



AG Europa
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.

Mai 2017

Endfassung

Gemeinsame Stellungnahme aus Sicht von Städtebau, Raumordnung und Wohnungswesen in Deutschland zum Winterpaket der EU-Kommission „Saubere Energie für alle Europäer“

Der Deutsche Verband ist eine Nichtregierungsorganisation, in der als Diskussionsplattform Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen mit Vertretern der Wohnungswirtschaft, Städtebau, Wirtschaftsorganisationen und Banken, Fragen aus dem Aufgabenbereich des Verbandes erörtern und gemeinsame Stellungnahmen erarbeiten. Diese Stellungnahmen ersetzen nicht die Stellungnahmen der jeweiligen Verwaltungen und Organisationen, sondern integrieren verschiedene Sichtweisen und betonen Gemeinsamkeiten. Die „AG Europa“ des Deutschen Verbandes hat auf ihrer Sitzung am 07. April 2017 mit seinen Mitgliedern gemeinsame Positionen für eine Stellungnahme zum Winterpaket der EU-Kommission „Saubere Energie für alle Europäer“ erörtert. Gegenstand der Diskussion waren Einzelaspekte mit städtebaulichem Bezug der Änderungen COM(2016) 765 der Richtlinie 2010/31/EU zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, der Neufassung COM(2016) 767 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie den Änderungen COM (2016) 761 der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU.

Vorbemerkung

Mit der Verabschiedung des Legislativpaketes „Saubere Energie für alle Europäer“ vom 30. November 2016 durch die Europäische Kommission werden die drei großen Zielstellungen weiter verfolgt: Vorrang für Energieeffizienz, die Entwicklung der EU hin zur globalen Führungsrolle bei der Anwendung erneuerbarer Energien sowie die Schaffung eines fairen Angebots für Verbraucher. Diese werden vom Deutschen Verband ausdrücklich begrüßt und mitgetragen. Das Paket leistet einen aktiven Beitrag zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des globalen Klimawandels sowie der Zielstellung des im Dezember 2015 auf der COP21 vereinbarten Pariser Klimaschutzabkommens, die Erderwärmung auf 2° C zu begrenzen.

Mit der Vorlage des Winterpaketes wird eine zunehmend ganzheitliche Betrachtung von Maßnahmen verschiedener Sektoren wie Energieeffizienz, Klimaschutz, Mobilität, Energieerzeugung, „Smarte“ Gebäude sowie Versorgungssysteme deutlich, die dem Smart Cities Ansatz gerecht wird. Der damit verbundene Versuch, in einer langfristigen Perspektive bereits vorausdenkend zu überlegen, welche infrastrukturellen Maßnahmen und Weichenstellungen bei Neubau sowie umfassender Bestandssanierung von Gebäuden zu treffen sind, um eine CO₂-arme Zukunft im Gebäudebereich zu erreichen, wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt. Die Integration der europäischen Klima- und Energieziele bis 2030 ermöglicht den Mitgliedstaaten eine perspektivische Vorbereitung zur Umsetzung in nationale Strategien.

Als besonders positiv werden die Bestrebungen angesehen, den Anteil erneuerbarer Energien bei der Energieversorgung besser zu berücksichtigen. Die Vorgabe beispielsweise, dass bei Primärenergiefaktoren der Anteil erneuerbarer Energien je Energieträger abgezogen werden kann und standortnahe sowie über Energieträger gelieferte Energie aus erneuerbaren Energiequellen gleich berechnet werden, leistet einen wichtigen Beitrag zur regenerativen Energieversorgung im Quartier. Auch lässt sich damit auf wirtschaftliche Weise ein möglichst CO₂-neutraler Gebäudebestand erreichen.

