



Energetische Sanierung von Wohngebäuden

Wirtschaftlichkeit vs. Klimaschutz



Energetische Sanierung von Wohngebäuden

Wirtschaftlichkeit vs. Klimaschutz

Kurzfassung

Prof. Dr. Heinz Rehkugler
Tayfun Erbil
Jan-Otto Jandl
Dr. Tobias Rombach

Auftraggeber:

Forschungsverband für Immobilien-, Hypotheken-
und Baurecht e.V., Berlin

Herausgeber:
Deutsche Immobilien-Akademie Freiburg GmbH (DIA)
Steinbeis-Institut, Center for Real Estate Studies (CRES)

Haus der Akademien
Eisenbahnstr. 56
79098 Freiburg
www.dia.de

Fragen und Rückmeldungen richten Sie bitte an folgende E-Mail-Adresse:
info@dia.de

Erscheinungsdatum:
November 2012

Layout und Druck:
Seiler + Kunz Kommunikation
www.seiler-kunz.de

Zielsetzungen und Schwerpunkte des Forschungsprojekts

Der Umfang energetischer Sanierungen von Wohngebäuden stagniert seit Jahren und bleibt mit ca. einem Prozent p.a. weit hinter dem Niveau zurück, das für das Erreichen der hoch gesteckten mittel- und langfristigen Energieeinspar- und Klimaschutzziele notwendig wäre. Gespannt wartet die Immobilienwirtschaft daher auf den Sanierungsfahrplan, den die Bundesregierung endlich in diesem Herbst vorlegen wird. Die Politik will darin bekunden, wie sie sich den weiteren Weg und die Entwicklung der energetischen Sanierung des Gebäudebestands vorstellt und mit welchen Instrumenten der Ordnungspolitik und der Förderprogramme sie dafür zu sorgen gedenkt, dass ihre Einsparziele eingehalten werden können.

In den letzten Jahren sind von verschiedenen Institutionen Hochrechnungen und Simulationen zur Erreichbarkeit der Einsparziele für den Energieverbrauch bzw. den CO₂-Ausstoß angestellt worden. Sie kommen alle zu dem Ergebnis, dass auf der Basis des Status quo bzw. des jetzigen Sanierungsumfangs und –tempos die angestrebten Zielwerte weder für das Zieljahr 2020 noch für 2050 erreicht werden können. Das gilt für den gesamten Energiehaushalt genauso wie für den isolierten Beitrag der Wohnimmobilien. Es lässt sich aber immer (mindestens) ein Szenario, also eine Annahmekombination der Entwicklung des Sanierungsumfangs, finden und beschreiben, dessen/deren Realisierung die Erreichung der gesetzten Einsparziele ermöglicht. Die Studien bestätigen die rein rechnerisch plausible Notwendigkeit, die Sanierungsquote auf wenigstens 2 % anzuheben, wenn bis zum Jahr 2050 80 % des Primärenergieverbrauchs eingespart und ein fast klimaneutraler Gebäudebestand erreicht werden soll. Diese 2 % sind auch die Zielgröße der Bundesregierung. Offen bleibt aber, ob dies realistisch ist bzw. durch welche Maßnahmen dies erreichbar wäre.

Es fällt schwer, abzuschätzen, ob es gelingen wird, die anspruchsvollen, noch über die Vorgaben der EU hinausgehenden Klimaschutz- und Energieeinsparungsziele bei der Gebäudemodernisierung, die sich die Regierung mit ihrem Energiekonzept 2010 gesetzt hat, tatsächlich zu realisieren. Mit diesem Forschungsbericht sollte daher ein dreifaches Ziel erreicht werden.

(1) Das energiepolitische Konzept der Regierung setzt dominant auf die Prinzipien der marktwirtschaftlichen Lösung und der Freiwilligkeit. Ob die Einsparziele erreicht werden können, hängt damit zu wesentlichen Teilen davon ab, ob es für die einzelnen Eigentümer und Investoren wirtschaftlich ist, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden in dem erforderlichen Umfang durchzuführen. Zur Frage der Einsparpotentiale und der Effizienz energetischer Sanierungen für Neu- wie Bestandsbauten ist schon recht viel erforscht worden. Diese Ergebnisse sind aber verstreut, in ihren Untersuchungs- und

Anwendungsbereichen sehr heterogen und divergieren vor allem stark in ihren empirischen Befunden. Das Projekt will daher hierzu – als erstem Schwerpunkt – eine Synopse leisten und in einem vergleichenden Überblick aufzeigen und kritisch beleuchten, wo – abhängig von den jeweils angesetzten Parameterausprägungen – betriebswirtschaftliche Optima der Durchführung von Energieeinsparmaßnahmen typischerweise liegen.

(2) Eine besondere Herausforderung der Abschätzung der Wirtschaftlichkeit von Energieeinsparmaßnahmen stellen die vermieteten Wohnungen dar. Denn hier hat im ersten Schritt der Vermieter die energetischen Sanierungskosten zu tragen, während der Vorteil des niedrigeren Energieverbrauchs dem Mieter zugute kommt. Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer solchen Sanierungsmaßnahme des Vermieters hängt also vorrangig davon ab, in welchem Umfang er die Sanierungskosten auf den Mieter überwälzen kann. Dies ist zum einen eine Frage der Mietgesetze. Zum anderen aber wird der Mietmarkt bestimmen, inwieweit eine Kompensation der Sanierungskosten über die Miete durchsetzbar ist. Hierzu liegen noch kaum Untersuchungen vor. Neben einer Auswertung vorliegender Analysen war daher das zweite Untersuchungsziel, durch eine eigene (kleine) empirische Untersuchung einen Überblick über dieses Überwälzungspotential zu gewinnen.

(3) Das dritte Forschungsdefizit und damit wichtige Untersuchungsziel sahen wir in der Frage, ob bzw. in welchem Umfang bei den zu erwartenden Entwicklungen und den aktuellen und geplanten staatlichen Maßnahmen die staatlichen Klimaziele erreicht werden können oder ob die Gefahr besteht, sie in großem Ausmaß zu verfehlen. Es galt also abzuschätzen, welche Verhaltensweisen vom Selbstnutzer und Vermieter zu erwarten sind und zu welchen Einspareffekten beim Verbrauch von nicht erneuerbaren Energien und der Emission von CO₂ dies voraussichtlich im Zeitablauf führen wird. Die Regierung hat sich mit ihren Grundsätzen der Steuerung über Anreize und der Anerkennung des Wirtschaftlichkeitsprinzips positioniert, wird aber, wenn die Sanierungsfortschritte zu gering ausfallen sollten, über konkrete Maßnahmen stärkerer Anreize und/oder des Zwangs reagieren müssen. Auch hierzu bedarf es einer sauberen wissenschaftlichen Analyse, welche Maßnahmen unter Beachtung der Belastung der privaten und institutionellen Immobilieneigentümer geeignet sind, die gewünschten Einsparziele zu realisieren.

Die Struktur des Forschungsberichts folgt weitgehend diesen Untersuchungszielen. Dabei werden zuerst (Kapitel 2) die relevanten Basisdaten für die Immobilienwirtschaft beschrieben, um die Situation im Status quo, die Gemeinsamkeiten der Ausgangslage bzw. mögliche Datenlücken und mögliche Differenzen in den für die Analysen und Prognosen verwendeten Daten und Parameterwerte zu identifizieren. Danach untersuchen wir in getrennten Kapiteln, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen sich energetische Sanierungen aus der Sicht des

Selbstnutzers (Kapitel 3) und aus der Sicht des Vermieters (Kapitel 4) lohnen. In Kapitel 5 soll eine Auseinandersetzung mit zahlreichen Hochrechnungen in anderen Studien erfolgen, die Szenarien entwerfen, unter welchen Voraussetzungen die von der Regierung gesteckten Einsparziele erreichbar wären. Insbesondere geht es darum, zu diskutieren, wie realistisch das Erreichen dieser definierten Bedingungen auf der Basis der jetzigen Gegebenheiten ist, welcher Sanierungserfolg in den nächsten Jahrzehnten also tatsächlich zu erwarten ist. Nach allen schon bekannten Berechnungen und Schätzungen ist zu erwarten, dass die angestrebten Einspar- und Klimaschutzziele damit nicht erreicht werden. Kapitel 6 wird einen umfassenden Strauß an Möglichkeiten der Füllung der verbleibenden Lücke zu den staatlichen Einsparzielen vorstellen und deren Wirksamkeit diskutieren. Kapitel 7 fasst die wichtigsten Ergebnisse abschließend theseartig zusammen.

Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

I. Ausgangssituation und Schwerpunkte des Berichts

1. Die weltweit zunehmende Energieknappheit und die drohende Klimaerwärmung sind weithin unbestritten. Die Frage der Energieknappheit könnte sich über den Preis an den Märkten für Öl, Gas und Strom idealtypisch von selbst regeln. Denn der Verbraucher wird vernünftigerweise in dem Umfang Maßnahmen zur Einsparung von Energie(kosten) ergreifen, wie die erzielte Einsparung den damit verbundenen finanziellen Aufwand übersteigt.
2. Ein solcher möglicher marktlicher Ausgleich ist bei weitem weniger gesichert in der Frage der Klimafolgen durch die globale Erwärmung aufgrund des hohen Ausstoßes von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂. Denn für den einzelnen Entscheidungsträger wird der direkte Zusammenhang zwischen seinem Handeln und der Veränderung der Klimaschäden nicht deutlich. Er hat auch nicht unmittelbar die Folgen seiner Handlung zu tragen.
3. Die individuellen Nachteile steigender Energiepreise und ansteigender Temperaturen haben aber bisher noch nicht in einem Umfang Aktivitäten zur Reduzierung des Energieverbrauchs und des CO₂-Ausstoßes ausgelöst, die die Probleme von sich aus beseitigten. Die bisher unbefriedigenden Sanierungsraten lassen sich als Indiz werten, dass in vielen Fällen energetische Sanierungen unterblieben, weil die Wirtschaftlichkeitsgrenze nicht erreicht wurde oder andere Hemmnisse eine Umsetzung verhindert haben. Damit sind die politischen Instanzen und Institutionen in der Verpflichtung.
4. Die EU und deren Mitgliedstaaten haben sich ehrgeizige mittel- und langfristige Ziele gesetzt, die Energieeffizienz zu erhöhen, vor allem den Verbrauch fossiler zugunsten erneuerbarer Energien zurückzufahren und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Dass hierbei der Gebäudebereich wegen seines hohen Anteils am Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß einen hohen Beitrag zur Einsparung leisten soll, ist vernünftig.
5. Das energiepolitische Konzept der Regierung setzt dominant auf die Prinzipien der marktwirtschaftlichen Lösung und der Freiwilligkeit. Ob die Einsparziele erreicht werden können, hängt damit wesentlich davon ab, ob es für die Eigentümer und Investoren wirtschaftlich ist, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden in dem erforderlichen Umfang durchzuführen. Zur Frage der Einsparpotentiale und der Effizienz energetischer Sanierungen ist schon recht viel erforscht worden. Diese Ergebnisse sind aber verstreut, in ihren Untersuchungs- und

Anwendungsbereichen sehr heterogen und divergieren vor allem stark in ihren empirischen Befunden. Dieser Bericht versteht sich hier als Meta-Studie und beleuchtet kritisch, welche energetischen Sanierungsmaßnahmen unter welchen Voraussetzungen und Annahmen wirtschaftlich sind. Aufgrund des hohen Anteils am Gesamtbestand der Gebäude konzentriert sich der Bericht auf Bestandsbauten.

6. Bei vermieteten Wohnungen ist die Abschätzung der Wirtschaftlichkeit von Energieeinsparmaßnahmen schwieriger. Denn hier trägt im ersten Schritt der Vermieter die energetischen Sanierungskosten, während der Vorteil des niedrigeren Energieverbrauchs dem Mieter zugute kommt. Die Wirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahme des Vermieters hängt daher davon ab, in welchem Umfang er die Sanierungskosten auf den Mieter überwälzen kann. Dies ist zum einen eine Frage der Mietgesetze. Zum anderen aber wird der Mietmarkt bestimmen, inwieweit eine Kompensation der Sanierungskosten über die Miete durchsetzbar ist. Hierzu liegen noch kaum Untersuchungen vor. Neben einer Auswertung vorliegender Analysen enthält der Bericht die Ergebnisse einer eigenen (kleinen) empirischen Untersuchung zum Überwälzungspotential.
7. Die Wirtschaft, Wissenschaft und Politik bewegende Frage ist, ob bei den zu erwartenden Entwicklungen und den aktuellen und geplanten staatlichen Maßnahmen die staatlichen Klimaziele erreicht werden können oder ob die Gefahr besteht, sie in großem Ausmaß zu verfehlen. Es gilt also abzuschätzen, welche Verhaltensweisen von Selbstnutzern und Vermietern zu erwarten sind und zu welchen Einspareffekten beim Verbrauch von nicht-erneuerbaren Energien und der Emission von CO₂ dies voraussichtlich führen wird. Der Bericht setzt sich kritisch mit verschiedenen Szenariomodellen zu Sanierungsfahrplänen auseinander.
8. Das Spektrum möglicher Ansätze zur Schließung einer möglichen Lücke zwischen dem Umfang an Sanierungen, der privatwirtschaftlich effizient ist und der von der Regierung angestrebt wird, ist groß. Die Regierung hat sich mit ihren Grundsätzen der Steuerung über Anreize und der Anerkennung des Wirtschaftlichkeitsprinzips positioniert. Der Bericht analysiert, welchen Beitrag staatliche Anreizprogramme (u.a. die Sonderabschreibung), die Änderung des gesetzlichen Rahmens und die Entwicklung verschiedener externer Faktoren zur Schließung dieser Lücke beitragen können.

II. Die Situation des Selbstnutzers

1. Ein rational handelnder Eigentümer einer Bestandsimmobilie, der das Haus selber nutzt und sich ausschließlich an Wirtschaftlichkeits- bzw. Rentabilitätszielen

orientiert, wird seine Entscheidung, eine energetische Sanierung vorzunehmen, davon leiten lassen, ob sich die Maßnahme lohnt, d.h. die zu erwartenden Einsparungen die Sanierungskosten übersteigen.

2. Die zahlreichen Studien zur Vorteilhaftigkeit energetischer Sanierungen kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Dies liegt vorrangig an den jeweils ausgewählten Haustypen, deren Alter und dem energetischen Zustand vor und nach der Sanierung, den damit verbundenen Sanierungskosten, den erzielbaren mengenmäßigen Einsparungen an Energie sowie der aktuellen Höhe und der erwarteten Entwicklung des Energiepreises.
3. Die Datenlage über den energetischen Zustand des deutschen Gebäudebestands ist recht unübersichtlich und uneinheitlich. Insbesondere ist der stichprobenweise erhobene Sanierungszustand in aller Regel nur sehr grob (nicht – gering –mittel bis gut saniert) erfasst.
4. Ebenso streuen die zugrunde gelegten Werte über den aktuellen Energieverbrauch der Gebäudetypen enorm. Vor allem zeigt sich, dass bedarfsbezogene Berechnungen den tatsächlichen Energieverbrauch bei schlecht sanierten Häusern systematisch deutlich zu hoch und bei gut sanierten Gebäuden zu niedrig einschätzen. Ein Vergleich mit gemessenen Verbrauchswerten zeigt beträchtliche Abweichungen. Sie sind daher letztlich nicht zu verwenden. Die gemessenen Verbrauchswerte zeigen erwartungsgemäß deutliche Differenzen nach dem Alter, dem Haustyp und dem Sanierungszustand der Gebäude, liegen aber in der großen Masse nicht so hoch, wie dies verschiedentlich unterstellt wird.
5. Die Verwendung bedarfsbezogener Verbrauchswerte führt auch zu einer Überschätzung der Einsparpotenziale. Die empirisch gemessenen Verbrauchsdifferenzen vor und nach Sanierungen liegen deutlich unter den berechneten Werten.
6. Beträchtliche Unterschiede zeigen sich auch bei den jeweils angesetzten Sanierungskosten. Sie differieren zum ersten wegen der großen Heterogenität der Haustypen und Sanierungszustände, zum zweiten wegen der Vielzahl der möglichen Kombinationen von Sanierungsmaßnahmen, zum dritten wegen des unterschiedlichen unterstellten Ausgangs- und Zielniveaus des energetischen Zustands und zum vierten wegen der unterschiedlichen Auslegung des Kopplungsprinzips. Insgesamt fehlt es hier noch an einer umfassenden Datei angemessener Sanierungskosten.

