

Policy Paper

MEPS – MINIMUM ENERGY PERFORMANCE STANDARDS

Fragen und Antworten zum neuen Politikinstrument

MEPS: FRAGEN, ANTWORTEN, EMPFEHLUNGEN

Der hohe Energiebedarf für Heizung, Warmwasser und Kühlung ist seit der akuten Energiekrise nicht länger ein reines Klimaschutzproblem. Er gefährdet die Stabilität des Energiesystems und eine bezahlbare Nutzung von Gebäuden.

Seit Jahrzehnten bleibt das Potenzial, diesen Energiebedarf durch Sanierung massiv zu senken, weitgehend ungenutzt. Die Sanierungsrate stagniert seit Ende der 90er Jahre auf viel zu niedrigem Niveau. Neue Impulse sind von der Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie zu erwarten.

Die EU setzt auf verbindliche Mindeststandards für die Energieeffizienz von Bestandsgebäuden (Minimum Energy Performance Standards, kurz MEPS). Erstmals müssten damit Bestandsgebäude – mit zeitlichem Vorlauf – energetische Mindestanforderungen erfüllen. Länder wie Frankreich, Belgien und die Niederlande setzen MEPS bereits ein. Während die Notwendigkeit weitgehend unbestritten ist, wirft die konkrete Ausgestaltung der Standards Fragen auf.

Dieses Policy Paper gibt auf Basis bestehender Studien und Gutachten fundierte Antworten und Empfehlungen. Es wurde vom Beratungsinstitut Prognos im Auftrag der Repräsentanz Transparente Gebäudehülle RTG erarbeitet.



Thomas Drinkuth
RTG



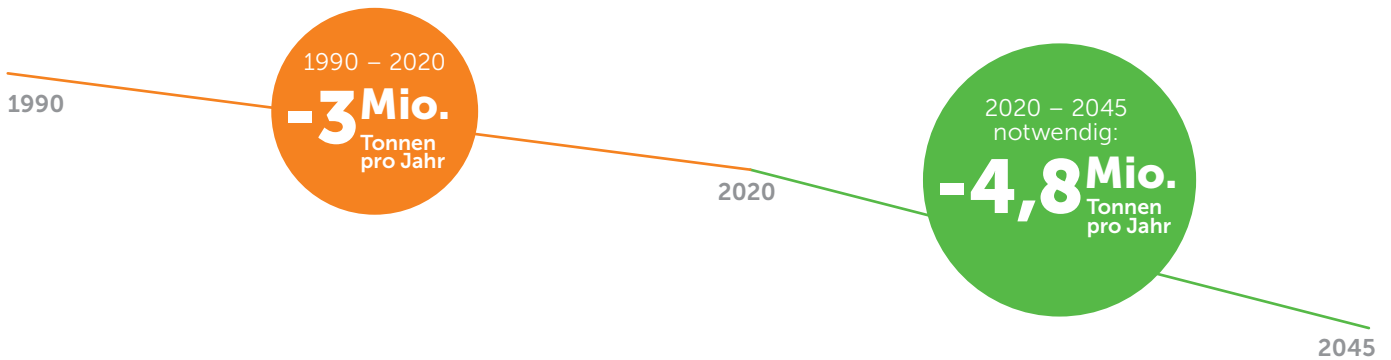
Nils Thamling
Prognos

ZENTRALE ERKENNTNISSE:

