



**Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V.  
(DENEFF) zur**

## **Novelle der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden: Mindesteffizienzstandards (MEPS)**

Berlin, 1. September 2023

**Kontakt:**

Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V.  
Alt-Moabit 103  
10559 Berlin

**Christian Noll**

Geschäftsführender Vorstand  
[info@deneff.org](mailto:info@deneff.org)

**Ute Cylwik**

Leiterin Energieeffizienz in  
Gebäuden  
[ute.cylwik@deneff.org](mailto:ute.cylwik@deneff.org)

**Sophia Siemer**

Policy Advisor Energieeffizienz in Gebäuden  
[sophia.siemer@deneff.org](mailto:sophia.siemer@deneff.org)

DENEFF e.V.: Registrierter Interessenvertreter: R000255

Die DENEFF ist die starke Stimme der Energieeffizienz und bündelt die Stimmen von über 240 Vorreiterunternehmen im Bereich der Energieeffizienz – darunter sowohl die Gebäudetechnik als auch die Gebäudehülle. Im DENEFF EDL\_HUB sind darüber hinaus die führenden Energiedienstleistungsunternehmen zusammengeschlossen.

## I. Die schlechtesten Gebäude zuerst: Warum und wie die EU-Gebäuderichtlinie Standards für angemessenes und klimafreundliches Wohnen bringen muss

Gebäude sind EU-weit für 40% des Energieverbrauchs und 36% der Treibhausgasemissionen verantwortlich. Es ist klar: Damit Europa und Deutschland klimaneutral werden können, muss vor allem mehr passieren, um den Gebäudebestand klimaneutral zu machen. Die Sanierungsrate muss steigen, damit Energieverbräuche sinken. Sie stagniert jedoch in Deutschland seit vielen Jahren auf einem zu niedrigen Niveau von unter einem Prozent – und das trotz aller Förder- und Beratungsangebote. Zuletzt war sie sogar weiter rückläufig<sup>1</sup> und droht weiter einzubrechen. Und: Selbst niedriginvestive Energieeffizienzmaßnahmen, die sofort und unkompliziert den Energiebedarf von Bestandsgebäuden reduzieren können, werden häufig liegen gelassen.

### Energetische Sanierungen für den Klimaschutz und gegen Energiearmut

Eine höhere Sanierungstätigkeit ist vor allem unverzichtbar, um eine wirtschaftliche Versorgung mit klimaneutralen Energien für alle zu ermöglichen. Die Energiekrise des letzten Winters hat gezeigt, wie stark gerade einkommensschwache Bevölkerungsgruppen unter hohen Energiekosten leiden. Denn diese Gruppen wohnen häufig in den energetisch schlechtesten Gebäuden. Hohe Energieverbräuche und damit verbundene hohe Kosten treffen hier auf ein kleines Einkommen, was Armut weiter verstärkt.

Wer sich zur Erhöhung der Sanierungsrate auf die steigenden CO<sub>2</sub>-Preise verlässt, verliert aus dem Blick, dass gerade diese Gruppen durch höhere Energiekosten empfindlich getroffen werden. Dabei müssen behagliche Wohntemperaturen und ein besseres Innenraumklima für alle Bevölkerungsgruppen bezahlbar bleiben. Insgesamt ist nicht davon auszugehen, dass allein von den zu erwartenden CO<sub>2</sub>-Preisniveaus die notwendige Anreizwirkung und Steuerung ausgeht, um die Sanierungsrate auf ein zielkompatibles Niveau anzuheben. Insbesondere bräuchte es ein für Mietende kaum zu tragendes Niveau des CO<sub>2</sub>-Preises, um Vermietende in benötigtem Maße zu Sanierungen anzureizen. Daher bedarf es eines dezidierten Policy-Mix (Abb. 1).

