

Stellungnahme zum Zwischenbericht der Enquetekommission  
„Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“

### I.) Zum Themenfeld Öffentliche Gebäude

Der Zwischenbericht der Enquetekommission (EK) stellt in Abschnitt II.3. sehr ambitionierte Ziele für die Öffentlichen Gebäude auf. Die Wege dahin sind zumeist noch weniger konkret; in den meisten Teilen sind noch keine quantitativen Aussagen zu einzelnen Bausteinen und keine Zeitfenster für die Erreichung der Klimaneutralität und etwaiger Zwischenziele genannt. Solche quantitativen und zeitlichen Vorschläge sollen offenbar noch bis zum Endbericht erarbeitet werden.

Im Bericht sind die landeseigenen und städtischen Liegenschaften an den Anfang der Handlungsfelder und Strategien für den Gebäudebereich (Abschnitt II.3.2) gestellt. Diese stellen nur ca. 3% (SVIT-Gebäude) bis 8% (öffentliche Gebäude im weiteren Sinne, ohne Wohnbaugesellschaften) des gesamten Gebäudebestands in Bremen dar (siehe Daten unter II.3.3 Sektormerkmale). Den öffentlichen Gebäuden (inkl. öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften) wird allerdings zu Recht eine Rolle als Vorbild hinsichtlich umfassender Sanierung, klimaneutraler Energieversorgung und klimapositiver Neubauten zugewiesen.

Der Zwischenbericht gibt einige **Ansatzpunkte zur Überarbeitung der Baustandards** für öffentliche Gebäude. Ein Standard für Neubauten, bei dem die Gebäude mehr Energie erzeugen, als sie für ihren Betrieb benötigen (Definition unter II.3.2.1 / S.47 für die öffentlichen Gebäude) könnte z.B. bedeuten: Bautechnisch etwa wie bisher Passivhaus-Niveau, dazu PV-Anlagen über die wirtschaftliche Auslegung hinaus zur Kompensation des Verbrauchs. Auf üblicher Gebäudekubatur ist das nach unserer Einschätzung wohl realisierbar. Unter II.3.1.4. (für Gebäude allgemein) steht allerdings die Definition „...mindestens klimaneutral inklusive der grauen Emissionen“, d.h. auch der Herstellungsenergieaufwand wäre zu kompensieren. Dies wäre sehr anspruchsvoll, in erste Linie noch bei reinen Holzbauten machbar. Inwieweit damit alle öffentlichen Aufgaben zu erfüllen sind, halten wir für fraglich. Eine stärkere Beachtung der „grauen Emissionen“ in den Baustandards ist allerdings zweifellos anzustreben.

Für Grundsanierungen von Gebäuden ist das genannte Ziel KfW-40-Niveau (Tabelle S. 62) sehr anspruchsvoll. Dies dürfte technisch grundsätzlich meist machbar sein, es ist aber in den bisherigen Kostenannahmen für Sanierungen nicht berücksichtigt.

Die verbleibend notwendige Wärmeversorgung soll zukünftig ausschließlich aus erneuerbaren Energien (EE) kommen. Bedeutend ist die Aussage, was unter erneuerbare Wärmeversorgung verstanden wird: Im Wesentlichen Fernwärme und Wärmepumpen. Die Fernwärme soll massiv

ausgebaut und gleichzeitig auf EE umgestellt werden. Wo diese nicht hinkommt, bleiben Wärmepumpen. Beides sind derzeit nur anteilig Nutzungen von EE: Fernwärme in Bremen kommt aus Müllverbrennung (hier als EE anerkannt), Kraft-Wärme-Kopplung der Kohlekraftwerke (Stilllegung absehbar) und Erdgas-BHKW (derzeit im Ausbau als Ersatz für Kohlekraftwerke, aufgrund des fossilen Energieträgers aber nur eine Übergangstechnologie). Ergänzend sind Nahwärmenetze genannt, es finden sich aber keine klaren Angaben, welche Energiequellen bzw. Technologien hierfür zur Wärmeerzeugung gedacht sind.

Wärmepumpen sind nach unserer Einschätzung für Neubauten und Grundsanierungen eine sinnvolle Option. Für unsanierte Altbauten sind sie allenfalls als Teil-Versorgung realistisch. Unter II.1.1.2 werden sie nur für 1- und 2-Familienhäuser als regelmäßige Lösung beschrieben. Aber auch öffentliche Gebäude stehen in peripheren Bereichen, in denen wahrscheinlich auch längerfristig keine Fernwärme verfügbar sein wird.

Die Anwendung von Grünem Wasserstoff wird vor allem für industrielle und mobile Anwendungen gesehen, nicht direkt in den Gebäuden. Dies halten wir für nachvollziehbar.

Die Forderung, „Bei Ersatz im Bestand erneuerbare Wärmeversorgung verpflichtend einführen“ (Tabelle S.63), ist damit derzeit problematisch, wenn eine 100%-Versorgung gemeint ist.

