

Henger, Ralph

Working Paper

Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor

IW Policy Paper, No. 12/2014

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Henger, Ralph (2014) : Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor, IW Policy Paper, No. 12/2014, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102393>

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.

Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor

JEL: H30, O33, Q48, Q58

Autor: Dr. Ralph Henger
Telefon: 0221 4981-744
henger@iwkoeln.de

Zusammenfassung

Das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis zur Mitte des laufenden Jahrhunderts erfordert die energieeffiziente Modernisierung fast aller bestehenden Häuser und Wohnungen. Das derzeitige Volumen an privaten und öffentlichen Investitionen reicht jedoch nicht aus, um den Umbau in dieser Zeit zu bewerkstelligen. Ursächlich hierfür sind die gesetzlichen, regulatorischen und steuerlichen Rahmenbedingungen. Um den gewünschten Beitrag des Gebäudesektors zur Energiewende zu erreichen, ist es erforderlich ein schlüssiges Gesamtkonzept für den Gebäudesektor zu erstellen, das eine Vielzahl von Instrumenten sinnvoll kombiniert und den Akteuren einen verlässlichen Investitionsrahmen bietet. Ein Gesamtkonzept für den Gebäudesektor sollte die folgenden Elemente enthalten:

- (1) Die bewährten Förderprogramme zur Gebäudesanierung sollten mindestens bis zum Jahr 2020 mit einem jährlichen Volumen in der Größenordnung von 3 Milliarden Euro festgesetzt werden.
- (2) Neben den Förderprogrammen sollte zudem eine dauerhafte steuerliche Förderung von Gebäudesanierungen eingeführt werden, die starke Anreize für Sanierungen auf einen möglichst hohen Effizienzhausstandard setzt.
- (3) Das Mieterhöhungsrecht sollte dahingehend reformiert werden, dass es den Interessensausgleich zwischen Vermietern und Mietern stärker Rechnung trägt. Dies ist zum Beispiel durch eine Integration der Heizkostenersparnis in die Modernisierungsumlage möglich. Alternativ könnte bei energetischen Modernisierungsmaßnahmen eine generelle Anhebung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zugelassen werden. Dies erfordert eine flächendeckende Anwendung von belastbaren und ökologischen Mietspiegeln auf kommunaler Ebene.
- (4) Für die (staatlich geförderte) Energieberatung sollte ein Ausbildungs- und Dienstleistungsstandard fest etabliert werden, der keine Berufsgruppen systematisch ausgrenzt. Geförderte Effizienzmaßnahmen sollten nach der Umsetzung in einem stärkeren Umfang kontrolliert werden.
- (5) Um für mehr Transparenz zu sorgen, sollte der bedarfs- und verbrauchsorientierte Energieausweis zu einem einheitlichen und verpflichtenden Energieausweis zusammengeführt werden.

Das Papier stellt vor, wie sich diese Empfehlungen im Einzelnen umsetzen lassen. Ziel muss es sein, die bereits bestehenden Anstrengungen von Seiten der Gebäudeeigentümer, Investoren und politischer Akteure weiter zu verstärken und besser aufeinander abzustimmen. Nur auf diese Weise kann die Energiewende im Gebäudesektor vollumfänglich gelingen.

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Ziele und Einsparpotentiale.....	5
2.1	Ziele.....	5
2.2	Einsparpotentiale im Bestand.....	7
3	Förderung	8
3.1	CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm	8
3.2	Steuerliche Anreize	12
4	Mietrecht	14
5	Beratung	15
6	Transparenz.....	17
7	Zusammenfassung.....	18

1 Einleitung

Die energetische Modernisierung des Gebäudebestandes ist einer der zentralen Bausteine der Energiewende. Bis zur Mitte des Jahrhunderts soll nach dem „Energiekonzept 2010“ die weitgehend kohlenstoffarm gestaltet sein (BMW/BMU, 2010). In ihrem Koalitionsvertrag bekennt sich die aktuelle deutsche Bundesregierung zu diesen Zielen und möchte in den vier Jahren ihrer Legislatur in einem „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ die folgenden für den Gebäudesektor relevanten Punkte angehen (CDU/CSU/SPD, 2013, S. 37/38 u. 81):

- **CO₂-Gebäudesanierungsprogramm:** „Das KfW-Programm zur energetischen Gebäudesanierung wollen wir aufstocken, verstetigen und deutlich vereinfachen.“
- **Energieberatung:** „Zur Förderung sinnvoller und kosteneffizienter Maßnahmen werden wir einen Schwerpunkt auf eine fachlich fundierte und unabhängige Energieberatung legen und diese entsprechend fördern, insbesondere über die Effizienz von Heizungsanlagen und möglichen Maßnahmen zur Effizienzverbesserung gezielt informieren.“ [...] „Wir werden die kostenlose Energieberatung für Haushalte mit niedrigen Einkommen ausbauen.“
- **Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG):** „Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz wird auf der Grundlage des Erfahrungsberichts und in Umsetzung von europäischem Recht fortentwickelt sowie mit den Bestimmungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) abgeglichen. Der Einsatz von erneuerbaren Energien im Gebäudebestand sollte weiterhin auf Freiwilligkeit beruhen.“
- **Energieeinsparverordnung (EnEV) / Energieausweis:** „Wir werden die Informationen von Käufern und Mietern über die energetische Qualität eines Gebäudes weiter verbessern und transparenter gestalten.“
- **Mietrecht:** „Künftig sollen nur noch höchstens 10 Prozent – längstens bis zur Amortisation der Modernisierungskosten – einer Modernisierung auf die Miete umgelegt werden dürfen.“

Darüber hinaus haben die folgenden Ziele im Rahmen des Klimaschutzes eine hohe Relevanz für den Gebäudesektor:

- **Klimaschutzziele:** „In Deutschland wollen wir die weiteren Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 festschreiben und in einem breiten Dialogprozess mit Maßnahmen unterlegen (Klimaschutzplan).“
- **Marktanreizprogramm:** „Das bewährte Marktanreizprogramm (zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien) werden wir verstetigen.“

Derzeit erarbeitet die Bundesregierung ein „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“, das neben einigen konkreten Maßnahmen auch sektorale Klimaschutzziele bis 2020 enthalten soll (BMUB, 2014). Erst darauf aufbauend soll im Jahr 2015 eine Gesamtstrategie für den Gebäudesektor entwickelt werden (BMW, 2014a). Das vorliegende Papier zeigt auf, welcher Handlungsbedarf im Gebäudesektor besteht und mit welchen Instrumenten sich die vorgegebenen Ziele am besten realisieren lassen. Dabei wird deutlich, dass die jetzigen Rahmenbedingungen ein historisches Flickwerk aus Einzelmaßnahmen darstellen, die zwingend in ein stimmiges Gesamtkonzept überführt werden sollten. Anspruch und Wirklichkeit klaffen aktuell noch weit auseinander. Ein Gesamtkonzept mit ausreichenden und aufeinander abgestimmten Politikmaßnahmen ist überfällig. So bestehen bei der Planung, Finanzierung und Durchführung energetischer Gebäudemodernisierungen heute eine Vielzahl kleiner und großer Hemmnisse, die Eigentümer und Investoren davon abhalten, energetische Modernisierungen durchzuführen. Die zwei zentralen Hemmnisse sind die hohe Komplexität und die (vielfach noch) geringe Wirtschaftlichkeit energetischer Modernisierungen. Die Politik ist gefordert, diese Hemmnisse abzubauen und verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Dieser Beitrag diskutiert – nach einer kurzen Vorstellung der Ziele und Einsparpotentiale in Kapitel 2 – entlang der folgenden Handlungsfelder, wie sich diese Hemmnisse langfristig überwinden lassen:

- **Geringe Wirtschaftlichkeit / Lange Amortisationszeiten**
 - **Förderung (Kapitel 3):** Anhebung, Verstetigung und Verbesserung der Förderungsbedingungen
 - **Mietrecht (Kapitel 4):** Reform des Mietrechts zur Verringerung des Vermieter-Mieter-Dilemma
- **Große Komplexität / Unsicherheit**
 - **Beratung (Kapitel 5):** Stärkung der Gebäude-Energieberatung durch die Schaffung von Beratungs- und Qualifikationsstandards
 - **Transparenz (Kapitel 6):** Entwicklung gebäudespezifischer und nationaler Sanierungsfahrpläne, Vereinfachung von Energieausweisen und Zusammenführung bestehender Förderprogramme.

