

Evaluation der Ökozulage - Kurzfassung

Kurzfassung des Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Förderungsnummer Z6 - 4.4. – 00.133

Autoren: Dipl.-Phys. Nikolaus Diefenbach, Dr. Andreas Enseling, Dr. Joachim Kirchner, Dr. Bernd Steinmüller

Kurzfassung

Auftrag

Die Ökozulage¹ nach dem Eigenheimzulagengesetz wurde im Rahmen eines Auftrages des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung durch das Institut Wohnen und Umwelt evaluiert.

Ziel der Untersuchung war es, die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Ökozulage zu ermitteln und darauf aufbauend Vorschläge zu entwickeln, wie ihre Wirksamkeit deutlich verbessert werden kann.

Methodisch stützte sich die Evaluation der Ökozulage auf 23 vom IWU durchgeführte Experteninterviews sowie die Auswertung einer von NFO Infratest Wirtschaftsforschung durchgeführten telefonischen Befragung von Bauherren/Erwerberrn.

Die Ergebnisse beider Befragungen dienen als Basis für weitergehende Untersuchungen zur Rentabilität der Maßnahmen sowie für Vorschläge zur Umgestaltung bzw. Neukonzeption der Ökozulage.

Ergebnisse der Ist-Analyse

Konzept fester Zuschüsse gibt Planungssicherheit

Die Vergabe von Zulagen für energiesparende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Eigenheimwerb ist grundsätzlich als ein geeignetes Förderkonzept zu bewerten. Die Zulagen haben den Charakter eines (über acht Jahre gestreckten) festen Zuschusses. Aus Sicht des Bauherrn ist dies im Prinzip eine attraktive Regelung, zumal ein gesetzlicher Anspruch und damit eine hohe Planungssicherheit besteht.

Keine Wirkung im Bestand

Da keine Wärmeschutzmaßnahmen, sondern nur ökonomisch unattraktive anlagentechnische Maßnahmen gefördert werden und darüber hinaus der Abschluss der Maßnahmen vor Einzug

¹ Nach dem Eigenheimzulagengesetz begünstigte Wohnungen können zusätzlich zur Grundförderung 8 Jahre lang auch über sogenannte Ökozulagen gefördert werden. Ökozulagen werden im Neubau für das Erreichen des Niedrigenergiehaus-Standards (Förderhöhe 400 DM pro Jahr) oder für den Einbau energiesparender Techniken (Förderhöhe max. 500 DM pro Jahr für Wärmepumpen, Wärmerückgewinnungsanlagen oder Solaranlagen) gewährt. Bei einem Bestandserwerb kann die Ökozulage in der Regel nur für den Einbau energiesparender Techniken bezogen werden. Alle geförderten Maßnahmen müssen vor dem Einzug beendet sein.

notwendig ist, kann die Ökozulage in ihrer gegenwärtigen Form im Altbau praktisch keine Wirkung entfalten.²

Zulagenhöhe ergibt Wirtschaftlichkeit nur für Niedrigenergiehäuser (Neubau)

Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Ökozulage in ihrer bestehenden Form ergaben folgendes Ergebnis: Bei den geförderten Anlagentechniken (Solaranlage, Wärmepumpe, Wärmerückgewinnung) ist die Höhe der Ökozulage nicht ausreichend, um die Maßnahmen in den Bereich der Wirtschaftlichkeit zu bringen. Dagegen ermöglicht die Ökozulage die wirtschaftliche Errichtung von Niedrigenergiehäusern.

Vielschichtige hemmende Einflussfaktoren dominieren

Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zur Energieeinsparung stellt jedoch nicht das einzige Entscheidungskriterium für den Investor dar. In den Expertengesprächen und der telefonischen Umfrage kamen viele weitere Aspekte zur Sprache, die bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielen. Diese betreffen u.a. die Bereiche Information/Öffentlichkeitsarbeit, Motivation und Käuferverhalten. Informationsdefizite bestehen sowohl bei den Bauherren selbst als auch bei den wichtigsten „Multiplikatoren“ (z.B. Architekten, Bauträger). Sie betreffen sowohl die genauen Inhalte der Regelungen als auch Fragen der Wirtschaftlichkeit (verfügbare Instrumente der Rentabilitätsrechnung, Höhe der Mehrkosten etc.). Bei den Bauherren ist darüber hinaus eine starke Gegenwartspräferenz festzustellen, die dazu führt, dass Anlagen zur Energieeinsparung, die ihren Nutzen über einen langen Zeitraum entfalten, schlechter bewertet werden als alternative Maßnahmen, die einen unmittelbaren Nutzen nach sich ziehen (z.B. eine gehobenere Sanitärausstattung). Insgesamt ergibt sich ein vielschichtiges Bild unterschiedlicher Einflussgrößen, die auf verschiedenen Wirkungsebenen eine Rolle spielen.

