



ecofys.nl



IWU Institut
Wohnen und
Umwelt



INSTITUT FÜR ENERGIE-
UND UMWELTFORSCHUNG
HEIDELBERG

Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums für den Klimaschutz im Gebäudebereich

AP 3 Weiterentwicklung des Instrumentariums
und Einbeziehung des Sanierungsfahrplans:
Screening der Instrumente

Projektleiter:
Dr. Martin Pehnt
ifeu - Institut für Energie-
und Umweltforschung Heidelberg
Wilckensstr. 3
69120 Heidelberg
06221 / 47 67 – 36, Zentrale: 0
martin.pehnt@ifeu.de

Heidelberg, Darmstadt, Köln, Bielefeld, den 12.6.2015

Hauptauftragnehmer:



ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg
Dr. Martin Pehnt (Projektleitung), Peter Mellwig, Markus Duscha,
Dr. Amany von Oehsen
Wilckensstraße 3
D-69120 Heidelberg
Tel: 06221 / 4767-0
E-Mail: martin.pehnt@ifeu.de

Unterauftragnehmer:



Ecofys Germany GmbH
Thomas Boermans, Kjell Bettgenhäuser
Am Wassermann 36
D-50829 Köln
Tel: 0221 27070-151
E-Mail: t.boermans@ecofys.com



IWU Institut Wohnen und Umwelt GmbH
Dr. Nikolaus Diefenbach, Dr. Andreas Enseling
Rheinstraße 65
D-64295 Darmstadt
Tel: 06151-2904-32
E-Mail: n.diefenbach@iwu.de



Universität Bielefeld
Prof. Dr. Markus Artz
Fakultät für Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches Privatrecht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Rechtsvergleichung
Forschungsstelle für Immobilienrecht
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld
Tel: 0521 / 106-6912 und -2666
E-Mail: markus.artz@uni-bielefeld.de

Inhalt

TEIL I: Konzept zur Weiterentwicklung der Instrumentariums	5
1 Einleitung.....	5
2 Erkenntnisse aus den vorangehenden Arbeitspaketen und Schlussfolgerungen für das Instrumentarium	6
2.1 Überblick über die Arbeitspakete 1 und 2	6
2.2 Schlussfolgerungen für das Instrumentarium (Arbeitspaket 3)	8
3 Bestehende gebäudepolitische Instrumente und deren Wirkungsradius	10
3.1 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung.....	12
3.2 Konzept für das kurz- und mittelfristig wirksame Instrumentarium.....	13
3.2.1 Kurzfristig umsetzbare Maßnahmen	13
3.2.2 Mittelfristige Weiterentwicklung mit Stärkung des Sanierungsfahrplans	17
3.3 Überblick über das Konzept für das Gebäudeinstrumentarium	21
TEIL II: Untersuchte Instrumente im Detail.....	25
4 Integration eines gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans in Beratungs- und Informationsaktivitäten.....	25
4.1 gSFP als Baustein von Energie-/Sanierungsberatungen.....	26
4.1.1 Integration des gSFP in die (BAFA)-Vor-Ort-Beratung.....	27
4.1.2 Ausbau von Energieberatungsangeboten entlang der Sanierungskette („Sanierungslotse“/ Teilberatungen)	27
4.1.3 Sanierungsfahrplan in der Energieberatung für Nichtwohngebäude (NWG)	28
4.2 Reformansätze im Energieausweis.....	31
4.2.1 Reformbedarf des Energieausweises	31
4.2.2 Weitere Verknüpfungspunkte des Energieausweises mit dem SFP	32
4.3 Integration in zyklische Informationsinstrumente zur Erinnerung und als Feedback	33
4.3.1 Heizkostenabrechnung mit möglichen Feedback-Elementen und Bezug auf gSFP-Teile	33
4.3.2 Verzahnung von gSFP mit informativer Energieabrechnung oder Energiecontrolling-Tools	35
4.4 Kampagne(n)	36
4.5 Bundesweite Einführung regionaler Sanierungsnetzwerke zur Steigerung der Sanierungstiefe und –qualität	37
4.6 Fazit	38
5 Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan (gSFP) als Ausgangspunkt ökonomischer Gebäudeinstrumente	39
5.1 Förderprogramme	39
5.1.1 Stärkung der Einzelmaßnahmenförderung	40
5.1.2 Stärkere Spreizung von Effizienzhaus-Niveaus zur Verbesserung der Zielkompatibilität	42

5.1.3	Gewährung der gesamten Effizienzhausförderung, wenn diese innerhalb von [sechs] Jahren in Etappen durchgeführt wird.....	43
5.1.4	Dynamisierung der Förderung.....	43
5.1.5	gSFP als Bedingung für die Förderung.....	44
5.2	Steuerbegünstigungen	44
5.2.1	Einkommenssteuervergünstigungen.....	44
5.2.2	Mehrwertsteuervergünstigungen	47
5.3	Bonus-Malus-Mechanismen: Grundgedanken.....	48
5.4	Weiterentwickelte Ökosteuer bzw. CO ₂ -Lenkungszuschlag als Bonus/Malus-Instrument...	50
5.4.1	Ökosteuer bzw. CO ₂ -Lenkungszuschlag in Kombination mit Förderung.....	50
5.4.2	Variante: Dynamische Anpassung des Lenkungszuschlags	55
5.4.3	Variante: CO ₂ -Lenkungszuschlag abhängig von der Zielerreichung	55
5.5	Stufenabgabe als Bonus/Malus-Instrument.....	56
5.5.1	Ausgestaltungsvarianten	56
5.5.2	Größenordnung und Relevanz der Abgabe	59
5.5.3	Bonus-Malus-Instrument mit „Umverteilung“ von ineffizienten zu effizienten Gebäuden	63
5.5.4	Umsetzung der Gebäudeabgabe durch Differenzierung der Grundsteuer / Grunderwerbssteuer oder Erbschaftssteuer.....	64
5.5.5	Umsetzung des Bonus-Malus-Instruments im Rahmen der Strom- und Gasarife.....	67
6	Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan als Ausgangspunkt ordnungsrechtlicher Gebäudeinstrumente	70
6.1	Verpflichtende Erstellung von Sanierungsfahrplänen und Gebäudebewertung bei bestimmten Anlässen.....	70
6.2	Verstärkte Integration der Langfristigkeit und Zielkompatibilität in die Weiterentwicklung der EnEV	71
6.3	Sanierungspflichten für das Gesamtgebäude	73
6.3.1	Grundprinzip.....	73
6.3.2	Bewertung der Sanierungspflichten.....	76
7	Integration in Mietrecht	77
7.1	Geltendes Mietrecht	77
7.2	Reformdiskussion zur energetischen Modernisierung.....	77
7.3	Mietrechtliche Berücksichtigung der Beachtung eines etwaigen Sanierungsfahrplans	80
8	Literatur.....	81
9	Anhang.....	84
9.1	Politische Instrumente für den Gebäudebestand	84
9.2	Exkurs: Variante Sanierungspflicht als Voraussetzung für Vermietbarkeit in Boulder	89

TEIL I: Konzept zur Weiterentwicklung der Instrumentariums

1 Einleitung

Das Ziel des Arbeitspaketes 3 ist die Ableitung von Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Klimaschutzinstrumentariums im Gebäudebereich. Teil I gibt einen Überblick über die gewonnenen Ergebnisse. In Teil II ab Kapitel 4 erfolgt eine detaillierte Darstellung der untersuchten Instrumente.

Im Fokus der Weiterentwicklung steht dabei – im Einklang mit dem Grundgedanken des Sanierungsfahrplans – die Integration der strategischen Elemente Langfristigkeit, Zielkompatibilität, Motivation und Anreizwirkung in vorhandene und neu auszugestaltende Instrumente. Dies entspricht den Elementen 3 bis 5 in Abbildung 1-1.

Hierzu werden zum einen Erkenntnisse aus der Analyse nationaler Transformationspfade aus AP 1 aufgegriffen. Diese liefern Anhaltspunkte für erforderliche Maßnahmen auf nationaler Ebene. Zudem wird Bezug genommen auf die Ausgestaltung des in AP 2 erarbeiteten gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans (im Folgenden: gSFP); eine möglichst enge Verzahnung der weiteren Gebäude-Instrumente mit dem gSFP wird angestrebt (Abbildung 1-1).

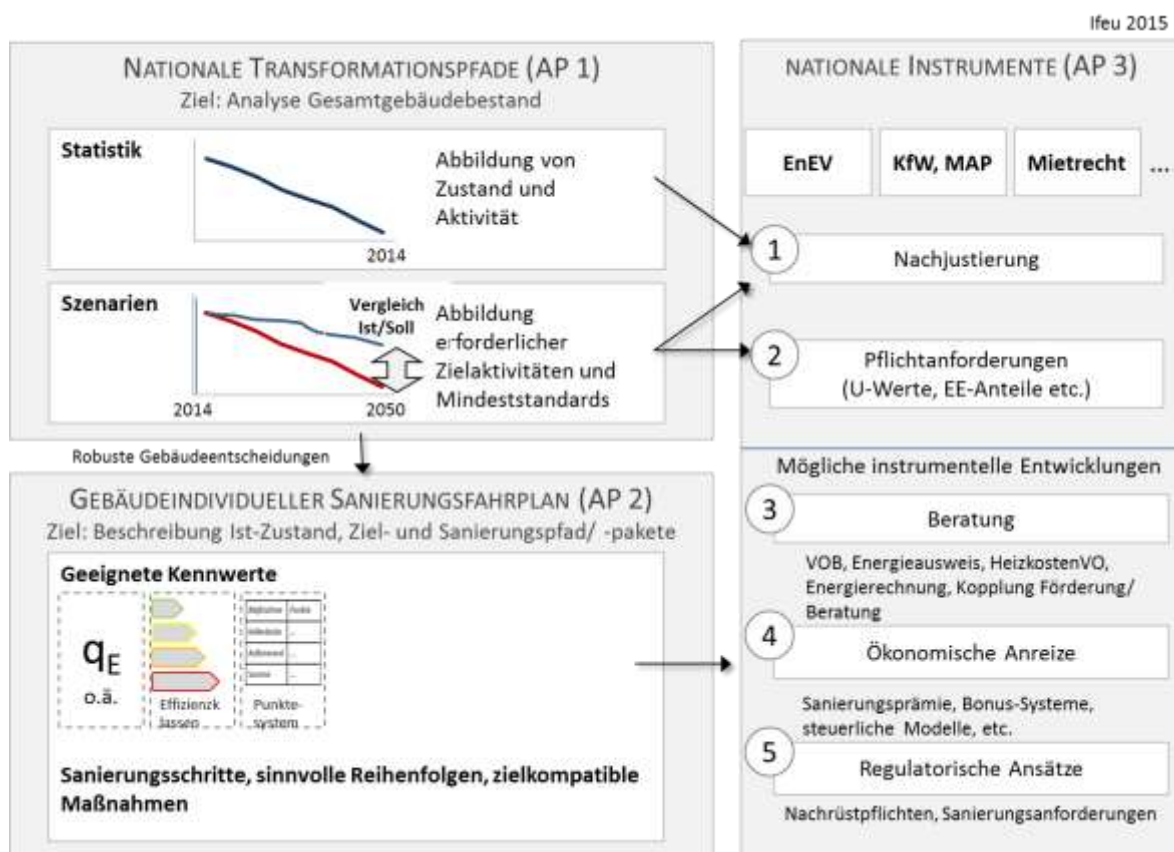


Abbildung 1-1: Wechselwirkungen zwischen den Transformationspfaden (AP 1), dem gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan (AP 2) und dem übergeordneten Gebäudeinstrumentarium

2 Erkenntnisse aus den vorangehenden Arbeitspaketen und Schlussfolgerungen für das Instrumentarium

2.1 Überblick über die Arbeitspakete 1 und 2

Die in **Arbeitspaket 1** analysierten Transformationspfade (siehe IFEU et al. 2015a) geben Hinweise auf die Weiterentwicklung des nationalen Instrumentariums und erforderliche strategische Richtungen. Zum einen ergibt sich aus der Analyse des Trendszenarios (das bereits eine Fortschreibung und Erweiterung des vorhandenen Instrumentariums voraussetzt), dass diese Fortschreibung des jetzigen Instrumentariums nicht ausreicht, um die Gebäudeziele zu erreichen. Weiterentwicklungen der Instrumente sind vorzunehmen und **Instrumente zu ergänzen**. Zugleich zeigen die Berechnungen auf, dass das Primärenergieziel für 2050 machbar ist bei Jahresgesamtkosten, die innerhalb eines relativ engen Kostenkorridors im Vergleich zur „Trendentwicklung“ liegen. Die Zielszenarien liegen sehr nahe beieinander, sodass unter Berücksichtigung der vorhandenen Unsicherheiten **aus Kostensicht keine Priorisierung** für eine eher strombasierte oder EE-Wärme-basierte Strategie oder für Dämmung anstelle von Erneuerbaren oder umgekehrt vorgenommen werden kann. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass **aus rein finanzieller Sicht** im Grunde **Wahlfreiheit** zwischen den Zielpfaden, die in der einen oder anderen Hinsicht alle sehr ambitioniert sind, gewährt werden kann. Dabei ist zu beachten, dass allen Pfaden – unabhängig vom gesetzten Schwerpunkt – wesentliche Fortschritte in allen Bereichen (Wärmeschutz und Wärmeversorgung) zu Grunde liegen. Je stärker insgesamt der Brennstoffeinsatz reduziert werden kann, desto geringer ist das Risiko in Bezug auf zukünftige Energiekostensteigerungen.

Alle Zielszenarien erfordern eine **deutliche Steigerung der Sanierungsraten für einen verbesserten Wärmeschutz der Gebäudehülle**. Ein Beibehalten der aktuellen Raten würde dazu führen, dass ein wesentlicher Anteil der Bestandsgebäude bis 2050 noch nicht energetisch modernisiert wäre und selbst die im Trendszenario angenommene Steigerung der Sanierungsrate z.B. der Außenwände von heute 0,7 %/a auf 1 %/a, der Dächer von 1,5 %/a auf 2,5 %/a usw. erscheint allein nicht hinreichend. Damit das Trendszenario das Primärenergieziel einhielte, müssten weitere 66 TWh aus erneuerbaren Energien bereitgestellt werden. Dies entspräche beispielsweise ca. zusätzlichen 6,5 Mio. Biomassekesseln für Einfamilienhäuser und würde das zur Verfügung stehende Biomasse-Potential erheblich belasten.

Daneben ist auch die **Verbesserung der bauteilbezogenen Qualität zu beachten**. In den Hocheffizienzvarianten hat die beste Effizienzqualitätsstufe („Eff2“) einen Anteil von rund 50 % bezogen auf die Bauteilflächen im Gesamtgebäudebestand des Jahres 2050. Diese Effizienzstufe bedeutet Bauteilqualitäten, die über den heutigen Bauteilanforderungen der EnEV im Bereich der Anforderungen von Passivhauskomponenten liegen (U-Werte in der Sanierung in W/m²K: Außenwand 0,15, Fenster 0,96). Übersetzt in KfW-Standards erfordern die Hocheffizienz-Szenarien *im Mittel* Sanierungen auf den KfW55-Standard. Gebäude, die auf Grund von Dämmrestriktionen dieses Niveau nicht erreichen, müssen durch Gebäude mit höherem Standard bzw. verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien kompensiert werden. Eine Sensitivitätsanalyse zeigt, dass ein Absenken des Anteils der Eff2-Qualitätsstufe auf das NNiveau des Trendszenarios im Gesamtbestand 2050 den Endenergiebedarf um ca. 20 TWh steigern würde. Damit kommt neben den Sanierungsraten beim Wärmeschutz auch der Komponentenqualität eine wesentliche Bedeutung zu. Instrumente sollten daher auch so gestaltet werden, dass sie unter Berücksichtigung der Vielfalt der Bauweisen und Restriktionen im Gebäudebestand eine möglichst hohe Bauteilqualität anreizen (beispielsweise eine verstärkte Kennzeichnung, Kommunikation und qualitätsbezogene Förderung von Einzelmaßnahmen im KfW-Programm).

Die Berechnungen in AP 1 haben zudem gezeigt, dass in allen Zielerreichungspfaden ein **deutlicher Umbau des Wärmeversorgungssystems** stattfindet. Der Anteil erneuerbarer Energien steigt in den

Szenarien auf bis zu 43 % ohne den Beitrag von Wärmenetzen. Nimmt man diese hinzu, liegt der Anteil bei über 60 %. **Welche Art von Wärmeversorgung die grundsätzlich „beste“ ist, kann aus den Szenario-Untersuchungen nicht abgeleitet werden.** Diese Frage muss auf einer Einzelobjektebene unter Berücksichtigung der vorhandenen/geplanten Infrastruktur beantwortet werden. Hier kann insbesondere der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan einen Beitrag leisten. Die Unsicherheit bezüglich des „besten“ Wärmeversorgungssystems ist gut beherrschbar, denn innerhalb des Betrachtungszeitraums bis 2050 wird die Heizung in der Regel nochmals ausgetauscht, so dass die Revision einer einmal getroffenen Entscheidung noch wirtschaftlich möglich ist. Damit sollte die Unsicherheit kein Hinderungsgrund für einen möglichst schnellen Übergang zu neuen Wärmeversorgungsstrukturen sein: Vielmehr erscheint eine ausreichend frühzeitige und breite Einführung aller in Frage kommenden Technologien sinnvoll, um den notwendigen technologischen Umbau rechtzeitig erreichen zu können. Allerdings muss das Gebäude- und Klimaschutzinstrumentarium gewährleisten, dass bei den Neuanlagen die Strukturänderung in Richtung auf die zukünftig erforderlichen Wärmeerzeugungstechnologien auch tatsächlich rechtzeitig stattfindet. Zudem gilt es, **die Gebäudehülle für den zukünftigen Einsatz von Erneuerbaren zu präparieren**; eine gut gedämmte Gebäudehülle erlaubt beispielsweise niedrige Vorlauftemperaturen und damit deutlich höhere Effizienzen der eingesetzten Heizungstechnik; mitunter sind sogar ganz **andere Versorgungskonzepte** machbar. In der Szenarienanalyse wird auch deutlich: Es gibt Technologiefelder, die für zielkompatible Standards zukünftig erforderlich sein werden, aber derzeit weder in Bezug auf Förderung noch Kommunikation und Akzeptanz gefördert werden. Hierzu zählen insbesondere **Lüftungsanlagen mit Wärmerückgewinnung**.

Während die Wahlfreiheit im Bereich der Effizienzmaßnahmen in der Tat individuell und im Zusammenspiel mit ggf. bestehenden Dämmrestriktionen bzw. Einschränkungen bei der Nutzung erneuerbarer Energien entschieden werden kann, erfordern die Alternativen EE-Wärme oder EE-Strom (insbesondere bei Fokus auf Wärmenetzen) **eine Vorentscheidung zumindest auf regionaler Ebene bzgl.** der zur Verfügung gestellten **Infrastruktur** (Ausbau Wärmenetze, Ausbau elektrische Verteilnetze usw.), auf die der individuelle Sanierungsfahrplan dann reagieren kann. Hier kann eine Wärmenutzungsplanung wichtige Voraussetzung für einen Sanierungsfahrplan sein.

Arbeitspaket 2 (IFEU et al. 2015b) hat methodische Vorarbeiten für die Entwicklung eines gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans geleistet. Hierzu zählt beispielsweise der Vorschlag, neben der Bewertung des Gesamtgebäudes auch eine **komponentenweise Bewertung** in Form von Effizienzklassen einzuführen, um auch bei schrittweisen Sanierungen zielkompatible Prozesse anzustoßen. Ausgehend von der Einsicht, dass eine allgemeine Zieldefinition für ein Einzelgebäude nicht möglich ist, wird das **„So gut wie möglich“-Prinzip** eingeführt, nachdem angesichts der Analysen von AP 1 bei allen Maßnahmen ein möglichst guter Standard zu erreichen ist. Dabei ist gleichzeitig die individuelle Situation des Gebäudes zu berücksichtigen. Die Aufgabe des Energieberaters liegt also darin, bei allen betrachteten Einzelmaßnahmen (Dämmung der einzelnen Gebäudebauteile, Fenstererneuerung, neue Heizung, Optimierung Wärmeverteilung, Einbau Solaranlage) immer zunächst die beste mögliche Lösung anzustreben. Die Untersuchung von Wärmeschutzmaßnahmen sollte also beispielweise immer mit der Option der höchsteffizienten Komponenten beginnen, die Heizungserneuerung sollte niemals zuerst die Standardlösung Brennwertkessel nennen, sondern zu Beginn immer weitergehende Konzepte (Wärmepumpen, Biomasse, KWK) abprüfen, die Nutzungsmöglichkeiten für Solarenergie sollten immer mit untersucht werden. Im Fall von Restriktionen, die die Umsetzung von Ideallösungen bei Wärmeschutz oder Wärmeversorgung im individuellen Fall verhindern, erfolgt ein begründeter Übergang zu den bestmöglichen machbaren Maßnahmen.

2.2 Schlussfolgerungen für das Instrumentarium (Arbeitspaket 3)

Die wesentliche **Schlussfolgerung aus den Szenarienuntersuchungen von AP 1 im Hinblick das Klimaschutzinstrumentarium** lautet, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen noch weit davon entfernt sind, die notwendige Dynamik zur Erreichung der Klimaschutzziele zu bewirken. Eine zielgerichtete Weiterentwicklung ist notwendig. Diese kann und muss wahrscheinlich einerseits schrittweise erfolgen. Andererseits darf mit wirksamen Maßnahmen nicht mehr lange gewartet werden und es muss – wie beim gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan – der Erfolg des Instrumentariums im Zeitverlauf – auf kurze und lange Sicht – in den Blick genommen werden. Notwendig ist also eine Klimaschutzstrategie für den nationalen Gebäudebestand bzw. ein „nationaler Sanierungsfahrplan“, der mögliche Zielpfade (insgesamt also einen Zielkorridor) für die zum Klimaschutz notwendigen Fortschritte bei Wärmeschutz und Wärmeversorgung im Gebäudesektor beschreibt, regelmäßig die Erreichung der Vorgaben kontrolliert und auf dieser Basis aktualisiert wird¹.

Auch aus den **Überlegungen zum gSFP in AP2 lassen sich Schlussfolgerungen für das Instrumentarium** ziehen. Allgemein gesprochen geht es hier um das Zusammenspiel der Instrumente mit den davon betroffenen individuellen Gebäuden. Dabei ergeben sich einige übergeordnete Anforderungen an die Ausgestaltung der Instrumente:

- **Langfristigkeit und Zielkompatibilität.** Instrumente sollten, ausgehend vom heutigen Zustand des Gebäudes (-bestandes) und des Benchmarks, der sich aus der Analyse der Transformationspfade ergibt, Perspektiven aufzeigen und Anreize schaffen, wie sich das Gebäude kurz-, mittel- und langfristig entwickeln könnte, so dass es seinen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leistet. Dabei ist von vornherein klar, dass nicht alle Gebäude die gleichen Maßnahmen und Zielwerte erreichen können: Das Instrumentarium muss so steuern, dass die Klimaschutzziele insgesamt erreicht werden und dabei Luft für die individuellen Besonderheiten im Bestand lassen.
- **Zukunftsoffenheit.** Der lange Zeitraum bis 2050 ist heute nicht im Detail zu überblicken. So ist etwa zu berücksichtigen, dass technischer Fortschritt und sich verändernde Rahmenbedingungen zu Neubewertungen der Sanierungsstrategien führen können. Viele entscheidende Einflussfaktoren ändern sich im Zeitverlauf, ohne dass heute eine sichere Prognose darüber möglich ist. Dies gilt für ökonomische Randbedingungen wie den Energiepreis, die Entwicklung der Kosten für unterschiedliche Energiesparmaßnahmen bzw. Wärmeversorgungstechnologien und die Bedingungen von Förderprogrammen. Aber auch grundlegende Randbedingungen der energetischen Bewertung können betroffen sein. Neben der technischen Umsetzbarkeit, den Maßnahmen- und Energiekosten und der energetischen Gebäudebewertung gibt es weitere Einflussgrößen für den Sanierungsfahrplan, etwa die langfristige Nutzung des Gebäudes und die Entwicklung des **Wohnungsmarkts**.
- Die Instrumente sollten insbesondere auch eine **systematische schrittweise Sanierung anreizen**. Häufig können Sanierungsmaßnahmen nicht in einem Zug ausgeführt werden. Beispielsweise sind viele Gebäude teilsaniert. Eine vorzeitige erneute Bearbeitung von Bauteilen führt in der Regel zu höheren wirtschaftlichen Einbußen. Auch können vermietete Bestände oft nur schrittweise saniert werden. Vielfach erlaubt auch die finanzielle Ausstattung der Bauherren keine umfassende Sanierung in einem Zug. Auch eine schrittweise Modernisierung führt zum Ziel. Bei einer schrittweisen Sanierung müssen bei jedem Schritt schon die nächsten Schritte bedacht werden, damit am Ende alles zueinander passt. Dies muss der Sanierungsfahrplan berücksichtigen.

¹ Strategische Ansätze seitens der Bundesregierung bestehen bereits z. B. in Form des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE) und des Monitoringprozesses „Energie der Zukunft“ mit den daran anknüpfenden Monitoring- und Fortschrittsberichten und in der Effizienzstrategie Gebäude.

- Schließlich sollten die Instrumente die **zeitliche Dynamik angemessen abbilden** und Anreize schaffen, Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt durchzuführen. Der richtige Zeitpunkt ist häufig dann gegeben, wenn ohnehin Maßnahmen erforderlich sind (Kopplungsprinzip) oder andere Anlässe gegeben sind (barrierefreier Ausbau; Eigentumsübergang etc.). Auf der anderen Seite darf die Sanierung auch nicht zu spät erfolgen, denn eine Verzögerung von Maßnahmen führt insgesamt zu einem höheren Treibhausgas-Emissionsvolumen. Allein auf das Kopplungsprinzip und besondere Anlässe zu setzen, ist wahrscheinlich für die notwendige Erhöhung der Wärmeschutz-Modernisierungsraten nicht ausreichend. Es sind daher auch Anreize für frühzeitige Maßnahmen bzw. die Nutzung niederschwelliger Anlässe notwendig (Beispiel: Wanddämmung anlässlich Anstrich und nicht erst bei Putzerneuerung).

Ziele	Anknüpfungspunkte für Maßnahmen
▶ Vermittlung einer auf das einzelne Gebäude und die Nutzer angepassten langfristigen Sanierungsstrategie auf Basis einer Vor-Ort-Beratung ▶ Definition optimaler Sanierungszeitpunkte, -reihenfolgen und Maßnahmenbündel ▶ Motivation zu einer zielkompatiblen Sanierung „so gut wie möglich“ ▶ Beschreibung von Schnittstellen und Anschlussfragen („Think ahead“) ▶ Berücksichtigung des Sanierungskontextes vor Ort	▶ Maßnahmen, die Durchführung und Befolgung eines SFP befördern ▶ Maßnahmen, die Paketierung und Synchronisierung von Sanierungsschritten verbessern ▶ Maßnahmen, die Sanierungstiefe insbesondere bei schrittweisen Sanierungen voranbringen ▶ Maßnahmen, die ein integrales Gebäudededenken verbessern ▶ Maßnahmen, die Qualitätssicherung und Maßnahmenumsetzung befördern

Abbildung 2-1: Weiterentwicklung von Instrumenten im Zusammenhang mit dem gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan

3 Bestehende gebäudepolitische Instrumente und deren Wirkungsradius

Das bestehende Instrumentarium lässt sich grob in folgende Bereiche gliedern:

- **Ordnungsrechtliche Instrumente, insbesondere Energieeinsparverordnung (EnEV) und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)**

Diese Instrumente sind insbesondere für den Neubau von erheblicher Bedeutung. Eine entsprechende Verschärfung der Neubau-Anforderungen der EnEV tritt 2016 in Kraft. Bei Wohngebäuden ist allerdings zu beobachten, dass in den letzten Jahren neben den ordnungsrechtlichen Vorgaben auch der Förderung eine erhebliche Rolle zukommt (s.u.). Im Gebäudebestand liegt die Hauptrolle der EnEV darin, durch bedingte Anforderungen Mindeststandards für Einzelmaßnahmen insbesondere beim Wärmeschutz zu setzen, die dann greifen, wenn ohnehin eine entsprechende Erneuerungsmaßnahme stattfindet. Auch Nachrüstverpflichtungen sind Elemente der EnEV, allerdings zeigt die Erfahrung, dass solche Maßnahmen eher zurückhaltend gehandhabt wurden² und der Wirkungsradius daher sehr begrenzt war. Entscheidende Impulse für die Erhöhung von energetischen Modernisierungsraten können aktuell nicht gegeben werden.

- **Positive ökonomische Anreize (insbesondere Förderung)**

Es bestehen verschiedene Förderprogramme, die vor allem im Wohngebäudebereich wirken. Die größte Bedeutung kommt dabei den KfW-Programmen „Energieeffizient Bauen“ und „Energieeffizient Sanieren“ sowie dem „Marktanreizprogramm“ (MAP) für die Wärmeerzeugung mit erneuerbaren Energien zu. Das MAP wirkt darüber hinaus auch im Nichtwohngebäudebereich. Hinzu kommt in diesem Jahr eine Erweiterung der KfW-Förderung auf Nichtwohngebäude.

Im Neubausektor hat das Programm „Energieeffizient Bauen“ in den vergangenen Jahren einen Anteil von etwa 50 % der errichteten Wohnungen abgedeckt. Die Förderung trägt hier also ganz erheblich dazu bei, dass im Neubau verbesserte Standards über die Mindestanforderungen der EnEV hinaus erreicht werden.

Dies gilt auch im Bestand: Durch die gegenüber der EnEV erhöhten Anforderungen für Einzelmaßnahmen und die zusätzliche Förderung von Gesamtanierungen als KfW-Effizienzhäuser werden wirksame Impulse für die Einführung verbesserter Wärmeschutzstandards, die Nutzung erneuerbarer Energien und die Realisierung zukunftsorientierter Gesamt-Gebäudekonzepte gesetzt. Speziell in Richtung auf die erneuerbare Wärmeerzeugung wirkt parallel das Marktanreizprogramm. Angesichts der großen Anzahl geförderter Gebäude und Wohnungen ist davon auszugehen, dass die beiden Programme eine erhebliche Wirkung für die Markteinführung hoher Qualitätsstandards bei der Bestandsmodernisierung entfalten – und damit auch eine Multiplikator- bzw. Ausstrahlungswirkung über die eigentlichen Förderfälle hinaus erreichen.

Gleichzeitig ist aber festzustellen, dass trotz hoher Förderzahlen ein Großteil der Modernisierungsmaßnahmen bei Wärmeschutz und Wärmeversorgung ohne Förderung abläuft. Der Wirkungsradius der Förderprogramme ist demnach noch deutlich zu niedrig, um die notwendige Steigerung der Modernisierungsraten beim Wärmeschutz und die allgemeine Einführung effizienterer und erneuerbarer Wärmeversorgungssysteme bei der Heizungsmodernisierung zu erreichen.

- **Negative ökonomische Anreize (insbesondere Energiesteuern)**

Der Anreiz für die Durchführung von Energiesparmaßnahmen ist nicht zuletzt durch die Höhe des Energiepreises bestimmt. Dieser lässt sich durch Steuern oder Abgaben beeinflussen. Erhöhte Steuern auf den Energieverbrauch sind seit langem üblich. Eine gezielte Erhöhung

² Ein Beispiel hierfür ist, dass Holzdecken auch ohne zusätzliche Dämmstoffe nicht als „ungedämmt“ im Sinne der EnEV-Nachrüstverpflichtungen interpretiert und daher ausgenommen werden.

und Ausweitung aus Umweltgründen gab es im Zuge der „ökologischen Steuerreform“ ab 1999. Bezogen auf die Energiepreise ist die Höhe der zusätzlich eingeführten Steuern aber gering. Dies gilt insbesondere auch für Heizöl und Erdgas als wichtigsten fossilen Energieträger bei der Wärmeversorgung. Im Fall von Strom hat die Umlage im Zusammenhang mit dem „Erneuerbare-Energien-Gesetz“ zu zusätzlichen Erhöhungen des Energiepreises geführt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Instrumentarium der negativen ökonomischen Anreize bisher nicht gezielt in relevantem Ausmaß für den Klimaschutz bei der Wärmeversorgung im Gebäudesektor genutzt wurde.

- **Information / Ausbildung / Transparenz**

Hier gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze. Insbesondere sind hier die BAFA Vor-Ort Beratung sowie weitere Angebote der lokalen und stationären Energieberatung zu nennen. Für Nicht-Wohngebäude ist darüberhinaus die Effizienzberatung für den Mittelstand wichtig, die oft auch auf Gebäude angewendet wird. Daneben existieren verschiedene Informationsangebote und Kampagnen.

Eine besondere Rolle, insbesondere im Zusammenhang mit dem gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan (vgl. AP2), kommt dem Energieausweis zu, der in der EnEV geregelt wird. Dieser hat die Aufgabe und das Potential, als zentrales Informationsinstrument zur Herstellung von Transparenz über die energetische Qualität der Gebäude zu wirken. Tatsächlich kann er diese Rolle bisher noch nicht in befriedigendem Umfang ausfüllen. Ein Grund hierfür ist Parallelität von Energiebedarfs- und verbrauchsausweis verbunden mit der Tatsache, dass die Einordnung des gleichen Gebäudes in beiden Ausweistypen unterschiedlich erfolgt. Mit der EnEV 2014 wurde als wichtiger Baustein für ein Zusammenführen der beiden Konzepte eine einheitliche Bewertungsskala eingeführt. Es verbleibt aber bisher das gravierende Problem, dass im Energiebedarfsausweis, insbesondere bei unmodernisierten Gebäuden, unrealistische (im Durchschnitt deutlich zu hohe) Energiekennwerte angegeben werden.

- **Instrumente für besondere Segmente des Gebäudebestandes (z. B. Mietrecht, Regelung der Mindestsicherungsleistungen)**

Zusätzlich zu den bisher genannten, weitgehend global im Gesamtbestand bzw. -neubau wirkenden Instrumenten, sind auch Teilbereiche des Gebäudesektor zu beachten, die besonderen Bedingungen und Regeln unterworfen sind und in denen daher auch besondere Instrumente wirken. Das größte und daher wichtigste Teilsegment sind sicherlich die Mietwohngebäude, aber auch andere Teilbereiche sind zu beachten, beispielsweise die auf das Wohnen und die Heizung bezogene Transferleistungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Die Thematik sprengt den Rahmen des vorliegenden Projekts, eine detaillierte Übersicht kann hier nicht gegeben werden³. Immerhin kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die energetische Qualität von Gebäuden im Rahmen der Mechanismen zur Regelung der Miethöhe vielfach nicht transparent berücksichtigt wird: So gibt es bisher keine flächendeckende und ausreichend detaillierte Berücksichtigung der energetischen Beschaffenheit in Mietspiegeln⁴. Auch im Bereich der Transferleistungen gibt es Defizite: So sind die Anreize für Mindestsicherungsleistungsempfängern, in energetisch sanierte Wohnungen zu ziehen, ebenso wie für Hauseigentümer, entsprechende Wohnungen energetisch zu sanieren, im Allgemeinen nur gering ausgeprägt. (vgl. Diefenbach et al. 2013a).

³ In Kapitel 7 wird ein kurzer Abriss über das Mietrecht gegeben.

⁴ Hier ergeben sich auch Zusammenhänge mit dem Energieausweis, der in seiner jetzigen Form nur eingeschränkt zur Verwendung im Mietspiegel tauglich ist.

Insgesamt wird in dieser Übersicht plausibel, warum das bestehende Instrumentarium in seiner jetzigen Ausprägung die erforderliche Dynamik für den Klimaschutz noch nicht erreichen kann.

3.1 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung

Bei der Weiterentwicklung von gebäudepolitischen Instrumenten für den Klimaschutz gehen wir von folgenden Hypothesen aus:

- **Ordnungsrecht** (hier: Vorschriften zur Durchführung von Maßnahmen oder zur Einhaltung bestimmter Standards, insbesondere EnEV):
Die wesentliche Aufgabe der EnEV liegt in der Verbesserung der Neubaustandards, dabei ist weiterhin das erfolgreiche Zusammenspiel mit der KfW-Förderung zu beachten.
Im Hinblick auf den Bestand definiert die EnEV sinnvolle Mindeststandards für die Dämmqualität. Generell wird davon ausgegangen, dass das Ordnungsrecht allein zur Erreichung der erforderlichen zusätzlichen Dynamik der energetischen Modernisierung im Bestand keine durchgreifende Wirkung erzielen kann: Der Zeitpunkt für Dämmmaßnahmen kann nicht vorgeschrieben werden, Angaben für Mindest-Dämmstoffdicken bzw. maximale U-Werte können angesichts der baulichen Vielfalt nicht beliebig erhöht werden, der Übergang zu einer neuen Wärmeversorgungsstruktur (zur Ablösung der dominierenden Heizkesselsysteme) kann auch im Fall von Modernisierungen nicht vorgeschrieben werden, solange diese Systeme nicht viel breiter als bisher im Markt eingeführt sind.
- **Ökonomische Anreizinstrumente**
Diese können ebenfalls eine starke Wirkung entfalten, sind aber flexibler einsetzbar als das Ordnungsrecht. Hier liegt aus aktueller Sicht der Haupt-Ansatzpunkt für den Klimaschutz im Gebäudebestand. Das Zusammenspiel von positiven Anreizen (z. B. Förderung, Steuererleichterungen) und negativen Anreizen (z. B. Steuern, Abgaben) kann grundsätzlich flexibel gestaltet werden. Es gibt dabei gute Gründe, beide Ansätze in den Blick zu nehmen, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit der (direkten oder indirekten) Finanzierung von zusätzlichen Fördermaßnahmen und ebenfalls im Hinblick auf eine sinnvolle Aufgabenteilung vor dem Hintergrund der Grundsätze „Zukunftsoffenheit“ (die Möglichkeit kurzfristiger Anpassungen ist dabei vor allem bei der Förderung gegeben) und „Langfristige Zielorientierung“.
- **Information / Transparenz**
Ohne das ausreichende Maß an Information und Transparenz („weiche Maßnahmen“) laufen auch die harten Maßnahmen, das Ordnungsrecht und die ökonomischen Anreize, ins Leere. Die weichen Maßnahmen sind daher nicht zu unterschätzen, sie bilden quasi die Voraussetzung für die Wirkung der harten Maßnahmen. Den notwendigen Impuls für die Bewältigung der erheblichen Klimaschutz-Herausforderungen können sie aber allein nicht liefern. Auch der in AP 2 entwickelte gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan gSFP gehört in diese Instrumentengruppe. Ein besonderer Schwerpunkt der Analysen in AP 3 lag in der Frage der Integration des Sanierungsfahrplans in das Instrumentarium. Aufgrund seiner großen Bedeutung als Transparenzinstrument für den Gebäudebestand und seiner engen Verknüpfung mit dem Sanierungsfahrplan spielen dabei auch der Energieausweis und seine Weiterentwicklung eine wichtige Rolle.

3.2 Konzept für das kurz- und mittelfristig wirksame Instrumentarium

Im vorliegenden Kapitel wird eine begründete Auswahl aus den bestehenden Instrumenten getroffen, die die Perspektive eines machbaren und für den Klimaschutz wirksamen Instrumentenbündels bietet.

Dabei wird zwischen dem kurzfristigen und mittelfristigen Zeithorizont unterschieden. Zunächst einmal geht es darum, ein geeignetes Portfolio zu beschreiben, dass auch kurzfristig schon Impulse für die notwendige Erhöhung der Dynamik in Richtung Klimaschutz geben kann. Die mittelfristige Analyse widmet sich der Frage, wie zwei wichtige strategische Grundsätze, die auch im Sanierungsfahrplan eine wesentliche Rolle spielen – nämlich Langfristigkeit und Zielorientierung – im Rahmen des Instrumentenbündels besonders gestärkt werden. Hierbei gibt es methodische Gründe für die Annahme, dass dies erst mittelfristig erfolgen kann, wenn für bestimmte Instrumente Vorarbeiten geleistet wurden.

Eine ausführliche Darstellung der einzelnen Instrumente (auch von solchen, die nicht in den Konzeptvorschlag aufgenommen wurden) erfolgt in Teil II ab Kapitel 4.

3.2.1 Kurzfristig umsetzbare Maßnahmen

Ökonomische Anreizinstrumente werden hier wie beschrieben als die Kernelemente einer Strategie angesehen, die die notwendige Dynamik für den Klimaschutz im Gebäudebestand zum Ziel hat. Zentrale Herausforderungen sind insbesondere die Erhöhung der energetischen Sanierungsraten beim Wärmeschutz und die Einführung einer neuen Struktur der Wärmeversorgung.

Für die konkrete Umsetzung bieten sich auf Seiten der positiven Anreize die vorhandenen Förderinstrumente, insbesondere das **KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“** an. Auf Seiten der negativen Anreize kann an das bestehende System der **Energiesteuern** angeknüpft werden.

Um das eigentliche Ziel zu erreichen, ist es in erster Linie notwendig, **die Anreizwirkung insgesamt zu erhöhen**, d. h. die entsprechenden Energiesparmaßnahmen wären mit höheren Sätzen als bisher zu fördern und die Energiesteuern anzuheben⁵. Da die erhöhte Dynamik bei Wärmeschutz und Wärmeversorgung im Gesamtbestand sicherlich nur schrittweise über einen längeren Zeitraum erreicht werden kann, ist auch ein mehrjähriges schrittweises Vorgehen bei der Weiterentwicklung der Förderung und der Energiesteuern sinnvoll.

Die Schwerpunktsetzung zwischen positiven und negativen ökonomischen Anreizen kann dabei im Prinzip flexibel gehandhabt werden. So ist es etwa möglich, **ein bilanziell ausgeglichenes „Bonus-Malus-System“** anzustreben, also mit den höheren Energiesteuereinnahmen die Ausgaben für die erhöhte Förderung gegenzufinanzieren - zumindest näherungsweise über einige Jahre betrachtet⁶. Aber auch andere Gewichtungen sind denkbar. Dabei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass die negativen und positiven Anreize in die gleiche Richtung wirken und beispielsweise ein Verzicht auf höhere Energiesteuern durch eine Anhebung der Fördersätze kompensiert werden müsste. Das für die Gegenfinanzierung notwendige Finanzierungsvolumen würde so insgesamt ansteigen.

