

Revision der EU-Gebäuderichtlinie: Ende der Gebäudepolitischen Schockstarre?

Seitdem die Revision der **Europäischen Gebäuderichtlinie** (engl. *Energy Performance of Buildings Directive*, kurz EPBD) als Teil des europäischen Klimaschutzpakets Fit for 55 von der EU-Kommission eingeleitet wurde sind über zwei Jahre vergangen. Die vieldiskutierte Einführung von **Mindesteffizienzstandards** (engl. *Minimum Energy Performance Standards*, kurz MEPS) für Bestandsgebäude, dem Herzstück der Richtlinie, wurde zu Beginn des Prozesses von Deutschland als progressive Kraft unterstützt und spätestens nach der Debatte um das Heizungsgesetz dann aber stark ausgebremst. Die **Abstimmung im EU-Ministerrat am 12. April 2024** über den Trilogs-Beschluss markiert den letzten Meilenstein, bevor die überarbeitete Richtlinie in Kraft treten kann. Dieses Papier fasst die **wesentlichen Bausteine der überarbeiteten Richtlinie** zusammen und gibt einen Überblick darüber, welche Chancen bei der nationalen Umsetzung der EPBD bestehen, um die gebäudepolitische Schockstarre der aktuellen Bundesregierung zu beenden. Bereits Ende 2025 muss ein umfassender Nationaler Gebäuderenovierungsplan mit konkreten Konzepten zur Umsetzung der EPBD-Schlüsselemente vorgelegt werden. **Die Deutsche Umwelthilfe fordert die Bundesregierung auf die darin enthaltenen Maßnahmen und Strategien ehrgeizig auszugestalten und frühzeitig zu verabschieden**, damit die Klimaschutzlücke im Gebäudesektor geschlossen und Energiearmut effektiv bekämpft wird.

Chronik EPBD-Revision

15. Dez. 2021	Vorstellung des Kommissionsvorschlag
25. Okt. 2022	Positionierung des Europäischen Rats
14. Mrz. 2023	Positionierung des Europäischen Parlaments
Mai-Jun. 2023	Trilog, Erste Phase
25. Sep. 2023	MEPS-Absage der Bundesregierung
12. Okt. 2023	Trilog mit Aus für MEPS (Wohngebäude)
7. Dez. 2023	Trilog mit finaler Einigung
12. Mrz. 2024	Zustimmung des EU-Parlaments
12. Apr. 2024	Abstimmung im EU-Ministerrat
danach	Veröffentlichung im Amtsblatt der EU

Der Beginn des Prozesses von Deutschland als progressive Kraft unterstützt und spätestens nach der Debatte um das Heizungsgesetz dann aber stark ausgebremst. Die **Abstimmung im EU-Ministerrat am 12. April 2024** über den Trilogs-Beschluss markiert den letzten Meilenstein, bevor die überarbeitete Richtlinie in Kraft treten kann. Dieses Papier fasst die **wesentlichen Bausteine der überarbeiteten Richtlinie** zusammen und gibt einen Überblick darüber, welche Chancen bei der nationalen Umsetzung der EPBD bestehen, um die gebäudepolitische Schockstarre der aktuellen Bundesregierung zu beenden. Bereits Ende 2025 muss ein umfassender Nationaler Gebäuderenovierungsplan mit konkreten Konzepten zur Umsetzung der EPBD-Schlüsselemente vorgelegt werden. **Die Deutsche Umwelthilfe fordert die Bundesregierung auf die darin enthaltenen Maßnahmen und Strategien ehrgeizig auszugestalten und frühzeitig zu verabschieden**, damit die Klimaschutzlücke im Gebäudesektor geschlossen und Energiearmut effektiv bekämpft wird.

Bereits Ende 2025 muss ein umfassender Nationaler Gebäuderenovierungsplan mit konkreten Konzepten zur Umsetzung der EPBD-Schlüsselemente vorgelegt werden. **Die Deutsche Umwelthilfe fordert die Bundesregierung auf die darin enthaltenen Maßnahmen und Strategien ehrgeizig auszugestalten und frühzeitig zu verabschieden**, damit die Klimaschutzlücke im Gebäudesektor geschlossen und Energiearmut effektiv bekämpft wird.

