

BEE-Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „NRW muss auf Bundesebene Impulsgeber für eine Neuausrichtung der Energieeinsparverordnung werden“
(Drucksache 17/1112)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/352**

A02, A18

Berlin, 16. Februar 2018



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 3 |
| Die Stellungnahme im Einzelnen | 4 |
| 1. Die EnEV ist nicht der entscheidende Kostentreiber des Wohnungsbaus | 4 |
| 2. Das Bauen nach hohen Standards ist günstiger als nach EnEV | 6 |
| 3. Ein EnEV-Moratorium ist keine politisch zielführende Lösung..... | 7 |
| 4. Ein EnEV-Moratorium gefährdet die Klimaschutzziele | 8 |
| 5. Mit einer EnEV-Novelle kann das Bauen JETZT einfacher, kosteneffizienter und klimaneutraler werden | 9 |
| i. Anforderungsgrößen und Flexibilität erhöhen ohne Erneuerbare und Effizienz gegeneinander auszuspielen..... | 10 |
| ii. Nachweis- und Berechnungsverfahren reduzieren | 10 |
| iii. Ausnahmen und Ersatzmaßnahmen streichen | 11 |
| 6. Die Evaluierung fortsetzen ohne Moratorium | 11 |
| 7. Eine Stärkung des Quartiersansatzes in Neubau und Bestand wäre wünschenswert | 12 |
| 8. Ein Erlass nach hessischem Vorbild dient der Klarstellung | 12 |
| 9. Energieeinsparung und Klimaschutz sind mit Brennwerttechnik nur begrenzt erreichbar | 13 |



Zusammenfassung

1. Entgegen des Antrags ist die **Energieeinsparverordnung (EnEV) nicht der entscheidende Kostentreiber** für den Wohnungsbau. Zu diesem Ergebnis kommen – unabhängig voneinander – zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen im Auftrag von Bund, Ländern und Gemeinden.
2. **Weder der Vorschlag des Antrags mithilfe einer Bundesratsinitiative ein dreijähriges Aussetzen zu erreichen, noch das Einfrieren der EnEV machen das Bauen günstiger, führen zu einer Vereinfachung der rechtlichen Anforderungen bzw. stellen eine konstruktive politische Lösung für ein bezahlbares Bauen und Wohnen dar.**
3. Sowohl ein **Aussetzen als auch ein Einfrieren der EnEV verhindern** zudem für weitere drei Jahre die (zusätzliche) **Reduktion von Treibhausgasemissionen und** den für die Energiewende notwendigen Beitrag des Wärme- bzw. Gebäudesektors zum **Klimaschutz**. Aussetzen und Einfrieren schaden dem Wirtschaftsstandort Deutschland (und Nordrhein-Westfalen) und schaffen Verunsicherung unter den Marktakteuren.
4. Vielmehr sollte sich das Land Nordrhein-Westfalen für eine **kurzfristige Novelle im Jahr 2018** einsetzen. **Mithilfe Erneuerbarer Energien sowie differenzierteren Anforderungen kann das Bauen so bereits in diesem Jahr einfacher, flexibler, kosteneffizienter und klimaneutral gestaltet werden.**
5. Entgegen dem Antrag zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass gerade im geförderten Mietwohnungsbau höherwertige Gebäudeenergiestandards bis hin zum KfW-Effizienzhaus 40 je nach gewählter Maßnahmenkombination günstiger sein können als eine Ausführung nach EnEV 2016. **Hohe KfW-Standards können somit sogar im Mittel günstiger als der EnEV-Standard sein.**
6. Die im Antrag geforderte **gründliche Evaluierung wurde bereits** in der Legislaturperiode von 2013 bis 2017 **vorgenommen und wird derzeit** vom zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie **ausreichend fortgeführt**. Ergebnisse sind im Frühjahr dieses Jahres zu erwarten.
7. Die **Forderung** anstelle von Einzelfallbetrachtungen **eine Bilanzierung auf Quartiersebene vorzunehmen, können Einzelanforderungen nur begrenzt ersetzen**. Eine Substituierung von fossilen zugunsten Erneuerbarer Energieträgern ist sinnvoll. Die Senkung des Energiebedarfs im Einzelfall ist aber auf Dauer eine Notwendigkeit, um die Klimaschutzziele im Gebäudesektor erreichen zu können.
8. Der **zielgerichtete Einsatz von Fördermitteln** sollte erwogen werden. Dabei sollten Steuergelder technologie-, aber nicht brennstoffoffen eingesetzt werden. Ein künftiges Förderregime sollte sich an den Klimaschutzbeiträgen sowie den Deckungsfehlbeträgen der Maßnahmen orientieren.
9. Ein **Erlass zur Befreiung nach § 25 EnEV** nach hessischem Vorbild kann dazu beitragen, Klarheit zu schaffen, wann Ausnahmen zum Einhalten von Anforderungen gerechtfertigt sind.
10. **Fossil betriebene „moderne Brennwertheizungen“** sind leider in vielen Fällen **ungeeignet**, die **erwünschten Energieeffizienzsteigerungen von 25 Prozent** und mehr zu erreichen **und** damit den oft versprochenen **Beitrag zum Klimaschutz** im Gebäudesektor **zu leisten**.

