

# LANGFRISTIGE RENOVIERUNGS- STRATEGIE

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Entwurf einer „Langfristigen Renovierungsstrategie für Deutschland“ nach Art. 2a der Richtlinie 2018/844/EU zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

18. Mai 2020

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Energie und Bauen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*energie@vzbv.de*

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. EINFÜHRUNG</b>	<b>3</b>
<b>III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN</b>	<b>5</b>
1. Renovierungsstrategie nachbessern .....	5
2. Niedrigstenergiegebäudestandard berücksichtigen .....	6
3. Steuerermässigung für energetische Gebäudesanierung .....	7

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zur langfristigen Renovierungsstrategie (LTRS).

Auf den Gebäudesektor entfallen rund 40 Prozent des Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Im Zusammenhang mit den nationalen Zielen der Energiewende und den europäischen Vorgaben, insbesondere der Umsetzung eines klimaneutralen bzw. dekarbonisierten Gebäudebestands bis 2050, sollen mit der LTRS entscheidende Weichen gestellt werden.

Daher verwundert es, dass die vorliegende Strategie lückenhaft ist, da konkrete Zielvorgaben nur für den Zeitraum bis 2030, nicht aber bis 2040 und bis 2050 definiert werden. Auch mangelt es dem vorliegenden Entwurf an einem konkreten Pfad, wie ein klimaneutraler Gebäudebestand bis 2050 erreicht werden kann. Die bloße Auflistung und Beschreibung bereits beschlossener nationaler Maßnahmen stellt keine ausreichende Strategie dar. Zwar sollen verschiedene Punkte im Rahmen der fortlaufenden Aktualisierung der Strategie zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden, allerdings kostet dies wertvolle Zeit und Planungssicherheit für private Bauherren.

Der vzbv kritisiert daher die vorliegende LTRS als unzureichend, da zentrale Punkte zur Umsetzung eines klimaneutralen Gebäudebestands verschoben wurden. Insbesondere die Definition des Niedrigstenergiegebäudes (nZEB) für Neubauten und die energetische Sanierung des Gebäudebestands werden entscheidenden Einfluss auf den genannten Zielkorridor haben. Zu beiden zentralen Punkten fehlen strategische und quantitative Angaben bzw. Perspektiven im Dokument.

Es bleibt offen, wie die Dekarbonisierung des Gebäudebestands konkret erreicht werden soll, wenn an dem Gebot der Technologieoffenheit festgehalten werden soll. Der vzbv kritisiert zudem, dass keine neuen Instrumente und deren quantitative Potentiale für den Gebäudebestand beschrieben werden, obwohl mehr als die Hälfte des deutschen Wohnungsbestands vor der 1. Wärmeschutzverordnung von 1978 errichtet wurde und einen besonders hohen Energieverbrauch aufweist.

Im Neubaubereich sollen die Anforderungen an die Energieeffizienz nicht vor 2023 geändert werden, obwohl eine Erhöhung der bisherigen Neubauanforderungen im Rahmen der EU-Vorgaben und der gesteckten Klimaziele notwendig ist. Zudem ist der KfW-55-Standard für Neubauten bereits heutige gängige Praxis und auch dringend notwendig, um die Einsparziele im Gebäudesektor zu erreichen. Die Planungssicherheit für private Bauherren wird nicht dadurch erhöht, dass der seit 2016 geltende Neubaustandard bis mindestens 2023 fortgeführt wird, da unklar ist, ob die EU-Kommission diesen wenig ambitionierten Standard als nZEB akzeptieren wird. Zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführte Effizienzmaßnahmen an bereits errichteten Gebäuden würden deutlich höhere Kosten für die Verbraucher bedeuten.

