

Fördermittelcheck

Wohin sind die Fördermittel für den Klimaschutz in Gebäuden geflossen?



Um den klimaneutralen Gebäudebestand im Jahr 2045 zu erreichen, gibt es neben ordnungsrechtlichen Vorgaben bereits seit langer Zeit Förderprogramme für Energieeffizienz und Erneuerbare Energien in Gebäuden. Dieses Zusammenspiel aus gesetzlichen Vorgaben und Anreizwirkung durch Förderung erhielt in den Regierungsjahren der Großen Koalition einen Dämpfer, da hier verstärkt auf Anreizsysteme statt auf Ordnungsrecht gesetzt wurde. Höhepunkt dieser Entwicklung war die Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), in Zuge dessen es trotz jahrelanger Vorarbeiten zu keiner Anhebung der Bau- und Sanierungsvorgaben für Gebäude gekommen ist. Den daraus resultierenden Stillstand bei der Reduktion des Energieverbrauchs und der Minderung der CO₂-Emissionen in Gebäuden wollte die Regierung dann über neue Förderangebote lösen. Diese haben zu massiven Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten geführt, die wir im Folgenden erläutern.

Mit dem Klimapaket Ende 2019 hat die Große Koalition zunächst höhere Förderquoten beschlossen. Im Jahr 2021 wurden das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und das Markanreizprogramm für Wärme aus erneuerbaren Energien dann in der „Bundesförderung effiziente Gebäude“ zusammengeführt. Hierbei kam es jedoch zu deutlichen Fehlanreizen: Folge war und ist, dass ein Großteil der Fördermittel für den Neubau aufgewendet wird und die notwendige Sanierung des Gebäudebestandes nicht vorankommt. Die Deutsche Umwelthilfe zeichnet in diesem Fördermittelcheck¹ eine Chronologie der Fehlanreize bei der Förderung von Wohngebäuden auf.



Fehlanreiz 1: Massive Überförderung für nicht zielkonforme Standards im Neubau seit 2020

Fakt: Im Jahre 2019 wurde im Klimaschutzgesetz beschlossen, die Fördersätze für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm (KfW-Förderung) und das Marktanreizprogramm für Wärme aus erneuerbaren Energien (MAP) zu erhöhen. Damit wurden zum 01.01.2020 im Schnitt die Fördersätze in der KfW-Förderung um 10 Prozentpunkte erhöht. So wurde der Effizienzhaus (EH) 55 Standard im Neubau nun mit 15 Prozent Tilgungszuschuss statt mit bisher 5 Prozent gefördert. Ein Standard, der bereits damals eigentlich bereits Baupraxis war und nicht mit den Klimazielen konform ist.

Wirkung: Die beantragten Fördermittel für den Neubau zum EH55 sind deutlich angestiegen und zwar deutlich stärker als die Anträge zur Sanierung von Bestandsgebäuden. Dies hatte zur Konsequenz, dass bereits 2020 zwei Drittel der zur Verfügung gestellten Fördermittel in den Neubau flossen², insgesamt 3,5 Milliarden Euro. Über 40 Prozent der Mittel flossen sogar in den eigentlich überholten EH55 Standard.