Timeline EU-Gebäuderichtlinie (EPBD)



EU fordert verbindliche Sanierungspläne

Zuletzt mussten europäische Mitgliedsstaaten nach Bestimmungen innerhalb der bestehenden EPBD 2020 eine [Langfristige Renovierungsstrategie](#) (engl. *Longterm Renovation Strategy*, kurz *LTRS*) vorlegen. Diese LTRS wird nun vom **Nationalen Gebäuderenovierungsplänen** (engl. *National Building Renovation Plan*, kurz *NBRP*) ersetzt, der alle fünf Jahre vorgelegt werden muss. Der erste Entwurf des NBRP soll bis zum 31. Dezember 2025 bei der Kommission eingereicht werden, nach Empfehlungen seitens der Kommission zur Verbesserung der Pläne ist der endgültige NBRP bis zum 31. Dezember 2026 einzureichen. Die Erstellung des Plans muss unter Miteinbeziehung verschiedener Akteure (bspw. regionale Behörden oder zivilgesellschaftliche Organisationen) erfolgen. Der Plan soll nach Artikel 3 der Richtlinie darlegen, wie die Sanierung des gesamten nationalen Gebäudebestands bis 2050 hin zu Nullemissionsgebäude (siehe unten) gelingen kann und soll zusammengefasst folgende Punkte miteinbeziehen:

- eine **detaillierte nationale Bestandsaufnahme**, der unter anderem Angaben zur Verteilung der Gebäudarten, Energieeffizienz der Gebäude, einen Marktüberblick sowie Informationen zum Anteil schutzbedürftiger Haushalte enthält;
- einen **Fahrplan für das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands 2050** mit messbaren Fortschrittsindikatoren (Sanierungsrate, Primär- und Endenergieverbrauch, zu erwartende Energieeinsparungen, etc.) für die Jahre 2030, 2040 und 2050 sowie der dafür benötigten Maßnahmen und Strategien. Ein Indikator muss dabei die Verringerung der Anzahl der von Energiearmut betroffenen Menschen sein;
- eine **Finanzübersicht**, die den Investitionsbedarf, die Finanzierungsquellen- und Maßnahmen sowie die Verwaltungsressourcen ausweist;
- die **konkrete Ausgestaltung der Artikel 9** (Mindesteffizienzstandards) **und 11** (Rahmenwerte für Nullemissionsgebäude).

Dabei ist ein Verweis beim Überblick der spezifischen Strategien und Maßnahmen sowie der Investitionsbedarfe auf den [Nationalen Energie- und Klimaplan](#) möglich.



Die DUH fordert von der Bundesregierung die schnellstmögliche Vorlage eines Nationalen Gebäudesanierungsplans und steht dem späten Zeitpunkt der Einreichung aufgrund der großen Herausforderungen im Gebäudesektor kritisch gegenüber. Der explizite Fokus auf die Erfassung schutzbedürftiger Haushalte und Entwicklung zielgerichteter Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut ist zu begrüßen, die Erfassungslücke muss in Deutschland schnellstmöglich geschlossen werden.

Solarstandard mit Lücke bei Wohngebäuden

In Artikel 10 der EPBD ist eine sukzessive Solardachpflicht verankert. Demnach müssen neue sowie teilweise auch Bestands-Gebäude bis zu bestimmten Zeitpunkten (siehe unten) mit Solarenergieanlagen (Photovoltaikanlagen, Solarthermie und Kombination) ausgestattet werden. Welche Gebäude von der Bestimmung betroffen sind hängt nicht zuletzt von der Gesamtnutzfläche ab, alternativ darf auch der Erdgeschossfläche als Kriterium herangezogen werden. Außerdem sind die Mitgliedsstaaten dazu angehalten die Umsetzung der Vorschrift durch unterstützende administrative, technische und finanzielle Maßnahmen zu begleiten.

- **Bis zum 31. Dezember 2026** in allen neuen öffentlichen und Nichtwohngebäuden mit einer Nutzfläche von mehr als 250 m²
- **Bis zum 31. Dezember 2027** in allen bestehenden öffentlichen Gebäuden mit einer Nutzfläche von mehr als 2000 m²
- **Bis zum 31. Dezember 2028** in allen bestehenden öffentlichen Gebäuden mit einer Nutzfläche von mehr als 750 m²
- **Bis zum 31. Dezember 2030** in allen bestehenden öffentlichen Gebäuden mit einer Nutzfläche von mehr als 250 m²
- **Bis zum 31. Dezember 2027** in bestehenden Nichtwohngebäuden mit einer Nutzfläche von mehr als 500 m², insofern ein Anlass durch eine umfangreiche Renovierung geschaffen wird oder das Gebäude einer Maßnahme unterzogen wird, die eine behördliche Genehmigung, Arbeiten auf dem Dach oder die Installation eines gebäudetechnischen Systems erfordert
- **Bis zum 31. Dezember 2029** in allen neuen Wohngebäuden und allen neuen überdachten Parkplätzen, die physisch an Gebäude angrenzen



