

Soziale und nachhaltige Wärmepolitik

Kurzstudie für das Thüringer Ministerium für
Wirtschaft, Arbeit und Technologie

Erfurt / Hamburg, 21. August 2013



www.hamburg-institut.com

Rechtsanwalt Christian Maaß, Staatsrat a.D. (Projektleitung)
Dipl.-Soz. Roland Schaeffer
Dr. rer. nat. Matthias Sandrock
Unter Mitwirkung von Matthias Volmer, B.A.



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung in Thesen	4
1 Einleitung: Problemaufriss, Ziele und Gegenstände des Papiers	9
2 Zielgruppen sozialer Wärmepolitik	13
3 Herausforderung klimaneutrale Gebäude 2050	15
3.1 Erneuerbare Energien	15
3.2 Effizienz	18
4 Herausforderung Wärmepreise	23
4.1 Marktentwicklung fossiler Brennstoffe	23
4.2 Wärme aus erneuerbaren Energien: Hohe Investitionskosten, hohe Kostensicherheit.....	25
4.3 Beeinflussung weiterer Kostenfaktoren	26
4.3.1 Preiskontrolle im Fernwärmesektor	26
4.3.2 Nachtspeicherheizungen als Kostenproblem	27
4.3.3 Gas-Grundversorgungstarife als Kostentreiber	27
4.3.4 Mangelnde Preisvergleiche durch Vermieter als Problem	28
5 Energetische Modernisierung als Lösung und als Problem	29
5.1.1 Warmmietenneutrale energetische Sanierungsmaßnahmen	29
5.1.2 Warmmieten-steigernde energetische Sanierungsmaßnahmen	33
6 Mehr Akteurs-Vielfalt in der Wärmepolitik	36
6.1 Gebäudeeigentümer.....	36
6.2 Mieter	37
6.3 Energieversorger.....	37
6.4 Kommunen	39
7 Konzeptionelle Leitlinien einer nachhaltigen und sozialen Wärmepolitik (5-Punkte-Strategie)	41
7.1 Wärmepolitik zu einem integrierten Politikfeld entwickeln.....	41
7.2 Orientierung auf das Wärmesystem anstatt auf das Gebäude	42
7.3 „Grundsanie rung des Wärmeschutzrechts“: CO ₂ -Einsparung, Kostenoptimierung und Verständlichkeit als Fixpunkte	44
7.4 Sicherstellung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.....	46
7.5 Soziale Fokussierung der Maßnahmen.....	47
8 Maßnahmenpaket: 10 Punkte für eine soziale Wärmewende	49
8.1 Mieterrechte stärken.....	49
8.1.1 Deckelung der Heizkostenumlage	49
8.1.2 Anspruch auf Einhaltung der EnEV-Anforderungen	50



8.1.3	Anspruch auf Durchführung warmmieten-positiver Sanierungsmaßnahmen	51
8.1.4	Anspruch auf Wahl günstiger Erdgas-Tarife	52
8.1.5	Umlagefähigkeit energetischer Modernisierung einschränken?52	
8.1.6	Anspruch auf Prepaid-Tarife und –Zähler?.....	53
8.2	Investitionsprogramm „Erneuerbare und soziale Wärme-Infrastruktur“ 53	
8.3	Förderprogramme reformieren.....	54
8.3.1	Förderprogramme besser ausstatten.....	54
8.3.2	Förderpolitik auf kostengünstige, langfristige Sanierungsstrategien ausrichten	54
8.3.3	Förderprogramme sozial ausrichten.....	55
8.3.4	Geringverdiener mit Eigenheim- gezielter fördern	56
8.4	„Energetische Grundsanieung“ des Wärmeschutzrechts	57
8.5	Vorrang für Quartiers-Sanierungen	57
8.6	Transferleistungen für Wärmekosten reformieren	58
8.6.1	Kosten der Unterkunft: Effizienz- und Qualitätssicherung.....	58
8.6.2	Klima-Wohngeld	61
8.7	Nachtspeicher-Heizungen abschaffen	62
8.8	Kontrolle und Transparenz für die Fernwärme	62
8.9	Soziale Einsparverpflichtungen für Energieversorger.....	63
8.10	Schnittstellen Strom/Wärme optimieren (EEG-Novelle).....	64
9	Abbildungsverzeichnis	65
10	Literaturverzeichnis.....	66

Zusammenfassung in Thesen

Analyse

- Die Wärmeversorgung von Gebäuden wird von der Bundesregierung politisch bisher weitgehend ignoriert, obwohl
 - die Wärmepreise seit 1990 deutlich stärker gestiegen sind als die Strompreise,
 - die Kosten für Wärmeversorgung die Bürger finanziell deutlich stärker belasten als die Strompreise,
 - der Wärmesektor für mehr als 50% der Endenergie verantwortlich ist und damit für die Energiewende höchste Bedeutung hat.
- Die aktuelle Wärmepolitik ist klimapolitisch verfehlt, weil mit dem bisherigen Instrumentarium die Klimaschutzziele für den Gebäudebereich weit verfehlt werden.
- Die aktuelle Wärmepolitik ist unsozial, weil sie
 - kein Konzept zu einer langfristigen Optimierung der Kosten für die Wärmeversorgung hat und damit Niedrig- und Normalverdiener nicht ausreichend vor weiter steigenden Brennstoffpreisen schützt,
 - keine Antworten auf die Verdrängung von Geringverdienern und Transfergeldempfängern aufgrund von energetischen Sanierungen von Wohnungen formuliert.
- Deutschland braucht eine realistische und sozial verträgliche Strategie, wie die Klimaschutzziele für den Gebäudesektor erreicht werden können. Die für das BMU und das BMVBS erarbeiteten Szenarien zur Gebäudesanierung gehen davon aus, dass in den nächsten 35 Jahren ca. eine Halbierung des Endenergieverbrauchs im *aktuellen* Gebäudebestand nötig ist. Trotz erheblicher Anstrengungen ist der Endenergieverbrauch in den vergangenen 23 Jahren aber nur um 9% gesunken. Es ist fraglich, ob für die nach den bisherigen Szenarien erforderliche drastische Beschleunigung und Vertiefung der Sanierungsmaßnahmen um den Faktor 3 bis 4 realistisch erreichbar ist. Alle Versuche, das Ordnungsrecht zu verschärfen sind politisch gescheitert, ebenso Versuche einer starken Ausweitung staatlicher Fördermittel. Ohne entsprechende Ausweitung der Fördermittel hätte die geforderte Sanierungswelle jedoch voraussichtlich erhebliche soziale Folgen im Hinblick auf steigende Warmmieten.
- Es muss daher darüber diskutiert werden, ob die in jedem Fall erforderliche Dynamisierung und Verschärfung der Gebäudesanierung auf

ein realistisches Maß begrenzt wird und stattdessen verstärkt auf eine Dekarbonisierung der verwendeten Brennstoffe gesetzt werden sollte. Eine aktuelle Studie des Fraunhofer ISE geht davon aus, dass sogar eine 100%ige Vollversorgung der Bereiche Wärme und Strom mit Erneuerbaren Energien am kostengünstigsten zu erreichen ist, wenn der heutige Gebäudeenergiebedarf nur um gut ein Drittel verringert wird. Das Nachbarland Dänemark verfolgt eine Strategie, bei der der Endenergiebedarf des Gebäudesektors bis 2050 weitgehend stabil bleibt und eine nahezu vollständige Versorgung der Gebäude über Erneuerbare Energien erfolgt. Derartige Strategien müssen verstärkt in den Blick genommen und geprüft werden.

- Der deutschen Wärmepolitik fehlt eine integrierte Strategie, die das Wärmesystem als Ganzes betrachtet und dort nach kostenoptimalen Lösungen sucht. Die bisherige Politik ist zu einseitig auf Maßnahmen am Gebäude fixiert. Die EnEV und das EEWärmeG verengen die Aufgabe der Wärme-Systemoptimierung auf Maßnahmen an Gebäuden, die jedoch nicht immer die kostenoptimale Lösung darstellen.
- Es gibt im Wohnungsbestand ein Potenzial von Effizienzmaßnahmen, die ohne negative Auswirkungen auf die Warmmiete durchgeführt werden können – auch wenn der genaue Umfang dieses Potenzials hoch umstritten ist. Diese Potenziale werden bisher zu selten gehoben, selbst entsprechende ordnungsrechtliche Vorschriften werden Praxisberichten zufolge häufig ignoriert.
- Die aktuelle Wärmepolitik ist auf der Akteursebene einseitig auf Gebäudeeigentümer fixiert und vernachlässigt die Rollen anderer Akteure. Weder die Mieter, noch die Energieversorger noch die Kommunen spielen in der bisherigen Wärmepolitik eine maßgebliche Rolle.
- Die aktuelle Wärmepolitik ist für den Gebäudebestand zu stark an Effizienz orientiert. Es fehlt weiterhin eine Strategie, wie die Erneuerbaren Energien in den Gebäudebestand integriert werden können.
- Wärmepolitik muss stärker als planerische Aufgabe und als Aufgabe staatlicher Infrastrukturpolitik verstanden werden. Moderne Wärmepolitik muss regionale und quartiersbezogene Lösungen für eine kostengünstige Versorgung mit Wärme suchen und für den Ausbau der passenden Wärmeinfrastruktur sorgen. Hierzu zählen insbesondere Nah- und Fernwärmenetze, moderne Wärmespeicher, großtechnische Anwendungen von Geothermie und Solarthermie und optimierte Schnittstellen zum Stromsystem.
- Wärmepolitik gelingt nur bei Integration der Politikbereiche Soziales, Klimaschutz, Wohnen, Wirtschaft, Stadtentwicklung und Verbraucher-

schutz. Von der Bundesregierung wird diese Integrationsaufgabe nicht wahrgenommen, das Thema wird zwischen Ressorts Bau, Umwelt, Verbraucherschutz, Justiz, Finanzen, Wirtschaft und Soziales zerrieben.

- Die Bundespolitik hat jüngst erhebliche verbraucherpolitische Fehlentscheidungen mit sozialen Auswirkungen getroffen, indem Nacht-speicherheizungen länger betrieben werden dürfen und eine verstärkte Preiskontrolle bei der Fernwärme abgelehnt wurde.
- Das System der staatlichen Transferleistungen bei der Wärmeversorgung muss mit dem Ziel verbessert werden, die Wohnsituation der Empfänger zu verbessern, Effizienzpotenziale zu heben und materielle Bedürfnisse angemessen zu befriedigen.

Konzeptionelle Leitlinien einer sozialen und nachhaltigen Wärmepolitik

1. Wärmepolitik soll als integriertes Politikfeld entwickelt werden. Sie soll eine kohärente Abstimmung der Politikbereiche Soziales, Klimaschutz, Wohnen, Wirtschaft, Stadtentwicklung und Verbraucherschutz leisten.
2. Wärmepolitik konzentriert sich nicht einseitig auf das Gebäude, sondern sucht im gesamten Wärmesystem nach den für unterschiedliche Gebiete und Gebäude individuell kostenoptimalen Lösung zur Erreichung der Klimaschutzziele (integrierte Sanierungsfahrpläne).
3. Das deutsche Wärmeschutzrecht wird „energetisch grundsaniert“ und vereinfacht. Es konzentriert sich künftig auf die Parameter CO₂-Einsparung und Kosten anstatt auf Primärenergiefaktoren.
4. Es werden geeignete ökonomische Rahmenbedingungen zur Modernisierung des Wärmesystems gesetzt. Neben einer auskömmlichen Förderung müssen auch Instrumente wie Umlagesysteme und Einsparverpflichtungen geprüft und ggf. umgesetzt werden.
5. Die knappen staatlichen Fördermittel müssen verstärkt nach sozialen Kriterien zielgerichtet auf geeignete Zielgruppen gelenkt werden.



Maßnahmenpaket (10-Punkte-Programm)

- 1) **Mieterrechte stärken.** Die Stellung des Mieters im Mietrecht wird gestärkt. Folgende Punkte sind dabei zu prüfen: Der Anspruch des Vermieters auf Umlage der Heizkosten wird gedeckelt, wenn das Gebäude bestimmte energetische Mindeststandards nicht einhält („energetische Bruchbuden“). Der Mieter erhält einen Anspruch gegenüber dem Vermieter auf Durchführung ordnungsrechtlich verpflichtender Maßnahmen sowie auf Durchführung warmmietenneutraler Sanierungen. Die Umlagefähigkeit von Modernisierungskosten wird begrenzt.
- 2) **Investitionsprogramm Wärme-Infrastruktur.** Es wird ein Investitionsprogramm zum Ausbau einer nachhaltigen und sozialen Wärme-Infrastruktur aufgelegt. Dieses beinhaltet Maßnahmen für Nah- und Fernwärmenetze, Wärmespeicher, Geothermie, große netzintegrierte Solarthermie (Freifläche und Großdach), industrielle Abwärme und Kraft-Wärme-Kopplung.
- 3) **Sozialer Umbau der Förderprogramme.** Die Förderprogramme des Bundes werden grundlegend überarbeitet. Neben einer besseren Ausstattung geht es um eine Ausrichtung auf kostengünstige, langfristige Strategien (integrierte Sanierungsfahrpläne) und eine zielgenauere Steuerung der Finanzströme zu den Zielgruppen sozialer Wärmepolitik.
- 4) **Reform des Wärmeschutzrechts.** Das deutsche Wärmerecht wird vereinfacht und zukünftig auf die Parameter CO₂ und Kostenoptimierung orientiert. Nach dem Vorbild des Thüringer Entwurfs für ein EEWärmeG werden verstärkt systemorientierte Lösungen verfolgt und die Erneuerbaren Energien für den Gebäudebestand verstärkt genutzt.
- 5) **Vorrang für Quartierssanierungen.** Lokale Wärmekonzepte als kostengünstige und integrierte Lösungsansätze werden ein wichtiger Fixpunkt der Wärmeschutzpolitik. Dazu wird eine verbindliche Wärmeplanung für Kommunen eingeführt und die Förderkulisse umgebaut.
- 6) **Transfergelder reformieren.** Die Transferleistungen im Wärmesektor werden daraufhin überprüft, inwieweit mit ihnen verstärkt Anreize für energetische Gebäudesanierungen gesetzt werden können und wie Transfergeldempfänger vor Verdrängung aus ihren Wohnungen geschützt werden können (Warmmietenorientierung). Das Wohngeld soll zu einem Klimawohngeld weiterentwickelt werden.



- 7) **Nachtspeicher-Heizungen abschaffen.** Die jüngst erfolgte sozialpolitisch verheerende und energiepolitisch verfehlte unbefristete Verlängerung der Laufzeiten von Nachtspeicherheizungen wird revidiert.
- 8) **Verbraucherschutz und Regulierung für die Fernwärme.** Die Möglichkeiten der Kartellämter zur Überprüfung der Fernwärmepreise auf Angemessenheit werden gestärkt.
- 9) **Soziale Einsparverpflichtungen.** Ein Teil der Verpflichtungen zur Einsparung von Energie nach der Energieeffizienz-RL wird über die Einführung von Einsparverpflichtungen für Energieversorger erbracht. Diese werden verpflichtet, jährlich bestimmte Effizienzmaßnahmen durchzuführen, die Haushalten mit Geringverdienern zugutekommen.
- 10) **Schnittstelle zum Stromsystem.** Im bestehenden Recht werden Hindernisse abgebaut, die der Wärme- oder Wasserstoffherzeugung durch Strom aus Windkraft- oder PV-Anlagen zur Wärmeerzeugung entgegenstehen, die zur Netzstabilisierung abgeregelt werden sollen.

1 Einleitung: Problemaufriss, Ziele und Gegenstände des Papiers

Das TMWAT hat das Hamburg Institut mit der Durchführung eines Kurztgutachtens zur Entwicklung einer Konzeption einer sozialen und nachhaltigen Wärmepolitik beauftragt. Damit wird einerseits die ökologische Herausforderung der Schaffung eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050 adressiert, andererseits die sozialen Herausforderungen durch steigende Erdgas- und Heizölpreise sowie die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus sanierten Wohnungen. Die Formulierung einer nachhaltigen und sozial gerechten Wärmepolitik muss dabei mindestens fünf Dimensionen beachten:

Steigende Brennstoffpreise

Mehr Aufmerksamkeit für die Entwicklung der Wärmeversorgungskosten ist dringend geboten, da die Wärmekosten eine weit höhere kostenmäßige Belastung für die privaten Haushalte darstellen als die Strompreise, wie die folgende Grafik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie illustriert:

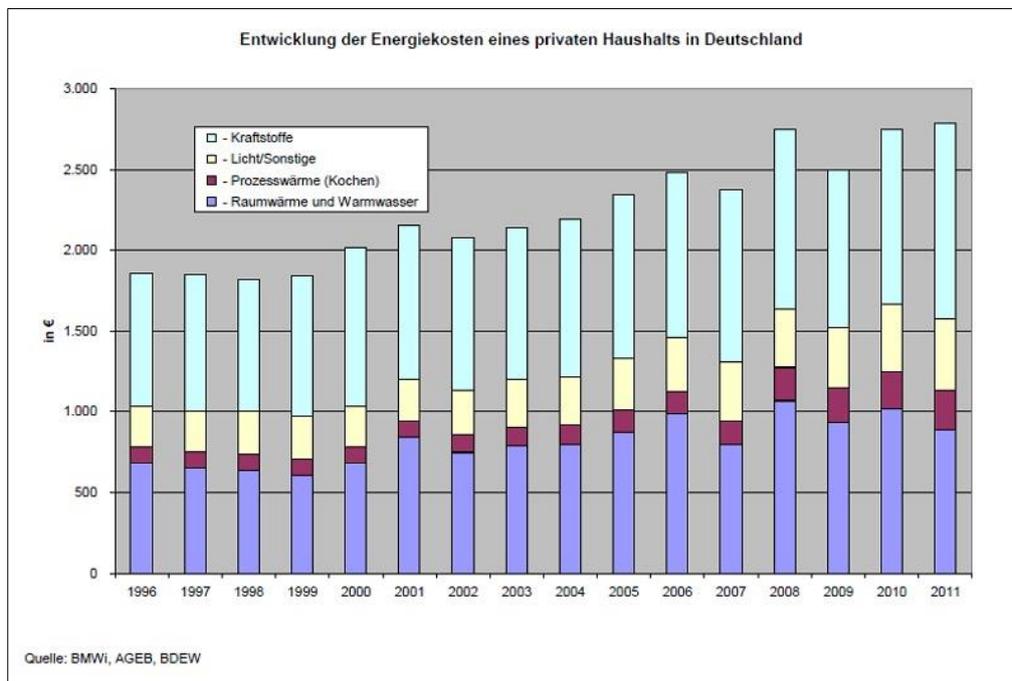


Abb. 1: Entwicklung der Energiekosten eines privaten Haushalts in Deutschland¹

Um den Herausforderungen von Ressourcenverknappung, Klimakrise und steigenden Preisen für fossile Energien zu begegnen, ist wirksames staatliches Handeln notwendig. Die dynamische Steigerung der Energiekosten in den

¹ Quelle BMWI 2013.

letzten Jahren wird sich aller Voraussicht nach fortsetzen, der Anteil der Energiekosten an den Kosten des Wohnens nimmt dabei überproportional zu. In den Jahren 2005-2011 sind die Wohnungsmieten einschließlich Mietwert für Eigentumswohnungen im bundesdeutschen Schnitt um 7,1% gestiegen, während die Preise für Strom, Gas und Brennstoffe um 34% zunahmen.²

Derzeit machen die Kosten für Heizung und Warmwasser mindestens 12% der gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung des Wohnens aus – genauere Daten liegen nicht vor.³ Betroffen davon sind alle Bürgerinnen und Bürger – wobei der relative Anteil der Heizkosten am verfügbaren Einkommen umso größer ist, je niedriger dieses Einkommen ist. In der Folge können viele Gering- und Niedrigverdiener ihre Wohnung nach eigener Einschätzung nicht mehr angemessen heizen:

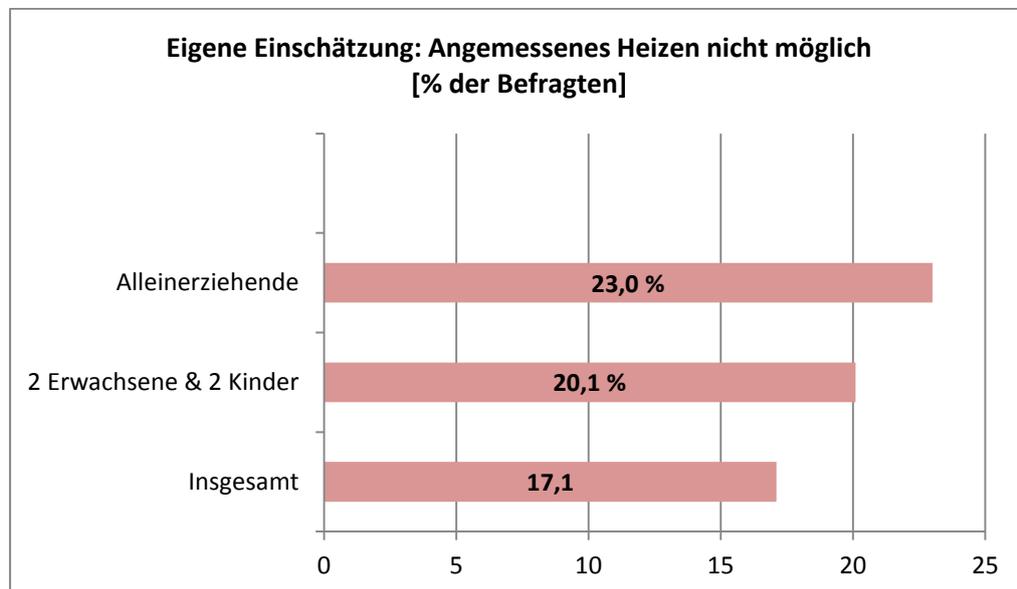


Abb. 2: Angemessene Heizmöglichkeiten.⁴

Stadtentwicklung: Verdrängung durch Sanierung

Parallel zur Debatte um steigende Energiepreise wird eine intensive Diskussion um die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte durch energetische Sanierung von bestimmten Stadtvierteln geführt. Es wird gefordert, dass sich die Situation sozial schwacher Nutzer durch die Sanierungsmaßnahmen nicht verschlechtern darf. In der Praxis ist eine „warmmietenneutrale“ energetische Modernisierung von Wohngebäuden teilweise nicht möglich. Die Folge ist, dass Sanierungen entweder ausbleiben oder zu problematischen Verdrängungs- und Segregationsprozessen in den Städten führen. Einkom-

² Statistisches Bundesamt 2013, zitiert nach Kopatz u. a. 2013.

³ IFEU 2010.

⁴ Quelle: nach Kopatz 2013, S. 64.

menschschwache Mieter verbleiben in unsanierten und damit weniger komfortablen Gebäuden bzw. werden durch Sanierung und Mieterhöhungen dort hinein gedrängt - und sind dort den steigenden Preisen fossiler Energien verstärkt ausgesetzt. Niedriger Wohnkomfort bei niedriger Kaltmiete und hohen Heiz-Nebenkosten wird dann zum Schicksal des Zurückbleibens von sozialen Gruppen und benachteiligten Stadtvierteln und Regionen.

