

STELLUNGNAHME



Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Klimaschutz in der Stadt“ (BT.-Drs. 17/5368), „Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebereich“ (BT.-Drs. 17/5778) und der Fraktion der SPD „Klimagerechte Stadtpolitik“ (BT.-Drs. 17/7023)

(28.09.2011)

Vorbemerkung

Deutschland will bis zum Jahr 2050 seine CO₂-Emissionen um mindestens 80 Prozent mindern. Zur Erreichung dieses Ziels ist die energetische Sanierung des Gebäudebestands einer der zentralen Schritte. Dementsprechend hat sich die Bundesregierung mit ihrem im September 2010 verabschiedeten Energiekonzept verpflichtet, den Primärenergiebedarf im Gebäudesektor mithilfe eines sogenannten „Sanierungsfahrplans“ bis 2050 um 80 Prozent zu senken. Der Gebäudebestand soll dann nahezu klimaneutral sein. Dazu leistet die Reduzierung des Energiebedarfs den größten Beitrag. Schon bis 2020 strebt die Bundesregierung eine Verringerung des Wärmebedarfs um 20 Prozent an. Ein Sanierungsfahrplan soll dabei den Eigentümern einen geeigneten Orientierungsrahmen bieten.

Doch noch ist völlig unklar, wie die Bundesregierung die eigenen Ziele erreichen will. Klar ist aber schon heute, dass die bisherigen Instrumente und Maßnahmen hinsichtlich ihrer derzeitigen Ausge-

staltung und ihrer Ambition weder zielführend noch ausreichend sind.

Aus Sicht des NABU ist es daher dringend notwendig, eine Weiterentwicklung und Anpassung insbesondere des Ordnungsrechts und der finanziellen Förderung zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele im Gebäudesektor sicherzustellen. Zudem erfordert die von der Bundesregierung angestrebte Energiewende nicht nur höhere gebäude- und bauteilspezifische Anforderungen an Neubauten und Bestandsgebäude, sondern auch quartiersbezogenen Lösungen sowie eine Anpassung der (städtischen) Infrastrukturen an die Erfordernisse des Klimaschutzes und an die Folgen des Klimawandels insgesamt.

Die Anträge der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der SPD weisen dahingehend in die richtige Richtung.

Folgende Anforderungen an den Gebäudesektor sind für den NABU unausweichlich, sollen die Klimaschutzziele erreicht werden:

- **Langfristige Planungs- und Investitionssicherheit für Eigentümer**

Ein unsicherer Finanzierungsrahmen und ein unberechenbares, unzureichendes Ordnungsrecht wirken sich negativ auf die Sanierungsrate und die Sanierungseffizienz aus. Langfristige Klarheit über staatliche Vorgaben und Förderangebote dienen Investoren, Industrie, Handel und Handwerk als notwendige Leitlinie für ihre Entscheidungen.

Der NABU hat in einer Studie der Prognos AG untersuchen lassen, welche Investitionen in energetisch relevante Bauteile notwendig sind. Daraus wird ersichtlich, dass die Deckung des finanziellen Förderbedarfs allein aus öffentlichen Haushaltsmitteln unrealistisch ist. Die Studie ist zu finden unter: www.nabu.de/sanierungsfahrplan.

- **Wirksamer Vollzug der Vorgaben**

Jede ordnungsrechtliche Sanierungsaufgabe im Gebäudebestand wirkt nur, wenn sie effektiv umgesetzt und kontrolliert wird. Völlig unabhängig von der genauen Ausgestaltung der künftigen ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen muss das derzeit allgemein konstatierte Vollzugsdefizit behoben werden.

- **Sozial ausbalancierte Förderinstrumente**

Die teilweise hohen Investitionsbedarfe, die sich nicht alleine durch die Energiekosteneinsparungen refinanzieren lassen, müssen dort über ausreichende und zielgenaue Förderangebote oder Ausnahmeregelungen aufgefangen werden, wo andernfalls soziale Härten drohen. Der Verzicht auf Sanierungsmaßnahmen ist keine Alternative, weil er die Gefahr ungebremst steigender Heizkosten mit sich bringt.

