

Wirtschaftliche Auslegung der Energieeffizienz von Gebäuden im Gebäude-Energie-Gesetz

Hans-Jochen Luhmann

Der heutige energetische Sanierungsbedarf des Gebäudebestands in Deutschland ist ein über Jahrzehnte qua irreführender Auslegung produzierter. Inzwischen hat der technische Fortschritt erreicht, was zu erwarten war: Das Null-Energie-Haus, sogar das Plus-Energie-Haus sind heute möglich geworden. Beide sind auch „wirtschaftlich“ – sofern man neu baut. Und selbstverständlich nur bei einem geklärten Verständnis von „wirtschaftlich“, insbesondere im anstehenden Gebäude-Energie-Gesetz (GEG).

Gebäude in Deutschland verbrauchen heutzutage eine erhebliche Menge Energie – nötig ist das eigentlich nicht. Das immense Ausmaß ihres Energiebedarfs in Form von physikalisch anspruchsarmer Niedertemperaturwärme ist nämlich großteils Ergebnis „falscher“ Auslegung in den vergangenen Jahrzehnten. Insbesondere vor 1980 war Öl billig – zu billig, wie alle wussten. Dessen ungeachtet unterstellte man so, dass der niedrige Energiepreis über 50 Jahre Lebensdauer eines Gebäudes anhalten würde.

Gebäude-Energieeffizienz – das menschengemachte Problem und das Lösungskonzept

Im Herbst 1973, anlässlich des Jom-Kippur-Krieges (6. bis 26. Oktober 1973), war es soweit: Es kam zu einem massiven Anstieg des Ölpreises – der auch anhielt, also nachhaltig war. In der Folge der Energiekrise von 1973 stiegen überall die Heizkosten fast um den Faktor drei – mit entsprechender sozialer Dramatik.

Die zentrale Erkenntnis danach war: Wir dürfen die energetische Auslegung von Gebäuden nicht länger dem Trivialekalkül der Architekten und Bauherren überlassen, die nur die Minimierung der Baukosten auf dem Schirm haben. Wir müssen vorschreiben, wie Gebäude energetisch auszulegen sind – zum nachhaltigen Nutzen der Gebäude-Nutzer. Die aber dürfen dabei auch nicht überfordert werden. Das Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (EnEG) trat im Juli 1976 in Kraft.

Zentral war das Kriterium: Gebäude sind energetisch so auszulegen, dass in der Regel die Mehraufwendungen für erhöhte Effizienz durch Energieeinsparung über die Nutzungszeit des Gebäudes amortisiert werden kön-

nen. Die Auslegungen dieses Kriteriums in Form technischer Anforderungen an den Wärmedurchgang und die Dichtheit der Gebäudehülle wurden in der umfangreichen EnEV festgeschrieben – und gelegentlich fortgeschrieben. So wurde der durch diese Vorgehensweise produzierte gebäudetechnische Fortschritt jeweils „geerntet“ bzw. realisiert – in der nächsten Kohorte von Neubauten natürlich nur.

Neuer Anlauf mit dem GEG

Nun, 50 Jahre später, soll diese Phase abgeschlossen werden. Anlass ist, neben dem bereits erwähnten Reifegrad des gebäudetechnischen Fortschritts, die Klimaherausforderung bzw. präziser: die Herausforderung durch die Klimapolitik im Mehrebenensystem. Beide zusammen haben einen neuen Blick auf das Gebäude-Energie-Thema provoziert. EnEG und EnEV sollen auslaufen, es soll ein neues Gesetz geben, welches beides integriert. Der Name: „Gebäude-Energie-Gesetz“ (GEG). Ziel soll nun nicht mehr allein die Energie-Performanz des Gebäudes sein. Ziel ist nun darüber hinaus die CO₂-Bilanz (der Nutzung) des Gebäudes.

Damit gibt es, das ist neu, einen zweiten Parameter, an dem optimiert bzw. minimiert werden kann. Nun kann man, in Extremen gesprochen, entweder das eine oder das andere machen. Man kann

- entweder die Gebäudehülle energetisch optimieren – durch Minimierung der Verluste an Energie, die durch die Gebäudehülle diffundiert, und Einfangen von Umgebungenergie ist so das Plus-Energie-Haus in Reichweite;

- oder die Endenergieträger CO₂-frei machen, die zum „Heizen“, zum Abdecken des dann geringen Bedarfs an Wärme zur

Winterspitze, aber auch und zunehmend zur Kühlung im Sommer noch benötigt werden. Man kann nicht nur Elektrizität schrittweise decarbonisieren, wie es mit §1 EEG bereits beschlossene Sache ist in Deutschland; man kann dasselbe mit Gas machen. Da steht der äquivalente Beschluss noch aus, steht aber bereits auf der Agenda (in Brüssel).

