Veränderungen des GEG. Auswirkungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG) auf die Klimaziele der Kommune

Bezug
Antrag der Ökologischen Fraktion vom 16. Juli 2026

Sachverhalt

Die Verwaltung legt dar, welche Auswirkungen das GModG auf die Umsetzung des Kommunalen Wärmeplans sowie auf die Erreichung der Klimaneutralitätsziele der Stadtverwaltung bis 2035 und der Gesamtstadt bis 2040 hat. Dabei ist insbesondere darzustellen, ob die bisherigen Annahmen des Wärmeplans – etwa hinsichtlich des Fernwärmeausbaus, der Anschlussquoten und der Dekarbonisierung des Gebäudebestands – unter den geänderten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin realistisch sind. Sollten negative Effekte auf die Anschlussquoten zu erwarten sein, zeigt sie auf, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um eine ausreichende Anschlussbereitschaft in der Bevölkerung sicherzustellen und den geplanten Ausbau der Fernwärme nicht zu gefährden.

Das neue Gebäudemodernisierungsgesetz verändert die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Wärmewende und damit auch die Rahmenbedingungen, unter denen der Kommunale Wärmeplan (KWP) Nürnberg umgesetzt wird. Insbesondere ermöglicht das Gesetz den grundsätzlichen Wiedereinbau fossiler Heizungen und lockert die bisherigen Vorgaben für den Einsatz erneuerbarer Energien.

→ Die strategischen Annahmen des Kommunalen Wärmeplans zum Fernwärmeausbau und zu den Anschlussquoten werden zum jetzigen Zeitpunkt dennoch beibehalten.

Grundsätzlich kann die erleichterte Möglichkeit, beispielsweise eine Gasheizung oder eine Hybridheizung einzubauen, kurzfristig dazu führen, dass sich einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer gegen einen Fernwärmeanschluss entscheiden.
Die Stadt Nürnberg hat im Zuge der Kommunalen Wärmeplanung bewusst auf eine entsprechende Anschlusspflicht an die Fernwärme verzichtet. Die im KWP zugrunde gelegten Anschlussquoten beruhen daher nicht auf einer solchen Verpflichtung, sondern auf der Erwartung, dass sich die klimafreundliche Wärmeversorgung langfristig sowohl ökologisch als auch wirtschaftlich gegenüber fossilen Lösungen durchsetzt.
Gerade der erneute Einbau einer Gasheizung ist mit erheblichen langfristigen wirtschaftlichen Risiken verbunden. Fossile Brennstoffe werden durch die CO_2-Bepreisung und die im GModG vorgesehene schrittweise Erhöhung des Anteils klimafreundlicher Brennstoffe voraussichtlich deutlich teurer. Die sogenannten „Biotreppe“ stellt aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit entsprechender Brennstoffe keine verlässliche und flächendeckende Zukunftsoption dar.
Hinzu kommt das Risiko steigender Netzentgelte, wenn sich die Zahl der Gasnetzanschlüsse weiter reduziert und die Kosten der Infrastruktur auf weniger Kundinnen und Kunden verteilt werden. Eine heute neu eingebaute Gasheizung kann damit langfristig zu einer erheblichen Kostenbelastung und zu einem Investitionsrisiko werden.
Diese wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Unsicherheiten sprechen dafür, dass die Anschlussbereitschaft an die Nürnberger Fernwärme trotz der veränderten gesetzlichen Situation grundsätzlich stabil bleibt.

→ Um prinzipiell möglichen negativen Auswirkungen auf die Anschlussquoten entgegenzuwirken, setzen die Verwaltung und die N-Ergie insbesondere verstärkt auf frühzeitige Information und Planungssicherheit.

Für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer ist entscheidend, möglichst früh zu wissen, ob und wann ihr Gebäude an die Fernwärme angeschlossen werden kann. Die Verwaltung und die N-Ergie wirken deshalb Verunsicherungen durch frühzeitige Kommunikation der Fernwärmeausbaugebiete und der jeweiligen Erschließungszeiträume entgegen.
Die entsprechenden Informationen werden laufend über die Internetseite der N-ERGIE Fernwärme bereitgestellt. Eine verlässliche Perspektive über die künftige Wärmeversorgung ist ein wesentlicher Faktor dafür, dass Eigentümerinnen und Eigentümer Investitionen nicht unnötig in dezentrale Übergangslösungen lenken.

