LANGFRISTIGE RENOVIERUNGSSTRATEGIEN - STRATEGISCHE PLANUNG FÜR KLIMASCHUTZ IM GEBÄUDESEKTOR

EU Policy Brief

Angemessener Konsultationsprozess

Die langfristige Renovierungsstrategie sollte ausführlich konsultiert werden, der Strategieentwurf sollte daher zügig vorgelegt werden.

Kohärenz der bestehenden Strategieinstrumente

Die Bedeutung der einzelnen Instrumente und Ziele müssen aufeinander abgestimmt sein, um ihre Wirkung zu erzielen.

Chancen nutzen

Die systematische Berücksichtigung der Anforderungen der europäischen Gebäuderichtlinie und ihre Umsetzung in konkrete Maßnahmen eröffnet die Chance, Klimapolitik im Gebäudesektor weiter voranzutreiben und so die nationalen Prozesse ambitioniert zu ergänzen.

Die Europäische Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) (2010/31/EU) ist im Jahr 2018 erweitert worden[1]. Mit dem neuen Artikel 2a der EPBD wurde die Pflicht der Mitgliedsstaaten zur Erstellung langfristiger Renovierungsstrategien (LTRS) von der Energieeffizienzrichtline EED (2012/27/EU) auf die EPBD übertragen. Gleichzeitig wurde der Anforderungskatalog an die LTRS erweitert. Die langfristigen Renovierungsstrategien waren ein Schwerpunkt im Rahmen der Verhandlungen zur Erweiterung der Richtlinie und gelten als zentrales Steuerungsinstrument für Klimaschutz im Gebäudesektor. Sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte, als auch der Erstellungsprozess mit breit angelegtem Konsultationsverfahren wurden intensiv diskutiert und sollen sich nun in der Implementierung auf nationaler Ebene wiederfinden. Die LTRS kann einmalig losgelöst vom Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) erstellt werden und soll spätestens am 09. März 2020 erfolgen. BPIE hat für die Umsetzung der EPBD einen Leitfaden erstellt [1].

[1] Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz

ANFORDERUNGEN AN DIE NATIONALEN LANGFRISTIGEN RENOVIERUNGSSTRATEGIEN

- Meilensteine (indikativ) für 2030, 2040 und 2050
- Erläuterung des Beitrags zum Gesamtziel der EU für die Energieeffizienz bis 2030
- Übersicht über den nationalen Gebäudebestand
- Erwarteter Anteil der sanierten Gebäude im Jahr 2020
- Gebäudespezifische Renovierungsansätze einschließlich potenziell relevanter Triggerpunkte
- Politiken und Maßnahmen zur Förderung einer kosteneffizienten und umfassenden Renovierung von Gebäuden, einschließlich der stufenweisen Tiefensanierung, z.B. durch die Einführung eines optionalen gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplans (building renovation passport)
- Maßnahmen zur Adressierung des ineffizientesten Gebäudebestands, des Split-Incentive-Dilemmas und des Marktversagens
- Maßnahmen, die zur Linderung der Energiearmut beitragen
- Politiken und Maßnahmen für alle öffentlichen Gebäude
- Initiativen zur Förderung intelligenter Technologien und gut vernetzter Gebäude und Kommunen
- Initiativen zur Förderung von Qualifikation und Ausbildung in der Bauindustrie und Energieeffizienzwirtschaft
- Eine Schätzung der erwartenden Energieeinsparungen und weiterer Vorteile (z.B. der Gesundheit und Luftqualität)

Konsultationsprozess zur LTRS zügig einleiten

Bisher sind nur einige Eckpunkte einer langfristigen Renovierungsstrategie für Deutschland innerhalb des Entwurfs für den Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) bekannt geworden. Die Ausführungen dazu sind allerdings sehr vage und liefern noch keine Daten über den nationalen Gebäudebestand. Auch wird nur auf bereits bestehende Dokumente, wie die Effizienzstrategie Gebäude ESG von 2015 und das Klimaschutzprogramm von 2016, verwiesen. Die langfristige Renovierungsstrategie ist jedoch bisher, im Gegensatz zum NECP-Entwurf, noch nicht konsultiert worden. Da sie ein wichtiger Bestandteil der deutschen Klimastrategie sein kann, ist es essentiell, dass der Entwurf bald vorgelegt wird um ausreichend Zeit für eine tiefgehende Analyse der Stakeholder für die verpflichtende Konsultation einzuräumen.

