



Dr. jur. Andreas Henkel (li),
Referent in der WKÖ, und
Dr. Wolfgang Amann (re),
Geschäftsführender
Gesellschafter des IIBW

Drei Fragen an ...

... Andreas Henkel, Referent in der Wirtschaftskammer Österreich, Bundessparte Gewerbe und Handwerk, und Wolfgang Amann, Geschäftsführender Gesellschafter des IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH. Beide Experten beziehen Stellung zum Entwurf der EBPD, indem sie Maßnahmen aufzeigen, die sie als besonders notwendig, andere wiederum als über-schießend oder sogar als problematisch ansehen.

Moderator Robert Stadler Fotos Hanna Pribitzer

Robert Stadler: Im Dezember 2021 wurde ein Entwurf für eine neue Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EBPD) von der Europäischen Kommission vorgelegt, die zusätzlich zu den sektorübergreifenden Vorgaben der Energieeffizienzrichtlinie (EED) die speziellen Anforderungen für den Bausektor festlegen soll. Mittlerweile gibt es hierzu ein Vierspalten-Dokument, das auch Fassungen des Rates und des EU-Parlaments enthält. Auf dieser Basis hat nun der Trilog der drei europäischen Institutionen zu dieser Richtlinie begonnen. Welche im Entwurf enthaltenen Maßnahmen halten Sie für besonders notwendig und richtig?

Andreas Henkel

Eine detaillierte Bewertung der einzelnen Maßnahmen im Entwurf der EBPD ist schwierig, wenn man nicht den politischen Kontext im Auge hat: Die Energiekrise und die Klimaveränderungen führen einerseits zu Reaktionen der Politik, andererseits zu veränderten Erwartungshaltungen der Bürger. Insbesondere für die jüngere Generation ist der Kampf gegen die Erderwärmung das zentrale Thema für die Zukunft. Und die Politik reagiert auf die Verknappung und Verteuerung des Energieangebots mit zahlreichen Gesetzesentwürfen, zu denen im Bau u.a. die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (wiewohl schon 2021 im Paket „Fit-for-55“

vorgelegt) und auch das Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWG) gehören, sowie in absehbarer Zukunft eine OIB-Richtlinie 7 und Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft.

Insofern ist die Stoßrichtung der EBPd nicht überraschend. Und die Kurve für die Umsetzung ist ungeheuer steil.

Eine grundsätzliche rechtliche Schwierigkeit in Österreich besteht bei EBPd und EWG in der Notwendigkeit, Verfassungsmehrheiten für das Thema zu finden, was bei EWG schon einmal gescheitert ist. Dies ändert nichts an den Handlungsnotwendigkeiten, aber die Kurve im Zeitverlauf wird noch steiler.

Ob die vorgesehenen Schritte und Maßnahmen der EBPd realistisch sind, steht auf einem ganz anderen Blatt. Ich werde das später erläutern.

Sinnvoll jedenfalls sind die vorgesehenen sogenannten Renovierungspässe, die die einzelnen Renovierungsschritte bis zur Klimaneutralität eines Gebäudes darstellen sollen, weil dadurch Fehlinvestitionen vermieden und die Renovierungsanstrengungen auf Etappen aufgeteilt werden können. Korrespondierend hilfreich sind die ergänzten Anforderungen an den Energieausweis, weil auch hier Zukunftsperspektiven aufgezeigt werden müssen. Kleiner Haken: Wir brauchen in Österreich angesichts der zu erwartenden Anzahl der Energieausweise (z.B. bei jeder Mietvertragsverlängerung) und Renovierungspässe eine größere Anzahl an entsprechend ausgebildeten und befugten Fachleuten, als sie jetzt schon zur Verfügung stehen, und daher auch entsprechende Ausbildungsprogramme.

Wolfgang Amann

Striktere Vorgaben zur Erreichung der Klimaziele in der EU sind unverzichtbar. Die zusätzlich zu den bisherigen Einsparungszielen bis 2030 vorgeschriebenen minus 12 % sind allerdings eine enorme Herausforderung.

