Kurzfassung des Evaluationsberichts

Evaluation der Förderprogramme EBS WG im Förderzeitraum 2021 (1. Halbjahr)

Evaluation der Förderprogramme „Energieeffizient Bauen und Sanieren“ für Wohngebäude (EBS WG) als Teil des CO_2-Gebäudesanierungsprogramms des BMWi im Förderzeitraum 2018 bis 2021

Quelle: © Fotolia - Friedberg

© Prognos AG/FIW 2022

1 Aufgabe und Evaluationsdesign

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat 2019 die Prognos AG und das FIW München mit der Evaluation der Programme *Energieeffizient Bauen und Sanieren im Bereich der Wohngebäude* (EBS WG) für die Förderjahrgänge 2018 bis 2021 (1. Halbjahr) beauftragt. Die Evaluation ist Bestandteil der Erfolgskontrolle durch das BMWK. Sie untergliedert sich nach §7 BHO in die Zielerreichungskontrolle, die Wirkungskontrolle und die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Zusätzlich soll die Evaluation Leitfragen des BMWK beantworten und auf Basis der Evaluationsergebnisse Handlungsempfehlungen entwickeln.

Die Evaluation nimmt die Vorgaben des *Methodikleitfaden für Evaluationen von Energieeffizienzmaßnahmen* des BMWK auf. Sie beruht auf der Auswertung der Förderdaten zu EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr), die von der KfW im Dezember 2021 bereitgestellt wurden. Eine Befragung der Zuwendungsempfangenden wurde nicht durchgeführt. Die Einsparwirkungen wurden mit dem Gebäudemodell Deutschland des FIW, die volkswirtschaftlichen Wirkungen mit dem Input-Output-Modell der Prognos AG bestimmt. Dafür notwendige Daten und Informationen, die bei den Vorgängerevaluationen aus der Befragung der Zuwendungsempfangenden gewonnen wurden, wurde aus den vorliegenden empirischen Daten insbesondere zum Förderjahrgang 2020 abgeleitet.

2 Die EBS WG-Programme im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Die Förderung mit EBS WG besteht im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr) aus den Teilprogrammen

- **Energieeffizient Bauen** (KfW 153) zum Gebäudeneubau nach Effizienzhausstandards als Kreditförderung,
- **Energieeffizient Sanieren – Kredit** zur Komplettsanierung von Bestandsgebäuden nach Effizienzhausstandards (KfW 151) bzw. zur Sanierung mit Einzelmaßnahmen (KfW 152) als Kreditförderung,
- **Energieeffizient Sanieren – Investitionszuschuss** (KfW 430) zur Komplettsanierung von Bestandsgebäuden nach Effizienzhausstandards bzw. zur Sanierung mit Einzelmaßnahmen als Zuschussförderung,
- **Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Baubegleitung** (KfW 431) zur energetische Fachplanung und Baubegleitung bei Wohngebäuden durch einen unabhängigen Energieeffizienz-Experten bzw. eine Expertin. Die Förderung ist mit allen oben genannten Programmen kombinierbar und kann auch nur (zwingende Voraussetzung) in Kombination mit einem dieser Programme in Anspruch genommen werden..

Die Förderung kann von sämtlichen Trägern von Investitionsmaßnahmen (z. B. Privatpersonen, WEG, Unternehmen, Kommunen und sonstigen Akteuren der Wohnwirtschaft) beantragt werden. Eine Ausnahme bildet das Zuschussprogramm KfW 430, das nur privaten Gebäudeeigentümer/-eigentümerinnen offensteht. Die Kreditförderung umfasst eine Kreditverbilligung und einen Tilgungszuschuss.

Die Förderbedingungen und -gegenstände entsprechen denen des Förderjahrgangs 2020 (erhöhte Förderintensität gegenüber Förderjahrgänge 2018/2019, erheblich eingeschränkte Förderung von Heizungsmaßnahmen). Die förderfähige Einzelmaßnahmen setzen sich weiterhin aus den drei Hauptkategorien Heizungsmaßnahmen[1], Lüftungsmaßnahmen und Maßnahmen an der Gebäudehülle zusammen.