Kohärenz der nationalen klimapolitischen Strategien

Mit dem Klimaschutzgesetz und dem dazugehörigen Klimaschutzprogramm 2030 ist ein wichtiger Strategieprozess auf nationaler Ebene aufgesetzt worden, der inhaltlich in Wechselwirkung mit den langfristigen Renovierungsstrategien steht, aber die neuen europäischen Vorgaben nicht systematisch berücksichtigt. Auch spiegelt sich die strategische Ausrichtung der Klimaschutzgesetzgebung nicht im Gebäudeenergiegesetz (GEG) wider. So wurden im GEG-Entwurf, der vom Kabinett beschlossen wurde, die langfristigen Klimaschutzziele herausgenommen. Weitere Inhalte der EPBD, wie die Definition eines Niedrigstenergiegebäudestandards (nZEB) für den Neubau sowie Minimalanforderungen für Energieausweise werden von der Bundesregierung mit dem derzeitigen Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes zwar erfüllt, jedoch nicht auf dem notwendigen, hohen Ambitionsniveau [2].

Das unkoordinierte Entwickeln verschiedener Strategien führt zur Verunsicherung der Stakeholder. Die langfristige Renovierungsstrategie sollte deshalb nicht als entkoppeltes Copy-and-Paste-Dokument erstellt, sondern als Steuerungsinstrument begriffen werden, dass auf die bereits beschlossenen Maßnahmen rekurriert und die Chance wahrnimmt, diese weiterzuentwickeln. Hierbei sollten die Pariser Klimaziele und die damit einhergehende Dekarbonisierung des Gebäudebestands oberste Priorität haben. Die Umsetzung von Vorgaben aus der EBPD, wie zum Beispiel Meilensteine für 2030, 2040 und 2050 oder die Adressierung der energetisch schlechtesten Gebäude könnten Lock-in Effekte vermeiden, Investitionssicherheit bieten und die stockende Sanierungsrate ankurbeln.

Chance einer Vorreiterrolle nutzen

Bereits die letzte langfristige Renovierungsstrategie hat wichtige Punkte nicht ausreichend adressiert und wurde vom Joint Research Center der Europäischen Kommission als eine der drei Strategien als „non-compliant“ entsprechend ihres Analyseclusters klassifiziert [3]. Unabhängig davon, ob die Bundesregierung formal den Minimalanforderungen entsprochen hat oder nicht – die Analyse zeigt, dass die langfristige Renovierungsstrategie auf nationaler Ebene in Deutschland bisher nicht die strategische Bedeutung hatte, die damit auf europäischer Ebene anvisiert wurde. Damit verpasst sie Möglichkeiten, ambitionierten Klimaschutz im Gebäudesektor zu verwirklichen und dabei auf die sozial-gerechte Ausgestaltung zu achten.

ARTIKEL 2A DER EBPD – NEUE ANFORDERUNGEN FÜR DIE LANGFRISTIGEN RENOVIERUNGSSTRATEGIEN

Im Folgenden werden einige ausgewählte Anforderungen der EPBD hinsichtlich der langfristigen Renovierungsstrategien etwas ausführlicher erläutert, die in den bisherigen Ausführungen im Rahmen des NECP zu kurz oder gar nicht berücksichtigt wurden. In den Kästen sind jeweils die Passagen aus der deutschen Übersetzung der EPBD 2018 zitiert.

