

BESCHLUSSVORLAGE

			Vorlage-Nr.: B 08/0247/1
602 - Fachbereich Umwelt			Datum: 11.09.2008
Bearb.	: Frau Farnsteiner, Birgit	Tel.: 363	öffentlich
Az.	: 602-Fa/ti		

Beratungsfolge

Sitzungstermin

Ausschuss für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr
Stadtvertretung

18.09.2008
30.09.2008

Klimaschutz: Norderstedter Förderprogramm Wärmeschutz im Gebäudebestand

Beschlussvorschlag

Die Stadtvertretung beschließt die Norderstedter Förderrichtlinie „Wärmeschutz“ im Gebäudebestand in der anliegenden Form.

Sachverhalt

Die Klimaschutzkoordination im Fachbereich Umwelt hat einen Entwurf für eine Richtlinie zur Förderung von Wärmeschutzmaßnahmen (Gebäudedämmung) privater Wohngebäude in Norderstedt erarbeitet (Anlage).

Die Maßgaben dieser Förderrichtlinie werden im Folgenden erläutert. Der Ausschuss für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr wird gebeten, über die Förderrichtlinie in seiner Sitzung am 04.09.2008 zu beraten und zu beschließen.

Erläuterungen zum Norderstedter Förderprogramm „Wärmeschutz im Gebäudebestand“

1. Hintergrund

Die Auswirkungen kommunaler Förderprogramme zur energetischen Gebäudesanierung auf den Klimaschutz und die Wirtschaft sowie die Situation in Norderstedt diesbezüglich wurden im Rechenschaftsbericht für den Klimaschutz (Vorlage M 07/0035) ausführlich beschrieben. Dem Rechenschaftsbericht folgend, wonach mit 100.000 – 200.000 € jährlich zumindest ein Einstieg in das Handlungsfeld der Förderung von energetischer Gebäudesanierung erfolgen kann, stehen für den Haushalt 2008/2009 jeweils 150.000 € für ein kommunales Förderprogramm zur Verfügung. Die Mittel verteilen sich mit 40.000 € auf die Haushaltsstelle 112000.717000 im Verwaltungshaushalt für Energieberatungen und Energiedienstleistungen und 110.000 € auf die Haushaltsstelle 1120.98800 im Vermögenshaushalt für Kostenzuschüsse zu Energiesparinvestitionen.

Sachbearbeiter/in	Fachbereichs-leiter/in	Amtsleiter/in	mitzeichnendes Amt (bei über-/ außerplanm. Ausgaben: Amt 20)	Stadtrat	Oberbürgermeister

Die Abschätzung dieser Förderanteile der Gesamtsumme beruht auf dem Mittelwert der maximal möglichen Investitionsförderung für ein durchschnittliches Einfamilienhaus. Wie sich die Richtlinie in ihrer Struktur bewährt und ob die abgeschätzten Förderanteile zutreffend sind, kann nur die Praxis zeigen. Die zu sammelnden Praxiserfahrungen können gegebenenfalls zu einer Anpassung der Mittelaufteilung führen.

Die Förderung ist durch die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt, sie werden nach dem „Windhundverfahren“ vergeben. Sind die Mittel erschöpft, besteht kein Anspruch auf Förderung nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Bearbeitung der Anträge erfolgt in der Reihenfolge des Eingangs der vollständigen Anträge. Sollten die Haushaltsmittel für das jeweilige Haushaltsjahr vorzeitig erschöpft sein, kann eine Förderung im Folgejahr in Betracht kommen.

Das Förderprogramm unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung des Wärmeschutzes im Gebäudebestand und trägt damit der Tatsache Rechnung, dass hierin ein bedeutendes, aber bislang viel zu wenig genutztes Potenzial für den Klimaschutz liegtⁱ.

2. Ziele

Das Programm soll für Norderstedt

- als Initialzündung für die energetische Gebäudesanierung wirken,
- dem Bauherren / der Bauherrin einen wirkungsvollen Anreiz für die Investition bieten,
- die Lücken bestehender staatlicher Förderprogramme füllen (unter Vermeidung von doppelter Förderung) und dazu beitragen,
- die für einen technisch anspruchsvollen Wärmeschutz erforderliche Qualität in der Ausführung zu sichern.

