

**Policy-Analyse und Empfehlungen**

# MASSNAHMENPAKETE FÜR DIE GEBÄUDEWENDE

Zusammenfassung eines Gutachtens der Prognos AG

# Energieeffizienz: Bisherige Politik zu halbherzig

Der Gebäudebestand spielt eine entscheidende Rolle für den Klimaschutz sowie für eine sichere, bezahlbare Energieversorgung. Beide Ziele sind nur erreichbar, wenn es in Zukunft gelingt, insbesondere ältere Gebäudebestände schneller und umfassender energetisch zu modernisieren. Doch dafür sind andere politische Rahmenbedingungen nötig. Bereits vor der Energiekrise durch den Ukrainekrieg, der daraus resultierenden Inflation und den gestiegenen Kreditzinsen wurde in Deutschland zu wenig saniert. Jetzt ist die Modernisierungsrate weiter gesunken.

Diese Analyse untersucht mögliche Verbesserungen der bestehenden Politikinstrumente und sinnvolle Erweiterungen. Ein Fokus liegt auf der Ermittlung guter Beispiele aus anderen Ländern. Im Ergebnis zeigt die Analyse politische Maßnahmenpakete auf, die auf ausgewogene und sozialverträgliche Art und Weise zu deutlich mehr und tieferer Gebäudemodernisierung führen können. Die Pakete

adressieren drei Eigentümergruppen: private Selbstnutzer, die Wohnungswirtschaft und die öffentliche Hand.

Die Auswertung der bisherigen Politik zeigt einen deutlichen Schwerpunkt im Bereich der Energieerzeugung. Das greift zu kurz: Ohne ein Mindestmaß an Energieeffizienz kann der Wechsel zu erneuerbaren Energien nicht gelingen. Insbesondere für die Modernisierung energetisch schlechter Gebäude – sogenannter Worst Performing Buildings – muss dringend mehr getan werden. Diese Gebäude haben einen überdurchschnittlich hohen Energiebedarf, den sie meist mit Erdgas oder Heizöl decken. Sie emittieren nicht nur hohe Mengen an Treibhausgasen, sondern stellen im Fall steigender Energiekosten auch ein erhebliches Kostenrisiko für die Eigentümer und den Staat dar. Oftmals ist eine Umstellung auf erneuerbare Wärme nur in Verbindung mit Sanierungsmaßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs technisch und wirtschaftlich möglich.

## KERNERGEBNISSE:

- Die bisherigen politischen Impulse reichen nicht aus, um deutlich mehr und bessere energetische Modernisierung anzuregen.
- Eine breite Palette an Politikinstrumenten steht zur Verfügung, um wichtige Impulse zu setzen. Manche davon sind in Deutschland bisher noch gar nicht im Einsatz.
- Auch wenn es ohne eine Verbesserung von Förderanreizen oder staatlichen Hilfen nicht geht: Manche Politikinstrumente benötigen keine oder nur geringe Mittel aus öffentlichen Haushalten.
- Ein ausgewogener Mix muss mindestens die folgenden Instrumente beinhalten:
  - attraktive, einkommensgestaffelte Förderung (Zuschüsse, Kredite, Steuerabschreibungen)
  - moderate ordnungsrechtliche Mindestanforderungen
  - spürbarer CO<sub>2</sub>-Preis auf fossile Energieträger
  - ambitionierte Kommunikation und Beratung vor Ort
- Alle Instrumente müssen gesichert über Jahre zur Verfügung stehen, da Investitionsentscheidungen langfristig getroffen werden.

# Maßnahmenpaket 1: Private Selbstnutzer

Etwa 17 Millionen Wohnungen in Deutschland werden von privaten Eigentümern bewohnt. Überwiegend handelt es sich dabei um Ein- und Zweifamilienhäuser. Diese stellen mit rund 4 Millionen den größten Anteil der „Worst Perfor-

ming Buildings“ (WPB) – den 20 Prozent der am meisten Energie verbrauchenden Gebäude. Besonders betroffen sind wenig oder unsanierte Einfamilienhäuser, die häufig noch mit alten Öl- oder Gasheizungen ausgestattet sind.