Für das Winterpaket ist jedoch darauf zu achten, dass Vorgaben und Zielstellungen seitens der EU nicht zu kleinteilig durch enge Regulierungen formuliert werden und dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen. Lösungsansätze müssen ausreichend Spielraum und

Technologieoffenheit für die Umsetzung in den einzelnen Regionen und Mitgliedstaaten lassen, damit sie lokal unterschiedlich greifen können. Um einen möglichst hohen Wirkungsgrad zu entfalten, müssen alle Vorgaben stets dem Wirtschaftlichkeitsprinzip entsprechen, in einem angemessenen Kosten-Nutzen Verhältnis stehen und sie dürfen keine Zielkonflikte generieren. So dürfen beispielsweise ordnungsrechtliche Standards im Energieeffizienzbereich nicht der Notwendigkeit zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zuwider laufen, in Fällen, in denen erzielte Energiekosteneinsparungen die hohen Bau- und Sanierungskosten nicht refinanzieren können.

In der vorliegenden Stellungnahme möchte der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung einen Beitrag zur Diskussion um das Winterpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ leisten, in dem einzelne Punkte erläutert werden, die entweder zur Erreichung der Zielsetzungen des Winterpaketes besonders beitragen oder nur einen geringen Beitrag leisten, um den Wirkungsgrad der Richtlinien zu erhöhen.

Energetische Quartiersansätze stärken

Der derzeitige Rahmen der EU-Gebäuderichtlinie ist noch zu stark auf Energieeffizienz und Betrachtung des Einzelgebäudes ausgelegt. Technologieoffene Maßnahmen zur CO₂-armen Energieversorgung werden bislang zu wenig berücksichtigt. Der Wirkungsgrad der Gebäuderichtlinie könnte erhöht werden, wenn energetische Quartierslösungen wesentlich stärker im Ordnungsrecht und der Förderung aufgegriffen würden. Den im Energiepaket genannten Zielstellungen wie der Steigerung der Sanierungsrate oder der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien, könnte somit besser Rechnung getragen werden.

Auch in Deutschland lässt sich die Sanierungsrate seit langem nicht auf das angestrebte Niveau erhöhen und ist zuletzt sogar gesunken. Wohnungsunternehmen, Kleinvermieter, selbstnutzende Eigentümer und Mieter stellen immer häufiger die Frage, ob sich Zusatzinvestitionen für eine sehr hohe Energieeffizienz über geringere Energiekosten refinanzieren lassen. Vor diesem Hintergrund wäre es zielführend, Kompensationsmöglichkeiten zwischen Effizienzmaßnahmen und CO₂-armer Versorgung weiter voranzubringen. Eine Quartiersbetrachtung bietet somit eine größere Flexibilität und Bandbreite hinsichtlich Effizienzmaßnahmen am Gebäude und Einsatz regenerativer Energien

mit verschiedenen Versorgungskonzepten. Dadurch lassen sich wirtschaftliche, soziale und baukulturelle Zielsetzungen besser mit den Klimaschutzzielen in Einklang bringen. Das Quartier ist darüber hinaus der zentrale Handlungsraum, um die Bürger mitzunehmen und für Investitionen zu aktivieren.

Es sollte ein Passus eingefügt werden, der bis zu einem gewissen Effizienzniveau durch den zusätzlichen Einsatz alternativer Energieversorgungssysteme geringere Energieeffizienzstandards am Gebäude ermöglicht. Die Erzeugung von selbst erzeugtem Strom ist zumindest bei Mehrfamilienhäusern nicht auf die Energieeffizienz anrechenbar. Dies könnte geändert werden, um die Produktion von selbst erzeugtem Strom zu befördern. Hier weist der geänderte Art. 2, Nr. 3 zur Ergänzung der Definition des technischen Gebäudesystems um standortnahe Elektrizitätserzeugung in die richtige Richtung, da damit erneuerbare Energien besser für das Erreichen eines CO₂-neutralen Gebäudebestandes angerechnet werden können. Insgesamt sollten aber verstärkt technologieoffene Lösungen zum Erreichen der CO₂-Einsparziele zugelassen werden und keine zu einseitige Ausrichtung auf Effizienz erfolgen.

