

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 08/2014

05. August 2014

Energetische Vorgaben für Wohngebäude flexibel gestalten

Von Oliver Arentz

Die Bundesregierung will den CO₂-Ausstoß in den nächsten Jahren drastisch senken, um den Klimawandel und seine negativen Auswirkungen auf die Menschen aufzuhalten. Die Höhe der notwendigen CO₂-Einsparungen ist Gegenstand naturwissenschaftlicher Berechnungen. Die Politik muss die Glaubwürdigkeit dieser Berechnungen einschätzen, daraus ordnungsrechtliche Vorgaben ableiten und im politischen Prozess umsetzen. Spätestens im Umsetzungsprozess ist ökonomischer Sachverstand notwendig als Korrektiv zu einem technischen Machbarkeitswahn, der ausschließlich auf dem Stand der Technik beruht.

Energieeinsparziele voraussichtlich nicht umsetzbar

Ökonomischer Sachverstand ist auch bei den energetischen Anforderungen an Wohnimmobilien gefragt, die einen zentralen Pfeiler der Klimaschutzstrategie der Regierung darstellen. Bis 2050 soll der Wohnungsbestand nahezu klimaneutral sein. Als Begründung wird das hohe Energieeinsparpotenzial im Wohnungssektor bei Ausnutzung des technisch Möglichen angegeben.

Allerdings werden die Vorgaben mit großer Wahrscheinlichkeit verfehlt, weil ihnen die ökonomischen Realitäten des Wohnungsmarkts entgegenstehen. Zudem sind schwerwiegende Nebenwirkungen zu erwarten, die das Ziel an sich in Frage stellen.

Ordnungsrechtliche Vorgaben für Neubauten mit geringem Klimabeitrag

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. Die Anforderungen an den Wärmeschutz steigen. Ab 2021 sollen alle Neubauten dem von der EU festgelegten Niedrigstenergie-Gebäudestandard entsprechen.

Die Wirkung der verschärften Neubaustandards für den Klimaschutz ist jedoch aufgrund der niedrigen Neubauquote (0,5 Prozent bezogen auf den Bestand) gering. Weniger strikte Vorgaben würden vergleichbare Klimawirkungen zu geringeren Kosten bewirken.

Öffnungsklauseln für niedrigpreisiges Wohnungssegment

Obwohl die hohen Anforderungen an den Neubau nur wenig zur Entlastung des Klimas beitragen, sind die dadurch ausgelösten Preiseffekte spürbar. Je nach Gebäudetyp stehen Baukostensteigerungen von bis zu 5 Prozent durch die EnEV 2014 im Raum. Neubau im niedrigen bzw. mittleren Preissegment wird dadurch unattraktiv. Das gilt insbesondere für den sozialen Wohnungsbau, für den bereits jetzt kaum private Investoren gewonnen werden können. Abhilfe könnten geringere energetische Anforderungen im preisgünstigen Neubausegment schaffen, 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. Darunter fallen alle Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die die energetischen Eigenschaften von Bestandsgebäuden verbessern. Die EnEV 2014 verschärft die Anforderungen für Bestandsgebäude nur geringfügig. Die Politik hat erkannt, dass die Vorgaben bereits ambitioniert sind und die Umsetzung Probleme bereitet.

Marktstruktur erschwert Umsetzung

Ein Grund hierfür liegt in der Marktstruktur. So gehören drei Viertel aller Wohnungen Privatpersonen, die diese entweder selbst bewohnen oder vermieten. Der Adressatenkreis ist entsprechend groß und unübersichtlich. Aufgrund der Heterogenität des Bestands hinsichtlich des Baujahrs, architektonischer Besonderheiten und Sanierungszustands, sind allgemeine Vorgaben kaum möglich.

Private Wohnungseigentümer führen wirtschaftliche Maßnahmen ohne Zwang durch

Oftmals wird (privaten) Wohnungseigentümern unterstellt, sie seien unzureichend über die betriebswirtschaftlichen Vorteile energetischer Sanierungen informiert und würden daher auf lohnende Maßnahmen verzichten. Es liege also Marktversagen vor, was – so der logische Kurzschluss – den Staat ins Spiel bringe, um die Informationsdefizite zu beseitigen.

Energetische Sanierungen sind komplex und für den einzelnen Hausbesitzer eine Herausforderung. Aber die privaten Hausbesitzer sind dieser Herausforderung durchaus gewachsen. Der Wohnungsbestand weist in der Breite

eine beachtliche Energieeffizienz auf, weil kostengünstige Maßnahmen mit großem Energieeinsparpotenzial (z. B. Dämmung von oberen Geschossdecken) von den Eigentümern aus wirtschaftlichem Eigeninteresse durchgeführt werden.