Die Stellungnahme im Einzelnen

1. Die EnEV ist nicht der entscheidende Kostentreiber des Wohnungsbaus.

Der Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP bezeichnet die EnEV „als ein entscheidender Kostenreiber für den Wohnungsbau“. Diese Behauptung ist, wie alle Studien auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene belegen, nicht haltbar und ungeeignet, das eigentliche Ziel, „mehr Wohnraumangebot“ schaffen zu wollen, zu erreichen.¹

Entkopplung von Bau- und Immobilienpreisen schreitet voran

Nach einer Untersuchung des Building Performance Institut Europe (BPIE) sind laut Statistischen Bundesamt im Zeitraum von 2007 bis 2016 die Verbraucherpreise um 11,8 Prozent gestiegen, während die Baupreise um 18,9 Prozent und die Kaufpreise für Neubauwohnungen um 38,6 Prozent stiegen. Lag die Inflation der Baupreise nur moderat über der allgemeinen Inflation, verteuerten sich hingegen die Preise für Miet- und Eigentumswohnungen um mehr als das Dreifache. Dem BPIE nach haben sich die Immobilienpreise damit von der Baupreisentwicklung entkoppelt.²

Lebenshaltungskosten steigen, auch die Kosten des Bauens

So sind neben anderen Lebenshaltungskosten auch die Kosten des Bauens gestiegen. Doch nur ein geringer Teil des Anstiegs ist auf das energetische Bauen zurückzuführen. Denn während die Baukosten laut Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (ARGE Kiel) zwischen 2000 und 2014 insgesamt um 36 Prozent gestiegen sind, lassen sich nur 6 Prozent davon dem Gebäudeenergierecht zurechnen. Durch Investitionen in neue Effizienzmaßnahmen, vorgegeben durch die EnEV 2016, stiegen die Preise im Bereich der Mehrfamilienhäuser nochmals um etwa drei Prozent. Andere Erhebungen des Forschungsinstituts für Wärmeschutz in München sehen gemessen an den Gesamtbaukosten sogar nur eine dreiprozentige Mehrbelastung durch verschärfte Effizienzstandards in den letzten 16 Jahren.³ Der Großteil aller Kostensteigerungen ist damit anderen Faktoren, wie gestiegenen Löhnen, einer höheren Grunderwerbsteuer oder etwa Bauauflagen zum Schallschutz geschuldet. Bereits frühere Gutachten der Bundesregierung kommen zu ähnlichen Ergebnissen, darunter der Abschlussbericht der Baukostensenkungskommission des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen aus dem Jahr 2015.⁴

¹ Oschatz, B. Institut für technische Gebäudeausrüstung Dresden: Anteil der Energieeffizienz an Kostensteigerungen im Wohnungsbau, unter https://www.bee-ev.de/fileadmin/Publikationen/Studien/BEE-Kurzgutachten_Energieeffizienz_und_Kosten_im_Wohnungsbau.pdf, Februar 2018.

² Building Performance Institut Europe: ENERGIEEFFIZIENTE GEBÄUDE: MOTOR FÜR DIE WÄRMEWENDE TATT KOSTENTREIBER FÜR MIETEN UND IMMOBILIENPREISE, unter http://bpie.eu/wp-content/uploads/2017/12/Cost-DRiver-DE_Dec15.pdf, Dezember 2017.

³ Holm, A. Forschungsinstitut für Wärmeschutz e.V. München: Energetische Standards als Kostentreiber für den Neubau? Vortrag bei der Deutschen Umwelthilfe vom 10. November 2017.

⁴ Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Endbericht, unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_baukostensenkungskommission_bf.pdf, November 2015.

„Es gibt keinen einzelnen überragenden Kostentreiber.“ (ARGE Kiel)

Maßgeblich für die Steigerung verantwortlich sind nicht die energiebedingten Mehrkosten sondern vor allem die gestiegenen Grundstückspreise. Hinzu kommen gestiegene Lohnkosten, Stellplatzsatzungen, Anforderungen an Barrierefreiheit, Schallschutzanforderungen, Balkone/Loggien etc. und damit die Anforderungen und Ansprüche an Neubauten im Allgemeinen. Das Gutachten der ARGE Kiel im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Hansestadt Hamburg aus dem Jahr 2017 erklärt ausdrücklich die Summe aller relevanten Kostenfaktoren für maßgeblich und hat insgesamt 42 solcher Faktoren identifiziert. So wird konstatiert: „Es gibt keinen einzelnen überragenden Kostentreiber.“⁵

Eine Absenkung der Anforderungen führt nicht zu mehr bezahlbarem Wohnraum

Der Antrag ist somit nicht geeignet seinem eigentlichen Ziel, „mehr Wohnraumangebot“ zu geringeren Kosten zur Verfügung zu stellen, gerecht zu werden. Der Antrag setzt durch seinen Fokus auf das energetische Bauen an der falschen Stellschraube an. Im Gegenteil: Mit einer Herabsetzung der energetischen Standards bzw. gar einer Aussetzung selbiger würde gerade Mietern in Ballungsräumen bezahlbares Wohnen verwehrt. Denn einerseits sind die o. g. Kosten, die auf das energetische Bauen fallen, viel zu gering, um in stark nachgefragten Ballungsräumen sinkende Preiseffekte am Markt zu bewirken. Hierfür kämen vor allem eine Begrenzung der Grundstückspreise und eine Verhinderung der Spekulation mit solchen in Frage (Novelle der Grund- hin zu einer Bodenwertsteuer). Untersuchungen des Bundesinstituts für Bauforschung (BBSR) aus dem Jahr 2017 bestätigen, dass – wenn überhaupt – der größte Kostentreiber der vergangenen fünf Jahre die Teuerung des Baulands war.⁶ Verstärkend wirkt daneben die seit 2010 gestiegene Grunderwerbsteuer in NRW auf heute 6,5 Prozent. So werden Grundstücke von öffentlichen Körperschaften in der Regel an den Meistbietenden verkauft – der diese Kosten dann an die Mieter oder künftigen Eigentümer weitergibt. Dies verschärft zusätzlich die Baukosten. Die Politik tut daher gut daran, die öffentlichen Haushalte nicht auf Kosten der Bauherren zu sanieren und anschließend von Staatsseite den Klimaschutz für steigende Baukosten verantwortlich zu machen.

