

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski,
Eva-Maria Bulling-Schröter und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/4075 –**

Energieeinsparung im Wohnungswesen – Bilanz und Alternativen

Dem Gebäudebestand im Wohnbereich kommt eine wichtige Rolle bei der Energieeinsparung und damit der CO₂-Minderung zu. Bereits in den 90er Jahren wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, die das Ziel hatten, den Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen im Wohngebäudebestand zu minimieren. Zu diesen Maßnahmen zählen die Neufassung der Heizungsanlagenverordnung 1994 und der Wärmeschutzverordnung 1995; außerdem das seit 1990 bestehende und verlängerte KfW-Förderprogramm zur Wohnraummodernisierung für die neuen Länder und das seit 1996 bestehende KfW-Förderprogramm (KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau) zur CO₂-Einsparung für die alten Länder. Mit der Neuorientierung der Eigenheimförderung nach Eigenheimzulagegesetz wurde darüber hinaus die Ökozulage eingeführt. Eine Reihe weiterer Maßnahmen, auch in den Ländern, kommen noch hinzu. Bei der Einführung dieser Maßnahmen hatte man damit gerechnet, dass sie einen deutlichen Einfluss auf die Senkung des Energieverbrauches haben. Politik-szenarien, erarbeitet im Auftrag des Umweltbundesamtes, hielten z. B. bereits bis zum Jahr 2005 eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes um 14 % gegenüber 1990 für möglich.

Vorbemerkung

Der Energieverbrauch eines Gebäudes ist von unterschiedlichen technischen und nichttechnischen Einflüssen abhängig. Hierzu zählen in erster Linie die Wärmedämmwirkung der Gebäudehülle, der Wirkungsgrad der Heizungsanlage, das Nutzerverhalten und die Witterung. Die Frage, inwieweit sich Energieverbrauchssenkungen pro Quadratmeter Wohnfläche im Durchschnitt aller Wohngebäude im Bestand auf Veränderungen einzelner Einflüsse – z. B. durch gesetzliche Anforderungen an die Wärmedämmung von Außenbauteilen – zurückführen lassen, wäre allenfalls mit großem wissenschaftlichem Aufwand (Errichtung von Versuchs- und Referenzgebäuden, Messungen über eine reprä-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 28. September 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

sentative, mehrjährige Zeitperiode) zu beantworten. Die Bundesregierung hat bisher bewusst von der Beauftragung einer derart aufwendigen Untersuchung Abstand genommen. Gleichwohl liegen ihr hinreichende Erkenntnisse darüber vor, dass die von ihr angewandten Instrumente, die Gegenstand der vorliegenden Kleinen Anfrage sind, zielführend sind:

- Die Energieeinsparung wird in den energiesparrechtlichen Verordnungen auf der Grundlage wissenschaftlich anerkannter Berechnungsverfahren und unter standardisierten Randbedingungen bewertet. Das Verfahren der europäischen Berechnungsnorm ist nicht nur in Europa, sondern auch weltweit (ISO-Norm) anerkannte Regel der Technik. Vorliegenden Untersuchungen zufolge stimmt der auf diesem Wege berechnete Energiebedarf bei Ausklammerung des Nutzereinflusses (z. B. große Stichprobe gleichartiger Gebäude) relativ gut mit dem gemessenen Energieverbrauch überein.
- Anhand von Heizkostenabrechnungen wurde die Entwicklung des Energieverbrauchs von Gebäuden mit mehreren Wohnungen mehrfach statistisch untersucht. Die Ergebnisse sind für den gesamten Mietwohnungsbestand als repräsentativ anzusehen und zeigen – witterungsbereinigt – einen deutlichen Abwärtstrend, der nur durch eine gemeinsame Wirkung der verschiedenen Instrumente (verbesserte Neubauten, verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung, Modernisierung im Bestand) erklärbar ist. So lag z. B. der Mittelwert des flächenbezogenen Energieverbrauchs im Wohnungsbestand im Jahre 1995 um rund 5 % unter dem des Vergleichsjahres 1988 (vorangegangene Untersuchung). Eine vorliegende Langzeituntersuchung weist seit 1978 eine Senkung des Verbrauchs bei Mehrfamilienhäusern um rund 30 % aus.
- Der Bauprodukten-Markt in Deutschland hat sich rasch auf die Anforderungen aus Vorschriften und Förderprogrammen eingestellt. Die angebotenen, energetisch verbesserten Produkte (Mauersteine, Fenster, Heizkessel usw.) haben breite Anwendung gefunden. Schon dadurch wird – losgelöst von der Beachtung der Vorschriften durch einzelne Bauherren – eine deutliche Verbesserung bewirkt.