Die Novellierung der Erneuerbaren-Energie-Richtlinie sieht in Artikel 15 Absatz 4 eine stärkere Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei Entwurf, Planung, Bau und Renovierung u.a. von städtischer Infrastruktur Industrie- und Wohngebieten, Vorschriften für die Integration und den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie die Nutzung unvermeidbarer Abwärme oder -kälte zulassen. Darüber hinaus ergänzt Artikel 15 Absatz 5, dass Mitgliedstaaten in ihren Bauvorschriften und Regelwerken sicherstellen, dass bei Neubau und umfassender Bestandsanierung ein Mindestmaß an Energien aus erneuerbaren Quellen genutzt wird.

Diese Aussagen sind zu begrüßen, da hier räumliche Ansätze enthalten sind, um die Ziele der Energiewende weiter voranzubringen und die Entwicklung hin zu einer energie- und ressourcenschonende Gemeinde- und Stadtentwicklung zu unterstützen, wobei integrierte energetische Quartierskonzepte stärker hervorgehoben werden sollten. Diese verknüpfen die energetische Gebäudesanierung, effiziente Energieversorgungssysteme und den Ausbau erneuerbarer Energien mit demographischen, ökonomischen, städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Fragestellungen. Dabei ist zu beachten, dass ein technologieoffener Mix an Maßnahmen berücksichtigt wird. Allerdings ist der Einsatz eines

Mindestmaßes erneuerbarer Energien zwingend an Wirtschaftlichkeitskriterien bzw. der Angemessenheit zu orientieren.

Hohes Maß an nationaler Flexibilisierung für langfristige Renovierungsstrategien

Die Novellierung der Gebäuderichtlinie sieht in Artikel 2 die Integration eines Fahrplans mit klaren Meilensteinen und Maßnahmen zur Verwirklichung des langfristigen Ziels bis 2050 und mit genauen Zwischenzielen bis 2030 vor. Der Änderungsvorschlag, die Bestimmungen über langfristige Renovierungsstrategien für den Gebäudebestand aus Artikel 4 der Energieeffizienzrichtlinie 2021/27/EU zu überführen, wird begrüßt. Dies trägt zu einer Kohärenz der Richtlinien bei. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Anreize durch die nationalen Renovierungsstrategien bislang nicht ausreichend sind, um zu der gewünschten Renovierung des nationalen Gebäudebestands zu gelangen. Daher ist hinsichtlich der Umsetzung nationaler Strategien ein möglichst hohes Maß an Flexibilität notwendig.

Das ordnungsrechtliche Setzen von Standards alleine reicht nicht aus. Vielmehr müssen die Gebäudeeigentümer stärker unterstützt werden, wobei zu beachten ist, dass sich die Motivation verschiedener Gebäudeeigentümergruppen bei energetischen Sanierungen unterscheidet. Der derzeitige Rechts- und Förderrahmen und die geforderten und geförderten Effizienzmaßnahmen führen insbesondere bei privaten Eigentümern eher zu Verunsicherung und Zurückhaltung bei Sanierungsmaßnahmen.

Wichtig wäre eine zielgerichtete Förderung, die höhere Anreize setzt, um Modernisierungen auch zum gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungsniveau anzuregen. Im Gegensatz zu einigen anderen Mitgliedstaaten ist dies in Deutschland nicht möglich, sondern es besteht nur eine Förderung von Maßnahmen, die über die vorgeschriebenen Anforderungsniveaus hinaus gehen,

Prüfung alternativer Versorgungssysteme für Gebäude als wichtiger Beitrag zur Umsetzung energetischer Quartierslösungen

