

# **Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA)**

## **Stellungnahme**

### **zur Folgenabschätzung in der Anfangsphase der Überarbeitung der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD)**

– Ref. Ares (2021)1397833 - 22/02/2021 –

# Inhalt

<b>A. Vorbemerkungen und Executive Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>B. Stellungnahme des ZIA zum Inception Impact Assessment zur EU-Gebäuderichtlinie (EPBD).....</b>	<b>3</b>
Zu a) Einführung verbindlicher Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz verschiedener Gebäudetypen .....	3
Zu b) Aktualisierung des Rahmens für Energieausweise .....	5
Zu c) Einführung von Gebäudesanierungspässen und eines "Deep Renovation"-Standards .....	6
Zu d) Anforderungen an neue Gebäude und Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Mobilität .....	7

## A. Vorbemerkungen und Executive Summary

Der Zentrale Immobilien Ausschuss ZIA, Spitzenverband der Immobilienwirtschaft in Deutschland, unterstützt die Energie- und Wärmewende sowie die klimapolitischen Ziele der Europäischen Union nachdrücklich. Unser Sektor ist sich der gesellschaftlichen, ökonomischen und klimapolitischen Bedeutung der Immobilienwirtschaft, die EU-weit für circa 36% der CO<sub>2</sub>-Emissionen ursächlich ist, bewusst. Wir haben diese Verantwortung angenommen und sektorspezifische Emissionen in Deutschland zwischen 1990 und 2020 bereits um 43% von 209 auf 120 Mio. t CO<sub>2</sub> jährlich reduziert. Weiteres Einsparungspotential ist vorhanden und kann zugleich zur wirtschaftlichen Erholung im Zuge der Corona-Krise beitragen. Das erfordert jedoch, die Spezifika des Sektors und seiner diversen Asset-Klassen zu berücksichtigen.

Der Gebäudesektor ist ein Schlüssel zu der Erreichung der Pariser und europäischen Klimaziele. Dabei ist die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Technologieoffenheit von großer Bedeutung. Gerade die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots trägt wesentlich zur Steigerung der Akzeptanz in der breiten Bevölkerung und damit letztlich zur Realisierung der Energie- und Wärmewende bei. Um die ambitionierten Ziele erreichen zu können, müssen insbesondere die Rahmenbedingungen zur Nutzung aller erneuerbarer Energien im Gebäude verbessert werden. Auch die nicht gebäudenah erzeugten erneuerbaren Energien müssen dabei im Gebäudesektor berücksichtigt werden, z.B. Solarstrom aus Photovoltaikanlagen im Quartier, Offshore-Windenergie und zertifizierter Grünstrom bzw. Biogas mit qualitativ hochwertigen Zertifikaten. Insbesondere bei der Erzeugung grünen Stroms auf Dächern und der Nutzung des Stroms im Gebäude bzw. Quartier sehen wir großes Klimaschutzpotential.

Im Sinne verbesserter Rahmenbedingungen für Photovoltaikanlagen auf Gebäuden sowie in Quartieren sollte der Gesetzgeber Mieterstromkonzepte auf Nichtwohngebäuden stärker in den Fokus nehmen. Für die Erreichung der Klimaschutzziele spielt es keine Rolle, auf welchem Gebäudetyp erneuerbare Energien erzeugt werden. Daher sollte in den EU-Mitgliedstaaten unter anderem eine Beseitigung steuerlicher Hemmnisse zur Ausweitung von Mieterstromkonzepten angestrebt werden. In Deutschland ist insofern insbesondere die noch fehlende Befreiung des Mieterstroms von der Gewerbesteuer zu nennen.

Statt zusätzliches red tape in Form ordnungsrechtlicher Verpflichtungen einzuführen, sollten die bestehenden, bereits sehr ambitionierten baulichen Standards beibehalten bleiben. Die aktuellen energetischen Anforderungen gehen bereits an die Grenzen des derzeit wirtschaftlich-technisch Machbaren. Eine reine Fokussierung auf schärfere Anforderungen an Anlagentechnik und Gebäudehülle wäre daher im Sinne des Erreichens erhöhter sektoraler Klimaziele in der Europäischen Union nicht zielführend. Vielmehr sollten Anreizsysteme, insbesondere auch Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz und der Einbindung erneuerbarer Energien im Gebäude, ausgeweitet werden.

