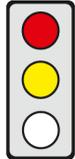


KERNPUNKTE

Hintergrund: Die EU will bis 2050 die Emissionen von Treibhausgasen (THG) netto auf Null senken („Klimaneutralität“) und bereits bis 2030 im Vergleich zu 1990 um 55% senken. Dazu soll auch der Gebäudesektor beitragen.

Ziel der Mitteilung: Die Zahl der energetischen Renovierungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden soll bis 2030 mindestens verdoppelt und dafür die finanzielle Förderung ausgeweitet werden.

Betroffene: Gebäudeeigentümer; Mieter; Bauindustrie; Handwerker; Hersteller von Heizungs- und Kühlsystemen, Wärmedämmungen und Baustoffen; Erzeuger erneuerbarer Energien.



Pro: Die Klimaziele der EU können am effektivsten und effizientesten durch ein Emissionshandelssystem (EHS) erreicht werden. Dies gilt grundsätzlich auch für den Gebäudesektor.

Contra: (1) Verbindliche Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude können Zahl und Umfang der Renovierungen nicht kosteneffizient erhöhen.

(2) Auch ein verbindlicher Mindestanteil erneuerbarer Energien bei Heizung und Kühlung und Vorgaben für die Nachhaltigkeitsbilanz von Bauprodukten verursachen höhere Kosten und reduzieren die Renovierungsquote.

(3) „Energiearmut“ sollte nicht durch Energieeffizienzanforderungen, sondern durch die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten gemildert werden.

Vorschläge: (1) Ein übergangsweise separates EHS schützt im EU-Emissionshandel erfasste Industrien, die von Abwanderung bedroht sind, vor Belastungen durch zusätzlich steigende Zertifikatspreise.

(2) Für Mietwohnungen muss ein EHS mit einer Regelung flankiert werden, die Heizkostensparnisse mindestens zum Teil beim Vermieter verbleiben lässt, um ihm den nötigen Anreiz für Renovierungsinvestitionen zu geben.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2020) 662 vom 14. Oktober 2020: **Eine Renovierungswelle für Europa**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die EU will bis 2050 die Emissionen von Treibhausgasen (THG) wie CO₂ netto auf Null senken [„Klimaneutralität“; Kommissionsvorschlag COM(2020) 80, s. [cepAnalyse 03/2020](#)]. Die Vorgabe für die THG-Reduktion im Jahr 2030 im Vergleich zu 1990 (EU-2030-Klimaziel) soll von 40% auf 55% erhöht werden.
- Gebäude verursachen 36% der energiebedingten THG-Emissionen der EU. Über 40% der Gebäude wurden vor 1960 gebaut; fast 75% davon sind nach heutigen Baustandards nicht energieeffizient. [S. 1]
- Dem EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) unterliegen die Fernwärmesysteme und Elektroheizungen und damit rund 30% der CO₂-Emissionen durch die Gebäudebeheizung [s. [cepInput 03/2018](#)].
- Die Reduktion von CO₂-Emissionen im Gebäudebestand wird EU-weit vor allem durch die Energieeffizienz-Richtlinie [2012/27/EU; s. [cepAnalyse 01/2017](#)], die Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie [2010/31/EU; s. [cepAnalyse 06/2017](#)], die Erneuerbare-Energien-Richtlinie [(EU) 2018/2001; s. [cepInput 01/2019](#)], die Energiekennzeichnung-Richtlinie [92/75/EWG] und die Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG] geregelt [s. [cepInput 05/2018](#)].
- Der jährliche Anteil energetischer Renovierungen am Gebäudebestand („Renovierungsquote“) liegt bei rund 1%; nur bei 0,2% führt eine umfassende Renovierung zu einer Energieverbrauchssenkung um mindestens 60% [S. 2].
- Die Kommission will im Interesse von Klimaneutralität und wirtschaftlicher Erholung „zur Bewältigung der COVID-19-Krise“ die jährliche Renovierungsquote bis 2030 mindestens verdoppeln („Renovierungswelle“) [S. 1, 3, 18].

