

Mindeststandards und Energieausweis

- Anmerkungen zu den Leitfragen der 3. Sitzung der AG Gebäude im Rahmen der Roadmap Energieeffizienz 2050 -

Nikolaus Diefenbach, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt, 10.05.2021

Den Teilnehmern der Arbeitsgruppe Gebäude wurde die Möglichkeit eingeräumt, schriftliche Antworten auf die in der Agenda der 3. Sitzung formulierten Leitfragen zu geben. Vor diesem Hintergrund möchte ich hier mit Blick auf den Wohngebäudebestand die beiden Punkte „Mindeststandards / Nachrüstpflichten“ und „Energieausweis“ aufgreifen.

1. Mindeststandards / Nachrüstpflichten im Wohngebäudebestand

Zu einem solchen Ansatz habe ich schon bereits in der Sitzung mündlich verschiedene Bedenken vorgetragen. Es ist natürlich richtig und notwendig, angesichts der drängenden Herausforderungen beim Klimaschutz alle möglichen Optionen in den Blick zu nehmen und intensiv und ergebnisoffen zu prüfen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Thema auch auf europäischer Ebene diskutiert wird und in anderen Ländern bereits konkrete Konzepte umgesetzt werden. Speziell für den deutschen Gebäudebestand steht die Instrumentenentwicklung bezüglich der Mindeststandards / Nachrüstpflichten aus meiner Sicht eher noch am Anfang, so dass ich keineswegs ausschließen kann oder will, dass es hier am Ende zu einer wirksamen und guten Lösung kommt.

Dennoch halte ich es für sinnvoll und notwendig, an dieser Stelle schon frühzeitig bestehende Bedenken zu äußern und auch eine grundsätzliche Skepsis nicht zu verschweigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ich den Eindruck gewonnen habe, als würden die Mindeststandards / Nachrüstpflichten in der aktuellen Diskussion bereits schon zum Teil als unbedingt sinnvoller und sogar unverzichtbarer Baustein der Klimaschutzstrategie angesehen – verbunden mit der Aussage, dass das bisherige (und eigentlich erst vor etwa einem Jahr im „Klimaschutzprogramm 2030“ eingeführte bzw. deutlich weiterentwickelte) Instrumentarium aus Förderung und CO₂-Bepreisung seine Ziele ohne eine solche Ergänzung gar nicht erreichen könne. Eine solche Aussage würde ich aber zum jetzigen Zeitpunkt für nicht gerechtfertigt halten und sehe eine gewisse Gefahr darin, in der Folge die Möglichkeiten der bisherigen Instrumente zu unterschätzen und ihrer stetig notwendigen Nachsteuerung und Weiterentwicklung (auf Basis von regelmäßiger Erfolgskontrolle und Monitoring) eventuell nicht mehr die erforderliche Aufmerksamkeit zu widmen. Vor diesem Hintergrund möchte ich zur näheren Begründung und Ergänzung noch die folgenden Anmerkungen machen:

- Die Erhöhung der Wärmeschutz-Modernisierungsraten und die Ablösung der bisherigen Wärmeversorgung durch erneuerbare Energien im Gebäudebestand stellt einen langfristigen Prozess dar. Vom Klimaschutz geht aber ein erheblicher Zeitdruck aus, und es ist daher erforderlich, diesen Prozess jetzt schnell einzuleiten bzw. zu verstärken. Dabei ist zu bedenken, dass die Förderung und die CO₂-Bepreisung bereits eingeführte und unmittelbar („im Hier und Jetzt“) wirksame Instrumente darstellen, während für die Mindeststandards bzw. Nachrüstpflichten in zweifacher Hinsicht ein zeitlicher Vorlauf einzukalkulieren ist. Denn erstens ist sowohl für die Entwicklung und Einführung dieses Ansatzes Zeit notwendig (mit wie

gesagt offenem Ausgang bezüglich des Erfolgs). Und zweitens ist für die Realisierung der Mindeststandards bzw. Nachrüstpflichten ein mehrjähriger Übergangszeitraum vorzusehen.