- **Schaffung neuer Auslösetatbestände für ordnungsrechtliche Vorgaben:**

Allein durch Freiwilligkeit ist der Weg nicht zu beschreiten. Eine höhere Sanierungsrate kann effektiv nur mit neuen Anlässen für Sanierungspflichten erreicht werden. Umfang und Zeitpunkt dürfen nicht beliebig sein, müssen aber genügend Flexibilität bieten. Das derzeit fast ausschließlich geltende Prinzip der anlassabhängigen Sanierungsvorgaben führt zu Attentismus. Andererseits ist eine Strategie, die allein auf Fordern basiert und das Ausmaß des Förderns auf heutigem Niveau belässt,

zum Scheitern verurteilt. Zu groß sind die beim einzelnen Gebäudeeigentümer oder -nutzer verbleibenden Lasten, als dass sich der Staat aus der Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zurückziehen könnte.

Der NABU hat in einem Rechtsgutachten der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. untersuchen lassen, inwieweit ordnungsrechtliche Instrumente im Rahmen eines Sanierungsfahrplans mit dem Eigentumsschutz und anderen Grundrechten vereinbar ist.

Das Rechtsgutachten ist zu finden unter: www.nabu.de/sanierungsfahrplan.

- **Begleitung durch hochwertige Information und qualifizierte Beratung:**

Investoren und Gebäudeeigentümer brauchen niedrigschwellige, qualitätsgesicherte und gewerkeübergreifende Informations- und Beratungsangebote, die für quartiersbezogene Lösungen sowie jedes einzelne Gebäude optimale Strategien zur Erreichung der langfristigen Effizienz- und Klimaschutzziele aufzeigen. Dabei helfen sie dem Eigentümer wirtschaftliche Fehlallokationen zu vermeiden.

- **Abstimmung von bauteil- und gebäude-spezifischen Anforderungen an Einzelgebäude und quartiersbezogenen Lösungen beim Umbau der Energieversorgungsstrukturen**

Einmal getätigte Investitionen in zentrale oder dezentrale Formen der Energieerzeugung, -speicherung und -verteilung zementieren über Jahrzehnte die Versorgungsstrukturen. Vor allem um wirtschaftliche und ökologische Fehlallokationen zu vermeiden, bedarf es einer vom Ende her gedachte und systematische Planung, die beim Neu- und Umbau von Infrastrukturen heutige und zukünftige gesellschaftliche Ziele und Herausforderungen berücksichtigt und Nutzungskonflikte weitestgehend ausschließt. Einzelanforderungen an Gebäude müssen mit der energetischen Quartierssanierung in Einklang stehen.

Der NABU zu den Anträgen im Einzelnen

1. Planerische, gesetzliche und förderrechtliche Ausgestaltung der energetischen Quartierssanierung

Eine (volks-)wirtschaftlich, ökologisch und sozial sinnvolle klimagerechte Stadtentwicklung und energetische Quartierssanierung ist nur dann gegeben, wenn Planungs- und Investitionsentscheidungen mit den langfristigen gesellschaftlichen Zielen in Einklang stehen. Es muss deutlich werden, dass der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel ein städtebauliches Erfordernis (mit Bezug zum Bodenrecht) darstellen, die es zwingend in der Flächennutzungs- und Bauleitplanung zu berücksichtigen gilt (Baugesetzbuch). Wird aus anderen städtebaulichen Erfordernissen gehandelt, müssen der Klimaschutz und Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung bei der Abwägung integriert werden („Optimierungsgebot“). Um Nutzungskonkurrenzen des Klimaschutz und der Klimafolgenanpassung zu vermeiden, ist eine Differenzierung des lokalen und globalen Klimaschutz im Sinne einer Klarstellung geboten, die es Städten und Gemeinden erlaubt, zwischen Nutzungskonkurrenzen abwägen zu können. So kann beispielsweise die Innenentwicklung durch Verdichtung aus globalen Klima- und Bodenschutzgründen durchaus sinnvoll sein, muss aber andererseits wichtige Funktionen wie die lokale Frisch- und Kaltluftzufuhr oder die Artenvielfalt erhalten. Die kommunale Bauleitplanung muss daher Konzeptionen für die künftige Energieversorgung der jeweiligen Gemeinde, Stadt oder Region berücksichtigen und vorausschauend integrieren. Gleichzeitig müssen sie auch frühzeitig einer Prüfung unterzogen werden, inwieweit sie anderen Konzeptionen und Zielen der Nachhaltigkeit z.B. zum Erhalt eines gesunden Stadtklimas entgegenstehen.

a) planerische und gesetzliche Ausgestaltung (BauGB)