⁵ Aktuell ist zu beachten, dass sich durch den gesunkenen Ölpreis besondere Spielräume für eine Steuererhöhung ergeben. Deren Aufgabe läge zunächst einmal darin, die negativen Auswirkungen der Energiepreissenkung auf die Wirtschaftlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen wieder auszugleichen.

⁶ Dabei handelt es sich um ein Bonus-Malus-System „im weiteren Sinne“ (s. Kapitel 5.3), da keine direkte Kopplung zwischen Einnahmen und Ausgaben vorgesehen ist, sondern die Energiesteuern erst einmal in den allgemeinen Haushalt fließen.

Die Betonung von KfW-Programm und Energiesteuern erfolgt hier nicht allein deshalb, weil es sich um bereits etablierte Instrumente handelt. Vielmehr erscheinen diese auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus sehr gut für die zu erfüllenden Aufgaben geeignet:

Das **KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“** beinhaltet bereits jetzt eine an Zielstandards orientierte Förderung, bei der in flexibler Weise sowohl Einzelmaßnahmen als auch Maßnahmenpakete (Effizienzhaus-Standards) berücksichtigt werden. Eine Weiterentwicklung sollte neben der generellen Anhebung der Fördersätze insbesondere eine **Stärkung und Ausdifferenzierung der Einzelmaßnahmenförderung** anstreben. Die Zuschussförderung, die insbesondere bei kleineren Maßnahmenpaketen vielfach eine geringere Hürde als die Kreditförderung darstellt, ist bisher noch nicht für alle Gebäudetypen verfügbar. Außerdem sollte stärker als bisher nach der Art und Qualität der durchgeführten Maßnahmen unterschieden werden. Im Fall von Wärmeschutzmaßnahmen ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass das Ziel, die Anreize für eine Durchführung der Modernisierung zu verbessern (also insgesamt eine Erhöhung der Modernisierungsraten zu erreichen) nicht bei allen Bauteilen gleichermaßen zu verfolgen ist und jeweils unterschiedliche Fördersätze erfordert. Durch gestaffelte Förderung sollten die schon bestehenden Anreize, verbesserte Dämmqualitäten jenseits der ohnehin vorgesehenen Mindeststandards zu erreichen, flexibler ausgestaltet und im Hinblick auf besonders gute Zielstandards erweitert werden. Im Fall von Wärmeerzeugungssystemen ist ebenfalls eine Flexibilisierung anzustreben. So können Technologien, die bisher kaum im Markt eingeführt wurden, aber für die Energiewende dringend benötigt werden, mit höheren Sätzen gefördert werden als bereits am Markt etablierte Systeme. Entsprechendes gilt auch bereits jetzt schon für das Marktanreizprogramm (MAP), das einerseits eine sinnvolle Ergänzung der KfW-Förderangebote darstellt, andererseits durchaus auch mit diesen zur Verbesserung der Übersichtlichkeit für die Fördermittelempfänger in einem einzigen Programm vereint werden könnte.

Neben der Einzelmaßnahmenförderung ist auch die **Förderung von Gesamtkonzepten (Effizienzhäusern)** ein wichtiger Baustein des KfW-Programms. Auch hier bestehen Ansätze für die Weiterentwicklung: So ist eine erhöhte Spreizung der Fördersätze mit dem Ziel anzustreben, besonders gute Standards stärker als bisher in den Markt einzuführen. Daneben wäre auch die Option zu prüfen, in Anlehnung an den Gedanken eines schrittweise umgesetzten Sanierungsfahrplans die Förderung für das durchgeführte Maßnahmenpaket auch dann zu gewähren, wenn der Effizienzhausstandard nicht wie bisher in einem Zug bzw. in einem relativ kurzen Zeitraum, sondern über mehrere Jahre gestreckt erreicht wird.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass ein Förderinstrument wie das KfW-Programm aufgrund seiner Möglichkeiten für eine Ausdifferenzierung und Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen und Zielvorstellungen in besonderer Weise dem Grundsatz der **Zukunftsoffenheit** gerecht wird⁷ Ein Förderprogramm dieser Art ist daher als integraler Bestandteil des Klimaschutzinstrumentariums anzusehen.

Auch der Ansatz der **Energiesteuern** bietet wesentliche Vorteile und Entwicklungsmöglichkeiten. Durch unterschiedliche Fördersätze für die verschiedenen Energieträger können deren besondere Eigenschaften differenziert berücksichtigt werden. Die bestehenden Steuersätze könnten neben einer generellen Anhebung konsistenter ausgestaltet werden: Insbesondere die **Klimawirksamkeit** der einzelnen Energieträger wäre dabei vorrangig zu berücksichtigen. Eine solche, in erster Linie am Treibhausgasausstoß orientierte Besteuerung kann aus allgemeiner ökonomischer Sicht als eine äußerst zielgerichtete und wirksame Steuerungsmaßnahme für den Klimaschutz gelten: Jedes ausgestoßene Kilogramm CO₂ (bzw. CO₂-Äquivalent) ist annähernd in gleicher Weise klimawirksam

⁷ Das notwendige Maß an Verlässlichkeit ist hierbei dadurch zu gewährleisten, dass Förderbedingungen in überschaubaren kürzeren Zeiträumen einigermaßen stabil zu halten sind.

und sollte daher auch in gleicher Weise belastet werden. Ein solcher Ansatz wird auch den individuellen Verhältnissen vor Ort gerecht: Speziell im Gebäudesektor wird der Energieverbrauch nicht nur durch den energetischen Zustand von Gebäude und Heizsystem, sondern auch durch die individuelle Nutzung bestimmt. Beides wird durch die Energiesteuer gleichermaßen berücksichtigt. Der Ansatz einer an der Klimawirksamkeit orientierten Energiesteuer kann – innerhalb der sicherlich grundsätzlich unpopulären Klasse der negativen Anreizinstrumente – als ein einleuchtendes, ausgewogenes und daher für die Betroffenen letztlich auch akzeptables Konzept gelten. Der Ansatz ist völlig **„technologieoffen“** und ergänzt sich daher in sinnvoller Weise mit dem oben genannten Förderprogramm, das unmittelbar bei den aktuell durchgeführten bzw. möglichen Modernisierungen ansetzt und hier vor dem Hintergrund strategischer Überlegungen gezielte Weichenstellungen im Hinblick auf die Erhöhung der Modernisierungsraten und spezielle langfristig erforderliche Maßnahmen und Technologien erlaubt. Zu berücksichtigen ist, dass eine Besteuerung des Energieverbrauchs (anders als etwa die Einkommensteuer) in starkem Maße auch Haushalte mit niedrigem Einkommen trifft. Es sind also entsprechende **Ausgleichsmechanismen im Niedrigeinkommenssektor** notwendig, die im Wesentlichen auf ein bestehendes (aber im Hinblick auf Klimaschutzanreize ebenfalls entwicklungsfähiges) System der sozialen Sicherung zurückgreifen können⁸.

Im Hinblick auf die Festsetzung der Höhe der Energiesteuern sind verschiedene Grundsätze bzw. Mechanismen denkbar. Beispielsweise könnte eine **untere Schwelle für den Energiepreis** festgelegt werden, d. h. eine automatische Anpassung nach oben erfolgen, wenn der Energiepreis unter einen definierten Wert sinkt. Auch eine festgelegte **Erhöhung bei Verfehlung von Klimaschutzziele**n wie in der Schweiz ist denkbar. Andererseits schränkt die Vorfestlegung von Steueranpassungen mit definierten Steuersätzen die Flexibilität des Instruments ein: So ist zu beachten, dass die Wirkung ökonomischer Anreizinstrumente im Vorhinein nicht genau quantifiziert werden kann, also die Notwendigkeit besteht, das gesamte Instrumentarium im Rahmen eines nationalen Sanierungsfahrplans regelmäßig nachzujustieren, wenn die gesetzten Ziele verfehlt werden. Auch ist gegebenenfalls – wie oben dargestellt – das Ziel einer (bilanziellen) Gegenfinanzierung der Energiesparförderung durch die Energiesteuern zu beachten.

Im Rahmen der ökonomischen Anreizsysteme kann das oben beschriebene allgemeine Förderprogramm (KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“ in Verbindung mit dem Marktanreizprogramm) durch weitere Ansätze ergänzt werden. Hier bietet sich insbesondere die **steuerliche Förderung** an, die in den letzten Jahren in verschiedenen Konzepten diskutiert wurde, bisher aber trotz konkreter Pläne noch nicht umgesetzt wurde. Die Möglichkeiten der Ausdifferenzierung der Förderbedingungen und der (schnellen) Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen und Zielvorstellungen sind hier wahrscheinlich weniger stark ausgeprägt als bei dem allgemeinen Förderprogramm. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Verankerung im Steuerrecht ein hohes Maß an **Verbindlichkeit** und Planbarkeit herstellt.

Die **Energieeinsparverordnung (EnEV)** kann im Gebäudebestand wie bisher vor allem die Aufgabe übernehmen, im Zuge bedingter Anforderungen sinnvolle Mindeststandards für Wärmeschutzmaßnahmen festzulegen. Dabei sollte die stattfindende Marktentwicklung hin zu verbesserten Wärmeleitfähigkeiten (also verbesserten U-Werten bei gleicher Dämmstoffdicke) und verbesserten Wärmeschutzfenstern zukünftig entsprechend nachvollzogen werden.

Die wichtigste Aufgabe der EnEV ist aktuell in erster Linie in der Weiterentwicklung der Neubaustandards in Richtung auf das Ziel des **Niedrigstenergiehausstandards ab 2020** zu sehen⁹.

⁸ vgl. hierzu z. B. [Zielerreichungsszenario, Kap. 11].

⁹ Im Sinne einer Vereinfachung der Neubauregelungen für die Betroffenen erscheint dabei ein Zusammenführen mit dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz sinnvoll.

Dabei ist weiterhin das sehr erfolgreiche Zusammenwirken mit der KfW-Förderung zu beachten: Zukunftsweisende Gebäudestandards können erst dann durch eine Verordnung vorgeschrieben werden, wenn sie bereits in ausreichendem Maße in den Markt eingeführt wurden. Eine wichtige Aufgabe des **KfW-Programms „Energieeffizient Bauen“** liegt also in den nächsten Jahren darin, die besonders guten Förderstandards (Effizienzhaus 55 und vor allem Effizienzhaus 40) noch stärker als bisher im Neubausektor zu verankern.

Der Bereich der „weichen Instrumente“ (Information/Ausbildung/Transparenz) kann im vorliegenden Projekt nicht in seiner gesamten Breite diskutiert werden. Der Schwerpunkt liegt hier beim **gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan**. Für diesen wurde in Arbeitspaket 2 ein konkretes Konzept erarbeitet. Dieses sollte zunächst im Zuge der Förderung der Energieberatung, z. B. im Rahmen des BAFA-Programms für die Vor-Ort-Beratung, in die Praxis eingeführt werden. Auf Basis der dabei gewonnen Erfahrungen erscheint dann kurzfristig eine durch Informationskampagnen unterstützte breitere Einführung möglich (z. B. durch eine Kampagne „Ihr Sanierungsfahrplan“).

Der Gedanke einer langfristigen Begleitung des Hauseigentümers zusammen mit Handwerkern, Architekten und Planern, die in besonderer Weise für die Herausforderungen langfristiger Sanierungen geschult sind (tiefe Sanierungsmaßnahmen, Luftdichtheit, Anschluss- und Kompatibilitätsfragen), könnte am besten durch eine möglichst flächendeckende Ausbildung von **regionalen Sanierungsnetzwerken** bewerkstelligt werden.

Eine besondere Stärkung verdienen auch **zyklische Informationsinstrumente** wie z. B. die Energie- und Heizkostenabrechnungen. Hier findet – jeweils mit einem langfristig verankert Konzept – eine regelmäßige jährliche Information der Hauseigentümer / Bewohner statt. Es ist ein verstärkter Abgleich der Basisinformationen, die dabei transportiert werden, mit der Systematik des Sanierungsfahrplans anzustreben.

Vor dem Hintergrund eines langfristig angelegten Sanierungsfahrplans ergeben sich auch Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung und Stärkung von Ansätzen für die **langfristige Begleitung des Hauseigentümers** im Zuge einer vertieften Energieberatung und Qualitätssicherung. Der sehr positiv zu bewertende Ansatz für eine Baubegleitung im Rahmen des KfW-Programms „Energieeffizient Sanieren“ könnte hier durch weitergehende Konzepte für eine längerfristig angelegte Sanierungsbegleitung ergänzt werden („Sanierungslotse“ für die langfristige Umsetzung des gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans).

Der **Energieausweis** steht als das zentrale Transparenzinstrument für die energetische Gebäudebewertung in einem engen Zusammenhang mit dem Sanierungsfahrplan. Wie erläutert bestehen beim Energieausweis zur Zeit Defizite, die eine realistische und einheitliche Einordnung der Gebäude bisher nicht erlauben und daher auch die Anwendungsmöglichkeiten des Energieausweises einschränken. Anzustreben ist **eine Weiterentwicklung des Energieausweises** mit dem Ziel einer realistischen Einordnung der Gebäude-Energieverbräuche auch im Energiebedarfsausweis, so dass der Verbrauch normal genutzter Gebäude im Durchschnitt einigermaßen zutreffend wiedergegeben und gleichzeitig eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Verbrauchsausweis hergestellt wird. Darüber hinaus ist das eingeführte **Kennwertesystem** im Zusammenhang mit dem Sanierungsfahrplan zu überdenken und weiterzuentwickeln: Die in beiden Typen des Energieausweises eingeführten Kenngrößen Endenergie und Primärenergie erscheinen dabei in ihrer gemeinsamen Anwendung für die Gebäudebewertung sehr gut geeignet. Beispielsweise lassen sich Probleme der endenergetischen Bewertung von Strom (keine Berücksichtigung vorgelagerter Verbräuche) und der primärenergetischen Bewertung von Biomasse (keine Berücksichtigung der knappen Potentiale) im Zusammenspiel beider Kenngrößen auflösen. Die (enger als die Endenergie) am Klima- und Ressourcenschutz orientierte Bewertungsgröße Primärenergie verdient dabei eine Stärkung und

Aufwertung, z.B. indem die für die Endenergie eingeführte Skala (A+,A,...H) entsprechend auch auf die Primärenergie angewendet wird¹⁰.

Im Zuge der Weiterentwicklung des Kennwertesystems im Energieausweis ist auch die Option der **Bewertung der Einzelmaßnahmen bei Wärmeschutz und Wärmeversorgung** im Energiebedarfsausweis zu prüfen. Im Konzept für den Sanierungsfahrplan wird ein solches Kennwertesystem mit Skalierung (A+ bis H) parallel zu den Bewertungsgrößen Primär- und Endenergie eingeführt. Zumindest sollte der Energiebedarfsausweis eine verbindliche und vereinheitlichte Dokumentation der Einzelbauteile und –komponenten vorsehen, um die Informationsbasis über das Gebäude, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Erstellung von Sanierungsfahrplänen, zu verbessern¹¹.

Ein weiterer Ansatzpunkt besteht in der **Komplettierung bzw. besseren Ausdifferenzierung der Maßnahmenempfehlungen** im Energieausweis. In Anlehnung an das dänische Konzept sollten Verbesserungsvorschläge für alle Bauteile und Komponenten gemacht werden und dabei auch Maßnahmen berücksichtigt werden, die nicht sofort, sondern erst später (im Zuge von größeren Sanierungsmaßnahmen) durchführbar sind. Dies entspräche dem Gedanken des Sanierungsfahrplans und würde verhindern, dass durch Beschränkung auf Sofortmaßnahmen der Eindruck entsteht, an dem Gebäude gäbe es keine weiteren Verbesserungspotentiale.

3.2.2 Mittelfristige Weiterentwicklung mit Stärkung des Sanierungsfahrplans

Mit dem Gedanken des Sanierungsfahrplans (dem nationalen ebenso wie dem gebäudeindividuellen) ist in besonderer Weise der Anspruch verbunden, durch vorausschauende Planung den Grundsätzen der **Langfristorientierung** und **Zielkompatibilität** im Hinblick auf den Klimaschutz möglichst gerecht zu werden. Im Hinblick auf das zugehörige Instrumentarium stellt sich daher die Frage, wie diese Prinzipien – und dabei auch die Rolle des gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans – in Zukunft weiter gestärkt werden können.

Als ein zentrales Ziel erscheint dabei zunächst einmal die **Kommunikation der langfristig zu erreichenden Klimaschutzziele**. Für diesen Zweck ist die Einführung eines geeigneten **Kennwertesystems** sinnvoll, auf das in verschiedenen Instrumenten Bezug genommen werden kann. Wie bereits in Arbeitspaket 2 und im vorangegangenen Absatz dargestellt, erscheint hier insbesondere durch Verwendung der Kenngrößen Primärenergie und Endenergie ein Anknüpfen an die bestehende Systematik im Energieausweis möglich. Durch Übertragung der Endenergie-Skala A+ bis H auf die Primärenergie würde auch hier die beste Klasse bei einem Primärenergiebedarf/-

¹⁰ Siehe konkrete Vorschläge im Bericht zum Arbeitspaket 2.

¹¹ Im Hinblick auf die verbesserte Gewinnung von Informationen über den Gebäudebestand insgesamt ist anzuregen, im Zuge des Aufbaus einer Energieausweisdatenbank auch die Detaillierungsergebnisse der Energieausweise – bis hin zu den Informationen der Einzelbauteile und Komponenten – in diese Datenbank zu integrieren und für statistische Auswertungen über den Gebäudebestand bzw. für die Verzahnung mit neuen Instrumenten (z. B. Bonus-Malus-Systemen) nutzbar zu machen. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass die Datenbank aktuell nicht repräsentativ für den Gebäudebestand sein könnte, insbesondere weil die Energieausweiserstellung an bestimmte Anlässe gekoppelt ist, ältere Ausweise nicht immer das aktuelle Gebäude widerspiegeln und die durch Bedarfs- und Verbrauchsausweis bedingte Zweigleisigkeit zu beachten ist. Das Problem des Monitorings der Fortschritte im Gebäudesektor wäre somit noch nicht gelöst. Hierfür sind weiterhin gesonderte Stichprobenerhebungen und statistische Weiterverarbeitungen der Daten notwendig [Loga et al. 2009, Cischinsky et al. 2013,2014]. Dennoch könnte die Datenbank für spezielle Fragestellungen sehr wertvoll sein, z. B. für die Analyse des Neubausektors.

verbrauch von 30 kWh/m²a enden (bezogen auf die Gebäudenutzfläche A_N). Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Primärenergieverbrauch, der im Jahr 2050 insgesamt vorliegen muss, damit gemäß dem Energiekonzept der Bundesregierung ein „klimaneutraler Gebäudebestand“ erreicht wird: Für diesen soll der (nicht-erneuerbare) Primärenergieeinsatz insgesamt um mindestens 80 Prozent unter dem Wert des Jahres 2008 liegen (vgl. [Diefenbach et al. 2013 a, Kap. 2.2]). Die beste Primärenergieklasse korrespondiert also mit dem langfristigen Gebäudeziel der Bundesregierung und eignet sich daher für die Kommunikation dieser Zielvorstellung im Instrumentarium.

Wie erläutert kann die Etablierung eines solchen Kennwertesystems – für die Kommunikation der Klimaschutzziele im Allgemeinen und die verstärkte Berücksichtigung im Instrumentenmix im Besonderen – wahrscheinlich erst dann erfolgreich gelingen, wenn die notwendige **Weiterentwicklung des Energieausweises** als zentrales Instrument der Gebäudebewertung entsprechend durchgeführt wurde. Bereits aus diesem Umstand wird deutlich, dass es sich hier um einen eher mittelfristig realisierbaren Ansatz handelt. Im vorgelegten Konzept für den gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan ist der Bewertungsansatz im Prinzip bereits eingeführt und kann – zugeschnitten auf das individuelle Gebäude – entsprechend erprobt und angewendet werden.

Bei verstärkter Einführung eines im Energieausweis und Sanierungsfahrplan etablierten Kennwertesystems in das Klimaschutz-Instrumentarium ist zu beachten, dass es sich bei der erwünschten Ausrichtung auf die langfristigen Ziele nicht um eine „harte“, langfristig völlig verbindliche Festlegung handeln kann. Es sind nämlich insbesondere die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Angesichts der **Vielfalt der individuellen Gebäude im Bestand** – sowohl im Hinblick auf die bauliche Situation als auch die jeweils bestehenden Optionen für die Wärmeversorgung – , erscheint es kaum möglich, das Klimaschutzziel in verbindlicher Weise auf die Einzelgebäude herunterzubrechen. Das Kennwertesystem – hier also z. B. das Ziel der langfristigen Erreichung der besten Primärenergie-Klasse – kann daher für den einzelnen Hauseigentümer nur eine **Orientierung** geben, was Klimaschutz langfristig insgesamt bedeutet. Im jeweiligen Einzelfall können Bedingungen vorliegen, die eine Erreichung der Ziele nicht erlauben. Der Grundsatz der Zielorientierung des Klimaschutzinstrumentariums gilt also zunächst einmal für den Gebäudebestand insgesamt und lässt sich nicht „scharf“ auf den individuellen Fall herunterbrechen (vgl. hierzu auch die Betrachtungen in AP 2).
- Der oben genannte Grundsatz der Langfristorientierung steht in der Regel im Widerspruch zu dem ebenso wichtigen Grundsatz der **Zukunftsoffenheit**. Denn auch wenn heutiges Handeln – und damit auch die Festlegung der Klimaschutzinstrumente – immer die langfristigen Entwicklungen mit im Blick haben muss, gilt gleichzeitig, dass die Zukunft nicht vorausgesagt werden kann und bestehende Annahmen immer wieder durch neue Erkenntnisse überholt werden. Das Instrumentarium muss daher immer wieder flexibel anpassbar sein. Dies gilt auch für das Bewertungssystem, das von vielen Algorithmen im Detail und insbesondere auch von der Bewertung der verschiedenen Energieträger abhängt.

Diese Überlegungen zeigen, dass das Kennwertesystem in erster Linie der Vermittlung der langfristigen Klimaschutzziele aus der gegenwärtigen Sicht heraus dient und keinen dauerhaften Absolutheitsanspruch erheben kann. Dennoch wird sich ein solches System langfristig etablieren und immer mehr an Relevanz gewinnen können, wenn es in seinen Grundzügen über die Jahre Bestand hat. Auch wenn also Korrekturen im Detail möglich sein müssen, ist es dennoch wichtig, von vornherein ein stimmiges und **langfristig tragfähig erscheinendes Grundkonzept** zu verfolgen, insbesondere für die energetische Bewertung und die Einteilung in Effizienzklassen. Auch die Bedeutung und Akzeptanz des gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans, der dieses System und insbesondere die damit verbundene Idee der langfristigen Zielorientierung aufgreift, hängt hiervon stark ab.

Im Hinblick auf eine breitere Einführung des Kennwertesystems in das Instrumentarium, und insbesondere bei der Berücksichtigung innerhalb der Gruppe der „harten“ ökonomisch wirksamen Instrumente, die den Kern der oben skizzierten Klimaschutzstrategie im Gebäudebestand ausmachen, ist vor diesem Hintergrund eine flexible, nicht zu starre Herangehensweise sinnvoll. Insbesondere geht es darum, eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den Instrumenten zu finden.

Weniger geeignet für die Verbindung mit dem Kennwertesystem erscheinen Instrumente, die einerseits gemäß dem Grundsatz der Zukunftsoffenheit für eine stetige Anpassung an sich verändernde Ziele vorgesehen sind oder in denen andererseits bereits eine **etablierte alternative Bewertungssystematik** besteht, wenn diese zielgerichtet und einleuchtend ist. Denn auch hier gilt: Die Verlässlichkeit des Instrumentariums insgesamt wird auch dadurch hergestellt, dass einmal eingeführte Systematiken nicht häufig und ohne zwingenden Grund geändert werden. Ein neues Kennwertesystem sollte also nicht generell überall, sondern vielmehr dort eingeführt werden, wo es tatsächlich sinnvoll ist.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Energiesteuern und das KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“ nicht bzw. weniger für die Implementierung des Kennwertesystems geeignet. Bei den Energiesteuern, die sich am tatsächlichen Verbrauch orientieren, liegt dies auf der Hand. Das KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“ wiederum verfolgt bei der Förderung von Gesamtgebäudekonzepten mit den KfW-Effizienzhäusern bereits ein etabliertes und erfolgreiches Konzept, das im Sinne der Kontinuität nicht ohne Grund verändert werden sollte. Gegenüber dem Kennwertesystem mit Effizienzklassen A+ bis H weist es darüber hinaus den Vorteil auf, dass durch Orientierung am EnEV-Referenzgebäude die vorhandene (und in der Regel nicht veränderbare) Geometrie von Bestandsgebäuden in der energetischen Bewertung berücksichtigt wird¹².

Sinnvoll und möglich erscheint demgegenüber die Berücksichtigung bei neuen Instrumenten:

- Im Zuge einer **steuerlichen Förderung** wäre zu prüfen, ob das Kennwertesystem berücksichtigt werden kann. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieses bei einer kurzfristigen Einführung des Instruments womöglich noch nicht zur Verfügung steht. Außerdem sind die oben genannten Vorteile des alternativ verwendbaren Effizienzhauskonzepts in die Abwägung einzubeziehen.
- Durch eine **Stufenabgabe**, die sich an den erreichten Effizienzklassen A+ bis H orientiert, könnte ein zusätzliches ökonomisches Anreizinstrument etabliert werden. Auf diesem Konzept liegt der Schwerpunkt der weiteren Überlegungen.

Für die Stufenabgabe wurden bereits in der Vergangenheit verschiedene Konzepte vorgelegt. In Kapitel 5.5 wird sie ausführlich diskutiert. Im Vergleich zu den Energiesteuern, die den „wirklichen“ Energieverbrauch bzw. Treibhaus-Ausstoß betreffen, könnte man für die Stufenabgabe möglicherweise Nachteile im Hinblick auf die Zielgenauigkeit ausmachen. Dabei ist aber zu beachten, dass die Stufenabgabe den bestehenden Mechanismus nicht außer Kraft setzen, sondern ergänzen soll: Die Energiepreise (in Kombination mit Energiesteuern) werden weiterhin die hauptsächliche ökonomische Triebfeder für die Durchführung von Effizienzmaßnahmen bilden. Durch die Stufenabgabe besteht aber die Möglichkeit, **zusätzliche Akzente** zu setzen und insbesondere den

¹² Umgekehrt ist eine Übertragung dieses Ansatzes auf den Energieausweis kaum möglich bzw. im Fall des Energieverbrauchsausweises nicht durchführbar. Der Aufwand für die Kalkulation des Referenzgebäudes erscheint aus gegenwärtiger Sicht nur im Fall einer ohnehin stattfindenden größeren Modernisierung wie beim Effizienzhaus gerechtfertigt. Das durch die KfW-Effizienzhäuser etablierte Kennwertesystem, das im Übrigen durch die Primärenergieanforderungen des Effizienzhaus 40 ebenfalls die Richtung auf den langfristigen Klimaschutz anzeigt, ist also aus gegenwärtiger Sicht nicht für den Gebäudebestand in seiner ganzen Breite anwendbar.

Aspekt der langfristigen Zielerreichung durch besondere **Privilegierung der besten Effizienzklassen** zu stärken.

Eine wesentliche Schwierigkeit für die Einführung einer neuen Abgabe besteht in deren verwaltungstechnischer Verankerung. Der dadurch verursachte Aufwand darf nicht zu hoch sein. Daher erscheint es sinnvoll, sich an bestehende gebäudepolitische Instrumente anzulehnen. Die Analyse verschiedener Ansätze in Kap. 5.5.4 zeigt, dass hierfür als erster Schritt vor allem die **Grunderwerbssteuer** (ggf. ergänzend auch die Erbschaftssteuer) geeignet erscheint: Die Höhe der Grunderwerbssteuer ist in einer relevanten Größenordnung, die eine Ausdifferenzierung nach Effizienzklassen sinnvoll erscheinen lässt. Grundsätzlich wäre – ausgehend vom heutigen Aufkommen der Steuer – eine insgesamt kostenneutrale Ausgestaltung denkbar.

Grundsätzlich wäre auch die Grundsteuer geeignet; allerdings sind die erhobenen Beträge der Grundsteuer nur gering, ein Sanierungsimpuls wäre vor allem durch die psychologische Erinnerungswirkung zu vermuten. Die Grundsteuer kann nach der Betriebskostenverordnung in der Nebenkostenabrechnung auf die Mieter umgelegt werden, der für die Investition zuständige Vermieter kann die Kosten also unmittelbar abwälzen. Bei unveränderter Betriebskostenverordnung kann es dadurch wieder zum Mieter-Vermieter-Dilemma kommen. Erschwerend für eine Umsetzung wirkt die grundsätzliche Diskussion um eine Reform der Grundsteuer und konkurrierende Vorschläge, etwa bezüglich Flächennutzung.

Ein wesentlicher Vorteil der Kopplung an die Grunderwerbssteuer ist – ebenso wie bei der Erbschaftssteuer – darin zu sehen, dass der Eigentümerwechsel eines Gebäudes häufig Anlass für die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen ist. Es erscheint also sehr sinnvoll, hier einen besonderen Akzent in Richtung auf die energetische Erneuerung zu setzen.

Insgesamt gesehen ergäbe sich durch Einführung eines einheitlichen Kennwertesystems in den beiden Informationsinstrumente Energieausweis und Sanierungsfahrplan und dem „harten“ ökonomisch wirksamen Instruments der Stufenabgabe eine sinnvolle Kombination, mit der sich insbesondere die zukünftigen Klimaschutzziele kommunizieren ließen. Dem gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan kommt bei diesem Ansatz eine zentrale Rolle zu, da er für den Hauseigentümer die notwendige langfristige Orientierung liefert.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es, nach einer erfolgreichen Praxiseinführung, mittelfristig **weitere Ansatzmöglichkeiten für die Verknüpfung des Sanierungsfahrplans mit den verschiedenen Instrumenten** gibt. In Teil II werden im Rahmen der detaillierten Instrumentendiskussion verschiedene Anknüpfungspunkte genannt. Dabei ist zu beachten, dass nicht jede mögliche Verbindung auch sinnvoll erscheint: Beispielsweise könnte der Sanierungsfahrplan als Fördervoraussetzung zusätzliche Hürden für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufbauen und damit eines der wesentlichen Förderziele, die Absenkung von Hürden zur Erhöhung der energetischen Modernisierungsraten, konterkarieren. Generell ist immer abzuwägen, ob die Einführung des Sanierungsfahrplans als verpflichtenden Elements innerhalb eines Instruments nicht womöglich dem eigentlichen Ziel des Fahrplans widerspricht: Dieser ist für sein Funktionieren und seine Akzeptanz in besonderer Weise davon abhängig, dass der Hauseigentümer dem Energieberater und seinen Empfehlungen auch vertraut. Die Aufgabe des Energieberaters ist die eines Lotsen, der dem Hauseigentümer und seinem Gebäude einen Weg durch das für ihn unübersichtliche Gebiet der langfristigen Anforderungen der staatlichen Klimaschutzpolitik führt. Der Energieberater ist also mit dem Sanierungsfahrplan in erster Linie für den Hauseigentümer und nicht im Sinne eines staatlich verordneten „Gebäude-TÜV“ tätig. Etwas anders liegt die Sache beim Energieausweis, bei dem es in erster Linie um die objektive (nicht von den Interessen des Eigentümers beeinflusste) Einordnung des aktuellen Gebäudes innerhalb des vorgegebenen Bewertungssystems geht.

3.3 Überblick über das Konzept für das Gebäudeinstrumentarium

Das folgende Diagramm zeigt das dargestellte Instrumentarium noch einmal im Überblick. Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan ist in dieser Darstellung ins Zentrum gerückt: Aus Sicht des Hauseigentümers stellt er eine Orientierung in der Vielfalt der wirkenden Einflüsse und Instrumente dar. Die weiteren Informations- und Transparenzinstrumente sind auf der linken, die „harten“ ökonomischen Anreizsysteme und das Ordnungsrecht rechts bzw. unten angeordnet.

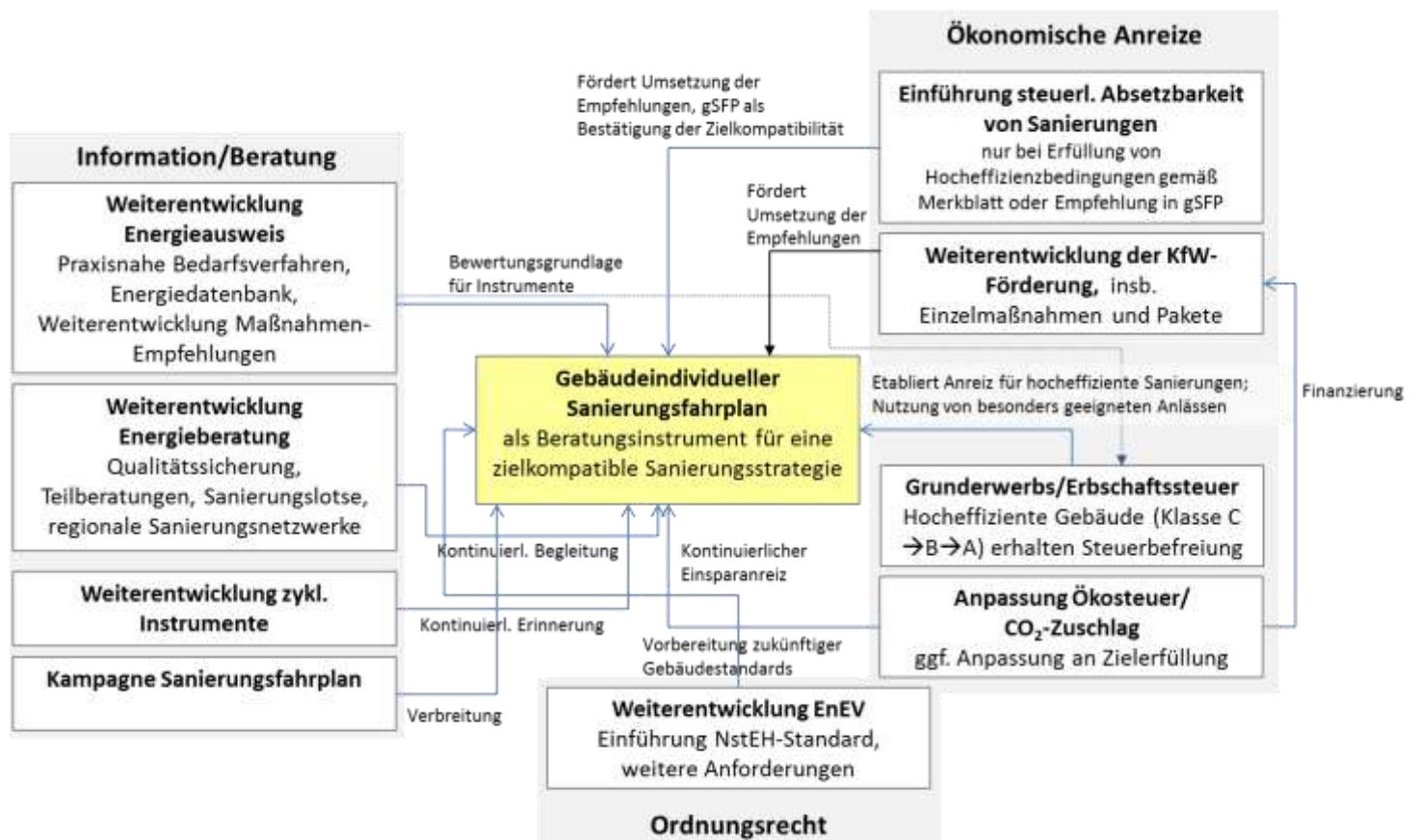


Abbildung 3-1: Instrumentebündel Sanierungsfahrplan und funktionaler Zusammenhang zwischen den Instrumenten

Die folgende Tabelle enthält eine Auflistung der vorgeschlagenen Instrumente zusammen mit einer Kurzbeschreibung. In der letzten Spalte ist der Bezug zu den entsprechenden Kapiteln in Teil II gegeben, in denen eine detaillierte Analyse stattfindet.

#	Gegenstand	Zweck	Beschreibung	Siehe Kapitel
1	Weiterentwicklung der KfW-Förderung	Stärkung der Zielkompatibilität der Sanierungen, Stärkung zielkompatibler schrittweiser	• Aufstockung • Stärkung der Einzelmaßnahmenförderung durch Staffelung und Paketbildung	5.1

#	Gegenstand	Zweck	Beschreibung	Siehe Kapitel
		Sanierungen	• stärkere Spreizung der Effizienzförderung nach Zielniveaus, sowie • ggf. eine nachträglichen Gewährung der EH-Förderung bei Sanierung innerhalb eines gewissen Zeitraums	
2	Einführung eines Systems der steuerlichen Absetzbarkeit von Sanierungen		Nach EH-Niveau gestaffelt analog KfW. Einzelmaßnahmen sind förderbar, wenn die geförderten Maßnahmen einer Positivliste (analog der KfW-Merkblätter für Einzelmaßnahmen) entsprechen oder im Rahmen eines Sanierungsfahrplans (bzw. allgemeiner: einer Vor-Ort-Energieberatung) von einem Energieberater als zielkompatibel bestätigt werden.	5.2.1
3	Anpassung der Energiesteuer bzw. Erhöhung um einen „Klima-Soli“	Finanzierung von # 1 und #2, stärkerer Energiepreiseffekt, Internalisierung externer Kosten, Inflationsanpassung der Ökosteuer	Anpassung der Energiesteuer, zusammen mit #1 und #2 ergibt sich eine Bonus-Malus-Wirkung im weiteren Sinn	5.3
4	Weiterentwicklung der EnEV, insbesondere im Neubau	Neubau-Klimaschutzpotenziale ausschöpfen, Erfüllung EU-Richtlinie EPBD, ambitionierte Gebäudestandards vorbereiten	Einführung des Niedrigstenergiehauses Weiteres	6.2
5	Weiterentwicklung des Energieausweises mit dem Ziel einer größeren Konsistenz und Aussagekraft sowie	Schaffung einer Entscheidungs- und Bewertungsgrundlage für die Instrumente	• Entwicklung eines Verfahrens zur Berechnung des Energiebedarfs, das realistischere und aussagekräftigere Werte	4.2

#	Gegenstand	Zweck	Beschreibung	Siehe Kapitel
	Kompatibilität zum gSFP	der Stufe 2	liefert, die mit tatsächlichen durchschnittlichen Verbräuchen einigermaßen übereinstimmen • Basisdatenstrukturen von Inhalten und Zugriffsmöglichkeiten harmonisieren • Weiterentwicklung der Maßnahmenempfehlungen analog Dänemark	
6	Einführung eines adäquaten Kennwertsystems für die Gebäudebewertung	Schaffung einer Entscheidungs- und Bewertungsgrundlage für die Instrumente der Stufe 2		Siehe Bericht zum AP 2
7	Weiterentwicklung Energieberatung	Beratung als wichtige Begleitung der Gebäudebesitzer bei der Realisierung einer langfristigen Gebäudestrategie und der hochwertigen Umsetzung zielkompatibler Maßnahmen	• Qualitätssicherung weiter voran bringen (z.B. Einstiegsprüfung für Berater) • Einführung der Förderung einer qualifizierten Teilberatung inkl. Umsetzungsbegleitung („Sanierungslotse“) für einzelne Sanierungsschritte des gSFP • Einführung regionaler Sanierungsnetzwerke	4.1, weitere Analysen in AP 2
8	Weiterentwicklung zyklischer Informationsinstrumente	Grundlage für die evtl. Nutzung dieser Instrumente zum Feedback und zur „Erinnerung“	Abstimmung und Bezug von Heizkostenabrechnungen / Energierechnungen auf die Basisinformationen des gSFP soweit möglich	4.3
9	Durchführung einer Kampagne „Ihr Sanierungsfahrplan“		In Abstimmung mit der Einführung der Nummern 1 und 5	4.4
10	Mittelfristig: Einführung einer effizienzklassen-abhängigen Abgabe im	Finanzieller Anreiz für Sanierung	Gestaffelter Steuersatz. Ggf. Ausnahme der effizientesten Gebäude von	

#	Gegenstand	Zweck	Beschreibung	Siehe Kapitel
	Rahmen der Grunderwerbssteuer/ Erbschaftssteuer	Finanzierung sanierungsbezogener Aktivitäten Regelmäßige Aufmerksamkeit für Sanierung	der Steuer. Flankierende Kommunikation von Sanierungsinformationen im Vorfeld des Eigentumsübergangs.	

TEIL II: Untersuchte Instrumente im Detail

In den folgenden Kapiteln werden die Instrumente, die in das Konzept von Teil I eingeflossen sind, ausführlicher diskutiert. Darüber hinaus werden weitere Instrumente berücksichtigt, die in das Gesamtkonzept nicht eingeflossen sind.

Die Instrumente werden aufgeteilt in

- Beratungsinstrumente, bei denen die Information über den Zustand des Gebäudes bzw. über die erforderliche Entwicklung zu einem Zielzustand thematisiert werden (Kapitel 4);
- ökonomische Anreizinstrumente (Kapitel 5), die den Fahrplan als Ausgangspunkt für weitere Anreizmechanismen nehmen; und
- ordnungsrechtliche Instrumente (Kapitel 6).

4 Integration eines gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans in Beratungs- und Informationsaktivitäten

Ein gebäudeindividueller Sanierungsfahrplan eignet sich als strategisches Beratungsinstrument für den Gebäudeeigentümer. Es versetzt ihn in die Lage, ohne „Lock in-Effekte“, also Maßnahmen, die sich als Sackgasse erweisen und später korrigiert werden müssen, Entscheidungen für eine Sanierung des Gebäudes zu treffen, die er mit großer Wahrscheinlichkeit nicht bereuen wird. Der gSFP als Beratungsinstrument wurde umfassend in AP 2 entwickelt (IFEU et al. 2015b).

