

Energetische Anforderungen für Wohnimmobilien – ein Instrument mit zweifelhaftem Nutzen

von Oliver Arentz (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, arentz@wiso.uni-koeln.de)

Seit dem Erlass der ersten Wärmeschutzverordnung 1977 müssen Hausbesitzer bindende ordnungsrechtliche Anforderungen bezüglich der energetischen Eigenschaften ihrer Immobilien beachten, die im Zeitablauf immer restriktiver wurden. Bis 2050 soll der Gebäudebestand „nahezu klimaneutral“ sein – so die politische Vorgabe. Das soll die Energieeffizienz verbessern, Energie einsparen, die Versorgungssicherheit erhöhen, die Abhängigkeit von Energieimporten verringern und zum Klimaschutz beitragen. Zudem sollen energetische „Verbesserungen“ durch Förderprogramme und Informationskampagnen erreicht werden. Allerdings reichen die bisherigen Investitionen der Hausbesitzer bei weitem nicht aus, um das politisch gefasste Ziel zu erreichen.

Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass sowohl die Auswahl der Ziele als auch die Wahl der Instrumente stark auf naturwissenschaftlichen bzw. ingenieurwissenschaftlichen Argumenten beruhen. Obwohl eine genaue Kenntnis dieser Zusammenhänge notwendig ist, müssen ökonomische, also verhaltenswissenschaftlich fundierte Überlegungen ebenfalls einbezogen werden. Nur so können die Ziele realistisch eingeordnet und Umsetzungsmöglichkeiten gefunden werden, die auf breite Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen. Denn letztlich entscheidet das Nutzungsverhalten der Bewohner über den Energieverbrauch und nicht die Eigenschaften des Gebäudes.

Das klingt banal, wird aber häufig übersehen. So ist nicht einmal gesichert, dass eine „Verbesserung“ der energetischen Eigenschaften von Wohnimmobilien überhaupt zu einer Reduktion des Energieverbrauchs führt. Höhere energetische Standards führen zu einer Reduktion der Energiekosten bei konstantem Nutzungsverhalten. Das freiwerdende Einkommen kann jedoch auch dazu genutzt werden, den Energieverbrauch zu steigern (z. B. höhere Raumtemperatur). Das Vorzeichen des Gesamteffekts ist unbestimmt, auf jeden Fall aber wird die Einsparung ohne Berücksichtigung des Einkommenseffekts überschätzt.

Im Folgenden werden die politischen Maßnahmen zur „Verbesserung“ der energetischen Eigenschaften von Wohnimmobilien ökonomisch bewertet. Hierfür ist es zunächst notwendig, die oben erwähnten Ziele zu präzisieren. Energieeffizienz, also die Erreichung eines bestimmten Ziels mit möglichst geringem Energieeinsatz, und die Einsparung von Energie stellen ökonomisch gesehen keine Ziele an sich dar. Sie können nur Instrumente sein, um Ressourcen freizusetzen, mit denen andere Ziele verfolgt werden können. Das setzt aber voraus, dass die durch eine Maßnahme eingesparten Energiekosten den damit verbundenen Aufwand übersteigen. Auf die Verbesserung der Versorgungssicherheit und die Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten kann hier nicht eingegangen werden. Allerdings ist zu vermuten, dass ein Instrument zur Beeinflussung des Energieverbrauchs Schwierigkeiten bei der Energieproduktion nur begrenzt lösen kann.

Ein „nahezu klimaneutraler“ Gebäudebestand liegt nach Ansicht der Politik vor, wenn der Primärenergieverbrauch im Gebäudebestand bis 2050 im Durchschnitt um 80 Prozent gesenkt wird. Allerdings bedeutet es einen großen Unterschied hinsichtlich der Klimawirkungen, ob die Energie aus konventionellen Energieträgern oder regenerativen Quellen gewonnen wird, die ebenfalls massiv gefördert werden. Bereits hier ist der Zusammenhang zwischen Klimaschutz und energetischem Zustand der Gebäude nur bedingt vorhanden.

