

Klima- und Ressourcenschutz beim Bauen und Wohnen bezahlbarer machen

Vorschläge für eine Neuausrichtung der KfW-Förderung

April 2022

Bis zum Jahr 2045 soll Deutschland klimaneutral werden, so sieht es das 2021 novelierte Klimaschutzgesetz vor. Der Gebäudesektor ist für rund ein Drittel der direkten und indirekten Emissionen von Treibhausgasen (THG) verantwortlich, deshalb sollen die Jahresemissionsmengen zunächst bis 2030 auf 59 Prozent der Mengen von 2021 gesenkt werden. Das ist eine riesige Aufgabe, zu deren Gelingen eine grundlegende Neuausrichtung der KfW-Förderung basierend auf fünf, im Nachfolgenden näher ausgeführten Maßnahmen gehören sollte:

- Neue Beurteilungsbasis Treibhausgas-Potenzial
- Abschaffung des Referenzwertverfahrens
- Beschränkung auf Innentwicklungsförderung
- Bestandsanierung vor Neubauförderung
- Förderung von Flächenrecycling und Bauteilwiederverwendung

Klimaschutz im Bausektor ist eine teure Angelegenheit. Wer ein Haus energetisch ertüchtigt, muss hierfür tief in die Tasche greifen. Vermieter und Investoren reichen höhere Sanierungs- oder Baukosten an Mieter oder Käufer weiter. Während die Investitionskosten hoch sind, machen sich geringere Energiekosten erst langfristig bemerkbar.

Will der Gesetzgeber den Klimaschutz im Bausektor in großen Schritten voranbringen, dabei aber die Bürgerinnen und Bürger nicht übermäßig belasten, muss er dafür sorgen, dass höhere Kosten infolge höherer Standards durch Förderzuschüsse aufgefangen werden. Die KfW-Gebäuförderung stellt dafür ein geeignetes Instrument dar. Während die Förderung bisher an den Energiestandard geknüpft war, müssen künftig der Klimaschutz – und damit die CO₂-Emissionen maßgebend sein. Daneben muss der sparsame Umgang mit Fläche ein wesentlicher, bisher vollkommen vernachlässigter Faktor für klimaschonendes Bauen werden.

Mit der anstehenden Neuausrichtung des KfW-Förderprogramms und der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) ergibt sich die Chance, die Förderbedingungen konsequent auf Klimaneutralität auszurichten. Das übergeordnete Ziel für den Bausektor muss eine Kreislaufwirtschaft sein. Dies betrifft sowohl die Ertüchtigung und Weiterverwendung des Gebäudebestandes, die Herstellung und Wiederverwendung von Bauteilen und Recyclingmaterialien als auch die Nutzung innerstädtischer Flächenpotenziale und damit die Vermeidung der Inanspruchnahme wertvoller gewachsener Böden.

Abbau, Produktion und Transport mineralischer Baustoffe sind sehr energieintensiv. Die dafür benötigte Energie ist Teil der sogenannten Grauen Energie beim Bauen und



Kontakt

Bundesfachausschuss

Bauen und Siedlung

Dr. Petra Ludwig-Sidow
info@nabu-ammersbek.de

Dr. Ulrich Kriese
Ulrich.Kriese@NABU.de

Sabine Dorn-Pfahler

muss unbedingt mit betrachtet werden. Je weniger Heizenergie ein Gebäude benötigt, desto stärker fällt der Energieverbrauch für seinen Bau ins Gewicht. Bei einem in der Nutzungsphase energiesparsamen Gebäude verschiebt sich das Verhältnis zu Ungunsten der Grauen Energie, was bedeutet, dass bei einem aus Nutzersicht „Null-Energiehaus“ die Graue Energie einen Anteil von 100 Prozent hat.

Jedoch greift auch eine ausschließliche Betrachtung des Gesamtenergiebedarfs zu kurz. Klimaehrlich ist es, die kumulierten Treibhausgasemissionen zugrunde zu legen, die nicht immer mit dem Energiebedarf korrelieren. Bei der Zementproduktion beispielsweise entsteht CO₂ nicht nur durch die eingesetzte Energie für den Drehrohrofen, sondern in großen Mengen unvermeidbar auch durch chemische Vorgänge beim Kalkbrennen. Acht Prozent der weltweiten Kohlendioxid-Emissionen gehen auf das Konto der Zementproduktion, die sich seit 1990 vervierfacht hat. Das entspricht etwa der vierfachen Menge des gesamten, jährlichen Treibhausgasausstoßes der Bundesrepublik Deutschland. Das Beispiel macht es deutlich: Oberstes Ziel muss sein, Treibhausgase zu reduzieren.

Bis 2030 will die Bundesregierung die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (Flächenverbrauch) auf unter 30 ha/Tag senken und bis 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft (Flächenverbrauch Netto-Null) einführen. Dieses Ziel, das aus NABU-Sicht deutlich früher erreicht werden sollte, ist in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankert.