Auch bei einem so konzipierten GEG muss es wieder ein Auslegungskriterium geben. Die Überarbeitung des ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsgebots aus dem EnEG steht an. Die mit dem GEG einzuführende Dualität bzw. Polarität von technischen Optionen legt es nahe, dieses nach Neubau und Sanierung zu differenzieren. Es gibt aber eine weitere neuartige Herausforderung, die es nun zu adressieren gilt – eigentlich wäre das schon längst fällig gewesen, bislang aber war es auf die lange Bank geschoben worden und so „verbaselt“.

Wie die Rechterechnung in die Kalküle der Investoren bekommen?

Die Pointe der Klimaherausforderung in wirtschaftlicher Hinsicht ist bekanntlich die Einsicht, dass in einem Endenergieträger nicht allein der Energiegehalt wertvoll ist sondern darüber hinaus auch der C-Gehalt, der bei Verbrennung zu CO₂ mutiert. Der allerdings hat einen negativen Wert. Die ökonomische Lösung des Klimaproblems besteht darin, die Aufnahme von CO₂ in der Erdatmosphäre zu begrenzen, indem man daran quasi ein Kollektiv-Eigentumsrecht konstituiert und jede Nutzung abgabepflichtig macht.

So ist es gekommen, dass Deutschland für die Emissionen aus Kleinquellen (Emissionszahlen für 2017, in Mio. t: Energie-

wirtschaft & Industrie: 84; Verkehr: 169; Gebäude: 129; Landwirtschaft: 72) von der EU einen periodisierten Deckel erhalten hat, der auch noch pro Periode sinkt, in Richtung Null in 2050. Für die acht Jahre 2013 – 2020 gab es aus Brüssel Freirechte von im Schnitt 442 Mio. t/a. Im Januar 2018 wurde offenbart: Deutschland liegt bereits über seinen Rechten, hat sein Frei-Budget aufgebraucht, muss für die überschießenden Emissionen zahlen. Es geht gegenwärtig um rd. 40 Mio. t pro Jahr. Bewertet mit dem Marktpreis für Emissionsrechte in Höhe von derzeit 20 €/t sind das 0,8 Mrd. € pro Jahr Verzögerung der Vornahme der entsprechenden emissionsmindernden Maßnahmen im jeweiligen Sektor.

Diese Maßnahmen für die – nachholende – Emissionsminderung in Höhe von 40 Mio. t/a fallen zusätzlich zu all den Maßnahmen an, die zur Abdeckung des degressiven Freirechtebudgets für die Zukunft, bis 2030 sowieso erforderlich sind. Werden diese Maßnahmen – 40 Mio. t/a entsprechen immerhin einem Drittel der Gebäude-Emissionen; oder der guten Hälfte der Landwirtschafts-Emissionen – weiterhin vor sich hergeschoben, dann sind dafür bis 2030, allein für die Verschiebung auf der Zeitachse, 12 mal 0,8 Mrd. € zu zahlen. Das sind, bei konstanten Rechtsteuern, 10 Mrd. € – zu zahlen wohl-gemerkt nicht als Investition zur Emissionsvermeidung, sondern für nichts und wieder nichts, nur als Gebühr für die Verschiebung der Erledigung der zugesagten Aufgabe um 12 Jahre in die Zukunft.

Bei den Akteuren im jeweiligen Sektor, im Verkehr, im Gebäudebereich, in der Landwirtschaft aber kommen diese drohenden bzw. schon anfallenden Kosten, nicht an. Das ist das ungelöste Problem. Zu zahlen ist das aus dem Haushalt des Bundes. Der Bund hat von der EU-Ebene vor knapp zehn Jahren das Budget und das strafbewehrte Risiko, es einzuhalten, genommen – und dann nichts für die Weiterreichung des Risikos unternommen. Er hat, auch da, gleichsam die Spenderhosen eines „lender of last resort“ angezogen und bislang versäumt,

■ es an die Diversität von Kleinquellen selber, die eigentlichen Emittenten, in deren mikroökonomisches Kalkül, weiterzureichen und

■ sich der Kooperation der Bundesländer zu versichern, wenn er es eines Tages weiterreichen will und dafür die Zustimmung der zweiten legislativen Kammer, des Bundesrates, braucht – Kleinquellen sind mit vielen Wählerstimmen verbunden; das Weiterreichen könnte im Bund-Länder-Verhältnis noch schwierig werden, wie in Frankreich gerade aufleuchtet.

Zusammengefasst gilt: Die Preise der Endenergieträger allein bilden die Kosten, die den Nutzern und dem Staat zusammen aus der Nutzung von fossilen Energieträgern (in Gebäuden) entstehen, nicht vollständig ab. Würde im Wirtschaftlichkeitskriterium des kommenden GEG allein auf eine Wirtschaftlichkeit für die Nutzer, also nach der Maßgabe von Kosten auf Basis von Energieträgerpreisen, abgestellt, dann käme es zu einer Unterauslegung der Energieeffizienz von Gebäuden, der Bund bliebe auf seinen Zahlungsverpflichtungen sitzen.