- **Einführung eines „Optimierungsgebots“ anhand von Energie- und Klimaschutzkonzepten als Abwägungsbelang**

Um Treibhausgasemissionen konsequent zu vermeiden und zu reduzieren, müssen Anforderungen der

Energieeffizienz passgenau auf die zukünftigen Bedarfe abgestimmt sowie verbleibende Energiebedarfe an dafür geeigneten Standorten mit Hilfe erneuerbarer Energien erzeugt werden. Eine solche verbindliche, und im Baugesetzbuch zwar zu berücksichtigende, aber bislang nicht verpflichtende Planung muss auf einem bedarfsorientierten Klima- und Energiekonzept basieren, das sowohl Anforderungen an die Entwicklung von Städten und Gemeinden sowie einzelner Quartiere definiert, als auch Ansprüche an Energieträger, die Anlagen zur Energieerzeugung und zur Verteilung von Energie sowie die Energiebedarfe von einzelnen Gebäuden vorsieht.

- **Verankerung einer Nachhaltigkeitsprüfung, die insbesondere Klima- und Energiekonzepte umfasst**

Der Grundsatz, die klimagerechte Stadtentwicklung in der Abwägung zu berücksichtigen, wird somit erweitert. Dabei geht es darum, neben der schon geregelten Umweltprüfung auch die Auswirkungen auf das „globale Klima“, den Artenschutz sowie volkswirtschaftliche und soziale Belange zu beachten.

- **Ausweisung von Sanierungsgebieten im besonderen Städtebaurecht und Erweiterung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots um den Begriff der energetischen Modernisierung**

Städten und Gemeinden muss das Recht obliegen, auch quartiersbezogene Lösungen in Sachen Klimaschutz zu finden. Dazu gehört gerade auch, den Energieverbrauch für bestehende Gebäude anhand energetischer Kennwerte vorgeben zu dürfen. Eine solche Kann-Bestimmung ist kein Zwang, weil es Städten und Gemeinden ein Wahlrecht ermöglicht. Somit wäre Rechtssicherheit gegeben. Mit der Novelle des BauGB im Zuge der Energiewende wurden dieses Wahlrecht und die Rechtssicherheit der Städte und Gemeinden jedoch beschnitten. Ob und inwieweit diese aktiv werden, liegt damit nicht mehr in ihrem planerischen Ermessen. Die Möglichkeit, energetische Kennwerte für bestimmte Gebiete bzw. Quartiere vorzugeben, entfällt damit.

Der NABU hält daher die Ausweisung von Sanierungsgebieten im besonderen Städtebaurecht für außeror-

dentlich wichtig. Zur Flankierung und Klarstellung sollte das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot um den Begriff der energetischen Modernisierung erweitert werden und ein Absatz zur Festlegung von Gebieten mit Sanierungspflicht mit Vorgaben zur energetischen Beschaffenheit, der Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse der klimagerechten Stadtentwicklung und analog zu den bestehenden Regelungen im Baugesetzbuch eingefügt werden. Aus Sicht des NABU setzt die Wirksamkeit einer solchen Regelung voraus, dass die Bundesregierung die Mittelkürzungen im Programm der Städtebauförderung rückgängig macht. Eine Neuauflage des im Energiekonzept der Bundesregierung genannten Programms zur energetischen Städtebausanierung muss zum schnellstmöglichen Zeitpunkt aufgelegt werden, mit den Klimaschutzziele für 2050 kompatibel sein und entsprechende energetische Standards vorgeben. Das Programm darf sich dabei nicht nur allein an Großwohnsiedlungen eines bestimmten Baualters der Gebäude orientieren, sondern muss sich gerade auch an solche Gebiete bzw. Quartiere richten, die bislang von der Sanierung ausgenommen wurden.

Detaillierte Regelungsvorschläge des NABU zum Baugesetzbuch sind zu finden unter:
http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/nabu-stellungnahme_entwurf_baugb_260511.pdf.

b) fördertechnische Ausgestaltung

Um die Klimaschutzziele im Gebäudesektor zu erreichen, bedarf es langfristig verlässlicher, zielgenauer und verbraucherfreundlicher Förderinstrumente. Langfristig und verlässlich bedeutet für Investoren und Eigentümer Planungs- und Investitionssicherheit. Zielgenau meint, die Maßnahmen in ihrer Sanierungseffizienz auf die Anforderungen anhand langfristiger Klimaschutzziele auszurichten. Verbraucherfreundlich heißt, Eigentümer mit passgenauen Angeboten dort abzuholen, wo sie geographisch, finanziell und nach bautechnischem Wissen stehen und zu Maßnahmen zu bewegen, die mit den Klimaschutzziele in Einklang stehen.