Auf eine leichte Verständlichkeit für den Nutzer / die Nutzerin und eine leichte Handhabbarkeit in der Abwicklung vonseiten der Verwaltung wurde geachtet. Erfahrungen aus anderen Kommunen wurden einbezogen.

Das Förderprogramm zielt auf die Sanierung von nicht gewerblich genutztem Wohnraum ab und soll damit die zahlreichen Eigentümer und Eigentümerinnen von selbstgenutzten Einfamilienhäusern und kleinen Mehrfamilienhäusern zum Handeln motivieren.

Aus den genannten Zielen ergeben sich 3 Handlungsfelder für die Förderung:

- Beratung
- Qualitätssicherung
- Baukosten

3. Begründung der Förderinhalte und Förderhöhen

Förderung von Maßnahmen zur Energieberatung

Die dena (Deutsche Energieagentur) hat die Einflussfaktoren auf Investitionen in energetische Modernisierungen ermittelt. Demnach haben konkrete Informationen zum eigenen Gebäude den größten Einfluss auf die Investitionsentscheidungen. Den Eigentümern und Eigentümerinnen fehlt derzeit eine verlässliche und neutrale Informationsquelle und Beratung. Auch im Nachgang zur Energiemesse der Stadtwerke Norderstedt (Klimatage 2007 im September 2007) wurde mehrfach von Bürgern und Bürgerinnen der Wunsch nach (möglichst kostenloser) Energieberatung geäußert.

A. Erstellung von Energiegutachten nach BAFA-Standardⁱⁱ (Vor-Ort-Beratung) (geplanter Zuschuss: max. 250 Euro bei 1-2 WE; max. 350 Euro bei bis zu 4 WE)

Die Vor-Ort-Beratung nach BAFA-Standard dient der detaillierten Identifikation von Maßnahmen und betrachtet auch die Wirtschaftlichkeit der Investition. Sie ist Voraussetzung für die Förderung von Sanierungsmaßnahmen durch die Stadt. Um bei einem Preis von 500 – 750 € für die Vor-Ort-Beratung einen wirkungsvollen Anreiz zu schaffen, soll ein hoher Förderanteil gewährt werden. Das Gutachten wird nur dann bezuschusst, wenn im Folgenden mindestens eines der genannten Bauteile dem Gutachten entsprechend saniert wird.

Ein Energiegutachten nach BAFA-Standard zielt auf eine möglichst umfassende Sanierung ab. Geprüft wird dabei auch, ob die Sanierung so gestaltet werden kann, dass sie den (qualitativ hohen und umfassenden) Anforderungen, die für die Inanspruchnahme von Zuschüssen durch die KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) nach dem CO₂-Gebäudesanierungsprogramm bestehen, entspricht.

Nur wenn keine Zuschüsse nach KfW möglich sind, kann eine Förderung durch die Stadt in Anspruch genommen werden. Auf diese Weise wird eine Doppel-Förderung vermieden und es wird zur Umsetzung von Maßnahmen motiviert, die sonst nicht gefördert würden. Dies gilt z. B. für die umfassende Sanierung nur eines Bauteils, z. B. des Daches. Dies ist ein häufiger Fall in der Praxis, er kann aber nach den Maßgaben der KfW nicht bezuschusst werden. Durch die Förderung wird eine Klientel angesprochen, die andernfalls gar nicht bzw. nicht nach EnEV-Standardⁱⁱⁱ sanieren würde.

Durch die hohe Förderung von Energiegutachten werden folgende Effekte angestrebt:

- Abbau der Hemmschwelle, sich mit dem Zuschusswesen zu befassen, da der Gutachter / die Gutachterin die wesentliche Arbeit übernimmt,
- Zugang zu den (offenbar reichlich) vorhandenen Mitteln aus den KfW-Förderprogrammen - hier ist das Gutachten Voraussetzung für attraktive Kredite und erhöhte Zuschüsse,
- Sicherstellung, dass die kommunale Förderung ergänzend wirkt und nicht bestehende Fördermöglichkeiten durch Bund und Land ersetzt – da Energiegutachten nach dem BAFA-Standard eine umfängliche Analyse der verfügbaren Mittel beinhalten,
- Qualitätssicherung der Bauausführung, da der Gutachter / die Gutachterin mit in die Verantwortung genommen wird,
- Entlastung der Verwaltung durch Verlagerung der Überprüfung des sachgerechten Fördermitteleinsatzes auf den Gutachter.