2 Ziele und Einsparpotentiale

2.1 Ziele

Nach den übergeordneten Klimaschutzzielen sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 80 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 sinken. Im Jahr 2011 waren die CO₂-Emissionen lediglich um 26,4 Prozent niedriger als 1990 (BMW, 2013, S. 7). Die im Energiekonzept 2010 formulierten Ziele für den Gebäudesektor sehen eine Verringerung des Endenergiebedarfs bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent und des

Primärenergieverbrauch (PEV) um 80 Prozent bis 2050 vor (BMW/BMU, 2010). Referenzjahr ist hier das Jahr 2008. Aktuell (Stand 2014) ist der Endenergiebedarf nach einer IW-Fortschreibung nur um rund 4 Prozent geringer (Henger/Voigtländer, 2012). Um die selbst gesteckten Ziele noch erreichen zu können, muss die gegenwärtige Sanierungsaktivität daher umgehend deutlich verstärkt werden. Die derzeitige Sanierungsquote liegt aktuell bei ungefähr einem Prozent. Diese Quote wurde für den Zeitraum 2005 bis 2008 ermittelt und führt einzelne Wärmedämmmaßnahmen in sogenannte Vollsanierungsäquivalente zusammen, berücksichtigt jedoch nicht die Erneuerung von Heizungsanlagen, die ebenfalls Effizienz- und Einsparpotenziale ermöglichen (IWU/BEI, 2010). Die Quote hat sich in den letzten Jahren kaum geändert, wie z.B. die Förderstatistiken der KfW zeigen. Um die selbst formulierten Ziele für den Gebäudesektor zu erreichen, muss die Rate zügig auf mindestens 2 Prozent angehoben werden.

Neben der erhöhten Sanierungsaktivität ist es ebenfalls erforderlich, dass die Sanierungstiefe – also die Qualität und der Umfang energetischer Sanierungsmaßnahmen – gesteigert wird. Aktuell stellen umfängliche Modernisierungen auf einen KfW-Effizienzhaus-Standard mit jährlich rund 50.000 Wohneinheiten eher die Ausnahme dar (KfW, 2014a). Sehr viel verbreiteter sind Einzelmaßnahmen, bei denen nur ein Teilbereich am Gebäude energetisch optimiert wird. Die Anzahl an Wohneinheiten, bei denen entweder eine Wärmedämmmaßnahme (Außenwand, Dach, Kellerdecke), eine Fenstererneuerung oder eine Heizungsmodernisierung vorgenommen wurde, liegt bei jährlich rund 1,5 Millionen (Henger/Voigtländer, 2012). Die Ursachen für die Dominanz von Einzelmaßnahmen sind vielschichtig. Für viele Eigentümer erscheint es attraktiv, schrittweise vorzugehen, etwa weil sie finanziellen Restriktionen unterliegen. Wie Abschnitt 3.2 zudem zeigen wird, liegt ein weiterer Grund in den derzeitigen steuerlichen Rahmenbedingungen, die Einzelmaßnahmen im Vergleich zu umfassenden Sanierungen begünstigen.

Die oben genannten Klimaschutzziele sind im Grunde unbestritten und dürften auch bei den aktuellen Diskussionen nicht zur Disposition stehen. Vor dem Hintergrund des nunmehr nur noch kurzen Zeitraums bis 2020 und den bisher erreichten Einsparungen, ist jedoch offen, ob insbesondere das 2020-Ziel als verbindliche Vorgabe aufrechterhalten werden kann, oder zu einem Orientierungswert degradiert werden muss. Nach IW-Berechnungen verringert sich bei aktueller Sanierungsgeschwindigkeit und einer in den nächsten Jahren sukzessiv verbesserten Sanierungstiefe der Endenergiebedarf bis zum Jahr 2020 nur um 11 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 57 Prozent im Vergleich zum Jahr 2008 (Henger/Voigtländer, 2012, vgl. mit NABU/Prognos, 2011; Shell et al., 2011). Eine Verdopplung der Sanierungsrate auf 2 Prozent führt bis 2020 zu 21 Prozent und bis 2050 zu 77 Prozent weniger Endenergieverbrauch. Diese Ausgangslage lässt der

Politik nur zwei Möglichkeiten bei der Aufstellung des „Aktionsprogramms Klimaschutz 2020“: Entweder, sie bekennt sich zu den Zielen und stellt ausreichend Mittel bereit, um die Rahmenbedingungen für energieeffizienzsteigernde Maßnahmen im Bestand deutlich zu verbessern oder sie weicht die Ziele auf. Dies kann zum Beispiel durch eine Verschiebung des Zwischenziels auf das Jahr 2030 erfolgen. Alternativ könnte das 2020-Ziel nicht mehr alleine auf Wärmedämmung (und damit Endenergie) abzielen, sondern auf erneuerbare Energien und Primärenergie. Von einer Zielaufweichung ist jedoch aus Glaubwürdigkeitsgründen dringend abzuraten.

2.2 Einsparpotentiale im Bestand

Der deutsche Wohngebäudebestand in Deutschland umfasst 18,4 Millionen Gebäude mit 39,4 Millionen Wohnungen (Statistisches Bundesamt, 2013). Hinzu kommen rund 1,9 Millionen Nicht-Wohngebäude (BMVBS, 2011b). Der durchschnittliche Energieverbrauchskennwert, inklusive Warmwasserbereitung für Ein- und Zweifamilienhäuser (EFH) liegt bei 172 kWh/m²a und bei kleineren Mehrfamilienhäusern (MFH) bei 145 kWh/m²a (ARGE, 2011, S. 115). Damit besteht ein Endenergiebedarf für Raumwärme und Warmwasser von 1.854 Peta Joule. Dies entspricht rund 40 Prozent des Energiebedarfs für Deutschland (BMW/BMU, 2013). Hieraus resultieren 138 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen (BMVBS, 2013, S. 161). Nur 20 Prozent der heutigen Wohngebäude erreichen gegenwärtig einen Energieeffizienzstandard mit einem spezifischen Endenergieverbrauch von 100 kWh/m²a oder weniger (dena, 2014). Die größten Einsparpotenziale bietet der in den 1950er bis 1970er Jahren errichtete Gebäudebestand mit Energiebedarfen von über 200 kWh/m²a. Da die Fassaden der Nachkriegsbauten in der Regel nicht historisch wertvoll und schutzbedürftig sind, können diese Gebäude mit einem deutlich geringeren bautechnischen Aufwand saniert werden und sollten daher in einem nationalen Sanierungsfahrplan eine zentrale Rolle einnehmen.