Zum Themenfeld *Energie und Gebäude* gibt es schon heute für Hausbesitzer eine Reihe von Informations- und Beratungsinstrumenten. Um mit dem gSFP nicht nur einen neuen zusätzlichen Baustein zu schaffen, der unverbunden neben den anderen Instrumenten steht und damit im schlimmsten Falle mehr verwirrt als hilft, wird in diesem Abschnitt untersucht, welche Integrationsmöglichkeiten oder auch -notwendigkeiten es gibt. Dies geschieht unter verschiedenen Perspektiven:

- a) Im Zuge von Energieberatungen für Gebäudebesitzer werden Daten zusammengetragen, die auch für den gSFP genutzt werden können. Dies gilt auch für den Energieausweis. Von daher wird in diesem Abschnitt untersucht, ob und in welcher Form der gSFP integraler Bestandteil von zumindest anspruchsvolleren Energieberatungen oder Formen des Energieausweises sein könnte oder sogar sollte.
- b) Der gSFP in der hier vorgeschlagenen Form enthält sehr viele zentrale und gut zusammengefasste energierelevante Informationen für Gebäudebesitzer. Damit ein einmal ausgestellter gSFP nicht einfach nur ausgearbeitet wird und danach beim Gebäudebesitzer in Vergessenheit gerät, bietet es sich an, ihn in regelmäßig wiederkehrende Informationswege (mit Energiebezug) zu integrieren, um ihn immer mal wieder **in Erinnerung zu rufen**. Zudem wäre es für die Gebäudebesitzer wichtig, durch ein **Feedback** zu erfahren, wo sie auf ihrem Weg des gSFP aktuell stehen. Ob und unter welchen Bedingungen jährlich zu erstellende **Heizkostenabrechnungen**, eine Verzahnung mit **Energierechnungen** oder auch mit anderen (internetgestützten) **Energiecontrollingangeboten** dazu geeignet sind, wird deshalb in diesem Abschnitt untersucht.
- c) Die hier untersuchten Verzahnungen dienen ergänzend zu den oben aufgeführten Aspekten zusätzlich dazu, dem gSFP eine größere und zentralere Bedeutung als Informationsinstrument im Themenfeld energetische Gebäudesanierung zu verleihen. Dies könnte auch unterstützt werden, indem eine bundesweite, spezielle Informationskampagne auf die Ziele und Bedeutung des gSFP hinweist und ihn in Fach- und Zielgruppenkreisen bekannt macht und die Akzeptanz des neuen

Instruments stärkt. Dies bietet sich insbesondere in der Einführungsphase des gSFP's an, nachdem erste Praxiserfahrungen mit einer größeren Anzahl von Sanierungsfahrplänen gewonnen worden sind.

4.1 gSFP als Baustein von Energie-/Sanierungsberatungen

Was genau eine Energieberatung ist, ist in Deutschland nicht eindeutig definiert. Von daher gibt es ein großes Spektrum verschiedener Energieberatungsformen. Eine mögliche Clusterung der Beratungsformen für private Haushalte zeigt die folgende Tabelle.

Tabelle 4-1: Klassifizierung von Energieberatungsformen in Deutschland (Dunkelberg und Stieß 2011)

	Energiechecks	Energiefachberatung im Baustoffhandel	Initialberatung stationär	Initialberatung Vor Ort	Orientierungsberatung Vor Ort	Konzeptorientierte Beratung
Dauer des Beratungsgesprächs	< 30 min	< 30 min	< 30 min	1-2 h	1-2 h	2 h
Ort der Beratung	Vor Ort	Baustofffachhandel	Verbraucherzentralen, Rathäuser etc.	Vor Ort	Vor Ort	Vor Ort
Themenvielfalt						
Baulicher Wärmeschutz, Anlagentechnik	(X)	X	X	X	X	X
Fördermittel			(X)	(X)	(X)	X
Wirtschaftlichkeit						X
Beratungstiefe zu den Themen						
Sanierungsempfehlungen	allgemein	allgemein	allgemein	gebäudebezogen	gebäudebezogen	gebäudebezogen
Energetischer Zustand des Gebäudes	fragebogenbasiert	computergestützte Berechnung	-	-	computergestützte Berechnung	computergestützte Berechnung
Maßnahmenspezifische Energieeinsparpotenziale	-	computergestützte Berechnung	-	-	computergestützte Berechnung	computergestützte Berechnung
Kosten	-	-	< 25 €	< 100 €	100-300 €	> 300 €
Produkt	Energiecheckbogen	Berechnungsergebnisse	ggf. Notizen	Beratungsprotokoll	Gebäudeenergiegutachten	umfassender Beratungsbericht

Zunächst wird hier untersucht, ob der gSFP **integraler Bestandteil** bestimmter Energieberatungsformen werden kann. Dazu muss zuerst geklärt werden, welche Formen der Energieberatung hierfür sinnvollerweise in Frage kommen. Als Mindestkriterien können gelten:

- Es kommen nur Beratungsformen in Frage, bei denen das ganze Gebäude betrachtet wird (und nicht nur eine Wohnung, ein Gewerk oder die Ausstattung mit Geräten).
- Es handelt sich beim gSFP um eine komplexe und anspruchsvolle Bewertungsaufgabe, weshalb die gSFP-Erstellung nur von hinreichend qualifiziertem Personal durchgeführt werden sollte.
- Aus dem gleichen Grunde reicht eine Kurzberatung in Form einer Initialberatung nicht aus.
- Es muss beim gSFP der reale Ausgangszustand des Gebäudes als Bezugspunkt herangezogen werden. Deshalb kommen nur Energieberatungsangebote zur Verzahnung in Frage, bei dem der Berater mindestens einmal vor Ort ist. Ein Bezug ausschließlich auf (zumeist nicht aktuelle) Pläne oder Informationen der Gebäudebesitzer reicht nicht aus.

Wendet man diese Kriterien als Filter an, kommen aus obiger Tabelle nur konzeptorientierte Beratungen und höchstens noch Orientierungsberatungen vor-Ort zur Integration des gSFP in Frage. Konkret bieten sich deshalb als Anknüpfungspunkte insbesondere die *BAFA Vor-Ort-Beratung* für Wohngebäude, die von der KfW geförderte *Energieberatung Mittelstand* für kleine und mittlere Unternehmen in der Form der Detailberatung sowie weitere, bislang nicht standardisierte Beratungsformen auf dem Energiedienstleistungsmarkt an, die zumindest die aufgeführten Kriterien erfüllen, beispielsweise Sanierungskonzepte für Nichtwohngebäude.

4.1.1 Integration des gSFP in die (BAFA)-Vor-Ort-Beratung

Ein erster Implementierungsschritt in Richtung einer zukunftsgerichteten Gebäudeplanung war die Einführung des „energetischen Sanierungskonzepts“ in die BAFA-Vor-Ort-Beratung im Juli 2012, fortgeführt in der Beratungsrichtlinie von 2014. Im Kern sind wesentliche Anforderungen eines gSFP schon in der Förderrichtlinie 2012 enthalten:

„Um auch im Falle einer schrittweise erfolgenden Sanierung die bestmögliche Vorgehensweise zu gewährleisten, ist ergänzend ein dazu passender Maßnahmenfahrplan mit einem Vorschlag für die zeitliche Reihenfolge der Durchführung zu erstellen. Neben bautechnischen, bauphysikalischen und anlagentechnischen Aspekten sind hierbei vor allem das Energieeinsparpotenzial und eine wirtschaftliche Bewertung der einzelnen Maßnahmen oder Maßnahmenkombinationen darzustellen, die in der Gesamtheit zum Effizienzhaus führen.“ (BAFA 2012)

Wie die Evaluation der BAFA-Vor-Ort-Beratung (BAFA 2014) zeigt, wissen 84% der Beratenen durch die Vor-Ort-Beratung, welche Baumaßnahmen langfristig für ihr Gebäude sinnvoll sind. Und etwa 3/4 der Beratenen gibt an, dass einzelne Maßnahmen durch die Beratung besser aufeinander abgestimmt wurden. Damit erfüllt die Vor-Ort-Beratung schon in ihrer heutigen Form wesentliche Ziele des gSFP. In AP 2 wurden verschiedene Elemente erarbeitet, die in die künftige Weiterentwicklung der BAFA-Vor-Ort-Beratung einfließen können.

Um diese qualifizierte Beratungsform auch für die Energieberater nicht durch zusätzliche Anforderungen eines gSFP unattraktiver werden zu lassen, wurden in AP 2 zudem Vereinfachungen der Anforderungen bzw. des Durchführungsprozesses (z. B. Implementierung von Elementen der Berichtserstellung in die Software) diskutiert.

4.1.2 Ausbau von Energieberatungsangeboten entlang der Sanierungskette („Sanierungslotse“/ Teilberatungen)

Ziel des gSFP ist es, anspruchsvolle energetische Standards zur Umsetzung zu bringen. Der gSFP sowie die Energieberatung, wie sie heute zumeist gefördert wird, stehen am Anfang umfangreicher Schritte der Gebäudebesitzer: von der Planung, der Auswahl konkreter Technologien, über das Einholen von Angeboten, bis hin zur Ausführung und Qualitätssicherung. Wenn es sich um die Komplettsanierung eines Gebäudes handelt, wird üblicherweise ein Architekt hinzugezogen, der die Begleitung des Gebäudebesitzers bei diesen Schritten übernimmt. Bei einer schrittweisen Sanierung ist das jedoch zumeist nicht so.

Um trotzdem eine fachliche Begleitung für die Umsetzung anzuregen bzw. zu ermöglichen, gibt es auf Bundesebene schon das Förderprogramm *Energieeffizient Sanieren – Baubegleitung* der KfW. Die KfW bezuschusst die energetische Fachplanung und Baubegleitung durch einen externen Sachverständigen für Sanierungsvorhaben zum KfW-Effizienzhaus oder für die Durchführung von Einzelmaßnahmen an Wohngebäuden. Voraussetzung für den Zuschuss ist eine Förderung der Sanierungsmaßnahme ab dem 01.06.2014 in den KfW-Programmen "Energieeffizient Sanieren" (Programmnummer 151/152/430) oder in einem von der KfW aus diesen Mitteln refinanzierten Programm eines Landesförderinstitutes.

Bei der Verzahnung des gSFP mit einer solchen Umsetzungsbegleitung ist erwägenswert, ob nicht auch das Vorliegen eines qualifizierten gSFP als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung einer Baubegleitung hinreichend sein könnte.

Auch auf regionaler Ebene gibt es punktuell Ansätze zu einer solchen Umsetzungsbegleitung. Der Klimaschutzfonds proKlima (Hannover) bezuschusst zum Beispiel die folgenden Leistungen des *Energielotsen Altbau*:

- Informationen zu regionalen und überregionalen Fördermöglichkeiten
- Passivhaus-Projektierung bei umfangreichen Modernisierungen mit Passivhaus-Komponenten
- Kostenschätzung der energetischen Modernisierung
- Unterstützung bei der Auswahl des Modernisierungskonzeptes
- Förderantragstellung
- energetische Optimierung von Anschlussdetails und Anlagentechnik
- Festlegung von Kriterien für die Firmenauswahl und Qualitätsstandards für die Ausführung
- Ausschreibung der energetischen Modernisierung
- Unterstützung bei der Firmenauswahl
- Baustellentermine
- Koordination der Qualitätssicherung
- Rechnungsprüfung
- Einreichen von Unterlagen zur Auszahlung der Fördermittel
- Dokumentation des erreichten Einsparniveaus bei Umsetzung von
- EnerPHit Standard oder KfW-Effizienzhaus 55

Bei allen Beratungs-Förderprogrammen zu energetischen Sanierungen (klassische „Rundum-Energieberatung“ sowie Baubegleitung) sollte es aufgrund der Langfristperspektive eines gSFP auch möglich sein, die Förderung für ein Gebäude bei einer schrittweisen Sanierung jeweils gesondert für die einzelnen Schritte, also als **Teilberatung**, nutzen zu können. Die Erarbeitung komplett neuer Sanierungskonzepte ist bei Vorliegen eines gSFP dann nur noch selten nötig (wenn sich die z.B. die Nutzungspläne bei den Gebäudebesitzern geändert haben). Vielmehr steht dann der Informationsbedarf für jeweilige Teilschritte (Planung sowie Umsetzung) im Vordergrund, für die Beratungsleistung mit angeboten werden sollte. Idealerweise sollten die aufeinanderfolgenden Teilberatungen aus einer Hand erfolgen, um sinnvoll aufeinander aufbauen zu können. Dies lässt sich aufgrund z.T. langer Abstände zwischen einzelnen Schritten jedoch nicht gewährleisten. Zumindest sollten sich dann die Teilberatungen aber auf den zugrundeliegenden gSFP und evtl. zuvor durchgeführte Teilberatungen beziehen, um in der Zusammenschau als homogener „*Sanierungslotse*“ fungieren zu können. Dabei muss als Zusatzbedingung erfüllt werden, dass die Teilberatung eingebettet wird in eine sinnvolle Sanierungsreihenfolge, eine zielkompatible Ausgestaltung (z. B. Mindest-Bauteilanforderungen) und in Hinweise auf Wechselwirkungen mit nachfolgenden Sanierungsmaßnahmen.

4.1.3 Sanierungsfahrplan in der Energieberatung für Nichtwohngebäude (NWG)¹³

Grundsätzlich treffen die unter den Wohngebäuden gemachten Aussagen für gSFP auch auf Nicht-Wohngebäude zu. Auch hier ist es Ziel des Sanierungsfahrplans, Gebäudeeigentümer für die energietechnischen Belange ihrer Immobilie insbesondere für deren zeitliche Entwicklung zu sensibilisieren und den notwendigen Maßnahmenkatalog bis 2050 zu verdeutlichen. Jedoch unterscheiden sich Nicht-Wohngebäude (NWG) und Wohngebäuden (WG) im Kontext des gSFP in einigen Aspekten:

a) Der Energieverbrauch der NWG kann anders als bei den WG maßgeblich durch **andere** als durch die üblicherweise zur Wärmebereitstellung benötigten **Energieträger** bestimmt werden. So sind unter Umständen die Energiebeiträge der maschinellen Lüftung, der Klimatisierung, der Beleuchtung sowie der Kühlung mit zu berücksichtigen. Wohngebäude können zwar auch derartige Energie

¹³ Siehe hierzu auch IFEU, Econsult: Identifizierung, Beschreibung und praxistaugliche Aufarbeitung einer baden-württembergischen Beratungskomponente (bw Komponente) für die energetische Sanierung von Wohn- und Nichtwohngebäuden; im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Heidelberg 2014

wandelnden Anlagen aufweisen – dies jedoch in der Regel gegenüber der eingesetzten Heizenergie im (zumindest hier) vernachlässigbaren Umfang. Die **internen Wärmegewinne** – z.B. aus Maschinen, EDV und Prozessabwärme – tragen gegenüber Wohngebäuden wesentlich stärker zur Deckung des Heizwärmebedarfs bei, jedoch auch zur Erhöhung des Kühlenergiebedarfs.

b) Viele NWG weisen einen sich permanent ändernden „**Liegenschaftscharakter**“ mit verschiedenen Gebäude(-teilen) unterschiedlichster Nutzung auf. Diese bilden in der Regel eine organisatorisch und wirtschaftlich zusammengehörige Einheit, die ggf. auch zentral mit den benötigten Energieträgern versorgt werden. Innerhalb dieser Einheit werden sich Nutzungsintensitäten in dem hier diskutierten Zeitraum bis 2050 abhängig von Auftragslage (z. B. produzierende Unternehmen), demografischer Entwicklung (z. B. Schulen) oder allgemeiner wirtschaftlicher Situation (z.B. kommunale Schwimmbäder) weitaus schneller ändern als dies üblicherweise im Wohnsektor der Fall ist. Letztendlich können sich betriebswirtschaftliche Einzelaspekte („Wird der Gebäudeteil xy in 10 oder 20 Jahren noch benötigt?“, „Ist eine Produktion auf Dauer rentabel?“, „Besteht die Firma mit dem beruflichen Ausscheiden des Firmenchefs noch weiter?“, etc.) gegenüber den angestrebten Energieverbrauchssenkungen durch Einzelsanierungsschritte durchaus dominanter darstellen. Ein Akzeptanz findender NWG-SFP sollte diesen möglichen Nutzungsänderungen Rechnung tragen.

Daher erscheint eine Vertiefung des SFP hinsichtlich der Ausarbeitung von Kosten-/Nutzenanalysen oder gar Finanzierungsmodellen weniger essentiell, als es bei Privatpersonen im Wohnsektor der Fall sein dürfte. Ebenso kann unterstellt werden, dass Eigentümer von NWG im Modernisierungs- oder Sanierungsfall in der Regel ein planendes Fachbüro oder sogar die eigene Bauabteilung zu Rate ziehen werden. Der NWG-gSFP könnte sich daher in diesen Fällen eher als „Augen-Öffner“ profilieren und vor allem die Schwachstellen des Istzustandes aufweisen. Mit den ferner zu vermittelnden Informationen zu denkbaren Gebäudeentwicklungspfaden zur Erreichung des Ziels in 2050 könnte die Aufgabe des NWG-SFP damit als erfüllt angesehen werden. Die Ausarbeitung betriebswirtschaftlicher und technischer Details wird in diesen Fällen der Eigentümer übernehmen.

Dennoch stellt sich analog zum Wohnsektor auch im Nichtwohnbereich die Frage, ob nicht so genannte Kleinvermieter, also in diesem Sinne die nicht-gewerblich in der Immobilienbranche arbeitenden, privaten Vermieter über technische Einzelfragen einer anstehenden Sanierung, über Kosten sowie über Finanzierungsmodelle informiert werden sollten.

c) Nicht-Wohngebäude befinden sich nach einer aktuellen Studie von Roland Berger im Auftrag der DENA überdurchschnittlich häufig im Eigenbesitz (Eigentümerquote 70 %).

d) Der Nichtwohng Gebäudebestand, aber auch die einzelnen Nicht-Wohngebäude für sich betrachtet sind häufig sehr heterogen. Es gibt insgesamt eine große Vielfalt unterschiedlicher Nutzungsarten, aber selbst innerhalb eines Gebäude können unterschiedliche Nutzungsformen mit jeweils sehr unterschiedlichen Energieverbrauchsstrukturen auftreten. Die Berechnung des Energiebedarfs weicht daher sehr häufig deutlich vom tatsächlichen Verbrauch ab. Der Verbrauchsabgleich ist hier besonders dadurch erschwert, dass der nutzerspezifische (im Gegensatz zu dem in der EnEV berücksichtigten gebäudetechnischen) Stromverbrauch je nach Nutzung sehr stark schwanken kann und in den üblichen Bedarfsberechnungen nicht bilanziert wird

Es ergeben sich sehr unterschiedliche Verbrauchsprofile, je nachdem, ob es sich beispielsweise um Einzelhandelsflächen, Industrie/Produktion, Schulen/Hochschulen, Sporthallen, Labore oder Verwaltungsgebäude handelt.

Die hier zu lösende Aufgabe lässt sich demzufolge auf die Frage herunter brechen, wie ein NWG-gSFP informieren und sensibilisieren kann, ohne sich zeitgleich allzu sehr in das angestammte Feld des Nicht-Wohn-Sektors, nämlich das wirtschaftliche Handeln, durch externe Handlungsvorschläge einzumischen.

Zur Einhaltung eines bestimmten Qualitätslevels und damit auch zu einem rechtlich belastbaren Erfüllungsgrad der noch zu definierenden gesetzlichen Anforderungen an einen gSFP muss diese Energieberatung festgelegten Kriterien genügen.

Als ein neuer „Standard“ zur Energieberatung von NWG könnte sich auch das von der DENA entwickelte „Energiekonzept“ entwickeln (vgl. DENA 2014). Das Energiekonzept für einzelne Nicht-Wohngebäude ist im Rahmen der Erstellung eines energetischen Sanierungsfahrplans für Bundesliegenschaften entstanden. Dabei muss unterschieden werden, ob das Konzept in der Stufe 1 *Energetische Vorbewertung* oder in der Stufe 2 *Energetisches Feinkonzept* ausgeführt wird.

Auch das IWU hat Konzepte zur Energieberatung in Nichtwohngebäuden entwickelt. Dabei wird – anders als in dem Verfahren nach EnEV Anlage 2 – auch der wesentliche Aspekt des Abgleichs von gemessenem Energieverbrauch und berechnetem Energiebedarf berücksichtigt: In einer ersten Stufe wird im Rahmen der Verbrauchsstrukturanalyse der gemessene Verbrauch erklärt und ein „strategisches“ Einsparpotential ermittelt. Stufe 2, die detaillierte Analyse mit dem TEK-(Teilenergiekennwerte-)Tool“, kommt zur Anwendung, wenn in Stufe 1 ein wirtschaftlich interessantes Potential identifiziert wurde (vgl. IWU 2014).

Eine nach diesem Muster durchgeführte Energieberatung der Stufe 2 enthält schon wesentliche Aspekte, wie sie auch für einen gSFP gefordert wären:

- Verschiedene Sanierungsvarianten
- Einsparpotenziale
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Infobox: Anforderungen an einen Sanierungsfahrplan für Nichtwohngebäude (Entwurf in IFEU, Econsult 2014):

Der gebäudeindividuelle SFP für Nicht-Wohngebäude muss folgendes beinhalten:

1. Hintergrund, kurze Einführung in den Themenkomplex Klimaschutz, energieeffiziente Sanierung/Modernisierung im Kontext der Ziele der Bundes- und Landesregierung. Damit soll beim Beratungsempfänger eine fundierte Grundlage für energetische Sanierungen geschaffen werden
2. Grundlegende Daten zum Gebäude und zum Wärmeversorgungssystem
3. Informationen zur Datenerfassung
4. Begehung, um die vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Planungsunterlagen zu überprüfen und fehlende Informationen zu erheben. Während der Vor-Ort-Begehung sind Nutzungsänderungen, Abweichungen zu Bestandsplänen und etwaige Um- und Anbauten zu prüfen und der tatsächliche Zustand ist zu dokumentieren, soweit dies für die Berechnung nach Punkt 5 maßgeblich ist.
5. Darstellung des gemessenen Energieverbrauchs und des berechneten Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser, Kühlung, Beleuchtung und Lüftung
 - a. Berechnung des Energiebedarfs gemäß EnEV Anlage 2 Nummer 2 bis 3. Dabei sind die nutzungsspezifischen und klimatischen Randbedingungen zu berücksichtigen. Andere Berechnungsverfahren können angewandt werden, sofern diese mindestens gleichwertig zu Satz 1 sind.
 - b. Berechnung des Verbrauchs aus den letzten 3 Jahren gemäß EnEV § 19 soweit vorhanden und Gegenüberstellung zum Bedarf
 - c. Dokumentation der Eingabedaten in einem Anhang
6. Analyse und Darstellung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und Klimaverträglichkeit in mindestens zwei Sanierungsvarianten. Dabei sind die vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.
 - a. Eine Variante muss die konsequente Nutzung von energieeffizienten Technologien und erneuerbaren Energieträgern vorsehen. Hierzu sind Sanierungsvorschläge zu erarbeiten, die mindestens auf ambitionierte Einzelmaßnahmen gemäß Absatz 1 zurückgreifen.
 - b. Die Sanierungsvarianten sollten auch für eine „stufenweise Sanierung“ geeignet sein. Die Sanierungsschritte sollten dabei in optimaler Weise die Bedürfnisse der Eigentümer und die langfristigen Ziele miteinander vereinen. Die erforderlichen Maßnahmen in sinnvollen Schritten und ggf. Maßnahmenpaketen sind zu beschreiben.
 - c. Es sind mindestens folgende Handlungsfelder zu untersuchen:

Gebäudehülle: Maßnahmen zur Verringerung des Heiz-/Kühlenergiebedarfs und zur Optimierung der Wärme- und Kältespeichermasse, Maßnahmen zur Minimierung der Kühllasten, Sonnenschutz

Wärme- und Kältebereitstellung: Einsatz erneuerbarer Energieträger, Effizienzsteigerungen des Heizungssystems, Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung, Kesselmodernisierung, Minimierung der Vorlauftemperatur, Regelung und Steuerung, Optimierung des Verteilsystems (Dämmung und Optimierung von Rohrleitungen und Armaturen, hydraulischer Abgleich, Stromeffizienz (Umwälz-, Zirkulationspumpen), etc.), natürliche/freie Kühlung, adiabate Kühlung, (Ab-)Wärme- und Kälterückgewinnung inkl. Nutzung durch Dritte

Eigenstromerzeugung: Prüfung des Einsatzes von Photovoltaik oder anderen klimaschonenden dezentralen Stromerzeugungstechnologien Raumlufsysteme: Erhöhung Effizienz der Lüftungsanlage (z. B. Wärmerückgewinnung), Optimierung von Auslegung und Betriebsweise, Minimierung von Kanalverlusten, Optimierung des Verteilsystems (Dämmung und Optimierung von Rohrleitungen und Armaturen, Stromeffizienz (Ventilatoren, ...), etc.), freie Lüftung Beleuchtung: Effiziente Beleuchtungstechnik (Innen- und Außenbeleuchtung), Auslegung, tages-/bewegungsabhängige Steuerung, Tageslichtnutzung Monitoring und Energiemanagement, Gebäudeautomatisierung, Steuerung und Visualisierung: Einführung / Optimierung unter Beachtung des Eigenverbrauchs des Managementsystems Anreize zur Nutzungsoptimierung (Nutzerschulung, Feedback-, Hinweissysteme,) Weitere Maßnahmen, beispielsweise Einsatz von energieeffizienten Querschnittstechnologien in Herstellungsprozessen (z. B. Druckluft, Fördertechnik, Prozesswärme), Energieeffizienz bei Informations- und Kommunikationstechnik, können, müssen aber nicht untersucht werden. Die Ausführungen von Kapitel 1 („Allgemeine Anforderungen“) sind zu beachten. d. Darstellung der erforderlichen Investitionen zur Erreichung des Zielzustands (Gesamtinvestitionen und energiebedingte Mehrkosten nach heutigen Maßstäben; bei den energiebedingten Mehrkosten werden ohnehin notwendige Investitionen, die zum Erhalt eines Gebäudes erforderlich sind oder die aus anderen, nicht-energiebezogenen Gründen (beispielsweise wertverbessernde Maßnahmen) erfolgen, abgezogen) e. Darstellung der Energiekosten und Energiekosteneinsparungen im Ist- und im Zielzustand nach heutigen Maßstäben (Zielzustand auch mit 5 % Energiekostensteigerung) Darstellung der Lebenszykluskosten bzw. der Kosten der eingesparten kWh für die einzelnen Maßnahmen bzw. Maßnahmenpakete f. Darstellung der öffentlichen Fördermittel nach heutigen Maßstäben sowie Hinweise auf eine etwaige Eignung für Energiedienstleistungen, Contracting, g. ggf. öffentlich-private Partnerschaften h. Darstellung der Primärenergie- und CO₂-Einsparung im Zielzustand i. Hinweis auf vorbereitende Maßnahmen für spätere Sanierungsschritte und auf weitere, bei schrittweiser Sanierung zu beachtender Aspekte j. Beschreibung von nicht- und geringinvestiven Maßnahmen zur Energieeinsparung, die zu den folgenden Sanierungsschritten kompatibel sind k. Hinweis auf weitere individuelle Vorteile der Sanierung (bspw. Behaglichkeit, Wertsteigerung, ggf. Barrierefreiheit) 7. Zusätzlich zu dem Abschlussbericht der detaillierten Energieberatung sollte dem Eigentümer eine übersichtliche Zusammenfassung ausgehändigt werden. 8. Anhang mit Dokumentation der den Berechnungen zugrunde liegenden Eingabedaten Ein Konzept für Gebäudekomplexe gemäß § 3 Abs. 9 EwärmG muss die Maßnahmen gemäß Nr. 6 auf Einzelgebäude-Ebene analysieren und ausweisen.
--

4.2 Reformansätze im Energieausweis

Der Energieausweis ist dasjenige Instrument, das von staatlicher Seite eingeführt wurde, um eine erhöhte Transparenz bei der energetischen Bewertung und Klassifizierung des Gebäudebestandes zu erreichen. Das Bewertungssystem des Energieausweises sollte insbesondere die Vermittlung der langfristigen Klimaschutzziele ermöglichen. Es sollte vom gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan aufgegriffen werden und möglichst auch in anderen geeigneten Instrumenten verwendet werden können.

4.2.1 Reformbedarf des Energieausweises

In der bisherigen Ausgestaltung des Energieausweises stimmen die Ergebnisse von Energiebedarfs- und Energieverbrauchsausweis in aller Regel nicht überein. Das wesentliche Ziel des Energieausweises, Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Gebäuden herzustellen, kann damit bisher nicht in befriedigendem Umfang erreicht werden. Unabhängig von der Frage der Verknüpfung mit einer Gebäudeabgabe (siehe Kapitel 5.5) ist also ohnehin über eine Verbesserung des Energieausweises nachzudenken.

Defizite und Reformbedarf bestehen bei beiden Ausweistypen:

- Der **Energiebedarfsausweis** liefert insbesondere bei unmodernisierten Gebäuden unrealistische (deutlich zu hohe) Werte für den Energieeinsatz. Dass der individuelle Verbrauch im Einzelfall nicht exakt vorhergesagt werden kann, ist verständlich und akzeptabel, aber dass hier Kennwerte geliefert werden, die von typischen Mittelwerten deutlich in eine Richtung abweichen, ist für den Anwender unverständlich. Dieser Umstand verhindert auch einen Vergleich mit Werten aus Verbrauchsausweisen. Aufgrund des einheitlichen Bewertungsschemas im Bedarfs- und Verbrauchsausweis besteht ein hoher Druck zur Lösung dieses Problems. Notwendig ist ein Verfahren zur Berechnung des Energiebedarfs, das realistische und aussagekräftige Werte liefert, die mit tatsächlichen durchschnittlichen Verbräuchen einigermaßen übereinstimmen. Diese Aufgabe erfordert eine verlässliche empirische Basis, sie ist aber grundsätzlich mit überschaubarem Aufwand in einem überschaubaren Zeitraum lösbar.
- Im Zusammenhang mit dem **Energieverbrauchsausweis** stellt sich die Frage, ob bei hohen Leerstandszeiten die im Verbrauchsausweiskonzept vorgesehene Korrekturen tatsächlich zu verlässlichen Vergleichswerten führen bzw. ob und welche Verbesserungen hier möglich wären. Es ist weiterhin zu klären, wie ungewöhnliches Nutzerverhalten (lange Abwesenheitsperioden, Beheizung nur weniger Zimmer in einem großen Gebäude) im Zuge der Leerstandskorrektur zu berücksichtigen ist. Schließlich stellt sich die Frage, wie mit dem Problem der vollständigen und verlässlichen Erfassung nicht leitungsgebundener Energieträger umgegangen werden sollte (hierzu gehören z. B. auch ergänzend zur Heizung eingesetzte Öfen). Insgesamt erscheint nicht sicher, ob beim Verbrauchsausweis eine tragfähige und zum Bedarfsausweis kompatible Lösung gefunden werden kann.

4.2.2 Weitere Verknüpfungspunkte des Energieausweises mit dem SFP

Gebäudebezogene Daten

Neben der Gebäudebewertung ergibt sich ein weiterer Verknüpfungspunkt zwischen dem Energieausweis und gSFP-bezogenen Instrumenten. Die in den Energieausweisen enthaltenen **gebäudebezogenen Daten** sollten an den Gebäudeeigentümer zur späteren Nutzung für Aktualisierungen bzw. für die Erstellung des gSFP übermittelt werden, wenn zuvor nur ein Energieausweis erstellt wurde. Wenn diese Basisdaten in elektronischer Form übergeben werden, erleichtert und vergünstigt das die Nutzung des Instrumentariums.

Evtl. ließe sich auch die mit der EnEV 2014 begonnene zentrale Registrierung der Erstellung der Energieausweise für Synergieeffekte nutzen. Zum Beispiel könnte die Registriernummer der Energieausweise für die eindeutige Zuordnung auch der Datensätze zu den Gebäuden genutzt werden. Noch weitergehend wäre eine Zugriffsmöglichkeit auf die Basisdatensätze der Gebäude über die Registriernummer bei der Registrierstelle als Dienstleistung für die Gebäudebesitzer¹⁴. Eine solche zentrale Gebäude-Basisdatenbank könnte zugleich Grundlage für andere mit dem gSFP verzahnte Instrumente werden, wie z.B. Bonus-Malus-Lösungen, oder für die Quantifizierung des nationalen Sanierungsfahrplans. Hierzu wären Vor- und Nachteile zunächst weiter zu untersuchen, als das hier möglich ist, u.a. in Hinblick auf den Datenschutz. Im Zusammenhang mit dem Monitoring der Energieeffizienzfortschritte im Gebäudebestand ist allerdings zu beachten, dass die Datenbank nicht repräsentativ für den Gebäudebestand sein kann, insbesondere weil die

¹⁴ Bei der aktuellen Ausgestaltung der zentralen Registrierstelle beim Deutschen Institut für Bautechnik werden keine Gebäudedaten mit erfasst und somit auch nicht der Energieausweisregistriernummer zugeordnet.

Energieausweiserstellung an bestimmte Anlässe gekoppelt ist, ältere Ausweise nicht immer das aktuelle Gebäude widerspiegeln und die durch Bedarfs- und Verbrauchsausweis bedingte Zweigleisigkeit zu beachten ist. Das Problem des Monitorings der Fortschritte im Gebäudesektor wäre somit noch nicht gelöst. Hierfür sind weiterhin gesonderte Stichprobenerhebungen notwendig [Loga et al. 2009, Cischinsky et al. 2013, 2014]. Dennoch könnte die Datenbank für spezielle Fragestellungen sehr wertvoll sein, z. B. für die Analyse des Neubausektors.

Integration von Maßnahmenempfehlungen

Denkbar ist auch eine Integration von Elementen eines gSFP in den Energieausweis, beispielsweise längerfristige investive Energiesparmaßnahmen in die Maßnahmenempfehlungen als erste Integrationsstufe. Der Energieausweis könnte auch als „Deckblatt“ zusammen mit einem gSFP bereitgestellt werden.

Der Energieausweis wurde allerdings mit der EnEV 2014 gerade erst angepasst. Eine erneute Anpassung ist erst mit der nächsten EnEV-Novellierung zu erwarten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das (je nach konkreter Ausgestaltung) womöglich relativ anspruchsvolle Konzept des Sanierungsfahrplans mit dem Konzept des Energieausweises kompatibel ist. Die direkte Verknüpfung mit dem Energieausweis würde Parallelen zu den in Kapitel 6.1 – mit ihren Nachteilen - diskutierten Verpflichtungen zur Fahrplanerstellung aufweisen.

Denkbar wäre allerdings eine abgeschwächte Variante in Analogie zu den Maßnahmenempfehlungen in Dänemark. Dort müssen Empfehlungen zu allen Bauteilen und Komponenten gemacht werden, aufgeteilt nach unmittelbar realisierbaren Energiesparmaßnahmen (definiert als Maßnahmen, deren Amortisationszeit die Lebensdauer der Maßnahme unterschreitet, wenn der Vorschlag unabhängig von anderen Sanierungsmaßnahmen implementiert wird), und Maßnahmen, die nur im Zuge einer größeren Sanierung machbar sind. In der ausführlichen Beschreibung dieser zweiten Kategorie soll angegeben werden, wann diese Maßnahmen relevant werden (z.B. falls ein neues Dach nötig wird...) (IDEAL-EPBD 2012). Zusätzlich wird angegeben, welche Effizienzklasse erreichbar ist, wenn alle Vorschläge der Kategorie 1 umgesetzt werden (z.B. Steigerung von F auf D).

4.3 Integration in zyklische Informationsinstrumente zur Erinnerung und als Feedback

Zwischen der Ist-Zustandserhebung, der Durchführung einer ersten Energiesparmaßnahme und evtl. weiter folgenden Energiesparmaßnahmen können zum Teil viele Jahre vergehen, in denen auch das langfristige Ziel und die aktuelle energetische Einordnung des Gebäudes aus den Augen verloren geht. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, werden hier Optionen aufgeführt, die Erinnerungs- und Feedbackmöglichkeiten aufzeigen. Hierzu zählen beispielsweise

- Heizkostenabrechnung mit möglichen Feedback-Elementen und Bezug auf gSFP-Teile
- Verzahnung von gSFP mit informativer Energieabrechnung leitungsgebundener Energieträger
- Verzahnung mit Energiecontrolling-Tools (z.B. im Internet).

Im Folgenden wird jeweils kurz aufgezeigt, welche Ansatzmöglichkeiten zur Verzahnung es hier gibt.

4.3.1 Heizkostenabrechnung mit möglichen Feedback-Elementen und Bezug auf gSFP-Teile

Heizkostenabrechnungen dienen der Zuordnung sowie der Abrechnung von Heizenergiekosten bei vermieteten Gebäuden bzw. bei Eigentümergemeinschaften. Es ist nicht das Ziel dieser Ausführungen, eine grundlegende Analyse der Rechtslage und des Modernisierungsbedarfs der Heizkostenabrechnung vorzulegen. Dies ist Gegenstand anderer Vorhaben.

Wenn mehrere Wohnungen an eine zentrale Heizungs- bzw. Warmwasserversorgungsanlage angeschlossen sind, erfolgt die Abrechnung aufgrund der Vorgaben der Heizkostenverordnung

(HeizkostenVO). In der jährlich zu erstellenden Heizkostenabrechnung werden nicht nur die Energiekosten, sondern auch die für Heizung- und ggfs. Warmwasserversorgung verbrauchten Energiemengen eines Gebäudes aufgeführt.

Ob diese Energieverbrauchsinformation zur Einordnung des Gebäudes in Hinblick auf die Zielsetzungen im gSFP brauchbar sind, hängt einerseits sehr stark davon ab, ob der gSFP auch *energieverbrauchs-* oder ausschließlich *energiebedarfsbezogen* Kenn- und Zielwerte darstellt.

Andererseits ist es auch bei einem „bedarfsbezogenen“ Konzept von großem Interesse für den Eigentümer, nachvollziehen zu können, ob die prognostizierten Werte (z. B. nach Durchführung einer energetischen Modernisierung) in der Praxis tatsächlich erreicht werden. Ein solches Informationsinteresse besteht auch ganz unabhängig vom Sanierungsfahrplan.¹⁵

Bei einer *verbrauchsbezogenen* Betrachtung im gSFP wäre zur sinnvollen Einordnung von Daten der Heizkostenabrechnung gegenüber der heutigen Form noch eine Witterungskorrektur zu ergänzen, um Witterungseinflüsse auf den Verbrauch zumindest näherungsweise auszufiltern. Selbst dann gäbe es jedoch noch viele weitere Einflüsse auf den Energieverbrauch, die nicht direkt mit der Effizienz des Gebäudes allein zusammenhängen (Veränderungen bei Zahl der Bewohner oder von deren Nutzungsgewohnheiten). Trotzdem könnte ein Vergleich von jeweils aktuellem Verbrauch und dem Ausgangs- und Zielkennwert in einem gSFP zumindest grobe Anhaltspunkte liefern, wo das Gebäude auf dem Weg zum Sanierungsziel in etwa steht.

Wenn der gSFP ausschließlich mit Bedarfswertangaben arbeitet, sind die Verbrauchsangaben der Heizkostenabrechnung generell in der absoluten Höhe nicht in jedem Einzelfall kompatibel. Bei einer praxisgerechten Berechnung von Bedarfswerten wäre allerdings sichergestellt, dass zumindest durchschnittlich (und damit i. „Normalfall“) Bedarf und Verbrauch einigermaßen übereinstimmen (vgl. hierzu die in Kap. 4.2 diskutierten Ansätze zur Reform des Energieausweises). Ein Eigentümer/Mieter könnte höchstens anhand der relativen Veränderungen eines aktuellen Verbrauchswertes gegenüber dem Verbrauchswert zum Zeitpunkt der Erstellung des gSFP erkennen, ob sich auch der Energiebedarf in die „richtige“ Richtung entwickelt. Auch hierzu müsste zumindest eine Witterungskorrektur erfolgen oder die Verbrauchswerte müssten über einen längeren Zeitraum hinweg betrachtet werden. Damit die Verbrauchswerte nicht zwangsweise über viele Jahre dokumentiert sein müssen, um auch den Wert aus dem „richtigen Jahr“ zum Vergleich heranziehen zu können, sollte der gSFP zumindest den Ausgangsverbrauchskennwert in jedem Falle mit dokumentieren (inkl. Angaben zum Witterungskorrekturverfahren).

Für den Gebäudeeigentümer/-nutzer optimal wäre es, wenn sich das jährliche Feedback direkt auf die Darstellungen im gSFP beziehen würde. Dazu müssten gSFP und die Heizkostenabrechnung entweder „aus einer Hand“ kommen, oder die gSFP-Daten müssten kompatibel und standardisiert übergeben werden bzw. zugriffsbereit sein. Dann wären optimalerweise in den Abrechnungen Aussagen möglich wie: „Sie haben xy% gegenüber Ihrem Ausgangswert des Jahres yx (s. gSFP) eingespart.“

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Vermieter in Deutschland die Heizkostenabrechnung über Dienstleister erstellen lassen und dann selbst bzw. über Verwaltungen die Abrechnungen an die Mieter weiterleiten. In diesen Fällen könnten diese Dienstleister auch die oben als nötig bezeichnete Witterungskorrektur mit übernehmen. Damit in den Fällen, in denen die Abrechnungen von den Verwaltern direkt an die Mieter geschickt werden, auch die Gebäudeeigentümer von den Daten der Heizkostenabrechnung als Feedback profitieren, müssten diese auch jährlich einen (verständlichen) Zustandsbericht von den Verwaltern erhalten.

¹⁵ Vergleiche hierzu das Konzept für eine transparente Energie- bzw. Heizkostenabrechnung in (Loga et al. 2005).

Generell ließen sich Heizkostenabrechnungen als (grobes) Feedbackinstrument im Bezug auf gSFPs nutzen. Folgende Punkte sollten dabei zumindest berücksichtigt werden bei einer Abstimmung aufeinander:

- Auch bei einem gSFP, der sich generell auf den Energiebedarf bezieht, sollte ergänzend der Verbrauchswert im Ausgangszustand dokumentiert werden, um zumindest die Chance des Vergleichs mit späteren Angaben aus Heizenergie- oder sonstigen Abrechnungen zu erhalten.
- gSFP-Daten sollten kompatibel und standardisiert übergeben werden bzw. zugriffsbereit sein, um einfach in die jährlichen Abrechnungen integriert werden zu können.
- Bei den Energieangaben der HeizKVo wäre ggf. eine Witterungskorrektur zu ergänzen.
- Zustellung der Heizkostenbasisinformationen in leicht verständlicher Form jährlich auch den Gebäudeeigentümer, falls ansonsten nur der Verwalter bzw. Mieter die Informationen durch einen Heizkostenabrechnungsdienstleister bekommt.