### Die Sanierung der schlechtesten Gebäude entlastet die zuerst, die es am meisten brauchen

Maßvolle und wirtschaftlich vorteilhafte energetische Mindeststandards können klimapolitische und soziale Ziele miteinander verbinden. Der Ansatz der EU-Kommission zur EPBD-Novelle tut dies. Die schlechtesten Gebäude, deren Sanierung für ihre Bewohnerinnen und Bewohner die nötige Wohnkostenentlastung bringt, werden zuerst in Angriff genommen – um sie zügig und in Kombination mit Förderangeboten, klimazielkompatibel zu sanieren. Zugleich setzt der Vorschlag der Kommission einen verbindlichen Fahrplan, um eine Erreichung der Klimaziele im Gebäudebereich bis 2045 zu ermöglichen. Dies schafft die Planungssicherheit, die alle Beteiligten (Gebäudeeigentümer, Handwerkerinnen, Industrie, Investierende etc.) für den dringend notwendigen Kapazitätsaufbau benötigen. **Fazit:** MEPS sind ein entscheidender Baustein im Politikmix zur energetischen Modernisierung.



Abbildung 1: Mindeststandards lösen die energetische Modernisierung der energetisch schlechtesten Gebäude (WPB) aus, weiterer Politik-Mix fördert Zielerreichung, u.a. als Einstiegspunkt für individuelle Sanierungsfahrpläne.

<sup>1</sup> <https://www.springerprofessional.de/sanierung/baufinanzierung/zu-wenig-kapital-fliesst-in-die-energetische-sanierung/25926834>

**Zielempfehlungen zu den aktuellen Trilogverhandlungen zwischen Rat der EU, EU-Parlament und EU-Kommission sind:**

- die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, einen Schwellenwert für den Energieverbrauch und -bedarf\* festzulegen, der die energetisch schlechtesten Gebäude definiert (Worst-Performing-Buildings, kurz WPB).
- dafür zu sorgen, dass der Energieverbrauch bzw. -bedarf dieser Gebäude innerhalb einer bestimmten Frist mindestens unter diesen Schwellenwert sinkt und bis 2045 ein klimaneutraler Gebäudebestand erreicht wird. Die MEPS lösen dabei nur erste Schritte eines individuellen Sanierungsfahrplans aus.
- dass die Regulierung von einem sozialverträglichen Maßnahmenmix begleitet wird, der eine frühzeitige und ambitionierte Umsetzung belohnt und die Zielerreichung sicherstellt. Insbesondere für Wohngebäude muss dieser Mix eine finanzielle und technische Unterstützung umfassen, sowohl Mietende als auch einkommensschwache Selbstnutzende nicht aus dem Blick verlieren und unzumutbare Härten verhindern.
- Nichtwohngebäude und Gebäude der öffentlichen Hand sollen eine Vorreiterrolle einnehmen. Nichtwohngebäude sind dabei zu priorisieren, denn hier können häufig mit wenigen Maßnahmen große Einsparungen erzielt werden, soziale Zielkonflikte bestehen i.d.R. nicht. Energieeffizienzmaßnahmen, die hochwirtschaftlich sind und mit geringen Investitionen umgesetzt werden können, sollten unbedingt ordnungsrechtlich verankert werden.

\*Es ist nicht davon auszugehen, dass bis zum Inkrafttreten von MEPS, die in Deutschland parallel bestehende Systematik von Bedarfs- und Verbrauchsausweisen aufgelöst wird, darum sollten im ersten Schritt jeweils ein äquivalenter Schwellenwert für die schlechtesten Gebäude nach Bedarf und Verbrauch festgelegt werden. Dieser liegt nach Einschätzung von Guidehouse bei 250 kWh/m<sup>2</sup>a (Bedarf) bzw. 170 kWh/m<sup>2</sup>a (Verbrauch). Siehe Abb.2.

