



## **Stellungnahme**

**des Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. zum:**

- **Richtlinienvorschlag über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden COM (2021) 802 final**
- **dem Entwurfsbericht 2021/0426 (COD) des Berichterstatter Ciarán Cuffe im Ausschuss für**

**Industrie Forschung und Energie**

## Vorbemerkung

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2050 klimaneutral zu werden. Dabei nimmt der Gebäudebestand eine wichtige Komponente ein. Allein der Anteil von Gebäuden am gesamten Energieverbrauch der EU beträgt 40% und ist zudem für 36% der direkten und indirekten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den novellierten Entwurf der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz für Gebäude COM (2021) 802 final vom 15. Dezember 2021 sowie den ersten Entwurf des Berichterstatters Ciarán Cuffe des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie. Die Richtlinie bildet einen wichtigen rechtlichen Baustein, um die klimapolitischen Zielstellungen zu erreichen. Um deren Wirkungsgrad und Praktikabilität zu erhöhen, möchten wir gern anregen, die starke Einzelgebäudeperspektive der Richtlinie hin zu einer ganzheitlichen Betrachtungsweise auf Quartiersebene zu öffnen. Damit wird eine Kombination aus energetischer Sanierung und emissionsarmer Wärme- und Energieversorgung ermöglicht.

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. hat in seiner Akteurs- und sektorenübergreifenden Dialogarbeit wertvolle Ergebnisse über mögliche Zielpfade zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gebäudesektor erarbeitet. Im Detail sind diese in den Empfehlungen des Runden Tisches [„Neue Impulse für nachhaltigen Klimaschutz im Gebäudebestand“](#) zu finden, die unter Mitwirkung zahlreicher Vertreter:innen von Vermieter:innen und Mieter:innen, Energieversorgungsunternehmen, Finanzierern, Umweltorganisationen und Wissenschaft entstanden sind.

Praktisch gibt es bei der Umsetzung rigider ökologischer Standards zahlreiche Herausforderungen in den Bereichen der Baukultur, der sozialen Verträglichkeit, der technischen und baulichen Praktikabilität sowie einem chronischen Fachkräftemangel im gesamten Bausektor. Die aktuelle Zinswende und eine historische Volatilität in der Baukostenentwicklung erschweren dies zusätzlich. Einen Standard für KfW70 halten wir jedoch für theoretisch möglich.

Wirtschaftliche, sozial- und baukulturverträgliche Lösungen erreicht man am ehesten durch räumlich integrierte und sektorenübergreifende Konzepte. Genau hierfür benötigt der ordnungs- und förderrechtliche Rahmen auch auf EU-Ebene eine dringende Weiterentwicklung. Derzeit gilt es, die noch immer zu starke Trennung der Sektoren Gebäude, Energie und Mobilität, endlich zu überwinden. Ohne einen ganzheitlichen Rechts- und Förderrahmen auf EU-Ebene werden die angestrebten Klimaziele nicht erreichbar sein.

## Warum ein Quartiersansatz?

- Das **Quartier sollte als politische und praktische Handlungsebene** stärker verankert und finanziell besser gefördert werden. Diese Maßstabsebene bietet eine bessere Erreichbarkeit, um unterschiedliche Akteure für komplexe und themenbezogene lokale Lösungsmodelle zu gewinnen. Je größer die räumliche Maßstabsebene ist, desto schwerer wird es, die notwendigen Akteure miteinander zu koordinieren. Beratungsangebote zur energetischen Gebäudemodernisierung können passgenauer zugeschnitten werden. Gleichzeitig müssen Quartierslösungen aber auch in ein Gesamtsystem (auf Stadt- oder regionaler Ebene) eingebettet werden, um eine regionale Energie- und Wärmeversorgung z.B. durch grünen Wasserstoff zu gewährleisten.
- Der Klimaschutz im Gebäudebestand darf nicht weiterhin ausschließlich einzelgebäudebezogen und getrennt zwischen Gebäudesanierung und den lokalen und regionalen Energieversorgungssystemen erfolgen. Gerade die **Kombination aus ambitionierten Energieeinsparungen und einer Umstellung der Wärme- und Warmwasserversorgung auf erneuerbare Energien** lässt sich besser in einem räumlichen Quartierszusammenhang ermöglichen. Diese darf jedoch nicht dazu führen, dass Standards für einzelne Gebäude erheblich aufgeweicht werden oder weniger modernisiert wird. Effizienzstandards auf Ebene des Einzelgebäudes müssen ebenso wichtig bleiben. Für die Dekarbonisierung des verbleibenden Energiebedarfs ist ein weiter, ambitionierter Ausbau der erneuerbaren Energien in der Kopplung von Strom und Wärme notwendig, wozu integrierte energetische Quartiersansätze ebenfalls zusätzliche Potentiale haben können.
- Neben dem ordnungsrechtlichen Setzen von Standards bedarf es für Gebäudeeigentümer- und -erwerbende **fachliche Unterstützung und zugehende Beratung**, da die geforderten und geförderten Effizienzmaßnahmen vor allem bei Einzeleigentümern zu Verunsicherung und **Zurückhaltung bei Sanierungsmaßnahmen** führen.

