

# Die Wohnungswirtschaft Deutschland



**GdW kompakt**

## Europäische Strategie für eine Renovierungswelle

22. Oktober 2020

Herausgeber:

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstraße 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 30 82403-0  
Telefax: +49 30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
3, rue du Luxembourg  
1000 Bruxelles  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2020



## Vorwort

Am 14.10.2020 hat die EU-Kommission die lang erwartete Kommunikation zu einer Renovierungswelle für Europa veröffentlicht. Dabei handelt es sich um einen Aktionsplan, der Maßnahmevorschläge zur Förderung der Gebäuderenovierung als Beitrag zu Klimaneutralität und wirtschaftlicher Erholung unterbreitet. Die Maßnahmevorschläge werden in den nächsten Jahren detailliert konsultiert werden.

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft sind eine Reihe von Maßnahmen geplant, die die energetische Renovierung bzw. Modernisierung unterstützen können, wie Verbesserungen im Beihilferecht und hinsichtlich des bezahlbaren Wohnens. Gleichzeitig wurden aber auch Vorschläge gemacht, die für Wohnungsunternehmen zusätzliche Hemmnisse und Schwierigkeiten bedeuten würden. Die Wohnungswirtschaft muss sich im nächsten Jahr auf folgende Debatten einstellen:

- Ein neues EU-Ziel von -55 % THG-Reduktion bis 2030 gegenüber 1990 wird zu Vorschlägen führen, das Ziel für den deutschen Gebäudebestand von derzeit bereits -67 % weiter zu verschärfen.
- Die vorgesehene "Ausweitung der Renovierungsanforderungen für den öffentlichen Sektor" mit einer Sanierungsverpflichtung für öffentliche Gebäude wird auch für "Sozialwohnungen" diskutiert werden, wobei die Definition von Sozialwohnungen unklar ist. Das knüpft an die Debatte von 2017 um eine verpflichtende Sanierungsrate von 3 % p.a. an. Die verpflichtende Sanierungsrate blieb damals nach Intervention der Wohnungswirtschaft auf "Gebäude im Besitz der Zentralregierung" beschränkt und soll nun ausgeweitet werden.
- Der Aktionsplan führt die Debatte der letzten Monate weiter, verpflichtende Mindeststandards für Energieeffizienz einzuführen. Wir erwarten Forderungen nach Verboten für den Verkauf und für die Vermietung in Abhängigkeit von der Energieeffizienz.
- Weitere Vorschläge der Kommission zielen auf Instrumente, die für Unternehmen mit bewirtschafteten Portfolien zu bürokratischen Monstern würden, wie zusätzliche Gebäuderenovierungspässe, zusätzliche digitale Gebäudelogbücher oder weitere Anforderungen an Energieausweise.

Dieses GdW-Kompakt erläutert die Strategie der Kommission und nimmt eine erste wohnungswirtschaftliche Bewertung vor. Als GdW werden wir uns weiter mit aller Kraft für die Gestaltung von Rahmenbedingungen einsetzen, die Wohnungsunternehmen ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten, die energetische Modernisierung erleichtern und Arbeitskraft und Mittel nicht für zusätzliche bürokratische Maßnahmen abziehen.

Axel Gedaschko



## 1 Überblick über die Renovierungswelle

Am 14.10.2020 hat die EU-Kommission die lang erwartete Kommunikation zu einer Renovierungswelle für Europa veröffentlicht.<sup>1)</sup> Dabei handelt es sich um einen Aktionsplan, der lange bestehende Barrieren für energie- und ressourceneffiziente Modernisierungen aufbrechen soll.

Der Aktionsplan verfolgt das Ziel, die jährliche Renovierungsrate in der EU von derzeit 1 % bis 2030 mindestens zu verdoppeln, also mehr als 35 Millionen Gebäude zu renovieren und bis zu 160.000 zusätzliche "grüne Arbeitsplätze" im Baugewerbe zu schaffen. Der Bezugsrahmen ist bereits das noch nicht gesetzlich verankerte EU-Ziel von -55 % THG-Reduktion bis 2030 gegenüber 1990. Im Gebäudesektor sollen nun EU-weit bis 2030 gegenüber 2015 (!) die Treibhausgasemissionen um 60 % und der Endenergieverbrauch für Heizung und Kühlung um 18 % sinken. Im Mittelpunkt steht die Renovierung öffentlicher Gebäude, von Schulen, Krankenhäusern und Sozialwohnungen.

