

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur
Änderung des Gebäudeenergiegesetzes

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 12.05.2023

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über 2,2 Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Das vorliegende Gesetz soll ein schnelles Umsteuern im Bereich der Gebäudewärme in Deutschland auslösen. Ziel ist es, die Klimaziele zu erreichen und die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen zu reduzieren. Das Ziel soll erreicht werden, in dem künftig grundsätzlich nur noch Heizungen verbaut werden, die mit mindestens 65 Prozent Erneuerbaren Energien betrieben werden. Diese Regelungen sollen ab dem 1.1.2024 in Kraft treten und ausschließlich für neu eingebaute Heizsysteme gelten. Eine Verschärfung der Regelungen zum Ausbau bestehender Systeme ist nicht vorgesehen. Dies bedeutet, dass installierte Heizsysteme weiterhin genutzt und repariert werden dürfen, bis sie entweder kaputt gehen oder die bereits bestehende 30-Jahres-Frist abläuft.

Die Vorschriften zur Erreichung des 65 Prozent-Ziels sind technologieoffen gestaltet. Das heißt, dass es eine Vielzahl von Erfüllungsoptionen gibt. Neben der vieldiskutierten Wärmepumpe und Wärmepumpen-Hybridheizungen kann auch der Anschluss an ein Wärmenetz, eine Stromdirektheizung, eine solarthermische Anlage oder eine Heizung, die mit Biomasse oder grünem oder blauem Wasserstoff betrieben wird, zur Erfüllung der Vorgaben eingebaut werden. Ersatzmaßnahmen sind nicht zulässig.

Die Vorschriften richten sich grundsätzlich an alle Gebäudeeigentümer, seien es Privatpersonen, kommerzielle, gemeinnützige oder genossenschaftliche Bauträger, Unternehmen oder die öffentliche Hand. Sie gelten sowohl für Neubauten, wie auch für Umrüstungen im Bestand. Für die Bürger ergibt sich nach den Berechnungen des Ministeriums ein zu erwartender jährlicher Erfüllungsaufwand von 9,157 Milliarden Euro bis 2028 und ab 2029 5,039 Milliarden Euro. Dabei handelt es sich um die zu erwartenden Mehrkosten gegenüber bestehenden Heizsystemen. Diesen Investitionskosten stehen langfristige Einsparungen gegenüber, die jährlich auf circa 11 Milliarden Euro geschätzt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt grundsätzlich die sozialpolitische Flankierung des Gesetzes. Als größter Sozialverband Deutschlands äußern wir uns ausschließlich zu den sozialpolitischen Aspekten des Vorhabens.

Die Aufschlüsselung des Erfüllungsaufwandes im einleitenden Teil des Gesetzesentwurfs zeigt, mit welchen (Mehr-)Kosten die Bürger durch die neuen Regelungen belastet werden.

Das Aufbringen dieser Investitionsmittel überfordert viele Menschen finanziell. Jüngste Studien haben ergeben, was wir aus den Schilderungen unserer Mitglieder bereits wussten: Eigenheimbesitzer sind nicht zwangsläufig reich. Im Gegenteil: Es gibt einen signifikanten Anteil von 12,8 Prozent, die komplett ohne eigenes Finanzvermögen sind. Die Hälfte der Eigenheimbesitzer besitzen gerade einmal 34.500 Euro, welche sie für den Umbau ihres Hauses ebenso einsetzen müssen, wie für ihre Alterssicherung und Bestattung.¹ Damit die Kosten der Wärmewende sozial verträglich verteilt werden, braucht es aus Sicht des VdK ein verlässliches und zielgenaues soziales Förderregime. Ein entsprechender Vorschlag ist nicht Teil des hier vorliegenden Gesetzesentwurfes, muss aber schnellstmöglich vorgelegt werden.

Es braucht zudem Ausnahmeregelungen, wie sie in diesem Entwurf bereits vorgesehen sind. Insofern begrüßt der VdK die Berücksichtigung der „unbilligen Härten“, wobei diese nicht weit genug gehen. Die Gruppe der Transferleistungsbezieher erscheint uns aus finanzieller Sicht die korrekt abgegrenzte Gruppe. Ebenso ist die Ausnahme von hochbetagten Personen gerechtfertigt. Für diese Menschen sind die Investitionen weder wirtschaftlich sinnvoll, noch, in den meisten Fällen, organisatorisch handhabbar. Die vorgeschlagene Altersgrenze von 80 Jahren diskriminiert den ärmeren Teil der Bevölkerung, der eine signifikant geringere Lebenserwartung hat.² Aus diesem Grunde schlagen wir eine Altersgrenze von 75 Jahren vor. Arme Menschen sind aufgrund ihrer langjährigen, zumeist physisch belastenden Erwerbsbiographie bereits in früheren Jahren gesundheitlich derart beeinträchtigt, dass sie mit der Organisation der Baustelle sowie dem damit verbundenen Lärm und Dreck über die Grenzen ihrer Belastbarkeit gefordert würden.