In der beigefügten folgenden Tabelle wurden Vorschläge erarbeitet, an welchen Stellen der Richtlinie, dieser Quartiersansatz potenziell stärker verankert werden könnte.

Kommissionsvorschlag	Empfehlungen für Textanpassungen	Begründung	Berichtsentwurf ITRE Ciarán Cuffee
<p><b>Article 2 (2)</b></p> <p>2. 'zero-emission building' means a building with a very high energy performance as, determined in Annex I, where the very low amount of energy still required is fully covered by energy from renewable sources, generated on-site, from a renewable energy community within the meaning of Directive (EU) 2018/2001 [amended RED] or from a district heating and cooling system, in accordance with the requirements set out in Annex III;</p>	<p>2. 'zero-emission building' means a building with a <b>very</b> high energy performance as determined in Annex I, where the very low amount of energy still required is fully covered by energy from <b>carbon free</b> renewable sources and <b>waste heat</b>, generated on-site, from a renewable energy community within the meaning of Directive (EU) 2018/2001 [amended RED] or from a district heating and cooling system, in accordance with the requirements set out in Annex III;</p>	<p>Die Kommission sollte ein "zero emission" building festlegen, das eine hohe Energieeffizienz aufweist, die im Neubau höhere Effizienzstandards anstrebt als im Bestand. Um auf Zero Emission zu kommen, sollte dann in der Perspektive eine vollkommen erneuerbare Energieversorgung (<b>einschließlich Abwärme</b>) erfolgen.</p>	
<p><b>Article 2 (2)</b></p> <p>3. 2. 'nearly zero-energy building' means a building &gt;with&lt; <del>that has</del> a very high energy performance as (...) covered to a very significant extent by energy from renewable sources, including energy from renewable sources product on-site or nearby, from a renewable energy community within the meaning of</p>	<p>'<del>nearly zero-energy</del> emission building' means a building &gt;with&lt; <del>that has</del> a <b>very</b> high energy performance as (...) <b>allowing it to fully cover the remaining demand for energy by carbon</b> energy from renewable sources and <b>waste heat</b>, including energy product on-site or nearby;</p>	<p>In diesem Absatz ist begrüßen, dass eine CO<sub>2</sub>-armen Energieversorgung auf Quartiersebene eingeschlossen ist, Sie sollte jedoch nicht nur auf Wärmeerzeugung und Kälte durch Nahwärme beschränken. Vor allem die deutsche Übersetzung ist eher eingeschränkt.</p>	