Die EU verfolgt nach eigenen Aussagen erstmalig einen integrierten Ansatz, der sieben Hauptpunkte enthält: Energieeffizienz, Dekarbonisierung und Integration erneuerbarer Energien aus lokalen Quellen, Denken im Lebenszyklus und Kreislauf, hohe Umwelt- und Gesundheitsstandards, gemeinsame Bewältigung der grünen und digitalen Transformation und Respekt für ästhetische und Architekturqualität.

Ansatzpunkte sind die Überarbeitung der EU-Richtlinien zur Gesamtenergieeffizienz (EPBD), zu erneuerbaren Energien (RED) und über Energieeffizienz (EED) sowie viele weitere Punkte. Alle Initiativen sollen durch Konsultationen der Stakeholder begleitet werden.

Die Kommission plant 23 Schlüsselmaßnahmen, die unter Punkt 2 dargestellt sind. Diese Schlüsselmaßnahmen sind nicht ganz identisch mit folgenden qualitativen Kommissionszielen, weil sie einige der wichtigsten Punkte nicht direkt adressieren bzw. in den Mitgliedsstaaten gelöst werden müssen, z. B. in Deutschland Förderung und nachbarschaftsbasierte Ansätze (Strom und Wärme im Quartier).

### **Qualitative Ziele:**

1. Strengere Vorschriften in Bezug auf die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden: schrittweise Einführung verpflichtender Mindestnormen für die Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude, aktualisierte und harmonisierte Vorschriften für Energieausweise, mögliche Ausweitung der Renovierungsanforderungen für den öffentlichen Sektor. In einer Folgenabschätzung sollen verschiedene Optionen in Bezug auf Höhe, Umfang und Zeitpunkt dieser Anforderungen und grüne Vergabekriterien für öffentliche Gebäude geprüft werden. Die Kommission möchte Anfang 2021 einen Leitfaden zum Grundsatz "Energy Efficiency First" herausgeben.

1) COM (2020) 662 final, siehe auch [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_1835](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1835)

2. Gezielte Finanzierung gewährleisten: Rund 37 % der Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität in Höhe von 672,5 Mrd. EUR im Rahmen des Wiederaufbaufonds "Next Generation EU" sind für nachhaltige Projekte vorgesehen, z. B. die Renovierung von Gebäuden. Es sollen weitere Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik und von "InvestEU" zum Einsatz kommen. Regeln für die Kombination verschiedener Finanzierungskanäle sollen vereinfacht und Anreize für private Finanzierungen durch "grüne Kredite" gesetzt werden.
3. Vereinfachung der Beihilferegulungen: Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung soll vereinfacht und klarer sowie leichter anwendbar werden.
4. Ausbau der Kapazitäten für Renovierungsprojekte: technische Unterstützung der nationalen und lokalen Behörden, Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zugunsten von Beschäftigten für die neuen "grünen Arbeitsplätze", ein neues "Europäisches Bauhaus" als ein gefördertes interdisziplinäres Projekt.
5. Förderung nachhaltiger Bauprodukte und -dienstleistungen: es soll ein Vorschlag zur Überarbeitung der Bauprodukten-Verordnung mit Nachhaltigkeitskriterien für die Aufnahme von Bauprodukten in Bauwerken erfolgen. Überprüfung der in der EU-Gesetzgebung für Bau- und Abbruchabfälle festgelegten Ziele für die stoffliche Verwertung. Die Kommission betont die Bedeutung passiver und biobasierter Baulösungen, insbesondere eine verstärkte Nutzung von Holz.
6. Integration der digitalen und erneuerbaren Dimension im Bau-Ökosystem: Entwicklung standardisierter nachhaltiger industrieller Lösungen, Wiederverwendung von Abfallmaterial, Fahrplan 2050 für die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Gebäuden über den Lebenszyklus. Im Mittelpunkt stehen stadtteilbezogene Konzepte für lokale Gemeinschaften, um energieeffiziente Lösungen zu etablieren. Der neue "Smart Readiness Indicator" soll digitalfreundliche Renovierungen fördern.
7. Zugang zu gesundem Wohnraum für Haushalte mit niedrigem Einkommen: Ermöglichung einer Finanzierung nationaler Energieeffizienz- und Energiesparprogramme für einkommensschwache Haushalte durch Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandelssystem (ETS), Einbeziehung aller Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe unter die Emissionsobergrenze des ETS. Es soll die Energiearmut bekämpft werden, wovon 34 Millionen Menschen in der EU betroffen sind. In diesem Rahmen sollen 100 Quartiere als Modelle für bezahlbaren Wohnraum definiert und gefördert werden.
8. Förderung der Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung: das Potential lokaler erneuerbarer Energien soll eingesetzt werden. Das Thema soll im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie über erneuerbare Energien angegangen werden. Es sollen die Rechtsvorschriften zum Ökodesign und zur Energiekennzeichnung überarbeitet werden.