Klimaschutz

Damit ist auch die besondere Herausforderung einer Wärmepolitik aufgezeigt, die mit dem Ziel der Bundesregierung einer Schaffung eines klimaneutralen Gebäudebestandes innerhalb der nächsten ca. 35 Jahre verbunden ist. Nach den bisher verfolgten Szenarien ist zur Erreichung dieses Zieles eine sehr weitgehende energetische Sanierung des Gebäudebestandes notwendig.

Öffentliche Haushalte

Da Bund und Gemeinden über die Kosten der Unterkunft die Heizkosten von Transfergeldempfängern übernehmen, haben diese ein starkes finanzielles Interesse an langfristig kostensicheren Wärmesystemen. Die Sicherung der Wärmeversorgung für sozial Schwächere ist eine für ein menschenwürdiges Leben unverzichtbare Sozialleistung. Trotz der hohen finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Heizkostenübernahme übt der Staat bisher keinen hinreichenden systematischen aktiven Einfluss auf die Höhe der Heizkosten der Transfergeldempfänger aus.

Verteilungsgerechtigkeit

Gerechtigkeitsgründe gebieten es darüber hinaus, mit staatlichen Förderungen sehr differenziert und zielgenau umzugehen. In manchen Teilen Deutschlands und auch Thüringens konnten Immobilienbesitzer in den letzten Jahren durch den Anstieg des Immobilienwerts ohne Anstrengung erhebliche Gewinne erzielen. In anderen Gebieten, insbesondere den ländlichen Regionen, haben sie aufgrund von Wertverlusten einen großen Teil ihrer in einer Immobilie angelegten Ersparnisse verloren. Staat und Politik können solche Verschiebungen nicht ausgleichen. Aber sie müssen bei Entwicklung von Strategien und der Ausgestaltung politischer Instrumente darauf Rücksicht nehmen. Im bisherigen Fördersystem der Bundesrepublik ist eine entsprechende verteilungspolitische Komponente bisher nicht vorgesehen.

Wechselseitige Ignoranz von Sozial- und Energiepolitik, wie sie in der Vergangenheit immer wieder zu beobachten war, ist für wirksame Strategien ein großes Hindernis. Sozialpolitisch begründete Kritik an klimapolitischen Vorschlägen blockiert häufig auch solche Maßnahmen, von denen sozial schwächere Gruppen profitieren können - und manche Kritiker folgen anderen Interessen, als sie öffentlich verkünden. Um Energiearmut zu bekämpfen, bedarf



es eines Zusammenwirkens von Sozial-, Verbraucher-, Wohnungs-, Klima- und Energiepolitik.

Wie die aktuelle Strompreisdebatte zeigt, sind Strategien für nachhaltige Energieversorgung auch mit schwachen Argumenten leicht angreifbar. Ein Mittel dagegen kann sein, die sozialen Implikationen der Energiewende aktiv zu benennen und gleichzeitig geeignete Abhilfe-Maßnahmen zu formulieren und gezielt zur Diskussion zu stellen. Die Darstellung des Beitrags moderner Wärmesysteme zu mehr Gerechtigkeit bei der Verteilung von Wohnqualität und zu mehr Handlungsfreiheit für sozial schwächere Schichten im Wohnungssektor sollte fester Bestandteil bei der Entwicklung solcher Strategien sein. Wenn hingegen die positiven Wirkungen für die weniger wohlhabenden Teile der Gesellschaft nicht sichtbar werden, wird die Energiewende es schwer haben, dauerhafte Erfolge zu erzielen.

Mit dieser Kurzstudie werden Defizite der bestehenden Wärmepolitik analysiert und Leitlinien für eine nachhaltige und sozialverträgliche Wärmepolitik aufgezeigt. Diese Kurzstudie erhebt nicht den Anspruch, ein kohärentes Konzept für eine nationale Wärmestrategie oder ein ausformuliertes Konzept für die rechtliche Neu-Justierung der Interessen von Vermietern, Mietern und des Staates zu liefern. Mit diesem Papier sollen vielmehr Denkanstöße geliefert, Handlungsbedarfe aufgezeigt und Lösungsvorschläge skizziert werden, die in geeigneter Form vertieft zu untersuchen sind.

2 Zielgruppen sozialer Wärmepolitik

Soziale Wärmepolitik ist auf die Bedürfnisse einkommensschwacher Haushalte gerichtet. Diese haben je nach konkreter Wohn- und Einkommenssituation im Hinblick auf die Wärmepolitik sehr unterschiedliche Bedürfnisse. Eine kurze Analyse der zielgruppenspezifischen Bedürfnisse erleichtert die spätere Formulierung von Politikvorschlägen.

Transfergeldempfänger als Mieter

Personen, die Sozialleistungen im Sinne des SGB in Anspruch nehmen, haben nach den entsprechenden Vorschriften einen Anspruch gegen die jeweilige Kommune auf Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) und der Heizkosten (KdH). Transfergeldempfänger sind – solange sich die Heizkosten nicht völlig außerhalb des üblichen Rahmens bewegen – grundsätzlich nicht von steigenden Brennstoffpreisen betroffen, da diese unmittelbar vom Staat übernommen werden. Gleichwohl sind Transfergeldempfänger von dem niedrigeren Wohnkomfort in Wohnungen betroffen, die nicht oder schlecht energetisch saniert sind. Ihnen droht des Weiteren in besonderer Weise die Gefahr, bei energetischen Sanierungen aus ihren Wohnungen verdrängt zu werden: Die Kommunen müssen nur die „notwendigen“ Kosten der Unterkunft erstatten, was regelmäßig so ausgelegt wird, dass nur die Kosten für Wohnungen mit geringer Kaltmiete erstattet werden. Kommt es aufgrund von Sanierungen zu erheblichen Mietsteigerungen, werden die Kosten hierfür von den Kommunen vielfach nicht als notwendig akzeptiert, was letztlich den Auszug der Bewohner in Wohnungen mit günstigerer Kaltmiete zur Folge haben kann – selbst wenn die Modernisierung durch niedrigere Heizkosten letztlich warmmietenneutral ist.⁵ Das soziale Problem ist bezüglich der Transfergeldempfänger folglich keines der Verteilungsgerechtigkeit, sondern ein Problem der räumlichen Segregation von ärmeren Bevölkerungsschichten.

Geringverdiener als Mieter

Demgegenüber sind Geringverdiener, die keinen Anspruch auf Erstattung der Heizkosten haben, direkt dem Druck steigender Brennstoffpreise ausgesetzt. Ihr verfügbares Einkommen wird durch Preissteigerungen der Brennstoffe entsprechend verringert.

Dem beschriebenen Druck in Richtung einkommensbezogener Segregation besteht in dieser Bevölkerungsgruppe (nur) dort, wo Sanierungsmaßnahmen

⁵ Andere Kommunen versuchen dem Problem der Segregation durch eine integrierte Betrachtung der KdU und der Heizkosten im Sinne einer „Warmmieten-Betrachtung“ zu begegnen. Zu dieser Möglichkeit siehe unten.

nicht durch Einsparungen bei Heizkosten warmmietenneutral durchgeführt werden können.

Geringverdiener und Transfergeldempfänger als Gebäudeeigentümer

Unter den Eigentümern von Wohngebäuden, die ihre Häuser selbst bewohnen, befinden sich viele, die von Armut bedroht sind. Bei einem Großteil dieser Gruppe handelt es sich um ältere Personen, die zudem oftmals ein Bedürfnis nach höheren Wohntemperaturen haben.⁶ In Thüringen dürfte die Bevölkerungsgruppe der sozial schwachen Kleinsteigentümer eine besondere Relevanz haben, da über die Hälfte der Gebäude Ein- und Zweifamilienhäuser sind. In der öffentlichen Diskussion in Deutschland ist der politische Fokus auf diese Gruppe bisher relativ wenig gerichtet. Bei der politischen Adressierung von Maßnahmen für diese Gruppe ist zu beachten, dass das besondere Problem der Kleinsteigentümer darin liegt, dass sie teilweise nicht über die erforderlichen investiven Mittel verfügen, um ihre Gebäude energetisch zu sanieren.

Kommunen

Eine besondere Zielgruppe einer sozial orientierten Wärmepolitik stellen die Kommunen dar.

Eine Vielzahl von Kommunen in Thüringen und in der Bundesrepublik leidet unter strukturellen Haushaltsdefiziten. Die Ausgaben der betroffenen Städte und Gemeinden sind oftmals durch hohe Sozialausgaben geprägt, insbesondere für die Erstattung der Kosten der Unterkunft (KdU) einschließlich der angemessenen Heizkosten für Transfergeldempfänger. Der auf die Kommunen entfallende Anteil für Heizkosten wird dabei auf deutlich über 1,2 Mrd. € jährlich geschätzt, aktuelle Daten liegen derzeit nicht vor.⁷ Die Politik steht hier vor der Herausforderung, Instrumente zu entwickeln, mit denen die Kommunen stärker als bisher auf die Dämpfung der Heizkostenanteile der KdU Einfluss zu nehmen.

Die zweite Herausforderung für die Wärmepolitik besteht darin, Beiträge für Politikinstrumente zu entwickeln, um die beschriebenen Tendenzen zur Segregation unterschiedlicher Bevölkerungsschichten zu vermindern.

⁶ Neitzel / Lindert 2011.

⁷ IFEU 2010.

3 Herausforderung klimaneutrale Gebäude 2050

Für den Gebäudebereich verfolgt die Bundesregierung das Ziel, bis 2050 die CO₂-Emissionen um 80% zu senken. Bundesregierung und EU verfolgen das Ziel eines bis Mitte des Jahrhunderts nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes.⁸ Schreibt man den bisherigen Trend der Entwicklung der Energieeffizienz sowie der Entwicklung der Erneuerbaren Energien fort, so verfehlt Deutschland die Klimaschutzziele für den Gebäudesektor deutlich.⁹ Mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie der Steigerung von Effizienz stehen zwei grundsätzliche Optionen für Politikmaßnahmen zur Verfügung.

3.1 Erneuerbare Energien

Die deutsche Wärmepolitik verfolgt bisher die Integration der Erneuerbaren Energien in den Wärmesektor recht zurückhaltend. Während im Stromsektor ein dynamischer Ausbau der Erneuerbaren Energien stattgefunden hat, stagniert der Anteil der Erneuerbaren Energien im Wärmesektor in den letzten Jahren bei gut 10%. Das Wachstum in den Jahren zuvor ist nicht auf politische Maßnahmen im Zuge der Energiewende zurückzuführen, sondern beruht weitgehend auf dem massiven Ausbau von handbefeuernden Kaminöfen, die mit Holz beschickt werden.

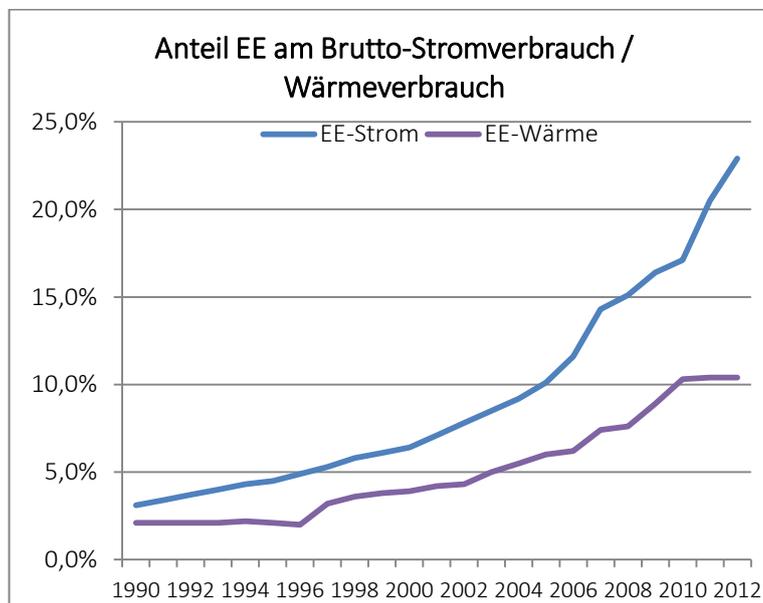


Abb. 3: Anteil Erneuerbarer Energien am Brutto-Strom- und Wärmeverbrauch¹⁰

⁸ Bundesregierung 2013.

⁹ Shell BDH 2013, S. 4.

¹⁰ Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des BStatA.

Auch das für die Zukunft angestrebte Wachstum ist im Stromsektor deutlich ambitionierter: Im Stromsektor soll bis zum Jahr 2020 der Anteil der Erneuerbaren Energien gemäß § 1 Abs. 2 EEG mindestens auf 35% steigen. Der nationale Aktionsplan für Erneuerbare Energie, den die Bundesregierung nach Brüssel gemeldet hat, geht von knapp 39 Prozent aus. Laut EEG soll der EE-Anteil bis 2050 mindestens 80% erreichen. Im Wärmesektor strebt der Bund gem. § 1 Abs. 2 EEWärmeG bis 2020 einen erneuerbaren Anteil von 14% an, längerfristige Ziele werden nicht statuiert.

Eine gegensätzliche Herangehensweise verfolgt Dänemark.¹¹ Dort setzt man bereits seit vielen Jahren auf den Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmesektor. Die Neuinstallation von Heizungsanlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, ist verboten. Die Erneuerbaren Energien werden weitgehend zentral erzeugt und in Wärmenetze eingespeist. Der Anteil der an Wärmenetze angeschlossenen Haushalte liegt bei über 50% und soll auf 70% steigen, der EE-Anteil an der Wärme in Netzen liegt bereits heute bei über 50%.

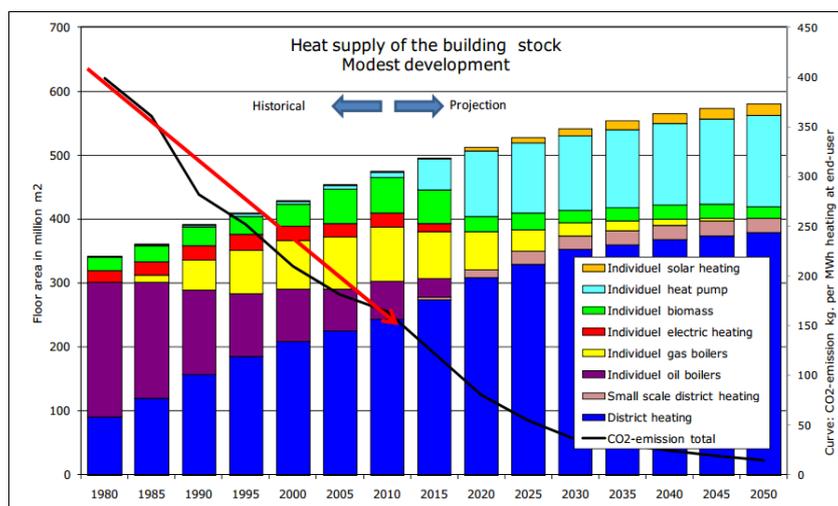


Abb. 4: Wärmeversorgung des Gebäudebestandes, gemäßiges Szenario¹²

Bisher dominiert dabei weitgehend die Biomasse, zunehmend wird jedoch auf Freiflächenanlagen günstig Solarwärme produziert und in Wärmenetze eingespeist. Dutzende neue Projekte mit jeweils tausenden zusätzlichen Quadratmetern Kollektorfläche werden den sommerlichen Warmwasserbedarf in kleineren Kommunen vollständig abdecken. Im Sommer werden damit große, zentrale Warmwasserspeicher „befüllt“, die bis in den Herbst hinein

¹¹ Zum Folgenden: <http://www.solar-district-heating.eu/>

¹² Quelle: Rambøll: Heat Plan Denmark.

hohe solare Deckungsbeiträge für das Wärmenetz liefern. Insgesamt werden bis zum Jahr 2050 solare Anteile von 40% in den Wärmenetzen angestrebt.¹³

Die dänische Solarthermie-Strategie ist auch unter Kostengesichtspunkten besonders interessant: Aufgrund der großen technischen Fortschritte und Skaleneffekte durch die industrielle Fertigung von hunderten großen Freiflächen-Anlagen konnten die Kosten für die Produktion einer kWh Solarwärme auf unter 4 Cent gesenkt werden.¹⁴

Je nach lokalen Gegebenheiten können auch andere klimafreundliche Energiequellen eine potenziell kostengünstige Wärmequelle für Wärmenetze darstellen. Zu nennen ist beispielsweise die Einspeisung von industrieller Abwärme in Wärmenetze, die in Deutschland bisher nur in Einzelfällen genutzt wird. Da industrielle Abwärme somit an vielen Stellen vernichtet wird, bleibt ein Wärmepotenzial ungenutzt, das zu potenziell günstigen Kosten in Wärmenetze eingespeist werden könnte.¹⁵

An geeigneten Standorten kommt auch die Nutzung von Geothermie in Frage. Voraussetzung ist auch hierfür ein Wärmenetz zur Verteilung der Wärme. Wirtschaftlich interessant ist die Nutzung von Geothermie für den Wärmesektor dadurch, dass hierfür deutlich niedrigere Temperaturen ausreichend sind als für die Nutzung von Geothermie für die Stromproduktion. Somit kann Wärme aus deutlich flacheren Erdschichten gewonnen werden, was die Bohrkosten reduziert. Gleichwohl stellen die hohen Investitionsrisiken oft einen Hinderungsgrund für die Nutzung dieser Technologie dar. Dadurch wird diese Wärmequelle, die potenziell ohne Grenzkosten zur Verfügung steht, in Deutschland bisher kaum für Wärmenetze genutzt. Das hohe Potenzial dieser Wärmequelle verdeutlicht jedoch die im vergangenen Jahr von den Stadtwerken München ins Spiel gebrachte Vision einer zu 100% aus Erneuerbaren Energien (davon der Großteil durch 16 neue geothermische Anlagen) gespeisten Wärmeversorgung für München.¹⁶

Inwieweit Biomasse nachhaltig für den Wärmemarkt zur Verfügung steht, ist derzeit nicht absehbar. Als knapper Rohstoff und aufgrund der Nutzungskonkurrenzen zur Nahrungsmittelproduktion und zum Erhalt der Biodiversität unterliegt die Verfügbarkeit von zusätzlicher Biomasse Grenzen. Hinzu kommen Kostenrisiken, da der Anbau von Biomasse mit anderen Formen der Landnutzung konkurriert.

Potenziale für Power-to-Heat als eine kostengünstige Wärmequelle aus Erneuerbaren Energien entstehen verstärkt zudem in Regionen, in denen mehr

¹³ Holm 2012.

¹⁴ Dalenbäck 2010 sowie Soerensen 2011.

¹⁵ Vgl. hierzu sowie allgemein zur Integration EE in Fernwärmenetze IFEU / GEF / AGFW 2013.

¹⁶ GtV Bundesverband Geothermie 2013.

Strom aus Wind oder Sonne hergestellt wird, als vom Netz abtransportiert bzw. verbraucht werden kann. Auch im Fall von negativen Strompreisen aufgrund bundesweit hoher EE-Produktion besteht dieses Potenzial bereits heute – allerdings nur, weil nicht regelbare Atom- und Braunkohlekraftwerke gleichzeitig Strom produzieren. Die Verfügbarkeit von erneuerbarem Strom für den Wärmemarkt hängt stark vom weiteren Ausbau der Windenergie und der Fotovoltaik ab. Soweit – wie von einigen Szenarien prognostiziert – diese Energieformen langfristig so stark ausgebaut werden, dass sie bei Volllast jeweils einen großen Teil des deutschen Strombedarfs abdecken, ergeben sich erhebliche Potenziale zur Integration nicht elektrisch nutzbaren Stroms in den Wärmemarkt. Der Einsatz von „Power-to-Heat“ konkurriert nach einer aktuellen Untersuchung des Arrhenius-Instituts dann auch kostenseitig mit der energetischen Sanierung der Gebäude, da diese bei hohen Einsparungsquoten stark steigende Kosten aufweisen (s.u.).¹⁷

3.2 Effizienz

Die politisch gesetzte Zielgröße des Anteils der Erneuerbaren Energien im Wärmesystem bestimmt maßgeblich, wie hoch die Einsparungen durch Effizienzsteigerungen zur Erreichung der Klimaschutzziele sein müssen. Aufgrund der niedrigen Ziele der deutschen Politik zum Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmesektor (s.o.) gehen die verfügbaren Szenarien meist von sehr hohen Effizienzsteigerungen im Wärmesystem aus, die zur Erreichung der Klimaschutzziele bewältigt werden müssen. Im Wärmesystem können Effizienzpotenziale sowohl im Heizungssystem, als auch in der Gebäudehülle gehoben werden.

In den vergangenen Jahren wurde jährlich ca. 1% der bestehenden Gebäude energetisch saniert. Dadurch konnte der spezifische Wärmeenergiebedarf pro Quadratmeter um ca. 26% gesenkt werden. Ein Großteil dieser spezifischen Einsparungen wird jedoch durch den gleichzeitigen Zuwachs an beheizter Gebäudefläche aufgezehrt.

¹⁷ Arrhenius, 2013, S. 20.

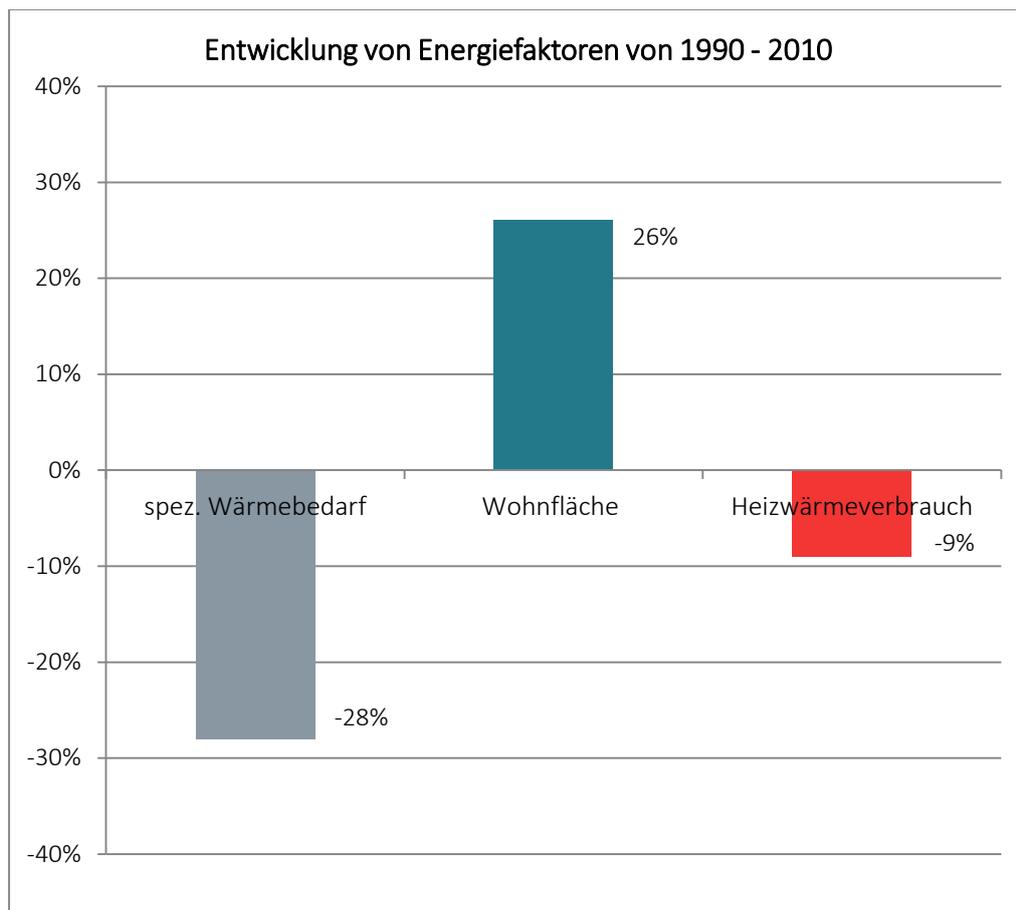


Abb. 5: Entwicklung der Energiefaktoren Wärmebedarf, Wohnfläche und Heizwärmeverbrauch von 1990 - 2010¹⁸

Insgesamt betrug die absolute Einsparung an Endenergie in Gebäuden seit 1990 dadurch lediglich 9%, obwohl seitdem jährlich Milliardenbeträge an Fördermitteln für Gebäudesanierung aufgewendet wurden und die EnEV Mindeststandards für die Qualität energetischer Sanierungen vorgibt. Auch für die Zukunft gehen Studien trotz sinkender Bevölkerungsanzahl von einem weiteren Wachstum der Wohnfläche aus.¹⁹

Trotz der ernüchternden Ergebnisse der Anstrengungen der letzten 25 Jahre setzen die meisten Energieszenarien für Deutschland auf eine ganz erhebliche Steigerung der Energieeffizienz in der Gebäudehülle, um das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050 zu erreichen.

