

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Christian Kühn (Tübingen), Lisa Badum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/1517 –**

Energieeinsparung und Klimaschutz im Gebäudesektor durch Umsetzung von EU-Vorgaben

Vorbemerkung der Fragesteller

Energieeinsparung und Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich kommen nach Auffassung der Fragestellenden in Deutschland nicht schnell genug voran, um die nationalen und internationalen Klimaschutzziele zu erreichen. Viele Maßnahmen, die in Richtung Energieeffizienz im Gebäude wirken sollen, wurden unter der letzten Bundesregierung blockiert, nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Dazu gehört zum Beispiel der Steuerbonus für energetische Sanierungen, die Erhöhung der Sanierungsrate von Gebäuden oder die Festsetzung des Niedrigstenergiestandards nach den Vorgaben der EU (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/kurzkommentar-expertenkommission-bmwi-monitoring.pdf?__blob=publicationFile&v=4; Bundestagsdrucksache 19/917).

Die EU hat bereits im Jahr 2010 konkrete Vorgaben für die Energieeinsparung im Gebäudebereich gemacht (Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden). Darin ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Mindestanforderungen an Neubauten und die umfassende Modernisierung von Bestandsgebäuden festlegen sollen, die mindestens dem kostenoptimalen Niveau entspricht. Das kostenoptimale Niveau der Mindestanforderungen an Gebäudeenergieeffizienz ist das optimale Verhältnis zwischen den zu tätigen Investitionen einerseits und den über die Lebensdauer des Gebäudes eingesparten Energiekosten andererseits (Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Ziffer 10.). Die EU erlaubt nach Angaben der Bundesregierung explizit auch die Einbeziehung externer Kosten bei der Berechnung von kostenoptimalen Standards (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Feststellung und Einführung des Niedrigstenergie-Gebäudestandards“ auf, Bundestagsdrucksache 19/917).

Die EU verlangt außerdem die Festlegung von Standards für Niedrigstenergiegebäude, die ab 2019 alle öffentlichen und ab 2021 alle Neubauten erfüllen müssen. „In der Empfehlung (EU) 2016/1318 der Kommission vom 29. Juli 2016

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 18. April 2018 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

über ‚Leitlinien zur Förderung von Niedrigstenergiegebäuden und bewährte Verfahren, damit bis Ende 2020 alle neuen Gebäude Niedrigstenergiegebäude sind‘ hat die Europäische Kommission Hinweise zur Anwendung der EU-Gebäuderichtlinie in Bezug auf Niedrigstenergiegebäude gegeben. In der Empfehlung der Kommission sind für eine beispielhafte Auswahl verschiedener Gebäudetypen unterschiedliche Bandbreiten für Primärenergieverbrauchsindikatoren von Niedrigstenergiegebäuden genannt.“ (Zitat aus der Antwort der Bundesregierung auf die o. g. Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/917).

Doch die letzten beiden Bundesregierungen haben wesentliche Punkte der EU-Vorgaben nicht umgesetzt. Die geschäftsführende Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Niedrigstenergiegebäudestandard auf Bundestagsdrucksache 19/917 zu vielen Punkten auf die jetzt angetretene Bundesregierung verwiesen. Die Energiewende im Wärmebereich verlangt nach schnellen und konkreten Antworten. Der Gebäudesektor ist immerhin für rund ein Drittel der ausgestoßenen Treibhausgase in Deutschland verantwortlich (vgl. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienzstrategie-gebaeude.pdf?__blob=publicationFile&v=25). Wegen der hohen Relevanz für den Klimaschutz und langer Investitions- und Nutzungszyklen bei Neubau und Sanierung von Gebäuden besteht hohe Dringlichkeit bei der Umsteuerung im Gebäudesektor hin zu einer klimaschonenden und fairen Wärmeversorgung (vgl. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/kurzkommentar-expertenkommission-bmwi-monitoring.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

1. Wann wird der von der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/917 genannte Klimaschutzbericht 2017 erscheinen, der über den Umsetzungsstand der im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 enthaltenen Maßnahmen informieren soll?

Der Klimaschutzbericht 2017 befindet sich zurzeit in der Abstimmung.

2. Welche Umwelt- und Gesundheitskosten bzw. welche sonstigen externen Kosten können die Mitgliedstaaten nach Ansicht der Bundesregierung konkret bei der Bestimmung des kostenoptimalen Niveaus von Energieeffizienzstandards in die Berechnung aufnehmen (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/917)?

Die Verordnung der EU-Kommission (EU Nr. 244/2012 vom 16. Januar 2012) unterscheidet zwischen der makroökonomischen und der finanziellen Perspektive als Vergleichsmethode zur Berechnung kostenoptimaler Niveaus von Mindeststandards. In den Leitlinien der EU-Kommission zu der Verordnung wird den Mitgliedstaaten die Option eingeräumt, im Rahmen der makroökonomischen Perspektive auch externe Kosten (z. B. Umwelt- oder Gesundheitskosten) in die Berechnung aufzunehmen, ohne diese Kostenkategorie näher aufzuschlüsseln.