# II. EINFÜHRUNG

Im Rahmen der Novellierung der Europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD, 2010/31/EU) im Jahr 2018 wurde gesetzlich festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten zur Erstellung langfristiger Renovierungsstrategien (LTRS)

verpflichtet werden. Dafür sollen die Mitgliedstaaten indikative Meilensteine für die Jahre 2030, 2040 und 2050 inklusive konkreter Umsetzungsmaßnahmen erstellen. Damit soll sichergestellt werden, dass die EU bis 2050 über einen dekarbonisierten Gebäudebestand mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionen verfügt. Die in regelmäßigen Abständen zu aktualisierende Strategien der Mitgliedstaaten gelten daher als zentrales Steuerungsinstrument für mehr Klimaschutz im Gebäudesektor. Die Abgabe der LTRS sollte laut EU-Vorgaben bis spätestens 09.03.2020 erfolgen.

Die LTRS soll im Idealfall dazu dienen, die nationalen Ziele im Gebäudesektor in Einklang mit den europäischen Zielvorgaben zu bringen. Die Bundesregierung hat zuletzt mit dem Klimaschutzprogramm 2030 und dem Klimaschutzgesetz wichtige Impulse auf nationaler Ebene gesetzt. Allerdings stehen diese Beschlüsse nicht in allen Punkten im Einklang mit den europäischen Vorgaben. Da bisher unklar ist, ob die Bundesregierung unter einem klimaneutralen Gebäudebestand eine Reduktion des Primärenergiebedarfs um 80 Prozent oder 90 bis 95 Prozent versteht, wurde auf eine geforderte Präzisierung verzichtet. Darunter leidet die Aussagekraft der LTRS, weil Maßnahmen und Meilensteine entsprechend angepasst werden müssten, je nach Zielkorridor, der bis 2050 erreicht werden soll. In der LTRS wird in diesem Zusammenhang auf das Jahr 2025 und die Fortschreibung der Jahresemissionsmengen im Klimaschutzgesetz verwiesen. Daher widerspricht der vorliegende Entwurf den EPBD-Vorgaben, wonach konkrete Meilensteine für 2030, 2040 und 2050 definiert werden müssen, um das langfristige Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen in der EU bis 2050 um 80-95 Prozent im Vergleich zu 1990 zu erreichen. Dabei soll angemerkt werden, dass im Rahmen der Pariser Klimaziele und der Vorgaben des Green Deals ein Korridor von über 90 Prozent als Wahrscheinlich gilt. Die Bundesregierung hat sich dazu nicht positioniert. In diesem Kontext wird kritisiert, dass aus dem Entwurf des nach wie vor nicht verabschiedeten Gebäudeenergiegesetzes (GEG) die langfristigen Klimaschutzziele herausgenommen wurden.

Zu den weiteren Anforderungen der EPBD an die LTRS gehören u.a. eine aussagekräftige Datenbasis über den Gebäudebestand und die stärkere Adressierung energetisch defizitärer Gebäude. Aus Sicht des vzbv muss die LTRS mindestens folgende Anforderungen an umfassen:

- ❖ 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
- ❖ Maßnahmen zur Förderung einer kosteneffizienten und umfassenden Renovierung von Gebäuden
- ❖ Adressierung des energetisch schwächsten Gebäudebestands
- ❖ Maßnahmen, die zur Linderung der Energiearmut beitragen
- ❖ Initiativen zur Förderung intelligenter Technologien und gut vernetzter Gebäude

Die vorliegende LTRS nimmt zu den meisten genannten Punkten qualitativ Stellung. Es liegt allerdings keine konkrete Strategie mit quantitativen Zielen und Maßnahmen vor, mit denen die Anforderungen erreicht werden können. So fehlen z.B. Daten zum erwar-

teten Anteil sanierter Gebäude in 2020. Auch wird keine Folgeabschätzung unternommen, welche Auswirkungen die einzelnen Politikinstrumente auf die Reduzierung des Primärenergieverbrauchs haben. Der vzbv fordert daher umfangreiche Änderungen, die die Transparenz und Aussagekraft der LTRS deutlich erhöhen.