► Finanzielle Förderung

- Um eine „angemessene und zielgerichtete“ Finanzierung energetischer Renovierungen zu gewährleisten, will die Kommission [S. 6, S. 11 ff.]
- als einheitliches Investitionsförderprogramm auf EU-Ebene „InvestEU“ einsetzen, das
 - durch das Corona-Aufbauprogramm „Next Generation EU“ [s. [cepAdhoc 07/2020](#)] stark erhöht wird und
 - durch eine EU-Haushaltsgarantie abgesicherte Finanzmittel privater Investitionen mobilisiert;
 - einfachere und klarere Beihilferegeln für nationale Investitionsförderprogramme festlegen.

► **Erhöhung der Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude**

Um den Energiebedarf für Heizung, Kühlung, Warmwasser etc. von Gebäuden „im Rahmen der üblichen Nutzung“ zu senken und so ihre „Gesamtenergieeffizienz“ [Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie, Art. 2 Nr. 4] zu erhöhen, will die Kommission [S. 6, 8 ff.]

- verbindliche Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude einführen, die wie in Frankreich und Belgien „ab einem bestimmten Datum oder zu bestimmten Zeitpunkten der Lebensdauer eines Gebäudes“, z.B. bei Neuvermietung oder Verkauf, zu erfüllen sind und deren Nichteinhaltung bestraft wird, z.B. mit Vermietungsverboten;
- die Anforderungen an Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden („Energieausweise“; Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie, Art. 11), die potentiellen Käufern und Mietern einen Vergleich ermöglichen sollen, verschärfen und ein EU-weit einheitliches, digitales Ausweisformat einführen.

► **Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung**

Um den Verbrauch fossiler Energie und damit CO₂-Emissionen durch die Heizung und Kühlung von Gebäuden zu senken („Dekarbonisierung“), will die Kommission [S. 8, 26, 29 ff.]

- bei der Überarbeitung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bis Juni 2021 prüfen, ob ein verbindlicher Mindestanteil erneuerbarer Energien eingeführt werden soll [S. 30];
- bei der Überarbeitung der Energieeffizienz-Richtlinie bis Juni 2021
 - Energiedienstleistungsverträge stärker berücksichtigen; bei ihnen renovieren Energiedienstleistungsunternehmen (EDU) – etwa Stadtwerke, Betreiber von Wärmenetzen – die Gebäude zunächst energieeffizient und garantieren dann den Kunden eine bestimmte Raumtemperatur zum Festpreis [S. 26];
 - die Möglichkeiten von Behörden stärken, bei Renovierungen umfassende Wärme- und Kälteversorgungspläne zu entwickeln, die die Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme fördern [S. 30];
- Vorgaben für energieeffiziente Produkte nach der Ökodesign-Richtlinie und der Energiekennzeichnung-Richtlinie „weiterentwickeln“ [S. 31].

► **Energetische Renovierung öffentlicher Gebäude**

Um die Vorteile energetischer Renovierungen „sichtbar“ zu machen, sollen „öffentliche Gebäude“, die der öffentlichen Hand gehören oder die – wie Schulen, Krankenhäuser, Bürogebäude – öffentlich zugänglich sind, verstärkt als „Vorbild“ dienen. Daher will die Kommission [S. 10, 28 f.]

- bei der Überarbeitung der Energieeffizienz-Richtlinie bis Juni 2021 prüfen, ob die derzeitige verpflichtende Quote für die energetische Renovierung des Gebäudebestands der Zentralregierungen der Mitgliedstaaten [S. 10]
 - von jährlich 3% [Energieeffizienz-Richtlinie, Art. 5] erhöht und
 - auf alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung ausgeweitet werden soll;
- „indikative Meilensteine“ für 2030 und 2040 für die energetische Renovierung öffentlicher und privater Nicht-Wohngebäude vorlegen [S. 29].

