



Klimaneutraler Gebäudebestand 2050

NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMWi und des BMUB des Gesetzes zur Einsparung von Energie und zur Nutzung Erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung von Gebäuden vom 23. Januar 2017

Im Januar 2017 haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) einen Referentenentwurf für das „Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung Erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kältebereitstellung in Gebäuden“ vorgelegt. Mit diesem Gesetz soll das Energieeinsparrecht für Gebäude strukturell neu konzipiert und vereinheitlicht werden. Es soll das Energieeinspargesetz (EnEG), die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) ersetzen und in einem neuen „Gebäudeenergiegesetz“ (GEG) zusammenführen.

Die Neuregelung dient zum einen der Zusammenlegung von EnEV und EEWärmeG zu einem neuen, aufeinander abgestimmten Regelwerk, in dem die bisherigen Diskrepanzen der alten Regelungen behoben und dadurch Anwendung und Vollzug des Energieeinsparrechts erleichtert werden sollen. Zum anderen ist die von der EU-Gebäuderichtlinie geforderte Festlegung des energetischen Standards eines Niedrigstenergiegebäudes im Neubau Bestandteil der Neuregelung. Die Regelung gilt zunächst nur für die ab 2019 zu errichtenden Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand. Der entsprechende Standard für private Neubauten wird in einer zweiten Stufe rechtzeitig vor 2021 festgelegt werden. Ziel des GEG ist die Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudebereich als ein wichtiger Baustein der Energiewende und für den Klimaschutz. Im Folgenden nimmt der NABU zum vorliegenden Referentenentwurf des GEG im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung Stellung.

Der NABU begrüßt die Gesetzesinitiative als wichtigen Baustein der bundesdeutschen Klima- und Energiepolitik und dankt den Ministerien für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Auf Grund der leider erneut sehr kurzen Fristsetzung, können wir zu diesem Zeitpunkt vor allem für die technischen Anforderungen keine detaillierten alternativen (Formulierungs-)Vorschläge machen. Gleichwohl bitten wir um Kenntnisnahme unserer folgenden generellen Anmerkungen und Forderungen und stehen im weiteren Gesetzgebungsverfahren gerne für weitergehende Ausführungen zur Verfügung.



Kontakt

NABU-Bundesverband

Danny Püschel
Referent Energiepolitik und Klimaschutz

Tel. +49 (0)30.284 984-1521
Fax +49 (0)30.284 984-3617
Danny.Pueschel@NABU.de

Wärmewende als Instrumentarium zur Bekämpfung des Klimawandels

Der vorliegende und zu kommentierende Gesetzesentwurf beginnt mit der Darstellung des Problems und der Ziele des GEG. Darin heißt es: „Die Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudebereich ist ein wichtiger Baustein der Energiewende und für den Klimaschutz. Das Energieeinsparrecht und die kontinuierliche Fortentwicklung der energetischen Anforderungen an Gebäude (...) leisten einen wichtigen Beitrag zum Erreichen des Ziels eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050, der im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Ziele für das Jahr 2030 und des Ziels, den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis zum Jahr 2020 auf 14 Prozent zu steigern.“

Aus Sicht des NABU führt der vorliegende Gesetzesentwurf nicht zur Umsetzung des Ziels, einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 erreichen.