Die Einsparpotenziale lassen sich durch den kombinierten Einsatz von Maßnahmen in drei verschiedenen Bereichen realisieren: (i) durch Wärmedämmung, (ii) durch die Modernisierung der Heizungssysteme und (iii) durch den Einsatz erneuerbarer Energien. Der erste Bereich zielt auf die Energieeffizienz der Gebäudehüllen ab, die sich durch Wärmedämmmaßnahmen an den Außenwänden, Dächern oder beispielsweise Fenstern verbessern lässt. Auch die Heizungsanlagen bieten aufgrund des technischen Fortschritts ein laufendes Energieeffizienzpotential. Zu guter Letzt kann durch eine Verschiebung der traditionellen Energieträger Öl, Gas und Kohle (Marktanteil 80 Prozent) zu biogenen und erneuerbaren Energien der Primärenergieeinsatz und der Ausstoß von Klimagasen verringert werden. Hierbei werden sich die technischen Möglichkeiten sukzessive weiter verbessern und mittel- bis langfristig die Erschließung weiterer Einsparpotenziale ermöglichen, etwa im Bereich der Wärmerückgewinnung. Durch umfassende Dämmmaßnahmen am

gesamten Gebäudebestand in Kombination mit dem Einsatz moderner Heizungsanlagen lässt sich nach gängiger Auffassung bis zum Jahr 2050 ein spezifischer Endenergieverbrauch von rund 30–50 kWh/m²a erreichen (Henger/Voigtländer, 2012; NABU/Prognos, 2011). Das Ziel eines Nahe-Null-Energie-Gebäudebestandes kann schließlich durch den Einsatz erneuerbarer Energien umgesetzt werden.

3 Förderung

3.1 CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

Bei den aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen und momentanen Energiepreisen ist nur ein Teil von Effizienzmaßnahmen im Gebäudebestand wirtschaftlich, so dass die Sanierungsgeschwindigkeit zu niedrig ist, um die ehrgeizigen Ziele erreichen zu können. Die bestehenden KfW-Programme zur energetischen Gebäudesanierung sowie das Marktanreizprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (MAP) leisten seit Jahren einen wichtigen Beitrag, um Effizienzmaßnahmen im Gebäudebestand und im Neubau anzustoßen (KfW, 2014; BAFA, 2014a). Jedoch besteht vor dem Hintergrund der aktuell zu geringen Sanierungsaktivität Verbesserungsbedarf. Wie im Koalitionsvertrag festgehalten, sollten die bestehenden Programme aufgestockt, verstetigt und vereinfacht werden. Darüber hinaus ist es erforderlich, die geförderten Maßnahmen nach der Durchführung besser zu kontrollieren.

Tabelle 1 zeigt die zentralen KfW-Programme mit den Förderbedingungen zur Gebäudesanierung. Die beiden Kreditprogramme 151 (Effizienzhaus) und 152 (Einzelmaßnahmen) gewähren aktuell einen langfristig zinsgünstigen Kredit mit einem effektiven Zinssatz von 1 Prozent bis zu 75.000 bzw. 50.000 Euro pro Wohneinheit. Gefördert werden die energetisch bedingten Investitionskosten einschließlich der dafür notwendigen Begleitungskosten. Im aktuellen Niedrigzinsumfeld schaffen hauptsächlich die Zuschüsse Anreize zur energetischen Sanierung. Bei der Kreditvariante sind das die sogenannten Tilgungszuschüsse, durch die sich die Rückzahlungsbeträge der gewährten Darlehen reduziert. Im Programm 430 ist das der so genannte Investitionszuschuss.

Tabelle 1: Aktuelle Förderbedingungen KfW- Programme 151/152 (Kredit) und 430 (Zuschuss)

Förderung auf Basis der Energieeinsparverordnung (EnEV)	Programm 151 (Effizienzhaus) / 152 (Einzelmaßnahmen) Tilgungszuschuss	Programm 430 Investitionszuschuss*
Einzelmaßnahmen**	--	10,0 % der förderfähigen Kosten, max. 5.000 Euro
KfW-Effizienzhaus 115	2,5 % des Darlehensbetrags, max. 1.875 Euro	10,0 % der förderfähigen Kosten, max. 7.500 Euro
KfW-Effizienzhaus 100	5,0 % des Darlehensbetrags, max. 3.750 Euro	12,5 % der förderfähigen Kosten, max. 9.375 Euro
KfW-Effizienzhaus 85	7,5 % des Darlehensbetrags, max. 5.625 Euro	15,0 % der förderfähigen Kosten, max. 11.250 Euro
KfW-Effizienzhaus 70**	12,5 % des Darlehensbetrags, max. 9.375 Euro	20,0 % der förderfähigen Kosten, max. 15.000 Euro
KfW-Effizienzhaus 55***	17,5 % des Darlehensbetrags, max. 13.125 Euro	25,0 % der förderfähigen Kosten, max. 18.750 Euro

Quelle: www.kfw.de;

* 01.01.2012: Anhebung der Fördersätze um 2,5 Prozentpunkte;

** 01.01.2013: Anhebung der Fördersätze um 2,5 Prozentpunkte;

*** 01.01.2013: Anhebung der Fördersätze um 5 Prozentpunkte

Aufstockung und Verstetigung

Die Notwendigkeit einer Aufstockung der Programme erklärt sich aus den Gegebenheiten, mit denen Eigentümer und potentielle Sanierer aktuell konfrontiert sind: Eine energetische Modernisierung außerhalb des Sanierungszyklus rechnet sich nur in Ausnahmefällen (Henger/Voigtländer, 2012). Steht eine Sanierung des Hauses oder der Wohnung an, dann lohnt sich der Mehraufwand in Energieeffizienzmaßnahmen – der über eine ohnehin anstehende Instandsetzung hinausgeht, nur unter bestimmten Voraussetzungen, die wiederum von einer Vielzahl von Faktoren abhängen (Henger, 2014, S. 244). Hinzu kommen Risiken und Unsicherheiten, die sich aus den langen Amortisationszeiträumen ergeben. Die Realitäten spiegeln sich schlussendlich in den derzeitigen Sanierungsaktivitäten wider. Der Förderumfang muss in dem Maße angehoben werden, bis für eine ausreichend große Anzahl von Fällen die Lücke zwischen Investitionsbedarf und Heizkosteneinsparungen geschlossen wird.

