

Hentrich, Steffen

Article

Klimaschutzpolitik im Wohnungssektor: Wirkungsdefizite und Handlungsbedarf

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Hentrich, Steffen (2001) : Klimaschutzpolitik im Wohnungssektor: Wirkungsdefizite und Handlungsbedarf, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 7, Iss. 11, pp. 267-273

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143128>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Fazit

Trotz der mangelnden Repräsentativität der oben dargestellten Daten lassen sie verschiedene Schlussfolgerungen zu. Die vorstehende Betrachtung zeigt, dass die „Schreckensmeldung“, in Ostdeutschland stünden weit mehr als 1 Mio. Wohnungen leer, differenziert zu sehen ist. Nur für ca. die Hälfte dieser Wohnungen im Bestand der Wohnungsunternehmen gilt, dass sie derzeit auf dem Markt angeboten werden, aber auf keine Nachfrage stoßen. Rechnet man die gerade in Sanierung befindlichen Wohnungen hinzu, die in absehbarer Zeit wieder auf dem Markt angeboten werden, so erhöht sich diese Zahl auf knapp zwei Drittel. Jede siebte leer stehende Wohnung befindet sich in einem so schlechten Zustand, dass sie gar nicht marktfähig ist. Es ist zu vermuten, dass dieser Anteil höher ausfiele, würde man den Wohnungsbestand mit einbeziehen, der nicht von den GdW-Unternehmen bewirtschaftet wird.

Aus den Umfragedaten geht auch hervor, dass während Sanierungs- und Veräußerungsaktivitäten Wohnungen der Wohnungsunternehmen naturgemäß leer stehen und nicht vermietet werden kön-

nen: Für immerhin ein Viertel der leer stehenden Wohnungen trifft dies zu. Der Umfang dieser besonders in den größeren Städten ausgeprägten Aktivitäten belegt, dass die Unternehmen sich darum bemühen, ihr Wohnungsangebot dort attraktiver zu gestalten und Alternativen zu Abriss und Rückbau wahrzunehmen.

Den Daten der GdW-Umfragen lässt sich ferner entnehmen, dass der Leerstand seit 1998 insgesamt weiter leicht angewachsen ist. Angesichts dieser Zunahme, des nach wie vor unerledigten Problems verfallender Häuser mit unbewohnbaren Wohnungen und angesichts der politischen Empfehlungen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ hat sich die Bundesregierung entschlossen, für den Zeitraum 2002-2009 ein Programm „Stadtumbau Ost“ in Kraft zu setzen.¹⁸ Wünschenswert wäre für dieses Programm, dass es die Städte in Stand setzt und ihnen Spielraum lässt, auf ihre spezifische Problemlage mit einer hierauf zugeschnittenen Strategie zu reagieren.

Peter Franz
(pfr@iwh-halle.de)

Klimaschutzpolitik im Wohnungssektor: Wirkungsdefizite und Handlungsbedarf

Energiesparmaßnahmen im Wohnungssektor können erheblich zur Treibhausgasreduzierung beitragen. Trotz dieser Potentiale sind die Kohlendioxid-Emissionen der Haushalte in den vergangenen Jahren weiter gestiegen. Daran hat auch die Vielzahl der umweltpolitischen Maßnahmen nichts geändert. Vielmehr wurde die Wirkung von Energiesparvorschriften und Förderprogrammen überschätzt und zu wenig Augenmerk auf die Hemmnisse gelegt, die eine systematische Energieeinsparung verhindern.

Da Risiken des Treibhauseffekts in den gegenwärtigen Heizenergeträgerpreisen kaum Niederschlag finden, reichen die vorhandenen preislichen Energiesparanreize für einen wirksamen Klimaschutz nicht aus. Die ohnehin geringen Anreizeffekte der niedrigen Ökosteuersätze auf Heiz-

energeträger werden durch wohnungsmarktspezifische Wirkungsbrüche weiter reduziert. Oft unterbleiben selbst wirtschaftlich vertretbare Energiesparmaßnahmen. Der Wirkung von Wärmeschutzstandards und Förderprogrammen sind hier zwangsläufig enge Grenzen gesetzt.

Notwendig ist daher ein Maßnahmenpaket, das bei Anbietern und Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt gleichermaßen Anreize setzt. Ein schrittweiser Anstieg der Ökosteuer auf Heizenergeträger, eine geringere Wohnungsmarktreglementierung und Maßnahmen zur Erhöhung der Energieverbrauchstransparenz vergrößern die Energiesparanreize für beide Marktseiten.