- MEPS werden nach Jahrzehnten der Stagnation eine **Trendwende bei energetischen Sanierungen einleiten** und damit die Versorgungssicherheit sowie den Klimaschutz deutlich stärken.
- MEPS wirken nur dann, wenn sie alle Gebäudetypen verbindlich adressieren und auf die energetisch schlechtesten Gebäude fokussieren. Sie müssen auf **rechtssichere Instrumente** aufbauen, Eigentümern/-innen einen langen Vorlauf zur Erfüllung gewähren und in der Praxis schnell umsetzbar sein.
- Eine **passgenaue Förderung** muss die Mindeststandards für alle Eigentümergruppen erreichbar machen. Zudem muss sie Eigentümer/-innen zu möglichst umfassenden, klimazielf kompatiblen Sanierungen motivieren.
- Auch wenn in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich nur gefördert werden kann, was nicht ohnehin gesetzlich gefordert ist: Die gezielte **Förderung der Erreichung von MEPS ist möglich**.
- Eigentümer/-innen, deren finanzieller Hintergrund eine Erfüllung der Mindeststandards definitiv verhindert, müssen durch eine **Härtefallregelung** geschützt werden.
- Energieausweise stellen zusammen mit Energieverbrauchsdaten ein gutes Instrument für den **Nachweis der Erreichung von MEPS** dar.
- **Lokale Behörden** müssen Kontrolle und Vollzug von MEPS leisten und dafür eine angemessene personelle und technische Ausstattung erhalten.
- Erreichen Eigentümer/-innen die Mindeststandards trotz vorhandener Mittel nicht, sollte eine **Kompensationszahlung** in angemessener Größenordnung die Folge sein.
- Entsteht durch MEPS eine deutlich steigende Sanierungsnachfrage, haben Politik und Marktakteure Möglichkeiten, dem wachsenden **Fachkräftebedarf** gerecht zu werden.
- Frankreich, die Niederlande, Belgien und England haben bereits auf unterschiedliche Art und Weise MEPS eingeführt und können somit **Orientierung im EU-Umfeld** bieten.

DEKARBONISIERUNG DES GEBÄUDESEKTORS MUSS TEMPO AUFNEHMEN

Durchschnittliche THG-Emissionsreduktion pro Jahr



Quellen: Umweltbundesamt, Klimaschutzgesetz

Thema 1

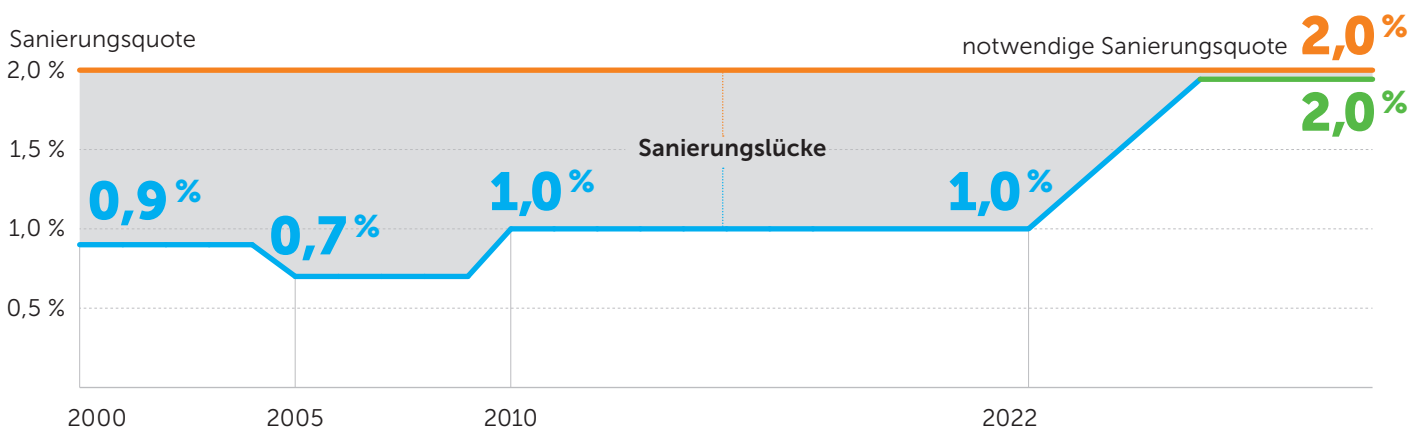
Warum sind ordnungsrechtliche Mindeststandards jetzt notwendig?