► **Bekämpfung von „Energiearmut“**

Um den ca. 34 Mio. EU-Bürger, die aus Geldmangel ihre Wohnungen nicht „ausreichend“ heizen können („Energiearmut“), durch energetische Renovierungen zu helfen, will die Kommission [S. 8, 14, 25 ff.]

- durch Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz energetische Renovierungen beschleunigen;
- prüfen, wie Einnahmen aus dem EU-EHS und EU-Haushaltsmittel verstärkt für Gebäuderenovierungsprogramme besonders für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen eingesetzt werden können [S. 8, 14];
- eine Initiative für bezahlbaren Wohnraum mit 100 „Leuchtturm-Pilotvorhaben“ zur Renovierung ganzer Bezirke starten, die „auf Lebensqualität und die neuesten Innovationen ausgerichtet“ sind [S. 28].

► **Nachhaltigkeitsvorgaben für den Bausektor**

Um den Bausektor zu „nachhaltigen“ Renovierungen mit möglichst geringem Energie- und Materialverbrauch „zu befähigen“, will die Kommission [S. 7, 19 f.]

- bei der Überarbeitung der Bauprodukte-Verordnung [(EU) Nr. 305/2011] verbindliche Vorgaben für die „Nachhaltigkeitsbilanz“ von Bauprodukten einführen;
- „ökologisch nachhaltige“ Bauwerkstoffe – wie Holz oder Sekundärrohstoffe aus recycelten Abfällen – fördern;
- bis Ende 2024 die EU-Zielvorgaben für das Recycling von Bau- und Abbruchabfällen überprüfen [Abfall-Rahmenrichtlinie 2008/98/EG, Art. 11 Abs. 2];
- einen Fahrplan bis 2050 zur Reduzierung der CO₂-Emissionen während des gesamten Lebenszyklus von Gebäuden – vom Bau bis zum Abbruch – entwickeln.

► **Einbeziehung von Gebäuden in den EU-Emissionshandel**

Die Kommission erwägt, die CO₂-Emissionen von Gebäuden in den Emissionshandel einzubeziehen [S. 31].

Politischer Kontext

Die EU hat sich im UN-Klimaabkommen von Paris zur Einhaltung des 2-Grad-Klimaziels verpflichtet (s. [cepAnalyse 13/2016](#)). Das daraus abgeleitete Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 soll durch zahlreiche EU-Maßnahmen des „Europäischen Grünen Deals“ erreicht werden.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Energie (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die von der EU angestrebten **Klimaziele** – Emissionsreduktion um 55% bis 2030 und „Klimaneutralität“ bis 2050 – ist eine große ökonomische und soziale Herausforderung. Sie **können am effektivsten und effizientesten durch ein Emissionshandelssystem (EHS) für alle Sektoren erreicht werden** (s. [cepAnalyse 03/2020](#); [cepStudie Wirksame CO₂-Bepreisung \(2019\)](#)): Durch die Begrenzung und Absenkung der Emissionszertifikate wird die angestrebte CO₂-Reduktion sicher erreicht, und durch den Zertifikatshandel findet der Markt die kostengünstigsten Reduktionsmaßnahmen. **Dies gilt grundsätzlich auch für den Gebäudesektor.** Durch ein EHS wird die Nutzung fossiler Energien zur Heizung und Kühlung von Gebäuden verteuert. Dies schafft umfassende Anreize, zur Kosteneinsparung ihren Verbrauch und die damit verbundenen CO₂-Emissionen zu senken. Dies kann auf vielfältige Weise geschehen, etwa durch die energetische Renovierung von Gebäuden, den vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien oder das bewusste Energiesparen der Gebäudenutzer. Dabei werden sich aus der ganzen Bandbreite möglicher Reduktionsmaßnahmen die kostengünstigsten durchsetzen. Im Gegensatz dazu führen hoheitliche Eingriffe in die Maßnahmenwahl mittels ordnungsrechtlicher Vorgaben und Subventionen – z.B. zur Forcierung energetischer Renovierungen – dazu, dass nicht das ganze Potenzial an Reduktionsoptionen ausgeschöpft wird und unnötige Mehrausgaben entstehen. Zudem resultieren Renovierungsmaßnahmen nicht immer eins zu eins in geringerem Energieverbrauch und CO₂-Einsparungen, z.B. wenn Wohnungsnutzer die Heizkostensparnis zur Erhöhung der Raumtemperatur ausgeben und entsprechend mehr fossile Energie verbrauchen; auch derartigen „Rebound Effekten“ wirkt ein EHS entgegen. **Daher sollte auf teure Subventionen und kleinteilige ordnungsrechtliche Einzelmaßnahmen zugunsten eines – von der Kommission nur vage als bloße Ergänzung angedachten – EHS als Hauptinstrument verzichtet werden.**