3. Welche Umwelt-, Gesundheits- und externen Kosten will die Bundesregierung in welcher Höhe in die Berechnung des kostenoptimalen Niveaus von Energiestandards für Gebäude einfließen lassen?

Falls keine, warum nicht?

Nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung der EU-Kommission (EU Nr. 244/2012 vom 16. Januar 2012) entscheiden die Mitgliedstaaten, ob die makroökonomische oder die finanzielle Perspektive als Vergleichsmethode zur Berechnung kosten-

optimaler Niveaus von Mindeststandards verwendet wird und teilen diese Entscheidung der EU-Kommission mit. Deutschland hat entschieden, die finanzielle (mikroökonomische) Perspektive zu verwenden, und dies der EU-Kommission im Jahr 2013 mitgeteilt, so dass Umwelt-, Gesundheits- und externe Kosten nicht in die Berechnung des kostenoptimalen Niveaus von Energiestandards für Gebäude einfließen. Die Festlegung bezweckt, Kongruenz mit den Vorgaben des nationalen Rechts herzustellen. Energieeffizienzvorgaben des Energieeinsparrechts für Gebäude unterliegen der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit für den Normadressaten. Im nationalen Recht ist folglich die finanzielle Perspektive ausschlaggebend.

4. Welche Umwelt-, Gesundheits- und externen Kosten werden nach Kenntnis der Bundesregierung bereits von andere EU-Mitgliedstaaten in die Berechnung kostenoptimaler Energieeffizienzstandards aufgenommen?

Die Bundesregierung hat hierzu keine Erkenntnisse.

5. Was bedeutet aus Sicht der Bundesregierung das Wort „Niedrigstenergiegebäudestandard“ hinsichtlich Energiebedarf und CO₂-Ausstoß eines Gebäudes?

In Übereinstimmung mit der EU-Gebäuderichtlinie ist der Begriff „Niedrigstenergiegebäude“ im nationalen Recht (§ 2a Absatz 1 Satz 3 Energieeinsparungsgesetz) wie folgt definiert: „Ein Niedrigstenergiegebäude ist ein Gebäude, das eine sehr gute Gesamtenergieeffizienz aufweist; der Energiebedarf des Gebäudes muss sehr gering sein und soll, soweit möglich, zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden.“ Dementsprechend ist auch der CO₂-Ausstoß eines Niedrigstenergiegebäudes gering.

6. Bei welchem Wert liegt der Zielkorridor für das Niedrigstenergiegebäude aus Sicht der Bundesregierung auf Basis der in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/917 genannten EU Empfehlung 2016/1318, die eine Spanne von 15 bis 30 Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr vorgibt, und welchem Effizienzhausstandard in Deutschland entspricht dieser Wert?

Die EU-Gebäuderichtlinie schreibt weder ein konkretes Anforderungsniveau noch einen bestimmten Zielkorridor für ein Niedrigstenergiegebäude vor. In der Empfehlung (EU) 2016/1318 der Kommission vom 29. Juli 2016 hat die Kommission Hinweise zur Anwendung der EU-Gebäuderichtlinie in Bezug auf Niedrigstenergiegebäude gegeben. Für eine beispielhafte Auswahl verschiedener Gebäudetypen sind darin unterschiedliche Bandbreiten für Primärenergieverbrauchsindikatoren von Niedrigstenergiegebäuden genannt. Diese Werte geben die fachliche Einschätzung der EU-Kommission wieder und beschreiben indikative Zielkorridore. Wie in der o. g. Empfehlung ausgeführt wird, werden in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Methoden zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz verwendet. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 5 der o. g. Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/917 verwiesen.

7. Welche EU-Staaten haben nach Informationen der Bundesregierung bereits einen Niedrigstenergiegebäudestandard definiert, und welchem Energieverbrauchswert entspricht dieser jeweils (bitte auflisten)?

Im Rahmen des Konsultationsprozesses der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie werden wiederkehrend Erhebungen auch zum Stand bei den Regelungen zu Niedrigstenergiegebäuden durchgeführt. Die aktuell laufende Erhebung ist noch nicht abgeschlossen. Nach noch vorläufigen Informationen zeichnet sich ab, dass bislang 22 Mitgliedstaaten, rechtliche Regelungen zum Niedrigstenergiegebäude ganz oder teilweise getroffen haben. Verbrauchsdaten sind nicht bekannt.