¹⁸ Vgl. Pressemeldung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 163/01 vom 29.6.2001.

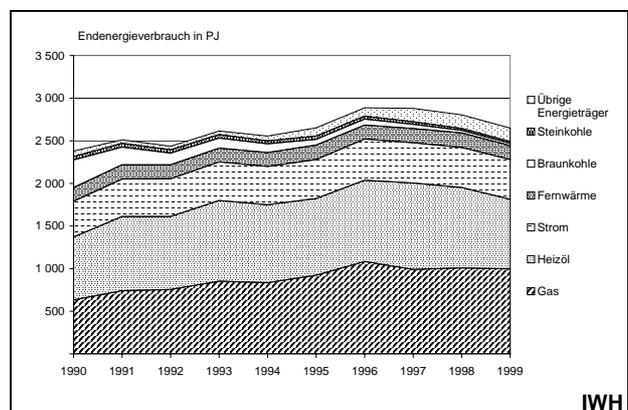
Hohe Energiesparpotentiale, geringe Nutzung

Fast 40% des Endenergieverbrauchs in Deutschland entfallen auf die Beheizung und Warmwasserversorgung von Gebäuden. Allein für die Raumwärmeerzeugung privater Haushalte werden 23% der Endenergieträger eingesetzt.¹⁹ Dabei bestehen gerade im Wohnungssektor umfangreiche technische und wirtschaftliche Energiesparpotentiale. Während der Einsatz moderner Baumaterialien und -technik im Neu- und Ausbaubereich den Zuwachs des Energieverbrauchs begrenzt, sind im Gebäudebestand deutliche Verbrauchssenkungen realisierbar. Durch bauliche Veränderungen können je nach Baualter der Gebäude Energieeinsparungen zwischen 35% und 75% erreicht werden. Durch Modernisierungen der Heizungsanlagen lassen sich um 20% bis 25% niedrige Brennstoffverbräuche gegenüber einzelnen Altanlagen erzielen.²⁰ Bei Kopplung an ohnehin notwendige Bestandsinvestitionen ist bei den gegenwärtigen Energiepreisen eine Refinanzierung vieler Investitionen allein über die Energiekostensparnisse möglich. Einige Energiesparmaßnahmen amortisieren sich auch bei ungekoppelter Ausführung innerhalb der ökonomischen Nutzungsdauer der Gebäudeteile.²¹

Die tatsächliche Entwicklung der Energieverbrauchs- und Emissionsbilanz der privaten Haushalte weist jedoch auf eine geringe Ausnutzung der vorhandenen Potentiale hin. Sowohl der Energieverbrauch als auch die Kohlendioxid-Emissionen sind seit 1990 weiter gestiegen (vgl. Abbildung). Obwohl sich die Verbrauchsstruktur im Laufe der neunziger Jahre weiter zugunsten weniger kohlendioxidintensiver Endenergieträger verschob²²,

fürte die absolute Verbrauchssteigerung zu einer sechsprozentigen Zunahme der Kohlendioxid-Emissionen privater Haushalte.²³ Die mit wachsender Haushaltszahl und steigenden Einkommen einhergehende Zunahme der Pro-Kopf-Wohnfläche hat die bislang erreichten Energieeinsparungen überkompensiert. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass auch unter Nutzung der vorhandenen wirtschaftlichen Energiesparmöglichkeiten erst ab dem Jahr 2005 mit einem Absinken des Raumwärmebedarfs zu rechnen ist.²⁴

Abbildung:
Endenergieverbrauch der privaten Haushalte in Deutschland 1990 bis 1999



Quelle: AG Energiebilanzen 2001.

Klimapolitischer Instrumentenmix im Wohnungssektor

Um ihren klimapolitischen Zielen im Gebäude- und Wohnungssektor gerecht zu werden, stützen sich die Bemühungen der Bundesregierung auf ein breites Umweltinstrumentarium (vgl. Übersicht). Bereits als Reaktion auf die Erdölkrise in den siebziger Jahren wurden auf der Grundlage des „Energiespargesetzes“ von 1976 die Wärmeschutz-Verordnung, die Heizungsanlagen-Verordnung, die

¹⁹ Vgl. HILLE, M.: Wärmeversorgung von Gebäuden – Stand und Entwicklung von Nachfrage und Angebot. Berichte des Bremer Energieinstituts, 1999, S. 6.

