

Themenpapier Gebäudeheizung

Einschränkung der Umlegbarkeit von Wärmekosten als Haushaltsneutraler Anreize zur Gebäudesanierung

Johannes Lackmann / Damian Ludewig

a. Ausgangssituation

Obwohl der Wärmesektor beim Endenergieverbrauch in Deutschland mit rund 40 Prozent Verbrauchsanteil höher rangiert als der Strom- und der Verkehrssektor, führt er in der öffentlichen Klima- und Energiedebatte ein relatives Schattendasein. Das ist erstaunlich vor dem Hintergrund, dass die kostengünstigsten Potenziale von CO₂-Minderung und die Verdrängung der spezifisch teuersten Importenergien Öl und Gas gerade diesen Bereich betreffen. Eine Einsparung von 30 Prozent bis 50 Prozent fossiler Energieträger im Wärmesektor durch energieeffizientere Gebäude und Erneuerbare Energien wäre keine Nettobelastung für die Volkswirtschaft, sondern ein höchst rentierliches Konjunkturprogramm mit einem Beschäftigungseffekt von mehreren Hunderttausend Arbeitsplätzen.

Es gibt allerdings einige Hemmnisse, die einem solchen höchst sinnfälligen Konjunkturprogramm offenbar entgegenstehen.

- Die öffentliche Debatte zum Stromsektor bewegt offensichtlich mehr Emotionen, weil sich hier spektakuläre Technologiealternativen wie Kernenergie einerseits und Fotovoltaik oder Windenergie andererseits gegenüberstehen.

- Im Bereich der Effizienz diskutieren wir lieber die Abschaffung der Glühbirne, weil die Energieform Licht sprichwörtlich sichtbarer ist als die wenig auffällige Raumwärme.

- Der administrative Aufwand und die Komplexität für gebäudebezogene Energiemaßnahmen sind in der Regel höher als etwa die Beteiligung an einem Windenergiefond oder die Bestellung und Finanzierung einer Fotovoltaik-Anlage für das Hausdach.

- Das Investor-/Nutzerdilemma behindert systematisch wirtschaftliches Handeln bei der Wärmebereitstellung für vermietete Immobilien. Da Mieter die Wärmekosten tragen, haben Vermieter keinen Anreiz in die energetische Sanierung von Gebäuden zu investieren.

Während die erstgenannten Hemmnisse im Bereich Wahrnehmung und Administration nur langwierig und mühsam angreifbar sind drängt die Blockade wirtschaftlichen Handelns durch das Investor-/Nutzerdilemma, welches das Verursacherprinzip in Bezug auf Einsparinvestitionen geradezu auf den Kopf stellt, nach einer zügigen gesetzlichen Lösung.

b. Lösungsansätze durch Änderung der Heizkostenverordnung

Zweifache Berücksichtigung des Verursacherprinzips

Die tatsächlichen Raumwärmekosten resultieren sowohl aus dem Nutzerverhalten als auch aus dem technischen Gebäudezustand. Soweit es das Nutzerverhalten betrifft, werden die Raumwärmekosten verursachungsgerecht dem Nutzer zugeordnet, auch wenn natürlich die gesamtgesellschaftlichen Kosten vor allem durch negative ökologische Effekte noch weit höher sind als die derzeit dem Nutzer in Rechnung gestellten. Dieser Teil einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung sollte durch eine Novelle nicht aufgehoben, bzw. abgeschwächt werden. Das wäre etwa der Fall, wenn die tatsächlichen Wärmekosten prozentanteilig oder ganz dem Gebäudeeigentümer zugeordnet würden.

Die Lösung muss also dahin gehen, dass der volle wirtschaftliche Anreiz für ein energiesparendes Nutzerverhalten beim Nutzer verbleibt, während gleichzeitig die wirtschaftlichen Folgen einer mehr oder weniger effizienten Gebäudetechnik dem Eigentümer zugeordnet werden müssen.

Der Vorschlag ist daher, abhängig von den Kennwerten des Gebäudes einen festen **Wärmekostenbetrag pro Quadratmeter Nutzfläche von der Umlage der Wärmekosten auf den Mieter auszuschließen**. Dadurch dass ein Festbetrag pro Quadratmeter Nutzfläche statt einem prozentualen Anteil an den Wärmekosten gewährt wird, behält der Nutzer grundsätzlich den vollen Anreiz zu energiesparendem Nutzerverhalten, während der Eigentümer in der wirtschaftlichen Betrachtung unabhängig vom Nutzungsverhalten des Mieters bleibt. Im Vergleich zur prozentualen Aufteilung der Wärmekosten hat dies den Vorteil, dass der Anreiz für sparsames Heizen für den Mieter größer ist, weil er bei durchschnittlichem Standard der Gebäudetechnik die vollen Heizkosten trägt und auch bei einer teilweisen Übernahme der Kosten durch den Vermieter Mehrkosten durch weniger sparsames Heizverhalten nicht zum Teil an den Vermieter abgewälzt werden können.

