



ZDB-Positionen zum „Fit für 55“-Paket

Die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) als wichtiges Instrument für das Erreichen der Klimaziele der EU im Gebäudesektor

Hintergrund

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2019 mit der Vorstellung des „Green Deal“ einen fundamentalen Wandel innerhalb der EU angestoßen. Aus Europa soll bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden. Das Rahmenwerk des Green Deal beinhaltet zahlreiche Vorhaben in den Bereichen Umwelt, Energie und Klima, darunter das im Juli 2021 in Kraft getretene Europäische Klimagesetz. Dort ist sowohl das Klimaneutralitätsziel bis 2050 als auch ein neues Minderungsziel für Treibhausgase rechtlich verbindlich für alle EU-Mitgliedstaaten verankert worden. Bis 2030 sollen die Emissionen um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 reduziert werden. Dies erfordert eine umfassende Anpassung des bisher gültigen EU-Rechtsrahmens, insbesondere im Energiebereich. In diesem Sinne zielt das am 14. Juli 2021 vorgeschlagene Paket „FIT FÜR 55“: AUF DEM WEG ZUR KLIMANEUTRALITÄT – UMSETZUNG DES EU KLIMAZIELS FÜR 2030“ darauf ab, die EU fit für den notwendigen transformativen Wandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Industrie zu machen. Das „Fit für 55“-Paket umfasst weit mehr als ein Dutzend Rechtsvorschlüsse. Insbesondere die energierelevanten Dossiers wie die EU-Richtlinien für Erneuerbare Energie (RED), Energieeffizienz (EED) und Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) weisen einen hohen Grad an Verflechtungen miteinander auf. Es ist daher sinnvoll, zumindest bestimmte Teile des Pakets im Gesamten zu betrachten bzw. zu verhandeln. So können frühzeitig ungünstige Doppelwirkungen identifiziert und ausgeräumt werden. Die Untersuchung von nachteiligen Wirkungen insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen ist unterdessen im Vorfeld nicht zufriedenstellend gelungen. Die erarbeiteten Folgenabschätzungen blieben dahingehend weit hinter den Erwartungen zurück, so dass hier künftig nachgebessert werden muss.

EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden EPBD (Energy performance of buildings directive) ist neben der Energieeffizienzrichtlinie eins der wichtigsten Rechtsinstrumente der Europäischen Union zur Förderung der Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Sie besitzt daher eine herausragende Bedeutung, denn insgesamt entfallen auf Gebäude in der EU rund 40 % des Energieverbrauchs und 36 % der Treibhausgasemissionen. Das Erreichen der Klimaziele ist also in besonderem Maße von der Dekarbonisierung des Gebäudebestands sowie von Neubauten abhängig.

Für die Bauwirtschaft gilt dabei: Wir sind zentraler Akteur des Wandels, unsere Kompetenz ist bei der konkreten Umsetzung

von Klimaschutz und Energieeffizienz unerlässlich. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass die Potenziale der Marktakteure – vom Eigentümer bis zum Handwerker – voll ausgeschöpft werden können. Dem Klimaschutz dienen am Ende nicht gut formulierte Ziele, sondern konkret umgesetzte Maßnahmen. Hinsichtlich des im Dezember 2021 veröffentlichten Vorschlags zur Neufassung der Gebäudeeffizienzrichtlinie sehen wir folgenden Verbesserungsbedarf:

1. Zu hohe Anforderungen bei Neubauten gefährden Investitionsklima

Während die EPBD bisher vom Niedrigstenergiegebäude (Nearly Zero Energy Building, NZEB) gesprochen hat, soll spätestens ab 2030 (2027 für öffentliche Gebäude) für Neubauten der Nullemissionsstandard gelten.

Ein Nullemissionsgebäude ist ein Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, bei dem die noch benötigte Energie vollständig durch am Standort erzeugte Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt wird.

Sowohl zeitlich als auch technisch ist dieser Horizont sehr ambitioniert. Zu befürchten ist, dass bei zu hoch angesetzten Standards Investitionen zurückgestellt bzw. Bauprojekte verzögert werden. Erschwerend kommt die vorgesehene Einführung weiterer neuer Instrumente wie bspw. die Berichtspflicht zur Nachhaltigkeit, verschärfte Vorgaben bei der Kreislaufwirtschaft und erhöhte Anforderungen aus der Revision der Bauprodukteverordnung hinzu. Vor dem Hintergrund nun abermals verschärfter Ambitionsniveaus im Rahmen der Initiative REPowerEU zur raschen Verringerung von Energieimporten aus Russland ist mit weiter steigenden Investitionskosten zu rechnen.