Der Gebäudesektor ist zwar weiterhin ein Schlüssel zur Erreichung der Klimaziele. Bisherige Emissionseinsparungen haben jedoch zur Folge, dass mittlerweile Verkehr und Industrie die größeren Brocken sind. Nachdem Gebäude mein Thema sind, werde ich mich dennoch vor allem auf diesen Sektor beziehen. Emissionseinsparungen bei Gebäuden haben richtig große Potenziale. Sie sind leichter zu erreichen – ohne Wohlstandsverlust und sogar mit Perspektiven für zusätzliches Wirtschaftswachstum.

Es gab gewisse Erfolge im Gebäudesektor, hervorzuheben ist das Jahrzehnt von 2005 – 2014 mit minus 40 % Treibhausgasemissionen. Seither entwickeln sie sich allerdings seitwärts. In den wenigen Jahren bis 2030 müsste gemäß den „Fit-for-55“-Zielen eine Halbierung gelingen. Das ist angesichts der derzeitigen Reformfreudigkeit der Regierung mäßig wahrscheinlich.

Die neue Energieeffizienz-Richtlinie regelt eine große Breite an Themen. Auffallend sind die Schwerpunkte bei „Energieeffizienz an erster Stelle“, womit der Vorrang der Verringerung des Energiehunger von Gebäuden vor dem Wechsel des Energieträgers gemeint ist, und bei der Berücksichtigung schutzbedürftiger Haushalte, eine

Referenz auf den Grundsatz der UN-Nachhaltigkeitsziele „Leave No One Behind“.

Diese Schwerpunkte sind gut und richtig. Bei beiden kann der Schuss aber auch nach hinten losgehen. Natürlich soll vermieden werden, gebaute Schuhschachteln durch die Umstellung auf Fernwärme oder Stromheizung zu dekarbonisieren. Gleichzeitig werden wir aber die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes nicht schaffen, wenn wir flächendeckend Niedrigstenergiestandard vorschreiben. Die nötige Skalierung ist nur möglich, wenn auch „zweitbeste“ Lösungen forciert werden. Wir beim IIBW haben den Zugang von „80/20-Sanierungen“ entwickelt. Gemäß dem Pareto-Prinzip zielen wir darauf ab, mit 20 % des Einsatzes 80 % des Ergebnisses zu erreichen. Das heißt, die Gebäudehülle nur soweit zu ertüchtigen, dass eine Umstellung auf Niedertemperaturheizung mit zentraler Wärmepumpe möglich ist. Das ist meist zu Kosten machbar, die mit den gebäudeweise verfügbaren Mitteln auch zu stemmen sind. Ein solcher Zugang sollte weiterhin möglich bleiben, ja forciert werden.

Auch der Schutz vulnerabler Haushalte sollte nicht dahin führen, notwendige wohnrechtliche Regelungen der Kostentragung von Sanierungen generell über Bord zu werfen. Vielmehr sollten schutzbedürftige Haushalte durch Beihilfen und soziale Beratung unterstützt werden. Selbstverständlich soll Gentrifizierung und Segregation vermieden werden. Gleichzeitig muss es aber gelingen, alle Wohnungen im jeweiligen Gebäude anzufassen.

Bei der Identifikation von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele wurden die Verbindungen zwischen den Sektoren bisher zu wenig beachtet. Damit meine ich die Einsparpotenziale durch die Sektorkopplung zwischen Gebäuden und Energiewirtschaft oder zwischen Gebäuden und Verkehr.

Das IIBW hat eben erst eine Studie zur Bewertung der Bauteilaktivierung als Option für Flexibilität im Strommarkt abgeschlossen. Wegen der thermischen Trägheit bauteilaktivierter Häuser können die Wärmepumpen so ein- und ausgeschaltet werden, dass die Energie dann bezogen wird, wenn zu viel Strom im Netz und die Strompreise niedrig sind. Das nützt den Bewohnern, der Immobilien- und der Energiewirtschaft. Wir glauben, dass diese neue Technologie sehr bei der Umstellung von fossiler auf regenerative Energieerzeugung helfen kann. Die Potenziale für die Umsetzung der Wärmewende sind groß. Eine der Voraussetzungen sind abgestufte Tarifstrukturen für netzdienliches Verhalten der Wohnungsnutzer. Genau das ist in Artikel 27 der Energieeffizienz-Richtlinie vorgesehen. Es bräuchte aber noch mehr, um der E-Wirtschaft Appetit auf die Sektorkopplung mit der Immobilienwirtschaft zu machen.