Die Einführung von Mindeststandards für Bestandsgebäude ist im Klimaschutzplan der Bundesregierung bereits vorgesehen. Folgende Punkte zeigen die Notwendigkeit:

- Die energetische Sanierung stagniert seit Jahrzehnten auf viel zu niedrigem Niveau. Folge: Die Klimaziele werden massiv verfehlt, die Versorgungssicherheit gerät durch die hohen Energieverbräuche insbesondere der energetisch schlechtesten Gebäude in Gefahr.
- Auf Freiwilligkeit basierende Marktmechanismen alleine reichen nicht aus. Nach jahrelanger ausschließlicher Anreizpolitik bedarf es endlich ordnungsrechtlicher Leitplanken, die dauerhaft Orientierung bieten.
- Die Kosten, die ein hoher Energieverbrauch bei hohen Energiepreisen produziert, kommen Eigentümer/-innen teuer zu stehen. Eine staatliche Kompensation durch bspw. die Gaspreisbremse ist nicht lange durchhaltbar.
- Oftmals leben in energieintensiven Gebäuden Menschen mit eher niedrigeren Haushaltseinkommen. Mindeststandards implizieren damit auch eine soziale Komponente und tragen dazu bei, dass sich die soziale Schere in Deutschland nicht weiter öffnet.

SANIERUNGSRATE STAGNIERT

Trotz zahlreicher politischer Initiativen: Sanierungsquote stagniert auf unzureichendem Niveau



Quelle der Werte bis 2017: IWU; 2018 – 2022 Schätzung

Welche zentralen Elemente/Charakteristika sollten wirksame MEPS aufweisen?

VERBINDLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT

Damit MEPS zu den nötigen Energieeinsparungen und Emissionsminderungen führen, müssen sie klar und verbindlich und für alle Gebäudetypen (Wohn- und Nichtwohngebäude, vermieteter und selbst genutzter Bestand) geregelt werden. Dazu gehört auch eine gezielte Ausrichtung auf die energetisch schlechtesten Gebäude (worst performing buildings). Die Vorgaben müssen lange vor der Umsetzungsfrist festgelegt werden, damit Eigentümer/-innen Planungssicherheit haben und nicht kurzfristig zu Investitionen gezwungen werden. Sinnvoll erscheint beispielsweise der Ansatz der EU-Kommission, dass die am schlechtesten bewerteten 15 Prozent der Wohngebäude bis 2030 von der Energieeffizienzklasse G auf mindestens F und bis 2033 auf E verbessert werden müssen. Eine frühzeitige Kommunikation muss aufzeigen, dass das Ziel eines klimaneutralen Gebäudes optimalerweise möglichst schnell und direkt erreicht werden sollte.

RECHTSSICHERHEIT

Ein rechtssicherer Nachweis der Erreichung eines geforderten Mindeststandards ist notwendig. Der Energieausweis kann diese Funktion grundsätzlich übernehmen, hierzu sind eventuell noch Ergänzungen nötig. Der Ausweis muss dazu einen verlässlichen Energieverbrauchskennwert ausweisen. Dieser wird in anderen Ländern als Nachweis für Nichtwohngebäude genutzt. Bei einheitlicher und korrekter Bewertung ist der Energiebedarf eigentlich der aussagekräftigere Wert. Durch den komplexen Prozess zur Ermittlung des Energiebedarfs von Bestandsgebäuden ist jedoch eine höhere Anfechtbarkeit zu befürchten.

PRAKTISCHE UMSETZBARKEIT

Damit ein Mindeststandard in der Praxis klar erfüllt werden kann, braucht es – neben einer zuverlässigen Messgröße – einen eindeutigen, durchsetzbaren Auslösepunkt. Also entweder einen Anlass oder – deutlich besser – einen Zeitpunkt, zu dem der Standard erreicht werden muss. Die Regulierung muss so einfach wie möglich sein, um die Umsetzbarkeit und die Akzeptanz nicht zu beeinträchtigen und um direkt starten zu können. Nicht zu empfehlen ist eine Regulierung, in der zunächst bürokratische Voraussetzungen erfüllt werden müssen, bevor MEPS verbindlich gesetzt werden können.

Für einen wirksamen Vollzug sollten Überwachungs-, Überprüfungs-, Konformitätsprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen möglichst auf bestehende Verfahren aufbauen und es sollten ausreichende Ressourcen dafür eingeplant werden.

