



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

POSITIONSPAPIER

Positionierung zu Förderinstrumenten der Bundesregierung und Technologieoffenheit

29/09/2016

Zusammenfassung

Ohne eine attraktive staatliche Investitionskulisse wird es nicht gelingen, die Sanierungswelle im Gebäudebereich auszulösen, die für das Erreichen der politisch gesetzten und vom BDI unterstützten Ziele benötigt wird. Nur technologieoffene Förderinstrumente schaffen die Voraussetzungen, um individuell für jedes Gebäude in einer ganzheitlichen Betrachtung zu entscheiden, welche Sanierungsmaßnahmen am sinnvollsten und welche Lösungen dafür am besten geeignet sind. Auf den Einsatz fossiler Energieträger kann bei Sanierungen auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden, insofern ist bei der Gestaltung des Förderinstrumentariums auch Energieträgerneutralität gefordert.

Das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm erfüllt konsequent die Anforderungen der Technologieoffenheit und der Energieträgerneutralität und hat – trotz bestehenden Verbesserungsbedarfs – beachtliche Erfolge erzielt. Die Bundesregierung hat im zurückliegenden Zeitraum zusätzlich verschiedene Programme eingeführt, die spezifische Technologien fördern und die damit im Widerspruch zur geforderten Technologieoffenheit stehen. Dadurch wird nicht nur der im Gebäudebereich erforderliche ganzheitliche Ansatz gefährdet: Es droht auch ein Stillstand in anderen Bereichen des Gesamtsystems „Gebäude“, als dass weitere Sanierungsanforderungen und Effizienzverbesserungsmöglichkeiten durch ebenfalls am Markt verfügbare Technologien aus dem Blick geraten.

Die Förderkulisse in Deutschland sollte überprüft und mit Blick auf die Zukunft besser ausgerichtet und gestaltet werden, damit die großen Einsparpotenziale im Gebäudebereich mit größtmöglicher Effizienz erschlossen werden können.

BDI-Forderungen

Die Bundesregierung sollte in der Förderpolitik folgenden Prinzipien folgen:

- Die Förderprogramme müssen konsequent **technologieoffen** ausgerichtet sein.
- Bei den Förderprogrammen muss – mit Ausnahme der Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien – auf absehbare Zeit **Energieträgerneutralität** gewährleistet sein.
- Für den Adressaten müssen die Programme **möglichst unbürokratisch gestaltet** und die Programmlandschaft insgesamt **überschaubar** sein.
- Für die Förderprogramme muss **die Energieeffizienzverbesserung bzw. die Verringerung des CO₂-Ausstoßes der Erfolgsmaßstab** sein. Die Effizienz der Förderinstrumente muss mit Energieverbrauchs- bzw. CO₂-Einsparung pro Fördereuro bemessen werden. Die Höhe einer Förderung sollte an die damit erreichte Energie- bzw. CO₂-Einsparung geknüpft werden.
- Es müssen ein **kontinuierliches Monitoring** und eine **regelmäßige Evaluierung** der Förderinstrumente stattfinden, verbunden mit einem periodischen Bericht.

Um eine realistische Chance zu haben, die gesetzten CO₂-Einsparziele zu erreichen, **bedarf es eines zusätzlichen wirkungsvollen Impulses** in Form einer **zeitlich befristeten, technologieoffenen steuerlichen Förderung** für energetische Sanierungsmaßnahmen, deren Budget bei mind. 2 Mrd. EUR pro Jahr liegen muss. Die Einführung einer steuerlichen Förderung muss mit Blick auf die folgende Legislaturperiode erneut geprüft werden.

Eine transparente, effiziente und strikt an den geforderten Grundsätzen – Technologieoffenheit und Energieträgerneutralität – ausgerichtete Förderpolitik stellt einen zentralen Baustein im Instrumentenmix dar. Nur so wird es gelingen, die grundsätzliche Sanierungsbereitschaft potenzieller Investoren in konkrete Sanierungsmaßnahmen zu überführen. Der BDI wird sich im Sinne der genannten Ziele für eine zielgerichtete Förderpolitik einsetzen und diese mit Blick auf die geforderten Prinzipien zu gegebener Zeit wieder überprüfen.