7. Fast durchgängig wird in Wirtschaftlichkeitsstudien das Kopplungsprinzip unterstellt. Es wird also unterstellt, dass die energetische Sanierung dann durchgeführt wird, wenn ohnehin eine Modernisierung oder Sanierung des Gebäudes ansteht. Denn dann lassen sich die Gesamtkosten der Maßnahme in die Ohnehin-Kosten und die energetischen Mehrkosten aufteilen. Bei Ansatz der Gesamtkosten rechnen sich energetische Sanierungen praktisch nie. Stellt man jedoch nur die energetischen Mehrkosten den Einsparerträgen gegenüber, dann lassen sich genügend Fälle einer Wirtschaftlichkeit der Maßnahme finden. Allerdings wirft die Abgrenzung der Zusatzkosten von den Ohnehin-Kosten praktische Probleme auf. Dies zeigt sich in den großen Streubreiten des Ansatzes der energetischen Mehrkosten.
8. Wenn man die Anwendung des Kopplungsprinzips als zutreffende Verhaltensweise der Investoren betrachtet, dann ist die Geschwindigkeit energetischer Sanierungen durch die allgemeinen Modernisierungszyklen der Gebäude bzw. Gebäudeteile geprägt. Totalsanierungen sind damit nicht der Regelfall, weil die Gebäudekomponenten unterschiedliche Zyklen aufweisen. Eine autonome Steigerung der Sanierungsrate ist bei Bindung an die Sanierungszyklen schwer zu erreichen.
9. Die offiziellen Prognosen gehen von sehr moderaten Steigerungsraten der Energiepreise auf lange Sicht aus. Halten dagegen die weit höheren Energiepreisteigerungen auf dem Niveau des letzten Jahrzehnts an, dann führt dies die Berechnungen vieler Sanierungen in die Wirtschaftlichkeitszone.
10. Aufgrund der Heterogenität der Basiswerte für die Sanierungskosten und –erträge lassen sich mühelos Fälle finden bzw. Annahmenkombinationen definieren, bei denen eine energetische Sanierung sich als hoch wirtschaftlich oder im Gegenteil als weit unterhalb der Wirtschaftlichkeitsschwelle liegend erweist.
11. Besonders beim Haustyp des Nachkriegsbaus mit schlechter Bausubstanz, geringem Sanierungsniveau und damit sehr hohem aktuellem Energieverbrauch je m² Wohnfläche wird die Wirtschaftlichkeitsrechnung häufig zu einem positiven Ergebnis führen. Die eigenen Berechnungen stützen diese Aussage.
12. Dieses „Haus-Picking“ hilft aber dann in den Überlegungen zum Sanierungspotenzial des Gesamtbestands nicht weiter, wenn die große Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser deutlich bessere Sanierungszustände und damit günstigere Verbrauchswerte aufweist. Die Gefahr ist groß, dass die Einsparpotenziale weit überschätzt werden, wenn den Berechnungen nur ausgewählte Fälle stark sanierungsbedürftiger Gebäude zugrunde liegen und sich die Energieeinsparungen auf Bedarfsberechnungen, nicht auf reale Verbrauchsdaten stützen.

13. Sensitivitätsrechnungen zeigen, wie stark die Wirtschaftlichkeit einer Sanierung reagiert, wenn die Sanierungskosten, die mengenmäßige Energieeinsparung, die Energiepreisentwicklung und die Nutzungsdauer variiert werden. Bei plausiblen Standardannahmen erweist sich die energetische Sanierung eines gering sanierten Hauses auf das von der EnEV 2009 vorgeschriebene Niveau bis zu energetischen Mehrkosten von 250 €/m², ab ca. 100 kWh/m²a Einsparvolumen, ab ca. 2,5 % an jährlicher Energiepreissteigerung und ab einer Nutzungsdauer der sanierten Gebäudeteile von ca. 27 Jahren als wirtschaftlich.
14. Startet die Sanierung bei sonst gleichen Annahmen auf einem mittleren Sanierungsniveau, dann wird dagegen die Wirtschaftlichkeitsschwelle nicht erreicht.
15. Eine Sanierung über das von der EnEV 2009 gesetzte Niveau hinaus verschlechtert die Wirtschaftlichkeit der energetischen Sanierung fast durchgängig, weil die zusätzlich erzielte Ersparnis die progressiv steigenden Sanierungskosten nicht zu kompensieren vermag.
16. Die Nutzung der KfW-Förderprogramme verbessert erwartungsgemäß in (fast) allen Fällen die Wirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahme. Die Kreditvariante des Programms „Energieeffizient Sanieren“ erweist sich durchgängig gegenüber der Zuschussvariante als vorteilhaft. Allerdings ist bei der Förderung zu beachten, dass deren Inanspruchnahme das Erreichen eines höheren Sanierungsniveaus voraussetzt. Wenn unterstellt wird, dass der Hauseigentümer ohne Förderung über das gesetzlich vorgeschriebene Sanierungsniveau nicht hinausgegangen wäre (weil sich dies als weniger wirtschaftlich erweist), dann nimmt diese Verpflichtung einen Teil des gewährten Fördervorteils wieder weg. Der durchaus beträchtliche Bruttoeffekt der Förderung wird also durch die dann höheren, nicht durch die zusätzlichen Einsparungen gedeckten Sanierungskosten reduziert, sodass teilweise ein deutlich geringerer, in Grenzfällen gar ein negativer Nettoeffekt resultiert.
17. Insgesamt ist zu konstatieren, dass es durchaus noch einen beträchtlichen Bestand an Gebäuden gibt, bei denen sich eine energetische Sanierung auf den Standard der EnEV 2009 als wirtschaftlich erweist. Für den vermutlich deutlich größeren Teil des Bestands, der schon mittel oder größtenteils saniert ist, dürfte die Wirtschaftlichkeitsschwelle aber nur schwierig und teilweise nicht einmal unter Nutzung der Fördermittel erreichbar sein.
18. Ein positiver Kapitalwert signalisiert zwar dem Investor, dass die erwartete Verzinsung des Kapitals über dem von ihm als Benchmark gesetzten Kalkulationszinsfuß liegt. Dies heißt aber nicht, dass sich durch ein Hinausschieben

der Investition um eine oder mehrere Perioden nicht ein noch höherer Kapitalwert und damit ein zusätzlicher Vorteil für den Investor erzielen ließe. Der Eigentümer könnte daher seine Investitionsentscheidung so weit hinausschieben, bis die Kosten der eingesparten kWh Energie durch den Energiepreis vollkommen gedeckt sind, er also gar kein Jahr mit negativem Ergebnisbeitrag hat. Bei den typisierten Berechnungsmodellen führte dies zu einem optimalen Hinausschieben von zumeist über zehn Jahre. Entspräche dies dem realen Entscheidungsverhalten, dann würde dies erklären, warum jetzt selbst Sanierungen mit positivem Kapitalwert nicht getätigt werden.