Auch die Stabsstelle Klimaschutz der Stadt Nürnberg unterstützt diesbezüglich aktiv die Information und Beratung von Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern. Die Stabsstelle informiert unabhängig und transparent über Möglichkeiten zukunftssicherer Heizsysteme, hilft bei Unsicherheiten und zeigt konkrete Handlungsmöglichkeiten und weiterführende Unterstützungsangebote auf.
Dazu tragen verschiedene Angebote und Projekte der Stabsstelle bei, darunter die crossmediale und stadtweite Klima-Kampagne, die Informations-Zeitung „Zukunft Zuhause“, Informationsveranstaltungen in den verschiedenen Quartieren der Stadt Nürnberg, sowie der Aufbau eines zentralen Klima- und Energieberatungszentrums als Anlaufstelle für alle Fragen rund um die Themen Heizung und Gebäudesanierung.

→ Die Annahmen zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands werden im Zuge des regulären Aktualisierungszyklus der KWP überprüft. Die Entwicklungen werden fortlaufend beobachtet, da durch das GModG ein erhöhtes Umsetzungsrisiko besteht.

Die Annahmen zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands sind vor dem Hintergrund des GModG mit einem erhöhten Umsetzungsrisiko verbunden. Die bisherigen Annahmen zur Sanierungsrate waren bereits ambitioniert. Die nun gelockerten Vorgaben können dazu führen, dass Eigentümerinnen und Eigentümer sowohl den Umstieg auf klimaneutrale Heizsysteme als auch damit verbundene energetische Sanierungen hinauszögern.
Eine allgemeine Modernisierungspflicht für Wohngebäude besteht auf Bundesebene weiterhin nicht. Für Nichtwohngebäude gilt nach dem „Worst-first“-Ansatz hingegen das Ziel, bis 2030 die energetisch schlechtesten 16 Prozent und bis 2033 die schlechtesten 26 Prozent des Bestands zu modernisieren.
Damit steigt das Risiko, dass die tatsächliche Sanierungs- und Dekarbonisierungsrate hinter den Annahmen des KWP zurückbleibt. Dies würde auch die Erreichung der Klimaneutralität der Gesamtstadt bis 2040 erschweren.
An den strategischen Zielen des KWP wird zunächst festgehalten, die Wahrscheinlichkeit einer Verzögerung ihrer Umsetzung ist durch die neuen Rahmenbedingungen jedoch gestiegen.
Umso wichtiger sind der konsequente Ausbau der klimaneutralen Wärmeversorgung, frühzeitige Planungssicherheit für Eigentümerinnen und Eigentümer sowie eine aktive Unterstützung von Sanierung und Heizungsumstellung.

Gemäß § 25 Abs. 1 sowie § 32 Abs. 1 Wärmeplanungsgesetz (WPG) unterliegen sowohl die Kommunale Wärmeplanung als auch der Wärmenetzausbau- und Dekarbonisierungsfahrplan einem gesetzlichen, rollierenden Überprüfungs- und Aktualisierungszeitraum von spätestens fünf Jahren. Da die finale Ausarbeitung in Nürnberg im Jahr 2025 erfolgte, steht der nächste reguläre Fortschreibungszyklus im Jahr 2030 an. Eine jährliche oder zweijährige Neuberechnung des gesamten Planwerks ist aus Kapazitäts- und Aufwandsgründen nicht sinnvoll. Die Verwaltung wird die realen Marktentwicklungen und Einbauquoten jedoch fortlaufend beobachten, um die Annahmen im Jahr 2030 fundiert anzupassen. Hierfür werden die im Rahmen des regulären Netzbetriebs vorliegenden Daten genutzt.