WIRTSCHAFTLICHKEIT

Die Sanierungsmaßnahmen zur Erreichung der Mindeststandards müssen über ihre Lebensdauer rentabel sein. Davon ist auszugehen: MEPS fokussieren auf Gebäude mit hohem Nachholbedarf, die Energiepreise bleiben absehbar hoch und der gesetzlich vorgeschriebene Mindeststandard verlangt noch keine Komplettsanierung zum klimaneutralen Niedrigstenergiegebäude. Wo sich dennoch mögliche Wirtschaftlichkeitslücken auftun, müssen sie gezielt durch Förderung geschlossen werden.

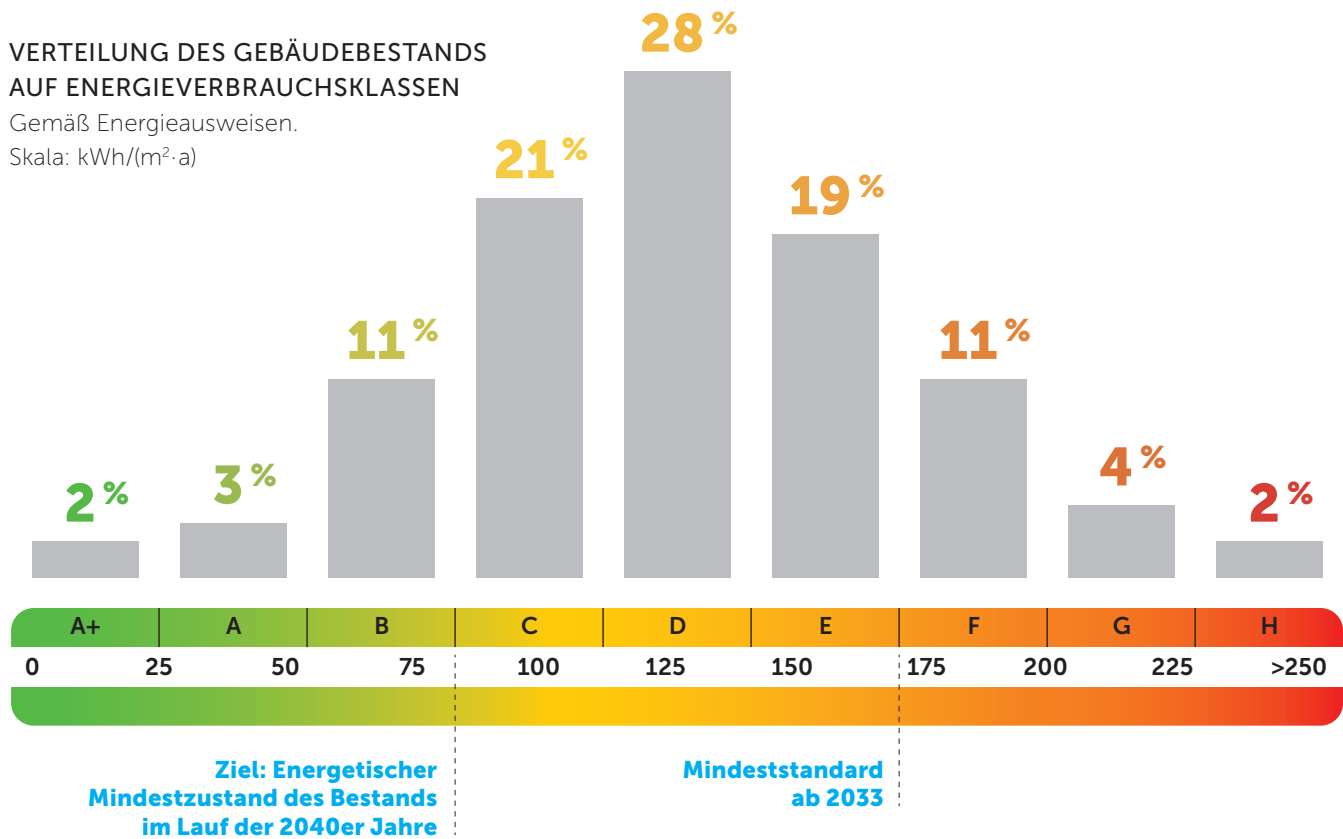
Wie müssen gesetzliche Mindeststandards und Förderung ineinander greifen?