Robert Stadler: Welche Maßnahmen halten Sie für eher weniger notwendig bzw. überschießend?

Wolfgang Amann

Die Energieeffizienz-Richtlinie ist mit fast 300 Seiten alles andere als ein schlankes Gesetz. Viele Redundanzen machen es nicht leichter lesbar. Ausführungen

zu Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) füllen dutzende Seiten. Das Volumen dürfte zu guten Teilen daher rühren, dass Wünsche und Einwände von allen möglichen Seiten berücksichtigt werden mussten. Dies führt denn auch dazu, dass in einigen Bereichen „um den heißen Brei“ herum geschrieben wurde, wo aber Klartext benötigt wird. Ein Beispiel sind die Ausführungen zum Nutzer-Investor-Dilemma in Artikel 23 (9). An vielen anderen Stellen gehen Regelungen viel zu sehr ins Detail. Mut zur Kürze wäre jedenfalls angebracht gewesen.

Die vorgesehenen Sanierungsverpflichtungen sind problematisch. Einerseits werden Eigentümern und Gebietskörperschaften Verpflichtungen aufgebürdet, für deren Umsetzung ihnen teilweise die Instrumente fehlen. Andererseits sind bestehende Zielkonflikte kaum auflösbar. Der Konflikt zwischen den Klimazielen und Zielen der sozialen Nachhaltigkeit wird mit der „Berücksichtigung schutzbedürftiger Haushalte“ zu lösen versucht. Ebenso schwer auflösbar sind Konflikte zwischen Klimazielen und dem Eigentumsrecht.

Die Vorgaben zur Energieeinsparung des öffentlichen Sektors sind überaus ambitioniert und auch problematisch. Die Länder wehren sich gegen verpflichtende Einsparungsziele angesichts dessen, dass sie nur eingeschränkte Handlungsoptionen zu deren Durchsetzung zur Verfügung haben. Ähnliches trifft auf die Kommunen zu. Eine Neuauflage der „Gemeinde-Milliarde“ reicht dafür nicht. Vor allem kleine Kommunen müssen bei der Dekarbonisierung ihrer Gebäudebestände weitergehend unterstützt werden. Eine vielversprechende Maßnahme wäre die verstärkte Inanspruchnahme von Gemeinnützigen Bauvereinigungen oder privaten Contracting-Unternehmen für thermisch-energetische Sanierungen kommunaler Gebäude. Das erfordert die Aufnahme solcher Dienstleistungen in den ordentlichen Geschäftskreis der Gemeinnützigen.

Dipl.-Ing. Dr. Robert Stadler (li) vom OIB diskutiert mit den beiden Experten zum Thema „Energieeffizienz-Richtlinie“



Andreas Henkel

Vor allem ungeklärt ist die Beziehung der EBPD zu anderen Rechtsmaterien, was auch auf die nicht koordinierte Vorgangsweise der EU-Kommission zurückzuführen ist (und ein wenig auf die überschießenden Wünsche des EU-Parlaments). Zum Beispiel ist unklar, in welchem Verhältnis die Klimaneutralität eines Gebäudes zur Lebensdauer des Gebäudes zu bewerten ist. Insofern halten wir eine Lebenszyklusbetrachtung für sehr wesentlich. Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft können ebenso ein Gegensatz sein wie Klimaneutralität und Umweltschutz. Kreislaufwirtschaft bedeutet die verbesserte Möglichkeit der Trennung von Baurestmassen. Digitale Produktpässe sind zu erwarten, um auch Stoffflüsse besser darstellen zu können. Für KMU als Zulieferer bedeutet dies einen ungeheuren Aufwand und eine quasi final erzwungene Digitalisierung ihres Geschäfts. Der Aufwand kann natürlich zu mehr Effizienz führen (bei erhöhtem Cybersicherheits-Risiko), aber ebenso zum Ausscheiden von Anbietern, und angesichts der erforderlichen Investitionen zu erhöhten Kosten (Stichwort: Leistbares Bauen und Wohnen). Hier sind Abstimmungen notwendig, um nicht Ineffizienzen Vorschub zu leisten – eine große Kommunikationsaufgabe zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Denn nur in Abstimmung besteht eine Chance der Umsetzung der Anforderungen.

