

STELLUNGNAHME

des

Landesverbandes Erneuerbare Energien
Nordrhein-Westfalen

zum

Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der
FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen:

„NRW muss auf Bundesebene Impulsgeber für
eine Neuausrichtung der
Energieeinsparverordnung werden“
(LT-Drucksache 17/1112)

**Landesverband
Erneuerbare Energien NRW e.V.**

Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

 0211 9367 6060
 0211 9367 6061

 info@lee-nrw.de
 www.lee-nrw.de

Stand: 16. Februar 2018

I. Allgemein

Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Wärmesektors für die Reduktion des CO₂-Ausstoßes ist die Frage der Umsetzung nicht nur einer Strom- sondern auch einer Wärmewende als Teil der Energiewende entscheidend und für das Erreichen der Pariser Klimaschutzziele maßgeblich. Insofern erlauben wir uns als Landesverband Erneuerbare Energien NRW e.V. (LEE NRW), auch als Interessenvertretung der regenerativen Wärmewirtschaft in NRW, zu dem Antrag der CDU-Fraktion und FDP-Fraktion zur "Neuausrichtung der Energieeinsparverordnung" (LT-Drs. 17/1112) Stellung zu beziehen.

Insgesamt sieht der LEE NRW den vorliegenden Antrag kritisch. Gewiss spricht nichts dagegen, ein Gesetz oder eine Verordnung und dessen Auswirkungen zu evaluieren. Allerdings ergibt sich daraus kein Grund, diese Überprüfung auch zwangsläufig mit einer Aussetzung des Gesetzes bzw. der Verordnung zu verbinden. So verhält es sich auch bei der Frage der Energieeinsparverordnung (EnEV 2016) - welche derzeit bereits durch das Bundeswirtschaftsministerium umfassend evaluiert wird. Vorwegnehmend ist daher festzustellen, dass

- eine Aussetzung der EnEV die klimapolitisch notwendigen Einsparpotentiale bei Neubauten aufhebt und veraltete bauliche Standards auf Jahrzehnte manifestiert,
- eine Aussetzung die Mieterinnen und Mieter fahrlässig einem Energiekostenrisiko aussetzt,
- eine Aussetzung zu keinen Kostensenkungen beim Bauen, sondern vielmehr zu einer Belastung für die Baubranche führen würde,
- eine Aussetzung die Einhaltung der Pariser Klimaschutzziele gefährden würde,
- ein Erlass zur Konkretisierung des § 25 EnEV nicht die „unbürokratischen Befreiungen“ bringen würde, die sich der Antragssteller vorstellt, wohl aber mehr Rechtsklarheit.

Statt mithin eine Vollbremsung im Bereich der Energieeinsparung im Gebäudesektor vorzunehmen, fordert der LEE NRW einen Neustart der Zusammenführung des Energieeinspargesetzes und der dazugehörigen Verordnung sowie des Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG). Der dahingehende Versuch ist bedauerlicherweise in der letzten Legislaturperiode des Bundestages gescheitert (Stichwort: "Gebäudeenergiegesetz (GEG)").

Gleichzeitig würde mit einem Aussetzen der EnEV für drei Jahre die zwingend notwendige CO₂-Reduktion im Wärme- bzw. Gebäudesektor

ebenfalls ausgesetzt werden. Damit werden die kurzfristigen Klimaschutzziele für 2020 genauso wie die langfristigen Reduktionsziele für 2050 in Frage gestellt. Dies steht klar im Widerspruch zum Bekenntnis im Koalitionsvertrag von CDU und FDP zum Pariser Klimaschutzabkommen.

