

BAND 33

Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung

Ein Policy Paper von **Swantje Küchler** und **Uwe Nestle**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR ÖKOLOGIE
BAND 33**

Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung

Ein Policy Paper von Swantje Kuchler und Uwe Nestle

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

In Zusammenarbeit mit UnternehmensGrün

Die Autorin und der Autor

Swantje Küchler ist Leiterin Energiepolitik, Uwe Nestle Mitglied des Vorstands bei Green Budget Germany (GBG) • Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.
Schwedestraße 15a · D-13357 Berlin · Fon / Fax +49-30-7623991-30 / -59-foes@foes.de-www.foes.de



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung

Ein Policy Paper von Swantje Küchler und Uwe Nestle

Band 33 der Schriftenreihe Ökologie

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2013

In Zusammenarbeit mit UnternehmensGrün

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: Lokay Druck, Reinheim

Titelbild: © Ingo Bartussek - Fotolia.com

ISBN 978-3-86928-112-4

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
1 Energetische Gebäudesanierung als Schutz gegen steigende Heizkosten	9
2 Finanzierungslücke der energetischen Gebäudesanierung	13
3 Vom EEG lernen: Stabile Finanzierung unabhängig vom Staatshaushalt	15
4 Vorschlag für ein Prämienmodell für die energetische Gebäudesanierung	16
5 Hohes Fördervolumen bei geringem Preiseffekt	18
6 Soziale Ausgestaltung der Zahlungspflicht	20
Literatur und Quellen	23

VORWORT

Die energetische Gebäudemodernisierung ist ein entscheidender Faktor im Kampf gegen den Klimawandel und für die Energiewende in Deutschland. Gebäude sind für 40 Prozent des Endenergieverbrauchs und für 20 Prozent der CO₂-Emissionen verantwortlich. Die energetische Ertüchtigung von Gebäuden trägt maßgeblich zur Steigerung der Energieeffizienz bei. Dennoch kommt sie nicht recht voran. Das liegt wesentlich an fehlender Investitionssicherheit. Bisherige Instrumentarien und Vorschläge – von den KfW- und MAP-Programmen über den Energie- und Klimafonds bis zur steuerlichen Abschreibung – können Investitionssicherheit vor allem aufgrund der instabilen Finanzierungsgrundlage nicht in ausreichendem Maße gewährleisten. Die Bundesrepublik braucht, wenn sie die Energiewende auch im Gebäudebereich ernst nehmen will, ein neues Instrument zur verlässlichen Finanzierung.

Zur Überwindung des energetischen Sanierungsstaus wird in diesem Papier eine haushaltsunabhängige Lösung durch ein Prämienmodell vorgestellt, das einen stetigen Investitionsfluss bewirkt und beste Planungssicherheit für Investoren bietet. Das Prämienmodell ist ein Umlagesystem, mit dem Investitionen in Effizienz oder erneuerbare Wärme durch Zuschüsse oder längerfristige Vergütungen gefördert werden. Dieses Modell übernimmt die Vorteile des EEG und hat zugleich aus den Fehlern gelernt.

Das vorliegende Papier ist eine weiterentwickelte Fassung der Studie «Neue Finanzierungsmodelle für einen klimaneutralen Gebäudebestand», die das FÖS im vergangenen Jahr im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung erstellt hat und die im Sommer 2012 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Wir haben uns seither intensiv mit Medienvertreter/innen, Politiker/innen, Umweltverbänden und Wirtschaftsvertreter/innen ausgetauscht. Es gab Diskussionen um verschiedene Modelle der haushaltsunabhängigen Finanzierung, die zu einem tieferen Verständnis der Wirkungen geführt und das Modell qualifiziert haben.

Die neue Fassung ist das Ergebnis der gemeinsamen Überlegungen von FÖS, Heinrich-Böll-Stiftung und UnternehmensGrün e.V., dem Bundesverband der grünen Wirtschaft. UnternehmensGrün hatte im vergangenen Jahr ebenfalls ein Modell für eine haushaltsunabhängige Umlage vorgestellt, das dem Prämienmodell sehr ähnlich ist: eine Umlage auf fossile Brennstoffe, die mit geringen Preiseffekten eine große Wirkung erzielt. Ein Förderinstrumentarium, das an die bestehende KfW-Förderung anschließt und daher schnell umsetzbar ist.

FÖS und Heinrich-Böll-Stiftung haben von UnternehmensGrün den Vorschlag übernommen, dass die Umlage auf fossile Brennstoffe, die bei den Importeuren bzw. Großhändlern von Erdgas und Heizöl erhoben wird, zunächst von den Vermietern getragen wird. Auf die Mieter soll sie erst nach erfolgreicher Sanierung des

Gebäudes übergehen - wenn die Vermieterin bzw. der Vermieter einen entsprechenden Nachweis erbracht hat und die Umlage aufgrund der erfolgten Modernisierung stark gesunken bzw. ganz entfallen ist (bei Umstellung auf regenerative Wärme). Somit kombiniert das von uns gemeinsam vorgeschlagene Modell alle Vorteile einer haushaltsunabhängigen Finanzierung und minimiert die Nachteile: Das neue Prämiensmodell schafft Investitionssicherheit, bietet wirkungsvolle Anreize für Innovation und Beschäftigung, sorgt für zusätzliche Mittel und garantiert Verursachergerechtigkeit. Es baut auf bestehende Systeme auf und ist daher sofort umsetzbar. Gleichzeitig bietet es viele Anknüpfungspunkte für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Förderlandschaft. Das Prämiensmodell ist außerdem anschlussfähig an weitere existierende Reformvorschläge. Wir werben daher um eine breite gesellschaftliche Unterstützung und möchten es insbesondere allen Abgeordneten des 18. Deutschen Bundestages ans Herz legen.