Was ist REPowerEU?

Die EU-Kommission hat vor dem Hintergrund des Ukraine-Konflikts im März 2022 ihre Mitteilung für eine bezahlbare, sichere und nachhaltige Energieversorgung vorgestellt. Davon ausgehend wurden beispielsweise Vorschläge zur verpflichtenden Auffüllung von Gasspeichern innerhalb der EU vorgelegt. Am 18. Mai wurde daran anknüpfend der REPowerEU-Plan vorgestellt, der u.a. weitere Verschärfungen an der RED, EED und EPBD vorgeschlägt.

Der abgeänderte Kommissionsvorschlag der EPBD sieht z.B. vor, dass neue Wohngebäude spätestens ab 2030 solardachfähig zu errichten und Installationen von solaren Anlagen vorzunehmen sind.

Der Änderungsvorschlag vom Mai 2022 sieht im Artikel 9a vor, dass geeignete Solaranlagen spätestens ab 2027 auf neuen öffentlichen und gewerblichen Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von mehr als 250 Quadratmetern, ab 2028 auf allen bestehenden öffentlichen und gewerblichen Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von mehr als 250 Quadratmetern und ab 2030 auf allen neuen Wohngebäuden zu installieren sind. Begründete Ausnahmen für bestimmte Gebäudearten können von den Mitgliedstaaten definiert werden.

Außerdem ist es aus unserer Sicht falsch, dass die EPBD auch die Effizienz eines Gebäudes nicht unmittelbar betreffenden Aspekte berücksichtigt, wie z.B. Erdbebensicherheit, Barrierefreiheit oder Feuerfestigkeit. Aus Sicht der Bauwirtschaft ist es wichtig, die künftige EPBD nicht mit effizienzfremden Aspekten zu verkomplizieren.

2. Mindestanforderungen im Bestand verstärkt durch Anreize ersetzen

Die EU-Kommission beabsichtigt, energetische Mindeststandards für den Bestand einzuführen. Ab 2027 bzw. ab 2030 und 2033 sollen Gebäude der nächsthöheren Gesamtenergieeffizienzklasse angehören, woraus sich nach gegenwärtiger Lesart eine Renovierungspflicht ergibt.

Wohngebäude sollten so renoviert werden, dass sie bis 2030 statt in die Klasse G mindestens in die Klasse F und bis 2033 mindestens in die Klasse E eingestuft werden. Auf ihrem Weg zur Verwirklichung eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 müssen die Mitgliedstaaten dann im Rahmen neuer nationaler Gebäuderenovierungspläne spezifische Zeitpläne für die Erreichung höherer Gesamtenergieeffizienzklassen festlegen. Für öffentliche Gebäude soll dies bereits ab 2027 gelten (Vorbildfunktion)

Der kürzlich veröffentlichte Änderungsbericht des Europäischen Parlaments zum Kommissionsvorschlag geht über diese bereits sehr ambitionierten Ziele sogar hinaus, indem eine jeweils höhere Energieeffizienzklasse gefordert wird¹. Die Einteilung der Klassen erfolgt relativ, gemessen an den 15 % ineffizientesten Gebäuden im jeweiligen Mitgliedstaat (A = Nullemissionsgebäude, G = 15 % der Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz im nationalen Gebäudebestand). Diese relative Einteilung kann die jeweiligen Gegebenheiten auf nationaler Ebene berücksichtigen und ist daher zu begrüßen.

Kritisch ist dagegen die faktische Einführung einer Renovierungspflicht, die einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht darstellt. Eine stärker auf Anreize ausgerichtete Politik, z.B.

durch Fördermodelle, ist sinnvoller und einer gesetzlichen Verpflichtung vorzuziehen. Hinsichtlich der Klasseneinteilungen auf nationaler Ebene ist zwingend der Heterogenität von Gebäude- und Nutzungsarten Rechnung zu tragen. So hat beispielsweise ein Bürogebäude andere Effizienzprofile als eine Werkstatt oder ein Wohnhaus. Die nationalen Gesetzgeber sind aufgerufen, dies bei der Klassifizierung zu berücksichtigen, damit etwa Bauunternehmen keine Nachteile durch zu hohe Energieeffizianzansforderungen erfahren.