Neubau außerhalb der Siedlungsgrenzen beansprucht natürlich gewachsene Böden. Diese sind unverzichtbar für die Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen, als Natur- und Erholungsraum und für die Regeneration des Grundwassers. Eine Bebauung und die damit einhergehende Versiegelung unterbindet nicht nur diese Funktionen, sondern zerstört gleichzeitig auch kohlenstoffspeichernde Humusschichten. Sind die Böden mit Vegetation bedeckt, ist der Schaden für das Klima umso größer. Das macht es wichtiger denn je, Natur und Landschaft unbebaut zu lassen und das Bauen auf die Bereiche innerhalb der Siedlungsgrenzen zu beschränken.

Bauen innerorts reduziert auch den Aufwand für die öffentliche Infrastruktur und die externen Kosten der Mobilität. Es vermeidet zusätzliche Verkehrswege, Erweiterungen des Kanalnetzes und anderer Infrastrukturen, die sonst in der Folge zu erhöhten Steuern und anderen Abgaben führen. Doch auch die (Wieder-)Nutzbarmachung von innerörtlichen Brachflächen kann einen erhöhten Aufwand bedeuten und muss oftmals wesentlich kleinteiliger geplant werden. Zusätzliche finanzielle Anreize beispielsweise über die KfW-Förderung sind daher erforderlich, um das Flächenrecycling gegenüber der Ausweisung neuer Baugebiete attraktiver zu machen.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse und Überlegungen hat der NABU-Bundesfachausschuss Bauen & Siedlung Vorschläge für neue Förderkriterien für einen wirksamen Klimaschutz bei Gebäuden entwickelt.

Die KfW-Förderung des Effizienzhausstandards 55 ist zu Beginn des Jahres 2022 ausgelaufen. Ab 2025 soll der Effizienzhausstandard 40 gesetzlicher Standard sein. Um eine Antragsschwemme im letzten Moment wie beim Auslaufen von Stufe 55 zu vermeiden, wäre es hilfreich, die KfW-Fördersätze im Neubaubereich kontinuierlich und planbar zu reduzieren und die Förderung schließlich im Jahr 2025 einzustellen. Im Weiteren schlägt der Bundesfachausschuss folgende neue Kriterien für die KfW-Förderung vor:

Beurteilungsbasis: Treibhausgas-Potenzial

Die Begrenzung des THG-Potenzials stellt einen mächtigen Hebel dar, um die ökologisch-klimatischen Auswirkungen der Gewinnung und Herstellung der Baustoffe und der Nutzungsphase der Gebäude zu reduzieren. Künftig ermittelt und bewertet werden sollte der konkrete Beitrag zum Klimawandel bzw. Klimaschutz. Mithilfe von Ökobilanzierungstools können die kumulierten Energie- und Stoffströme sowie THG-Emissionen verbauter Produkte erfasst werden und damit auch – im Hinblick auf ihren Beitrag zum Klimaschutz – die Kohlenstoffspeicherwirkung nachwachsender Rohstoffe sowie die mit dem Ersatz mineralischer Baustoffe einhergehende Emissionsvermeidung. Nicht in die Bilanzierung einfließen sollte die Entsorgungsphase am Lebenszyklusende eines heute neu errichteten oder sanierten Gebäudes, da weder die technischen Möglichkeiten noch die rechtlichen Beschränkungen für Baustoffrecycling in ferner Zukunft bekannt sind. Auch kann niemand voraussagen, wie oft und wie vielseitig heute verbaute Holzbaustoffe künftig wieder verwendet werden, bevor sie eventuell durch Verbrennung ihren gespeicherten Kohlenstoff als CO₂ wieder abgeben. Durch die Nichtbilanzierung der Entsorgungsphase erhalten nachwachsende Baurohstoffe, die Kohlenstoff über den gesamten Lebenszyklus eines Hauses speichern – bei Kaskadennutzung auch noch danach – automatisch den ihnen gebührenden Klimabonus. Entsprechend schlechter würden nachwachsende Rohstoffe abschneiden, die zur Wärmegewinnung verbrannt werden und sofort Kohlendioxid freisetzen. Anhand der Bilanzierung wird sichtbar, welchen ökologisch-klimatischen Rucksack einzelne Baustoffe mit sich schleppen, und so eine klimabewusste Baustoffwahl gefördert.

Die Anforderungen an den Primärenergiebedarf und die Begrenzung von Wärmeverlusten der Gebäudehülle sollten selbstverständlich als Nebenforderungen beibehalten werden.

Bewertungsmaßstab: Abschaffung Referenzwertverfahren

Gemäß der Berechnungsverfahren nach GEG wird der Energiebedarf eines geplanten Gebäudes mit dem eines theoretischen, baugleichen Gebäudes mit bestimmten Vorgaben für Wärmedämmung und Anlagentechnik („Referenzgebäude“) verglichen. Der Energiebedarf des geplanten Gebäudes muss dabei den Energiebedarf des Referenzgebäudes unterschreiten. Ist der Energiebedarf des Referenzgebäudes wegen ungünstiger Kubatur oder hoher Fensterflächenanteile hoch, darf das geplante Gebäude entsprechend viel Energie verbrauchen. Auf diese Weise werden derzeit Gebäude mit geringer Größe, ungünstiger Kubatur und hohen Fensterflächenanteilen systematisch bevorzugt – sie dürfen pro Quadratmeter mehr Energie verbrauchen als entwurflich optimierte Gebäude. Dem folgt bis heute auch die KfW-Förderlogik und konterkariert so den Klimaschutz. Das Referenzwertverfahren muss daher durch eine konkrete Begrenzung der Treibhausgasemissionen pro Quadratmeter ersetzt werden.