Berlin, im September 2013

Sabine Drewes
*Referentin für Kommunalpolitik und
Stadtentwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung*

Gottfried Härle
Vorstand UnternehmensGrün

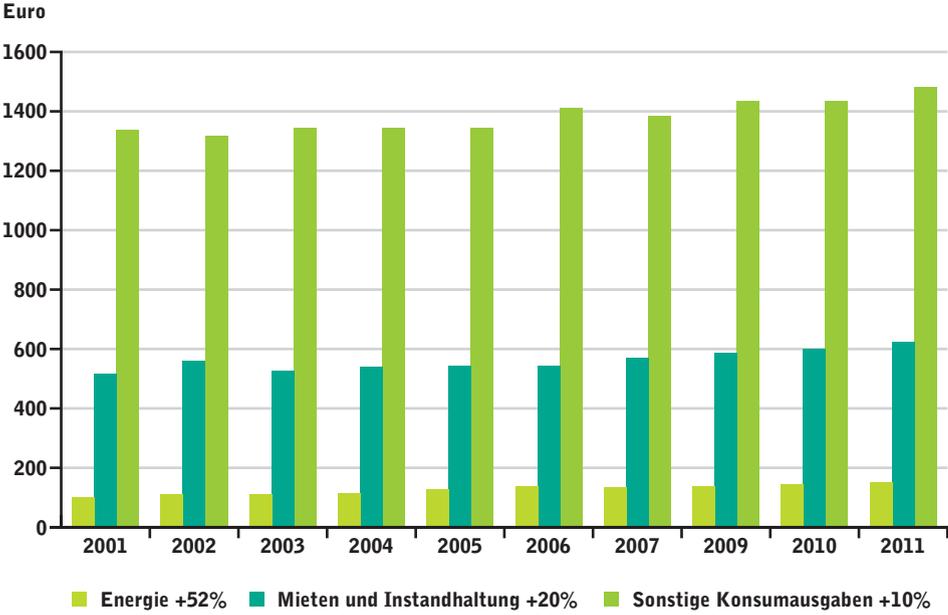
1 Energetische Gebäudesanierung als Schutz gegen steigende Heizkosten

Bis zum Jahr 2050 soll ein «nahezu klimaneutraler Gebäudebestand» erreicht werden – dieses Ziel hat die Bundesregierung in ihrem Energiekonzept formuliert und verdeutlicht, dass die Anzahl und die Tiefe der durchgeführten Sanierungen dafür stark steigen müssen. Dies dient nicht nur dem Klimaschutz, sondern ist auch eine Absicherung gegen langfristig steigende Preise für Öl und Gas. Hinzu kommen die positiven Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte, die durch die verstärkte Sanierungsaktivität vor allem im Mittelstand und bei Handwerksbetrieben entstehen.

Bereits heute gelten Energiekosten neben der Grundmiete und den allgemeinen Betriebskosten als sogenannte «Dritte Miete». Die durchschnittlichen Ausgaben privater Haushalte für Energie¹ sind seit 2001 um mehr als die Hälfte (ca. 50 Euro) gestiegen und machten im Jahr 2011 einen Anteil von rund 6,5 Prozent an den privaten Konsumausgaben aus (siehe Abbildung 1). Die durchschnittlichen Gesamtausgaben privater Haushalte für Energie von monatlich rund 148 Euro in 2011 setzen sich zusammen aus den Faktoren Raumwärme und Warmwasser (ca. 56 Prozent), Prozesswärme (Kochen, ca. 16 Prozent) und Licht/Sonstige (ca. 28 Prozent).² Diese Entwicklung lässt sich vor allem auf die Preisanstiege bei fossilen Brennstoffen zurückführen: Die Preise für Gas sind zwischen 2003 und 2012 um knapp die Hälfte (46 Prozent) gestiegen, während der Anstieg bei flüssigen Brennstoffen³ fast dreimal so hoch war (143 Prozent, siehe Abbildung 2)⁴. Insgesamt wird deutlich, dass der Kostenanstieg bei den Konsumausgaben für Energie durch verbesserte Energieeffizienz und Energieeinsparungen teilweise abgefangen werden konnte.

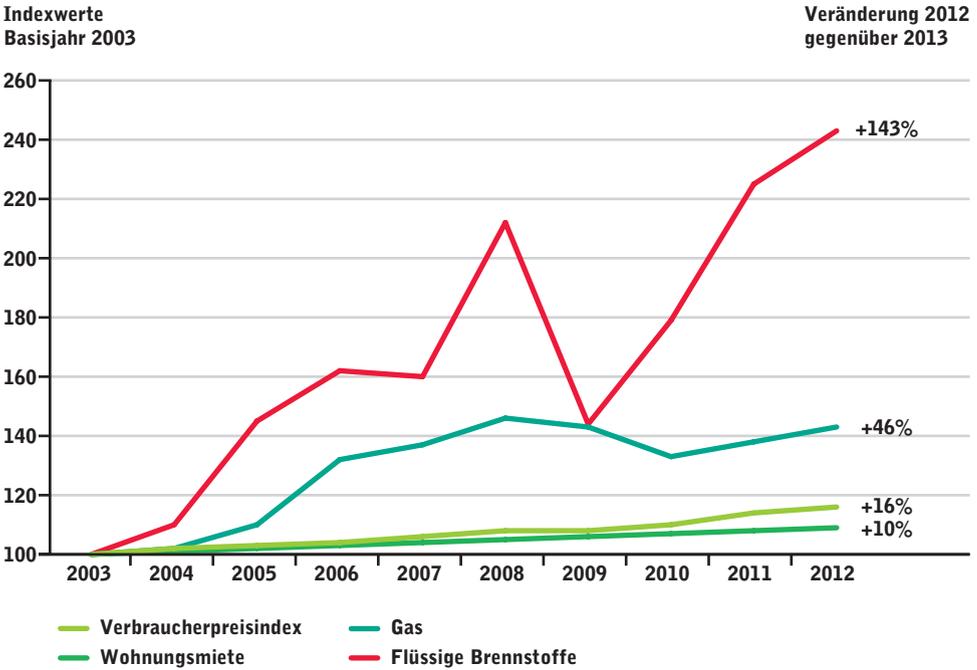
- 1 Gemeint sind die Energiekosten als Teilkosten der Wohnungskosten (Heizung, Warmwasser und Strom) ohne Ausgaben für Mobilität bzw. Kraftstoffe.
- 2 Die Anteile wurden den «Energiedaten» des BMWi entnommen. Die dort angegebene Gesamtsumme von 131 Euro liegt allerdings etwas unter den Angaben des Statistischen Bundesamts, da Energieausgaben pro Haushalt angegeben werden (beim Statistischen Bundesamt sind hingegen Durchschnittshaushalte repräsentiert).
- 3 Für die Raumwärmeerzeugung wurde im Jahr 2010 Gas mit 43% am häufigsten verwendet, an zweiter Stelle kommt Öl mit 26%. Weitere Wärmequellen sind erneuerbare Energien, Fernwärme, Strom und Kohle (Energycomment 2013).
- 4 Dabei ist der Preisabfall nach 2008 auf die Wirtschaftskrise, der erneute Anstieg ab 2012 auf die Überwindung der Rezession zurückzuführen (Weyerstrass/Jaenicke 2009).