²⁰ Vgl. KLEEMANN, M.; KUCKUCKSHINRICH, W.; HECKLER, R.: Kohlendioxid-Reduktionen und Beschäftigungseffekte im Wohnungssektor durch das Kohlendioxid-Minderungsprogramm der KfW. Eine modellgestützte Wirkungsanalyse. Jülich 1999, S. 8.

²¹ Dies trifft etwa für die nachträgliche Wärmedämmung von Heizungs- und Warmwasserrohren oder der obersten Geschossdecke und der Kellerdecke zu. Vgl. FEIST, W.: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausgewählter Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand. Darmstadt 1998, S. 178.

²² Der Anteil fester Brennstoffe mit hohem Kohlendioxid-Emissionsfaktoren (Stein- und Braunkohle) hat seit 1990 um fast 90% abgenommen und betrug im Jahr 1999 nur

noch 1,7%. Der Anteil des Heizöls nahm zunächst zu, ist jedoch inzwischen auf sein Ausgangsniveau zurückgekehrt. Während der Strom- und Fernwärmeanteil nahezu konstant blieb, war beim Erdgas ein Zuwachs von 51% zu verzeichnen. Quelle: AG Energiebilanzen, 2001.

²³ BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2000): Energie Daten 2000.

²⁴ Vgl. KLEEMANN, M.; HECKLER, R.; KOLB, G.; HILLE, M.: Die Entwicklung des Wärmemarktes für den Gebäudesektor bis 2050. Jülich 2000, S. 16 f.

Übersicht:

Klimapolitische Instrumente im Wohnungssektor

Instrumententyp	Bezeichnung	Erläuterung
Auflagen	DIN 4108	<ul style="list-style-type: none"> • Regelt Mindestwärmeschutz von Bauteilen zur Vermeidung bauphysikalischer Schäden.
	Wärmeschutz-Verordnung (WSVO 95)	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung Grenzen des Heizenergieverbrauch und entsprechender maximaler Wärmedurchgangskoeffizienten der Bauteile. • Wärmebedarfsausweis für Neubauten • Anforderungen gelten bei umfangreichen Modernisierungsarbeiten (ab 20% der jeweiligen Bauteilfläche) auch für den Gebäudebestand
	Heizungsanlagen-Verordnung (HeizungsanlagenVO 94)	<ul style="list-style-type: none"> • Fixierung des Stand der Heizungstechnik und Heizungsregeltechnik • Anforderungen zur Modernisierung veralteter Heizungsanlagen und zur Begrenzung des Betriebsstromverbrauchs
	Kleinf Feuerungsanlagen-Verordnung (Kleinf FeuerungsanlagenVO 92)	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzwerte für Abgasverluste von Öl- und Gasfeuerungsanlagen
	Energiespar-Verordnung (EnVO 2001) (laufendes Gesetzgebungsverfahren)	<ul style="list-style-type: none"> • Primärenergiebedarfsgrenzwerte für Neubauten • Einbeziehung der bisherigen Vorschriften der HeizungsanlagenVO • Bedingte Anforderungen und Nachrüstpflichten im Gebäudebestand • Energiebedarfsausweis für Neubauten und Altbauten bei „wesentlichen Änderungen“
	Verordnung zur Erfassung von Heizkosten (HeizkostenVO 89)	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschriften zur Pflicht und Ausstattung der Verbrauchserfassung sowie über die Pflicht zur verbrauchsabhängigen Kostenverteilung
	Verordnungen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • u.a. „Hamburgisches Klimaschutzgesetz“, Verschärfung der Wärmeschutzbestimmungen in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg. • Bauleitplanung, Gemeindeordnungen, vertragliche Regelungen bei Gemeindegrundstücken
Förderpolitik	EU/Bundesebene	<ul style="list-style-type: none"> • EU-Förderprogramm zur Gebäudewärmedämmung • KfW-Programm zur Kohlendioxideinsparung (alte Bundesländer) • Mittel des KfW-Wohnungsmodernisierungsprogramms (neue Bundesländer) • KfW-Kohlendioxid-Gebäudesanierungsprogramm • KfW-100000-Dächer-Solarstromprogramm • KfW-Programm zur Förderung erneuerbarer Energien • Öko-Zulage für energieeffiziente Haustechnik und Solaranlagen Rahmen der Eigenheimförderung
	Landesebene	<ul style="list-style-type: none"> • 38 Förderprogramme für regenerative Energien, rationelle Energienutzung und Energieeinsparung auf Länderebene
Abgaben	Ökologische Steuerreform	<ul style="list-style-type: none"> • einmalige Mineralölsteuererhöhung (Heizöl 4Pf/l, Erdgas 0,32 Pf/kWh), • Stromsteuer 2Pf/kWh, jährliche Anhebung um 0,5 Pf/kWh bis 2003