Außerdem gibt es aufgrund der geltenden Rechtslage (Modernisierungsumlage nach § 559 BGB) keine Garantie, dass eine Reduzierung der energetischen Kosten tatsächlich zu sinkenden Mietpreisen führen und damit an den Mieter durchgereicht würden. Andererseits führen Bestandsgebäude mit schlechten energetischen Standards zu einer höheren Warmmiete, die bereits heute mit einem Anteil von 2/3 an den gesamten Wohnkosten durchschlägt. So geben rund 40 Prozent der Haushalte in Deutschland mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aus.⁷ Eine Absenkung der Anforderung führt damit nicht zu mehr bezahlbarem Wohnraum.

⁵ Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen Kiel: Gutachten zum Thema Baukosten in Hamburg - Erhebung, Erfassung und Feststellung der Herstellungskosten in Hamburg sowie konkreter baulicher Einsparpotenziale einschließlich einer Vergleichsanalyse zur Bestimmung des aktuellen Kostenniveaus in anderen Großstädten, unter <https://www.hamburg.de/bsw/9771104/2017-10-26-bsw-baukostengutachten/>, Oktober 2017.

⁶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum, Bonn, unter <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Downloads/baulandpreise.pdf?blob=publicationFile&v=3>, September 2017.

⁷ Lebuhn, H. et al.: Wohnverhältnisse in Deutschland, unter <https://www.boeckler.de/pdf/fof/99313.pdf>, September 2017.

2. Das Bauen nach hohen Standards ist günstiger als nach EnEV

Gleichzeitig zeigen jüngste Studien auf Landes- und kommunaler Ebene, dass der Bau hoher energetischer Standards nicht teurer sein muss als der Bau gesetzlicher Anforderungen nach EnEV. Dabei wurden beispielsweise in Freiburg insgesamt 60 Versorgungsvarianten für ein typisiertes Mehrfamilienhaus gesamtwirtschaftlich und unter Berücksichtigung von Fördermitteln und Erlösen untersucht. Zusätzlich wurde eine ökonomische Bewertung hinsichtlich Mietpreisen für den geförderten Mietwohnungsbau für Mietpreisbindungen von zehn, 15 und 25 Jahren vorgenommen.

Die Aussetzung der EnEV ist kein geeignetes Mittel Baukosten zu reduzieren, im Gegenteil: Energieeffizienzhäuser müssen nicht teurer sein

Mit einer Mietpreisbindung über 15 Jahre und der Inanspruchnahme von Fördermitteln sind alle KfW-Effizienzhaus 55-Varianten im Mittel kostenneutral gegenüber EnEV 2016. Einzelne Varianten können durchschnittlich sogar um zwei Prozent günstiger sein. Dies gilt sogar für den KfW-Effizienzhausstandard 40, der im Mittel mit drei Prozent noch günstiger ist als EnEV 2016. Im Jahresgesamtkostenvergleich schneiden die Effizienzhäuser sogar noch besser ab (KfW-Effizienzhaus 55 im Mittel um fünf Prozent günstiger; KfW-Effizienzhaus 40 im Mittel um drei Prozent). Damit kann das Bauen von hohen Effizienzhausstandards im Geschosswohnungsbau bei entsprechender Inanspruchnahme von Fördermitteln und der zu erwartenden Energiekosteneinsparung bei einer Mietpreisbindung sogar günstiger sein als der gesetzliche Standard. Kosten können vor allem durch die Wahl von Projektgröße, Dichte und Kompaktheit der Vorhaben sowie durch die Wahl der technischen Gebäudeausrüstung gemindert werden.⁸

Energetische Standards sind keine Preistreiber bei den Baukosten

Eine weitere empirische Studie von „F + B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt“ im Auftrag der Behörde für Umwelt und Energie der Hansestadt Hamburg aus dem Jahr 2016 hat die Baukosten von 4.780 Wohneinheiten im öffentlich geförderten Wohnungsbau aus vier Jahren verglichen. Auch sie kommt im Ergebnis dazu, dass die energetischen Standards im Wohnungsbau in Hamburg bei Inanspruchnahme von Fördermitteln keine Preistreiber bei den Baukosten darstellen.⁹

Neubauten von heute nicht zum Sanierungsfall von morgen machen

Gerade weil Energieeffizienzhäuser nicht teurer sein müssen und energetische Standards kein entscheidender Preistreiber bei den Baukosten sind, können sogar höhere energetische Anforderungen als sie die EnEV 2016 derzeit vorsieht, gerechtfertigt sein. Und dies auch vor dem Hintergrund, dass energetische Standards ein wesentliches Mittel sind, um das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes zu erreichen. Denn die Neubauten von heute müssen, sollen sie nicht vor dem Ablauf der Nutzungszeit sowie außerhalb der üblichen Investitions- und Lebenszyklen wieder saniert werden müssen, den zukünftigen Anforderungen bereits entsprechen. Daher müssen sie heute kompatibel mit den langfristigen Klima-

⁸ EGS Plan, IER der Universität Stuttgart, Joachim Eble Architektur: Energiekonzept & Empfehlung zum städtebaulichen Wettbewerb, AP 3.0 Ökonomische Analyse und Bewertung baulich-energetischer Standards, unter https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E1193851392/949533/Bericht_energetische_Baustandards_2016.pdf und https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E360500245/1112798/Bericht_energetische_Standards_geforderter_Wohnungsbau_Freiburg_2017.pdf, April 2016.

⁹ Beratung für Wohnen Immobilien und Umwelt GmbH: Analyse des Einflusses der energetischen Standards auf die Baukosten im öffentlich geförderten Wohnungsbau in Hamburg, unter <https://www.hamburg.de/energieeffizientes-bauen/6943798/baukostenanalyse/>, September 2016.

schutzziele für 2050 sein. Alles andere wäre betriebs- wie volkswirtschaftlich nicht sinnvoll. Höhere Standards würden damit auch dem langfristigen Werterhalt des Gebäudes dienen. Dies gilt für Mehrfamilienhäuser genauso wie für Ein- und Zweifamilienhäuser. Während die o. g. Gutachten vor allem Mehrfamilienhäuser und den Geschosswohnungsbau untersucht haben, haben die Gutachten der Bundesregierung mehrfach höhere energetische Standards für Ein- und Zweifamilienhäuser als wirtschaftlich vertretbar dargelegt.¹⁰ Eine kurzsichtige Politik darf deshalb die Neubauten von heute nicht – weder im Geschosswohnungsbau noch bei Ein- und Zweifamilienhäusern – zum Sanierungsfall von morgen machen.

