



GdW Stellungnahme

anlässlich der Anhörungen zum Entwurf eines Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) und zum Entwurf eines Gesetzes über ein Nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG) am 06.11.2019

Wichtigste Punkte:

- KSG und BEHG lösen die soziale Frage des bezahlbaren Wohnens nicht.
- Die Einnahmen aus dem CO₂-Preis im Gebäudesektor müssen für Zuschüsse zur Gebäudesanierung verwendet werden.
- Hemmnisse für die urbane Energiewende müssen beseitigt werden.

05.11.2019

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) und zum Entwurf eines Gesetzes über ein Nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

Am 09.10.2019 hat das Bundeskabinett den Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) und am 23.10.2019 den Entwurf des Emissionshandelsgesetzes (BEHG) beschlossen. Beide Gesetze wurden als besonders eilbedürftig an Bundesrat und Bundestag zugeleitet.

Die Verbändeanhörungen zu den Referentenentwürfen hatte das BMU jeweils an einem Samstag gestartet:

- Für das KSG am 05.10.2019 mit Frist zur Stellungnahme bis 08.10.2019 10:00 Uhr
- Für das BEHG am 19.10.2019 mit Frist zur Stellungnahme bis 21.10.2019 18:00.

Effektiv waren das jeweils 24 Stunden zur Bearbeitung. Zu beiden Stellungnahmen wurden ausgewählte Verbände eingeladen, einige Verbände haben ihre Stellungnahmen veröffentlicht.

Der GdW als größter Branchendachverband, der 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen mit rund 6 Mio. Wohnungen vertritt, war beide Male nicht eingeladen. Das BMU hat sich mit der Begründung, es wäre ein Versehen gewesen, entschuldigt.

Abgesehen davon, dass die Frist zur Stellungnahme nicht dazu geeignet war, eine Beteiligung herzustellen (rein zeitlich dürfte keine Möglichkeit bestanden haben, Hinweise von Verbänden zu bedenken und umzusetzen), ist es völlig unverständlich, dass der Sektor, der die größten Treibhausgasminderungen bis 2030 erbringen soll, nicht in die Anhörung einbezogen war!

Der GdW legt deshalb für das laufende Verfahren in Bundesrat und Bundestag die folgende Stellungnahme vor.

Massiver Paradigmenwechsel ohne Lösung der bestehenden Dilemmata

Die Ausgestaltung des Bundes-Klimaschutzgesetzes bereitet in der Zusammenschau mit dem Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen einen massiven Paradigmenwechsel vor. Während in einer sog. Einführungsphase bis 2026 im Rahmen der Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung (Effort-Sharing-Verordnung) Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten erworben werden können, soll anschließend eine feste Jahresemissionsmenge für den Gebäudesektor eingehalten werden. Der vorgesehene Absenkpfad ist steiler als jemals zuvor. Von 2020 bis 2030 sollen die Emissionen um 4,8 Mio. t p.a. sinken. Im Zeitraum 1990 bis 2014 waren es 3,8 Mio. t p.a..

Gleichzeitig sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schlechter als den 1990er Jahren, denn Anforderungen und Baupreise sind real erheblich gestiegen, während die unteren 40 % der Einkommen real praktisch nicht gestiegen sind.

Die damaligen hohen Modernisierungsraten in den neuen Ländern von über 3 % p. a. für umfassende und weitere 1,8 % p.a. für teilweise energetische Modernisierungen waren Ergebnis einer speziellen Situation und sie wurden nur durch erhebliche finanzielle Unterstützung möglich.¹

Heute betragen für die Erreichung einer Treibhausgasmindering von 95 % die geschätzten unwirtschaftlichen Mehrkosten² allein für vermietete Gebäude ca. 10 Mrd. EUR p.a.. Wie diese Finanzierungslücke geschlossen werden soll, ist derzeit völlig ungeklärt.

Weitere zu klärende Punkte beinhalten:

- eine ökologisch wie ökonomisch ausgewogen dimensionierte Gebäudedämmung, unter Berücksichtigung der abnehmenden Energieeinsparung bei steigender Dämmdicke und Lebenszyklusaspekten wie der sog. grauen Energie,
- eine neue Fördersystematik mit praxisorientierten Konditionen und Antragsverfahren, die für die Eigentümer wirklich Anreize für energetische Modernisierungen bieten und gleichzeitig die Erhöhung der Kaltmieten dämpfen,
- eine weitgehende Dekarbonisierung der Gebäudebeheizung und Warmwasserbereitung unter Einschluss klimafreundlicher quartiersbezogener Versorgungslösungen,
- die Nutzerunterstützung zur Ausschöpfung verhaltensbedingter Potenziale und zur Vermeidung von Reboundeffekten.