Legt man beispielsweise das Szenario des Umweltbundesamtes für eine 100%ige Stromversorgung im Jahr 2050²⁰ zugrunde, so soll das Klimaschutz-

¹⁸ Daten: BMWI Energiedaten; Bezug Private Haushalte (temperaturbereinigt) ; Tabelle 8 b ; 2/2012.

¹⁹ Shell BDH 2013, S 25ff.

²⁰ Umweltbundesamt 2010, S. 21.

ziel für den Gebäudesektor weitgehend über die energetische Sanierung erreicht werden: Der Endverbrauch an Raumwärme soll bei einer jährlichen Sanierungsquote von 3% der Gebäude von heute ca. 530 TWh auf 31 TWh gesenkt werden. Für den heute bestehenden Gebäudebestand bedeutet dies, dass der Endverbrauch von heute 144 kWh/m²/a auf zukünftig 30 kWh/m²/a gesenkt werden soll. Im Ergebnis sollen somit nach diesem Szenario alle heute bestehenden Gebäude auf einen Energiebedarf gebracht werden, der weit unter den Standards liegt, die heute für Neubauten gelten.

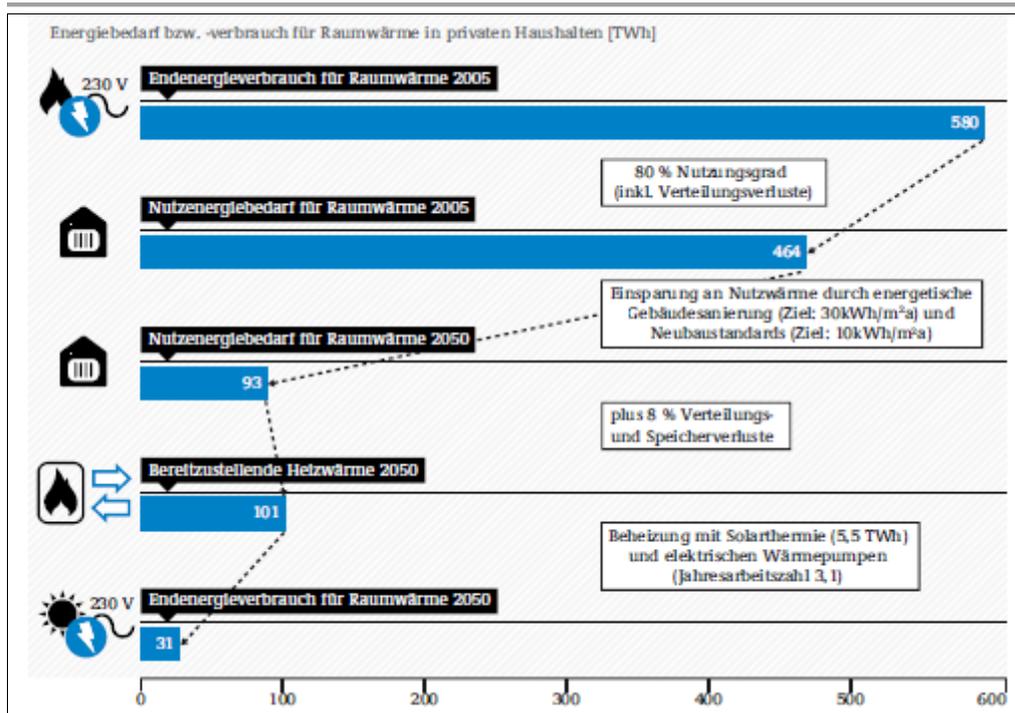


Abb. 6: Energiebedarf bzw. -verbrauch für Raumwärme in privaten Haushalten²¹

Andere Szenarien gehen von einer deutlich geringeren Energieeinsparung für den Gebäudebestand aus und wollen die Klimaschutzziele stärker über eine forcierte Nutzung Erneuerbarer Energien im Wärmesektor erreichen.²² Das Fraunhofer ISE kommt in seinem Szenario für eine 100%ige Versorgung des gesamten Energiesektors aus Erneuerbaren Energien zu dem Ergebnis, dass die volkswirtschaftlich kostengünstigste Variante einer erneuerbaren Vollversorgung im Strom- und Wärmesektor so bemessen ist, dass der Umfang der energetischen Gebäudesanierung auf 65% des heutigen Wertes für den Heizenergiebedarf des gesamten Gebäudesektors gesenkt werden muss, d.h. die erforderliche Einsparung über Effizienzmaßnahmen liegt bei 35%.²³ Dabei setzt das Institut insbesondere auf einen weiterhaft dynamischen Ausbau der Windkraft und Photovoltaik, wodurch Kapazitäten für den Betrieb von Wär-

²¹ Quelle: Umweltbundesamt 2010, S. 21.

²² Für Mehrfamilienhäuser des GdW vgl. GdW, 2013, in dessen Szenario die Klimaziele stark durch eine Dekarbonisierung der Fernwärme erreicht werden.

²³ ISE, 2012.

mepumpen entstehen, die 75% der dezentralen Versorgung von Gebäuden übernehmen.

Die BMU-Leitstudie für Erneuerbare Energien²⁴ setzt bis 2050 auf eine Verringerung des Wärmebedarfs um etwas weniger als 50%:

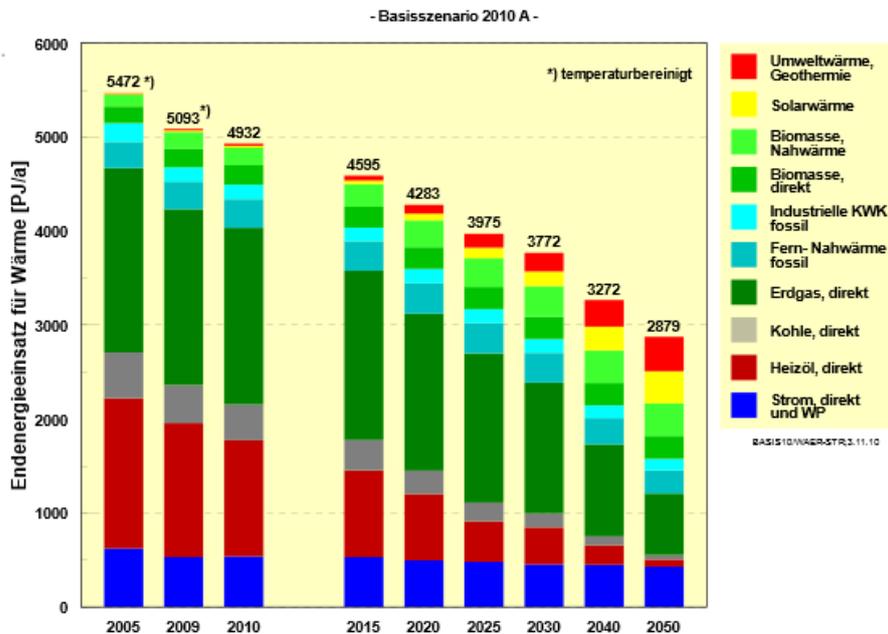


Abbildung 4: Endenergieeinsatz für Wärme im Basisszenario 2010 A (einschließlich Stromeinsatz für Wärme)

Abb. 7: Endenergieeinsatz für Wärme im Basisszenario 2010 A²⁵

Aktuell wird in einer umfassenden Studie für das BMVBS zur Erreichung der Klimaschutzziele im Wohngebäudesektor²⁶ festgehalten, dass die Einhaltung der Klimaschutzziele nur gelinge wenn die Schnelligkeit der energetischen Modernisierung des Gebäudebestandes in etwa verdreifacht wird und gleichzeitig eine deutliche Erhöhung der Qualität der Wärmeschutzmaßnahmen realisiert wird. Insgesamt wird mindestens eine Halbierung des Wärmebedarfs im heutigen Wohngebäudebestand verlangt. Gleichzeitig sei ein Umbau der Wärmeversorgung erforderlich, wonach die Hauptlast der Wärmeversorgung zukünftig durch Wärmepumpen und KWK-Anlagen erbracht werden soll und bei einem Großteil der Gebäude ergänzend Solarthermie zum Einsatz kommt.

Nach der bereits zitierten Untersuchung des Arrhenius-Instituts liegt das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis für das Gesamtsystem bei einer Reduzierung des

²⁴ BMU 2010, S. 9.

²⁵ Quelle: BMU 2010 S. 9.

²⁶ BMVBS 2013a, S. 6.



Heizwärmebedarfs ebenfalls in einer Größenordnung von 50% gegenüber dem heutigen Stand.

Blickt man zum Vergleich nochmals auf das dänische Energieszenario (siehe oben), so geht man dort von einem insgesamt stabilen Wärmeenergiebedarf bis zum Jahr 2050 aus – während in Deutschland überwiegend eine Einsparung um ca. 50% für erforderlich gehalten wird. Zwar wird die individuelle Effizienz der Gebäude auch im Szenario für Dänemark stetig erhöht, doch erwartet man, dass der Zuwachs an Wohnfläche diese Effizienzgewinne weitgehend ausgleicht. Während viele deutschen Energieszenarien im Ergebnis von einer drastischen Trendwende mit dramatisch schnelleren und qualitativ hochwertigeren energetischen Sanierungen ausgehen, so orientieren sich die dänischen Ziele eher an der Realität der bisherigen Entwicklungen in der Vergangenheit. Möglich macht dies die weitgehende und bisher erfolgreiche Konzentration der dänischen Wärmepolitik auf den Ausbau einer erneuerbaren Wärmenetz-Infrastruktur. Diese erleichtert durch die großen Wärmespeicher und große Wärmepumpen auch eine Integration von Strom in das Wärmesystem.

4 Herausforderung Wärmepreise

Neben dem Problem der sozial gerechten Bewältigung der Klimaschutzziele existiert das sozialpolitische Problem, dass viele Haushalte mit geringen Einkommen von hohen Heizkosten betroffen sind. Im Folgenden wird näher dargestellt, welche Sachverhalte bei der politischen Konzeption einer sozialen Wärmepolitik zu beachten sind.

4.1 Marktentwicklung fossiler Brennstoffe

Vergleicht man den Anstieg der Preise für Wärme mit den Preisen anderer Energieformen ist festzustellen, dass die Wärmepreise in den letzten Jahren deutlich höher gestiegen sind als die Strompreise.

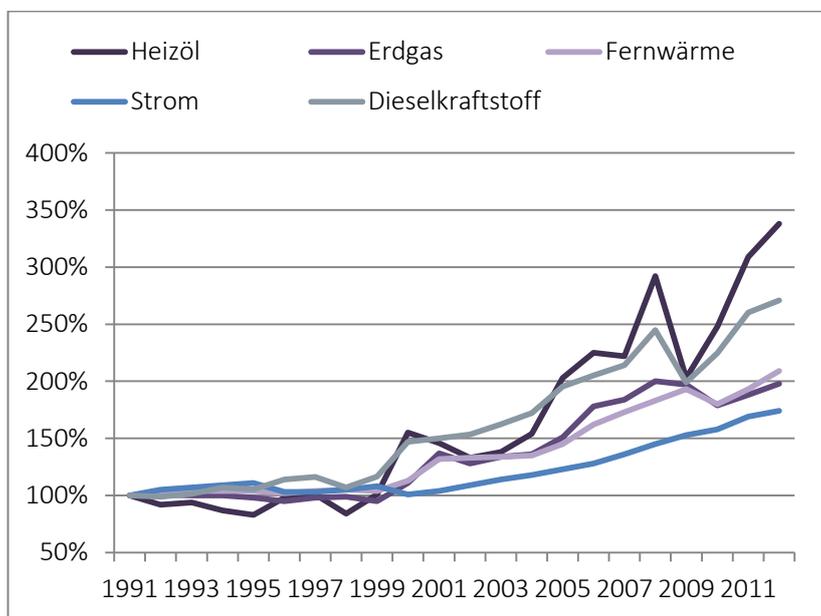


Abb. 8: Preisentwicklung für fossile Heizenergieträger, Fernwärme und Strom²⁷

Lag der Haushaltspreis für Wärme aus Gas 1992 noch bei etwa 3 Cent pro kWh, so waren es im Jahr 2012 knapp 7 Cent - eine Steigerung von etwa 130%. Für Heizöl hat sich der Preis im selben Zeitraum sogar mehr als verdreifacht, von ca. 2,5 ct/kWh im Jahr 1992 auf knappe 9 ct/kWh 2012. Auffällig ist jeweils ein kräftiger Preisanstieg gegen Ende des Jahrtausends. Obgleich es in der Vergangenheit in beiden Fällen auch schon zu größeren Preissenkungen kam, ist ein solcher Trend angesichts des in der Tendenz stetigen Preisanstiegs für die Zukunft nicht zu erwarten. Unterstrichen wird dies durch die Tatsache, dass der jähe Preissturz der Krisenjahre 2008/09 durch den an-

²⁷ Quelle: Eigene Darstellung nach BStA.

schließenden kräftigen Preisanstieg schon in den zwei Folgejahren kompensiert wurde.²⁸

Die Energiekosten im Wärmesektor steigen ohne Energiewende-Maßnahmen schneller als die Kosten im Stromsektor, dem aktuell zentralen Schauplatz der Energiewende. Anders als im Stromsektor kann die Debatte bei den Wärme-preisen somit nicht auf die vermeintlich preistreibenden Effekte der Energiewende gelenkt werden – vielmehr macht die beschriebene Preisentwicklung die Notwendigkeit der Energiewende im Wärmesektor deutlich.

Der Anstieg der Wärme-Brennstoffkosten trifft die privaten Haushalte unmittelbar. Lagen die Wärmeausgaben für die deutschen Haushalte im Zeitraum 2000 bis 2005 noch bei 9,1 €/m² pro Jahr waren es zwischen 2006 und 2011 schon 11 €/m² pro Jahr (vgl. Abbildung 7). Bei einer durchschnittlichen Haushaltsfläche von 87m² beträgt der Kostenunterschied etwa 165 € pro Jahr.²⁹

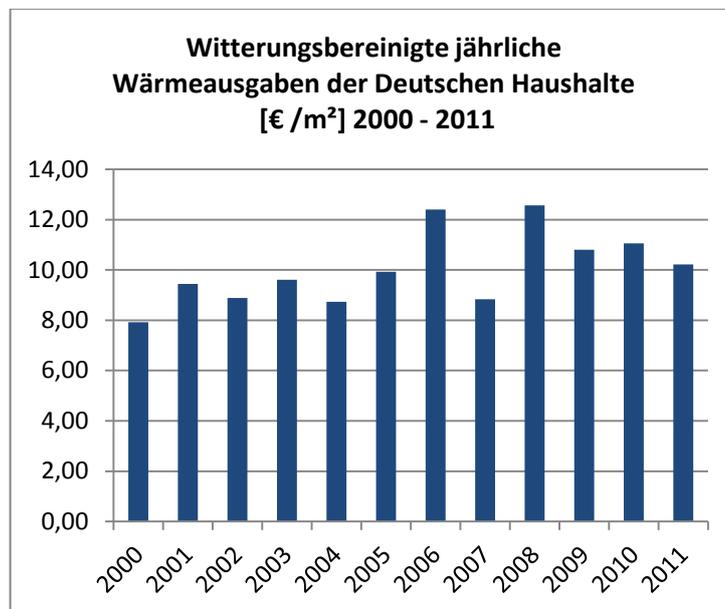


Abb. 9: Witterungsbereinigte jährliche Wärmeausgaben Deutscher Haushalte 2000 bis 2011³⁰

Besonders betroffen vom Preisanstieg sind Haushalte mit geringem Einkommen, da sie einen relativ hohen Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Wärmeversorgung aufwenden müssen. Einen Sonderfall bilden Haushalte, deren Heizkosten vom Staat übernommen werden.

²⁸ Energieagentur NRW 2013.

²⁹ Bundesamt für Statistik 2013 sowie Institut für Wohnen und Umwelt, 2013.

³⁰ Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Bundesamts für Statistik 2013 und IWU 2013.

4.2 Wärme aus erneuerbaren Energien: Hohe Investitionskosten, hohe Kostensicherheit

Erneuerbare Energien (mit Ausnahme von Biomasse) zeichnen sich gegenüber fossilen Energien dadurch aus, dass ihre Nutzung keine vergleichbaren Grenzkosten verursacht. Für die Nutzung von Wärme aus Geothermie oder Solarthermie sind anfänglich hohe Investitionen notwendig, im Anschluss fallen neben den Kapitalkosten nur noch die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung der Anlage an. Die Nutzung von Biomasse ähnelt in der Kostenstruktur hingegen der Nutzung fossiler Energieträger, da es sich um eine knappe Ressource handelt, dessen Inanspruchnahme am Markt mit Grenzkosten verbunden ist. Gleichwohl lagen die Kosten für Holz als wichtigstem erneuerbaren Wärmeträger in den vergangenen Jahren deutlich unter den vergleichbaren Preisen für Gas und Heizöl.

Im Hinblick auf die soziale Bewältigung des Problems steigender Brennstoffpreise liegt ein entscheidender Vorteil der Nutzung von Solarwärme und Geothermie in der Herstellung von Kostensicherheit. Anders als bei den fossilen Energieträgern kann mit hoher Gewissheit vorhergesagt werden, wie hoch die Wärmebereitstellungskosten in der Zukunft sein werden. Die einzigen nennenswerten Unbekannten sind die Kapitalkosten der Zukunft, die jedoch einer deutlich geringeren Volatilität unterliegen als die fossilen Brennstoffpreise.

Gleiches gilt für den Ausbau der öffentlichen Wärme-Infrastruktur. Die Herstellung von Wärmenetzen und Wärmespeichern ist mit anfänglich hohen Investitionen verbunden, jedoch mit vorhersagbaren und moderaten Betriebskosten.

Der Aufbau einer solchen Infrastruktur ist jedoch erforderlich, um erneuerbare Wärme zu niedrigen Betriebskosten dauerhaft zur Verfügung stellen zu können. Sie würde es ermöglichen, in geeigneten Gebieten Solarthermie wie in Dänemark zu bereits heute wettbewerbsfähigen Preisen von 4-5 ct/kWh oder auch günstige geothermische Wärme oder industrielle Abwärme in Städten nutzbar zu machen. Als Teil der Wärmeinfrastruktur sind auch multifunktionale Wärmespeicher anzusehen, die KWK-Wärme, solarthermische Wärme sowie Wärme aus überschüssigem EE-Strom speichern können.

Ein wichtiger Baustein zur langfristigen Stabilisierung der Wärmepreise besteht daher im Auf- und Ausbau einer erneuerbaren Wärme-Infrastruktur.

4.3 Beeinflussung weiterer Kostenfaktoren

4.3.1 Preiskontrolle im Fernwärmesektor

Derzeit ist der Anschluss an ein Wärmenetz für die Kunden oftmals mit vergleichsweise hohen Betriebskosten verbunden. Wie das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung jüngst festgestellt hat, existieren sehr hohe Preisunterschiede zwischen den Fernwärmeversorgern in der Bundesrepublik.³¹ Die Preisunterschiede können über 100% liegen, wie auch Daten anderer Untersuchungen zeigen:

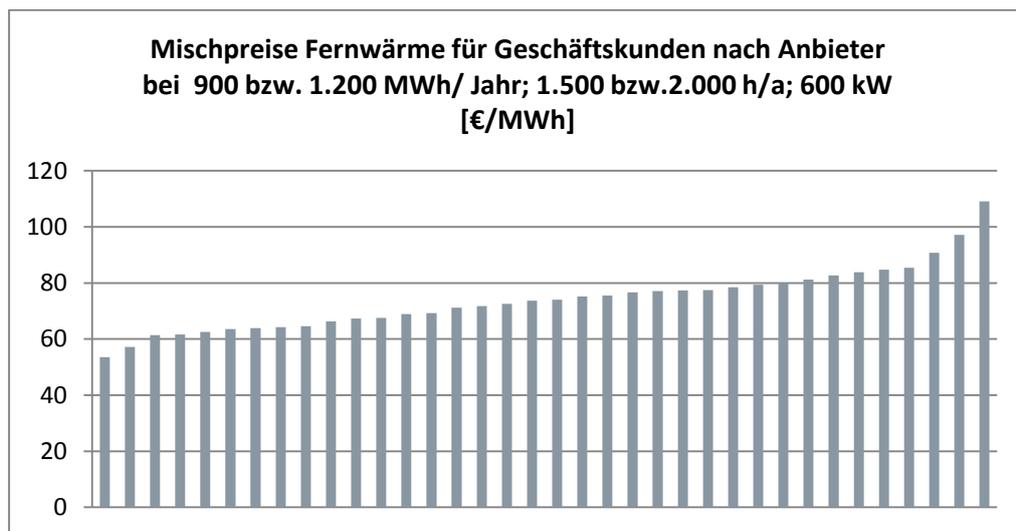


Abb. 10: Fernwärme-Mischpreise für Geschäftskunden nach Anbieter bei einer Ausnutzungsdauer von 1.500/2.000 h/a (Mittelwert) und 600 kW Anschlussleistung³²

Das Bundeskartellamt folgert aus den hohen Preisunterschieden, dass im Fernwärmesektor Anhaltspunkte für den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch bestimmte Fernwärmeversorger vorliegen. Verschiedene Kartellämter, insbesondere in Thüringen und Baden-Württemberg sowie das Bundeskartellamt, haben entsprechende Untersuchungen zu einzelnen Fernwärmeversorgern eingeleitet.