- MEPS müssen mit bestehenden Unterstützungsinstrumenten rund um Förderung und Beratung verknüpft werden.
- Die Förderung ist so auszurichten, dass sie es möglichst vielen Gebäudeeigentümern und -nutzern ermöglicht, die Standards auf sozialverträgliche Weise zu erfüllen.
- Die Förderung kann beispielsweise mit Blick auf den finanziellen Hintergrund umgesetzt werden. Härtefallregelungen können eingesetzt werden, die eventuell eine aufschiebende Wirkung haben, aber dennoch die Zielerreichung sicherstellen.

VERTEILUNG DES GEBÄUDEBESTANDS AUF ENERGIEVERBRAUCHSKLASSEN

Gemäß Energieausweisen.

Skala: kWh/(m²·a)



Gemessen am Energieverbrauch ergibt sich die dargestellte Verteilung des Gebäudebestands auf die Energieeffizienzklassen. Der EPBD-Entwurf der EU-Kommission sieht vor, dass die schlechtesten 15% des Bestands spätestens in 2033 Mindeststandards erfüllen müssen. Nach Energieverbrauch wären das in Deutschland etwa die Klassen F, G und H. Um die Klimaziele zu erreichen, müssten alle Gebäude im Laufe der 2040er Jahre die Klasse B erreichen. Anmerkung: Gemessen am rechnerisch ermittelten Energiebedarf entfallen sehr viel mehr Gebäude auf die schlechtesten Effizienzklassen.

Quelle der Zahlen zum Gebäudebestand: Prognos

Thema 4

Ist es rechtlich möglich, gesetzlich geforderte Mindeststandards zu fördern?

Unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip im Haushaltsrecht wird allgemein argumentiert, dass ein gleichzeitiges „Fordern und Fördern“ der gleichen Standards nicht zulässig sein dürfte. Wenn jedoch der Zweck der Zuwendung die Erreichung der Klimaziele erfüllt, ist eine zusätzliche Förderung entsprechend aktueller juristischer Analysen trotz bestehender gesetzlicher Verpflichtungen möglich und sogar nötig, wenn...

- ... die Förderung den Eigentümer/-innen ermöglicht, die gesetzlichen Anforderungen zu übertreffen (z.B. frühzeitige oder in größerem Umfang umgesetzte Sanierungsmaßnahmen).
- ... die Förderung einen sozialverträglichen Anstieg der Mieten sicherstellt.
- ... die Förderung die Unwirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahme kompensiert.

Wie kann man insbesondere selbstnutzende Kleineigentümer/-innen und Mieter/-innen vor unzumutbaren Härten bewahren, ohne die Wirksamkeit von MEPS zu beeinträchtigen?

Durch gezielte Förderung ist es möglich, die Standards auf eine sozial gerechte Weise zu erfüllen. Gleichwohl sind für Eigentümer/-innen, die auf Grund ihrer Lebenssituation auch mit Förderung nicht in der Lage sind, die entsprechenden Investitionen aufzubringen, Härtefallregelungen vorzusehen. In solchen Fällen ist eine Verlängerung der Frist, bei Eigentümer/-innen in hohem Alter ggf. bis zum Eigentumsübergang, denkbar. Auch mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz von MEPS ist es notwendig, das Eintreten von Härtefällen unbedingt zu vermeiden. Hingegen würde es die Breitenwirksamkeit des Instruments empfindlich verringern, MEPS nur auf bestimmte auslösende Triggerpunkte auszurichten (siehe Grafik) oder bestimmte Eigentümergruppen von vornherein auszunehmen.

EIGENTÜMER/-INNEN

- MEPS schaffen Klarheit und Sicherheit bezüglich der nicht länger vermeidbaren energetischen Ansprüche an Immobilien. Gleichzeitig bieten sie Flexibilität bei der technischen und zeitlichen Umsetzung. Die Politik legt klare Vorgaben zur Modernisierung innerhalb eines eindeutig festgelegten Zeitrahmens fest und überlässt Eigentümern

und Nutzern die Entscheidung über den Zeitpunkt und über die geeigneten technischen Maßnahmen. Flexibilität und Technologieneutralität sind sichergestellt.