Die genannten Standards regeln zunächst nur, wie gebaut wird, aber nicht was und in welchem Zeitraum. Auch dazu trifft der Zwischenbericht einige Aussagen:

**Knackpunkt ist das im Bericht ausschließlich für die öffentlichen Gebäude genannte Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands ab 2035 (II.3.2.1).** Diese Frist wäre extrem ambitioniert. Es ist offenbar nicht angedacht, den klimaneutralen Gebäudebestand vorrangig durch Kompensationen (wie Einkauf Ökostrom, Ausgleichzahlungen) zu erreichen. Die öffentlichen Gebäude sollen stattdessen ein Vorbild hinsichtlich umfangreicher Sanierung werden – in Kombination mit einer (Rest-)Versorgung mit erneuerbaren Energien („II.3.1.5. Die Gebäude, die sich im Eigentum von Stadt oder Land oder seiner nachgelagerten Eigenbetriebe und Beteiligungen befinden, sind ...umfänglich auf das höchstmögliche Niveau saniert“). In den Diskussionen der Enquete-Kommission wurde deutlich, dass dieses Ziel erhebliche Investitionsmittel erfordert, von denen nicht klar ist, wie sie aufgebracht werden könnten. Diese Einschätzung teilen wir ausdrücklich.

Eine Sanierung aller Gebäude auf das genannte KfW-40-Niveau bedeutet die Grundsanierung von 90% des Gebäudebestandes. Das Kostenvolumen für ein energetisch etwas unter diesem Ziel liegenden Niveau (einschließlich der begleitend notwendigen inneren Sanierung und Anpassung an aktuelle Standards z.B. hinsichtlich Brandschutz und Barrierefreiheit) hatten wir bereits mit ca. 2,3 Mrd.€ abgeschätzt. Alleine dieses Ziel in 14 Jahren umzusetzen, würde Investitionen von rechnerisch ca. 160 Mio. € pro Jahr bedeuten, etwa das Vierfache des bisherigen Gebäudesanierungsprogramms. Da jede Gesamtsanierung mehrere Jahre für Planung, Finanzierung und Ausführung in Anspruch nimmt, wäre der Zeitraum zur Umsetzung faktisch noch kürzer. Dies dürfte hinsichtlich Finanzierung, Kapazitäten auf der Eigentümerseite wie auch aufgrund der Kapazitäten von externen Planer:innen und ausführenden Firmen unrealistisch sein.

**Wollte man dennoch einen klimaneutralen Gebäudebestand in einem sehr kurzen Zeitraum erreichen, müssten in großem Ausmaß unsanierte Altbauten mit EE versorgt werden.** Für den im Abschnitt II.1 geforderten massiven Ausbau der Fernwärme und deren gleichzeitige Umstellung auf EE (Abwärme aus den Müllverbrennungsanlagen, Klärschlammverbrennung, Industrie, großflächige Solarthermie mit Saisonwärmespeicher, Groß-Wärmepumpen, Spitzenlast-KWK-Anlagen auf Basis von grünem Wasserstoff und Reststoff-Biomasse) gibt es bislang keine Planung und keine Termine. (Unter II.1.2.3 „Die von der swb der Enquetekommission vorgelegten Pläne reichen hierfür sowohl auf der Abnahmeseite als auch auf der Wärmeerzeugungsseite bei weitem nicht aus.“) Hierzu ist offenbar noch ein Gutachten in Arbeit. Planungs- und Bauzeiten für derartige Projekte sind erheblich, eine breite Umsetzung ist bis 2035 kaum zu erwarten. Der Anteil der Fernwärme an der Versorgung der SVIT-Gebäude beträgt derzeit 30% (Gebäude in Bremen insgesamt 15%).

Für den Großteil der Gebäude kämen als Alternative nur Wärmepumpen in Frage, die für unsanierte Altbauten technisch und noch mehr wirtschaftlich fragwürdig sind: aufgrund der hohen erforderlichen Leistung bei den öffentlichen Liegenschaften wird dies häufig technisch nicht realisierbar (Netzanschluss Strom) bzw. aufgrund der hohen Systemtemperaturen im Gebäudebestand nicht wirtschaftlich und ökologisch darstellbar (Jahresarbeitszahlen < 3). Wärmepumpen sind hier allenfalls als Teil-Versorgung realistisch. Wir werden daher höchstwahrscheinlich noch Erdgas zur Wärmeversorgung deutlich über das Jahr 2030 hinaus benötigen – während der Zwischenbericht für dieses Jahr bereits einen Rückbau des Gasverteilnetzes avisiert (II.1.2.5).