Meilensteine und Fortschrittsindikatoren

Art. 2a(2) „In seiner langfristigen Renovierungsstrategie erstellt jeder Mitgliedstaat einen Fahrplan mit Maßnahmen und innerstaatlich festgelegten messbaren Fortschrittsindikatoren im Hinblick darauf, das langfristige Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen in der Union bis 2050 um 80-95 % im Vergleich zu 1990 zu erreichen, für einen in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten nationalen Gebäudebestand zu sorgen und den kosteneffizienten Umbau bestehender Gebäude in Niedrigstenergiegebäude zu erleichtern. Der Fahrplan enthält indikative Meilensteine für 2030, 2040 und 2050 sowie eine Beschreibung, wie diese zum Erreichen der Energieeffizienzziele der Union gemäß der Richtlinie 2012/27/EU beitragen."

In der Konsultationsfassung des Nationalen Energie- und Klimaplans (NECP) der Bundesregierung sind einige Aspekte der neuen langfristigen Renovierungsstrategie herausgearbeitet worden. So gibt es eine tabellarische Übersicht über indikative Meilensteine und messbare Fortschrittsindikatoren (auf einem hohen Aggregationsniveau), allerdings fehlt hier ein Ziel für die THG-Emissionsminderungen bis 2040. Auch die Beschreibung, inwieweit die Meilensteine zum Erreichen der Energieeffizienzziele der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2012/27/EU beitragen ist im NECP-Entwurf bisher nicht aufgeführt.

Der NECP-Entwurf verweist weiterhin auf die Energieeffizienzstrategie Gebäude ESG als Hauptstrategie-dokument der Bundesregierung im Gebäudesektor, die als Ziel für 2050 die Reduktion des Einsatzes nicht erneuerbarer Primärenergie um 80 Prozent gegenüber 2008 annimmt. In der EPBD wird das Ziel eines „dekarbonisierten nationalen Gebäudebestands" bis 2050 unter Artikel 2a (2) festgelegt. Ein Verweis auf die ESG ist daher nicht zielführend. ´

Überblick über den nationalen Gebäudebestand

Art. 2a(a) *„Überblick über den nationalen Gebäudebestand, sofern angemessen auf der Grundlage statistischer Stichproben und des erwarteten Anteils renovierter Gebäude im Jahr 2020;"*

Ein Überblick über den nationalen Gebäudebestand sollte die verschiedenen Gebäudetypen identifizieren, sie in Alterskategorien einteilen und ihren energetischen Standard charakterisieren. Darüber hinaus sollen Größe, Art, Anzahl und Fläche der Gebäude erfasst werden sowie die Eigentumsverhältnisse und der Standort. Ohne einen solchen Überblick, ist es schwierig die Sanierungsrate und -tiefe zu erfassen.

Auslösepunkte -Trigger Points

Art. 2a(1b) *„Ermittlung kosteneffizienter Konzepte für Renovierungen je nach Gebäudetyp und Klimazone, wobei gegebenenfalls potenzielle einschlägige Auslösepunkte im Lebenszyklus des Gebäudes berücksichtigt werden sollten;"*

Um die Sanierungstätigkeiten zu beschleunigen eignet sich die Festlegung von Auslösetatbeständen, die eine tiefgreifende Sanierung nach sich ziehen. Die systematische Listung solcher Trigger Points und ihre Verwendung bei der Gestaltung von Förderpolitiken und verpflichtender Sanierungen sollte in der langfristigen Renovierungsstrategie beschrieben werden [4].

GOOD PRACTICE IN DER EU

Bedingungen für die Vermietung/ den Verkauf eines Gebäudes mit geringer Energieeffizienz (Region Flandern, Belgien)

In Flandern wurde im Januar 2015 ein neues Gesetz eingeführt, welches Mindestanforderungen, u.a. für die Dachdämmung von vermieteten Wohngebäuden (Einfamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser) festlegt. Wenn ein Wohngebäude die Mindestanforderungen nicht erfüllt, erhält es Strafpunkte. Erhält ein Gebäude ab 2020 mehr als 15 Strafpunkte, kann es nicht mehr vermietet werden.