### Der vzbv fordert, dass

- ❖ die Meilensteine für 2040 und 2050 in der langfristigen Renovierungsstrategie ergänzt werden,
- ❖ die Einhaltung der nationalen Ziele jährlich überprüft und transparent durch Quantifizierungen und Monitoring dargestellt werden muss,
- ❖ die Mindestanforderungen für Neubauten von KfW Effizienzhaus-Standard 75 auf 55 im Zuge der Definition des Niedrigstenergiegebäudes für Wohngebäude erhöht werden,
- ❖ bei der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung der Abzug von der Steuerschuld auf zehn Jahre erweitert, auch für umfassende Sanierungen ermöglicht und einen deutlichen finanziellen Mehrwert gegenüber der KfW-Förderung generiert werden muss. Dafür sollte das staatliche Fördervolumen mindestens 1,5 Milliarden Euro pro Jahr betragen.

## III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

### 1. RENOVIERUNGSSTRATEGIE NACHBESSERN

Mit der LTRS sollen die Mitgliedsstaaten konkrete Fahrpläne mit Maßnahmen und festgelegten messbaren Indikatoren zur Erreichung der Klimaziele bis 2050 erstellen und eine Strategie zur Renovierung des nationalen Gebäudebestandes aufzeigen. Dadurch soll das EU-Ziel eines dekarbonisierten nationalen Gebäudebestands sichergestellt werden. Wichtig ist dabei, dass die europäischen Zielvorgaben homogen in den bestehenden nationalen Zielkorridor übergehen und sich nicht gegenseitig konterkarieren. So sind im Rahmen des nationalen Klimaschutzplans 2050 bereits ambitionierte Zielvorgaben für die CO<sub>2</sub>-Reduktion im Gebäudesektor für die Jahre 2030 und 2050 gesetzt. Hinzu kommt die Vorgabe für die Reduzierung des Primärenergiebedarfs in Gebäuden bis zum Jahr 2050.

Der vzbv begrüßt den Indikator der Gesamtenergieeffizienz und die damit verbundene Quantifizierung als nicht-erneuerbaren Primärenergieverbrauch (PEVn.E.). Die nationale Zielsetzung ist auf diesen Indikator abgestimmt, ebenso wie die Vorgaben der Energieeinsparverordnung (EnEV). Aus Verbraucherperspektive ist es entscheidend, dass die Erhöhung der Gesamtenergieeffizienz sowohl durch Energieeffizienzsteigerungen als auch durch die Erhöhung des Anteils von erneuerbaren Energien an der Deckung des Wärmebedarfs sichergestellt wird. Eine zu starke Gewichtung des Anteils von erneuerbaren Energien zu Lasten der Energieeffizienz kann negative Folgen für Mieter und Hausbesitzer haben, wenn z.B. energetische Mindeststandards aufgeweicht werden.

Im Zuge der Vorgaben zur LTRS meldet Deutschland für 2030 eine geplante Reduzierung des nicht erneuerbaren Primärenergieverbrauchs (PEVn.E.) auf 2.000 Petajoule

(PJ, 556 TWh) als indikativen Meilenstein an die EU-Kommission. Dies entspricht einer Senkung von 55 Prozent gegenüber 2008. Da laut LTRS der PEVn.E. im Jahr 2018 bei rund 3.300 PJ lag, entspricht das 2030 Ziel einer Reduzierung des PEVn.E. um rund 30 Prozent ggü. 2018. Vor dem Hintergrund, dass der Gebäudebestand stark veraltet ist und die Sanierungsquote seit Jahren deutlich unter 1 Prozent liegt, sind die Potentiale im Gebäudebestand als höher einzustufen.

„Energieeffizienz an erster Stelle“ wurde von der EU-Kommission zu Recht zu einem wichtigen Grundsatz der Energieunion erklärt. Der vzbv versteht den Grundsatz so, dass Energieeffizienz zu einem zentralen Planungselement des Energiesystems werden sollte. Dabei wären bei vergleichbaren Kosten Maßnahmen zu mehr Energieeffizienz anderen Maßnahmen auf der Erzeugungsseite vorzuziehen. Dieser Grundgedanke einer Entscheidungshierarchie findet sich jedoch im Entwurf der LTRS nur unzureichend oder gar nicht wieder.