19. Neben der fehlenden Wirtschaftlichkeit sind die Haupthemmnisse von Selbstnutzern, ihr Haus energetisch zu sanieren, in fehlenden finanziellen Mitteln, Informationsmängeln und Unsicherheiten über die Vorteilhaftigkeit, die weitere Entwicklung, das Angebot an sinnvollen Sanierungsmaßnahmen und seriösen Handwerkern, mögliche Durchführungsmängel und ästhetische Gesichtspunkte sowie in persönlichen Merkmalen der generellen Einstellung zu Fragen von Umwelt, Klima und Energieeffizienz zu sehen.

III. Die Situation im Vermieter-Mieter-Fall

1. Für den Vermieter-Mieter-Fall gelten zu großen Teilen die gleichen Grundüberlegungen und Aussagen zur Heterogenität der zugrunde zu legenden Annahmen über Sanierungskosten und –erträge wie beim Selbstnutzer. In der konkreten Höhe unterscheiden sich die Sanierungskosten und die Energieverbräuche in Mehrfamilienhäusern aber wegen der baulichen Gegebenheiten mehr oder weniger deutlich von den Ein- und Zweifamilienhäusern.
2. Der entscheidende Unterschied der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung liegt aber in dem sog. Vermieter-Mieter-Dilemma. Der Vermieter hat vorab die Kosten der Sanierung zu tragen, während der Mieter über die Reduktion der Heiznebenkosten dann dauernd und steigend davon profitiert. Für den Vermieter ist ein Anreiz zur Sanierung daher dann gegeben, wenn er seine Sanierungskosten auf den Mieter überwälzen kann. Aus dessen Sicht wiederum ist eine energetische Sanierung nur dann von wirtschaftlichem Vorteil, wenn die deshalb erhöhte Miete höchstens in dem Umfang steigt, wie seine Heizkosten sinken. Wenn er Ausweichmöglichkeiten hat, wird er bei einer Mieterhöhung, die darüber hinausgeht, einen Wohnungswechsel in Erwägung ziehen.
3. Die für den Mieter akzeptable Steigerung der Miete ist nicht identisch mit der oft zitierten Warmmietenneutralität. Vielmehr liegt seine sinnvolle ökonomische Grenze beim Barwert der Energieeinsparungen über die gesamte Nutzungsdauer der sanierten

Gebäudeteile. Die Differenz zwischen der „einfachen“ Warmmietenneutralität und dem Barwert der künftigen Energieeinsparungen hängt ausschließlich von der Höhe der erwarteten Energiepreissteigerungen ab. Bei einem Ausgangspreis von 7 Ct/kWh und einer Steigerungsrate von 3 % liegt die durchschnittliche Einsparung um ca. 53 % über der anfänglichen Einsparung. In diesem Fall würde also eine Mieterhöhung, die über diese 53 % der anfänglichen Einsparungen hinausgeht, den Mieter mit Zusatzkosten belasten, die nicht durch seine Einsparungen gedeckt sind.

4. Ein wesentlicher Aspekt des Vermieter-Mieter-Dilemmas ist, dass selbst in dem Fall, dass der Vermieter eine auch aus Sicht des Mieters grundsätzlich wirtschaftliche Sanierungsmaßnahme durchführt, er über die Mieterhöhung die durchschnittlichen Kosten für die gesamte Nutzungsdauer überwälzt, während die erzielbaren und den Mieter entlastenden Einsparungen mit den Steigerungen des Energiepreises progressiv verlaufen. Der Mieter wird also in den ersten Jahren im Vergleich zu seiner Einsparung zu hoch belastet und profitiert erst in späteren Perioden, wenn die Einsparungen dann die Mieterhöhung übersteigen. Nutzt er die Wohnung nicht in diesem gesamten Zeitraum, dann hat er über seine Einsparungen hinausgehende Kompensationsmietzahlungen erbracht.
5. Der Umfang der Überwälzung der Sanierungskosten auf den Mieter ist zum einen durch das Mietrecht, zum andern durch den Mietmarkt begrenzt.
6. Das Mietrecht bietet über § 559 BGB eine für den Vermieter vordergründig auskömmliche Möglichkeit, 11 % der energetischen Mehrkosten einer Sanierung auf die Miete aufzuschlagen. Dann sind allerdings weitere Erhöhungen nach § 558 BGB ausgeschlossen, bis die ortsübliche Vergleichsmiete erreicht ist. Damit wird die Umlage nach § 559 BGB mit der Zeit durch die regulären Mieterhöhungen aufgezehrt. Das gesamte Mieterhöhungspotenzial hängt zusätzlich davon ab, ob die aktuelle Miete unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt und damit auch die Möglichkeit der Erhöhung nach § 558 BGB bietet.
7. Einige Berechnungen der Vorteilhaftigkeit von Sanierungen bei Mietwohnungen unterstellen vereinfachend, dass eine volle Überwälzung nach § 559 BGB möglich sei. Das führt in aller Regel dazu, dass sich solche Sanierungen für den Vermieter lohnen. Er hat zusätzlich noch den steuerlichen Effekt, dass er die Sanierungskosten in aller Regel als Erhaltungsaufwand im Jahr der Sanierung voll steuerlich geltend machen kann.
8. Andere unterstellen vereinfachend die Warmmietenneutralität, die – wie gezeigt – die Überwälzungsmöglichkeit unterschätzt. Nur wenige Untersuchungen berücksichtigen

beim Ansatz der Höhe der Miete nach der energetischen Sanierung auch explizit die Situation am Mietmarkt, die häufig eine volle Überwälzung nach § 559 BGB nicht zulässt.

9. Die Ergebnisse der eigenen Berechnungen und Sensitivitätsanalysen hängen demzufolge, zusätzlich zu der Höhe der Sanierungskosten und erzielbaren Einsparungen, sehr stark davon ab, welche Annahmen über die Ausgangsmiete und die Überwälzbarkeit der Sanierungskosten gesetzt werden.
10. Führt der Vermieter energetische Sanierungen durch, die sich über die eingesparte Energie rechnen, dann gibt es einen Überschneidungsbereich der Mieterhöhung, bei dem sowohl der Mieter profitiert, indem er weniger Mieterhöhung zu tragen hat, als er an Nebenkosten einspart, als auch der Vermieter, der mehr an Zusatzmiete erhält, als er an Sanierungskosten zu tragen hat. Der Vermieter hat allerdings keinen unmittelbaren Anreiz, dieses „Fenster“ zu suchen, zumal wenn der Mietmarkt eine Überwälzung höherer Kosten zulässt.
11. Eine energetische Sanierung sollte auch im Vermieterfall nur durchgeführt werden, wenn die Zusatzkosten unter Berücksichtigung ihres steuerlichen Abzugs und evtl. nutzbarer Förderprogramme durch die künftigen Energieeinsparungen gedeckt sind, die Maßnahme also wirtschaftlich ist. Darüber hinausgehende Sanierungskosten belasten entweder den Mieter über Mieterhöhungen, die über die bei ihm anfallenden Einsparungen an Nebenkosten hinausgehen, oder sie bleiben beim Vermieter hängen, wenn der Mietmarkt nicht erlaubt, die Sanierungskosten in vollem Umfang auf den Mieter zu überwälzen.
12. Der Vermieter kann andererseits auch bei einer wirtschaftlichen Sanierung auf Teilen seiner Sanierungskosten sitzen bleiben, wenn am Mietmarkt nicht einmal Erhöhungen in Höhe der erzielten Einsparungen durchsetzbar sind.
13. Eine umfassende Befragung von Wohngebäudesanierern, die durch die KfW gefördert wurden, lässt erkennen, dass die energetischen Sanierungskosten nur zu eher kleinen Teilen überwält wurden. Die privaten Vermieter zeigen dabei ein deutlich von den Unternehmen unterschiedliches Verhalten. Während die privaten Vermieter die Mieten nur um durchschnittlich 10 % erhöhten, lag die Erhöhung bei den Unternehmen im Durchschnitt bei 27 %. Dieser Unterschied ist nicht durch die im Durchschnitt höheren Sanierungsaufwendungen bei den unternehmerischen Vermietern zu erklären. Auch bei den Mieterhöhungen streuen die Prozentaufschläge erheblich. Immerhin 46 % der privaten Vermieter hielten ihre Miete nach der Sanierung konstant, während dies nur bei 9 % der Unternehmen der Fall war und

sogar ca. 20 % der Unternehmen Mietsteigerungen von über 50 % durchgesetzt haben. Dafür waren insbesondere die privaten Unternehmen verantwortlich, während die Genossenschaften bei den Mieterhöhungen eher zurückhaltend waren.