Die EBPD formuliert ja technisch „nur“ die politische Erwartungshaltung. Die rechtliche Umsetzung ist damit so wenig geschafft wie die notwendige Finanzierung der Maßnahmen, da ja gerade in den 15 % der Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz Personen wohnen, die sich die notwendigen Investitionen mitnichten leisten können. Und eines muss auch erreicht werden: Die Anforderungen dürfen nicht dazu führen, dass einfache Renovierungsschritte ausgesetzt werden.

Beispiel: Durch einen Fenstertausch allein in meiner Wohnung konnte ich den Gasverbrauch um 34 % senken.

Robert Stadler: Welche Maßnahmen halten Sie für besonders problematisch?

Andreas Henkel

Für mich faktisch ungeklärt ist, wie der große Bestand an Gebäuden (nicht nur Wohngebäuden) bis 2050 (im ursprünglichen EWG 2040) so saniert werden kann, dass dann letztlich ein Bestand von Null-Emissions-Gebäuden entsteht.

Ich erläutere das am Beispiel eines Wohngebäudes einer Wohnungseigentümergeinschaft, erbaut ca. 1980: In der letzten Hauseigentümersammlung (51 % Anwesenheit) wurde das Projekt vorgestellt, sowohl einen neuen erweiterten Energieausweis als auch ein Sanierungskonzept zu erstellen, wie das Haus ohne Gasetagenheizungen bewohnt werden kann. Dieses Konzept kostet natürlich einen gewissen, nicht zu großen Betrag, dessen Notwendigkeit wurde aber scharf vom bestverdienenden Miteigentümer kritisiert. Das Konzept muss dann jedenfalls der Hauseigentümergeinschaft zur Freigabe übermittelt werden. Die Beauftragung der Sanierung ist für

mich insgesamt nicht gewiss. Die Außenmauern (durchgehend ohne Fenster, immerhin) grenzen an jeweils ein anderes Nachbargrundstück, übermäßig dicke Dämmungen sind daher an dieser Stelle nicht zu erwarten. Das Flachdach (Betondecke) ist laut Auskunft des Statikers minimal berechnet, im Bauakt findet sich keine statische Berechnung. Wie das Dach entsprechend gedämmt werden kann, wird darzustellen sein. Erdwärmepumpen könnten gebohrt werden. Problem: Die Maschinen müssten über das Nachbargrundstück herangefahren werden, die Flächen für die Bohrung stehen im Wohnungseigentum von zwei der 20 Parteien (davon zwei in Erbschaftsabwicklung). Und dann hätten wir mit dem Ausstieg aus dem Gas noch nicht mehr als die Verbesserung der Energieeffizienzklasse von D auf C erreicht.

Mit anderen Worten: Die vollumfängliche Sanierung – wie in der EBPD vorgesehen – ist in unserem Wohnhaus de facto nicht erreichbar. Und oft wird wegen des rechtlich problematischen Eingriffs in den Bestand der Verfassungsgerichtshof befasst werden. Wenn hier keine Flexibilität erreicht wird, kann sinnvollerweise nicht in die Teilsanierung eines Gebäudes investiert werden. Und nicht immer wird umgesetzt, was technisch möglich ist, weil leider der notwendige Wille aller Beteiligten dazu nicht vorhanden ist.

Wolfgang Amann

In Artikel 6 (1) der neuen Energieeffizienz-Richtlinie ist die Sanierungsrate für öffentliche Gebäude folgendermaßen definiert: m² renovierte Fläche zu Gesamtfläche, die zu Niedrigstenergie- oder Null-Emissions-Gebäuden umgebaut werden. In Ermangelung einer nationalen Energieausweis-Datenbank können wir das in Österreich zwar im Einzelfall vorsehen, nicht aber statistisch erfassen oder auswerten. Die Problematik betrifft also nicht so sehr die EU-Richtlinie, sondern die mangelhafte Umsetzung einer solchen bundesweit einheitlichen Datenbank bei der Statistik Austria. Seit zehn Jahren bestehen die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür. Seit zehn Jahren kocht (fast) jedes der Bundesländer sein eigenes Süppchen mit weitgehend unzureichenden regionalen Lösungen. Vielleicht erzeugt das in der Energieeffizienz-Richtlinie verpflichtend innerhalb von zwei Jahren einzurichtende Inventar aller Gebäude im Eigentum öffentlicher Einrichtungen den nötigen Schub.

