Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Littenstraße 10 | 10179 Berlin | Tel. +49 (0)30 2061 3250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org

Arbeitsgruppe „Europa“
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.

Endversion: 31.03. 2011

Stellungnahme
zum Energieeffizienzplan 2011 der EU vom 8. März 2011
- bezogen auf Aussagen des Plans für den Gebäudebereich –

Ergebnis der Arbeitsgruppensitzung Europa vom 23. Februar 2011 in Berlin

1. Es wird begrüßt, dass die Energieeffizienzziele des Plans für den Gebäudebereich bis 2020 weitgehend übereinstimmen mit denen des Energiekonzepts der Bundesregierung vom September 2010. Auf EU-Ebene sollte es bei **freiwilligen Zielen** bleiben, die mittels Förderung, wirtschaftlicher Anreize und **ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen, aber** ohne **weiteren** ordnungsrechtlichen Zwang von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Ordnungsrechtliche Vorgaben haben den **Wirtschaftlichkeitsgrundsatz** zu beachten. Die Energieeffizienzpolitik sollte ergänzt werden durch mehr **Wettbewerb bei der Energieversorgung**.

2. Der Energieeffizienzplan bewertet die **Einsparpotenziale im Gebäudebereich** gegenüber denjenigen des Verkehrs- und Industriebereichs zu hoch. Gebäude sind langlebige Güter und die Neubaurate ist gering; entsprechend hoch ist der Bestand. Es handelt sich weit überwiegend um individuell geplante und gebaute Objekte und nicht um Serienmodelle, für die industriell vorgefertigte energetische Maßnahmen möglich sind. Die Eigentümerstruktur ist weit gestreut. All dies führt dazu, dass die **Erneuerungszyklen** im Gebäudebestand viel langfristiger als im Verkehrs- und Industriebereich sind und sich schwerer staatlich steuern lassen.

3. Der Plan enthält für den Gebäudebereich sachliche Verkürzungen, die der komplexen Problemstellung nicht gerecht werden. Dies gilt z.B. für die **weitgehende Gleichsetzung von Gebäuden** (Anteil am Energieverbrauch 40%) **mit Wohngebäuden** (Anteil am Energieverbrauch 26%), wobei der hohe Energieverbrauch (13%) und die kürzeren Erneuerungszyklen von **Nichtwohngebäuden** (Bürogebäude und gewerbliche Betriebsgebäude) nicht weiter vertieft werden. Vom Energieverbrauch für Wohngebäude entfallen wiederum etwa ¾ auf die **Raumwärme**, die damit etwa 20% des Gesamtenergieverbrauchs in Deutschland ausmacht.

4. Auch bei Wohngebäuden wird nicht hinreichend zwischen **Mehr**- und **Einfamilienhäusern** und deren **Eigentümerstruktur** (Wohnungswirtschaft, Kleinvermieter und Selbstnutzer) unterschieden, obwohl hiervon Investitionsverhalten und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen wesentlich beeinflusst werden. In Deutschland gibt es rd. 14,9 Mio. weit überwiegend von Eigentümern selbst genutzte Ein- und Zweifamilienhäuser (mit rd. 19 Mio. Wohnungen) und etwa 3 Mio. Mehrfamilienhäuser (mit rd. 21 Mio. Wohnungen). Die Mehrfamilienhäuser stehen im Eigentum zu rd. 50% von Kleinvermietern, zu rd. 30% von Wohnungsunternehmen und zu knapp 20% von Wohneigentümergemeinschaften. Da Einfamilienhäuser über größere Wohnflächen (rd. 121 qm) als Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (rd. 68 qm) verfügen, sind in Deutschland die **beheizbaren Wohnflächen** in Ein- und Zweifamilienhäusern größer als in Mehrfamilienhäusern.