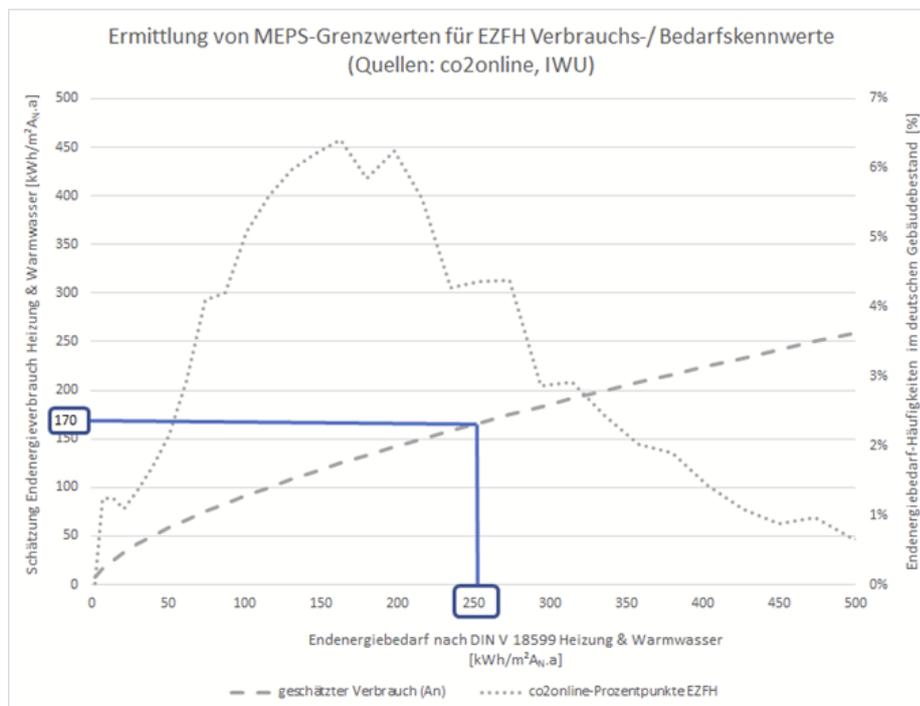


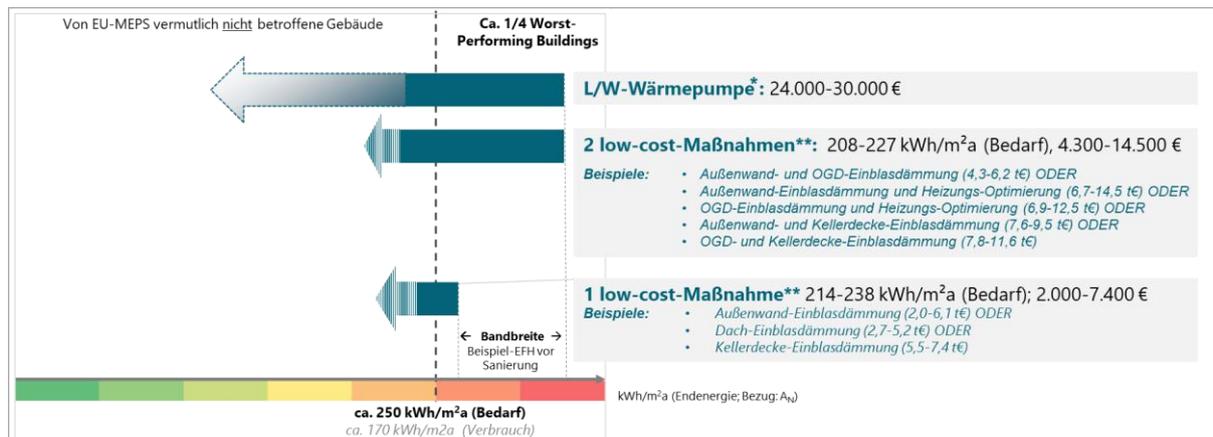
Abbildung 2: Abschätzung potenzieller MEPS-Grenzwerte für EZFH (Quelle: Guidehouse 2023 auf Basis: co2online 2023, IWU 2019)

## II. Leitprinzipien

### Prinzip 1: Technologieoffenheit sicherstellen, Überforderung vermeiden.

Technologieneutralität sollte sichergestellt werden, solange die Erfüllung der Energie- und Klimaziele sicher und nachweisbar ist. Maßnahmen an Gebäudehülle und Technik sind gleichberechtigt umzusetzen. Die EU sollte dafür Sorge tragen, dass Maßnahmen wie der individuelle Sanierungsfahrplan in allen EU-Staaten Orientierung für die Förderung und eine sinnvolle zeitliche Abfolge der bestmöglichen Sanierungsmaßnahmen bieten.