Die Wärmewende wird vor allem im Gebäudesektor vollzogen. Aufgrund der Langlebigkeit von Gebäuden werden die heute und in naher Zukunft errichteten Gebäude die Bestandsbauten von 2050 sein. Wenn man die aktuellen, nicht zielführenden Sanierungsraten betrachtet, können wir nicht darauf verzichten, bereits heute Gebäude zu errichten, die weit unter dem angestrebten Ziel von durchschnittlich 40 Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr ($\text{kWh/m}^2\text{a}$) für Wohngebäude und rund $52 \text{ kWh/m}^2\text{a}$ für Nichtwohngebäude liegen. Dies liegt in Besonderen darin begründet, dass die Annahmen des Klimaschutzplans 2050 (und der Energieeffizienzstrategie Gebäude, ESG) schon veraltet sind. Zwar beziehen sie sich auf den derzeit geltenden Koalitionsvertrag und den Beschluss der Bundesregierung von 2010, „die Treibhausgasemissionen bis 2050 im Vergleich zu 1990 um 80 bis 95 Prozent zu vermindern“. Doch noch immer ignoriert das Festhalten an diesem Beschluss, dass sich die internationale Staatengemeinschaft 2015 bei der COP 21 in Paris auf neue, gemeinsame Ziele geeinigt hat. Denn um den globalen Anstieg der Durchschnittstemperatur deutlich unter 2°C zu halten, besser noch eine Begrenzung auf $1,5^\circ \text{C}$ anzustreben, ist eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 95 Prozent im Vergleich zu 1990 zwingend notwendig! Die Ergebnisse des Pariser Klimagipfels wurden auch von der Bundesregierung gefeiert. Die Unterzeichnung des Klimaschutzabkommens verpflichtet die Bundesregierung zu politischen Schritten, die wirklich sicherstellen können, dass die vereinbarten Klimaschutzziele auch erreicht werden können. Nun steht sie in der Pflicht, den gesetzlichen Rahmen dafür zu spannen. Für den Gebäudesektor bedeutet das, mit dem GEG hochambitionierte Neubaustandards zu setzen und ein Gesetz vorzulegen, in dem geregelt wird, wie der Gebäudebestand umweltverträglich, technisch optimal, wirtschaftlich tragfähig, sozial gerecht ausgerichtet an den Klimaschutzzielen und bis zum Jahr 2050 klimaneutral gestaltet werden kann - durch Energieeffizienzmaßnahmen und dem zunehmenden Einsatz naturverträglicher erneuerbarer Energien.

Der Entwurf des GEG bezieht sich auf den Klimaschutzplan 2050 und die Energieeffizienzstrategie (ESG). Folglich widerspricht er den für den Klimaschutz notwendigen Zielen. Die Klimaziele müssen sektorübergreifend erreicht werden. Das bedeutet, jeder Sektor wird seinen maximal möglichen Beitrag zu leisten haben – auch und vor allem der Gebäudesektor. Schließlich sorgt er durch die Wärmebereitstellung für einen erheblichen Anteil der nationalen THG-Emissionen: für den Gebäudesektor entfallen rund 40 Prozent des Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO_2 -Emissionen.

Der NABU fordert deshalb für den Gebäudebereich, bereits jetzt so ambitioniert wie technisch und volkswirtschaftlich möglich, fossile Energie und CO_2 einzusparen. Andernfalls werden die in den 2020er Jahre zu gehenden Schritte schmerzhaft bis unmöglich.

Klares Bekenntnis zu den Pariser Beschlüssen!

Heute schon klimaneutrale Bauwerke errichten!

EU-Vorgaben ernst nehmen

Artikel 9 der Neuaufgabe der EU-Gebäuderichtlinie fordert, dass „die Mitgliedsstaaten gewährleisten, dass bis 31. Dezember 2020 alle neuen Gebäude Niedrigstenergiegebäude sind und nach dem 31. Dezember 2018 neue Gebäude, die von Behörden als Eigentümer genutzt werden Niedrigstenergiegebäude sind“. Des Weiteren sollen die Mitgliedsstaaten „Nationale Pläne zur Erhöhung der Zahl der Niedrigstenergiegebäude erstellen“ und „unter Berücksichtigung der Vorreiterrolle der öffentlichen Hand Strategien festlegen und Maßnahmen ergreifen, wie beispielsweise die Festlegung von Zielen, um Anreize für den Umbau von Gebäuden, die saniert werden, zu Niedrigstenergiegebäuden zu vermitteln“. Ein Niedrigstenergiegebäude ist laut Artikel 2 der Neuaufgabe der EU-Gebäuderichtlinie definiert als „ein Gebäude, das eine sehr hohe Gesamtenergieeffizienz aufweist. Der fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen – einschließlich Energie aus erneuerbaren Quellen, die am Standort oder in der Nähe erzeugt wird – gedeckt werden“. Das im Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes festgelegte Anforderungsniveau für die Errichtung von Nichtwohngebäuden der öffentlichen Hand entspricht dem KfW-Effizienzhausstandard 55, also einem Primärenergiebedarf von ca. 40 kWh/m² a.