14. Die Auswertung von Mietspiegeln ist nicht sehr ergiebig, da nur eine kleine Zahl von Kommunen schon energetische Komponenten im Mietspiegel getrennt erfasst. In den wenigen verfügbaren Fällen lagen die Mietaufschläge für energetisch sanierte Wohnungen zumeist deutlich unter einem Euro/m².
15. Eine eigene bundesweite Umfrage bei Immobilienfachleuten bestätigt diese Größenordnungen. Entgegen den Erwartungen zeigten sich zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum keine deutlichen Unterschiede in den Mietdifferenzen zwischen saniertem und unsaniertem Wohnraum. Ebenso zeigte, auch dies entgegen den Erwartungen, die Lage der Wohnung (einfach – mittel – gut) keinen merklichen Einfluss auf die Mietdifferenzen.
16. Besondere, über die Frage der Wirtschaftlichkeit hinausgehende Hemmnisse von Vermietern, energetische Sanierungen durchzuführen, sind vorrangig bei den Klein- und Amateurvermietern zu identifizieren.
17. Ein Sonderproblem stellen WEGs dar, weil hier durch die Zahl der Miteigentümer mit teilweise unterschiedlicher Interessenlage (Eigennutzer vs. Vermieter), unterschiedlicher finanzieller Tragfähigkeit und unterschiedlicher Einstellung zu Fragen des Klimaschutzes das Erzielen der für einen Sanierungsbeschluss notwendigen qualifizierten Mehrheiten schwieriger ist. Zudem sind die Möglichkeiten der gemeinsamen Finanzierung und der Erlangung von Fördermitteln durch das gesplittete Eigentum komplexer. Die Qualität des Verwalters wird den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess wesentlich bestimmen. Über die konkrete Situation der energetischen Sanierungen bei WEGs liegen aber keine tragfähigen Erkenntnisse vor.

IV. Erreichbarkeit der Energieeinspar- und Klimaziele

1. Die von der Bundesregierung allgemein und speziell für den Wohnimmobilienbestand gesetzten mittel- und langfristigen Energieeinspar- und Klimaschutzziele sind ehrgeizig. Sie erfordern u.a. eine durchgängige Steigerung der Sanierungsrate auf ca. 2 % p.a.
2. In einer großen Zahl von Studien sind Hochrechnungen angestellt worden. Sie kommen alle zu dem Ergebnis, dass auf der Basis des Status quo bzw. des jetzigen Sanierungsumfangs und –tempos die angestrebten Einsparziele für den

Energieverbrauch bzw. den CO₂-Ausstoß weder für das Zieljahr 2020 noch für 2050 erreicht werden können. Das gilt für den gesamten Energiehaushalt genauso wie für den isolierten Beitrag der Wohnimmobilien.

3. Es lässt sich aber immer (mindestens) ein Szenario, also eine Annahmekombination der Entwicklung des Sanierungsumfangs, finden und beschreiben, dessen/deren Realisierung die Erreichung der gesetzten Einsparziele ermöglicht.
4. Diese Szenarien stellen aber keine Prognosen der zu erwartenden Entwicklung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen dar. Vielmehr wollen sie im Sinne eines „Sanierungsfahrplans“ Wege und notwendige Schritte aufzeigen, wie im Zeitablauf die gesteckten Ziele erreicht werden können. Sie formulieren hierzu Annahmen bzw. präziser Bedingungen, die eintreten müssen bzw. für deren Eintritt gesorgt werden müsste. Letztlich sind sie damit Rückrechnungen von den Zielen zu den dafür notwendigen Bedingungen.
5. Die Studien bestätigen die rein rechnerisch plausible Notwendigkeit, die Sanierungsquote auf wenigstens 2 % anzuheben. Offen bleibt aber, ob dies realistisch ist bzw. durch welche Maßnahmen dies erreichbar wäre.
6. Die derzeitige Sanierungsrate wird in den meisten Untersuchungen bei knapp ein Prozent gesehen. Gegenrechnungen über die Entwicklung des Heizenergieverbrauchs lassen allerdings auf höhere Werte schließen.
7. Unterstellt, dass die Annahme einer aktuellen Sanierungsrate von 1 % zutrifft, dann ist die zentrale Ausgangsfrage, ob dies der „natürlichen“ Sanierungsrate entspricht, diese also dann auf lange Zeit künstlich angehoben werden müsste, oder ob sie aktuell „unnatürlich“ niedrig ist. Bei einer Sanierungsrate von 1 % würde es ein Jahrhundert dauern, bis jeweils alle Komponenten eines Gebäudes einmal erneuert wären. Das erscheint zu lange. Bei einem durchschnittlichen Sanierungszyklus von 50 Jahren müsste die gemessene Sanierungsrate im Durchschnitt bei 2 % liegen. Wenn dies aber die „natürliche“ Rate ist, bleibt nur übrig, anzunehmen, dass sich entweder ein Sanierungsstau aufgebaut hat oder umgekehrt die früheren Modernisierungen dem Bedarf vorausgelaufen sind und daher einen Überschuss an Modernisierung bewirkt haben, der die Sanierungsrate vorübergehend nach unten drückt. In beiden Fällen müsste sie in späteren Jahren dann ohne externe Eingriffe zu ihrem üblichen Niveau von 2 % wieder zurückfinden. Weder für einen ausgeprägten Sanierungsstau noch für ein Vorziehen der Modernisierungen sind (von den neuen Bundesländern abgesehen) ausgeprägte Anzeichen zu erkennen.