Da an Fernwärmenetze in der Regel hauptsächlich Mehrfamilienhäuser im verdichteten städtischen Bereich angeschlossen sind (darunter viele große Mehrfamilienhäuser mit einem hohen Anteil einkommensschwacher Haushalte), sind einkommensschwache Haushalte wahrscheinlich überdurchschnittlich häufig von hohen Fernwärmepreisen betroffen. In Städten in Thüringen und den anderen ostdeutschen Bundesländern wird vielerorts die große Mehrheit der Mieter über Fernwärme mit Wärme versorgt. Mangels

³¹ Bundeskartellamt 2012.

³² Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des VEA 2012.

Wettbewerb haben die angeschlossenen Haushalte keine Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln.

Es kann an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden, inwieweit das hohe Preisniveau einiger Fernwärmebetreiber im Vergleich zu preisgünstigen Fernwärmeanbietern sachlich begründet ist oder auf ineffizienter Bewirtschaftung oder hohen Gewinnmargen beruht. Die Tatsache, dass es in Deutschland Fernwärmeversorgungsunternehmen gibt, die Wärmenetze mit einer strukturell ungünstigen Kostenstruktur (kleines Netz, Brennstoff Erdgas) zu deutlich niedrigeren Kosten bewirtschaften als Fernwärmenetzbetreiber mit strukturell günstigen Kostenstrukturen (große Netze mit hoher Wärmeabnahme, Brennstoff Kohle) lässt jedoch vermuten, dass das Preisniveau der Fernwärme vielerorts höher ist, als dies bei einer effizienten Betriebsweise mit angemessenen Gewinnmargen nötig wäre.

Eine Erweiterung der Möglichkeiten der Kartellbehörden zur Überprüfung der Fernwärmepreise erscheint daher angemessen (hierzu näher unten). Insbesondere einkommensschwache Haushalte würden hiervon unmittelbar profitieren. Zudem ist eine Senkung des Preisniveaus vieler Fernwärmebetreiber auf ein angemessenes Maß notwendig, um in der Bevölkerung Akzeptanz für den Ausbau der Wärme-Infrastruktur zu erzeugen und den Anschlussgrad an die Wärmenetze zu erhöhen.

4.3.2 Nachtspeicherheizungen als Kostenproblem

Neben den oben dargelegten erheblichen Zweifeln an der klimapolitischen Sinnhaftigkeit von Nachtspeicherheizungen ist aus sozialer Sicht auf die extrem hohen Kosten dieser Form der Wärmebereitstellung hinzuweisen. In den 90er Jahren lag der Strompreis von Nachtstrom bei ca. 3-4 Cent pro kWh. Inzwischen müssen für die Kilowattstunde heute nicht selten über 17 Cent gezahlt werden. Für die gleiche Energiemenge zahlt man bei Gas und Öl unter 10 Cent. Auch unter Berücksichtigung der niedrigen Kapitalkosten für eine elektrische Widerstandsheizung liegen die Heizkosten damit tendenziell doppelt so hoch wie bei einer modernen Gas-Zentralheizung.³³ Für eine vierköpfige Familie in einer 100 qm großen Wohnung ist z.B. eine Mehrbelastung von ca. 1000 Euro pro Jahr realistisch.

4.3.3 Gas-Grundversorgungstarife als Kostentreiber

Im Hinblick auf die Gruppe der einkommensschwachen Haushalte mit selbst genutztem Wohneigentum und Erdgas-Heizung besteht teilweise das Problem, dass diese keinen Zugang zum Wettbewerbsmarkt der Erdgas-Anbieter

³³ Kienzlen 2012, S. 4.

haben. Im Bereich der älteren Eigentümer städtischer Reihen-, Ein- und Zweifamilienhäuser stellt diese Gruppe eine relevante Größe dar.³⁴ Trotz Liberalisierung des Gasmarktes werden viele Haushalte weiter vom örtlichen Grundversorger zum Grundversorgungstarif versorgt. Die Grundversorgungstarife liegen in der Regel deutlich (ca. 10%) über den Preisen von Wettbewerbern. Ein solcher Anbieterwechsel ist für Haushalte jedoch nur bei einer ausreichenden Bonität möglich. Bei einer negativen Bonitätsprüfung lehnen die Anbieter den Abschluss des Vertrags ab, mit der Folge, dass einkommensschwache Haushalte oftmals im teuren Grundversorgungstarif verbleiben müssen. Dies kann für die Haushalte leicht Mehrkosten von über 100 Euro pro Jahr verursachen.

4.3.4 Mangelnde Preisvergleiche durch Vermieter als Problem

Von den rund 20 Millionen Haushalten in Deutschland, die mit Gas heizen, können nur 10 Millionen den Gasanbieter selbst wechseln und damit ihre Heizkosten in der Regel deutlich reduzieren. Grund hierfür ist, dass es in Mehrparteienhäusern oft nur einen einzigen Gaszähler gibt und die Heizkosten anteilig auf die Mieter umgelegt und über die Nebenkosten abgerechnet werden. Etwa 9 Millionen Haushalte sind bei einem Gasanbieterwechsel auf die Hilfe ihres Vermieters oder der Hausverwaltung angewiesen.

Der Vermieter ist gemäß § 560 Abs. 5 BGB grundsätzlich dazu angehalten, bei „Veränderungen von Betriebskosten (...) den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten.“ Nach der Rechtsprechung bedeutet dies, dass Vermieter zumindest dann gehalten sind, einen Preisvergleich zwischen unterschiedlichen Anbietern durchzuführen, wenn die Gaskosten um mehr als 10% steigen. Eine allgemeine Pflicht zur regelmäßigen Kontrolle, inwieweit günstigere Angebote auf dem Markt verfügbar sind, besteht nicht. Laut Bundesnetzagentur haben erst 10 Prozent der Verbraucher den Gasanbieter gewechselt. Rechnerisch werden nach Angaben des Preisvergleichportals Verivox somit jährlich knapp 3 Milliarden Euro von den Kunden zu viel für Erdgas bezahlt.³⁵

³⁴ Neitzel / Lindert, 2011, gehen von einem Bevölkerungsanteil von 13,4% einkommensschwacher Rentnerhaushalte, von denen ein größerer Teil in Eigentum lebt.

³⁵ Verivox, 2013.

5 Energetische Modernisierung als Lösung und als Problem

Während die soziale Problematik der stark gestiegenen Brennstoffpreise in der Öffentlichkeit im Vergleich zu den Strompreisen relativ wenig diskutiert wurde, gibt es eine zunehmende Debatte über die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus Gebäuden, die energetisch modernisiert wurden. Hintergrund ist die gem. § 559 BGB eröffnete Möglichkeit für Vermieter, jährlich 11% der Investitionskosten für energetische Modernisierungen auf die Mietkosten umzulegen. Solange die höheren Mietkosten durch entsprechend verringerte Mietnebenkosten ausgeglichen werden, ist die Modernisierung „warmmietenneutral“ und somit für Mieter und Vermieter jeweils vorteilhaft. Der Mieter profitiert vom höheren Wohnkomfort und dauerhaft niedrigeren Energiekosten, der Vermieter vom gesteigerten Wert seiner Immobilie.

Oft lassen sich die mit einer Modernisierung verbundenen Mehrkosten jedoch nicht über niedrigere Heizkosten ausgleichen. Aus sozialer Sicht ist die derzeitige Steuerung der Gebäudesanierung mit diversen Problemen verbunden. Infolge der Anrechnung der Sanierungskosten auf die Miete können sich zahlreiche Mieter ihre Wohnung nicht mehr leisten. Der Deutsche Mieterbund spricht in diesem Zusammenhang von 100.000 verdrängten Mietern, allein bei Transfergeldempfängern waren 2011 etwa 40.000 Bedarfsgemeinschaften gezwungen, zentral gelegene Wohnungen zu verlassen und an den Stadtrand zu ziehen.³⁶

5.1.1 Warmmietenneutrale energetische Sanierungsmaßnahmen

Vor allem Maßnahmen ohne erhebliche Eingriffe in die Gebäudehülle können teils zu geringen Investitionskosten durchgeführt werden und gleichzeitig zu relevanten Brennstoffeinsparungen führen. Eigentümer, die ihre Häuser selber bewohnen, können in diesen Fällen die Investitionskosten über die Jahre durch niedrigere Heizkosten refinanzieren. Typische Beispiele für solche sich selbst finanzierenden Investitionen sind Effizienz-Maßnahmen an der Heizungsanlage, beispielsweise der Ersatz eines alten Gasbrenners durch eine Brennwert-Therme, der Austausch der Heizungspumpen, die Durchführung eines hydraulischen Abgleichs aber oftmals auch einfache Maßnahmen am Gebäude wie beispielsweise die Dämmung der Kellerdecke, der obersten Geschossdecke oder die Dämmung von ohnehin zu renovierenden Fassaden.

³⁶ Kopatz 2013, S. 147.

Bei Mietshäusern spricht man von „warmmieten-neutralen“ Maßnahmen, wenn die gemäß § 559 BGB auf den Mieter umlagefähigen Investitionskosten bei diesem durch niedrigere Heizkosten kompensiert werden. Die Definition der Warmmieten-Neutralität hängt dabei auch davon ab, welche Entwicklung der Brennstoff-Kosten man unterstellt. Legt man stabile Preise zu Grunde, sind weniger Investitionen langfristig warmmietenneutral als bei Annahme weiter steigender Brennstoffpreise.

Im Heizungs-System können Einsparungen oft zu relativ niedrigen spezifischen Kosten erzielt werden. Nach Schätzungen setzen Bauherren nur rund 60 % der vorgeschriebenen Mindeststandards tatsächlich um.³⁷ Nach Einschätzung der Deutschen Energie-Agentur (Dena) sind nur 12 Prozent der Heizungsanlagen auf dem aktuellen Stand der Technik. Obwohl sich der Einsatz der Brennwert-Technik beim Austausch von Heizungen regelmäßig warmmietenpositiv auswirkt, wurden bisher teilweise noch ineffizientere Niedertemperaturkessel verwendet. Oft werden auch deutlich überdimensionierte Heizungsanlagen eingebaut und kein hydraulischer Abgleich vorgenommen.

Schwieriger sind warmmietenneutrale oder –positive Sanierungen an der Gebäudehülle durchzuführen. Wenn Effizienz-Maßnahmen mit ohnehin anstehenden Instandsetzungsarbeiten oder anderen Modernisierungsmaßnahmen verbunden werden, ist eine Kostenneutralität grundsätzlich leichter zu realisieren. Wird beispielsweise eine undichte Fassade neu verputzt, so können die ohnehin anfallenden Kosten für das Gerüst und das Verputzen genutzt werden, um ein Wärmedämmverbundsystem auf die Fassade aufzubringen. Die umlagefähigen Modernisierungskosten umfassen dann nur die durch die Wärmedämmung zusätzlich verursachten Kosten, während die Kosten für das Gerüst und den Putz als Instandhaltungskosten nicht umgelegt werden dürfen. Unter solchen Umständen können energetische Sanierungsmaßnahmen oftmals warmmietenneutral durchgeführt werden.³⁸ Werden Effizienzmaßnahmen hingegen nicht mit sowieso stattfindenden Instandhaltungsarbeiten verbunden, können hohe Modernisierungsumlagen für die Mieter entstehen, die nicht von sinkenden Heizkosten kompensiert werden.

In der wohnungswirtschaftlichen Praxis ist die Abgrenzung, welche Teile von Bau-Maßnahmen als Modernisierung umlagefähig sind und welche als nicht umlagefähige (vom Vermieter allein zu finanzierende) Instandhaltungsmaßnahme zu bewerten sind, oftmals problematisch und streitbehaftet.

Die Dena geht in einer zusammen mit dem Institut Wohnen und Umwelt (I-WU) im Dezember 2010 erstellten Studie davon aus, dass hocheffiziente Modernisierungen bei sanierungsbedürftigen Wohngebäuden in den meisten

³⁷ Umweltbundesamt 2009, S. 73.

³⁸ Kopatz 2013, S. 154 mit vergleichender Übersicht verschiedener Studien zu Sanierungskosten.

Fällen nicht zu einem Anstieg der Warmmiete führen.³⁹ Die Rede ist von Gebäuden mit einem sehr hohen Jahres-Energiebedarf von durchschnittlich 225 Kilowattstunden pro Quadratmeter für Heizung und Warmwasser. Auf der Grundlage der Auswertung von 350 Praxisbeispielen wurde errechnet, dass dort Einsparungen um bis zu 75% möglich seien. Einer Modernisierungsumlage von 82 Cent pro Quadratmeter und Monat stünden Energiekosteneinsparungen von 92 Cent pro Quadratmeter und Monat gegenüber. Teurer würde die Warmmiete demnach erst bei einer Sanierung mit einer Energieeinsparung von 80%: Die energieeffizienzbedingten Mehrkosten lägen dann im Schnitt bei 230 Euro pro Quadratmeter. Die Kaltmiete stiege um 1,17 Euro, die Einsparung liege hingegen bei nur 0,99 Euro pro Quadratmeter und Monat. Eine finanzielle Förderung aus Bundes- oder Landesmitteln könne diese Lücke jedoch verkleinern.

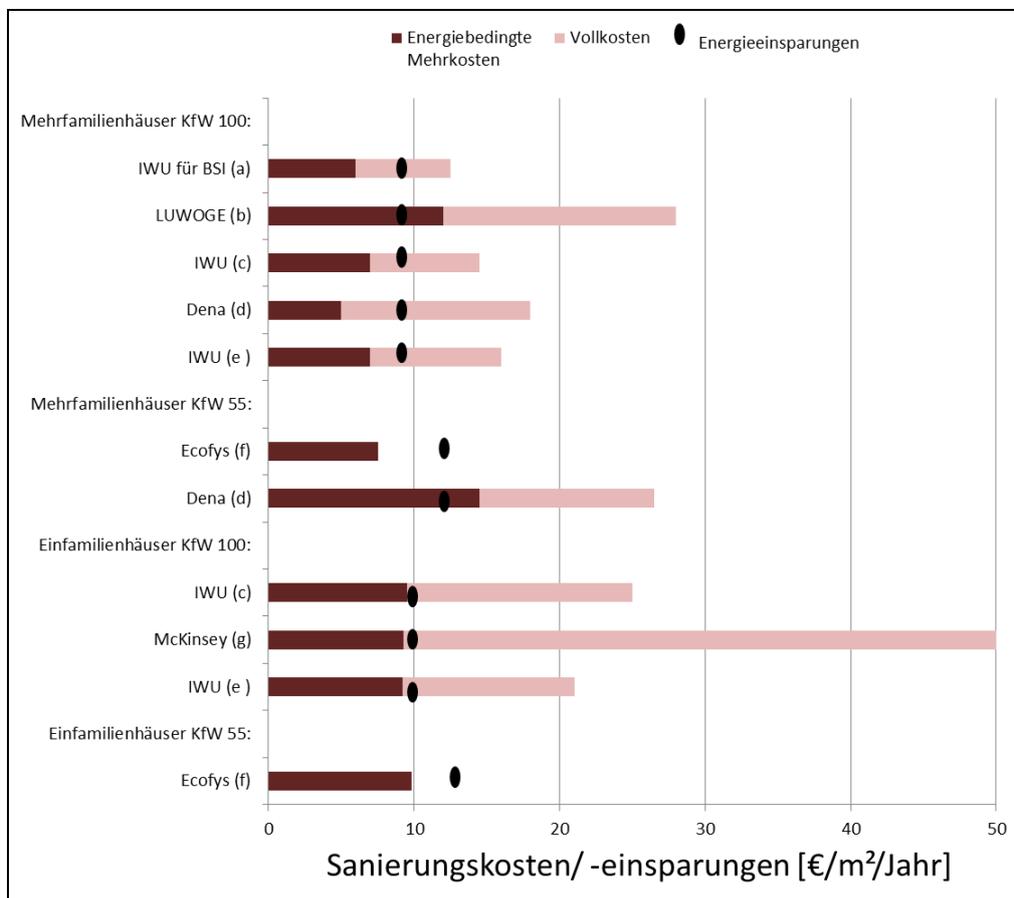


Abb. 11: Zusammenfassung verschiedener Studien zu Sanierungskosten⁴⁰

³⁹ Dena 2010.

⁴⁰ Quelle: nach Neuhoﬀ 2011 und Kopatz 2013; Einzelquellen: (a) Modellrechnungen für Baujahre 1958-1968 (2008); (b) Durchschnitt der Modellberechnungen für diverse Baujahre; (c) Modellrechnungen für diverse Baujahre (2006); (d) Mehrere Fallstudien für diverse Baujahre(2006); (e) Modellrechnungen für Baujahre 1969-1978 (2008); (f) Fallstudien mit Dena für Baujahre 1969-1978 (2010); (f) Modellrechnungen für Baujahr 1975 und Kosten im Jahr 2020 (2007).

Von Seiten der organisierten Wohnungswirtschaft wird die Möglichkeit warmmietenneutraler Sanierungen deutlich geringer eingeschätzt.⁴¹ Nach Veröffentlichung der Dena-Studie ist eine heftige öffentliche Kontroverse zwischen Verbänden der Wohnungswirtschaft und den Auftraggebern und Autoren der Studie entbrannt. Die Frage, inwieweit energetische Sanierungen warmmietenneutral durchgeführt werden können, ist spätestens damit zu einem Politikum geworden. An der Dena-Studie wird kritisiert, dass für die Muster-Berechnungen ausschließlich Gebäude mit einem sehr schlechten energetischen Zustand und einen hohen Instandsetzungsbedarf heran gezogen worden seien, die nicht repräsentativ für den Großteil des Wohnungsbestandes seien. Besonders kritisiert wird zudem die angenommene Aufteilung der Kosten zwischen Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Die Zuordnung eines Großteils der Kosten zu den Instandhaltungsmaßnahmen sei nicht praxisgerecht.

Unstrittig ist, dass die öffentliche Förderung einen maßgeblichen Einfluss auf die Warmmietenneutralität hat, da staatliche Zuschüsse kostenmindernd wirken und die umlagefähigen Kosten gem. § 559a BGB entsprechend reduzieren. Selbst wenn diese Förderprogramme von Vermietern in Anspruch genommen werden, gelingt jedoch in vielen Fällen eine warmmietenneutrale Sanierung in der Praxis nicht. Zwar werden warmmietenneutrale oder -positive Sanierungen durchaus durchgeführt,⁴² jedoch dominieren in der öffentlichen Berichterstattung die Beispiele, in denen anspruchsvolle energetische Sanierungen zu deutlichen Mieterhöhungen (in Einzelfällen bis zu 200%) führen. Mieterschutz-Vertreter kritisieren dann oftmals, dass Vermieter im Zuge energetischer Sanierungen unrechtmäßig auch Kosten für Instandhaltungsarbeiten auf die Mieter umlegen. Gleichwohl konstatieren auch Mieterschutzverbände, dass eine warmmietenneutrale in vielen Fällen nicht möglich ist.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass bei ca. 10 bis 15% der Mehrfamilienhäuser (so hoch ist der Anteil der energetisch schlechtesten MFH mit einem Energiebedarf von über 225 kWh/m² Wfl./Jahr) eine warmmietenneutrale Sanierung möglich erscheint, eine Einzelfallprüfung jedoch erforderlich ist. Je stärker Gebäude bereits teilsaniert wurden, desto schwieriger ist eine weitere warmmietenneutrale Sanierung. Sie ist in der Regel nur dann möglich, wenn sie an Instandhaltungsmaßnahmen anknüpft, die ohnehin anstehen. Eine realistische Abschätzung, in wie vielen Gebäuden solche Maßnahmen möglich sind, liegt soweit ersichtlich nicht vor.

In der Praxis wird oftmals beklagt, dass auch Maßnahmen, die warmmietenneutral durchführbar sind, nicht implementiert werden. Im Bereich von Selbstnutzern von Eigenheimen ist es oftmals fehlendes Wissen oder fehlen-

⁴¹ GdW, Pressemitteilung vom 10. Februar 2011.

⁴² Vgl. die Beispiele bei Kopatz 2013, S. 157.

des Kapital, das der Durchführung der Maßnahme im Wege steht.⁴³ Im Bereich der Mehrfamilienhäuser wird als Begründung für das Unterlassen solcher lohnender Maßnahmen oft das Investor/Nutzer-Dilemma angeführt: Demnach hat ein Vermieter kein eigenständiges Interesse an energetischen Sanierungsmaßnahmen, da alleine die Mieter von den Einsparungen bei den Heizkosten profitieren würden. Die Mieter wiederum hätten kein Interesse, eigenes Geld in Maßnahmen zu investieren, die den Wert eines Hauses erhöhen, das ihnen nicht gehört.⁴⁴ Einen Hinweis auf die praktische Relevanz dieses Effektes geben auch Studienergebnisse, nach denen die Selbstnutzer von Gebäuden dieses generell besser energetisch sanieren würden als Gebäudeeigentümer, die das Gebäude vermieten.⁴⁵

Aus der behördlichen Vollzugspraxis wird sogar berichtet, dass selbst solche Maßnahmen bei Modernisierungen oft nicht durchgeführt werden, zu denen der Gebäudeeigentümer gemäß § 10 EnEV verpflichtet ist. Dieses beobachtete Vollzugsdefizit der EnEV hat jetzt sogar in der aktuellen Novellierung der EnEV Niederschlag gefunden.

Aus welchen Gründen auch immer warmmieten-neutrale Maßnahmen ausbleiben – in jedem Fall werden wertvolle Potenziale zur nachhaltigen Senkung von Wärme-Kosten und zur Einsparung von CO₂ nicht genutzt. Eine Fokussierung politischer Strategien auf solche win-win-Maßnahmen erscheint sinnvoll.

5.1.2 Warmmieten-steigernde energetische Sanierungsmaßnahmen

In vielen Fällen sind umfassende energetische Modernisierungsmaßnahmen so kostenintensiv, dass die Modernisierungsumlage für die Mieter nicht durch niedrigere Brennstoffpreise kompensiert wird und somit die Brutto-Warmmiete steigt. Dies kann dazu führen, dass Mieter mit geringem Einkommen sich eine Wohnung nicht mehr leisten können und ausziehen müssen (soweit sie nicht erfolgreich vom Recht auf Ablehnung der Modernisierung Gebrauch gemacht haben). Wenn die Wohnung in einer gefragten Lage liegt, kann der Vermieter den erhöhten Mietzins am Markt durchsetzen – die Folge ist, dass ärmere Bevölkerungsschichten aus bestimmten Quartieren heraus getrieben werden. Liegt die Wohnung hingegen in keiner nachgefragten Lage, kann ein höherer Mietzins womöglich nicht durchgesetzt werden, mit der Folge dass der Eigentümer von einer Sanierung des Gebäudes von vornherein absieht oder er zu einer weniger aufwendigen und weniger effizienten Maßnahme greift.

⁴³ Stieß u.a. 2010.

⁴⁴ Ausführlich zum Investor/Nutzer-Dilemma: Klinski 2010.

⁴⁵ Stieß u.a. 2010.