## Maßnahmen

### Förderung punktuell und gezielt erhöhen

- Förderbonus für nachbarschaftlich organisierte Sanierungsinitiativen
- Förderbonus für Sanierungen bei einkommensschwachen Haushalten
- Fördersätze für Sanierungen an die des Heizungstauschs angleichen

### Steuerliche Anreize setzen

- Grundsteuer und Grunderwerbssteuer nach Effizienzniveau ausrichten

### Finanzierung mit Sicherheiten und Garantien unterstützen

- Übernahme der Investitionskosten durch den Staat bei anschließender Rückzahlung, bspw. höhere Steuerbelastung und übertragbare Hypothek auf das Gebäude
- Kredite über staatliche Bürgschaften absichern

### Zweckbindung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung


- Anteil der Einnahmen über Sanierungsförderung ausschütten – erhöht die Planungssicherheit
- Anteil der Einnahmen für Klimageld ausschütten – erhöht die Akzeptanz


### Fördern und fordern bei Worst Performing Buildings

- WPB-Förderbonus in der BEG erhöhen, gegebenenfalls Zielstandard moderat absenken und WPB-Bonus auch für Einzelmaßnahmen gewähren
- Zum Beispiel bei Eigentümerwechsel: Energetische Mindeststandards verpflichtend einfordern – allerdings mit zeitlichem Vorlauf und verbesserter Förderung

## Best Practice

### Andere Länder ermöglichen höhere Förderung und verstärken damit Anreize zum Sanieren:

 **Österreich:** Sanierungsförderung Anfang 2024 stark angehoben auf 50%, max. 42.000 € (Verdreifachung)

 **Frankreich:** Förderung im MaPrimeRenov Programm 2024 erhöht, einkommensgestaffelt (in vier Stufen): 40-90% Förderung, max. 70.000 € für Haushalte mit geringem Einkommen

### Schlussfolgerungen

- » Es gibt zwar zu hohe Fördersätze wie den mittlerweile eingestellten Superbonus in Italien (110%), aber davon sind wir in Deutschland aktuell weit entfernt.
- » Während andere Länder die Sanierungsförderung erhöht haben, wurde sie hier gekürzt (Absenkung der Höchstsummen).
- » Staffelung nach Einkommen könnte Fördermittel begrenzen und für Sozialverträglichkeit sorgen.

### Nachbarschaftlich organisierte Sanierungsinitiativen: Neighbourhood Grant in Belgien (seit 2017)

- Besondere Förderung für Nachbarn, die sich zur Sanierung ihrer Häuser zusammenschließen; gebündelte Planung und Umsetzung wird durch Projektleitende unterstützt
- Erhöhte Förderung bei Zusammenschluss von mindestens 10 Wohneinheiten

### Schlussfolgerung

- » Ziel: Förderung des Quartiersgedankens, geringere Kosten und verbesserte Umsetzung durch Bündelung

### Unterstützende Finanzierungsmodelle: PACE Programm aus den USA

- Regionale Einführung erstmals 2008 in Kalifornien, bis 2019 in 37 US-Bundesstaaten
- Fokus: alle Gebäudetypen, vorrangig Energieeffizienzmaßnahmen (50%), auch PV und EE-Heizung
- Staat finanziert 100% der Investitionskosten über Kredit, der auf das Gebäude (nicht die Person) vergeben/bezahlt wird, ähnlich einer Hypothek – dadurch Weitergabe bei Eigentümerwechsel
- Rückzahlung durch Zusatz zur Grundsteuer über Zeitraum von 10-20 Jahren

### Schlussfolgerung

- » Ziel: Sanierung für Eigentümer ermöglichen, die keinen Kredit bekommen – insbesondere hilfreich für Eigentümer mit geringem Einkommen oder im Alter

# Maßnahmenpaket 2: Wohnungswirtschaft

Etwa 8 Mio. Wohnungen in Deutschland werden von Unternehmen vermietet. Diese befinden sich überwiegend in Mehrfamilienhäusern. Zentrale Hemmnisse für energetische

Sanierung sind die gestiegenen Baukosten sowie die Aufteilung der Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden.

## Maßnahmen

### Förderung punktuell und gezielt erhöhen

- Für kommunale und genossenschaftliche Wohnungsgesellschaften
- Bei geringer Kaltmiete
- Bei Mieterschaft mit niedrigem Einkommen (Sozialwohnungen)
- Höhere Förderung, wenn keine oder geringere Modernisierungsumlagen in Anspruch genommen werden

### Steuerliche Anreize setzen

- Steuerliche Abschreibungen auch für Wohnungsunternehmen ermöglichen (alternativ zur Zuschussförderung)
- Hohe Sofortabschreibung temporär als Sanierungsbooster einführen
- Grundsteuer und Grunderwerbssteuer nach Effizienzniveau ausrichten

### Vermieter an den Betriebskosten stärker beteiligen

- Teilwarmmietenmodell einführen

### Fördern und fordern bei Worst Performing Buildings

- Zum Beispiel bei Eigentümerwechsel: Sanierungspflicht – allerdings mit höherer Förderung
- Mieterhöhungen nur bei Sanierungen möglich
- Förderbonus in der BEG auch ohne Eigentümerwechsel erhöhen