Ordnungsrechtliche Vorgaben für Neubauten mit geringem Klimabeitrag, aber hohen Kosten

Die energetischen Vorgaben für Neubauten wurden jüngst mit der Novellierung der Energieeinsparverordnung (EnEV 2014) weiter verschärft. Ab 2016 sinken die zulässigen Grenzen für den Primärenergieverbrauch um 25 Prozent, bei gleichzeitig steigenden Anforderungen an den Wärmeschutz. Ab 2021 sollen alle Neubauten dem von der EU festgelegten Niedrigstenergie-Gebäudestandard entsprechen.

Die weitere Verschärfung der Neubaustandards kann jedoch nur wenig zum Klimaschutz beitragen. Zum einen beträgt die jährliche Neubauquote nur rund 0,5 Prozent bezogen auf den Bestand und zum anderen sind die Standards bereits sehr hoch, so dass der zusätzliche Klimaeffekt gering ausfällt.

Die Preiseffekte sind hingegen deutlich spürbar. Je nach Gebäudetyp werden Baukostensteigerungen von bis zu 5 Prozent erwartet. Das mag bei hochpreisigen Objekten zu verschmerzen sein, aber Neubau im niedrigen und mittleren Preissegment wird hierdurch zunehmend unattraktiver. Zudem steigen die Lebenszykluskosten von Wohnimmobilien aufgrund des höheren Wartungs- und Instandhaltungsaufwands, der mit den vorgeschriebenen, komplexeren technischen Anlagen verbunden ist. Auch die immer weiter steigenden Prüfpflichten (z. B. bei Heizanlagen) wirken kostensteigernd.

In der Tendenz werden Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen hierdurch vom Eigentumserwerb abgehalten, weil sie nicht auf kostengünstigere Bauweisen ausweichen dürfen. Eine große Herausforderung sind die hohen Neubaustandards auch für den sozialen Wohnungsbau, für den bereits jetzt kaum private Investoren gewonnen werden können. Ein Ausweg könnten geringere energetische Anforderungen für preisgünstigen Neubau sein, auch wenn dies aus Gründen der Gleichbehandlung ordnungspolitisch umstritten wäre.

Vorgaben für Bestandsgebäude bereits ambitioniert

Entscheidend für die Erreichung des angestrebten klimaneutralen Wohnungsbestands ist die energetische „Ertüchtigung“ des Bestands. Schätzungen gehen davon aus, dass eine Verdopplung der Sanierungsrate von derzeit 1 auf 2 Prozent pro Jahr erforderlich ist. Auch wenn der genaue Wert der benötigten Sanierungsrate wissenschaftlich diskutiert werden kann, gibt diese Schätzung einen Hinweis auf die Größenordnungen. Für eine Verdopplung der Sanierungsrate müssten beispielsweise auch die Kapazitäten in der Baubranche für die entsprechenden Arbeiten nahezu verdoppelt werden. Das setzt entsprechende Investitionen und die Verfügbarkeit von Fachkräften voraus.

Die EnEV 2014 verschärft die Anforderungen für Bestandsgebäude nur geringfügig. Die Politik hat erkannt, dass die Vorgaben hier bereits ambitioniert sind und die Umsetzung auf Widerstände bei den Marktteilnehmern stößt.

Die atomistische Struktur des Wohnungsmarktes ist eine Hürde bei der Umsetzung der Bestandsmaßnahmen. So gehören etwa drei Viertel aller Wohnungen Privatpersonen, die diese entweder selbst bewohnen oder vermieten. Der Adressatenkreis ist entsprechend groß und heterogen – so werden zum Beispiel junge Haushalte in der Familienphase andere Bedürfnisse und Planungshorizonte haben als Rentnerhaushalte. Hinzu kommt, dass sich die Bestandsgebäude auch hinsichtlich ihrer architektonischen Beschaffenheit, ihres Sanierungszustands und des Baujahrs erheblich unterscheiden. Pauschale gesetzliche Vorgaben sind daher problematisch.