Eine weitere Gruppe, deren Ressourcen nicht für den Austausch eines Heizsystems ausreichen, sind Pflegebedürftige. Diesen Personen ist gutachterlich bescheinigt worden, dass sie sich nicht mehr selbst versorgen können. Vielfach handelt es sich dabei um demente und bettlägerige Menschen, jüngere Pflegebedürftige sind meist Menschen mit komplexen Formen der Behinderung. Diesen Personen ist häufig weder zuzumuten, eine Entscheidung mit einer solchen Tragweite zu treffen, noch Handwerker bei der Durchführung ihrer Arbeit zu beaufsichtigen. Vielmehr würden sie durch massive Umbauarbeiten in ihrer häuslichen Umgebung nachhaltig beeinträchtigt. Aus diesem Grunde empfehlen wir diese Gruppe ebenfalls von der Verpflichtung auszunehmen. Genauso wie bei der Gruppe der Hochbetagten erscheint es aus unserer Sicht sachgerecht, die Pflicht zu einem Wechsel einer gesamten Heizungsanlage auf die Personen zu übertragen, die der betreffenden Gruppe in ihrer Häuslichkeit nachfolgen. Hierbei erscheint uns die angestrebte Frist von 2 Jahren nachvollziehbar.

Der VdK begrüßt darüber hinaus die Regelungen zum Schutz von Mietern durch eine Begrenzung der Modernisierungsumlage und Verpflichtungen zur Betriebsprüfung von Wärmepumpen. Teilweise gehen diese Regelungen allerdings nicht weit genug.

¹ Vgl.: Paritätische Forschungsstelle: Kurzexpertise: Einkommen und Vermögen der Eigentümer*innen von Immobilien, März 2023, online abrufbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Sozialpolitik/doc/Parit%C3%A4t-Kurzexpertise_Einkommen-Verm%C3%B6gen-Immo-Besitzende.pdf

² Vgl.: Hans-Böckler-Stiftung: Böckler Impuls, Ausgabe 02/2018, S.2, online abrufbar unter: https://www.boeckler.de/data/impuls_2018_02_2a.pdf

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2.1. Länderregelung (§ 9a GEG)

An dieser Stelle wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, über das Gesetz hinausgehende Anforderungen an die Erzeugung und Nutzung von Strom oder Wärme sowie Kälte aus erneuerbaren Energien zu stellen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Aus Sicht des VdK sollten die Länder nur dann über das Gesetz hinausgehende Regelungen treffen dürfen, wenn sie gleichzeitig dazu Förderprogramme auflegen, die eine soziale Abfederung dieser weitergehenden Maßnahmen sicherstellen. Mit den vorliegenden und etwaigen weiteren Regelungen auf Länderebene wird in das durch das Grundgesetz geschützte Recht auf Eigentum eingegriffen. Dies ist unter der Berücksichtigung der grundgesetzlichen Verpflichtung, Eigentum zum Wohle der Allgemeinheit zu gebrauchen, richtig. Umso wichtiger ist es in solchen Fällen, diese Eingriffe sozial auszutarieren. Dazu sind die Länder, denen an dieser Stelle Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt werden, aus Sicht des VdK im Rahmen dieses Gesetzes explizit zu verpflichten.

2.2. Wartung und Instandhaltung (§ 60 GEG)

Die eingefügten Regelungen zur Betriebsprüfung von Wärmepumpen schließen die Lücke zu den vorgeschriebenen Betriebsprüfungen für Heizungsanlagen mit Verbrennungsprozessen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Einführung dieser Vorschriften ist im Sinne des Mieterschutzes aus Sicht des VdK sehr wichtig. Es ist wichtig sicherzustellen, dass Mieter durch den Wechsel eines Heizungssystems nicht schlechter gestellt werden. Die energieeffiziente Nutzung aller Heizungsanlagen wirkt sich unmittelbar auf die Heizkosten aus und muss deswegen überprüft werden. Aus Sicht des VdK muss dies auch für Mieter in Gebäuden mit weniger als sechs vermieteten Wohnungen gelten, die nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf keine solchen Prüfungen erwarten dürfen.