Die Förderung mit EBS WG wurde 2021 schrittweise durch die Bundesförderung für effiziente Gebäude abgelöst (BEG). Anfang Januar 2021 startete die Zuschussförderung für Einzelmaßnahmen (BEG EM) beim BAFA. Im Übrigen wurden die Zuschussförderung KfW 430 für die Sanierung zum Effizienzhaus und die Kreditförderung über die EBS-Programme KfW 151, 152, 153 sowie die Förderung der Baubegleitung (KfW 431) bis Ende Juni 2021 weitergeführt und mit Start der BEG-Förderung bei der KfW am 1. Juli 2021 schließlich abgelöst. Die BEG-Förderung war nicht Gegenstand der Evaluation.

Die Förderung mit EBS WG soll einen Beitrag zur Erreichung der Sektorziele für das Jahr 2030 im Klimaschutzplan sowie zur Erreichung eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands im Jahr 2050 leisten. Sie soll Neubau- und Sanierungsmaßnahmen bei den Zielgruppen anstoßen und damit als Wirkungen Beiträge zu energie- und klimapolitischen Zielen (Energie-/CO_2-Einsparungen), zu gesellschaftspolitischen Zielen (Reduktion von Investitions-/Heizkosten) sowie zu wirtschaftspolitischen Zielen (Unterstützung des Mittelstandes) leisten.

[1] Fern-/Nahwärmeversorgung, Optimierung des Heizungssystems.

3 Förderbilanz von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Insgesamt finden die EBS WG-Programmen und ihre Systematik eine breite Akzeptanz am Markt. Mit ihnen wurden im Förderjahr 2021 (1. Halbjahr) insgesamt rund 110.000 Maßnahmen in 245.000 Wohneinheiten mit einem Zusagevolumen von etwa 18,7 Milliarden Euro gefördert.[2] Von den Zuwendungsempfangenden wurden dabei knapp 27 Milliarden Euro an Investitionen aufgebracht. Aus Bundesmitteln wurden zur Förderung 3,8 Milliarden Euro aufgewendet.

Tabelle 1: Förderbilanz EBS WG im Förderjahr 2021 (1. Halbjahr)

Programm	Förderfälle Anzahl	Wohneinheiten Anzahl	Zusagevolumen Summe [Mio. Euro]	Investitionsvolumen Summe [Mio. Euro]
KfW 153 Neubau	61.281	149.230	15.653	20.716
KfW 151 Sanierung	6.638	32.673	2.190	4.113
KfW 152 Sanierung	5.855	22.677	499	1.130
KfW 430 Sanierung	5.441	9.406	254	942
KfW 431 Baubegleitung	31.199	31.240	122	247
Gesamt	**110.414**	**245.226**	**18.719**	**27.149**

Prognos und FIW 2022 © Prognos AG/FIW 2022

Dabei entfallen etwa die Hälfte der Förderfälle auf Neubauten (KfW 153). Bezogen auf Zusage- und Investitionsvolumen kommt den Neubauten eine dominante Rolle zu – sie vereinen rund 84 Prozent des Zusage- und 74 Prozent des Investitionsvolumens auf sich. Für die Neubauten werden rund 70 Prozent der Bundesmittel aufgebracht.

Der Großteil der Antragsteller sind private Gebäudeeigentümer/-eigentümerinnen (95 Prozent). Ihr Anteil liegt jedoch bei Wohneinheiten (58 Prozent) sowie Zusage- und Investitionsvolumina (jeweils 54 Prozent) deutlich niedriger. Hier macht sich bemerkbar, dass gewerbliche Zuwendungsempfangenden (Wohnungsunternehmen, inkl. Kommunen/kommunale Unternehmen) in der Regel größere Gebäude mit mehr Wohneinheiten sanieren bzw. neu bauen.