- Dass dieser Übergangszeitraum eine frühzeitige, vorausschauende Umsetzungsbereitschaft und entsprechende Aktivitäten der Hauseigentümer auslösen würde, kann man zwar hoffen, erscheint aber keineswegs sicher. Vielmehr ist ein zeitliches Herausschieben der Maßnahmen weiterhin nicht ausgeschlossen, und insbesondere im Fall umstrittener Regelungen besteht die Möglichkeit, dass ein Teil der Betroffenen darauf spekuliert, dass diese noch „gekippt“ oder zumindest abgeschwächt werden könnten.

Hier handelt es sich um ein grundsätzliches Problem von Klimaschutzinstrumenten, die auf das zukünftige Einlösen bestimmter Vorgaben in späteren Jahren ausgelegt sind. Es besteht in ähnlicher Weise für die Hoffnung, eine zukünftig wirksame generelle (nicht auf Einzelgebäude und -aktivitäten bezogene) CO₂-Emissionsvorgabe als umfassendes Klimaschutzinstrument könne bei den Betroffenen die Antizipation eines damit verbundenen erheblichen Preisanstiegs fossiler Brennstoffe und damit ebenfalls ein frühzeitiges und in diesem Fall sogar „kostenoptimales“ Handeln auslösen.

- Ein ähnliches Problem stellt der Umstand dar, dass wichtige Einzelheiten zur Bewertung der Wirkung des Einsatzes der verschiedenen Energieträger und der daraus folgenden Maßnahmen nicht geklärt bzw. umstritten sind. Nur ein Beispiel hierfür ist die Biomasse, bei der Knappheiten bestehen, die bisher nicht in angemessener Weise in den gängigen Bewertungsmaßstäben für den (nicht-erneuerbaren) Primärenergieeinsatz und die CO₂- bzw. Treibhausgasemissionen berücksichtigt sind. Es gibt also die Notwendigkeit, die existierenden Bewertungsmaßstäbe immer wieder zu überprüfen und auf Basis neuer Erkenntnisse weiterzuentwickeln. Im Fall der Förderung und der CO₂- bzw. Energie-Bepreisung können solche Neubewertungen relativ schnell berücksichtigt werden. Dies gilt aber nicht im Fall eines Instrumentariums, das auf die zukunftsgerichtete Erfüllung von Zielvorgaben abstellt, die schon auf Jahre im Voraus festgelegt sind. Hier ist eine nachträgliche Änderung der „Spielregeln“ nicht bzw. kaum möglich, da auf diese Weise die Verlässlichkeit und langfristige Planbarkeit und damit eine zentrale Grundlage dieses Instrumentariums in Frage gestellt würde.
- Die Etablierung von Mindeststandards im Bestand setzt eine flächendeckende energetische Bewertung der Gebäude nach einheitlichen Maßstäben voraus. Möglichst sollten Energieausweise für alle Gebäude immer verfügbar und auf dem neuesten Stand sein, die mögliche Notlösung „kein Energieausweis = schlechtester Standard“ sollte sicherlich nicht gängige Praxis werden. Weiterentwicklungen des Energieausweiskonzepts erscheinen daher sinnvoll. Dies erfordert wiederum Zeit, ist aber davon abgesehen aus anderen Gründen ohnehin zu empfehlen (s.u. „2. Energieausweis im Wohngebäudebestand“). Als problematisch könnte sich dagegen die zum Teil womöglich erhebliche Tragweite herausstellen, die nun im Einzelfall der Frage zukommen kann, ob das betroffene Gebäude eine bestimmte Mindest-Effizienzklasse einhält oder eben nicht. Mit Unsicherheiten bei der energetischen Bewertung im Bestand ist generell zu rechnen, dementsprechend gibt es häufig Interpretationsspielräume. Unterschiedliche Energieausweisersteller werden im gleichen Gebäude nicht immer zum gleichen Ergebnis kommen. Dies spricht nicht grundsätzlich gegen eine Einteilung des Bestandes in Effizienzklassen und gegen deren Verknüpfung mit bestimmten Bedingungen. Es spricht aber dafür, mit der Überschreitung von Klassengrenzen eher graduelle und keine zu weitgehenden Konsequenzen zu verbinden, um im Einzelfall Härten und Ungerechtigkeiten zu