Obwohl dem Bau von Niedrigenergiehäusern keine grundsätzlichen Hindernisse entgegenstehen, zeigt sich, dass die Gesamtheit der verschiedenen Einflussfaktoren im Ergebnis eine hemmende Wirkung ausübt, so dass im Jahr 1999 nur in ca. 21 % der Fälle, in denen Eigenheimzulage gewährt wurde, auch die Ökozulage in Anspruch genommen und Niedrigenergiehäuser errichtet wurden.³

Ökonomische Anreizwirkung reicht nicht aus

Angesichts der relativ geringen Inanspruchnahme der Ökozulage ist darum festzustellen: Die ökonomische Anreizwirkung, die durch die Ökozulage in ihrer bestehenden Höhe ausgeübt wird, ist zwar vorhanden, allerdings reicht sie aufgrund der vorhandenen Hemmnisse nicht aus, um selbst eine wirtschaftliche Maßnahme wie die Niedrigenergiehausbauweise in die Breitenanwendung zu überführen.

² Weniger als 1 % der Bezieher der Eigenheimzulage im Bestand haben im Jahr 1999 auch Ökozulage für den Einbau der Anlagentechniken bezogen.

³ Für die geförderten Anlagentechniken ergibt sich folgendes Bild: Im Jahr 1999 wurden in nur ca. 7 % der Fälle, in denen Eigenheimzulage gewährt wurde, auch Ökozulage für den Einbau von energiesparenden Anlagentechniken in Anspruch genommen.

Vorschläge zur Neukonzeption Neubau

Rahmensetzung durch die neue Energieeinsparverordnung (EnEV)

Durch die Energieeinsparverordnung wird der Primärenergiebedarf als umfassende Bewertungsgröße für den energetischen Zustand eines Gebäudes eingeführt. Die Zusammenfassung von Wärmeschutz, Heizung und Warmwasserbereitung in einer einzigen Zielgröße stellt dabei eine wesentliche konzeptionelle Vereinfachung dar. Gleichzeitig erhöht sich für den Bauherrn der Spielraum für die Auswahl des am besten geeigneten und insbesondere kostengünstigsten Maßnahmenpakets. Zur Umstellung auf die neue Systematik findet zur Zeit ein umfangreicher Lern- und Anpassungsprozess in der Fachwelt statt. Aus diesen Gründen erscheint es als angebracht, den neuen Bewertungsansatz der EnEV auch bei der Neugestaltung der Ökozulage aufzugreifen.

Weiterentwicklung des Anforderungsniveaus im Neubau vor dem Hintergrund der EnEV

Die Energieeinsparverordnung führt nicht zur allgemeinen Einführung des Niedrigenergiehausstandards in seiner bisherigen, wärmeschutzbezogenen Definition. Das in der Praxis zu erwartende Wärmeschutzniveau reicht nicht an eine 25prozentige Absenkung gegenüber der Wärmeschutzverordnung (WSchV95) heran. Die Ökozulage sollte daher die wichtige Aufgabe wahrnehmen, den Niedrigenergiehausstandard zu sichern bzw. gemäß der neuen primärenergetischen Betrachtungsweise weiterzuentwickeln.

Diese Fragestellung wurde am Beispiel eines Einfamilienhauses näher untersucht. Es konnte gezeigt werden, dass unter Ansatz einer Zulage von 400 DM/a, wie sie bisher für das Niedrigenergiehaus vorgesehen war, eine zwanzigprozentige Primärenergieeinsparung gegenüber dem Niveau der EnEV wirtschaftlich erreichbar ist. Je nach angenommenen Rahmenbedingungen erscheinen auch höhere Einsparungen möglich.

Die Übertragung des bisherigen Förderkonzepts auf die neuen Rahmenbedingungen wäre nach diesen Ergebnissen zwar denkbar, allerdings müsste dann auch mit ähnlichen Hemmnissen wie bisher gerechnet werden.

Um die Inanspruchnahme und Wirksamkeit der Ökozulage deutlich zu erhöhen und zukunftsweisende Gebäudekonzepte zu integrieren, schlagen wir drei Förderstufen für die Ökozulage vor.