Die Stärkung einer alternativen Energieversorgung von Gebäuden im räumlichen Zusammenhang kann einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Energie- und Klimaschutzziele der EU leisten. Die Novellierung der Gebäuderichtlinie sieht vor, die verpflichtende Prüfung alternativer Versorgungssysteme in Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 2,

und Absätze 2 und 3 für Neubauten sowie in Artikel 7 in Unterabsatz 5 für bestehende Gebäude bei größeren Renovierungen zu streichen. Gerade für eine strategische Planung von dezentralen Versorgungslösungen in einem Gebietszusammenhang („Quartierslösungen“) erweist sich eine Prüfung alternativer Versorgungssysteme für Gebäude als wesentliche Voraussetzung für die Beurteilung der wirtschaftlichen und technischen Machbarkeit. Darüber hinaus würde eine Streichung den Zielen des vorgesehenen Artikels 15 der Erneuerbaren-Energie-Richtlinie widersprechen. Dort wird die Integration von erneuerbaren Energien bei Planung, Entwurf, Bau und Renovierung u. a. von städtischer Infrastruktur, Industrie- und Wohngebieten gefordert.

Bei gebietsbezogenen Ansätzen zur Einspeisung von erneuerbarer Energie muss jedoch darauf geachtet werden, dass bei der Transformation der Wärmenetzinfrastrukturen (hin zu Niedertemperaturnetzen) die Kosten- und Energieeffizienz des Gesamtsystems berücksichtigt wird. Sofern ein „Third Party Access“ erfolgt, muss sichergestellt werden, dass ein Ausgleich zwischen dem Einspeisen von anderen Wärmequellen (Abwärme, Solarthermie etc.) und einer entsprechenden Transformation der Netze auf der einen Seite und ein wirtschaftlicher und effizienter Betrieb durch den Netzbetreiber auf der anderen Seite erreicht wird. Eine unmittelbare unkonditionierte und verpflichtende Einspeisung gefährdet die Effizienzvorteile der Wärmenetze und erschwert im Ergebnis eine Transformation zu immer höheren Anteilen erneuerbarer Energien in den Netzen. Diese sind aber eine zwingende Voraussetzung für die Wärmewende in den Ballungsräumen.

Eigenverbraucher erneuerbarer Energien in Mehrfamilienhäusern unterstützen

Der Deutsche Verband begrüßt, dass mit Artikel 21 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie auch ein Rechtsrahmen geschaffen werden soll, der Eigenverbrauchern das Erzeugen, Speichern, Verbrauchen und Verkaufen von Elektrizität ohne unverhältnismäßig hohe Belastungen ermöglicht. Damit wird in bestimmten Fällen der kollektive Eigenverbrauch von erneuerbaren Energien in Mehrfamilienhäusern ermöglicht. Anlagen von Eigenverbrauchern erneuerbarer Energien sollen durch einen Dritten betreut werden können.

Damit der geplante Sinn und Zweck der Regelung auch in vermieteten Mehrfamilienhäusern und Eigentumswohnungen eintreten kann, ist es notwendig, einem Dritten (bei vermieteten Gebäuden vorzüglich dem Vermieter, bzw. der Gemeinschaft der Wohnungseigentümer) die Investition in die Anlage für den kollektiven Eigenverbrauch zu erlauben. Ein

eigenverantwortliches Handeln der Mieter ohne die Einbeziehung des Vermieters oder der übrigen Miteigentümer hätte weitreichende (eigentums-)rechtliche Konsequenzen. Die gemeinsam zu nutzenden Flächen, z.B. das Dach bei Photovoltaik-, stehen rechtmäßig im Eigentum des Gebäudeeigentümers. Insbesondere bei Gebäuden von Wohnungseigentümergeinschaften, in denen sowohl selbstnutzende Wohnungseigentümer als auch Mieter wohnen, würde ein eigenverantwortliches Handeln der Mieter zu erheblichen rechtlichen Konflikten führen. Die Investitionen für die Errichtung, den Betrieb und die Wartung von Anlagen für die Gewinnung erneuerbarer Energien sind zudem hoch. Daher ist es unwahrscheinlich, dass Mieter mit einer zeitlich befristeten Perspektive eine langfristige Investitionsentscheidung für das Mietsgebäude treffen. Dies betrifft insbesondere Mieter mit geringen und mittleren Haushaltseinkommen.