<p>Directive (EU) 2018/2001 [amended RED] of from a district heating and cooling system, in accordance with the requirement set out in Annex III.</p>			
	<p>Wir empfehlen die Text wie von der Kommission vorgeschlagen zu belassen und dem Amendment sollte nicht zugestimmt werden.</p>	<p>Dies beträfe in Deutschland etwa 1/3 aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und 1/3 aller Eigentumswohnungen sowie rund 50% aller Ein- und Zweifamilienhäuser, die in den nächsten 10 Jahren saniert werden müssten.</p>	<p><b>Artikel 2 (1) Paragraf 1 - Punkt 3a (neu)</b></p> <p>worst performing buildings means a building corresponding to energy performance classes E to G</p>
<p><b>Article 3 (2a)</b></p> <p>1. Each Member State shall establish a <del>long-term renovation strategy</del> -&gt; national building renovation plan &lt;- to support -&gt; ensure &lt;- the renovation of the national stock of residential and non-residential buildings, both public and private, into a highly energy efficient and decarbonised building stock by 2050, <del>facilitating the cost-effective transformation of</del> -&gt; with the objective to transform &lt;- existing buildings into <del>nearly zero-energy</del> -&gt; zero-emission &lt;- buildings.</p>	<p>(1) Each Member State shall establish a <del>long-term renovation strategy</del> -&gt; national building renovation plan to support -&gt; ensure &lt;- the renovation <b>in combination with a carbon-free energy supply</b> of the national stock of residential and non-residential buildings, both public and private, into a <b>highly</b> energy efficient and decarbonised building stock by 2050, <del>facilitating the cost-effective transformation of</del> -&gt; with the objective to transform &lt;- existing buildings into <del>nearly zero-energy</del> -&gt; zero-emission &lt;- buildings.</p>	<p>Der Gebäuderenovierungsplan muss komplementär zu Angaben der Gebäudesanierung zwingend auch die CO<sub>2</sub> freie Energieversorgung adressieren. Die ausgleichende Kombination einer gebäude- <b>und</b> versorgungsseitigen Betrachtung bieten variable Lösungsansätze, um die CO<sub>2</sub>-Bilanz effektiv zu senken. Technische und bauliche Lösungsansätze können dann flexibel auf die jeweiligen Voraussetzungen vor Ort eingehen. Sehr problematisch ist die</p>	

	buildings, <b>based on cost effectiveness in combination with public funding.</b>	vollkommene Streichung von Wirtschaftlichkeit. Ohne Wirtschaftlichkeit wird es keine Sanierungen geben.	
(a) (...) -> the national database for energy performance certificates pursuant to Article 19, an overview of market barriers and market failures and an overview of the capacities in the construction, energy efficiency and renewable energy sectors <- ;	<b>-&gt; as well as social aspects including barriers and disabilities of property owners and tenants to implement measures to decrease CO<sub>2</sub>-emissions in the housing stock &lt;-</b>	Der Vorschlag wird begrüßt. Dennoch ergibt sich die Frage nach den Konsequenzen bei Marktversagen. Daher wäre es sinnvoll auch soziale Aspekte und Wirtschaftlichkeit sowie Überforderung der Eigentümer und Mieter mit zu adressieren.	
>(b) a roadmap with nationally established targets and measurable progress indicators, with a view to the 2050 climate neutrality goal, in order to ensure a highly energy efficient and decarbonised national building stock and the transformation of existing buildings into zero-emission buildings by 2050;	>(b) a roadmap with nationally established targets and measurable progress indicators, with a view to the 2050 climate neutrality goal, in order to ensure a <b>highly</b> energy efficient and decarbonised national building stock and the transformation of existing buildings into zero-emission buildings by 2050;	Auch dies suggeriert, das Primat der teuren Energieeffizienzbeurteilung.	Der Berichtsentwurf von Herr Cuffe integriert an vielen Stellen immer wieder das "Energy Efficiency First", Prinzip.

<p>(3) To support the development of its (long-term renovation strategy) &gt;building renovation plan&lt; , each Member State shall carry out a public consultation on its &gt;draft building renovation plan&lt; (long-term renovation strategy) prior to submitting it to the Commission.</p> <p>&gt;The public consultation shall involve in particular local and regional authorities and <u>other socio-economic partners, including civil society and bodies working with vulnerable households.</u> &lt; Each Member State shall annex a summary of the results of its public consultation to its (long-term renovation strategy) &gt;draft building renovation plan&lt; . (Each Member State shall establish the modalities for consultation in an inclusive way during the implementation of its long-term renovation strategy.)</p>	<p>&gt;The public consultation shall involve in particular local and regional authorities and <u>other socio-economic partners, building owner and construction industry, including civil society and bodies working with vulnerable households.</u> &lt; Each Member State shall annex a summary of the results of its public consultation to its (long-term renovation strategy) &gt;draft building renovation plan&lt; .</p>	<p>Gebäudeeigentümer und die Bauwirtschaft sollten als Mitverantwortungsträger unbedingt in den Konsultationsprozess einbezogen werden.</p>	
---	---	---	--