Ineffizienteste Gebäude zuerst sanieren und Energiearmut bekämpfen

Art. 2a (1d) *„Überblick über die Strategien und Maßnahmen, die auf die Segmente des nationalen Gebäudebestands mit der schlechtesten Leistung, divergierende Anreize und Fälle von Marktversagen ausgerichtet sind, sowie eine Darstellung der einschlägigen nationalen Maßnahmen, die zur Verringerung der Energiearmut beitragen;“*

Neben dem großen Einsparpotential ist die prioritäre Sanierung der ineffizientesten Gebäude eine große Chance, um a) innovative Sanierungslösungen zu testen und zur Marktreife zu tragen, b) neben der energetischen Verbesserung auch die Zusatznutzen für vulnerable Zielgruppen zu erhöhen. Maßnahmen, wie die Einführung von Mindestenergieeffizienzsstandards für den Bestand müssen dabei so flankiert werden, dass sie keine technologischen Lock-ins schaffen, sondern dem Zielpfad entsprechend ausgerichtet und sozial gerecht ausgestaltet sind, um die bisherigen Nutzer von den Kosten-, Komfort und Gesundheitssteigerungen profitieren zu lassen [5]. Dies kann beispielsweise über die Kopplung der Sanierungsmaßnahme an gebäudeindividuelle Sanierungsfahrpläne oder ein gebäudeindividuelles digitales Logbook erfolgen.

Die Bundesregierung hat es bisher abgelehnt, Energiearmut als energiepolitisches Phänomen anzuerkennen. Auch wenn es nicht das vordringlichste Problem in Deutschland ist, liegt in der Verknüpfung der energetischen Sanierung mit den vielfältigen Zusatznutzen (Komfort, Wertsteigerung der Immobilie, Gesundheit) eine große Chance soziale Ziele gemeinsam mit Sanierungszielen zu erreichen [6][7].

GOOD PRACTICE IN DER EU

Woningpas
(Region Flandern, Belgien)

Der so genannte Woningpas ist ein digitales Logbuch und eine Ergänzung zum flämischen Energieausweis, dem so genannten EPC+ (eine benutzerfreundlichere Version des Energieausweises, einschließlich eines klaren Überblicks über die Maßnahmen, geordnet nach Prioritäten, die zur Erreichung des Ziels 2050 erforderlich sind). Die beiden Instrumente zielen darauf ab, den Bauherren nützliche und leicht verständliche Informationen zu liefern und einen Beitrag zu den langfristigen Zielen der Region zu leisten.

Der Woningpas ist eine integrierte digitale Datei für jedes einzelne Gebäude. Die Datei kann vom Gebäudeeigentümer und zum Teil von Personen, denen der Zugang individuell gestattet wurde, abgerufen werden. Der Energieausweis (EPC+) ist ein Teil des Logbooks. Darüber hinaus liefert die Datei Informationen über verfügbare Renovierungsberatung, Kostenindikatoren, die Wohnqualität (z.B. Feuchtigkeit oder Sicherheit), Daten über die Umgebung (z.B. der so genannte MobiScore, der die Erreichbarkeit mit Fahrrad und öffentlichen Personennahverkehr sowie Anbindung des Gebäudes an die lokale Versorgungsinfrastruktur anzeigt aber auch Informationen zum Grundstück) sowie andere Gebäudeaspekte wie Wasser, Installationen und Baugenehmigungen. Mit dem Woningpas wird es möglich, die bauliche und energetische Entwicklung jedes Einzelnen Gebäudes zu verfolgen.

Zusatznutzen systematisch erheben und in der Ausgestaltung von Sanierungspolitik nutzen

Art. 2a (1g) „nachweisgestützte Schätzung der zu erwartenden Energieeinsparungen und weiter reichender Vorteile, etwa in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und Luftqualität“.

Um die vielfältigen Nutzen energetischer Sanierung wie Gesundheit, Sicherheit, Klimaschutz, Produktivitätssteigerung, oder Wertsteigerung der Immobilie nutzen zu können, ist eine systematische Erhebung von Daten nötig [8]. Die bisherige Forschungslage zu den Effekten qualitativ hochwertiger Sanierung ist eindeutig, die Zusatznutzen energetischer Sanierung sind von zahlreichen Forschungsarbeiten beschrieben und zum Teil quantifiziert worden. Aber für Deutschland fehlen hierzu konkrete Daten die zielgruppenspezifisch, auf einzelne Zusatznutzen bezogen und Gebäudeclustern zugeordnet sind. Die langfristige Renovierungsstrategie sollte hier einen Plan zur systematischen Erhebung der Zusatznutzen aufführen.