Seit dem Jahr 2006 fördert der Bund energieeffiziente Sanierungen oder den Kauf sanierter Wohnungen durch die KfW-Programme mit durchschnittlich 1,5 Milliarden

Euro pro Jahr. Nach dem Scheitern des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Gebäudesanierungen Ende des Jahres 2012 betrug die Förderung in den Jahren 2013 und 2014 jeweils 1,8 Milliarden Euro. Seither sind im Bundeshaushalt zudem 300 Millionen Euro jährlich bis zum Jahr 2020 gesichert. Der Rest wird derzeit aus dem Energie- und Klimafonds finanziert und steht damit ab 2015 unter Finanzierungsvorbehalt. Um den Eigentümern ein größeres Maß an Investitionssicherheit zu gewähren, wäre es wichtig, dass ein hinreichend großes Fördervolumen mit den regulären Haushaltsmitteln für einen langen Zeitraum garantiert wird (mindestens bis zum Jahr 2020). Dies gilt sowohl für die KfW- als auch für die MAP-Förderung zur Nutzung erneuerbarer Energien, für die der Bund im Jahr 2013 rund 160 Millionen Euro bereitgestellt hat (BAFA, 2014b). Wie groß das Fördervolumen schlussendlich sein muss, um die Sanierungsgeschwindigkeit an die Zielvorgaben anzupassen, hängt von der Frage ab, ob auch steuerliche Anreize für energetische Modernisierungen geschaffen werden (siehe nächster Abschnitt). Insgesamt kann – bei aktuellen Energiepreisen – von einem gesamten Fördervolumen in Höhe von 5 Milliarden Euro ausgegangen werden (vgl. (NABU/Prognos, 2011; dena, 2012). Die genaue Höhe der Förderung ist letztendlich von einer Reihe von Faktoren abhängig. Die zwei zentralen Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit stellen die Energiepreise und die Anforderungen an die Modernisierungen dar. So lagen die Heizkosten im Jahr 2004 für die drei wichtigsten Energieträger Gas, Heizöl und Fernwärme im Durchschnitt bei 4,73 Eurocent/kWh – 10 Jahre später um 63 Prozent höher bei 7,71 Eurocent/kWh (BMW, 2014b). Steigen die Energiepreise mit ähnlichem Tempo weiter, werden sich immer mehr Effizienzmaßnahmen auch ohne Förderung lohnen. Von gleich großer Bedeutung sind die Qualität und der Umfang der durchgeführten Modernisierungen. So sind bei vielen bisher unsanierten Altbauten Sanierungen wirtschaftlich, wenn hierdurch ein Effizienzhausstandard KfW-100 und KfW-85 erreicht wird. Dagegen sind die Standards KfW-75 und KfW-55 nur sehr selten rentabel, da die ab diesem Niveau zusätzlichen Investitionen in Lüftungsanlagen mit Wärmerückgewinnung oder solarthermischen Anlagen zur Unterstützung der Heizung und Warmwasseraufbereitung einen großen Mehraufwand darstellen (Henger/Voigtländer, 2012). Dies gilt zumindest für den aktuellen Stand der am Markt eingeführten Produkte und Techniken. In Zukunft werden sich die Kosten für bauliche und anlagentechnische Maßnahmen vermutlich weiter verringern. Die Politik hat die Aufgabe, diese Entwicklungen zu beobachten und die (Förder-)Instrumente entsprechend der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten sowie der langfristigen Gesamtstrategie auszugestalten.

Stärkung der Sanierungstiefe

Das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050 verlangt die Modernisierung nahezu aller Häuser und Wohnungen. Offen ist jedoch die Frage,

wann die Effizienzmaßnahmen in welchem Umfang durchgeführt werden sollten. Theoretisch kann durch die Aneinanderreihung mehrerer Teilsanierungen ein genauso hoher Effizienzhaus-Standard wie bei einer einmaligen umfassenden Vollsanierung erreichen werden. Auch wenn ein solches Vorgehen zu Abstimmungsproblemen der einzelnen Maßnahmen und Mehrkosten führen kann, erscheint ein schrittweises Vorgehen für viele Gebäude eine durchaus sinnvolle Alternative, um die zukünftigen technischen Möglichkeiten der Gebäudetechnik ausschöpfen zu können. Dieser Aspekt sollte in der Förderstrategie zur Erreichung der Ziele bis 2050 enthalten sein. Vielfach wird zwar argumentiert, dass Wärmedämmmaßnahmen eine lange Lebensdauer aufweisen und daher viele Gebäude voraussichtlich nur einmal bis zum Jahr 2050 saniert werden müssen (NABU/Prognos, 2011, S. 27). Jedoch besteht für viele der aktuell zur Sanierung anstehenden die hohe Chance, dass sie zweimal umfassend im Rahmen des Sanierungszyklus nach jeweils zeitgemäßen Standards unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots modernisiert werden können. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sollte eine Förderung zweigleisig fahren und die Sanierer dahingehend mobilisieren, sowohl Einzelmaßnahmen qualitativ hochwertig durchzuführen als auch die Modernisierung des Gebäudes umfassender zu gestalten.

Harmonisierung und Kontrolle

Die Antragstellung für eine KfW- oder MAP-Förderung wurden in den letzten Jahren an vielen Stellen optimiert, so dass sich Interessierte nun leichter zurechtfinden können. Jedoch bieten sich weiterhin viele Möglichkeiten zur Harmonisierung und Vereinfachung. Hierbei ist zunächst der Einreichungsort zu nennen. Der Antrag auf ein KfW-Kredit (Programme 151/152) wird bei dem kreditausreichenden Finanzierungsinstitut eingereicht. Hingegen erfolgt ein Antrag auf einen KfW-Zuschuss (Programm 430) direkt bei der KfW über einen Sachverständigen (siehe Kapitel 5). Beide Programme können nicht parallel genutzt werden, so dass eine Auswahl von den potenziellen Sanierern getroffen werden muss, die aufgrund der unterschiedlichen Ansprechpartner erschwert wird. Auch die Abgrenzung zwischen der KfW- und MAP-Förderung kann noch besser gestrafft werden. Die einzelnen Programme sind zum Teil kombinierbar, zum Teil muss sich ein Eigentümer für einen Förderweg entscheiden. Bei der Förderung von erneuerbaren Energien verläuft die Abgrenzung zudem zwischen den beiden Anbietern: die BAFA bietet Zuschüsse an, die KfW Darlehen. Hinzu kommen die bundesweit rund 600 verschiedenen Förderprogramme, die auf der KfW- und MAP-Förderung aufsetzen und beispielsweise weitere Direktzuschüsse für die Heizungs- und Lüftungstechnik oder der Bauüberwachung anbieten (Henger/Voigtländer, 2012). Die Reduzierung der Vielzahl von Programmen und eine verbesserte Abstimmung der Programme untereinander sollte also das Ziel sein.

Darüber hinaus ist von großer Bedeutung, dass die Nutzung von Förderprogrammen auch im ausreichenden Umfang kontrolliert wird. Hierbei geht es vorwiegend um die Ex-post-Kontrolle der geförderten Baumaßnahmen. Der aktuelle Stichprobenumfang und die Kontrollintensität reichen nicht aus, um auf dem Markt wahrgenommen zu werden, so dass von Seiten der ausführenden Handwerks- und Bauunternehmen ein Anreiz besteht, auf die vollumfängliche Erfüllung der Anforderungen zu achten.