Abbildung 1: Anteil der Energie- und Mietkosten an den Konsumausgaben privater Haushalte 2001-2011, in Euro pro Monat



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Konsumausgaben privater Haushalte

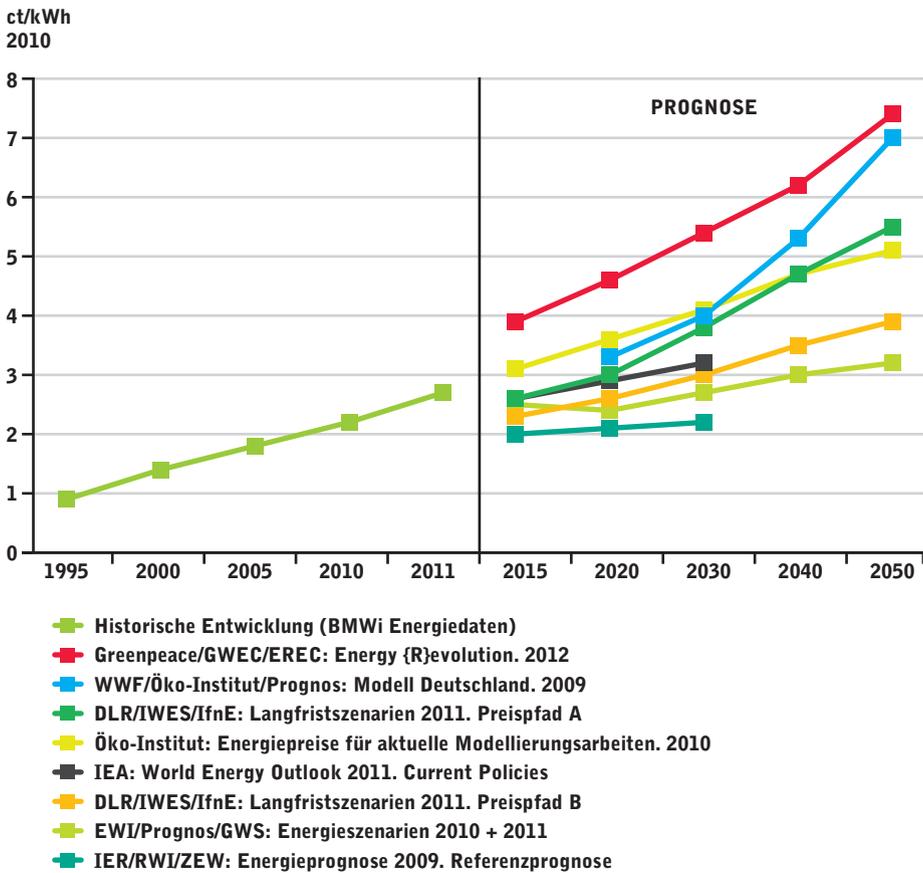
Abbildung 2: Verbraucherpreisindex (2003=100), Brennstoffe und Mieten 2003-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, Verbraucherpreisindex

Die klaren Tendenzen vorliegender Prognosen weisen auf weitere deutliche Kostensteigerungen bei fossilen Energieträgern hin. Abbildung 3 stellt exemplarisch unterschiedliche Szenarien für die Preisentwicklungen bei Erdgasimporten gegenüber.

Abbildung 3: Historische Daten und zukünftige Preisentwicklung Erdgas



* Umrechnungsfaktoren: Dollar/Euro = 0,77 ; Inflation: 2%/a

Quelle : Agentur für Erneuerbare Energien 2012

Aus den folgenden verschiedenen Gründen lassen sich die Hochpreisszenarien als eher wahrscheinlich einordnen:

- Die Preissteigerungen fossiler Energieträger in der Vergangenheit z.B. bei Rohöl⁵ bestätigen bereits den langfristig steigenden Trend. Während sich die Ölpreise aufgrund von Exportboykotten, Kriegen, Wirtschaftskrisen, Produktionssteigerungen und Technologieverbesserungen lange Zeit von anfangs \$3/bbl auf

⁵ Ölpreise gelten als ausschlaggebend für die Preisentwicklung der anderen fossilen Brennstoffe (IEA 2012a, IER et al. 2010).

zwischen \$10–40/bbl einpendelten, ist seit 2002 eine kontinuierliche, rapide Steigerung festzustellen, die nicht mehr umkehrbar sein dürfte (Juli 2008: 140 \$/bbl) (Weyerstrass/Jaenicke 2009).