4.3.2 Verzahnung von gSFP mit informativer Energieabrechnung oder Energiecontrolling-Tools

Wie bei der Heizkostenabrechnung bieten auch die Energieabrechnungen von Energieversorgern (mindestens) jährlich die Möglichkeit eines Feedbacks und damit die prinzipielle Möglichkeit zur Einordnung des aktuellen energetischen Zustands in die Zielsetzung eines gSFPs. Deshalb gelten auch hier die gleichen prinzipiellen Empfehlungen wie im Fazit bei den Heizkostenabrechnungen.

Ähnlich wie bei den Heizkosten und anderen Energieabrechnungen oben ausgeführt, könnten auch Energiecontrollingtools genutzt werden, in denen die Gebäudeeigentümer oder –nutzer ihre Verbrauchsdaten regelmäßig eintragen. Zum Beispiel wäre hier exemplarisch das Energiesparkonto von CO₂-Online zu erwähnen (www.energiesparkonto.de).

Ähnlich wie bei der Heizkostenabrechnung müssten auch bei informativen Energieabrechnungen und den Energiecontrollingtools hierzu zumindest die gleichen Punkte geklärt und weiterentwickelt werden, damit eine Verzahnung mit dem gSFP wirklich hilfreich ist:

- Verbrauchs-/Bedarfsbezug,
- Witterungskorrektur,
- Verzahnung der Daten von Energieabrechnung und gSFP.

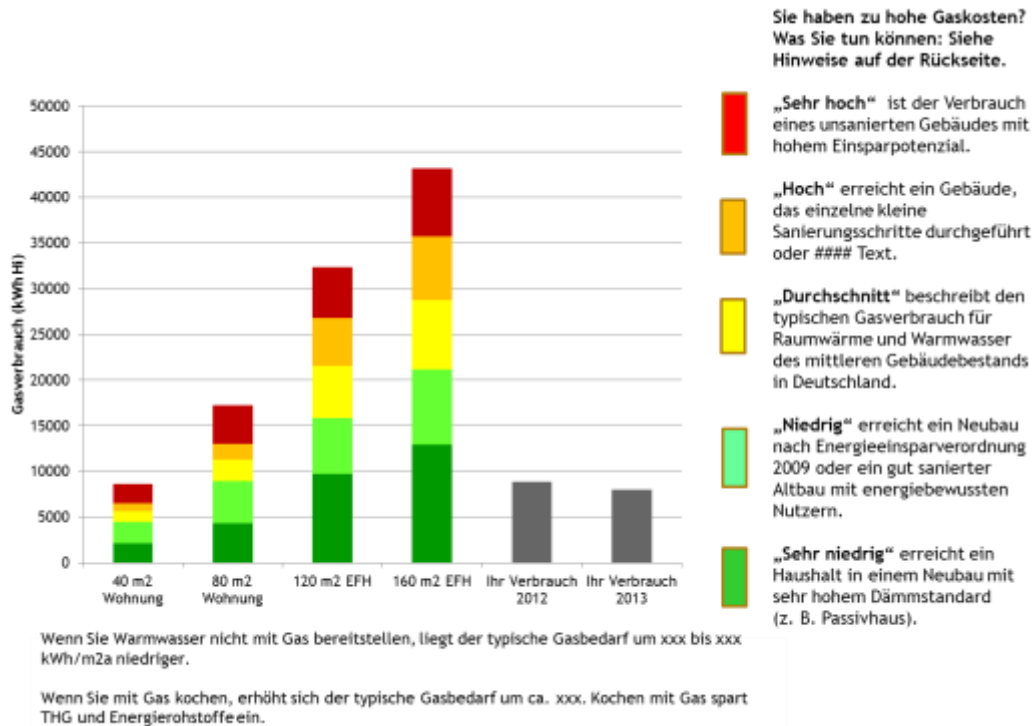


Abbildung 4-1: Entwurf für eine informative Gasrechnung (Entwurf IFEU im Rahmen der Diskussion um die informative Strom- und Gasrechnung im Energiewirtschaftsgesetz 2012)

Über die hier schon aufgeführten Ideen hinaus, ließen sich evtl. auch andere, bisher nicht direkt energiebezogene zyklische Informationsinstrumente als Feedback- oder Erinnerungsinstrumente einsetzen. Hierzu zählen zum Beispiel:

- Steuererklärung, insbesondere bei einer Verzahnung des gSFP mit einer möglichen Bonus-/Malusregelung (Kapitel 5.5.3);
- Schornsteinfegerinformationen: Auswertung des aktuellen Energieverbrauchs und Angebot eines gSFP als Zusatzdienstleistung.

4.4 Kampagne(n)

Dass es bei der Erreichung der Klimaschutzziele sowie der Ziele der Energiewende bei der Gebäudesanierung auf eine ungewohnt langfristige Perspektive ankommt, ist noch nicht bei allen Akteuren hinreichend bekannt. Von daher bietet es sich an, die Hintergründe – am besten zusammen mit einer Einführung der dazugehörigen Instrumente (z. B. einer Anpassung der Förderung nach Kapitel 5.1) – in Form einer breiter und länger angelegten Informationskampagne zu vermitteln und damit die Akzeptanz gerade am Anfang der Einführung zu erhöhen.

Zum Beispiel wäre es möglich, auf einer „Marketing-Plattform“ die Koordination für eine solche Kampagne anzusiedeln und dabei möglichst viele relevante Multiplikatoren als intermediäre Zielgruppe einzubinden. Hierzu zählen Architekten und Ingenieure, Energieberater, Handwerker, Schornsteinfeger, Banken etc. Über diese Einbindung sowie eine allgemeine Öffentlichkeitsarbeit sollen möglichst viele private sowie auch institutionelle Gebäudebesitzer erreicht werden.

Neben einer allgemeinen Information über Sinn und Zweck langfristiger Gebäudesanierungsplanung könnte die Kampagne auch konkret mit der Zielsetzung verbunden werden, eine bestimmte Anzahl von Gebäude-Sanierungsfahrplänen in der Anfangszeit zu erstellen (vgl. hierzu den Vorschlag der DENEFF: „1 Million individuelle Sanierungsfahrpläne bis 2015“ aus dem Jahr 2011). Ob hierfür auch

ergänzend Fördermittel zur Anschubfinanzierung solcher „Impuls-gSFP“ eingesetzt werden sollten, hängt davon ab, wie weit die o.g. Verzahnung mit anderen Energieberatungsangeboten und den damit verbundenen Förderungen vorab oder parallel vorangetrieben wird (insbes. BAFA-Vor-Ort-Beratung).

4.5 Bundesweite Einführung regionaler Sanierungsnetzwerke zur Steigerung der Sanierungstiefe und –qualität

In Stieß et al. (2010) wurde eine qualitative Befragung von Eigenheimbesitzern durchgeführt. Dort wird konstatiert, dass sich Hausbesitzer sehr individuell informieren und sich bei sehr unterschiedlichen Akteuren Rat holen, sei es beim befreundeten Architekt oder beim Schornsteinfeger, der unabhängige Beratung anbietet. Ähnlich schwer ist für Hausbesitzer die Auswahl der ausführenden Unternehmen. Ob die Qualität der Beratung und der Ausführung stimmt, hängt von vielen Faktoren ab, wie z.B. Praxiserfahrung des Handwerkers, Energieberaters, Orientierung an gesetzlichen Vorgaben oder an ambitionierten Standards, etc. Dahingehend bieten regionale Sanierungsnetzwerke mit Qualitätsstandards Hilfestellungen an, die sich positiv auf die Sanierungsqualität und –tiefe auswirken. Durch das im Folgenden skizzierte Zusammenspiel der verfügbaren und neuen Instrumente sollen diese regionalen Erfolgsbeispiele bundesweit implementiert werden können.

Im Rahmen eines auf Bundesebene erarbeiteten Standards zur Beratung (Einführung des gSFP), Planung, Umsetzung und Qualitätssicherung von Sanierungsmaßnahmen (u.a. auch technische Standards) werden die Grundlagen zum Aufbau eines regionalen Sanierungsnetzwerks geschaffen. Dahinter steht das Angebot einer vollständigen Begleitung des Sanierungsprozesses unter Berücksichtigung hoher Qualitätsstandards, die bundesweit einheitlich etabliert werden, aber regionale Gestaltungsfreiheiten berücksichtigen. Über ein Förderprogramm können in Landkreisen und kreisfreien Städten (ca. 300) regionale Expertennetzwerke aus Energieberatern, Baubegleitern, Handwerkern, Juristen, Finanzexperten und Hausverwaltern aufgebaut werden, die sich den Qualitätskriterien verschreiben und somit eine Gesamtbegleitung eines Bau- bzw. Sanierungsprojekts ermöglichen. Das beinhaltet einerseits die Initiierung des Dialogs zwischen den Akteuren vor Ort, andererseits den Aufbau von Schulungen, Firmenverzeichnissen und Netzwerken sowie die laufende Betreuung und Weiterentwicklung der Qualitätssicherung (Energieberater- und Handwerkerqualifizierung und Qualitätssiegel). Erfahrungen in vorbildhaften Sanierungsnetzwerken etwa in Vorarlberg, Allgäu, Stuttgart, Hannover und Bremen können ausgewertet werden.

Das Marketing wird vor Ort vorangetrieben, damit sowohl Bauherren als auch Handwerker etc. auf den Standard aufmerksam gemacht werden. Eine gewerkeübergreifende Zusammenarbeit bei schrittweisen Sanierungen wird durch einen Handwerkerzusammenschluss in dem Netzwerk vorangebracht. Die Organisation, die den Qualitätsstandard vor Ort betreut, muss im Baubereich bereits ein Netzwerk aufgebaut haben. Das Netzwerk wird unter Einbeziehung bestehender Verbände aufgebaut (z.B. vzbv, Haus und Grund, lokale Energieagenturen). Das Programm müsste mit großer begleitender Kampagne eingeführt werden.

Eine Sanierung in einer Kommune mit etabliertem Sanierungsnetzwerk läuft dann nach folgendem Schema ab:

- Zunächst wird eine Energieberatung vom qualifizierten Energieberater erstellt, welcher einen gSFP nach den angegebenen Qualitätskriterien ausstellt.
- Die Planung der Maßnahmen erfolgt durch den Architekten, welcher die festgelegten Standards des regionalen Netzwerkes berücksichtigt.
- Die Ausführung der empfohlenen Sanierungsmaßnahmen erfolgt durch die geschulten Handwerker (Nachweis zur speziellen Weiterbildung muss vom Handwerksunternehmen regelmäßig erbracht werden). Die Handwerker sind durch ein Qualitätssiegel gekennzeichnet.

- Außerdem wird die Ausführung von Mitarbeitern des Netzwerks mehrfach kontrolliert.
- Nach Abschluss und Endabnahme der Sanierung erhält der Bauherr eine Bescheinigung über eine mangelfreie Ausführung nach dem Qualitätsstandard, die entsprechenden Bauteile betreffend. Im Einzelfall wird der Bauherr über vorhandene Werkmängel unterrichtet.

Architekten und Ingenieure des Standards können über die Architekten- und Ingenieurkammer abgefragt werden. Die mitwirkenden Berater, Planer und Handwerker profitieren vom Imagegewinn sowie von höherwertigen Aufträgen, da in der Energieberatung die hohen Effizienzanforderungen maßgeblich sind. Die Gebäudebesitzer erhalten eine energieeffiziente und langfristig hochwertige Immobilie, hohe Transparenz bei der Bauausführung sowie mehr Sicherheit bezüglich Qualität, auch bei unbekannten Handwerkern. Die politischen Vorteile dieses umfassenden Qualitätsstandards liegen darin, dass bestehende Strukturen ideal ergänzt werden. So kann die BAFA-Förderung wie auch die KfW-Förderung weiterhin in Anspruch genommen werden, um die Kosten für die Beratung und Baubegleitung für die Bauherren zu reduzieren. Die Bauherren werden von der Erstberatung bis zur Umsetzung qualitativ hochwertig betreut, von Akteuren, die vor Ort bereits gut vernetzt sind.

Begleitend kann eine bundesweite Anlaufstelle geschaffen werden („One stop shop“), die an die regionalen Netzwerke vermittelt und eine Dachmarke schafft.

4.6 Fazit

Wie die Betrachtungen in diesem Kapitel zeigen, ist die Verzahnungen des gSFP als Beratungsinstrument mit anderen energierelevanten Beratungs- und Informationsaktivitäten sinnvoll und zum Teil auch nötig, um dieses neue Instrument nicht als nur zusätzliches und im schlimmsten Fall verwirrendes „Add-on“ in der bestehenden Informationslandschaft zu verankern. Vielmehr soll der Bezug der Informationsinstrumente aufeinander den gSFP stärken bzw. seine Einführung durch das Ausnutzen von Synergieeffekten möglichst einfach gestaltet werden.

Insbesondere die Integration des gSFP in die Energieberatung (hier besonders die BAFA-Vor-Ort-Beratung) sowie die Abstimmung mit dem Energieausweis würden dabei zentrale Rollen spielen. Damit ließe sich ein gut aufeinander abgestimmtes „Informationsset“ gestalten.

Zudem gibt es verschiedene Optionen, Feedback- und Erinnerungsmechanismen zu nutzen, welche den gSFP und seine Ziele auch im „Alltag“ der Gebäudebesitzer nicht in den Hintergrund treten zu lassen. Hierzu zählen u.a. Heizkostenabrechnungen und Energierechnungen sowie weitere Energiecontrollingmechanismen. Zu den Feedback- und Erinnerungsmechanismen zählen aber im weiteren Sinne auch die an anderer Stelle in diesem Bericht beschriebenen steuerlichen Ansätze, wie Bonus-/Malus-Systeme.

Schließlich sollte der gSFP während und nach seiner Einführung auch durch andere Informations-Elemente hervorgehoben und gestärkt werden, um die Notwendigkeit langfristiger Perspektiven bei der Gebäudesanierung, aber auch die Akzeptanz für das neue Instrument gSFP zu untermauern. Hierzu könnte im Kern eine breiter angelegte gSFP-Kampagne zählen.

5 Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan (gSFP) als Ausgangspunkt ökonomischer Gebäudeinstrumente

Der gSFP – bzw. seine konstituierenden Elemente Langfristigkeit, Zielkompatibilität, Zukunftsoffenheit, Anreizorientierung – kann in unterschiedlicher Weise in ein ökonomisches Anreizsystem eingebunden werden. Insgesamt gibt es instrumentell eine große Anzahl an Ausprägungen, deren vollständige Untersuchung den Rahmen dieser Studie sprengen würde. Stattdessen wird eine Auswahl an Instrumentenoptionen getroffen, die entweder in der öffentlichen Debatte diskutiert werden oder Elemente aufweisen, die sich für ein Instrumentebündel als vielversprechend erweisen könnten.

5.1 Förderprogramme

Förderprogramme können in verschiedener Weise Elemente eines gSFP integrieren. Im Kern geht es darum, durch die Förderprogramme die Zahl der langfristkompatiblen Sanierungen zu steigern und zugleich die Umsetzung zu stärken. Förderprogramme tragen in verschiedener Hinsicht zur Zielerreichung im Gebäudesektor bei. Die Studie von IFEU und IWU (2005) unterscheiden zwischen der Anstoßwirkung beim geförderten Gebäude hinsichtlich einer Modernisierung überhaupt, einer möglichst schlüssigen und möglichst tiefen Sanierung, sowie der Ausstrahlungswirkung, die sich beispielsweise durch die Einführung von Produkten mit erhöhten Energiesparstandards, durch eine veränderte Bau- und Beratungspraxis ergeben (Abbildung 5-1).

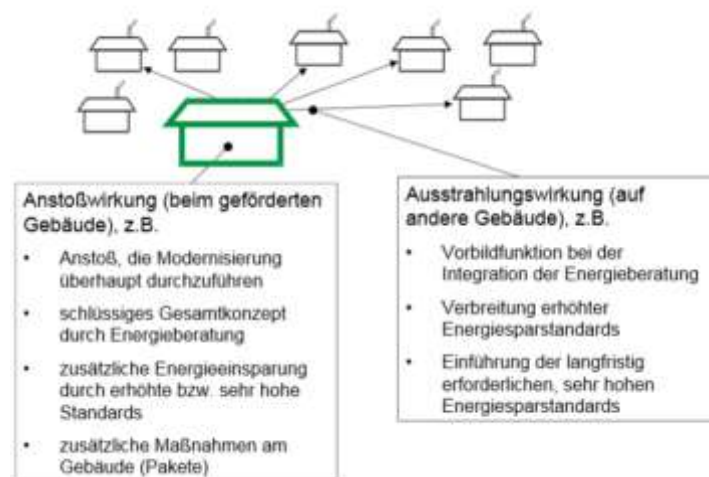


Abbildung 5-1: Wirkung von Förderprogrammen (IFEU und IWU 2005)

Ein allgemeines breitenwirksames Förderprogramm, das zinsvergünstigte Kredite und Investitionszuschüsse vorsieht, kann als zentrales Instrument für den Klimaschutz im Wohngebäudebestand angesehen werden. Voraussetzungen hierfür sind:

- **Einfache praktische Umsetzung.** Mit den bereits bestehenden KfW-Programmen, insbesondere „Energieeffizient Sanieren“, sowie dem Marktanreizprogramm stehen bereits ein ausgebautes Instrumentarium und eine etablierte Förderinfrastruktur zur Verfügung. An diese kann angeknüpft werden.
- **Zielgenauigkeit durch Ausdifferenzierung.** Je nach den Eigenschaften der unterschiedlichen Bauteile und Systeme (beispielsweise Wanddämmung, Fenster, Dachdämmung, effiziente

Heizungstechnik, Lüftung etc.) und der individuell notwendigen Förderhöhe können unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden¹⁶.

- Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis zumeist **Einzelmaßnahmen** oder kleine Pakete durchgeführt werden. Diese haben auch im Jahr 2014 deutlich an Bedeutung gewonnen.
Angesichts des Ziels der Erhöhung der Modernisierungsraten muss die Förderung diesem Umstand Rechnung tragen. Gleichzeitig können besondere Anreize für Maßnahmenpakete und zukunftsweisende Gesamtkonzepte (vgl. KfW-Effizienzhäuser) gesetzt werden.
- **Flexibilität, Zukunftsoffenheit.** Die Förderbedingungen können flexibel an neue Situationen und Erkenntnisse angepasst werden. Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die Wirkung ökonomischer Anreize nicht verlässlich vorhergesagt werden kann. Die Beobachtung der Auswirkungen des Förderprogramms kann zum Nachjustieren genutzt werden. Eine längerfristige Festlegung auf zukünftige Förderbedingungen und Fördersätze sollte daher unbedingt vermieden werden. In kurzen Zeiträumen (wenigen Jahren) müssen die Förderbedingungen gleichwohl einigermaßen verlässlich und planbar sein, um das notwendige Maß an Investitionssicherheit herzustellen (keine „Achterbahnfahrt“ der Förderbedingungen und -höhen).
- **Übersichtlichkeit.** Eine Vielfalt unterschiedlicher Förderansätze (in einem oder mehreren Programmen) ist sinnvoll, um der Vielfalt im Gebäudebestand Rechnung zu tragen (bauliche Aspekte, aber auch z. B. unterschiedliche Prioritäten von Hauseigentümern). Übersichtlichkeit muss natürlich gewahrt bleiben, die Vielfalt darf kein „Förderdschungel“ werden.
- Die **Größenordnung** hat allerdings im Bundeshaushalt mit ca. 1,5 Mrd. € eine für die parlamentarische Budgetkontrolle kritische Größenordnung erreicht. Derzeit ist keine von haushaltspolitischen Unwägbarkeiten unabhängige, kontinuierliche Finanzierung der Programme gewährleistet. Gleichzeitig zeigen Abschätzungen, dass für die notwendige Steigerung der Dynamik, insbesondere die Erhöhung der Modernisierungsraten beim Wärmeschutz und den Übergang zu einer zukunftsgerechten Wärmeversorgung, eine deutliche Ausweitung der Fördervolumina notwendig erscheint (Diefenbach et al. 2013a).

Zur Weiterentwicklung eines zukunftsorientierten Förderinstrumentariums stehen unterschiedliche Hebel zur Verfügung:

5.1.1 Stärkung der Einzelmaßnahmenförderung

Eine Stärkung der Einzelmaßnahmenförderung kann durch Integration von Bauteilreihenfolgen und verbesserte Förderung von Einzelmaßnahmen erfolgen. Hintergrund dieses Vorschlages ist, dass die Zahl der geförderten Einzelmaßnahmen stark gestiegen ist. Mit der Anforderungsliste der

¹⁶ Wichtig ist hier noch der Hinweis, dass wie im aktuellen KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“ Zielstandards (z.B. die Erreichung bestimmter U-Werte bzw. Effizienzhausstandards) und nicht die Erreichung bestimmter Energie- oder CO₂-Einsparungen gefördert werden sollten: Dies entspricht dem zielorientierten Denken in Richtung auf den Klimaschutz und es wird dem Umstand gerecht, dass die Kosten energetischer Modernisierungsmaßnahmen zumeist vorrangig vom erreichten Zielstandard und nicht vom Ausgangszustand abhängen. Dagegen haben Gebäude mit einem hohen Ist-Verbrauch ohne schon günstigere Ausgangsvoraussetzungen für die Durchführung der Maßnahmen, da sie höhere Energiekosteneinsparungen erreichen können. Sie benötigen daher in der Regel nicht noch eine erhöhte Förderung.

Einzelmaßnahmenförderung von KfW und MAP werden schon Vorgaben für zukunftscompatible Maßnahmen gemacht.

Bei der Festlegung der Anforderungen für die Bauteile weist AP 1 auf die Bedeutung von qualitativ besonders hochwertigen Komponenten hin (IFEU et al. 2015a), allerdings sind hier immer auch unterschiedliche individuelle Situationen in den Einzelgebäuden zu beachten. Ein Einzelmaßnahmenförderprogramm kann im Rahmen der Evaluierung flexibel den Anforderungen nachgefahren werden und differenzierte Anreize je nach Maßnahmenqualität setzen. Zudem können die Einzelmaßnahmen im Rahmen eines gSFP oder einer vergleichbaren Vor-Ort-Beratung empfohlen werden und werden im Rahmen des gSFP idealerweise zu Paketen geschnürt.

Bei Bauteilen der Gebäudehülle ist die jetzige Zielkompatibilität besonders wichtig, da diese zum Großteil 2050 noch erhalten sein werden. Teile der Anlagentechnik werden ohnehin nochmal ausgetauscht, sodass ein Zwischenschritt möglich ist.

Daraus ergeben sich folgende konkrete Vorschläge für eine Weiterentwicklung der KfW-Förderung:

Eine möglichst einfach strukturierte **Differenzierung** der Einzelmaßnahmenförderung **nach Bauteilen** und **Bauteilqualitäten** könnte gezieltere Anreize schaffen. Eine höhere Förderung könnte insbesondere dann wirksam werden, wenn Vorzieheffekte wahrscheinlicher sind, oder wenn besonders hohe Bauteilqualitäten eingesetzt werden.

Bei Außenwand, Obergeschossdecken und Kellerdecken sind Vorzieheffekte zu erwarten. Ein höherer prozentualer Fördersatz könnte hier einen Anreiz zu Vorzieheffekten schaffen. Bei der Dachmodernisierung und dem Fensteraustausch sind hingegen die Gesamt- und Ohnehin-Kosten hoch; hier können die (ohnehin schon relativ hohen) Austauschraten durch Förderung wohl vermutlich kaum gesteigert werden, wohl aber die realisierten Standards.

Für die Bauteilqualitäten könnte das in AP 2 vorgeschlagene Bewertungssystem herangezogen werden, dass Bauteile in Effizienzklassen von A bis G (bzw. bei Heizungen: ab A++) einordnet. Eine solche qualitätsorientierte Förderung gibt es beispielsweise (in einer recht komplizierten Ausgestaltung) in Vorarlberg (siehe Infobox).

Infobox Vorarlberg

In Vorarlberg werden Bauteilsanierungen in fünf Förderstufen gefördert (Stufe 1: 19 %, max. 25.000 Euro; ...; Stufe 5: 30 %, max. 50.000 Euro). Damit wird ein Anreiz geschaffen, möglichst hohe Dämmqualitäten zu realisieren.

Tabelle 5-1: Anforderungen an U-Werte im Vorarlberger Förderprogramm (Vorarlberg 2014).

Förderstufe	Außenwand	Dach, oberste Geschossdecke	Boden gegen unbeheizt	Fenster (Glas + Rahmen)	Fensterverglasung
1	$\leq 0,25$	$\leq 0,19$	$\leq 0,29$	$\leq 1,35$	$\leq 1,10$
2	$\leq 0,22$	$\leq 0,17$	$\leq 0,25$	$\leq 1,20$	
3	$\leq 0,19$	$\leq 0,15$	$\leq 0,21$	$\leq 1,00$	
4	$\leq 0,16$	$\leq 0,13$	$\leq 0,18$	$\leq 0,90$	
5	$\leq 0,14$	$\leq 0,11$	$\leq 0,16$	$\leq 0,80$	

Einfacher wäre es, wenn nicht relativ komplizierte U-Wert-Tabellen zu Grunde gelegt werden müssten, sondern wenn man auf die o. g. Klassifizierung zurückgreift. So könnte es eine Basisförderung von beispielsweise (jeweils bezogen auf die förderfähigen Kosten) 10 % für Einzelmaßnahmen der Qualitätsstufe B und 15 % für Einzelmaßnahmen der Qualitätsstufe A geben.

Qualitätsstufe A entspricht etwa Außenwand-U-Werten unter 0,15 W/m²K usf. (siehe Bericht zum AP 2).

Ein besonderer Charme eines solchen Fördermechanismus mit „Premiumklasse“ ist, dass einerseits das Bewusstsein für Bauteilqualitäten gestärkt wird und auch die steigenden Grenzkosten höherer (aber erforderlicher) Standards verbessert abgedeckt werden; zum anderen ist ein solcher Ansatz aber auch **auf andere Bereiche übertragbar**. So wäre es beispielsweise im Marktanzreizprogramm grundsätzlich denkbar, Heizungssysteme mit hoher Effizienzklasse verbessert zu fördern.¹⁷ Damit wäre auch eine Perspektive eröffnet, wie in Zukunft eine deutlich vereinfachte Förderlandschaft aussehen könnte. Allerdings muss eine Abwägung bezüglich des Komplexitätsgrades der Förderung getroffen werden.

Ein weiterer Anreiz zum Schnüren größerer **Maßnahmenpakete** ist inspiriert vom französischen Tax Credit Scheme, das seit 1.1.2014 zwei Förderstufen vorsieht: die erste von 15 % wird bei Durchführung einer Maßnahme gewährt. Als Maßnahme gilt beispielsweise der Heizungs austausch, der Einbau neuer Fenster, Außenwanddämmung, Heizungssysteme mit erneuerbaren Energien oder KWK. Werden zwei Maßnahmen durchgeführt, steigt der Tax Credit auf 25 %. Übertragen auf die KfW-Förderung könnte es ein Plus von 5%-Punkten bei der gleichzeitigen Durchführung von mind. zwei Einzelmaßnahmen geben. Allerdings stellt sich die Frage, in wie weit eine solche Konstruktion sinnvoll ist, da bei Durchführung von zwei (größeren) Einzelmaßnahmen vielfach schon der EH 115-Standard erreicht wird.

Alternativ wäre denkbar, den EH 115-Standard als Fördertatbestand beizubehalten, aber nur, wenn die geförderten Einzelmaßnahmen ebenfalls **Mindestkriterien** einhalten (etwa mind. Effizienzklasse B¹⁸ für alle Maßnahmen). Ein EH 115-Standard ist über verschiedene Routen erreichbar; er lässt sich sowohl durch mehrere Maßnahmen mit mittlerer Effizienz oder wenige Maßnahmen mit hoher Effizienz erreichen. Wenn ersteres der Fall ist, besteht insbesondere in Bezug auf langlebige Maßnahmen (Außenwanddämmung, Dachsanierung, etc. mit nicht zielkompatiblen U-Werten). Um die Gefahr von Lock-in-Effekten teilmodernisierter Gebäude zu vermeiden, ist daher die Vorgabe von Komponentenanforderungen ein gangbarer Weg.

5.1.2 Stärkere Spreizung von Effizienzhaus-Niveaus zur Verbesserung der Zielkompatibilität

Ausgehend vom geringen Anteil geförderter Effizienzhäuser 55 (und noch moderaten 70er Anteilen) wäre eine noch Stärkung der Spreizung der Investitionszuschüsse für Effizienzhäuser stärker an den Grenzkosten orientiert denkbar. Beispielsweise wird die L-Bank den Tilgungszuschuss des KfW-Programms Effizient Bauen und Sanieren nicht mehr gleichverteilt über die Effizienzklassen aufstocken, sondern das höchste Effizienzniveau EH 55 um 5 %-Punkte, das niedrigste dagegen nur um 1 %-Punkt.

Eine solche Ausgestaltung trägt zu einer Verschiebung der Sanierungstätigkeiten hin zu zielkompatiblen Niveaus bei.

¹⁷ Eine solche Ausgestaltung trifft allerdings im Detail auf Probleme. So gibt es für Festbrennstoffe (insbesondere Biomasse) kein Label. Für Sonnenkollektoren müsste hier ggf. auf ein zusätzliches (derzeit in der Branche diskutiertes) freiwilliges Label zurückgegriffen werden, da das ErP-basierte Label keine ausreichende Zielgenauigkeit aufweist.

¹⁸ Die Effizienzklassen beziehen sich jeweils auf den Vorschlag zur Komponentenbewertung in IFEU et al. (2015b).

5.1.3 Gewährung der gesamten Effizienzhausförderung, wenn diese innerhalb von [sechs] Jahren in Etappen durchgeführt wird

Der gSFP sollte zu Gesamtsanierungen motivieren und auch eine sinnvolle Aufteilung in zwei oder drei Sanierungsschritte ermöglichen. Denkbar ist daher, die komplette Effizienzhausförderung hiermit zu verzahnen und dann zu gewähren, wenn sie in Einzelschritten, aber innerhalb eines definierten Zeitraums erfolgt. Diesen Ansatz wählt beispielsweise das Förderprogramm in Vorarlberg:

„Gesamtsanierung in Etappen: Wird ein Gebäude auf Basis eines Gesamtsanierungskonzeptes in zwei Etappen umfassend energetisch saniert, wird für die zweite Sanierungsetappe die Förderung für eine Gesamtsanierung gewährt, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- a) Das Gesamtsanierungskonzept wurde im Rahmen einer Sanierungsberatung erstellt und ist als Pdf-Datei als Anhang zum Energieausweis in der Energieausweiszentrale (EAWZ) gespeichert.
- b) Die zweite Etappe wird innerhalb von 6 Jahren nach dem Erstantrag mit Vorlage der Endabrechnung abgeschlossen.“ (Vorarlberg 2014)

Als Förderbedingung für diese Fördervariante würde die Einreichung eines Sanierungsfahrplans bzw. Beratungsberichts mit den entsprechenden Sanierungsempfehlungen gelten. Dies würde den Sanierungsprozess an die schrittweise Sanierungsrealität anpassen und gleichzeitig ein integrales Hauskonzept voranbringen.

5.1.4 Dynamisierung der Förderung

Um die Dynamik und Langfristorientierung des SFP auch fördertechnisch umzusetzen, könnte die Förderung auch stärker degressiv gestaltet nach dem Motto: Je früher und je tiefer saniert wird, desto mehr Fördergeld gibt es. Verschiedene Ausgestaltungsvarianten sind denkbar. Ein Beispiel wird hier dargestellt.

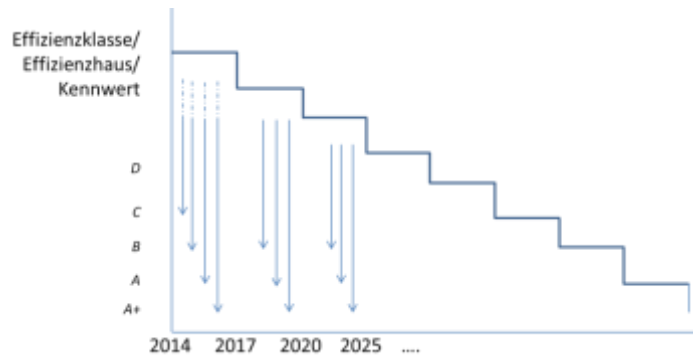
Bemerkung: Die folgenden Erläuterungen verwenden Effizienzklassen, genauso gut könnten aber auch kontinuierliche Kennwerte angesetzt werden. Die Förderquoten müssten detailliert errechnet werden.¹⁹

Die Förderprämie wird gekoppelt an die Zahl der gegenüber dem jeweiligen Maximalniveau unterschrittenen Effizienzklassen. Ist im Zeitraum 2014-2017 die Effizienzkategorie H die maximale und unterstellt man eine (willkürlich angenommene) Förderquote von 5 % pro Effizienzkategorie, wird für eine Sanierung auf Effizienzkategorie A+ (= 8 Klassen Unterschreitung) eine Förderung von $8 \cdot 5 = 40\%$ gewährt, auf Effizienzkategorie A (= 7 Klassen) 35 % etc. Nach 2017 reduziert sich die Maximalgrenze auf Effizienzkategorie G. Eine Sanierung auf A+ gibt dann nur noch 35 % etc.

Durch die vorgegebene Fahrplan-Kurve ist den Endkunden klar, dass sie in Zukunft weniger Förderung bekommen. Dadurch und ggf. durch die überproportionale Förderspreizung entsteht ein Anreiz, möglichst bald und möglichst tief zu sanieren. In der Kommunikation nach außen müsste dies vereinfacht im Rahmen einer Kampagne verdeutlicht werden.

¹⁹ Ausgangsannahme: Ein Verfahren zur Gebäudebewertung von Bestandsgebäuden mit einem vereinfachten Verfahren, das eine relativ robuste Bestimmung eines Gebäudekennwerts (Effizienzkategorie, äq. Endenergie o.ä.) ermöglicht, liegt vor.

Gesamtfördersatz (%)			
Sanierung auf	2014-2017	2017-2020	2020-2025
C (oder EH 85)	25		
B (oder EH 70)	30	25	20
A (oder EH 55)	35	30	25
A+ (oder EH 40)	40	35	30
Einzelmaßnahmen: 10 % bei einer Einzelmaßnahmen, 12 % bei zwei Einzelmaßnahmen, ..., wenn diese zielkompatibel sind.			



Nachteilig an einem solchen Konstrukt ist, dass es einerseits komplizierter ist und zudem – anders als verpflichtende Vorgaben – der Vorteil eines Förderprogramms gerade auch in der Flexibilität und Anpassbarkeit an aktuelle (z. B. technische) Entwicklungen sein kann. In der Einleitung zu Kapitel 5.1 war im vierten Spiegelstrich darauf hingewiesen worden, dass eine längerfristige Festlegung auf zukünftige Förderbedingungen und Fördersätze vermieden werden sollte. Einem „Dynamikeffekt“ („Ich will möglichst früh sanieren“) stehen zudem auch gerade an den Stufengrenzen möglicherweise Nachfragespitzen entgegen, die der Markt nicht bedienen kann.

Insgesamt wird daher von dieser Variante abgeraten.

5.1.5 gSFP als Bedingung für die Förderung

Der Sanierungsfahrplan als ausführliches, gebäudeganzheitliches Beratungsprodukt kann zur Voraussetzung für Förderleistungen oder weitere Dienstleistungen des Staates (der Länder, Kommunen, etc.) gemacht werden, insbesondere dort, wo Einzelmaßnahmen gefördert werden, für die sichergestellt werden soll, dass sie miteinander und mit dem Langfristziel kompatibel sind, beispielsweise beim KfW-Programm Energieeffizient Sanieren (Förderung von Einzelmaßnahmen).

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Sanierungsförderung eigentlich die Sanierungsdynamik ankurbeln soll; der Aufbau zusätzlicher Hürden für die Inanspruchnahme von Fördermitteln muss daher vermieden werden. Die Bedingung, dass nur gefördert wird, wer einen Sanierungsfahrplan vorweist, wäre eine solche Hürde. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Maßnahmen zumeist als Einzelmaßnahmen durchgeführt werden.

Die Idee, eine Verknüpfung von Fahrplan und Förderung herzustellen, basiert auf einem sinnvollen Gedanken, nämlich der Vermeidung von „zu kurz gedachten“ Lösungen, insbesondere auch der Vermeidung von Wärmebrücken durch schlecht abgestimmte Einzelmaßnahmen. Sinnvolle Mindeststandards und Anreize, mehr zu tun, sollten aber auch in der Förderung selbst enthalten sein. Im Hinblick auf Wärmebrücken und Anschlussdetails stellt sich die Frage, ob ein abstrakter Sanierungsfahrplan hier überhaupt alles Notwendige vorweg berücksichtigen kann und nicht vielmehr eine gute Ausbildung und ein „schnittstellenorientiertes“ Denken bei den ausführenden Handwerkern genauso oder vielleicht sogar eher zum Ziel führen kann.

Insgesamt wird daher von dieser Variante abgeraten.

5.2 Steuerbegünstigungen

5.2.1 Einkommenssteuervergünstigungen

Bei diesem Instrument erfolgt eine Einkommenssteuervergünstigung für Investitionen, die für eine energetische Gebäudesanierung aufgewendet werden. Anstelle einer Zinsvergünstigung oder eines

Förderzuschusses können die Gebäudeeigentümer eine Minderung der Steuerlast erzielen. Die steuerliche Förderung ist in den meisten Vorschlägen nicht mit einer Förderung etwa aus dem KfW-Programm kumulierbar.

- Relativ günstige steuerliche Absetzungsoptionen existieren bereits heute für Gebäude, die nicht selbst privat genutzt werden, sondern zu einem Betriebsvermögen zählen (insb. also vermieteten Wohnraum). Hier lassen sich sowohl die Erhaltungs- als auch Modernisierungskosten grundsätzlich sofort und in voller Höhe als Betriebskosten abziehen. Etwas anderes gilt allerdings, soweit es sich um „anschaffungsnahe Herstellungskosten“ handelt. Das gilt gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1a Einkommensteuergesetz (EStG) speziell für finanzielle Aufwendungen für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die in den ersten drei Jahren nach dem Erwerb eines bestehenden Wohngebäudes anfallen, wenn die Aufwendungen ohne die Umsatzsteuer 15 Prozent der Anschaffungskosten übersteigen. In diesem Fall können die Aufwendungen nur mit einem unattraktiven Abschreibungssatz von 2 Prozent geltend gemacht werden (also verteilt auf 50 Jahre).
- Für private Eigennutzer ist eine Inanspruchnahme der Möglichkeiten zur Anrechnung von Erhaltungs- oder Modernisierungsaufwendungen als Betriebskosten (bzw. Werbungskosten) demgegenüber derzeit nicht möglich. Sie können (sofern es sich nicht um Aufwendungen zum Erhalt eines Denkmals handelt) lediglich nach § 35a EStG in eng begrenztem Umfang bestimmte handwerkliche Arbeitsleistungen (nicht aber Materialkosten oder die bei Sanierungen überwiegenden Planungs- und Beratungsleistungen) als „haushaltsnahe Dienstleistungen“ steuermindernd geltend machen.

Der Entwurf für ein „Gesetz zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden“ sah demgegenüber vor, dass sowohl Vermieter als auch Eigennutzer bei Herstellungsmaßnahmen an Gebäuden, die vor 1995 gebaut wurden, durch eine beschleunigte Absetzung über 10 Jahre gefördert werden.

IFEU hatte – abweichend zu dem o. g. Vorschlag - vorgeschlagen, bei der Förderung der steuerlichen Absetzbarkeit von Sanierungsmaßnahmen Einzelmaßnahmen zuzulassen, aber unter der Bedingung, dass die Einzelmaßnahmen als kompatibel mit dem Langfristziel ausgewiesen werden, etwa durch Vorlage eines gSFP, der die entsprechenden Maßnahmen bestätigt (Pehnt and Mellwig 2011). In der Vergangenheit haben sich Steuermaßnahmen, auch wenn sie gegenüber der ausgabenseitigen Förderung gewisse systematische Nachteile haben können, als wirkungsvoll erwiesen. Zur Eingrenzung von Mitnahmeeffekten ist bei steuerlichen Maßnahmen ein hoher Ambitionsgrad der zugelassenen Maßnahmen (hoher Gebäudestandard) maßgeblich.

Vorgeschlagen wird in (Pehnt and Mellwig 2011) vor allem für Eigennutzer eine neue einkommensunabhängige Steuer-Abzugsmöglichkeit (§35c EStG), die, gestaffelt nach Gebäudeniveaus, den Abzug von [x], [y], bzw. [z] % der Sanierungskosten pro Jahr über fünf Jahre erlaubt (für KfW 70, 55 bzw. 40-Gebäude). Fakultativ können Einzelmaßnahmen (Dämmung, primärenergieschonende Heizung) mit [x] %/a abgesetzt werden, wenn sie eine verschärfte Anforderungstabelle einhalten **oder** ein Sanierungsfahrplan/eine Energieberatung vorliegt und die Einzelmaßnahme in Einklang mit dem zukünftigen Ziel-Niveau ist. X, y, und z sind auf die KfW-Fördermechanismen abzustimmen (siehe oben).

Das vorgeschlagene Abschreibungssystem ist somit für ein Steuersystem vergleichsweise komplex. Eine Vereinfachung wäre möglich, würde allerdings zu Lasten einer Steuerungswirkung in Richtung tiefer Sanierungen gehen.

Die steuerliche Absetzbarkeit von Sanierungen wurde auch in der Nachfolge des Umsetzungsprozesses zum Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz diskutiert und auf Grund des

vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmechanismus über die haushaltsnahen Dienstleistungen abgelehnt.