2.3. Anforderungen an Heizungsanlagen (§ 71 GEG)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind der Kern der Gesetzesreform. In § 71 wird geregelt, dass grundsätzlich ab dem 1.1.2024 bei Einbau oder Neu-Aufstellung eine Heizung gewählt werden muss, die mit mindestens 65 Prozent Erneuerbaren Energien betrieben wird. In den einzelnen Teilen des Gesetzes werden die Erfüllungsoptionen und die jeweiligen Anforderungen, Übergangsfristen sowie Regelungen für Wohneigentumsgemeinschaften und zum Schutz von Mietern festgehalten. Zu den einzelnen Unterpunkten wird separat Stellung genommen.

2.3.1. Übergangsfristen bei Heizungshavarien (§ 71i)

Der Ausfall einer Heizung stellt alle Eigenheimbesitzer vor eine große Herausforderung. Ganz besonders betroffen sind dabei aber hochbetagte Menschen. Ihnen ist es weder finanziell noch organisatorisch zumutbar, einen solch fundamentalen Wechsel an ihrem Eigentum vorzunehmen. Zudem ist es bei dieser Gruppe besonders wahrscheinlich, dass sie eine zu erwartende Amortisierung eines neuen Heizsystems nicht erleben werden. Aus diesem Grunde sieht der Gesetzesentwurf an dieser Stelle eine unbefristete Ausnahme für Eigentümer älter als 80 Jahre vor.

Bewertung des Sozialverbands VdK

In Anbetracht der großen Lebenserwartungsunterschiede zwischen armen und reichen Menschen hält der VdK die Grenzsetzung beim Alter von 80 Jahren für diskriminierend gegenüber armen Menschen. Profitieren würden von dieser Regel überproportional jene, zumeist reiche, Menschen höheren Alters, die die entsprechende Grenze überhaupt erreichen. Ausweilich des Sozioökonomischen Panels hatten Menschen mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens im Zeitraum zwischen 1992–2016 eine bis zu 8 Jahre geringere Lebenserwartung als ihre Altersgenossen mit sehr hohen Einkommen. So erreichten diese ärmeren Männer ein durchschnittliches Alter von 71,0 Jahren und die ärmeren Frauen 78,4 Jahre. Eine signifikante Loslösung der Korrelation zwischen Einkommen und früherem Sterbealter ist auch nach dieser Erhebung nicht anzunehmen. Der Blick auf die durchschnittlichen Lebenserwartungen zeigt, dass arme Menschen somit mit großer Wahrscheinlichkeit in ihren letzten Lebensjahren unmittelbar von den Vorschriften zum Heizungstausch betroffen wären. Aus diesem Grunde schlägt der VdK eine Herabsetzung der Altersgrenze auf 75 Jahre vor.

Sachgerecht erscheint es dem VdK, dass nach einem Eigentümerwechsel der neue Eigentümer innerhalb von zwei Jahren die allgemeinen Anforderungen nach den §§ 71 bis 71m einzuhalten hat.

2.3.2. Regelungen zum Schutz von Mietern (§ 71o)

Die Regelungen zum Schutz von Mietern sollen eine Lenkungswirkung entfalten, damit Vermieter sich für möglichst energie- und damit kostensparende Heizungen entscheiden. Um dies zu erreichen, werden die vom Mieter zu tragenden Verbrauchskosten gedeckelt. Ziel ist es, Mieter vor der Übertragung des Preisrisikos, die der Einsatz biogener Ersatzkraftstoffe birgt, zu schützen. Zudem werden Grenzen der Umlagefähigkeit von Kosten eingezogen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Aufnahme expliziter Regelungen zum Schutz von Mietern begrüßt der VdK. Da Mieter in der Regel keinen Einfluss auf die Entscheidungen ihrer Vermieter haben, sind sie im Laufe dieses Prozesses der Wärmewende besonders zu schützen. Insofern unterstützt der VdK die Regelung aus § 71o (1), die eine Höchstpreisgrenze für die Mieter vorsieht, bei denen der Vermieter in ein Heizungssystem aus biogenem Brennstoff oder grünem und blauem Wasserstoff investiert hat, anstatt die im Energieverbrauch erwartbar preisgünstigeren Erfüllungsalternativen zu wählen. Da sich allerdings auch die Strompreise, die zur Berechnung

des Höchstpreises herangezogen werden, nicht ein Detail vorhersehen lassen, befürwortet der VdK eine Regelung die sich an den aktuellen Heizkosten orientiert und diese für die Zukunft fortschreibt.