3.2 Steuerliche Anreize

Neben der bestehenden KfW- und MAP-Förderung sollte eine weitere dauerhafte und verlässliche Förderform im Steuersystem etabliert werden. Hierfür spricht, dass energetische Gebäudesanierungen positive gesellschaftliche Externalitäten verursachen, die bislang nicht ausreichend vergütet werden. Zudem setzt die bestehende Gesetzgebung unsystematische Steueranreize zur Gebäudesanierung. Darüber hinaus vermag eine steuerliche Förderung deutlich stärkere Verhaltensanpassungen bei den Gebäudeeigentümern anzuregen, als dass dies durch Förderprogramme möglich ist (Voigtländer et al., 2010; Brügelmann et al., 2011; Amecke et al., 2012; Kornhardt/Runst, 2014). In seiner aktuellen Ausgestaltungsform bevorzugt das Steuerrecht in Kombination mit den existierenden Förderprogrammen (i) Selbstnutzer von Immobilien sowie (ii) die Durchführung von Teilsanierungen. Die Bevorzugung von Selbstnutzern resultiert daraus, dass – wie Tabelle 2 zeigt – Vermieter von Mehrfamilienhäusern nur bei der KfW-Kreditvariante (Programm 151/152) antragsberechtigt sind, jedoch nicht bei der Zuschussvariante (Programm 430). Ebenfalls können Selbstnutzer über § 35 a, Abs. 3 Einkommenssteuergesetzbuch (EStG), Lohnanteile aus Handwerkerleistungen für Modernisierungsmaßnahmen auf Antrag um 20 Prozent bis maximal 1.200 Euro ansetzen, wenn keine sonstige öffentliche Förderung in Anspruch genommen wurde. Dieser Steuervorteil als „haushaltsnahe Dienstleistung“ wird seit dem Jahr 2010 zur Eindämmung der Schwarzarbeit gewährt. Da die Abzüge von der Einkommensteuer-Zahllast vorgenommen werden, besteht somit für Selbstnutzer mit geringen Einkommen ein größerer Anreiz in Effizienzmaßnahmen zu investieren, als für private Kleinvermieter, die diese als Werbungskosten absetzen und damit ihr zu versteuerndes Einkommen verringern können.

Generell ist bei Vermietern die steuerliche Handhabung davon abhängig, ob die Investitionen als Herstellungs- oder als Erhaltungsaufwand im Sinne des § 255 Handelsgesetzbuch anzusehen ist. Als Herstellungsaufwand können jährlich 2 Prozent der Investitionssumme über 50 Jahre nach EStG § 7 abgeschrieben werden. Erhaltungsaufwand darf dagegen gemäß EStG § 11 Abs. 2 vollständig steuermindernd im Jahr der Zahlung geltend gemacht werden. Die Abgrenzung ist fließend. Werden nur einzelne Gebäudeteile ausgetauscht, die stark abgenutzt sind, dann liegt in jedem Fall Erhaltungsaufwand vor. Gehen die Maßnahmen jedoch über eine zeitgemäße substanzerhaltende Maßnahme hinaus,

so dass eine „wesentliche Verbesserung“ erreicht wurde, handelt es sich um Herstellungsaufwand (BMF, 2003). Aus diesen Regelungen resultiert ein Anreiz von Eigentümern Teilsanierungen durchzuführen, da kleinteilige Maßnahmen sicher als Erhaltungsaufwand sofort in vollem Umfang abgeschrieben werden können.

Tabelle 2: Fördermöglichkeiten differenziert nach Anbietergruppen

Fördergruppe (Anzahl Wohnungen, Marktanteil)	Förderung durch KfW-Programme	Steuerliche Anreize
Selbstnutzer (16,8 Mio., 42%)	151/152 430	Aktuell: § 35a EStG Vorschlag: Steuerabzug nach § 35c EStG oder abzugsfähige Sonderausgaben § 10k EStG
Private Kleinvermieter EFH (5,3 Mio., 13%)	151/152 430	Aktuell: -- Vorschlag: Erhöhte Absetzung nach § 7e EStG
Private Kleinvermieter MFH (9,1 Mio. (22%))	151/152	Aktuell: -- Vorschlag: Erhöhte Absetzung nach § 7e EStG
Wohnungsunternehmen (inkl. Wohnungs- genossenschaften) (9,2 Mio., 23%)	151/152	Aktuell: -- Vorschlag: Erhöhte Absetzung nach § 7e EStG

Eigene Darstellung; Quelle zu Anbieterstruktur: GdW, 2013; *Vermieter von Ein- und Zweifamilienhäuser mit maximal 2 Wohneinheiten sind ebenfalls bei KfW-Programm 430 antragsberechtigt

Eine steuerliche Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen wurde im Jahr 2011 bereits vom Bundestag beschlossen, ist jedoch im Vermittlungsausschuss am Widerstand der Länder gescheitert (Deutscher Bundestag, 2011a; Deutscher Bundestag, 2011b). Das Gesetz sah Steuervergünstigungen bei vor 1995 errichteten Gebäuden vor, die mindestens auf einen KfW-85-Standard saniert werden vor. Für Vermieter war eine erhöhte Absetzung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen nach § 7e EStG für bis maximal 10 Prozent der Herstellungskosten über 10 Jahre geplant. Selbstnutzer hätten die Aufwendungen für energetische Gebäudesanierungsmaßnahmen nach § 10k EStG als abzugsfähige Sonderausgaben in Höhe von maximal 10 Prozent der Aufwendungen über 10 Jahre abziehen können.

Ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von energetischen Gebäudesanierungen sollte aus den oben genannten Gründen dringend verabschiedet werden, ggf. in einer überarbeiteten Version. Diskussionswürdig ist beispielsweise, ob die Förderung der Selbstnutzer nicht besser einkommensunabhängig über einen Steuerabzug nach §35 EStG erfolgen sollte, damit die Anreizwirkung bei geringen Einkommen nicht verschwindet. Darüber hinaus könnte die Förderung auch je nach Sanierungsstandard gestaffelt werden, ähnlich wie die KfW ihre Zuschüsse ausgestaltet. Eine Staffelung ist aber nicht zwingend erforderlich, da bereits der KfW-85-Standard eine sehr zielgenaue Motivation bei den Eigentümern auslöst, energetische Maßnahmen umfassend und mit hoher Umsetzungsqualität umzusetzen.

4 Mietrecht

Das Mietrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB, § 535–580) bildet den rechtlichen Rahmen für den Interessensausgleich zwischen Vermietern und Mietern. Bei der letzten Mietrechtsnovelle im Jahr 2012 wurden zwar einige bestehende Hemmnisse wie die Ausweitung der Duldungspflicht oder der Ausschluss von Mietminderungsansprüchen abgebaut, das Mietererhöhungsrecht und damit der Kern der finanziellen Regelungen blieb jedoch unverändert. Eine Reform ist jedoch notwendig, da die Modernisierungsumlage auf einer falschen Grundlage beruht – nämlich den Modernisierungskosten ohne eine Berücksichtigung der Heizkosteneinsparung. Hierdurch ist das Gesetz nicht in der Lage das Vermieter-Mieter-Dilemma aufzulösen und die Hauseigentümer (zusammen mit den Mietern) dazu motivieren, in den ökologischen Umbau der Gebäude zu investieren (Klinski, 2010; Hallof, 2013). Aus anreiztheoretischer Sicht bestehen folgende Probleme: Der Vermieter zieht aus einer energetischen Modernisierung keinen unmittelbaren Nutzen, da alleine der Mieter von einer Heizkostensparnis profitiert. Der Vermieter kann zwar die Sanierungskosten im Rahmen der Modernisierungsumlage (§ 559 BGB) um bis zu 11 Prozent der Kosten auf die Jahresmiete umlegen. Dies kann aber bei vorab niedrigen Mieten zu drastischen Mieterhöhungen führen, so dass durch Widerstände der Mieter eine adäquate Einpreisung des Investitionsnutzens erschwert wird. Aus Sicht der Mieter besteht die Gefahr, dass ein Vermieter insgesamt unwirtschaftliche Maßnahmen durchführt und die Kosten hierfür auf den Mieter umlegt. Die wirtschaftliche Belastung steigt in diesen Fällen für die Mieter, da die Heizkosteneinsparungen nicht ausreichen, um die Anhebung der Kaltmiete auszugleichen. Die Folge ist, dass aus Sicht der Investoren eine große Unsicherheit besteht und dass vielfach die Mieten gar nicht oder nur in geringem Umfang angehoben werden (Henger/Voigtländer, 2011). Eine Anhebung der Miete ist jedoch aufgrund der Heizkosteneinsparungen und der gestiegenen Wohnungsqualität berechtigt.

