

25. Oktober 2007

**„Bezahlbar, zukunftssicher, klimafreundlich  
– Herausforderung energieeffizientes Wohnen“**

**Vortrag auf der Veranstaltung**

**„zukunft haus - Strategien für Energieeffizienz“  
der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena)**

**Gerd Billen  
Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv**

Verbraucherzentrale Bundesverband  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
[info@vzbv.de](mailto:info@vzbv.de)  
[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

**Herausforderung energieeffizientes Wohnen.** Will man den Versuch unternehmen, diese Herausforderung durch ein Schlüsselwort zu illustrieren, könnte es lauten:  
**„Sanierungsrückstand.“**

Wenn es darum geht, die Effizienz des Energieeinsatzes im Gebäudebereich zu verbessern, ist nicht der Neubau das Problem. Zwar ist auch hier noch viel zu tun. Dies nicht zuletzt, weil dem Neubau die Rolle als Motor technischer Innovationen und damit Leitbild des technisch Machbaren zukommt.

Aber das eigentliche Sorgenkind ist der Gebäudebestand. Ihn möchte ich in den Mittelpunkt meiner Ausführungen stellen.

Deutschland ist weitgehend gebaut. Rund drei Viertel der Gebäude sind vor 1978 entstanden und stammen damit aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Wärmeschutzverordnung von 1977, die einen ersten wesentlichen Schritt in Richtung einer Verbesserung der Energieeffizienz bei Gebäuden markiert. Hier tut energetische Sanierung Not und herrscht zugleich *Sanierungsrückstand*.

*Sanierungsrückstand* meint, dass energetische Sanierungen zum einen zu selten angegangen werden und zum anderen, wenn energetisch saniert wird, die vorhandenen Einsparpotentiale oft nicht ausgeschöpft werden.

Exemplarisch hierfür stehen die Feststellungen einer im Jahr 2005 im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung erstellten Studie des Forschungszentrums Jülich zur Evaluierung der CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen im Gebäudebereich.

Danach werden nur etwa halb so viele Sanierungen durchgeführt wie es nach den Baualtersklassen der Gebäude und der durchschnittlichen Lebensdauer energetisch relevanter Bauteile zu erwarten wäre. Zudem wird das Einsparpotential bei durchgeführten Sanierungen im Durchschnitt zu lediglich 60 Prozent ausgeschöpft. Derart versäumte Möglichkeiten wiegen umso schwerer als energetische Maßnahmen üblicherweise mit ohnehin anstehenden Modernisierungen verknüpft werden, so dass in der Regel erst Jahre vergehen, bevor wieder die Gelegenheit besteht, das energetisch Versäumte nachzuholen.

Eine Verbesserung dieser Situation ist bis heute nicht zu verzeichnen.

Diese Bilanz scheint erstaunlich. Denn angesichts des schon seit geraumer Zeit und auch in der langfristigen Perspektive zukünftig hohen Niveaus der Energiepreise erscheint die energetische Gebäudesanierung doch eigentlich als rundum profitabel:

So hat jüngst die von McKinsey für den BDI erstellte Studie „Kosten und Potentiale der Vermeidung von Treibhausgasemissionen in Deutschland“ festgestellt, dass im Gebäudebereich durch Dämmung, Austausch der Heizungsanlagen, Gebäudemanagementsysteme, effiziente Elektrogeräte und Beleuchtung erhebliche CO<sub>2</sub>-Einsparpotentiale liegen. Festgestellt wurde auch, dass 90 Prozent der sogenannten „Vermeidungshebel“ – also energiesparende Maßnahmen – aus Entscheidersicht wirtschaftlich sind.