Nicht alle dieser Aussagen im Text der Kommunikation zur Renovierungswelle finden sich in den 23 Schlüsselmaßnahmen wieder.



2  
 Die 23 Schlüsselmaßnahmen, siehe Anlage zur Kommunikation,  
 COM (2020) 662 final

**Rot:** enthält Ideen, die Kosten und Aufwand verursachen, ohne das Problem zu lösen.  
**Gelb:** kommt auf die Umsetzung an.  
**Grün:** hilft der Wohnungswirtschaft

	<b>Stärkung von Informationen, Rechtssicherheit und Anreizen für die Renovierung</b>	
1. 	Überarbeitung der Energieausweise und Vorschlag zur Einführung verbindlicher Mindeststandards für die Energieeffizienz für alle Arten von Gebäuden in der EPBD	2021
2. 	Überarbeitung der Anforderungen an Energieaudits in der EED	2021
3. 	Vorschlag für Gebäuderenovierungspässe und Einführung eines einzigen digitalen Tools, um sie mit Digital Building Logbooks zu verbinden	2023
4. 	Entwicklung einer 2050-Roadmap für die gesamte Lebenszyklusleistung zur Reduzierung von Kohlenstoffemissionen von Gebäuden und Förderung des nationalen Benchmarking mit den Mitgliedstaaten	2023
	<b>Verstärkte, zugänglichere und gezieltere Förderung, unterstützt durch technischen Support</b>	
5. 	Vorgeschlagene verstärkte Finanzierung der ELENA-Facility aus dem Invest EU-Beratungszentrum und möglicherweise aus anderen europäischen Programmen mit kleinteiliger Förderung	2021
6. 	Prüfung der Einführung eines "Deep-Renovation" Standards als Teil der EPBD-Revision	2021
7. 	Überarbeitung der Klimaschutzrichtlinien für Projekte, die von der EU unterstützt werden	2021
8. 	Unterstützung der Risikominderung von Energieeffizienzinvestitionen und Vorschlag zur Einbeziehung von Umwelt-, Sozial- und Governance-Risiken (ESG) in das Eigenkapitalgesetz und Solvency-II-Richtlinie	2021

 9.	Überprüfung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung sowie der Richtlinien für Energie- und Umweltbeihilfen	2021
<b>Schaffung grüner Arbeitsplätze, Qualifizierung von Arbeitnehmern und Gewinnung neuer Talente</b>		
 10.	Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Aktualisierung ihrer nationalen Fahrpläne für die Ausbildung der Bauarbeiter durch die Build Up Skills Initiative und Unterstützung bei der Umsetzung der Europäischen Kompetenzagenda 2020	2020
<b>Nachhaltige gebaute Umwelt</b>		
 11.	Überprüfung der Materialrückgewinnungsziele und Unterstützung des Binnenmarktes für Sekundärrohstoffe	2024
 12.	Vorstellung eines einheitlichen EU-Rahmens für die digitale Genehmigungen und Empfehlung für BIM im öffentlichen Beschaffungswesen	2021
 13.	Unterstützung der Digitalisierung im Bausektor durch Horizon Europe, digitale Innovationszentren sowie Test- und Experimentiereinrichtungen	2021
<b>Einen integrierten partizipativen und nachbarschaftsbasierten Ansatz in den Mittelpunkt der Renovierung stellen</b>		
 14.	Aufbau einer kreativen europäischen Bauhaus-Plattform zur Kombination von Nachhaltigkeit mit Kunst und Design	2020
 15.	Unterstützung nachhaltiger und dekarbonisierter Energielösungen durch Horizon Europe und den Raum für die gemeinsame Forschung und Entwicklung	2020
 16.	Erleichterung der Entwicklung von Energiegemeinschaften und lokaler Maßnahmen über den European Smart Cities Marketplace	2020
 17.	Unterstützung der Entwicklung klimaresistenter Gebäudestandards	2020
<b>Bekämpfung der Energiearmut und der "worst performing" Gebäude mit der schlechtesten Leistung</b>		