Aufgrund der geänderten Förderrandbedingungen konzentrieren sich die Einzelmaßnahmen im betrachteten Förderjahr 2021 (1. Halbjahr) auf energetische Verbesserungen an der Gebäudehülle. Bei Komplettsanierungen werden sämtliche Effizienzhausstufen gleichmäßig abgerufen. Im Neubau liegt der deutliche Schwerpunkt auf dem Effizienzhaus 55 Standard (EH 55).

Die regionalen Schwerpunkte der Förderung finden sich in den bevölkerungsreichen und in der Regel wirtschaftlich starken Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Hier sind die meisten Förderfälle/Wohneinheiten bzw. das höchste Zusage- und Investitionsvolumen lokalisiert. In den ostdeutschen Bundesländern wird die Förderung hingegen nur in geringerem Umfang nachgefragt.

[2] Das Zusagevolumen setzt sich zusammen aus dem Kreditvolumen der Kreditprogramme und dem Zuschussvolumen der Zuschussprogramme.

4 Zielerreichung von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Mit den geförderten Maßnahmen des Jahrgangs 2021 (1. Halbjahr) werden pro Jahr rund 0,9 TWh Endenergie bzw. 0,8 TWh Primärenergie eingespart. Dies führt zur jährlichen Reduktion der THG-Emissionen um etwa 255.000 Tonnen CO_2-Äquivalente. Der größte Teil der Einsparungen entfällt auf den Neubau bzw. Komplettsanierung von Gebäuden privater Eigentümer.

Abbildung 1: Jährliche Einsparungen durch EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Prognos und FIW 2022 © Prognos AG/FIW 2022

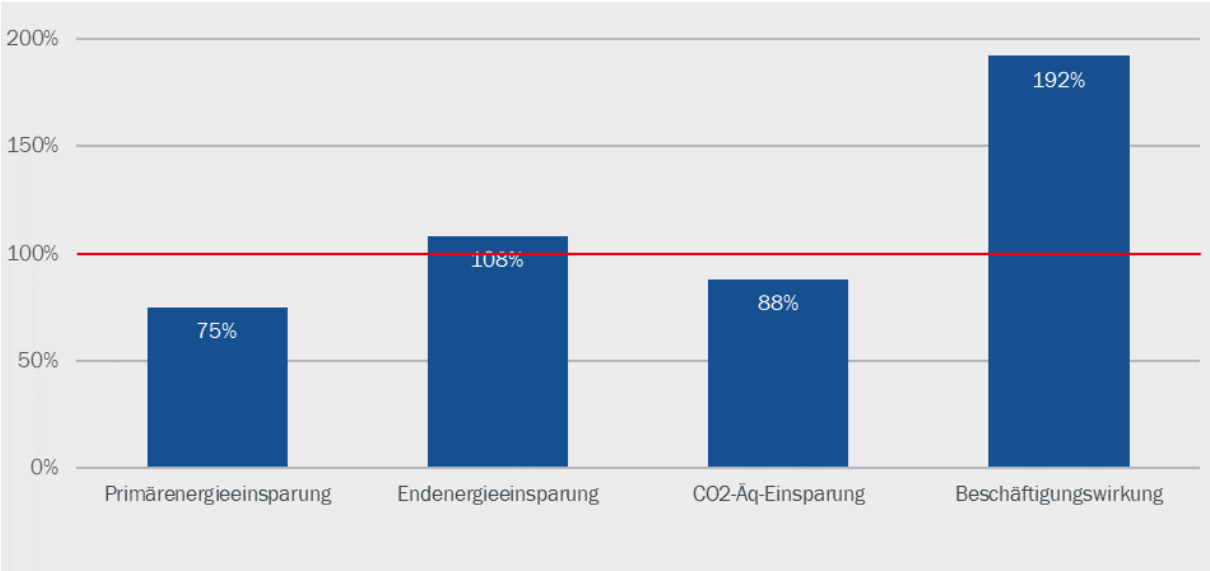
Mit den durch die Förderung angestoßenen Investitionen werden in Deutschland Bruttowertschöpfungseffekte von etwa 24 Milliarden Euro ausgelöst sowie – damit korrespondierend – etwa 326.000 Vollzeit-Arbeitsplätze gesichert oder neu geschaffen. Insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen treten diese Effekte auf. Der wesentliche Treiber für die Bruttowertschöpfung und Beschäftigungseffekte sind Neubau-Vorhaben.