8. Warum hat die Bundesregierung bis heute noch keinen Niedrigstenergiegebäudestandard definiert, obwohl die EU-Gebäuderichtlinie, die dessen Einführung von den Mitgliedstaaten verlangt, bereits 2010 in Kraft getreten ist?

Die EU-Gebäuderichtlinie gibt vor, dass ab 1. Januar 2019 alle neuen Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand (die von Behörden als Eigentümer genutzt werden) und ab dem 1. Januar 2021 alle neuen Gebäude als Niedrigstenergiegebäude auszuführen sind. Die Bundesregierung wird diesen Vorgaben nachkommen.

9. Wie hoch ist nach Erkenntnis der Bundesregierung in Deutschland aktuell noch die Lücke zum verbindlichen 2020-Klimaschutzziel der EU?

Maßgeblich für die Zielerreichung der einzelnen Mitgliedstaaten in den Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels bis 2020 ist gemäß EU-Lastenteilungsentscheidung (Nr. 406/2009/EC) die Einhaltung von jährlichen Budgets für den Zeitraum 2013 bis 2020. Während in den Jahren 2013 bis 2015 noch Überschüsse durch Übererfüllung der jährlichen Budgets angespart werden konnten, werden die Budgets seither überschritten. Die genaue Entwicklung über den gesamten Zeitraum 2013 bis 2020 lässt sich derzeit nicht belastbar abschätzen.

10. Welchen Anteil an den nationalen Emissionsminderungen im Nicht-Emissionshandelsbereich soll nach Ansicht der Bundesregierung der Gebäudesektor in Deutschland im Rahmen der verpflichtenden europäischen Minderungsziele von 14 Prozent bis 2020 (bezogen auf 2005) erbringen, und inwieweit sind die aktuellen Emissionen in diesem Sektor auf dem Zielpfad?

Die Verpflichtung Deutschlands im Rahmen der Effort-Sharing-Entscheidung bis 2020 ist nicht auf die relevanten Sektoren heruntergebrochen worden. Daher lässt sich auch für den Gebäudebereich kein Zielpfad und Zielwert für 2020 angeben und somit auch keine Aussage zum Grad der Zielerreichung treffen.

11. Wie hoch ist nach Erkenntnis der Bundesregierung aktuell noch die Lücke zum europäischen 2020-Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien, und inwieweit spielt dabei der geringe Erneuerbaren-Anteil im Gebäudesektor eine Rolle?

Mit der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen hat sich Deutschland verpflichtet, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 18,0 Prozent zu steigern. Nach den letzten verfügbaren Daten von Eurostat betrug im Jahr 2016 der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch, nach den Berechnungsregeln der EU-Richtlinie, 14,8 Prozent. Im Zeitraum 2010 bis 2016 folgte der Anteil der erneuerbaren Energien im Wesentlichen den im Nationalen

Aktionsplan der Bundesregierung von 2010 prognostizierten Sektorpfaden – vor allem weil die Entwicklung erneuerbarer Energien im Strom- und Wärmesektor den nicht im prognostizierten Umfang rückläufigen Gesamtenergieverbrauch im genannten Zeitraum kompensieren konnte.

Eine abgestimmte europäische Definition für die Bereitstellung erneuerbarer Energien in bzw. auf Gebäuden liegt bisher nicht vor. Die Einführung eines neuen statistischen Aggregats, das sowohl gebäudebezogene Stromerzeugung (u. a. Photovoltaik auf Dachflächen) als auch dezentrale Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien zusammenführen soll, ist unter anderem Gegenstand der laufenden Trilog-Verhandlungen über die Governance-Verordnung.

Die Entwicklung des Anteils der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch, über die die Bundesregierung im Rahmen regelmäßiger Fortschrittsberichte informiert, stellt sich aktuell wie folgt dar, wobei die jeweiligen Anteile der erneuerbaren Energien nicht nur auf den Gebäudesektor sondern auf alle Sektoren bezogen ist:

