

Im Fokus: Wie fördern Bund und Länder die Energieeffizienz im Gebäudebestand?

Christian Schulz, Martin T. W. Rosenfeld*

Als Ergänzung eines zunehmend rigider werdenden Ordnungsrechtes, welches die Mindestanforderungen festlegt, existiert auf der Ebene von Bund und Ländern ein breites Angebot von Förderprogrammen für die Sanierung energetisch relevanter Gebäudeteile. Der Bund fördert in diesem Zusammenhang energetisch hochwertige Sanierungsinvestitionen, welche über den Mindeststandard des Ordnungsrechtes hinausgehen. Während die Förderprogramme auf der Bundesebene – abgesehen von der Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzierungsmodelle – für alle Investoren sowie für Gebäude, die älter als 15 Jahre sind, bundesweit die gleichen Rahmenbedingungen anlegen, zeigen die Bundesländer eine differenziertere Ausgestaltung ihrer Förderpolitik, die spezifische Faktoren der regionalen Wohnungsmärkte berücksichtigt. Eine Analyse der Wirkung dieser Förderlandschaft auf die regionale Sanierungsaktivität wird Thema weiterer Forschungen sein.

Ansprechpartner: Christian Schulz (Christian.Schulz@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: H71, R31, R38

Schlagwörter: Energieeffizienz, Wohnimmobilien, Förderpolitik, Stadtentwicklungspolitik

Die Bau- und Siedlungsentwicklung in Deutschland wird durch ein Bündel staatlicher und kommunaler Maßnahmen gesteuert, mit denen unterschiedliche politische Absichten verfolgt werden. In jüngster Zeit stehen jene Maßnahmen im Blickpunkt der Öffentlichkeit, die sich auf eine Erhöhung der Energieeffizienz von bereits vorhandenen Wohngebäuden beziehen und im Kontext mit den energie- und klimapolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung stehen. Die Relevanz dieser Zielsetzungen hat mit der Verabschiedung des Energiekonzeptes der Bundesregierung im September 2010 sowie der im April 2011 be-

schlossenen so genannten Energieeffizienz-Planung weiter zugenommen. Neben dem Bund haben auch die Länder eigene Förderprogramme zur Ergänzung der Bundesmaßnahmen aufgelegt, mit denen zu mehr Energieeffizienz im Wohngebäudebestand beigetragen werden soll.

Zu den Inhalten dieser Förderprogramme und ihren jeweiligen Beiträgen zur Zielerreichung sowie speziell hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen Maßnahmen des Bundes und der Länder liegt bislang keine zusammenfassende Darstellung vor. Der vorliegende Beitrag soll hier Abhilfe schaffen.¹ Bevor demgemäß im

Folgenden wesentliche Inhalte der Förderprogramme zunächst des Bundes und sodann der Länder erläutert werden,² wird kurz der rechtliche Rahmen skizziert, dem die bauliche Sanierungstätigkeit derzeit unter energetischen Aspekten Rechnung tragen muss.

Rechtlicher Rahmen stellt zunehmend höhere Anforderungen an bau- und sanierungswillige Investoren

Die Energieeinsparverordnung (EnEV) legt den energetischen Mindeststandard fest, den Investoren bei der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im Bestand (und auch bei Neubauprojekten) einzuhalten haben. Zentrale Kriterien für die Bewertung der energetischen Qualität eines Gebäudes

* Für umfangreiche Zuarbeiten bei der Recherche der Förderprogramme danken die Autoren *Fabio Messina*, Student im Masterstudiengang Europäische Integration und regionale Entwicklung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Università Cattolica del Sacro Cuore in Mailand. Er war im Sommer 2011 in der Abteilung Stadtökonomik des IWH als Praktikant tätig.

¹ Der Beitrag ist im Rahmen des von der Leibniz-Gemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Energetische Aufwertung und Stadtentwicklung – EASE“ entstanden, das am IWH gemeinsam mit dem E.ON Energy Research Center der RWTH Aachen und dem Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden durchgeführt wird.