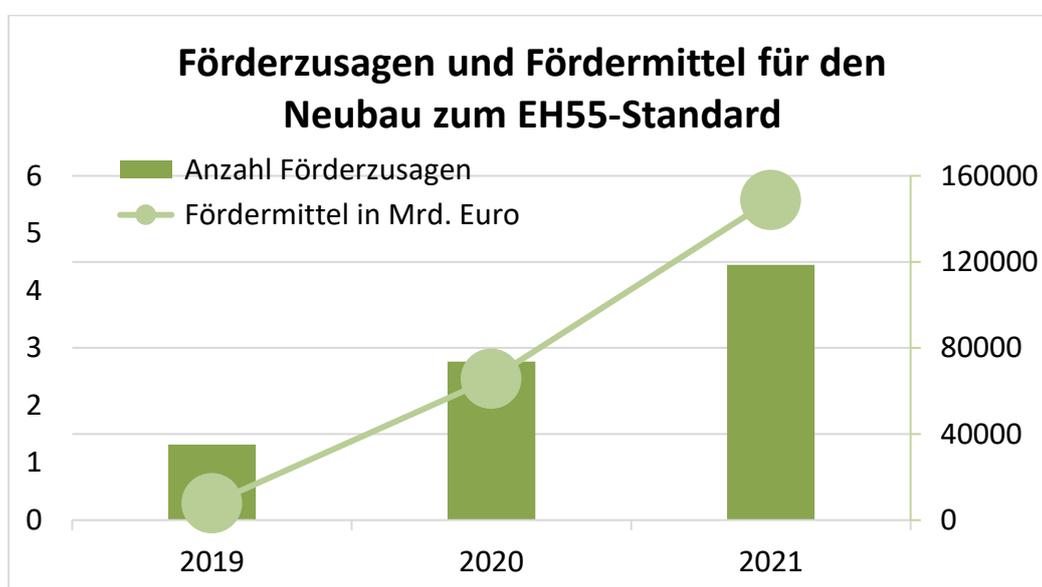


Abbildung 1: Förderzusagen und Fördermittel für den Neubau zum EH55 Standard 2019-2021, eigene Berechnungen

Fehlanreiz 2: Einführung der Zuschussförderung im Neubau im Juni 2021

Fakt: Mit der grundlegenden Überarbeitung der Förderprogramme und deren Zusammenführung in der „Bundesförderung effiziente Gebäude“ (BEG) in 2021 wurde die Zuschussförderung (Investitionszuschüsse) für den Neubau zum 01.06.2021 eingeführt, auch Wohnungsunternehmen waren nun für diese antragsberechtigt. Bisher war der Zugang zu direkten Zuschüssen nur für Sanierungen möglich. Dies hat die Attraktivität der Förderprogramme zusätzlich enorm erhöht, was sich in der beispiellosen Antragsflut im Januar 2022 besonders deutlich gezeigt hat. Aber bereits 2021 waren die beantragten Mittel in diesem Förderprogramm mehr als rekordverdächtig.

Wirkung: Ein weiterer massiver Anstieg der beantragten Fördermittel im Neubau, insbesondere zum nicht klimazielenkonformen Standard EH 55 ist sichtbar. Über 5,8 Milliarden Euro und somit 72 Prozent der beantragten Fördermittel im Neubau flossen 2021 in den EH55-Standard. Die Ankündigung im November 2021, dass die Förderung für das EH 55 im Neubau zum Ende Januar auslaufen wird – ohne eine Anhebung der Standards im Ordnungsrecht – hat zusätzlich zu einem massiven Run auf die Fördermittel geführt.

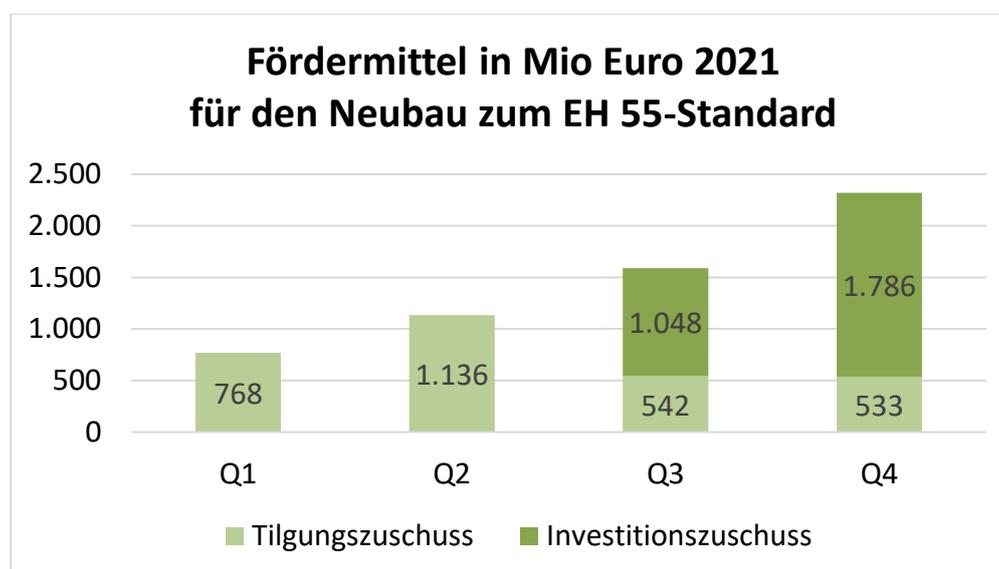


Abbildung 2: Fördermittel für den Effizienzhaus 55- Standard nach Investitions- und Direktzuschüssen je Quartal, eigene Berechnungen