Private Wohnungseigentümer führen wirtschaftliche Maßnahmen ohne Zwang durch

Hartnäckig hält sich das Vorurteil, dass die privaten Wohnungseigentümer energetische Maßnahmen unterlassen würden, weil sie unzureichend über die betriebswirtschaftlichen Vorteile informiert seien. Sie handelten somit gegen ihre eigenen Interessen. Daher sei ein staatlicher Eingriff – so der logische Kurzschluss – notwendig, um die Informationsdefizite und das damit verbundene Marktversagen zu beseitigen und den Hausbesitzern zu helfen. Allerdings weist der Wohnungsbestand in der Breite eine beachtliche Energieeffizienz auf. Kostengünstige Maßnahmen mit großem Energieeinsparpotenzial (z. B. Dämmung von oberen Geschossdecken) werden von den Eigentümern sehr wohl erkannt und aus wirtschaftlichem Eigeninteresse durchgeführt.

Realitätsferne Modellrechnungen

Warum aber unterbleiben weitergehende energetische Ertüchtigungen, wie sie die überwiegend staatlich dominierte Deutsche Energie Agentur (Dena) mit großangelegten und teuren Kampagnen bewirbt und wie sie die EnEV teilweise verpflichtend vorschreibt? Mangelt es den privaten Hauseigentümern doch an Einsicht in die betriebswirtschaftlichen Vorteile umfassender energetischer Sanierungen? Nein! Denn anders als die bereits durchgeführten, relativ einfachen Sanierungsmaßnahmen sind umfassende energetische „Ertüchtigungen“ in den meisten Fällen betriebswirtschaftlich nicht vorteilhaft bzw. bringen nur bei gleichzeitiger Inanspruchnahme eines Kredits der staatlichen Förderbank KfW eine (geringe) positive Rendite. Dies belegen mittlerweile zahlreiche Studien.

Der Hauptgrund hierfür dürfte sein, dass den Modellrechnungen der Dena und der EnEV naturwissenschaftlich-deterministische Annahmen zugrunde liegen und ökonomisch-verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse nicht einfließen.

Erstens wird der Energiebedarf eines Gebäudes vor und nach energetischer Sanierung ausschließlich auf Basis der Materialeigenschaften verglichen, ohne das Nutzungsverhalten der Bewohner zu berücksichtigen. Die Nutzer schlecht sanierter Gebäude verbrauchen jedoch deutlich weniger Energie, als aufgrund der technischen Beschaffenheit der Gebäude in den Modellrechnungen unterstellt wird, um Energiekosten zu sparen. Dies lässt sich anhand tatsächlicher Verbrauchszahlen belegen. Die Einsparmöglichkeiten und damit auch die Rentabilität energetischer Maßnahmen werden hierdurch systematisch überschätzt.

Zweitens beruhen die Modellrechnungen meist auf der Annahme, dass ohnehin eine umfassende Sanierung der fraglichen Baustrukturen vorgenommen werden muss. Das dürfte jedoch eher die Ausnahme als die Regel sein. Aufgrund der langen Lebenszyklen energetisch relevanter Strukturen (z. B. bis zu 150 Jahre bei geklinkerten Außenwänden) bieten sich diese Gelegenheiten nur selten.

Zudem können die Hausbesitzer die realen Sanierungszyklen durch regelmäßige Instandhaltungen zum Teil deutlich verlängern, was in den Beispielrechnungen ebenfalls nicht berücksichtigt wird.

Drittens weicht die architektonische Struktur des Bestands oftmals erheblich von den Annahmen der Berechnungen ab. Zum Beispiel lassen sich die für viele Innenstädte prägenden Gründerzeithäuser nicht wie unterstellt energetisch „ertüchtigen“ bzw. würde dies zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Stadtbildes führen.