Bei der Nationalen Umsetzung ist aus Sicht der DUH sicherzustellen, dass die Vorschrift auf bestehende Wohngebäude ausgeweitet wird. In jedem Fall muss der Solarstandard als wichtiges Element der Energiewende in der deutschen Gesetzgebung sowohl zeitlich als auch inhaltlich ambitionierter ausgestaltet werden.

EU-Neubaustandard: Deutschland ist verpflichtet nachzubessern

Mit der neuen Richtlinie wird der Neubaustandard angepasst. Laut der aktuellen Fassung der EPBD mussten Mitgliedsstaaten bis Ende 2020 sog. Niedrigstenergiegebäude als Neubaustandard einführen, der ab 2028 vom **Nullemissionsgebäude** abgelöst werden soll. Als Nullemissionsgebäude (*engl. Zero-Emission-Building, kurz ZEB*) versteht die EU nach Artikel 2 der EPBD ein energieeffizientes Gebäude, das keine CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort und maximal eine geringe Menge an betriebsbedingten Treibhausgasemissionen verursacht. Falls technisch oder wirtschaftlich nicht machbar, kann der Energiebedarf aber auch „durch andere Energie aus dem Netz gedeckt werden“. Dabei muss der maximale Primärenergieverbrauch mindestens 10% unter dem bereits national festgelegten Schwellenwert für Niedrigstenergiegebäude sein. Der Standard soll gelten:

- **ab dem 1. Januar 2028** für alle neuen Gebäude im Eigentum von öffentlichen Einrichtungen
- **ab dem 1. Januar 2030** für alle neuen Gebäude.

Zusätzlich findet die **Lebenszyklusbetrachtung** und somit die ökobilanzielle Bewertung von Gebäuden Einkehr in die EU-Gebäuderichtlinie. Bis zum 1. Januar 2027 soll jeder Mitgliedsstaat der Kommission einen Fahrplan vorlegen, der Treibhausgasemissions-Grenzwerte für den gesamten Lebenszyklus von neuen Gebäuden festlegt, die dann klimazielkompatibel schrittweise abgesenkt werden. Ab dem 1. Januar 2027 müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen für alle neuen Gebäude berechnet und im Energieausweis dargestellt werden. Nationale Grenzwerte für Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen gelten:

- **ab dem 1. Januar 2028** für alle neuen Gebäude mit einer Nutzfläche von mehr als 1000 m²

- **ab dem 1. Januar 2030** für alle neuen Gebäude.



Aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe kommt die Einführung des Nullemissionsgebäudes zu spät und könnte deutlich vor 2030 realisiert werden, um größere THG-Einspareffekte in Gesamteuropa zu erzielen. Bereits jetzt entspricht der Neubaustandard nicht den bereits geltenden Vorgaben der EPBD. Weiter ist die eingeführte Verschärfung des Primärenergieverbrauchs nicht hoch genug und klammert zusätzliche Anforderungen an die Energieeffizienz eines Neubaus aus. Ein großes Schlupfloch stellt die Ausnahmeregelung bezüglich der Energiequellen eines Gebäudes dar, wo durch lasche Kriterien weiterhin Erdgas aus dem Netz bezogen werden könnte. Die DUH nimmt deshalb Abstand von der Bezeichnung Nullemissionsgebäude. Dennoch ist durch die Regelung klar, dass der deutsche Gesetzgeber bis 2026 den Neubaustandard anpassen muss, was die Möglichkeit der Einführung des klimazielkompatiblen EH40-Neubaustandards wiedereröffnen muss.

Positiv hervorzuheben ist darüber hinaus die Einführung der Lebenszyklusbetrachtung. Bei der nationalen Umsetzung im Gebäudeenergiegesetz muss dabei auf ausreichend niedrige Emissions-Grenzwerte geachtet werden, damit Schönrechnungen vermieden und in der Baupraxis tatsächlich andere Materialien eingesetzt werden. Für ausreichend Planungssicherheit und Vorlaufzeit müssen eine verpflichtende normkonforme Ökobilanzierung für Neubauten in Deutschland umgehend gesetzlich verankert und lebenszyklusorientierte Grenzwerte für neue Gebäude spätestens im Jahr 2025 eingeführt werden.