In Absprache mit den BAFA-akkreditierten Energiegutachtern / Energiegutachterinnen im Raum Norderstedt und Umgebung kann das Gutachten auf die Anforderungen des Förderprogramms abgestimmt werden (im Hinblick auf den Nachweis der technischen Anforderungen, Qualitätskontrolle nach Abschluss der Sanierung als Bedingung für die Auszahlung der Zuschüsse).

Förderung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Sanierung

Grundsätzlich ist die Qualitätssicherung bei Sanierung und Neubau ein immer bedeutenderes Thema, da handwerkliche Mängel mit zunehmender Energieeffizienz der Gebäude einen immer größeren Schaden bewirken können. Es gilt daher, vor Ort eine Kultur der Qualitätssicherung zu etablieren.

Für den Erfolg der Sanierung und das Eintreten der angestrebten CO₂-Minderungen und finanziellen Einsparungen ist die handwerkliche Qualität der Ausführung entscheidend. Deshalb wird als Voraussetzung für die Zuwendung zu Dämmmaßnahmen eine Unternehmererklärung über die Durchführung der Maßnahme mit Übererfüllung der EnEV-Anforderungen durch den ausführenden Fachbetrieb (wie es bei der Sanierung von Heizanlagen üblich ist) gefordert. Ggf. kann die Maßnahmenkontrolle auch durch einen akkreditierten Energieberater / Energieberaterinnen durchgeführt werden. Der im Vergleich zu anderen Kommunen relativ hohe Förderanteil für die Energiegutachten und Maßnahmen spricht zusätzlich für diesen Kontrollmechanismus.

B. Zuschüsse zu Thermografie und Blower-Door-Test (geplanter Zuschuss: max. je 100 Euro)

Wollen Bauherren / Bauherrinnen zusätzlich sichergehen, dass sich ihre Investition in der errechneten Zeit amortisiert, sind ein Blower-Door-Test und eine Thermografie nach Abschluss der Maßnahme zu empfehlen. Letztere ist auch ein wirkungsvolles Instrument, die Gebäudeanalyse zu fundieren. Der Zuschuss von jeweils 100 Euro soll motivieren, diese zusätzliche Investition, die sich als sehr wirtschaftlich erweisen kann, zu tätigen. Darüber hinaus können diese technischen Möglichkeiten der Qualitätssicherung durch die Aufnahme in das Förderprogramm bekannt gemacht und die Hemmschwelle zu deren Einsatz (auch gegenüber den ausführenden Handwerksbetrieben) gesenkt werden.

C. Zuschüsse zur baubegleitenden Qualitätssicherung durch einen Energiegutachter / eine Energiegutachterin (variabel je nach Umfang der Sanierung; vorgesehene Förderung: Zuschuss von max. 25 % bei Vorliegen von 3 Angeboten)

Bei umfassenden Sanierungen ist es sinnvoll, die fachgerechte Ausführung der Arbeiten von einem Energiegutachter / einer Energiegutachterin oder Architekten / Architektinnen baubegleitend überwachen zu lassen. Deshalb soll eine baubegleitende Qualitätssicherung bei Maßnahmen zur Senkung des Energieniveaus gefördert werden.

D. Zuschüsse für die Sanierung von Bauteilen (vorgesehener Zuschuss von max. 4 Euro bis max. 17 Euro pro m² Bauteilfläche)

Für die unterschiedlichen Bauteile ergeben sich unterschiedliche Sanierungskosten pro Quadratmeter des jeweiligen Bauteils. Entsprechend unterscheiden sich die Zuschüsse für die Sanierung von Kellerdecken, Außenwänden, obersten Geschossdecken, Dächern und Fenstern.

Die Zuschüsse sind gekoppelt an eine Übererfüllung der gesetzlichen Anforderungen (derzeit EnEV 2007 Anlage 3). Dies wird durch die erforderliche Vor-Ort-Beratung (Energiegutachten nach BAFA-Standard) sichergestellt. Die Anteile der Zuschüsse an den Gesamtkosten liegen je nach Bauteil zwischen 11 und 21,5 % (siehe Beispielrechnung). Sie liegen in ihrer Höhe über denen von Hamburg, München und Geesthacht und sind geringer als z. B. die des Landes Bremen.