Grüne-Wiese-Tabu: Beschränkung auf Innentwicklungsförderung

Die Landschaft außerhalb von Siedlungen (sog. Grüne Wiese) unterliegt einem hohen Nutzungsdruck. Sie dient der Naherholung sowie dem Anbau von Nahrungsmitteln

und nachwachsenden Rohstoffen. Sie stellt nicht nur natürliche Kohlenstoffsinken wie Wälder oder Moore bereit, sondern wird auch für die Gewinnung von Energie aus Sonne und Wind immer wichtiger. Sollen die Flächensparziele erreicht werden, muss vor allem der Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken Einhalt geboten werden. Städte und Gemeinden landesweit verfügen über ein ansehnliches Nachverdichtungspotential in Form von Brachen und Baulücken. Auch durch Aufstockung und Ersatzneubauten, bei gleichzeitiger Erhöhung der Geschossigkeit, kann neuer, zusätzlicher Wohnraum entstehen. Aus diesen Gründen sollten Gebäude auf der grünen Wiese, unabhängig von ihrer Energieeffizienz bzw. Ökobilanz, überhaupt nicht mehr gefördert werden, sondern nur noch Gebäude innerorts. Damit die Bereiche innerhalb und außerhalb der Siedlungsgrenze sauber voneinander abgegrenzt und neue Innenbereiche nicht beliebig neu geschaffen werden, müssten die Gemeinden ihre Siedlungsgrenzen zu einem gesetzlich zu definierenden Stichtag mittels Klarstellungssatzung gemäß Baugesetzbuch auf Dauer eindeutig bestimmen. In Neubaugebieten, die danach entstehen, wären Gebäude zwar weiterhin zulässig, aber nicht mehr förderfähig.

Priorisierung: Bestandsanierung vor Neubau

Die wichtigste Maßnahme, um bis 2045 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen, ist eine deutliche Erhöhung der Sanierungsquote. Sanierung spart im Vergleich zu Ersatzneubau Rohstoffe und Energie. In weniger nachgefragten Regionen hilft sie gegen die Verödung der Ortskerne. Dabei ist sicherzustellen, dass alle Sanierungsmaßnahmen dem Ziel der Klimaneutralität entsprechen. Hierfür sollten verpflichtend Sanierungsfahrpläne erstellt werden, auf deren Basis Sanierung als Gesamtmaßnahme oder schrittweise in Einzelmaßnahmen erfolgen kann. Die Fördersätze für Einzelmaßnahmen nach einem Sanierungsfahrplan sind deutlich zu erhöhen und sollten der Förderung für das insgesamt erreichbare Effizienzhausniveau entsprechen. So können Hauseigentümer je nach ihrer finanziellen Lage wählen, ob sie die Sanierung in einzelne, zeitlich getrennte Abschnitte aufteilen oder gleich eine Gesamtsanierung umsetzen. Das erhöht die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen und ermöglicht die niederschwellige Inanspruchnahme von Fördermitteln bei maximaler Effizienz der umgesetzten Maßnahmen.

Zusätzliche Förderinstrumente: Flächenrecycling und Bauteilwiederverwendung

Brachflächen mit Altlasten oder notwendigem Abriss von Ruinen werden aus Kostenerwägungen oft nicht bebaut, stattdessen stehen sie jahrelang leer, und die Siedlungsgebiete wachsen weiter auf Kosten von Natur und Landschaft. Da aber die Bebauung von innerörtlichen Flächen, die nicht als Parks oder andere Freiflächen der Erholung dienen, in der Regel eine positive Wirkung auf das Ortsbild hat und kostensparend vorhandene Infrastruktur nutzt, sollten finanzielle Anreize die Innenentwicklung fördern.

Um neben der Ressource Landschaft auch mineralische Ressourcen zu sparen, für deren Gewinnung ebenfalls meistens Natur zerstört wird, wären Förderanreize für die Wiederverwendung von Bauteilen notwendig. Die Recyclingfähigkeit als Förderkriterium festzulegen, wäre schwierig, denn niemand weiß, was in Zukunft alles in welcher

Form und mit welchem Energieaufwand recycelbar sein wird. Sinnvoll und zugleich einfach zu handhaben wäre hingegen ein Nachweis der Wiederverwendung durch Rechnungen von einer Bauteilbörse. Die direkte Wiederverwendung bietet auch das größte Einsparungspotential von THG-Emissionen und Ressourcen. Zwar gibt es bereits Bauteilbörsen, aber aufgrund mangelnder Verfügbarkeit und des noch zu geringen Angebots geeigneter Bauteile in allen Bundesländern, ist der logistische und planerische Aufwand dafür sehr hoch. Um hier einen Marktanzreiz zu schaffen, sollte die Wiederverwendung von Bauteilen finanziell gefördert werden.