Entschieden muss der Kernaussage des Antrags widersprochen werden, die EnEV hätte sich zu einem "entscheidenden Kostentreiber für den Wohnungsbau" entwickelt. Sicherlich führen höhere energetische Anforderungen durch EnEV und EEWärmeG regelmäßig auch zu höheren Investitionskosten bei der Bautätigkeit. Diese stehen allerdings auch Energieeinsparungen über die gesamte Lebensdauer des Gebäudes gegenüber. Insofern, aber auch vor dem Hintergrund einer Vielzahl unabhängiger wissenschaftlicher Untersuchungen, kann die EnEV nicht als ausschlaggebender Kostentreiber für den Wohnungsbau bezeichnet werden. Diesbezüglich verweisen wir auch auf das Kurzgutachten des ITG Instituts für Technische Gebäudeausrüstung Dresden. Auch die Baukostensenkungskommission geht davon aus, dass lediglich 6 Prozentpunkte von insgesamt 36 Prozent Baupreissteigerungen auf die Wirkung der EnEV 2020 bis 2014 zurückzuführen sind. Nach einer Studie des Forschungsinstitutes für Wärmeschutz in München gehen 12,5 Prozent der Gesamtkostensteigerungen zwischen 2000 und dem Anforderungsniveau EnEV 2016 auf die energiebedingten Anforderungen zurück. Darauf folgt das die EnEV, selbst mit den gestiegenen Anforderungen der EnEV 2016, nur für 3 Prozent der Gestehungskosten eines Mehrfamilienhauses verantwortlich ist (vgl. hierzu auch nochmal das Kurzgutachten des ITG Instituts für Technische Gebäudeausrüstung). Zentrale Gründe für die Kostensteigerungen in diesen Jahren waren vielmehr spekulativ getriebenen Grundstückserwerbskosten (gerade in NRW auch durch die gestiegene Grunderwerbssteuer), erhöhte Bauauflagen (z.B. Stellplatzsatzung, Schallschutz, Barrierefreiheit) oder auch gestiegene Löhne im Bau. Diese Zahlen lassen dabei die durch die EnEV- Maßnahmen bewirkten Einsparungen bei den Energiekosten von bis zu 50 Prozent für die folgenden Jahre sogar noch unberücksichtigt.

Im Hinblick auf die Anforderungen der EnEV 2016 für den Gebäudebestand muss festgestellt werden, dass eine Verschärfung der Anforderungen für den Bestand im Jahr 2016 praktisch nicht stattgefunden hat. Schließlich ist auch festzustellen, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht das „kostenoptimale Niveau“ im Sinne der EU-Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden als im Wesentlichen erreicht angesehen werden kann (Baukostensenkungskommission).

Vor diesem Hintergrund und der nachfolgenden Bewertung der einzelnen Punkte in der Beschlussfassung des Antrags, regt der LEE NRW daher nachdrücklich an:

- Auf eine Aussetzung der EnEV zu verzichten,
- in einem ergebnisoffenen Prozess die EnEV, das EnEG und das EEWärmeG auf Verbesserungsmöglichkeiten, Flexibilität und Anwenderfreundlichkeit zu untersuchen,
- diese Ergebnisse zügig in den erneut zu initialisierenden Gesetzgebungsprozess zu einem Gebäudeenergiegesetz einzubringen.

Nachfolgend nimmt der LEE NRW zu den einzelnen Punkten der Beschlussfassung eine Einschätzung vor.

II. Kritik im Einzelnen

1. Aussetzen der EnEV 2016 für drei Jahre

Unter Nr. 1 der Beschlussfassung heißt es:

"[...] sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative dafür einzusetzen, dass die Energieeinsparverordnung 2016 zunächst für drei Jahre ausgesetzt wird und die Vorgaben der Verordnung umfassend evaluiert werden. Hierbei ist ausdrücklich auch auf das gesunde Wohnraumklima, Schimmelbildung und die Auswirkungen von Fungiziden, die von Dämmfassaden in Umwelt und Grundwasser gelangen, einzugehen."

Wie bereits oben dargelegt, ist es aus unserer Sicht weder begründbar noch hinsichtlich der Klimaschutzziele verantwortbar, die EnEV 2016 für eine Evaluierung auszusetzen.

Sollte es tatsächlich zur Aussetzung der EnEV kommen, würden sämtliche Neubauten in den kommenden drei Jahren sowie alle umfassenden Sanierungen von Bestandsgebäuden auf Jahrzehnte hinaus auf einen rückschrittlichen energetischen Standard festgelegt und zukünftig zu teuren Sanierungsfällen werden, ohne dass dies technisch, wirtschaftlich oder baupolitisch begründbar wäre.