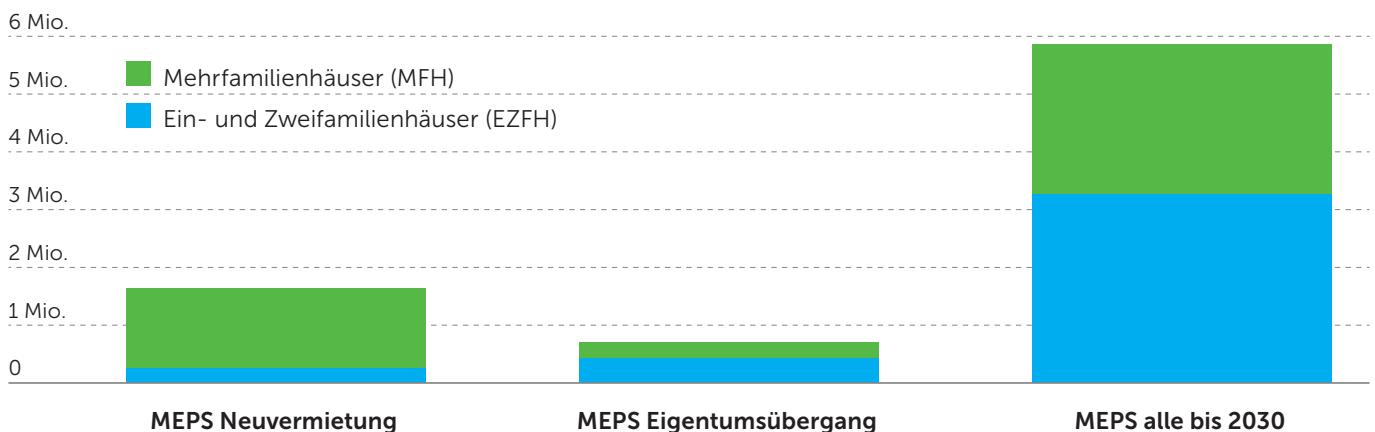
MIETER/-INNEN

- Mieter/-innen können lediglich geringinvestive Energieeffizienzmaßnahmen durchführen und ihr Heizverhalten optimieren. In Summe haben sie damit sehr begrenzten Einfluss auf die Energiekosten. Je höher die Energiekosten, umso mehr lohnt es sich auch für Mieter, eine angemessene Modernisierungsumlage an Stelle der Energierechnung zu zahlen.
- Förderung in angemessener Höhe ist das wichtigste Instrument, um die Modernisierungsumlage abzumindern und sicherzustellen, dass die Haushalte mit niedrigem Einkommen nicht übermäßig belastet werden. Für Mieter/-innen sind weitere Schutzmaßnahmen nötig, um die weitgehende Neutralität der Warmmiete sicherzustellen. Zudem können moderne Finanzierungsmechanismen wie bspw. Contracting die Modernisierungsumlage senken.

MEPS: NUR BREITENWIRKSAM, WENN SIE FÜR ALLE GELTEN

Anzahl der Wohneinheiten nach Auslösepunkt.

Fazit: Gelten MEPS nur für Neuvermietungen und bei Eigentumswechsel, wird die Wirksamkeit stark eingeschränkt.



Quelle: Kurzgutachten MEPS 2022, Prognos et. al.

Welches Instrument bzw. welcher Kennwert kann die Einhaltung eines Mindeststandard möglichst einfach und rechtssicher nachweisen?

Für die Auslösepunkte der MEPS gibt es verschiedene Varianten. Sie können sich auf Zeitpunkte und energetische Zustände beziehen, wie es der vorliegende Vorschlag der EU-Kommission tut. Dieser Ansatz ermöglicht das heute noch fehlende rechtssichere Nachweisinstrument zur Erfüllung über die kommenden Jahre zu etablieren. Müssen beispielsweise alle Gebäude eine Mindestenergieklasse bis 2030 erreichen, wird auch der Nachweis erst 2030 fällig und kann bis dahin erbracht werden. Anlassbezogene Standards (England/Wales), die zum Beispiel bei einem Eigentümerwechsel greifen, adressieren hingegen eine deutlich geringere Gebäudeanzahl.