 18.	Start der Affordable Housing Initiative mit Pilotierung von 100 Renovierungsbezirken	2021
<b>Öffentliche Gebäude und soziale Infrastruktur weisen den Weg</b>		
 19.	Vorschlag, die Anforderungen für die Renovierung von Gebäuden in der EED auf alle öffentlichen Verwaltungsebenen auszudehnen	2021
 20.	Auf der Grundlage des Projektes Level(s) werden umweltfreundliche Kriterien für das öffentliche Beschaffungswesen in Bezug auf den Lebenszyklus und die Klimaresilienz für bestimmte öffentliche Gebäude entwickelt	2022
<b>Dekarbonisierung des Heizens und Kühlens</b>		
 21.	Entwicklung von Ökodesign- und Energiekennzeichnungsmaßnahmen zur Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung	2020
 22.	Bewertung der Ausweitung der Nutzung des Emissionshandels auf Emissionen aus Gebäude	2021
 23.	Überarbeitung des RED und des EED: Prüfung der Stärkung des Ziels für erneuerbare Heizung und Kühlung und Einführung einer Anforderung für Mindestanteile erneuerbarer Energien in Gebäuden. Erleichterung des Zugangs von Abwärme und erneuerbarer Wärme und Kälte zu Energiesystemen	2021





### 3 Wohnungswirtschaftliche Bewertung

Die Kommission hat sichtbar Elemente aufgenommen, die der GdW und Housing Europe im Laufe des Jahres intensiv kommuniziert haben: die besondere Bedeutung des bezahlbaren Wohnens, die Rolle der Förderung, die Beihilfefrage sowie die lokale Energieerzeugung. Die Kommission schlägt dazu einige hilfreiche Elemente vor (Nummerierung entsprechend der Liste unter 2.):

 9.	Überprüfung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung sowie der Richtlinien für Energie- und Umweltbeihilfen	2021
 16.	Erleichterung der Entwicklung von Energiegemeinschaften und lokaler Maßnahmen über den European Smart Cities Marketplace	2020
 18.	Start der Affordable Housing Initiative mit Pilotierung von 100 Renovierungsbezirken	2021





Die Umsetzung dieser Punkte wäre sehr hilfreich für die weitere Renovierung. Es bestehen aber große Bedenken, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichend sind und ob sie in Deutschland wirken.

Die Pilotierung von europaweit 100 Quartieren mit Haushalten mit niedrigen Einkommen hängt von der nationalen Möglichkeit und der Höhe der Zuschüsse ab.

Auch die annoncierte Beschleunigung der Integration lokaler erneuerbarer Energien und von Abwärme ist nicht Teil der Schlüsselmaßnahmen. Die spezifischen deutschen Schwierigkeiten mit der lokalen Energiegewinnung und -nutzung müssen unabhängig von der EU-Initiative gelöst werden.

Die annoncierte Finanzierung nationaler Energieeffizienz- und Energiesparprogramme für einkommensschwache Haushalte durch Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandelssystem (ETS) findet sich in den Schlüsselmaßnahmen nicht wieder, nach denen aber die Ausweitung der Nutzung des Emissionshandels auf Emissionen aus Gebäuden geprüft werden soll.