Photovoltaikanlagen sollen auf fast jedem Dach möglichst zügig errichtet werden. Das geht allerdings über das heute Wirtschaftliche hinaus. Und ein wesentlicher Anteil des PV-Ausbaus setzt vorherige Dachsanierungen voraus, die sinnvoll im Rahmen von Gesamtsanierungen geschehen sollten und auch nicht bis 2035 abzuschließen sind. **In großem Maßstab unsanierte Altbauten vollständig mit EE zu versorgen, halten wir daher fachlich für nicht vertretbar.**

**Die Ziele und Vorbildfunktion wie für die öffentlichen Gebäude werden weitgehend identisch auch für die kommunalen Wohnbaugesellschaften angesetzt** (Tabelle S. 64). Fraglich ist diesbezüglich, ob im Neubau ein Standard über KfW 55 hinaus ohne strukturelle Erhöhung der Mieten möglich wäre und ob PV-Mieterstromanlagen nach derzeitiger Rechtslage wirtschaftlich machbar seien. Die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften haben bei der Sanierung in den letzten Jahren deutlich mehr getan als andere Gebäudeeigentümer, eine kurzfristige Steigerung ist hier nicht zu erwarten.

**Aus unserer Sicht muss der Fahrplan hin zum klimaneutralen Gebäudebestand - für die öffentlichen Gebäude im engeren Sinne, ebenso wie für die kommunalen Wohnbaugesellschaften und letztlich alle Gebäude – synchronisiert werden mit dem Ausbau der Infrastruktur, d.h. insbesondere der Fernwärme. Für die Gebäudesanierung brauchen wir eine langfristige realistische Festlegung einschließlich mehrjähriger Hochlauf-Phase, dies wird allerdings einige Zeit über die genannte Zielstellung 2035 hinausgehen müssen. Dabei sind ambitionierte Zwischenziele denkbar, wenn die riesigen Finanzbedarfe gelöst werden können.**

## II.) Zu steuerlichen Instrumenten zur Förderung von Gebäudesanierungen

Der Bericht der Enquetekommission regt in Abschnitt II.3.3 in der Tabelle auf S. 59 unter Punkt G 1.6 die Prüfung an, ob eine „Senkung/Erhöhung von Grunderwerbsteuer und Grundsteuer möglich ist“, bzw. fordert ein Konzept zu entwickeln „für Rabatt auf Grunderwerbsteuer und Grundsteuer, wenn nach maximal 3 Jahren mind. KfW 55 erreicht wird“.

**Aus rechtlichen Gründen scheidet eine Anpassung von Steuersätzen für ausgewählte Sachverhalte bei der Grunderwerb- sowie bei der Grundsteuer jedoch aus.**

Bei der Grunderwerbsteuer haben die Länder die Möglichkeit, den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer selber zu bestimmen. Dies ergibt sich aus Artikel 105 Abs. 2a des Grundgesetzes. Die Verfassung erlaubt allerdings nur die Bestimmung „des Steuersatzes“. Mehrere Steuersätze nebeneinander sind dem Wortlaut nach nicht vorgesehen, so dass diese Möglichkeit gesetzlich ausscheidet.

Ebenfalls aus rechtlichen Gründen ist es nicht möglich, die Regelungen der Bewertung für die Grundsteuer entsprechend anzupassen. Bremen hat sich – wie neun weitere Bundesländer - dafür entschieden auch ab 2025 das Bundesmodell anzuwenden und kein eigenes Grundsteuerrecht im Wege eines Landesmodells umzusetzen. Das Bundesrecht sieht die von der Enquete vorgeschlagenen Rabattmöglichkeiten nicht vor.

Selbst die theoretische Möglichkeit, mit einem eigenen Grundsteuer-Landesmodell den von der Enquete vorgeschlagenen Rabatt einzuräumen, wäre je nach Modellentscheidung mit großen Rechtsunsicherheiten und erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden, da die abweichenden Ländermodelle alle lediglich an die Fläche anknüpfen und die Art der Bebauung vollständig außen vor lassen.

Ein Rabatt im Sinne eines Absehens von der Besteuerung bzw. eines Erlasses von Steuern ist zudem lediglich in eng gefassten Ausnahmefällen vorgesehen, wenn die Erhebung im Einzelfall aus persönlichen oder sachlichen Gründen unbillig wäre. Diese Ausnahmefälle liegen hier nicht vor. Eine zielgerichtete Förderung ist dementsprechend nur durch direkte Hilfen – beispielsweise durch Förderprogramme der BAB - möglich und nicht über den Umweg des Steuerrechts.

Steuerrechtlich ist diesbezüglich noch auf den neuen § 35c EStG zu verweisen. Durch diesen werden Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung schon jetzt gefördert. Bei Einzelmaßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung sind 20% der Aufwendungen (max. 40.000 Euro pro Wohnobjekt), verteilt über drei Jahre, steuerlich abzugsfähig. Bei der energetischen Baubegleitung und Fachplanung sind abweichend davon 50% der anfallenden Kosten abzugsfähig. Der Abzug erfolgt von der individuellen Steuerschuld, sodass sie von einer Vielzahl von Wohneigentümer:innen in Anspruch genommen werden kann. Die folgenden Einzelmaßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung werden dabei gefördert:

- Wärmedämmung von Wänden
- Wärmedämmung von Dachflächen
- Wärmedämmung von Geschossdecken
- Erneuerung von Fenstern oder Außentüren
- Erneuerung oder Einbau einer Lüftungsanlage
- Erneuerung der Heizungsanlage
- Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung
- Optimierung bestehender Heizungsanlagen.