Damit ist ein Dilemma beschrieben: Energiespar-Maßnahmen an Gebäuden werden pro eingesparter kWh umso teurer, je tiefergehend die energetische Sanierung erfolgt. Während die ersten kWh meist noch zu geringen spezifischen Kosten eingespart werden können, steigen die spezifischen Kosten pro eingesparter kWh, je höher das vorgegebene energetische Sanierungsziel ist.

Je besser eine Maßnahme das Ziel des Klimaschutzes erfüllt, desto höher fällt somit auch die Mieterhöhung aus, soweit die Mehrkosten nicht durch öffentliche Fördermittel ausgeglichen werden. Hieraus ergibt sich aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht ein Anreiz für Vermieter und Mieter, energetische Sanierungsmaßnahmen auf das Nötigste zu begrenzen.

Entsprechende Sanierungsmaßnahmen auf maßvollem Niveau bergen jedoch die Gefahr, dass sie nicht in ausreichendem Umfang zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen und langfristig zu weiteren – im Ergebnis noch teureren – Investitionen führen. Wird beispielsweise heute ein Haus umfassend energetisch auf ein Energiebedarfs-Niveau von 120 kWh/m²/a saniert, so sind die absoluten wie die spezifischen (kWh-bezogenen) Kosten hierfür unmittelbar geringer als eine Sanierung auf das Niveau eines Niedrigenergiehauses von z.B. 60 kWh/m²/a. Nimmt man jedoch die laut den verfügbaren Szenarien erforderlichen Einsparungen im Gebäudebestand zur Schaffung eines klimaneutralen Gebäudebestandes ernst, so wäre eine flächendeckende Sanierung auf ein Niveau von 120 kWh/m²/a möglicherweise nicht ausreichend, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Eine Vielzahl der auf dieses Niveau gedämmten Gebäude müsste bis zum Jahr 2050 dann nochmals energetisch saniert werden, sofern die Gebäude nicht mit erneuerbaren Energieträgern beheizt werden.

Eine mehrfache Sanierung der Gebäudehülle innerhalb weniger Jahrzehnte (und somit vor Ablauf der technischen Lebensdauer der bereits sanierten Bauteile) wäre mit höheren spezifischen Kosten verbunden als eine einmalige Sanierung auf ein anspruchsvolles energetisches Niveau. Es ist daher nicht nur im Interesse des Klimaschutzes, sondern auch im Interesse der langfristigen volkswirtschaftlichen Kostenreduzierung und der Mietenstabilisierung, bei energetischen Sanierungen von Gebäuden erstens auf sowieso stattfindende Maßnahmen am Gebäude aufzusatteln und zweitens ein anspruchsvolles Niveau anzustreben. Ein niedrigeres Sanierungsniveau kann aus Sicht des Klimaschutzes ggf. dort akzeptiert werden, wo z.B. mit Geothermie eine dauerhafte Versorgung mit CO₂-freien Wärmeträgern gewährleistet wird.

Im Ergebnis stehen die kurzfristigen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Vorteile einer Sanierung auf einem mittleren energetischen Niveau in einem Spannungsverhältnis zu den langfristigen volkswirtschaftlichen, sozialen und klimapolitischen Zielen. Um eine Sanierung auf einem anspruchsvollen Niveau sicherzustellen und gleichzeitig kurzfristige soziale Schieflagen durch Umlage der entstehenden Mehrkosten auf die Mieten zu verhindern, müssen



die Mehrkosten durch öffentliche Fördermittel aufgefangen werden. Gelingt dies nicht, weil beispielsweise nicht genügend Fördermittel bereit stehen, wird der Vermieter eines sanierungsbedürftigen Hauses entweder

- a) eine Sanierung auf einem niedrigen Niveau durchführen und damit möglicherweise eine „energetische Altlast“ von morgen herstellen, die mit hohen Kosten später ein weiteres Mal saniert werden muss – und zu vergleichsweise hohen Kosten für eine Versorgung mit erneuerbaren Brennstoffen führt,
- b) eine Sanierung auf hohem Niveau durchführen, mit der Folge dass die Umlage der Investitionskosten zu durchschnittlich deutlich steigenden Warmmieten führt, was die Akzeptanz entsprechender energetischer Sanierungen insbesondere in einkommensschwachen Bevölkerungsschichten vermindert, oder
- c) zunächst auf eine Sanierung verzichten.

6 Mehr Akteurs-Vielfalt in der Wärmepolitik

Als Akteure bei der Wärmeversorgung von Wohngebäuden sind drei Gruppen besonders zu betrachten: Gebäudeeigentümer, Mieter und Energieversorger.

6.1 Gebäudeeigentümer

Auffällig ist, dass das deutsche Recht die Gebäudeeigentümer praktisch als alleinigen Akteur bzw. Adressaten der Wärmepolitik definiert. Sowohl das Energieeffizienzrecht als auch das Regelungsregime für erneuerbare Wärme richten sich an die Gebäudeeigentümer als Empfänger staatlicher Ge- und Verbote sowie als Empfänger staatlicher Subventionen (Gebäudesanierungsprogramme, Marktanzreizprogramm).

Auf Seiten der Gebäudeeigentümer ist zwischen *Selbstnutzern* und *Vermietern* zu unterscheiden: Das Hauptinteresse von Vermietern als Gebäudeeigentümer liegt in der Erzielung einer langfristigen und sicheren Rendite. Das oben beschriebene Vermieter/Mieter-Dilemma (bzw. Investor/Nutzer-Dilemma) begrenzt sein Interesse an der Durchführung von Effizienzmaßnahmen. An jede Investition zur Steigerung der Energieeffizienz oder zur Nutzung Erneuerbarer Energien stellt der Vermieter die Erwartung, dass sie zur Erzielung einer angemessenen Rendite beiträgt.

Die meisten Ein- und Zweifamilienhäuser werden von ihren Eigentümern bewohnt. In Thüringen ist die Zahl der Wohngebäude, die von ihren Eigentümern bewohnt werden, besonders hoch. Diese Gebäude stammen überwiegend aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg und weisen dementsprechend einen tendenziell hohen Energiebedarf auf.⁴⁶

Die Fixierung der deutschen Wärmepolitik auf die Gebäudeeigentümer führt zu einer gewissen Verkürzung der Instrumente auf einen bestimmten Teil des Wärmesystems, nämlich der Gebäudehülle und der Heizsysteme innerhalb eines Gebäudes. Dabei geraten integrierte Sichtweisen ins Hintertreffen, die stärker die eingesetzten Brennstoffe, die Verbesserung der Wärmeinfrastruktur oder die Entwicklung von Lösungen für Quartiere im Blick haben. Damit besteht die Gefahr, dass Maßnahmen aus dem Blick geraten, die tendenziell günstiger sind als gebäudebezogene Maßnahmen. Beispielsweise liegen die spezifischen Kosten für die Herstellung einer kWh Solarwärme bei kleinen Anlagen auf einzelnen Gebäuden um ein Vielfaches höher als bei großen Anlagen auf dem freien Feld oder auf großen Dächern, die mehrere Gebäude oder Wärmenetze versorgen.

⁴⁶ Hermelink u.a. 2012.

6.2 Mieter

Die Rolle der Mieter ist in der deutschen Wärmepolitik passiv: Für sie ist keine aktive Rolle vorgesehen, weder gegenüber dem Vermieter, noch gegenüber dem Staat oder als Mit-Eigentümer einer gemeinschaftlichen Wärme-Infrastruktur. Das Mietrecht belegt sie mit einer grundsätzlichen Duldungspflicht gegenüber klimaschützenden Maßnahmen des Vermieters. Ihr Verhältnis gegenüber Behörden ist auf Zahlungsansprüche von Transfergeldempfängern zur Übernahme der Heizungskosten beschränkt.

Dabei läge es nahe, den Mieter stärker in die Umsetzung des Klimaschutzrechts einzubinden, um damit das erhebliche Vollzugsdefizit im Gebäudebestand abzubauen und um den Mietern mehr Handhabe zur Stabilisierung der Mietnebenkosten zu geben.

Ebenso wenig ist es in Deutschland üblich, dass Mieter und Quartiersbewohner eine Mitbestimmung im Hinblick auf die kommunale Wärmeversorgung haben. Die Wärmeversorgung von Städten und Quartieren wird von den jeweiligen Versorgern in der Regel ohne öffentliche Beteiligung geplant und durchgeführt.

Anders als beispielsweise in Dänemark sind in der Regel weder Mieter noch Hausbesitzer Miteigentümer der Betreiber von lokalen Wärmenetzen. Eine solche Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger könnte nicht nur dafür sorgen, neue Impulse bei der Fortentwicklung der Wärmeinfrastruktur zu setzen, sondern würde auch das Verhältnis zwischen Versorgern und Konsumenten neu bestimmen. Der Erfolg des Ausbaus der dänischen erneuerbaren Fernwärme-Infrastruktur wird zu einem guten Teil auch darauf zurückgeführt, dass die Bürgerinnen und Bürger über Genossenschaften unmittelbar an den Wärmeversorgern beteiligt sind. Die (gesetzlich gedeckelten) Gewinne aus dem Betrieb des Fernwärmesystems verbleiben somit bei den Verbrauchern, was eine wirksame Sperre gegen den Missbrauch des Marktmonopols darstellt.

6.3 Energieversorger

In der deutschen Wärmepolitik spielen die Energieversorgungsunternehmen bisher keine größere aktive Rolle bei der Lösung der oben beschriebenen Herausforderungen. Die Politik begrenzt sich im Wesentlichen auf das Setzen von Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Anbieter von Erdgas. Im Bereich der Fernwärme gibt es außerhalb der Regeln der AVBFernwärmeVO sowie der technischen Regelwerke nur wenig Anforderungen an die Fernwärmewirtschaft. Einzig mit dem KWKG bezieht die Wärmepolitik die Energiewirtschaft in einem gewissen Umfang aktiv als Akteur ein.

Effizienz

Mögliche Ansatzpunkte für eine Einbeziehung der Energieversorger in den sozialen und nachhaltigen Umbau der Energiewirtschaft bestehen sowohl im Hinblick auf die Steigerung der Energieeffizienz als auch im Bereich der Erneuerbaren Energien.

Für die Einbeziehung der Energieversorger zur Finanzierung von Energieeffizienz-Maßnahmen existieren verschiedene Vorschläge. Ein wesentliches Anliegen der im nächsten Jahr von Deutschland umzusetzenden Energieeffizienz-Richtlinie der EU (RL 2012/27/EU, EnEf-RL) besteht in der Schaffung eines Marktes für Energiedienstleistungen. Mit der Richtlinie soll ein Markt dafür geschaffen werden, Effizienzmaßnahmen bei Energieverbrauchern durchzuführen. Es sollen damit gezielt die kostengünstigen und damit sowohl volkswirtschaftliche als auch für die Verbraucher besonders vorteilhafte Effizienzpotenziale gehoben werden. Dazu sollen die Mitgliedstaaten die Energieversorger verpflichten, durch Energiesparmaßnahmen bei ihren Kunden jährlich 1,5% der abgesetzten Energie einzusparen. Ausdrücklich sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, die Versorger zu verpflichten, einen bestimmten Teil der Maßnahmen gezielt in Haushalten mit geringen Einkommen durchzuführen. Die Bundesregierung, insbesondere das Bundes-Wirtschaftsministerium, lehnt die Einführung von entsprechenden Einsparverpflichtungen für Energieversorger bisher ab und will die in der Richtlinie auf deutschen Druck eingeführte Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen.

Erneuerbare Energien

Die Integration der Erneuerbaren Energien ist im deutschen Regelungssystem bisher weitgehend eine Angelegenheit der Hauseigentümer. Die Anbieter von Wärmeenergie werden durch das deutsche Recht nicht verpflichtet, selber Aktivitäten zur Integration der Erneuerbaren Energien in das Wärmesystem zu entfalten oder einen Finanzierungsbeitrag hierfür zu leisten.

In der Vergangenheit wurden verschiedene Vorschläge zur Einführung von Systemen gemacht, mit denen die Versorger zu einer aktiven Rolle bei der Bewältigung dieser Aufgabe gebracht werden sollten.⁴⁷ Zu nennen sind beispielsweise auf Bundesebene Vorschläge für ein Bonus-System im EEWärmeG, mit dem die Energieversorger eine Umlage zur Finanzierung von Erneuerbaren Energien erheben sollen. Bisher haben sich die deutschen Versorger erfolgreich gegen eine Einbeziehung bei der Lösung der Herausforderungen im Wärmesektor gewehrt.

⁴⁷ Vgl. zuletzt Bundesregierung 2012.

6.4 Kommunen

Wärmepolitik wird in Deutschland bisher nicht als zwingende planerische Aufgabe für die Kommunen verstanden. Auf freiwilliger Basis gibt es zwar zunehmend Kommunen, die für bestimmte Quartiere oder für die gesamte Kommune Pläne zur sozialen und nachhaltigen Wärmeversorgung entwickeln. In anderen europäischen Staaten hingegen, insbesondere Dänemark, zählt die Wärmeplanung zu den Pflichtaufgaben einer Kommune.

Über das neue KfW-Förderprogramm zur energetischen Quartierssanierung entwickelt sich ein planerischer Ansatz zunehmend zum Instrumentarium kommunaler Wärmepolitik, mit dem gezielt der Wohnkomfort der Bewohner bestimmter Quartiere verbessert und deren Wärmeversorgungskosten minimiert werden. Damit entstehen Möglichkeiten, insbesondere in sozial schwachen Stadtteilen kommunalpolitisch zu intervenieren und dort mit integrierten Konzepten auf möglichst kostengünstige Weise die Wohnqualität der Bewohner zu erhöhen, die Brennstoffkosten zu minimieren und die CO₂-Bilanz der Gebäude zu verbessern.

Mit dem Vorschlag der Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung hat das TMWAT die Diskussion um eine flächendeckende Einführung dieses Ansatzes vorangebracht. Die Umsetzung der EU-EnergieeffizienzRL, die für die Mitgliedstaaten die Aufstellung nationaler Wärmepläne vorsieht, bietet im kommenden Jahr die Möglichkeit, eine entsprechende Regelung auf Bundesebene umzusetzen.

Daneben ist zu diskutieren, inwieweit die kommunale Rolle im Sinne einer sozialen Wärmepolitik im besonderen Städtebaurecht des BauGB gestärkt werden soll. Bisher sehen die dortigen Regelungen keine Möglichkeit vor, bestimmte Gebiete aufgrund von erheblichen Mängeln der Wärmeversorgung zum förmlichen Sanierungsgebiet im Sinne des BauGB zu erklären. Angesichts der oben beschriebenen erheblichen sozialen Folgen, die eine mangelhafte energetische Sanierung der Gebäudesubstanz sowie eine ineffiziente Wärmeversorgung für die Bewohner von Quartieren haben, erscheint es geboten, über eine entsprechende Änderung des BauGB zu diskutieren, um die Instrumente und Fördermittel des Städtebaurechts für eine soziale und nachhaltige Wärmeversorgung zur Anwendung bringen zu können.

Eine stärkere Einbindung der Kommunen in die Steuerung der lokalen Wärmeversorgung ist auch vor dem Hintergrund der Kostenträgerschaft für die Heizkosten von Transfergeldempfängern sinnvoll. Die Gesamtkosten für Unterkunft und Heizung der SGB-II-Haushalte belaufen sich auf jährlich über 13



Milliarden Euro – mit steigender Tendenz.⁴⁸ Ein einstelliger Milliardenbetrag entfällt somit auf Heizkosten.

⁴⁸ Kopatz 2013, S. 206.

7 Konzeptionelle Leitlinien einer nachhaltigen und sozialen Wärmepolitik (5-Punkte-Strategie)

Bevor im abschließenden Teil konkrete Maßnahmenvorschläge für eine neue Wärmepolitik entwickelt werden, sind im Folgenden fünf konzeptionelle Leitlinien herauszuarbeiten, nach denen die Maßnahmen auszurichten sind.

7.1 Wärmepolitik zu einem integrierten Politikfeld entwickeln

So wichtig wie die technische Komplexität des Wärmesystems ist seine Vernetzung mit zentralen ökonomischen und sozialen Handlungsfeldern. Auch aus diesem Grund wird Wärmepolitik – und die öffentliche Diskussion darüber – durch vielfältige Interessen beeinflusst. Gebäude sind ein zentraler Bestandteil des gesellschaftlichen Reichtums; die Immobilienwirtschaft und der Bausektor sorgen für einen relevanten Teil der Beschäftigung. Für das Wohnen werden in manchen Regionen bis zu 50 % des verfügbaren Einkommens ausgegeben. Wärmepolitik kann deshalb nicht von einem Punkt aus konzipiert werden, sondern muss unterschiedliche Aspekte der Wirtschafts-, Sozial-, Verbraucher-, Stadtentwicklungs-, Klima- und Energiepolitik integrieren.



Abb. 12: Komplexität des Handlungsfeldes Wärmepolitik

Wenn der klimafreundliche Umbau der Wohnungsbestände in den letzten Jahren nicht die gewünschte Dynamik erreicht hat, hängt das auch mit dieser Komplexität bzw. mit der Vielfalt und Kraft der beteiligten Interessen und zusammen. Die im Folgenden entwickelten Vorschläge sind deshalb nicht einfach „Instrumente“ in einem politischen Feld, sondern beziehen sich immer auch auf die anderen Felder. Die Wechselwirkungen sind vertieft zu untersuchen - und schließlich zu einem integrierten Politikfeld zu entwickeln.

7.2 Orientierung auf das Wärmesystem anstatt auf das Gebäude

Bei der Analyse der Herausforderungen der Klimaschutzziele für die Wärmeversorgung von Wohngebäuden ist die Betrachtung des gesamten Wärmesystems notwendig. Wärmesysteme sind durch hochgradig vernetzte technische Zusammenhänge geprägt. Diese Komplexität spiegelt sich in der öffentlichen Diskussion nur selten wieder, die sich meist auf die Kosten für Brennstoffe oder einzelne Aspekte der Effizienzsteigerung der Gebäudehülle bezieht. Tatsächlich werden Klimaschutz-Leistungen von Wohnungswärmesystemen und ihre Kosten durch mindestens sechs Faktoren bestimmt:



Abb. 13: Wärmesystem im Wohnungssektor

Es ist deshalb im Hinblick auf eine möglichst effiziente Erreichung der Klimaschutzziele nur begrenzt sinnvoll, isoliert einzelne Bestandteile solcher Systeme zu optimieren. Bei der Umsetzung von technischen und ökonomischen Optimierungen einzelner Komponenten muss vielmehr auf den Zusammenhang der Teile und die Abstimmung der einzelnen Sanierungsschritte geachtet werden. Wo der Hebel angesetzt und wie die Instrumente aufeinander abgestimmt sind, kann für den Erfolg und die Kosten entscheidend sein.

Dabei sind für jedes Gebäude typischerweise unterschiedliche Strategien sinnvoll, um zu einer kostengünstigen Reduzierung der verursachten Kohlendioxid-Emissionen zu kommen, die zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestandes beitragen: Bei einem Gebäude mit schlechter Wärmedämmung, jedoch einem relativ modernen Heizungssystem sind andere Sanierungsstrategien effizient als bei Gebäuden, die bereits über einen guten Wärmeschutz verfügen. Bei Gebäuden, die an ein Nah- oder Fernwärmenetz angeschlossen sind, kommen schließlich insbesondere Sanierungsstrategien in Betracht, die verstärkt auf eine Dekarbonisierung der zentralen Wärmezeugung des Versorgers setzen.

Ziel der Wärmepolitik muss daher sein, realistische, langfristige und sozial verträgliche Sanierungsziele zu definieren. Dabei ist zu überprüfen, ob das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis für das Gesamtsystem wie von einigen Studien vermutet bei einer Reduzierung des Heizwärmebedarfs in einer Größenordnung von 50% liegt,⁴⁹ oder ob eine stärkere Orientierung auf der Dekarbonisierung der Wärmeträger sinnvoller und realistischer ist, wie andere Studien vorschlagen und wie es beispielsweise in Dänemark praktiziert wird. Zumindest für Ostdeutschland bestehen bereits gute Voraussetzungen für eine vergleichbare infrastrukturbezogene Strategie, da ein hoher Anteil der Haushalte an bestehende Wärmenetze angeschlossen ist und die Voraussetzungen für die Nutzung von Geothermie oder großen Freiflächen-Solarthermie-Anlagen vielerorts vorteilhaft sind.

Zu einer solchen Strategie gehört auch, die Rolle individueller Sanierungsfahrpläne für Gebäude zu stärken. Es muss verstärkt darum gehen, die langfristigen und kostengünstigen Optionen für die Gebäudesanierung zu heben. Daher müssen gezielt sowieso anfallende Instandhaltungsmaßnahmen an Gebäuden identifiziert werden und mit energetischen Sanierungsmaßnahmen verbunden werden. Was die geforderte Sanierungstiefe betrifft, müssen im Zusammenspiel mit der langfristig anvisierten Wärmeversorgung kostenoptimale Lösungen identifiziert werden. Möglicherweise kann man aus Kostengesichtspunkten in Städten mit einer langfristig CO₂-neutralen Fernwärmeversorgung, wie sie z.B. München anstrebt, geringere Anforderungen an Gebäudeeffizienz stellen, als in Gebieten ohne geeignete klimaneutrale Wärmeträger. Das Konzept der individuellen Sanierungsfahrpläne ist daher zu „integrierten Sanierungsfahrplänen“ weiter zu entwickeln, in welche über das individuelle Gebäude hinaus die Entwicklungspotenziale des lokalen Wärmesystems einbezogen werden.

Zu einer systemorientierten Wärmepolitik gehört auch der Aus- und Umbau der Wärmeinfrastruktur. Derzeit findet kein dynamischer Ausbau von Wärmenetzen statt, ebenso wenig eine systematische Umstellung von Wärmenetzen auf kohlenstoffarme Energieträger. Bei einer Verschärfung der gebäudeorientierten Effizienzpolitik steht mittelfristig sogar der Erhalt der bestehenden Wärme-Infrastruktur zur Disposition. Eine gezielte Stärkung und Dekarbonisierung der Wärmenetze und der Wärmespeicher wie im Entwurf für ein ThEEWärmeG sollte daher auch auf Bundesebene verfolgt werden.

Ein solcher Ausbau der Infrastruktur erzeugt auch kostengünstige Schnittstellen für eine spätere Nutzung von Strom aus Erneuerbaren Energien im Wärmesystem (Power-to-Heat) sowie zur verstärkten Nutzung von KWK. Beide Technologien sind tendenziell im großen Maßstab in Wärmenetzen günstiger zu realisieren als Mikro-Lösungen in einzelnen Gebäuden.

⁴⁹ Arrhenius, 2013; vgl. 3.2 (Seite 21 dieser Studie).

Die erforderliche Systemorientierung der Wärmepolitik setzt eine verstärkte Wahrnehmung von kommunaler Planung voraus. Die Kommunen haben in einer solchen Politik die Aufgabe, die lokalen Bedingungen für die jeweils kostenoptimale nachhaltige Wärmeversorgung der Bevölkerung zu untersuchen und zu steuern. Daher ist wie in Dänemark die Wärmeplanung als kommunale Pflichtaufgabe zu etablieren. Die Förderprogramme sind im Hinblick auf die Umsetzung quartiersbezogener Sanierungskonzepte zu stärken.