WELCHE INSTRUMENTE STEHEN KONKRET ZUR VERFÜGUNG?

- Energieausweise für Wohngebäude: Energieausweise sind zur Gebäudebewertung etabliert, die einzelnen Einstufungen werden in eine mittlerweile umfangreiche

ationale Datenbank eingepflegt. Das erspart zusätzlichen bürokratischen Verwaltungsaufwand. Ergänzend wird dem Individuellen Sanierungsfahrplan eine wichtige Rolle zukommen, um den gebäudespezifisch optimalen Weg zur Erreichung von MEPS und perspektivisch eines klimaneutralen Gebäudes aufzuzeigen.

Gleichwohl fehlt sowohl dem bedarfs- als auch dem verbrauchs-basierten Energieausweis die ausreichende Rechtssicherheit in Deutschland. Ein standardisiertes Verfahren zur Ermittlung eines rechtssicheren Verbrauchskennwertes müsste definiert werden.

- Energieverbrauch für Nichtwohngebäude: Ein gängiger Kennwert für Nichtwohngebäude ist der (End- oder Primär-)Energieverbrauch. Anhand des Kennwertes werden Reduktionsziele definiert und vorgegeben. Das hat sich als einfacher und effektiver Kennwert und Prozess insbesondere in Frankreich und Belgien/Brüssel erwiesen.

Welche Strukturen und Prozesse sind nötig, um die Einhaltung überprüfen zu können?

Die Durchsetzung von MEPS in anderen Ländern wird genauso wie der Vollzug des Gebäudeenergiegesetzes in Deutschland bisher grundsätzlich den lokalen Behörden überlassen. Das ist richtig so: Lokale Behörden können die Durchsetzung mit unterstützenden Diensten wie Beratungs-

stellen zu Modernisierungen vor Ort und One-Stop-Shops verbinden und zudem lokale Daten und Erfahrungen weitergeben. Allerdings kommt es darauf an, Bundesländer und kommunale Behörden mit ausreichenden Mitteln und Fachkräften auszustatten.

Welche Folgen sollte es haben, die Standards nicht zu erreichen?

Die gängigsten Sanktionsmechanismen sind regelmäßige oder stufenweise ansteigende Ausgleichszahlungen. Die Zahlungen müssen allerdings so hoch angesetzt sein, dass ein Verstoß unattraktiv ist. Vermietungs- oder Verkaufsver-

bote, die gestaffelt in Frankreich eingesetzt werden, sind sehr starke Sanktionsmechanismen, die die Akzeptanz gefährden und daher zunächst nicht in Frage kommen sollten.

Ist die Realisierung der MEPS kapazitätsseitig darstellbar?

MEPS werden die Sanierungsrate deutlich erhöhen. Angesichts des bereits spürbaren Fachkräftemangels bedarf es politischer Ansätze, um ausreichende Kapazitäten zu gewährleisten. Zu nennen sind insbesondere der Zugang von Fachkräften durch Migration oder die gezielte Förderung von Branchenwechslern. Zudem müssen vorhandene Kapazitätsreserven ausgeschöpft und Produktivitätssteige-

rungen durch verstärkte modulare beziehungsweise serielle Sanierung erzielt werden. Eine Befragung der Fensterbauunternehmen durch das Institut B+L hat beispielsweise ergeben, dass in diesem Markt eine Steigerung der Sanierungsrate auf zwei Prozent mit einem jährlichen Zugang von 1.000 Fachkräften und einem Prozent Produktivitätssteigerung machbar ist.

Welche Erfahrungen gibt es in anderen EU-Ländern?

AUSGESTALTUNG MEPS IN ANDEREN EUROPÄISCHEN LÄNDERN

Stand 2022; aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen ist eine direkte Vergleichbarkeit zwischen EU-Ländern sowie England/Wales nur bedingt gegeben.