Neubau-Förderstufe 1: „Breitenförderung des weiterentwickelten Niedrigenergiehausstandards“

Anforderungsniveau

Primärenergiebedarf für Heizung und Warmwasserbereitung 20 % unter den Vorgaben der EnEV

Förderansatz

- Alternative 1: *Verschmelzung von Eigenheim- und Ökozulage*
z.B. neue Eigenheimförderung: 5400 DM/a
- Alternative 2: *Erhöhung der Ökozulage*
Erhöhung der Ökozulage, Absenkung der Eigenheim-Grundförderung
z.B. neue Eigenheim-Grundförderung: 4400 DM/a, Ökozulage: 1000 DM/a

Die erste Alternative stellt die konsequente Integration des Ziels der Energieeinsparung in die Eigenheimförderung dar. Die Eigenheim-Grundförderung von bisher 5000 DM/a wird um den Betrag der Ökozulage für Niedrigenergiehäuser in Höhe von 400 DM/a aufgestockt. Anspruchsberechtigt ist derjenige, der die Bedingungen für den weiterentwickelten Niedrigenergiehausstandard einhält, d.h. seinen Primärenergiebedarf um 20 % gegenüber der EnEV reduziert. Legt man die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Maßstab an, so entsteht dadurch kein Nachteil für das Ziel der Eigenheimförderung, denn die Mehrkosten der Energiesparmaßnahmen werden durch den Betrag von 400 DM/a und die eingesparten Energiekosten gedeckt.

Da die vollständige Verschmelzung von Eigenheim- und Ökozulage eine sehr weitgehende konzeptionelle Neuerung darstellen würde, wird mit Alternative 2 eine Möglichkeit vorgestellt, nur einen Teil der Eigenheimförderung mit der Ökozulage zu verknüpfen und die angestrebte Zielsetzung unter formeller Beibehaltung der Trennung von Eigenheim-Grundförderung und Energiesparförderung zu erreichen. Wenn die Attraktivität der Förderung durch Übertragung eines Teils der Eigenheimförderung in die Ökozulage so weit erhöht wird, dass deren Inanspruchnahme zum Normalfall wird, so würde im Ergebnis quasi dasselbe erreicht wie in Alternative 1. Die hier angenommene Erhöhung der Ökozulage von 400 DM/a auf 1000 DM/a (bei gleichzeitiger Absenkung der Eigenheim-Grundförderung) ist, wie auch die anderen vorgestellten Zahlenwerte für Fördersätze und Anforderungsstufen, lediglich als Beispiel zu verstehen, das den zu Grunde liegenden konzeptionellen Ansatz veranschaulichen soll.

Neubau-Förderstufen 2 und 3: „Zukunftsweisende Gebäudekonzepte“*Anforderungsniveau*

Erreichung eines Primärenergiebedarfs für Heizung und Warmwasserbereitung von 60 kWh/m²a (Stufe 2) bzw. 40 kWh/m²a (Stufe 3)

Förderansatz

Erhöhung der Förderung um beispielsweise 1000 DM/a pro Stufe

Diese beiden zusätzlichen Förderstufen verfolgen eine andere Zielsetzung als die Förderstufe 1, mit der die breite Inanspruchnahme eines allgemein erreichbaren, weiterentwickelten Niedrigenergiehausstandards realisiert werden soll. Hier geht es darum, zukunftsweisende Gebäudekonzepte mit minimiertem Energiebedarf, die sich den längerfristigen Erfordernissen des Klimaschutzes zumindest stark annähern, gezielt zu fördern. Angesichts der hohen Lebensdauern von Gebäuden ist die baldige Eröffnung größerer Marktsegmente für innovative

energiesparende Lösungen eine dringende Notwendigkeit. Dabei ist zu beachten, dass es hier bereits konzeptionell ausgereifte, praxisnahe und bezahlbare Ansätze gibt, wie insbesondere das Beispiel des Passivhauses zeigt.

Das Anforderungsniveau für die beiden zusätzlichen Förderstufen, die hier vorgeschlagen werden, entsprechen den im neugestalteten CO₂-Minderungsprogramm der KfW vorgesehenen Standards. Im Allgemeinen kann man grob davon ausgehen, dass mit einem sogenannten „3-Liter-Haus“ die Stufe 2 erreicht werden kann, während die Stufe 3 vor allem auf Passivhäuser abzielt.