	<p><b>Änderungsvorschlag zu Amendment 99, Cuffe, Article 3 a (new)</b></p> <p>1. Member States shall empower regional and local authorities to identify districts to roll-out integrated renovation programmes (IRPs) at district level. Such programmes shall encompass <b>measures for improving energy efficiency of buildings with zero carbon energy supply on district level,</b> mobility, social infrastructures and patterns, green infrastructures, waste and water management and other aspects of urban planning to be considered at a districts level and shall draw from local and regional resources, including materials, as with a view to circularity and sufficiency(...)</p>	<p>Die Integration des Quartiersansatzes durch Cuffe wird sehr begrüßt. Allerdings sollte dieser im Ansatz der integrierten Planung noch deutlicher auf eine Verknüpfung zwischen Effizienzmaßnahmen am Gebäude mit den kommunalen Energieversorgungssystemen eingehen, um somit einen Beitrag zu leisten, um ein kostenoptimales und treibhausgas neutralen Gebäudebestand im Quartier zu ermöglichen. Damit wäre auch ein Ansatz ermöglicht, um die nur sehr schwer zu erreichenden privaten Einzelhausbesitzer zu mobilisieren.</p>	<p><b>Amdendment 99 Article 3 a (new)</b></p> <p>1. Member States shall empower regional and local authorities to identify districts to roll-out integrated renovation programmes (IRPs) at district level. Such programmes shall encompass energy, mobility, social infrastructures and patterns, green infrastructures, waste and water management and other aspects of urban planning to be considered at a districts level and shall draw from local and regional resources, including materials, as with a view to circularity and sufficiency (...)</p>
<p><b>Article 5 (2)</b></p> <p>&gt; Member States may decide to adapt the requirements referred to in paragraph 1 to buildings officially protected as part of a designated environment or because of their special architectural or historical merit, in so far as compliance with certain minimum energy performance requirements</p>	<p><b>Änderungsvorschlag zu Amendment 104 Cuffe Article 5 (2)</b></p> <p>2. Member States may decide to adapt the requirements referred to in paragraph 1 to buildings officially protected as part of a designated environment or because of their special architectural or historical merit, <b>once those building have reached at least EPC class D,</b> and only in so far as compliance with <b>further</b></p>	<p>Der Änderungsvorschlag von Cuffe, alle denkmalgeschützten Gebäude auf D-Standard hoch zu sanieren ist unrealistisch. Es wäre nur machbar, wenn dies durch einen Quartiersansatz, die Gebäude klimaneutral versorgt werden und dies bei den Effizienzstandards mit einzubeziehen. Solange es eine</p>	<p><b>Amendment 104</b></p> <p>2. Member States may decide to adapt the requirements referred to in paragraph 1 to buildings officially protected as part of a designated environment or because of their special architectural or historical merit, <b>once those building have reached at least EPC class D,</b> and only in so far as</p>