Die Umlagefähigkeit der Kosten durch einen Heizungstausch sollte aus Sicht des VdK nicht gestattet werden. Die nach Absatz 1 und 2 vorgesehenen Möglichkeiten zur Mieterhöhung werden zur weiteren Verteuerung des Mietwohnraums in Deutschland beitragen. Der VdK fordert, dass der Vermieter die Kosten trägt, da er mit dem Einbau eines neuen Heizsystems in sein bestehendes Eigentum investiert und dessen Wert steigert. Eine Umlagefähigkeit auf die Mieter sollte unabhängig von der gewählten Erfüllungsoption ausgeschlossen werden.

2.3.3. Befreiungen (§ 102)

In § 102 wird der Umgang mit sogenannten unbilligen Härten definiert. Neben dem Einräumen der Möglichkeit, unbillige Härten im Einzelfall festzustellen, wird Eigentümern, die Transferleistungen beziehen das Recht gegeben, auf Antrag von den Anforderungen zum Heizungstausch befreit zu werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Pflicht zum Wechsel eines gesamten Heizungssystems stellt eine große Herausforderung dar. Diese Herausforderungen sollten von denen in dieser Gesellschaft getragen werden, die dazu in der Lage sind. Deshalb befürwortet der Sozialverband VdK ausdrücklich die Einführung von Regelungen, mit denen Menschen vor unbilligen Härten geschützt werden.

In Deutschland gibt es allerdings nicht nur große Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Kapazitäten, die Berücksichtigung finden sollten. Es gibt darüber hinaus Unterschiede im Hinblick auf die alltäglichen Ressourcen bis hin zu den kognitiven Fähigkeiten. So ist es neben hochaltrigen Menschen auch Pflegebedürftigen nicht zuzumuten den Prozess eines Heizungsaustauschs zu administrieren. Die VdK-Pflegestudie hat ergeben, dass 50,8% der Pflegebedürftigen zudem bereits über 80 Jahre alt sind, und so ohnehin durch § 71i geschützt werden sollen.³ Vielfach sind diese Menschen aber, unabhängig vom Alter, demenz, bettlägerig und/oder Menschen mit komplexen Behinderungen, die in den meisten Fällen nicht in der Lage wären, solche weitreichenden Entscheidungen zu treffen bzw. verschiedene Gewerke zu koordinieren oder zu beaufsichtigen. Im Gegenteil: Diese Menschen können durch eine Baustelle, die bei ihnen im Haus aufgestellt wird, nachhaltig beeinträchtigt werden. Aufgrund ihres Zustandes sind sie zudem in der Regel nicht einfach aus der eigenen Häuslichkeit zu entfernen, um in diesem Zeitraum notwendige Bauarbeiten durchzuführen. Die Pflegebedürftigkeit ist in aller Regel ein irreversibler Prozess, der mit Tode beendet wird. Dieser Prozess dauert im Durchschnitt 5–6 Jahre und sollte weder für die Betroffenen, noch für die pflegenden Angehörigen zusätzlich belastet werden. Aus diesem Grunde spricht sich der VdK dafür aus, dass auch die Hälfte der Pflegebedürftigen, die unter die Altersgrenze fallen, berücksichtigt wird. Aus Sicht des VdK sollte die Pflegebedürftigkeit als „unbillige Härte“ allgemein anerkannt werden und automatisch zu einer Befreiung führen. Dies könnte in § 102 (5) ergänzt werden, sodass es dann hieße:

³ Büscher, A. et al. (2021): 2. Zwischenbericht der VdK Pflegestudie – Zwischen Wunsch und Wirklichkeit; noch unveröffentlichtes Manuskript.

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden haben auf Antrag des Eigentümers von den Anforderungen nach § 71 zu befreien, sofern der Eigentümer Transferleistungen bezieht oder pflegebedürftig ist.

Die in diesem Absatz getroffene Befreiung für Empfänger von Transferleistungen begrüßt der VdK außerordentlich. Es gibt diese Gruppe von Menschen, die meist unverschuldet in Abhängigkeit geraten sind und trotzdem in ihrem Eigentum leben. Diese Menschen sind, manchmal auch nur temporär, unter keinen Umständen in der Lage, Investitionen zu tätigen. Sie von den Regelungen auszunehmen ist die einzige Möglichkeit zu verhindern, dass sie ihr eigenes Dach über dem Kopf verliehen und damit richtig.