Nur: Wie hoch ist eine angemessene Mieterhöhung? Die vorgeschlagenen Konzepte der Teilwarmmiete (Knissel et al., 2001) oder eine pauschale Absenkung der Umlage auf 10 Prozent (CDU/CSU/SPD, 2013) sind beide wenig zielführend. Es bieten sich jedoch zwei denkbare Lösungswege an: Der erste Weg ist eine Integration der erwarteten Heizkostenersparnis in den Mieterhöhungsspielraum der Modernisierungsumlage. Hierbei besteht die Schwierigkeit, die Einsparungen ex-ante möglichst genau und dabei praktikabel abzuschätzen. Da von Seiten der Mieter nach einer energetischen Modernisierung in der Regel mehr Wärmeenergie nachgefragt wird (Rebound-Effekt) und sich die Anreize zum sparsameren Heizverhalten verringern, sollte die Abschätzung der Einsparungen jedoch eher auf theoretischen Bedarfswerten beruhen, die von einem Sachverständigen durchgeführt werden. Dies wäre bei einer erfolgreichen Beratungsoffensive und einer Etablierung verbesserter Energieausweise sicherlich ein gangbarer Weg (siehe Kapitel 5 und 6). Als Alternative könnte bei energetischen Modernisierungsmaßnahmen sowohl die Anwendung der Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 BGB als auch die Modernisierungsumlage nach § 559 BGB ausgesetzt werden. Mieterhöhungen wären dann bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete möglich, unabhängig davon, wie hoch der Prozentsatz der Mieterhöhung ist. Damit dieser Weg aber auch ausreichend Anreize für Eigentümer schafft, wäre hierfür eine möglichst flächendeckende Anwendung und Umsetzung der so genannten ökologischen Mietspiegel von Seiten der Kommunen wichtig (IWU, 2009). Diese Mietspiegel ermöglichen es Vermietern, für Wohnungen mit einer besseren wärmetechnischen Beschaffenheit eine höhere Miete zu verlangen. Dies schafft auch für diejenigen Vermieter Anreize für Investitionen, die vor einer Modernisierung mit ihrem Haus oder ihrer Wohnung die ortsübliche Vergleichsmiete erzielen, ohne dabei Mieter unverhältnismäßig stark zu belasten.

5 Beratung

Die Energieberatung ist ein zentraler Schlüssel für eine erfolgreiche Energiewende im Wärmebereich. Hauseigentümer benötigen fundierte und unabhängige Informationen über den energetischen Zustand ihres Gebäudes und über die technischen und wirtschaftlichen Aspekte möglicher Sanierungsmaßnahmen. Diese Informationen liegen in den meisten Fällen nicht vor, mit der Folge, dass falsche oder häufig gar keine Investitionsentscheidungen von Seiten der Eigentümer getroffen werden. Eine erfolgreiche Klimapolitik im Gebäudesektor auf nationaler Ebene erfordert daher eine Stärkung der Energieberatung auf breiter Basis. Diese Stärkung sollte unter anderem durch eine verbesserte Ausbildung der Energieberater als auch durch eine klarere Festlegung der Leistungsbausteine einer qualifizierten Energieberatung erfolgen. Seit dem Jahr 2012 werden Energieberatungen als sogenannte Vor-Ort-Beratung gefördert (BAFA, 2014a). Voraussetzung ist ein Beratungsbericht, in dem Maßnahmenempfehlungen auf einem

Effizienzhausstandard dargelegt werden. Der Zuschuss für eine Vor-Ort-Beratung beträgt 400 Euro (EFH) bzw. 500 Euro (MFH) und maximal 50 Prozent der Beratungskosten. Die in der Vor-Ort-Beratung festgelegten Mindestanforderungen sind jedoch weder für alle Energieberatungen verpflichtend noch auf dem Markt weit verbreitet. Es fehlt ein flächendeckender Standard, der die Elemente an eine Energieberatung definiert und eine mit ausreichend Mitteln ausgestattete Einrichtung, welche die Einhaltung dieser Standards überwacht. Die von mehreren Bundesministerien, BAFA, dena und KfW im Jahr 2011 im Internet etablierte Energieeffizienz-Expertenliste für Förderprogramme des Bundes, erleichtert Gebäudeeigentümern einen einfachen Zugang zu qualifizierten und sachverständigen Beratern in der Region (www.energie-effizienz-experten.de). Diese Dienstleistung trägt dazu bei, die Bekanntheit und Erreichbarkeit von Energieberatern zu erhöhen. Zusätzlich ist es jedoch erforderlich, die Ausbildung der Energieberater weiter zu verbessern und die Leistungsbausteine der Beratung klarer zu definieren, um flächendeckend mehr Gebäudeeigentümer zur Durchführung von Effizienzmaßnahmen zu mobilisieren.

Ausbildung der Energieberater

Der Energieberater nimmt bei energetischen Gebäudesanierungsmaßnahmen eine Schlüsselposition ein. Er begutachtet den Gebäudezustand und formuliert individuelle technische und wirtschaftliche Empfehlungen. Darüber hinaus muss der sachverständige Energieberater die Antragstellung bei der KfW-Förderung übernehmen (siehe Abschnitt 3.2). Da die Eigentümer auf hochwertige Empfehlungen und Ausführungen angewiesen sind, ist es wichtig, dass der bislang ungeschützte Begriff des Energieberaters durch eine vereinheitlichte und verbindliche Prüfung fest etabliert wird. Die Fortbildung sollte auf die berufliche Ausbildung und das vorhandene Fachwissen der verschiedenen Berufsgruppen aufsetzen und sich bei den Anforderungen an den bestehenden Gebäudeenergieberater im Handwerk orientieren (geea, 2013). Die Vor-Ort-Förderung sowie die Aufnahme in die „Energieeffizienz-Expertenliste“ sollte schließlich an den Nachweis zur bestandenen Prüfung zum qualifizierten Gebäudeenergieberater gekoppelt werden. Darüber hinaus ist ebenfalls von großer Bedeutung, dass eine Energieberatung auch allen Berufsgruppen offen steht, unabhängig davon, ob sie potentiell an der Ausführung der baulichen Energieeffizienzmaßnahmen beteiligt sind. Dieser freie Zugang ist wichtig, da sonst viele Personen mit großen Fachwissen von der Energieberatung ausgeschlossen werden, so dass ein Mangel an Energieberatern entstehen kann. Selbstverständlich muss aber gewährleistet sein, dass die Beratung in unabhängiger Weise geschieht. Dies ließe sich durch den Mix aus Ausbildung, Beratungsstandards und Kontrolle erreichen.