Es wird eingehend auf den Einbau individueller Zähler für Heizen und Kühlen eingegangen, um Anreize für energiesparendes Verhalten der Bewohner zu schaffen. Die pauschalierte Abrechnung von Wärme und Kälte wird nur ausnahmsweise zugelassen. Dies geht an der Realität vorbei. Bei der Umsetzung von Passivhäusern und Gebäuden mit Bauteilaktivierung erweist sich die pauschalierte Abrechnung von Heiz- und Kühlkosten nicht nur als wesentlich günstiger für die Bewohner. Vielfach sind individuelle Wärmemengenzähler wegen des geringen Temperaturhubes technisch gar nicht möglich. Auch sind die Anreize, nicht zum (offenen) Fenster hinaus zu heizen ausreichend, weil es bei solchem Verhalten ganz schön lange dauert, bis die Wohnung wieder warm ist. Statt eine pauschale Abrechnung nur als Ausnahme zu

definieren, wäre es zielführend, diese auch für Sanierungen zu definieren.

Bei der Gründung von Energiegemeinschaften sind nach EU-Recht Großunternehmen ausgeschlossen. Das hat die negative Folge, dass Gemeinnützige Bauvereinigungen und auch Supermärkte dieses Instrument nicht nutzen können. Angesichts der Potenziale dieser Akteure für PV sollte dies dringend geändert werden.

Meine Wünsche hinsichtlich der nationalen Umsetzung: Bei der nationalen Umsetzung dieser Richtlinie sollte „Gold Plating“ ebenso vermieden werden, wie die lasche Vorgangsweise bei der Vorgänger-Richtlinie mit Vertragsverletzungsverfahren im Gefolge. Österreich hat das Zeug, zu den führenden EU-Ländern bei der Erreichung der Klimaziele zu werden bzw. zu bleiben. Voraussetzung dafür ist entschlossenes politisches Handeln und die Vermeidung von (partei)politischen Spielchen. Den Beweis dafür anzutreten besteht Gelegenheit in Fülle. Der Bundesregierung steht in dieser Legislaturperiode noch ein Jahr zur Verfügung, um all die noch offenen klimaschutzrelevanten Gesetze zu verabschieden.

Robert Stadler: Vielen Dank für die Teilnahme am Interview sowie für Ihre detaillierten und aufschlussreichen Erläuterungen zum Thema!

Moderator

Priv.-Doz. Dipl.-Ing. Dr. Robert Stadler,
Referent im Referat 2 „Bauphysik“ des OIB.

Zur Person

Dr. jur. Andreas Henkel

Referent in der Wirtschaftskammer Österreich, Bundessparte Gewerbe und Handwerk (Wirtschaftspolitik, EU, Bautechnikrecht, Normenwesen, Innovation, Digitalisierung)

Bisherige Tätigkeitsbereiche: Geschäftsführer Bundesberufsgruppe Technische Büros – Ingenieurbüros; Bundessparte Gewerbe und Handwerk (Steuerpolitik, Außenhandel, Integration (EU), Währungsunion); Wirtschafts- und steuerpolitische AG von SME-United; Experte im Enterprise Programme Management Committee der DG Enterprise; Wirtschaftspolitische Abteilung (Sozialer Dialog, KMU-Politik, Bautechnikrecht, CSR); Geschäftsführer Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Andreas Henkel war und ist zudem Mitglied in mehreren Organisationen und Institutionen.

Dr. Wolfgang Amann

Geschäftsführender Gesellschafter des IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH; FH-Dozent; Allgemein beeideter und gerichtlich zertifizierter Sachverständiger; Zahlreiche Forschungs- und Consultingprojekte zum Immobilienwesen, Bau- und Wohnrecht, Ökologie, Finanzierung und Wohnen im Alter in Österreich und international; Lehrtätigkeit; Gründungsgenossenschafter und Aufsichtsrat des Innovationslabors Renowave.at; Lead Author beim Austrian Panel on Climate Change (APCC)