Uneingeschränkt kommen die Vorteile eines EHS allerdings nur bei selbstgenutztem Wohnungseigentum zum Tragen. Bei ihm können die Eigentümer mit einer Investition in energetische Renovierung ihre eigenen künftigen Heizkosten mindern, sodass sich die Investition über die Zeit amortisiert. Durch absehbar steigende Zertifikatspreise verkürzt sich die Amortisierungszeit. Bei vermieteten Wohnungen gilt dies aber in dieser Form nicht („Vermieter-Mieter-Dilemma“): Hier fallen Investitionskosten und Heizkostensparnis auseinander. Also hat der Vermieter zunächst keinen finanziellen Anreiz, die Wohnung zu renovieren, da der Mieter die Heizkosten trägt; der Mieter hat wiederum keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidung des Vermieters und kann ihn nicht zu energetischen Renovierungen zwingen. **Für Mietwohnungen muss daher ein EHS im Gebäudesektor mit einer Regelung flankiert werden, die insgesamt resultierende Heizkostensparnisse mindestens zum Teil beim Vermieter verbleiben lässt, um ihm den nötigen Anreiz für Renovierungsinvestitionen zu geben.**

Zusätzlich zu den o.g. Nachteilen teurer Subventionen liefe eine hauptsächlich durch „InvestEU“ angestoßene „Renovierungswelle“ Gefahr, schnell wieder zu verebben. Denn dessen Aufstockung durch das Corona-Aufbauprogramm gilt nach heutiger Planung nur kurzfristig.

Die von der Kommission propagierten **Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude können Zahl und Umfang der Renovierungen aus o.g. Gründen nicht kosteneffizient erhöhen.** Sie können sogar das Gegenteil bewirken, wenn der Vermieter umfassende Renovierungen komplett unterlässt, weil die Einhaltung der Mindestanforderungen sich für ihn nicht rechnet. Mindestanforderungen bei Neuvermietung oder Verkauf und Vermietungsverbote für Gebäude mit geringer Energieeffizienz, wie es sie in einigen Mitgliedstaaten gibt, würden den Privatsektor zwar verpflichten, jedoch den erschwinglichen Wohnraum weiter verknappen. Insbesondere EU-weite Mindestanforderungen sind abzulehnen. Denn die klimatische, ökonomische und baugeschichtliche Situation sowie die Eigentümerstruktur bei Gebäuden sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

Energieausweise für potentielle Käufer und Mieter schaffen Vergleichbarkeit voraussichtlicher Energiekosten und können so einen Beitrag zur Lösung von Informationsproblemen leisten. Ein einheitlicher digitaler Standard kann die Vergleichbarkeit erhöhen. Bei der Verschärfung der Anforderungen an Energieausweise ist jedoch auf Kosteneffizienz zu achten.