Energieverbrauchskennwerte als Bewertungsbasis

Voraussetzung hierfür ist eine objektive Bewertung der Gebäudetechnik unabhängig vom Verbrauchsverhalten des privaten oder gewerblichen Nutzers. Ein solcher objektiver Bewertungsmaßstab steht nun nach langjähriger Debatte in Form der Energieverbrauchskennwerte von Gebäuden (im Rahmen des Energiepasses) endlich zumindest im Ansatz zur Verfügung (auch wenn die Einführung für alle Gebäude noch in einer längeren Einführungsphase ist).

Dynamischer Standard

Der Vorschlag zielt weiter darauf ab, von Anfang an einen dynamischen Standard einzuführen - analog zum Top-Runner-Konzept. Die turnusmäßigen Debatten über die Anpassungen der Energieeinsparverordnung EnEV zeigen, dass es der Politik dabei jeweils nicht gelingt, mindestens den Energiestandard verpflichtend zu machen, der im erwarteten Nutzungszeitraum zu einem Kostenminimum von Investitions- und Betriebskosten führen würde.

Maßstab für die Nichtumlegbarkeit von Wärmekosten könnte daher z. B. der statistische Mittelwert der in Deutschland jeweils ermittelten Gebäudekennzahlen sein. Bei Gebäuden, die schlechter sind als der Mittelwert der Gebäude, soll der Eigentümer auf mittlere Sicht einen Teil der Wärmekosten selbst tragen. Dabei können durchaus verschiedene Kategorien gebildet werden: Ladenlokale mit hoher Besucherfrequenz haben einen höheren Energiekennwert als z. B. Wohnungen.

Der nicht umlegbare Wärmekostenanteil sollte proportional sein zum Abstand der jeweiligen Gebäudekennzahl vom Mittelwert. Je weiter die Gebäudetechnik unter dem mittleren Wert in Deutschland bleibt, desto einen geringeren Betrag an Wärmekosten darf der Eigentümer auf den Mieter umlegen.

Zeitliche Dimension/Progression

Die Nichtumlegbarkeit von Teilen der Wärmekosten auf die Mieter ist ein gravierender Schritt für den wirtschaftlichen Betrieb von Immobilien. Daher sollte die Regelung mit solchen Übergangsfristen ausgestattet sein, die es dem Eigentümer möglich machen, rechtzeitig in die Gebäudeeffizienz zu investieren. Denn vorrangiges Ziel ist auf mittlere Sicht nicht die Nettoentlastung der Mieter sondern das Auslösen von Energieeffizienzinvestitionen.

Vorschlag für die zeitliche Staffelung der Nichtumlegbarkeit:

Bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung bleiben alle Wärmekosten umlegbar wie bisher. Ab dem dritten Jahr trägt der Eigentümer 10 Prozent der Wärmekosten, die den statistischen Mittelwert übersteigen. Der Prozentanteil erhöht sich jedes Jahr um weitere 10 Prozent bis zu insgesamt 100 Prozent. Neben der aus den Kennzahlen zu ermittelnden nicht umlegbaren Energiemenge muss für die Berechnung auch ein Energiepreis zugrunde gelegt werden. Preisbasis sollte der tatsächliche Energiepreis des für das Gebäude genutzten Energieträgers sein.

Umlegbarkeit von Einsparinvestitionen:

Zu einer ausgewogenen Gestaltung eines solchen Vorschlags gehört auch die Verbesserung der Umlagefähigkeit von Einsparinvestitionen auf die Kaltmieten. Es sollte über die bisherigen Regelungen hinaus möglich sein, die Investitionskosten auf jeden Fall warmmietenneutral auf die Kaltmiete umlegen zu können.

Abgrenzungen

Zu den Wärmekosten gehören auch die Kosten der Warmwasserbereitung und die Gebäudeklimatisierung.