7.3 „Grundsanie­rung des Wärmeschutzrechts“: CO₂-Einsparung, Kostenoptimierung und Verständlichkeit als Fixpunkte

Die EnEV als Hauptinstrument des Wärmeschutzrechts hat eine so hohe Komplexität erreicht, dass sie in der Praxis nur noch schwer handhabbar ist und Nicht-Fachleuten kaum mehr vermittelbar ist. Dies zeigt sich auch daran, dass die EnEV als unmittelbares Ziel weder den Klimaschutz verfolgt, noch das Ziel einer Kostenoptimierung. Diese Parameter sollten jedoch im Zentrum des Wärmeschutzes stehen. Hinzu kommt, dass mit dem EEWärmeG neben die EnEV ein Instrument getreten ist, das die Verständlichkeit und Zielrichtung des Wärmeschutzrechts weiter erschwert. Es wird daher eine grundlegende Reform des Wärmeschutzrechts („Grundsanie­rung“) vorgeschlagen.

Bisher ist das Ordnungsrecht im Energiesektor nur in wenigen Fällen explizit auf den Klimaschutz gerichtet. Die Mehrzahl der Regelungen ist hingegen auf den Maßstab Energieeffizienz ausgerichtet und kann positive Klimaschutzeffekte nur mittelbar über die Verringerung des Energieeinsatzes nach sich ziehen. Die Lenkungswirkung für den Klimaschutz ist dabei suboptimal. Auch Verbraucherinteressen, wie etwa die Höhe der Energiekosten und die Transparenz der Produkte, stehen nicht im Fokus des geltenden Energierechts.

Leitkriterium der EnEV für die Energieeffizienz ist der sog. Primärenergiebedarf, der sich aus dem baulichen Wärmeschutz, der Anlagentechnik und einem Primärenergiefaktor errechnet. CO₂ kommt als Beurteilungskriterium in der EnEV nicht vor. Der Primärenergiefaktor kann den fehlenden CO₂-Bezug nicht ersetzen. Dies wird bereits dadurch deutlich, dass die Primärenergiefaktoren für die Brennstoffe Steinkohle und Erdgas den gleichen Wert besitzen. Die sehr unterschiedliche Klimawirkung bei der Verbrennung von Kohle und Erdgas ist daher im Rahmen der EnEV ohne Relevanz. Die Primärenergiefaktoren sind nur ein Maß für den Energieverlust bei der Bereitstellung des Brennstoffs von der Exploration bis zur Nutzung.

Besonders deutlich wird das Missverhältnis zwischen Primärenergiefaktor und Klimaschutz bei der derzeitigen Beurteilung von Wärme aus Fernwärme mit einem zumeist hohen Anteil an Kraft-Wärme-Kopplung. Durch das hier verwendete Verfahren der sog. Strom-Gutschriftmethode werden in der Re-

gel sehr niedrige Primärenergiefaktoren erzielt. Oft hat sogar der Primärenergiefaktor den Wert 0, der dann bei den Nutzern eine nicht mehr steigerungsfähige energetische Qualität vermuten lässt. Dies trifft jedoch nicht zu.

So ist es heute nach den bestehenden Regelungen der EnEV möglich, beim Bau eines Gebäudes auf Teile des baulichen Wärmeschutzes zu verzichten, wenn das Gebäudes an ein Fernwärmenetz angeschlossen wird. Das gilt auch dann, wenn das Fernwärmenetz mit Braun- oder Steinkohle KWK betrieben wird, weil es damit einen niedrigen Primärenergie-Faktor hat. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass die spezifischen CO₂-Emissionen pro kWh von Kohle-KWK-Wärme nach den amtlichen Rechenmethoden höher liegen als bei effizienten Gas-Einzelheizungen.

Dies bedeutet nicht nur eine suboptimale Bilanz im Klimaschutz. Auch die Verbraucherinteressen im Sinne einer ausgewogenen sozialen Wärmepolitik werden damit außer Acht gelassen. Denn für die Energiekosten der Verbraucher ist der Primärenergiebedarf der Gebäude nur eine theoretische Rechengröße. Die realen Kosten werden durch den Endenergieverbrauch determiniert – also z.B. den Verbrauchswert am Gaszähler oder an der Fernwärmeübergabestation.

Die rechnerische Einsparung im Primärenergiebedarf im Falle eines niedrigen Primärenergiefaktors macht sich somit für den Verbraucher nicht bemerkbar. Im Gegenteil werden in der Regel sogar die vom Verbraucher zu tragenden Wärmekosten höher sein, da bei einem niedrigen Primärenergiefaktor der bauliche Wärmeschutz geringer ausfallen kann und damit das Gebäude eine geringere Energieeffizienz aufweist.

Für eine künftige soziale Wärmepolitik als Teil eines neuen Klimaschutzrechts erscheinen daher folgende Eckpunkte als besonders bedeutsam:

- Ablösung des Zielkriteriums Primärenergiebedarf durch eine Kombination von Endenergiebedarf und CO₂-Emission in einem einheitlichen Klimaschutzrecht,
- Bessere Verzahnung bzw. Integration der bestehenden Rechtsinstrumente EnEV, KWKG, EEWärmeG etc.
- Orientierung auf integrierte Energiesysteme, die neben dem Gebäude auch die vorgelagerten Wärmeversorgungsstrukturen mit berücksichtigen,
- Schaffung eines Ordnungsrahmens auf Basis einer langfristigen Wärmestrategie, die Maßnahmen der Gebäudeeffizienz und die Möglichkeiten einer klimaneutralen Versorgung unter Kostengesichtspunkten optimiert,
- Orientierung des Rechtsrahmens auf den Zubau Erneuerbarer Energien und die Kosten pro Tonne CO₂-Einsparung als neue Parameter.

7.4 Sicherstellung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Aus einer aktuellen Untersuchung des IWU für das BMVBS wird deutlich, dass die bisherigen ökonomischen Rahmenbedingungen nicht geeignet sind, um die Klimaschutzziele im Gebäudesektor zu erreichen.⁵⁰ Eine Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen könnte demnach z.B. dadurch erreicht werden, dass ein Umlagen- oder Abgabensystem errichtet wird, mit dem zusätzliche Finanzmittel in die energetische Gebäudesanierung oder den Umbau anderer Komponenten des Wärmesystems gelenkt werden.

In der Wissenschaft besteht große Einigkeit, dass die Schaffung eines Instruments zur haushaltsunabhängigen und verbesserten Finanzierung von Effizienzmaßnahmen oder der EE-Integration im Wärmesektor erforderlich ist. Aus der Erfahrung der vergangenen Jahre wird gefolgert, dass eine vollständige und dauerhafte Finanzierung der erforderlichen Anstrengungen aus dem Bundeshaushalt nicht zu erwarten ist. Die Mittel aus dem Energie- und Klimafonds haben in der Vergangenheit stark geschwankt und in der Summe nicht ausgereicht.

Aus sozialpolitischer Sicht wäre eine Finanzierung der angestrebten Maßnahmen aus dem Haushalt wahrscheinlich am sinnvollsten, da somit eine am Leistungsvermögen der Steuerzahler orientierte Abgabenerhebung gewährleistet wäre. Allerdings erscheint es bisher nicht absehbar, dass im Bundeshaushalt entsprechende Umschichtungen in Höhe von jährlich mehreren Milliarden Euro vorgenommen werden. Auch die Erhöhung der Ökosteuer oder einer anderen Abgabe zu diesem Zweck steht derzeit nicht auf der politischen Agenda.

Am aussichtsreichsten erscheint in dieser Situation die Einführung eines Umlagesystems. Das BMWi, das BMU und das UBA haben entsprechende Modelle bereits mehrfach untersucht. In Frage kommt insbesondere die bereits oben beschriebene Einführung von Einsparverpflichtungen für Energieversorger im Rahmen der Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie. Damit würde auch dem Defizit einer zu geringen Einbindung von Energieversorgern in die Problemlösung begegnet. Natürlich würden auch die Energieversorger ihre Kosten für Einsparmaßnahmen auf ihre Wärmepreise aufschlagen, so dass die Kunden am Ende die Kosten hierfür tragen. Allerdings bestünde aus Kostensicht der Vorteil, dass ein Wettbewerb um die Realisierung der jeweils kostengünstigsten Einsparmaßnahmen entsteht. Zudem sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten Vorgaben für die Sozialverträglichkeit des Systems machen können: Beispielsweise könnte Deutschland den Energieversorgern vorschreiben, dass die Hälfte der zu erbringenden Einsparungen Haushalten mit geringem oder durchschnittlichen Einkommen zugutekommen müssen.

⁵⁰ BMVBS 2013.

Dadurch würde vermieden, dass vornehmlich bestimmte Bereiche der Industrie mit großen Effizienzpotenzialen von dem Instrument finanziell profitieren, während die Finanzierung von den privaten Haushalten geschultert werden muss.

Andere vorgeschlagene Instrumente orientieren sich am EEG, d.h. es könnte ein Umlagesystem für eingesparte Effizienzmaßnahmen eingeführt werden.

Vorstellbar ist auch die Schaffung eines Fonds, der aus Ersatzabgaben gespeist wird und der für Erneuerbare Wärme im Entwurf des Thüringer EE-WärmeG enthalten ist. Ansatzpunkt wäre die Einführung weiterer ordnungsrechtlicher Pflichten zur Durchführung von Effizienzmaßnahmen oder zur Integration von EE in die Wärmeversorgung eines Gebäudes. Verpflichtete, die die Maßnahmen (noch) nicht durchführen wollen, hätten eine Ersatzabgabe an den Fonds zu entrichten (analog dem bekannten Modell der naturschutzrechtlichen Ersatzabgabe im Rahmen des Ausgleichs von Eingriffen). Aus dem Fonds werden dann an anderer Stelle Maßnahmen zur kostengünstigen Verbesserung des Wärmesystems finanziert. Auch die Ausgabenpolitik dieses Fonds könnte mit sozialpolitischen Vorgaben versehen werden.

Bisher scheint die Bundesregierung jedoch auf neue Instrumente verzichten zu wollen und die reine Förderpolitik fortsetzen zu wollen. Die Entscheidung über neue Finanzierungsinstrumente gehört sicherlich zu den politisch schwierigsten, jedoch auf absehbare Zeit unumgänglichen Entscheidungen bei der Neuausrichtung der Wärmepolitik.

7.5 Soziale Fokussierung der Maßnahmen

Die bisherige Systematik des Wärmeschutzrechts und der Förderpolitik ist nicht auf soziale Zielgruppen ausgerichtet. Vor allem im Hinblick auf die Förderpolitik muss dieser Befund überraschen. Soweit im Rahmen dieser Kurzstudie ersichtlich (und vorbehaltlich einer vertieften Prüfung), spielt das Kriterium der sozialen Effekte der Förderung keine hervorgehobene Rolle. So werden im Rahmen des Monitorings der KfW-Programme⁵¹ zwar verschiedenste Daten zur Klimawirkung, zu den Beschäftigungseffekten und zur Heizkostensparnis erhoben, jedoch keine Daten, inwieweit von der Förderung Geringverdiener positiv oder negativ betroffen sind. Inwieweit im Rahmen der Förderbedingungen soziale Kriterien eine Rolle spielen, konnte im Rahmen dieses Gutachtens nicht näher untersucht werden. Nach einem ersten Eindruck werden Fördermittel jedoch tendenziell breit in unterschiedliche Zielgruppen gestreut. Eine zielgerichtete und differenzierte Förderung unter dem Fokus der sozialen Belange der Gebäudebewohner scheint zumindest nicht im Vordergrund der bisherigen Förderpolitik zu stehen.

⁵¹ KfW 2011.



Aufgrund der hohen sozialen Bedeutung der Wärmeversorgung insbesondere für wirtschaftlich schwache Bevölkerungsgruppen erscheint es erforderlich, die Vergabe knapper staatlicher Fördermittel auch unter dem Gesichtspunkt der sozialen Wirkungen bzw. Verteilungswirkungen der Förderung zu betrachten. Die Förderung des Bundes im Gebäudebereich sollte daher unter diesem Aspekt grundlegend geprüft und ggf. neu ausgerichtet werden.

8 Maßnahmenpaket: 10 Punkte für eine soziale Wärmewende

Im Folgenden werden zehn Ansatzpunkte für Maßnahmen benannt, die im Sinne einer „sozialen Wärmewende“ zumindest näher geprüft werden sollen. Im Rahmen dieser Kurzstudie können nicht alle dieser Maßnahmen in der Tiefe untersucht werden, und werden daher im Sinne von „Prüfpunkten“ vorgeschlagen.

8.1 Mieterrechte stärken

Im Rahmen der akteursbezogenen Analyse wurde oben festgestellt, dass die Mieter bisher keine aktive Rolle bei der Durchsetzung von Klimaschutzanforderungen einnehmen. Sie können damit außer bestimmten verhaltensbezogenen Maßnahmen (z.B. Wahl der Raumtemperatur, Lüftungsverhalten) in der Regel keine aktive Rolle bei der Reduzierung ihrer Heizkosten einnehmen. Dies ist insoweit unbefriedigend, da gleichzeitig ein Potenzial von geringinvestiven Maßnahmen besteht, mit denen sich warmmietenneutral bzw. – positiv die Heizkosten reduzieren ließen. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen am Heizungssystem, das oft nicht dem Stand der Technik entspricht. Auch Maßnahmen an der Gebäudehülle anlässlich ohnehin stattfindender Instandhaltungsmaßnahmen sind oftmals warmmietenneutral, werden in der Praxis jedoch trotz entsprechender ordnungsrechtlicher Pflichten in § 10 EnEV teilweise nicht durchgeführt. Ziel muss sein, diese Vollzugsdefizite abzubauen und die Potenziale warmmietenneutraler Maßnahmen mit Hilfe der Mieter zu heben.

Daneben geht es um die Sicherstellung eines Mindestniveaus an Energieeffizienz für alle Mieter. Genauso wie der Staat Vorgaben macht, dass am Straßenverkehr nur Autos teilnehmen dürfen, die ein Mindestmaß an Verkehrssicherheit garantieren, kann der Staat von den Eigentümern von Gebäuden ein Mindestmaß an energetischer Instandhaltung verlangen.

8.1.1 Deckelung der Heizkostenumlage

Bei der Sicherstellung eines energetischen Mindeststandards vermieteter Gebäude geht es lediglich um die Gruppe der Gebäude mit besonders schlechter Energiebilanz. Eine denkbare Größe wäre beispielsweise ein Heizenergiebedarf bei kleineren Mehrfamilienhäusern von mehr als 250 oder 300 kWh/m² pro Jahr. Für unterschiedliche Gebäudetypen wären dabei sicherlich unterschiedliche Werte zu definieren und fachlich näher zu begründen. Für die so definierte Gruppe von Gebäuden könnte im Mietrecht eine Deckelung der Heizkostenumlage verankert werden. Mit anderen Worten: Vermieter von Gebäuden, die einen höheren Energiebedarf aufweisen, können die Heizkosten nicht in voller Höhe auf die Mieter umlegen, sondern nur die Kilowattstunden bis zur Grenze des Mindeststandards.

Zu untersuchen wäre dabei, welche Regelungen gefunden werden können, um zu verhindern, dass in solchen Gebäuden aufgrund der Regelung Sanierungen stattfinden, die zu relevanten Erhöhungen der Warmmiete führen und damit für die Bewohner sozial unverträglich wären. Denkbar wäre beispielsweise, den Anspruch des Mieters auf Kappung der Heizkostenumlage an die Voraussetzung zu knüpfen, dass warmmietenneutrale Sanierungsmaßnahmen möglich sind. Denkbar wäre daneben ein speziell für dieses Segment aufgelegtes Förderprogramm, mit dem individuelle Sanierungsfahrpläne entlang ohnehin anstehender Instandhaltungsmaßnahmen für die Gebäude ausgearbeitet werden und die im Laufe der Jahre warmmietenneutral abgearbeitet werden können.

8.1.2 Anspruch auf Einhaltung der EnEV-Anforderungen

In einem ausführlichen Gutachten für das BMU argumentiert *Klinski* dafür, Mietern ein Mietminderungsrecht für solche Fälle zuzugestehen, in denen der Vermieter seinen öffentlich-rechtlichen Pflichten aus der EnEV nicht nachkommt.⁵²

Bei den in der EnEV genannten energetischen Mindeststandards sind insbesondere die folgenden für den Mieter interessant, da sich diese unmittelbar auf die zu zahlenden Heizkosten auswirken können:

- § 10 I EnEV: Verbot des Betriebs von Heizkesseln, die vor 1979 eingebaut wurden.
- § 10 II EnEV: Zugängliche Wärmeverteilungs- und Warmwasserleitungen sowie Armaturen, die sich nicht in beheizten Räumen befinden, müssen gedämmt werden.
- § 10 III: Die oberste Geschosdecken beheizter Räume muss gedämmt sein, alternativ kann das darüber liegende Dach gedämmt werden.

Eine Klage des Mieters vor dem Verwaltungsgericht auf Tätigwerden der Behörden zur Einhaltung des § 10 EnEV würde nach heutiger Rechtslage voraussichtlich bereits an der Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges scheitern, da die Möglichkeit einer Rechtsverletzung des Mieters wohl nicht gegeben ist. Denn bei den Anforderungen des § 10 EnEV handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verpflichtungen, die ihrem Wortlaut nach keine subjektiven Rechte für den Einzelnen begründen. Ein subjektives Recht liegt nur dann vor, wenn die Norm den einzelnen Bürger nicht nur als Teil der Allgemeinheit, sondern als Einzelnen schützen möchte. Dies ist nach dem Wortlaut der Normen nicht erkennbar, da die Verpflichtung ausdrücklich an den Vermieter gerichtet ist

⁵² Klinski 2010, entsprechende Forderungen wurden in der Debatte um die jüngste Mietrechtsnovelle auch von der Fraktion der Grünen im Bundestag erhoben, BT-Drs. 17/7983.

und Rechte des Einzelnen weder eine ausdrückliche Erwähnung finden, noch aus dem Sinn und Zweck der Vorschriften zu entnehmen sind. Die Vorschriften der EnEV sind darauf gerichtet, das öffentliche Interesse an einem möglichst geringen Energieverbrauch umzusetzen, was aber primär ein Interesse der Allgemeinheit ist und daher die Mieter nicht unmittelbar schützt.

Eine zivilrechtliche Möglichkeit zum Vorgehen von Mietern direkt gegen den Vermieter wäre derzeit allenfalls in Einzelfällen denkbar, etwa wenn der den Vorschriften der EnEV entsprechende Zustand im Rahmen einer Beschaffungsvereinbarung ausdrücklich Bestandteil des Mietvertrages wurde. Derartige Fälle dürften aber praktisch nicht vorkommen. In der Rechtsprechung wurde beispielsweise festgehalten, dass dem Mieter kein Schadensersatzanspruch daraus erwächst, dass der Vermieter es unterlassen hat, bis zum Stichtag die nicht begehbaren, aber zugänglichen obersten Geschossdecken beheizter Räume zu dämmen.⁵³

Eine solche Verknüpfung des Mietrechts mit dem Klimaschutzrecht erscheint jedoch sinnvoll. Sie ermöglicht den Mietern, sich in eine aktive Rolle bei der Umsetzung des Klimaschutzrechts zu begeben und somit einen Beitrag zur Senkung seiner Mietnebenkosten sowie zur Einhaltung des objektiven Rechts zu leisten.

Zudem wäre ein solcher Schritt ein Beitrag zur Wiederherstellung der Balance von Rechten der Mieter und Vermieter im Mietrecht in Bezug auf die energetische Modernisierung. Diese Balance ist durch die aktuell in Kraft getretene jüngste Mietrechtsnovelle gestört worden, indem im neuen § 536 Abs. 1 a BGB dort Mietern für bis zu drei Monaten die Möglichkeit genommen wurde, die Miete zu mindern, wenn die Wohnung infolge von energetischen Modernisierungsmaßnahmen einen geringeren Wohnwert hat. Der Vermieter hat somit einen Anspruch auf entschädigungsfreie Duldung von energetischen Sanierungsmaßnahmen sowie auf Umlage der vollständigen Sanierungskosten. Es erscheint insoweit im Sinne einer ausgewogenen Rechteverteilung, wenn auch der Mieter bestimmte aktive Rechte erhält, um auf die Einhaltung energetischer Mindeststandards hinzuwirken und damit seine Wärmekosten zu senken.

8.1.3 Anspruch auf Durchführung warmmieten-positiver Sanierungsmaßnahmen

Ein weitergehender Vorschlag könnte darin liegen, den Mietern im Mietrecht einen Aufrechnungsanspruch gegen Heizkostenerstattungsansprüche des Vermieters zu geben, soweit dieser offensichtlich mögliche warmmietenpositive Verbesserungsmöglichkeiten nicht durchführt. Zwar trifft den Vermieter

⁵³ LG Berlin, ausführlich: Friers 2008.

auch nach der geltenden Rechtslage eine Pflicht zur Kostenminimierung gegenüber den Mietern (Wirtschaftlichkeitsgebot). In der Praxis ist dieses Gebot jedoch zu unbestimmt und zu schwach, um damit im nennenswerten Umfang Ansprüche von Mietern auf Durchführung bestimmter Effizienzmaßnahmen durchzusetzen. Soweit ersichtlich existieren zur Konkretisierung dieser Idee noch keine juristischen Vorarbeiten, so dass der Vorschlag zunächst vertieft geprüft werden sollte.

8.1.4 Anspruch auf Wahl günstiger Erdgas-Tarife

Ein weiterer Vorschlag zur Konkretisierung des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots und zur Senkung der Heizkosten-Ausgaben von Mietern in Mehrfamilienhäusern mit Erdgas-Zentralgasheizung könnte in einer Verpflichtung der Vermieter zur Durchführung regelmäßiger Preisvergleiche von Erdgas-Tarifen liegen sowie eine Verpflichtung zur Wahl des günstigsten Tarifs. Größere Wohnungsbaugesellschaften verfahren in der Regel bereits bisher so, doch in der Praxis vieler kleinerer Vermieter wird offenbar der Anbieter bzw. der Tarif kaum gewechselt. Um der Verpflichtung Durchsetzungskraft zu verleihen, könnte gleichzeitig ein Schadenersatzanspruch des Mieters bei Unterlassung eines Preisvergleichs statuiert werden, der auf die Erstattung der Preisdifferenz zum günstigsten Anbieter gerichtet ist und mit dem der Mieter gegenüber dem Vermieter aufrechnen könnte. Auch hier gilt, dass zu dieser Idee offenbar noch keine juristischen Vorarbeiten vorliegen, so dass der Vorschlag zunächst vertieft geprüft werden sollte.

8.1.5 Umlagefähigkeit energetischer Modernisierung einschränken?

Im politischen Raum werden diverse Vorschläge diskutiert, um die Umlagefähigkeit von Modernisierungen zu begrenzen. Beispielsweise schlagen SPD und Grüne eine Reduzierung der Umlage sämtlicher Modernisierungsmaßnahmen von 11 auf 9 Prozent vor.⁵⁴ Die Grünen fordern darüber hinausgehend, dass nur noch energetische Sanierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen für Barrierefreiheit auf die Mieter umgelegt werden dürfen. Die SPD-Bundestagsfraktion schlägt vor, dass Kommunen in geeigneter Form ein Interventionsrecht gegen Maßnahmen zur Wohnwertsteigerung eingeräumt wird, um eine prekäre Mietsituation in bestimmten Wohnbereichen zu vermeiden.