² Die Auswertung beruht auf einer leitfadengestützten Recherche in der Internetpräsenz www.foerderdatenbank.de des Bundes, welche die aktuell existierenden Förderprogramme von Bund und Ländern sowie der Europäischen Union zusammenfasst.

sind gemäß der geltenden EnEV der Jahres-Primärenergiebedarf und der Transmissionswärmeverlust der wärmeübertragenden Umfassungsfläche eines Gebäudes.³ Der energetische Mindeststandard wurde mit der letztmaligen Änderung der EnEV im Jahr 2009 um 30% verschärft.⁴

Bundesebene: Förderung hochwertiger Sanierungen unter besonderer Berücksichtigung von Ein- und Zweifamilienhausbesitzern

Die zentrale Institution für die Ausgestaltung und die Umsetzung der förderpolitischen Maßnahmen ist die KfW-Bankengruppe (KfW) als Förderbank des Bundes. Sie legt die zur Erhöhung der Gebäudeenergieeffizienz *förderfähigen* energetischen Gebäudestandards und die entsprechenden Förderbedingungen der Bundesförderprogramme fest.⁵ Die Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Fördermitteln der Bundesebene ist die *Überschreitung* der Vorgaben der

EnEV bezüglich des energetischen Mindeststandards, d. h. die Erhöhung der energetischen Gebäudequalität über das durch die EnEV vorgeschriebene Maß hinaus.

Auf Grundlage der EnEV-Anforderungen definiert die KfW allgemein anerkannte KfW-Effizienzhausstandards: Abgeleitet vom gesetzlichen energetischen Mindeststandard für die umfassende Sanierung von Wohngebäuden⁶ stellt der KfW-115-Standard die niedrigste durch die KfW förderfähige Sanierungsstufe dar.

Die Übersicht 1 fasst die Finanzierungsanreize zusammen, welche der Bund für hochwertige energetische Sanierungsmaßnahmen im Wohngebäudebestand setzt. Die beiden spezifisch für diesen Fördergegenstand aufgelegten Programme fördern Sanierungsmaßnahmen in Abhängigkeit von ihrer Qualität: Je höher das Qualitätsniveau der energetischen Sanierung (höchste förderfähige Sanierungsstufe ist der KfW-55-Standard), desto höher ist der anteilige Zuschuss der KfW.⁷ Das Fördervolumen für

energetische Sanierungsmaßnahmen liegt im Jahr 2011 mit 936 Mio. Euro deutlich unterhalb des Volumens der Vorjahre.⁸

Beide Programme fördern ausschließlich energetische Sanierungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden, deren Bauantrag vor dem 01.01.1995 gestellt wurde.

Die Unterschiede zwischen beiden Programmen betreffen insbesondere die förderfähige Gebäudeart sowie die Finanzierungsrahmenbedingungen und haben somit unterschiedliche Investorentypen als Adressaten: Die Zuschussvariante fördert ausschließlich Sanierungsinvestitionen (sowie den Ersterwerb sanierten Wohnraums), die durch natürliche Personen im Bereich von Ein- und Zweifamilienhäusern durchgeführt werden, und gewährt auf jeder Sanierungsstufe einen um fünf Prozentpunkte höheren Zuschuss als im Falle der Inanspruchnahme des KfW-Kredits. Die Kreditvariante können hingegen alle Investoren, vom Privatinvestor bis

³ Vgl. hierzu die Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), geändert durch die Verordnung vom 29. April 2009 (BGBl. I S. 954), insbesondere §3 und §9, Absatz 1. Die primärenergetische Bewertung der Sanierungsqualität eines Gebäudes soll den Klimaschutzeffekt hervorheben und ordnet die Reduzierung des Endenergieverbrauches und der Heizkosten sekundär nach.