Bewertung zu Förderinstrumenten der Bundesregierung und Technologieoffenheit im Einzelnen

▪ **Einführung**

Ohne die Nutzung der beträchtlichen Energieeinsparpotenziale im Gebäudereich wird Deutschland seine Klimaschutzziele nicht erreichen können: Auf den Gebäudesektor in Deutschland entfallen nach wie vor rund 40 Prozent des Energieverbrauchs und über 30 Prozent des CO₂-Ausstoßes. Allerdings stagniert die Sanierungsquote seit Jahren bei unter 1 Prozent. Die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen ist für Sanierungen im Gebäudereich von entscheidender Bedeutung. Staatlichen Förderinstrumenten – in Form konkreter Förderprogramme oder Anreize anderer Art, z. B. steuerlicher Vergünstigungen – kommt dabei eine sehr wichtige Rolle zu.

▪ **Erfordernis staatlicher Förderinstrumente**

Für Maßnahmen, die aus volkswirtschaftlicher, nicht aber aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sind, ist eine staatliche Anreizsetzung für den angestrebten Effekt – in diesem Fall die Energie- bzw. CO₂-Einsparung – unerlässlich. Sanierungen werden grundsätzlich dann vorgenommen, wenn sie für den Besitzer oder Investor in einem überschaubaren Zeitrahmen betriebswirtschaftlich sinnvoll sind. Dies ist bei Gebäudesanierungen oftmals nicht hinreichend gegeben. Ohne eine attraktive Investitionskulisse, insbesondere für Bestandsgebäude, wird es deshalb nicht gelingen, die benötigte Sanierungswelle auszulösen.

▪ **Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen insgesamt**

Staatliche Förderprogramme dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Sie können nur dann den angestrebten Zweck erreichen, wenn es insgesamt klare und verlässliche politische Rahmenbedingungen verbunden mit leistbaren Vorgaben gibt. Das Ordnungsrecht, das unterschiedlich hohe, technisch und wirtschaftlich erfüllbare Anforderungen für Neubau und Bestand vorsehen muss, ist dafür von besonderer Bedeutung. Dabei kommt es insbesondere auf eine sinnvolle Gestaltung des Energieeinsparrechts sowie des Mietrechts, aber auch verschiedener weiterer Gesetze wie z. B. des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiedienstleistungsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes an. Nur so können für Gebäudebesitzer und Investoren geeignete Rahmenbedingungen, verbunden mit der benötigten Planungssicherheit, geschaffen werden.

- **Geforderte Ganzheitlichkeit in Betrachtung und Vorgehensweise – mit Möglichkeit des schrittweisen Vorgehens**

Nur Sanierungsmaßnahmen, die einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, sind ökologisch, technisch und wirtschaftlich sinnvoll, denn nur solche Konzepte berücksichtigen die Lebenszykluskosten und die Einzigartigkeit eines Gebäudes. Am Beginn einer jeden Sanierung sollte deshalb eine ganzheitliche Analyse des Gebäudes stehen. Die Sanierung selbst kann schrittweise in Form von Einzelmaßnahmen erfolgen. Teils wird auch erst durch eine einzelne Maßnahme eine Sensibilisierung erzielt, die dann einen Einstieg in eine weitergehende Sanierung darstellt. Idealerweise wird bereits im ersten Schritt ein ganzheitlicher, gebäudespezifischer Sanierungsfahrplan entwickelt. Dies kann allerdings nur mithilfe einer qualifizierten, in unabhängiger Weise erstellten Energieberatung gelingen. Es ist Aufgabe der Politik, ein entsprechendes System der Energieberatung zu implementieren, das mit der Einführung gebäudeindividueller Sanierungsfahrpläne verbunden sein muss.

- **Anforderungen an staatliche Förderprogramme**

Kennzeichnend für den Gebäudesektor sind seine ausgeprägte Diversität sowie die unterschiedlichen Möglichkeiten bzw. Beschränkungen für Sanierungslösungen, z. B. mit Blick auf den Standort sowie die mögliche Energieversorgung. Es sind sehr verschiedenartige Lösungen gefragt, die dem jeweiligen Investor-, dem Gebäudetyp – Ein- und Zweifamilienhaus, Mehrfamilienhaus, Nichtwohngebäude – und den weiteren Merkmalen des Gebäudes Rechnung tragen müssen. Angesichts der Diversität des Gebäudesektors und lokaler Besonderheiten sind bei der Ausgestaltung der staatlichen Förderkulisse grundsätzlich Technologieoffenheit und Energieträgerneutralität gefordert. Eine Bevorzugung einzelner Technologien sowie Abwrackprämien sind abzulehnen.