Mindesteffizienzstandards: Nationale Nachjustierung notwendig

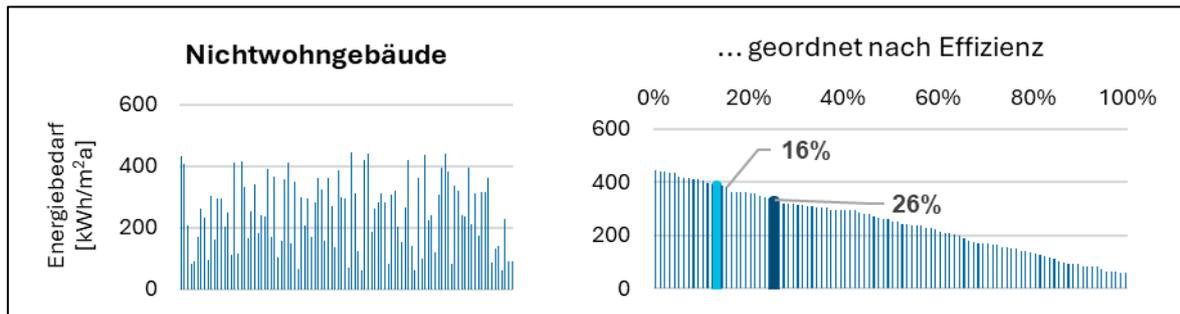
Bereits 2020 wurde die Idee von [Mindesteffizienzstandards](#) (MEPS) als Teil der [EU-Renovierungswelle](#) diskutiert. In Anbetracht zu niedriger Sanierungsraten und der Tatsache, dass in Deutschland 50% der Emissionen aus dem Gebäudesektor den schlechtesten Effizienzklassen G und H zuzuordnen sind, fand sich deshalb auch im [Klimaschutzsofortprogramm für den Gebäudesektor](#) der Bundesregierung aus dem Jahr 2022 die Einführung von MEPS wieder. In der finalen Revision werden für Nichtwohngebäude und Wohngebäude unterschiedliche Ansätze gewählt, um Sanierungen innerhalb der einzelnen Nationalstaaten voranzutreiben:

Nichtwohngebäude: Gebäudescharfe MEPS durch Schwellenwertansatz

Auf Grundlage der Energiebedarfe eines Referenzbestands von Nichtwohngebäuden mit Stichtag 1. Januar 2020 werden in der Gesamtbetrachtung dieses Referenzbestands Schwellenwerte ermittelt, die in der Folge von allen Nichtwohngebäuden als gebäudescharfe Mindesteffizienzstandards eingehalten werden müssen:

- **ab 2030** unterhalb des Schwellenwerts von 16%
- **ab 2033** unterhalb des Schwellenwerts von 26% (+10% im Vgl. zu 2030)
- **ab 2040 & 2050** weitere Schwellenwerte im Nationalen Gebäuderenovierungsplan

Die untenstehende Grafik verdeutlicht, dass die Schwellenwerte so gesetzt werden, dass 16% bzw. 26% des Nichtwohngebäude-Bestands oberhalb des Schwellenwerts liegen und damit dann saniert werden müssen:



Quelle: [Öko-Institut 2024](#)

In der nationalen Ausgestaltung ist freigestellt, ob Schwellenwerte für den gesamten Nichtwohngebäude-Bestand ausgewiesen werden oder jeweils für unterschiedliche Gebäudeunterkategorien. Ferner können die Mitgliedsstaaten entscheiden, den Primär- oder Endenergieverbrauch (in kWh/m²·a) als Indikator zu verwenden. Ausnahmen sind unter Festlegung stringenter Kriterien möglich. Es muss dabei sichergestellt werden, dass keine unverhältnismäßig hohe Gebäudezahl betroffen ist und die Ausnahmen an anderer Stelle des Gebäudebestands durch schärfere Anforderungen aufgeholt werden.