Bei sozial gerechter und planungssicherer Ausgestaltung als einkommensunabhängige Steuergutschrift ist das Instrument einer Steuergutschrift *allgemein* generell wirksam und einfach in der Abwicklung. Es erschließt Zielgruppen, die bislang nur suboptimal Förderung in Anspruch nehmen können. Einkommenssteuervergünstigungen wirken insbesondere auch im vermieteten Bestand, weil öffentliche Förderung bei der Modernisierungsumlage in Abzug zu bringen ist, während die Steuerförderung keinen Einfluss hat auf die Miethöhe (Klinski, Bürger et al. 2012).²⁰ Für Hauseigentümer ohne zu versteuerndes Einkommen würde eine Ausgestaltung der Vergünstigung als einkommensabhängige Steuerabschreibung eine Benachteiligung bedeuten; dies wäre anders bei einer Ausgestaltung als Steuergutschrift.

Vorteilhaft an der Maßnahme der Einkommenssteuervergünstigung sind insbesondere ihre von haushaltspolitischen Schwankungen unabhängige Finanzierung und die damit einhergehende Planungssicherheit. Der Transaktionsaufwand ist gering, da die vorhandenen Mechanismen der Steuerabwicklung genutzt werden können. Zusätzlich wäre es erforderlich, einen rechtlich belastbaren Erfüllungsnachweis einzuführen, der von den Steuerbehörden als verlässlich angesehen werden kann. Durch eine Einführung eines Steuermechanismus können zudem Steuerberater als Multiplikatoren für eine energetische Sanierung gewonnen werden. Da die Vergünstigungen vom Steuerzahler getragen werden, wird dem Prinzip der Leistungsfähigkeit gefolgt (Klinski, Bürger et al. 2012).

Wesentlich ist die Überwindung des Finanzierungsthemas; während das Instrument von den Eigentümern eine hohe Akzeptanz erfährt, haben föderale Streitigkeiten dazu geführt, dass es in der Legislaturperiode bis 2013 und wieder im Jahr 2015 kein Steuermodell gegeben hat. Klinski weist darauf hin, dass der Bund nicht eine schlichte Geldleistung an Länder und Gemeinden herbeiführen darf, um die Steuerausfälle zu kompensieren (Klinski, Bürger et al. 2012). In Studien wird zwar auf die Kompensationswirkung von Mehrwertsteuer und höherer Beschäftigung hingewiesen, aber dies allein dürfte nicht die Akzeptanz in Ländern und Gemeinden herbeiführen. Hierfür wäre es beispielsweise erforderlich, Veränderungen an der Grund- und Grunderwerbssteuer durchzuführen oder den Verteilungsschlüssel für Einkommens- (oder Mehrwert-)Steuer im Finanzausgleichsgesetz anzupassen.

Nachteile des Instruments sind die (gegenüber einem Förderprogramm) reduzierten Möglichkeiten im Hinblick auf die Ausdifferenzierung von Fördersätzen und Förderbedingungen und damit die geringere Zielgenauigkeit. Detailregelungen wie oben für das Förderprogramm vorgeschlagen lassen sich hier nicht oder nur mit größeren Schwierigkeiten umsetzen. Einer weiteren Verkomplizierung des ohnehin schon komplexen Steuersystems sind Grenzen gesetzt.

Kopplung mit dem gSFP. Die Sanierungsstandards und Bauteilanforderungen, die als Voraussetzung für die steuerliche Absetzbarkeit zu Grunde gelegt werden, sollten unter Berücksichtigung der Anforderungen durch die Transformationspfade, wie sie in AP 1 berechnet wurden, festgelegt werden (siehe Abbildung 1-1; IFEU et al. 2015a). Eine explizite Kopplung mit einem gSFP würde verlangen, dass ein gSFP oder ein analoges Beratungsprodukt als Voraussetzung für eine Förderung beispielsweise von Einzelmaßnahmen erstellt wird. Wie auch in Kapitel 5.1 dargestellt, würde dies zwar die Qualität der durchgeführten Maßnahmen verbessern, aber auch ein Hemmnis für die Zahl der durchgeführten Sanierungen darstellen.

²⁰

Aus Mietersicht kann dies aber umgekehrt als erheblicher Nachteil gelten: Während bei Inanspruchnahme von üblichen Fördermitteln die Möglichkeiten für eine Mieterhöhung aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen (nach § 559 BGB) eingeschränkt sind, wäre dies bei einer solchen Regelung im Fall der steuerlichen Förderung nicht der Fall.

Plausibler wäre daher eine „Wahlfreiheit“: Entweder entsprechen die geförderten Maßnahmen einer Positivliste (analog der KfW-Merkblätter für Einzelmaßnahmen), oder sie müssen im Rahmen eines Sanierungsfahrplans (bzw. allgemeiner: einer Vor-Ort-Energieberatung) von einem Energieberater bestätigt werden. Dadurch werden nur zielkompatible oder „reversible“ Maßnahmen gefördert, der Ambitionsgrad der Förderung steigt und die Mitnahmeeffekte sinken.

5.2.2 Mehrwertsteuervergünstigungen

Bei diesem Instrument wäre der Verkauf von Dämmmaterialien, Effizienzkomponenten und Dienstleistungen für die Planung und Durchführung von energetischen Sanierungsmaßnahmen mit einem erniedrigten Mehrwertsteuersatz zu belegen. Eine Verbindung zum gSFP könnte sich ergeben, indem man, analog der Einzelkomponentenförderung oder der Absetzbarkeit von der Einkommenssteuer, als Mindestvoraussetzung für die Vergünstigung die Kompatibilität der Sanierungsmaßnahmen mit einem Zukunftsniveau fordert.

Gemäß der europäischen Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Richtlinie 2006/112/EG) muss der Mehrwertsteuersatz in den europäischen Mitgliedstaaten im Normalfall mindestens 15% betragen. Mit einem niedrigeren Satz (von wenigstens 5%) dürfen nur die Waren und Dienstleistungen belegt werden, die in Anhang III der Richtlinie genannt sind. In Anhang III sind folgende zwei, die Gebäudesanierung betreffende, für den geringeren Mehrwertsteuersatz qualifizierende Punkte genannt:

10. Lieferung, Bau, Renovierung und Umbau von Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus;

10a. Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, mit Ausnahme von Materialien, die einen bedeutenden Teil des Wertes der Dienstleistung ausmachen

Der Punkt 10a wurde im Kontext eines europäischen Versuchs im Jahr 2000 zum ersten Mal für einen geringeren Mehrwertsteuersatz zugelassen (1999/85/EG), damals probeweise zunächst für einen Zeitraum von 3 Jahren. Der Versuch wurde zur empirischen Untersuchung der Wirksamkeit einer reduzierten Mehrwertsteuer auf die Ankurbelung von Beschäftigung durchgeführt. So überstieg z.B. in Frankreich die Arbeitslosigkeit 1999 die 10%-Marke. Im Jahr 2000 wurde dort der Mehrwertsteuersatz für Dienstleistungen und Materialien zur Sanierungen von privaten Gebäuden (die mindestens 2 Jahre alt sind) um 14,1 Prozentpunkte im Vergleich zum normalen Satz von 19,6% reduziert. Der verminderte Mehrwertsteuersatz gilt jedoch nur für Materialien, die von der die Sanierungsarbeiten durchführenden Firma geliefert werden. Werden Dämmmaterialien durch den Gebäudeeigentümer erworben, so gilt nur für die Installationskosten der ermäßigte Steuersatz. Auch die nicht-energetische Sanierung profitiert von einem erniedrigten Satz, er liegt jedoch inzwischen bei 10%, während die energetische Sanierung weiterhin mit 5,5% besteuert wird.

Die Rechtskonformität der französischen Regelung, auch Dämmmaterialien, wenn sie durch die sanierende Firma verkauft werden, mit einem reduzierten Mehrwertsteuersatz zu belegen, ist fraglich. In Richtlinie 2006/112/EG ist nicht definiert, ab wann ein Material einen bedeutenden Teil des Wertes der Dienstleistung ausmacht. Ferner heißt es in einer Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über vom Normalsatz abweichende Mehrwertsteuersätze (KOM(2007) 380):

„Weiterhin lässt die Mehrwertsteuer keine steuerliche Sonderbehandlung einzelner Gegenstände zu, die zur Erbringung einer Dienstleistung eingesetzt werden. So unterliegt z.B. ein energiesparendes Material, das im Rahmen einer Gebäuderenovierung eingesetzt wird (die eine Dienstleistung darstellt), nicht mehr einem besonderen Steuersatz.“

In selbiger Mitteilung wird vorgeschlagen zu prüfen, ob ein ermäßigter Steuersatz für Zwecke eingesetzt werden soll, die „zwar nicht die Grundbedürfnisse betreffen, die jedoch aus anderen Gründen eine Vorzugsbehandlung erfahren sollen (z.B. im Kultur- oder Bildungsbereich, bei den öffentlichen Verkehrsmitteln, im Beschäftigungs-, Energie- und Umweltbereich usw.)“.

In einer Mitteilung des Europäischen Gerichtshofs vom 4. Juni 2015 teilt die Kommission in Bezug auf die britische Mehrwertsteuersenkung für energiesparende Materialien mit, dass diese Regelung gegen die Mehrwertsteuerrichtlinie verstößt.

Zur Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes, der für Dämmmaterialien ohne Einschränkung gleichermaßen wie für Dämmarbeiten gilt, wäre also die Mehrwertsteuerrichtlinie zu ändern. Die Chancen, eine solche Änderung zu erwirken, scheinen jedoch nicht günstig zu stehen, zumal es dafür gemäß Art. 113 AEUV eines *einstimmigen* Beschlusses um Ministerrat der EU bedarf.

Die Kommission prüfte 2008 die Zweckmäßigkeit einer Ausweitung der ermäßigten Besteuerung auf energiesparende Werkstoffe und andere umweltfreundliche Produkte - der Ansatz wurde jedoch nach der Prüfung „offenbar fallengelassen“ (Thöne et al. 2014).

Grundsätzlich ist die Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Sanierungsdienstleistungen mit der geltenden Mehrwertsteuerrichtlinie vereinbar, er müsste dann jedoch auch für nicht-energetische Sanierungsarbeiten gelten. Ferner wäre von Nachteil, dass der Satz nur für selbstgenutzte Wohnungen/Gebäude gilt („Privatwohnung“).

Der Förderansatz als solcher ist sehr einfach und – da keine auszahlende Förderagentur erforderlich ist – zunächst ohne große zusätzliche Transaktionskosten durchzuführen. Gleichzeitig ergibt sich aus der Einfachheit ein Mangel an Differenzierungsmöglichkeiten und Zielgenauigkeit.

Bei der Bewertung der Wirkung einer Einführung ist die Frage nach der Weitergabe einer Mehrwertsteuerreduktion durch die Händler an den Endverbraucher zu stellen. Im Rahmen der Auswertung des europäischen Versuchs wurde die Durchreichung der Mehrwertsteuerreduktion an die Endverbraucher analysiert. Im Bericht der Europäischen Kommission von 2003 (KOM(2003) 309) heißt es dazu „Die Mitgliedstaaten haben bei Preisvergleichen festgestellt, dass die MwSt-Ermäßigung nie in vollem Umfang auf die Verbraucherpreise übertragen wird. Ein Teil der Ermäßigung wird also zur Erhöhung der Gewinnspanne der Dienstleister genutzt. Am ehesten wird die MwSt-Ermäßigung bei Renovierungs- und Reparaturarbeiten in Privatwohnungen an den Verbraucher weitergegeben, was auf die meist hohen Auftragswerte zurückzuführen sein dürfte. Allerdings sind die Preissenkungen oft nur vorübergehend“.

Es stellt sich zudem die Frage der „Prüfbarkeit“ dieser Anforderung. Im Fall der reduzierten MwSt für Komponenten könnte – EU-Rechts-Konformität vorausgesetzt – eine Positivliste festgelegt werden, auf der einzelne Komponenten gelistet sind (z. B. Dreifachverglasung mit Mindest-U-Wert). Dies würde allerdings zahlreiche Komplikationen nach sich ziehen, beispielsweise bei Komponenten, die nicht per se als zielkompatibel gelistet werden können (ein Dämmstoff kann beispielsweise in unterschiedlichen Konstruktionen zu unterschiedlichen U-Werten führen). Daher müsste von der MwSt. die Gesamtdienstleistung inkl. der Komponenten (oder nur der Dienstleistungsanteil) befreit sein. Dies müsste durch das ausführende Unternehmen bestätigt werden. Dann stellt sich wiederum die Frage der Nachprüfung und des Missbrauchs.

Insgesamt wird daher dieses Instrument nicht weiterverfolgt.

5.3 Bonus-Malus-Mechanismen: Grundgedanken

Der Grundgedanke einer Belohnung für eine gewünschte Handlung (z. B. Förderung für Sanierung) und einer Sanktionierung für eine nichtgewollte Handlung (z. B. Gebäudeabgabe) hat sich in anderen

Zusammenhängen als machbar und wirkmächtig erwiesen. Solche Bonus-Malus-Kombinationen²¹ können unterschiedlich „eng“ ausgelegt werden:

- In Bonus-Malus-Systemen im **engen Sinn** erfolgt die Kopplung innerhalb des gleichen Instruments. Ein Beispiel wäre eine Grundsteuer, die für effiziente Häuser abgesenkt und für ineffiziente Häuser erhöht wird. Das Aufkommen aus den zusätzlichen Zahlungen wird unmittelbar und in gleicher Höhe für die Absenkung verwendet.
- In Bonus-Malus-Systemen im **weiteren Sinn** können Bonus und Malus in unterschiedlichen Regelungszusammenhängen verankert werden (sei es als direkter Zahlungsstrom oder bilanziell). Beispiel: Erhöhung der Energiesteuer, Verwendung für die KfW-Förderung. Bei diesen Mechanismen der Belohnung und Sanktionierung kann die Einführung auch zunächst unabhängig voneinander erfolgen und erst in der politischen Kommunikation gekoppelt werden.

In anderen Politikfeldern und in anderen Ländern sind Bonus-Malus-Regelungen bereits etabliert, etwa im deutschen Gesundheitswesen (Arzneimittelversorgungs-Wirtschaftlichkeitsgesetz: Bonus für Ärzte, die kostengünstige Medikamente verschreiben, Malus bei Überschreitung der Tagestherapiekosten) oder in der österreichischen Kfz-Normverbrauchsabgabe (Bonus für CO₂-arme, Malus für CO₂-intensive Fahrzeuge). Frankreich hat für umweltfreundliche Fahrzeuge eine Kaufabgabe als Bonus-Malus-Regelung eingeführt. Im Jahr 2014 beträgt der Malus für CO₂-intensive Fahrzeuge zwischen 100 und 8.000 Euro (je nach CO₂-Ausstoß); unter 105 g/km wird ein Bonus ausbezahlt, der stufenweise von 200 auf 7.000 € (Elektroautos oder Fahrzeuge unter 50 g/km) ansteigt.

Die französische Erfahrung weist auf ein wichtiges Problem der Bonus-Malus-Gestaltung hin. Frankreich plante ursprünglich ein ausgeglichenes Budget zwischen Bonus und Malus. Da im konkreten Fall aber unklar ist, wie viele Antragstellungen erfolgen, muss eine Nachjustierung des Systems erfolgen. Während seit Einführung der Steuer schlagartig die mittlere CO₂-Emission um 9 g/km gefallen ist, wurde das Ziel eines Kostenausgleichs nicht erreicht. Durch die Senkung der CO₂-Emissionen ergab sich ein Nettodefizit von 2,5 Mrd. Euro zwischen 2008 und 2010.

Diese Erfahrung zeigt, dass das Ziel eines kurzfristigen (z. B. jährlichen) exakten Ausgleichs von Bonus und Malus kaum erreichbar sind. Es werden also in der Regel Ausgleichsmechanismen notwendig sein, die solche jährlichen Schwankungen abfangen, ein ungefähres Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben wird dagegen nur bei entsprechendem Nachsteuern auf längere Sicht hin ungefähr erreichbar sein.

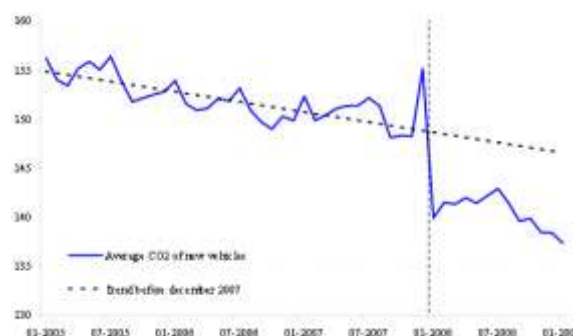


Abbildung 5-2: Entwicklung der CO₂-Emissionen der neu zugelassenen KFZ in Frankreich (Quelle: http://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/MEEDDTL-Slides_Fevrier-PSE.pdf)

²¹ Regelung, die „mit positiven und negativen Anreizen das gewünschte Verhalten erreichen möchte und somit eine Art der "Steuerungsfunktion" ausübt“ Wikipedia (2014). Bonus-Malus-Regelung, Wikipedia. 2014.

Auch auf den Gebäudebereich lässt sich ausgehend von einem Sanierungsfahrplan ein Bonus-Malus-System konstruieren. Dies wurde erstmalig in Zusammenhang mit dem BUND-Vorschlag für das Berliner Klimaschutzgesetz vorgeschlagen und in (Pehnt, Mellwig et al. 2012) konkretisiert. Auch andere Studien schlagen eine Bonus-Malus-Kopplung vor, etwa das IWU in einer Studie für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR):

„Auch im Gebäudebestand steht zunächst einmal grundsätzlich das gesamte Portfolio aus ordnungsrechtlichen Instrumenten (insbesondere: EnEV) und ökonomischen Steuerungsinstrumenten zur Verfügung. Der Schwerpunkt der Maßnahmen sollte hier aber in den nächsten Jahren auf die ökonomischen Steuerungsinstrumente gelegt werden. Zu diesen zählen sowohl positive (z. B. Förderprogramme) als auch negative Anreize (z. B. Abgaben auf den Energieverbrauch). (...) Grundsätzlich sind unterschiedliche Gewichtungen zwischen positiven und negativen Anreizen denkbar. Ein Gleichgewicht zwischen beiden erscheint aber als erster Ansatz besonders vielversprechend, da eine Gegenfinanzierung der Fördermaßnahmen ohnehin notwendig ist und – bei gleicher Gesamtwirkung – zusätzliche negative Anreize das erforderliche Fördervolumen und damit auch die zur Gegenfinanzierung erforderlichen finanziellen Mittel verringern.“ (Diefenbach, Ensling et al. 2013)

Bereits im Energiekonzept von 2010 in seiner Fassung von Ende September war der Gedanke einer Belohnung in Abhängigkeit vom Grad und Zeitpunkt der Pflichterfüllung ins Feld geführt worden: „Sofern der Eigentümer die Zielwerte vorzeitig erfüllt oder übererfüllt, erhält er dafür eine staatliche Förderung.“

Die einfachste Variante eines – schwach ausgeprägten - Bonus-Malus-Mechanismus im weiteren Sinn ist die **Kopplung einer erhöhten Energieabgabe oder -Steuer mit einer Finanzierung eines Förderprogramms** (Kapitel 5.3).

Darüberhinausgehend kategorisiert Klinski Bonus-Malus-Instrumente in Bonus-Malus-**Umverteilungsmodelle** und Bonus-Malus-**Fördermodelle** (Klinski and Bürger 2013). Erstere sind eine aufkommensneutrale Konstruktion, die eine Geldleistungspflicht schaffen, die sich auf die Beschaffenheit des Gebäudes bezieht (beispielsweise Effizienzklasse oder Gebäudekennwert) und die eine Abgabe oberhalb eines Schwellenwertes und eine Auszahlung unterhalb des Schwellenwertes vorsieht. Die Verbindung mit dem Sanierungsfahrplan entsteht dadurch, dass sich der Schwellenwert dynamisch verschärft in Richtung des politisch bestimmten Gebäudeziels. Für die Abwicklung dieses Programmes ist die Erfassung des Ist-Zustands der Gebäude erforderlich. Ein Bonus-Malus-Fördermodell besteht dagegen aus einer ähnlichen Geldleistungspflicht, während die eingenommenen Finanzmittel zur Finanzierung eines Förderprogramms dienen. Ein solches Instrument ist der „Klimaschutz-Obolus“ bzw. die Stufenabgabe (Kapitel 5.5).

Auch eine bestehende Steuer, etwa die Grunderwerbssteuer, kann in Abhängigkeit von der energetischen Qualität des Gebäudes gestaffelt werden (Kapitel 5.5.3).

In den folgenden Kapiteln werden unterschiedliche Formen der Bonus-Malus-Kombination untersucht.

5.4 Weiterentwickelte Ökosteuer bzw. CO₂-Lenkungszuschlag als Bonus/Malus-Instrument

5.4.1 Ökosteuer bzw. CO₂-Lenkungszuschlag in Kombination mit Förderung

Eine einfache Variante eines Bonus-Malus-Mechanismus ist die Erhöhung der Energiesteuer oder die Einführung einer nicht-steuerlichen Brennstoffabgabe in Verbindung mit einer (haushaltstechnisch lediglich bilanziellen) Verwendung für die Förderung (also eine Haushaltsfinanzierung der Förderung mit Gegenfinanzierung durch eine Energiesteuererhöhung), ggf. in Verbindung mit einem Rechtsanspruch auf Förderung, oder einer unmittelbaren Einzahlung in einen Förderfonds.

Die Energiesteuererhöhung bzw. Abgabe wird, anders als eine Gebäudeabgabe, nicht zwingend von den Gebäudeeigentümern bezahlt, sondern von den Betreibern der Heizanlagen. Im vermieteten Bestand werden diese Kosten entweder an den Mieter überwält oder von den Mietern bezahlt, wenn es sich um Gasetagenheizungen handelt. Bei Wärmelieferanten werden diese Kosten eingepreist.

Man könnte allerdings den Zuschlag gesondert erheben und ausweisen („Klima-Solidaritätszuschlag“). „Die gesonderte Ausweisung ist wichtig, wenn sichergestellt werden soll, dass der Zuschlag im mietrechtlichen Bereich anders behandelt werden kann als die übrige Energiesteuer, die automatisch als Teil der durchlaufenden Betriebskosten an die Mieter überwält wird. Eine „1:1-Überwälzung“ an die Mieter würde dem Zuschlag auf der für energetische Investitionen verantwortlichen Vermieterseite die Spürbarkeit nehmen (Stichwort „Dilemma durchlaufender Betriebskosten“)“ (Klinski, in Klinski und Pehnt 2013). Zudem könnte bei Einzelheizungen ein Rückerstattungsanspruch der Mieter erwogen werden (Klinski und Pehnt 2013). Dies müsste im Mietrecht geregelt werden.

Eine solche CO₂-orientierte Energiesteuererhöhung für fossile Brennstoffe ist insbesondere vor dem Hintergrund folgender Faktoren zu sehen:

- Dezentrale fossile Heizungen unterliegen nicht dem Emissionshandel. Die bisherige Heizöl- bzw. Gassteuer – interpretiert man sie als Internalisierung von Klimaschadenskosten - entspricht einer Abgabe von rund 20 bis 27 €/t CO₂. Dabei weist Heizöl einen höheren Steuersatz bezogen auf die Tonne emittiertes CO₂ auf als Gas (Abbildung 5-3). Dies liegt deutlich oberhalb des heutigen Niveaus des Emissionshandels, aber auch deutlich unterhalb der Abschätzungen externer Kosten des Klimawandels.
- Durch die Festsetzung von Energiesteuern in absoluter Höhe pro Mengeneinheit wird die reale Höhe von Energiesteuern durch die Inflation entwertet (anders als Wertsteuern). So ist der reale Anteil von Umweltsteuern derzeit niedriger als im Jahr 2003 nach Einführung der Ökosteuer.
- Der Heizölpreis unterlag in den vergangenen Jahren einer starken Volatilität. Die Preisschwankungen betrugen hier nicht nur über die Jahre hinweg, sondern selbst in einzelnen Jahren, über 50 €/100l (Leschus 2014). Diese Volatilität sorgt bei Verbrauchern und Investoren für Unsicherheit in Bezug auf die Rentabilität getätigter Effizienzmaßnahmen.
- Gegenwärtig liegen sowohl die Preise für als auch Abgaben auf Heizstoffe in Deutschland unter dem Durchschnitt in Europa. In Abbildung 5-4 sind die Preise sowie Steuern und Abgaben für Heizöl und Gas für Endkunden in ausgewählten Ländern West-Europas dargestellt.

In einem ersten Schritt könnte der Steuersatz auf die verschiedenen Heizstoffe den spezifischen CO₂-Emissionen angeglichen werden.

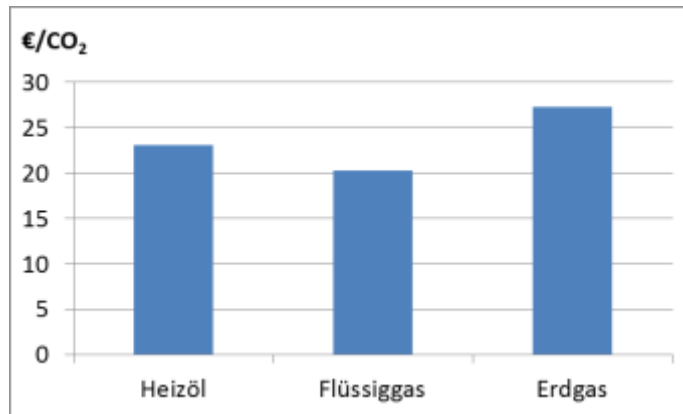


Abbildung 5-3: Derzeitige Energiesteuer bezogen auf den CO₂-Gehalt. Quelle: Eigene Berechnungen.

Zur Abschätzungen der derzeitigen Steuereinnahmen aus der Energiesteuer für die Heizstoffe Erdgas, Flüssiggas und leichtes Heizöl in den Anwendungen Raumwärme und Warmwasser werden die in den Anwendungsbilanzen der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen für das Jahr 2011 berechneten Verbräuche der privaten Haushalte, GHD und Industrie zu Grunde gelegt. Für die Abschätzung wurden mehrere Vereinfachungen vorgenommen.²²

Tabelle 5-2: Steuersätze für Heizöl und Gase und mögliches Steueraufkommen durch Erhöhung der Steuer auf 36 €/t CO₂ im Raumwärme/Warmwasser-Bereich

		Steuersatz heute (Energie- steuer- Einheit gesetz) Steuersatz	Heutiger Steuersatz	Vorschlag Steuersatz	entspricht ct/kWh	Differenz Steuersatz heute	Steuer-mehr einnahmen
	in TWh		Euro/t CO ₂	Euro/t CO ₂	ct/kWh	ct/kWh	Mrd Euro p.a.
Privathaushalte							
Heizöl	130	61,35 Euro/m ³	23	36	0,96	0,34	0,44
Flüssiggas	7	60,6 Euro/Tonne	20	36	0,84	0,36	0,02
Erdgas	235	5,5 Euro/MWh	27	36	0,73	0,18	0,42
GHD							
Mineralöl für Raumwärme und WW	42	61,35 Euro/m ³	23	36	0,96	0,34	0,14
Gase	101	5,5 Euro/MWh	27	36	0,73	0,18	0,18
Industrie							
Heizöl EL für Raumwärme und WW	6	61,35 Euro/m ³	23	36	0,96	0,34	0,02
Gase	34	5,5 Euro/MWh	27	36	0,73	0,18	0,06
Summe							1,3

Würde man den Steuersatz, wie derzeit in der Schweiz, auf einheitlich 36 €/t CO₂ anheben, so würde sich für das milde Jahr 2011 eine Erhöhung um 1,2 Milliarden Euro an Steueraufkommen ergeben (Tabelle 5-2). Der Bezug auf die spezifischen CO₂-Emissionen könnte als Maßnahme der Internalisierung externer Kosten zudem mittelfristig in weiteren, angekündigten Anhebungsschritten bis zu den geschätzten Grenzschadenskosten angehoben werden.²³

²² Der von AGEB geschätzte Endenergieverbrauch für Heizöl- bzw. Mineralöl in Haushalten und GHD mit dem Steuersatz für schwefelarmes Heizöl bilanziert. Für Flüssiggas wurde die in Deutschland für Heizzwecke häufig vorgefundene Zusammensetzung aus 95% Propan und 5% n-Butan angenommen. Der Endenergieverbrauch für Gase des Sektors GHD wird vereinfacht mit dem Steuersatz für Erdgas angerechnet. Die Wärmeerzeugung in KWK-Anlagen, welche je nach Effizienz steuerbefreit sind bzw. eine Steuererleichterung für Erdgas und Heizöl beanspruchen dürfen, wurde vernachlässigt.

²³ Es wird auch vorgeschlagen, diese Abgabe an den zukünftigen Entwicklungen der Zertifikatspreise zu orientieren. Angesichts der derzeitigen Marktlage des Emission Trading Schemes wird von einer Untersuchung dieser Frage allerdings abgesehen.

Würde man umgekehrt die Höhe des Zuschlags nach dem zukünftigen Förderbedarf orientieren und setzt man diesem in einer Größenordnung von jährlich ca. 5 Mrd. €/Jahr an, so würde der Zuschlag zu einer Verteuerung von eines Liter Heizöls um ca. 4-6 Ct. Führen – was einer Teuerung des Haushaltspreises um rund 8-10 % entspricht und im Rahmen der üblichen Endpreisschwankungen liegen würde.²⁴

Die Mittel aus dieser Energiesteuer könnten – zumindest haushaltsbilanziell – für die erhöhte Förderung von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung eingesetzt werden.

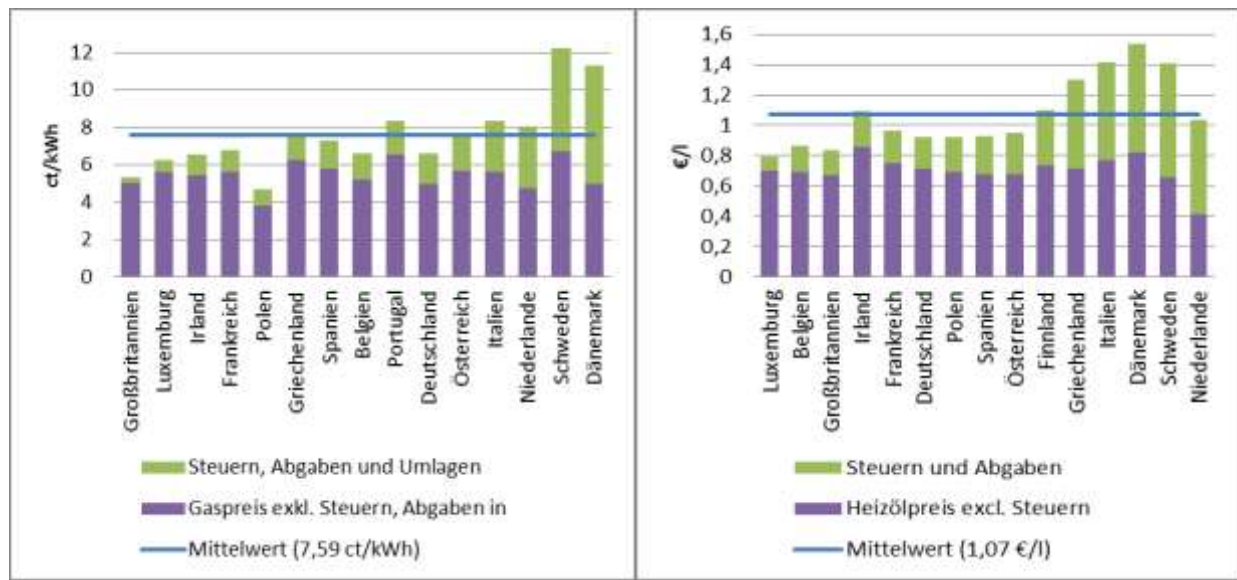


Abbildung 5-4: Vergleich des Heizölpreises (links) und des Gaspreises für Endkunden in Ländern Westeuropas (Quelle: destatis 2014 und BDEW 2013)

Eine Energiesteuererhöhung wirft insbesondere die Frage nach der Verteilungswirkung und sozialen Gerechtigkeit auf und damit die Frage, ob und wie betroffene Verbraucher kompensiert werden können. Die entstehenden Mehrbelastungen treffen insbesondere einkommensschwache Haushalte, die zum einen höheren prozentualen Einkommensanteil für Energie aufwenden müssen²⁵, aber auch vielfach in Gebäuden mit schlechteren energetischen Standards wohnen (allerdings auch mit einer geringeren Prokopf-Wohnflächen-Inanspruchnahme). Rentnerhaushalte wären etwas stärker betroffen, da diese häufiger in un- oder teilrenovierten Ein- oder Zweifamilienhäusern wohnen.

Bei angemessenen Heizkosten erfolgt für Empfänger von Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld eine Übernahme der Heizkosten, bei der auch eine Erhöhung der Steuern berücksichtigt würden. Belastungen treten entsprechend auch für Mieter oder selbstnutzende Eigentümer auf, bewegen sich aber bei den o. g. Größenordnungen weit unterhalb der Preisschwankungen von Öl und Gas (eine Steueranhebung von 0,2 Ct/kWh für Heizöl etwa entspricht einem Kostenanteil von 3 % an den Brennstoffkosten).

Um eine verursachungs- und verantwortungsgerechte Wirkungsweise sicherzustellen, kann daher, wie Klinski ausführt (IFEU et al. 2014), auch ergänzend geregelt werden, dass der Zuschlag im Bereich

²⁴ Vgl. Bürger/Klinski: Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, Endbericht (2013), UBA FKZ 3711 18 103, S. 287 f.

²⁵ Nach Berechnungen in IW Köln (2013) beträgt bei den ärmsten 10 % der deutschen Haushalte die Anteile der Heizkosten am Nettoeinkommen 7 Prozent, bei reichsten Dezil nur 2 %, obwohl die absoluten Heizkosten der reichsten Haushalte deutlich höher sind (Stand 2011).

des Mietrechts nicht über die Betriebskosten an die Mieter durchgereicht werden darf und die Mieter im Falle eines Betriebs von Einzelheizungen einen entsprechenden Rückzahlungs- oder Verrechnungsanspruch gegenüber dem für die energetische Qualität des Gebäudes verantwortlichen Gebäudeeigentümern haben. Durch diese Konstruktion wird zugleich die soziale Balance sichergestellt, so dass es für das System selbst keiner zusätzlichen sozialen Ausgleichsregelungen bedarf. Rechtlich wurde die Zulässigkeit einer solchen Konstruktion positiv geprüft.²⁶

Die Erhöhung der Energiesteuer als Mittel eines Bonus-Malus-Instruments im weiteren Sinne ist einfach umsetzbar ohne längeren Vorlauf. Es ist beispielsweise keine Erhebung des energetischen Zustands aller Gebäude erforderlich. Damit eignet sich diese Variante insbesondere als erster Schritt in einem langfristig angelegten Gebäudekonzept.

Ein Zuschlag zur Energiesteuer ist verursachergerecht (Ansatz am tatsächlichen Verbrauch, den entstehenden externen Kosten und den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Energieträgers) und bietet eine gute Möglichkeit für spätere Nachjustierungen. Die Verbrauchserfassung ist eindeutig, es gibt kaum Anfälligkeit für Manipulationen.

Die Energiesteuer/-abgabe setzt jedoch am Verbrauch an, nicht am (errechneten) Bedarf bzw. der Gebäudequalität. Dies hat den Vorteil, dass (bewusstes oder unbewusstes) sparsames Verhalten belohnt wird. Nachteilig ist daran, dass nicht die langfristigen Wirkungen der Qualität des Gebäudes widerspiegelt werden.

Anders als in eigengenutzten Gebäuden führt der Erhebungsmechanismus (s. o.) dazu, dass die unmittelbare Anreizwirkung im vermieteten Bestand weniger gezielt den Akteur trifft, der sanieren muss (also den Vermieter), es sei denn, sie wird (wie grundsätzlich möglich) gesondert ausgewiesen und mietrechtlich gesondert behandelt. Aus ökonomischer Sicht findet an sich in einem idealen Wohnungsmarkt eine Teilung der zusätzlichen Belastung zwischen Mieter und Vermieter statt, die allein von den Eigenschaften des Marktes (Preiselastizitäten auf der Angebots- und Nachfrageseite) und nicht von der Frage abhängt, ob die Abgabe beim Mieter oder beim Vermieter erhoben wird.

Inwieweit der Wohnungsmarkt diesem idealisierten Mechanismus folgt, kann hier nicht im Detail geklärt werden. Zu klären wäre beispielsweise die Frage der Bedeutung von Fixkosten eines Umzugs und der Transparenz der Kostenkomponenten für den Entscheidungsprozess.

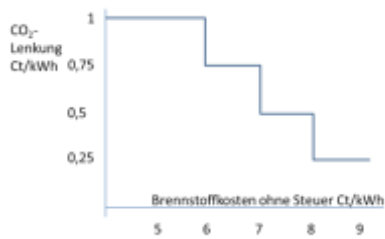
Plausibel erscheint die Annahme, dass der Kostenausgleich zwischen Mieter und Vermieter kurzfristig (aufgrund der Bestandmietverhältnisse) noch nicht voll stattfinden kann (so dass eine gebäudebezogene Abgabe kurzfristig womöglich eine höhere Anreizwirkung entwickelt als eine direkt auf den Mieter umlegbare Energiekostenerhöhung). Längerfristig ist jedoch zu vermuten, dass der Ausgleichsmechanismus – der über das Vergleichsmietensystem (Mietspiegel) auch auf Bestandmietverhältnisse wirkt - immer stärker zum Tragen kommt.

In wieweit eine Kopplung der Energiesteuererhöhung mit einer Erhöhung der Förderung eng gekoppelt werden kann und damit dem Anspruch einer de-facto-Haushaltsunabhängigkeit genügen kann, hängt insbesondere auch von der Frage ab, ob es einen Rechtsanspruch auf Förderung gibt. Ohne Rechtsanspruch handelt es sich lediglich um eine Gegenfinanzierung der Förderung; eine gewisse Abhängigkeit von politischen Entscheidungen verbleibt.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Aufkommen der Umlage durch die Witterungsabhängigkeit schwankt – allerdings deutlich stärker als die Mittel aus dem Emissionshandel.

²⁶ Bürger/Klinski u.a.: Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, Endbericht (2013), UBA FKZ 3711 18 103.

5.4.2 Variante: Dynamische Anpassung des Lenkungszuschlags



Um der Volatilität des Ölpreises zu begegnen und bei hohen Ölpreisen auftretende Belastungswirkungen abzuf puffern, wäre eine dynamische Anpassung der Heizstoffsteuer an den jeweils aktuellen Preis denkbar. Diese Finanzierungsoption von Effizienzmaßnahmen würde die Investitions- und Planungssicherheit für langfristige Maßnahmen erhöhen: auf der einen Seite durch einen stetigen Mittelfluss für Fördermaßnahmen, zum anderen durch das Preissignal, das den Anreiz für Investitionen erhöht.

Dafür wäre es notwendig, Schwellenwerte für Heizstoffe sowie ein festgelegtes Bestimmungsverfahren für Brennstoffkosten zu definieren. Liegen die Preise unterhalb des definierten Niveaus, wird die Differenz als zusätzliche Steuer zur Finanzierung von Effizienzmaßnahmen herangezogen. Das Aufkommen ist wegen der Volatilität der Preise schwierig abzuschätzen. Primär würde der Preiseffekt als Anreiz wirken, der durch eine Stabilisierung der Preise zustande kommen würde.

Gegenüber der reinen Steuererhöhung erhöht eine dynamische Ausgestaltung der Steuer Attraktivität und Planungssicherheit bei Effizienz-Investitionen bzgl. Amortisationszeiten. Durch Preiseffekte würden zusätzliche Energieeinsparungen angeregt und der Anreiz zur Gebäudesanierung gesteigert. Das variable und schwer vorhersagbare Steueraufkommen und der administrativ aufwändigere Prozess (eine Erhebung der Energiepreise und Festlegung/Veröffentlichung der Steuerhöhe ist erforderlich) ist ein Nachteil dieses Modells. Zudem müsste festgelegt werden, ob eine dynamische Anpassung für alle Energieträger auf Basis des Ölpreises getroffen wird oder jeweils brennstoffspezifisch.

5.4.3 Variante: CO₂-Lenkungszuschlag abhängig von der Zielerreichung

Neben einer Ausgestaltung der CO₂-Zuschlag abhängig vom Brennstoffpreis ist auch eine Ausgestaltung abhängig von der Erreichung bestimmter Zielvorgaben, hier des Gebäudeziels, denkbar. Pate für diese Idee ist die Schweizer CO₂-Lenkungsabgabe. Diese sieht eine CO₂-Abgabe auf Brennstoffe vor, deren Höhe abhängig von der Zielerreichung ist.²⁷ In der Schweiz wird das Aufkommen in Form von Förderprogrammen für Gebäudesanierung (ein Drittel der Einnahmen), erneuerbaren Energien, Abwärmenutzung und Gebäudetechnik sowie als Ökobonus an die gesamte Bevölkerung (abgewickelt über eine Auszahlung der Schweizer Krankenkassen) rückverteilt. Aktuell liegt die Lenkungsabgabe bei 36 Franken/t CO₂. Sie ist auf max. 120 Franken pro Tonne gedeckelt (BAFU 2015). „Um der Wirtschaft und der Bevölkerung eine gewisse Planungs- und Investitionssicherheit zu geben, wurden auf der Basis eines Absenkpfad für Brennstoffe die Zwischenziele sowie die Abgabesätze im Voraus definiert (vgl. Art. 94 CO₂-Verordnung). In den Jahren 2013, 2015 und 2017 wird überprüft, ob der Absenkpfad eingehalten ist. Liegen die Emissionen unter den Zwischenzielen, wird die Abgabehöhe des Vorjahres weitergeführt. Eine Verfehlung der Zwischenziele löst die Erhöhung der CO₂-Abgabe aus.“ (BAFU 2015)

²⁷ Für die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe war eine dreistufige Einführung vorgesehen, falls die geplante Senkung der CO₂-Emissionen nicht erreicht wird: 12 Franken pro Tonne CO₂ (3 Rappen pro Liter Heizöl) ab 2008, wenn die Emissionen 2006 gegenüber 1990 um weniger als 6 % gesunken sind, 24 Franken pro Tonne CO₂ (6 Rappen pro Liter Heizöl) ab 2009, wenn die Emissionen 2007 gegenüber 1990 um weniger als 10 % gesunken sind, 36 Franken pro Tonne CO₂ (9 Rappen pro Liter Heizöl) ab 2010, wenn 2008 die Emissionen gegenüber 1990 um weniger als 13,5 % oder in einem der folgenden Jahre weniger als 14,25 % gesunken sind. (zitiert nach [http://de.wikipedia.org/wiki/Lenkungsabgabe_\(Schweiz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Lenkungsabgabe_(Schweiz)), Zugriff 12.3.2015).