Technologieoffenheit bei Förderinstrumenten bedeutet, dass in der Förderung ein Ziel vorgegeben wird, nicht aber das Mittel bzw. die Technologie, mit der dieses Ziel erreicht werden soll. Auch die möglichen Ansatzpunkte für Maßnahmen – Gebäudehülle, Gebäudetechnik und/oder Gebäudebetrieb – bleiben dem Investor überlassen. Allein entscheidend sind die Energieeffizienzverbesserung und die damit verbundene Verringerung des CO₂-Ausstoßes. Dafür muss für jedes Gebäude – abhängig insbesondere vom Zustand, von der Nutzung und vom Standort – individuell entschieden werden können, welche Sanierungsmaßnahmen und welche Technologie am sinnvollsten sind. Eine staatliche Vorgabe, welche Einzelkomponenten im Gesamtsystem „Gebäude“ in jedem Fall technisch sinnvoll und damit förderungsfähig sein sollten,

ginge an dieser Realität vorbei. Es muss dem Markt und den Investoren überlassen werden, welche technologische Lösung im spezifischen Fall zur Anwendung kommt. Durch Bereitstellung technologieoffener Förderinstrumente werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, im Gesamtergebnis optimale Energieeffizienzmaßnahmen zu befördern.

Energieträgerneutralität als Merkmal eines Förderinstruments bedeutet, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz eines Hauses unabhängig davon gefördert werden, welcher Energieträger zum Einsatz kommt. Trotz der CO₂-Einsparziele und auch des ebenfalls vom BDI unterstützten Ziels zum Umstieg auf erneuerbare Energien gilt für den Gebäudesektor, dass auf absehbare Zeit weiterhin Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz umgesetzt werden, die den Einsatz fossiler Energieträger bedingen. Eine Umstellung auf erneuerbare Energien ist bei Gebäuden im nicht-sanierten Zustand, d. h. einem Großteil des heutigen Gebäudebestands, sowie in ländlichen Gebieten derzeit häufig technisch und wirtschaftlich nicht bzw. noch nicht umsetzbar.

Es kommt folglich darauf an, die **Effizienz bei der Verwendung des gesamten Energiemixangebotes** technologieoffen und energieträgerneutral zu steigern und dementsprechend auch die Anreizinstrumente auszugestalten, um auf diesem Wege den Klima- und Ressourcenschutz wirksam und nachhaltig verbessern zu können.

Eine Gesamtsanierung – d. h. die umfassende Sanierung eines Gebäudes in einem Arbeitsschritt – ist nicht in jedem Fall erforderlich, vor allem aber auch nicht immer möglich: Insbesondere für private Eigentümer sind einzelne Sanierungsmaßnahmen oft die einzig wirtschaftlich darstellbare Möglichkeit für Energieeffizienzverbesserungen. Einzelmaßnahmen können wichtige und sinnvolle Beiträge zur energetischen Sanierung eines Hauses erbringen. Im Sinne der Effizienz sollten sie aber Teil eines energetischen Gesamtkonzeptes in Form eines Sanierungsfahrplans sein. Eine attraktive und wirkungsvolle staatliche Förderkulisse muss deshalb **sowohl eine Gesamtsanierungsförderung als auch eine technologieoffene Einzelmaßnahmenförderung** bieten.

Förderungen spezifischer technologischer Lösungen sind – in Abgrenzung zur benötigten technologieoffenen Einzelmaßnahmenförderung – **strikt abzulehnen: Förderungen einzelner Technologien** gefährden den im Gebäudereich geforderten ganzheitlichen Ansatz und drohen einen Stillstand in anderen Bereichen des Gesamtsystems „Gebäude“ zu bewirken, da die Investoren Effizienzverbesserungsmöglichkeiten durch andere am Markt verfügbare

Technologien aus dem Blick verlieren. **Abwrackprämien** in Form eines Zuschusses für den Austausch einzelner Komponenten sind eine besonders gefährliche Ausprägung einer Einzelmaßnahmenförderung, da die Investoren oftmals auf die Sinnhaftigkeit der staatlich geförderten Komponenten vertrauen und andere Maßnahmen unterlassen; Strohfeuereffekte sind die Folge, die auch eine Fehlallokation von Finanzmitteln bedeuten.