40 kWh/m² a entsprechen aber nicht einem „fast bei Null liegenden oder sehr geringem Energiebedarf“. Inwieweit die deutsche Definition des Niedrigstenergiegebäudes damit die EU-Gebäuderichtlinie umsetzt, ist aus Sicht des NABU und anderer Organisationen nicht erkenntlich. Der NABU fordert deshalb eine Definition des Niedrigstenergiestandards, die den EU-Richtlinien und den Klimaschutzziele entspricht – mindestens auf dem Niveau des KfW-40-Standards! EU-Staaten wie Dänemark (25 kWh/m² a), die Slowakei (ab 34 kWh/m² a) und Schweden (ab 30 kWh/m² a) zeigen bereits ambitioniertere Definitionen ihrer Niedrigstenergiestandards¹. Positiv kann jedoch bewertet werden, dass immerhin die EMPFEHLUNG (EU) 2016/1318 DER KOMMISSION vom 29. Juli 2016 über Leitlinien zur Förderung von Niedrigstenergiegebäuden eingehalten und nicht überschritten worden sind.

Außerdem zeigt sich, dass das gesetzte Anforderungsniveau an den Energiebedarf sowie an die Wärmedurchgangswerte für Bauteile weder den Anforderungen von Umwelt- und Klimaschutz entspricht, sondern auch hinter dem Stand der Bau- und Energietechnik zurückbleibt. Im Zuge der Verabschiedung des GEG ist es unabdingbar erforderlich, das Anforderungsniveau für Neubauten deutlich zu verbessern - in Richtung eines geringeren Energiebedarfs. So finden sich beispielsweise bei Fenstern praktisch keine Angebote mehr von Zweifach-Wärmeschutzglas im Handel. Standard sind aktuell Drei-Fach-Wärmeschutzverglasungen und entsprechend gedämmte Fensterrahmen. Die Anforderungen an die Wärmedurchgangswerte der Bauteile Wand, Dach und Keller sollten auf einen Wert von 0,15 W/(m² K) gesetzt werden. Dieser Wert liegt über dem Passivhausstandard und noch weit über dem bauphysikalisch-wirtschaftlichen Wert von 0,10. Das Referenzgebäude sollte auf dem Niveau eine KfW-55 Gebäudes definiert. Dies würde einer Senkung des Anforderungsniveaus des Gesamtenergiebedarfs um ca. 40% bedeuten und den EU-Anforderungen besser entsprechen. Dieser Punkt stellt auch eine Anpassung an die EU-Gebäuderichtlinie dar. Diese fordert die Anpassung der Anforderungen an den Stand der Technik mindestens alle fünf Jahre. Da diese Anpassung bereits überfällig ist, muss sie mit der Verabschiedung des GEG erfolgen. Andernfalls würde das GEG auch in diesem Punkt den Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie widersprechen.

Die Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie müssen vorbildlich umgesetzt werden!

Bereits im Energiekonzept 2010 wurde angekündigt, 2012 einen klimaneutralen Neubaustandard festzulegen. Wenn 2019 nicht einmal die öffentliche Hand dieses Ziel umsetzen kann, wie soll dann die Privatwirtschaft zu Klimaschutz motiviert werden?