Leistungsbausteine der Beratung

Der Umfang der Energieberatung sollte so weit wie möglich standardisiert werden, damit Eigentümer vorab möglichst genau darüber informiert sind, welche Leistungsbausteine sie erhalten. Zentrale Bausteine der schriftlichen (in einem Beratungsbericht) und mündlichen (Vor-Ort) Beratung sind die Gebäudeanalyse und die Maßnahmenempfehlungen. Die Analyse sollte dabei mit der Erstellung eines Energieausweises verbunden sein (siehe nächstes Kapitel). Die Empfehlungen sollten ebenfalls konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz enthalten. Diese individuellen Sanierungsfahrpläne sollten aufzeigen, wie und zu welchen Kosten verschiedene Maßnahmen die energetische Qualität des Gebäudes und der Effizienz der Heiztechnik verbessern und wie sich, ggf. durch eine aufeinander abgestimmte schrittweise Modernisierung ein am Ende hoher Gebäudezustand erreichen lässt.

6 Transparenz

Die Immobilienmärkte sind durch Kleinteiligkeit und Undurchsichtigkeit gekennzeichnet. Hinsichtlich der energetischen Beschaffenheit der Gebäude sollen die im Jahr 2003 für Neubauten eingeführten Energieausweise für mehr Transparenz auf dem Markt sorgen. Diese Transparenz ist wichtig, damit potentielle Käufer oder Mieter wissen, wie es um den energetischen Zustand eines Hauses oder einer Wohnung bestellt ist. Nur bei hinreichender Transparenz können sie auch Aspekte der Energieeffizienz in ihre Entscheidungsfindung miteinbeziehen. Leider besitzen die Energieausweise nur eine geringe Akzeptanz, so dass sie sich zumindest bislang nicht auf dem Markt etablieren konnten. Die Hauptgründe hierfür liegen in der großen Komplexität und Fehleranfälligkeit der Ausweise. Auch mit einer Verpflichtung hat sich die Politik lange schwer getan und erst mit dem Inkrafttreten der Energieeinsparverordnung (EnEV) 2014 eine verbindliche Vorlagepflicht bei Besichtigungen eingeführt. Darüber hinaus existieren weiterhin zwei unterschiedliche Berechnungsansätze: Für Neubauten sowie für Altbauten, die die Erste Wärmeschutzverordnung aus dem Jahr 1977 nicht einhalten und weniger als fünf Wohneinheiten aufweisen, sind die sogenannten Bedarfsausweise obligatorisch. Für die anderen Wohngebäude und alle Nichtwohngebäude besteht dagegen die Wahlfreiheit zwischen dem Bedarfs- und dem Verbrauchsausweis. Die bedarfsorientierten Ausweise (§ 18 EnEV) werden auf Basis einer objektiven Bewertung der energetischen Qualität der Gebäudehülle in Verbindung mit der Gebäudetechnik und einem genormten Nutzerverhalten vorgenommen. Die Ausweise sind deutlich aufwändiger als die Verbrauchsausweise, da hierfür in der Regel eine Begehung vor Ort durch einen Sachverständigen notwendig ist. Der verbrauchsorientierte Ausweis (nach § 19 EnEV) bildet den mittleren Energieverbrauch für Heizung und Warmwasserbereitung von drei

zusammenhängenden Heizperioden ab, der mit einem Klimafaktor gewichtet wird. Mithilfe der Bedarfsausweise können Gebäude objektiv miteinander verglichen werden, da sie vom individuellen Nutzerverhalten abstrahieren. Dafür kann nur mit den Verbrauchsausweisen auf die Heizkosten geschlossen werden. In Zukunft sollte der bedarfs- und verbrauchsorientierte Energieausweis in einen einheitlichen und verpflichtenden Energieausweis zusammengeführt werden, um einen von den Marktteilnehmern akzeptierten Nachweis über die Gebäudequalität zu schaffen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf, um die Ausweise einfacher zu gestalten (Hellerforth, 2014). Die mit der EnEV 2014 eingeführten Energieeffizienzklassen von A+ ($<30 \text{ kWh/m}^2\text{a}$) bis H ($>250 \text{ kWh/m}^2\text{a}$) werden das Bewusstsein für energetische Gebäudequalität weiter schärfen. Weiterhin müssen die Anforderungen an die Annahmen zur Berechnung der Bedarfskennziffern (z.B. Wärmedurchgangskoeffizienten, Wirkungsgrade) weiter präzisiert werden, damit die Energieausweise auch weitgehend einheitliche Ergebnisse hervorbringen (BMVBS, 2011a).

7 Zusammenfassung

Das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis zur Mitte des laufenden Jahrhunderts erfordert die energieeffiziente Modernisierung fast aller bestehenden Häuser und Wohnungen. Das derzeitige Volumen an jährlich getätigten Investitionen reicht nicht aus, um diesen Umbau zu bewerkstelligen. Die formulierten Zielvorgaben für den Gebäudesektor sind jedoch vor dem Hintergrund des Klimawandels richtig und sollten aus Glaubwürdigkeitsgründen nicht aufgeweicht werden. Vielmehr sollte in einem Gesamtkonzept eine stimmige Kombination aus „Forder- und Förderinstrumenten“ entwickelt werden, das den Akteuren einen verlässlichen Investitionsrahmen bietet. Alle eingesetzten Instrumente können jedoch nur erfolgreich sein, wenn sie auf ein funktionierendes Energieberatungssystem aufsetzen und sich die Marktransparenz und das (Energieeffizienz-)Bewusstsein stetig erhöht. Die privaten Eigentümer und die Immobilien- und Wohnungswirtschaft warten auf eine klare Weichenstellung der Bundesregierung. Kommt diese, so werden die Investitionen in den Gebäudebestand spürbar ansteigen. Zusammenfassend sollte ein Gesamtkonzept für den Gebäudesektor die folgenden Elemente enthalten:

- (1) Die bewährten KfW- und MAP-Förderprogramme sollten mindestens bis zum Jahr 2020 mit einem jährlichen Volumen in der Größenordnung von 3 Milliarden Euro festgesetzt werden.
- (2) Neben den Förderprogrammen sollte zudem eine dauerhafte steuerliche Förderung von Gebäudesanierungen eingeführt werden, die starke Anreize für Sanierungen auf einen möglichst hohen Effizienzhausstandard setzt.

- (3) Das Mieterhöhungsrecht sollte dahingehend reformiert werden, dass es den Interessensausgleich zwischen Vermietern und Mietern nicht mehr behindert. Dies ist zum Beispiel durch eine Integration der Heizkostenersparnis in die Modernisierungumlage möglich. Alternativ könnte bei energetischen Modernisierungsmaßnahmen eine generelle Anhebung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zugelassen werden. Dies erfordert eine flächendeckende Anwendung von belastbaren und ökologischen Mietspiegeln auf kommunaler Ebene, die die energetische Beschaffenheit der Gebäude berücksichtigen.
- (4) Für die (staatlich geförderte) Energieberatung sollte ein Ausbildungs- und Dienstleistungsstandard fest etabliert werden, der keine Berufsgruppen systematisch ausgrenzt. Geförderte Effizienzmaßnahmen sollten nach der Umsetzung in einem stärkeren Umfang kontrolliert werden.
- (5) Um für mehr Transparenz zu sorgen, sollte der bedarfs- und verbrauchsorientierte Energieausweis zu einem einheitlichen und verpflichtenden Energieausweis zusammengeführt werden.