8. Ein mögliches tendenzielles Absinken der künftigen Rate energetischer Sanierungen lässt sich dadurch begründen, dass in zunehmendem Umfang die „billigen“, wirtschaftlich sinnvollen Sanierungen schon durchgeführt sind. Die noch anstehenden Sanierungen betreffen in immer größerem Umfang schon partiell gut gedämmte oder sanierte Objekte. Diese auf die hohen Einsparniveaus zu bringen, wird sich vermehrt als nicht wirtschaftlich erweisen.
9. Eine gewisse Zurückhaltung bei der Realisierung eigentlich geplanter energetischer Sanierungen ist dann nachvollziehbar, wenn die Investoren unsicher sind, wie der künftige Sanierungsfahrplan der Regierung gestaltet sein wird. Derzeit ist im Energiekonzept nicht beschrieben, wie es mit der Entwicklung der Anforderungen in den nächsten Jahrzehnten weiter geht. Dabei geht es weniger um die Anforderungen für Sanierungen, die künftig getätigt werden. Vielmehr steht die Frage im Raum, was mit den Gebäuden geschieht, die in den letzten Jahren saniert worden sind bzw. die nächsten Jahre saniert werden, dies aber auf den zu diesen Zeitpunkten jeweils gesetzten Standards. Wenn der Gebäudebestand bis 2050 nahezu klimaneutral sein soll, dann muss man daraus schließen, dass letztlich auch die bis dahin schon sanierten Gebäude, die aber nicht die dann geltenden „Endstandards“ einhalten, nachsaniert bzw. auf erneuerbare Energien umgerüstet werden müssen. Das wäre für viele Wohnungseigentümer eine erhebliche Zusatzbelastung, die angesichts der dann noch erreichbaren Einsparungen vermutlich ökonomisch unvertretbar und unzumutbar ist.¹ Vor allem bei den Mietwohnungen würden solche hohen Zusatzkosten für relativ geringe Energieeinsparungen zu einer enormen Steigerung der nach § 559 BGB umlagefähigen Sanierungskosten und damit zu einer massiven Verschärfung des Vermieter-Mieter-Dilemmas führen.
10. Wenn aber heute nicht klar ist, ob eine jetzt durchgeführte Sanierung den künftigen Anforderungen standhalten wird oder ob zu späteren Phasen Nachbesserungen des energetischen Gebäudezustands notwendig werden, liegt nahe, Investitionen aufzuschieben, bis darüber Klarheit besteht bzw. so weit hinauszuschieben, bis eine Sanierung zu den „Endstandards“ durchgeführt wird. Zwischensanierungen werden dann nur für die unbedingt notwendigen Instandhaltungen durchgeführt. Dies kann zumindest die aktuelle Situation mit widersprüchlichen Gerüchten über die Verschärfung der Anforderungen erklären, die die EnEV 2012 bringen wird. Der Attentismus würde aber auch weiter anhalten, wenn nach der Verabschiedung der EnEV-Novelle immer noch nicht klar ist, in welchen Anforderungsstufen die Endziele

¹ Ähnlich auch BMVBS/BBR (2008), S. 160

erreicht werden sollen und was mit den schon auf weniger scharfen Niveaus sanierten Gebäuden zu geschehen hat.

11. Dies kann auch auf den vorhin diskutierten Aspekt ausgedehnt werden. Je eher die Investoren vermuten, dass bei heutiger Sanierung auf die aktuellen Standards später Nachsanierungen auf niedrigere Verbrauchs- und Emissionswerte verlangt werden, desto weniger Sanierungen werden heute durchgeführt.
12. Der noch ausstehende Sanierungsfahrplan der Bundesregierung muss zu diesen Fragen volle Klarheit und langfristige Verlässlichkeit bringen.
13. Je höher und anspruchsvoller die Standards sind, die vom Gesetzgeber bei Durchführung einer energetischen Sanierung zwingend vorgeschrieben werden, desto weniger erweisen sich die Sanierungen als wirtschaftlich und – solange die Prinzipien der Freiwilligkeit und der Wirtschaftlichkeit gelten – desto weniger Sanierungen werden durchgeführt. Daher wird verschiedentlich gefordert, die Anforderungen eher abzuschwächen, zumindest nicht scharf zu erhöhen. Der Gesetzgeber ist hier in einem Dilemma. Denn mit dieser Strategie ließen sich zwar vermutlich schnell die „billigen“ Sanierungen abschöpfen, damit die ersten großen Einsparerfolge realisieren und die kurzfristigen Zwischenziele (Einsparungen bis 2020 und 2030) sicherer erreichen. Die hoch gesteckten Endziele der Einsparung von Energie und Emissionen für 2050 sind dann aber schwieriger zu erreichen. Denn dann würden bei den „vorläufig“ sanierten Gebäuden aufwendige Nachsanierungen anstehen, die sich aufgrund der dann nur noch geringen Einsparpotenziale überwiegend nicht mehr lohnen werden. Lediglich bei echten Teilsanierungen, wenn also nur bestimmte Gebäudeteile vorab saniert werden und dann in späteren Phasen durch Sanierung anderer Gebäudeteile eine weitere Reduktion des Energieverbrauchs angegangen werden kann, würde dieses Stufenmodell Sinn machen. Dies würde aber bedeuten, dass für die einzelnen Gebäudeteile bzw. Gewerke, die sukzessive saniert werden, sofort recht hohe Standards gesetzt werden müssten, damit hier keine späteren Nachsanierungen zur Realisierung höherer Einsparverpflichtungen mehr nötig sind. Schon einmal gedämmte Wände, Dächer, Kellerdecken etc. nachträglich auf ein niedrigeres Verbrauchsniveau zu drücken, ist in aller Regel sehr ineffizient.
14. Der Umfang der Einsparung an Heizenergie und CO₂-Emissionen kann umso höher ausfallen, je höher der Anteil an Neubauten ist. Denn dort lassen sich leichter und kostengünstiger hohe Verbrauchsstandards durchsetzen. Die Zahl der zusätzlich benötigten Bauten hält sich angesichts der demographischen Entwicklung in engen Grenzen. Aber Abriss und Ersatzneubau können sich in vielen Fällen, zumal bei

zunehmend höheren Sanierungsstandards mit hohen dadurch ausgelösten Kosten, ökonomisch als wirtschaftlichere Maßnahme erweisen als eine Sanierung. Dies gilt umso mehr, wenn durch den Neubau Zusatzeffekte wie die bessere Ausnutzung eines Grundstücks, die bessere räumliche Aufteilung der Wohnungen und ihre seniorengerechte Gestaltung (Barrierefreiheit), die Verbesserung des Schallschutzes und die Beseitigung bzw. Vermeidung problematischer Baustoffe erzielt werden können. Diese Alternative gilt es dann konsequent auch bei den Förderprogrammen einer Sanierung gleichzustellen.

V. Möglichkeiten der Füllung der Lücke

1. Zwei Entwicklungen der „Natur“, nämlich der zu erwartende kräftige Rückgang der Einwohnerzahl und die prognostizierte Erderwärmung, könnten vordergründig für eine Reduzierung des Heiz- und Dämmbedarfs sorgen. Die Erwartungen trügen aber, da zum einen die Nachfrage nach zu beheizender Wohnfläche kaum sinken wird und zum andern mögliche Einsparungen an Heizwärme bei einem Anstieg der Temperaturen evtl. durch höhere Kosten für Klimaanlage kompensiert werden.
2. Ein gewisser Beitrag zur Schließung der Lücke kann auch von der Bautechnik erwartet werden. Sicher werden auch künftig Materialien und Methoden für Sanierungen von Bestandsbauten und zur Optimierung von Heizanlagen entwickelt werden, die die Kosten je eingesparter Energieeinheit senken und die Maßnahmen damit effizienter machen. Die teilweise genannten Größenordnungen der Effizienzgewinne von 20 % allein bis 2020 erscheinen aber sehr optimistisch, zumal der Personalkostenanteil an den Sanierungsarbeiten von möglichen Effizienzgewinnen bei den Materialien wenig betroffen sein wird.
3. Einen wesentlichen individuellen Beitrag zur Erreichung der Energieeinsparziele und zur Senkung ihrer Energiekosten können die privaten Haushalte – Selbstnutzer wie Mieter – über ihr eigenes Verbrauchsverhalten leisten. Dies kann insbesondere dann nachhaltig verändert werden, wenn der Verbraucher möglichst zeitnah ein Feedback über die mit seinem Heizverhalten ausgelösten Verbrauchs- und Kosteneffekte erhält. In zunehmendem Maße werden hierzu unter dem Schlagwort des Smart Metering technische und organisatorische Lösungen entwickelt, den Verbrauch von Heizwärme, Gas und Strom laufend zu messen und diese Informationen zeitnah an die Energieverbraucher zurückzumelden.