Eine Reihe von Vorschlägen der Kommission wird aus Sicht der Wohnungswirtschaft nicht hilfreich sein, das soziale Dilemma der energetischen Modernisierung zu lösen. Dazu gehören:

1. 	Überarbeitung der Energieausweise und Vorschlag zur Einführung verbindlicher Mindeststandards für die Energieeffizienz für alle Arten von Gebäuden in der EPBD	2021
3. 	Vorschlag für Gebäuderenovierungspässe und Einführung eines einzigen digitalen Tools, um sie mit Digital Building Logbooks zu verbinden	2023
19. 	Vorschlag, die Anforderungen für die Renovierung von Gebäuden in der EED auf alle öffentlichen Verwaltungsebenen auszudehnen	2021
23. 	Überarbeitung der RED und der EED: Prüfung der Stärkung des Ziels für erneuerbare Heizung und Kühlung und Einführung einer Anforderung für Mindestanteile erneuerbarer Energien in Gebäuden	2021

Wohnungsunternehmen kennen ihre Bestände und modernisieren innerhalb des Portfolios jedes Jahr eine Anzahl Gebäude, soweit dies wirtschaftlich und sozial leistbar ist. Renovierungspflichten (verbindliche Mindeststandards), mehr Aufwand für Energieausweise, zusätzliche Renovierungspässe und feste Pflichten zur Nutzung erneuerbarer Energie (bei gleichzeitiger Behinderung der lokalen Nutzung von PV-Strom) werden der Problematik der vermieteten Mehrfamilienhäuser nicht gerecht und lösen das Problem nicht.

Speziell Renovierungspflichten zielen mitten in das Dilemma der energetischen Modernisierung: die Mietzahlungsfähigkeit der Mieter ist begrenzt und unter diesen Bedingungen kann der Vermieter keine wirtschaftliche Maßnahme durchführen. Eine Förderung für verpflichtende Maßnahmen ist ausgeschlossen.

Eine ausführliche Analyse und Energieberatung ist immer dann zwingend notwendig, wenn eine Investitionsabsicht besteht. Da in einem Portfolio aber jedes Jahr immer nur in einen Teil der Gebäude investiert werden kann, sind flächendeckende Pflichten für "bessere" Energieausweise oder Renovierungspässe Unsinn. Sie können bei Bestandhaltern keine Investitionen auslösen und sind längst veraltet, wenn sie einige Jahre später benötigt würden.

Das Thema Elektromobilität wird in der Kommunikation zur Renovierungswelle angesprochen, aber nicht weiter verfolgt. Hier müssen die speziellen Fragen von Mehrfamilienhäusern in die Kommission kommuniziert werden: Notwendigkeit eines zweiten Netzanschlusspunktes für Liegenschaften, Finanzierung, Barrieren bei der lokalen Stromerzeugung.

Hinsichtlich des geplanten Leitfadens zu "Efficiency First" sollten GdW und Housing Europe intensiv zwei Dinge in die Kommission geben: Aus wohnungswirtschaftlicher Sicht bedeutet "Efficiency first", dass bei allen Maßnahmen zuerst geprüft wird, wie weit die Effizienz auf wirtschaftliche und sozialverträgliche Weise verbessert werden. Leitend sollte dabei sein, das Gebäude für die Nutzung erneuerbarer Energien zu ertüchtigen (Niedertemperatur, 2050ready). Es sollte auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass Wohnungsunternehmen die Treibhausgasemissionen über das ganze Portfolio bilanzieren und deren Minderung nachweisen, anstatt bei jedem einzelnen Gebäude den Wärmeschutz zu maximieren.

Hinsichtlich der geplanten Maßnahmen für Gebäude der öffentlichen Hand muss im Prozess darauf geachtet werden, dass Wohngebäude nicht darunter fallen (EED-Revision).

Die leichtere Erschließung lokaler erneuerbarer Energie muss auch auf europäischer Ebene Thema werden, indem z. B. lokaler Strom, der nicht durch ein öffentliches Netz geleitet wird, nicht gehandelt und lokal genutzt wird, aus dem Energiewirtschaftsrecht herausgelöst wird (Elektrizitätsbinnenmarktlinie).

Der Bezug auf das Jahr 2005 für die Gebäudeziele muss für die deutschen Wohnungsunternehmen angepasst werden, da diese bereits zwischen 1990 und 2005 über 50 % CO<sub>2</sub>-Minderung gegenüber 1990 erbracht haben.

Insgesamt gesehen müssen die von der Kommission vorgesehenen Maßnahmen um weitere ergänzt werden, wenn der "Durchbruch" zur Erreichung der Klimaziele gelingen soll.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 30 82403-0  
Telefax: +49 30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
3, rue du Luxembourg  
1000 Bruxelles  
BELGIEN  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>