5. Das Ziel, die **Rate grundlegender energetischer Sanierungen** im Gebäudebestand bis 2020 zu verdoppeln, ist auf der Grundlage des bisherigen energetischen Anforderungsniveaus bereits sehr ehrgeizig und nur mit massiver staatlicher Förderung erreichbar. Wird dieses Ziel zugleich mit einer schrittweisen Anhebung des energetischen Anforderungsniveaus verbunden, erscheint es unrealistisch. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die **grundlegende Sanierung** eines Gebäudes nach etwa 30 bis 40 Jahren Nutzungsdauer eher dem betriebswirtschaftlich orientierten Handeln der Immobilienwirtschaft entspricht. Für Selbstnutzer sind – außer beim Eigentumswechsel – **Einzelmaßnahmen** in kürzeren zeitlichen Abständen, wie der Austausch von Fenstern, oder die Erneuerung der Heizungsanlagen, die Regel. In der Summe bewirken mehrere Einzelmaßnahmen bei Abstimmung untereinander vergleichbare Effizienzeffekte wie eine grundlegende Sanierung.

6. Ein besonderes Problem energetischer Maßnahmen im Gebäudebestand ist deren **Wirtschaftlichkeit**, weil dabei lediglich ein Ausschnitt eines komplexen Sachverhalts betrachtet wird. Es gibt nur wenige Einzelmaßnahmen, die ausschließlich der Verringerung des Energieverbrauchs dienen, wie die Dämmung der Kellergeschossdecke oder der obersten Geschossdecke. Die meisten Maßnahmen bestehen aus einer **Mischung aus Instandhaltung, Wohnwertverbesserung und energetischer Ertüchtigung**, wie z.B. der Austausch von Fenstern oder die Erneuerung der Außenfassade. Bei der gewerblichen Immobilienwirtschaft kommt hinzu, dass aus betriebswirtschaftlichen Gründen Maßnahmen mit Energieeffizienzgewinnen regelmäßig verbunden werden müssen mit Maßnahmen, die ausschließlich Wohnwertverbesserungen zur Folge haben, wie die Verbesserung des Hauseingangsbereichs, der Treppenhäuser und Bäder. Eine energetisch gut isolierte Wohnung mit einem 30 Jahre alten Bad ist in Deutschland kostendeckend nur schwer vermietbar.

7. Dieser betriebswirtschaftlich notwendige Mix grundlegender Sanierungen im vermieteten/verpachteten Gebäudebestand führt dazu, dass diese **nur in seltenen Fällen warmmietenneutral** in dem Sinne durchgeführt werden können, dass Erhöhungen bei der Kalt- oder Grundmiete durch Einsparungen bei den Heizkosten ausgeglichen werden. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle führen grundlegende Sanierungen von Gebäuden zu Kosten, die weit über den eingesparten Heizkosten liegen, dafür aber mit Wohnwertverbesserungen verbunden sind. Aber auch die rein energetischen Maßnahmen sind nur in seltenen Fällen warmmietenneutral durchführbar.

8. Dies wird als **sog. Investor-Nutzer-Dilemma bezeichnet**, was weniger ein rechtliches als vielmehr ein ökonomisches Problem darstellt. Auch wenn in diesem Bereich in Deutschland Verbesserungen im Mietrecht denkbar sind (was von der Mieterseite bestritten wird), bleibt das Problem, dass rechtlich zulässige Mieterhöhungen (in Deutschland können 11% der Sanierungskosten jährlich auf die Miete umgelegt werden) am Markt häufig nicht voll durchsetzbar sind. Dies kann durch staatliche Förderung abgemildert werden, die die auf die Mieter umlagefähigen Kosten senken. Bezogen auf das Deutsche Mietrecht fehlt der EU im Übrigen nach dem Subsidiaritätsprinzip die Kompetenz, Regelungen zu treffen oder den Mitgliedstaaten Vorgaben zu machen.

9. Bei der **Wirtschaftlichkeitsberechnung im Einzelnen** ist zu unterscheiden, ob das Gebäude ein Wirtschaftsgut ist oder vom Eigentümer selbst genutzt wird. Für die **Immobilienwirtschaft** gilt eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise. Die grundlegende (energetische) Sanierung eines Gebäudes darf mittelfristig die Rentabilität des Objektes nicht mindern, wobei die Rentabilitätserwartungen in der deutschen Wohnungswirtschaft mit durchschnittlich 4 bis 5% durchaus moderat sind. Daher ist eine Gesamtbetrachtung einerseits der Investitionskosten (abzüglich der staatlichen Förderung) und andererseits der Ertragssteigerung nach Modernisierung, die am Markt durchsetzbar ist, anzustellen.