Wird eine umfassende Sanierung durch einen zinsgünstigen Kredit im Rahmen der Kreditvariante des KfW- CO₂-Gebäudesanierungsprogramms finanziert (i. d. R. Kosten von 40.000 – 60.000 € beim EFH) und dadurch ein zukunftsweisender Energiestandard erreicht, so kann ein städtischer Zuschuss von 3 % (max. 1.500 €) bei Unterschreiten des Neubau-Niveaus nach EnEV um 30 % (EnEV-30 %) bzw. 8 % (max. 5.000 €) bei Unterschreiten des Neubau-Niveaus nach EnEV um 50 % (EnEV-50 %) in Anspruch genommen werden. Auf diese Weise werden Investoren und Investorinnen vonseiten der Stadt belohnt, die bereits jetzt bei der Sanierung den Energiestandard der im Rahmen des Klimapaketes der Bundesregierung avisierten Verschärfungen der EnEV erreichen.

4. Beispielrechnungen

Die folgenden Anwendungsbeispiele sollen veranschaulichen, welche prozentualen Förderhöhen sich gemäß den in Umfragen als gegenwärtig gültig ermittelten Preisen und den geplanten Förderbeträgen ergeben. Sollten erhebliche Veränderungen stattfinden (Veränderungen der Preise für Baustoffe und Dienstleistungen sowie der Energiekosten) und diese der Verwaltung bekannt werden, bewirkt dies eine Anpassung der Förderrichtlinie. Dies gilt auch für erhebliche Veränderungen der Fördersituation wegen maßgeblicher Aktivitäten der Förderpolitik des Bundes und der Länder. Aus diesem Grunde sind die Förderzuschüsse in der Förderrichtlinie als Maximalzuschüsse ausgewiesen.

Höhe der Fördersätze für Beratung und Qualitätssicherung (in Relation zu den mittleren Preisen für die Leistungen)			
Maßnahme	Zuschuss	mittlerer Preis	mittlere Förderhöhe in % max.
Vor-Ort-Beratung EFH/ZFH	250 €	625 €	40 ^{iv}
Vor-Ort-Beratung MFW bis 4 WE	350 €	850 €	42
Thermografie (EFH)	100 €	450 €	22
Blower-Door-Test	100 €	560 €	18
Baubegleitende Qualitätssicherung	25% der Gesamtkosten	mehrere 100 € je nach Aufwand (HOAI)	25

Höhe der Fördersätze für Bauteilsanierung (in Relation zu den mittleren Preisen für die Bauteilsanierung^v)			
Bauteil	Förderung	Sanierungskosten / m ² (Material + Handwerkslohn)	maximale Förderhöhe in %
Außendämmung der Außenwände (als Wärmedämmverbundsystem)	max. 14 €/ m ²	65 € / m ²	21,5
Kerndämmung zweischaliger Außenwände	max. 4 € / m ²	23 € / m ²	16 - 20
Dämmung der Kellerdecke	max. 4 € / m ²	25 € / m ²	16
Dämmung der obersten Geschossdecke	max. 8 € / m ²	45 € / m ²	18
Dämmung von Dächern	max. 11 € / m ²	55 € / m ²	20
Einbau von Wärmeschutzfenstern (inkl. Rahmen)	max. 17 € / m ²	150 € / m ²	11
Klinkerriemchen (voraussichtlich seltener Sonderfall)	max. 20% der Mehrkosten gegenüber Wärmedämmverbundsystem	200 € / m ²	20

m

Werden alle vorgesehene Zuschüsse für die Bauteilsanierung z. B. an einem Einfamilienhaus durchschnittlicher Größe in Anspruch genommen (in der Regel deckt die KfW-Förderung diesen Fall ab), so ist ein Gesamt-Zuschuss von knapp 3.000 € möglich, womit die Förderhöchstgrenze für Einfamilienhäuser erreicht wird. Für die Sanierung eines Daches ist eine Förderung von ca. 400 €, für Außenwand und Fenster ein durchschnittlicher Zuschuss von 1.800 € möglich.