Viertens müssen in den Modellrechnungen zukünftige Zahlungsströme diskontiert werden, um die Barwerte von Ein- und Auszahlungen miteinander vergleichen zu können. Der Diskontfaktor gibt an, wie Zukunfts- und Gegenwartskonsum gewichtet werden. Je „geduldiger“ ein Mensch ist, desto geringer wird er zukünftigen Konsum diskontieren. „Ungeduldige“ Menschen hingegen ziehen Konsum heute vor und diskontieren zukünftigen Konsum entsprechend stark. Der Diskontfaktor ist eine wesentliche Stellschraube in allen Modellrechnungen für die Rentabilität von Sanierungsmaßnahmen. Die gewählten Faktoren sind für viele private Wohnungseigentümer nicht zutreffend, weil sie für deren Lebenssituation und Anlageziele einen zu langen Amortisationszeitraum unterstellen.

Fünftens weisen Untersuchungen auf höhere Brand- und Schimmelrisiken nach umfassenden Dämmmaßnahmen hin. Auch können gedämmte Außenwände anfälliger für Beschädigungen sein. Die hierdurch anfallenden Folgekosten werden in den Modellrechnungen nicht berücksichtigt. Für die Hausbesitzer sind sie aber sehr wohl entscheidungsrelevant.

Zwar versucht die Politik auf diese individuellen Gegebenheiten zu reagieren, indem Hausbesitzern zukünftig gebäudeindividuelle Sanierungsfahrpläne angeboten werden sollen. Das hilft jedoch nur bedingt, da das Ziel der Klimaneutralität nicht zur Disposition steht. Und zudem werden auch diese individuellen Fahrpläne bis zu einem gewissen Grad standardisiert sein (müssen).

Weniger strenge Anforderungen für mehr energetische Sanierungen

Die Vorgaben der EnEV führen in vielen Fällen dazu, dass energetische Sanierungsmaßnahmen für den Hausbesitzer unrentabel sind. Weniger umfassende, dafür aber lohnende Ertüchtigungen hingegen werden durch die Vorgaben der EnEV ausgeschlossen (z. B. geringere Dämmstärken). Das hat zur Folge, dass viele Eigentümer Sanierungen aufschieben, bis größere Maßnahmen notwendig sind.

Die Vorschriften der EnEV sollten Spielraum für einfache und flexible Lösungen lassen, die vielleicht nicht dem technischen Maximum entsprechen, die aber eine deutliche Energieeinsparung bringen und wirtschaftlich rentabel sind. Die Maßnahmen müssen zu dem jeweiligen Gebäude und der Einkommenssituation des Eigentümers passen. Ein Weg könnte sein, den Gesamtenergiebedarf des Gebäudes in den Fokus zu stellen, anstatt die Beschaffenheit einzelner Bauteile vorzuschreiben.

In der EnEV ist ausdrücklich geregelt, dass von den Vorgaben abgewichen werden kann, wenn diese nicht wirtschaftlich sind. Allerdings heilt diese „Öffnungsklausel“ nicht die grundsätzlichen Probleme, da Ausnahmen in der Regel beantragt und nachgewiesen werden müssen. Eine bundeseinheitliche Regelung hierzu gibt es nicht, vielmehr liegt dies im Ermessen der zuständigen Behörden vor Ort. Das bedeutet für den Hausbesitzer einen zum Teil erheblichen Aufwand – angefangen bei der Erstellung des Unwirtschaftlichkeitsnachweises bis hin zu möglichen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Insbesondere private Bauherren werden die damit verbundenen Kostenrisiken oftmals scheuen.

Zudem besteht das Risiko, dass Handwerker und andere Dienstleister den Bauherren nicht aktiv auf die Möglichkeit einer Abweichung von den Vorgaben der EnEV hinweisen, wenn die Sanierung nach EnEV für sie wirtschaftlicher attraktiver ist.