Kleinf Feuerungsanlagen-Verordnung und die Verordnung zur Erfassung von Heizkosten erlassen. Gemeinsames Merkmal der Verordnungen ist eine gesetzlich fixierte Wirtschaftlichkeitsklausel. Im Zeitverlauf sind wiederholt Anpassungen an den Stand der Technik vorgenommen worden. Die aus der bisherigen Wärmeschutz-Verordnung und Hei-

zungsanlagen-Verordnung hervorgegangene Energieeinspar-Verordnung befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Neben den Maßnahmen des Bundes existieren gesonderte Regelungen auf der Ebene einzelner Länder und Kommunen.

Flankiert werden die ordnungsrechtlichen Vorgaben durch eine Reihe von Förderprogrammen,

die sowohl im Neubau- als auch im Altbereich eine finanzielle Unterstützung zusätzlicher Energiesparmaßnahmen vorsehen. Den Förderkatalog des Bundes ergänzt eine Vielzahl spezifischer Länderprogramme. Schließlich soll auch die „Öko-steuer“ auf Heizenergieträger zur Energieeinsparung im Raumwärmebereich beitragen. Ein zeitlich gestaffelter Anstieg der Steuersätze wie bei Strom und Kraftstoffen ist jedoch bislang nicht vorgesehen.

Die Politik setzt große Erwartungen in diesen Instrumentenverbund. Während mit den ordnungsrechtlichen Vorgaben die Einhaltung eines Mindestwärmeschutzniveaus und technisch determinierter Energieverbrauchsgrenzen erreicht werden soll, stellt die Energiesparförderung auf eine Verbesserung des Normenvollzugs und die Initiierung einer vom Ordnungsrecht nicht gewährleisteten Umweltschutzdynamik ab. Hinzu tritt der Anspruch, durch Förderprogramme einen Beitrag zur Milderung wirtschaftlicher Anpassungsprobleme und distributiver Härten zu leisten. Die Dämpfung der Kostenbelastung zielt auf den Abbau interessenpolitischer Widerstände und damit auf die politische Durchsetzbarkeit der ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Daneben betont die Bundesregierung die Stützfunktion der Fördermaßnahmen für Konjunktur und Beschäftigung im Bausektor. Schließlich soll die steuerliche Belastung der Heizenergieträger Anreize zum sparsamen Umgang mit Heizenergie und zum Einsatz von Energieträgern mit geringer klimaschädlicher Wirkung setzen.

Zu hohe Erwartungen in die Wirksamkeit der Maßnahmen

Angesichts der ehrgeizigen Klimaschutzziele der Bundesregierung reicht die Effektivität dieses Instrumentenmix nicht aus. Insbesondere im Wohnungsbestand blieben beträchtliche Energiesparpotentiale ungenutzt.²⁵ Ernüchternd fällt auch die Bilanz hinsichtlich der Effizienz der im Betrieb befindlichen Heizungsanlagen aus.²⁶

²⁵ KLEEMANN, M. et al schätzen das gegenwärtige Verhältnis von tatsächlicher Einsparung bei Vollsanierung zur möglichen Einsparung bei Vollsanierung entsprechend der Wärmeschutz-Verordnung auf maximal 35%. Vgl. KLEEMANN, M.; HECKLER, R.; KOLB, G.; HILLE, M., a. a. O., S. 6.

²⁶ Eine bundesweite Untersuchung des Zentralverbandes deutscher Schornsteinfeger ergab eklatante Mängel bei alten und

Als Ursache wird hierfür vielfach der mangelnde Vollzug der Wärmeschutz- und Heizungsanlagen-Verordnung angegeben. Inzwischen ist davon auszugehen, dass die geltenden Wärmeschutz-Standards im Neubaubereich den Stand der Technik repräsentieren und daher im „Selbstvollzug“ eingehalten werden. Allerdings erfolgt nur in wenigen Fällen eine Prüfung der vorgeschriebenen Wärmeschutznachweise, sodass ein Überschreiten der rechnerischen Wärmebedarfswerte durch bauliche Ausführungsmängel nicht systematisch aufgedeckt wird.²⁷ Im Gebäudebestand steht die Baugenehmigungsfreiheit vieler Maßnahmen einer wirksamen Vollzugskontrolle entgegen. Dieses Manko wurde auch in der aktuellen Verordnungsnovelle nicht beseitigt.²⁸ Ökologisch unbefriedigend ist auch die zeitliche Starrheit der Standards, weshalb von den geltenden Verordnungen kaum Anreize zu umwelttechnischem Fortschritt erwartet werden können.²⁹ Auch der Entwurf der Energiespar-Verordnung 2001 enthält keine Ansätze zur Dynamisierung.