3. Fehlende Regelungen

3.1. Haushaltsausgaben und Erfüllungsaufwand

In den einleitenden Passagen des Gesetzesentwurfs heißt es unter dem Haushaltsausgaben und Erfüllungsaufwand, dass das künftige Förderregime noch nicht ausgestaltet, jedoch ein Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln nicht zwingend sei. Demgegenüber stehen die Belastungen von über 9 Milliarden Euro für die Bürger. Viele von diesen Menschen brauchen bei einer Wärmewende, die sozialverträglich sein soll, gezielte finanzielle Unterstützung.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat massive Auswirkungen auf die Eigenheimbesitzer in diesem Land. Darunter befinden sich viele Menschen, denen nur sehr begrenzte finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Die geänderten Vorschriften zum Heizungsaustausch führen deswegen zu großen Verunsicherungen. Der Sozialverband VdK hat dies durch eine Flut von Zuschriften und Anfragen in all unseren Gliederungen gespürt. Die bloßen Ankündigungen eines sozial ausgestalteten Förderprogramms konnten die bestehenden Befürchtungen nicht beseitigen. Aus diesem Grunde fordert der VdK eine schnellstmögliche Realisierung eines sozial gestaffelten Förderprogramms. Wichtig ist dabei, dass das bisherige Prinzip der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEEG) nicht weiter verfolgt wird. Um eine sozial gerechte Förderkulisse zu realisieren, müssen das Einkommen und Vermögen der Antragsteller das einzige Kriterium für die Zusage und Höhe einer Förderung sein.

Die Förderkulisse sollte dabei so gestaltet sein, dass Menschen, denen keinerlei finanzielle Spielräume zur Verfügung stehen, bis zu 100 Prozent gefördert werden. Als praktikabel abgrenzbare Gruppe schlägt der VdK für die 100-Prozent-Förderung Menschen im Sozialleistungsbezug vor. Wenngleich für diese Menschen eine Ausnahme von der Regel bereits im Gesetz vorgesehen ist, sollten sich diese ebenfalls an der Wärmewende beteiligen können. Dies wäre es aus unserer Sicht sowohl im Interesse der Antragsteller, als auch im Interesse des Klimaschutzes, zumal die Errichtung solcher Anlagen in § 1 (3) als im überragenden öffentlichen Interesse definiert wird.

Aber auch für Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen und Vermögen sind die zu erwartenden Mehrkosten bei einem Wechsel des Heizsystems und unter Umständen damit verbundenen Sanierungsarbeiten eine zu große finanzielle Belastung. Deshalb sollten auch

sie, entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, unterstützt werden. Im Umkehrschluss sollten die begrenzten Fördermittel nicht an jene Immobilienbesitzer gehen, die diese Investitionen selbst schultern können. Mitnahmeeffekte wie bei vergangenen Förderprogrammen verringern die Möglichkeiten genau die Menschen zu unterstützen, die sonst überfordert sind. Gefördert werden sollten für diese Gruppen auch Contracting-Modelle. Sie ermöglichen es Eigenheimbesitzern die Vorgaben zu erfüllen, ohne selbst viel Eigenkapital investieren zu müssen. Über diese Modelle sollte zudem zielgruppengerecht aufgeklärt werden.

Neben der finanziellen Förderung ist darauf hinzuwirken, dass ältere Menschen, die aktuell häufig von der Kreditvergabe ausgeschlossen sind, Zugang zu einer Kreditförderung erhalten. Hierzu bedarf es spezieller Vorkehrungen bei der Ausgestaltung der Kreditförderlinie und Vorgaben an die KfW beziehungsweise an die jeweiligen Hausbanken, die die Kreditförderungen im Namen der KfW abwickeln. Ohne eine solche Ergänzung wäre eine große Gruppe von Menschen von einem wesentlichen Teil des geplanten Förderkonzepts ausgeschlossen. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden.

Darüber hinaus hält der VdK es für zwingend notwendig, die Mittel für eine sozial gestaffelte Förderung in den Haushalt einzustellen. Überlegungen, die entsprechenden Fördermittel ausschließlich aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTFG) bereitzustellen, drohendem Anspruch an eine sozial ausgerichtete Förderkulisse zu widersprechen, da die Verwendung der Mittel Auflagen unterliegt. Der VdK befürchtet, dass § 2a KTFG nur Förderungen zulässt, die den Fokus auf den klimapolitischen Nutzen bei der Verwendung der Mittel zulässt. Wie bereits angedeutet, sollte die Förderung aber an sozialen Kriterien ausgerichtet sein.

Zu einem konstruktiven Austausch über die Ausgestaltung eines sozial gestaffelten und subjektorientierten Förderprogramms steht der Sozialverband VdK als Ansprechpartner sehr gerne zur Verfügung.