5. Ausschließliche Förderung von Wärmeschutzmaßnahmen

Viele Kommunen fördern zusätzlich zu den Maßnahmen an der Gebäudehülle auch die Errichtung von Solaranlagen. Folgende Argumente sprechen dafür, die Fördermittel ausschließlich für Maßnahmen der Gebäudedämmung vorzusehen:

- Fotovoltaikanlagen werden derzeit indirekt über die Einspeisevergütung nach dem Erneuerbare Energien Gesetz gefördert. Darüber hinaus gibt es zinsgünstige KfW-Kredite für die Errichtung von Fotovoltaikanlagen.
- Solarthermieranlagen werden durch das Bundesamt für Wirtschaft bezuschusst. Diese Zuschüsse können nicht mit kommunalen Zuschüssen kumuliert werden (deshalb werden z. B. in Hamburg die Landes-Zuschüsse durch die ausführenden Handwerker und Handwerkerinnen beantragt). Erfahrungsgemäß ist die Solarthermie im Neubau ohnehin wirtschaftlich und im Altbau in der Regel nur in Kombination mit einer Sanierung der Heizanlage sinnvoll.
- Die Förderung der Solarthermie, insbesondere wenn sie nur der reinen Warmwasserbereitung (und nicht der Heizungsunterstützung) dient, hat zwar hohe bewussteinsbildende Effekte, ist aber im Vergleich zur Gebäudesanierung ein teurer Weg beim Klimaschutz (zum Vergleich CO₂-Vermeidungskosten über die Lebensdauer der Maßnahme fördermittelbezogen^{vi}: Dach, Außenwand, Fenster 11 €/t CO₂ ; Solarthermie: 113 €/t CO₂).
- Ergänzend dazu belegen Erfahrungsberichte aus Kommunen (Geesthacht, Hamburg, München), dass bei kombiniertem Angebot von Förderungen der Wärmedämmung und Solarthermieförderung etwa 1/3 bis die Hälfte der Mittel in die Förderung der Solarthermie abfließen und somit nicht als Anreiz für die Wärmeschutzsanierung zur Verfügung stehen.

Die Sanierung von Heizanlagen (Niedertemperaturkessel und Brennwerttechnik) amortisiert sich in der Regel nach 6 – 8 Jahren, mit steigenden Brennstoffpreisen noch schneller. Ein städtischer Zuschuss ist daher nicht sinnvoll. Überdies gewähren die Stadtwerke Norderstedt zinsgünstige Kredite für die Umstellung auf bzw. Sanierung von Brennwerttechnik.

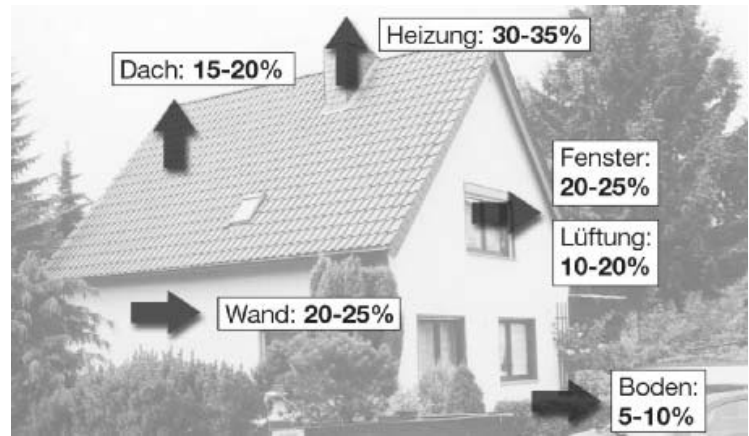
6. Abschätzung der Auswirkungen des Förderprogramms

Geht man davon aus, das nach dem vorliegenden Förderprogramm in erster Linie Energiegutachten und Bauteilsanierungen gefördert würden, könnten mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln von 150.000 Euro pro Jahr z. B.

- 70 Energiegutachten für Einfamilienhäuser nach BAFA-Standard und
- 70 Bauteilsanierungen mittleren Umfangs (Außenwand und Fenster, mittlere Zuschusssumme ca. 1.800 Euro) an Einfamilienhäusern sowie
- 65 Thermografien und Blower-Door-Tests (in der Summe)

angestoßen werden.

