EU-Gesetzgebung und Energiewende – Was kommt auf die Bauwirtschaft zu?

EU legislation and the energy transition – What does that mean for the construction industry?

Législation européenne et enjeux énergétiques – à quoi s'attendre pour le secteur du bâtiment ?

Dr. Martin Elsberger
EU-Kommission, Generaldirektion Energie 2006 - 2010
München, Deutschland

EU-Gesetzgebung und Energiewende – Was kommt auf die Bauwirtschaft zu?

1. EU-Energie und Klimaschutzpolitik: Neufassung der Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Gebäude sind ein zentrales Element des Wohlstands der Europäischen Union. Sie sind aber zugleich für die Erreichung der Energieeinspar- und Klimaziele sowie für eine gesicherte Energieversorgung äußerst bedeutsam. Im Gebäudebereich steckt EU-weit ein enormes, wirtschaftliches Energieeinsparpotenzial. Mit der Neufassung der Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU) kann dieses Potenzial umfassend erschlossen werden. Zudem gibt sie starke Impulse für nachhaltige Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in kleinen und mittelständischen Betrieben. Diese positiven Effekte sind darüber hinaus ausgewogen über den gesamten europäischen Raum verteilt, nicht nur in den Wirtschaftszentren konzentriert, und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Struktur- und Regionalpolitik. Gebäude höherer Energieeffizienz bieten verbesserte Lebensbedingungen und sparen den Bürgern und Volkswirtschaften der EU über ihren Lebenszyklus bares Geld. Es wird geschätzt, dass die neugefasste Richtlinie bei ordnungsgemäßer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten allein bis zum Jahr 2020 wirtschaftlich realisierbare Energieeinsparungen von 60 bis 80 Mio. Tonnen Rohöleinheiten bewirkt, was einer Verringerung des EU-Gesamtenergieverbrauchs um 5 bis 6 % entspricht.

1.1. Ausgangsituation

Der derzeitige Energieverbrauch europäischer Gebäude zeigt gravierende Unterschiede: Einige neue Gebäude selbst in mittleren und nördlichen europäischen Breiten benötigen weniger als 30 kWh Endenergie je Quadratmeter Nutzfläche und Jahr, während der Durchschnitt des EU-Gebäudegesamtbestands rund 250 kWh Endenergiebedarf je Quadratmeter aufweist, bei manchen Gebäuden sogar 600 kWh überschreitet. Heute EU-weit am Markt verfügbare Bauprodukte und Gebäudetechniken können die Energieeffizienz eines Hauses drastisch verbessern und seinen Energieverbrauch entsprechend senken. Diese Maßnahmen lassen sich in viele Fällen wirtschaftlich darstellen: Die jährlich erzielbaren Einsparungen bei den Energiekosten übersteigen die jährlichen Kapitalkosten der erforderlichen Investitionen. Sie lassen sich zu geringen Zusatzkosten am besten dann realisieren, wenn Gebäude neu errichtet oder ohnehin renoviert werden. Hier setzt die neugefasste Gebäuderichtlinie an.

Heute erstellte oder renovierte Gebäude verbleiben üblicherweise für die kommenden 30 bis 40 Jahre in diesem Zustand - einem Zeitpunkt also, zu dem sich die verbreitetsten fossilen Energieträger Erdöl und Erdgas bereits stark verknappen werden oder gar zur Neige gehen dürften. Deshalb ist weitblickendes Handeln gefordert, um heutige Gebäude auch in 30 oder 40 Jahren und darüber hinaus nutzbar und wertstabil zu halten. An dieser Stelle ist die Politik gefordert, da der Markt von selbst auf derart langfristige aber vorhersehbare Entwicklungen - trotz Wirtschaftlichkeit vieler Energiesparmaßnahmen - bislang nur sehr unzureichend und träge reagiert.