Auch weitere ordnungsrechtliche Vorgaben – wie **ein verbindlicher Mindestanteil erneuerbarer Energien bei Heizung und Kühlung und Vorgaben für die Nachhaltigkeitsbilanz von Bauprodukten – verursachen zusätzliche Kosten und reduzieren die Renovierungsquote.**

Die Erhöhung der derzeitigen Pflichtquote zur Renovierung von jährlich 3% der Gebäude der Zentralregierungen und ihre Ausweitung auf weitere öffentliche Gebäude führen zu einer starken Belastung der öffentlichen Hand. Das Corona-Aufbauprogramm hilft hier allenfalls kurzzeitig – sofern die Gelder überhaupt dafür verwendet werden. Zudem kann die Nachfragesteigerung auf Angebotsengpässe im Bausektor stoßen und zu Preissteigerungen führen.

Dagegen können Energiedienstleistungsverträge zu umfassenden Renovierungen und Energieeinsparung führen und auch als effiziente Lösung für den öffentlichen Gebäudebestand dienen. Denn die effiziente Bereitstellung des Wärme- und Kältebedarfs liegt im Eigeninteresse der EDU, da sie damit Kosten reduzieren.

„Energiearmut“ sollte nicht durch Energieeffizienzanforderungen, sondern durch die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten **gemildert werden.** Sie können am ehesten national unterschiedlichen Armutsbedingungen gerecht werden. Auch ist offen, ob resultierende Energiekosteneinsparungen größer sind als renovierungsbedingte Mieterhöhungen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen ergreifen, um Energieeffizienz und Energieeinsparungen zu fördern (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Da die klimatischen Bedingungen, Bauweisen und Eigentümerstrukturen für Gebäude innerhalb der EU stark variieren, sind die für die Energieeffizienz relevanten Faktoren lokaler Natur. Folglich sind die Mitgliedstaaten besser als die EU in der Lage, Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden zu bestimmen. Daher müssen künftige Vorschläge der Kommission für die von ihr erwogenen EU-weiten Mindestanforderungen an die Gebäudeenergieeffizienz genau daraufhin geprüft werden, ob sie mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind [Art. 5 Abs. 3 EUV].

Alternatives Vorgehen

Ein übergangsweise separates EHS – nur für Gebäude oder für Gebäude und Verkehr – bewirkt, dass die preisstarre Nachfrage nach Zertifikaten in diesen Sektoren keinen Einfluss auf die Zertifikatspreise im bestehenden EU-EHS hat. Dies **schützt im EU-Emissionshandel erfasste Industrien, die von Abwanderung** der Produktion in Drittländer mit geringeren Vorgaben für die THG-Reduktion („Carbon Leakage“) **bedroht sind, vor Belastungen durch zusätzlich steigende Zertifikatspreise.** Gleichzeitig können – und sollten – die Mitgliedstaaten einen Gutteil der EHS-Einnahmen an die Bevölkerung zurückverteilen, um soziale Verwerfungen zu vermeiden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Klimaziele der EU können am effektivsten und effizientesten durch ein Emissionshandelssystem (EHS) erreicht werden. Dies gilt grundsätzlich auch für den Gebäudesektor. Daher sollte auf teure Subventionen und kleinteilige ordnungsrechtliche Einzelmaßnahmen zugunsten eines EHS als Hauptinstrument verzichtet werden. Für Mietwohnungen muss ein EHS allerdings mit einer Regelung flankiert werden, die Heizkostensparnisse mindestens zum Teil beim Vermieter verbleiben lässt, um ihm den nötigen Anreiz für Renovierungsinvestitionen zu geben. Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude können Zahl und Umfang der Renovierungen nicht kosteneffizient erhöhen. Auch ein verbindlicher Mindestanteil erneuerbarer Energien bei Heizung und Kühlung und Vorgaben für die Nachhaltigkeitsbilanz von Bauprodukten verursachen zusätzliche Kosten und reduzieren die Renovierungsquote. „Energiearmut“ sollte nicht durch Energieeffizienzanforderungen, sondern durch die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten gemildert werden. Ein übergangsweise separates EHS schützt im EU-Emissionshandel erfasste Industrien, die von Abwanderung bedroht sind, vor Belastungen durch zusätzlich steigende Zertifikatspreise.