

Schriftlicher Bericht

für die 67. Amtschefkonferenz und die 96. Umweltministerkonferenz

Beschluss zu TOP 23 der 92. UMK

Bericht des Bundes zu Klimawandelanpassung und Klimaschutz – Bauplanung der Zukunft

I. Einleitung

Die 92. UMK hat den Bund unter TOP 23 gebeten, einen Bericht zum Thema „Klimawandelanpassung und Klimaschutz – Bauplanung der Zukunft“ vorzulegen. Der Berichtsbitte wird im Folgenden nachgekommen.

Aus diesem geht hervor „wie neue Anreize zu mehr Engagement und Instrumente bei der Klimafolgenanpassung als auch zum Klimaschutz bei der baulichen Entwicklung gesetzt werden können“.

1. Anforderungen an den Gebäudesektor nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) legt jährliche Emissionshöchstmengen (sog. „zulässige Jahresemissionsmengen“) für die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 fest. Für den Gebäudesektor ist eine schrittweise Reduzierung des Treibhausgasausstoßes von 118 Mio. t CO_{2e} im Jahr 2020 auf 70 Mio. t CO_{2e} im Jahr 2030 festgelegt (vgl. § 4 i. V. m. Anlage 2 KSG). Ab dem Jahr 2021 wird jährlich überprüft, ob die Sektoren die Emissionshöchstmengen einhalten. Hierzu wird das Umweltbundesamt bis spätestens 15. März eines jeden Jahres die Emissionsdaten des Berichtsjahres vorlegen. Wenn die zum 15. März 2021 vorgelegten Emissionsdaten eine Überschreitung der 2020 zulässigen Emissionshöchstmengen ausweisen und der Expertenrat für Klimafragen dies bestätigt, muss das für den betroffenen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium ein Sofortprogramm vorlegen, das die Einhaltung der Emissionshöchstmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Der Nachsteuerungsmechanismus ist im Gesetz geregelt (vgl. § 8 KSG).

Die erforderliche vollständige Dekarbonisierung im Gebäudebereich muss vor diesem Hintergrund nicht nur deutlich effektiver als bisher Klimaschutz- und Energieeinsparpotenziale und beim Ausbau erneuerbarer Wärme in der Nutzungsphase heben, sondern zusätzlich auch in Umwandlungs- und Innovationsprozessen (z. B. bei Strom, Fernwärme und Quartierskonzepten, bei Ressourcen- und Energieaufwand (in LCA) von Bauprodukten und Grauer Energie, Recycling und Wiederverwendung, bei Optimierung durch Digitalisierung bzw. smarte Techno-

logien sowie neuen Finanzierungskonzepten). Bei den ohnehin umfassend notwendigen Modernisierungen der Gebäude und Infrastrukturen sind zudem Klimaanpassungsaspekte berücksichtigt werden (z. B. sommerlicher Wärmeschutz mit Bezug zu zukünftigen Klimaänderungen und Extrem-Wetterereignissen). Weitere, ggf. zu berücksichtigende Klimaanpassungsaspekte sind:

- Erhöhte Anforderungen an Dach- und Fassadenaufbauten auf Grund von extremen Unwetterereignissen
- Erhöhter UV- und Hitzeschutz in belebten Außenräumen und
- Maßnahmen zum Erhalt und zur Erhöhung der biologischen Vielfalt, insbesondere in dicht besiedelten urbanen Räumen.

Klimaschutz-Maßnahmen im Gebäudebereich können zum großen Teil sowohl zum Klimaschutz als auch zur Klimaanpassung beitragen.

2. Bautechnische Anforderungen an Neubauten und Bestandsveränderungen

Werden heute in Deutschland Baumaßnahmen durchgeführt, gleich ob Neubau oder eine Veränderung im Bestand, sind Gesetze, Verordnungen und Regelwerke zu beachten, welche letztlich auch die sogenannten „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ widerspiegeln. Sie wurden im Allgemeinen auf Basis von wissenschaftlicher Grundlage und/ oder fachlichen Erkenntnissen entwickelt und werden stetig fortgeschrieben.

Grundsätzlich betrachtet sind Gebäude in Deutschland zurzeit hinreichend gegen Wetterereignisse ausgestattet. Dies gilt auch, wenn man die prognostizierte mittelfristige Entwicklung, die durch den Klimawandel bedingt ist, berücksichtigt. Grund dafür sind die solide Bauweise und im globalen Vergleich die bisher doch relativ gemäßigten Wetterextremereignisse. Die derzeit geltenden technischen Regelwerke bieten einen hohen Grundschutz. Gleichwohl sind konkret Defizite an Bauwerken aufgrund der ansteigenden Häufigkeit von Extremwetterereignissen und aufgrund der Festlegung neuer Gefahrenbereiche in Bezug auf Starkregenereignisse erkennbar, die den Bedarf an der Fortschreibung der Regelwerke und weiteren Forschungsbedarf begründen.