Es gibt eine Vielzahl erschwinglicher und sogar kostengünstiger Maßnahmen (und Kombinationen davon), die ausreichen, um den o.g. Schwellenwert zu unterschreiten und die sich für Hauseigentümerinnen und Mieter nicht nur durch finanzielle Einsparungen, sondern auch durch verbesserte Wohnqualität, schnell auszahlen. Laut einer aktuellen Guidehouse-Studie reichen dazu in der Regel 1-2 einfache Low-Cost-Maßnahmen (siehe Abbildung 3). Viele weitere Beispiele einfacher Maßnahmen finden sich im Anhan. Daneben ist davon auszugehen, dass in der Regel bereits mit dem Wechsel auf erneuerbare Energieträger eine deutliche Senkung des errechneten Primärenergiebedarfs einhergeht (bspw. durch die deutsche 65%-Erneuerbare-Wärme Anforderung), sodass die zu erwartenden EU-Vorgaben damit deutlich erfüllt würden. Dabei sollte die bauphysikalische Eignung von Gebäuden für Niedrigtemperaturheizsysteme sichergestellt werden. Insgesamt müssen der tatsächliche Verbrauch und daraus entstehende Kosten im Blick behalten werden. Beispielsweise durch verpflichtende Umsetzung von einfachen Standardmaßnahmen.



\*) Der Einbau einer Wärmepumpe zur 65%-Erfüllung ist i.Vgl. i.d.R. keine low-cost-Maßnahme. Wir gehen aber davon aus, dass auch der Einbau einer WP das Bsp-EFH aus dem worst-performing Bereich herausführt, das genaue Ausmaß steht jedoch noch nicht fest (durch Farbverlauf dargestellt).

\*\*) **Der Einzelfall entscheidet:** Neben den o.g. Beispielen können auch weitere Energieeffizienzmaßnahmen, wie z.B. der Ersatz von Einfachverglasung durch effiziente Fenster, deutliche Energieeinsparungen erbringen. Eine optimale Abstimmung von Maßnahmen sollte in einem individuellen Sanierungsfahrplan (iSFP) passieren.

Abb. 3: MEPS: Erfüllungsbeispiele mit Wärmepumpe oder low-cost Maßnahmen (Quelle: Guidehouse, 2023)

### Prinzip 2: Allen eine Finanzierung ermöglichen – anspruchsvolle Sanierungen ermöglichen

Die Mitgliedstaaten sollten Förder- und Finanzierungsinstrumente (einschließlich Energiedienstleistungen, Bürgschaften, günstige Kredite) einführen oder dementsprechend anpassen, die allen Einkommensklassen die Erreichung eines mit den Klimazielen kompatiblen Standards ermöglichen. Ziel der Förderung muss es sein, die notwendigen Sanierungen in der Breite zu umzusetzen. Sie sollte zudem so konstruiert sein, dass sie eine wirtschaftliche Sanierung über die Mindeststandards hinaus auf einen klimaneutralen Standard bzw. den von der EU vorgesehenen Nullemissionsstandard leistbar macht. Dies kann auch in mehreren Sanierungsschritten bis 2045 geschehen. Auch nach Inkrafttreten der Standards muss eine Förderung zur Deckung individueller Finanzierungslücken möglich bleiben.

### **Prinzip 3: Soziale Härten durch Flexibilisierung von Fristen Rechnung tragen**

In der Regel sind die Maßnahmen, die zur Erfüllung der Vorgaben ausreichen, mit geringen Investitionskosten verbunden, denn sie lassen sich häufig durch Einzelmaßnahmen erfüllen. Diese sind meist gut leistbar und amortisieren sich schnell – und haben danach eine positive Rendite, die oft über denen sonstiger Investitionsmöglichkeiten liegt. Dennoch kann es in Einzelfällen zu Härten kommen, wenn es darum geht, die Anfangsinvestitionen selbst aufzubringen bzw. bei bestimmten Zielgruppen zu Schwierigkeiten dabei kommen, eine Finanzierung zu finden (daher: Prinzip 2).

In Härtefällen, auch in Eigenheimen, in denen die Anforderungen tatsächlich nur durch sehr umfangreichere Sanierungen erfüllt werden können, sollten die Mitgliedstaaten die Frist für die Erfüllung der Anforderungen für einen begrenzten Zeitraum auf einen späteren Zeitpunkt verschieben können bzw. im ersten Schritt an einen Eigentümerwechsel koppeln. Der Eigentumsübertrag ist ein passender Zeitpunkt, da er ohnehin häufig Anlass für Sanierungen ist und somit Synergieeffekte zwischen energetischen und sonstigen Sanierungen genutzt werden können.