Was sind die Mindestnormen für die Gesamtenergieeffizienz und für welche Gebäude werden sie gelten?

Die EU-Mindestnormen für die Gesamtenergieeffizienz sind ein System, nach dem die Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz, d. h. Gebäude, deren Effizienzklasse im Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz mit G oder F angegeben ist, renoviert werden müssen. Bei den in die Klasse G eingestuften Gebäuden handelt es sich um die 15 % der Gebäude eines jeden Landes, die in Bezug auf die Gesamtenergieeffizienz am schlechtesten abschneiden, während die übrigen Gebäude anteilig auf die anderen Klassen zwischen G und A verteilt werden, wobei emissionsfreie Gebäude in die Klasse A eingestuft werden.

3. Energieausweise praxisingerecht halten

Die im vorangegangenen Punkt skizzierte Einteilung in Effizienzklassen soll ab 2025 EU-weit gelten und in Gebäudeenergieausweisen gemäß der vorgeschlagenen Richtlinie abgebildet werden. Die Ausweise sollen künftig in den Klassen A, B und C für maximal zehn Jahre und in den Klassen darunter für maximal fünf Jahre gültig bleiben. Während die Gültigkeit für zehn Jahre passend dimensioniert ist, scheinen fünf Jahre wenig nutzstiftend. Sinnvoller wäre es, sofern der 10-Jahreszeitraum unterschritten wird, die Ausstellung von Energieausweisen anlassbezogen durchzuführen, d.h. an umfassende (effizienzsteigernde) bauliche Veränderungen zu knüpfen, so wie es Artikel 17 der EPBD vorsieht. Darüber hinaus soll der Informationsgehalt der Ausweise aufgewertet werden. Neben Empfehlungen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz im Rahmen von größeren Renovierungen sowie Maßnahmen für einzelne Gebäudekomponenten, sollen die Ausweise auch Informationen über die Verringerung betriebsbedingter Emissionen enthalten sowie spätestens ab 2030 für alle neuen Gebäude das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial (WLC, Whole Life Carbon) abbilden. Mit diesen Erweiterungen könnte die Ausstellung von Energieausweisen künftig erheblich komplexer werden bei gleichzeitig fraglichem Mehrwert für Mieter und Eigentümer. Wir plädieren daher für eine möglichst praxistaugliche Ausstellung der Energieausweise,

¹ Der Änderungsbericht nimmt Stellung zum Kommissionsvorschlag. Stand Juni 2022 ist der Bericht des Parlamentarier Ciarán Cuffe im Entwurfsstadium und nun Gegenstand eines parlamentarischen Änderungsprozesses, so dass sich die Anforderungsniveaus bis zur finalen Verabschiedung im Plenum ändern können.

die Abbildung des Treibhausgaspotenzials im Energieausweis lehnen wir ab.

4. Lebenszyklusansatz muss handhabbar sein

Derzeit bleibt unterdes noch unklar, welche Ziele mit dem WLC verfolgt werden und mit welchem Aufwand die Berechnung konkret verknüpft ist. Die EU-Kommission betrachtet die Einführung des WLC-Ansatzes als einen ersten Schritt zur Bewusstseinsbildung, bleibt aber im Vagen, was mögliche weitere Schritte bzw. Anwendungsfelder betrifft. Aus Sicht der Bauwirtschaft ist es wichtig, dass die Berechnung des WLC praxistauglich auch für kleine und mittlere Unternehmen handhabbar sein muss. Darüber hinaus sollte die Bereitstellung des WLC förderfähig sein, damit die Kosten für die Berechnung und ggf. für den Erwerb dafür erforderlicher Qualifikationen abgedeckt werden können. In diesem Fall muss der Staat „fördern, was er fordert“, damit das Bauen nicht weiter verteuert wird. Die Eindämmung des Klimawandels ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und kann nicht allein zu Lasten des einzelnen Bürgers gehen.