Vorschläge zur Neukonzeption Gebäudebestand

Randbedingungen

Die wichtigsten Randbedingungen für die Ökozulage im Gebäudebestand sind im Folgenden aufgelistet:

- Ein „Königsweg“ für eine umfassende Lösung der Energiesparprobleme im Gebäudebestand auf Basis der Systematik der Ökozulage ist nicht zu erkennen.
- Eine sinnvolle Bestandsregelung muss, anders als bisher, Wärmeschutzmaßnahmen einschließen und längere Übergangsfristen für die Durchführung der Maßnahmen vorsehen.
- In vielen Fällen besteht eine Kopplung der Energiesparmaßnahmen an den Instandsetzungszyklus des betroffenen Bauteils. Eine Durchführung von Energiesparmaßnahmen zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbs kann daher nicht in jedem Fall vorausgesetzt werden.
- Davon abgesehen ist beim Eigentümerwechsel im Bestand eine tendenziell erhöhte Bereitschaft zur Durchführung von Energiesparmaßnahmen, insbesondere auch von Maßnahmenpaketen, festzustellen.

Förderkonzept „Vorbildliche Energiespar-Gesamtpakete im Altbau“

Das vorgeschlagene Förderkonzept stellt keine Lösung für die Breitenanwendung dar, sondern zielt in erster Linie auf diejenigen Fälle, in denen eine umfassende Gebäudesanierung beim Eigenheimerwerb möglich ist. Es ist somit auch aus Sicht der Eigenheimerwerber kein Ersatz für ein allgemeines, breitenwirksames Altbau-Sanierungsprogramm, das auch die Einzelbauteilerneuerung berücksichtigen muss. Bei dem dargestellten Verfahren steht die Absicht im Mittelpunkt, die Eigenheimerwerber wenn möglich zur Durchführung einer integrierten Energiesparlösung auf hohem Qualitätsniveau anzuregen und auf diese Weise innovative Lösungsansätze bei der Altbausanierung in der Baupraxis voranzubringen.

Um den Verfahrensablauf bei der Fördermittelvergabe möglichst einfach zu gestalten, ist das Förderkonzept eng an die im Neubau angewendete Systematik angelehnt. Auch hier wird der Primärenergiebedarf für Heizung und Warmwasserbereitung als Zielgröße verwendet. Eine Verschmelzung der Ökozulage mit der Eigenheimförderung wie im Neubauvorschlag ist dagegen aufgrund der stark eingeschränkten Zielgruppe der Förderung (Fälle mit umfassender Gebäudeerneuerung) nicht vorgesehen. Entsprechend der im Altbau vorliegenden Restriktio-

nen für Energiesparmaßnahmen sind niedrigere Anforderungsniveaus anzusetzen. Denkbar ist beispielsweise die folgende Aufteilung, bei der die Altbau-Förderung gegenüber dem Neubaufall um eine Stufe verschoben ist:

Anforderungsniveau

- **Altbau-Förderstufe 1:** Erreichung des in der EnEV festgeschriebenen Neubau-Niveaus.
- **Altbau-Förderstufe 2:** Unterschreitung des in der EnEV festgeschriebenen Neubau-Niveaus für den Primärenergiebedarf um 20 %
- **Altbau-Förderstufe 3:** Erreichung eines Primärenergiebedarfs von 60 kWh/m²a.

Förderansatz

Erhöhung der Zulage um beispielsweise 1000 DM/a pro Stufe

Aus Praktikabilitätsgründen kann die Zulage nicht an die Bedingung geknüpft werden, dass die Maßnahmen vor Einzug abgeschlossen sind. Es sollte daher ein längerer Übergangszeitraum (z.B. Durchführung spätestens zwei Jahre nach Einzug) vorgesehen werden.

Die jährliche Förderhöhe sollte auf einen bestimmten Prozentsatz (z.B. 4 %) der gesamten Investitionskosten für die Energiesparmaßnahmen begrenzt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Förderung in einem vernünftigen Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Energiesparmaßnahmen steht.

Information/Öffentlichkeitsarbeit

Informationsdefizite bei der Ökozulage sollten bei einer Neukonzeption verringert bzw. vermieden werden. Möglichkeiten dazu bieten sich in Form einer einheitlichen staatlichen Informationspolitik für Bauherren und Multiplikatoren. Angesichts des Eindrucks vieler Betroffener, sich in einem „Förderdschungel“ zurechtfinden zu müssen, sollte die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit nicht auf ein einzelnes Programm beschränkt werden, sondern eine Gesamtdarstellung liefern.

Eine besondere Rolle kommt dem Internet zu. Hier wäre ein Informationsportal anzustreben, in dem neben Sachinformationen auch beispielsweise ein „Rechentool“ anzusiedeln wäre, mit dem Bauherren unmittelbar die Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen bestimmen könnten.

Im Rahmen eines erweiterten Social Marketing für den Klimaschutz könnte unterstützend versucht werden, das „Image“ von Wärmeschutzmaßnahmen zu verbessern (Werbekampagnen mit Plakaten, Fernsehspots etc.), um die Bauherren auch emotional anzusprechen.