4. Ein allerdings eher unerwünschter Antrieb zu vermehrten Sanierungen könnte von den Energiemärkten kommen. Wenn die Energiepreise schneller steigen, dann lohnen sich Einsparmaßnahmen deutlich früher und sicherer. Der ökonomische Druck, zu sanieren, wird dadurch erhöht. Legt man den Berechnungen der Wirtschaftlichkeit die Preissteigerungsraten von Heizöl der letzten Jahre zugrunde, dann kommen sich betriebswirtschaftliche Optima und staatliche Einsparziele deutlich näher.
5. Ein Hinausschieben einer Sanierung um ca. 20 Jahre könnte bei sonst gleichen Daten zu einer deutlich höheren Wirtschaftlichkeit der Maßnahme führen. Dies gilt dann, wenn der Energiepreis sich stärker erhöht als die allgemeine Inflationsrate bzw. wenn durch Produktivitätsfortschritte bei den Sanierungsmaterialien oder –techniken die Sanierungskosten hinter der Inflationsrate zurückbleiben.
6. Zur Beschleunigung der Energiesparbemühungen und des Klimaschutzes könnte auch beitragen, wenn die privaten Eigentümer und Investoren ihre Entscheidungen zur Durchführung von energetischen Sanierungen verstärkt Erwägungen der Moral und des Umweltschutzes zugrunde legen. Umfragen zu den Sanierungsmotiven bestätigen, dass die Menschen zunehmend über das finanzielle Kalkül hinaus Gedanken des Umweltschutzes und des Schutzes der allgemeinen Lebensgrundlagen in ihre Entscheidungen einfließen lassen. Allerdings ist schwierig festzustellen, in welchem Ausmaß Hauseigentümer und Mieter tatsächlich bereit sind, neben dem betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkül auch verstärkt ihr Umweltbewusstsein einzubringen und dem Besitz und der Nutzung von „Green Buildings“ einen zusätzlichen immateriellen Nutzen beimessen, der die Zahlungsbereitschaft für energetische Sanierungen über das betriebswirtschaftliche Optimum der Sanierungsrechnungen hinaus fördert.
7. Führen die Sanierungsentscheidungen der Hauseigentümer nicht von sich aus dazu, dass die vom Staat gesteckten Energiespar- und Klimaziele erreicht werden, dann ist er gefordert, über den Einsatz geeigneter Instrumente für eine Schließung der Lücke zu sorgen. Ihm stehen hierfür grundsätzlich folgende Instrumente zur Verfügung:
 - ordnungsrechtliche Instrumente (Gesetze und Verordnungen)
 - ökonomische Instrumente (finanzwirtschaftliche Instrumente und Anreize sowie marktbasierter Instrumente)
 - kommunikative und kooperative Instrumente (Unterstützung, Information und freiwillige Aktivitäten).

8. Die bestehenden Anreize, vor allem über die Programme der KfW, werden gut angenommen. Der Fördereffekt wird allerdings in einigen Studien deutlich überschätzt, da Mitnahmeeffekte nicht berücksichtigt werden. Operative Vorschläge richten sich auf eine gezieltere Ausgestaltung der Programme und auf eine Gleichbehandlung von Ersatzneubau und Sanierungen.
9. Weitergehende Vorschläge präferieren Energieeffizienzfonds bzw. Prämienmodelle. Sie würden die Großhändler von Erdgas und Heizöl verpflichten, an die Hauseigentümer, die ihre Häuser energetisch sanieren oder in erneuerbare Energien zur Wärmebereitstellung investieren, eine Prämie zu bezahlen, die die Zusatzkosten der Investition gegenüber dem Fall der Nichtsanierung abdecken soll. Die Finanzierung der ausgezahlten Prämien soll über eine Umlage erfolgen, die über einen Aufschlag auf die Energiepreise erhoben wird. Der Aufschlag könnte gleichmäßig nach dem Energiegehalt der Heizstoffe, aber auch nach der Klimawirkung ausgestaltet sein. Ihre Höhe ist abhängig von der Höhe der ausgezahlten Prämien. Die hauptsächlichen Vorzüge solcher Vorschläge wären, dass die notwendigen Fördermittel über die Umlage auf die Preise der Heizstoffe quasi automatisch zusammen kämen, verstetigt und nicht mehr vom Staatshaushalt abhängig wären. Der angestrebte Einspareffekt hinge von der Höhe der Förderung und damit der Anreizwirkung des Programms ab. Wenn die Fördermittel tatsächlich die durchschnittliche Distanz der Sanierungskosten zur Wirtschaftlichkeitsgrenze abdecken, dann würden sich sehr viele Sanierungsinvestitionen rechnen. Dieses Fördermodell würde sich daher auch in den späteren Situationen noch gut eignen, wo es um das weitere Absenken des Energieverbrauchs schon durchaus passabel sanierter Gebäude geht. Die angeblich geplante „Abwrackprämie“ für die Erneuerung von Heizanlagen würde diesem Modelltyp entsprechen.
10. Auch das in Großbritannien im Herbst dieses Jahres anlaufende „nationale Contracting-Modell“ könnte ein attraktives Vorbild sein.
11. Der steuerliche Anreiz eines auf zehn Jahre verteilten Abzugs der Sanierungskosten als Werbungskosten bei Vermietern bzw. als Sonderausgaben bei Selbstnutzern ist überwiegend nur für Selbstnutzer wirksam, da Vermieter in aller Regel die Sanierungsaufwendungen ohnehin im Jahr der Sanierung voll steuerlich geltend machen können. Nur im Fall der anschaffungsnahen Aufwendungen, die bei Überschreiten von 15 % des Gebäudewerts in den ersten drei Jahren nach Erwerb des Gebäudes eine Aktivierungspflicht zur Folge haben, würde die Sonderabschreibung auch Vermieter günstiger stellen.

12. Der rechnerische Vorteil einer Sonderabschreibung ist durchaus beträchtlich. Er reduziert sich aber deutlich, wenn ohne Förderung die Sanierung nur auf einen weniger anspruchsvollen Standard erfolgt wäre. Denn die zusätzlichen Sanierungskosten zur Erreichung des Standards eines KfW Hauses 85 liegen in aller Regel über den dadurch erzielten Einsparungen.
13. Im Vergleich zu einer Inanspruchnahme des KfW-Programms „Energieeffizient Sanieren“ bringt die Sonderabschreibung einen umso größeren Vorteil, je höher der Grenzsteuersatz des Investors liegt. Bei niedrigen Steuersätzen kann sich der Vorteil allerdings sogar ins Gegenteil verkehren. Gerade für Haushalte mit geringem Einkommen, die zur Realisierung energetischer Sanierungen am stärksten auf staatliche Hilfe angewiesen sind, wirkt also die Sonderabschreibung nur mäßig.
14. Dem Vorteil der administrativ einfachen Handhabung einer Sonderabschreibung beim Investor steht eine ganze Reihe von Nachteilen gegenüber, so vor allem die der mangelnden Verteilungsneutralität aufgrund der Abhängigkeit von der Höhe des Steuersatzes. Ausgerechnet Bezieher höherer steuerbarer Einkommen, die evtl. die Sanierungsarbeiten ohnehin durchgeführt hätten und dabei auch keine finanziellen Probleme haben, erzielen größere Vorteile als einkommensschwache Haushalte, die zumeist weit größere Finanzierungsprobleme haben als die ersteren. Dies ließe sich durch eine Regelung analog der Abzugsfähigkeit von Handwerkerleistungen bereinigen, die ungeachtet des Steuersatzes die sanierenden Haushalte gleich behandelt und die Fördersumme nur von der Höhe der Sanierungsaufwendungen abhängig macht.
15. Der Versuch einer Erhöhung der Sanierungsquote durch die Anhebung der Energiepreise über höhere Energiesteuern könnte zwar gelingen, zumal wenn die Preisaufschläge deutlich ausfielen. Er dürfte aber politisch nicht leicht durchsetzbar sein.
16. Das noch nicht verabschiedete Mietrechtsänderungsgesetz enthält einige sinnvolle Ansätze. Die grundsätzliche Duldungspflicht energetischer Sanierungen und die nicht mehr mögliche Mietminderung während der Zeit der Sanierungsmaßnahmen beseitigen wesentliche Hemmnisse für den Vermieter. Die Wirkung der Novellierung auf eine Steigerung der Sanierungsrate wird dennoch voraussichtlich in engen Grenzen bleiben.
17. Das Proportionalmodell wäre ein zumindest theoretisch zweckmäßiger Beitrag zur Lösung des Vermieter-Mieter-Dilemmas. Es soll dem Vermieter sichern, dass er seine Sanierungsaufwendungen überwälzen kann, und ebenso für den Mieter