Fehlanreiz 3: Zu wenig Fördermittel für die Sanierung des Gebäudebestands

Fakt: Etwa 95 Prozent des Gebäudebestands³ sind vor 2012 errichtet worden, davon ist ein Großteil noch sanierungsbedürftig und nicht mit dem Ziel der Klimaneutralität 2045 im Einklang. Doch anstatt den Schwerpunkt der Förderung auf die Sanierung des Gebäudebestandes zu legen, wurden vor allem Fördergelder für den Neubau beantragt und bewilligt.

Wirkung: Während die Fördermittel im Neubau zwischen 2019 und 2021 um das 15-fache anstiegen, sind sie für die Vollsanierungen nur um das sechsfache gestiegen. Nur etwa 2,6 Milliarden Euro flossen 2021 in Vollsanierungen von Wohngebäuden. Wie ineffizient diese Verteilung ist, wird noch deutlicher, wenn bedacht wird, dass der Anteil der Neubauten seit 2012 weniger als 5 Prozent des Gebäudebestands ausmacht, aber fast 60 Prozent der Fördermittel auf den Neubau fallen. Die große Herausforderung bei dem Gebäudesektor liegt aber in der Sanierung des Gebäudebestands.

Auch aus sozialpolitischer Sicht ist die beschriebene Umschichtung der Fördermittel fatal. Zum einen ist der Einsatz von Fördergeldern vor allem bei Bestandssanierungen zentral, um dort (idealerweise) Mietsteigerungen abzumildern, zum anderen sind vor allem Bewohner:innen von energetisch schlechten Gebäuden besonders hohen Energiepreisen ausgesetzt. Eine sozial ausgewogene Wärmewende und speziell die daran geknüpften Fördermittel sind daher primär im Bestand einzusetzen.

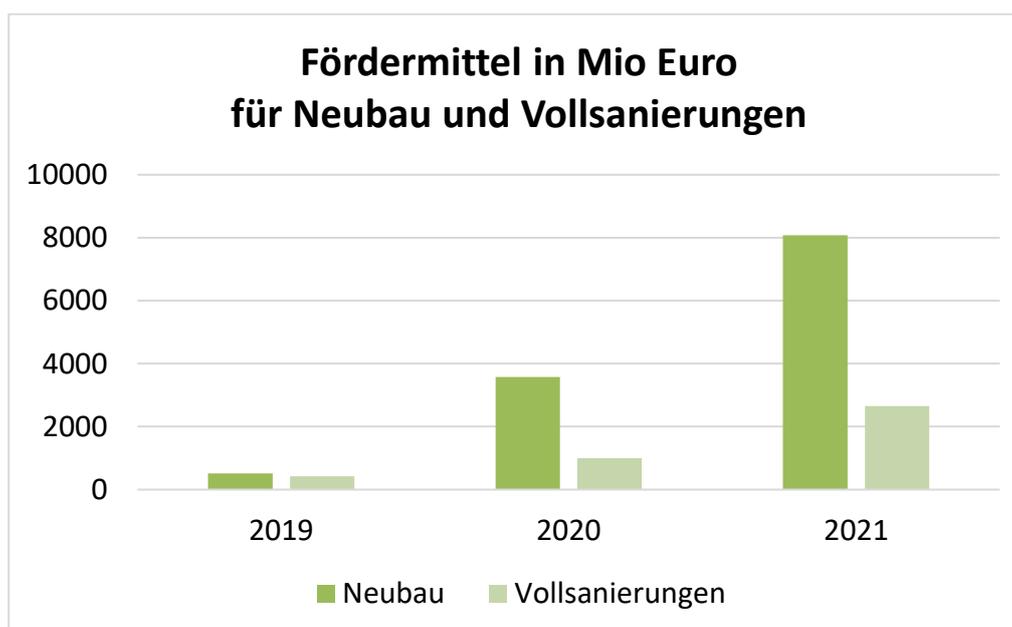


Abbildung 3: Fördermittel für Neubau und Sanierung 2019-2021

Fazit: Die Fördermittel werden falsch ausgegeben. Die Klimawirkung der eingesetzten Mittel wäre in der Bestandssanierung deutlich höher als im Neubau, der auch nur einen geringen Anteil des Gebäudebestands ausmacht