⁴ Die EnEV fasst seit dem Jahr 2001 die zuvor geltenden Regelungen der Wärmeschutzverordnung (WSchV) und der Heizanlagenverordnung (HeizAnV) zusammen. Die Regelungen der EnEV wurden seither in kurzen Zeitabständen mehrfach verändert. Eine weitere Erhöhung der Mindestanforderungen um nochmals 30% ist für 2012 geplant.

⁵ An ihren Standards orientieren sich auch die meisten Förderprogramme der untergeordneten Gebietskörperschaften. Weitere Regelungen und Richtlinien existieren auf der Länderebene.

⁶ Ausgangsbasis der Berechnung ist der KfW-100-Standard, welcher die energetischen Mindestanforderungen für *Neubauten* gemäß der gültigen EnEV definiert. *Bestehende Gebäude* dürfen nach einer umfassenden Sanierung ihrer energetisch relevanten Gebäudeteile nur eine um maximal 40% geringere energetische Qualität als ein entsprechender (baugleicher) Neubau aufweisen: Der KfW-Nomenklatur folgend entspräche dies dem „KfW-140-Standard“, welcher de facto jedoch nicht formell als Standard definiert ist.

⁷ Günstigere Effektivzinskonditionen bieten KfW-Kredite nur *Unternehmensneugründungen im ersten bis dritten Jahr* sowie bei *kommunalen energetischen Sanierungsmaßnahmen*. Die Effektivzinskonditionen von KfW-Krediten für energetisch hochwertige Neubauten sind weniger günstig als für die Bestandssanierung. Vgl. *KfW*: Konditionenübersicht für Endkredit-

nehmer, <https://www.kfw-formularsammlung.de/KonditionenanzeigerINet/KonditionenAnzeiger>, Zugriff am 09.09.2011.

⁸ Es ist geplant, diesen Betrag wieder auf 1,5 Mrd. Euro pro Jahr zu erhöhen; vgl. *Bundesrat*: Drucksache 389/1/11, http://www.bundesrat.de/nm_2034972/SharedDocs/Drucksachen/2011/0301-400/389-1-11.html. Zur Erreichung der angestrebten Sanierungsquoten von jährlich 2% des Gebäudebestandes werden noch höhere Mittelvolumina gefordert. Vgl. z. B. *BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft*: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG-ÄndG), Berlin, 23.06.2011, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/Entwurf_eines_Gesetzes_zur_Aenderung_des_Gesetzes_zur_Errichtung_eines_Sondervermoegens_Energie_und_Klimafonds_EKFG-AendG/index.html.

Übersicht 1:

Förderbedingungen der Bundesprogramme zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden

Bundesprogramme		Einzelmaßnahmen	KfW-Effizienzhausstandards (förderfähige Sanierungsstufen)				
			KfW 115	KfW 100	KfW 85	KfW 70	KfW 55
„Energieeffizient Sanieren – Zuschuss“	Zuschuss	5,0%	7,5%	10,0%	12,5%	15,0%	17,5%
	förderfähige Investitionskosten je Wohneinheit	max. 50 000 Euro	max. 75 000 Euro				
„Energieeffizient Sanieren – Kredit“	Effektivzins	1,15% bis 1,86% ^a					
	Tilgungszuschuss	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%	12,5%
	förderfähige Investitionskosten je Wohneinheit	max. 50 000 Euro	max. 75 000 Euro				

^a Effektivzins variiert mit der Wahl der Darlehensbedingungen (Laufzeit/tilgungsfreie Anlaufjahre/Zinsbindung); Zinssätze gültig ab 17.08.2011.

Quelle: Darstellung des IWH auf Grundlage der KfW-Finanzierungskonditionen.

hin zum großen Wohnungsunternehmen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie auch Contractinggeber in Anspruch nehmen.