Zum Zwecke einer möglichen Fortschreibung der technischen Regelwerke hat das BMI einen Forschungsauftrag vergeben, der aufzeigen soll, inwieweit normativer Anpassungsbedarf hinsichtlich des klimaangepassten Bauens von Gebäuden besteht. Die Ergebnisse des Zukunft Bau-Projekts liegen voraussichtlich im Sommer 2021 vor.

3. Klimaschutzprogramm 2030 und langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im Herbst 2019 mit dem Klimaschutzprogramm 2030 wichtige zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen für den Gebäudesektor beschlossen. Im Juni 2020 hat die Bundesregierung zudem die Langfristige Renovierungsstrategie (LTRS, EU-Vorgabe nach Art. 2a, EPBD) beschlossen. Sie beinhaltet einen Fahrplan mit dem indikativen Meilenstein zur Gesamtenergieeffizienz für die Energie- und Klimaziele im nationalen Gebäudebereich bis 2030 und hält fest, dass Deutschland die indikativen Meilensteine für 2040 und 2050 dann festlegt, wenn die erforderlichen Beschlüsse auf nationaler und europäischer Ebene erfolgt

sind. Als weitere zu adressierende Herausforderung wird u. a. genannt: Fragen zum Lebenszyklus eines Gebäudes inklusive des Ressourcenaufwandes für die Herstellung der verwendeten Baumaterialien zu präzisieren; eine Verzahnung mit Maßnahmen zur Klimaanpassung im Rahmen der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) und deren Umsetzung ist angedacht (vgl. LTRS S. 22 unter 1.5 „Perspektiven der Fortschreibung der LTRS“).

Die zentralen Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor sind die Reduktion des Endenergieverbrauchs, der Ausbau des effizienten Einsatzes erneuerbarer Energien und die Sektorkopplung für Beheizung, Warmwasser, Kühlung und Beleuchtung.

Wichtige Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 sind im Gebäudebereich bereits umgesetzt. Zum 1. Januar 2021 führte das Brennstoffemissionshandelsgesetz eine CO₂-Bepreisung für die Emissionen der Wärmeerzeugung des Gebäudesektors und im Verkehr ein. Darüber hinaus wurde eine steuerliche Förderung von Investitionen in die energetische Sanierung selbstgenutzten Wohneigentums bereits Anfang 2020 eingeführt. Das in Kraft getretene Gebäudeenergiegesetz vereinheitlicht Regelungen aus verschiedenen Gesetzen. Es umfasst Vereinfachungen und insbesondere Regelungen zur verbesserten Integration erneuerbarer Energien in die Wärmeversorgung von Gebäuden sowie die Stärkung des Quartiersansatzes und die Einführung einer bis zum 31. Dezember 2023 (betr. THG-Emissionen) bzw. bis zum 31. Dezember 2025 (betr. Gesamtbilanzierung im Quartier) befristeten Innovationsklausel. Zudem wird grundsätzlich ab 2026 der Einbau neuer allein öl- oder kohlebetriebener Kessel – dort wo eine klimafreundlichere Wärmeerzeugung möglich ist – verboten. Die Anforderungen an Neubauten und Bestand werden im Jahr 2023 nach Maßgabe des geltenden Wirtschaftlichkeitsgebots und der Technologieoffenheit überprüft und nach Maßgabe der Ergebnisse der Überprüfung weiterentwickelt. Die Bezahlbarkeit von Bauen und Wohnen ist dabei ein wesentlicher Eckpunkt.

Um Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung oder zum Klimaschutz besser zu unterstützen, könnten Förderprogramme angepasst werden bzw. neue Förderprogramme entsprechende Schwerpunkte und Anreize setzen. Mit der Weiterentwicklung 2020 wurden beispielsweise bei Bund-Länder-Städtebauförderung städtebauliche Maßnahmen zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel mit dem neuen Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gestärkt. Solche Maßnahmen sind nunmehr zwingende Voraussetzung für die Förderung und zugleich als Querschnittsaufgabe in allen Programmen der Städtebauförderung förderfähig (bislang war die Förderung von Grünmaßnahmen in einem Teilprogramm der Städtebauförderung konzentriert). Bei der städtebaulichen Erneuerung sind damit ganz unterschiedliche Bereiche angesprochen: u. a. Verbesserung der grünen Infrastruktur, energetische Gebäudesanierung oder bessere Nutzungsdurchmischung von Wohnen, Arbeiten, Kultur oder Daseinsvorsorge („Stadt der kurzen Wege“).

Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), ein Kernelement des Nationalen Klimaschutzprogramms 2030, tritt 2021 in Kraft. Mit ihr werden die bestehenden investiven Förderprogramme im Gebäudebereich zu einem einzigen, umfassenden und modernisierten Förderangebot gebündelt und weiterentwickelt. Die im Klimaschutzprogramm beschlossene Anhebung der Fördersätze einschließlich einer Austauschprämie für Ölheizungen wurden bereits für Beginn 2020 in den bestehenden Förderprogrammen umgesetzt und sind auf eine hohe

Nachfrage gestoßen. Das Klimaschutzprogramm sieht zudem als Maßnahmen verstärkte Förderung von „Energieberatung und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie verbesserte Schnittstellen zur BEG und die Nutzung zusätzlicher Beratungsanlässe vor.