Es muss jedoch gleichzeitig sichergestellt werden, dass zur Erfüllung mögliche geringinvestive Verfahren zur Optimierung von Gebäudetechnik- und Hülle (insbesondere im Rahmen eines iSFP) und Finanzierungslösungen, darunter auch Energiedienstleistungen, bekannt sind und geprüft werden. Dies gilt insbesondere für Fälle, bei denen bereits andere finanzielle Belastungen bestehen.

Insgesamt müssen Flexibilisierungen auf nicht mehr als 20% der verpflichteten Gebäude gedeckelt werden und dürfen nur bis zum Jahr 2040 angewendet werden.

Zurückgestellt werden, sollten in diesem Rahmen auch Gebäude, bei denen die Kosten der Maßnahmen nachweislich in keinem Verhältnis zu Wert bzw. der erwarteten Wertentwicklung des Gebäudes stehen, etwa in ländlichen Gegenden. Dies sollte bis zu einem Eigentumsübertrag oder einer Nutzungsänderung gelten.

### **Prinzip 4: Ausnahmen schaffen wo nötig, aber in klar begrenztem Umfang**

In den Vorschlägen sämtlicher EU-Institutionen sind denkmalgeschützte, bestimmte historische und kulturelle, religiöse, temporäre, Wochenend- oder Kleinsthäuser von den Anforderungen ausgeschlossen. In jedem Fall sollten Mitgliedsstaaten auch dafür Sorge tragen, dass Anreize dafür geschaffen werden, dass möglichst viele dieser Gebäude im Einklang mit Denkmalschutz, baukulturellem Wert, Widmung und Wirtschaftlichkeit saniert werden.

## **III. Umsetzung durch schwellenwertbasierte Anforderungen**

Angesichts der unterschiedlichen Positionen der EU-Gesetzgeber zur Neufassung von Artikel 9 der EPBD, der spezifischen nationalen Interessen und der derzeit in Europa sehr uneinheitlichen Einteilung von Energieklassen, hält die DENEFF einen schwellenwertbasierten Renovierungsstandard für Wohn- und Nichtwohngebäude für eine pragmatische Lösung.

Das bedeutet konkret:

	 <b>Nichtwohngebäude und öffentliche Gebäude</b>	 <b>Wohngebäude</b>
<b>Grundmechanismus:</b> Bis wann sollen welche Gebäude saniert werden?	Bis <b>2027</b> sind die schlechtesten <b>15%</b> , bis <b>2030</b> die schlechtesten <b>25%</b> der Nichtwohngebäude und öffentlichen Gebäude zu sanieren.	Bis spätestens <b>2030</b> sind die schlechtesten <b>15%</b> , bis spätestens <b>2033</b> die schlechtesten <b>25%</b> der Wohngebäude zu sanieren.
<b>Schwellenwerte:</b> Welche Gebäude fallen in den WPB-Bestand?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeder Mitgliedstaat <b>definiert Energiekennwerte</b> (Worst Performing Buildings, kurz: WPB) für die jeweils schlechtesten 15% und 25% des Nichtwohngebäude- und des Wohngebäudebestandes (ohne die o. g. grundsätzlichen Ausnahmen).</li> <li>- Alle Gebäude, die bei Inkrafttreten der Richtlinie über diesen Werten liegen, fallen in den WPB-Bestand und müssen bis zu den o.g. festgelegten Zeitpunkten saniert werden.</li> <li>- Die Festlegung dieses WPB-Kennwerts erfolgt spätestens ab 2025 anhand eines Gebäudeenergieregisters, bis dahin auf Basis einer qualifizierten Abschätzung durch die Regierungen.</li> </ul>	
<b>Grundlegende Ausnahmen:</b> Welche Gebäude sollten generell von den Vorgaben ausgeschlossen werden?	In den Vorschlägen aller drei Institutionen können sich die Mitgliedsstaaten entscheiden, die bestimmte Arten von Gebäuden von den Vorgaben auszunehmen.  Dies umfasst offiziell wegen ihres architektonischen oder historischen Werts geschützte Gebäude, religiöse Gebäude, provisorische Gebäude mit einer Nutzungsdauer von bis zu 2 Jahren, Ferienhäuser, die weniger als 4 Monate im Jahr genutzt werden und sehr kleine, alleinstehende Gebäude (max. 50 m <sup>2</sup> ). Da auch hier Sanierungen oft sinnvoll sind, sollten diese aber auf die Erfüllung der EU-Anforderungen anrechenbar sein.	
<b>Flexibilitäten:</b> Wie kann man Flexibilität schaffen und trotzdem die Klimaziele erreichen?		Innerhalb der WPB-Anteile des Wohngebäudebestandes darf jeder Mitgliedstaat <b>für bestimmte Gruppen oder Teile von Gebäuden die Sanierungsanforderungen zeitlich zurückstellen</b> . Die öffentliche Hand sollte bei der Sanierung ihrer Wohngebäude jedoch eine Vorbildrolle einnehmen.
		Für selbstgenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser kann dann <b>der Eigentumsübertrag als Auslösetatbestand (Triggerpoint)</b> gewählt werden. Sobald das Gebäude wieder bewohnt wird, müssen die neuen Eigentümerinnen <b>innerhalb von 3 Jahren</b> mittels eines aktuellen Energieausweises nachweisen, dass sie die Anforderungen erfüllen bzw. sanieren.