- Umstritten ist, wie hoch die verfügbaren Reserven fossiler Brennstoffe sind. Der World Energy Outlook (IEA 2012a:) sowie die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR 2012: 32) geben an, dass die Reserven weltweit gewachsen sind und die Energieversorgung für die nächsten Jahrzehnte gesichert sei. In deren vorliegenden Berechnungen sind auch unkonventionelle Fördermethoden wie Fracking berücksichtigt. Die BGR (2012) geht allerdings von sehr optimistischen Einschätzungen der weltweiten Vorkommnisse von Schiefergas und Schieferöl aus. Zudem werden sich die Preise durch die hohen Umwelt- und Förderkosten voraussichtlich ebenfalls erhöhen (Tollefson 2013, Energycomment 2013).
- Prinzipiell unkalkulierbar gelten darüber hinaus technische, politische oder natürliche Risiken in den Lieferantenstaaten. Durch die große Abhängigkeit von letztlich sechs Staaten, die zukünftig noch größere Mengen an Öl fördern können, werden starke Preissteigerungen wahrscheinlicher, falls unvorhergesehene Ereignisse eintreten (Energycomment 2013).

Selbst wenn einzelne Argumente und Zusammenhänge unterschiedlich bewertet werden können, werden Verbraucher zukünftig mit höheren Heizkosten rechnen müssen. Vor allem Bewohner älterer Häuser, erbaut vor der ersten Wärmeschutzverordnung 1977, sind von den hohen Preisen stark betroffen. Umso wichtiger sind signifikante Fortschritte bei der energetischen Sanierung dieser Häuser: Nur eine Steigerung der Energieeffizienz kann die steigenden Energiekosten langfristig abfangen.

2 Finanzierungslücke der energetischen Gebäudesanierung

Ein Großteil der erforderlichen energetischen Gebäudemodernisierungen rentiert sich mittel- bis langfristig allein durch die eingesparten Energiekosten. Doch insbesondere bei den notwendigen Tiefensanierungen sind die Anfangsinvestitionen hoch und die Amortisationszeiträume lang, so dass zusätzliche Fördermittel notwendig sind. Mit zinsvergünstigten Darlehen und Zuschüssen steuert die Bundesregierung heute bereits rund 1,8 Mrd. Euro pro Jahr im Rahmen von KfW-Programmen zur energetischen Gebäudesanierung bei.

Dieses Volumen reicht zur Einhaltung der Energiesparziele jedoch nicht aus. Heute liegt die energetische Sanierungsquote bei knapp einem Prozent pro Jahr, müsste zur Zielerreichung aber mindestens verdoppelt werden. Um eine solche Steigerung zu erreichen bedarf es wirkungsvoller, neuer Impulse. Diese müssen nicht nur kurzfristig Geld, sondern vor allem Investitionssicherheit bieten. Um die Größenordnung zu nennen: Bei den notwendigen Investitionen besteht eine Finanzierungslücke von jährlich 5 Mrd. Euro zwischen energiebedingten Sanierungskosten und den zu erwartenden Energiekosteneinsparungen; sie wächst bis zum Jahr 2020 auf knapp 10 Mrd. Euro (Prognos 2012). Es gibt also einen dringenden Bedarf für eine verstärkte, stabile Finanzierung.

Dabei schafft eine solche Finanzierung nicht nur die nötigen Impulse für Effizienzverbesserungen, sondern bewirkt insgesamt volkswirtschaftliche Vorteile durch neue Geschäftsfelder und zusätzliche Arbeitsplätze, Unabhängigkeit von der Preisentwicklung fossiler Brennstoffe und insgesamt mehr Wettbewerbsfähigkeit für den Standort Deutschland. Dazu zählen zunächst die eingesparten Energiekosten und die zunehmende Unabhängigkeit von fossilen Energieimporten. Hinzu kommen die positiven Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte. Nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang auch der Beitrag zum Klimaschutz zu nennen, der durch Gebäude-sanierungen kosteneffizient erreicht wird.

- Positive Wachstumseffekte durch die verstärkte Sanierungsaktivität entstehen vor allem im Mittelstand und bei Handwerksbetrieben. Allein der Effekt der KfW-Programme zum «Energieeffizient Bauen» und «Energieeffizient Sanieren» auf die Bruttowertschöpfung wird auf rund 10 Mrd. Euro geschätzt (Prognos 2013)
- Eine gute Auftragslage wirkt sich auch direkt positiv auf den Arbeitsmarkt und damit auch auf den Staatshaushalt aus. Allein die KfW-Programme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren haben mit einem Zusagevolumen von 6,6 Mrd. Euro über 253.000 Arbeitsplätze gefördert und Investitionen in Höhe von 18,6 Mrd. Euro ausgelöst (FZ Jülich 2012). Dieses Investitionsvolumen wiederum

ermöglicht dem Staat Steuereinnahmen aus Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Solidaritätsbeitrag.

- In Bezug auf die Ressourcenschonung lässt sich über die realisierten Energieeinsparungen ebenfalls ein eindeutig positiver Effekt nachweisen. So ist der Primärenergieverbrauch für Raumwärme bei Altbauten von über 200 kWh/m².a durch Sanierungsmaßnahmen seit 1996 bereits um 16 Prozent auf 161 kWh/m² im Jahr 2007 gesunken (UBA 2012b).⁶
- Nicht zuletzt wirken sich die Sanierungen auch positiv auf den Immobilienwert aus. Abhängig von der Vermietungs- und Nutzungsdauer des Wohngebäudes geht man von einer Erhöhung des Wohnkomforts aus, die entsprechend steigenden Mietkosten (kalt) werden aber größtenteils durch Heizkosteneinsparungen kompensiert. Insgesamt kann langfristig so die Mietauslastung erhöht und damit Wohnungsleerstand entgegengewirkt werden. Laut einer Dena-Umfrage waren für 92 Prozent der Befragten Informationen zur energetischen Qualität des Gebäudes bei einer Mietentscheidung wichtig oder sehr wichtig (GEEA 2013; FZ Jülich 2009).

⁶ Bezugsgröße: Heizwärme Endenergie, Bedarf der Gebäude, die vor 1979 errichtet worden sind, von denen innerhalb der letzten 15 Jahre etwa ein Drittel saniert wurden.