Damit werden die jährlichen Zielsetzungen[3] hinsichtlich Endenergie-Einsparung (Zielwert 2,9 PJ) um 8 Prozent und die und die Beschäftigungseffekte um rund 92 Prozent übertroffen (Zielwert 190.000 VZÄ). Dagegen liegt die Reduktion der THG-Emissionen 12 Prozent unter dem Zielwert von 290.000 t CO_2-Äq, bei der Primärenergie-Einsparung sogar um 25 Prozent unter dem Zielwert (4 PJ). Wesentlich für die unterschiedlichen Zielerreichungsgrade ist der Förderschwerpunkt

[3] Da die Förderung mit EBS WG nur für das erste Halbjahr 2021 erfolgte, wurden die Zielwerte gegenüber den Vorgängerjahren entsprechend angepasst.

Neubau. Dieser verzeichnet zwar hohe Investitionen und Bruttowertschöpfungseffekte, trägt aber im Vergleich mit den Einzelmaßnahmen nur in geringem Maß zu den Einsparungen bei.

Abbildung 2: Zielerreichung von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)



Prognos und FIW 2022 © Prognos AG/FIW 2022

Mit der Förderung werden alle angestrebten Zielgruppen in einem adäquaten Umfang erreicht. Einzig Kommunen/kommunale Unternehmen sind unterrepräsentiert.

5 Wirkung von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Durch die Förderung von EBS WG werden im Jahrgang 2021 (1. Halbjahr) über die Energieeinsparungen, Reduktion der THG-Emissionen und Beschäftigungseffekte zudem die Energie-/Heizkosten um insgesamt 3,4 Mrd. Euro reduziert.

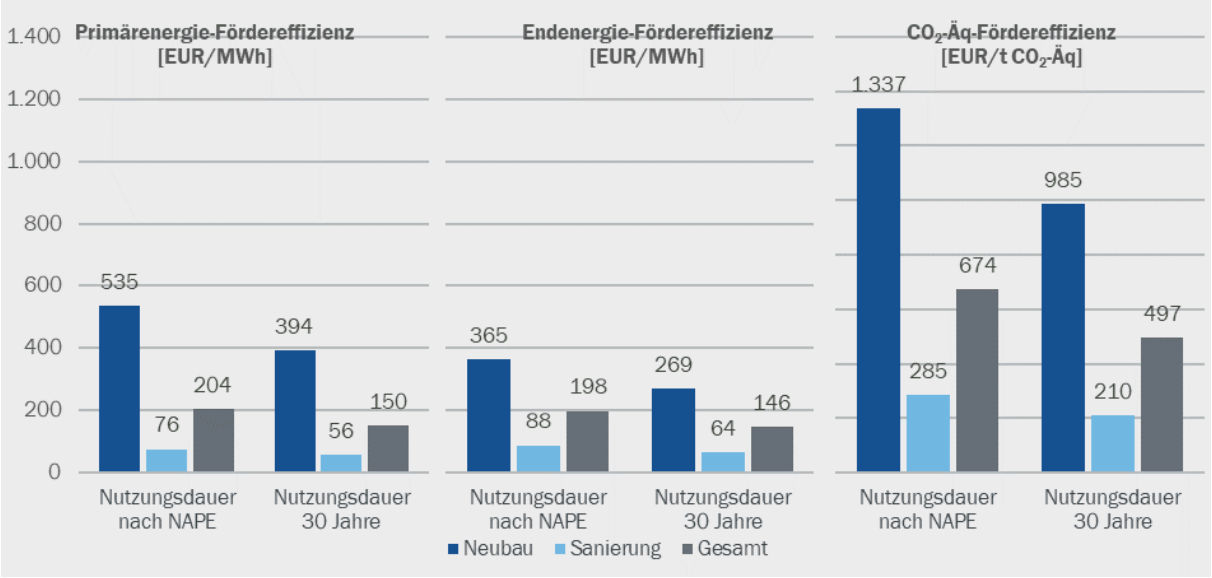
Diese Wirkungen sowie die auftretenden Hebel- und Additionalitätseffekte (Hebelwirkung 7,9; rund 8,4 Milliarden Euro zusätzliche Investitionen) weisen auf die Eignung der EBS WG-Förderung und Ursächlichkeit für den Wirkungseintritt sowie Zielerreichung hin. Unterstützend wirkt das Förderumfeld der EBS WG-Programme: hier sind Synergien angelegt, die oftmals in Kombination bzw. zur Ergänzung genutzt werden. Insbesondere sind die Vor-Ort-Beratung sowie das Programm zur Heizungsoptimierung zu nennen.