Mieterhöhungen auf den Umfang beschränken, die seiner Einsparung bei den Heiznebenkosten entsprechen. Hierzu wäre die Mieterhöhung an die erzielte Einsparung zu knüpfen. Der Vermieter bliebe dabei allerdings anfänglich auf einem Teil seiner Kosten (bzw. genauer, der dafür aufzuwendenden Verzinsung) sitzen. Mit den steigenden Energiepreisen und der damit auch steigenden Entlastung des Mieters würde dieser parallel zu seinen Einsparungen zunehmend belastet und der Vermieter entlastet. Dieser Teil der Miete würde also idealtypisch jährlich um die Preissteigerungsrate des Energieträgers wachsen. Dies käme vor allem der Gruppe der Mieter entgegen, die gar nicht über die gesamte Nutzungsdauer der energetisch sanierten Bauteile das Mietobjekt nutzt. Denn sie würde dann bis zur Beendigung des Mietverhältnisses auch nur die im Umfang der tatsächlichen Einsparungen erhöhte Miete bezahlen.

18. Ökologische Mietspiegel sind für die Darstellung der Mietdifferenzen und damit der Zahlungsbereitschaften der Mieter für unterschiedliche energetische Zustände von Wohnungen zweckmäßig. Sie geben damit die realen Marktverhältnisse wieder, können aber über die Höhe der ökonomisch gerechtfertigten Mietaufschläge wenig aussagen.
19. Eine Verschärfung der EnEV für Bestandsbauten bei gleichzeitigem Festhalten an den Prinzipien der Freiwilligkeit und der Wirtschaftlichkeit könnte kontraproduktiv wirken. Denn bei einer Sanierung auf ein Niveau, das dann ungefähr dem jetzigen KfW-Haus 100 entspräche, würden die Mehrkosten der energetischen Sanierung deutlich stärker steigen als die Einsparung an Energie. Damit erreichen deutlich weniger Objekte die Wirtschaftlichkeitsschwelle, zumal dann wohl zusätzlich die Förderung für dieses gesetzliche Mindestniveau eingestellt würde. Daher wäre zu erwarten, dass die Sanierungsquote eher noch mehr zurückgehen wird.
20. Gesetzliche Verpflichtungen zur Erreichung bestimmter Sanierungsmindeststandards werden in anderen Ländern, so mit dem „Energy Act 2011“ in Großbritannien als Ergänzung zu Anreizmechanismen durchaus eingesetzt. Auch für Deutschland liegt ein Gesetzesvorschlag vor, der eine stufenweise Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards vorsieht.
21. Eine zusätzliche gesetzliche Regelung mit allgemein verpflichtendem Charakter lässt sich durchaus als stützendes Element neben den Anreizprogrammen vertreten, soweit sie die Anforderungen nicht über die Zumutbarkeitsgrenze zieht, sondern eher den Charakter und die Funktion hat, „Nachzügler“ und „Verweigerer“ einzufangen und auch diese auf die Einhaltung bestimmter Mindeststandards zu verpflichten. Sollen die

ehrgeizigen Einsparziele bis 2050 erreicht werden, dürfte es letztlich ohne eine flankierende gesetzliche Verpflichtung nicht gehen, die durch zweckmäßige Förderprogramme und vernünftige Härteregelungen zu ergänzen wäre. Statt an einem fixen Zeitraster, wie der Gesetzesvorschlag des BUND es vorsieht, oder zusätzlich zu diesem könnte eine bindende Verpflichtung zur energetischen Sanierung bzw. zum Nachweis der Einhaltung eines bestimmten Standards an den Bestandsübergang durch Kauf oder eine Erbschaft geknüpft werden.

22. Auch Quotenmodelle und Weiße Zertifikate können eine sinnvolle Ergänzung des Instrumentariums zur Erhöhung der Sanierungsrate sein. Andere Staaten, so Großbritannien, Italien, Frankreich und Dänemark, haben schon vor längerer Zeit Modelle mit Einsparquoten, teils mit, teils ohne Zertifikathandel, implementiert. Bei diesen indirekten Zwangsmodellen werden nicht die Endverbraucher unmittelbar in die Pflicht zur Sanierung genommen, sondern andere Akteure, vorzugsweise die Netzbetreiber oder die Energielieferanten. Sie werden verpflichtet, innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens eine bestimmte Menge an Energie einzusparen. Hierüber steuert der Staat die Einhaltung seines Einsparziels. Die verpflichteten Akteure müssen ihrerseits versuchen, über Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz bei den Endverbrauchern die Einhaltung der vorgegebenen Quote sicherzustellen. Hierfür muss ein Katalog zulässiger bzw. anrechenbarer Maßnahmen vorgegeben werden. Für erzielte Einsparungen, die über ein festgelegtes Maß hinausgehen, werden Zertifikate ausgegeben, für die ein Handel organisiert werden kann. Die Erfahrungen in anderen Ländern sind gemischt. Eine Studie für die Bundesregierung sieht die Einsatzmöglichkeiten für die Sanierung von Wohngebäuden eher beschränkt.
23. Über die Gedanken zur Verbesserung des Instrumentenmix hoch gesteckter Einsparziele beim Gebäudebestand sollte nicht aus dem Auge verloren werden, dass aus Gründen der Effizienz des volkswirtschaftlichen Ressourceneinsatzes alle wirtschaftlichen Bereiche, die Energie verbrauchen und Schadstoffe emittieren, möglichst gleichmäßig belastet werden. Das ökonomische Idealmodell hierfür ist die Verteilung der Lasten bzw. Einsparquoten so, dass die Grenzkosten der letzten eingesparten Einheit in allen Bereichen etwa gleich hoch sind. Dieses theoretische Konzept lässt sich in der realen Welt nicht leicht verwirklichen. Aber ein sehr simples Modell des CO₂-Fußabdrucks eines typischen privaten Haushalts zeigt, dass die Gewichte der Einsparungen möglicherweise falsch gesetzt sind. Wenn die gesamte Einsparung der Heizenergie weniger CO₂ einspart, als die PKWs oder der Familienurlaub an Emission verursachen, ließe sich die gewünschte Einsparung womöglich auch anders erreichen.

24. Lässt sich der Staat tatsächlich auf die Entscheidungsbasis der betriebswirtschaftlichen Optima ein, bleibt also beim Prinzip der Wirtschaftlichkeit, dann muss er mit großer Wahrscheinlichkeit für längere Zeit mit einem Verfehlen seiner Einsparziele rechnen. Die Regierung wird also abzuwägen haben, wie viel an zusätzlicher Belastung der privaten Haushalte über höhere Steuern (um die dann notwendigen öffentlichen Hilfen zu finanzieren), über höhere Energiepreise (durch Umlagen auf die Energiepreise) oder über generelle Sanierungsverpflichtungen ihr das Erreichen der von ihr gesteckten Ziele wert ist. Eine geringfügige Rücknahme der hoch gesteckten Einsparziele sollte dabei als letzte Alternative kein Tabu sein.