GOOD PRACTICE IN DER EU

Long-Term Renovation Strategy (Irland)

Die **irische langfristige Renovierungsstrategie (2017)** hat den vielfältigen Zusatznutzen energetischer Gebäudesanierung eine strategische Bedeutung sowohl für Wohngebäude als auch für Nichtwohngebäude gegeben. Es zieht sich durch das ganze Dokument, Zusatznutzen als Ziel energetischer Sanierung zu begreifen und Politiken und Maßnahmen daran auszurichten. Ein Beispiel für eine gemeinsame energie- und gesundheitspolitische Initiative ist das **Warmth & Wellbeing Scheme**. Es fördert umfassende energetische Sanierungsmaßnahmen für Menschen mit chronischen Atemwegserkrankungen, einschließlich eines spezialisierten Forschungsprojektes zur Messung des Nutzens der Energieeffizienz für Gesundheit und Wohlbefinden.

Vorbildfunktion öffentlicher Hand

Art. 2a (1e) Strategien und Maßnahmen, die auf sämtliche öffentlichen (sic!) Gebäude ausgerichtet sind;

Die bisherigen Ausführungen zur Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im NECP weisen auf bestehende Erlasse der Bundesregierung hin, wie die Mindestanforderung an die Energieeffizienz bei der Sanierung von Bestandsgebäuden. Dabei wird die starke Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgebotes mehrfach betont. Allerdings wird hier der Klimaschutz nicht eingepreist, sondern die Realisierung der Klimaschutzziele dem Wirtschaftlichkeitsgebot und der Kosteneffizienz unterstellt. Auch der Bundesrechnungshof merkt dies kritisch an [9]. Die Logik des Klimaschutzes wird damit weiterhin ad absurdum geführt. Die langfristige Renovierungsstrategie könnte zumindest Impulse für die Einbeziehung des CO_2-Preises in die Wirtschaftlichkeitsberechnung geben.

Zudem steht in den Auszügen zur LTRS im Rahmen des NECP, dass ein energetischer Sanierungsfahrplan für Bundesliegenschaften, welcher eine jährliche Sanierungsrate von 3% erreicht, beschlossen werden soll. Dies hätte bereits im Rahmen der 17. Legislaturperiode stattfinden sollen, er liegt aber bis heute nicht vor. Die Regierung sollte konkret zeigen, wie sie die Hindernisse für die Vorlage eines solchen Fahrplans nun überwinden will und welche Schritte sie zu seiner Umsetzung einleiten wird.

Schließlich hat es die Bundesregierung verpasst, im Gebäudeenergiegesetz einen ambitionierten Standard für Niedrigstenergiegebäude für neue öffentliche Gebäude festzulegen. Die langfristige Renovierungsstrategie sollte einen ambitionierteren Richtwert empfehlen und einen Fahrplan für die Überprüfung und Revision des nZEBs im Rahmen des GEG erstellen. Vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele ist es anzustreben, in öffentlichen Gebäuden bereits heute den Neubaustandard auf das Niveau eines KfW EH 40 festzusetzen.

Intelligente Gebäude – Chance für Innovationen in der Bauindustrie und eine bessere Qualität in der Umsetzung der Gebäudesanierung

Art. 2a (1f) „Überblick über die nationalen Initiativen zur Förderung intelligenter Technologien und gut vernetzter Gebäude und Gemeinschaften sowie zur Förderung der Kompetenzen und der Ausbildung in den Bereichen Bau und Energieeffizienz;“

Die bisherigen Ausführungen zur LTRS im NECP enthalten keine Informationen zu intelligenten Gebäuden, Förderung intelligenter und vernetzter Gebäude und die Möglichkeiten, die sich hieraus für Innovationen in der Bauwirtschaft, die Qualität der Renovierung, die Datenlage und damit die zielgenaue Planung von Sanierungsmaßnahmen ergeben.