### Klimageld einführen

- Einkommensabhängige Rückverteilung der CO<sub>2</sub>-Kosten an die Haushalte

## Best Practice

### Zweckbindung Einnahmen CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Beispiel Schweiz

- Seit 2010 fließt ein Drittel der Einnahmen in Förderung für Gebäude (Gebäudeprogramm)
- Rest der Einnahmen im Verhältnis des Aufkommens an Bevölkerung und Unternehmen rückverteilt

#### Schlussfolgerungen

- » Festlegung der Fördermittel sorgt für Planungssicherheit
- » Ziel: Akzeptanz und Sozialverträglichkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

### Förderung von Sanierungen für gemeinnützige Wohnbauträger: Beispiel Schweiz

- Sonderprogramm 2021-2025: Vergünstigte Darlehen für Sanierung von Sozialwohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger
- 10 Jahre zinsfreies Darlehen, danach vergünstigt bei 25 Jahren Gesamtlaufzeit

#### Schlussfolgerung

- » Ziel: Finanzierungshilfe für Wohnungsunternehmen, die mehr Mietende mit geringem Einkommen haben

# Maßnahmenpaket 3: Öffentliche Gebäude

Bei den Gebäuden in öffentlicher Hand handelt es sich beispielsweise um Schulen, Verwaltung oder Krankenhäuser. Insgesamt sind es rund 400.000. Herausforderungen sind

hier knappe öffentliche Kassen, fehlendes eigenes Personal und Know-how sowie segmentierte Zuständigkeiten bei der Bewirtschaftung.

## Maßnahmen

### Sanierungsoffensive starten

- Der Bund muss öffentlich eine Sanierungsoffensive starten und kommunikativ begleiten
- Sanierungsnetzwerke aufbauen
- Sanierung mehrerer Liegenschaften bündeln

### Öffentlichen Energiesparfonds einrichten

- Langfristig angelegter Fonds für öffentliche Gebäude
- Zweckgebunden für Effizienz- und Klimaschutzmaßnahmen
- Finanzschwache Kommunen finanziell unterstützen

### Klimaschutz im Vergabeverfahren verankern

- Zum Beispiel intern anzusetzender CO<sub>2</sub>-Energiepreis – wird in einigen Kommunen schon durchgeführt!

### Energetische Mindeststandards für Bestandsgebäude (MEPS) einführen

- MEPS für öffentliche Nichtwohngebäude durch schnelle Umsetzung der Gebäuderichtlinie (EPBD) zeitnah einführen

### Klimaschutzcontracting ausweiten

- Muss auch Effizienzmaßnahmen umfassen

### Personalengpässe verringern

- Internes Contracting, Vergabe an andere Verwaltungseinheit
- Stellen für Sanierungsmanager der öffentlichen Hand schaffen

## Best Practice

### Energiesparfonds für öffentliche Gebäude

#### **Kyoto Fund in Italien: Finanzierung von Sanierungen in Schulen über vergünstigte Kredite**

- 2012 eingeführt mit 600 Mio. € Budget
- Kredite mit 0,25% Zins über 20 Jahre
- Bis 2021 200 Schulen saniert

#### **Green Fund in Frankreich: Förderung von u.a. Effizienzmaßnahmen in öffentlichen Gebäuden**

- Eingeführt 2023 mit 2 Mrd. € Budget jährlich (deckt auch Abfallmanagement, Verkehrsmaßnahmen ab)
- Förderwettbewerb, bei dem sich regionale Behörden bewerben können

### Schlussfolgerungen

- » Ziel: Fokus auf Sanierung von Gebäuden öffentlicher Stellen, bei denen oft die Finanzmittel fehlen
- » Zuschüsse und Finanzierungshilfe gibt es zwar bereits (über BEG/KfW), aber ohne langfristige Sicherheit und mit begrenztem Volumen
- » Wichtig ist Langfristigkeit zur Planungssicherheit, ggf. über Zweckbindung von Mitteln (Beispiel Schweiz)

# Maßnahmenpaket 4: Flankierende Maßnahmen

Die Analyse bezieht sich in erster Linie auf die drei Zielgruppen. Parallel stehen aber auch übergeordnete Themen auf der Agenda. Flankierende Maßnahmen ergänzen die

spezifischen Maßnahmenpakete. Ihre Umsetzung kann die energetische Gebäudesanierung erheblich beschleunigen.