Geringe Energiesparanreize im Wohnungsbau

Die geringe Ausnutzung der vorhandenen Energiesparpotentiale ist jedoch keineswegs nur auf diese Defizite zurückzuführen. Eine entscheidende Rolle spielen vielmehr spezifische Eigenschaften des Wohnungsmarktes und Effekte der wohnungspolitischen Regulierung. Viele, bezogen auf die Heizkostenersparnis rentable Energiesparmaßnahmen sind für die Investoren nicht wirtschaftlich, da ihnen keine entsprechende Steigerungen der Immobilienrenten gegenüber stehen.

Besondere Bedeutung hat hierbei das mit dem Begriff des „Investor-Nutzer-Dilemmas“ um-

neuen Heizungsanlagen hinsichtlich der technischen Ausstattung, der Regelbarkeit und Dämmung von Rohrleitungen und Armaturen. Vgl. HILLE, M., a. a. O., S. 16 f.

²⁷ RÖMMLING, U.; VOGLER, I.: Evaluierung der Wärmeschutzverordnung' 95. Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. IEMB-Informationsblatt 17/99.

²⁸ Vgl. INSTITUT FÜR WOHNEN UND UMWELT: Guter Ansatz – schwache Standards: die neue Energiesparverordnung. Stellungnahme zum Kabinettsbeschluss vom 7. März 2001. Darmstadt.

²⁹ Vgl. LEHR, U.: Regelungen beim Heizenergieverbrauch der privaten Haushalte und Innovationen, Untersuchungen des RWI, H. 29. Essen 1999, S. 62 ff.

schriebene Auseinanderfallen von Kostenträger und Nutznießer der Energieeinsparungen. Während der selbstnutzende Wohnungseigentümer aufgrund der Aussicht auf geringere Energiekosten ein unmittelbares Interesse an optimalen Energie-sparmaßnahmen hat, ist dieser Anreizmechanismus im Mietwohnungsbereich wesentlich geringer ausgeprägt. Infolge der dem Kostenmietprinzip entlehnte Warmwasser- und Heizkostenabrechnung (Heizkostenverordnung) ist der Einfluss der Wärmeversorgungskosten auf das Wirtschaftlichkeitskalkül des Vermieters eingeschränkt. Es besteht kein kontinuierlicher Anreiz den baulichen Wärmeschutz zu verbessern und die bestehende Heizungstechnik optimal zu nutzen.

Die Rentabilität von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen wird über den sich am Wohnungsmarkt bildenden Mietpreis bestimmt. Das geltende Mietrecht reglementiert jedoch eine marktgerechte Anpassung der Mieten an den verbesserten energetischen Gebäudezustand und die damit verbundene Wohnwertsteigerung. Unerwünschte Konsequenzen für beide Marktseiten sind die Folge. Einerseits reduziert die Möglichkeit, Energiesparmaßnahmen direkt zurechenbare Kosten auf die Miete umzulegen (§13 Miethöhegesetz), die Wirtschaftlichkeitskontrolle der Maßnahmen. Die Folge sind Mietsteigerungen, die über die eigentliche Energiekostensparnis der Mieter hinausgehen können. Andererseits wird die Rentabilität von Investitionen, die mit einem hohen, nicht umlagefähigen Instandsetzungsaufwand verbunden sind, durch gesetzlichen Mietobergrenzen (Kappungsgrenze, Mietspiegel) beschränkt.³⁰ Sind Instandsetzungsmaßnahmen mangels freier Marktmietenbildung unwirtschaftlich, unterbleibt auch die energiesparende Modernisierung.