Übertragen auf Deutschland könnte die Ökosteuer um eine CO₂-Lenkungs Komponente erweitert werden, die – abhängig von der Erreichung eines definierten Ziels – erhöht werden könnte.

Eine solche Ausgestaltung koppelt das Ziel der Abgabe, die Erreichung der Gebäudeziele, eng mit der Sanktion. Von daher ist ein positiver Regelkreis etabliert. Allerdings ist für den Gebäudeeigentümer die Höhe der Abgabe nicht langfristig planbar. Die Verteilungsgerechtigkeit und Akzeptabilität der Mehrkosten hängt im Einzelnen auch von der festgelegten Höhe der Abgabe ab. Auch könnte sich im Zeitverlauf herausstellen, dass zur Zielerreichung höhere (oder niedrigere) Lenkungszuschläge als vorher eingeplant notwendig werden.

5.5 Stufenabgabe als Bonus/Malus-Instrument

5.5.1 Ausgestaltungsvarianten

Neben einer Brennstoffabgabe gibt es auch die Möglichkeit, einen positiven und/oder negativen Anreizmechanismus zu gestalten, der sich an der energetischen Qualität des Gebäudes bemisst. Diese Qualität kann beispielsweise in Form eines (dann naheliegenderweise auf den Energiebedarf des Gebäudes bezogenen) Energielabels oder einer anderen Gebäudebewertung bemessen werden (etwa einem Punktesystem, das den Sanierungsgrad und energetischen Zustand semiquantitativ bewertet).

Das Aufkommensvolumen der Abgabe kann, um die Abgabe zu einem Bonus-Malus-Instrument umzugestalten, zur Förderung der Gebäudesanierung eingesetzt werden. In welcher Form diese Abgabe erhoben wird – als neue Gebäudeabgabe, als Ausgestaltungsvariante gebäudebezogener Steuern o. a. –, wird unten untersucht.

Eine Gebäudeabgabe kann unterschiedliche Ansätze verfolgen, die in Abbildung 5-5 schematisch dargestellt sind; dabei ist die energetische Qualität des Gebäudes vereinfachend als Effizienzklasse dargestellt. Dies könnte aber genauso gut ein anderer Parameter oder Kennwert sein.

A Die besten Gebäude belohnen. In dieser Ausgestaltungsvariante werden die besten Gebäude belohnt, um einen Anreiz zur möglichst tiefen Sanierung zu geben. Alle anderen Gebäude müssen eine erhöhte Abgabe zahlen. Es wird somit dem „zukunfts kompatiblen Gebäudeniveau“ eine besondere Rolle zugewiesen. Nur diese Gebäude müssen ihre energetischen Kennwerte nachweisen und werden dann (teilweise oder ganz) von der Abgabe befreit.

B Die schlechtesten Gebäude belasten. Hier wird ein Anreiz gesetzt, bei Gebäuden mit hohem Energieverbrauch Einsparungen zu realisieren. Im Vergleich zur Energieabgabe ist die Mehrbelastung durch die Stufenhöhe „gedeckt“, d.h. auch Bewohner von extrem schlecht gedämmten Häusern (häufig vielleicht gerade Haushalte mit niedrigem Einkommen) werden nicht beliebig hoch belastet.

Für die administrative Umsetzung des Programmes hat eine solche Konzeption allerdings den Nachteil, dass sich doch nahezu alle Gebäude energetisch schätzen lassen müssen, zumindest insofern sie von der oberen Abgabe befreit werden wollen.

C Zeitlich ansteigender Malus. Modelle A und B können dahingehend modifiziert werden, dass der Malus mit der Zeit ansteigt, um einen sanften Einstieg und langfristige Entscheidungsprozesse anzustoßen.

D Sich verschärfende Anforderungen. Die Anforderungen können auch zunehmend verschärft werden, um mit näher rückendem Gebäudeziel immer mehr Gebäude von der Gebäudeabgabe zu erfassen.

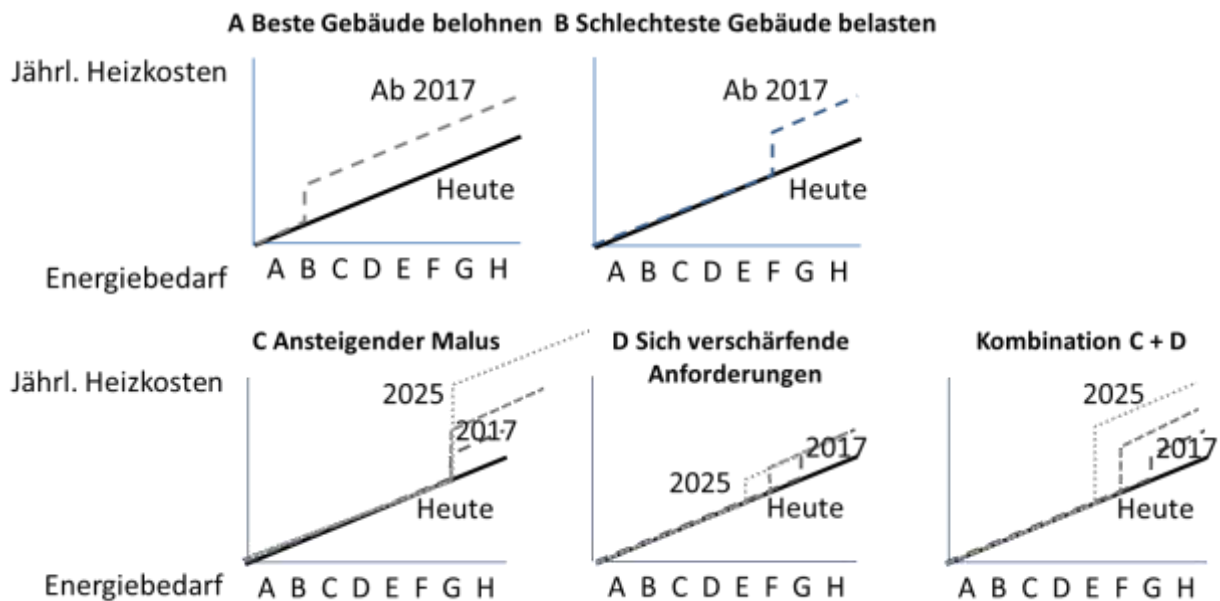


Abbildung 5-5: Prinzipielle Ausgestaltungsvarianten einer Gebäudeabgabe

Kombinationen aus C und D: Stufenabgabe mit langfristiger Zielkurve. Ein Beispiel für eine Kombination von C und D ist der in einer Studie für den Naturschutzbund entwickelte Klimaschutz-Obolus, dessen Höhe im Wesentlichen abhängig ist von der Überschreitung einer Stufenkurve (oder einer Gerade²⁸), die zunehmend anspruchsvolle Zielwerte für die Effizienz des Gebäudes vorgibt (Abbildung 5-6). Es handelt sich also um eine Abgabe, die für ein gegebenes Gebäude sowohl mit der Zeit ansteigt, die sich aber auch zunehmend verschärft. Am Ende des Zeitraums, beispielsweise 2050, sind alle Gebäude, die das Ziel eines ambitionierten, nahezu klimaneutralen Gebäudestandards erfüllen, von der Abgabe befreit. Ist die Einhaltung der Kennwerte nicht möglich, so besteht die Möglichkeit, die wirtschaftliche Unzumutbarkeit darzulegen.

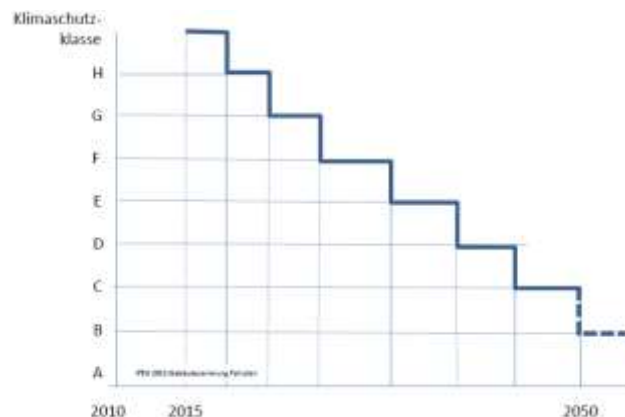


Abbildung 5-6: Stufenkurve als Ausgangspunkt des Klimaschutz-Obolus (NABU 2012). Anstelle der Klimaschutzklasse kann auch ein anderer Kennwert stehen.

Im Zuge einer Energieberatung wird das bestehende Gebäude untersucht und ein individuelles, gestuftes Sanierungsprogramm mit den aus heutiger Sicht möglichen Modernisierungsmaßnahmen aufgestellt. Der Eigentümer hat nun die Wahl, das Gebäude entweder unmittelbar oder in verschiedenen Teilschritten zu sanieren. So lange er unterhalb der Stufenkurve bleibt, muss er keine

²⁸ Im Folgenden wird das Modell anhand von „Effizienzklassen“ diskutiert, es kann aber auch auf eine kontinuierliche Bewertung bezogen werden.

Abgabe zahlen. Durch die Freiheit bei der Wahl der Mittel wird dem Eigentümer zudem die Entscheidung überlassen, wie er die Ziele erreichen will (Technologieoffenheit). Das Instrument ist eingangs nur für die schlechtesten Gebäude wirksam, es adressiert die Gebäude zuerst, bei denen möglichst viel Einsparpotenzial und damit i. d. R. auch eine hohe Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen gegeben ist.

Nachgewiesen wird die Effizienzklasse idealerweise durch Vorlage eines Energiebedarfsausweises, der zukünftig entsprechend der Kennwerte (und idealerweise mit einem einheitlichen Berechnungsverfahren) umgestaltet werden müsste.

Wenn für ein Gebäude kein Energieausweis vorgelegt wird, könnte es automatisch in die schlechteste bzw. letzte nachgewiesene Klimaschutzklasse eingeordnet werden. Durch ein solches System würde die „Beweislast“ für den Gebäudezustand umgedreht. Somit würde kein Eigentümer ordnungsrechtlich verpflichtet, für sein Gebäude einen Bedarfsausweis zu erstellen und Modernisierungsmaßnahmen durchführen zu müssen, weil ihm als Alternative die Inkaufnahme der (steigenden) Stufenabgabe bleibt.

Die energetische Klassifizierung der Gebäude muss ggf. ausreichend rechtssicher und darf nicht streitanfällig sein (zu folgendem Absatz siehe Klinski und Pehnt 2013). Die Steuerbehörden können selbst keine fachliche Prüfung vornehmen, sie müssen sich auf die von den Gebäudeeigentümern vorgelegten Unterlagen verlassen können. Deshalb muss im Vorhinein feststehen bzw. festgelegt werden, welcher Klasse das einzelne Gebäude zuzuordnen ist. Wegen des Interesses der Eigentümer an einer relativ günstigen Einstufung ist es nicht möglich, einfache Angaben der Eigentümer (Selbsteinstufungen) zugrunde zu legen, sondern der oben beschriebene bedarfsbezogene Energieausweis.

Um die Verhältnismäßigkeit sicherzustellen, ist es außerdem nötig, Befreiungen bzw. Entlastungen für Härtefälle vorzusehen.²⁹

Juristisch ist diese Form der Stufenabgabe eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Nach einer Analyse verschiedener Juristen (Klinski and Bürger 2013); GGSC) erfüllt sie die Bedingungen, die an Sonderabgaben gestellt werden (Gruppenhomogenität, Gruppennützigkeit, Gruppenverantwortung). Das Aufkommen einer solchen Abgabe (aber auch einer als Steuer ausgestalteten Gebäudeabgabe) gesetzlich an ein Förderprogramm zu binden, ist verfassungsrechtlich nach der Prüfung durch Klinski möglich (Klinski, Bürger et al. 2012).

Der Vollzug kann vereinfacht werden durch eine Inanspruchnahme lokaler Verwaltungseinheiten (Klinski und Bürger 2013), beispielsweise Finanzämter, die auch die Grundsteuer erheben.

²⁹ Siehe hierzu Pehnt et al. (2012): Gebäudeeigentümer sollten von der Zahlung des Obolus befreit werden, wenn sowohl die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen als auch die Zahlung unzumutbar sind oder eine außergewöhnliche Härte bedeuten würden. Diese kann z. B. in einer objektiv fehlenden Finanzierungsmöglichkeit begründet sein, wenn gleichzeitig die Höhe des Obolus die individuelle Leistungsfähigkeit übersteigt. Da die Härtefallregelung eine individuelle Befreiung von Verpflichtungen bedeutet, muss dafür ein transparenter, objektiver und gerichtsfester Kriterienkatalog entwickelt werden.

Insbesondere beim Mietrecht wird durch eine Reform sicher zu stellen sein, dass die Mehrbelastungen verringert werden, zum Beispiel dadurch, dass die kostenorientierte Mieterhöhungsmöglichkeit durch einen an der Energieeffizienz orientierten Zuschlag mit verlängerter Refinanzierungslaufzeit ersetzt wird oder geeignete Förderinstrumente verfügbar sind. Denkbar wäre aber auch, Maßnahmen zur Erfüllung der Effizienzklassengrenzwerte insoweit einzugrenzen, dass Zumutbarkeitsgrenzen definiert werden, die die Mietzinserhöhung in Relation zu den eingesparten Heizkosten setzen.“ (Pehnt et al. 2012)

5.5.2 Größenordnung und Relevanz der Abgabe

Wie hoch wäre eine solche Gebäudeabgabe sinnvoll anzusetzen? Bei der Analyse von sinnvollen Größenordnungen einer Gebäudeabgabe müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Höhe der Stufenabgabe muss ausreichend sein, um einen über die reine Symbolwirkung hinausgehenden Effekt zu erzielen (Anreizwirkung).
- Die Stufenabgabe darf aber auch nicht so hoch sein, dass sonnetwegen massive Härtefälle drohen.
- Dazu kann sich die Stufenabgabe beispielsweise (1) an den eingesparten CO₂-Emissionen und deren „Marktwert“ (10 bis zukünftig > 30 Euro/t) oder dessen Schadenskosten (je nach Studie, typischer Wert 70 Euro/t) orientieren; oder (2) er wird an den erforderlichen Förderkosten über einen Zeitraum orientiert.

Legt man die CO₂-Einsparung pro Klimaschutzklassen-Differenz zu Grunde und unterlegt 70 Euro/t Klimaschadenskosten (ein Orientierungswert, der beispielsweise vom Bundesumweltministerium verwendet wird), so ergeben sich eingesparte Klimaschadenskosten zwischen 0,2 (Differenz Klimaschutzklasse B und C) und vier Euro/m²a (Differenz Klimaschutzklasse G und H). Bei Zugrundelegung eines Zertifikatepreises von 30 Euro/t CO₂ liegen diese Werte entsprechend zwischen 0,075 und 1,7 Euro/m²a.

Würde man den Obolus indikativ auf 0,5 Euro/m²a für die erste überschrittene Sanierungsstufe und dann bis 2050 ansteigend auf fünf Euro/m²a für sechs überschrittene Stufen festsetzen, so würde der Obolus für den deutschen Wohngebäudebestand in einer Überschlagsrechnung ein Volumen von real rund 50 Milliarden Euro (kumulativ) generieren. Wenn man einen ansteigenden Förderbedarf zwischen 50 (Verbesserung um eine Klimaschutzstufe) und 175 Euro/m² (Verbesserung um sechs Klimaschutzstufen) zu Grunde legt, so würde sich bei einer Sanierungsrate, die von 1,0 auf 2,5 Prozent/a im Jahr 2024 ansteigt, ein Förderbedarf von rund 70 Milliarden Euro (kumulativ) bis 2050 ergeben.

Diese Rechnungen demonstrieren, dass eine Größenordnung von 0,5 bis 1 Euro/m²a durchaus ein plausibler Wert sind. Es handelt sich dennoch um eine einfache Modellrechnung, die hinsichtlich ihrer Anreizwirkung, ihrer Abgabenhöhe und weiterer Faktoren noch zu differenzieren ist.

Geht man in einer Beispielrechnung für ein unsaniertes Einfamilienhaus mit 150 m² für das Jahr 2020 von einem Obolus in Höhe von 0,5 Euro/m² aus, der bis 2050 auf fünf Euro/m² ansteigt, so ergibt sich ein Barwert von insgesamt knapp 7.000 Euro. Alternativ kann die Förderung von 15.000 Euro bei entsprechender Sanierung und Verbesserung um drei Klimaschutzklassen einmalig bezogen werden.

Die Bedeutung dieser Abgabe kann auch in Verhältnis zu den Energiepreisen gesetzt werden. Die folgenden Beispielbetrachtungen dienen der Veranschaulichung der zu erwartenden Größenordnungen. Es wird angenommen, dass mit Erdgas geheizt wird (Heizöl wäre genauso denkbar). Komplikationen, die sich beim Vergleich unterschiedlicher Energieträger einstellen, werden hier also ausgeklammert. Der Energiepreis wird mit 7,5 Ct/kWh (bezogen auf den unteren Heizwert) angesetzt.

Für die Einteilung in Effizienzklassen wird die Skala des Energieausweises herangezogen (s. folgende Tabelle, Endenergie bezogen auf A_N). Es wird hier vereinfachend angenommen, dass diese Bewertungsskala mit dem tatsächlichen Energieverbrauch des Gebäudes übereinstimmt.

In der letzten Tabellenspalte ist die angenommene Abgabenhöhe eingetragen. Hier und in den folgenden Betrachtungen wird angenommen, dass die Stufenabgabe eine Höhe von 6 € pro m² und Jahr (entspricht 0,5 €/m²Monat) nicht übersteigt.

Tabelle Klassengrenzen in kWh/m²a u. exemplarische Stufenabgabe in €/m²a		
	kWh/m²a	€/m²a
A+	<30	0
A	<50	0
B	<75	1
C	<100	1
D	<130	2
E	<160	2
F	<200	3
G	<250	4
H	>250	6

Die folgende Abbildung zeigt in Abhängigkeit vom Energieverbrauch des Gebäudes (in kWh/m²a) drei Kostenkurven (in €/m²a):

- Die ursprünglichen Energiekosten ohne Abgabe (gestrichelt)
- Die Energiekosten inklusive der angenommenen Stufenabgabe
- Die Energiekosten inklusive einer alternativ zur Stufenabgabe angenommenen Energieabgabe in Höhe von 1,7 Ct/kWh (Erhöhung des Energiepreises um 23 %).

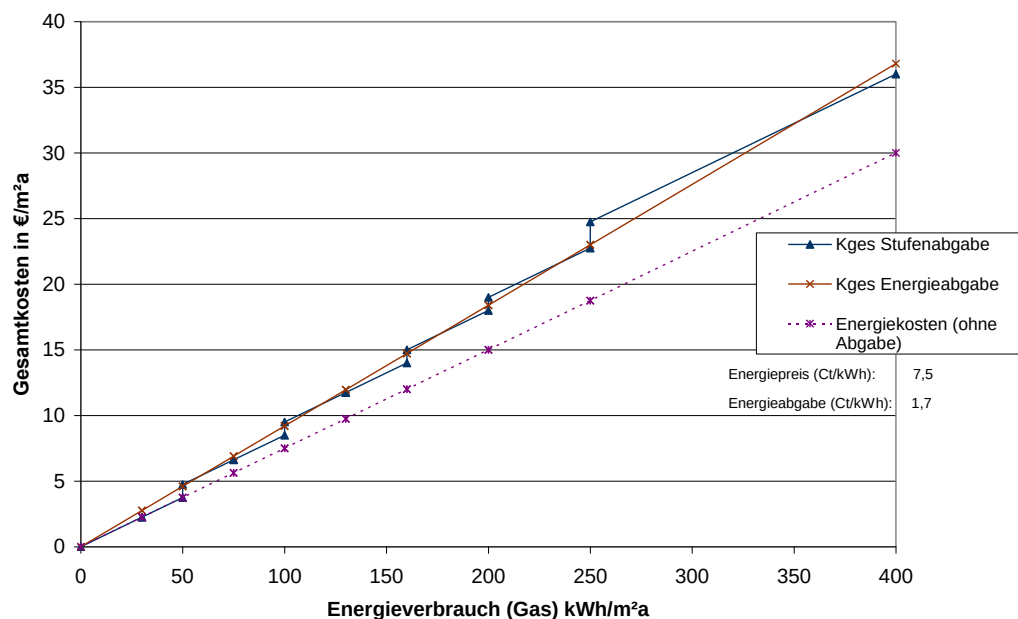


Abbildung 5-7: Beispielrechnung einer Stufenabgabe im Endzustand

Aus dem Diagramm lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen:

- Eine differenzierte Stufenabgabe (mit vielen Einzelstufen) unterscheidet sich in ihrer „harten“ (ökonomisch messbaren) Wirkung kaum von einer proportional zum Energieverbrauch erhobenen Energieabgabe. Allerdings wird in dieser Betrachtungsweise vereinfachend unterstellt, dass der Zusammenhang zwischen Energieverbrauch und für die Bestimmung der Abgabe herangezogenem Energiebedarf linear ist. Es stellt sich daher die Frage, ob a) durch stärkere Ausprägung von Einzelstufen besondere Akzente gesetzt werden können oder es b) noch andere „weiche“ Gründe gibt, die eventuell für eine Stufenabgabe sprechen, wie etwa die Knüpfung der Abgabe an den Bedarf und damit an die nutzerunabhängige Qualität des Gebäudes.
- Die Energiekosten werden immer noch in erster Linie durch den ursprünglichen Energiepreis und nicht durch die Stufenabgabe oder Energieabgabe in der hier angenommenen Höhe

dominiert. Dies macht wiederum Mut, mit der Stufenabgabe (im Vergleich zu der mit den Energiekosten quasi identischen verlaufenden Energieabgabe) eventuell einen besonderen Akzent zu setzen. Außerdem nimmt es dem Problem der „richtigen“ Konzeption der Abgabe ein wenig die Schwere: Die gefundene Lösung muss nicht unbedingt „perfekt“ sein, da es durch die eigentlichen Energiekosten (und im Übrigen durch das oben postulierte Breitenförderprogramm) noch weitere zielgerichtete Steuerungsmechanismen gibt. Ein hohes Maß an Zielgenauigkeit ist natürlich im Sinne der Wirkung und der allgemeinen Akzeptanz einer neuen Abgabe, die zwar gegenüber den bisherigen Energiekosten keine einschneidenden, aber doch merkliche finanzielle Mehrbelastungen für die Betroffenen mit sich bringt, dennoch erforderlich.

Die Steuerungs- und **Anreizwirkungen** der Klimaschutzabgabe in Bezug auf die Qualität des Gebäudes sind detaillierter ausdifferenzierbar als bei einem Energiesteuerzuschlag. Dies liegt u. a. daran, dass die Höhe der Abgabe auf den „Bedarf“ Bezug nimmt und damit die Gebäudeeigenschaften explizit einfließen. Durch eine engere Staffellung der Effizienzklassen im Bereich niedrigen Energieverbrauchs kann zudem der Anreiz für sehr hohe Gebäudestandards überproportional ausgestaltet werden – anders als bei einer Brennstoffabgabe, die proportional mit dem Energieverbrauch skaliert und so nicht den höheren (aber langfristig erforderlichen) Aufwand für die höchsten Standards abbilden kann.

Zudem werden **Mittel** generiert, die als Fördermittel für Gebäudesanierung verwendet werden können. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit einer Ausgestaltung der Bonus-Malus-Wirkung.

Von der Stufe geht allerdings kein zusätzlicher Anreiz aus, wenn bei kleinen Maßnahmenpaketen nur wenig Energie eingespart und **die Stufe nicht überwunden** wird: Dies ist zu verschmerzen, da die Energiekosten und die Förderanreize parallel weiterbestehen. Eine sehr detaillierte Ausdifferenzierung der Förderbedingungen ist ohnehin nur mit dem Förderprogramm zu erreichen.

Nachteilig ist die finanzielle Bedeutung der Energiekennzeichnung, die bei einem auf Gebäudemerkmalen bzw. dem berechneten Energiebedarf beruhenden Verfahren immer Ungenauigkeiten und Spielräume aufweist. Anreize zur **Manipulation** der Effizienzklasse dürften zunehmen; Unsicherheiten bei der Einordnung des Gebäudes, die sich in der Nähe des Stufensprunges befinden, haben gravierende Auswirkungen. Erschwerend kommen die beiden zugelassenen Rechenverfahren hinzu, so dass zunächst eine Vereinheitlichung der Gebäuderechenverfahren zu vereinbaren wäre. Ein flankierender Qualitätssicherungsprozess für den Energieausweis muss die Qualität der errechneten Effizienzklasse sichern (Kapitel 4.2). Zu prüfen wäre, ob statt diskreter Sprünge an den Klassengrenzen ein rampenförmiger Verlauf der Abgabenkurve Vorteile bringen könnte.

Das Instrument ist **verursachergerecht**, insofern es den Akteur belastet und belohnt, der über energetische Maßnahmen entscheiden kann, der Gebäudeeigentümer.

Vorteilhaft im Vergleich zu einer Brennstoffabgabe ist auch die Tatsache, dass der Klimaobolus nach oben **gedeckt** ist. Dieser „soziale Aspekt“ erscheint allerdings nicht als entscheidend: Haushalte mit niedrigem Einkommen sind ohnehin von steigenden Energiekosten betroffen, so dass hier ohnehin angepasste Maßnahmen in den existierenden sozialen Sicherungssystemen notwendig sind (z. B. Grundsicherungsleistungen, Wohngeld). Eine im Vergleich zu den Energiekosten moderate zusätzliche Energieabgabe wirft hier keine grundsätzlich neuen Probleme auf.

Solange ein durch die politische Akzeptanz vorgegebener Korridor möglicher Abgaben nicht überschritten wird, werden allerdings die Kosten insgesamt weiterhin von den Energiekosten dominiert. Es stellt sich daher die Frage, wie hoch die tatsächliche Anreizwirkung ist: Der zusätzliche Sanierungsanreiz ergibt sich zum einen aus dieser anteiligen Gesamtkostenerhöhung, zum anderen möglicherweise aus der **psychologischen Wirkung** eines separat erhobenen Sanierungs-„Solis“. Die

Pflicht zur Entrichtung eines – sich anbietenden – einmaligen Jahresbeitrags in mehrstelliger Höhe führt den Eigentümern das Erfordernis einer Entscheidung über energetische Investitionen eindringlicher vor Augen als die in der Energierechnung „verschwimmenden“ Kleinbeiträge des Energiesteuerzuschlags (erst recht, wenn dieser Zuschlag an die Mieter weitergereicht werden dürfte, siehe oben) (Klinski und Pehnt 2013). Eine Gebäudeabgabe in der beschriebenen Form setzt im Grundsatz beim Hauseigentümer an, also bei jenem Akteur, der die Entscheidung für oder gegen die energetische Modernisierung seines Gebäudes trifft.

Nachteilig ist, dass verbrauchssenkende **verhaltensbedingte Maßnahmen** (beispielsweise Teilbeheizungen) durch die Gebäudeabgabe nicht erfasst werden. Dies ist – analog der Debatte um Bedarfs- und Verbrauchsausweise – vertretbar, insofern die nutzerunabhängige Gebäudequalität durch das Instrument gesteuert wird und die ohnehin bestehenden Energiekosten weiterhin verbrauchssenkend wirken; es kann aber auch als Ungerechtigkeit empfunden und – je nach Abgabenhöhe – als problematisch angesehen werden, wenn Nutzer dauerhaft ein Gebäude beispielsweise durch niedrige Raumtemperaturen oder Teilbeheizung verbrauchsreduziert betreiben.

Die Einführung einer neuen Klimaschutz-/Energieabgabe bedeutet einen hohen administrativen und bürokratischen Aufwand. Entscheidend für die Durchführbarkeit wäre, dass hier eine tragfähige und praxisgerechte Lösung gefunden werden kann.

Für eine solche gebäudebezogene Klimaschutzabgabe ist es erforderlich, die Gebäude zu **klassifizieren**, um diese Abgabe zu erheben. Alle Gebäude, die nicht die Maximalabgabe zahlen wollen, müssten energetisch eingestuft werden. Dies bedeutet **Transaktionskosten** und verlangt ein vereinfachtes Einstufungsverfahren. Hier könnte sich an vorhandenen Mechanismen der Steuererhebung (Grundsteuer, Grunderwerbssteuer, s. u.) orientiert werden. Dafür wären allerdings wiederum Gebühren an die Kommunen zu entrichten.

Alternative Ausgestaltungsoptionen, wie etwa eine Abgabe für alle Gebäude außer besonders effizienten, würden dieses Problem entschärfen. Allerdings würde in dieser Konkretisierungsvariante das Element einer sukzessiven, durch das Langfristziel vorgegebenen Verschärfung fehlen. Auf der anderen Seite hätte eine prägnant ausgestaltete Stufenabgabe im Vergleich zur einfachen Energieabgabe zwei Vorteile, nämlich die Möglichkeit, einen merklichen Anreiz zur Erreichung zukunftsweisender Standards (nahe „A“) zu setzen und im Bereich hoher Energieverbräuche eine Deckelung der Zusatzbelastung zu erreichen.

Bei der Ausgestaltung als Stufenabgabe gemäß Abbildung 5-6 (Gebäudeabgabe mit langfristiger Orientierungskurve) liegt ein Problem in der **zeitlichen Verfügbarkeit des generierten Aufkommens für die Förderung**. Während erst im Lauf der Zeit das Instrument Mittel zur Gebäudesanierung generiert, insbesondere wenn es durch eine verschärfende Anforderungskurve parametrisiert ist, dürfte die Fördermittelnachfrage mindestens kontinuierlich, wenn nicht sogar am Anfang besonders hoch sein. Eine Kombination mit anderen Finanzierungssträngen wäre hier zu konzipieren.

Die für sich genommen relativ aufwändige energetische Klassifizierung der Gebäude, die zu Transaktionskosten und zusätzlichem Bürokratieaufwand führt, hat einen **Zusatznutzen**, weil sie den Gebäudeeigentümern die energetischen Eigenschaften des Gebäudes transparent macht und für die Bildung einer ortsüblichen Vergleichsmiete unter Berücksichtigung der energetischen Beschaffenheit gut brauchbare Grundlagen schafft.

Allerdings gilt die Schwierigkeit, **langfristige** und robuste **Aussagen** über die erforderliche Gebäudequalität zu machen, auch auf die Realisierbarkeit einer langfristig gültigen Stufenkurve zu. Dies betrifft beispielsweise die Bewertung einer zukünftigen strombasierten Wärmeversorgung. Das Instrument muss daher so gestaltet sein, dass seine Struktur langfristig wirkt, dass es aber auch Spielräume für technische oder gesellschaftliche Entwicklungen bietet.

Die Frage der langfristigen Etablierung betrifft auch die **politische Haltbarkeit** eines solchen Instruments. Einerseits lebt dieses Instrument von der Langfristigkeit, andererseits kann nicht garantiert werden, dass es im politischen Prozess über die Jahre und Jahrzehnte in Kraft bleibt.

Rechtlich ist die fondsgebundene Klimaschutzabgabe als **Sonderabgabe** zu qualifizieren. Sie begegnet **finanzverfassungsrechtlich** keinen Bedenken, weil (bzw. sofern) sichergestellt ist, dass die Einnahmen für Zwecke verwendet werden, die im gemeinsamen Gruppeninteresse der Abgabepflichtigen liegen (Klinski und Pehnt 2013). Das ist hier der Fall, weil die Abgabe dafür verwendet wird, die Förderprogramme zu finanzieren, aus denen die Abgabepflichtigen selbst Fördermittel beantragen können (und auf deren Erhalt sie bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch haben). Um die gruppennützige Verwendung rechtlich abzusichern, sollte die Zweckbestimmung ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Die Energiesteuer hingegen fließt i. d. R. zunächst in den Bundeshaushalt und belastet zudem alle Gebäudebewohner (Eigennutzer und Mieter). Gerade Mieter haben aber nur eingeschränkte Möglichkeiten, den Verbrauch zu beeinflussen.

Soziale Härten wie beispielsweise Häuser in schlechten Lagen mit Wertverfall, bei denen keine Entscheidung für eine Sanierung getroffen wird, oder Gebäude älterer Eigentümer, die keine Sanierung mehr durchführen wollen, gilt es abzufedern.

Die politische **Akzeptanz** einer solchen zusätzlichen Gebäudeabgabe ist als eher gering einzuschätzen, insbesondere da es sich um eine völlig neue Abgabe handelt. Im Detail hängt die Akzeptanz auch vom Einführungsprozess ab. Es darf erwartet werden, dass eine schrittweise Einführung, die mit schlechten Gebäuden beginnt zu wirken, positiver einzuschätzen ist als eine Ausgestaltung, die von Anfang an alle Gebäude belastet.

Zu betonen ist die **Flexibilität** im Vergleich zu einem Pflichtmodell. Es erfolgt kein Regelverstoß bei Nichtsanierung.

5.5.3 Bonus-Malus-Instrument mit „Umverteilung“ von ineffizienten zu effizienten Gebäuden

Ein Bonus-Malus-System mit Umverteilungsfunktion – so benennt es (Klinski, Bürger et al. 2012) – basiert auf einer (kontinuierlichen) Abgabe für Gebäude in einem schlechten energetischen Zustand und einem Bonus für Gebäude in einem guten energetischen Zustand. Die Definition, welche Gebäude in einem guten Zustand sind, kann starr sein, aber auch einer dynamischen Zielkurve (Gerade oder Stufenkurve wie in Abbildung 5-6) folgen.

Im Unterschied zur Gebäudeabgabe in Kopplung mit einer Förderung werden also diejenigen Gebäudeeigentümer, deren Gebäude unterhalb der Kurve liegen, kontinuierlich belohnt, während die Gebäudeeigentümer oberhalb der Zielkurve kontinuierlich eine Abgabe leisten müssen. Insgesamt wird mit diesem Umverteilungsmodell ein in sich geschlossenes System geschaffen, das aufkommensneutral zu einer Umverteilung von Eigentümern schlechter Gebäude zu Eigentümern von Gebäuden mit hoher energetischer Qualität führt.

Eine solche Gebäudeabgabe mit Bonus-Malus-Umverteilungsfunktion begegnet **juristischen Bedenken**. „Das Kernproblem des Modells liegt aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht darin, dass aus dem Kreis der Gebäudeeigentümer diejenigen, deren Gebäude schlechtere Energiewerte aufweisen, mit einer Abgabe belastet werden, die den Eigentümern energetisch höherwertiger Gebäude zugutekommt. Ein solches Modell ist finanzverfassungsrechtliches Neuland.“ (Klinski and Bürger 2013)

Allerdings weist Klinski darauf hin, dass es nicht zwangsläufig ist, dass das Modell als Sonderabgabe eingestuft wird, weil die Finanzverfassung nicht gefährdet sein kann. Für diesen Fall sind auch die strengen Kriterien, die an Sonderabgaben gestellt werden, nicht von Relevanz.

Gegenüber dem Klimaschutz-Obolus weist dieses Modell den Nachteil auf, dass die eingenommenen Finanzmittel **nicht für entsprechende Fördermittel** zum Anstoß von Sanierungsmaßnahmen verwendet werden können. Im Umverteilungsmodell erfolgt ein kontinuierlicher Geldfluss mit jährlichen, kleineren Einsparungen für den Eigentümer von energieeffizienten Gebäuden, die besser als der Schwellenwert sind; im Obolus-Modell hingegen werden gezielte Anreize zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung für Sanierungsmaßnahmen durch „aufintegrierte“ Fördermittel gegeben.

In der juristischen Bewertung folgert Klinski daraus, dass das Modell der Stufenabgabe (=Klimaschutz-Obolus) aus Grundrechtssicht und in Bezug auf das Gleichheitsgebot vorzuziehen ist, da es einen weniger tiefen Grundrechtseingriff bedeutet (Klinski und Bürger 2013).

5.5.4 Umsetzung der Gebäudeabgabe durch Differenzierung der Grundsteuer / Grunderwerbssteuer oder Erbschaftssteuer³⁰

Die in den Kapiteln 5.5.1 diskutierten Abgabenmodelle können auch in Form einer Differenzierung verschiedener gebäudebezogener Steuern umgesetzt werden. Diese Varianten unterscheiden sich nicht in ihrer funktionalen Wirkung (Zahlung von mehr oder weniger Geld abhängig von der Gebäudequalität), sondern im Anlass, zu dem diese Zahlung erforderlich wird (Grundsteuer: jährlich; Grunderwerbssteuer: Kauf der Immobilie; Erbschaftssteuer: Erbschaft der Immobilie) sowie in der rechtstechnischen Umsetzung und den daraus erwachsenden Konsequenzen.

Grundsteuer

Die energetische Gebäudequalität kann als Parameter für die Höhe der Grundsteuer oder der Grunderwerbssteuer sein. Dieser Vorschlag wurde in Pehnt et al. (2012) diskutiert und auch vom VdZ in die Diskussion eingebracht (VdZ 2012). In diesen Fällen besteht der Bonus nicht aus einer absoluten Geldzahlung, sondern aus einer Steuerbegünstigung.

Die Gemeinden legen nach §25 Abs. 1 GrStG den Hebesatz der Grundsteuer fest, die Struktur als solche ist jedoch bundesrechtlich vorgegeben. Denkbar wäre es, dass der Gesetzgeber die Liste der bereits existierenden Steuerbegünstigungstatbestände um Elemente der Energieeffizienz erweitert; dass in die Berechnungsmethodik des Hebesatzes Energieeffizienzelemente eingeführt werden; oder dass die Gemeinden bei der Festlegung des Hebesatzes verpflichtet werden, Elemente der Energieeffizienz zu berücksichtigen (Beckmann 2013).

Rechtlich ist eine solche Regelung zulässig, solange die Steuer nicht durch ihre Ausgestaltung zu einer faktischen „Erdrosselung“ des mit der Steuer belegten Verhaltens kommt (Klinski et al. 2012). Auch in einem Rechtsgutachten der Universität Münster wird diese Auffassung bestätigt (Beckmann 2013). Insgesamt bedeutet eine Integration energetischer Elemente jedoch einen „partiellen Systemwechsel“ (Klinski et al. 2012), da die Grundsteuer bislang auf die Größe und Nutzbarkeit des Grundstücks abzielt und nicht auf die reale Bebauung.

Zu beachten ist, dass der Bund hierfür die Gesetzgebungskompetenz besitzt, jedoch nicht über die Einnahmen verfügen kann. Die Grundsteuer ist vielmehr eine Gemeindesteuer. Die Grundsteuereinnahmen können daher kein tragendes Element einer bundesweit einheitlichen Förderstrategie bilden. Sie eignen sich jedoch als Basis für örtlich ansetzende Förderaktivitäten. Wird das Bonus-Malus-System so konstruiert, dass es insgesamt aufkommensneutral ist, ist die Einkommenssituation der Kommunen zumindest im statistischen Mittel nicht betroffen. Kommunen mit überproportional effizienten Gebäuden würden jedoch relativ geringere Einnahmen für ihre Förderaktivitäten hinnehmen müssen.

³⁰ Vgl. hierzu zusätzlich Klinski und Pehnt (2013)

Eine steuergesetzliche Ausgestaltung muss die Belastungsgrenze für Gebäudeeigentümer berücksichtigen. Beckmann zitiert hierzu verschiedene Juristen, die anmerken, „die stets gern beschworenen verfassungsrechtlichen Belastungsgrenzen der Gebäudeeigentümer seien eindeutig nicht erreicht und stünden einer klimaschutzpolitisch wünschenswerten Minderung des Bestandsschutzes nicht entgegen“ (Koch 2011; Böhm und Schwarz 2012, 129 ff.). Beckmann schlägt allerdings eine ausreichende Übergangsregelung vor, die es Gebäudeeigentümern ermöglicht, sich auf die Regelungen einzustellen.

Basierend auf diesen grundsätzlichen Erwägungen hat der VdZ vorgeschlagen, die Grundsteuermesszahl (Berechnung der Grundsteuer: Einheitswert * Grundsteuermesszahl * Hebesatz) an der Energieeffizienzklasse des Gebäudes auszurichten. Dabei sollte nach Vorschlag des VdZ die jeweils für eine bestimmte Grundsteuermesszahl erforderliche Effizienzklasse von der Baualtersklasse abhängig gemacht werden, da ein Gebäude aus den 1920er Jahren eine unterschiedliche Energieeffizienz erreichen kann als ein Gebäude aus den 1980ern.

Um ein Gefühl für die finanzielle Größenordnung zu bekommen: Das Grundsteueraufkommen betrug 2010 rund 11,3 Mrd. Euro. Das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Aufkommen schwankt zwischen 78 Euro (Bremen) und 237 Euro (Hamburg). Damit sind allerdings auch für die Umsetzung finanzieller Anreize Grenzen gesetzt. Eine Abgabe von 2 Euro/m²a für Gebäude, die nicht die Effizienzklasse A einhalten, würde somit zu einer Erhöhung der Grundsteuer von 90 Euro pro Kopf bei einer angenommenen Wohnfläche von 45 m²/Kopf führen. In Bremen würde dies mehr als einer Verdopplung der Grundsteuer entsprechen. In Vergleich zu erforderlichen Investitionen für Sanierungen ist der Sanierungsanreiz allerdings recht gering.

Die Grundsteuer ist von ihrer Wirkungsweise sehr ähnlich wie das Bonus-Malus-Modell mit Umverteilungsfunktion. Sie erreicht eine Umverteilungsfunktion innerhalb der Gebäudeeigentümer; eine Bindung an ein Förderprogramm ist nicht unmittelbar möglich, da das Aufkommen den Kommunen zufließt. Denkbar wäre höchstens, dass die Kommunen eigene Förderprogramme betreiben.

Neben der finanziellen Wirkung dürfte ein Hauptmechanismus in der psychologischen Wirkung einer alljährlichen Beschäftigung mit der Frage liegen. Mit jedem Grundsteuerbescheid kann eine flankierende Information zu Sanierungsmöglichkeiten beigelegt werden.

Eine bundesweit aufkommensneutrale Gestaltung ist schwierig zu erreichen, kann aber durch entsprechende Gebäudeanalysen in der Grundkonzeption angelegt werden. Allerdings bedeutet dies für die einzelnen Kommune (die das Aufkommen erhält) durchaus Verschiebungen; Kommunen mit hohen Anteilen energieeffizienter Gebäude müssen anteilig geringere Einnahmen hinnehmen. Daher ist es vorstellbar, dass den Kommunen zwar der Grundmechanismus der Anpassung der Hebesätze und eine Mindestspreizung, nicht jedoch die genaue Höhe vorgegeben wird.