Weitere auftretende Wirkungen oder Mitnahme-, Übertragungs- und Ausweitungseffekte konnten aufgrund der fehlenden Empirie nicht bestimmt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich gegenüber den Ergebnissen der Evaluationen der Vorgängerjahre keine grundsätzlichen Änderungen ergeben haben.

6 Wirtschaftlichkeit von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Durchschnittlich müssen für die jährliche Reduktion der CO_2-Emissionen um eine Tonne 15.000 Euro, für die jährliche Einsparung einer MWh End- bzw. Primärenergie 4.382 bzw. 4.514 Euro an Fördermittel eingesetzt werden. Über die Nutzungsdauer der geförderten Maßnahmen betrachtet, beträgt der Aufwand 647 Euro/t CO_2-Äq bzw. 198 Euro/MWh_{EEV} sowie 204 Euro/MWh_{PEV}. Insbesondere die Neubauten zeichnen sich durch eine vergleichsweise geringe Fördereffizienz aus, Sanierungen sind aus Sicht des Zuwendungsgebers hingegen wesentlich kostengünstiger. Im Vergleich mit den Förderjahrgängen 2018/2019 und 2020 verschlechtert sich die Wirtschaftlichkeit erheblich. Dies liegt zuvorderst an der ab 2020 erhöhten Förderintensität sowie der strukturellen Verschiebung des Umsetzungsschwerpunktes hin zu Neubauten.

Abbildung 3: Fördereffizienzen von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)



Prognos und FIW 2022 © Prognos AG/FIW 2022

Wird die Beschäftigungseffizienz betrachtet, zeichnen sich Neubauten durch eine höhere Fördereffizienz aus. Insgesamt müssen zur Sicherung bzw. Schaffung eines Vollzeitarbeitsplatzes

11.663 Euro aufgebracht werden. Dies deutet auf einen klassischen Zielkonflikt hin: Neubauten aktivieren mehr Investitionen und damit Beschäftigungseffekte pro Fördereuro. Sie führen allerdings zu weniger Einsparungen pro Fördereuro als Sanierungsmaßnahmen, da die zusätzlich erzielbaren Einsparungen gegenüber den Anforderungen an Neubauten nach Gebäudeenergiegesetz (GEG) vergleichsweise gering sind. Sollen mehr Beschäftigungseffekte erzielt werden, verschlechtert sich damit die energie- bzw. emissionsbezogene Fördereffizienz und umgekehrt.