10. Für die **Selbstnutzer** ist bei der Erneuerung eines Bauteils, dessen Produktzyklus abgelaufen ist, auf die Mehrkosten abzustellen, die durch die erhöhten energetischen Anforderungen entstehen; diese müssen über eine mittelfristige Produktlaufzeit durch Einsparungen bei den Energiekosten erwirtschaftet werden können, wobei die Finanzierungskosten einzubeziehen sind. Diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ändert sich, wenn Bauteile aus energetischen Gründen – wie politisch angestrebt – vorzeitig ausgewechselt oder erneuert werden. Dann sind auch die nicht ausgenutzten Restlaufzeiten des Bauteils mit in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzubeziehen. Die Finanzierung energetischer Maßnahmen kann erschwert bis unmöglich sein, wenn der Selbstnutzer aufgrund von Alter oder Liquidität (geringes Einkommen, bestehende Grundstücksbelastungen) keinen Kredit erhält.

11. Die hohen Energieeffizienzziele für den Gebäudebereich lassen sich nur erreichen, wenn die energetische Sanierung kontinuierlich und berechenbar durch **öffentliche Förderung** auf hohem Niveau unterstützt wird. Für Deutschland ist von einem jährlichen Förderbedarf von 5 Mrd. € auszugehen und zwar für grundlegende energetische Sanierungen wie für energetisch besonders effektive Einzelmaßnahmen. Die energetische Sanierung des Gebäudebestandes, einschließlich dessen Versorgung mit Wärme, sollte daher im Rahmen des **EFRE** auch in der nächsten Förderperiode unterstützt werden, sofern dies nicht zu Lasten anderer Förderbereiche wie der nachhaltigen Stadtentwicklung erfolgt. Nach Möglichkeit ist die Form revolvierender Fonds zu wählen. Die entsprechenden Investitionen sollten auf der Grundlage integrierter Stadt(teil)entwicklungskonzepte erfolgen (siehe Nr. 14). Für die selbstnutzenden Wohneigentümer in Deutschland sind allerdings traditionell steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten ein wirkungsvolleres Anreizinstrument neben Zuschüssen, die insbesondere für nicht einkommensteuerpflichtige Personen wie Rentner interessant sind, oder im Zins verbilligten Darlehen.

12. Um die Förderung künftig effizienter zu gestalten, sollte sie stärker auf Gebäude ausgerichtet werden, bei denen das **Verhältnis von Mitteleinsatz und Effizienzsteigerung** am größten ist. Das sind in Deutschland die zwischen 1950 und 1980 errichteten Gebäude, weil zur Beseitigung des Wohnungsnotstandes nach dem Zweiten Weltkrieg viel preiswerter Wohnraum errichtet wurde, für den es noch keine energetischen Mindestanforderungen gab. 47% der Wohnungen in Deutschland stammen aus dieser Zeit. Eine besondere Förderpriorität wird auch bei

den Gebäuden gesehen, die noch mit Öl beheizt werden (in Deutschland 33% der Wohngebäude).

13. Vielfältige Probleme weist die energetische Sanierung von Mehrfamilienhäusern in der Rechtsform von **Wohneigentümergemeinschaften** auf. Dies betrifft sowohl die Beschlussfassung der Eigentümer (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit), deren Regelung dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten ist, als auch die Finanzierung und Förderung der Maßnahmen, insbesondere deren Absicherung. Es wäre zu begrüßen, wenn die EU mit den Mitgliedstaaten hierzu Musterlösungen entwickeln würde.

14. Eine Politik der Energieeffizienzsteigerung im Gebäudebereich darf nicht nur am einzelnen Gebäude ansetzen, sondern muss auch **quartiers- bzw. siedlungsbezogene Lösungen der Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien** voranbringen. Hier liegt eine besondere Verantwortung bei den Städten und Gemeinden, die im Rahmen von kommunalen Energieversorgungskonzepten entsprechende Strategien entwickeln und in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Anbietern in Nahwärmeangebote umsetzen. Die EU sollte entsprechende Aktivitäten der Gemeinden finanziell unterstützen.