Die Grundsteuer kann nach der Betriebskostenverordnung in der Nebenkostenabrechnung auf die Mieter umgelegt werden, der für die Investition zuständige Vermieter kann die Kosten also unmittelbar abwälzen. Bei unveränderter Betriebskostenverordnung kann es dadurch wieder zum Mieter-Vermieter-Dilemma kommen. Erschwerend für eine Umsetzung wirkt die grundsätzliche Diskussion um eine Reform der Grundsteuer und konkurrierende Vorschläge, etwa bezüglich Flächennutzung.

In der Umsetzung erfordert das Modell eine Erhebung des Ist-Zustandes und ist somit administrativ aufwändig. Hilfskonstruktionen könnten das Modell vereinfachen, allerdings zu Lasten die Anreizwirkung (z. B. Vereinfachung auf unsaniert; teilsaniert; saniert o. ä. mit vereinfachter Checklisten-Erhebung oder Grundsteueranhebung nur für unsanierte Gebäude). Die Festsetzung der Grundsteuer auf Basis der Energiebedarfswerte/Effizienzklassen verlangt zudem eine zuverlässige Quantifizierung.

Grunderwerbssteuer und Erbschaftsteuer

Es erscheint erstrebenswert, naheliegende Sanierungsanlässe zu stärken. Der Eigentumsübergang durch Grunderwerb, Erbschaft oder Schenkung ist ein solcher Anlass. Von den rund 150.000 Ein- und Zweifamilienhäusern, die jährlich das Eigentum wechseln, werden zwar drei Viertel saniert, aber häufig energetisch sehr unzureichend (EIMAP 2015).

Auch im Rahmen der Grunderwerbsteuer lässt sich eine Staffelung der Steuerhöhe nach klimapolitischen Kriterien vorstellen. Damit erhöht sich der Anreiz, ein energieeffizientes Gebäude zu erwerben bzw. innerhalb einer gewissen Frist zu sanieren. Da die Steuer jeweils einmalig zum Erwerbszeitpunkt anfällt, bedarf es hier nicht zwingend der vorherigen Einführung einer generellen Klassifizierung nach Klimaschutzkriterien. Es ist auch vorstellbar, vergünstigte Steuertarife für den Erwerb von Gebäuden einzuführen (z.B. in Form von Rückzahlungsansprüchen), wenn diese innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nach dem Erwerb (beispielsweise zwei Jahre) auf ein bestimmtes Niveau hin modernisiert werden. Um die Änderung aufkommensneutral zu halten, müssten die Basistarife allerdings erhöht werden. Auch denkbar ist es, Gebäude von der Grunderwerbssteuer ganz oder teilweise zu befreien, wenn diese einen Sanierungsfahrplan erstellt haben und die ersten Sanierungsschritte, die bereits eine nennenswerte Einsparung erbracht haben, realisiert haben.

Auch bei der Grunderwerbsteuer gilt, dass der Bund im Besitz der Gesetzgebungskompetenz ist, aber nicht über die Einnahmen verfügen kann. Die Einnahmen stehen auf Grund der Festlegungen im Grundgesetz den Ländern zu. Allerdings wären hier auch Konstruktionen denkbar, in denen vermittelt durch multilaterale Verträge die Länder die Mittel der KfW aufstocken oder gezielt und koordiniert ergänzen.

Auch hier gilt daher, dass sich die Steuer nicht als Fundament für eine einheitliche Förderstrategie des Bundes eignet, aber für die Finanzierung von orts- oder regionsbezogenen Aktivitäten nützliche Beiträge liefern kann.

Beispiele für eine Integration energetische Elemente in die Grunderwerbssteuer gibt es in Großbritannien. Bereits 2007 wurde dort vorgeschlagen, alle „Zero Carbon“ homes von der Grunderwerbssteuer (Stamp duty land tax) zu befreien. Vorgeschlagene Varianten einer Realisierung einer entsprechenden Grunderwerbssteuer-Regelung umfassen:

- Steuererleichterungen für Eigentümer, die innerhalb eines gewissen Zeitraums ihre Gebäude renovieren (Waterson 2005), beispielsweise basierend auf den im Energieausweis vorgeschlagenen Sanierungsempfehlungen
- Anpassung des Steuersatzes an die Energieeffizienz durch einen „Modifier“ (Croft and Sunderland 2011; Croft and Preston 2013), beispielsweise 0,5 %-Differenz pro Effizienzklasse (Effizienzklasse D: Steuersatz wie heute, beispielsweise 5 %; Effizienzklasse A = $(5 - 3 \cdot 0,5) \% = 3,5 \%$; Effizienzklasse G = $(5 + 3 \cdot 0,5) \% = 6,5 \%$).

Die Erbschaft von Grundstücken ist im Grunde ein Sonderfall des Grunderwerbs. Folglich ist vorstellbar, die energetischen Eigenschaften von Gebäuden im Rahmen der Erbschaftsteuer nach dem gleichen Muster zu berücksichtigen wie bei der Grunderwerbsteuer. Zu bedenken ist jedoch, dass nach hergebrachtem Steuerrecht einerseits Erbfälle von der Grunderwerbsteuer ausgenommen sind und andererseits großzügige Freibeträge im Rahmen der Erbschaftsteuer bestehen, so dass sehr viele Erbfälle von Grundstücken effektiv weder der Erbschafts- noch der Grunderwerbsteuer unterliegen.

Gut vorstellbar ist es demgegenüber, speziell diejenigen Anreizregelungen aus einem entsprechend geänderten Grunderwerbsteuergesetz mit anzuwenden, nach denen eine Steuererminderung oder

Erstattung (Auszahlung) beansprucht werden kann, wenn innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nach dem Eigentumsübergang eine energetische Sanierung auf ein bestimmtes Niveau erfolgt.

Die Grunderwerbssteuer- bzw. Erbschaftssteuer-Anpassung schafft einen zusätzlichen Wert durch die Vorwegnahme geringerer Grunderwerbssteuern, wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Grunderwerbssteuern im Kaufpreis niederschlagen können.

Der administrative Aufwand dieser Programmkomponente pro Gebäude ist vergleichbar dem Modell der Grundsteuer; allerdings erfolgt der Nachweis der energetischen Qualität nur bei Eigentumsübergang, wenn sowieso in der Regel Begutachtung und Planungsleistungen anfallen. Auch die Zahl der betroffenen Gebäude ist dadurch wesentlich geringer.

Ein wesentlicher Unterschied des Modells zur Grundsteuer liegt darin, dass sie nur einmalig und dann zu einem Zeitpunkt anfällt, bei dem Sanierungen besonders vorteilhaft sind, nämlich dem Immobilienerwerb. Dadurch sind die Geschwindigkeit, mit der der Gebäudebestand adressiert ist, und damit auch die generierten Mittel (sofern das System nicht aufkommensneutral gestaltet wird) sehr begrenzt (Croft und Sunderland 2011).

Die Höhe einer möglichen Steuerdifferenzierung ist ebenfalls begrenzt. Der Steuersatz beträgt in Deutschland je nach Bundesland zwischen 4,5 und 6 % der Bemessungsleistung (wikipedia, Zugriff 3.2.2014). Setzt man diese vereinfachend mit dem Kaufpreis gleich, so liegt die Steuer bei einem Kaufpreis von 250 TEuro bei 12.500 Euro. Eine Effizienz-Differenzierung erlaubt somit nur Unterschiede von wenigen Tausend Euro.

Damit würde das Instrument letztendlich parallel zu der KfW-Förderung einen additiven Förderimpuls geben, der aber nicht (wie bei einer kontinuierlichen Gebäudeabgabe) einen sichtbaren ständigen Sanierungsanreiz vermittelt.

Eine Kopplung der Abgabe an den Eigentumserwerb bzw. die Vererbung betrifft zwar einerseits nur einen Ausschnitt des Gesamtbestandes, allerdings liegen hier häufig günstige Anlässe für die Durchführung energetischer Modernisierungen vor, so dass dieser Ansatz als mögliche Ergänzung im Rahmen eines Gesamtkonzepts weiterverfolgt werden sollte. Eine Verknüpfung mit entsprechenden Informationsmaterialien (siehe z. B. EIMAP 2015) kann erfolgen.

Die Festsetzung der Grunderwerbssteuer auf Basis der Energiebedarfswerte/Effizienzklassen verlangt eine zuverlässige Quantifizierung.

5.5.5 Umsetzung des Bonus-Malus-Instruments im Rahmen der Strom- und Gasstarife

Eine besondere Umsetzungsvariante eines Bonus-Malus-Instrumentes mit Umverteilungsfunktion (Kapitel 5.5.3) setzt nicht beim berechneten Energiebedarf bzw. der Qualität der Gebäudehülle, sondern beim tatsächlichen Verbrauch an. Ähnlich wie beim französischen „Loi Brottes“ vom April 2013 wird der Energieverbrauch der Vergangenheit als Kriterium für ein Bonus/Malus-System herangezogen.

In Frankreich wurde dies derart ausgestaltet, dass der Verbrauch unterhalb eines berechneten Benchmarks (abhängig von der Lage der Immobilie, der Energieträger, der Größe der Wohnung, der Art der Warmwasserbereitstellung) mit einem Bonus von bis zu 5 Euro/MWh im Jahr 2015 (ansteigend auf bis zu 30 Euro/MWh in 2017) versehen werden sollte, während Verbräuche darüber mit einem Malus von 3 Euro/MWh im Jahr 2015 (bis zu 9 Euro/MWh im Jahr 2017) bei einem Verbrauch zwischen 100 % und 300 % des Benchmarks und bis zu 20 Euro/MWh (2015) (bis zu 60 Euro/MWh im Jahr 2017) darüber belegt wurden.

Der bestimmende Kennwert in dieser Konkretisierungsvariante ist der Energieverbrauch der letzten zwölf Monate in kWh pro Person. In Abhängigkeit vom Pro-Kopf-Verbrauch wird die geleistete

Energiesteuer erstattet. Wer einen niedrigen Verbrauch nachweist, erhält eine hohe Rückzahlung, bei einem hohen Verbrauch ist die Rückzahlung geringer. Die extremen Verbrauchsklassen werden überproportional betont. Die Preisdifferenzen zwischen den Klassen müssen einen ausreichenden Anreiz für einen Wechsel in jeweils günstigere Klasse darstellen. Das gesamte Steueraufkommen soll jedoch möglichst unverändert bleiben.

Die Verbrauchsklassen werden so gestaltet, dass bei Einführung des Systems kein Kostenanstieg für gängige Verbräuche zu erwarten ist (z.B. Kostenneutralität für die mittlere Klasse). Die Steuermindereinnahmen bei den besseren Verbrauchsklassen werden durch entsprechend gestaltete Mehreinnahmen bei den schlechteren Klassen ausgeglichen. Wenn sehr viele Personen in den günstigen Klassen sind, können die Kosten in den schlechteren Klassen stark ansteigen. Um hier eine zu hohe Belastung zu vermeiden, könnte eine Deckelung vorgenommen werden: Wenn die Mehrbelastung für die schlechteren Klassen einen Schwellenwert übersteigt, wird die kostenneutrale Klasse so abgesenkt, dass die Balance wiederhergestellt wird. Auf diese Weise wird eine ständige Absenkung des Anforderungsniveaus (ähnlich der Stufenkurve) erreicht. Zusätzlich kann der Abstand zwischen den Klassen im Zeitverlauf bis 2050 in Stufen gesteigert werden. Diese werden bereits im Vorfeld kommuniziert und setzen so zusätzliche Anreize für Investitionen und schaffen Planungssicherheit. In den guten Klassen ist der Spread gegenüber der neutralen Klasse nicht auf die aktuelle Höhe der Energiesteuer begrenzt. Es ist möglich, mehr auszuführen als vereinnahmt wurde (de facto eine negative Energiesteuer) und dadurch einen ausreichenden Anreiz zu schaffen.

Um das System auf Nichtwohngebäude zu übertragen, können die Nutzungsarten der Gebäude berücksichtigt werden (z.B. gemäß DIN V 18599-1) und für diese jeweils typische Verbrauchsklassen definiert werden. Diese können auch an den gemeldeten Verbräuchen kalibriert werden (ähnlich Top-Runner). Ggf. müssen allerdings zusätzliche Größen berücksichtigt werden (Umsatz, Mitarbeiterzahl, Anzahl der Standorte, ...).

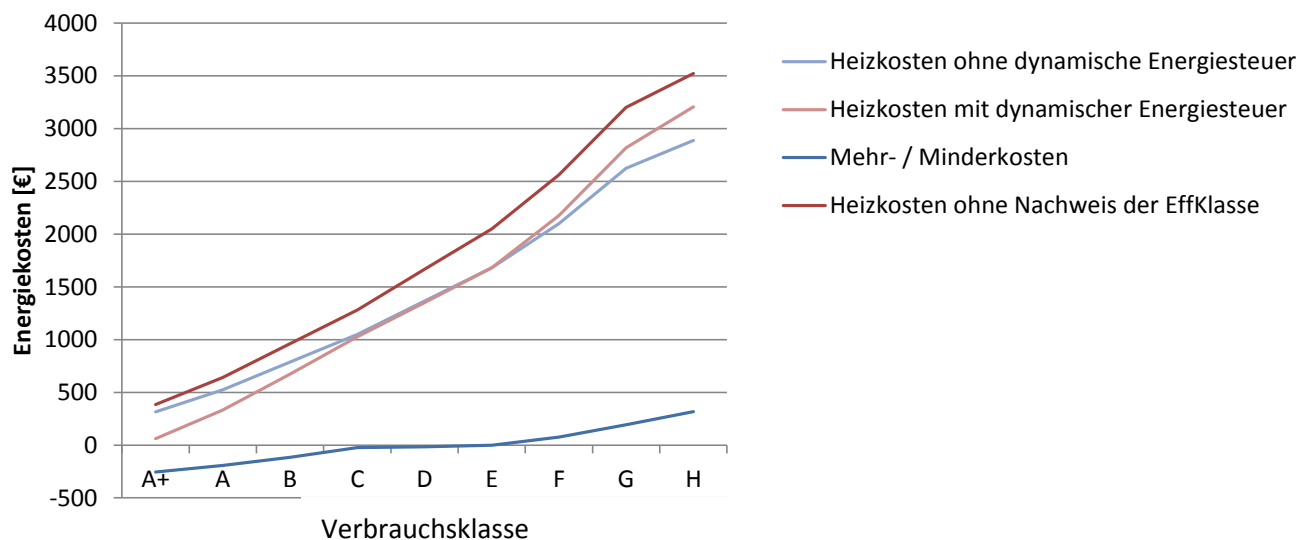


Abbildung 5-8: Verbrauchsabhängiges Bonus-Malus-System

Nachweis des Verbrauchs: Bei leitungsgebundenen Energieträgern müssen alle vom Gebäude bezogenen Energieträger durch eine Rechnung des Energieversorgers erfasst werden. Bei nicht-leitungsgebundenen Energieträgern sind die Rechnungen der Brennstoffhändler zu belegen. Um Missbrauch vorzubeugen, melden die Brennstoffhändler ihre Lieferungen an die Finanzverwaltung. Diese dienen als Hilfe bei stichprobenartigen Prüfungen.

In Mehrfamilienhäusern gelten die Heizkostenabrechnungen als Nachweis des Verbrauchs in den einzelnen Wohnungen. Auch der Haushaltsstromverbrauch muss erfasst und bilanziert werden. Die verschiedenen Energieträger können unterschiedlich gewichtet werden (z.B. mit Primärenergiefaktoren).

Abrechnung bei der Steuererklärung: Es sind Getrennt- und Zusammenveranlagung möglich. Haben mehrere Bewohner einen gemeinsamen Energieverbrauch, so kann dieser aufgeteilt werden. Auf diese Weise werden höhere Belegungsdichten belohnt. Kinder werden analog zur sonstigen steuerlichen Behandlung mit einem pauschalen Energiekontingent berücksichtigt. Wer mehrere Wohnungen/Gebäude bewohnt, kann wahlweise den Verbrauch von allen Wohnungen angeben oder nur den einer einzigen. Dann ist jedoch für die nicht angegebenen Wohnungen der Höchstsatz zu zahlen. Wer nachweist, dass das Gebäude, das er bewohnt, in einem schlechten energetischen Zustand ist und dass er dies nicht zu vertreten hat (i.d.R. Mieter), kann die Mehrkosten gegenüber einem zeitgemäßen Standard anteilig mietmindernd gegenüber dem Vermieter geltend machen.

Kurzbewertung: Von der Wirkung her funktioniert das System wie eine (ggf. nicht-lineare) Steigerung der Energiepreise, die dazu führt, dass schlechte Gebäude oder hohe Pro-Kopf-Verbrauchsverhaltensweisen stärker kostenseitig belastet werden zu Gunsten guter Gebäude oder niedriger Pro-Kopf-Verbräuche. Damit gelten die funktionalen Bewertungsaspekte aus Kapitel 5.5.3 für das Bonus-Malus-System mit Umverteilungswirkung. Insbesondere: Diejenigen Personen, deren Verbräuche in den besseren Klassen liegen, werden kontinuierlich belohnt. Das heißt, es wird ein in sich geschlossenes System geschaffen, das aufkommensneutral zu einer Umverteilung von Personen mit hohem Verbrauch zu Personen mit geringem Verbrauch führt. Allerdings ist damit verbunden auch das in Kapitel 5.5.3 beschriebene Problem verknüpft, dass der Bonus nicht zum Sanierungszeitpunkt gewährt wird, sondern verteilt über die Jahre.

Im Vergleich zu einer Bonus-Malus-Ausgestaltung, die sich direkt an der Qualität des Gebäudes misst, wirkt das vorgesehene System damit zeitlich, aber auch von der Belohnung zielkompatibler Gebäudestandards „diffuser“, da die finanzielle Belohnung nicht zum Zeitpunkt einer Sanierung, sondern kontinuierlich erfolgt, und da verschiedene Parameter (Pro-Kopf-Wohnfläche, Nutzerverhalten etc.) in die energetische Bewertung einfließen. Bezogen auf die Gebäudeentwicklung ist dies ein Nachteil. Zugleich incentiviert das System durch den Pro-Kopf-Bezug aber auch eine „suffiziente“ Wohnweise bzw. Haushalte mit höheren Belegzahlen. Der Bezug auf die Haushaltsgröße ist sozial gerecht.

Angesichts der vergleichsweise kleineren finanziellen Wirkung (bei moderater Ausgestaltung, siehe Abbildung 5-8) im Vergleich zu den Energiekosten müssen vergleichsweise hohe Transaktionskosten in Kauf genommen werden: Verschiedene verwaltungstechnische Probleme erschweren eine Realisierung und eine für den Endkunden transparente Umsetzung. Beispielsweise ist die Angabe eines jährlichen Verbrauchs bei nicht leitungsgebundenen Energieträgern nahezu unmöglich. Veränderungen in den Merkmalen der Haushalte (z. B. Belegungszahlen) müssen abgebildet werden.

Dadurch wird die Administration insgesamt sehr komplex, zumal die Energieversorger oder Brennstoff-Inverkehrbringer in den Kontrollmechanismus einbezogen werden müssen. Für die Erstattung der Energiesteuer sind zurzeit die Hauptzollämter zuständig. Durch die Rückerstattung im Rahmen der Einkommenssteuer kommen die Finanzämter als weiterer Akteur ins Spiel.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Verbrauchswerte – soweit sie zu Heizzwecken dienen – nach Witterung und geografischer Lage zu bereinigen sind. Außerdem müssen über- oder unterjährige Abrechnungsintervalle auf ein Jahr umgerechnet werden (z.B. Öllieferungen). Eine Leerstandsbereinigung ist nicht erforderlich, da die Verbräuche personenbezogen sind. Die Bereinigung erfolgt analog zur Verbrauchsbereinigung der EnEV, jedoch nur für ein Jahr. Es gibt allerdings bereits kostenlose Angebote für solche Berechnungen im Internet.

Juristisch werden erhebliche Bedenken gesehen, ob „im Wärmebereich dem Gleichheitsgrundsatz genügende Regelungen gefunden werden können, insbesondere wg. Umgang mit veränderlichen Gegebenheiten und Unanwendbarkeit auf nicht leistungsgebundene Energien (Heizöl!)“ (Klinski 2014).

Durch die pauschale Einordnung in die schlechteste Verbrauchsklasse steigt zunächst der Energiepreis für alle Verbraucher an. Dies kann zu Akzeptanzproblemen führen und entzieht den Bürgern Liquidität. Je nach Ausgestaltung der Effizienzklassen kann der Anstieg jedoch gering ausfallen.

Bevölkerungsgruppen, die keine Einkommensteuererklärung abgeben, haben keinen Zugang zu der Rückzahlung (Schüler, Studenten, Rentner, Arbeitslose). Sie wären somit auch von der Motivation zur Energieeinsparung ausgenommen bzw. es müsste ein anderer Auszahlungsmodus gefunden werden.

Die Energiesteuer fließt dem Bundeshaushalt zu. Dadurch entfallen Ausgleichszahlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Solange nur wenige Haushalte in den guten Verbrauchsklassen sind, steigt die Belastung für die schlechteren Klassen kaum merklich an, da sie auf sehr viele Personen verteilt wird. Es besteht die Gefahr einer nicht ausreichenden Lenkungswirkung. Wenn viele Personen in den guten Klassen sind, besteht die Gefahr, dass die Belastung für die Personen, die in den schlechteren Klassen verblieben sind, sehr hoch wird (vgl. EEG) oder dass das System – bei einer Deckelung der Preise - sich selbst kannibalisiert und die Einnahmen aus der Energiesteuer absolut sinken.

Das französische System wurde dort als rechtswidrig angesehen. Der Verfassungsrat vertrat die Auffassung, dass das System dem „Prinzip der Gleichheit bei den Zahlungen öffentlicher Aufwendungen“ entgegenstehen würde, weil nicht für alle Verbraucher eine individuelle Abrechnung möglich ist, weil die Bonus/Malus-Regelung komplex war, und weil gewerbliche Verbraucher anscheinend von der Regelung ausgenommen waren. Allerdings lassen sich diese Aspekte grundsätzlich durch eine alternative Ausgestaltung rechtskonform ausgestalten.

Insgesamt wird diese Ausgestaltungsvariante nicht weiter verfolgt.

6 Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan als Ausgangspunkt ordnungsrechtlicher Gebäudeinstrumente

6.1 Verpflichtende Erstellung von Sanierungsfahrplänen und Gebäudebewertung bei bestimmten Anlässen

Die einfachste Form der Integration des gSFP in regulatorische Ansätze ist die verpflichtende Erstellung eines SFP (oder eines äquivalenten Beratungsproduktes). Dies schlägt beispielsweise das Fraunhofer Institut für Bauphysik vor: *„Stattdessen wird empfohlen, die Erstellung individueller Sanierungsfahrpläne (verpflichtend) einzuführen, spätestens bei Umsetzung der ersten notwendigen Sanierungsmaßnahme. Nur so ist insgesamt und im Einzelfall eine energetische und wirtschaftliche Optimierung unter Berücksichtigung der jeweiligen Randbedingungen (inkl. Zeitschiene) möglich.“* (Hoier 2013) Als Anlass für die Verpflichtung zur Erstellung eines Sanierungsfahrplans kommen verschiedene Auslösetatbestände in Frage, etwa

- Durchführung einer **größeren Sanierungsmaßnahme**;
- die Überschreitung eines bestimmten **absolut vorgegebenen Energieniveaus**³¹, das sich ggf. auch stufenweise verschärfen kann;

³¹ Anstelle des Energieniveaus können auch andere Kennwerte herangezogen werden (Effizienzklassen, CO₂-Emissionen etc.).

- eine bestimmte **Gebäudecharakteristik** (etwa bestimmte äußere Merkmale: Einfachverglasung, keine Fassadendämmung, Nachtspeicherheizungen o.ä.).
- ein bestimmtes Ereignis, zum Beispiel Eigentumsübergang, Neuvermietung, größere Veränderungen in der Wohnungsstruktur (**anlassbezogener Auslösetatbestand**).

Beispielsweise ist in Austin (Texas) die Erstellung eines Energieaudits verpflichtend beim Verkauf von Einfamilienhäusern sowie für Mehrfamilienhäuser im zehnten Jahr nach der Errichtung (Suna, Haas et al. 2011).³² Letztlich handelt es sich also um eine verpflichtende Energieberatung mit zusätzlichen Qualitätsanforderungen (zu Beratungsinhalten eines gSFP siehe Kapitel 4).

Mit der Verpflichtung zur Beratung bekommt der Sanierungsfahrplan einen Charakter eines „Gebäude-Tüvs“. Dies hat den Vorteil einer hohen Verbindlichkeit. Nachteilig ist hingegen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Eigentümer ein wichtiges Element bei der Motivation von Sanierung ist. Wird er als „Gebäude-TÜV“ wahrgenommen, wird dieses Vertrauensverhältnis gestört.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es sinnvoll sein kann, Hauseigentümern flächendeckend eine Energieberatung aufzuerlegen (insbesondere ein so anspruchsvolles und langfristig angelegtes Konzept wie der Sanierungsfahrplan), wenn diese daran inhaltlich womöglich gar nicht interessiert sind.

Es stellt sich dabei auch die Frage der Qualität der Sanierungsfahrpläne: Hier gibt es bisher wenig Erfahrungen und gleichzeitig müssten bei einer allgemeinen Verpflichtung viele Fahrpläne in kurzer Zeit erstellt werden.

Nachteilig ist weiterhin der administrative Aufwand für die Kontrolle der Einhaltung einer neuen Verpflichtung, die für sich genommen erst einmal gar nicht zu Energieeinsparungen führt (sondern erst, wenn auch tatsächlich Maßnahmen umgesetzt werden).

6.2 Verstärkte Integration der Langfristigkeit und Zielkompatibilität in die Weiterentwicklung der EnEV

Es stellt sich auch bei diesen ordnungsrechtlichen Vorgaben die Frage, wie die dem gSFP innewohnenden Elemente einer langfristigen Planbarkeit und der Zielkompatibilität eingebaut werden können, um den Gebäudeeigentümern eine klare Perspektive zu geben.

Die Energieeinsparverordnung greift auf verschiedene Mechanismen einer Definition von Gebäudestandards zurück:

- Neubauanforderungen basierend auf dem Referenzgebäudeverfahren,
- Sanierungsanforderung bei umfassenden Sanierungen basierend auf dem Referenzgebäudeverfahren (140%-Regel),
- Sanierungsanforderungen basierend auf den Mindest-Bauteilanforderungen und
- Nachrüstpflichten mit entsprechenden Bauteilanforderungen.

Ein erster Schritt einer solchen langfristigen Ankündigung ist die automatische Verschärfung von Q_p um 25 % und die Zusatzanforderung an HT' (Einhaltung von HT' des Referenzgebäudes) ab 1.1.2016. Dies hat zur Folge, dass sich bereits heute Gebäudeeigentümer und Planer sowie Hersteller von Komponenten auf die Entwicklung einstellen können. Durch die Vorgabe der Europäischen Gebäuderichtlinie ist zudem klar, dass ein Niedrigstenergiestandard ab 2021 verbindlich einzuhalten

³² Dies ist im Fall von MFH sogar verknüpft mit der Maßgabe verknüpft, innerhalb von 18 Monaten Maßnahme zu ergreifen, die zu einer Senkung des Energieverbrauchs um 20 % führen, wenn der Energieverbrauch einen Schwellenwert überschreitet.

sein wird, demnach eine weitere Verschärfung der EnEV-Anforderungen im Neubau wird erfolgen müssen.

Auch im Modellgebäudeverfahren EnEV Easy wird in Niklasch et al. (2012) eine zeitliche Staffelung vorgeschlagen. Das EnEV-Modellgebäudeverfahren („EnEV Easy“) erlaubt, abhängig von der Heiztechnik, der Größe des Gebäudes und der Einbausituation eine vorgegebene „Wärmeschutzvariante“. Für diese sind i. w. U-Werte für die einzelnen Komponenten definiert. Mit abnehmendem Primärenergiefaktor kann ein Modellgebäude eine geringere Wärmeschutzklasse realisieren.

Während beispielsweise ein Gebäude mit Brennwertkessel und Solaranlage für ein großes zweiseitig angebautes Gebäude ab 2016 (25 % Q_p -Verschärfung) die Wärmeschutzvariante F einhalten muss (z. B. Außenwand-U-Wert $< 0,16 \text{ W/m}^2\text{K}$), reicht für ein analoges Gebäude mit Biomassekessel die Variante B (Außenwand-U-Wert $< 0,31 \text{ W/m}^2\text{K}$).

Auch wenn der Neubau nicht Kern dieses Projektes ist, sei an dieser Stelle eine Erkenntnis aus AP 1 aufgegriffen (IFEU et al. 2015a): Die Ziele für den Gebäudebereich sind so ambitioniert, dass insgesamt ein „So gut wie möglich“-Prinzip für die einzelnen ergriffenen Maßnahmen zu Grunde gelegt werden sollte. Ein Außenwand-U-Wert von $0,31 \text{ W/m}^2\text{K}$ wie im obigen Beispiel führt zu einem Biomasse-Bedarf, der für andere, Gebäude mit Dämmrestriktionen des Bestandes nicht mehr zur Verfügung steht. Um einen Anreiz für die Verwendung von EE-Wärme zu schaffen, erscheint es angemessener, die Wärmeschutzklasse um eine Stufe abzusenken, nicht aber auf Werte, die deutlich hinter den Bauteilanforderungen bei Sanierungen zurückliegen.

Bei Sanierungen könnte analog vorgegangen werden: für die einzelnen Sanierungsmaßnahmen müssen höhere Bauteilanforderungen eingehalten werden. Entweder kann sich orientiert werden an der 140 %-Regel, die dann aber auf den verschärften Neubaustandard bezogen sein müsste.

Da aber schrittweise Sanierungen die häufigste Sanierungsstrategie sind, ist es denkbar, insgesamt die Bauteilanforderungen zu stärken und stufenweise zu verschärfen. Dies könnte zum Beispiel dergestalt realisiert werden, dass die Bauteilanforderungen in Anlage 3 (zu §8 und 9 EnEV) in Dreijahresschritten verschärft werden.

Ähnliches wäre anzudenken für weitere Nachrüstpflichten, beispielsweise für den Austausch/Ersatz von Kesseln (Erweiterung der Austauschpflichten) oder anderer Maßnahmen, die sich an Merkmalen des Gebäudes festmachen.

Ergänzt werden sollten diese Anforderungen durch eine verbesserte Förderung (siehe Kapitel 5.1).

Für den Gebäudebestand müsste es jeweils Ausnahmeregelung geben, so dass nach Bestätigung eines Sachverständigen in begründeten Fällen (erhaltenswerte Gebäude, andere Dämmrestriktionen etc.) von diesen Anforderungen abgewichen werden kann. Hier könnte erwogen werden, ob die Vorlage einer Bestätigung ausreicht oder ein gSFP (oder ein vergleichbares Beratungsprodukt) vorgelegt werden muss.

Eine solche angekündigte Verschärfung der Bauteilanforderungen verleiht der Qualität von Bauteilen einen Wert. Gebäudesanierer werden schon heute darauf hingewiesen, dass der Ambitionsgrad der Sanierung zukünftig steigen wird. Industrie und Bauausführende können sich auf diese Entwicklung vorbereiten. Flankiert werden könnten solche Verschärfungen durch die in AP 2 (IFEU et al. 2015b) vorgeschlagene Einführung von Effizienzklassen für Bauteile, die eine Kommunikation der Grenzwerte einfacher macht.

Umgekehrt kann es aber auch zu Vorzieheffekten kommen: Wer die nächste Verschärfungsstufe der EnEV vermeiden möchte, saniert schnell noch seine Wand auf einen niedrigeren U-Wert. Dieser

psychologische Effekt bewirkt zwar eine kurzfristige Steigerung der Sanierungsaktivitäten, aber zu Lasten der langfristigen Zielkompatibilität der durchgeführten Maßnahmen.

Die Einhaltung der Vorgaben im Sanierungsfall muss sichergestellt werden können. Hierzu ist eine geeignete Überwachung und Kontrolle des Vollzugs notwendig, z.B. durch Nachweis der ausführenden Fachfirmen. Allerdings ist davon auszugehen, dass durch verschärfte Neubau- und Bauteilanforderungen ohnehin die Qualität der Bauteilausführungen steigt, die von den Bauausführenden als „normal“ erachtet wird.

Nachteilig sind erforderliche Prozeduren zur Genehmigung von Ausnahmen, beispielsweise im Fall von erhaltenswerten Fassaden etc. Hierdurch steigt der Vollzugaufwand. Dadurch entstehen auch Hemmnisse, überhaupt Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Der größte Nachteil einer immer weiteren Verschärfung der EnEV-Anforderungen an Maßnahmenqualitäten/Dämmstoffstärken ist darin zu sehen, dass diese – angesichts der Vielfalt von Altbau-Situationen – in einer steigenden Anzahl von Fällen zu Problemen bei der Umsetzung führt. Es ist die Frage, ob die Verordnung einer steigenden Anzahl von Ausnahmen (die die unterschiedlichsten Gründe haben können – ökonomische, bautechnische und gestalterische) gerecht werden kann. Da die Entscheidung, ob überhaupt eine energetische Sanierung durchgeführt wird, im Normalfall allein vom Eigentümer getroffen wird, kann eine zu starke Anhebung der Anforderungen zu einem Attentismus führen und damit das zentrale Ziel einer Erhöhung der energetischen Modernisierungsraten beim Wärmeschutz gefährden.

Aus diesem Grund ist die Verschärfung der EnEV-Anforderungen in dem in Kapitel 7 dargestellten Gesamtkonzept ausgeklammert, der Schwerpunkt liegt dort bei den ökonomischen Instrumenten, mit denen sich durch differenzierte Anreize sowohl eine Erhöhung der Modernisierungsraten als auch eine Erhöhung der (durchschnittlich erreichten) Maßnahmenqualitäten erzielen lassen.

Unproblematisch und auf jeden Fall sinnvoll erscheint allerdings eine Anpassung der Mindestanforderungen der EnEV an zukünftige Fortschritte bei der Markteinführung von Dämmstoffen mit verringerter Wärmeleitfähigkeit, mit denen sich niedrigere U-Werte bei gleichen Dämmstoffdicken erreichen lassen.

6.3 Sanierungspflichten für das Gesamtgebäude

6.3.1 Grundprinzip

Über die beschriebenen Ansätze hinaus ist die weitestgehende Form des Politikinstruments die Formulierung von Sanierungspflichten in Abhängigkeit vom Energiewert des Gebäudes oder anderen Anlässen.

Beispielsweise können gestufte Mindeststandards für Gebäude definiert werden, die, wenn sie überschritten werden, in eine Sanierungspflicht münden. Diese können sich an Obergrenzen des Verbrauchs oder Bedarfs festmachen oder auch an Gebäudecharakteristika oder einer Kombination aus beiden.

Der Vorschlag einer Sanierungspflicht wird beispielsweise in Fraunhofer IBP diskutiert:

„Die frühzeitige Formulierung der Ziele ist für eine sinnvolle Planung und zur Gewährleistung der notwendigen Planungssicherheit unbedingt notwendig. Denkbar wäre beispielsweise die folgende Formulierung: Bis zum angegebenen Jahr müssen alle Wohngebäude den in folgender Tabelle angegebenen spezifischen Primärenergiebedarf ihres Typs und ihrer Baualtersgruppe unterschreiten.“ IBP (2013)

Die von Fraunhofer vorgeschlagenen Primärenergiekennwerte sind in Tabelle 6-1 dokumentiert.

Tabelle 6-1: Darstellung der beispielhaften Zielformulierung in Form zu unterschreitender primärenergetischer Maximalwerte nach IBP (2013)

Primärenergetische Maximalkennwerte (kWh/m ² a)	2020	2030	2040	2050
Altbau EFH	390	300	185	70
Altbau MFH	285	220	140	60
Jung-Bestand EFH		170	140	45
Jung-Bestand MFH		125	110	40

Altbau: bis Baujahr 1978, Jung-Bestand: 1979-2009.

Je nachdem können diese Sanierungspflichten unbedingt gelten, d. h. sobald diese Werte überschritten werden, oder bedingt bei besonderen Anlässen, die einen Eingriff zumutbar erscheinen lassen, z. B. Eigentumsübergang oder Neuvermietung.

Nur wenige Staaten haben bislang unbedingte Sanierungspflichten verankert. Frankreich hat im Mai 2015 mit dem Energiewende-Gesetz festgelegt, dass alle Gebäude bis zum Jahr 2050 die Effizienzstufe A oder B einreichen müssen. Vermietete Gebäude dürfen ab ### keine Effizienzklasse schlechter als F mehr aufweisen. Wie diese weitreichenden Forderungen im Detail ausgestaltet werden, ist zum Stand der Veröffentlichung (Juni 2015) noch nicht festgelegt.

Ein frühes Konzept für eine solche Sanierungspflicht wurde mit dem Stufenmodell in Berlin (siehe Exkurs) und der Variante in Rheinland-Pfalz vorgelegt. Das Stufenmodell hatte zum Ziel, verpflichtende Standards für Energieeffizienz und zur Senkung der Treibhausgasemissionen eines einzelnen Bestandsgebäudes über die nächsten Dekaden festzulegen. Die Grenzwerte verschärfen sich in einem festzulegenden Rhythmus regelmäßig (Zwischenziele). Am Ende des Zeitraums, beispielsweise 2050, ist das Ziel eines Nahezu-Nullemissionsgebäudes für den Gebäudebestand zu erreichen.

Außerdem sollte eine Ersatzabgabe eingeführt werden, die alternativ zu der Einhaltung der Grenzwerte zugelassen ist (Flexibilisierung) und zur Finanzierung eines Förderprogramms eingesetzt wird. Damit rückt das Modell stärker an die Stufenabgabe (Kapitel 5.5) heran. Die Ersatzabgabe bemisst sich an dem Grad der Überschreitung des Zielwertes (beispielsweise jährlich 1 €/m²/100 kWh Überschreitung der PE-Vorgabe bzw. analog für Endenergie).

Eine Sanierungspflicht muss auch nicht unbedingt gelten, sondern kann auch nur in bestimmten eingegrenzten Konstellationen angewendet werden. Die Verordnung der US-amerikanischen Stadt Boulder setzt bezüglich verpflichtender Sanierungsvorgaben an der Stelle der Vergabe von Vermietungslizenzen durch die Stadtverwaltung an, die jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren für die einzelnen Gebäude erfolgt. Die Hausbesitzer müssen bis zum Stichtag 1.1.2019 einen bestimmten energetischen Standard ihrer Gebäude nachweisen, um eine Lizenz zur Vermietung zu erhalten. Ausgenommen von den Bestimmungen sind Fertighäuser und Gebäude des staatlich geförderten sozialen Wohnungsbaus (LBL 2012). Um die Belastung der Eigentümer auf einem akzeptablen Niveau zu halten, wurde ein auf acht Jahre ausgelegter Erfüllungspfad mit begleitender Beratung und finanzieller Unterstützung etabliert.

Die Bewertung erfolgt entweder über eine detaillierte Bedarfsrechnung oder über ein vereinfachtes Punktesystem, das die Dämmeigenschaften der einzelnen Bauteile sowie die energetische Qualität der eingesetzten Gebäudetechnik über zugeordnete ordinale Punktwerte beschreibt.

Exkurs: Das Berliner Klimaschutzgesetz

In einem Vorschlag, der im Rahmen der Analysen für ein Berliner Klimaschutzgesetz erarbeitet wurde, wurde eine Differenzierung nach Wohn- und Nichtwohngebäuden vorgeschlagen. Auf der Grundlage von Modellrechnungen und Erfahrungswerten für typische Größen und Einbausituationen (Doppelhaushälfte, Reihennittelhaus, Mehrfamilienhäuser mit unterschiedlicher Anzahl von Geschossen, Plattenbauten) werden die Grenzwerte so gewählt, dass die erste Grenzwertstufe nur einen kleinen Teil des Gebäudebestands betrifft. Für Ein- und Zweifamilienhäuser ergibt sich vielfach ein bis zu 40%iger höherer Endenergieverbrauch. Die Differenzierung der Wohngebäude des Stufenmodells trägt dieser Tatsache Rechnung und gesteht Ein- und Zweifamilienhäusern sowie bestimmten Mehrfamilienhäusern je nach Größe und Einbausituation einen 20 bzw. 40%igen Aufschlag bzw. höheren Grenzwert zu.

Für Nichtwohngebäude gilt eine Differenzierung umso mehr, da Büro- und Verwaltungsgebäude ganz andere Bedingungen an die Nutzung stellen als beispielsweise Industriehallen. Sie weisen zum Teil sehr unterschiedliche spezifische Anforderungs- und Nutzungsprofile auf und bedürfen daher einer weiteren Differenzierung. Anders als bei Wohngebäuden ist jedoch die Datengrundlage für Nichtwohngebäude äußerst dürftig. Eine Unterscheidung nach Größe und Einbausituation wie bei Wohngebäuden ist daher wenig sinnvoll.

Zur Bestimmung der CO₂-Grenzwerte wurde ein konservativ bestimmter Endenergiebedarf von 300 kWh/m²a mit sich sukzessiv verschärfenden spezifischen CO₂-Emissionsfaktoren von 250, 200, 166 bzw. 120 g/kWh für 2017, 2022, 2027 bzw. 2032 multipliziert.

Tabelle 6-2: Energetische und CO₂-Grenzwerte für Wohngebäude (Vorschlag für Berlin, adaptiert für Rheinland-Pfalz), oberhalb derer eine Sanierungspflicht gilt (BUND 2012)

Stufe ab	Energetischer Grenzwert kWh/(m ² a)*	Klima-Grenzwert† kg CO ₂ /(m ² a)
Gebäude > 500 m ² Nutzfläche, ein- oder beidseitig eingebaut		
2017	200	63
2022	160	50
2027	120	38
2032	80	25
Gebäude < 500 m ² Nutzfläche, ein- oder beidseitig eingebaut oder Gebäude > 500 m ² Nutzfläche freistehend: -- alle Werte * 1,2		
Gebäude < 500 m ² Nutzfläche freistehend: -- alle Werte * 1,4		

* Endenergiebedarf zur Bereitstellung von Raumwärme und Warmwasser

Der Nachweis bei Wohngebäuden erfolgte in dem Vorschlag mit Hilfe des Energieausweises nach berechnetem Bedarf oder nach gemessenem Verbrauch. Erfolgt der Nachweis bei Wohngebäuden durch Vorlage eines verbrauchsbezogenen Energieausweises, werden auf den ausgewiesenen Verbrauchswert 20 Prozent aufgeschlagen. Enthält der Energieverbrauchskennwert bei Wohngebäuden keinen Warmwasseranteil, ist für die dezentrale Warmwasserversorgung ebenfalls ein Aufschlag auf den Energieverbrauchskennwert anzusetzen.