Unter diesen Bedingungen wirkt sich auch die Informationsasymmetrie zwischen Wohnungsanbietern und Nachfragern investitions-hemmend aus. Aufgrund des relativ komplexen Zusammenspiels bauphysikalischer und gebäudetechnischer Gebäu-

deparameter sind Käufer bzw. Mieter von Wohnraum nur begrenzt in der Lage, das Wohnungsangebot hinsichtlich der Energieverbrauchseigenschaften zu beurteilen. Bei sonst gleichen Eigenschaften (Wohnlage, Ausstattung etc.) richten die Wohnraumnachfrager ihre Zahlungsbereitschaft an einem erwarteten energetischem Qualitätsdurchschnitt aus. Der hieraus abgeleitete Marktpreis lässt das Angebot überdurchschnittlich energieeffizienter Wohnungen nicht zu. Demzufolge werden beim Bau und der Modernisierung von Wohngebäuden nur vergleichsweise leicht identifizierbare Energiespartech-niken installiert bzw. erfolgt der Wärmeschutz bestenfalls gemäß administrativer Auflagen. Zunächst teurere, langfristig jedoch kostensenkende, überdurchschnittlich energiesparende Gebäude und Wohnungen setzen sich am Wohnungsmarkt nicht durch.

Grenzen der Energiesparförderung

Fraglich ist indes, ob die Förderung von Energiesparmaßnahmen den Ausgleich für die fehlenden Energiesparanreize leisten kann. Subventionen sind grundsätzlich geeignet, die Kosten der Baumaßnahmen bzw. Heizungsinstallationen zu reduzieren. Dennoch besteht nur dann ein Anreiz die gesetzlichen Standards einzuhalten, wenn die Förderung einen vollständigen Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile gewährleistet oder die notwendigen Maßnahmen ohnehin wirtschaftlich sind.

Standardüberschreitende Energiesparmaßnahmen setzen hingegen einen weitergehenden Nachteilsausgleich voraus. Daher bilden die Mindestanforderungen des jeweiligen Förderprogramms stets die Obergrenze der Energiesparaktivitäten. Dynamische Wirkungen zeigt die Förderung nicht. Wenn keine vollständige Nachteils-kompensation erfolgt, bleibt der Anreiz zur Umgehung der Wärmeschutzstandards bestehen.

Im Neubaubereich entsprechen die Standards der aktuellen Wärmeschutz- bzw. der geplanten Energiespar-Verordnung bereits dem Stand der Technik und sind daher wirtschaftlich vertretbar. Hier würde eine Förderung ohne normüberschreitende Kriterien zwangsläufig Mitnahmeeffekte hervorrufen. Die ursprünglich beabsichtigte Lenkungswirkung verpufft und die Förderprogramme werden zu einer reinen Baukonjunkturstütze degradiert. Zudem wächst die Gefahr eines Investi-

³⁰ Mit der ab September 2001 in Kraft tretenden Mietrechtsnovelle wird die Kappungsgrenze (prozentuale Grenze für Mieterhöhungen) von 30% auf 20% gesenkt. Obergrenze der Mieterhöhungen bleibt allerdings die ortsübliche Vergleichsmiete, in der Energieverbrauchskriterien keine konsequente Berücksichtigung finden.

tionsattentismus der Investoren. Selbst rentable Energiesparinvestitionen werden von der Dauer und dem Umfang der Förderung abhängig gemacht.³¹

Auch die gesamtwirtschaftliche Aufteilung der Mittel ist mit dem gegenwärtigen Instrumentarium unter Effizienz Gesichtspunkten nur unbefriedigend gelöst. Bei den üblicherweise eng definierten Förderrichtlinien werden die Investoren veranlasst, die Energieeinsparung in zuschussfähiger Weise mit oftmals vordefinierten Technologien und nicht zwingend nach kostenminimalen Gesichtspunkten durchzuführen. Zudem ist es schwierig, den Einsatz der knappen Fördermittel gezielt auf Maßnahmen mit dem günstigsten Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Energieeinsparung auszurichten.

Letztlich wird ein ökologisch kontraproduktiver Effekt bei der Beurteilung von Energiesparsubventionen im Wohnungsbereich oft übersehen. Da die Förderung von Energiesparmaßnahmen einzelwirtschaftliche Belastungen der Allgemeinheit aufbürdet, kommt es zu einer Abschwächung umweltbezogener Knappheitssignale auf dem Wohnungsmarkt. Aufgrund der Förderung reflektiert das Baupreisniveau nicht die wahren Kosten energieeffizienter Baumaßnahmen, was in der Praxis zu einer relativen Verminderung der Wohnraumpreise führt und den Trend zunehmender Pro-Kopf-Wohnflächen noch verstärkt.³² Der flächenspezifische Energieverbrauchsrückgang wird dadurch teilweise kompensiert. Das trägt neben der expansiven Wirkung auf den absoluten Energieverbrauch auch zu anderen wohnungsbauspezifischen Umweltproblemen wie etwa der Flächensiedlung und der Bodenversiegelung bei.