vermeiden und im Hinblick auf die Energieausweisestellung möglichst günstige Voraussetzungen für eine objektive Begutachtung aufrecht zu erhalten.

- Die Notwendigkeit von Mindeststandards / Nachrüstverpflichtungen wird nicht zuletzt damit begründet, dass neben dem positiven Anreiz der Förderung ein weiterer Mechanismus notwendig sei, um die Hauseigentümer sozusagen noch etwas „anzuschubsen“, so dass sie auch wirklich aktiv werden. Dies ist möglicherweise richtig, es stellt sich aber die Frage, ob es nicht auch durch eine entsprechende Ausgestaltung des CO₂- bzw. Energiepreises erreicht werden kann. Ohnehin weisen die Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz - also genau diejenigen, auf die die Mindestanforderungen abzielen - die höchsten Energiekosten auf. Der ökonomische Druck für die Modernisierung ist hier ohnehin am größten. Es ist also davon auszugehen, dass diese Gebäude unter sonst gleichen Bedingungen ohnehin die ersten sind, die energetisch modernisiert werden. In den Fällen, in denen dies nicht der Fall ist, könnte es besondere Restriktionen geben, die womöglich mit entsprechenden Zusatzkosten (ggf. auch nicht-monetarisierten „Transaktionskosten“ aus der individuellen Sicht der betroffenen Eigentümer) verbunden sind. Im Fall von Nachrüstverpflichtungen würden die Betroffenen mit diesen Kosten belastet werden. Es stellt sich die Frage, ob dies gegenüber der global und kontinuierlich wirkenden und im Einzelfall „sanfteren“ CO₂-Bepreisung der effektivere und bessere Weg wäre. Jedenfalls wäre es nicht richtig davon auszugehen, dass es sich bei Mindeststandards / Nachrüstverpflichtungen gegenüber der Förderung oder der CO₂-Bepreisung um einen von vornherein kostengünstigeren Ansatz handelte.
- Dass in einem komplexen, unübersichtlichen Gebäudebestand mit sehr unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen bei den betroffenen Gebäuden bzw. Akteuren durch Nachrüstverpflichtungen unterschiedliche – im Einzelfall eventuell auch große und als ungerecht empfundene Belastungen – auftreten können, erscheint fast unvermeidbar. Dementsprechend dürften vielfältige, womöglich schwer überschaubare Sonder- und Ausnahmeregeln notwendig werden, die am Ende vielleicht dennoch keine umfassende Lösung bieten. (Zwei Beispiele: Ein Gebäude, das (möglicherweise) in wenigen Jahren abgerissen wird. Eine alleinstehende Person mit hohem Lebensalter in einem rechnerisch sehr ineffizienten, faktisch aber nur teilweise beheizten Einfamilienhaus)
- Die konkrete Entwicklung der Regelungen zu Mindeststandards / Nachrüstpflichten findet in einem schwierigen Spannungsfeld statt: Wenn die Regelungen in der Breite akzeptiert werden sollen, dürfen sie nicht zu weitgehend sein und es muss vermutlich viele Ausnahmen geben. Wenn sie dagegen eine relevante Rolle für den Klimaschutz spielen sollen, müssen sie möglichst weitgehend und umfassend sein. Ein Versprechen beides zu erreichen, sowohl eine hohe Akzeptanz als auch eine hohe Relevanz für den Klimaschutz, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gegeben werden.
- Wenn bei der Ausgestaltung des Instruments die Relevanz für den Klimaschutz und nicht die Akzeptanz in den Mittelpunkt gestellt wird, könnte sich dies vor dem Hintergrund als besonders problematisch erweisen, dass (hier nach eigener Einschätzung, ohne empirische belastbare Grundlage) bei einzelnen Energiespar- und Klimaschutzmaßnahmen ohnehin in relevanten Teilen der Bevölkerung und der betroffenen Hauseigentümer Vorbehalte bestehen. Dies gilt beispielsweise für die Wärmedämmung und hier insbesondere für die aus gestalterischer Sicht oftmals sensible Außenwand- bzw. Fassadendämmung, der aber wegen der hohen Flächenanteile und bisher unbefriedigender Modernisierungsraten eine wesentliche Bedeutung für die erfolgreiche energetische Modernisierung des Bestandes zukommt. Im Hinblick auf eine breite Akzeptanz der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen

erscheint es empfehlenswert, derartigen Vorbehalten vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken, verstärkte Anstrengungen auf Dialog und transparente Aufklärung zu verwenden und z. B. über gute Förderanreize auch für diejenigen Gebäude nachzudenken, in denen Restriktionen (nicht nur Denkmalschutz) bezüglich der Dämmstoffdicken vorliegen. Nach aller Möglichkeit sollte die Entscheidung, wann und in welcher Weise Klimaschutz- und Energiesparmaßnahmen am konkreten Gebäude durchgeführt werden, weiterhin weitgehend bei den Eigentümern belassen werden.

Die Einführung von als „hart“ empfundenen Nachrüstverpflichtungen könnte hier womöglich zusätzliche Ängste und Vorbehalte auslösen und bestehende Widerstände eventuell verstärken, statt sie abzubauen.

2. Energieausweis im Wohngebäudebestand

Unabhängig von der möglichen Rolle des Energieausweises im Fall einer Einführung von Mindeststandards (s.o.) gibt es Gründe, eine Weiterentwicklung des Konzepts ohnehin im Hinblick auf andere Instrumente im Wohngebäudebestand anzustreben. Eine transparente Bewertung der relevanten energetischen Gebäudemerkmale ist insbesondere in folgenden Fällen sinnvoll bzw. für eine Weiterentwicklung notwendig:

- Mietspiegel
- Soziale Sicherungssysteme: Grundsicherung und Wohngeld

Dabei geht es nicht allein um eine Verbesserung der Instrumente mit dem Ziel des Klimaschutzes. Vielmehr ist eine transparente Bewertung der Gebäudeeigenschaften auch für die wohnungswirtschaftliche Ausgestaltung der Instrumente von Vorteil. So haben energetische Merkmale schon allein über ihren Einfluss auf die Energiekosten Auswirkungen auf die Kosten des Wohnens.

Erste Anregungen für die Verbesserung des bestehenden Energieausweis-Konzeptes werden im Folgenden stichpunktartig gegeben. Eine genauere Prüfung und Ausarbeitung wäre natürlich notwendig und im Detail nicht einfach, erscheint aber gleichwohl vielversprechend.

- Anders als beim bestehenden Nebeneinander von Energiebedarfsausweis (auf Basis eines aus Gebäudemerkmalen berechneten, theoretischen Wertes) und Energieverbrauchsausweis (auf Basis gemessener, bereinigter Energieverbräuche) ist ein einheitlicher Ansatz anzustreben.
- Dieser sollte aufgrund der universellen Anwendbarkeit und Unabhängigkeit von individuellen Nutzereinflüssen primär auf Gebäudemerkmalen beruhen. Energiekennwerte sind damit zunächst einmal immer berechnete „Bedarfwerte“.
- Inwieweit Energieverbräuche und Verbrauchskennwerte bei speziellen Anwendungen zusätzlich ebenfalls Berücksichtigung finden können, wäre zu prüfen. Da diese nicht immer vorliegen bzw. für die Anwendung in den genannten Instrumenten nicht universell geeignet erscheinen, kann es sich aber nur um ergänzende Konzepte handeln.
- Der Energieausweis muss insbesondere im vermieteten Wohngebäudebestand immer in aktueller Form vorliegen und an alle Mieter in dieser aktuellen Form sofort weitergegeben werden. Dieser Aspekt ist für alle genannten Instrumente von entscheidender Bedeutung. Dies gilt beim Mietspiegel sowohl für die Stichprobenerhebung bei empirisch begründeten