<p>would unacceptably alter their character or appearance.</p>	<p><del>ertain</del> minimum energy performance requirements would unacceptably alter their character or appearance.</p>	<p>Kannbestimmung bleibt, ist es allerdings unkritisch</p>	<p>compliance with <b>further</b> <del>ertain</del> minimum energy performance requirements would unacceptably alter their character or appearance.</p>
<p><b>Article 6 (5)</b></p> <p>1. The Commission (shall) &gt; is empowered to &lt; (establish by means of) &gt; adopt &lt; delegated acts in accordance with Articles 29 (23, 24 and 25 by 30 June 2011) &gt; concerning &lt; a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements. &gt; By 30 June 2026, the Commission shall revise the comparative methodology framework <u>for calculating cost-optimal levels</u> of minimum energy performance requirements in existing buildings undergoing major renovation and for individual building elements.&lt;</p>	<p>1. T&gt; <del>is empowered to</del> &lt; (establish by means of) &gt; <del>adopt</del> &lt; delegated acts in accordance with Articles 29 (23, 24 and 25 by 30 June 2011) &gt; concerning &lt; a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements. &gt; By 30 June 2026, the Commission shall revise <b>with participation of member states and a neutral expert pool</b> the comparative methodology framework <u>for calculating cost-optimal levels</u> of minimum energy performance requirements in existing buildings undergoing major renovation and for individual building elements.&lt;</p>	<p>Die Berechnungsmethode zum Kostenoptimalen Niveau darf nicht durch die EU-Kommission allein mittels delegierter Rechtsakte bestimmt werden, sondern transparent unter Mitarbeit der Mitgliedstaaten und Einbezug neutraler externer Experten aus verschiedenen Mitgliedstaaten, da die klimatischen Voraussetzungen und die Situation des Gebäudebestandes EU-weit sehr stark differieren.</p>	

	<p><b>Amendment 120 article 8, paragraph 3b (new)</b></p> <p>By January 1 2027, Member States shall take special administrative and financial measures to encourage <del>the deep</del> <b>the re-use and renovation of buildings that are unused or threatened to fall vacant</b> <del>renovation and exploitation of buildings which are not currently used,</del> especially in sparsely populated, remote and rural areas, as well as building units in worst-performing multi-apartment buildings. <del>ff a building is unoccupied for longer than two years, Member States shall ensure that it is renovated to comply with the relevant requirements and put at disposal of new occupants.</del></p>	<p>In dieser Form macht der Änderungsantrag in jeglicher Hinsicht keinen Sinn und muss dringend verhindert werden. In leerstehende Gebäude in Gebieten zu investieren, die durch einen spürbaren Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet sind, ist eine Verschwendung ökonomischer und ökologischer Ressourcen. Vor allem in Gebäuden mit älteren Eigentümern oder Mietern ohne Nachnutzungsperspektive. Konstruktiv wäre jedoch eine Formulierung die darauf hinwirkt, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, leerstehende oder von Leerstand bedrohte Gebäude gesondert für eine Nachnutzung und Renovierung zu unterstützen. Mittels gesonderter Modelle könnten, die sanierungsbedürftige Gebäude von neuen Nutzern erworben und energetisch modernisiert werden und damit wieder eine längerfristige Nutzungsperspektive haben.</p>	<p><b>Amendment 120, article 8, paragraph 3b (new)</b></p> <p>By January 1 2027, Member States shall take special administrative and financial measures to encourage the deep renovation and exploitation of buildings which are not currently used, especially in sparsely populated, remote and rural areas, as well as building units in worst-performing multi-apartment buildings. If a building is unoccupied for longer than two years, Member States shall ensure that it is renovated to comply with the relevant requirements and put at disposal of new occupants.</p>
--	--	--	---