¹ Aus: „NEARLY ZERO ENERGY BUILDINGS DEFINITIONS ACROSS EUROPE“, Buildings Performance Institute Europe (BPIE) 2015 (http://bpie.eu/wp-content/uploads/2015/09/BPIE_factsheet_nZEB_definitions_across_Europe.pdf)

Planungssicherheit schaffen

Bereits im derzeitigen Gesetzesentwurf zum GEG sollte Planungssicherheit für alle Marktakteure geschaffen werden. Bisher verzichtet der Entwurf auf eine klare Festlegung des genauen Zeitrahmens für eine erste Novellierung des GEG, im Zuge derer der Niedrigstenergiestandard für private Gebäude definiert wird. Es wird auch keine Aussage getroffen, ob sich der Neubaustandard künftig ebenfalls am KfW-EH-55-Niveau für die öffentliche Hand orientieren soll. Ebendieses Fehlen einer klaren Perspektive erzeugt Planungsunsicherheit und macht es dem Markt schwerer, auch die nächste Stufe, den Niedrigstenergiestandard für alle privaten Gebäude, reibungslos umzusetzen. Es drohen Qualifizierungs- und Lieferengpässe, wenn den Marktakteuren kein angemessener Vorlauf gewährt wird. Ein Gutachten im Auftrag der Bundesregierung hat ergeben, dass der nun für öffentliche Gebäude vorgesehene Standard KfW-EH-55 bereits jetzt für Wohngebäude wirtschaftlich ist. Die Statistiken der KfW zeigen darüber hinaus, dass ein großer Teil der Bauherren bereits heute gemäß dem Standard Effizienzhaus 55 oder besser baut (Datenquelle: KfW 2017).

Um die Klimaschutzambitionen des GEG deutlich zu machen und allen Akteuren Planungssicherheit zu bieten, fordert der NABU, den Niedrigstenergiestandard für private Gebäude nach Beginn der nächsten Legislaturperiode, im Jahr 2018, und damit deutlich vor dem 1. Januar 2021, und mindestens auf dem Niveau eines KfW-EH-40, konkret zu definieren. Diese Frist sollte im GEG konkret festgehalten werden. Für Bauwillige gäbe es dadurch eine wichtige Orientierung, was ab 2021 genau gefordert wird und die Klimaschutzambitionen könnten deutlich gemacht werden.

Frühzeitig Planungssicherheit für alle Marktakteure schaffen!

Vorbildwirkung als Chance nutzen

Der NABU teilt und unterstützt den Grundgedanken, dass einem öffentlichen Gebäude eine Vorbildfunktion zukommt. Der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand kommt in mehrfacher Hinsicht eine besondere Rolle zu. Zum einen geht es darum, Verantwortung in der Bekämpfung des Klimawandels zu zeigen. Zum anderen geht es darum, Vorreiter bei der Einführung neuer energieeffizienter und klimaschonender Technologien zu sein, um den Markt für den privaten und den Wirtschaftssektor zu bereiten. Aus dieser Verantwortung heraus muss die Vorreiterrolle konsequent umgesetzt werden.

Die moderate Anhebung des Anforderungsniveaus für Neubauten der öffentlichen Hand ist technisch und wirtschaftlich in der Praxis gut darstellbar. Zur Erfüllung der Vorbildfunktion vor dem Hintergrund der (internationalen) Klimaschutzvereinbarungen ist aber die Festlegung auf ein klimaneutrales Niedrigstenergiegebäude notwendig. Nur dadurch kann eine starke und notwendige Signalwirkung für die noch festzulegenden Standards für private Neubauten ausgehen. Die öffentliche Hand muss die sich jetzt bietende Gelegenheit nutzen, ihrer Vorbildrolle hochambitioniert und in der Fläche gerecht zu werden. Dies gilt vor allem für Liegenschaften mit stark prägendem Charakter wie Schulen. U.a. dort kann die Möglichkeit genutzt werden, jungen Menschen aufzuzeigen, dass Klimaschutz und Energieeffizienz im Baubereich Standard sein müssen. Dies gilt ebenso für exponierte Gebäude und solche mit starkem Publikumsverkehr, wie Rathäuser und Ämter und sollte als Chance betrachtet werden, das klimaneutrale Gebäude als Standard zu etablieren.