Der Umsetzung dieses Vermeidungspotentials stehen laut McKinsey folgende Faktoren entgegen:

- die oft erhebliche Gesamthöhe der Investitionen
- die vergleichsweise langen Amortisationszeiten von über zehn Jahren
- und die unterschiedliche Verteilung von Kosten und Nutzen einer Maßnahme für Mieter und Vermieter.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt das Ziel der Bundesregierung, die CO<sub>2</sub>-Emissionen energisch zu reduzieren. Wir sind der Ansicht, dass eine gesteigerte Energieeffizienz zu einer sicheren und bezahlbaren Energieversorgung beiträgt. Angesichts weiter steigender Energiekosten suchen die Verbraucher nach Möglichkeiten, durch geringeren Verbrauch und einen höheren Anteil regenerativer Energien diesen höheren Energiekosten zu begegnen. Denn: Eingesparte Energiekosten werden frei für den privaten Konsum. Sanierungsaufträge beleben die Konjunktur von Bauwirtschaft und Bauhandwerk.

Die energetische Gebäudesanierung bietet in mehrerlei Hinsicht eine win-win-Situation, die motivieren müsste. Es kommt jetzt darauf an, in einer klugen und intelligenten konzertierten Aktion dafür zu sorgen, dass wir für Mieter, Haus- und Wohnungsbesitzer die richtigen Weichenstellungen vornehmen, um den Sanierungsrückstand zu beseitigen. Lassen Sie mich an dieser Stelle vier Aspekte benennen, die ich aus Verbrauchersicht für wesentlich halte.

## **1. Aspekt: Der ordnungsrechtliche Rahmen der Energieeinsparverordnung**

Die derzeitige Energieeinsparverordnung bildet einen nur schwachen ordnungsrechtlichen Rahmen dafür, den Prozess der energetischen Erneuerung des Gebäudebestandes zu strukturieren.

Dies gilt bereits insoweit als die Energieeinsparverordnung statisch ist. Sie enthält keine verbindlichen Energieeffizienzziele und lässt offen, in welchen qualitativen wie quantitativen Schritten sich der Gesamtprozess der Gebäudesanierung vollziehen soll. Auch fehlt die Möglichkeit einer dynamischen Anpassung der Energieeinsparverordnung an den Sanierungsfortschritt, die technische und/oder die wirtschaftliche Entwicklung. Was Sanierungsmaßnahmen angeht, so enthält die Energieeinsparverordnung wenige Anforderungen im Sinne einer Sanierungspflicht. Hierzu zählen die Nachrüstpflichten für heizungstechnische Anlagen, Heizkessel und oberste Geschoßdecken.

Ganz überwiegend knüpft die Energieeinsparverordnung ihre Anforderungen daran, dass energetisch relevante Gebäudeteile, wie etwa das Dach, die Fenster oder die Außenfassade verändert werden. Die Anforderungen kommen zum Tragen, wenn der Eigentümer solche Maßnahmen - zumeist im Zyklus ohnehin anstehender Modernisierungen - durchführen lässt. Ob und wann dies geschieht, bleibt dem investierenden Eigentümer überlassen.

Soll eine zielgerichtete Steuerung des Erneuerungsprozesses erfolgen, muss die Energieeinsparverordnung einen Rahmen erhalten, der verbindliche Ziele setzt und damit klare Orientierungen erlaubt.

Richtschnur sollte sein, dass der Gebäudebestand spätestens im Jahr 2025 Passivhausstandard erreicht haben muss. Ausnahmen sollten nur möglich sein, wenn

Kraftwerksabwärme genutzt, Solar- oder Geothermie eingesetzt oder auch andere erneuerbare Energien verwendet werden.

Derzeit benötigen wir in unseren Häusern und Wohnungen noch über 10 Liter Öl pro Quadratmeter und Jahr, mit den angestrebten Verschärfungen der Energieeinsparverordnung kommen wir im ersten Schritt auf 7 – 8 Liter. Unser Vorschlag, den Passivhausstandard zugrunde zu legen, würde dazu führen, dass wir nur noch 2 Liter pro Quadratmeter und Jahr benötigen.

Der Zeithorizont bis zum Jahr 2025 sollte in Stufen mit sukzessive verschärften Effizienzzielen gegliedert werden, so dass für Bestandsgebäude schrittweise Sanierungspflichten bis hin zum letztendlich angestrebten Passivhausstandard begründet werden. Die Effizienzstufen müssen so ausgerichtet sein, dass die jeweils folgende Stufe mit Maßnahmen erreicht werden kann, die dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen.