In einem Gutachten für das UBA wird des Weiteren ein Pauschalzuschlag zur Miete nach energetischer Verbesserung vorgeschlagen,⁵⁵ anstelle der 11-prozentigen Umlagemöglichkeit. Auf diese Weise würde die Planungssicherheit für den Vermieter deutlich verbessert, da die Höhe der Sanierungsinvestitionen nicht im Einzelfall dem Mieter gegenüber nachzuweisen wäre. Das

⁵⁴ Deutscher Bundestag 2012: Drs. 17/9559 (Antrag SPD-Fraktion); Deutscher Bundestag 2011: Drs. 17/7983 (Fraktion Die Grünen)

⁵⁵ Klinski, 2009, S. 75.

BGB solle den Zuschlag an den Nachweis koppeln, dass die energetischen Anforderungen der EnEV (über-)erfüllt sind und die Mieterhöhung innerhalb eines angemessenen Zeitraums durch die sinkenden Verbrauchskosten wieder ausgeglichen wird.⁵⁶

8.1.6 Anspruch auf Prepaid-Tarife und –Zähler?

Ein aktueller Vorschlag des Landes Nordrhein-Westfalen bezieht sich auf Mieter mit Gas-Etagenheizung, die selbst gegenüber dem Gasversorger abrechnen, sowie auf einkommensschwache Eigenheimbewohner. Danach soll der Gasversorger durch eine Änderung GasgrundversorgungsVO verpflichtet werden, dem Kunden Prepaid-Tarife anzubieten, um Zwangsabschaltungen des Gasbezugs zu verhindern.⁵⁷ Der VKU wendet demgegenüber unter anderem ein, dass die technischen Voraussetzungen hierfür bisher nicht gegeben sind und keine entsprechenden sicheren Zähler existieren würden.⁵⁸

8.2 Investitionsprogramm „Erneuerbare und soziale Wärme-Infrastruktur“

Um eine kostenoptimierte nachhaltige Wärmeversorgung sicherzustellen, sollte ein Investitionsprogramm zur Herstellung einer leistungsfähigen und kostengünstigen Wärmeinfrastruktur geprüft werden. Es sollte in der Bundesrepublik und speziell in Thüringen flächendeckend geprüft werden, in welchen Kommunen Potenziale bestehen, durch Neu-, Um- oder Ausbau von Wärme-Infrastrukturen auf kostengünstige Art und Weise eine dauerhafte Begrenzung der Wärmeversorgungskosten sowie eine Senkung der Kohlendioxidemissionen herbei geführt werden kann. Überall, wo entsprechende Potenziale gefunden werden, sollen Maßnahmen aus einem Sonder-Investitionsprogramm „Erneuerbare und soziale Wärme-Infrastruktur“ finanziert werden.

In Frage kommen hierfür insbesondere folgende Maßnahmen:

- Aus- und Umbauprogramm Fernwärmenetze
- Ausbauprogramm Wärmespeicher
- Ausbauprogramm Geothermie
- Ausbauprogramm Freiflächen Solarthermie
- Ausbauprogramm industrielle Abwärme

Für Thüringen wird ein Pilotprojekt für netzintegrierte Freiflächen Solarthermie-Anlage mit Wärmespeicher vorgeschlagen.

⁵⁶ Zu diesen sowie weiteren Vorschlägen zur Einschränkung der Umlagemöglichkeit vgl. Neitzel 2011b.

⁵⁷ Bundesrat 2013 Drs. 465/13.

⁵⁸ VKU 2013.

8.3 Förderprogramme reformieren

8.3.1 Förderprogramme besser ausstatten

Derzeit verfehlen die Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Bereich Gebäudesanierung mit einer Sanierungsrate von rund 1% und einer in vielen Fällen unzureichenden Sanierungsqualität die aus Klimaschutzsicht anzustrebenden Zielvorgaben. Wie oben beschrieben, kann eine zu geringe Ausstattung der Förderung im heutigen Regelungsregime dazu führen, dass energetische Sanierungsmaßnahmen zu deutlichen Erhöhungen der Warmmieten führen. Eine generell verbesserte Ausstattung der Anreizsysteme für energetische Sanierung gehört daher zum Programm praktisch aller Parteien. Zum Streit zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat, ob verbesserte Anreize auch über eine Steuerentlastung herbeigeführt werden sollen oder nur über Zuschüsse, soll hier nicht vertieft Stellung genommen werden. Der Bundesrat weist aus sozialer Sicht zutreffend darauf hin, dass Steuerentlastungen beispielsweise nicht für Eigentümer mit sehr geringem Einkommen vorteilhaft sind.

Als mögliche Quelle für eine Verbesserung der Finanzausstattung kann der Energie- und Klimafonds genannt werden. Voraussetzung ist, dass dieser durch steigende Zertifikate-Preise nach dem EU-Beschluss zum Backloading von Emissionszertifikaten zukünftig wieder erhöhte Einnahmen aufweist. Außerdem könnte ggf. darauf verzichtet werden, aus dem Fonds weitere Zuschüsse für die energieintensive Wirtschaft zu entnehmen, wie es Presseberichten zufolge offenbar von der Bundesregierung im Haushaltsplanentwurf 2014 vorgesehen wird.

Fraglich ist auch, ob es ausreicht, die Sanierungskosten durch staatliche Zuschüsse abzusenken, um so Verdrängungseffekte zu vermeiden. Eine derartige Strategie könnte die öffentlichen Haushalte sehr schnell an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit bringen.

8.3.2 Förderpolitik auf kostengünstige, langfristige Sanierungsstrategien ausrichten

Die Förderprogramme sollten verstärkt auf kostengünstige Maßnahmen, d.h. sowieso stattfindende Maßnahmen ausgerichtet werden. Nach dem Vorbild des Entwurfs eines Thüringer EEWärmeG sollte geprüft werden, einen individuellen Sanierungsfahrplan zur Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen an Gebäuden zu machen. Dadurch wird der Gebäudeeigentümer dabei unterstützt, eine langfristige und kostengünstige Investitionsstrategie entlang der ohnehin bestehenden Investitionszyklen zu erarbeiten.

Die Förderprogramme für Erneuerbare Energien im Wärmesektor (Marktanreizprogramm, MAP) sollten darauf überprüft werden, stärkere Anreize in Richtung des Aufbaus kommunaler oder quartiersbezogener Lösungen bzw. dem Aufbau von Infrastrukturen zu setzen.

8.3.3 Förderprogramme sozial ausrichten

Für eine gerechtere Verteilung von Nutzen und Lasten sollte eine umfassende Sicht der Entwicklung im Gebäudesektor angestrebt werden. Während in vielen Regionen die Eigentümer große Mühe haben, ihre Wohnungen vermietbar zu halten und tatsächlich zu vermieten, steigen in den Ballungszentren die Mieten im zweistelligen Prozentbereich. Und während Eigentümer in vielen Fällen mit hohen Verlusten zu rechnen haben, ermöglichen Immobilien in „guten“ Lagen hohe Gewinnzuwächse.

Die energetische Sanierung des Gebäudebestandes führt im Übrigen nicht nur zu Ersparnissen der Mieter. Moderne Gebäudesubstanz und stabile, sozial durchmischte Mietstrukturen sichern den Wohlstand ihrer Eigentümer, deren Gebäude auf Dauer einträglich bleiben. Auch aus diesem Grund sollten knappe staatliche Mittel nur in vernünftigen Grenzen zur Wertsteigerung des Immobilienbestandes eingesetzt werden. Die Formulierung dieser Grenzen muss durch eine sozial orientierte Neufassung der Förderpolitik geleistet werden.

Ziel einer solchen Neuorientierung ist die Konzentration von Fördermitteln für die Sanierung von einzelnen Gebäuden, von Mitteln für Städtebauförderung, sowie von Mitteln für die energetische Stadtsanierung auf Wohnungsbestände mit einem hohen Anteil einkommensschwacher Mieter. Die bestehenden Förderkonzepte müssen unter dieser Zielsetzung neu geordnet werden.

Ein Vorschlag, der dabei besonders zu prüfen ist, besteht in der Differenzierung der Förderhöhe nach der Höhe der Nettokaltmiete. Die Wirtschaftlichkeit der Sanierung von Mietwohnungen hängt nicht nur von der Höhe der Sanierungskosten ab, sondern vor allem davon, ob diese durch Umlage auf die Nettokaltmiete refinanziert werden kann. Dies ist in Regionen bzw. Quartieren mit niedrigen erzielbaren Mieten mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Häufig befinden sich derartige Bestände im Besitz der Kommunen, so dass diese sowohl Eigentümer sind als auch für Miete und Heizkosten der dort überproportional wohnenden Transfergeldempfänger aufkommen. Auf Basis eines Vorschlages der Prognos AG wurde deshalb in einer Studie im Auftrag der Nationalen Klimaschutzinitiative der Vorschlag entwickelt, die Höhe der

Förderung an die Höhe der Nettokaltmiete zu koppeln.⁵⁹ Dieser ausführlich begründete Vorschlag könnte zu einer zielgenaueren Förderung sozialer Bedarfe im Wohnungssektor beitragen und zugleich langfristige Kostensicherheit bei den Trägern der KdH ermöglichen.

8.3.4 Geringverdiener mit Eigenheim- gezielter fördern

Eigenheimbewohner, die Wohngeld erhalten oder ohne Transfergeldbezug dem Niedrigeinkommensbereich angehören, verfügen oftmals über keine Möglichkeiten für Investitionen. Für sie sind gezielte Förderprogramme zu designen. Die üblichen Fördermöglichkeiten über Kredite würden aller Voraussicht nach nicht stark in Anspruch genommen, da bei geringer Bonität eine Zurückhaltung gegenüber neuen Schulden vermutet werden kann.

Vorschläge, die für diese Zielgruppe erarbeitet wurden,⁶⁰ beinhalten die Ausweitung des Eigenheimrentengesetzes („Wohn-Riester“) sowie die Übernahme von Bürgschaften. Auch gezielte Mini-Contracting Programme für Kleinst-Eigentümer sind ein interessantes Modell, um die Heizkosten für diese Zielgruppe zu senken. Beispielsweise könnten Bürgschaften von der KfW oder lokalen Energieagenturen gegenüber Contractoren übernommen werden, damit diese verstärkt Angebote für die Zielgruppe auf den Markt bringen.

Aus kommunaler Sicht könnten auch kostenlose Energie-Beratungen für Gebäudeeigentümer, in denen dauerhaft KdU-Empfänger wohnen, eine sinnvolle und kostenmindernde Maßnahme sein. Sogar die Übernahme von Kosten für Investitionen durch die Kommune kann sich rechnen, wenn dadurch die von ihr zukünftig zu tragenden Heizkosten deutlich sinken.

Lösungsansätze sind auch für das o.g. Problem zu formulieren, dass Eigenheim-Selbstnutzer mit schlechter Bonität keinen Zugang zu Gas-Tarifen außerhalb der Grundversorgung erhalten. Sie sind daher gezwungen, den teuren Grundversorgungstarif in Anspruch zu nehmen. Dies kann leicht zu Mehrkosten von jährlich 100 Euro oder mehr führen. Eine Idee zur Reduzierung dieser vermeidbaren Kosten könnte in der Übernahme einer Bürgschaft in einer bestimmten Maximalhöhe durch eine kommunale Energieagentur liegen, die dafür ggf. eine geringe Gebühr erhält und ihrerseits von der KfW gegen das Ausfallrisiko rückversichert werden könnte. Soweit dem Eigentümer die Kosten der Unterkunft ersetzt werden, sollte der Tarifwechsel regelmäßig von der Kommune veranlasst bzw. abgesichert werden.

⁵⁹ Pehnt u.a. 2011 S. 168 ff.

⁶⁰ BMVBS 2013a, S. 162f.

Andere Vorschläge bestehen in einer verbindlichen Bestpreis-Abrechnung: Bei der Jahresabrechnung legt demnach der Versorger das günstigste Tarifmodell zugrunde und berechnet automatisch die beste Preisvariante.⁶¹

8.4 „Energetische Grundsanierung“ des Wärmeschutzrechts

Zur grundsätzlichen Neuorientierung der Wärmepolitik wird eine grundlegende Reform des deutschen Wärmeschutzrechts gefordert. Dieses soll sich künftig in ein kohärentes und sozial orientiertes Klimaschutzrecht einfügen. Zu den Kernpunkten der notwendigen Reform gehören die bereits oben beschriebenen folgenden Kernpunkte:

- Ablösung des Zielkriteriums Primärenergiebedarf durch eine Kombination von Endenergiebedarf und CO₂-Emission,
- Integration der bestehenden Rechtsinstrumente EnEV, KWKG, und EEWärmeG zu einem kohärenten Wärmerecht,
- Orientierung der rechtlichen Regeln auf integrierte Energiesysteme, die neben dem Gebäude auch die vorgelagerten Wärmeversorgungsstrukturen mit berücksichtigen,
- Schaffung eines Ordnungsrahmens auf Basis einer langfristigen Wärmestrategie, die Maßnahmen der Gebäudeeffizienz und die Möglichkeiten einer klimaneutralen Versorgung unter Kostengesichtspunkten optimiert,
- Orientierung des Rechtsrahmens auf den Zubau erneuerbarer Energien und die Kosten pro Tonne CO₂-Einsparung als neue Parameter.

Als unmittelbar anstehende Aufgaben ist das EEWärmeG des Bundes zu novellieren. Nach dem Vorbild des Entwurfes für ein ThEEWärmeG sollte dabei der Gebäudebestand in das EEWärmeG einbezogen werden, außerdem sollen Wärmenetzbetreiber im Rahmen ihrer Investitionszyklen zur stufenweise zunehmenden Integration von Erneuerbaren Energien in ihre Wärmenetze verpflichtet werden.

8.5 Vorrang für Quartiers-Sanierungen

Bei der erforderlichen energetischen Sanierung der Gebäude handelt es sich um einen von mehreren Aspekten der Anpassung der vorhandenen Bausubstanz an moderne Erfordernisse. Ebenso notwendig sind der altersgerechte Umbau und die Berücksichtigung der Veränderungen im städtischen Umfeld.

Die Einbeziehung der Energiefrage in Konzepte zur Quartierserneuerung und Stadtgestaltung ermöglicht nicht nur die Konzentration von Ressourcen un-

⁶¹ Kopatz 2013, S. 35.

terschiedlicher Herkunft und Zweckbestimmung – so können Mittel der Städtebauförderung mit solchen der energetischen Stadtsanierung gekoppelt und zusätzlich Fördermittel für die Gebäudesanierung der KfW beantragt werden. Sie ermöglicht darüber hinaus die Entwicklung von integrierten Versorgungskonzepten, bei denen z.B. ein Blockheizkraftwerk mehrere benachbarte Wohnungen versorgt, den Aufbau von Nah- und Fernwärmenetzen, die gemeinsame Nutzung von Erzeugungs- und Speicherkapazitäten etc. Die Bildung von Eigentümer-Standortgemeinschaften ermöglicht ein abgestimmtes Vorgehen bei der Lösung von quartiersbezogenen Problemen.

Aus sozialer Sicht ermöglichen diese Instrumente zunächst und vor allem Kommunikation, die nach den Regeln der Städtebauförderung auch finanziell unterstützt wird. Vor allem aber unterstützen sie – anstelle routinemäßiger Konzepte, die bei Einzelgebäuden häufig schematisch angewandt werden – die Entwicklung von individuellen Gesamtkonzepten in einer qualifizierten Zusammenarbeit von Architekten, Planern, Mietern, Eigentümern und der jeweiligen Kommune.⁶² Die Gefahr der Verdrängung der alteingesessenen Bewohner wird dadurch ebenso vermindert wie die Problematik der Umsetzung von kurzfristigen Billiglösungen zulasten der städtischen Qualität oder des Denkmalschutzes.

Die energetische Quartierssanierung soll deshalb zu einem finanziellen Förderschwerpunkt weiterentwickelt und priorisiert werden.

Eine wichtige Rolle zur Förderung von quartiersbezogenen Sanierungskonzepten und beim Aufbau einer kostenoptimalen Wärmeinfrastruktur soll zukünftig die kommunale Wärmeplanung spielen. Es wird daher vorgeschlagen, nach dem Vorbild des Vorschlags für ein Thüringer EEWärmeG bundesweit die kommunale Wärmeplanung zu einem verbindlichen Planungsinstrument zu machen. Die im nächsten Jahr anstehende Umsetzung der Energieeffizienz-RL bietet hierfür einen geeigneten Rahmen.

8.6 Transferleistungen für Wärmekosten reformieren

Es wird vorgeschlagen, eine punktuelle Überprüfung des Systems der Transferleistungen im Bereich der Wärmeversorgung vorzunehmen.

8.6.1 Kosten der Unterkunft: Effizienz- und Qualitätssicherung

Bund und Gemeinden übernehmen gegenwärtig die Kosten der Unterkunft für ca. jeden 10. Haushalt und sogar jeden 6. Mieterhaushalt, wobei der Bund ca. 30% und die Kommunen für 70% der Gesamtaufwendungen von 15 Mrd.

⁶² Für eine Zusammenfassung siehe: Bund Deutscher Architekten 2011.

€ übernehmen. Ca. 12% der Warmmiete entfallen dabei überschlägig Heizung und Warmwasser. Daraus ergibt sich ein starkes finanzielles Interesse des Staates an langfristig kostensicheren Wärmesystemen für die Versorgung von Transfergeldempfängern.

Die Sicherung der Wärmeversorgung ist keine Subvention, die der Staat sich leisten oder auf die er verzichten kann. Sie ist fester Bestandteil der deutschen Sozialgesetzgebung und im Übrigen eine zwingende Konsequenz des Menschenrechtes auf eine menschenwürdige Wohnung. Der Staat muss deshalb damit rechnen, dieser Verpflichtung auf Dauer genügen zu müssen.

Wärmekostensteigerungen um jährlich ca. 6% in den letzten Jahren – und Prognosen, die bereits für das Jahr 2020 von einer weiteren Steigerung von mehr als 50% ausgehen - müssen deshalb der Anlass für eine Überprüfung bisheriger Verfahren sowie die Entwicklung einer schlüssigen Zukunftsstrategie sein.

Gegenwärtig legen die Kommunen die Regeln fest, nach denen die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB erstattet werden. Darin wird festgehalten, dass geeignete Wohnungen „einfach“ ausgestattet sein sollen. Die Höhe der Kosten wird durch Höchstgrenzen für die Brutto-Kaltmieten (Kaltmiete zuzüglich kalter Betriebskosten) festgelegt werden.⁶³ Zusätzlich werden Wärmekosten (Heizung sowie zentrale Warmwasserbereitung) festgelegt, wobei mit Hilfe von Energieausweisen, regionalen Heizkostenspiegeln etc. ein angemessener Wert errechnet wird. Überschreiten die tatsächlichen Kosten der Nutzer die so festgelegten Kosten, gehen die Behörden häufig davon aus, dass dies auf ein unangemessenes Verhalten beim Heizen zurückzuführen ist; wodurch in der Konsequenz Abschläge festgesetzt werden. Allerdings verzichten ca. 20% der deutschen Kommunen pauschal auf die Festlegung von Höchstgrenzen und übernehmen die von den Vermietern in Rechnung gestellten realen Kosten.

Allerdings haben Kommunen inzwischen aufgrund der Neufassung des § 22 SGB II die Möglichkeit, in ihren Satzungen „Gesamtangemessenheitsgrenzen“ zu bestimmen. Dabei wird eine Brutto-Warmmiete festgelegt (Bruttokaltmiete zuzüglich Heizung und Warmwasserbereitung). Auf diese Weise können auch energetisch sanierte Wohnungen mit relativ höheren Kaltmieten als „angemessen“ bewertet und in den Wohnungsmarkt für Transfergeldempfänger integriert werden. Dies gilt, wenn zwar die Bruttokaltmieten über den festgelegten Grenzen liegen, die Gesamtmiete einschließlich Wärmekosten aber den sonst zu erwartenden Betrag unterschreitet.

⁶³ BMVBS 2013b.

Um Innovation bei der energetischen Ausstattung der Wohnung zu belohnen, arbeiten einige Städte (z.B. Bielefeld oder Duisburg) zusätzlich mit einem Bonussystem, das die Einhaltung guter Wärmestandards (z. B. KfW-70-Standard) belohnen soll. Dabei wird auf die als angemessen bewertete Bruttokaltmiete ein „Klimabonus“ genannter Betrag aufgeschlagen. Dadurch werden Wohnungsbestände mit einem guten Wärmestandard in den Bereich der als „angemessen“ bewerteten Mieten einbezogen.

In der Praxis ergeben sich aus diesen Regelungen und ihren Unterschieden zahlreiche Konflikte, die von der Festlegung der angemessenen Heizkosten über die regional unterschiedlichen Verfahren zur Berücksichtigung der Heizkosten bis zu Differenzen zwischen den festgelegten und die tatsächlichen Heizkosten reichen.

Durch die Möglichkeit, Wohnungen mit schlechtem energetischen Standard und vergleichsweise hohen Heizkosten (z.B. Wohnungen mit Stromheizung) als „einfachen“ Wohnraum mit niedrigen Kaltmieten an Empfänger von Transferleistungen zu vermarkten, werden veraltete und energetisch ineffiziente Wohnungsbestände auf dem Markt gehalten.

Die Kommunen bzw. die beauftragten Jobcenter überlassen in der Regel die Aufgabe, die Qualität der Wärmesysteme und die Korrektheit der Heizung zu überprüfen, den Mietern.

Als Verbesserung sind folgende Vorschläge denkbar:

1. Warmmiete zum Maßstab machen

Für die Bestimmung der Angemessenheit des Wohnraumes wird durch eine Änderung des SGB grundsätzlich die Bruttowarmmiete herangezogen. Auf diese Weise wird das „Investor-Nutzer-Dilemma“ außer Kraft gesetzt: Die energetische Qualität der Wohnung wirkt sich direkt auf die auf diesem Teilmarkt erzielbare Miethöhe aus – ein Markt, der ca. ein Viertel des gesamten Mitwohnungsmarktes von rund 20 Mio. Wohnungen ausmacht.

2. Zukunftsbonus für gute Wärmesysteme

Bei der Festlegung der Bruttowarmmiete wird ein „Zukunftsbonus“ für gut gedämmte Wohnungen mit effizienten Heizsystemen berücksichtigt, der die prognostizierte Entwicklung der Heizkosten in den nächsten fünf Jahren berücksichtigt. Dadurch kommen sanierte Wohnungsbestände auch dann in den Bereich der Angemessenheit, wenn die tatsächlichen Warmmieten zeitweise über den als angemessen bewerteten Kosten liegen.