Insgesamt zeigt die vorliegende LTRS keinen detaillierten Weg zur Erreichung der nationalen und europäischen Energieziele auf. Mögliche spätere Nachjustierungen zur Erreichung des Ziels können erhöhte Kosten für Verbraucher verursachen. Der vzbv hat in verschiedenen Stellungnahmen bereits darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung der Maßnahmen entweder zu wenig ambitioniert ist oder diese nicht dem Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ entsprechen<sup>1</sup>. Darüber hinaus ist unklar, wie diese Maßnahmen zur Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes beitragen sollen und wie ein mögliches Monitoring erfolgen soll. Da keine Gewichtung und keine Quantifizierung der Maßnahmen vorgenommen und die Auswirkungen nur allgemein beschrieben werden, ist weder ein detaillierter Weg noch eine Strategie zur Erreichung der selbstgesetzten Meilensteine für 2030 zu erkennen. Hier muss die Bundesregierung nachbessern, auch um die Vorgaben aus Brüssel zu erfüllen.

### VZBV-POSITION

Der vzbv fordert, dass die Meilensteine für 2040 und 2050 in der langfristigen Renovierungsstrategie ergänzt werden.

Des Weiteren fordert der vzbv, dass die nationalen Ziele quantifiziert und deren Einhaltung jährlich überprüft werden müssen.

## 2. NIEDRIGSTENERGIEGEBÄUDESTANDARD BERÜCKSICHTIGEN

Im Rahmen der LTRS werden keine neuen energetischen Anforderungen für bestehende und neue Gebäude gesetzt. Es werden auch keine Perspektiven oder mögliche Zielkorridore zur Weiterentwicklung der Standards für Wohngebäude bis 2050 genannt. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass die nächste Überprüfung der energetischen Standards im Jahr 2023 unter Wahrung der Gebote Wirtschaftlichkeit und Technologieoffenheit erfolgen soll. Vor dem Hintergrund, dass Hybridlösungen für Öl- und Gasheizungen im Neubau und Bestand auch weiterhin umsetzbar bleiben sollen, ist die vorliegende LTRS weder ambitioniert noch vereinbar mit den europäischen Vorgaben.

Vor dem Hintergrund der energiepolitischen Ziele und der Anforderungen der EPBD an die Definition eines nZEB ist eine Erhöhung des Neubaustandards notwendig. Aus Verbrauchersicht muss diese dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechen. Laut eines

<sup>1</sup> Vgl. dazu VZBV Stellungnahmen zur steuerlichen Förderung oder zum Gebäudeenergiegesetz.

vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Auftrag gegebenen Gutachtens<sup>2</sup> ist eine weitere Anhebung der Anforderungen für Neubauten auf Effizienzhausstandard KfW-55 wirtschaftlich<sup>3</sup>. Die Bundesregierung hat 2018 diesen Standard an die EU-Kommission als „kostenoptimal“<sup>4</sup> gemeldet. Mit der Festlegung, dass die bisherigen Neubauanforderungen mit KfW-Standard 75 von 2016 fortgeschrieben werden und künftig den Standard eines nZEB erfüllen sollen, vergrößert sich die Unsicherheit für private Bauherren. Aus Sicht des vzbv ist unklar, ob dieser Standard die Kriterien der EU-Gebäuderichtlinie erfüllt. Die damit verbundenen Unklarheiten vergrößern mögliche Schwierigkeiten bei der Einführung des Neubaustandards und hemmen Investitionen in dringend benötigte Neubauten. Im Rahmen des KfW-Standards 55 ist es in der Regel erforderlich, auf die Nutzung von erneuerbaren Energien zurückzugreifen. Die Nutzung hocheffizienter Gaskessel ist im Rahmen dieses Standards ebenfalls möglich, wenn Erneuerbare Energien z.B. bei der Trinkwassererwärmung berücksichtigt werden. Die Anhebung auf KfW-Standard 55 stellt damit keine Zwangsverpflichtung zur ausschließlichen Nutzung von erneuerbaren Energien dar. Daher spricht sich der vzbv dafür aus, den KfW-Standard 55 ab 2021 für Wohngebäude zu übernehmen. Die Planungssicherheit für private Bauherren würde sich deutlich erhöhen. Diese könnten sich auf den neuen Standard einstellen und mit der Gewissheit bauen, dass Ihre Immobilie den zukünftigen energetischen Anforderungen entspricht. Zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführte Effizienzmaßnahmen an bereits errichteten Gebäuden würden deutlich höhere Kosten für die Verbraucher bedeuten und sind nach dem Vorsorgeprinzip zu vermeiden.