Um die Heterogenität des Gebäudebestandes angemessen zu berücksichtigen, könnten auch weitere Sanierungspfade zugelassen werden, etwa in die Grenzwertkurve für Endenergie überproportional überschritten wird und der CO₂-Grenzwert dann verspätet eingehalten werden muss, oder umgekehrt.

Der Vorschlag für ein Berliner Stufenmodell wurde in verschiedener Hinsicht flexibel gestaltet. Bereits beschrieben wurde die Flexibilität, die sich a) durch die Langfristigkeit des Sanierungsfahrplans und b) die Wahl zwischen Erfüllungspfad 1, 2 oder 3 ergibt, sowie c) die Härtefallregelung mit einer Kostengrenze und einer Prüfklausel.

6.3.2 Bewertung der Sanierungspflichten

Klinski prüfte ausführlich die juristische Vereinbarkeit von Sanierungspflichten und kommt zu der Schlussfolgerung, dass aus dem Blickwinkel des Eigentumsgrundrechts und aus verfassungsrechtlicher Sicht ein erheblicher Spielraum für Sanierungspflichten besteht, dass aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine Zurückhaltung geboten ist, die sich insbesondere ausdrückt in Härtefallregelungen, Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der gewählten Maßnahmen, und in einer langfristigen Anlage der Pflichten, die sich am Kopplungsprinzip orientieren sollte. (Klinski 2013: 122)

Vorteilhaft an einer Sanierungspflicht ist, dass die Gebäudeeigentümer, und somit die handlungstragenden Akteure für eine Sanierung, adressiert werden.

Insgesamt ist bei Sanierungspflichten von einer äußerst geringen Akzeptanz für weitgehende regulatorische Eingriffe nicht nur bei den Eigentümern, sondern auch in bei den politischen Entscheidungsträgern auszugehen, selbst wenn flexibilisierende Elemente (etwa Ausgleichsabgaben) enthalten sind, da ein Eingriff in Eigentum vorliegt, der durch Härtefallregelungen gedämpft werden muss. Wenn es keine Ersatzabgabe gibt, müsste man hierfür ein transparentes und den Vollzugsbehörden nachvollziehbares Verfahren etablieren. In Kopplung mit einer möglichen Ersatzabgabe entsteht mehr Flexibilität und Anreiz, tatsächliche Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen; eine solche Konstruktion ist aber funktional kaum noch von einer Stufenabgabe nach Kapitel 5.5 zu trennen. Bezüglich der Möglichkeit, langfristige Grenzwerte robust und zukunftsicher vorzugeben, gelten die gleichen Abwägungen wie in der Bewertung der Gebäudeabgabe (Kapitel 5.5). Die Planungssicherheit ist hoch, da ein langfristiger Pfad vorgegeben wird, der durch verschiedene Sanierungs- und Technologieentscheidungen eingehalten werden kann. Gleichzeitig sind aber die Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen (z. B. Bewertung von Strom und Biomasse, Energiepreise, neue Technologien) zu beachten.

In der Ausgestaltung als unbedingte Anforderung ergeben sich allerdings sehr hohe Transaktionskosten, da eine flächendeckende Erfassung aller Gebäude erforderlich ist. Entsprechend müsste der Vollzug im Rahmen der Erteilung der Baugenehmigung sichergestellt werden.

Es ist aus heutiger Sicht schwer vorstellbar, wie eine allgemeine energetische Modernisierungspflicht der Komplexität des Gebäudebestandes mit seiner Vielfalt von Einflussfaktoren (Sanierungszyklus, Wohnungsmarkt, persönliche und finanzielle Bedingungen des Eigentümers, gestalterische Aspekte) gerecht werden könnte. Die Alternative einer gebäudebezogenen Klimaschutzabgabe (die bei „Nichteinhaltung“ nur einen graduellen finanziellen Nachteil mit sich bringt, aber keinen Regelverstoß ahnden muss) erscheint vor diesem Hintergrund als eine praxisgerechtere Lösung.

7 Integration in Mietrecht

7.1 Geltendes Mietrecht

Das geltende Wohnraummietrecht berücksichtigt die energetische Beschaffenheit der Immobilie an zwei unterschiedlichen Stellen mit entsprechend voneinander zu unterscheidenden Auswirkungen auf die Entwicklung der Miethöhe.

Zum einen ist in **§§ 558 ff. BGB** das Vergleichsmietensystem als Kernstück des Miethöherechts zu finden, das dem Wohnraumvermieter als Kompensation für das Verbot der Änderungskündigung in § 573 Abs. 1 Satz 2 BGB dient. Hier hat man mit der Mietrechtsreform aus dem Mai 2013 die energetische Ausstattung in die Wohnwertmerkmale aufgenommen. Die Mieterhöhung erfolgt im Wege des gesetzestützten Vertragsschlusses. Nach der Modernisierung befindet sich die Wohnung in aller Regel in einem Zustand, der die Mieterhöhung nach dem Vergleichsmietensystem rechtfertigt. Die Modernisierung wirkt sich auf die ortsübliche Vergleichsmiete aus. Der Vermieter hat allerdings die Kappungsgrenze von 15 bzw. 20 % zu beachten.

Zum anderen bietet **§ 559 BGB** dem Vermieter die Möglichkeit, bestimmte Modernisierungsmaßnahmen (unter anderem auch Energiesparmaßnahmen) unabhängig vom oben genannten Vergleichsmietensystem auf den Mieter umzulegen. Die Höhe der jährlichen Umlage beläuft sich auf 11 % der Modernisierungskosten (Mehrkosten, die über eine Instandsetzung/ Instandhaltung hinausgehen).

Diese Umlagemöglichkeit nach § 559 steht in der aktuellen Diskussion in der Kritik, denn sie weist an sich systemfremde Züge der sog. Kostenmiete auf. Bislang besteht das Mieterhöhungsrecht aus § 559 BGB im Grunde unabhängig davon, ob und v.a. inwieweit der Mieter in Folge der Durchführung der energetischen Modernisierungsmaßnahme in die Lage versetzt wird, Kosten für die Energieversorgung einzusparen. Nicht berücksichtigt wird auch, dass die Maßnahme nicht immer fachgerecht und kostengünstig durchgeführt wurde. Die alleinige Orientierung an der Höhe der Investitionen des Vermieters kann dazu führen, dass unangemessen erhebliche Mieterhöhungen im Bestand dort hingenommen werden, wo die Marktlage es dem Mieter nicht erlaubt, die Wohnung zu verlassen. In solchen Fällen wird die Mieterhöhung völlig abgekoppelt vom energetischen Ertrag der durchgeführten Maßnahme. Im Einzelfall mag es auch zur „faktischen Kündigung“ des Mietverhältnisses kommen, da die Mieterhöhung aus § 559 BGB keine Kappungsgrenze kennt. Weiterhin ist die erhöhte Miete auch nach Amortisation der Investitionen des Vermieters fortzuzahlen. Es tritt ein zeitlich unbegrenzter Zuschlag auf die zuvor zu zahlende Miete ein.

Im Anschluss an die Durchführung einer energetischen Modernisierungsmaßnahme kann der Vermieter sowohl unter Bezugnahme auf die ortsübliche Vergleichsmiete vorgehen als auch eine Umlage vornehmen. Kombinationen von § 558 und § 559 BGB sind eingeschränkt möglich.

7.2 Reformdiskussion zur energetischen Modernisierung

Begrenzung der Mieterhöhung auf Amortisation der Investitionen

Ausweislich des Koalitionsvertrags und einer Pressemitteilung des BMJV vom 29.7.2014 soll der Zuschlag durch die Mieterhöhung nach § 559 BGB auf den Zeitraum beschränkt werden, in dem sich die Investition des Vermieters amortisiert hat (z.B. 10 % über 10 Jahre). Im Anschluss daran soll die Mieterhöhung offenbar wieder wegfallen. In diesem Vorhaben dürfte ein erster Versuch zu sehen sein, das weithin als systemfremd empfundene Mieterhöhungsrecht aus § 559 BGB grundsätzlich in Frage zu stellen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob eine solche zeitliche Beschränkung des Mietaufschlags rechtlich bzw. wirtschaftlich durchführbar ist. Abzusehen sind schon jetzt große Probleme hinsichtlich der

anschließend zu zahlenden Miete. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie mit zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen der Vergleichsmiete umzugehen ist.

Dies soll anhand eines Beispiels erläutert werden:

Vor Durchführung einer energetischen Modernisierung (z.B. im Jahr 2016) beträgt die Nettomiete für eine 100 qm große Wohnung der ortsüblichen Vergleichsmiete entsprechende 700 €. Der Vermieter investiert in den energetischen Zustand der Wohnung 30.000 €. Er hat nun die Möglichkeit, die Jahresmiete um 3.000 € zu erhöhen. Auf die 700 € schlägt er 250 € auf und verlangt für die nächsten zehn Jahre 950 € Miete. Angenommen, nach Ablauf der zehn Jahre (2026) liegt die Vergleichsmiete für die modernisierte Wohnung bei 9,50 €, so dass die Miete dem ortsüblichen Niveau entspricht. Es fragt sich nun, ob die Miete in diesem Zeitpunkt tatsächlich wieder auf 700 € fallen soll. Der Vermieter hätte dann allenfalls die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Kappungsgrenze aus § 558 Abs. 3 BGB (20 bzw. 15 %) über Jahre hinweg anzupassen. Nimmt man an, die Wohnung befindet sich in einem angespannten Wohnungsmarkt, bedeutete dies: Ausgangsjahr (2026): 805 €; 2029: 925,75 €; 2032: 950 €, soweit die ortsübliche Vergleichsmiete nicht höher liegt. Der Vermieter benötigte somit sechs Jahre, um die Miete wieder an das ortsübliche Niveau anzupassen.

Um den aufgezeigten Effekt, der bei größeren Investitionen natürlich noch stärker ausfällt, abzufedern, könnte man u.U. vorsehen, die Miete bei Eintreten der Amortisation prozentual zum ursprünglichen Verhältnis zur Vergleichsmiete anzupassen. In dem Beispielsfall, bei dem die Ausgangsmiete der Vergleichsmiete entsprach, bedeutete dies, die Miete bliebe bei 950 €. Hätte der Vermieter ursprünglich nur 630 € verlangt, wäre die Miete nach Ablauf der zehn Jahre bei 855 € zu kappen (950 € - 10 %).

Eine einfachere Lösung liegt darin, dem Vermieter nach Ablauf der Frist die ortsübliche Vergleichsmiete zuzugestehen.

Begrenzung der Mieterhöhung nach Modernisierung durch weitergehende Reformansätze

An dem bestehenden Reglement der Mieterhöhung nach § 559 BGB wird in erster Linie kritisiert, dass es dem Vermieter ermöglicht, die Miete ggf. enorm zu erhöhen, ohne dass sich Einsparpotentiale für den Mieter ergeben oder der Wert der Immobilie nachhaltig gesteigert worden wäre. Im Raum steht daher die Überlegung, das Mieterhöhungsrecht BGB insoweit zu begrenzen, dass die Maßnahme für den Mieter „warmmietenneutral“ erfolgt. Mit anderen Worten stünde dem Vermieter die Möglichkeit der Kostenumlage nur insoweit zu, als der Mieter durch bewussten Umgang mit der Energieversorgung (insbesondere „Heizverhalten“) in der Lage ist, Kosten einzusparen.

Seit einiger Zeit wird insbesondere vom Deutschen Mieterbund vorgeschlagen, hinsichtlich der Kostentragung eine Drittelaufteilung zwischen Vermieter, Mieter und öffentlicher Hand vorzunehmen. Es ist im Zuge der politischen Diskussion nun zu prüfen, ob man auf diesem Wege in die Nähe der Warmmietenneutralität kommen kann.

Konkretisiert werden die Überlegungen des DMB nun dahingehend, dass die als systemwidrig eingeschätzte Regelung des § 559 BGB schlussendlich abgeschafft wird. Die Mieterhöhung soll alsdann ausschließlich nach dem Vergleichsmietensystem erfolgen, das dann allerdings der energetischen Beschaffenheit der Immobilie eine größere Bedeutung einzuräumen hätte. Die energetische Modernisierung ist als besonderes Merkmal der Immobilie einzubauen, entsprechende Zuschläge sind vorzunehmen. All dies erinnert an die Idee des ökologischen Mietspiegels (s.u.).

Allerdings besteht das Problem, dass Mietspiegel solche Effekte erst mit einer gewissen Verzögerung abbilden. Strukturelle Veränderungen bei der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete wirken sich erst aus, wenn der Mietspiegel entsprechend fortgeschrieben wurde und eine gewisse Anzahl

energetisch modernisierter Wohnungen Eingang gefunden haben. Die Mieterhöhung wegen energetischer Modernisierung nur auf § 558 BGB zu stützen, führt daher erst nach einer gewissen Zeit der Praxis zu auch für den Vermieter wirtschaftlich akzeptablen Resultaten.

Es wird daher erwogen, dem Vermieter für eine Übergangszeit, in der § 559 BGB bereits abgeschafft ist, das energieorientierte Vergleichsmietensystem nach § 558 BGB sich in der Praxis tatsächlich aber noch nicht eignet, dem Vermieter eine auskömmliche bzw. hinreichende Mieterhöhung zu ermöglichen, im Anschluss an die energetische Modernisierung einen pauschalen Sockelbetrag auf die Miete aufzuschlagen. Dieser Zuschlag sollte sich an der Warmmietenneutralität für den Mieter orientieren. Anders gewendet: Der Vermieter soll befristet (z.B. 5 Jahre) so viel auf die Nettomiete aufschlagen können, wie der Mieter in der Lage ist, durch gewissenhaften Umgang mit Energie einzusparen.

Auch die (vorübergehende) Beibehaltung eines reformierten § 559 ist eine zumindest denkbare Option. Möglich wäre etwa die Einführung von Kappungsgrenzen (z. B. Begrenzung der Modernisierungsumlage auf das Doppelte der eingesparten Energiekosten), um zu hohe Kostenbelastungen von Mietern zu vermeiden.

Weitere Verbreitung des „ökologischen Mietspiegels“

Seit langem gibt es Bestrebungen, bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete der energetischen Beschaffenheit einer Immobilie größeres Gewicht einzuräumen (Stichwort: Ökologischer Mietspiegel). Zu denken ist an die Einführung von Zuschlägen wegen des besonders guten energetischen Zustands einer Immobilie. Solche Ansätze sind in der Praxis mancherorts bereits etabliert. Teilweise wird die energetische Beschaffenheit der Gebäude anhand von Energiekennwerten bestimmt. Im Idealfall bedürfte es einer flächendeckenden Ausstattung der Immobilien mit Energieausweisen, um die Kennwerte für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete nutzbar machen zu können. Andere Ansätze verwenden für die Beschreibung der energetischen Beschaffenheit Bauteilmerkmale oder Punktesysteme (z. B. basierend auf der vorhandenen Wärmedämmung und der Art des Heizsystems).

Insgesamt ist davon auszugehen, dass eine spürbare Wirkung solcher Zuschläge im Vergleichsmietensystem erst mit einer gewissen Verzögerung eintreten wird. Auch die konkrete Ausgestaltung der Konzepte spielt eine wichtige Rolle (z. B. können - bei der Verwendung nur weniger energetischer Qualitätsstufen im Mietspiegel – kleinere Energiesparmaßnahmen eventuell im Einzelfall gar nicht abgebildet werden, da die nächste Stufe noch nicht erreicht wird). Aus diesem Grund ist es wichtig, Übergangslösungen zu diskutieren (s. vorangehender Abschnitt).

Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete

Großes Gewicht kommt nicht nur hinsichtlich der aktuell geführten Diskussion zum Thema „Mietpreisbremse“ der Frage zu, nach welchem Verfahren und unter Berücksichtigung welcher Mieten die ortsübliche Vergleichsmiete bestimmt wird.

Betreffend die energetische Modernisierung wird derzeit diskutiert, ob das bestehende System der Vergleichsmietenermittlung Fehlanreize setzen könnte. Dabei geht es darum, dass die Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 nur unter Berücksichtigung der Mieten gebildet wird, die in den letzten vier Jahren vereinbart oder verändert wurden. Unangetastete Bestandsmieten bleiben bei der Berechnung außen vor.

Nun wird der Gedanke geführt, dass der Vermieter, der die Hände in den Schoß legt, die Miete allein deshalb erhöhen kann, weil die Vergleichsmiete nach dem geltenden System der Beschränkung auf solche geänderten oder neuabgeschlossenen Verträge steigt. Investierte der Vermieter in das Haus, könnte er zwar auch die Miete erhöhen, dem stünden aber Investitionen gegenüber.

Andererseits liegt dem existierenden System offenbar der Ansatz zugrunde, dass Vermieter in einem angemessenen Umfang auch ohne Modernisierungsinvestitionen an einem allgemeinen Preisanstieg (der ja teilweise auch durch die allgemeine Inflation bedingt ist), teilhaben sollen. Wichtig ist dann aber, dass der Mietspiegel die Unterschiede zwischen modernisierten und nicht modernisierten Wohnungen möglichst gut abbildet.

Es wird daher vorgeschlagen, Investitionsanreize dadurch zu schaffen, dass die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete auf eine breitere Basis gestellt wird, also sämtliche Mieten einbezogen werden.

7.3 Mietrechtliche Berücksichtigung der Beachtung eines etwaigen Sanierungsfahrplans

Der vorstehend aufgezeigte Weg, bestimmte energetisch relevante Maßnahmen bei der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete zu berücksichtigen, bietet auch einen möglichen Ansatzpunkt für die mietrechtliche Einflechtung des Sanierungsfahrplans. Geht man davon aus, dass § 559 BGB jedenfalls in seiner jetzigen Form keinen Bestand hat bzw. völlig gestrichen wird, ist es angängig, dem Vermieter einen wirtschaftlichen Anreiz dadurch zu setzen, dass er sich verpflichtet, einen Sanierungsfahrplan für das Gebäude zu erstellen. Es stellt sich allerdings – nicht nur im Zusammenhang mit Mietwohngebäuden – die grundsätzliche Frage, ob eine generelle Verpflichtung zur Erstellung von Sanierungsfahrplänen tatsächlich sinnvoll ist. Diese Frage wird in Kapitel 6.1 diskutiert.

Eher wäre daran zu denken, dem im Sanierungsfahrplan angelegten Ziel der Schaffung von Anreizen gerade auch für besonders weitgehende Energieeffizienzmaßnahmen dadurch Rechnung zu tragen, dass gestaffelte Zuschläge auf die ortsübliche Vergleichsmiete, abhängig von der Qualität der durchgeführten Maßnahmen, eingeführt werden - beispielsweise im Zuge der oben angesprochenen Übergangslösung auf dem Weg zu einem energieorientierten Vergleichsmietensystem, welches dann ebenfalls unterschiedliche Maßnahmenqualitäten mitberücksichtigen sollte.

8 Literatur

AGEB (2013): Anwendungsbilanzen für die Endenergiesektoren in Deutschland in den Jahren 2011 und 2012 mit Zeitreihen von 2008 bis 2012, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. im Auftrag des BMWi.

BAFA (2012): Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – vom 11. Juni 2012. Berlin, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

BAFA (2014): Evaluation der Energiesparberatung vor Ort 2013/2014; Eschborn.

BAFU (2015): Rückverteilung der CO₂-Abgabe. <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14510/14749/index.html?lang=de>, Zugriff 14.5.2015.

Bastian, Z. (2009): Fallstudie: Schrittweise durchgeführte Modernisierung bei wirtschaftlicher Optimierung der Energiesparmaßnahmen. Modernisierung mit Passivhaus-Komponenten. Protokollband Nr. 39. A. Passivhäuser. Darmstadt, Passivhaus-Institut.

BDEW - Bundesverband der deutschen Energie und Wasserwirtschaft e.V. (2013) Europäischer Gaspreisvergleich – 1. Halbjahr 2013, Berlin, [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/08C60239425D6995C125796B004652BC/\\$file/2013_01_Europ%C3%A4ischer%20Gaspreisvergleich_1.Hj.2013.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/08C60239425D6995C125796B004652BC/$file/2013_01_Europ%C3%A4ischer%20Gaspreisvergleich_1.Hj.2013.pdf), zuletzt abgerufen: 19.03.2015

Beckmann, M. (2013): Möglichkeiten einer Berücksichtigung der Energiekennwerte von Gebäuden bei einer Reform des Grundsteuergesetzes. Gutachten im Auftrag der VdZ. Münster, Universität Münster.

BMWi (2012): Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung– vom 11. Juni 2012, Berlin.

Böhm und Schwarz (2010), Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin, BMWi, BMU.

BUND (2012): Rheinland-Pfalz

Bundesregierung (2014): Nationale Renovation Strategy. Berlin

Bürger, V.; Hermann, A.; Keimeyer, F.; Brunn, C.; Haus, D.; Menge J.; Klinski, S. (2013): Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich. Im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Cischinsky, H. et al. (2014): Datenaufnahme Gebäudebestand. Vorstudie zur empirischen Analyse der energetischen Entwicklung des Wohnungsbestandes: Gebäudemerkmale, Energieverbrauch, Ursachen, Endbericht an das BBSR, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt, 10.12.2013 (noch unveröffentlicht)

Cischinsky, H. u. Diefenbach, N. (2014): Konzept für ein Monitoring der Energieeffizienz im hessischen Wohngebäudebestand, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Clausnitzer, K.-D., M. Duscha, M. Pehnt, C. Rohde, F. Seefeldt (2014): Ausarbeitung von Instrumenten zur Realisierung von End-energieeinsparungen in Deutschland auf Grundlage einer Kosten-/Nutzen-Analyse. Handlungsfeld Gebäude. In: Wissenschaftliche Unterstützung bei der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE), Projekt BfEE 01/2014

Croft, D. und I. Preston (2013): "Taxing carrots and sticks: Incentivising efficiency through property taxes." Proceedings ECEEE Summer Study 2013: 1591-1604.

Croft, D. und L. Sunderland (2011): "Addressing key barriers in the delivery of domestic energy efficiency improvements – the case for energy efficiency property purchase taxes." Proceedings of the ECEEE Summer Study 2011: 1163-1173.

de.statista (2013) Vergleich der Verbraucherpreise für leichtes Heizöl in ausgewählten Ländern der EU mit und ohne Steuern im April 2013, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/239052/umfrage/verbraucherpreise-fuer-leichtes-heizoel-in-ausgewaehlten-laendern-der-eu/>, zuletzt abgerufen: 19.03.2015

Diefenbach, N. et al. (2010): Datenbasis Gebäudebestand, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt, Dezember 2010

Diefenbach, N.; Stein, B.; Loga, T.; Rodenfels, M. (IWU); Gabriel, J.; Fette, M. (Bremer Energie Institut) (2013): Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffizient Bauen“

Diefenbach, N. et al. (2013a): Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Energiekonzepts im Gebäudebereich – Zielerreichungsszenario, BMVBS-Online-Publikation Nr. 03/2013

Diefenbach, N. et al. (2013b): Kurzgutachten zu einem Sanierungsfahrplan im Wohngebäudebestand, im Auftrag des BBSR. Darmstadt, Institut Wohnen Umwelt.

Dunkelberg, E. und Stieß, I. (2011): Energieberatung für Eigenheimbesitzer/innen. Wege zur Verbesserung von Bekanntheit und Transparenz durch Systematisierung, Qualitätssicherung und kommunale Vernetzung. Berlin, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

Duscha, M.; Dünnhoff, E.; Hertle, H.; Kuhn, C.; Paar, A.; Bauer, H.; Traub, S. (IFEU); Krieg, O.; Erren, J. (TNS-Emnid): Evaluation des Förderprogramms „Energieeinsparberatung vor Ort“. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2013) Studien zum deutschen Innovations-system, Berlin, http://www.e-fi.de/fileadmin/Innovationsstudien_2013/StuDIS_10_2013_ifo.pdf, zuletzt abgerufen 24.03.2015

EIMAP (2015): I. Stieß et al. EiMap – Kommunikationsstrategie zur energetischen Sanierung beim Eigenheimerwerb. Gefördert vom Bundesforschungsministerium. Institut für sozial-ökologische Forschung, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Frankfurt, Berlin.

FÖS (2014) Kurzanalyse – Finanzierungsoptionen für staatliche Förderung im Bereich Energieeffizienz, 03/2014, Berlin

Hoier, A. und H. Erhorn (2013): Energetische Gebäudesanierung in Deutschland Studie Teil I: Entwicklung und energetische Bewertung alternativer Sanierungsfahrpläne. Im Auftrag des Instituts für Wärme und Öltechnik e. V. Stuttgart, Fraunhofer Institut für Bauphysik.

IDEAL-EPBD (Hg.) (2014): Implementation of the EPBD Directive in Denmark. Online verfügbar unter http://www.ideal-epbd.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=4&lang=en, zuletzt geprüft am 06.08.2014.

IFEU et al. (2015a): M. Pehnt, P. Mellwig, K. Bettgenhäuser, M. Offermann, N. Diefenbach, et al. Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums für den Klimaschutz im Gebäudebereich. AP 1: Klimaneutraler Gebäudebestand 2050 und Transformationspfad. Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums. Heidelberg, Köln, Darmstadt

IFEU et al. (2015b): M. Pehnt, P. Mellwig, N. Diefenbach, A. Enseling, T. Loga Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums für den Klimaschutz im Gebäudebereich. AP 2: Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan. Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums. Heidelberg, Köln, Darmstadt

IWU (2014): M. Hörner et al. Teilenergiekennwerte von Nichtwohngebäuden. Institut Wohnen Umwelt, Darmstadt. Download <http://www.iwu.de/forschung/energie/laufend/teilenergiekennwerte-von-nicht-wohngebaeuden/> und <http://www.iwu.de/forschung/energie/laufend/verbrauchsstrukturanalyse/>. Zugriff 12.2.2015.

Klinski 2014: S. Klinski, Juristische Bewertung von Instrumenten der Steigerung des Anteils von EE-Wärme. In: Öko-Institut et al., Projekt im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums.

Klinski, S. und Bürger, V. (2013): Bonus-Malus-Modelle zur energetischen Gebäudesanierung aus verfassungsrechtlicher Sicht. Fachgutachten im Rahmen des Projektes "Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich". Berlin.

Klinski, S.; Bürger V. et al. (2012): Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, FKZ 3711 18 103. Berlin, Freiburg, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Öko-Institut.

KOM (2003) 309: „Erfahrungen mit der Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen“, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel 2.6.2003.

KOM (2007) 380: „Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über vom Normalsatz abweichende Mehrwertsteuersätze“.

LBL – Lawrence Berkeley National Laboratory (2012): Colorado’s SmartRegs: Minimum Performance Standards for Residential Rental Housing. Boulder, http://eaei.lbl.gov/sites/all/files/mi-policybrief-3-16-2012_0.pdf (Zugriff 09.01.2014).

Leschus, Leon. 2014. „Ölpreis im freien Fall.“ Wirtschaftsdienst 94 (11): 839–40. doi:10.1007/s10273-014-1756-9.

Loga, T. et al. (2009): DATAMINE: Collecting Data from Energy Certification to Monitor Performance Indicators for New and Existing Buildings – FINAL REPORT –, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Loga, T. et al. (2004): Transparente Heizkostenabrechnung und Energieeffizienzlabel, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Matthes et al. (2009): „Politiksznarien für den Klimaschutz V –auf dem Weg zum Strukturwandel Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030“, Hrsg. Umweltbundesamt.

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) (2012): Gut beraten sanieren. Leitfaden für den Aufbau regionaler Netzwerke. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.

Neme, C.; Gottstein, V et al. (2011): Residential Efficiency Retrofits: A Roadmap for the Future, Energy Futures Group, Regulatory Assistance Project, Vermont Energy Investment Corporation.

Pehnt, M. und Mellwig, P. (2011): Fiskalische Instrumente der Sanierungsförderung: Ausgestaltungsvorschlag für steuerliche Maßnahmen und Aufstockung der Förderung. Kurzprojekt im Rahmen des Begleitkreis Energiekonzept des Bundesumweltministeriums. Berlin, ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg.

Pehnt, M., Mellwig, P. et al. (2012): Strategie für eine wirkungsvolle Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, Diskussionsschrift. Berlin, Heidelberg.

Schüle, Ralf; Bierwirth, Anja; Madry, Thomas (Wuppertal Institut) (2011): Zukunft der Energieberatung in Deutschland. Im Auftrag der Wüstenrot Stiftung.

Stadt Boulder (2013): Smartregs Prescriptive Pathway Checklist.

<https://www-static.bouldercolorado.gov/docs/prescriptive-path-checklist-1-201305231559.pdf>,

(Zugriff 10.01.2013).

Suna, D.; Haas, R. et al. (2011): Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien bei Endverbrauchern - Internationale Beispiele von Städten und Stadtwerken. Wien, TU Wien, Institute for Sustainability, BZL Kommunikation und Projektssteuerung GmbH.

Thöne et. al. (2014): Dr. Michael Thöne in „Ökologische Innovationspolitik – Mehr Ressourceneffizienz und Klimaschutz durch nachhaltige stoffliche Nutzungen von Biomasse“, Hrsg. Umweltbundesamt.

Thomas, S.; Schäfer-Sparenberg, C.; Tholen, L.; Dinges, K; Hermelink, A.; John, A.; Müller, A. (2014b): Wirkungsanalyse bestehender Klimaschutzmaßnahmen und-programme sowie Identifizierung möglicher weiterer Maßnahmen eines Energie- und Klimaschutzprogrammes der Bundesregierung – wichtige Projektergebnisse. (FKZ 3711 41 118). Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Wuppertal Institut, Ecofys, Wuppertal, Berlin. Noch nicht veröffentlicht.

VdZ (2013): VdZ, Forum für Energieeffizienz in der Gebäudetechnik e.V.: Bündnis Energieausweis, Berlin.

Waterson, E. (2005): How can whole house fiscal measures encourage consumers to improve the energy efficiency of their homes? 2005 Summer Study Proceedings, Frankreich.

Wikipedia (2014): Bonus-Malus-Regelung, Wikipedia. Zugriff Mai 2014.

Wohnbauförderung Vorarlberg (2014): Wohnhaussanierungsrichtlinie 2014, Vorarlberg.

9 Anhang

9.1 Politische Instrumente für den Gebäudebestand

Tabelle 9-1: Politische Instrumente für den Gebäudebestand³³

Instrument	Wirkungsweise	Zielgruppe	Adressierte Hemmnisse	Weiterentwicklungsbedarf	Wechselwirkungen mit Sanierungsfahrplan
Energieeinsparungsgesetz (EnEG), insb. Energieeinsparverordnung (EnEV)	Ordnungspolitisches Instrument	Eigentümer (Eigennutzer und Vermieter) Handwerker Architekten Planer Berater	Fehlende Präferenzen und Motivation Informationsdefizite	Komplexität insb. bezüglich Wohngebäude Zusammenführung EnEV/EEWärmeG Abbildung zukünftiger Gebäudekonzepte Wirkung bzgl. Gebäudebestand Abbau des Vollzugsdefizits Eindeutige juristische Klarstellung der Kompatibilität mit dem Ansatz der Kostenoptimalität gemäß EU Gebäuderichtlinie. Weiterentwicklung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs zur Abbildung des Niedrigstenergiestandards	Schafft langfristige Perspektive durch Ankündigung zukünftiger Gebäude- und Komponentenstandards (z. B. Absenkung QP; Bauteilanforderungen; etc.) Grundlage für das Gebäudebewertungssystem des gSFP, d.h. zulässige Grenzwerte zur Erfüllung der ordnungspolitischen Anforderungen Grundlage der Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Energiebedarfswerte
Heizkostenverordnung	Ordnungspolitisches Instrument	Mieter Wohnungseigentümer (Vermietung und Wohneigentümergemeinschaften)	Informationshemmnisse	Abbau weiterer Informationshemmnisse durch eine stärker verbraucherfreundliche und verständliche Gestaltung der Heizkostenabrechnung ³⁴	(Geringfügige) Wechselwirkung mit dem gSFP durch Anreize zur Senkung der Betriebskosten Ggf. Motivationswirkung zur Erstellung eines gSFP
EEWärmeG und Marktanreizprogramm	Ordnungspolitisches Instrument flankiert durch nichtsteuerliche Anreize des Staates	(Wohnungs-) Eigentümer (Eigennutzer und Vermieter) Handwerker	Einstellungen, Ängste, Präferenzen, Motivation Informationsdefizite Finanzierungshemmnisse	Verzahnung EnEV/EEWärmeG Wirkung auf Gebäudebestand erhöhen Kampagne zur Inanspruchnahme des MAP Abbau des Vollzugsdefizits	Grundlage für das Gebäudebewertungssystem des gSFP, d.h. zulässige Grenzwerte zur Erfüllung der ordnungspolitischen Anforderungen Anreizwirkung zur Modernisierung der

³³ Weiterentwickelt in Anlehnung an „Wirkungsanalyse bestehender Klimaschutzmaßnahmen und -programme sowie Identifizierung möglicher weiterer Maßnahmen eines Energie- und Klimaschutzprogramms der Bundesregierung – AP1.2 Analyse der Ursachen von Wirksamkeitsdefiziten im Maßnahmenbereich: energetische Gebäudesanierung (FKZ 3711 41 118)

³⁴ FKZ 3712 18 102 „Rechtliche Hemmnisse für den Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden – Transparente und verständliche Heizkostenabrechnung.“

Instrument	Wirkungsweise	Zielgruppe	Adressierte Hemmnisse	Weiterentwicklungsbedarf	Wechselwirkungen mit Sanierungsfahrplan
		Architekten Planer Berater	nisse		Haustechnik durch „zukunftscompatible“ Haustechnik, die idealerweise in Erstellung einer Sanierungsstrategie eingeordnet sein sollte Berücksichtigung in Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Maßnahmenempfehlung des gSFP
CO ₂ - Gebäudesanierungsprogr amm (bzw. KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“)	Nichtsteuerliche Anreize des Staates (Förderung/ Zuschuss/ zungünstiger Kredit)	Wohneigentümer Vermietung Handwerker Architekten Planer Berater	Administrative Hemmnisse Finanzierungshemmnisse Informationshemmnisse	Erleichterung des Zugangs zu Fördermitteln (Abbau administrativer Hemmnisse) Anpassung im Hinblick auf Maßnahmen, die in mehreren Schritten als geplante Abfolge umgesetzt werden Verstärkte Verbreitung des Programms und des Inhalts Verstärkte Anreize in Richtung zielgerichteter Sanierungen und Warmmietenneutralität	Wesentlicher Baustein zur Senkung der Finanzierungshemmnisse und somit bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des gSFP. Anreiz von zielkompatiblen Komponenten auch bei schrittweisen Sanierungen Bei Änderungen der Förderbedingungen sollte dem Grundsatz der Kontinuität der Programmlogik sowie des Fördervolumens Rechnung getragen werden, um die langfristige Perspektive des gSFP zu stützen. Integration des gSFP in die Förderlandschaft sowie in die Beratungsansätze anderer KfW- Programme
BAFA Vor-Ort Beratung sowie weitere Angebote der lokalen und stationären Energieberatung	Nichtsteuerliche Anreize des Staates (Förderung/ Zuschuss)	Wohneigentümer Vermietung, Architekten, Planer und Berater	Informationsdefizite Finanzierungshemmnisse	Weiterentwicklung der Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsarbeit Weiterentwicklung in Richtung gestufter Sanierungen und kontinuierlicher Begleitung	Integration des gSFP in die Beratungslandschaft und in die Vor-Ort Beratung sowie in zukünftige Förderprogramme
Europäische Effizienzrichtlinie	Ordnungspolitisches Instrument mit mittelbarer	Mittelbare Rechtswirkung auf Wohneigentümer	Grundlage zur Beseitigung von Informationsdefiziten	kein unmittelbarer Weiterentwicklungsbedarf Die Verordnungsermächtigung steht einer	Die Effizienzrichtlinie schreibt ebenfalls die Erstellung nationaler Fahrpläne für die Gebäudesanierung vor.

Instrument	Wirkungsweise	Zielgruppe	Adressierte Hemmnisse	Weiterentwicklungsbedarf	Wechselwirkungen mit Sanierungsfahrplan
	Rechtswirkung auf Bürger und unmittelbarer Wirkung auf Gebäude der „Zentralregierung“.	(Eigennutzer und Vermieter), Handwerker, Architekten, Planer und Berater	sowie fehlender Präferenz und Motivation	Implementierung des gSFP nicht entgegen	Für „Gebäude der Zentralregierung“ sieht sie eine 3%ige Sanierungsrate vor, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist.
Mietrecht	Modernisierungsumlage, Mietspiegel, Mietpreisbremse	Vermieter, Mieter	###bitte ergänzen		

9.2 Exkurs: Variante Sanierungspflicht als Voraussetzung für Vermietbarkeit in Boulder

Dabei ist die Höhe der Punkte so bemessen, dass sie den Gebäudeeigentümer in Richtung der Durchführung der Maßnahmen mit der höchsten Kosteneffizienz leiten (Tabelle 9-2).

Spezielle historische Gebäude werden durch modifizierte Punktwerte berücksichtigt, besonders innovative Energiesparmaßnahmen sowie etwaige Verlängerungen der Einhaltungfrist können vom zuständigen Vertreter der Stadtverwaltung gesondert berücksichtigt werden. Durchgeführt wird die Bewertung von offiziell anerkannten Gebäudeinspektoren. Der Bewertungsbogen ist mit drei Seiten knapp gehalten und steht den Hausbesitzern als Orientierungshilfe frei zur Verfügung, sie können so abwägen, welche Modernisierungsmaßnahmen am besten geeignet sind um die geforderten 100 Mindestpunkte für die Einhaltung der SmartRegs zu erreichen (Stadt Boulder 2013e). Die Hausbesitzer werden im Modernisierungsprozess durch das staatlich geförderte EnergySmart Program und darauf aufbauend durch den städtischen EnergySmart Service unterstützt, der persönliche Beratungsleistungen durch Energieberater sowie finanzielle Unterstützung anbietet. Der städtische Service wird anteilig aus den Einnahmen einer 2006 eingeführten Klimasteuer finanziert, die eine Abgabe von 0,03 bis 0,49 US Cent pro kWh verbrauchten Stroms in Boulder umfasst.

Das Ziel von 1000 inspizierten Einheiten, von denen 500 die Pflichtbestimmungen bereits erfüllen, konnte im ersten Jahr schnell erreicht werden: 1.317 Gebäude wurden inspiziert, 925 (69 %) erfüllten die energetischen Mindeststandards der SmartRegs. Die Hausbesitzer gaben im Schnitt ohne staatliche Rabatte und Fördermittel knapp 2.200 US \$ (1.600 €) für die Modernisierungsmaßnahmen aus. Neben einem insgesamt hohen Anteil an Eigeninvestitionen, zeigte sich, dass ein Großteil der Hausbesitzer über die Anforderungen hinaus in die Energieeffizienz ihrer Gebäude investierten – 69 % der gesamten Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen von 1,2 Mio. US-\$ (880.000 €) wurden für Gebäude ausgegeben, die die Anforderungen bereits erfüllten (LBL 2012).

Tabelle 9-2: Zusammenfassung des Punktesystems der *Prescriptive Pathway Checklist* (Auswahl, eigene Darstellung nach Stadt Boulder 2013d).

Gebäudeteil	Bauteil/ Parameter		Maximalpunktzahl (bei einem Anteil von 100% des Bauteils mit dem angegebenen Messwert)
Gebäudehülle	Wände	Je nach Isolation bis zu 26 Punkte	26
	Fenster	Je nach U-Wert bis zu 14 Punkte	14
	Luftdurchlässigkeit gesamt	Je nach Wert	7
	Decken	Je nach Isolation	27
	Böden/ Fundamente	Je nach Isolation	15
Wärmeversorgungsanlagen	Heizung	Elektrisch, Öl- oder Luftwärmepumpe	0
		Gasheizung, je nach Effizienz	19
		Sole-Wärmepumpe (COP 3,3)	29
		Sole-Wärmepumpe (JAZ 4,8)	43
	Kühlung	Je nach Seasonal Energy Efficiency Ratio	8
	Warmwasser	Elektrisch, Öl oder Luftwärmepumpe	0
		Gas je nach Energieeffizienz	6
Wärmever- teilsystem/ Lüftung	Volumenverluste bei Luftheizungssystemen	Je nach Höhe der Verluste	17

	Leitungen (Wasser und Warmluft)	Je nach Isolation	7
	Gesamt-Lüftungssystem zur Kühlung	Sonderpunkte, falls eingebaut (effiziente Kühlung)	2
Sonstige Gebäudetechnik	Effiziente Beleuchtung (Beleuchtungsschächte u.ä.)	0 %	0
		100 %	7
	Kühlschränke	750 kWh/a	0
		≤ 350 kWh/a	4
EE-Anlagen	Solarthermie	Punkte pro 20 sq ft. Kollektorfläche	8
	Photovoltaik (70 weitere Punkte erforderlich)	Punkte pro kWp	44
Information der Mieter	Echtzeit-Energieverbrauchs-Monitoring in der Wohnung	Sonderpunkte	1
	Programmierbare Thermostatventile	Sonderpunkte	1
	Bereitstellung einer Bedienungs-Trainingsanleitung	Sonderpunkte	1
	Mieter nimmt an Energiespar-Seminar teil	Sonderpunkte	1
Innovative Zusatzmaßnahmen	Bürstenloser Gleichstrommotor in der Lüftungsanlage	Sonderpunkte	3
	Passives Solar-Design des Gebäudes	Sonderpunkte	Nach Ermessen, Anerkennung durch die Stadtverwaltung
	CO ₂ -Kompensation, wenn keine techn. Maßnahmen möglich	Sonderpunkte	Nach Ermessen, Anerkennung durch die Stadtverwaltung