Vorschlag der UMK für das Wirtschaftlichkeitskriterium im GEG

Vor diesem Hintergrund ist verständlich und zugleich bemerkenswert, mit welchem Vorschlag die Umweltministerkonferenz der Länder (UMK) sich am 09.11.2018 zu Wort gemeldet hat (https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-protokoll-der-91-umk_1543332155.pdf):

„Die Verfehlung der Klimaschutzziele wird ... finanzielle Folgen haben. ... die Bundesrepublik <wird> im Rahmen der Zielverteilungsordnung der EU (Effort-Sharing-Regulation) Mehrkosten in Milliardenhöhe tragen müssen, wenn die zugesagten CO₂-Emissionsreduktionen nicht erreicht werden. Nach einer ersten Abschätzung können sich ... bereits bis 2020 Kosten in dreistelligem Millionenbereich ergeben und von 2021 bis 2030 ist mit Kosten in Höhe von etlichen Mrd. Euro zu rechnen. Wenn jedoch zeitnah ambitionierte und zielkompatible Maßnahmen ergriffen werden, können etwaige Zahlungen vermieden und diese Mittel stattdessen zusätzlich in die energetische Ertüchtigung des heimischen Gebäudebestands investiert ... werden.“ (zu TOP 17)

Das ist nicht wirklich optimal ausgedrückt. Was die UMK sagen wollte, ist: Die „Verfehlung

der Klimaschutzziele“ befreit nicht von deren Erfüllung, es handelt sich ledig um eine Verschiebung der Realisierung auf der Zeitachse – und für diese Verschiebung auf später ist eine „Gebühr“ zu zahlen. Diese Gebühr kann man sich ersparen durch frühzeitige Realisierung – und einen Teil der dadurch ersparten Geldmittel kann man gut dazu verwenden. In Berlin ist zudem angekommen, dass die CO₂-Emissionen nun, da sie den Bundeshaushalt zu belasten drohen, auch mikroökonomisch einen Preis haben müssen – auch in der Gebäudeauslegung. Die Konsequenzen, die die UMK im Hinblick auf das neu zu formulierende Wirtschaftlichkeitsgebot (im GEG) zu ziehen vorschlägt, sind entsprechend:

„Mit Blick auf das im Klimaschutzplan 2050 beschlossene Zielniveau eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes müssen die Anforderungen auch an die Sanierung so gestaltet und mit der Förderung verzahnt werden, dass die Investitionen am Gebäude diesem Pfad entsprechen.“

Das bedeutet im Klartext: Nicht die Ambition der energetischen Sanierung soll an die privatwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit angepasst werden, sondern das Gegenteil soll der Fall sein: Die klimapolitisch motivierte Sanierungs-Ambition soll beibehalten bleiben, und die dadurch erzwungenen Mehrkosten (für Investoren und folglich Nutzer) sollen qua Förderung vom Staat übernommen werden. Der kann das nun problemlos, ohne Mehraufwand, weil er ansonsten dasselbe Geld, oder möglicherweise noch mehr, als Strafzahlung für die Verfehlung der deutschen Klimaziele, als Entgelt für den Zukauf von Rechten anderswo, ausgeben müsste – also gleichsam nutzlos.

Diese kluge, antizipierende Sicht muss im GEG gesetzlich, insbesondere auch haushaltsrechtlich, verankert werden. Die UMK dazu:

„Aufgabe der Förderung ist es dabei, Deckungsfehlbeträge für eine wirtschaftliche Darstellung von Sanierungsmaßnahmen, die auf diesem Pfad liegen, auszugleichen. Dies stellt eine gebotene Ausnahme vom haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz dar, die durch eine gesetzliche Regelung ermöglicht werden kann. Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zur Gewährung von Ausnahmen von den Anforderungen im Gebäudeenergiegesetz sind erreichbare Förderungen mit zu berücksichtigen.“

Weiter zu denken

Der Gedankengang dieses Artikels wird hier abgebrochen. Offenkundig ist, dass zwei Fragen offen gelassen werden:

■ Was heißt im Zusammenhang mit energieeffizienten Gebäuden „Förderung“ (des Anspruchsniveaus, die Emission von Treibhausgasen zu mindern)?

■ Was besagt der hier für Gebäude entfaltete Gedankengang analog für den Sektor Verkehr, konkret das Energieeffizienzziel von Fahrzeugen?

*Dr. H.-J. Luhmann, Wuppertal Institut für
Klima, Umwelt, Energie GmbH
jochen.luhmann@wupperinst.org*