Förderung verfassungsrechtlich auch für geforderte Standards möglich

Dem Vorwurf, damit würde das Recht auf Fördermittel verwirkt, weil nur gefördert würde, was nicht gefordert wird, kann im Grundsatz widersprochen werden. Das zeigen unabhängig voneinander rechtliche Gutachten.¹¹ Die Politik ist verfassungsrechtlich nicht gezwungen, nur zu fördern, was nicht gefordert wird. Vielmehr kann die Politik laut Grundgesetz selbst in der Bundeshaushaltsordnung festlegen, ob geforderte ordnungsrechtliche Standards auch mit Förderung flankiert werden. Im Umkehrschluss können gerade die ambitionierten gesellschaftspolitischen Ziele des Klimaschutzes hohe energetische Standards rechtfertigen, weil deren Förderung für die Zielerreichung sogar verfassungsrechtlich geboten ist.

3. Ein EnEV-Moratorium ist keine politisch zielführende Lösung

Das Ziel des Antrags, die Ursachen für hohe Baukosten und erhöhte Mieten mithilfe einer Bundesratsinitiative zu lösen, die die EnEV 2016 für drei Jahre außer Kraft setzt und evaluiert, ist politisch nicht zielführend und lässt kein ernsthaftes politisches Interesse erkennen, die eigentlichen Ursachen zu bekämpfen, um mehr Wohnraumangebote, insbesondere in den stark wachsenden Ballungsgebieten zu schaffen. Denn ein solches Aussetzen oder Moratorium macht das Bauen nicht günstiger (vgl. ad. 1.). Dies gilt ebenso für das Einfrieren der Anforderungen. Die EnEV ist nicht nur der falsche Ansatz, das Problem hoher Baukosten und erhöhter Mieten zu lösen. Eine Blockade würde darüber hinaus auch dazu führen, dass die dringend erforderliche und wiederholt auch von den Bundesländern im Bundesrat¹² sowie der Umwelt-¹³ und Bauministerkonferenz¹⁴ geforderte Vereinfachung der rechtlichen Anforderungen ausbliebe. Damit würde kurzfristig die Chance vertan, Energieeinspargesetz (EnEG),

¹⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: EnEV 2017 – Vorbereitende Untersuchungen, unter <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-16-2017-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>, September 2017.

¹¹ Stiftung Umweltenergie recht Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie: zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – EEWärmeG) – BT - Drs. 18/6885, unter https://www.bundestag.de/blob/405408/5944ac6b26d966e43aa32c8e578b9177/stellungnahme_sv_mueller_stiftung_umweltenergie-recht-data.pdf, Februar 2016 sowie unter Gaßner, Groth, Siederer & Coll: Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude, unter <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/energie/energieeffizienz-und-gebauedesanierung/gesetze-und-verordnungen/15689.html>, September 2011.

¹² Entschließung des Bundesrates zur Schaffung von Anreizen und zur Beseitigung von Hemmnissen zur energetischen Modernisierung von Wohnimmobilien, Drucksache 336/11, unter <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0301-0400/336-11.pdf?blob=publicationFile&v=3>, Mai 2011. Entschließung des Bundesrates "Umsetzung der Energiewende - Verbesserung der Energieeffizienz", Drucksache 132/14, unter <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0101-0200/132-14.pdf?blob=publicationFile&v=1>, April 2014.

¹³ 87., 88. und 89. Umweltministerkonferenz, unter <https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/89-UMK-Protokoll-final.pdf> und unter <https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/88-UMK-final.pdf> und unter https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/87-UMK-Protokoll_16122016.pdf, Dezember 2016 bis November 2017.

¹⁴ 128., 129. und 130. Bauministerkonferenz, unter <https://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=3547&o=759O3547>, Oktober 2015 bis November 2017.

EnEV und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) zusammenzuführen, zu entbürokratisieren und zu vereinfachen und bereits zeitnah für Architekten, Ingenieure, Planer, Energieberater, Handwerker, Hauseigentümer, Bauherren u.v.m. anwenderfreundlicher und zielführender zu gestalten.

Zudem würde ein Aussetzen Investitionen von Unternehmen entwerten.

Bereits im Jahr 2013 wurde die heute gültige EnEV-Stufe beschlossen. Seitdem haben sich alle Marktteilnehmer auf deren Erfüllung vorbereitet und arbeiten mittlerweile mehrere Jahre mit dieser. Ein Aussetzen würde die getätigten Innovationen, die entwickelten Produkte, die geschulten Mitarbeiter, die umgeschriebenen Planungssoftwarelösungen etc. entwerten. Das gilt sowohl für Anlagen- und Fertighaushersteller wie auch für Planer, Architekten und Handwerksbetriebe.

Die konkreten Marktauswirkungen einer zeitlich befristeten EnEV-Aussetzung wären darüber hinaus nicht abzusehen, womit unnötig Unsicherheiten geschaffen würden. Niemand kann voraussehen, wie sich andere Marktteilnehmer verhalten. Zudem wissen Unternehmen nicht, ob die EnEV-Aussetzung tatsächlich nur für drei Jahre gilt, oder möglicherweise nicht doch verlängert wird. In jedem Fall schafft eine solche Maßnahme enorme Unsicherheit und bedeutet einen Schaden für die Verlässlichkeit von Politik und damit einen Schaden für den Wirtschaftsstandort. In ganz Europa und der Welt ist Klimaschutz ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Regenerative Heiztechniken sind dafür unverzichtbar. Deutsche und NRW-Unternehmen können davon profitieren, auch für den Export.