## B. Stellungnahme des ZIA zum Inception Impact Assessment zur EU-Gebäuderichtlinie (EPBD)

In der vorliegenden „Folgenabschätzung in der Anfangsphase“ zur EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) schlägt die Kommission drei Handlungsoptionen vor:

**Option 1** – Keine Änderung des aktuellen EPBD-Rahmens bis 2026

**Option 2** – Zusätzliche Maßnahmen ohne weiteres Ordnungsrecht

**Option 3** – Erweiterung der EPBD um zusätzliche, in der Renovierungswelle vorgeschlagene Maßnahmen, mit dem Ziel, höhere Treibhausgas- und Energieeinsparungen im Gebäudesektor zu erreichen, insbesondere

- a) Einführung verbindlicher **Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz**,
- b) Aktualisierung des Rahmens für **Energieausweise**,
- c) Einführung von **Gebäudesanierungspässen** und eines „**Deep Renovation**“-Standards,
- d) Anforderungen an **neue Gebäude** und Maßnahmen zur Förderung **nachhaltiger Mobilität**.

Mit dieser ersten Stellungnahme zum Prozess der Überarbeitung der EPBD zeigt der ZIA grundlegende Aspekte einer effizienten, wirtschaftlichen und technologieoffenen Energiewende im Gebäudesektor auf, die die unerlässliche Akzeptanz bei Unternehmen und Bürgern schaffen. Wir sehen diverse Möglichkeiten, das Regulierungsziel verbesserter Gebäude-Energieeffizienz durch innovative bauliche und digitale Lösungen zu erreichen und dabei zugleich das Bestreben der Europäischen Union nach einer Minimierung bürokratischen Aufwands und zwingenden Ordnungsrechts im Sinne der Better Regulation zu fördern. Unsere Ausführungen dazu konzentrieren wir an dieser Stelle auf die dritte Handlungsoption, stehen dementsprechend jedoch zu sämtlichen Optionen jederzeit als Gesprächspartner zur Verfügung. Zudem befinden wir uns derzeit im Austausch mit der Europäischen Kommission, wie wir die Klimaziele durch unser Engagement im Kontext der Initiative „Neues Europäisches Bauhaus“ zu erreichen helfen können.

### Zu a) Einführung verbindlicher Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz verschiedener Gebäudetypen

Die Einführung verbindlicher Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz verschiedener Gebäudetypen bedarf einer vorherigen detaillierten Prüfung und Folgenabschätzung. Angesichts des alleine für das Erreichen des 55%-Klimaziels bis 2030 von der Europäischen Kommission in ihrer Strategie der Renovierungswelle auf 275 Mrd. Euro bezifferten jährlichen zusätzlichen Investitionsbedarfs im Gebäudesektor müssen Maßnahmen ökonomisch nachhaltig sein. Die politische Rahmensetzung zur Treibhausgasreduktion und Energieeinsparung im Gebäudesektor sollte sich daher stets an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Technologieoffenheit und Marktwirtschaft orientieren.

Angesichts der notwendigen Investitionen zum Erreichen eines klimaneutralen Gebäudebestands 2050 wären deutliche finanzielle Mehrbelastungen hochproblematisch. Sie entzögen den Gebäudeeigentümern finanzielle Ressourcen für Modernisierungen, wodurch ein Konflikt zu den Zielen der Renovierungswelle entstünde. Angesichts des immensen Investitionsbedarfs erscheint es sinnvoll, etwaige sektorspezifische Einnahmen aus einer Erweiterung des EU-ETS auf Gebäudeemissionen in Fördermaßnahmen zugunsten der Renovierungswelle zu reinvestieren.