15. Einen wirkungsvollen Beitrag zur Energieeffizienzsteigerung im Gebäudebereich kann das **Wärmelieferungscontracting** leisten, wenn die Investitionen des Contractors in die Wärmeversorgungsanlage durch Effizienzgewinne erwirtschaftet werden und damit für den Mieter **warmmietenneutral** sind. Untersuchungen in Deutschland haben ergeben, dass dies zurzeit erst bei größeren Wohngebäuden ab 16 Wohneinheiten möglich ist. Ein reines Auslagern der Wärmeversorgung vom Vermieter auf einen Contractor ohne Investitionen des Contractors in die Heizungsanlage führt dagegen zumeist nur zu zusätzlichen Kosten ohne entsprechende Effizienzgewinne. Die Nutzung von Contracting beschränkt sich auf die Effizienz der Anlagentechnik. Wärmedämmmaßnahmen können aus eigentumsrechtlichen Gründen nicht über Contracting umgesetzt werden.

16. Eine herausragende Bedeutung bei der Erreichung der Energieeffizienzziele im Gebäudebereich kommt der **sachkundigen Beratung** insbesondere der selbstnutzenden Eigentümer und der Kleinvermieter zu, die zumeist energetische Laien sind. Diese Beratung muss dringend ausgebaut und verbessert werden. Sie sollte Produkt neutral, Gewerke übergreifend und nicht nur unter energetischen, sondern auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Dem Gebäudeeigentümer sollte nicht das energetische Optimum, sondern die wirtschaftlichste Lösung empfohlen werden. Angesichts der technischen Komplexität energetischer Sanierungen sollte die Beratung auch baubegleitend erfolgen, insbesondere um eine mängelfreie Ausführung der Maßnahmen zu erreichen.

17. Die Energieeffizienzsteigerung im Gebäudebestand hat neben der ökologischen und ökonomischen eine bedeutende **soziale Dimension**, weil sie im Regelfall zu Mietsteigerungen führt, die nicht durch Einsparungen bei den Heizkosten ausgeglichen werden. Eurostat hat kürzlich errechnet, dass in Deutschland bereits 23,6% der Haushalte 40% oder mehr ihres Einkommens

für Wohnkosten ausgeben. Die vom Staat jährlich aufzubringenden Mittel für Kosten der Unterkunft und Wohngeld bewegen sich bereits um die 17 Mrd. €. Eine forcierte Energieeffizienzpolitik im Wohngebäudebereich darf daher nicht dazu führen, dass immer mehr Haushalte mit ihrem regulären Einkommen die Miete nicht mehr bezahlen können und ergänzende Hilfen für die Kosten des Wohnens benötigen.

18. Soweit der Energieeffizienzplan die **Vorbildrolle des öffentlichen Sektors** herausstellt, sollte diese für den Gebäudebereich nicht überbewertet werden. Etwa 2% der Gebäude stehen in Deutschland im unmittelbaren Eigentum der öffentlichen Hand, vornehmlich der Städte und Gemeinden. Insbesondere bei Schulen, Kindergärten und sozialen Einrichtungen sollten die Gemeinden dennoch finanziell unterstützt werden, diese umfassend (auch energetisch) zu modernisieren. Nicht in die Vorbildrolle des öffentlichen Sektors einzubeziehen sind die Gebäude im Eigentum von Gesellschaften, an denen der öffentliche Sektor ganz oder mehrheitlich beteiligt ist. Insbesondere kommunale Wohnungsgesellschaften können als wirtschaftlich arbeitende Unternehmen ihrem Auftrag nur gerecht werden, wenn sie selbst über den Umfang wirtschaftlich umsetzbarer Sanierungen entscheiden können.

19. Hinsichtlich energetischer Kriterien bei der **Vergabe öffentlicher Bauleistungen** ist auf die generelle Problematik vergabefremder Aspekte hinzuweisen. Bevor entsprechenden Überlegungen näher getreten wird, sollte deren Handhabbarkeit in einem breit angelegten Praxistest erprobt werden.

20. Gebäude sind langfristige Güter, deren nachhaltige Bewirtschaftung konstanter und verlässlicher Rahmenbedingungen bedarf. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, vor der Setzung neuer oder verschärfter Rahmenbedingungen die bisherigen Instrumente sorgfältig zu **evaluieren,** um auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse und im Dialog mit den Betroffenen (Selbstnutzer, Immobilienwirtschaft, Kleinvermieter und Mieter) Fortentwicklungen vorzunehmen.