Sehr wichtig für die Annahme und Nutzung staatlicher Förderprogramme in dem gewünschten Umfang allgemein sind nicht zuletzt auch die **unbürokratische Ausgestaltung der Programme** und die **Überschaubarkeit der Programmlandschaft** für den Nutzer.

- **Die Förderkulisse in Deutschland**

Die genannten Anforderungen für die Ausgestaltung der staatlichen Förderprogramme sind in der Förderkulisse in Deutschland weitestgehend berücksichtigt. Einige Programme allerdings erfüllen die allgemein bestehenden Anforderungen nicht und sind deshalb kritisch zu bewerten.

Das sogenannte „**CO₂-Gebäudesanierungsprogramm**“ der **Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)** als die tragende Säule der Förderkulisse in Deutschland ist insgesamt äußerst positiv zu bewerten, es hat sich inhaltlich bewährt und beachtliche Erfolge erzielt. Das Programm stellt einen Baukasten von Fördermaßnahmen dar, der die zentralen Anforderungen bezüglich Technologieoffenheit und Energieträgerneutralität erfüllt. Das Programm fördert – neben Neubauten – **umfassende Sanierungen zum KfW-Effizienzhaus** sowie energieeffiziente **Einzelmaßnahmen im Gebäudebestand** in technologieoffener Weise. Die erfolgte Ausweitung und die Verstetigung der Fördermittel bis zum Jahr 2018, die für mehr Sicherheit bei privaten Gebäudeeigentümern sorgt, sowie die Erweiterung auf den Nichtwohngebäudebereich sind nachdrücklich zu unterstützen. Mit Blick auf die KfW-Förderprogramme **kritisch zu bewerten** sind die **Unübersichtlichkeit der Programmlandschaft** sowie das komplizierte und **überaus bürokratische Antragsverfahren** der Programme: Durch Einführung immer neuer Programme ist das KfW-Förderangebot selbst für viele Fachleute inzwischen quasi unüberschaubar. Die formalen Anforderungen eines Antrags für eine KfW-Kredit- oder Zuschussförderung überfordern vielfach sogar Experten; für den privaten Nutzer wirkt der bürokratische Aufwand abschreckend. Die KfW-Förderlandschaft **muss dringend überschaubar und auch für den privaten Nutzer besser verständlich gemacht werden**. Auch ist eine **umfassende Überarbeitung des Antragsprocedures gefordert**, an dessen Ende ein einfaches Verfahren auf einer online-basierten Plattform stehen muss.

Die Bundesregierung hat ergänzende Programme eingeführt mit dem Ziel einer zusätzlichen Anreizung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung und zur Minderung des CO₂-Ausstoßes im Gebäudebereich:

Das „**Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien**“ (MAP) fördert mit Blick auf die Ziele der Energiewende in Deutschland die Integration erneuerbarer Energien im Wärmemarkt. Die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien bei Gebäuden auf freiwilliger Basis ist angesichts der genannten Ziele, die vom BDI unterstützt werden, sinnvoll. Das MAP bietet dazu Fördermöglichkeiten für alle derzeit auf dem Markt verfügbaren Technologien: Solarthermie, Biomasseverbrennung und Wärmepumpen. Das MAP sieht vor, dass im Rahmen der regelmäßigen Aktualisierung der Förderrichtlinie auch neue Technologien zu erneuerbaren Energien in das Programm aufgenommen werden. Das Programm **erfüllt** – bezogen auf das politische Ziel zum Ausbau erneuerbarer Energien im Wärmemarkt – damit **die Anforderung der Technologieoffenheit**.