Ein so gesetzter ordnungsrechtlicher Rahmen begründet Pflichten zur stufenweise Durchführung wirtschaftlicher Sanierungsmaßnahmen und bedarf der regelmäßigen Überprüfung und Anpassung, denn die Frage der Wirtschaftlichkeit ist von der Entwicklung der Energiepreise einerseits und der Entwicklung der baulichen und anlagentechnischen Kosten andererseits abhängig. Deshalb sollte ein Monitoring-System installiert werden, das die notwendige Marktbeobachtung erlaubt und zugleich im Sinne eines „Sanierungsbarometers“ eine Erfolgskontrolle über den Sanierungsprozess insgesamt liefern kann, um eventuelle Fehlentwicklungen und sich hieraus ergebenden Korrekturbedarf frühzeitig erkennen zu können.

Die mit der Konzeption der Energieeinsparverordnung notwendigerweise noch generellen Vorgaben für die energetische Erneuerung von Bestandsgebäuden sollten, um sie für den einzelnen Gebäudeeigentümer konkret handhabbar werden zu lassen, mit Hilfe eines an den Gebäudeenergieausweis geknüpften Sanierungsplanes auf die einzelne Immobilie herunter gebrochen und konkretisiert werden.

Es geht also hier darum, dass wir nicht nur generelle, schematische Festlegungen haben, im Jahr 2008 oder im Jahr 2012 die Anforderungen um jeweils 30 Prozent zu reduzieren. Wir brauchen mit den Eigentümern letztlich Zielvereinbarungen – zum Beispiel darüber, bis zum Jahr 2020 oder 2025 generell einen Passivhausstandard im Bestand zu haben. Ob eine jährliche Novellierung der Energieeinsparverordnung hier das richtige Steuerungsinstrument ist, würde ich bezweifeln. Deshalb regen wir hier an, über weitere zusätzliche Instrumente zu beraten.

## **2. Aspekt: Die Kontrolle über die Einhaltung der Energieeinsparverordnung**

Eine wesentliche Schwachstelle der derzeitigen Energieeinsparverordnung ist es, dass nahezu keinerlei Kontrolle erfolgt, ob die Anforderungen bei durchgeführten Maßnahmen auch tatsächlich eingehalten werden. Die Energieeinsparverordnung überantwortet die Überwachung und Kontrolle der vorgeschriebenen Anforderungen den Bundesländern, die diese Aufgabe bisher jedoch nicht oder nur äußerst unzureichend wahrgenommen haben. Nach meinem Dafürhalten muss für die Zukunft ein effektives Kontrollsystem installiert werden. Es bedeutet, dass Kontrollbehörden eingerichtet und personell so ausgestattet sein müssen, dass die Anforderungen der Energieeinsparverordnung für den Gebäudebestand mehr als nur „Papiertiger“ sind. Weil die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte jedoch begrenzt sind, sollten wir über ergänzende Kontrollmechanismen nachdenken.

Dies gilt insbesondere im Bereich des Mietwohnungsbaus. Während ein selbst nutzender Eigentümer Investor in eigener Sache ist und deshalb ein wirtschaftliches Eigeninteresse an einer energieeffizienten Gestaltung seiner vier Wände hat, herrscht im Mietwohnungsbau ein Investor-Nutzer-Dilemma. Der Mieter zahlt die Energiekosten, kann aber keine Investitionen in energetische Sanierungen veranlassen. Der Eigentümer kann investieren, jedoch muss ihn das nicht unbedingt kümmern, weil er nicht mit den Energiekosten belastet ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dem Mieter eine Handhabe gegen den Vermieter einzuräumen, wenn dieser vorgeschriebene Sanierungen unterlässt. Den im Energie- und Klimaprogramm aufgezeigten Weg einer Änderung der Heizkostenverordnung mit dem Ziel, dass der Mieter unter solchen Umständen eine Kürzung der Heizkostenabrechnung vornehmen kann, halten wir für ein probates Mittel.