Dies entspricht einer Anhebung der Sanierungsrate bezogen auf ca. 12.000 Einfamilienhäuser in Norderstedt um 0,6 %. Bei dem beschriebenen mittleren Sanierungsumfang ist von einer CO₂-Minderung pro Gebäude um mindestens 40 – 50 % auszugehen (bezogen auf Gebäude aus dem Jahr 1984). Hinzu kommen die erreichbaren Effekte durch die Sanierung der Heizung von 15 – 30 %.



Einsparpotenziale für Heizenergie im typischen Einfamilienhaus (Baujahr vor 1984)
Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein, BINE 2002

Zu hoffen ist, dass durch die Gutachten zusätzliche umfassende Sanierungen, die durch die KfW gefördert werden und damit den Fördertopf der Stadt Norderstedt nicht belasten, angestoßen werden.

Bezogen auf die im Gutachten „Klimaschutz in Deutschland: 40 % Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990“ (UMWELTBUNDESAMT; Mai 2007) geforderte Anhebung der jährlichen Sanierungsrate von derzeit 0,6 % auf 2 % (bei einer Senkung des CO₂-Ausstoß als Folge der Sanierung um durchschnittlich 60 %) würde das Förderprogramm demnach einen maßgeblichen Anstoß in Richtung auf den zur Erreichung der Klimaschutzziele erforderlichen Sanierungsumfang liefern.

Weitere Vorgehensweise und Perspektiven

Zu erwarten ist, dass das Förderprogramm eine gewisse Anlaufzeit benötigt und nicht alle Gutachten sofort Umsetzung finden werden.

Die Erfahrungen mit den Förderprogrammen anderer Städte haben gezeigt, dass die Nachfrage nach Fördermitteln stark von einer fundierten Informations- und Motivationsarbeit für die Bevölkerung – weit über das Maß der Pressearbeit hinaus – und einer fundierten Aufklärungsarbeit im örtlichen Handwerk abhängt.

Die Koordination der Informationsarbeit sowie die operative Abwicklung der Förderanträge soll in der Regel durch die Klimaschutzkoordination im Fachbereich Umwelt geleistet werden.

Anlagen

1 Norderstedter Förderprogramm „Wärmeschutz im Gebäudebestand“ (Entwurf)

ⁱ Das Gutachten „Klimaschutz in Deutschland: 40 % Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990“ (UMWELTBUNDESAMT; Mai 2007) beschreibt, dass der für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Beitrag aus der energetischen Sanierung in den Sektoren Haushalte und Gewerbe, Handel und Dienstleistungen geleistet werden könnte, wenn sich die jährliche Sanierungsrate von derzeit 0,6 % auf 2 % erhöhte und der CO₂-Ausstoß als Folge der Sanierung um durchschnittlich 60 % sänke.

Dieses Minderungsziel gilt für den Durchschnitt des Gebäudebestands. Da das Ziel nicht für alle Gebäude zu erreichen ist, müssen andere Gebäude um einen höheren Anteil energetisch saniert werden; wo es möglich ist bis zum Standard eines Passivhauses. Bei der Berechnung ist berücksichtigt, dass die Maßnahmen ein Jahr Anlaufzeit benötigen. (UBA 2007)

ⁱⁱ Qualitätsstandard für die Energieberatung. Sie ist Voraussetzung für die Bezuschussung eines Energiegutachtens durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

ⁱⁱⁱ Bei erstmaligem Einbau, Ersatz und Erneuerung von Bauteilen müssen nach der Energieeinsparverordnung (EnEV), wenn mehr als 20 % einer Bauteilfläche betroffen ist, sogenannte bedingte Anforderungen erfüllt werden. Das heißt, es sind Mindestanforderungen an den U-Wert des Bauteils zu erfüllen. Typische Beispiele sind beim Dach die Eindeckung mit neuen Ziegeln oder bei der Wand das Abschlagen des alten Außenputzes.

^{iv} zzgl. der Förderung (derzeit 175 € für EFH/ZFH) durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erhöht sich der Fördersatz für den Nutzer auf 68 %.

^v Baukostenindex für Architekten, Ausgabe 2005

^{vi} Stadt München; Förderprogramm Energieeinsparung in der LH München, Erfolgsstatistik 2005, München, Oktober 2006