[GWh]	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bruttoendenergieverbrauch aus erneuerbaren Energien	276.319	286.558	307.685	322.454	344.819	373.137	386.061
Bruttoendenergieverbrauch insgesamt	2.636.544	2.510.022	2.546.959	2.609.096	2.501.151	2.555.963	2.604.576
Anteil EE am gesamten Bruttoendenergieverbrauch	10,5%	11,4%	12,1%	12,4%	13,8%	14,6%	14,8%
<i>NREAP 2010 - Szenario Bruttoendenergieverbrauch aus erneuerbaren Energien</i>	<i>262.698</i>	<i>279.504</i>	<i>293.460</i>	<i>304.148</i>	<i>320.127</i>	<i>335.200</i>	<i>350.900</i>
<i>NREAP 2010 - Szenario EFF Bruttoendenergieverbrauch insgesamt</i>	<i>2.600.282</i>	<i>2.587.221</i>	<i>2.564.171</i>	<i>2.538.061</i>	<i>2.510.556</i>	<i>2.478.609</i>	<i>2.443.335</i>
<i>NREAP 2010 - Szenario Anteil EE am gesamten BruttoEEV</i>	<i>10,1%</i>	<i>10,8%</i>	<i>11,4%</i>	<i>12,0%</i>	<i>12,8%</i>	<i>13,5%</i>	<i>14,4%</i>
BEEV aus EE für Wärme und Kälte	131.388	128.152	131.234	139.071	147.141	160.695	165.588
BEEV für Wärme und Kälte insgesamt	1.345.234	1.223.946	1.258.539	1.310.162	1.208.357	1.250.258	1.278.130
Anteil EE am BEEV für Wärme und Kälte	9,8%	10,5%	10,4%	10,6%	12,2%	12,9%	13,0%
<i>NREAP 2010 - Szenario BEEV aus EE für Wärme und Kälte</i>	<i>116.664</i>	<i>121.614</i>	<i>126.578</i>	<i>131.528</i>	<i>136.495</i>	<i>141.459</i>	<i>146.737</i>
<i>NREAP 2010 - Szenario EFF BEEV für Wärme und Kälte insgesamt</i>	<i>1.297.870</i>	<i>1.287.223</i>	<i>1.268.612</i>	<i>1.248.612</i>	<i>1.226.945</i>	<i>1.204.723</i>	<i>1.181.389</i>
<i>NREAP 2010 - Szenario Anteil EE am BEEV für Wärme und Kälte</i>	<i>9,0%</i>	<i>9,4%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,5%</i>	<i>11,1%</i>	<i>11,7%</i>	<i>12,4%</i>

12. Welches Ressort müsste nach Ansicht der Bundesregierung für mögliche Zahlungsansprüche der EU gegen Deutschland wegen Verfehlung der verbindlichen EU-Klimaziele bzw. der EU-Erneuerbaren-Ziele für das Jahr 2020 aufkommen, die durch Versäumnisse im Gebäudesektor entstehen?

Die Bundesregierung wird im Hinblick auf die rechtlich verbindlichen EU-Klimaschutzregelungen und das 2020-Ziel für erneuerbare Energien notwendige Maßnahmen treffen. Die Bundesregierung ist entsprechend zuversichtlich, dass es zu keinen finanziellen Sanktionen kommen wird. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es selbst im Falle der Verfehlung der o. g. Ziele nicht automatisch zu Vertragsverletzungsverfahren mit finanziellen Sanktionen käme.

Für den theoretischen Fall, dass der EuGH Strafzahlungen am Ende eines vielstufigen Vertragsverletzungsverfahrens beschließen sollte, müsste zu gegebener Zeit innerhalb der Bundesregierung über die Zahlungsverpflichtungen entschieden werden. Grundlage hierfür bildet gegenwärtig ein Beschluss der Europastaatssekretäre vom 6. Juni 2005. Danach haftet grundsätzlich das fachlich zuständige Bundesressort für finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren, soweit innerstaatlich der Bund diese Zahlungen schuldet. Die Zahlungsverpflichtung kann durch einvernehmliche Entscheidung unter den betroffenen Ressorts oder durch die Runde der Europa-Staatssekretäre bzw. das Bundeskabinett anders aufgeteilt werden. Für den Fall, dass die Deckung der Zahlungen aus einem Einzelplan nicht möglich ist oder zu unverhältnismäßigen Belastungen dieses Einzelplans führt, prüft das Bundesministerium der Finanzen nach den haushaltsrechtlichen Regeln eine andere Deckung.

Die für Deutschland verbindlichen EU-Klimaziele werden in der 2009 beschlossenen sogenannten Lastenteilungsentscheidung (Effort Sharing Decision, ESD – Entscheidung 406/2009/EG vom 23. April 2009) festgelegt. Danach hat Deutschland für 2020 ein Treibhausgasminderungsziel von 14 Prozent gegenüber 2005 übernommen. Bei Nichterreichung des Minderungsziels ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten zur Kompensation von anderen Mitgliedstaaten ESD-Emissionszuteilungen kaufen. Es handelt sich dabei jedoch nicht um Zahlungsansprüche der EU gegen Deutschland.

13. Wird die Bundesregierung in ihrer Finanzplanung mögliche Zahlungsansprüche der EU wegen Verfehlung der 2020-Klimaziele berücksichtigen, und falls ja, in welchen Ressorts in welcher Höhe?

Falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat noch keinen Beschluss für den 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2018 getroffen. Für die Aufstellung des Bundeshaushaltes 2018 (2. Regierungsentwurf) bleibt der bereits im Zusammenhang mit dem 1. Regierungsentwurf beschlossene Finanzplan unangetastet.