Im Hinblick auf andere ökologische Investitionen sind weitere Abgrenzungen erforderlich. Sicherlich sind im Gebäudesektor Effizienzmaßnahmen der zentrale Hebel zur Energie- und CO₂-Reduzie-

rung. Daneben bieten aber auch Kraftwärmekopplung und die Umstellung auf Erneuerbare Energien wichtige Potenziale zur CO₂-Minderung und Verdrängung fossiler Energieträger. Diese Maßnahmen stehen oft in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zu Effizienzinvestitionen. So würde es zum Beispiel in der Regel keinen Sinn machen, eine Niedrigenergiehaussiedlung an ein Fernwärmenetz anzuschließen, weil die Abnahme dichte zu gering wäre; oder wenn mit erheblichem Aufwand in ein Wärmeverteilungsnetz für Wärme aus Biogas-BHKW investiert wird, wäre es unwirtschaftlich, die versorgten Gebäude energetisch zu optimieren, solange das Abwärmepotenzial nicht ausgeschöpft ist. Aber beliebig ineffiziente Standards zu Lasten der Mieter sollten auch hier nicht akzeptiert werden.

Vorschlag: Bei Gebäuden, die aus Kraftwärmekopplung versorgt werden oder zu mindestens 50 Prozent aus Erneuerbaren Energien, wird die Umlegbarkeit der Wärmekosten nur für den Teil ausgeschlossen, der den statistischen Mittelwert der Kennzahlen um mehr als 25 Prozent übersteigt.

Für eine Sonderregelung zugunsten von KWK und EE gibt es mehrere Gründe:

1. Klimapolitisch tragen KWK und EE-Versorgung ebenso zur CO₂-Minderung bei wie verbesserte Gebäudestandards.
2. Aus Nutzer/Mieter-Sicht ist wichtig, dass die spezifischen Kosten pro Wärmeeinheit (MWh) bei EE oft geringer sind als bei Öl und Gas. Zumindest sind für KWK und EE längerfristig geringere Kostensteigerungen zu erwarten als für eine Versorgung auf Basis von Öl und Gas.

c. Einordnung des Vorschlags in die Diskussion politischer Instrumente

Die vorgeschlagene Regelung ist der Form nach ordnungsrechtlicher Natur. Im Unterschied zur EnEV schreibt sie aber keine bestimmten Baustandards vor, sondern regelt die zivilrechtlichen Ansprüche zwischen zwei Marktpartnern im Mietbereich. Sie führt das Verursacherprinzip ein für marktgerechtes Investitionsverhalten im Bereich der Gebäudeeffizienz. Die Regelung stellt quasi

ein marktwirtschaftliches Instrument zur Überwindung eines wesentlichen Hemmnisses dar. Gegenüber festen bauordnungsrechtlichen Standards wie in der EnEV hat das den Vorteil, dass keine besonderen Durchsetzungs- und Vollzugsinstrumente geschaffen werden müssen wie behördliche Kontrollmaßnahmen, Bußgeldanordnungen etc. Da beide betroffenen Marktpartner jeweils konträre Interessen vertreten, erfolgt die Durchsetzung der Regelung in zivilrechtlichen Verfahren wie unter anderem beim Mietrecht auch. Das gerade hier oft beklagte Vollzugsdefizit könnte somit deutlich reduziert werden.

Gegenüber der Festsetzung bestimmter Baustandards gestattet die Regelung dem Gebäudeeigentümer zwei Handlungsoptionen:

- Er kann soweit in Energieeffizienz investieren, dass er alle Wärmekosten umlegen kann.
- Er kann auch auf Investitionen verzichten und einen Teil der Wärmekosten selbst tragen, wenn er diese Option für sich als günstiger ansieht.

Durch die zweifache Handlungsoption verbunden mit der langen zeitlichen Staffelung bei der Einführung ist die Regelung in hohem Maße für die

Marktteilnehmer zumutbar. Daher ist es aus derzeitiger Sicht nicht erforderlich, die Zumutbarkeit in zahlreichen Anwendungsfällen erst durch Ausnahmeregelungen herzustellen.

In der Gegenüberstellung mit haushaltsbasierten Fördermaßnahmen wie dem KfW-Gebäudesanierungsprogramm zeigt sich folgendes: Ein Förderprogramm kann sehr differenziert in den Markt eingreifen, ist auch anwendbar auf eigengenutzte Gebäude, ist bei Bedarf flexibel anzupassen und hat hohe Akzeptanz auf Seiten der Anwender.

Nachteile sind aber, dass Haushaltsmittel immer nur begrenzt verfügbar sind und die Hebelwirkung bleibt damit sehr begrenzt. Da Haushaltsmittel jährlich bereitgestellt werden, ist die erwartete Kontinuität geringer als bei festen gesetzlichen Regelungen. Das führt auf Seiten der Herstellerindustrie Dämmstoffe, Fassadenelemente, Fenster, wärme- und klimatechnische Geräte etc. zu begrenzter Investitionsbereitschaft. Daher halten wir die hier vorgeschlagene Regelung für einen intelligenten Ansatz das Mieter-Vermieter-Dilemma zu lösen und so einen Beitrag zu mehr Klimaschutz, Investitionssicherheit und Beschäftigung zu leisten.