Ungeachtet dessen ist auch nicht erkennbar wie eine Aussetzung der EnEV als Zwischenschritt zur Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie, mit deren Gesamt-Umsetzung bis 2019 bzw. 2021, in Einklang zu bringen wäre. Eine Aussetzung mit einer langjährigen Evaluierung ohne klare Richtung, welche neuen Standards perspektivisch gelten sollen, widerspricht auch größtmöglicher Rechtssicherheit für die Bauindustrie und investoren. Dabei bedarf diese Branche gerade für die Umstellung und Schulung ihres Personals Planbarkeit. Dabei ist auch die Größe der

Branche zu berücksichtigen. Der Wohnungsbau hat ein jährliches Investitionsvolumen von 243,3 Milliarden Euro. Es erscheint daher wenig zielführend, diesen Wirtschaftszweig vor dem Hintergrund mutmaßlicher Kostenanstiege durch die EnEV über mehrere Jahre erheblicher Planungs- und Investitionsunsicherheiten auszusetzen. Dabei geht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) sogar davon aus, dass sich die Bautätigkeit mittelfristig stärker auf Modernisierungsarbeiten verlagern wird - wie etwa energetische Gebäudesanierungen - und weniger auf Neubauten. Mithin könnten wegen der Aussetzung der EnEV gerade Investitionen in Sanierung bzw. Modernisierung mit den entsprechend wirtschaftlichen Konsequenzen verschoben werden.

2. Systembetrachtung und Bilanzierung auf der Quartiersebene

Unter Nr. 2 der Beschlussfassung heißt es:

"[...] gleichzeitig in dem Evaluierungsprozess eine grundsätzliche Systembetrachtung vorzunehmen. Anzustreben ist, anstelle von Einzelfallbetrachtungen eine Bilanzierung auf Quartiersebene vorzunehmen."

Eine Bilanzierung auf Quartiersebene anstelle einer Einzelfallbetrachtung ist aus unserer Sicht wenig zielführend - und in Bezug auf das Energieeinsparrecht bisher nicht beschrieben. So kann ein derartiger Quartiersansatz nur bedingt die notwendige Betrachtung auf die Einzelanforderungen im jeweiligen Fall ersetzen. Zwar kann ein „Quartiersansatz“ für eine Substituierung von fossilen zugunsten von erneuerbaren Energieträgern sinnvoll sein. Allerdings bedarf es für die zwingend notwendigen Einsparungen im Gebäudesektor notwendigerweise auch Einsparungen im Einzelfall.

Die Stärkung des Quartiersansatzes kann mithin nur ein Element eines neu zu entwickelnden Gebäudeenergierechts sein. Dieses Konzept wirft allerdings noch erhebliche Fragen auf, die es im Rahmen einer gesetzlichen Implementierung zu lösen gilt. Gerade im Hinblick auf die Effizienz ist festzuhalten, dass es noch keine Verfahren gibt, welche die bilanzielle Verrechnung innerhalb eines Quartiers ermöglichen. Damit einhergehend stellt sich die Problematik der Definition des - im Baurecht so nicht bekannten - Begriffs des "Quartiers". In diesem Zusammenhang muss festgestellt werden, dass hier eine Fokussierung auf die Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung zu kurz greift und zumindest mittelfristig nicht ohne die gleichzeitige Hebung von Effizienzpotentialen gedacht werden kann. Auch muss festgestellt werden, dass eine sinnvolle Dekarbonisierung auf Quartiersebene nur im Zuge einer größeren Wärmeplanung für die Gegenwart und die Zukunft sinnvoll umgesetzt werden kann. Dies setzt aber notwendigerweise eine Abschätzung des Wärmebedarfs der einzelnen Objekte voraus.