Zusammenfassend gilt: Das GModG verändert die Rahmenbedingungen und erhöht das Risiko einer Verzögerung der Wärmewende. Es gibt jedoch aus Sicht der Verwaltung und der N-Ergie derzeit keinen Anlass, die strategischen Annahmen des Nürnberger Kommunalen Wärmeplans grundsätzlich zu korrigieren. Entscheidend ist vielmehr, den Fernwärmeausbau konsequent voranzutreiben, Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern frühzeitig Planungssicherheit zu geben und die tatsächliche Entwicklung eng zu beobachten.

Folgende Maßnahmen sind aus Sicht der Verwaltung notwendig bzw. zu prüfen, um dem Risiko verstärkt entgegenzuwirken:

1. *Notwendigkeit der verstärkten Information und Beratung*
   - Intensive Öffentlichkeitsarbeit: Weiterführung Kampagne mit Baustein Aufklärung über die Vorteile der Fernwärme und klimafreundlicher Heizsysteme (z. B. Versorgungssicherheit, langfristige Kostenvorteile).
   - Ausweitung städtischer Beratungsangebote: die Angebote zur Energieberatung für Eigentümerinnen und Eigentümer sollten weiter intensiviert werden, um Hemmnisse (z. B. Investitionskosten, Unsicherheiten) abzubauen.
     Ein zentraler Baustein hierfür ist die Eröffnung und der Betrieb des städtischen Beratungszentrums in der Nürnberger Innenstadt als Anlaufstelle. Für den Betrieb des Beratungszentrums besteht jedoch derzeit keine Kostendeckung für die Personalbedarfe (Energieberatende), was die Beratungskapazitäten aktuell stark einschränkt. Zunächst wird deshalb mit einem reduzierten Personalbestand sowie einem geringeren Platzangebot für Beratung und Informationsbereich gearbeitet. Die Nachfragequantität sowie die Qualität der Energieberatung, als auch die Wirkung der Öffentlichkeitsarbeit im Beratungszentrum wird jedoch sukzessive mit einem Monitoring begleitet und nach dem ersten Jahr Betrieb evaluiert. Die Verwaltung schlägt vor, dann erneut zu prüfen, ob zusätzliche städtische Mittel zur Erweiterung des Angebots notwendig sind und diese bei den entsprechenden Haushaltsanmeldungen einzubringen.

2. *Prüfung der Möglichkeit kommunaler Anreizsysteme*
   - Prüfung von Möglichkeiten der Einführung von kommunalen Zuschüssen, z.B. für Sanierungsförderung.

3. *Prüfung regulatorischer Instrumente*
   - Kommunale Satzungen: Erneute kritische Prüfung der Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme in ausgewiesenen Gebieten.

Sollten die Klimaneutralitätsziele bis 2035 bzw. 2040 aufgrund der Auswirkungen des GModG nicht mehr erreichbar sein, legt die Verwaltung dar, durch welche zusätzlichen oder beschleunigten kommunalen Klimaschutzmaßnahmen in anderen Sektoren die entstehenden Emissionslücken geschlossen und die Klimaziele dennoch erreicht werden können.

→ Das GModG erhöht das Risiko, dass die Erreichung des gesamtstädtischen Klimaneutralitätsziels 2040 durch eine verzögerte Wärmewende erschwert wird. Auf das Klimaneutralitätsziel der Verwaltung hat das GmodG keine direkten Auswirkungen.

Auf das Ziel der klimaneutralen Stadtverwaltung hat das GModG keine wesentlichen Auswirkungen, da die Stadt Nürnberg selbst über die Wahl der Heizsysteme in ihren Liegenschaften entscheidet und hier unabhängig von der Bundesgesetzgebung agiert. Ungeachtet des GmodG ist die Erreichung des angestrebten Zieljahres 2035 für die klimaneutrale Stadtverwaltung aufgrund einer nicht ausreichenden Geschwindigkeit bei der Maßnahmenumsetzung gefährdet.

Für das gesamtstädtische Klimaneutralitätsziel 2040 sind durch das GModG hingegen durchaus Auswirkungen wahrscheinlich. Die erweiterten Wahlmöglichkeiten bei Heizsystemen erhöhen das Risiko, dass die Umstellung auf klimaneutrale Wärme verzögert und die für die Erreichung des Klimaziels notwendige Wärmewende erschwert wird.