Wohngebäude: Schwammige Renovierungspfade

Anders als bei den Nichtwohngebäuden sind in der finalen EPBD keine MEPS für Wohngebäude vorgegeben. Vielmehr muss der durchschnittliche Primärenergieverbrauch (in kWh/m²·a) des gesamten Wohnungsgebäudebestands innerhalb eines nationalen Renovierungspfads schrittweise reduziert werden:

- **bis 2030** im Vergleich zu 2020 um mindestens 16%
- **bis 2035** im Vergleich zu 2020 um mindestens 20-22%
- **bis 2040 und danach** alle 5 Jahre festgelegter nationaler Wert

Dabei müssen 55% dieser Reduktion des Primärenergieverbrauchs auf Sanierungen von Worst Performing Buildings, der 43% energetisch schlechtesten Wohngebäude des Gesamtbestands, zurückzuführen sein. Der Renovierungspfad enthält die Anzahl der jährlich zu sanierenden Gebäude und Wohneinheiten oder den Umfang der jährlich zu renovierenden Fläche.

Den Mitgliedsstaaten wird dabei viel Flexibilität gewährt, wie dieses Ziel erreicht werden kann. So wird beispielsweise die Einführung von MEPS lediglich vorgeschlagen, auch finanzielle Anreize sind bereits eine zugelassene Maßnahme. Darüber hinaus muss ein geeignetes Framework geschaffen werden, das die finanzielle und technische Unterstützung (unter anderem in Form von One-Stop-Shops) vulnerabler Haushalte gewährleistet sowie Finanzierungssysteme für umfassende Renovierungen schafft.



Durch das Einwirken der Bundesregierung sind auf europäischer Ebene lediglich die MEPS für Nichtwohngebäude übriggeblieben, die bei klimazieltompatibler Ausgestaltung und ohne ein Ausweichen auf Ausnahmen eine neue Sanierungsdynamik im Nichtwohngebäudesektor auslösen können. Für die Umsetzung und den Vollzug der Maßnahme müssen rechtzeitig ausreichend genügend administrative Ressourcen und Energieberater:innen zur Verfügung stehen und die entsprechenden Datengrundlage geschaffen werden.

Im Gegensatz birgt der gesetzte Rahmen im Wohngebäudesektor Risiken eines Weiter-So der Bundesregierung. Ähnlich wie mit den selbst gesteckten Wohnungsbauzielen sind diese übergeordneten Ziele laut

Renovierungspfad kein Garant für eine dringend benötigte neue Sanierungsdynamik. Aus Sicht der DUH benötigt es die zeitnahe Einführung gebäudescharfer MEPS, die von Anfang an mit zielgerichteter Förderung für vulnerable Haushalte begleitet wird, damit die Ziele zuverlässig erreicht werden. Keinesfalls dürfen außerdem in den nächsten Jahren Gelegenheitsfenster für Sanierungsmaßnahmen – wie ein Eigentümer:innenwechsel – ungenutzt bleiben.

Fossiler Ausstieg: Zu spät und unverbindlich

In der neuen Richtlinie wird an unterschiedlichen Stellen die Abkehr von fossilen Brennstoffen bei der Energieversorgung von Gebäuden eingeleitet:

- der Nationalen Sanierungsfahrplan muss einen vollständigen fossilen Ausstieg **bis 2040** beinhalten;
- mit Bezug auf die Bestimmungen zum Nullemissionsgebäude (siehe oben) werden Mitgliedsstaaten ohne verbindliche Vorgaben dazu angehalten Vorgaben und finanzielle Anreize für den Umstieg auf eine Erneuerbare Energieversorgung in Gebäuden zu schaffen;
- **ab 1. Januar 2025** dürfen Mitgliedsstaaten keine Förderung mehr für die Installation eigenständiger mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkessel zur Verfügung stellen;



Es besteht kein Zweifel daran, dass aus klimapolitischer Sicht der vollständige fossile Ausstieg zum Jahr 2040 zu spät kommt und den einzelnen Mitgliedsstaaten auf dem Weg dorthin zu viele Freiheiten gewährt werden. Durch die Förderung der Umrüstung von Gasheizungen innerhalb der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) reizt die Bundesregierung weiterhin indirekt den Einbau fossiler Gasheizungen ein, was durch die europäische Gesetzgebung an dieser Stelle nicht verhindert wird.

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner:innen

Elisabeth Staudt
Senior Expert Energie und Klimaschutz
Tel.: 030 2400867 - 924
E-Mail: staudt@duh.de

Daniel Edwin Moser
Referent Energie und Klimaschutz
Tel.: +49 30 2400867-955
E-Mail: moser@duh.de