Die 2002 verabschiedete Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden war diesbezüglich bereits ein wesentlicher Schritt zur EU-weiten Verbesserung der Energieeffizienz. Sie beinhaltet vier Kernbausteine:

- die Anforderung an die Mitgliedsstaaten, ganzheitliche energetische Bewertungsmethoden für Gebäude festzulegen, die auf nationalen oder europäischen Normen und Rechenverfahren beruhen können;
- die Festlegung von Mindestenergiestandards für Neubauten und wesentliche sanierte Gebäude(teile) durch die Mitgliedsstaaten;

- die Einführung des Energieausweises bei Bau, Verkauf oder Neuvermietung eines Gebäudes sowie
- die regelmäßige Inspektion von Heizungs- und Klimaanlagen durch unabhängiges Fachpersonal.

Viele EU-Mitgliedstaaten haben durch die Umsetzungsverpflichtung bis Anfang 2009 bedeutende Fortschritte auf diesem Gebiet erzielt: Selbst eine Reihe mitteleuropäischer, "alter" Mitgliedsstaaten hatte vor der Richtlinienverabschiedung 2002 keinerlei der Wärmeschutzverordnung oder Energieeinsparverordnung vergleichbare, ganzheitliche Regelungen zur Begrenzung des Energieverbrauchs von Gebäuden in Kraft. Dieser Zustand ist heute überwunden. Dennoch: die Mehrzahl der Länder ließ noch immer ein enormes Einsparpotenzial aufgrund ineffizienter oder vorgeblich bürgerfreundlicher, möglichst "liberaler" Auslegung der Richtlinie in der Praxis ungenutzt. Die EU-Kommission sah deshalb 2008 Handlungsbedarf für eine Neufassung, um eine praxisgerechtere Umsetzung und erhöhte Wirksamkeit der Richtlinie zu erzielen und um ergänzende Elemente einzuführen. Möglichst geringer bürokratischer Aufwand für die EU-Mitgliedsstaaten, strenge Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in diesem oft als lokales und regionales Thema angesehenen Bereich, das Gebot der Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung aller enthaltenen Anforderungen und Kontinuität hinsichtlich der bisherigen Richtlinie stellten dabei von Beginn an die Leitlinien der Kommissionsarbeit dar.

1.2. Neufassung der Richtlinie

Die EU-Kommission setzte als ersten Schritt umfängliche öffentliche Anhörungen im Januar (Konferenz) sowie von April bis Juni 2008 (Internetanhörung) in Gang, um ein fundiertes und breites Meinungsbild auf diesem Gebiet von nationalen und regionalen Regierungen, Verbrauchern sowie Interessensvertretern aus Gewerbe und Industrie zu erhalten. Dem folgte die Durchführung einer Folgeabschätzungsstudie für verschiedenste, in einer Richtlinie in Betracht kommende Anforderungen zur Erzielung von Energieeinsparungen im Gebäudesektor. Basierend auf den Ergebnissen dieser Studie, den positiven und negativen Erfahrungen mit der Umsetzung der bestehenden Richtlinie und in Ressortabstimmung mit den relevanten Generaldirektionen der EU-Kommission erarbeitete die Generaldirektion Energie daraufhin einen Richtlinienentwurf, der durch das Kollegium der EU-Kommissare am 13. November 2008 verabschiedet und veröffentlicht wurde.