Das Öko-Institut hat in einer Studie die Auswirkungen des neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele für Deutschland untersucht.[1] Im Vergleich zum bisherigen Rechtsrahmen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) vergrößert sich die heute schon bestehende Lücke zum Klimaziel 2040 laut Öko-Institut bundeweit jährlich um bis zu 22 Mt CO_2e.

Wenn man diese zusätzliche bundesweite CO_2e-Lücke für das Klimaziel 2040 anteilig nach dem Bevölkerungsanteil auf die kommunale Ebene der Stadt Nürnberg herunterbricht, vergrößert sich die jährliche Lücke in Nürnberg um schätzungsweise um bis zu 144.000t CO_2e.[2]

Für das Klimaschutzszenario zum Klimaziel 2040 wurden bei der Erstellung des Klimaschutzkonzepts für Nürnberg bereits Restemissionen von etwa 700.000t CO2e im Jahr 2040 berechnet, welche durch die geringen verbleibenden Erdgas-, Benzin- und Dieselverbräuche sowie die Vorkettenemissionen des erneuerbaren Stroms verursacht werden. Diese verbleibenden Emissionen sind zum großen Teil auf übergeordnete Rahmenbedingungen zurückzuführen, die die Stadt Nürnberg kaum beeinflussen kann.

Diese Restemissionen würden sich entsprechend im Kontext der neuen Rahmenbedingungen des GmodG signifikant auf bis zu 844.000t CO_2e erhöhen.

Wie bereits eingangs erläutert, kann die Stadt Nürnberg diesem Risiko entgegenwirken, indem sie gezielte kommunale Maßnahmen, insbesondere transparente Kommunikation, unabhängige Beratung und geeignete regulatorische und Förder-Instrumente einsetzt, um die Umsetzung der Wärmewende vor Ort zu unterstützen.

[1] vgl. Braungardt / Bei der Wieden, Auswirkungen der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele, Öko-Institut, 4. März 2026

[2] Dies stellt lediglich eine überschlägige Übertragung der bundesweiten Zusatzlücke dar, dient als grobe Orientierung und ist keine lokal-spezifische Berechnung.

→ Es gilt weiterhin alle im Klimaschutzkonzept definierten Klimaschutzmaßnahmen konsequent und schnellstmöglich voranzubringen und die zeitliche Priorisierung nach Möglichkeit agil anzupassen. Hierfür sind die derzeit in Aufstellung befindlichen neuen Governance-Strukturen innerhalb der Stadtverwaltung unabdingbar. Zudem empfiehlt die Verwaltung, frühzeitig eine Restemissionsstrategie für Nürnberg zu erstellen.

Um die Nürnberger Klimaziele zu erreichen, müssen sektorübergreifend alle entwickelten Maßnahmen des Integrierten Klimaschutzkonzepts und des Konzepts zur Klimaneutralen Stadtverwaltung konsequent umgesetzt und sämtliche verfügbaren Emissionsminderungspotenziale ausgeschöpft werden. Um mögliche Verzögerungen bei der Wärmewende entsprechend abzufedern, könnte jedoch geprüft werden, welche Maßnahmen in anderen Sektoren möglicherweise in den nächsten Jahren vorgezogen oder beschleunigt werden können. Dies könnte beispielsweise den Bereich des Ausbaus der Erneuerbaren Energien, den Aspekt der grauen Energie oder auch den Mobilitätssektor betreffen. Insgesamt können „zusätzliche Einsparungen" in anderen Bereichen die verfehlten Emissionsminderungen im Gebäudesektor jedoch nicht ohne Weiteres kompensieren.
Angesichts der angespannten Haushaltslage kommt es dabei besonders darauf an Maßnahmen mit Langfristperspektive gezielt zu priorisieren (Berücksichtigung von Lebenszykluskosten städtischer Investments), ihre Wirksamkeit zu prüfen, Gelegenheitsfenster zu nutzen, und die verfügbaren finanziellen Mittel zielgerichtet einzusetzen.
Entscheidend bleibt, die Wärmewende trotz veränderter bundesrechtlicher Rahmenbedingungen so konsequent wie möglich voranzutreiben und eine wachsende Lücke zu den Klimazielen zu vermeiden.