Festlegung des Intelligenzindikators nicht durch delegierte Rechtsakte

Die Kommission regt die Einführung eines „Intelligenzindikators“ in die EU-Gebäuderichtlinie an. Der Intelligenzindikator sollte verwendet werden, um die technologische Fähigkeit eines Gebäudes zu bewerten, mit den Bewohnern und dem Netz zu kommunizieren und seinen Betrieb eigenständig effizient zu gestalten. Die Kommission hat hier richtig erkannt, dass durch die Digitalisierung des Energiemarktes eine integrierte Betrachtung zwischen der Erzeugung erneuerbarer Energien, intelligenten Netze und Gebäude sowie der baulichen Umgebung notwendig ist. Digitale Lösungen und intelligenzfähige Systeme können jedoch sinnvollerweise unter technischen und wirtschaftlichen Aspekten nur integriert im räumlichen Zusammenhang (z.B. auf Quartiersebene) aufeinander abgestimmt werden. Dafür bedarf es vor allem der Förderung von konzeptionellen Entwicklungs- und Managementansätzen.

Auf das einzelne Gebäude bezogen ist es daher kritisch zu sehen, ob die Einführung eines Intelligenzindikators auch wirklich ein Gebäude abbilden kann und eine sinnvolle Erweiterung zu bereits bestehenden Nachhaltigkeitszertifikaten wie BREEAM (*Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology*) oder LEED-Zertifizierung sowie der nationalen Zertifikate der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB) und des Vereins zur Förderung der Nachhaltigkeit im Wohnungsbau (NaWoh) darstellt.

Keinesfalls sollten Definition und Anwendungsaspekte des Intelligenzindikators über delegierte Rechtsakte erfolgen, wie in Artikel 8 Absatz 6 der EU-Gebäuderichtlinie vorgesehen ist, da die Angaben über Stellenwert und Zielstellung des Indikators bislang eher vage

formuliert und deren Auswirkungen auf nationale Gesetzgebungen wie beispielsweise das Mietrecht schwer vorhersehbar sind. Die Definition sollte daher nur unter Beteiligung der Mitgliedstaaten sowie von Expertengremien erfolgen.

Förderung nicht an den Vorher-Nachher-Vergleich durch Energieausweise koppeln

Die Einführung von Energieausweisen führte bislang zu größerer Transparenz und Sensibilisierung für den Energieverbrauch und die Einsparmöglichkeiten von Gebäuden. Allerdings ist fraglich, ob eine erweiterte Datenerfassung und Kopplung von Förder- und Sanierungsmaßnahmen an Energieausweise, wie in Artikel 10 Absatz 6 der Gebäuderichtlinie gefordert wird, den Zielstellungen des Energiepaketes einen Mehrwert bringt oder eher ein Hindernis für die Ausweitung von Effizienzmaßnahmen darstellt. Insbesondere erscheint wegen der bedingten Aussagekraft von Bedarfs- und Verbrauchsausweisen problematisch, den Vergleich der Energiekennwerte vor einer energetischen Sanierung mit den Kennwerten nach der Sanierung für die Gewährung von Förderung heranzuziehen. So geben Bedarfsausweise noch keine Aussagen zum tatsächlichen Energieverbrauch. Ein reiner Verbrauchsausweis hängt stark von unterschiedlichen Parametern, wie dem individuellen Nutzerverhalten, saisonal bedingter Witterung, temporären Leerstandsquoten etc. ab. Zudem werden keinerlei Aussagen über die Wirtschaftlichkeit berücksichtigt, haftungsrechtliche Fragen bleiben völlig ungeklärt. Weiterhin sieht der im Entwurf der Gebäuderichtlinie integrierte Absatz 6a vor, dass eine von den Mitgliedstaaten eingerichtete Datenbank über Energieausweise zusätzliche Daten zum tatsächlichen Energieverbrauch von Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr und einer Gesamtnutzfläche von mehr als 250 m² aufnehmen und diese regelmäßig aktualisieren soll. Die Übertragung von individuellen Gebäudedaten in eine zentrale Datenbank, die zudem noch regelmäßig aktualisiert werden soll, erscheint unter Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht gerechtfertigt zu sein und ist datenschutzrechtlich bedenklich.