Realitätsferne Modellrechnungen

Warum aber unterbleiben weitergehende energetische Ertüchtigungen, wie sie die überwiegend staatlich dominierte Deutsche Energie Agentur (Dena) mit großangelegten Kampagnen bewirbt und wie sie die EnEV teilweise verpflichtend vorschreibt? Dena und EnEV versprechen: „Dämmen lohnt sich“. Sind die privaten Eigentümer also doch nicht in der Lage, die betriebswirtschaftlichen Vorteile umfassender energetischer Sanierungen zu erkennen? Nein! Denn anders als die bereits durchgeführten, mit geringem Aufwand verbundenen Sanierungsmaßnahmen sind umfassende energetische Ertüchtigungen in den meisten Fällen wirtschaftlich nicht sinnvoll bzw. bringen nur bei gleichzeitiger Inanspruchnahme eines Kredits der staatlichen Förderbank KfW eine (geringe) positive Rendite. Wie lässt sich diese Diskrepanz erklären?

Erstens basieren die Modellrechnungen der Dena und die Vorgaben der EnEV auf einem technokratischen Denken, bei dem der Energiebedarf eines Gebäudes vor und nach energetischer Sanierung auf Basis der Materialeigenschaften verglichen wird. Menschen kommen in diesen Berechnungen nicht vor. Dabei hat der menschliche Faktor einen großen Einfluss auf die Rentabilität der Sanierungsmaßnahmen, wie Untersuchungen anhand tatsächlicher Verbrauchsdaten belegen. Die Nutzer schlecht sanierter Gebäude verbrauchen deutlich weniger Energie, als aufgrund der technischen Beschaffenheit der Gebäude unterstellt wird. Um Energiekosten zu sparen, passen sie ihr Nutzungsverhalten entsprechend an. Die Einsparmöglichkeiten werden somit systematisch überschätzt.

Zweitens sind energetische Sanierungen in der Regel nur dann wirtschaftlich rentabel, wenn ohnehin eine umfassende Sanierung der fraglichen Baustrukturen ansteht. Auf dieses Szenario berufen sich die Modellrechnungen. Aufgrund der langen Lebenszyklen energetisch relevanter Strukturen (z. B. bis zu 150 Jahre bei geklinkerten Außenwänden) bieten sich diese Gelegenheiten nur selten. Zudem sind die realen Sanierungszyklen aufgrund regelmäßiger Ausbesserungen länger als unterstellt.

Drittens entspricht der Bestand in seiner architektonischen Struktur oftmals nicht den Annahmen der Modellrechnungen. Insbesondere Gebäude aus der

Gründerzeit, die das Bild vieler Innenstadtkerne prägen, lassen sich nicht wie unterstellt energetisch ertüchtigen. Viertens werden in den Modellrechnungen zukünftige Zahlungsströme diskontiert, um die Barwerte von Ein- und Auszahlungen miteinander vergleichen zu können. Die Wahl des Diskontfaktors entscheidet maßgeblich über die Rentabilität der Sanierungsmaßnahme. Die gewählten Faktoren sind für viele Wohnungseigentümer nicht zutreffend, weil sie einen zu langen Zeithorizont unterstellen. Hinzu kommen mögliche Nebenwirkungen einer umfassenden Dämmung wie z. B. höhere Brand- und Schimmelrisiken, die in den Modellrechnungen nicht berücksichtigt werden.

Weniger strenge Anforderungen für mehr energetische Sanierungen

Die hohen Anforderungen der EnEV führen dazu, dass Sanierungsmaßnahmen in vielen Fällen nicht rentabel sind. Weniger umfassende, dafür aber lohnende Ertüchtigungen hingegen werden durch die Vorgaben der EnEV ausgeschlossen (z. B. geringere Dämmstärken). Viele Eigentümer werden Sanierungen daher so lange wie möglich aufschieben.

Die Vorschriften der EnEV sollten Spielraum für einfache und flexible Lösungen lassen, die vielleicht nicht dem technischen Maximum entsprechen, die aber eine deutliche Energieeinsparung bewirken 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.

Flexiblere energetische Vorgaben entschärfen Konflikte zwischen Mieter und Vermieter

Flexiblere Vorgaben können zudem Konflikte zwischen Mietern und Eigentümern vermeiden. Bislang sind Eigentümer zu Sanierungsmaßnahmen verpflichtet, deren Kosten nicht durch Nebenkosteneinsparungen gedeckt sind. Bei vollständiger Umlegung der Investitionskosten auf die Kaltmiete steigt die Gesamtbelastung für den Mieter. Ist das nicht möglich – sei es aufgrund gesetzlicher Regelungen oder aufgrund der Marktlage – erleidet der Vermieter einen Einkommensverlust. Die fehlende Rentabilität macht eine beiderseitig vorteilhafte Einigung unmöglich. Flexiblere energetische Anforderungen bieten dagegen einen Ausweg, insbesondere wenn nur wärmietenneutrale Sanierungen verpflichtend gemacht würden.

8421 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Oliver Arentz ist stellvertretender Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221-470 5356 oder E-Mail: arentz@wiso.uni-koeln.de