		Diese Ausnahmeregelungen <b>sind auf das Jahr 2040 zu begrenzen</b> , um das Erreichen der Klimaziele noch ermöglichen zu können. Insgesamt dürfen <b>Flexibilisierungen maximal 20%</b> der verpflichteten Gebäude umfassen <sup>2</sup> .
<b>Vollzug:</b> Wie wird nachgewiesen, ob ein Gebäude WPB ist bzw. die Anforderungen erfüllt?	Mithilfe eines <b>Energieausweises</b> (siehe oben). Liegt kein Energieausweis vor, gelten die Anforderungen für dieses Gebäude so lange, bis durch einen solchen nachgewiesen wird, dass sein Energiekennwert unterhalb des WPB-Schwellenwertes liegt ODER geeignete Energieeffizienzmaßnahmen umgesetzt wurden. Dabei sollte auch ein vereinfachter Nachweis durch eine zu definierende Maßnahmenliste ermöglicht werden.	
<b>Erreichung der Klimaziele:</b> Wie wird bis 2045 ein Nullemissionsgebäudebestand erreicht?	MEPS lösen im Grundsatz <b>einfache Modernisierungsmaßnahmen</b> aus. Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass diese so gewählt werden, dass keine Lock-In-Effekte entstehen, die weiteren Sanierungsschritten im Wege stehen oder diese unwirtschaftlich machen. Dies kann auch durch hochwertige Energieberatungsangebote unterstützt und sollte durch verpflichtende Sanierungsfahrpläne abgesichert werden.  Die Erreichung der Klimaziele muss durch einen abgestimmten Maßnahmenmix sichergestellt werden. In dem vorzulegenden nationalen Gebäuderenovierungsplan (EPBD, Art. 3 im Kommissionsvorschlag) legen die Mitgliedsstaaten spezifische Zeitpläne fest, wie sie mithilfe von MEPS bis 2050 einen Nullemissionsgebäudebestand erreichen.	

#### IV. Vorteile von Mindestenergiestandards nach diesem Vorschlag

Die Vorteile einer EU-Mindestanforderung an die Mitgliedstaaten nach diesem Vorschlag, insbesondere für den Umgang mit Wohngebäuden mit den schlechtesten Werten sind:

- Die Maximierung der Synergieeffekte von Klima- und Sozialpolitik, wie auch die zusätzlichen positiven Auswirkungen von Effizienzmaßnahmen auf die Gesundheit, Beschäftigung etc.
- Es werden mit Priorität die Gebäude adressiert, deren Nutzende die höchsten Heizkostenrechnungen haben und in denen sich schnell am meisten und am wirtschaftlichsten CO<sub>2</sub> sowie Endenergie einsparen lassen.
- Erheblicher und langfristiger Anstieg der energetischen Sanierungen, was dem Markt Vorlaufzeiten für Kapazitätsaufbau und Planungssicherheit gibt, und ein nachhaltiges Wachstum ermöglicht. Fähigkeiten, Technologien und Materialien werden zum Großteil im Inland entwickelt.