Zur Unterstützung dieses Prozesses werden innerhalb der Stadtverwaltung derzeit geeignete Governance-Strukturen aufgebaut. Ziel ist es, Abstimmungsprozesse klar zu definieren, die Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen bereichsübergreifend zu koordinieren und Fortschritte systematisch zu überprüfen. So sollen Prioritäten transparent gesetzt, Synergien genutzt, bei Bedarf Nachjustierungen und Präzisierungen vorgenommen und die verfügbaren Ressourcen möglichst wirksam eingesetzt werden.

Für die Stadtverwaltung und die Gesamtstadt sollte darüber hinaus frühzeitig eine Restemissionsstrategie erarbeitet werden, um einen Handlungsplan für voraussichtlich in den Zieljahren noch verbleibende Emissionen zu entwickeln und notwendige begleitende und kompensierende Maßnahmen systematisch zu bewerten.
Allein für die sich jährlich um schätzungsweise bis zu 144.000t CO_2e vergrößerte Lücke zum Klimaziel 2040 in Nürnberg müssten zum Ausgleich massive Maßnahmen zur CO_2-Senke umgesetzt werden. Ein konkretes Beispiel wäre die Umwandlung von Grünland zu neu angelegtem Wald (Aufforstung) von rund 13.850 Hektar Fläche, was wiederum knapp drei Vierteln des gesamten Nürnberger Stadtgebiets entspricht. Diese Größenordnung macht deutlich, wie wichtig sich eine frühzeitige und strukturierte Auseinandersetzung mit der Thematik Restemissionen in Nürnberg darstellt.

Perspektivisch sollen über das Fernwärmenetz der N-Ergie 50 % des Wärmebedarfs in der Stadt gedeckt werden. Damit die Fernwärme grün wird, ist auch der Einsatz von Wasserstoff, Synthetischen Gasen und weiteren erneuerbaren gasförmigen Energieträgern geplant. Die Verwaltung legt dar, welche Auswirkungen es auf die klimaneutrale Umstellung der Fernwärmeerzeugung hat, wenn diese Energieträger aufgrund ihrer begrenzten Verfügbarkeit und der konkurrierenden Nachfrage in schwer elektrifizierbaren Anwendungsbereichen (entsprechend der sogenannten „Biotreppe") nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang als bislang angenommen zur Verfügung stehen. Zudem ist aufzuzeigen, mit welchen alternativen Technologien, Wärmequellen oder Strategien die Dekarbonisierung der Fernwärme in diesem Fall umgesetzt werden kann.

→ Die Nürnberger Fernwärme setzt auf einen breit diversifizierten, technologieoffenen Erzeugungsmix, der flexibel auf Verfügbarkeitsrisiken reagieren kann und grüne Gase vorrangig für Spitzenlasten und schwer zu dekarbonisierende Bereiche vorsieht.

Die Transformation der Nürnberger Fernwärme basiert auf einem breit diversifizierten Erzeugungsmix. Kernsäulen sind einerseits bereits gesicherte Vorhaben wie das vorhandene Biomasse-Heizkraftwerk, das geplante Altholzkraftwerk, Großwärmepumpen (u. a. am Klärwerk) und andererseits perspektivisch die Nutzung von industrieller Abwärme, Tiefengeothermie, Power to Heat Anlagen sowie der Einsatz von Wasserstoff (H_2). Sollten sich einzelne Erzeugungsarten als nicht im geplanten Umfang verfügbar herausstellen, verfügt das System über die Flexibilität, andere erneuerbare Optionen verstärkt auszubauen. Hierbei ist stets auf ein technisches und wirtschaftliches Optimum abzustellen. Mögliche Verfügbarkeitsrisiken einzelner Energieträger wurden bei dieser technologieoffenen Zusammensetzung der Erzeugungsstruktur von vornherein berücksichtigt. Grüne Gase sollen dabei vorrangig für Spitzenlasten und schwer transformierbare Erzeugungsanteile eingesetzt werden. Die Resilienz des Technologiemixes wird im Rahmen des oben genannten integrierten Planwerks kontinuierlich überprüft.