Vor diesem Hintergrund geht die Bundesregierung davon aus, dass sich das schon bislang verwendete Instrumentarium zur Energieeinsparung und Emissionsminderung im Gebäudebereich grundsätzlich bewährt hat. Zu weiteren Einzelheiten wird auf den 4. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) „CO₂-Reduktion“ (Drucksache 13/8936) verwiesen.

Über eine Ausweitung des bisherigen Instrumentariums wird die Bundesregierung in Kürze entscheiden. Grundlage hierfür wird der zz. in Vorbereitung befindliche 5. Bericht der IMA „CO₂-Reduktion“ sein.

Zur Wärmeschutzverordnung

1. In welchem Umfang (bitte absolut und relativ) hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Energieverbrauch pro qm Wohnfläche bei Wohnungsneubau seit und durch Einführung der Wärmeschutzverordnung 1995 verringert, und wie verhält sich die erreichte Einsparung zur seinerzeit prognostizierten Verminderung des Energieverbrauches um ca. 30 % je qm Wohnfläche, gemessen an der Wärmeschutzverordnung 1982?

Mit der Wärmeschutzverordnung vom 16. August 1994 wurde das Ziel verfolgt, den Heizwärmebedarf (also nicht den Energiebedarf oder den Energieverbrauch) um 30 % zu senken, dies entspricht im Mittel etwa 40 kWh/(m² · a).

Das Anforderungsniveau wurde deshalb auf der Basis von Mustergebäuden an diesem Ziel ausgerichtet. Der Energieverbrauch eines Gebäudes hängt dagegen neben der wärmetechnischen Qualität der Gebäudehülle, die Regelungsgegenstand der Wärmeschutzverordnung ist, auch maßgeblich von der Qualität und der Art der Heizungsanlage, dem jeweiligen Standort und insbesondere dem Nutzerverhalten ab. In Bezug auf die gefragten Soll-Ist-Vergleiche wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

2. Worin liegen nach Ansicht der Bundesregierung die Ursachen dafür, falls kein wesentlicher Einspareffekt erzielt wurde?

Auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Welche Gutachten, Fachaussagen, Studien von Instituten und Einrichtungen sind der Bundesregierung bekannt, die sich mit Ursachenforschung zum Nicht-Erreichen des Energieeinsparungsziels der Wärmeschutzverordnung befassen und wie lauten deren wesentliche Empfehlungen?

Das frühere Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hatte die Wärmeschutzverordnung durch ein Konsortium von Forschungsinstituten evaluieren lassen. Im Ergebnis wird festgestellt, dass bei den untersuchten (nach dem Zufallsprinzip ausgewählten) Gebäuden das Ziel der Verordnung im Wesentlichen erreicht wird.

4. Welche Schlussfolgerungen hat die Bundesregierung gezogen und welche Initiativen hat sie ergriffen bzw. wird sie ergreifen, um die Wirkung der Wärmeschutzverordnung zu verbessern?