4. Ein EnEV-Moratorium gefährdet die Klimaschutzziele

Ein Aussetzen oder Einfrieren der EnEV verhindert zudem für weitere drei Jahre die (weitere) Reduktion von Treibhausgasemissionen und den für die Energiewende so notwendigen Beitrag des Wärme- bzw. Gebäudesektors zum Klimaschutz. Im Jahr 2016 lagen die CO₂-Emissionen genauso hoch wie 2009.¹⁵ Der Wärmesektor als größter Verursacher von Treibhausgasemissionen hat zudem bisher eher unterdurchschnittlich zur Reduktion beigetragen. Mit einem Aussetzen energetischer Standards würde sich dieser Zustand noch weiter verschärfen. Damit würden nicht nur die Klimaschutzziele für 2020, den Wärmebedarf um 20 Prozent zu reduzieren, sondern auch das Langfristziel 2050 eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes außer Reichweite kommen.

Statt weniger bedarf es mehr Anstrengungen

Der bisherige Instrumentenmix aus Fordern, Fördern und Information und Beratung hat in seiner derzeitigen Ausgestaltung (!) nicht dazu geführt, den Zielen entscheidend näher zu kommen. So stagniert der Anteil der Erneuerbaren Energien am Gesamtwärme- und Kältebedarf in den letzten drei Jahren bei rund 13 Prozent. Weder die Sanierungsaktivitäten (Sanierungsrate), noch die Sanierungswirkung (Sanierungseffizienz) konnten ausreichend gesteigert werden. Daran konnte auch die teils üppigen Fördergelder der KfW und des Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sowie die Niedrigzinsphase nichts ändern, die oftmals nicht einmal abgerufen werden.

¹⁵ Umweltbundesamt: Klimagasemissionen stiegen im Jahr 2016 erneut an, unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimagasemissionen-stiegen-im-jahr-2016-erneut-an>, Januar 2018.

Wirtschaftliche Anreize statt immer mehr nicht abgerufener Fördermittel

Statt immer mehr Geld in die Förderung fließen zu lassen, fehlt es an einem geeigneten Rahmen, der wirtschaftliche Anreize für Investitionen in Erneuerbare Wärme und Energieeffizienz setzt. Dazu gehören neben Steueranreizen vor allem die Einführung einer aufkommensneutralen CO₂-Bepreisung mit Rückerstattung an die Bürgerinnen und Bürger für den nicht vom Emissionshandel betroffenen Wärmemarkt sowie Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands, ohne den jede Zielerreichung in weite Ferne rückt. Im November 2015 hat die Bundesregierung mit dem Klimaschutzplan 2050 den Weg gewiesen und festgehalten, dass der Gebäudesektor bis 2030 zwischen 66 und 67 Prozent CO₂-Emissionen gegenüber 1990 einsparen muss.¹⁶ Auch dieses Ziel gefährdet der Antrag in seiner jetzigen Form. Die internationale Staatengemeinschaft und Deutschland können sich nach Auffassung der Wissenschaft¹⁷ und großen Teilen der Wirtschaft¹⁸ aber keinen weiteren Zeitverzug bei der Reduzierung von Treibhausgasemissionen, gerade im Gebäudesektor als größtem Emittenten, mehr leisten.

Aussetzen der EnEV verstößt gegen EU-Recht

Ein Aussetzen der EnEV würde zudem gegen EU-Recht und die dort geforderte Umsetzung des Niedrigstenergiegebäude-Standards (nZEB-Standard) verstoßen, der bis Ende dieses Jahres in deutsches Recht implementiert sein muss. Ansonsten droht die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen Deutschland (vgl. ad. 5. ii.), wie es für Stickoxide, wovon gerade auch viele nordrhein-westfälische Städte betroffen sind, anhängig ist. Gutachten der Bundesregierung haben bereits gezeigt, dass der nZEB-Standard mindestens auf einem Niveau des KfW 55-Effizienzhauses für Ein- und Zweifamilienhäuser durchaus wirtschaftlich vertretbar und klimapolitisch geboten ist (vgl. ad. 2.).

5. Mit einer EnEV-Novelle kann das Bauen JETZT einfacher, kosteneffizienter und klimaneutraler werden

Daher sollte das Land Nordrhein-Westfalen konstruktive Lösungsvorschläge machen und sich für eine kurzfristige Novelle im Jahr 2018 einsetzen, um EnEG, EnEV und EEWärmeG zu entbürokratisieren und zu vereinfachen. Gleichzeitig sollte das Ordnungsrecht in einem ersten Schritt so weiterentwickelt werden, dass mithilfe Erneuerbarer Energien sowie differenzierteren Anforderungen das Bauen und Wohnen ab 2019 einfacher, flexibler, kosteneffizienter und klimaneutraler wird.

Wie dies mit einem ersten Schritt gelingen kann, hat der BEE in der Diskussion um das Gebäudeenergiegesetz (GEG) bereits aufgezeigt. Folgende Komponenten sind dazu u. a. erforderlich:

¹⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Klimaschutzplan 2050, unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf, November 2016.

¹⁷ Ripple, Willem J. et al: World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice, unter <https://academic.oup.com/bioscience/article/67/12/1026/4605229>, Dezember 2017.