Ursachen für Zielverfehlungen

Bei Zielverfehlungen in der Vergangenheit hilft es nicht, zukünftige Ziele heraufzusetzen, ohne eine gründliche Ursachenforschung zu betreiben: Welche Modernisierungsmaßnahmen haben in der Vergangenheit wieviel Treibhausgasemissionen eingespart? Wie hoch waren die Vermeidungskosten, wie stiegen die Wohnkosten?

Höhere Wohnkosten durch Klimaschutzmaßnahmen

Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand sind im Regelfall nicht aus sich heraus (über Energiekosteneinsparungen) finanzierbar. Im vermieteten Wohnungsbestand verbleibt ein erhebliches und mit hö-

¹ In den NBL wurde aus sozialen Gründen praktisch die gesamte Grundsanierung der Plattenbauten der Wohnungsunternehmen einschließlich Wärmedämmung mit günstigen KfW-Krediten (bei einem Darlehensvolumen von über 20 Mrd. EUR) finanziert bei insgesamt durchschnittlichen Sanierungsinvestitionen von ca. 20.000 EUR je Wohnung. Der Förderwert wird mit 2.900 EUR pro WE angegeben. Zusätzlich standen Landesfördermittel zur Verfügung, in Berlin z. B. ein Programm mit 500 Mio. EUR mit Zinszuschüssen. Dafür wird ein Förderwert von 8.300 EUR pro WE angegeben. Durch die Förderprogramme wurden 70 % des Sanierungsbedarfs beim Geschosswohnungsbau der 50er bis 80er Jahre in den NBL abgedeckt. Allein das Bundesprogramm der KfW hatte 20 Mrd. EUR an Darlehen bereitgestellt mit einem geschätzten Förderanteil von fast 4 Mrd. EUR, d. h. 20 %.

² Mehrkosten sind Mehrinvestitionen (= Kapitalkosten) plus zusätzliche Wartung / Instandhaltung minus Energiekosteneinsparungen.

heren Effizienzstandards weiter steigendes Finanzierungsdelta zwischen Maßnahmenkosten bzw. Mieterhöhungen und Energiekosteneinsparung. Selbst mit der derzeitigen Förderung führen energetische Sanierungsmaßnahmen häufig zu teils deutlich höheren Gesamtmieten.

Soziale Frage entscheidend

Der notwendige forcierte Klimaschutz im Mietwohnungsbestand wird ohne Berücksichtigung der "sozialen Frage", also der Bezahlbarkeit des Wohnens, zu erheblichen Konflikten führen, die den sozialen Frieden in Deutschland nachhaltig gefährden können.

CO₂-Bepreisung nicht hilfreich für mehr Sanierung

Die geplante CO₂-Bepreisung ist dabei eines unter vielen Instrumenten, um den Klimaschutz voranzubringen. Wir halten die gewünschte unmittelbare Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung für den vermieteten Gebäudebestand für höchst fraglich. Ein CO₂-Preis führt bei Mietern zu steigenden Heizkosten, ohne dem Vermieter direkte Anreize zu energetischen Sanierungen zu bieten. Das können nur direkte Zuschüsse. Auch sind die Vermeidungskosten für umfassende energetische Sanierungen so hoch (500 bis 1.000 EUR pro vermiedener Tonne und mehr), dass kein sinnvoller CO₂-Preis (debattiert wird bis zu 200 oder 250 EUR/t) diese Maßnahmen anregen kann. Sanierung erhöht die Wohnkosten mehr als ein CO₂-Preis.

Der vorgesehene Einstiegspreis von 10 EUR/t sollte nicht erhöht werden. Er entspricht einer Gaspreiserhöhung von ca. 5 %. Innerhalb weniger Jahre werden sich die Gaspreise entsprechend BEHG um ca. 30 % erhöhen (bei 60 EUR/t in 2026 und 0,24 kg/kWh). Dies kann energiesparendes Nutzerverhalten der Mieter und Maßnahmen zur Anlagenoptimierung der Vermieter anregen, aber wie oben dargelegt, keine umfassende Modernisierung.

Massive Förderung nötig

Eine massive Ausweitung öffentlicher Unterstützungsleistungen ist unabdingbar, um die Klimaziele im vermieteten Gebäudebestand ohne soziale oder wirtschaftliche Verwerfungen zu erreichen. Selbst bei einer konservativen Schätzung sind dafür allein für die vermieteten Wohnungen jährlich mindestens 10 Mrd. EUR nötig (für 95%-Ziel. 80%-Ziel lag bei 6 Mrd. EUR p.a.).