Klimaschutz im Bausektor muss eine breite gesellschaftliche Akzeptanz finden!

Im vorliegenden Gesetzesentwurf (§ 21) werden Kommunen komplett von der Verschärfung ausgenommen, wenn sie überschuldet sind oder „die Erfüllung der Pflicht mit Mehrkosten verbunden ist, die auch unter Berücksichtigung der Vorbildfunktion nicht unerheblich sind.“ Zum einen stellt sich dabei die Frage, ob überschuldete Kommunen überhaupt ein Neubau erstellen. Zum anderen führt die Entbindung finanzschwacher

Kommunen von der Vorbildfunktion die Vorbildwirkung ad absurdum, wenn kein Maßstab dafür, was „nicht unerheblich“ bedeutet festgelegt ist und eine einfache Selbsttestierung einer „Erheblichkeit“ genügt. Zudem müssen finanzschwache Kommunen dann auch noch die höheren Energiekosten eines Nicht-GEG-Standards auf Dauer tragen. Ein Förderprogramm für finanzschwache Kommunen wäre die richtige und sinnvolle Alternative zur Entbindung von der Vorbildfunktion! Um der einfachen Entbindung der Vorbildfunktion zu entgegnen, sollten Kommunen, die von der Ausnahmeregelung unter § 21 Gebrauch machen, dieses ausführlich begründen. Dazu sollten unter Annahme einer realistischen Nutzungsdauer von mindestens 50 Jahren bzw. der tatsächlich geplanten, längeren Nutzungsdauer, in einer Gesamtkostenbetrachtung verschiedene Planungsvarianten geprüft und eine Unterschreitung des Anforderungsniveaus begründet werden müssen. Dies sollte ebenso für Sanierungsprojekte der öffentlichen Hand gelten, bei denen ebenso grundsätzlich ein energetisch vorbildhaftes Niveau angestrebt werden sollte.

Auch wenn eine Prüfung zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die Ausnahmeregelung greift, sollte festgelegt werden, dass zum Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes ein Sanierungsfahrplan vorzuliegen hat, der eine Perspektive zur Erreichung eines klimaneutralen Niveaus bis spätestens 2050 aufzeigt.

Der Gesetzentwurf sieht unter dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§5) vor, dass „die erforderlichen Aufwendungen (für Anforderungen und Pflichten aus dem GEG) innerhalb der üblichen Nutzungsdauer durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können“. Niedrigpreisphasen fossiler Energieträger können die Wirtschaftlichkeit jedoch in Frage stellen. Der Gesetzgeber ist daher angehalten, durch eine entsprechende Steuer- und Abgabengesetzgebung den notwendigen Rahmen zu schaffen, dass die Wirtschaftlichkeit trotz schwankender Marktpreise für fossile Energien nicht gefährdet ist. Weiterhin greift der betriebswirtschaftliche Begriff der üblichen Nutzungsdauer zu kurz und trägt nicht den Einsparungen über den gesamten Lebenszyklus Rechnung.

Die Rahmensetzung für die Wirtschaftlichkeit muss klimawirksam erfolgen!

Weitere Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung des GEG

Nachfolgend werden einige Punkte zusammenfassend dargestellt, die aus Sicht des NABU in der Weiterentwicklung des Referentenentwurfs Berücksichtigung finden sollten:

- Der NABU begrüßt ausdrücklich, dass die Hauptanforderung an den maximalen Primärenergiebedarf sowie die Nebenanforderung an den Wärmeschutz weiterhin Bestand haben und der Anteil der zu verwendenden Erneuerbaren Energien nun in einem Gesetz geregelt werden!
- § 24 (2): Der GEG-Entwurf sieht eine Ermächtigung für die Bundesregierung vor, die Primärenergiefaktoren durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats neu zu justieren. Hintergrund: Künftig sollen die Klimawirkung (CO₂-Emissionen), die Versorgungssicherheit und weitere Aspekte der Nachhaltigkeit einzelner Primärenergieträger, Technologien und Verfahren zur Wärme- und Kälteenergiebereitstellung stärker berücksichtigt werden. → **Der NABU begrüßt dieses Vorgehen, fordert aber sicherzustellen, die Justierung der Primärenergiefaktoren in höchstem Maße klimawirksam umsetzen!**
- § 25: Neu sind Flexibilisierungen beim Einsatz von gebäudenah erzeugtem Strom aus erneuerbaren Energien, beim Einsatz von aufbereitetem und in das Erdgasnetz