LAND	GEBÄUDETYP	AUSGESTALTUNG	FINANZIERUNG
Frankreich	WG	Ab 2021 dürfen die Sanierungskosten an Mieter nicht weitergegeben werden, wenn die Wohnung laut Energieausweis schlechter als EPC-E ist, ab 2023 dürfen Worst Performing Buildings nicht mehr vermietet werden, ab 2028 besteht Sanierungspflicht für die Bestandsgebäude der Klassen F und G	Steuerentlastungen, Zuschüsse
	NWG	Reduktion des Endenergieverbrauchs für NWG > 1.000 m ² Fläche: bis 2030 um 40%, bis 2040 um 50% und bis 2050 um 60%, alternativ kann Gebäude Mindeststandards erfüllen, Online-Erfassung der Energieverbräuche, Bußgeld von bis zu 7.500 €	Steuerentlastungen, Zuschüsse
Niederlande	NWG	Bürogebäude müssen ab 2023 Effizienzklasse C erreichen	steuerliche Abschreibungen von Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen, Zuschüsse für EE-Heizungen
Belgien	WG / NWG	Region Brüssel: gestufte Umsetzung von 5 Sanierungsmaßnahmen, Primärenergieverbrauch von 100 kWh/m ² bis 2050 als Ziel, alle Gebäude müssen bis 2025 einen Energieausweis und einen iSPF (EPC) erstellen	zinsgünstige Darlehen für einkommensschwache Haushalte, einkommensabhängige Zuschüsse für Sanierungsmaßnahmen, im Durchschnitt ca. 20% der förderfähigen Kosten
	WG	Region Flandern: bauteilbezogene Sanierungsanforderungen (Fenster, Außenwand) für Mietsgebäude, Strafpunkte bei Nichterfüllung	Renovierungszuschuss und Steuerentlastungen, zusätzlicher Anreiz von 23 € pro Quadratmeter für Haushalte, die von sozial schwachen Mietern bewohnt werden
England/Wales	WG	privat vermietete Gebäude bis 2020 mindestens Effizienzklasse „E“ oder besser, Überwachung durch Kommunen	begrenzte Finanzierungsmöglichkeiten durch Förderung auf kommunaler Ebene

QUELLENVERZEICHNIS

- Kurzgutachten Mindestvorgaben für die Gesamteffizienz von Bestandsgebäuden 2022, beauftragt durch: BfEE und BMWK, bearbeitet durch Prognos, Öko-Institut e.V., ifeu, BBH und Stefan Klinski
- Energetische Mindeststandards für den Gebäudebestand 2021, bearbeitet durch RAP
- Diskussionspapier Energetische Mindeststandards für eine sozial gerechte Wärmewende 2018, veröffentlicht durch BPIE und RAP
- Case studies: Minimum energy performance standards for European buildings 2020, bearbeitet durch RAP

HERAUSGEBER

Repräsentanz Transparente
Gebäudehülle GbR
Unter den Linden 10
10117 Berlin

VERANTWORTLICH

Thomas Drinkuth

INHALTLICHE BEARBEITUNG/ REDAKTION

Prognos AG,
Nils Thamling, Dominik Rau,
Dr. Noha Saad, Purnima Kulkarni

prognos
Wir geben Orientierung.

DIE REPRÄSENTANZ TRANSPARENTE GEBÄUDEHÜLLE (RTG)

Der Bundesverband Flachglas, der Industrieverband Rollläden Sonnenschutz Automation und der Verband Fenster + Fassade tragen zusammen mit den Unternehmen Somfy, Velux und Warema die Repräsentanz Transparente Gebäudehülle (RTG). Gemeinsam wollen wir optimale Rahmenbedingungen für Gebäude schaffen, in denen wir klimafreundlich, gesund, komfortabel und bezahlbar leben können. Die RTG ist Impulsgeber und Dialogpartner für alle Politikakteure und Stakeholder, die die bau- und energiepolitischen Rahmenbedingungen gestalten.



KONTAKT

Thomas Drinkuth, Leiter der Repräsentanz
Unter den Linden 10 | 10117 Berlin | Telefon: 0160 - 96 228 006
drinkuth@transparente-gebaeudehuelle.de | www.transparente-gebaeudehuelle.de

Stand: Januar 2023