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beabsichtigt, die anstehende Weiterentwicklung von Wärmeschutz- und Heizungsanlagen-Verordnung zur Energieeinsparverordnung zum Anlass zu nehmen, mit einer breit angelegten Information die Fachkenntnisse der am Bau Beteiligten über die neuen energiesparrechtlichen Vorschriften zu verbessern. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Länder, auf der Grundlage des Energieeinsparungsgesetzes den Vollzug zu verbessern.

Zur Heizungsanlagen-Verordnung

5. In welchem Umfang (bitte absolut und relativ) hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Energieverbrauch pro qm Wohnfläche im Wohnungsbestand seit und durch Einführung der Heizungsanlagen-Verordnung verringert?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

6. Worin liegen nach Ansicht der Bundesregierung die Ursachen dafür, falls kein wesentlicher Einspareffekt erzielt wurde?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

7. Welche Gutachten, Fachaussagen, Studien von Instituten und Einrichtungen sind der Bundesregierung bekannt, die sich mit Ursachenforschung zum Nicht-Erreichen des Energieeinsparungsziels der Heizungsanlagen-Verordnung befasst haben, und wie lauten deren wesentliche Empfehlungen?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

8. Welche Schlussfolgerungen hat die Bundesregierung gezogen und welche Initiativen hat sie ergriffen bzw. wird sie ergreifen, um die Wirkung der Heizungsanlagenverordnung zu verbessern?

Auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

Zum KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm für die neuen Länder

9. Wie hoch beziffert sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der Fördermittel an den Fördermitteln des KfW-Modernisierungsprogramms insgesamt, die für Energiesparmaßnahmen verwendet wurden?

Im Wohnraum-Modernisierungsprogramm I wurden von 1990 bis zum Programmende im Februar 2000 rd. 17,4 Mrd. DM – das sind 22 % des Gesamtkreditvolumens – direkt für Energieeinsparmaßnahmen zugesagt. Darüber hinaus entfällt ein Teil der für Instandsetzungen zugesagten Kredite auf Maßnahmen an Dächern, Fenstern und anderen Fassadenteilen, die auf Grund der Anforderungen der Wärmeschutzverordnung ebenfalls zur Energieeinsparung beitragen.

Im Wohnraum-Modernisierungsprogramm II wurden seit Programmstart im Februar 2000 bis zum 31. August 2000 rd. 340 Mio. DM für Energieeinsparmaßnahmen zugesagt, das sind 15 % der insgesamt zugesagten Kredite.

10. Wie entwickelte sich der Anteil der Fördermittel für Energiesparmaßnahmen an den KfW-Modernisierungsmitteln insgesamt im Verlaufe der Jahre 1990 bis 2000?

Im Modernisierungsprogramm I betrug der Anteil der direkt für Energieeinsparmaßnahmen zugesagten Darlehen 56 % im ersten Jahr der Programmlaufzeit und 7 % im Jahre 1999. Wie in der Antwort zu Frage 9 bereits ausgeführt wurde, entfällt darüber hinaus ein Teil der für Instandsetzungen zugesagten Kredite auf Maßnahmen, die ebenfalls zur Energieeinsparung beitragen.

11. Für welche spezifischen Energiesparmaßnahmen wurden diese Mittel im Wesentlichen verwendet?

Nach den Programmrichtlinien des Wohnraum-Modernisierungsprogramms I waren Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie SO₂- und CO₂-Minderung (z. B. Fensteraustausch, Heizungsmodernisierung einschließlich Umstellung auf einen CO₂-ärmeren Brennstoff, Neuinstallation von Zentralheizungen, Warmwasserversorgung, Wärmedämmung) förderfähig.

12. In welchem Umfang hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Energieverbrauch pro qm Wohnfläche im Wohnungsbestand seit und durch Einführung des KfW-Modernisierungsprogramms verringert?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

13. Worin liegen nach Ansicht der Bundesregierung die Ursachen dafür, falls kein wesentlicher Einspareffekt erzielt wurde?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

14. Welche Gutachten, Fachaussagen, Studien von Instituten und Einrichtungen sind der Bundesregierung bekannt, die sich mit diesbezüglicher Ursachenforschung befasst haben und wie lauten deren wesentliche Empfehlungen?