Preisliche Anreize verstärken, Markttransparenz verbessern und Fördereffizienz erhöhen

Die ökologische Wirksamkeit und ökonomische Effizienz des gegenwärtigen klimapolitischen In-

strumentariums im Wohnungssektor leiden unter diesen Defiziten. Energetische Standards und Fördermittel bieten kaum dauerhafte und über die administrativen Normen hinausgehende Anreize zur Suche nach effizienten Energiesparlösungen. Ohne hinreichende preisliche Anreize und eine funktionsfähige Übertragung dieser Preissignale zwischen beiden Marktseiten bleibt der Klimaschutz im Wohnungssektor ineffizient.

Eine schrittweise Anhebung der Ökosteuersätze auf Heizenergieträger kann beim Mieter Energiesparimpulse auslösen. Der Wahrnehmung niedriger, jedoch kontinuierlicher Preissteigerungen folgen dauerhafte Energiesparanreize. Dabei verbleibt den Marktakteuren der notwendige zeitliche Anpassungsspielraum. Beim Wohnungsnutzer veranlasst der Anstieg der Heizenergiekosten eine verbesserte Regulierung der Heizungstechnik, sparsameres Lüftungsverhalten und eine Absenkung der optimalen Wohnraumtemperaturen.³³ Zudem ergeben sich insbesondere im Eigenheimbereich direkte Anreize zur energiesparenden Modernisierung. Im Mietwohnungssektor steigt mit zunehmender Heizkostenrechnung die Neigung, in Wohnungen mit hohen energetischen Standards umzuziehen. Die steigende Nachfrage nach energieeffizientem Wohnraum zieht Anpassungsreaktionen der Wohnungsanbieter nach sich. Im Neubau setzt sich energieeffiziente Technik schneller durch. Modernisierungsaktivitäten werden früher und mit höherem Aufwand durchgeführt. Darüber hinaus wächst der Anreiz, konventionelle durch langfristig kostengünstigere regenerative Energieträger zu ersetzen.

Zwar steht beim Einsatz von Umweltsteuern der ökologische Lenkungseffekt im Vordergrund, doch können die Verteilungswirkungen nicht unberücksichtigt bleiben. Allein aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit bestehen Grenzen hinsichtlich der finanziellen Belastungen der Betroffenen. Obgleich aktuelle Simulationsrechnungen

³¹ Vgl. EWRINGMANN, D.; HOFFMANN, V.: Kriterien und Problematik der Schwerpunktförderung – Das Beispiel Rhein. Berlin 1978, S. 55 f.

³² So wird bis zum Jahr 2020 mit einer Zunahme der einwohnerspezifischen Wohnfläche um 12% gegenüber dem Jahr 1995 gerechnet. Vgl. KLEEMANN, M.; HECKLER, R.; KOLB, G.; HILLE, M.: Die Entwicklung des Wärme-marktes für den Gebäudesektor bis 2050. Jülich 2000, S. 4.

³³ Ein Anstieg der marginalen Heizkosten führt bei unverändertem Grenznutzen der Raumtemperatur zur Reduzierung der optimalen Raumtemperatur. Die Senkung der Raumtemperatur um ein Grad bewirkt in einem nach geltender Wärmeschutzverordnung gebauten Reihenhauseinen Energieverbrauchsrückgang um ca. 11kWh/m²a. Vgl. HILLE, M., a. a. O., S. 35.

eine geringe durchschnittliche Belastungswirkung der privaten Haushalte durch die bisherigen Schritte der ökologische Steuerreform ermitteln, sind Haushalte mit niedrigem Einkommen von der Verteuerung von Heizöl, Erdgas und Strom überdurchschnittlich betroffen.³⁴ Werden daher Ausgleichsmaßnahmen für soziale Härten erwogen, sollten sich diese auf Problemgruppen konzentrieren und nicht zu Lasten der Lenkungswirkung der Steuer gehen. Dazu eignet sich eine Subjektförderung etwa in Form einkommensgestaffelter Wohngeldzuschläge bzw. der Zahlung einer Heizkostenpauschale durch die Sozialämter.³⁵ Zugleich wird damit eine Entlastung von modernisierungsbedingten Mieterhöhungen erreicht.