3 Vom EEG lernen: Stabile Finanzierung unabhängig vom Staatshaushalt

Der Erfolg eines Instruments zur Förderung der energetischen Gebäudesanierung steht und fällt mit der Investitionssicherheit, die es für alle (wirtschaftlichen) Akteure liefert. Nur wenn sich Anlagen- und Dämmstoffhersteller, Handwerksbetriebe und Planungsbüros auf stabile Rahmenbedingungen verlassen können, investieren sie in die notwendige Forschung, Infrastruktur oder Weiterbildung. Das alles führt zu niedrigeren Kosten und einer besseren Qualität von hochwertigen energetischen Sanierungen. Diese Entwicklungen sind ohne mittel- bis langfristig gesicherte finanzielle Förderung nicht möglich oder kämen zu spät und zu zögerlich.

Die derzeitige Finanzierung aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) und aus dem Bundshaushalt kann eine solche Stabilität nicht bieten: Durch die niedrigen CO₂-Zertifikatspreise im Europäischen Emissionshandel fehlen im EKF die erforderlichen Mittel, und stützende Zahlungen aus dem Bundshaushalt hängen stets vom politischen Willen und den Haushaltsverhandlungen ab. Die Förderprogramme mussten in der Vergangenheit wiederholt gekürzt oder ausgesetzt werden, so dass Investoren kein Vertrauen in den mittel- bis langfristigen Bestand der Programme fassen konnten. Eine steuerliche Absetzbarkeit, die bisher an den politischen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern scheiterte, könnte wichtige Impulse für eine Steigerung der Sanierungsrate geben. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung war eine Absetzbarkeit von jeweils 10 Prozent der energetischen Sanierungskosten über 10 Jahre vorgesehen, die bei voller Wirkung nach 10 Jahren eine indirekte finanzielle Förderung von bis zu 1,5 Mrd. Euro pro Jahr bedeutet hätte. Doch auch dies würde die Finanzierungslücke nur teilweise füllen und ist kein Ersatz für zusätzliche Finanzierungsquellen.

Ein erfolgreiches Förderinstrument muss daher unabhängig sein vom Bundshaushalt und kann auch nicht Teil eines finanziell unsicher ausgestatteten Energie- und Klimafonds sein. Denn ansonsten besteht keine Sicherheit über die Höhe des Budgets über ein Haushaltsjahr hinaus. Ideal ist, wenn die absoluten jährlichen Mittel nicht strikt begrenzt sind, so dass die Mittel nicht wie bisher frühzeitig ausgeschöpft sein können und das Programm frühzeitig geändert oder gar gestoppt werden muss. Diese Anforderungen werden von einem Prämienmodell für die energetische Gebäudesanierung erfüllt.

4 Vorschlag für ein Prämienmodell für die energetische Gebäudesanierung

Mit dem Konzept eines «Prämienmodells» werden die guten Erfahrungen mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) für den Wärmebereich genutzt. Investitionen in Effizienz oder erneuerbare Wärme werden außerhalb der öffentlichen Haushalte mit Zuschüssen oder längerfristigen Vergütungen gefördert. Jeder Gebäudebesitzer, der beispielsweise seine Wohnung oder gewerblich genutzten Räume energetisch saniert, hat Anspruch auf Förderung seiner Investition. Voraussetzung für einen derartigen Investitionszuschuss ist eine energetische Sanierung des Gebäudes, die zu einer deutlichen Energieeinsparung führt. Die förderfähigen Maßnahmen können sich dabei zunächst an den heutigen Förderkonditionen der KfW-Programme bzw. des Marktanzreizprogramms für erneuerbare Wärme orientieren und ggf. weiterentwickelt werden. Auch die Verfahren zur Qualitätssicherung und zum Nachweis erzielter Effizienzverbesserungen können auf der gängigen KfW-Praxis aufbauen, bei der zugelassene Sachverständige die Angemessenheit der Maßnahmen in Übereinstimmung mit den technischen Mindestanforderungen der KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) überprüfen. Perspektivisch sollte die Effizienzverbesserung über zertifizierte, bedarfsorientierte Energieausweise nachgewiesen werden.

Tabelle 1 auf der folgenden Seite zeigt beispielhaft Zuschüsse für energetische Sanierungsmaßnahmen, die derzeit im Rahmen der KfW-Programme gewährt werden.

Die Förderungen können im Prämienmodell gezielt weiter differenziert werden, beispielsweise nach der durchgeführten Technologie oder Maßnahme, nach dem entsprechenden Gebäude (Alter, Ein- oder Mehrfamilienhaus, Bürogebäude etc.) oder auch je nach definiertem Vorranggebiet (z.B. höhere Förderung für Wohngebiete mit einkommensschwächeren Haushalten). Damit kann gezielt das gefördert werden, was von der Politik als förderwürdig eingestuft wird. Die Förderung sollte darüber hinaus degressiv ausgestaltet werden, um Anreize für frühzeitige Investitionen zu geben und förderbedingte Preissteigerungen bei Handwerkerleistungen zu vermeiden.

Das gesamte finanzielle Volumen der Förderung wird auf die Importeure bzw. Großhändler von Erdgas und Heizöl umgelegt, die sie in Form einer Umlage an ihre Kunden weitergeben können (zur sozialen Ausgestaltung der Umlage siehe Kapitel 6). So würden auch durch die Gegenfinanzierung selbst die Anreize zur beschleunigten energetischen Sanierung von Gebäuden gestärkt, da zukünftige Preisanstiege bei Heizöl oder Erdgas vorweggenommen werden.