GOOD PRACTICE IN DER EU

Industrielle Sanierung als Innovationsfeld für die Digitalisierung im Bausektor (Niederlande)

Serielle Sanierung mit industrieller Vorfertigung eröffnet die Chance durch digitale Planung und ein digitales Monitoring auch die Vernetzung des Gebäudes zu fördern und die Qualität der Sanierung zu steigern.
Im Rahmen der niederländischen Stroomversnelling Initiative wurde für die Gebäudesanierung auf ein Nettonullniveau ein Industriestandard NOM-keur entwickelt. Er wird im Rahmen der Energiesprong-Projekte Bestandteil der sogenannten Leistungsgarantie, die über zum Teil 30 Jahre vertraglich vereinbart wird. Der Standard enthält technische Spezifikationen, z.B. den Wärmebedarf pro Quadratmeter, aber auch Komfortparameter. Ein Monitoring soll die Einhaltung dieser Werte garantieren und ist eine Chance, Daten zu erheben, die den Zusatznutzen energetischer Gebäudesanierung aufzeigen.

3 KERNFORDERUNGEN AN DIE BUNDESREGIERUNG

Angemessener Konsultationsprozess: Die langfristige Renovierungsstrategien sollten ausführlich konsultiert werden, der Strategieentwurf sollte daher zügig vorgelegt werden.

Kohärenz der bestehenden Strategieinstrumente: Die Bedeutung der einzelnen Instrumente und Ziele müssen aufeinander abgestimmt sein, um ihre Wirkung zu erzielen.

Chancen nutzen: In dem die Anforderungen der EPBD systematisch berücksichtigt werden und sich auch in Maßnahmen der Bundesregierung niederschlagen, eröffnet sich die Chance, Klimapolitik im Gebäudesektor durch diese Strategie weiter voranzutreiben und so die nationalen Prozesse ambitioniert zu ergänzen.

REFERENZEN

[1] Buildings Performance Institute Europe (BPIE), "Future-proof buildings for all Europeans. A guide to implement the Energy Performance of Buildings Directive (2018/844)," 2019.

[2] Buildings Performance Institute Europe (BPIE), "Chancen aus der EPBD für das Gebäudeenergiegesetz 2019," 2019

[3] Castellazzi L. et al., "Assessment of second long-term renovation strategies under the Energy Efficiency Directive", European Commission, Joint Research Centre (JRC), 2019

[4] Buildings Performance Institute Europe (BPIE), "Trigger points as a "must" in national renovation strategies – Factsheet," 2017.

[5] Buildings Performance Institute Europe (BPIE) & Regulatory Assitance Project (RAP), "Energetische Mindeststandards für eine sozialgerechte Wärmewende," 2018.

[6] Buildings Performance Institute Europe (BPIE), "Reducing energy poverty with national renovation strategies: a unique opportunity – Factsheet," 2017.

[7] Buildings Performance Institute Europe (BPIE), "Alleviating fuel poverty in the EU – Investing in home renovation, a sustainable and inclusive solution," 2015.

[8] Buildings Performance Institute Europe (BPIE), "The inner value of a building. Linking indoor environmental quality and energy performance in building renovation," 2018.

[9] Bundesrechnungshof, "Bericht—Beratung der Bundesregierung nach §88 Abs. 2 BHO über das Aufstellen eines Energetischen Sanierungsfahrplans für Bundesgebäude", 2018

November 2019

Das Buildings Performance Institute Europe ist ein europäischer gemeinnütziger Think Tank, der mittels unabhängiger Analysen und Datenerhebungen Forschungsbeiträge für einen klimaneutralen Gebäudebestand leistet und in die politischen Debatten einspeist. Neben seinem Hauptsitz in Brüssel unterhält es weitere Büros in europäischen Hauptstädten, darunter seit 2014 auch Berlin.

Buildings Performance Institute Europe
Sebastianstraße 21, D-10179 Berlin
Rue de la Science / Wetenschapsstraat 23, B-1040 Brussels
germany@bpie.eu / www.bpie.eu / @BPIE_eu