Die Herstellung bestimmter Effizienzhausstandards wird innerhalb der beiden Programme für alle Gebäude- und Investorentypen sowie Standorte mit den gleichen Fördersätzen gefördert.⁹ Unterschiede in der spezifischen Sanierungskostenstruktur von Investoren ergeben sich daher nicht direkt aus der Gestaltung des Förderprogramms. Sie können jedoch aus den Vorschriften der EnEV zur Berechnung der energetischen Qualität resultieren. Beispielsweise ist zu erwarten, dass die Investitionskosten zur Erreichung eines bestimmten KfW-Effizienzhausstandards bei zwei Gebäuden, die sich ausschließlich durch den Energieträger ihrer Heizsysteme unter-

scheiden, aufgrund der Bewertung der energetischen Qualität anhand des Primärenergiebedarfs deutlich voneinander abweichen.¹⁰

Die KfW ermöglicht eine Kumulierung ihrer Förderprogramme zur energetischen Sanierung mit anderen Programmen, die entweder komplementäre Gegenstände fördern oder von anderen föderalen Ebenen aufgelegt werden.¹¹ Dies ermöglicht es den Ländern, mit eigenen Förderprogrammen weiter differenzierte Anreize zur Durchführung energieeffizienzsteigernder Sanierungsmaßnahmen zu setzen.

¹⁰ Ausschlaggebend hierfür sind die Primärenergiefaktoren, mit denen die unterschiedlichen Energieträger bewertet sind.

¹¹ Die exakten Bedingungen sowie Grenzen für die Kumulierung von Fördermitteln können den entsprechenden KfW-Richtlinien zu den Förderprogrammen „Energieeffizient Sanieren – Kredit (151, 152)“ bzw. „Energieeffizient Sanieren – Investitionszuschuss (430)“ entnommen werden, http://www.kfw.de/kfw/de/1/II/Download_Center/Foerderprogramme/barrierefreie_Dokumente/index.jsp, Zugriff am 09.09.2011.

Landesförderung spiegelt teilweise spezifische Problemlagen der Länder wider

Auf Länderebene gibt es derzeit insgesamt 28 Programme, mit denen energetische Sanierungsmaßnahmen gefördert werden können. Dabei handelt es sich teilweise um Förderprogramme, die neben der energetischen Sanierung zugleich die allgemeine bauliche Sanierung fördern; andere Programme sind speziell auf die energetische Aufwertung von Wohnraum ausgerichtet. Bei einer inhaltlichen Betrachtung dieser Programme zeigen sich Unterschiede zwischen den Ländern insbesondere hinsichtlich verschiedener *zusätzlicher Zielsetzungen*, die vielfach – über die energetische Sanierung hinaus – mit der Vergabe von Fördermitteln verknüpft werden, sowie in Bezug auf *spezielle Regelungen im Bereich der Finanzierung*. Übersicht 2 zeigt die Häufigkeit, mit der die einzelnen Programme auf entsprechende Besonderheiten der Förderung ausgerichtet sind. Es lässt sich vermuten, dass die Unterschiede zwischen den Förder-

⁹ Die Förderung von Einzelmaßnahmen ist, wenn keine umfassende Sanierung auf einen KfW-Effizienzhausstandard geplant ist, bei Einhaltung bestimmter Bauteilqualitätsanforderungen ebenfalls möglich.

Übersicht 2:

Besonderheiten der Förderprogramme der Länder zur energetischen Aufwertung von Wohngebäuden - absolute Häufigkeiten des Auftretens in den Programmen, nach Ländern (n = 16), Stand: Oktober 2011-

Besonderheiten der Förderprogramme ^a		Zahl der Länder mit Programmen entsprechender Inhalte		
		westdeutsche Länder	ostdeutsche Länder (mit Berlin)	<i>insgesamt</i>
spezielle, über die allgemeine energetische Sanierung hinausgehende Zielsetzungen der Förderung	Herstellung barrierefreien Wohnraums	9	3	12
	Sicherung der Wohnraumversorgung für sozial Schwache	9	2	11
	Sicherung des Baubestandes	2	2	4
	Ausschluss von Gebäuden mit mehr als zwölf bzw. 15 Wohneinheiten	1	1	2
	nur Gebäude in zentral gelegenen Altbaugebieten	0	1	1
	höhere Förderung besonders alter Gebäude (Baujahr vor 1949)	0	1	1
	nur besonders hochwertige Sanierungen	2	0	2
	nur Großinvestitionen/größere Investoren	1	1	2
	explizite Förderung von Sanierungsinvestitionen, die nicht durch die KfW förderfähig sind	1	2	3
	Förderung auch von Gebäuden, die jünger als 15 Jahre sind	4	2	6
spezielle Finanzierungs- regelungen	zusätzliche Vergünstigung der KfW-Förderung	2	2	4
	Rentabilitätsbewertung	2	0	2