3. Differenzierte Förderung nach Gebäudeklassen

Unter Nr. 3 der Beschlussfassung heißt es:

"[...] sich im Rahmen der Bundesratsinitiative für die Entwicklung eines Konzepts einzusetzen, das die nach Gebäudeklassifizierung differenzierte Förderung spezifischer Dämmmaßnahmen und Heizungssanierung - insbesondere für einschlägige Bauweisen der 1950er bis 1980er Jahre - zum Ziel hat."

Aus Sicht des LEE NRW würde eine dahingehende Ausgestaltung der Fördersystematik nicht zu größerer Verständlichkeit und damit zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Förderungen führen. Denn eine differenzierte Förderung nach Einordnung des Objekts entsprechend einer bestimmten Gebäudeklassifizierung unter Berücksichtigung nochmals zu differenzierender Maßnahmen ist vor dem Hintergrund des Komplexitätsgrades kaum anwenderfreundlich. Gerade angesichts der Vielfältigkeit der Möglichkeiten bei Dämmmaßnahmen, Heizungs- oder anderen energetischen Sanierungen scheint ein dahingehender Ansatz wenig zielführend.

Fördermaßnahmen oder andere steuerliche Anreize sind grundsätzlich natürlich ein zweckmäßiges gesetzgeberisches Mittel, um betriebswirtschaftliche Hürden für die Umsetzung energiepolitischer Ziele zu überwinden. Es ist allerdings bei der Ausgestaltung darauf zu achten, keine zusätzliche Komplexität in die Fördersystematik zu bringen. Insofern sehen wir den dahingehenden Punkt im Antrag eher skeptisch.

Im Hinblick auf die Erneuerung von Heizungsanlagen führt der Antrag richtig aus, dass der Austausch veralteter Heizungsanlagen vorangetrieben werden muss. Dieser führt allerdings nur dann zu einem signifikanten Klimaschutzbeitrag, wenn die neue Heiztechnik erneuerbare Energieträger nutzt bzw. mit erneuerbaren Technologien kombiniert wird. Bei einem Austausch mit weiterhin hauptsächlich fossil befeuerten Heizungsanlagen können, trotz der dann eingetretenen Effizienzsteigerung, diese Klimaziele nicht im gleichen Maße erreicht werden. Jede weitere Förderung von fossil befeuerten Heizungsanlagen führt mithin dazu, dass dieser Gebäudebestand auf Jahrzehnte hinaus mit einer vermeintlich effizienten aber keiner umwelt- und klimafreundlichen Heizungstechnik ausgerüstet wird. Eine dahingehende Förderung setzt somit falsche Anreize. Daher sollte das im Klimaschutzplan 2050 festgelegte Auslaufen der Förderung von fossil befeuerten Heizungen Ende 2019 unbedingt beibehalten werden.

4. Erlass zur Konkretisierung des § 25 EnEV

Unter Nr. 4 der Beschlussfassung heißt es:

"[...]die bisher nach §25 EnEV gemachten Ausnahmen durch einen entsprechenden Erlass so umzuwandeln und zu handhaben, dass analog zum Bundesland Hessen eine unbürokratische Befreiung möglich gemacht werden kann."

Grundsätzlich halten wir eine Erlassgebung, welche die Rahmenbedingungen und Grenzen der Befreiung nach § 25 EnEV konkretisiert für sehr zielführend. Einheitliche Maßstäbe zur Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Zuge von Befreiungen sind natürlich aus Gründen der Rechtsklarheit und einer einheitlichen Verwaltungspraxis zu begrüßen. Jedoch sollte nicht suggeriert werden, dass mit einer - zu Hessen analogen oder anderweitigen - Erlasslage eine signifikante Erleichterung oder ein größeres Wohnraumangebot erreicht werden könnten. So verkennt der Antrag aus unserer Sicht die Reichweite und die Möglichkeiten "unbürokratischer Befreiungen" nach § 25 EnEV. So legt der Erlass vom 18. Juli 2014 einheitliche Kriterien für die Berechnung und Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Zuge der Befreiung fest. Insgesamt würden wir einen Erlass - analog zum dem Erlass in Hessen - ausdrücklich begrüßen, um größere Rechtsklarheit und eine einheitlichere Verwaltungspraxis sicherzustellen.