<p>&gt;Article 9, para 1, sub para 1&lt;</p> <p>1. Member States shall ensure that</p> <p>(a) buildings and building units owned by public bodies achieve at the latest</p> <p><u>(i) after 1 January 2027, at least energy performance class F; and</u></p> <p>(ii) after 1 January 2030, at least energy performance class E;</p> <p>(b) non-residential buildings and building units, other than those owned by public bodies, achieve at the latest</p> <p>(i) after 1 January 2027, at least energy performance class F; and</p> <p>(ii) after 1 January 2030, at least energy performance class E;</p> <p>(c) residential buildings and building units achieve at the latest</p> <p>(i) after 1 January 2030, at least energy performance class F; and</p> <p>(ii) after 1 January 2033, at least energy performance class E;</p> <p><u>In their roadmap referred to in Article 3(1)(b), Member States shall</u></p>	<p>1. Member States shall <b>ensure take care of</b> that</p>	<p>Grundsätzlich ist es richtig, die schlechtesten Gebäude zuerst zu sanieren. Der Vorschlag wird daher begrüßt. Um sich allerdings die gewaltige Dimension zu verdeutlichen, zunächst ein paar Fakten für Deutschland. Wohngebäude schlechter als E wären:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 17,4 Prozent aller Mietwohnungen (mit zumeist den einkommensschwächeren Mietern); schlechter als D wären rund 1/3 aller Mietwohnungen</li> <li>• in etwa das gleiche Zahlenverhältnis gilt für Eigentumswohnungen</li> <li>• Die Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser liegt bedeutend höher. Bereits <b>39,6 %</b> haben einen Effizienzklasse von E und schlechter und <b>rund die Hälfte aller Ein- und Zweifamiliengebäude haben eine Effizienzklasse D und schlechter.</b></li> </ul>	<p><b>Amendments 126 - 131</b></p> <p>1.</p> <p>a)</p> <p>(i) at least EPC class <b>D</b></p> <p>(ii) at least EPC class <b>C</b></p> <p>1. b)</p> <p>(i) at least EPC class <b>D</b></p> <p>(ii) at least EPC class <b>C</b></p> <p><b>1. c)</b></p> <p>(i) at least EPC class <b>D</b></p> <p>(ii) at least EPC class <b>C</b></p>
--	---	--	--

establish specific timelines for the buildings referred to in this paragraph to achieve higher energy performance classes by 2040 and 2050, in line with the pathway for transforming the national building stock into zero-emission buildings.

Deshalb sollten die Mitgliedstaaten dies nicht gewährleisten, sondern sich darum kümmern. Gewährleisten wird man dies realistischerweise nicht können.

Angesichts der historischen Entwicklung bei Baupreisen, der Zinsentwicklung, Lieferkettenproblemen und Fachkräftemangel ist dieses Zielmarke im Bericht von Cuffe sehr unrealistisch.

Eine dogmatische Sichtweise unter der Prämisse EfficiencyFirst scheint daher kontraproduktiv. Zum einen gibt es Bestände, deren Modernisierung nicht sinnvoll ist, aber in denen noch Menschen wohnen zudem würden Eigenheime stark entwertet. Hier brauchte es Flexibilitäten, die bereits an vorheriger Stelle eingebracht wurden.

<p>3. In accordance with Article 15, Member States shall support compliance with minimum energy performance standards by all the following measures:</p> <p>(a) <u>providing appropriate financial measures, in particular those targeting vulnerable households, people affected by energy poverty or living in social housing, in line with Article 22 of Directive (EU) .../.... [recast EED];</u></p> <p>(b) <u>providing technical assistance, including through one-stop-shops;</u></p> <p>(c) <u>designing integrated financing schemes;</u></p> <p>(d) <u>removing non-economic barriers, including split incentives; and</u></p> <p>(e) <u>monitoring social impacts, in particular on the most vulnerable.</u></p>	<p>(a) <u>providing appropriate financial measures, in particular those targeting <b>low income tenants and owner-occupiers</b> vulnerable households, people affected by energy poverty or living in social housing, in line with Article 22 of Directive (EU) .../.... [recast EED]; <b>as well as property owner, lessors with weak financial capacities</b></u></p> <p>(b) <u>providing <b>financial support</b> for technical assistance <b>during the entire renovation cycle</b>, through one-stop-shops located at local municipalities or local stakeholdernetworks;</u></p>	<p>Die Herausforderung betrifft auch kapital- und finanzierungsschwache Eigentümer (Selbstnutzer, aber auch Vermieter ohne die nötige Finanzierungskapazität und die notwendige Refinanzierungskapazität durch geringe Mieteinnahmen bei einkommensschwachen Mietern);</p> <p>(zu 3. b) Die Vor-Ort Beratung und Begleitung muss während des gesamten Modernisierungsprozesses der Gebäudeeigentümer erfolgen. Aus der Erfahrung hat es sich bewährt diese Beratungsstellen lokal bei den Kommunen zu errichten. Bei unzureichenden Kapazitäten hat es sich auch bewährt, diese bei lokalen Netzwerken bestehend aus Handwerkern, Gutachtern, Energieberatern, Finanzierern etc. zu etablieren.</p>	
--	---	---	--