^a Die dargestellten Besonderheiten der Landesförderprogramme können dabei in einem Land jeweils kumuliert auftreten.

Quelle: Darstellung des IWH.

programmen u. a. mit regional-spezifischen Besonderheiten des Wohnungsmarktes erklärt werden können. Um dieser Vermutung nachzugehen, wird zwischen Ost- und Westdeutschland differenziert, da sich die ost- und westdeutschen Wohnungsmärkte unverändert besonders augenfällig voneinander unterscheiden.

Wie vermutet lassen sich hinsichtlich der *über die energetische Aufwertung hinausgehenden Zielsetzungen* der Länderprogramme zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den ost- und den westdeutschen Ländern erkennen, wobei dies zumeist in den Programmen zur allgemeinen Modernisierung von Wohnraum zum Ausdruck

kommt. So zeigt sich, dass nahezu alle westdeutschen Länder die Förderung von Maßnahmen zur Energieeffizienz mit dem Ziel verknüpfen, barrierefreies und altersgerechtes Wohnen zu ermöglichen.¹² In neun der zehn westdeutschen Länder existiert eine besondere Förderung der energetischen Sanierung von Sozialwohnungen bzw. von Wohnraum, der über Mietpreisbindungs- sowie Belegungsbindungszeiten sozialverträglich zur Verfügung gestellt wird. Diese Regelungen können

¹² Dabei ist der Grad an Verbindlichkeit der Berücksichtigung dieser Zielsetzung bei der Vergabe von Fördermitteln von den Ländern unterschiedlich geregelt worden.

vermutlich auf das in zahlreichen westdeutschen Ballungsräumen – im Vergleich zu Ostdeutschland – deutlich höhere Mietpreinsniveau zurückgeführt werden.¹³ Soweit die Überwälzung der Sanierungskosten auf sozial schwache Mieter nicht möglich ist, dürften Vermieter die jeweils erforderlichen Investitionen auf ein Minimum beschränken. Mit der Berücksichtigung sozialer Aspekte werden folglich nicht nur soziale Härten gemildert; es kommt auch

¹³ Zur räumlichen Differenzierung der Mietpreise in Deutschland vgl. z. B. *Spiegel Online*: Immobilienpreise und Mieten – So teuer wohnt Deutschland, 02.05.2011, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/0,1518,760115,00.html>.

zum Abbau von Hindernissen, die der energetischen Aufwertung aufgrund lokaler Marktverhältnisse entgegenstehen.

In einem ostdeutschen Land (Sachsen) gibt es ein Programm, mit dem die Förderung der Energieeffizienz auf zentrumsnahe Bestände konzentriert werden soll. Damit wird den Folgen des Bevölkerungsrückganges und den damit verbundenen Maßnahmen des Stadtumbaus im Osten Deutschlands Rechnung getragen, in dessen Rahmen eine Konzentration der Wohnbevölkerung auf die inneren Städte angestrebt wird.¹⁴ Ebenfalls als Maßnahme zur Berücksichtigung der besonderen Situation in Ostdeutschland infolge der dort umfangreichen Altbau-substanz kann die Regelung in Thüringen gelten, nach der ein erhöhter Fördersatz für Gebäude gewährt werden kann, die vor 1949 bezugsfertig wurden. In die gleiche Richtung wirkt auch die Festlegung (in Sachsen-Anhalt sowie in Bremen), die Förderung auf kleinere Gebäude mit nicht mehr als zwölf bzw. 15 Wohneinheiten zu konzentrieren, bei denen es sich zumeist um ältere Bestände handeln dürfte.