Damit die Schließung des Finanzierungsdeltas auch praktisch funktioniert, sind einige Dinge zu beachten: Die Mittel müssen als direkte Zuschüsse vergeben werden. Diese Zuschüsse dürfen keine Beihilfen im EU-Sinne sein. Sie benötigen eine langfristige Perspektive bis 2050, damit Bauwirtschaft und Bauindustrie die notwendigen Kapazitäten aufbauen. Die Mittel sollten auch über mehrere Jahre mit z. B. 1,5 bis 2 Mrd. EUR pro Jahr aufwachsen. Damit die Mittel nicht den laufenden Haushaltsberatungen unterliegen, bietet sich eine Fondslösung an. Der Fond sollte aus den Einnahmen des CO₂-Preises im Gebäudesektor gespeist werden.

Entscheidend für die Wohnungswirtschaft ist, dass die Förderung als direkter Zuschuss vergeben wird. Nur so reduziert sie direkt die Investitionskosten.

Urbane Energiewende steht massiven Hemmnissen gegenüber

Stichworte GewSt, KStG, räumlicher Zusammenhang, Kundenanlage: Für die steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften wurde die steuerliche Problematik im Zusammenhang mit dem Betrieb von Mieterstromanlagen zwischenzeitlich erfreulicherweise gelöst, leider nur für Strom aus erneuerbaren Energien (Photovoltaik). Eine Ausweitung auf (Mieter-)Strom aus Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung (Blockheizkraftwerke) ist mit Blick auf die Praxis der Wohnungsunternehmen und die Sinnhaftigkeit für Quartierskonzepte weiterhin nötig. Offen ist nach wie vor – und dies inzwischen seit 13 Jahren - die Problematik der erweiterten Gewerbesteuerkürzung. Die mit einer lokalen Stromerzeugung verbundene Infizierung des Vermietungsgeschäftes behindert alle steuerpflichtigen Wohnungsunternehmen, also auch steuerpflichtige Wohnungsgenossenschaften. Verschiedene Lösungsvorschläge dafür liegen vor.

Überall, wo es um Quartiere geht, sollte der "räumliche Zusammenhang" eingeführt werden. Das betrifft neben EnWG und EEG auch das GEG. Der "unmittelbare räumliche Zusammenhang" wird im Gegensatz dazu über die Arbeitshilfe der Bundesnetzagentur zur Eigenversorgung sehr eng definiert: "Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang dürfte regelmäßig jedenfalls dann gegeben sein, wenn sich die Stromerzeugungsanlage und die Verbrauchsgeräte des potentiellen Eigenversorgers in bzw. auf demselben Gebäude befinden. Auch auf demselben Grundstück ... wird typischer Weise noch von einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang auszugehen sein". Mit dieser engen Sichtweise ist die Betrachtung eines gesamten Quartiers über mehrere Grundstücke hinweg regelmäßig unmöglich.

Ein weiteres zentrales Hemmnis für dezentralen Stromversorgungskonzepte ist derzeit die von den Netzbetreibern vorgenommene Auslegung der Kundenanlage entsprechend EnWG. Die Netzbetreiber lehnen Kundenanlagen unter Berufung auf starre Grenzen (max. 100 Wohneinheiten, keine Straßen) oft ab, obgleich die dahinter liegenden Rechtspositionen sehr umstritten und höchststrichterlich nicht entschieden sind. Das Bestehen einer Kundenanlage ist aber Voraussetzung für eine Mieterstromversorgung nach KWKG oder EEG. Ohne Kundenanlage keine Förderung nach KWKG und / oder EEG. Das Mieterstromprojekt kann dann nur kleine Bereiche oder Einzelgebäude versorgen. Das macht die Anlagen kleinteiliger als nötig. Eine Lösung wäre die Einführung einer weiteren Kategorie der Kundenanlagen für die kleine dezentrale Stromversorgung aus KWK und / oder EE. Dabei sollte vor allem auf ein räumlich oder funktional zusammenhängendes Gebiet abgestellt werden.

Der GdW befürchtet, dass angesichts der Finanzierungslücke ohne massive Ausweitung öffentlicher Unterstützung und ohne vollständige Beseitigung der Hemmnisse für die urbane Energiewende entweder die Klimaziele nicht erreicht werden können oder es zu sozialen Härten kommt, insbesondere bei den 40 % der Haushalte, deren Einkommen real praktisch stagnierte.