3. Kommune übernimmt Interessenvertretung

Im Falle wiederholter Unregelmäßigkeiten bzw. andauernder Konflikte erhält der Mieter die Möglichkeit, seine nach den oben genannten Vorschlägen verstärkten Rechte auf Einhaltung von Energieeffizienz-Maßnahmen gegenüber dem Vermieter an die Behörde abzutreten. Zwar ist die eigene Verantwortung und die Wahrnehmung der eigenen Interessen durch die Empfänger von KdH ein hohes Gut. Durch das Eintreten der Kommune – d. h. der tatsächlich für die Finanzierung des Wohnverhältnisses verantwortlichen Stelle - kann aber in diesem teilweise sehr komplexen technischen Feld so etwas wie „Waffengleichheit“ der Marktteilnehmer hergestellt werden. Die Kommunen kontrollieren dann nicht mehr nur das Heizverhalten der Bewohner, sondern zunächst und vor allem die Qualität und die Betriebsweise der Wärmesysteme und die Heizungsabrechnungen von KdH-Empfängern. Sie erhalten auf diese Weise eine bessere Kenntnis der Wärmesysteme und Kostenstrukturen im Bereich KdH.

Alternativ zur Abtretung der Rechte des Mieters an die Behörde könnte auch ein gesetzlicher Forderungsübergang diskutiert werden, der sich an § 86 VVG und § 116 SGB X orientiert. Ein Formulierung der Vorschrift könnte wie folgt lauten: *„Steht dem Mieter ein Anspruch gegen den vertraglichen Anspruch des Vermieters auf Miet- oder Nebenkostenzahlung zu, so geht dieser Anspruch auf den Träger der Sozialhilfe über, soweit der Sozialhilfeträger die Miet- oder Nebenkostenforderung beglichen hat, gegen die der Anspruch des Mieters besteht.“*

Die oben genannten Vorschläge wurden von der Wissenschaft bisher nur teilweise näher untersucht. Eine vertiefte Untersuchung ist daher notwendig.

8.6.2 Klima-Wohngeld

Derzeit erhalten ca. 800 000 Haushalte in Deutschland Wohngeld. Wegen der bis 2008 extrem angestiegenen Preise für Heizöl wurde 2009 und 2010 als Teil dieser Leistung ein eigener Heizkostenzuschuss festgelegt. 2011 wurde er allerdings wieder abgeschafft, nachdem die Ölpreise infolge der Wirtschaftskrise gefallen waren. Trotz zwischenzeitlich wieder angestiegener Brennstoffkosten ist aber von der erneuten Einführung einer Energiekomponente beim Wohngeld keine Rede. Forderungen, diese Energiekomponente wieder einzuführen, da die Brennstoffkosten in der Zwischenzeit das Niveau von 2008 erreicht und überschritten haben, wurden seitens der Bundesregierung bisher nicht aufgenommen.

Um einkommensschwache Haushalte von der weiteren Steigerung der Energiekosten zu entlasten, wird im politischen Raum teilweise ein flexibles Klima-Wohngeld gefordert. Dieses besteht darin, dass Mietsteigerungen, die durch

eine energetische Sanierung verursacht werden, durch eine entsprechende Erhöhung des Wohngeldes aufgefangen werden. Von anderer Seite wird unter dieser Überschrift die Wiedereinführung der abgeschafften erhöhten Heizkostenpauschale im Wohngeld gefordert.

8.7 Nachtspeicher-Heizungen abschaffen

Nachtspeicherheizungen sind nicht nur ein Hindernis für die Entwicklung eines neuen Energiesystems mit hohen Anteilen fluktuierender regenerativer Energien⁶⁴ – sie sind auch mit extremen Kostenbelastungen für Mieter bzw. die Sozialleistungsträger verbunden. Durch Stromheizungen werden gegenwärtig noch ca. 1,6 Mio. der Haushalte in Deutschland versorgt. Die Heizkosten liegen dabei deutlich über denen anderer Heizsysteme. Zum Vergleich: Für eine 70 m²-Wohnung wird bei Nachtstromheizung ein jährlicher Betrag von 1.280 € fällig, während für eine Gas-Etagenheizung nur 750 € aufgebracht werden müssten.⁶⁵ Diese Situation wird durch die Tatsache verschärft, dass „Nachtstrom“ im heutigen Preisgefüge in den meisten Regionen nicht mehr in der früher üblichen Weise verbilligt wird und es in diesem Bereich praktisch keinen Wettbewerb gibt und die überregionalen Anbieter günstiger Tarife in vielen Fällen sozial schwache Haushalte wegen fehlender Bonität nicht als Kunden akzeptieren. In vielen Fällen muss deshalb der Heizstrom zum Grundversorgertarif bezogen werden.⁶⁶

Die Verbotsregelung für den Betrieb von Stromheizungen sollte - entgegen dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom Juni 2013 wieder Teil des Energieeffizienzgesetzes (EnEG) werden. Ist dies aufgrund politischer Mehrheiten nicht möglich, sollten die Kommunen prüfen, ob die Kostenübernahme für die Anmietung stromgeheizter Wohnungen ausgeschlossen werden kann. Dadurch würde für einen relevanten Anteil des stromgeheizten Wohnungsbestandes ein Anreiz zur Umrüstung entstehen, um diese Wohnungen vermietbar zu halten.

8.8 Kontrolle und Transparenz für die Fernwärme

Das Bundeskartellamt hat in seiner Sektoruntersuchung zur Fernwärme festgestellt, dass Missbrauchsuntersuchungen im Fernwärmesektor für die Kartellbehörden einen erheblichen Aufwand bedeuten. Die Kartellämter müssen allen relevanten Kostenfaktoren im Einzelnen nachgehen und tragen die Beweislast für deren jeweilige Bewertung. Die Unternehmen haben in dieser

⁶⁴ Ausführlich hierzu Kienzlen 2012 S. 1ff.

⁶⁵ CO₂ Online 2011.

⁶⁶ Kopatz S. 35ff.; IZES/Bremer Energieinstitut 2007.

Konstellation einen erheblichen Informationsvorsprung gegenüber den Wettbewerbsbehörden.

Es gibt vor diesem Hintergrund von Seiten der Wettbewerbsbehörden sowie zahlreicher Bundesländer Bestrebungen, die kartellrechtliche Prüfung im Fernwärmesektor zukünftig zu verschärfen. Im Zuge der jüngsten Novellierung des GWB hatte sich der Bundesrat für die Aufnahme der Fernwärme in den Anwendungsbereich des § 29 GWB ausgesprochen.⁶⁷ Die Aufnahme der Fernwärme in § 29 GWB hätte eine Beweislastumkehr zu Lasten des Fernwärmelieferanten zur Folge. Kartellrechtliche Missbrauchsverfahren würden dadurch erheblich erleichtert.

Noch weitergehend hat die Monopolkommission der Bundesregierung empfohlen, eine eigene Regulierungsvorschrift für den Fernwärmesektor zu erlassen und die Regulierungsbehörden für den Vollzug einzusetzen.⁶⁸

Auch die Bundesregierung unterstützte im Grundsatz das Anliegen des Bundesrates, es den Kartellbehörden zu ermöglichen, eine Missbrauchsprüfung von Fernwärmepreisen neben einem Preisvergleich mit Vergleichsunternehmen auch auf Kostenbasis durchzuführen.⁶⁹ Sie hat angekündigt zu prüfen, ob hierfür ein auf eine Kostenprüfung bezogener Regeltatbestand als Missbrauchsbeispiel für Fernwärmeversorgungsunternehmen ausdrücklich eingeführt werden soll. Eine Änderung des § 29 GWB wurde von der Bundesregierung aus systematischen Erwägungen jedoch abgelehnt und hat keinen Eingang in die gerade abgeschlossene Novellierung des GWB gefunden.

8.9 Soziale Einsparverpflichtungen für Energieversorger

Oben wurde dargelegt, dass der ökonomische Rahmen grundlegend verbessert werden muss, um die erforderlichen Verbesserungen im Wärmesektor realisieren zu können. Des Weiteren wurde beschrieben, dass Energieversorgungsunternehmen als neue Akteure in einem Markt für Energiedienstleistungen eine wichtige Rolle übernehmen können, um das Investor-Nutzer-Dilemma zu umgehen und kostengünstige Effizienzpotenziale zu heben.

Es wird daher vorgeschlagen, dass in Deutschland mindestens ein Teil der Verpflichtungen aus der Energieeffizienz-RL über die Einführung eines Einspar-Verpflichtungssystems für Energieversorger erbracht wird.

⁶⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2012 zum Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG), BR-Drucksache 176/12 (Beschluss).

⁶⁸ Monopolkommission 2012.

⁶⁹ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats.



8.10 Schnittstellen Strom/Wärme optimieren (EEG-Novelle)

Praktisch alle Energieszenarien zur Erreichung der Klimaschutzziele gehen davon aus, dass langfristig ein Teil der Wärmeversorgung über die Nutzung von Strom aus EE erfolgt. Dabei bestehen zwar erhebliche Unterschiede in den Szenarien über den Umfang und über den Weg, der dabei zu nehmen ist, grundsätzlich stehen aber mit den Technologien der direkten Wärmeumwandlung (Heizstäbe in Wärmespeicher), der Wärmepumpe sowie Power-to-Gas mehrere Optionen zur Verfügung.

In Deutschland scheitert eine Verwertung von überschüssigem Windstrom zur Wärmeerzeugung bisher am rechtlichen Regelungsregime: Da die weitaus meisten Anforderungen zur Abregelung von Windkraftanlagen vom Übertragungsnetzbetreiber kommen, wäre es technisch meist möglich, über das Verteilnetz den Strom zu einer Wärmesenke zu transportieren und dort in Wärme umzuwandeln. Dort müssten für die Abnahme jedoch vollständig Netzentgelte und EEG-Umlage entrichtet werden, sodass eine Wärmeproduktion zu wettbewerbsfähigen Kosten nicht mehr wirtschaftlich ist.

Um zukünftig in solchen Fällen die Windkraftanlagen nicht mehr abregeln zu müssen und damit praktisch kostenlos zur Verfügung stehende Energie nicht zu nutzen, sollte der Regelungsrahmen im EEG, in der NetzentgeltVO sowie ggf. in weiteren Rechtsvorschriften überprüft und angepasst werden.



9 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung der Energiekosten eines privaten Haushalts in Deutschland	9
Abb. 2: Angemessene Heizmöglichkeiten. Aus Kopatz 2013.	10
Abb. 3: Anteil Erneuerbarer Energien am Brutto-Strom- und Wärmeverbrauch	15
Abb. 4: Wärmeversorgung des Gebäudebestandes, gemäßigtes Szenario	16
Abb. 5: Entwicklung der Energiefaktoren Wärmebedarf, Wohnfläche und Heizwärmeverbrauch von 1990 - 2010	19
Abb. 6: Energiebedarf bzw. -verbrauch für Raumwärme in privaten Haushalten	20
Abb. 7: Endenergieeinsatz für Wärme im Basisszenario 2010 A.....	21
Abb. 8: Preisentwicklung für fossile Heizenergieträger, Fernwärme und Strom.....	23
Abb. 9: Witterungsbereinigte jährliche Wärmeausgaben Deutscher Haushalte 2000 bis 2011	24
Abb. 10: Fernwärme-Mischpreise für Geschäftskunden nach Anbieter bei einer Ausnutzungsdauer von 1.500/2.000 h/a (Mittelwert) und 600 kW Anschlussleistung	26
Abb. 11: Zusammenfassung verschiedener Studien zu Sanierungskosten	31
Abb. 12: Komplexität des Handlungsfeldes Wärmepolitik.....	41
Abb. 13: Wärmesystem im Wohnungssektor	42

10 Literaturverzeichnis

ARRHENIUS, 2013: "Power-to-heat" oder "Power-to-gas?", Discussion Paper No. 9, 2013, Hamburg.

Online-Zugriff siehe:

http://www.arrhenius.de/uploads/media/arrhenius_DP_9_-_Power-to-heat.pdf

BUND DEUTSCHER ARCHITEKTEN (BDA) 2011: „Energetische Sanierung: Denken im Quartier.“ BDA (Hg.) 2011, Berlin.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2013: „Jährliche Ausgaben eines privaten Haushalts für Wärme in Deutschland in den Jahren 1990 bis 2011 (in Euro pro Quadratmeter)“ Bundesamt für Statistik (Hg.) 2013, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/166457/umfrage/jaehrliche-ausgaben-der-haushalte-fuer-waerme-pro-m-wohnflaeche-seit-1990/>

BUNDESKARTELLAMT 2012: „Abschlussbericht Sektorenuntersuchung Fernwärme – Bericht gemäß § 32e GWB.“ Bundeskartellamt, 2012, Bonn.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU): „Leitstudie 2010 – Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global“. BMU (Hg.); DLR, Fraunhofer IWES, IFnE, 2010, Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) 2013a: „Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Energiekonzepts im Gebäudebereich – Zielerreichungsszenario.“ 2013, Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR; BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) 2013b: „Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen“, BMVBS (Hg.) 2013, Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (BMWi) 2013: „Energiekosten der privaten Haushalte.“ BMWi (Hg.) 2013, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiedaten/energiepreise-energiekosten.html>

BUNDESRAT 2013: „Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Stromgrundversorgungsverordnung und der Gasgrundversorgungsverordnung“ Verordnungsantrag des Landes Nordrhein-Westfalen von 31.05.2013, Drucksache 465/13, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

http://www.bundesrat.de/cln_350/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2013/0401-500/465-13_templateld=raw,property=publicationFile.pdf/465-13.pdf

BUNDESREGIERUNG 2012: „Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz“ 2013, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/eewaermeg_erfahrungsbericht.pdf



BUNDESREGIERUNG 2013: „Energiekonzept der Bundesregierung.“ 2013, Berlin.
Online-Zugriff siehe:

http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Energiekonzept/_node.html

CO2-ONLINE 2011: „Heizen mit Strom – teuer und klimaschädlich.“ CO2 Online gemeinnützige GmbH, (Hg.) 2011, Berlin.

DALENBÄCK, Jan-Olof 2010: „Success Factors in Solar District Heating“. CIT Energy Management (Hg.) 2010, Göteborg.

DEUTSCHER BUNDESTAG 2011: „Wohnraum in Deutschland zukunftsfähig machen – Für ein sozial gerechtes und klimafreundliches Mietrecht“, Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen am 20.11.2011; Drucksache 17/7983, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/079/1707983.pdf>

DEUTSCHER BUNDESTAG 2012: „Soziales Mietrecht erhalten und klimagerecht verbessern“ Antrag der Fraktion der SPD am 09.05.2012; Drucksache 17/9559, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/095/1709559.pdf>

DIEFENBACH, Nikolaus u.a. 2011: „Monitoring der KfW-Programme Energieeffizient Sanieren 2010 und Ökologisch / Energieeffizient Bauen 2006 – 2010); Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) und Bremer Energie Institut (Hg.) 2011, Darmstadt.

ENERGIEAGENTUR NRW 2013: „Energiepreise in Deutschland im Vergleich“ Energieagentur NRW (Hg.) 2013, Düsseldorf.

Online-Zugriff siehe:

<http://www.energieagentur.nrw.de/infografik/grafik.asp?TopCatID=3106&CatID=3106&RubrikID=3131>

FRIERS, Wolf-Bodo 2008: „Deutscher Mietgerichtstag 2008 – Mietrecht in Zeiten des Klimawandels – Die Bedeutung der Energieeinsparverordnung (EnEV) für das Mietverhältnis. Deutscher Mietgerichtstag e.V., 2008, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

http://db.mietgerichtstag.de/tl_files/Dateien/Mietgerichtstage/2008/friersenev.pdf

GDW, BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN e.V., 2013: „GdW Energieprognose 2050“, GDW (Hg.) 2013 Berlin / Brüssel.

GTV BUNDESVERBAND GEOTHERMIE 2012: „Stadtwerke München planen 16 neue Geothermieprojekte“ GTV Bundesverband Geothermie (Hg.) 2012, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

<http://www.geothermie.de/news-anzeigen/2012/03/13/stadtwerke-munchen-planen-16-neue-geothermieprojekte.html>

HERMELINK, Andreas H. u.a. 2012: Gebäudestudie Thüringen – Energieeffizienz und Erneuerbare Energien, Ecofys Germany GmbH (Hg.) 2012, Berlin.

HOLM, Leo 2012: „Success factors in Danish District Heating“, Marstal Fjernvarme DK (Hg.) 2012, Kiel.

Online-Zugriff siehe:

http://www.hamburg-institut.com/images/kiel_vortraege/leo%20holm.pdf

INSTITUT FÜR WOHNEN UND UMWELT (IWU) 2013: „Gradtagszahlen für Deutschland“ IWU (Hg.) 2013, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

<http://www.tga-fachplaner.de/IWU-Gradtagszahlen-fuer-Deutschland,QUIEPTE1NTUyOCZNSUQ9MzAwMDI.html>

IFEU / INSTITUT FÜR WOHNEN UND UMWELT 2010: „Kommunale Regelungen zur Heizkostenübernahme bei ALG-II- und Sozialhilfehaushalten: Bestandsaufnahme, Handlungsmöglichkeiten und Praxishilfen“ IFEU (Hg.) 2010, Heidelberg.

IFEU / GEF / AGFW 2013: „Transformationsstrategien von fossiler zentraler Fernwärmeversorgung zu Netzen mit höheren Anteilen erneuerbarer Energien“, 2013, Heidelberg, Leimen, Frankfurt/M.

ISE, 2012: 100% Erneuerbare Energien für Strom und Wärme, Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme, Bearbeiter: Henning/Palzer, 2012, Freiburg.

<http://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen-pdf-dateien/studien-und-konzeptpapiere/studie-100-erneuerbare-energien-in-deutschland.pdf>

IZES/Bremer Energieinstitut: Studie zu den Energieeffizienzpotentialen durch Ersatz von elektrischem Strom im Raumwärmebereich, 2007 (im Auftrag von CO₂ online), Bremen.

KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KfW) 2011: IWU / Bremer Energieinstitut, Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ 2010 und „ökologisch/energieeffizient Bauen“ 2006-2010, im Auftrag der KfW-Bankengruppe, 2011, Darmstadt/Bremen.

KIENZLEN, Volker u.a. 2012: „Elektrische Widerstandsheizungen – Positionspapier.“ Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH (KEA) u.a. (Hg.) 2012, Karlsruhe.

KLINSKI, Stefan 2010: „Energetische Gebäudesanierung und Mietrecht – Hemmnisse und Reformüberlegungen.“ In: Zeitschrift für Umwelt und Recht (ZUR), Vol. 06/2010, Baden-Baden.

KLINSKI, Stefan u.a. 2009: „Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, Studie im Auftrag des Umweltbundesamts (UBA) (Hg.) 2009, Dessau-Roßlau.

KOPATZ, Michael u.a. 2013: „Energiewende. Aber fair! – Wie sich die Energiezukunft sozial tragfähig gestalten lässt.“ Oekom Verlag (Hg.) 2013, München.

LANDGERICHT BERLIN (LG BERLIN) 2011: „Maßnahmen nach Energieeinsparverordnung (EnEV)“, LG Berlin vom 4.2.2011 – 63 S 181/10, Berlin.

V. MALOTTKI, Christian 2012: „Die Berücksichtigung der energetischen Gebäudequalität bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch“ Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) (Hg.), 2012, Darmstadt.

MONOPOLKOMMISSION 2012: „Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Tz. 111.“, Bonn.

Online-Zugriff siehe:

http://www.monopolkommission.de/sg_63/s63_volltext.pdf

NEITZEL, Michael; LINDERT, Ralf 2011: „IEU Modernisierungskompass 2011 – Fokus: Bezahlbarkeit energetischer Modernisierungen.“ Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) (Hg.) 2011, Bochum.

NEITZEL, Michael 2011b: „Wege aus dem Vermieter-Mieter-Dilemma – Konzeptstudie“ .“ Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS), (Hg.) 2011, Bochum.

NEUHOFF, Karsten u.a. (2011): Energetische Sanierung: Handlungsbedarf auf vielen Ebenen, in: DIW Wochenbericht 34/2011, S. 3.

PEHNT, Martin u.a. 2011: „Energieeffizienz: Potentiale, volkswirtschaftliche Effekte und innovative Handlungs- und Förderfelder für die Nationale Klimaschutzinitiative.“ IFEU, Fraunhofer ISI, Prognos, GWS u.a. (Hg.) 2011 Heidelberg / Karlsruhe / Berlin / Osnabrück / Freiburg.

RAMBOELL 2012: „District Heating & the Future Smart Cities Approach“ Ramboell Energy (Hg.) 2012, Kopenhagen.

SHELL BDH, 2013: „Shell BDH Hauswärme-Studie. Klimaschutz im Wohnungssektor – Wie heizen wir morgen? – Fakten, Trends und Perspektiven für Heiztechniken bis 2030“ Shell Deutschland Oil GmbH u.a. (Hg.) 2013, Hamburg.

SOERENSEN, Per Alex 2012: „Versorgungskonzept Dänemark 2010“, PlanEnergi 2012 (Hg.) 2012, Kiel.

Online-Zugriff siehe:

http://www.hamburg-institut.com/images/kiel_vortraege/Soerensen_Integration_Erneubaren_Energien_Fernwaermesysteme.pdf

SOLAR DISTRICT HEATING 2013: Homepage.

Online-Zugriff siehe:

<http://www.solar-district-heating.eu/at/Startseite.aspx>

STATISTISCHES BUNDESAMT 2013: „Daten zur Energiepreisentwicklung – Lange Reihen von Januar 2000 bis Mai 2013“, 2013, Berlin.

Online-Zugriff siehe:

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Energiepreise/EnergiepreisentwicklungPDF_5619001.pdf?__blob=publicationFile

STIESS, Immanuel u.a. 2010: „Handlungsmotive, -hemmnisse und Zielgruppen für eine energetische Gebäudesanierung – Ergebnisse einer standardisierten Befragung von Eigenheimsanierern.“ Energieeffiziente Sanierung von Eigenheimen (enef-haus) (Hg.), 2010, Frankfurt a.M.

UMWELTBUNDESAMT (UBA) 2009: „Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik – Notwendige Weichenstellungen 2009“ in Climate Change 14/2009 Umweltbundesamt (Hg.) 2009, Dessau.



UMWELTBUNDESAMT (UBA) 2010: Energieziel 2050: 100 Prozent Strom aus erneuerbaren Quellen, Umweltbundesamt (Hg.) 2010, Dessau.

VEA BUNDESVERBAND DER ENERGIEABNEHMER 2012: Fernwärmepreisvergleich 2012“, VEA (Hg.) 2012, Berlin.

VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN (VKU) 2013: „Positionspapier zur Energielieferung für einkommensschwache Haushalte“ VKU (Hg.) 2013, Berlin.

VERBRAUCHERZENTRALE NRW 2012: „NRW bekämpft Energiearmut – Beschluss der Mitgliederversammlung der VZ NRW am 04.07.13.“ VZ NRW (Hg.) 2012, Düsseldorf.

Online-Zugriff siehe:

<http://www.vz-nrw.de/mediabig/218097A.pdf>

VERIVOX 2011: „Wirtschaftlichkeitsgebot verpflichtet Vermieter zu Preisvergleichen“, Pressemitteilung Verivox, 2011, Heidelberg

Online-Zugriff siehe:

<http://www.verivox.de/presse/wirtschaftlichkeitsgebot-verpflichtet-vermieter-zu-preisvergleichen-77849.aspx>