Ansätzen als auch bei der späteren konkreten Anwendung im Einzelfall. Im Fall der Berücksichtigung energetischer Merkmale beim Wohngeld und bei der Grundsicherung kann das häufige Nicht-Vorliegen eines aktuellen Energieausweises bei den Mietern als ein ganz wesentliches Hemmnis angesehen werden, welches die Einführung entsprechender Konzepte bisher maßgeblich verhindert hat.

- Vor diesem Hintergrund ist es klar, dass die Erstellung und Fortschreibung des Energieausweises möglichst einfach und kostengünstig sein muss. Gegenüber dem bisherigen Konzept erscheint eine Beschränkung auf wenige zentrale Merkmale notwendig. Es ist zu prüfen, ob diese vielleicht in den meisten Fällen vom Eigentümer selbst angegeben werden können, entsprechend einem kurzen Fragebogen über das Gebäude, seinen Wärmeschutz und sein Wärmeversorgungssystem.
- Damit verbunden wäre zwar einerseits eine gröbere Erfassung der Gebäudeeigenschaften, die (auf den ersten Blick) in weniger genauen Energiebedarfswerten resultieren würde. Die Gebäudegeometrie könnte nicht mehr individuell erhoben werden, sondern müsste aufgrund von Faustregeln beispielsweise aus der Bebauungssituation, der Wohnfläche und der Etagenanzahl abgeschätzt werden.
- Andererseits ist zu konstatieren, dass die jetzigen Energiebedarfswerte nicht nur nicht im Einzelfall (was aufgrund des hohen Nutzereinflusses auch nicht erwartet werden kann), sondern auch im Durchschnitt nicht mit den realen Energieverbräuchen übereinstimmen. Diese generell unbefriedigende, für die Anwender kaum vermittelbare Situation sollte durch Erstellung bzw. Einbeziehung empirischer Untersuchungen verbessert werden. Die vereinfacht ermittelten Energiebedarfe sollten im Mittel zumindest annähernd den tatsächlichen Verbräuchen entsprechen.
- Darüber hinaus ist der Vorteil einer vereinfachten und damit vergrößerten Erhebung von Gebäudemerkmalen auch darin zu sehen, dass die Angaben und Ergebnisse transparenter und damit auch besser überprüfbar sind.
- Für eine vertiefte und aussagekräftige Energieberatung sind detailliertere Datenerhebungen und Analysen zu empfehlen, als sie für den neuen Energieausweis notwendig wären. Dies kann weiterhin gesondert empfohlen und gefördert werden, es kann auch weiterhin gleichzeitig mit der Erstellung des Energieausweises durchgeführt werden.
- Der Energieberatung kommt generell eine wichtige Rolle für Energiewende und Klimaschutz im Gebäudesektor zu, sie sollte auf allen Ebenen (von der niederschweligen Initialberatung bis zum detaillierten Sanierungsfahrplan) weiter gestärkt werden. Eine komplette Verquickung der Ziele „Energieausweis“ und „Energieberatung“ erscheint gleichwohl nicht in jedem Fall sinnvoll und notwendig. Dies gilt allein schon deswegen, weil die Erstellung des Energieausweises in einem primär öffentlichen Interesse liegt und möglichst objektiv durchgeführt werden muss, während die Energieberatung für den Hauseigentümer durchgeführt wird, also primär dessen Nutzen dient und daher seine individuelle Sichtweise berücksichtigen kann und sollte.
- Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Zuge des Energieverbrauchsausweises erstellte Modernisierungsempfehlungen auch bereits heute auf sehr groben, im Allgemeinen ohne Vor-Ort-Begehung direkt vom Eigentümer erfragten Gebäudemerkmalen beruhen, die darüber hinaus bisher nicht einheitlich definiert sind. Durch das neue Konzept würden sich die Voraussetzungen für solche Maßnahmenhinweise also keineswegs verschlechtern.
- Die für den Energieausweis erhobenen Gebäudemerkmale sollten vollständig im Energieausweis selbst dokumentiert sein. Dies dient nicht allein der notwendigen Transparenz