Tabelle 1: Übersicht über KfW-Zuschüsse für energetische Sanierungsmaßnahmen (Beispiele)

Sanierungsstandard*	Max. prozentualer Zuschuss	Max. absoluter Zuschuss je Wohneinheit	Beispielmaßnahmen
KfW-Effizienzhaus 55	25%	18.750 Euro	<ul style="list-style-type: none"> - Holzpellet-, Biomasseheizung oder Wärmepumpe - Fenster mit Dreifachverglasung und Spezialrahmen - Solaranlage für Trinkwassererwärmung - Außenwanddämmung - Dachdämmung
KfW-Effizienzhaus 70	20%	15.000 Euro	<ul style="list-style-type: none"> - Gas-Brennwertheizung mit Solaranlage für Trinkwassererwärmung - Außenwanddämmung - Dachdämmung - neue Fenster mit Doppelverglasung
KfW-Effizienzhaus 85	15%	11.250 Euro	
<p>* Die KfW-Effizienzhaus-Standards orientieren sich an den Referenzgrößen «Primärenergiebedarf» und «Transmissionswärmeverlust» der EnEV Höchstwerte für Neubauten (2009). Das KfW-Effizienzhaus 100 entspricht zum Beispiel den Vorgaben der EnEV vollständig. Ein KfW-Effizienzhaus 85 verbraucht 85% der Energie eines vergleichbaren Neubaus nach EnEV, ein KfW-Effizienzhaus 55 nur 55%.</p>			

Quelle : KfW, «Energieeffizient bauen», 2013

Wer die Chancen des Prämienmodells nutzt und sein Gebäude energetisch saniert, kann diese Kosten jedoch mehr als ausgleichen: Gebäudeeigentümer und -eigentümerinnen sowie Mieter und Mieterinnen profitieren von der Investitionsförderung und den damit erzielbaren Energieeinsparungen.

Da die Finanzierung in ihrer Gesamtheit nicht begrenzt ist und über einen längeren Zeitraum gewährt werden kann, schafft das Modell ein Höchstmaß an Planungssicherheit und ist geeignet, eine neue Marktdynamik im Bereich energetischer Gebäudemodernisierung zu bewirken. Durch Anknüpfung an bestehenden Förderstrukturen (KfW-Programme, Marktanreizprogramm) kann es zeitnah umgesetzt werden. Auch die Erhebung der Umlage könnte am administrativen Verfahren der Heizstoffbesteuerung anknüpfen. Erforderlich ist eine zentrale Stelle, die die Zahlungsströme zwischen Einnahmen und Ausgaben vermittelt. Ob diese Aufgabe von einer staatlichen oder halbstaatlichen Stelle wie der KfW wahrgenommen werden könnte, ist finanzverfassungsrechtlich zu prüfen.

Insgesamt braucht das Modell nur einen relativ kurzen Vorlauf und birgt gegenüber anderen Finanzierungsmodellen den Vorteil, dass eine flächendeckende energetische Bewertung und Einstufung der Gebäude vorerst nicht notwendig ist.

5 Hohes Fördervolumen bei geringem Preiseffekt

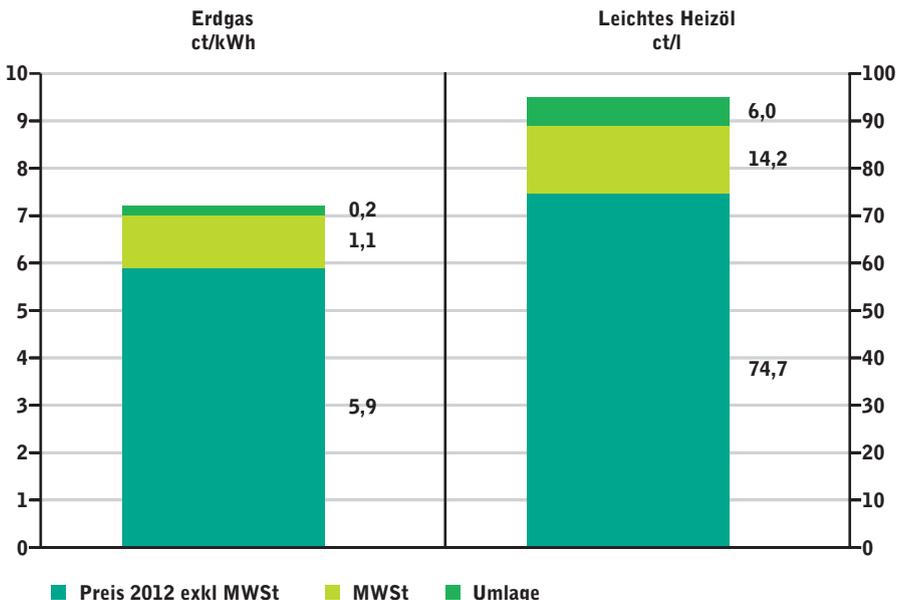
Durch die Erhebung der Umlage ist ein leichter Anstieg der Preise für Heizstoffe (Heizöl, Erdgas) Teil des Prämienmodells und direkt mit ihm verbunden. Der Preisanstieg ist jedoch gering, gemessen an den Gesamtpreisen von Heizstoffen, deren Anstieg in den letzten Jahren sowie im Vergleich zu den Steuer- und Abgabenbelastungen in anderen EU-Mitgliedsländern.

Die Höhe der Umlage hängt ähnlich wie beim EEG davon ab, wie erfolgreich das Instrument ist. Werden die festgelegten Prämien für Sanierungsmaßnahmen stark nachgefragt, steigt auch das finanzielle Fördervolumen und damit die Umlage. Es gibt aber zwei entscheidende Unterschiede zum EEG: Erstens wird ein Großteil der Förderung einmalig ausgezahlt und nicht über einen langen Zeitraum von 20 Jahren gewährt. Damit hat man keinen vergleichbaren «Kostenrucksack» und die Anpassung und Degression der Sanierungsprämien erlauben eine gute Steuerung der Nachfrage. Zweitens sind die Mehrkosten auch einer sehr guten energetischen Sanierung deutlich geringer als die Mehrkosten von Teilen der Ökostromtechnologien in den Anfangszeiten des EEG, als insbesondere die Photovoltaik noch sehr teuer war. Werden hier die Erfahrungen mit dem EEG genutzt, kann eine zu hohe Belastung der Verbraucherinnen und Verbraucher vermieden werden.