In einigen Ländern können auch jüngere Gebäude (Alter unter 15 Jahre) in die Förderung aufgenommen werden. Jüngere Wohngebäude müssen zwar bereits hohe Energiestandards erfüllen; allerdings kann auch die (weitere) energetische Aufwertung jüngerer Gebäude für das Ziel einer allge-

meinen Erhöhung der Energieeffizienz vorteilhaft sein. In die gleiche Richtung wirken Regelungen in einigen Programmen, die explizit darauf gerichtet sind, solche – eher geringerwertigen – energetischen Sanierungen zu finanzieren, die durch die KfW nicht gefördert werden können.

In Bezug auf *spezielle Finanzierungsregelungen* zeigt Übersicht 2, dass vier Bundesländer (Berlin, Niedersachsen, Hessen und das Land Brandenburg) ihre Förderung explizit darauf abstellen, die bereits sehr zinsgünstigen KfW-Darlehen weiter zu vergünstigen, um so die Rentabilität allgemeiner Sanierungsinvestitionen weiter zu erhöhen. Darüber hinaus ist auffällig: Zwei westdeutsche Bundesländer verlangen von den Investoren explizit eine Rentabilitätsbewertung; so werden in Bayern nur Sanierungen finanziert, deren Kosten maximal die Hälfte eines vergleichbaren Neubaus ausmachen.

Fazit

Als Ergänzung zu den zunehmend rigideren rechtlichen Maßgaben, welche die Mindestanforderungen für die Sanierung energetisch relevanter Gebäudeteile festlegen, existiert heute ein breites Angebot von Förderprogrammen des Bundes und der Länder zur Unterstützung von Investitionen in die Energieeffizienz von bestehendem Wohnraum. Der Eindruck einer großen Vielfalt von Fördermaßnahmen in diesem Bereich würde noch deutlich erhöht werden, wenn auch die auf energieeffizientes Wohnen ausgerichteten Programme der einzelnen Städte und Gemeinden in die Betrachtung einbezogen würden.

Mit dem speziell auf Ein- und Zweifamilienhäuser abzielenden Förderprogramm des Bundes wird dem Bestandsanteil dieser Gebäudeklasse sowie den Vermögensverhältnissen ihrer Eigentümer Rechnung getragen. Damit scheint sich allerdings auch die bisherige Tendenz in der deutschen Wohnungsbaupolitik fortzusetzen, im Rahmen der Förderpolitik Maßnahmen zu realisieren, die mit dem städtebaulichen Leitbild der „kompakten Stadt“ nur bedingt in Einklang stehen. Die Förderpolitik der Länder berücksichtigt spezifische Faktoren der regionalen Wohnungsmärkte. Natürlich sollten für regional ausgeprägte Probleme stets Maßnahmen der Länder, nicht des Bundes, zur Anwendung kommen. Hinsichtlich der Motivation der Länder ist jedoch auch zu berücksichtigen: Soweit ein Land mit seinen Maßnahmen dazu beiträgt, dass in ihm durch private Hauseigentümer zusätzliche Investitionen ausgelöst werden, führt dies zumeist – aufgrund der geltenden Regelungen der Bundesprogramme – automatisch auch zu einem höheren Zufluss von Bundes- bzw. KfW-Mitteln in das betreffende Land. Für die Erreichung der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung kann ein solches „zuschussmaximierendes“ Verhalten der Länder durchaus erwünscht sein.

¹⁴ Vgl. zu den Zielsetzungen des Programms Stadtumbau Ost, insbesondere in Bezug auf die Revitalisierung der Innenstädte *Veser, J.; Beckmann, K. et al.: Evaluierung des Bundesländer-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten. Berlin 2008, 26.*