5. Qualifikation von Fachkräften sichern bzw. anerkennen

Der vorliegende Richtlinienvorschlag verweist an verschiedenen Stellen auf erforderliche Qualifikationen zur Ausstellung u.a. von Energieausweisen. Die Angaben sind diesbezüglich nicht immer eindeutig und werfen daher in Frage auf, inwiefern die Qualifizierung gleichwertig neben der Zertifizierung von Fachkräften bestehen kann. Wir sprechen uns deutlich für den Schutz qualifikationsbasierter Ansätze aus. In Deutschland haben wir bspw. sehr gute Erfahrungen mit dem Gebäudeenergieberater des Handwerks gemacht. Die ganzheitliche Ausbildung ist ein wichtiger Treiber für die Sicherung von Qualität im Bau- und Ausbaugewerbe. Zudem ist der Handwerksmeister bei anstehenden Modernisierungen oder notwendigen Sanierungsmaßnahmen meist erster Ansprechpartner des Eigentümers und kann in diesem Zusammenhang sehr gut auf energetisch sinnvolle Maßnahmen hinweisen. Die ganzheitliche Ausbildung, d.h. nicht gewerkespezifisch, gewährleistet dabei, dass das Gebäude insgesamt betrachtet wird und somit aufeinander abgestimmte Maßnahmen empfohlen werden können! Die Bevorzugung von arbeitsmarkt-basierten Zertifizierungsmodellen sehen wir daher kritisch.

6. Zugang zu Daten sicherstellen

Mit dem Artikel 14 der EPBD greift der Richtlinienvorschlag den wichtigen Aspekt der Datenfairness auf. Der Zugang zu Daten ist zunehmend elementar für die Entwicklung von Geschäftsmodellen. Daher schafft dieser Artikel Unternehmen die Möglichkeit, ihren Kunden maßgeschneiderte Angebote auf Grundlage im und am Gebäude generierter Daten (z.B. intelligente Zähler) zu unterbreiten. Das ist ausdrücklich zu begrüßen und wir appellieren an die Gesetzgeber, diesen Artikel in seinem Wesen im weiteren Verfahren nicht zu schwächen.

Was sind arbeitsmarkt-basierte Zertifizierungsmodelle?

Die EU-Kommission mahnt einen Mangel an Fachkräften an und möchte diese Lücke durch Zertifizierungen schneller schließen. Entsprechend geschultes Personal ist dann befähigt, klar definierte Arbeiten (z.B. Installation einer bestimmten Heizung oder die Ausstellung eines Energieausweises) durchzuführen. Eine ganzheitliche Ausbildung, wie sie beispielsweise durch das duale System in Deutschland sichergestellt wird, ist im Gegensatz dazu deutlich umfassender.

7. Delegierte Rechtsakte vermeiden

Der Richtlinienvorschlag sieht an mehreren Stellen Ermächtigungen der Europäischen Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte vor. Das betrifft zum Beispiel die Berechnung des kostenoptimalen Niveaus von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz. Delegierte Rechtsakte können dazu beitragen, ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu verschlanken, da etwa technische Fragen außerhalb des Verfahrens festgelegt werden. Wichtig ist für die Vorhersehbarkeit der Folgen für Bauunternehmen jedoch, dass die wesentlichen Anforderungen an die Instrumente im Rechtsakt selbst geregelt und nicht in intransparente Verfahren ausgelagert werden.

8. Spielräume auf Ebene der Mitgliedstaaten erhalten

Der vorgelegte Richtlinienvorschlag schränkt an verschiedenen Stellen die Spielräume der Mitgliedstaaten zu sehr ein. Beispielsweise sind dafür die Regelungen im Bereich nachhaltiger Mobilität. Während die Anforderungen zur Verlegung von Leerrohren für eine spätere Verkabelung nachvollziehbar sind, scheinen die Vorgaben zur Errichtung von Fahrradstellplätzen unverhältnismäßig. Ab fünf bzw. drei Parkplätzen (Nichtwohngebäude bzw. Wohngebäude) muss jeweils ein Fahrradstellplatz errichtet werden. Sinnvoller wäre es, wenn in der Richtlinie Ziele formuliert werden, die unter Berücksichtigung der Situation vor Ort an konkreten Nachfrageprofilen ausgerichtet werden. Diese Flexibilität trägt dazu bei, Kosten zu vermeiden und punktuell Mehrwert zu schaffen.