Der Bundesregierung liegen keine Studien oder andere Materialien des unterstellten Inhaltes vor.

15. Welche Schlussfolgerungen und welche Initiativen hat die Bundesregierung ergriffen bzw. wird sie ergreifen, um durch die Bereitstellung des KfW-Modernisierungsprogramms für die neuen Länder die Energieeinsparungen im Gebäudebestand weiter zu verbessern?

Die Energieeinsparung wird im KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm II in den förderfähigen Gebäuden uneingeschränkt gefördert.

Zum CO₂-Einsparungsprogramm für die alten Länder

16. In welchem Umfang (bitte relativ und absolut) haben private Eigenheimbesitzer das CO₂-Minderungsprogramm genutzt?
17. Worin liegen nach Kenntnis der Bundesregierung die Ursachen dafür, falls die Nutzung durch private Eigenheimbesitzer gering ist?

Von den im CO₂-Minderungsprogramm der KfW seit Programmstart 1996 bis zum 31. August 2000 zugesagten Darlehen in Höhe von 8,6 Mrd. DM wurden 7,3 Mrd. DM (85 %) an private Darlehensnehmer vergeben.

Aussagen zum Anteil privater Eigenheimbesitzer daran liegen der Bundesregierung nicht vor.

18. In welchem Umfang (bitte absolut und relativ) hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Energieverbrauch pro qm Wohnfläche seit und durch Einführung des CO₂-Minderungsprogramms verringert?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

19. Worin liegen nach Ansicht der Bundesregierung die Ursachen dafür, falls kein wesentlicher Einspareffekt erzielt wurde?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

20. Welche Gutachten, Fachaussagen, Studien von Instituten und Einrichtungen sind der Bundesregierung seit welchem Zeitpunkt bekannt, die sich mit diesbezüglicher Ursachenforschung befasst haben und wie lauten deren wesentliche Empfehlungen?

Der Bundesregierung liegen keine Studien oder andere Materialien des unterstellten Inhaltes vor.

21. Welche Schlussfolgerungen hat die Bundesregierung gezogen und welche Initiativen hat sie unternommen bzw. wird sie unternehmen, um die Wirkung des CO₂-Minderungsprogramms zu verbessern?

Der Wohnungs- und Gebäudebestand verfügt über die größten technischen Energieeinspar- und damit über die größten CO₂-Minderungspotenziale. Da die in der geplanten Energieeinsparverordnung für Neubauten vorgesehenen verschärften Regelungen aus verfassungsrechtlichen Gründen auf den Gebäudebestand nur bedingt übertragen werden können, sind hier zusätzliche wirtschaftliche Anreize erforderlich. Die Bundesregierung arbeitet deshalb im Rahmen des nationalen Klimaschutzprogramms an einem weiterführenden Förderprogramm zur Gebäudesanierung, mit dem Maßnahmen an energetisch besonders ungünstigen Gebäuden initiiert werden sollen. Die Details dieses Programms sollen im Zusammenhang mit dem nationalen Klimaschutzprogramm verabschiedet werden.

Zur Energieeinsparverordnung 2000

22. Was veranlasst die Bundesregierung zu der optimistischen Einschätzung, dass die beabsichtigte Energieeinsparverordnung zum Erfolg führen wird und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung bzw. welche Initiativen hat sie ergriffen bzw. wird sie ergreifen, um die Wirksamkeit der neuen Verordnung zu verbessern?

Die geplante Energieeinsparverordnung orientiert sich an einem primärenergetischen Ansatz und zielt darauf ab, den Energiebedarf von Neubauten gegenüber dem bisherigen Standard um rd. 30 % abzusenken.