¹⁸ Stiftung 2 Grad: Große Teile der deutschen Wirtschaft wollen ambitionierten Klimaschutz im Koalitionsvertrag, unter https://www.stiftung2grad.de/klimaschutz_koalitionsverhandlungen-3321, November 2017.

i. Anforderungsgrößen und Flexibilität erhöhen ohne Erneuerbare und Effizienz gegeneinander auszuspielen

Im Jahr 2015 wurde vom BMWi ein dreihundert Seiten starkes Abgleichsgutachten durch ein Studienkonsortium unter der Leitung des Öko-Instituts abgeschlossen, das verschiedene Flexibilitätsoptionen benannt hat.¹⁹ Option 3 wäre eine solche, die die bisherigen Anforderungen der EnEV mit denen des EEWärmeG zusammenführt. Dabei könnten die Anforderungen an die Energieeffizienz gewahrt bleiben, aber gleichzeitig den Eigentümern mehr Freiheit bei der Wahl der technischen Mittel zugestanden werden, um die kosteneffizientesten Lösungen zu ermöglichen. Möglich wird dies, indem die EnEV-Nebenanforderung Transmissionswärmeverlust durch die Hauptanforderung des EEWärmeG Wärmeenergiebedarf (q_{outg}) ersetzt wird. Diese Anforderungsgröße würde den im Gebäude erreichten Wärmeschutz umfassend gerecht, wobei dieser als Mindeststandard für Neubauten auf dem Stand Januar 2016 festgeschrieben werden sollte. Außerdem hat die Größe q_{outg} den Vorteil, dass sie mit den in der EnEV verankerten Rechenverfahren ohne Mehraufwand ermittelt werden kann. Option 3 ist damit leicht umzusetzen und kommunizierbar. Darüber hinaus gelten die präferierten Anforderungsgrößen auch bereits als Grundlage für die Erstellung von Energieausweisen und gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplänen. Sie wäre zudem ein erster Schritt in Richtung einer stärkeren Ausrichtung nachfolgender gesetzlicher Anforderungen auf die CO₂-Emissionen, wie sie im Koalitionsvertrag benannt wurden.

ii. Nachweis- und Berechnungsverfahren reduzieren

Die EnEV sieht eine Alternative für die Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarf Q_P für Wohngebäude vor. So kann zwischen den Berechnungsverfahren nach DIN 4108-6/DIN V 4701-10 und nach DIN V 18599 gewählt werden. Die an Planung und Bau Beteiligten kritisieren zu Recht den hohen administrativen Rechenaufwand durch die komplizierten Regelungen der EnEV. Hinzu kommt, dass die verschiedenen zugelassenen Berechnungsverfahren zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können, wodurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in Frage steht, sowie die Unterschiedlichkeit der Anforderungsgrößen in EnEV und EEWärmeG.

Die Nachweisverfahren sollten überarbeitet, begrenzt und vereinfacht werden. Es sollte zukünftig nicht mehr möglich sein, unterschiedliche Rechenverfahren anzuwenden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Dazu ist die Anpassung und Vereinfachung der DIN V 18599 erforderlich. Das Rechenverfahren nach DIN 4108-6/DIN V 4701-10 der DIN V 4701 muss aus der EnEV gestrichen werden. Es ist ein sinnvolles Verhältnis zwischen Bewertungsaufwand und Genauigkeit anzustreben. Am Ende muss ein Verfahren stehen, das Vergleichbarkeit schafft, Rechtssicherheit garantiert und belastbar ist. Das Berechnungsverfahren muss sich genau wie einzuführende Klimaschutzklassen an einem langfristig praxisrelevanten und klimaorientierten Maßstab orientieren und Kriterien der Verständlichkeit, der Aussagekraft (Transparenz) und der Zielrelevanz erfüllen. Deshalb ist es geboten, die Randbedingungen beider Rechenverfahren (interne Lasten, durchschnittliche Raumtempera-

¹⁹ Keimeyer et al. (2015): Abgleich der Regelwerke EEWärmeG und EnEV/EnEG – Systematische Gegenüberstellung, separates Bestehenbleiben oder Zusammenführung in ein Regelwerk im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

tur, Heizzeit, Lüftungswärmerückgewinnung) an die heutigen Standards und die vorhandenen Randbedingungen der Berechnung, die bereits der DIN V 18599 zu Grunde liegen, anzugleichen. Das Nachweis- oder Modellgebäudeverfahren „EnEV-Easy“ stellt aus Sicht des BEE dabei keine geeignete Vereinfachung dar. Bei EnEV-Easy geraten die energetische Optimierung einzelner Bauteile und des Gesamtgebäudes aus dem Blick und die Abbildung anlagentechnischer Varianten und Energieträger auf Referenzanlagen werden begrenzt. Zudem läuft EnEV easy der Schaffung eines einheitlichen Nachweisverfahrens zuwider.

iii. Ausnahmen und Ersatzmaßnahmen streichen

Die EnEV 2014 sieht u. a. vor, dass 30 Jahre alte Konstanttemperaturkessel auf Basis von fossilem Öl und Gas ausgetauscht werden müssen. Davon gibt es in Deutschland Schätzungen zu Folge noch zwischen 500.000 und 600.000 Stück. Allerdings sind selbst von diesen nicht alle unmittelbar von der Modernisierungspflicht betroffen. Für Heizungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, soweit eine Wohnung darin schon vor dem 1. Februar 2002 selbstgenutzt wurde, gilt ein Aufschub bis zum Eigentümerwechsel durch Verkauf oder Vererbung. Die Ausnahmeregelung, wonach Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern, die die Wohnung bereits vor dem 1. Februar 2002 selbst genutzt haben, von Austauschpflichten ausgenommen sind, sollte gestrichen werden.

Ersatzmaßnahmen sollten zum Zwecke der Vereinfachung vollständig entfallen. Zur Flexibilisierung sollte die Änderung der Anforderungsgrößen dienen (vgl. ad. 5. i.). Nur mit ihr erreicht man einerseits eine Vereinfachung der Regelungen und andererseits die größtmögliche Freiheit der Eigentümer bei der Wahl der technischen Mittel.