Langfristig ist es schlussendlich sehr wichtig, einen politischen Dialog in der Öffentlichkeit über die „wahren“ Energiekosten zu führen, die alle gesellschaftlich relevanten Kosten inklusive der Umweltbeeinträchtigungen enthalten. Dieser Dialog ist zur Bewusstseinsbildung unabdingbar, jedoch durch die in den letzten Jahren stark gestiegenen Preise in den Hintergrund geraten. Wären die Energiekosten höher, dann hätten alle Eigentümer und Mieter starke Anreize, möglichst wenig Energie zu verbrauchen, Investitionen in die Energieeffizienz zu tätigen und bei Wohnungswechseln auf den Energieverbrauch zu achten. Dieser Weg kann aus den verschiedensten Gründen und insbesondere aufgrund sozialer Aspekte nicht beschritten werden, so dass es einer eigenständigen sektoralen Strategie bedarf. Eine Gesamtstrategie für den Gebäudesektor sollte aber immer in eine in sich stimmige Klimapolitik eingebettet sein, die über die Sektoren hinweg langfristige und technologieoffene Anreize für die Verringerung der Treibhausgasemissionen schafft.

* Dieses Papier ist Teil eines dreijährigen Forschungsprogramms in Kooperation mit der Schwäbisch Hall-Stiftung "bauen-wohnen-leben", dem Zentralverband des deutschen Handwerks und dem Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk. Zielsetzung ist, die Rahmenbedingungen zu untersuchen, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor erforderlich sind. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors und stellt nicht notwendigerweise die Meinung der Kooperationspartner dar.

Literatur

Amecke, Hermann / **Neuhoff**, Karsten / **Stelmakh**, Kateryna, 2012, Steuerliche Förderung von energetischen Sanierungen: Erfahrungen aus der Praxis, CPI Report, Climate Policy Initiative, Berlin

ARGE – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, 2011, Wohnungsbau in Deutschland 2011 - Modernisierung oder Bestandsersatz. Studie zum Zustand und der Zukunftsfähigkeit des deutschen „Kleinen Wohnungsbaus“, Kiel

BAFA, 2014a, Heizen mit Erneuerbaren Energien. Marktanreizprogramm (MAP), http://www.bafa.de/bafa/de/energie/erneuerbare_energien/ [15.8.2014]

BAFA, 2014b, Positive Jahresbilanz: 160 Millionen Euro für moderne Ökoheizungen ausgezahlt, Pressemitteilung vom 22.1.2014, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, http://www.bafa.de/bafa/de/presse/pressemitteilungen/2014/02_map.html, Eschborn

BMF – Bundesministerium für Finanzen, 2003, Abgrenzung von Anschaffungskosten, Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden, BStBl 2003 I, S. 386, BMF v. 18.7.2003 - IV C 3 - S 2211 - 94/03

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2014, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 Eckpunkte des BMUB, Berlin

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011a, Evaluierung ausgestellter Energieausweise für Wohngebäude nach EnEV 2007, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 01/2011, Berlin

BMVBS, 2011b, Typologie und Bestand beheizter Nichtwohngebäude in Deutschland, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 16/2011, Berlin

BMVBS, 2013, Wohnen und Bauen in Zahlen 2012/2013, Bonn

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2013, Energie in Deutschland. Trends und Hintergründe zur Energieversorgung, Berlin

BMWi, 2014, Eine Gesamtstrategie für die Energiewende, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiewende/gesamtstrategie.html> [15.8.2014]

BMWi, 2014, Zahlen und Fakten Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/energiedaten.html> [3.3.2014]

BMWi / BMU – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2010, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung

BMWi / BMU, 2013, Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Berlin

Brügelmann, Ralph / **Henger**, Ralph / **Voigtländer**, Michael, 2011, Einführung steuerlicher Anreize zur energetischen Gebäudesanierung, Köln

CDU / CSU / SPD, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin

dena, 2012, dena-Studie: Energiesparendes Sanieren von Einfamilienhäusern rechnet sich, Pressemitteilung vom 26.3.2012, Deutsche Energie-Agentur, <http://www.dena.de/presse-medien/pressemitteilungen/dena-studie-energiesparendes-sanieren-von-einfamilienhaeusern-rechnet-sich.html>, Berlin

dena, 2014, Energieausweisdatenbank [2.5.2014]

Deutscher Bundestag, 2011a, Entwurf eines Gesetzes über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln, Drucksache 17/10485, Berlin

Deutscher Bundestag, 2011b, Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, Drucksache 17/6251, Berlin

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, 2013, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2013/2014. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin

geea – Die Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz, 2013, Positionspapier Energieberatung - Schlüssel zur Energiewende im Wärmebereich, Berlin

Hallof, Irene J., 2013, Das Vermieter-Mieter-Dilemma bei der energetischen Gebäudesanierung. Eine rechtliche und ökonomische Analyse, Berlin

Hellerforth, Michaela, 2014, Energieeffizienz in der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Nachhaltige Objektentwicklung nach der EnEV 2014, Freiburg

Henger, Ralph, 2014, Klimawandel und Wohneigentumspolitik, in: Depenheuer/Voigtländer (Hrsg.), Wohneigentum. Herausforderungen und Perspektiven, Berlin, S. 237–249

Henger, Ralph / **Voigtländer**, Michael, 2011, Einflussfaktoren auf die Rentabilität energetischer Sanierungen bei Mietobjekten, in: IW-Trends, 38. Jg., Nr. 1, S. 49–66

Henger, Ralph / **Voigtländer**, Michael, 2012, Energetische Modernisierung des Gebäudebestandes: Herausforderungen für private Eigentümer, Köln

IWU – Institut Wohnen und Umwelt, 2009, Anpassen der Instrumente zur energetischen Gebäudebewertung in ökologischen Mietspiegeln an die zukünftig erforderlichen Energieausweise, Darmstadt

IWU / BEI – Institut Wohnen und Umwelt; BEI (Bremer Energie Institut), 2010, Datenbasis Gebäudebestand Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand, Darmstadt

KfW – KfW Bankengruppe, 2014a, Fördereffekte Wohnen und Infrastruktur: 2013 per 31.12., Frankfurt (Main)

KfW, 2014, Förderprodukte für Bestandsimmobilien, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/Förderprodukte/Förderprodukte-für-Bestandsimmobilien.html](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/Foerderprodukte/Foerderprodukte-fuer-Bestandsimmobilien.html) [15.8.2014]

Klinski, Stefan, 2010, Energetische Gebäudesanierung und Mietrecht – Hemmnisse und Reformüberlegungen, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Nr. 6, S. 283–290

Knissel, Jens, et al., 2001, Mietrechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand, Darmstadt

Kornhardt, Ullrich / **Runst**, Petrik, 2014, Effekte einer steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, in: Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Nr. 74

NABU / Prognos, 2011, Anforderungen an einen Sanierungsfahrplan - Auf dem Weg zu einem klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050, Berlin

Shell / HWWI / ifeu – Shell Deutschland; Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut; Institut für Energie- und Umweltforschung, 2011, Shell Hauswärme-Studie. Nachhaltige Wärmeerzeugung für Wohngebäude. Fakten, Trends und Perspektiven, Hamburg

Statistisches Bundesamt, 2013, Zensus 2011. Erste Ergebnisse des Zensus 2011 für Gebäude und Wohnungen. Ausgewählte Daten für Gemeinden, Wiesbaden

Voigtländer, Michael / **Testorf**, Lars / **Zens**, Thomas, 2010, Wohngebäudesanierungsbefragung 2010: Hintergründe und Motive zur energetischen Sanierung des Wohnbestandes, Köln, Frankfurt (Main)