Mit den Änderungen der Richtlinie soll beispielsweise aus dem Energieausweis ein aktiveres und vertrauensvolleres Marktinstrument werden. So wird künftig der im Ausweis enthaltene Energiekennwert eines Gebäudes verpflichtend in allen Verkaufs- und Vermietungsanzeigen enthalten sein. Er soll damit nicht nur die Entscheidung für Erwerb oder Anmietung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt beeinflussen, sondern mittel- und langfristig auch Auswirkungen auf den Immobilienwert zeigen. Zudem soll der Ausweis - inklusive seiner Empfehlungen zu konkreten Energieeinsparmaßnahmen - fester Bestandteil der Kauf- und Mietvertragsunterlagen werden. Die Inspektion von Heizungs- und Klimaanlagen soll den Verbrauchern ebenfalls konkretere Informationen darüber liefern, wie diese Anlagen effizienter betrieben, auf- bzw. umgerüstet werden können oder wodurch sie bei Bedarf gänzlich ersetzt werden sollten. Diese Idee ist zwischenzeitlich in Deutschland in ähnlicher Form mit der Initiative "Heizungscheck" von Seiten der Privatwirtschaft aufgegriffen worden. Mit der damit steigenden, auch monetären Bedeutung dieser Anforderungen in der Richtlinie ist es essentiell, dass die Mitgliedstaaten – anders als heute leider häufige Praxis - eine hohe Qualität der Ausweise und Inspektionen durch entsprechende Kontrollmechanismen (Stichproben) gewährleisten. Die Einführung von Stichprobenkontrollen mit Sanktionen bei Verstößen sind daher eine wesentliche neue Anforderung der überarbeiteten Richtlinie.

Die konkreten Anforderungsniveaus bezüglich des Energiebedarfs von Gebäuden werden auch weiterhin in den nationalen oder regionalen Bauvorschriften, nicht in der EU-Richtlinie, festgelegt. Es wird mit der Richtlinienneufassung jedoch ein Anreiz dafür geschaffen, EU-weit kostenoptimale, erheblich ehrgeizigere, Anforderungsniveaus festzulegen, als dies bisher in vielen Mitgliedsstaaten der Fall ist. Zu diesem Zweck wird eine Methode eingeführt, die es den Mitgliedsstaaten ermöglicht, einen Vergleich der nationa-

len/regionalen Anforderungsniveaus mit dem wirtschaftlich optimalen Anforderungsniveau ("Benchmarking") durchzuführen. Dies entspricht einer Idee, die einige Mitgliedsstaaten in Form von Wirtschaftlichkeitsanalysen jeweils vor Überabreitung/Verschärfung ihrer Bauvorschriften, bereits seit geraumer Zeit anwenden.

Des weiteren ist der Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeweitet worden. Beispielsweise sollen künftig alle Altbauten bei Durchführung einer wesentlichen Renovierung ein bestimmtes Effizienzniveau erfüllen müssen und nicht nur diejenigen, deren Nutzfläche 1000 m^2 überschreitet, wie in der vorherigen Richtlinie vorgesehen, wenngleich eine Reihe von Mitgliedsstaaten von einer derartigen Einschränkung schon bisher absahen.

Die EU-Mitgliedstaaten sind darüber hinaus aufgefordert, nationale Pläne zur Steigerung der Zahl von Null- oder Niedrigenergiehäusern und solchen ohne oder mit geringen CO_2-Emissionen zu erstellen. Der öffentliche Sektor soll gemäß der neugefassten Richtlinie bei derartigen Gebäuden als Vorreiter agieren.

2. Energiewende in Deutschland nach Fukushima – Auswirkung auf den Gebäudesektor

Die deutsche Bundesregierung hat beschlossen, bis 2050 den Primärenergiebedarf von Gebäuden um 80 Prozent senken zu wollen. Als erster Meilenstein ist die Reduzierung des Wärmebedarfs bis 2020 um 20 Prozent vorgesehen. Geht man davon aus, dass etwa vier Fünftel des heutigen Gebäudebestands über das Jahr 2050 hinaus stehen werden, ist die energetische Sanierung des Bestandes unumgänglich. Bei der derzeitigen Sanierungsrate kann jedoch bis 2050 nur ein Bruchteil der erforderlichen Senkung des Wärmebedarfs erreicht werden. Deshalb müssen sowohl die Sanierungsrate als auch der Sanierungsumfang gesteigert werden:

• Sanierungsrate: Der Anteil der jährlich in Deutschland energetisch sanierten Außenbauteile von Wohngebäuden beträgt gegenwärtig etwa 0,8 Prozent; Ziel der Bundesregierung sind zwei Prozent. Dies kann kosteneffizienter erreicht werden, wenn die energetischen Sanierungen mit üblichen – nicht auf Wärmedämmung bezogenen – Sanierungen gekoppelt werden, die die Eigentümer aus anderen Gründen planen. Der Anteil nicht energiebezogener Sanierungen z.B. von Außenwänden – das heißt solcher ohne Verbesserung der Energieeffizienz – liegt derzeit bei etwa 2,4 Prozent.