Zudem lässt sich im Wärmebereich durch vergleichsweise geringe Preisauflagen ein hohes finanzielles Volumen generieren. Abbildung 4 auf der folgenden Seite zeigt den Preiseffekt, mit dem ein finanzielles Fördervolumen von rund 2,7 Mrd. Euro umgelegt würde. Unter der Annahme, dass sich die Umlage auf die einzelnen Energieträger am CO₂-Gehalt orientieren würde, würden sich die Preise für private Haushalte um ca. drei Prozent (Erdgas) bzw. 6 Prozent (Heizöl) erhöhen.

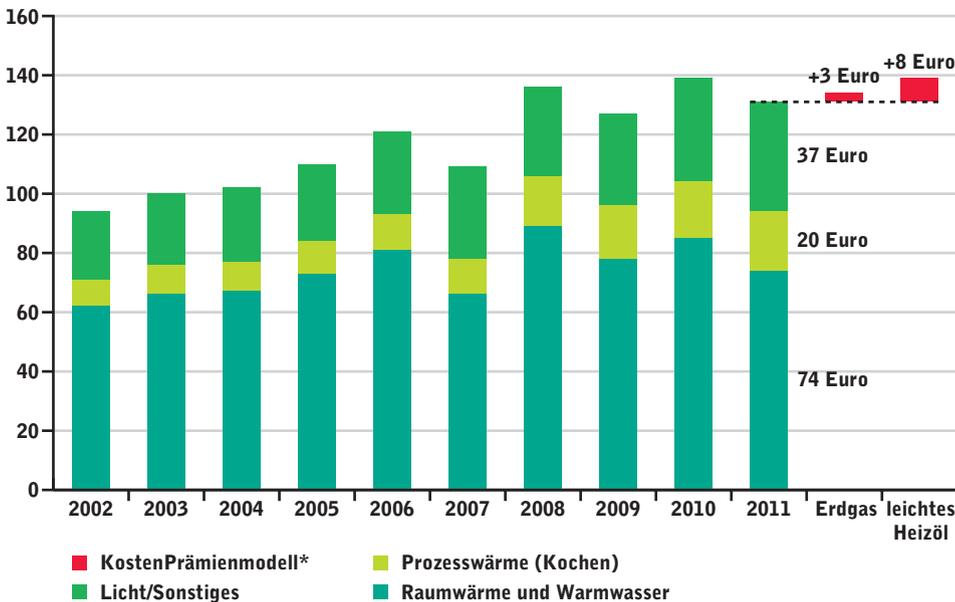
Das hat verglichen mit der Preisentwicklung bei Heizstoffen in den letzten zehn Jahren nur einen geringen Effekt auf den Endkundenpreis und die Ausgaben der Haushalte für Heizung und Warmwasser. Für einen 4-Personen-Haushalt in einer 100m²-Mietwohnung würde die Umlage von 0,24 Ct/kWh auf Erdgas einen monatlichen Beitrag von durchschnittlich 3 Euro bedeuten. Die Kosten beim klimaschädlicheren Heizöl wären mit monatlich 8 Euro (Umlage von 6 Ct/l) etwas höher (vgl. Abbildung 5 folgende Seite).

Abbildung 4: Preiseffekt des Prämienmodells bei einem Fördervolumen von 2,7 Mrd. Euro



Quelle : BMWi, Energiedaten 2013, eigene Berechnungen

Abbildung 5: Durchschnittliche Energiekosten privater Haushalte pro Monat (ohne Kraftstoffkosten) in den Jahren 2002-2011 und Zusatzkosten durch das Prämienmodell mit einem Fördervolumen von 2,7 Mrd. Euro/a



*für einen 4-Personen-Haushalt in einer 100m²-Wohnung mit durchschnittlichen Verbrauchswerten (lt. Techem 2010: Heizöl 16,1 l/m²/a und Erdgas 161 kWh/m²/a)

Quelle : BMWi, Energiedaten, eigene Berechnung auf Grundlage von Techem 2010

6 Soziale Ausgestaltung der Zahlungspflicht

Die sozialverträgliche Ausgestaltung der Zusatzkosten des Prämienmodells folgt drei Prinzipien:

- Die Kosten übernehmen in der Regel die Gebäudebesitzer/innen und werden so ihrer Verantwortung für die Energiewende gerecht. Gleichzeitig haben sie einen zusätzlichen ökonomischen Anreiz für Investitionen.
- Im Fall von vermieteten Immobilien ist der Mieter bzw. die Mieterin nur dann in der Zahlungspflicht, wenn der Gebäudeeigentümer einen ausreichend hohen Effizienzstandard nachweist.
- Für einkommensschwache Haushalte, bei denen die Preisaufschläge zu unverhältnismäßig hohe Belastungen führen, werden sozialpolitische Maßnahmen umgesetzt.

Die Umlagen auf Gas und Heizöl, die die Heizstoffhändler an ihre Endkunden weiterleiten, sind grundsätzlich vom Hauseigentümer zu übernehmen und können im Rahmen der Nebenkostenabrechnung nicht auf die Mieterinnen und Mieter umgelegt werden. In Fällen, in denen die Heizkosten zunächst direkt vom Mietenden getragen werden (so etwa bei Etagenheizungen) hat dieser das Recht, die Umlagen an den Haus- oder Wohnungseigentümer weiterzureichen oder ggfs. mit der Miete zu verrechnen.

Falls der Wohnungseigentümer mit Hilfe eines bedarfsorientierten Energieausweises nachweisen kann, dass das Mietobjekt bereits nach entsprechenden Kriterien energetisch saniert ist bzw. ambitionierten energetischen Standards genügt, so kann er die Heizkostenumlage an den Mieter weiterreichen. Damit erhöht sich der Sanierungsanreiz für den Gebäudeeigentümer und die -eigentümerin, während gleichzeitig der Mieter bzw. die Mieterin bis zur endgültigen Sanierung nicht von den erhöhten Energiekosten betroffen ist. Nach erfolgter Sanierung profitiert der Mieter bzw. die Mieterin von den wesentlich niedrigeren Energieverbräuchen.