Aktivitäten im Bereich der Bauforschung sollen durch die Fortentwicklung der Forschungsinitiative Zukunft Bau zum Innovationsprogramm weiter ausgebaut werden. Die Etablierung klima- und umweltfreundlicher Bauweisen ist ein wichtiger Forschungsbereich des neuen Innovationsprogramms Zukunft Bau. Der Forschungsschwerpunkt „Etablierung klima- und umweltfreundlicher Bauweisen“ wurde im Februar 2020 mit Förderaufruf der Antragsrunde 2020 ausgeschrieben.

Weitere Maßnahmen des Bundes betreffen z. B. die serielle Sanierung, die Wärmenetztransformation im Energiesektor sowie die energetische Stadtsanierung.

Die Energieeffizienzstrategie 2050 (EffSTRA) wurde im Dezember 2019 verabschiedet. Sie adressiert u. a. den Gebäudesektor und greift auch die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 auf. Die EffSTRA legt das nach EU-Recht erforderliche nationale Energieeffizienzziel für das Jahr 2030 fest. Danach soll der Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2008 um 30 Prozent gesenkt werden. Zudem wird ein breiter Dialogprozess „Roadmap Energieeffizienz 2050“ initiiert, in dessen Rahmen sektorbezogene Pfade zum 2050-Ziel diskutiert und konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz erarbeitet werden sollen.

4. Vorbildfunktion Bundesbauten

Das Bundes-Klimaschutzgesetz und auch das Gebäudeenergiegesetz (GEG) sehen eine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand vor. Nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbänden, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, bleiben unberührt. Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren (§ 15 Absatz 1 KSG). Nach § 4 Absatz 2 GEG ist die öffentliche Hand bei Errichtung und grundlegender Renovierung eines Nichtwohngebäudes in ihrem Eigentum und zu ihrer Nutzung verpflichtet die Möglichkeit der Einbindung von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlung (PV-Strom oder Solarthermie) im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zu prüfen.

Das Klimaschutzprogramm 2030 sieht als Maßnahme zudem die „Vorbildfunktion Bundesgebäude“ vor (vgl. Ziffer 3.4.2.6 des Klimaschutzprogramms 2030). Die Gebäude des Bundes müssen in den Bereichen Energieeffizienz, Klimaschutz und Nachhaltiges Bauen für den gesamten Gebäudebestand vorbildhaft sein und demonstrieren, dass die klimapolitischen Ziele im Einklang mit Kosteneffizienz und Funktionalität von Baumaßnahmen umgesetzt werden können. Dazu erarbeiten die federführenden Ressorts BMI und BMF einen Erlass, der durch das Bundeskabinett beschlossen werden soll. Der Erlass wird verbindliche Festlegungen für energetische Zielniveaus und Geltungsbereich enthalten. Dabei erfolgt die haushaltsmäßige Anerkennung nach dem Grundsatz der Sparsamkeit mit möglichst geringen Mitteln. Neue Gebäude und Erweiterungsbauten des Bundes sollen ab 2022 mindestens einem Effizienzgebäude_{Bund} 40 (EGB 40) entsprechen. Bei allen neuen großen Sanierungs- und Modernisierungsbauvorhaben im Bestand soll mindestens ein Effizienzgebäude 55 (EGB 55)-Standard zu

Grunde gelegt werden. Für Sondernutzungen sind analoge Zielvorgaben zu entwickeln und Ausnahmetatbestände (Denkmalschutz etc.) zu berücksichtigen.

Des Weiteren hat der Bund mit dem Leitfaden Nachhaltiges Bauen und dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) Instrumente entwickelt, um seine Vorbildfunktion für nachhaltiges Bauen im Bundesbau umsetzen zu können. Der Bund hat sich im Jahr 2011 dazu selbst verpflichtet, dass alle Neubauten und Modernisierungsmaßnahmen mindestens das Qualitätsniveau „Silber“ des BNB sicherstellen. Damit unterzieht sich der Bund als erster großer öffentlicher Bauherr Deutschlands von der ersten Planung an einer „Nachhaltigkeitszertifizierung“. Derzeit wird die Anwendung des BNB im Bundesbau umfassend evaluiert. Ziel ist, im Rahmen eines Systemupdates die Wirksamkeit und Effizienz der BNB-Anwendung zu erhöhen. Hierzu soll das BNB bis 2023 entsprechend der aktuellen baupolitischen Ziele umfassend weiterentwickelt werden. Dabei sollen die klima- und ressourcenschützenden Effekte des BNB unter Berücksichtigung der Bezahlbarkeit des Bauens ausgebaut werden. Die Auswirkungen von Planungsentscheidungen auf den Klima- und Ressourcenschutz sollen mit dem BNB deutlicher herausgestellt werden.