Dabei ist die besondere Situation des sehr heterogenen Immobilienbestandes zu beachten. Maßnahmen, die sich für ein Gebäude als effizient erweisen, lassen sich nicht immer 1:1 auf andere Gebäude übertragen. Eine weitere Verschärfung der Energieeffizienz-Standards halten wir im Sinne der Klimaneutralität des Gebäudesektors 2050 nicht für zielführend. Die Anforderungen an die thermische Qualität der Gebäudehülle wären unverhältnismäßig hoch, ohne dass die Emissionsreduktion alleine über diesen Weg zu erzielen wäre. Durch Betriebsoptimierungen der Gebäude und den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien sind dagegen erheblich größere Treibhausgasreduktionen auf wirtschaftlichem Wege erreichbar. So kann z. B. die vermehrte Nutzung zertifizierten regenerativ erzeugten Stroms und Gases mit niedrigeren CO<sub>2</sub>-Emissionen die Erreichung der Klimaschutzziele fördern. Auch durch den Einsatz von Photovoltaikanlagen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für energetische Quartierslösungen könnte die Kostenintensität effizienter Maßnahmen an der Gebäudehülle bei allen Gebäudetypen reduziert werden.

Der ZIA hat stets das Potential weiterer Primärenergieeinsparung sowohl bei Wohn- als auch bei Nichtwohngebäuden anerkannt. Aus unserer Sicht ist das energetische Sanieren des Gebäudebestands ein wichtiger Aspekt zum Erreichen der Klimaziele. Eine weitere Verschärfung des baulichen Wärmeschutzes halten wir jedoch nicht für realistisch. Bereits heute sind viele Sanierungsmaßnahmen wirtschaftlich nicht darstellbar. Der in Deutschland geltende Gebäudestandard ist qualitativ bereits höchstwertig. Erst nach weiterem technischem Fortschritt kann auch der Niedrigstenergiegebäudestandard weiterentwickelt werden. Das gilt es auch bei der Debatte um die Delegierten Rechtsakte zur Taxonomie-Verordnung zu berücksichtigen. Die dahingehende Diskussionsbereitschaft der Europäischen Kommission ist daher ein sehr positives Signal.

Statt erneuter verschärfter ordnungsrechtlicher Anforderungen kann Energieverbrauch im Gebäudebestand auch durch niedriginvestive Maßnahmen und effizientes Monitoring optimiert werden. Diese Instrumente sollten ebenso den Vorzug erhalten, wie in verstärktem Maße energieeinsparende Digitalisierungsprojekte großen Erfolg versprechen. Verschiedenste Tools wie Smart Readiness Indicator (SRI) oder KI-basierte Heizungssteuerung bieten dahingehend viele Möglichkeiten. Immobilienbezogene Digitalisierung sollten daher verstärkt gefördert werden.

Unsere Mitglieder sehen insofern großen Bedarf an IT-Fachleuten. Gerade auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung sind daher langfristige Konzepte der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten unerlässlich. Der ZIA unterstützt unter anderem auch das Bestreben des Europäischen Parlaments, eine europäische digitale Bildungspolitik zu gewährleisten<sup>1</sup>. Auch in klassischen Ingenieurs-Berufen beklagen unsere Mitglieder einen sich perspektivisch verschärfenden Fachkräftemangel. Die Branche sieht sich zunehmend Schwierigkeiten ausgesetzt, auf Grund der Menge und Komplexität technischer Vorgaben auf verschiedensten Ebenen gebäudebezogenes Ordnungsrecht umzusetzen sowie pro-aktiv Optimierungspotential zu heben. Dieser Entwicklung muss in einem ersten Schritt bei der Schaffung von zusätzlichen red tape auch und gerade mit Blick auf die Erreichung der Klimaziele Rechnung getragen werden. Daneben bedarf es der oben angesprochenen Langfristprojekte wie etwa Bildungsoffensiven in technisch-digitalen Berufen.