7 Bewertung von EBS WG im Förderjahrgang 2021 (1. Halbjahr)

Insgesamt sind die Förderprogramme EBS WG geeignet und ursächlich dafür, die mit ihnen verfolgten Zielsetzungen zu erreichen. Sie lösen die angestrebten Wirkungsfolgen aus und regen Investitionen für Effizienzmaßnahmen im Gebäudebereich an. Dies erfolgt unter Einbeziehung der Beiträge zu den energie- und klimapolitischen Zielen der Bundesrepublik mit einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand. Deutlich zeigt sich eine strukturelle Verschiebung des Nachfrageschwerpunkts hin zu Neubauten, die trotz der Zunahmen der Nachfrage zu geringeren Einsparungen im Vergleich mit den vorhergehenden Förderjahrgängen führt. Zudem schlagen sich die Änderungen am Programm (Fördergegenstände, Förderintensität) in einer sinkenden Wirtschaftlichkeit der Förderung nieder. Insbesondere bei Neubauten kommt es jedoch zu einem Zielkonflikt, wenn die Fördereffizienzen betrachtet werden, da Neubauten mehr Investitionen und Beschäftigungseffekte pro Fördereuro aktivieren, jedoch zu weniger Energie- bzw. THG-Einsparungen pro Fördereuro als Sanierungen führen.

Aus diesen Gründen werden Optimierungspotenziale gesehen, die ggf. zukünftig im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) aufgegriffen werden könnten. Hierbei handelt es sich insbesondere bei den Komplettsanierungen/Neubauten darum, gezielt die Gebäude mit dem höchsten Einsparpotenzial zu fördern und zudem ggf. das Anforderungsniveau sowie die Effizienzhaus-Standard-Stufen in der Förderung anzupassen. Ebenfalls könnte das Anforderungssystem insgesamt neuen Herausforderungen angepasst werden.

Hinsichtlich der Einzelmaßnahmen ist die Erhöhung der Fördersätze bzw. deren Bindung an das Einsparpotenzial zu diskutieren, um insbesondere die Wirtschaftlichkeit als eines der wesentlichen (Sanierungs-)Hemmnisse abzubauen. Ebenso sind ggf. technische Anforderungen anzupassen sowie systemische Sanierungsansätze/Maßnahmenkombinationen zu stärken.

Ihre Ansprechpartner bei Prognos

Dr. Stephan Heinrich
Prinzipal
Telefon: +41 61 32 73-362
E-Mail: stephan.heinrich@prognos.com

Nora Langreder
Projektleiterin
Telefon: +49 30 5200 59-254
E-Mail: nora.langreder@prognos.com

Impressum

Evaluation der Förderprogramme EBS WG im Förderzeitraum 2021 (1. Halbjahr)

Evaluation der Förderprogramme „Energieeffizient Bauen und Sanieren“ für Wohngebäude (EBS WG) als Teil des CO2-Gebäudesanierungsprogramms des BMWi im Förderzeitraum 2018 bis 2021

Erstellt im Auftrag von

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
11019 Berlin
Telefon: + 49 (0) 30 18 615 - 0
E-Mail: poststelle@bmwi.bund.de
www.bmwi.de

Bearbeitet von

Prognos AG
St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel
Telefon: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/Prognos_AG

Forschungsinstitut für Wärmeschutz e. V. München
Lochhamer Schlag 4
82166 Gräfelfing
Telefon: +49 89 8 58 00 0
Fax: +49 89 8 58 00 40
E-Mail: info@fiw-muenchen.de
www.fiw-muenchen.de

Autoren

Dr. Stephan Heinrich (Prognos AG),
Nora Langreder (Prognos AG),
Christoph Thormeyer (Prognos AG),
Anna-Maria Grodeke (Prognos AG),
Markus Hoch (Prognos AG),
Prof. Dr. Andreas Holm (FIW München),
Carolin Kokolsky (FIW München)
Benedikt Empl (FIW München)

Kontakt

Dr. Stephan Heinrich (Projektleitung)
Telefon: +41 61 32 73-362
E-Mail: stephan.heinrich@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG Bildnachweis(e): Fotolia - Friedberg

Stand: April 2022
Copyright: 2022, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG/FIW München. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG/des FIW München.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG/FIW München (2022): Kurzfassung der Evaluation der Förderprogramme EBS WG im Förderzeitraum 2021 (1. Halbjahr). Basel/München.