<sup>2</sup> Nach Abzug der Flexibilisierungsquote werden jährlich rund 2% des Gebäudebestands so saniert, dass der WPB-Kennwert mindestens unterschritten wird. Vereinfachtes Beispiel: 25 % innerhalb von 10 Jahren = 2,5 % p.a., abzgl. 20 % Ausnahme in den ersten 10 Jahren = 2% Sanierungsquote p.a.

- Technologische Offenheit und Nutzung von kostenoptimalen Maßnahmen.
- MEPS sorgen dafür, dass die angebotenen Förder- und Finanzierungshilfen und Preisreize effektiver und effizienter wirken.

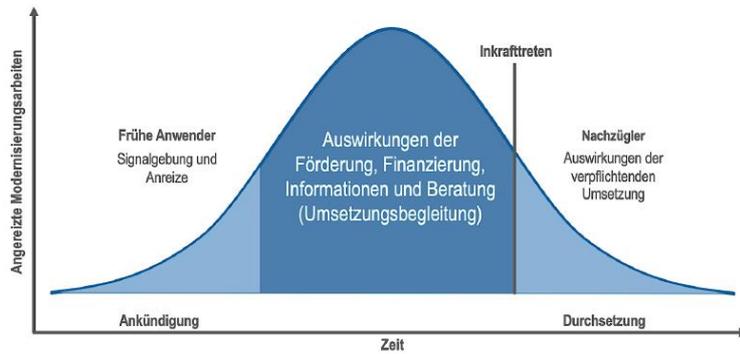


Abbildung 4: Auswirkungen von MEPS in Kombination mit Beratung und Förderung (Quelle: RAP)

## ANHANG: Exemplarische Übersicht schnell umsetzbarer Energiesparmaßnahmen

(lebendige Liste, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, Quelle DENEFF, Juni 2022)

Zielgruppe Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer	Art der Maßnahme
Digitaler Heizungskeller/smarte Bauteile/digitale Einzelraumregelung	technisch
Einrohrheizungen auf Zweirohrheizungen umrüsten	technisch
Fenstertausch Ein- zu Mehrfachverglasung	technisch
Gebäudedämmung: Einblasdämmung für zweischaliges Mauerwerk	technisch
Heizung umrüsten: Niedertemperatur, Wärmepumpe plus Grünstrom	technisch
Heizung: Digitale, bedarfsorientierte Einzelraumregelung	technisch
Heizungs-, Kälte- und Lüftungsanlagen: Hydraulischer Abgleich/Betrieboptimierung	technisch
Heizungspumpe niedriger stellen, besser durch (Hocheffizienzpumpe) austauschen	technisch
Heizungsrohre in ungeheizten Räumen dämmen/isolieren	technisch
Heizungstausch veralteter und fossiler Heizungsanlagen	technisch
Kellerdecke, oberste Geschossdecke oder Dach dämmen	technisch
LED in Gebäuden einsetzen	technisch
Lichtsteuerung	technisch
Lüftungsanlagen mit Wärmerückgewinnung	technisch
Pumpen hydraulisch optimieren	technisch
Warmwasser: Alte Durchlauferhitzer, Elektrowarmwasserspeicher (>50 Liter) und Elektro-Kleinspeicher (5-10 Liter) durch vollelektronisch geregelte Durchlauferhitzer ersetzen	technisch
Warmwasser: Zeitschaltuhr für den Warmwasserspeicher, besser durch moderne Technik austauschen, z.B. Ultrafilter, dadurch Temperaturreduktion	technisch
Heizung im Sommer abschalten	Verhalten
Heizungsanlagen neu einstellen u.a. Nachtabsenkung, Absenkung der Heizgrenztemperatur	Verhalten
Wärmepumpen effizienter laufen lassen durch Temperaturabsenkung der Trinkwasseraufbereitung	Verhalten
Warmwassertemperatur senken	Verhalten
Warmwasserzirkulation optimieren lassen	Verhalten