und Nachprüfbarkeit sowie einer einfacheren Fortschreibung (da bei einer Einzelmaßnahme alle anderen Einträge konstant und vollständig weiterverwendet werden können).

- Vielmehr geht es auch darum, je nach Bedarf und Kontext unterschiedliche Bewertungssysteme anlegen zu können. So wird bei den wohnungswirtschaftlichen Instrumenten häufig weniger die ökologische Bewertung, als vielmehr der Einfluss auf die Energiekosten (und damit auf die Wohnkosten) eine Rolle spielen oder es wird gegebenenfalls auch auf Einzelmerkmale zurückgegriffen. (Beispielsweise könnte den Empfängern von Grundsicherungsleistungen ein mit der erwarteten Energiekosteneinsparung begründeter Zuschlag bei der Angemessenheitsgrenze der Miethöhe in energetisch verbesserten Gebäuden zugestanden werden. Im Mietspiegel könnten je nach dessen Ausgestaltung auch Merkmale bezüglich des Wärmeschutzes eine Sonderrolle spielen, um die thermische Behaglichkeit generell oder den sommerlichen Wärmeschutz im Besonderen besser zu erfassen.)
- Auch Änderungen in den angelegten Bewertungsmaßstäben (beispielsweise eine Neubewertung der Biomasse in der Primärenergie- oder Treibhausgasbilanz) sind durch die detaillierte Merkmalsdokumentation einfach möglich: Die gleichen Eingangsdaten müssten lediglich in einem neuen automatisierten Berechnungswerkzeug (z. B. einem „Internet-Tool“) neu eingegeben werden. Ein weiterer durchaus erwünschter Nebeneffekt der ausführlichen Dokumentation läge auch darin, dass diese Basis-Gebäudeinformationen für Stichprobenerhebungen im Wohngebäudebestand zum Monitoring von Klimaschutz und Energiewende nun auch bei Mietern flächendeckend zur Verfügung stünden.
- Es mag sein, dass es Gründe gibt, die eine grundsätzliche Neuausrichtung des Energieausweises, wie sie hier skizziert wurde, generell oder zumindest auf absehbare Zeit verhindern. Das zentrale Ziel einer Verbesserung der Transparenz insbesondere im Hinblick auf die genannten wohnungswirtschaftlichen Instrumente sollte aber auch in diesem Fall nicht aufgegeben werden. Ein solcher Ansatz könnte gegebenenfalls auch unabhängig vom Energieausweis oder ergänzend zu diesem verfolgt werden.
- Entscheidend ist dabei, dass Basismerkmale über das Gebäude, seinen Wärmeschutz und sein Wärmeversorgungssystem in einfacher Weise erhoben werden und dass insbesondere im vermieteten Wohnungsbestand dieser Datensatz (inklusive daraus gegebenenfalls nach vorgegebenen Regeln abgeleiteter weiterer Bewertungsgrößen) allen Bewohnern (und zur Entscheidungsfindung auch bereits den Mietinteressenten) in aktueller Form zur Verfügung gestellt wird. Der Vermieter wäre also verpflichtet, den Datensatz immer auf dem neuesten Stand zu halten und ihn den Betroffenen immer sofort und unaufgefordert in dieser aktuellen Fassung auszuhändigen.