Mehr Technologieoffenheit bei einer verpflichtenden Integration von Ladeinfrastrukturen im Gebäudebereich

Artikel 8 Abs. 2 der EU-Gebäuderichtlinie sieht eine verpflichtende Integration von Ladeinfrastruktur für emissionsarme Fahrzeuge in neue Wohn- und Nichtwohngebäude bzw.

Bestandsgebäude, die einer umfangreichen Sanierung unterzogen werden, vor. Der Wechsel von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren hin zu emissionsfreien Fahrzeugen ist wegen des zunehmenden umweltpolitischen Handlungsdrucks auf nationaler und europäischer Ebene unausweichlich und schreitet mit schnellen Schritten voran. Schärfere Umweltgesetzgebungen wie innerstädtische Fahrverbote für Fahrzeuge mit bestimmten Verbrennungsmotoren stellen zukünftig die Frage nach der Erreichbarkeit bestimmter Gebäude und Quartiere. Aus diesem Grund begrüßt der Deutsche Verband die vorausschauende Zielstellung der EU-Kommission, mittel- und langfristig den Faktor Mobilität in den Klima- und Energiezielen des Winterpaketes zu integrieren und durch eine Verknüpfung der Bereiche Energieeffizienz und IKT-Technologien dem Smart Cities Ansatz zu dienen. Damit wird eine notwendige Grundlage geschaffen, um auch im Gebäudebereich auf die sich schnell wandelnden zukünftigen Mobilitätsmodelle reagieren zu können. Die Einbeziehung der Ladeinfrastruktur in die Gebäudekonzeption bereits in der Planungsphase könnte zu einer deutlichen Reduktion von Kosten gegenüber einer nachträglichen ergänzenden Infrastrukturmaßnahme führen. Welche Technologie sich zukünftig durchsetzen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht absehbar. Daher wäre es zielführender, technologieoffen für Neubauten und Bestandsgebäude, die umfangreichen Sanierungen unterliegen, zu prüfen, welche infrastrukturellen Voraussetzungen für das jeweilige Energieregime für Mobilität notwendig sind. Bei der Bereitstellung von Ladeinfrastruktur reicht zudem der Blick auf das einzelne Gebäude nicht aus, sondern es erfordert auch eine Bereitstellung entsprechender Netzinfrastrukturen, um das gleichzeitige Laden von Fahrzeugen im Haus bzw. dem Quartier sicher zu stellen.

Energiearmut ist in Deutschland nicht über Energieeffizienz von Gebäuden zu lösen

Artikel 2 a der Richtlinie sieht in dem neu eingefügten Absatz 1 Ziffer 2 Unterabsatz 2 einen Passus vor, wonach die langfristige Renovierungsstrategie zur Verringerung der Energiearmut beitragen soll. Dies ist weder Aufgabe der Gebäuderichtlinie noch die Aufgabe der Energieeffizienzrichtlinie und fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Die Energiearmut ist wesentlich von nationalen Verhältnissen abhängig und wird auch nicht allein von der Energieeffizienz des Gebäudebestandes bestimmt. Zudem können energetische Modernisierungsmaßnahmen, die einen hohen Effizienzstandard erreichen, zwar zur



Verringerung der Energiearmut beitragen, jedoch werden sie durch erhöhte Mieten, die über den Energieeinsparungen liegen, teuer erkauft, wenn beispielsweise in Deutschland Energiestandards, die über die deutsche Energieeinsparverordnung vorgeschrieben sind, nicht gefördert werden.

Im Wohnungsbau wurden in Deutschland bereits Maßnahmen getroffen, um die Energiearmut zu bekämpfen. Dazu dienen Landesförderprogramme der Bundesländer, aber auch die KfW-Förderung, um den Energieverbrauch auch in Wohnungen mit einkommensschwächeren Haushalten zu verringern.