In diesem Kontext lehnt der vzbv es ab, bei der Neugestaltung des Energieeinsparrechts klimaneutrale Gebäude ausschließlich über die Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen zu definieren. Nur wenn die bisherige Anforderungssystematik erhalten bleibt, wird verhindert, dass Emissionen lediglich aus dem Gebäudesektor in die Energieerzeugung verlagert werden und die Kosten dafür einseitig Mieter und Stromkunden belasten.

### VZBV-POSITION

Der vzbv fordert die Erhöhung der Mindestanforderungen für Neubauten von KfW Effizienzhaus-Standard 75 auf 55 im Zuge der Definition des Niedrigenergiegebäudes für Wohngebäude.

## 3. STEUERERMÄSSIGUNG FÜR ENERGETISCHE GEBÄUDESANIERUNG

In der LTRS wird hervorgehoben, dass die im Rahmen des Klimapakets verabschiedete Steuerförderung als eine zentrale Maßnahme zur Sanierung des Gebäudebestands zu bewerten ist. Der vzbv begrüßt ausdrücklich die Steuerermäßigung zur Absetzung der energetischen Sanierungskosten als Anreiz für private Hauseigentümer. Allerdings ist sowohl die finanzielle Ausgestaltung der Steuerermäßigung als auch die

<sup>2</sup> BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2017: EnEV 2017 –Vorbereitende Untersuchungen, Link, 2017

<sup>3</sup> Dies gilt uneingeschränkt für Einfamilienhäuser mit Wärmepumpe und zum Teil auch für Mehrfamilienhäuser mit Wärmepumpe oder Pelletkessel.

<sup>4</sup> Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Union: Bericht über die Berechnung des „Kostenoptimalen Niveaus von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz“, Link, 2018.

Reichweite nicht ambitioniert genug, um die benötigten Modernisierungen auszulösen, die im Rahmen der Klima- und Energieziele notwendig sind.

Die Bundesregierung plant mit einem Volumen von rund 700 Millionen Euro für den Zeitraum 2021 bis 2024. Das ist aus Sicht des vzbv aber viel zu wenig, um größere Impulse für den Gebäudebestand auszulösen. Die Förderung muss deutlich aufgestockt werden und zwar auf mindestens 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Die Begrenzung der abzusetzenden Investitionskosten von der Steuerschuld auf drei Jahre schränkt den Kreis der Adressaten unnötig ein. Zudem stellt die Beschränkung des Fördersatzes auf 20 Prozent für Einzelmaßnahmen keinen großen Mehrwert gegenüber den bestehenden Zuschüssen im Rahmen der KfW-Förderung dar, die im Rahmen des Klimapakets nochmal um 10 Prozent erhöht wurden. Vollsaniierungen sind mit dem Instrument der Steuerermäßigung nicht von vornherein abgedeckt, sondern nur über die Verknüpfung verschiedener Einzelmaßnahmen möglich. Insbesondere im Bereich der kostenintensiven und häufig ausbleibenden Vollsaniierungen brauchen Verbraucher aber finanzielle Unterstützung durch einen Steuerbonus, der attraktiv ausgestaltet ist und einen echten Mehrwert darstellt. Deshalb sollten auch Modernisierungen auf Effizienzhaus-Niveau alternativ zu den KfW-Programmen steuerlich gefördert werden.

#### **VZBV-POSITION**

Der vzbv fordert, den Abzug von der Steuerschuld auf zehn Jahre zu erweitern, auch für umfassende Sanierungen zu ermöglichen und einen deutlichen finanziellen Mehrwert gegenüber der KfW-Förderung zu generieren. Dafür sollte das staatliche Fördervolumen mindestens 1,5 Milliarden Euro pro Jahr betragen.