Für einkommensschwache Haushalte können auch die skizzierten geringen Beträge zum Problem werden und sollten durch weitere Instrumente abgefedert werden. Bezieher von Transferleistungen wären von höheren Heizkosten nicht betroffen, da sie die Heizkosten in vollem Umfang erstattet bekommen. Eine weitere Abfederung der Zusatzkosten für einkommensschwache Haushalte könnte beispielsweise über die Wiedereinführung des Heizkostenzuschusses beim Wohngeld erfolgen. Grundsätzlich ist die soziale Abfederung von energetischen Gebäudemoderisierungen dadurch zu gewährleisten, dass unverhältnismäßig hohe Mietpreissteige-

rungen nach der Sanierung vermieden werden und auch für einkommensschwache Haushalte energetisch sanierte Wohnungen verfügbar sein müssen. Für die Schaffung bzw. den Erhalt bezahlbaren Wohnraums liegt ein Bündel von Vorschlägen vor, die von der Mietpreisbremse bei Neuvermietungen in Gebieten mit knappem Wohnraum, Änderungen bei der Modernisierungumlage bis zu einer gezielten Förderung qualitativ hochwertigen sozialen Wohnungsneubaus reichen. Diese gilt es an anderer Stelle zu diskutieren – und schließlich umzusetzen.

LITERATUR UND QUELLEN

- AEE 2012: Studienvergleich: Entwicklung der Brennstoffpreise fossiler Rohstoffe, <http://www.energie-studien.de/de/service/mediathek/grafik-dossiers-studien-im-vergleich/detailansicht/article/studienvergleich-entwicklung-der-brennstoffpreise-fossiler-rohstoffe.html>
- BGR 2012: Energiestudie 2012: Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen (DERA Rohstoffinformationen 15), Hannover, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/energie_node.html
- BMU 2011: Evaluierung des Marktanreizprogramms für erneuerbare Energien: Ergebnisse der Förderung für das Jahr 2010, Stuttgart
- Energycomment 2013: Verheizt? Heizöl im deutschen Wärmemarkt. Preisrisiken und Alternativen – Kurzstudie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Dr. Steffen Bukold
- Forschungszentrum Jülich 2009: STE Research Report 04/2009 Institut für Energieforschung Systemforschung und Technologische Entwicklung (IEF-STE), Gesamtwirtschaftliche CO₂-Vermeidungskosten der energetischen Gebäudesanierung und Kosten der Förderung für den Bundeshaushalt im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms.
- Forschungszentrum Jülich 2012: STE Research Report 07/2012 Institut für Energieforschung Systemforschung und Technologische Entwicklung (IEF-STE), Wirkungen der Förderprogramme «Energieeffizientes Bauen», «Energieeffizient Sanieren» und «Energieeffiziente Infrastruktur» der KfW auf öffentliche Haushalte: Förderjahr 2011.
- GEEA 2013: Hintergrundinformation. Energetische Gebäudesanierung in Deutschland: Status Quo und Ausblick, http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/Meldungen/2013/13-07-08_Hintergrundtext_OffenerBrief_final.pdf
- IER/RWI/ZEW 2010: Die Entwicklung der Energiemärkte bis 2030 – Energieprognose 2009
- IEA 2012a: World Energy Outlook 2012, Paris
- IEA 2012b: Golden Rules for a Golden Age of Gas – World Energy Outlook Special Report on Unconventional Gas, Paris
- IWU/ BEI 2012: Monitoring der KfW-Programme «Energieeffizient Sanieren» und «Energieeffizient Bauen» 2011
- Petron, G. et al. (i.E.): Hydrocarbon emissions characterization in the Colorado Front Range – A pilot study
- Prognos 2013: Ermittlung der Wachstumswirkungen der KfW-Programme zum Energieeffizienten Bauen und Sanieren im Auftrag der KfW-Bankengruppe
- Techem 2010: Energiekennwerte. Hilfen für den Wohnungswirt, Ausgabe 2010
- Tollefson, J. 2013: Methane leaks erode green credentials of natural gas: Losses of up to 9% show need for broader data on US gas industry's environmental impact, in: *Nature* (493:7430), S. 12 (3. Januar 2013)
- UBA 2012a: Gesamtwirtschaftliche Effekte energie- und klimapolitischer Maßnahmen der Jahre 1995 bis 2011, Dessau-Roßlau
- UBA 2012b: Energieeffizienzdaten für den Klimaschutz, Dessau-Roßlau
- Weyerstrass, K./ Jaenicke, J. 2009: Prognose der Kraftstoffpreisentwicklung und ihrer Auswirkungen auf die Nachfrage nach Bahntransportleistungen in Österreich, in: *ZfE Zeitschrift für Energiewirtschaft*, Nr. 04/ 2009, S. 294-305



Die Gebäude in Deutschland sind für rund 40 Prozent des Endenergieverbrauchs und für 20 Prozent der CO₂-Emissionen verantwortlich. Deshalb ist die energetische Gebäudemodernisierung ein entscheidender Faktor im Kampf gegen den Klimawandel und für die Energiewende in Deutschland. Doch die Modernisierung kommt wegen fehlender Investitionssicherheit nicht recht voran. Die Bundesre-

publik braucht, wenn sie die Energiewende auch im Gebäudebereich ernst nehmen will, ein neues Instrument zur verlässlichen Finanzierung. Zur Überwindung des Sanierungsstaus wird im vorliegenden Papier eine haushaltsunabhängige Lösung durch ein Prämienmodell vorgestellt, das Planungssicherheit garantiert.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de

W

www.boell.de

ISBN 978-3-86928-112-4