- Allein durch die Einführung von Mindesteffizienzstandards für Gebäude – also der Sanierung der energetisch schlechtesten Gebäude lassen sich im Jahr 2030 11,5 Mio. Tonnen CO2 einsparen⁴.
- Auch für das bezahlbare Wohnen ist es sinnvoll, die schlechtesten Gebäude zuerst zu sanieren, da einkommensschwache Haushalte häufiger in energetisch schlechten Gebäuden leben und daher Energiekosten einen höheren Anteil am Einkommen haben.
- Eine massive Förderung des Neubaus zu nicht zielkonformen Standards führt auch nicht zu mehr bezahlbarem Wohnraum, da die Förderung nicht an eine Deckelung der Mietpreise gebunden ist und somit vor allem im hochpreisigen Neubausegment aufgewendet wird.

Wohngebäude in Deutschland nach Effizienzklassen A-H

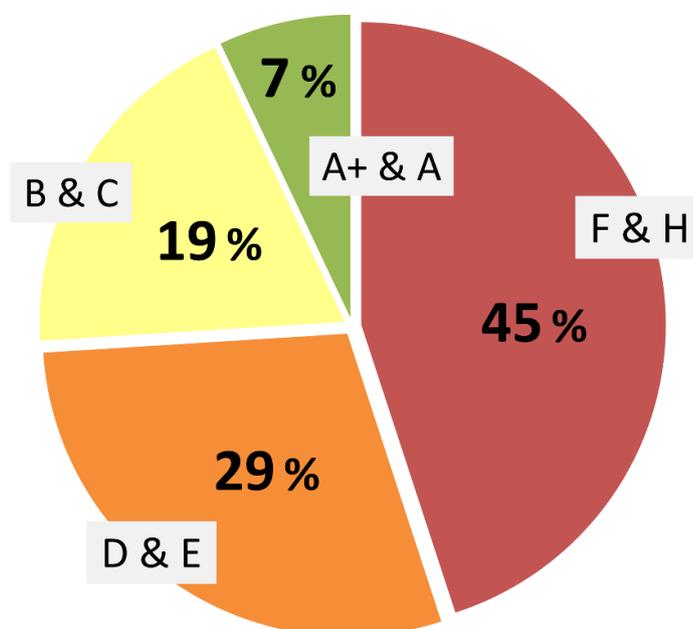


Abbildung 4: Wohngebäude in Deutschland nach Effizienzklassen: Der Großteil des Wohngebäudebestands ist nicht kompatibel mit dem Ziel der Klimaneutralität. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis BMWi (2020) Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung

Ausgewogener Instrumentenmix: Forderungen und Lösungsvorschläge

- **Gebäudestandards im Ordnungsrecht auf klimazielkompatibles Niveau anheben und Förderung anpassen**
 - Mit Beendigung der Förderung für EH55 muss der EH55-Standard umgehend als neue gesetzliche Neubau-Mindestanforderung gelten. Ab dem kommenden Jahr darf nur noch zum klimaneutralen Effizienzhaus 40-Standard neu gebaut werden, diese Vorgabe kann für den sozialen Wohnungsbau mit einer zielgerichteten Förderkomponente verknüpft werden.
 - Sanierung von Bestandsgebäuden ab 01.01.2023 nur noch zum EH55-Standard: Auszutauschende Bauteile bei wesentlichen Umbauten von Bestandsgebäuden müssen ab 2023 dem Zielniveau des EH-55 entsprechen. Dieser Standard kann jedoch weiterhin gefördert werden – entsprechende Barrieren sind im Rahmen der Revision des GEG in 2022 auszuräumen
 - Vorgezogene Einführung von Mindesteffizienzstandards – schlechteste Gebäuden müssen zuerst saniert werden. Dabei könnte im Vorgriff auf die europäischen Vorgaben bereits Instrumente für die schlechtesten Gebäudeklassen G und H in 2022 verabschiedet werden und somit erheblich zur Planbarkeit der Maßnahmen beigetragen werden.
- **Fokus in der Förderung auf die Sanierung des Gebäudebestands**
 - Deckelung der Förderzusagen für den Neubau
 - Fördersätze anheben & Verstetigung der Fördermittel bis 2030 mit Fokussierung auf die energetisch schlechtesten Gebäudeklassen
 - Förderung muss auf einem ausgewogenen Konzept aus Energieeinsparung und CO₂-Minderung ausgerichtet bleiben – reine Fokussierung auf CO₂ birgt das erhebliche Risiko der Emissionsverlagerung in andere Sektoren
- **Monitoring der Fördermittel verbessern, zugesagte Fördermittel für alle BEG Förderprogramme in Förderreporten ausweisen**
- **Monitoring der verwendeten Fördermittel – Nachweis der erreichten Energieeinsparungen:** Restzahlung Fördermittel erst nach Nachweis erreichter Energieeinsparungen
- **Neuausrichtung aller Förderprogramme im Gebäudebereich an sozialpolitischen Kriterien**

Verweise und Quellen

¹ Die in diesem Fördermittelcheck dargestellten Antragszahlen beziehen sich nur auf die Fördermittel zum Neubau und Vollsanierungen zum Effizienzhausstandard der BEG WG (Wohngebäude), Nichtwohngebäude und weitere Programme wurden nicht berücksichtigt. Die den Antragszahlen korrespondierenden Fördermittel wurden entweder den KfW-Förderreporten direkt entnommen (Investitionszuschüsse) oder aus den Darlehenszusagen anhand der Tilgungszuschüsse interpoliert, Förderreport abrufbar unter: <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Pressematerial/F%C3%B6rderreport/?redirect=153792>, zur Berechnung siehe auch: Expertenrat für Klimafragen (2021): Bericht zum Sofortprogramm m 2020 für den Gebäudesektor, abrufbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2021/08/210825_Bericht_Expertenrat-Klimafragen_2021-02.pdf

² Deutsche Umwelthilfe (2020) Faktencheck Energieeffizienz in Gebäuden, abrufbar unter https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Energieeffizienz/DUH_Faktencheck_Energieeffizienz_Stand07.04.2021.pdf

³ Eigene Berechnungen auf Basis: Statistisches Bundesamt (2021) Baugenehmigungen, Baufertigstellungen – Lange Reihen bis 2020, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bautaetigkeit/baugenehmigungen-baufertigstellungen-pdf-5311101.html> und Zensus 2011 (2015) Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland, abrufbar unter: https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaeetze_Archiv/2015_12_NI_GWZ_english.pdf?__blob=publicationFile&v=4

⁴ DENEFF (2021) Kurzstudie: Weißbuch Green Recovery – Wirtschaft hoch, CO2 runter, abrufbar unter: https://www.effizienzrepublik.de/wp-content/uploads/2021/04/202104041_Weissbuch_Green_Recovery.pdf

Stand: 15.02.22

Bildnachweis: Abbildung 1, 2, 3 & 4 ©StaWo/DUH



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995-0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Anna Wolff
Referentin Energie und Klimaschutz
Tel.: 030 2400867-967
E-Mail: a.wolff@duh.de

Elisabeth Staudt
Referentin Energie und Klimaschutz
Tel.: 030 2400867-924
E-Mail: staudt@duh.de

www.duh.de

info@duh.de

[umwelthilfe](https://www.duh.de)

[umwelthilfe](https://www.duh.de)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Sie ist mit dem DZI-Spendensiegel ausgezeichnet. Testamentarische Zuwendungen sind von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit.

Wir machen uns seit über 40 Jahren stark für den Klimaschutz und kämpfen für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende – damit Natur und Mensch eine Zukunft haben. Herzlichen Dank! www.duh.de/spenden