## Maßnahmen

### Zielgruppenorientierte Informationskampagne starten

- Informations-Motivationskampagnen bundesweit mit lokalen Partnern initiieren und finanzieren
- Best Practices und Modellprojekte vorstellen

### Mehr Transparenz über Gebäudedaten schaffen

- Energieausweise öffentlich zugänglich machen
- Gebäudedatenbank aufbauen

### Aus- und Weiterbildung von Fachkräften verbessern

- Auf Zukunftsthemen wie Wärmepumpe, Sanierung und Klimafolgeanpassung fokussieren

### Prozessoptimierung und-innovationen fördern und weiterentwickeln

- Sanierungssprints und serielle Sanierung (höher) fördern
- One-Stop-Shops etablieren, damit sich Eigentümer von der Planung bis zur Förderung besser orientieren können
- Beratungs- und Sanierungsnetzwerke sowie einen Innovations-Hub für Sanierungsinnovationen aufbauen

### Klimaanpassung politisch gestalten

- Politische Instrumente für eine schnelle und bessere Integration des Sonnenschutzes in Neubau und Sanierung entwickeln
- Am Gebäude: Verschattung, sommerlichen Wärmeschutz und Automation stärker fördern
- Im Umfeld: Begrünung fördern, Versiegelung sinnvoll begrenzen

## Best Practice

### Beispiele für Prozessoptimierung und -innovation

#### **Dänemark: Better Home Programm zum Ausbau von One-Stop-Shops**

- Start 2014, 2 Mrd. € Budget
- Regionale Akteure wie Energieagenturen/-berater etablieren One-Stop-Shops, in denen Planung, Beratung, Angebote, Förderung und Umsetzungssteuerung gebündelt werden

#### Schlussfolgerung

- » Verbesserte Prozesse, Überwindung von Umsetzungshürden, Umsetzung innovativerer Lösungen

#### **Niederlande: Renovation Accelerator (seit 2020) zur Förderung von gebündelten Sanierungen**

- Bündelung mehrerer ähnlicher Sanierungsprojekte und Matching mit Anbietern, finanzielle Förderung und technische Unterstützung; Fokus auf größere Wohnungsunternehmen

#### Schlussfolgerung

- » Kosteneffiziente Sanierung durch Skaleneffekte und Prozessoptimierung

#### **Klimaanpassung: Healthy Housing Rewards (Fannie Mae) aus den USA (Kalifornien, seit 2018)**

- Vergünstigte Kredite für gesundheitsfördernde Renovierungsmaßnahmen (bspw. Hitzeschutz)
- Zielgruppe: Mehrfamilienhäuser mit Haushalten mit geringem Einkommen (unterhalb von 60% des Medianeinkommens)
- Starke Synergien mit energetischen Renovierungsmaßnahmen und Klimaanpassung

#### Schlussfolgerungen

- » Gesundheits- und Hitzeschutz wichtige Kriterien für energetische Sanierungen
- » In Deutschland bei der Förderung bisher ohne Bedeutung, Dringlichkeit wächst aber mit zunehmendem Klimawandel



Diese Zusammenfassung basiert auf der von der RTG in Auftrag gegebenen Prognos-Studie „Maßnahmenpakete für die Gebäudewende: eine Policy-Analyse“.

Download: [www.transparente-gebaeudehuelle.de](http://www.transparente-gebaeudehuelle.de)

#### HERAUSGEBER

Repräsentanz Transparente Gebäudehülle GbR  
Unter den Linden 10  
10117 Berlin

#### VERANTWORTLICH

Thomas Drinkuth

#### INHALTLICHE BEARBEITUNG/ REDAKTION

Prognos AG,  
Nora Langreder,  
Frederik Lettow,  
Nils Thamling

**prognos**  
Wir geben Orientierung.

## DIE REPRÄSENTANZ TRANSPARENTE GEBÄUDEHÜLLE (RTG)

Der Bundesverband Flachglas, die Industrievereinigung Rollläden Sonnenschutz Automation und der Verband Fenster + Fassade tragen zusammen mit den Unternehmen Hunter Douglas, Roma, Somfy, Veka, Velux und Warema die Repräsentanz Transparente Gebäudehülle (RTG). Gemeinsam wollen wir optimale Rahmenbedingungen für Gebäude schaffen, in denen wir klimafreundlich, gesund, komfortabel und bezahlbar leben können. Die RTG ist Impulsgeber und Dialogpartner für alle Politikakteure und Stakeholder, die die bau- und energiepolitischen Rahmenbedingungen gestalten.



## KONTAKT

Thomas Drinkuth, Leiter der Repräsentanz  
Unter den Linden 10 | 10117 Berlin | Telefon: 0160 - 96 228 006  
[drinkuth@transparente-gebaeudehuelle.de](mailto:drinkuth@transparente-gebaeudehuelle.de) | [www.transparente-gebaeudehuelle.de](http://www.transparente-gebaeudehuelle.de)

Stand: Juli 2024