## **3. Aspekt: Die staatliche Förderung von Sanierungsmaßnahmen und die Energieberatung**

Im Mittelpunkt der staatlichen Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen steht das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm der KfW Bankengruppe. Mit ihm werden energetische Sanierungsmaßnahmen durch die Gewährung zinsgünstiger Kredite oder auch durch finanzielle Zuschüsse unterstützt.

Dabei genügt grundsätzlich bereits die Einhaltung des energetischen Mindeststandards der Energieeinsparverordnung, um gefördert zu werden. Darüber hinausgehende Sanierungserfolge werden weitergehend gefördert. Das System ist konsequent vor dem Hintergrund, dass die aktuelle Energieeinsparverordnung in der Regel keine zeitgebundenen Sanierungspflichten begründet und deshalb bereits das zeitliche Vorziehen von Sanierungsmaßnahmen als überobligatorisch und förderungswürdig erscheint.

Mit der hier vorgeschlagenen Neukonzeption der Energieeinsparverordnung werden am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientierte Sanierungspflichten begründet, deren Erfüllung als Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen grundsätzlich nicht mehr gefördert werden sollte.

Stattdessen sollte die Förderung energetischer Maßnahmen in Zukunft von der Vorlage eines mit dem Energieausweis verknüpften Sanierungsplanes für das jeweilige Gebäude abhängig gemacht werden. Dies werde ich nachfolgend noch ausführen.

Die Förderung muss außerdem auf solche Maßnahmen konzentriert werden, die über das gesetzliche vorgeschriebene Minimum hinausgehen und derzeit noch nicht wirtschaftlich sind beziehungsweise auf die Unterstützung einkommensschwacher Haushalte bei der Erfüllung der gesetzlichen Pflichten der Energieeinsparverordnung.

Dieser Punkt erscheint mir besonders wichtig. Denn derzeit finanzieren vor allem einkommensschwache Schichten über Stromsteuern oder das EEG die energetische Optimierung von Hausbesitzern. Das kann so nicht bleiben. Deshalb sollte bei der Weiterentwicklung der Fördermaßnahmen geregelt werden, dass diejenigen, die eine Sanierung aus eigener wirtschaftlicher Kraft vornehmen können, dies auch in der Regel tun sollten.

Ein Sonderprogramm sollte sich der Entfernung elektrischer Heizungen annehmen, um zu gewährleisten, dass diese Gebäude umgehend energetisch modernisiert werden.

Außerdem sollten wir zukünftig verstärkt den Hebel der staatlichen Förderung nutzen, um die Qualität durchgeführter Sanierungen zu verbessern, die - wie bereits erwähnt - ein wesentlicher Faktor des feststellbaren Sanierungsrückstandes ist. Eine Förderung sollte nur noch gewährt werden, wenn nach gutachterlicher Feststellung der angestrebte Effizienzerfolg mit der durchgeführten Sanierungsmaßnahme auch tatsächlich erzielt wurde.

Unter dem Gesichtspunkt, die Qualität durchgeführter Sanierungen zu verbessern, muss in Zukunft auch die Rolle der Energieberatung für Verbraucher intensiviert werden. Denn sie - das zeigt etwa die Evaluation der stationären Energieberatung der Verbraucherzentralen - liefert wesentliche qualitative Impulse. In signifikant höherem Maße werden energieeffizientere Sanierungsmaßnahmen durchgeführt als zunächst von den Ratsuchenden ins Auge gefasst.

So haben die Verbraucherzentralen in den letzten 30 Jahren rund 1,5 Millionen Beratungen durchgeführt. Dies hat zur Einsparung von 30 TWh Strom geführt und damit über 10 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart. Zudem wurden 1 Milliarde Euro an zusätzlichen Investitionen ausgelöst.

Dem Ausbau und der Entwicklung der Verbraucherberatung kommt deshalb eine entscheidende Rolle zu:

- Hausbesitzer brauchen einen Energielotsen, der mit ihnen gemeinsam den Sanierungsaufwand und dessen Kosten ermittelt.
- Diese Beratung muss gewerkeübergreifend sein und von Fachleuten durchgeführt werden.
- Und diese Beratung muss anbieterunabhängig sein, damit hier nicht partikuläre Interessen einzelner Branchen durchschlagen.