Eine rasche Wirkung steuerlicher Mehrbelastungen der Energieträger auf die Energieeffizienz im Wohnungsbau ist nur durch eine Verminderung der wohnungsmarktspezifischen Fehlanreize erreichbar. Dort, wo Mietrecht und Heizkostenverordnung die Investitionsanreize der Wohnungsanbieter beschneiden, müssen Lösungen ermöglicht werden, die eine anreizkompatible Mietpreisbildung und flexible Vertragsgestaltung zwischen den Wohnungsmarktteilnehmern erlauben. Ein richtungsweisender Ansatz stellt etwa die Vereinbarung von Warmmietverträgen dar. Durch eine Teilübernahme der warmen Betriebskosten wird der Heizenergieverbrauch der Wohnungen in das Wirtschaftlichkeitskalkül des Vermieters zurückgeführt. Überdies können geeignete Informationsinstrumente die energieverbrauchsbezogene Markttransparenz erhöhen. Als zielführend ist die konsequente Einführung von Energiebedarfsausweisen im Neubau und Bestand anzusehen.³⁶ Auch die Einführung der Heizkostenspiegel ist mit einem

Zuwachs an Markttransparenz verbunden.³⁷ Schließlich lösen verbesserte Möglichkeiten der Haushalte zur unmittelbaren Energieverbrauchskontrolle Energiesparanreize aus.

Zur Erhöhung der Investitionsdynamik und Entlastung der Wohnungsnachfrager lassen sich diese Maßnahmen durch eine geeignete finanzielle Förderung ergänzen. Ein an die Heizenergiebesteuerung gekoppelter Einsatz an Fördermitteln ermöglicht die Realisierung der gesetzten Umweltziele bei niedrigerer Abgabenbelastung.³⁸ Von der Förderung ausgehende effektive Kostenentlastungen schaffen über die Abgaben- und Energiekosteneinsparung hinausgehende Investitionsanreize. Die Persistenz der preislichen und förderpolitischen Impulse reduziert die Problematik der Vollzugsdefizite baulicher Energiestandards und der mangelnden Innovationsdynamik erheblich.

Eine Förderung in Form eines pauschalen Investitionskostenanteils vermeidet die ineffiziente Aufteilung der Fördermittel. Da die abgabeninduzierten Investitionsanreize dort am größten sind, wo aufgrund günstiger Kostenstrukturen hohe Energiespareffekte mit vergleichsweise geringen Zusatzkosten erreichen werden, kommt es zu einer Konzentration der Fördermittel auf Maßnahmen, die bei gegebenem Fördervolumen maximale Energieeinsparungen erwarten lassen.

Steffen Hentrich
(*shh@iwH-halle.de*)

³⁴ Vgl. BACH, S.; KOHLHAAS, M.; MEYER, B.; PRAETORIUS, B.; WELSCH, H.: Modellgestützte Analyse der ökologischen Steuerreform mit LEAN, PANTARHEI und dem Potsdamer Mikrosimulationsmodell, DIW-Diskussionspapiere, Nr. 248 (2001), S. 15 ff.

³⁵ Die bisherige Lösung der Übernahme der Heizkosten von Sozialhilfeempfängern durch die Sozialämter beseitigt den Lenkungseffekt der Energiepreiserhöhung. Eine pauschale Entlastung reduziert den negativen Einkommenseffekt einer Preiserhöhung. Der Substitutionseffekt bleibt dagegen erhalten, sodass sich die Lenkungswirkung nur abschwächt.

³⁶ Eine Dokumentationspflicht der Energieverbrauchswerte von Gebäuden und Wohnungen würde die Realitätsnähe dieser Informationen noch erhöhen.

³⁷ Heizkostenspiegel wurden bislang in mehreren bundesdeutschen Großstädten erstellt. Sie geben Auskunft über den durchschnittlichen Energieverbrauch der Gebäude und schaffen daher für Eigentümer, Verwalter und Mieter eine Möglichkeit, Gebäude bezüglich ihrer wärmetechnischen Qualität zu vergleichen. Hierzu www.heizspiegel.de.

³⁸ Die grundsätzlichen Defizite der Umweltsubvention bleiben zwar erhalten, werden jedoch durch die Kombination mit der Abgabe abgeschwächt. Vgl. GAWEL, E.: Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Berlin 1991, S. 106 ff.