Gleichzeitig zeigt die vom NABU in Auftrag gegebene Studie der Prognos AG, dass die notwendigen Sanie-

rungsanstrengungen nicht allein aus öffentlichen Haushaltsmitteln bestritten werden können. So steigt mit zunehmender Sanierungsquote und Sanierungstiefe der Investitionsbedarf, der nicht in jedem Fall vollständig durch Energiekostenreduktionen gedeckt wird. Eine Strategie, die allein auf Fördern setzt bzw. die bisherigen ordnungsrechtlichen Instrumente belässt, wie sie sind, ist damit zwangsläufig zum Scheitern verurteilt.

Klar ist damit, dass die von der Bundesregierung bzw. im Bundeshaushalt eingestellten Finanzmittel bei weitem nicht ausreichen. Im Gegenteil: die schwelende Debatte um ein Gesetz zur Förderung steuerlicher Anreize energetischer Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden sorgt für Investitionsstau und zunehmende Verunsicherung der Eigentümer über die zukünftige Fördersituation.

- **Fortführung und Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramm kurzfristig auf mindestens zwei Mrd. Euro pro Jahr**

Die von der Bundesregierung für die Jahre 2012 bis 2014 im Energie- und Klimafonds eingeplanten Mittel in Höhe von 1,5 Mrd. Euro sind unzureichend. Zudem fließen zu wenige Mittel in die energetische Gebäudesanierung. Soll die Förderung von Neubauten auf dem gleichen Niveau beibehalten werden, gleichzeitig aber mehr energetische Sanierungen angereizt werden, ist eine Mittelaufstockung von weit über zwei Mrd. Euro jährlich notwendig.

- **Einführung von steuerlichen Anreizen zur energetischen Gebäudesanierung vor allem für selbstnutzende Eigentümer und Kleinvermieter**

Steuerliche Anreize bieten neben den etablierten Förderprogrammen der KfW die Chance, durch das Setzen ambitionierter energetischer Mindeststandards die Sanierungsrate und die Sanierungseffizienz bei der Gebäudesanierung zu steigern. Mit den selbstnutzenden Eigentümern sowie den Kleinvermietern kann ein Steueranreiz gezielt zwei Akteursgruppen adressieren, deren Anteil am deutschen Wohnungsbestand besonders groß und deren Sanierungsaktivität und Nachfrage nach den etablierten Förderprogrammen gemessen an den Fallzahlen bislang besonders gering ist.

- **Aufstockung und Ausgestaltung der Städtebauförderung und des geplanten KfW-Förderprogramms „Energetische Städtebau-sanierung“**

Die Städtebauförderung muss erhöht (2012: 455 Mio. Euro) und auf hohem Niveau fortgeführt werden. Die Schwerpunkte müssen um eine energetische Modernisierung und eine klimagerechte Stadtentwicklung sowie energetische Quartierssanierung erweitert werden. Das neue KfW-Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ (92 Mio. Euro aus dem Energie- und Klimafond) muss bezüglich Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen analog zur Städtebauförderung ausgestaltet werden. Die Lastenübernahme zwischen Bund, Ländern und Kommunen sollte verhältnismäßig sein. Sanierungskonzepte, die mit den langfristigen Klimaschutzziele in Einklang stehen, müssen Voraussetzung der Mittelbewilligung sein. Die für 2011 aus dem Sondervermögen eingeplanten 5 Mio. Euro sind dafür unzureichend und bedürfen der Aufstockung. Städte und Gemeinden brauchen bestmögliche Unterstützung bei der Planung zum Umbau der Energieversorgungsstrukturen.

- **Ausrichtung der Förderprogramme am Ziel Innenbereichsentwicklung vor Außenbereichsentwicklung**

Die Städtebauförderung muss an den tatsächlichen Bedarfen ausgerichtet werden. Die KfW-Eigenheim-Förderung sollte sich auf Bau- und Modernisierungsvorhaben in schon bestehenden Siedlungsgebieten beschränken.