Flexiblere energetische Vorgaben entschärfen Konflikte zwischen Mieter und Vermieter

Die strengen Vorgaben der EnEV sind ein potenzieller Konfliktherd zwischen Mietern und Eigentümern. Das zeigt sich nicht zuletzt an dem politischen Hickhack um die Umlagefähigkeit von Kosten, die im Zusammenhang mit energetischen Maßnahmen entstehen, sowie dem Streit um die Duldungspflichten von Mietern während der Durchführung gesetzlich vorgeschriebener Maßnahmen. Der Hauptgrund für diesen Streit ist, dass die Investitionskosten der energetischen „Ertüchtigung“ nicht vollständig durch Nebkosteneinsparungen gedeckt werden. Dieser unrentable Teil wirkt wie eine energetische Sanierungssteuer. Je nach Marktsituation müssen die Mieter oder die Eigentümer diese Steuer zu unterschiedlichen Teilen tragen. Eine nahezu vollständige Umlegung der Steuer auf den Mieter ist in angespannten Mietwohnungsmärkten wahrscheinlich, was zu einer höheren Warmmietenbelastung für den Mieter führt. Ist das nicht möglich – sei es aufgrund gesetzlicher Regelungen oder aufgrund der Marktlage – erleidet der Vermieter einen Einkommensverlust, weil die Investitionskosten nicht vollständig amortisiert werden können. Eine beiderseitig vorteilhafte Einigung ist in Bezug auf die energetische Sanierungssteuer nicht möglich. Flexiblere energetische Anforderungen bieten einen Ausweg, insbesondere wenn nur warmmietenneutrale Sanierungen verpflichtend gemacht würden.

Subventionen bzw. Steuererleichterungen

Aufgrund der oben beschriebenen Probleme bietet die Politik umfangreiche Förderprogramme an, um die Sanierungsrate zu erhöhen. Von Anfang Juli 2006 bis Mitte 2014 wurden nach Angaben des BMWi für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW rund 165 Mrd. Euro ausgegeben. Etwa jede dritte energetische Sanierung sei hierüber gefördert worden.

Die Subventionen verringern die Kosten der energetischen Sanierung und erhöhen so die Anreize entsprechende Maßnahmen durchzuführen. Zu einer Erhöhung der Sanierungsrate kommt es aber nur, wenn die Maßnahme ohne Subventionen unterbleiben würde. Das dürfte wie oben ausgeführt häufig der Fall sein, allerdings sind Mitnahmeeffekte nicht völlig auszuschließen. Die Subventionen müssen über Steuern oder Schulden (zukünftige Steuern) finanziert werden, wodurch alle Steuerzahler belastet werden. Die damit verbundene Umverteilung hin zu Gebäudebesitzern, die eine energetische Sanierung durchführen müssen, dürfte in vielen Fällen dem allgemeinen Grundsatz der Umverteilung von oben nach unten widersprechen. Das wird besonders deutlich bei der zurzeit diskutierten steuerlichen Begünstigung energetischer Sanierungsmaßnahmen. Hier profitieren die Hausbesitzer mit den höchsten Grenzsteuersätzen am stärksten, ohne dass ein Zusammenhang zwischen Klimaschutz und Grenzsteuersatz existieren würde.

Zudem könnten die Subventionen auch eine Erklärung für den im Vergleich zur allgemeinen Baukostentwicklung überproportional starken Kostenanstieg bei energetisch relevanten Bauelementen sein. Der Verdacht liegt nahe, dass die Subventionen einen nicht unerheblichen Preiseffekt haben, wodurch der Mengen- und damit auch der Klimaeffekt geschwächt wird.

Fazit

Der Beitrag der politischen Maßnahmen zur energetischen „Verbesserung“ des Gebäudebestands zum Klimaschutzziel ist höchst spekulativ. Dafür sind die Konflikte mit anderen gesellschaftspolitischen Zielen wie zum Beispiel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sehr real. Da Subventionen kein Allheilmittel darstellen können, wäre es angebracht über flexiblere Vorgaben nachzudenken, die in der Summe mehr bewirken könnten als prohibitiv hohe Anforderungen.