Bei den Anhörungen zum Referentenentwurf der Energieeinsparverordnung im Herbst 1999 fand das beabsichtigte Grundkonzept für den Neubau, das von einer ganzheitlichen Betrachtung des Gebäudes in Form einer Energiebilanz ausgeht und daran eine Gesamtanforderung knüpft, breite Zustimmung bei den beteiligten Kreisen. Dieses Konzept führt bei Neubauten unter anderem zu einem Energiebedarfsausweis mit aussagekräftigen Energiebedarfs-Kennwerten für das Gebäude. Dadurch wird nach Auffassung der federführenden Bundesministerien die Akzeptanz des Ordnungsziels bei Bauherren und Nutzern verbessert, weil diese Kennwerte – anders als die hergebrachten Einzelanforderungen – einen unmittelbaren Rückschluss auf den Nutzen der Energieeinsparung für diesen Adressatenkreis zulassen. Überdies werden damit Marktmechanismen genutzt, die den Stellenwert des Merkmals „Energiebedarf“ im Immobilienmarkt erhöhen und damit zusätzliche Anreize zum energiesparenden Bauen – auch zum weiteren Übertreffen der Anforderungen – setzen.

23. Wie vereinbart sich die wohnungspolitische Zielsetzung der vordringlichen Bestandssanierung mit der neuen Energieeinsparverordnung, die bekanntlich beim Neubau von Wohnungen vergleichsweise deutlich höhere Standards ansetzt und Maßnahmen fördert als im Wohnungsbestand?

Die Energieeinsparverordnung sieht auch ein Bündel von Anforderungen an bestehende Gebäude vor. Diese betreffen zum einen Bauteile, an denen bestimmte Modernisierungen vorgenommen werden. Anlässlich solcher Maßnahmen werden gegenüber der Wärmeschutzverordnung verschärfte energetische Mindeststandards vorgeschrieben. Die künftige Verordnung soll zum anderen punktuell auch Nachrüstungs Vorschriften enthalten.

Nach § 5 Abs. 1 Energieeinsparungsgesetz (EnEG) müssen die Anforderungen allerdings nach dem Stand der Technik erfüllbar und für Gebäude gleicher Art und Nutzung generell wirtschaftlich vertretbar sein. Im Gebäudebestand müssen einzelne Anforderungen gemäß § 4 Abs. 3 EnEG so bemessen sein, dass die Maßnahmen generell zu einer wesentlichen Verminderung der Energieverluste beitragen und die Aufwendungen durch die eintretenden Einsparungen innerhalb angemessener Fristen erwirtschaftet werden können. Die Regelungen der geplanten Energieeinsparverordnung müssen diese gesetzlichen Vorgaben beachten. Danach gilt allgemein, dass im Neubau ein größerer Spielraum für die Anforderungen besteht als im Gebäudebestand. Nicht jede möglicherweise aus Gründen der Energieeinsparung wünschenswerte Bestandsmaßnahme kann rechtlich bindend vorgeschrieben werden. Die Energieeinsparverordnung soll aber die rechtlichen Spielräume ausschöpfen, zumal im Bestand große Einsparpotenziale liegen.

24. Welchen Standpunkt hat die Bundesregierung zu der Ansicht, dass aus dieser wohnungspolitischen Zielstellung der Bundesregierung logischerweise folgen müsste, den Schwerpunkt der Energieeinsparmaßnahmen der neuen Verordnung auf den Wohnungsbestand zu konzentrieren, da ansonsten schon heute absehbar ist, dass die gewünschten Effekte nicht erreicht werden?

Über die in der Antwort zu Frage 23 genannten Bereiche hinaus stößt die Energieeinsparverordnung an die Grenzen des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens im EnEG. Für eine umfassende energetische Sanierung über ordnungsrechtliche Vorgaben ist der Gebäudebestand überdies zu heterogen. Die Stärkung der Bereitschaft der Gebäudeeigentümer zu energetischen Modernisierungsmaßnahmen ist daher vor allem Gegenstand flankierender Förderprogramme der Bundesregierung, aber auch der Länder und Gemeinden.