- **Fiskalische Steuerungsmöglichkeiten zugunsten der Innenentwicklung nutzen**

Eine Ausrichtung der Grundsteuer, zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten bei Investitionen in den Gebäudebestand (analog siehe steuerliche Anreize), auf Altlastengebieten oder Konversionsflächen können dazu beitragen, den Flächenverbrauch zu reduzieren und die Zersiedelung der Landschaft zu begrenzen.

2. Förderung der energetischen Quartierssanierung im Gesamtförderkontext

Aus Anlass der Energiewende und angesichts der bevorstehenden Erneuerung des Kraftwerksparks und

der Netze für Strom und Wärme muss der energetischen Quartierssanierung zukünftig ein höherer Stellenwert beigemessen werden, ohne dass die gebäudespezifischen Förderprogramme in ihrer Bedeutung verlieren dürfen. Das Motto muss daher lauten: das eine (Einzelgebäudesanierung) tun, ohne das andere (Quartierslösung) zu vernachlässigen bzw. zu unterlassen. Die besondere Schwierigkeit und Komplexität besteht darin, kommunale mit landes- und bundesrechtlichen Regelungen in Einklang zu bringen. Gerade deshalb sollten ordnungsrechtliche und förderrechtliche Instrumente den Eigentümern sowie den Städten und Gemeinden langfristig Planungs- und Investitionssicherheit bieten.

Um finanzielle Mittel außerdem zielgruppenspezifisch einsetzen zu können und wirtschaftliche Fehlallokationen zu vermeiden ist es zwingend, Sanierungsfahrpläne für Einzelgebäude wie auch Energie- und Klimakonzepte für eine nachhaltige Stadtentwicklung sowie quartierbezogener Lösungen eng miteinander zu verzahnen. Dazu bedarf es sowohl einer abgestimmten objektbezogenen (Gebäudetyp) wie auch einer subjektbezogenen (Eigentümerstruktur) Strategie zur gezielten Anreizung der Planung und Umsetzung städtebaulicher, quartiersbezogener und energetischer Modernisierungen. Die Förderung der Planung und der für den Klimaschutz und die Nachhaltigkeit wichtigen Abwägungsbelange muss daher im Gesamtförderkontext an Bedeutung gewinnen. Dazu gehören die Förderung von Energie- und Klimakonzepten, Wärmekatastern bzw. Wärmenutzungsplänen und anderen planerischen Organisationsschritten. Das KfW-Programm Energetische Stadtsanierung muss demnach an die Erfordernisse des Programms Städtebauliche Sanierung und Entwicklung angepasst werden. Insbesondere muss Voraussetzung für die Förderung eine unter den Akteuren und Nutzern des Quartiers mit der Kommune abgestimmten Zielsetzung zur energetischen und klimaschützenden Sanierung des Quartiers sein. Denn nur so kann das notwendige komplexe Maßnahmenbündel abgestimmt, ausgerichtet und sinnvoll durchgeführt werden. Quartiere mit einem hohen Anteil einkommensschwacher Haushalte und investitionsschwacher Eigentümer sollten berücksichtigt werden.

3. Klimaschutz in Kommunen durch flächensparendes Bauen

Zusätzlich zu den in den Anträgen genannten Instrumenten setzt sich der NABU für die Gründung einer Bundes-Flächensparagentur als Informationszentrale für „Gute Beispiele“ ein, die Fördermöglichkeiten nachhaltiger Siedlungsentwicklung kommuniziert und als Lenkungsstelle für handelbare Flächenzertifikate dient. Zudem sollte über das Baugesetzbuch durch ein obligatorisches Baulandkataster die Nachweispflicht fehlender Innentwicklungspotenziale vor der Ausweisung zusätzlicher Bauflächen eingeführt werden. Außerdem muss zukünftig die demographische Entwicklung stärker in die Raumordnung und Regionalplanung einfließen. Dazu sollten Entwicklungsobergrenzen für die kommunale Siedlungsentwicklung in Abhängigkeit von der erwarteten Bevölkerungsentwicklung der Länder bestimmt und Regionalplanungsverbände unterstützt werden.

Kontakt

NABU-Bundesverband: Ulf Sieberg, Referent für Energieeffizienz und Gebäudesanierung
Tel. 030-284984-1521, E-Mail: Ulf.Sieberg@NABU.de

Impressum: © 2011, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: U. Sieberg. Fotos: Fotolia/Increa, Fotolia/Leiftryn, Fotolia/M. Hahn, 01/2010