• Sanierungsumfang: Derzeit variiert der Umfang energetischer Sanierungen beträchtlich – von Einzelmaßnahmen, die insgesamt nur geringe Verbesserungen bewirken, bis zu umfassenden Sanierungen, die die Effizienz von Neubauten um bis zu 50 Prozent übertreffen können. Da bei der angestrebten Sanierungsrate von zwei Prozent jedes Gebäude vor 2050 im Durchschnitt nur einmal saniert wird, ist das Ziel der Bundesregierung für 2050 nur zu erreichen, wenn alle energetischen Sanierungen umfassend erfolgen.

Neben dem bereits vorhandenen Gebäudebestand werden in den nächsten 40 Jahren errichtete Neubauten 20 bis 30 Prozent der Bausubstanz des Jahres 2050 ausmachen. Ziel der Bundesregierung ist es im Einklang mit der neugefassten Gebäuderichtlinie zu gewährleisten, dass ab 2020 alle Neubauten klimaneutral sind, bei denen die Senkung des Endenergiebedarfs kombiniert wird mit der Deckung des restlichen Energiebedarfs aus erneuerbaren Energien.

Für die Zielerreichung ist auch die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel erforderlich. Zinsvergünstigte Darlehen, Zuschüsse und steuerliche Anreize stehen dabei zur Diskussion. Nach der Entscheidung der Bundesregierung, die KfW-Förderung 2012 ansatzweise wieder auf das Niveau von 2009 zu heben, liegen die Hoffnungen vieler nun auf eine Verabschiedung/Wiedereinführung bereits diskutierter steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten von energetischen Sanierungsaufwendungen, um die ehrgeizigen und erforderlichen Sanierungsquoten zumindest mittelfristig zu erreichen.

3. Ausblick

Die EU-Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten und alle Beteiligten bei der Umsetzung dieser Richtlinie auch weiterhin, unter anderem mit dem Informationsdienst "BUILD UP Initiative"[1]. Zudem wird die "konzertierte Aktion" mit Repräsentanten aller Mitgliedsstaaten, die jeweils mit der konkreten, nationalen Umsetzung der Richtlinie betraut sind, bis mindestens 2013 fortgeführt. Diese regelmäßigen, mehrtägigen Treffen zum internationalen Erfahrungsaustausch werden in vollem Umfang durch EU-Mittel finanziert. Sie hatten bereits in ihrer ersten Phase seit 2005 sehr positive Effekte zur raschen, EU-weiten Verbreitung von "best practices" der Richtlinienumsetzung erzielt und zudem die nun präsentierte Neufassung wesentlich beeinflusst.

Die erwarteten Auswirkungen der neugefassten Richtlinie sind erheblich: Bis 2020 würde in der EU 5 bis 6 % weniger Energie verbraucht (was dem derzeitigen Gesamtenergieverbrauch von Belgien und Rumänien entspricht) und rund 5 % weniger CO_2 ausgestoßen, sofern die EU-Mitgliedsstaaten eine wirksame Umsetzung der Richtlinie vollziehen. Sie leistet damit einen Kernbeitrag zur Erreichung der 20/20/20-Energie- und Klimaschutzziele der EU bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus und bereitet den Immobilenmarkt vorausschauend auf die mittel- bis langfristigen Veränderungen unserer Energieversorgung vor.

[1] http://www.buildup.eu/