Das „**Anreizprogramm Energieeffizienz**“ (APEE) soll zusätzliche Anreize für Sanierungsmaßnahmen am Gebäude geben. Das APEE – mit einem Heizungspaket und einem Lüftungspaket als den zentralen Bausteinen – bietet jedoch lediglich Fördermöglichkeiten für einzelne Elemente des Gebäudes und spezifische Technologien. Das Programm **steht damit im Widerspruch zu der geforderten Technologieoffenheit** und ist deshalb zu kritisieren.

Die Einführung einer **Förderung der Heizungsoptimierung** – mit einer Förderung des Austauschs von Heizungs-/Warmwasserpumpen sowie eines hydraulischen Abgleichs als den zwei Bestandteilen –, die bis zum Jahr 2020 1,8 Mio. Tonnen CO₂ einsparen helfen soll, ist ebenfalls **als nicht-technologieoffene Maßnahme einzuordnen** und als solche zu kritisieren.

Es wird nicht infrage gestellt, dass die kritisierten nicht-technologieoffenen Förderungen Effizienzverbesserungen bzw. CO₂-Einsparungen erbringen. Die große Gefahr ist, dass entsprechende Förderungen gleichzeitig einen Stillstand mit Blick auf die erforderliche weitergehende Sanierung und Modernisierung bewirken – sowohl in anderen Bereichen des Systems „Gebäude“ als auch in dem betreffenden System-Bereich selbst: Die Nutzer könnten die technologie-spezifische Förderung als Differenzierungskriterium für die Sinnhaftigkeit oder Wichtigkeit von Sanierungsmaßnahmen begreifen und andere Maßnahmen unterlassen.

Mit Blick auf die Förderung der Heizungsoptimierung muss auch das große Budget kritisiert werden, das für das Programm aufgewendet wird: Im Zeitraum

der Jahre 2017 - 2020 werden mehr als 1,8 Mrd. Euro für die Förderung bereitgestellt – d. h. über 400 Mio. Euro pro Jahr. Dies ist – abgesehen von dem CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, das den Finanzrahmen für eine Vielzahl von Förderprogrammen bildet – mehr als für jedes andere Förderprogramm der Bundesregierung im Gebäudebereich.

Die Bundesregierung hätte die Haushaltsmittel mit Blick auf die gesetzten politischen Ziele nach Auffassung des BDI besser für einen zusätzlichen kraftvollen und technologieoffenen Impuls – d. h. zur Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms oder zur Einführung einer steuerlichen Förderung – einsetzen sollen.

Unabhängig von der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen der bestehenden Förderprogramme ist klar, dass es **zusätzlicher wirksamer Impulse** bedarf, **um überhaupt eine Chance zu haben, die gesetzten CO₂-Einsparziele zu erreichen**. Der BDI spricht sich seit vielen Jahren für die Etablierung einer **zeitlich befristeten, technologieoffenen steuerlichen Förderung** für energetische Sanierungsmaßnahmen aus. Ohne eine entsprechende Förderung ist eine jährliche Sanierungsquote von wenigstens 2 Prozent pro Jahr im Gebäudebestand – d. h. die Verdoppelung gegenüber der derzeitigen Quote –, die für das Erreichen der gesetzten Ziele gefordert ist, nicht zu realisieren. Steuerliche Anreize würden sich fast vollumfänglich selbst tragen und darüber hinaus auch einen deutlichen Wachstumsimpuls für die Volkswirtschaft setzen, das haben Berechnungen verschiedener wissenschaftlicher Institute bestätigt (z.B. DIW 2014¹). Ein steuerlicher Anreiz für energetische Sanierungsmaßnahmen würde gleichzeitig wie ein Konjunkturprogramm wirken, insbesondere für Mittelstand und Handwerk. Aufgrund der hohen inländischen Wertschöpfung von über 80 Prozent wären Steuerrückflüsse in Milliardenhöhe die Folge. Die Forderung des BDI ist deshalb, die Realisierung einer steuerlichen Förderung zu gegebener Zeit erneut zu prüfen.

1: Blazejczak/Edler/Schill, 2014: Steigerung der Energieeffizienz, ein Muss für die Energiewende, ein Wachstumsimpuls für die Wirtschaft. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)-Berichte, Wochenbericht Nr. 4/2014.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Wilko Specht
T: +49 30 2028-1599
w.specht@bdi.eu

D 0792