ingespeistem Biogas (Biomethan) sowie beim Einbau von modernen, besonders effizienten Wärmeerzeugungsanlagen in Neubauten, die Bestandsgebäude mitversorgen und dadurch Altanlagen mit niedrigerer Effizienz im Bestand ersetzen. → Der NABU begrüßt dieses Vorgehen, fordert aber sicherzustellen, dass diese Flexibilisierung der Anrechenbarkeit nicht dazu genutzt werden kann, die sonstigen Anforderungen und Standards für die vernetzten Gebäude zu senken! Außerdem ist sicherzustellen, dass die Anrechenbarkeit der Nutzung von PV-Strom nicht demotivierend auf die Nutzung vor Ort erzeugter erneuerbarer Wärme wirkt.

- § 38 (2) sieht vor, dass ab dem 1. 1. 2019 Wärmepumpen über eine Anzeige verfügen, die neben vorgeschriebenen Mindestjahresarbeitszahl direkt die von der Wärmepumpenanlage erreichte Jahresarbeitszahl als gemittelten Wert der letzten zwölf Monate ausweisen → Der NABU begrüßt diese Regelung sehr! Transparenz fördert Effizienz! Aber diese Regelung sollte bei allen neu installierten Wärmeerzeugern (nicht nur bei einzelnen, wie in §38 vorgesehen) umgesetzt werden, da hier die Mehrkosten minimal sind im Vergleich zu einer Nachrüstung solcher Zähler und die technische Umsetzung einfach ist. Parallel sollte die Bundesregierung auf eine entsprechende Anpassung der europäischen Ökodesign-Regeln hinwirken, um Wärmezähler europaweit zum Standard zu machen. In Mehrfamilienhäusern und Nichtwohngebäuden sollten schrittweise Nachrüstverpflichtungen eingeführt werden.
- § 85: Der GEG-Entwurf sieht vor, dass künftig die sich aus dem Primärenergiebedarf bzw. -verbrauch ergebenden CO₂-Emissionen eines Gebäudes zusätzlich im Energieausweis anzugeben sind. Die Effizienzklassen sollen auf den Primärenergiebedarf bzw. den Primärenergieverbrauch umgestellt werden. → Der NABU begrüßt dieses Vorgehen sehr, warnt aber davor, die Akzeptanz des Energieausweises durch eine Überfrachtung an Informationen zu gefährden!
- § 98: Es wird weiterhin versäumt, die Daten der Energieausweise für den Aufbau einer energetischen Gebäudedatenbank zu nutzen. Da von jedem ausgestellten Energieausweis ein Datensatz mit den energetischen Daten vorhanden ist, wäre die Nutzung der nicht personenbezogenen Daten dafür ohne weiteren Aufwand möglich. Innerhalb von einem Zeitraum von 10 Jahren wäre auf diese Art und Weise fast der gesamte Gebäudebestand des Landes bewertet. → Der NABU fordert, den Aufbau einer Gebäude-Energiedatenbank zu prüfen.
- Ein hydraulischer Abgleich (inkl. fortgeführter staatlicher Förderung) sollte ausdrücklich vorgeschrieben werden - als bedingte Nachrüstspflicht im Altbau (wenn Verbesserungen an Wärmeschutz und/oder Wärmeerzeugung durchgeführt werden)
- Der Vollzug ist durch ausreichendes und qualifiziertes Personal sicher zu stellen