## **Zu b) Aktualisierung des Rahmens für Energieausweise**

Das deutsche Gebäudeenergiegesetz (GEG) erlaubt dem Immobilienbesitzer die Wahl des Energieausweises in der Form des Energiebedarfs- oder des Energieverbrauchsausweises. Ein Energieausweis ist erforderlich, wenn die Immobilie verkauft oder neu vermietet wird. Die Pflicht zur Erstellung eines Energieausweises greift auch, wenn das Gebäude umfassend saniert und dabei eine energetische Gesamtbilanzierung vorgenommen wird. Ausnahmen von der Ausweispflicht bestehen u. a. für denkmalgeschützte sowie kleine Gebäude mit einer Nutzfläche von bis zu 50 Quadratmetern.

Der ZIA unterstützt die Informationspflicht zu Treibhausgasemissionen in den Energieausweisen. Dadurch erhalten Eigentümer, potentielle Käufer und Mieter Informationen sowohl zur energetischen Qualität eines Gebäudes als auch zu dessen Klimawirkung und können dies bei Kauf- bzw. Mietverträgen entsprechend berücksichtigen. Die bestehenden Regelungen in Deutschland sind ausgewogen und verhältnismäßig. Für eine etwaige europäische Harmonisierung des Rahmens für Energieausweise empfiehlt es sich daher, diese bewährten Regelungen als Maßstab zu nehmen. Im Sinne der Better Regulation und der Vermeidung zusätzlicher Bürokratie sollten unter anderem alle ausgestellten Energieausweise in ihrer jeweiligen Form weiterhin Bestand haben und insbesondere nach wie vor ausschließlich der Information dienen.

Die noch stärker im Gewerbeimmobilienbestand ausgeprägte Heterogenität und zusätzlich hohe Abhängigkeit des Energieverbrauchs von der Nutzung lassen eine einfache und unbürokratische Klassifizierung der Nichtwohngebäude anhand von Energieklassen derzeit nicht zu. Die Schaffung einer besseren Datenbasis bei gleichzeitiger gezielter Förderung des

---

<sup>1</sup> Bericht über die Gestaltung der Politik im Bereich digitale Bildung  
([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0042\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0042_DE.html))

Gewerbeimmobilienbestandes ist in diesem Teil des Gebäudesektors das geeignete Mittel zur Umsetzung der 2030-/2050-Agenda.

### **Zu c) Einführung von Gebäudesanierungspässen und eines "Deep Renovation"-Standards**

Das Erreichen der Klimaziele im Gebäudesektor erfordert immense Investitionen. Der oft fehlenden Wirtschaftlichkeit energetischer Sanierungsmaßnahmen und dem Investor-Nutzer-Dilemma kann durch eine mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattete Förderlandschaft wirkungsvoll begegnet werden. Die von der Europäischen Kommission genehmigte Beihilfefreiheit der deutschen „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ (BEG) sowohl für Wohngebäude als auch Nichtwohngebäude ist ein erster wichtiger Schritt. Solche Instrumente sind zusätzlichem Ordnungsrecht vorzuziehen und werden dem Ziel der Better Regulation i. S. d. Reduzierung bürokratischer Obliegenheiten besser gerecht.

Mit Blick auf das vom ZIA anerkannte Potential der Primärenergieeinsparung sowohl bei Wohn- als auch bei Nichtwohngebäuden unterschiedlicher Nutzung sollte sich das europäische Energieeinsparrecht mittel- bis langfristig am CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Gebäude orientieren. Die kosteneffiziente Reduktion von CO<sub>2</sub> sollte stets Priorität erhalten. Entscheidend ist auch hier der Erhalt der Technologieoffenheit hinsichtlich der Wahl der jeweiligen Maßnahmen bei Gebäudehülle, Anlagentechnik und dem Einsatz erneuerbarer Energien sowie anderer Effizienztechnologien wie KWK und Fernwärme. Nur so lassen sich Sanierungsrate und Sanierungstiefe nachhaltig und kosteneffizient steigern und mit einem Zuwachs an erneuerbaren Energien im Gebäudesektor kombinieren. Innerhalb der politisch gesetzten Leitplanken sollte es stets der Wirtschaft überlassen bleiben, die energetisch sinnvollste und wirtschaftlich günstigste Lösung für das jeweilige Gebäude, Gebäudeensemble oder Quartier mit seinen spezifischen Standortbedingungen zu finden.