Die Verbraucherzentralen stehen gern als Partner für diese gewaltige Aufgabe zur Verfügung.

#### 4.Aspekt: Der Energieausweis

Mit der zum 1. Oktober diesen Jahres in Kraft getretenen Novellierung der Energieeinsparverordnung ist erstmalig ein bundeseinheitlicher Energieausweis für Bestandsgebäude eingeführt worden.

Er soll dazu dienen, potentielle Mieter und Immobilienkäufer über die energetischen Qualitäten eines Gebäudes zu informieren, damit der energetische Zustand eines Gebäudes zum Entscheidungskriterium bei der Anmietung oder dem Kauf einer Immobilie oder einer Wohnung werden kann. Er soll einen Beitrag zu einer verstärkten Nachfrage nach energieeffizientem Wohnraum leisten und dabei helfen, Sanierungsdruck auf Vermieter und Verkäufer auszuüben.

All das wird unser frischer Energieausweis sicherlich irgendwie auch tun. Denn bisher wussten Mieter und Käufer über die energetische Qualität schlicht nichts. Da erscheint jede Information als willkommener Schritt nach vorn.

Aber bei Lichte betrachtet bleibt der Energieausweis weit hinter dem zurück, was er als richtig verstandenes Transparenzinstrument im Kontext des Prozesses zur energetischen Erneuerung unseres Gebäudebestandes leisten könnte. Eine Wohnungswirtschaft, die nicht müde wird, die hohe Bedeutung des Themas Energieeffizienz zu betonen, hat im Vorfeld der Einführung des Energieausweises alles daran gesetzt, dass potentielle Wohnungsnutzer nicht zuviel erfahren. Die Politik ist in die Knie gegangen und hat eine Regelung entstehen lassen, die die hohe Mathematik des politischen Kompromisses deutlich werden lässt, mit Sicherheit aber nicht das eigentliche Anliegen des Energieausweises: Transparenz.

Wer den Versuch unternimmt, den Adressaten des Energieausweises, Mietern und Hauskäufern, die Neuregelung zu erklären, erntet leicht fragende Blicke und Seufzer der Politikverdrossenheit. Das politisch gewollte Konstrukt aus dem Nebeneinander von Verbrauchs- und Bedarfsausweisen, gestaffelten Übergangsfristen, Regeln, Ausnahmen und Unterausnahmen erschließt sich nur mühsam und wirkt abschreckend.

Die Einführung des Energieausweises bot die Möglichkeit, Verbraucher durch eine klare, leicht verständliche Dokumentation zum energetischen Zustand von Gebäuden auf breiter Front für das Thema der Energieeffizienz zu sensibilisieren. Die Chance ist mit der jetzigen Ausgestaltung einstweilen vertan. Aber ich möchte der Hoffnung Ausdruck verleihen, dass sich Politik und Wohnungswirtschaft doch noch eines Besseren besinnen und wir zügig die Nachbesserungen vornehmen, die notwendig sind, um den Ausweis zu einem Transparenzinstrument werden zu lassen, das diesen Namen auch tatsächlich verdient.

Darüber hinaus sollten wir aber auch darüber nachdenken, wie der Energieausweis als Dokument fortentwickelt werden kann, um den Prozess der energetischen Erneuerung weiter zu fördern. Ich greife an dieser Stelle einen Gedanken auf, der schon zur Sprache kam. Mit der vorgeschlagenen Neukonzeption der Energieeinsparverordnung werden stufenweise verschärfte Effizienzziele begründet, die sich als generelle Zielvorgaben für Sanierungsmaßnahmen darstellen. Damit diese Vorgaben für den einzelnen Gebäudeeigentümer handhabbar werden, sollten sie mit Hilfe eines Sanierungsplanes auf die einzelne Immobilie herunter gebrochen und konkretisiert werden. Es bietet sich an, einen solchen Sanierungsplan zum festen Bestandteil des Energieausweises zu machen und insoweit den Energieausweis fortzuentwickeln.