6. Die Evaluierung fortsetzen ohne Moratorium

Der Antrag ignoriert, dass eine stete Evaluierung über die letzten Jahre bereits erfolgte und weiterhin erfolgt. So wurde u. a. im Jahr 2015 vom BMWi das oben bereits erwähnte dreihundert Seiten starke Abgleichsgutachten durch ein Studienkonsortium unter der Leitung des Öko-Instituts unter der Maßgabe der Vereinfachung in Auftrag gegeben, das zahlreiche Vorschläge entwickelt hat. Im Auftrag des BMWi läuft derzeit ebenfalls ein weiteres Vorhaben, das die Zusammenlegung hinsichtlich der Anforderungsgrößen, der Primärenergiefaktoren und der Wirtschaftlichkeit neuerlich untersucht und im Frühjahr 2018 abgeschlossen sein soll.

Entscheidungen statt mangelnder Gestaltungswillen

Es mangelt daher nicht an Erkenntnissen und möglichen Maßnahmenvorschlägen, sondern am politischen Entscheidungs- und Gestaltungswillen. Ein Moratorium bzw. ein Einfrieren würde diesen Eindruck nur verstärken und in der Sache keinen Beitrag leisten. Vielmehr erforderlich als ein Moratorium bzw. Einfrieren wäre daher, neben der fortzuführenden Evaluierung, politische Entscheidungen zur Fort- und Weiterentwicklung des ordnungsrechtlichen Rahmens zu treffen. Diese sollten sich, mit einer klaren Perspektive ausgestattet, an den gesellschaftspolitischen Zielen messen lassen.

7. Eine Stärkung des Quartiersansatzes in Neubau und Bestand wäre wünschenswert

Der Antrag schlägt vor, anstelle von Einzelfallbetrachtungen eine Bilanzierung auf Quartiers-ebene vorzunehmen. Dies kann mit einer kurzfristigen Neukonzeption des Energieeinsparrechts verbunden werden. Diese hat die Erreichung der Klimaziele, die Erhöhung der Energieeffizienz und die Bezahlbarkeit des Bauens und Wohnen miteinander in Einklang zu bringen zum Ziel und soll das System dabei soweit wie möglich vereinfachen. Allerdings muss klar sein, dass eine Bilanzierung auf Quartiersebene nicht trivial und keinesfalls eine Einzelfallbetrachtung in Gänze ersetzen kann. Für eine bilanzielle Verrechnung im Quartier bezüglich der Effizienz gibt es derzeit keine Lösungen. Zudem überwiegen die rechtlichen Bedenken. Das fängt an bei der Frage, was ein Quartier überhaupt ist (kein rechtssicherer Begriff) und führt hin bis zu der Tatsache, dass mit einer reinen Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung und ohne Energieeffizienzmaßnahmen die Klima- und Energieziele mittel- und langfristig nicht zu erreichen sind. Eine zeitlich vorgezogene Dekarbonisierung kann aber durchaus sinnvoll sein, um CO₂-Einsparpotenziale schnell zu heben und so zum Klimaschutz beizutragen. Sie darf aber nicht über die mittelfristige Notwendigkeit des Hebens der Effizienzpotenziale hinwegtäuschen. Eine Dekarbonisierung auf Quartiersebene setzt daher eine Wärmeplanung voraus, die heutige und zukünftige Energiebedarfe der einzelnen Objekte (Einzelfälle) abschätzt und Lösungsvarianten aufzeigt, welche den wirtschaftlichsten Weg hin zu einer dekarbonisierten und energieeffiziente Versorgung weist. Ein Quartiersansatz ersetzt eine Betrachtung der im Quartier vorhandenen Wärmebedarfe und Quellen damit nicht.

Um bereits zeitnah Modelle zur Stärkung der energetischen Quartierssanierung sowohl für den Neubau als auch den Gebäudebestand im Ordnungsrecht zu verankern, um die Ziele besser und kostengünstiger zu erreichen, sollten daher anknüpfend an § 6 EEWärmeG sowie die Anlagen 6 und 8 die Pflichten von Bauenden auch dadurch erfüllt werden können, indem Verpflichtete, deren Gebäude in räumlichem Zusammenhang stehen, ihren Wärme- und Kälteenergiebedarf insgesamt in einem Umfang decken, der der Summe der einzelnen Verpflichtungen entspricht. Betreiben Verpflichtete zu diesem Zweck eine oder mehrere Anlagen zur Erzeugung von Wärme oder Kälte aus Erneuerbaren Energien, so können sie von den Nachbarn verlangen, dass diese zum Betrieb der Anlagen in dem notwendigen und zumutbaren Umfang die Benutzung ihrer Grundstücke, insbesondere das Betreten, und gegen angemessene Entschädigung die Führung von Leitungen über ihre Grundstücke dulden. Die Nutzung von Fernwärme oder Fernkälte könnte vor allem dann als Erfüllung der Pflichten gelten, wenn die in dem Wärme- oder Kältenetz insgesamt verteilte Wärme oder Kälte zu einem gewissen Anteil aus Erneuerbaren Energien stammt. Ein Nachweis könnte über eine Bescheinigung des Wärme- oder Kältenetzbetreibers erfolgen. Gleiches könnte für die Nutzung von KWK gelten, insofern sie zu einem gewissen prozentualen Anteil aus Erneuerbaren Quellen stammt.

Entsprechende Regelungen können auch für den Gebäudebestand getroffen werden.