Die Einführung etwaiger verpflichtender Gebäudesanierungspässe oder eines vorgeschriebenen "Deep Renovation"-Standards darf nicht zu einer Pflicht unwirtschaftlicher Sanierungsmaßnahmen führen. Sanierungen sind bereits heute in vielen Fällen wirtschaftlich nicht darstellbar. Eigentümer bedürfen daher zusätzlicher Möglichkeiten, Sanierungen technologieoffen und damit ökologisch wie ökonomisch nachhaltig durchführen zu können. Das könnte etwa durch eine Aufstockung der steuerlichen Förderung von Immobilien aller Asset-Klassen gewährleistet werden. Wir unterstützen daher den Verweis der Europäischen Kommission in ihrer Strategie der Renovierungswelle auf Förderung als elementaren Baustein der Finanzierung der Energiewendekosten im Gebäudesektor. Wichtig im Sinne nachhaltiger Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ist es, auch künftig keine beihilferechtlichen Hürden aufzubauen.

## Zu d) Anforderungen an neue Gebäude und Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Mobilität

Nach Auffassung des ZIA sollten die aktuellen, bereits sehr ambitionierten energetischen Anforderungen im Neubau fortgelten. Strengeres Ordnungsrecht bliebe im Hinblick auf Ressourcenschonung und Klimaschutz dagegen weitgehend wirkungslos, da zusätzliche Verschärfungen des energetischen Anforderungsniveaus faktisch die Grenzen des derzeit wirtschaftlich-technisch Machbaren überstiegen. Erst nach weiterem technischem Fortschritt kann der Neubaustandard weiterentwickelt werden. Stattdessen sollten Hürden für den Einsatz erneuerbarer Energien im Gebäude abgebaut werden, da ohne klimaneutrale Energieträger Klimaneutralität des Gebäudesektors nicht erzielt werden kann.

In Bezug auf die Förderung nachhaltiger Mobilität unterstützt der ZIA Bemühungen, gebäudeintegrierte Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität weiter voranzutreiben. Die Schaffung der Voraussetzung für das Laden von Elektrofahrzeugen zu Hause, am Arbeitsplatz und im öffentlichen Raum kann einen wichtigen Beitrag zur Nutzung von Elektrofahrzeugen und der Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen leisten. In der Praxis muss auch ein beschleunigter Aufbau einer Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität im Gebäudebereich wirtschaftlich, technologieoffen und bedarfsgerecht erfolgen. Insofern regt der ZIA ein intelligentes Programm für gebäudeintegrierte Lade- und Leitungsinfrastruktur in Form finanzieller Förderung, attraktive Abschreibungsmöglichkeiten und die Beseitigung bestehender steuerlicher Hemmnisse im Bereich der Gewerbe- und Investmentsteuer auf nationaler Ebene an. Bei der Förderung gilt es, alle Komponenten der privaten Infrastruktur adäquat zu adressieren.

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Fahrstroms sind dabei bilanziell allein dem sie verursachenden Verkehrssektor zuzurechnen.

Für vertiefende Gespräche stehen der ZIA und seine Mitglieder jederzeit als Gesprächspartner zur Verfügung.

Berlin, Brüssel, 22.03.2021

### **RA Daniel Bolder**

Leiter Europabüro Brüssel

Tel: +32 2 550 – 1614

E-Mail: [Daniel.Bolder@zia-deutschland.de](mailto:Daniel.Bolder@zia-deutschland.de)

### **Heiko Reckert, M.A.**

Projektreferent Energie / Klima / CSR

Tel: +49 30 2021 585 – 54

E-Mail: [Heiko.Reckert@zia-deutschland.de](mailto:Heiko.Reckert@zia-deutschland.de)



## Der ZIA

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 28 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsident des Verbandes ist Dr. Andreas Mattner.

## Kontakt

### **Europabüro**

3 rue du Luxembourg

B-1000 Brüssel | Belgien

Telefon: +32 (0) 2 - 550 16 14

Telefax: +32 (0) 2 - 550 16 17

E-Mail: [Daniel.Bolder@zia-deutschland.de](mailto:Daniel.Bolder@zia-deutschland.de)