9. Planungssicherheit gewährleisten

Um Investitionen planen zu können, Rentabilitätsbewertungen zu sichern und um betriebliche Entscheidungen fundierter treffen zu können, sind verlässliche Planungshorizonte wichtig. Die derzeitige Revisionsgeschwindigkeit steht dem entgegen, denn die derzeit noch gültige und erst 2018 überarbeitete EPBD ließ eine Umsetzungsfrist in den Mitgliedstaaten bis zum Sommer 2021 zu. Für Baubetriebe ergeben sich daraus Unsicherheiten, da die Regelungen, bevor sie adaptiert werden konnten, bereits geändert werden. Künftige Gesetzesänderungen müssen daher die Zielsetzung für 2050 (Klimaneutralität) bereits berücksichtigen, damit es nicht erneut zu kurzfristigen Anpassungen kommt.

Fazit

Die Bauwirtschaft sieht sich als Umsetzer von Sanierungs- und Neubauvorhaben und damit als zentraler Mitgestalter der Energiewende im Gebäudebereich. Die Bedeutung dieses Sektors wird von der Kommission zu Recht unterstrichen, die formulierten Klimaziele können nur bei einer Dekarbonisierung dieses Bereichs erreicht werden. Hohe ökologische Ziele bergen jedoch die Gefahr einerseits neuer hemmender Bürokratie und andererseits ausufernder Kosten. Dies wiederum steht der sozialen Zieldimension – Schaffung von bezahlbarem Wohnraum – entgegen. Auch wenn die vorangegangenen Punkte zur Verbesserung der neuen Richtlinie beitragen würden, so müssen geeignete Förderinstrumente erhalten bleiben, damit die unweigerlich höheren Kosten für energieeffizientes Bauen abgedeckt werden. Daraus ergibt sich insgesamt eine beunruhigende Mischung: In einer Gemengelage aus voraussichtlich anhaltend hoher Inflation, Materialknappheit, anziehenden Zinsen und steigenden Beschaffungspreisen sind Planbarkeit und Vorleistung für Baubetriebe zunehmend schwierig und setzen sie in unsicherer werdenden Zeiten weiter unter Druck. Mittlerweile sieht sich die Bauwirtschaft beinahe täglich mit steigenden Materialpreisen konfrontiert, sodass eine seriöse Kostenkalkulation für Betriebe kaum mehr möglich ist. Insbesondere in den Bereichen Baustahl, Betonstahl, Holz, Bitumen, Kupfer und Kunststoffen sind die Aufschläge dramatisch. Es besteht die ernstzunehmende Sorge, dass sich diese angebotsseitigen Störungen und die daraus folgenden Preisanstiege spürbar in einer sinkenden Nachfrage nach Bauleistungen niederschlagen werden. Die erhebliche Zunahme von Auftragsstornierungen in den letzten Wochen und Monaten sind dahingehend sehr ernstzunehmende Warnsignale, ungeachtet derzeit noch voller Auftragsbücher. Zusätzliche Verunsicherung schürt darüber hinaus die Positionierung des EU-Parlaments, die an vielen Stellen deutlich ambitionierter ist als der Kommissionsvorschlag.

Es dürfen daher keine voreiligen Beschlüsse über ambitionierte Ziele gefasst werden, die im Ergebnis bei der Versorgungssicherheit oder der Kostenentwicklung in der Bevölkerung und bei den Baubetrieben zu Verunsicherung und Vertrauensverlust führen. Beispiele in Deutschland sind der gleichzeitige Ausstieg aus Kohle- und Atomstrom und auch die Streichung der KfW-Förderung von EH55 Neubauten. Hierbei wurde der zweite Schritt vor dem ersten getan, indem erst nachträglich über Lösungen bzw. Alternativen nachgedacht wurde.

Grundsätzlich unterstützen wir die Bestrebungen der EU für mehr Diversifizierung bei Energieimporten. Dies muss aber nicht einhergehen mit einer weiteren Anhebung der Klima- und Energieziele, wie im Rahmen von REPowerEU vorgeschlagen. Nicht die Ziele sind es, mit denen Klimaschutz erreicht wird, sondern die Umsetzung von Maßnahmen bewirkt Energieeinsparung und damit die Reduzierung von Treibhausgasen.