8. Ein Erlass nach hessischem Vorbild dient der Klarstellung

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, dem hessischen Vorbild zu folgen und Ausnahmen nach § 25 EnEV zu zulassen. Allerdings kann an dieser Stelle nicht nachvollzogen werden, was das mit dem im Antrag geäußerten Ziel mehr Wohnraumangebote zu schaffen zu tun haben soll. Das Bundesland Hessen hat mit Schreiben vom 18. Juli 2014 Maßstäbe zur

einheitlichen Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Zuge von Befreiungen nach § 25 EnEV gesetzt. Damit wurden einheitliche Kriterien für die Berechnungsgrundlagen festgelegt. Das kann nur sinnvoll sein, um willkürlichen Befreiungen nicht Tür und Tor zu öffnen. So wurde klargestellt, dass eine willkürliche Festlegung von Nutzungsdauern von Bauteilen ≤ 10 Jahren nicht herangezogen werden darf, Energiekostenpreissteigerungen von fünf Prozent angenommen werden müssen und nur Mehrkosten, die der Verbesserung der energetischen Qualität dienen oder sich hieraus ergeben, veranschlagt werden dürfen. Die Anwendung von § 25 EnEV sollte daher die Ausnahme bleiben, was sie in Hessen laut Aussage des zuständigen Ministeriums auch ist. Zudem sollte klar sein, dass Ausnahmen dem Wunsch nach Vereinfachung widersprechen.

9. Energieeinsparung und Klimaschutz sind mit Brennwerttechnik nur begrenzt erreichbar

Der Antrag stellt richtig fest, dass die Erneuerung von Heizungsanlagen stärker als bislang vorangetrieben werden muss, sollen die Klima- und Energieziele erreicht werden. Allerdings verweist er leider auf die falschen Mittel. Entgegen der Annahme im Antrag bringt die „moderne Brennwerttechnik“ nicht die versprochenen Energieeffizienzsteigerungen von 25 Prozent, noch 30 oder 40 Prozent CO₂-Einsparung, wie von der Industrie kolportiert.²⁰

Versprochene Einsparungen werden von fossiler Brennwerttechnik allein häufig nicht erreicht

Das Institut für energieoptimierte Systeme EOS der Ostfalia Hochschule Wolfenbüttel hat in fünf von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und vom Bundesumweltministerium geförderten Projekten die Effizienz von Brennwertkesseln in der Praxis detailliert untersucht.²¹ Diese zeigen, dass Brennwertkessel nicht so effizient sind, wie es Normnutzungsgrade in Herstellerprospekten und Zertifizierungsbescheinigungen verschiedener Prüfinstitute dem Verbraucher seit Jahren vortäuschen. In der Praxis wirken andere Mechanismen als auf dem Prüfstand und in den angenommenen Berechnungsalgorithmen der Bedarfsnormen. Bereitschafts- und Anfahrverluste im durchschnittlichen Teillastbereich heutiger Kessel von nur neun bis 15 Prozent bezogen auf die Kesselnennleistung und das Teillastverhalten gewinnen an Bedeutung. Die Leistungsanpassung (Modulation) der Wärmeerzeuger ist meist nicht ausreichend, Heizkurven von Reglern werden nicht eingestellt, ein hydraulischer Abgleich wird nicht durchgeführt, einzelne Heizkörper werden unterversorgt. Falsche Gegenmaßnahme: die Heizkurve und/oder Pumpenleistung werden höher eingestellt; Konsequenz: erhöhtes Takten der Wärmeerzeuger, verminderte Brennwertnutzung und erhöhte Endenergieverbrauchswerte, verbunden mit erhöhten CO₂-Emissionen.

Die hohe Einbaurate fossiler Heizungen führt zu Lock-In-Effekten

Wenn rein fossil befeuerte Heizungen durch neue, rein fossil befeuerte Heizungen ersetzt werden, dann verbleiben die CO₂-Emissionen über die gesamte Nutzungsdauer der Anlage von in der Regel 20 bis 35 Jahren auf einem hohen Niveau. Weitergehende Einsparungen, die durch Erneuerbare Energien erreicht würden, werden erheblich verzögert oder nur bei

²¹ Wolf, D., Hochschule Wolfenbüttel: Effizienz von Brennwertkesseln in der Praxis, Kurztgutachten November 2017.

erneutem Austausch vor Ablauf der Nutzungsdauer erschlossen. Das bedeutet betriebs- und volkswirtschaftlich deutlich höhere Kosten und verteuert die Energiewende unnötig.

Brennwerttechnik kann demnach nur einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz leisten, wenn sie Erneuerbare Energieträger nutzt bzw. mit Erneuerbaren Technologien kombiniert wird. Demnach setzt auch die derzeitige Förderung rein fossil befeuerter Heizungen Fehlansätze und führt Lock-In-Effekte weiter, von denen bereits die Erreichung des Klimaschutziels 2030 negativ beeinflusst werden wird. Im Klimaschutzplan 2050 ist daher festgelegt, bis Ende 2019 ein der Förderung rein fossilbetriebener Heizungsanlagen auszustiegen. Daran sollte festgehalten werden. Hinzu kommt, dass Technologien mit einer Markt beherrschenden Stellung wie der Brennwerttechnik nicht auch noch gefördert werden dürfen. Zumal die Art der Förderung der Bundeshaushaltsordnung entgegen steht, die marktbeherrschende Stellung fossil betriebener Heizungen das aktuelle Preisgefüge noch festigt und diesen Wettbewerbsvorteile gegenüber Erneuerbaren Technologien verschafft, den hohen Anteil von Öl- und Gasheizungen am Heizungsmarkt zementiert und die derzeitige Förderung fossil betriebener Heizungen vorwiegend zu Mitnahmeeffekten zu Lasten der öffentlichen Haushalte und damit auch der Steuerzahler führt.²²

Kontakt:

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Dr. Peter Röttgen
Geschäftsführer
030 275 81 70 10

Peter.Roettgen@bee-ev.de

Carsten Pfeiffer
Leiter Politik und Strategie
030 275 81 70 21

Carsten.Pfeiffer@bee-ev.de

Ulf Sieberg
Referent für Erneuerbare Wärmepolitik und Wärmewirtschaft
030 275 81 70 13

Ulf.Sieberg@bee-ev.de

²² [BEE-Hintergrund](#) Warum ein Förderstopp für ausschließlich auf fossile Energieträgern basierende Heiztechniken sinnvoll ist, August 2017.