

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen 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

Vorbemerkung

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 31.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner. Architekten und Stadtplaner gestalten und organisieren Gebäude, Städte und Gemeinden. Sie schaffen damit die Voraussetzung für eine lebenswerte und lebendige Heimat. Der Berufsstand fühlt sich verpflichtet, einen zukunftsfähigen, gesamtheitlichen Ansatz zu den Themen der Energiewende mit gestalterischer Qualität – also unter Berücksichtigung der Baukultur - zu leisten. Bei der Planung und Realisierung von ganzheitlich energieeffizienten Gebäuden und Städten steht nicht nur im Fokus, ob am Ende der Realisierung oder Sanierung ein geringer Energieverbrauch, also eine hohe Energieeffizienz erreicht wurde. Sondern es wird auch frühzeitig abgeschätzt, wieviel Kosten- und Energieaufwand notwendig ist, um zu diesem Ergebnis zu gelangen und welchen Beitrag das Ergebnis leistet, dass unsere Dörfer und Städte weiterhin lebenswert bleiben.

Kosten und Wirtschaftlichkeit

Die energetischen Anforderungen für den Neubau haben sich in Bezug auf den Jahresprimärenergiebedarf zum 1. Januar 2016 um 25 % verschärft. Die Umsetzung lässt sich nur über einen erheblichen planerischen, technischen und konstruktiven Aufwand bewerkstelligen.

Die EnEV wurde vier Mal novelliert – mit immer höheren Anforderungen. Für den energetischen Standard EnEV ab 2016 kann das Wirtschaftlichkeitskriterium (Amortisationszeit < 20 a) i.d.R. nicht nachgewiesen werden (vgl. Walberg et al: Kostentreiber für den Wohnungsbau, Arbeitsgemeinschaft für Zeitgemäßes Bauen e.V. 2015). Die Grenze der wirtschaftlichen Vertretbarkeit insbesondere für den mehrgeschossigen Wohnungsbau ist demnach erreicht.

Die Verschärfungen führen nach Einschätzung der Kostensenkungskommission in den Kostengruppen 300 und 400 zu Mehrkosten zwischen 6 und 7 %. Weiter bewertet die Kostensenkungskommission das aus volkswirtschaftlicher Sicht „kostenoptimale Niveau“ im Sinne der europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU vom 19. Mai 2010), welches unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als im Wesentlichen erreicht angesehen wird. Insgesamt sei festzustellen, dass die EnEV sich mit ihren gegenwärtigen Bilanzierungsparametern im Grenzbereich der Wirtschaftlichkeit aus betriebswirtschaftlicher Sicht befinde. Insbesondere mit Blick auf die heute geänderten Energiepreis-, Zins- und Kosten-Randbedingungen stellte sich diese Problematik verschärft dar. (vgl. Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen Endbericht November 2015)

Gebäudeenergiegesetz

Bis zum Jahr 2020 soll aufgrund der Vorgaben der europäischen Gebäuderichtlinie der Niedrigenergiehausstandard erreicht werden.

In der vergangenen Legislaturperiode hatte die noch amtierende Bundesregierung den Gesetzentwurf für ein Gebäudeenergiegesetz vorgelegt. Damit war beabsichtigt, den Niedrigstenergiegebäudestandard für öffentliche Gebäude ab 2019 zu definieren. Der entsprechende Standard für private Neubauten sollte in einer zweiten Stufe noch vor 2021 festgelegt werden.

Das vorbereitende Gutachten für ein Gebäudeenergiegesetz (vgl. BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2017 EnEV 2017 – Vorbereitende Untersuchung) wertet unter diesen Zielvorgaben für Systemvarianten die Wirtschaftlichkeit verschärfter Anforderungen aus. Als Betrachtungszeitraum für die wirtschaftliche Darstellbarkeit werden 30 Jahre gewählt. Je nach Anforderungsniveau (KfW Effizienzhaus 55 oder 40), Wärmeerzeuger (Gas-BW-Kessel, Wärmepumpe, Pelletkessel) und Energiepreissteigerungsszenario ergeben sich Amortisationszeiten, die innerhalb des gutachterlich gewählten Betrachtungszeitraums von 30 Jahren liegen, teilweise werden aber auch Amortisationszeiten zwischen 36 und 62 Jahren ausgewiesen.

Sollte der zukünftige Standard in etwa dem KfW-Effizienzhausstandard 40 entsprechen, würde dies nach derzeitigem Sachstand eine Kostensteigerung von ca. 26% gegenüber 2014 bedeuten (Walberg et al: Optimierter Wohnungsbau, Arbeitsgemeinschaft für Zeitgemäßes Bauen e.V. 2014).

Bundesratsinitiative des Landes

Die Landesregierung will sich über den Bundesrat für ein Aussetzen der EnEV über drei Jahre einzusetzen. Dies bedeutet nach Einschätzung der AKNW, dass in diesem Zeitraum keine weiteren Verschärfungen vorgenommen werden, was von der AKNW grundsätzlich begrüßt wird. Allerdings lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt auf Bundesebene nicht einschätzen, ob und in welcher Form eine neue Bundesregierung aufgrund zwingender EU-Vorgaben durch die Gebäuderichtlinie eine Gesetzesinitiative für ein Gebäudeenergiegesetz übernimmt. Dem Entwurf des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD zufolge sollen bei der Zusammenführung der Vorschriften der EnEV, des EnergieeinsparG und des EEWärmeG die aktuellen energetischen Anforderungen für Bestand und Neubau fortgelten. Insoweit deckt sich die Absicht der Landesregierung offensichtlich mit der einer möglichen Regierungskoalition im Bund.

Daher wird der von der Landesregierung angeregte Evaluierungsprozess für eine grundsätzliche Systembetrachtung unterstützt, um Kostenauswirkungen und alternative Herangehensweisen zur Erreichung der Klimaziele zu prüfen.

Ergänzende Aspekte für ein neues Gebäudeenergiegesetz

Mit steigendem Anforderungsniveau an die energetischen Eigenschaften von Gebäuden zeigt sich, dass eine ausschließliche Fokussierung auf die Energieeinsparung während der Betriebsphase des Gebäudes nicht mehr zielführend ist. Die sogenannte „graue Energie“ und die eingebundenen CO₂-Emissionen u. a. zur Herstellung der Baustoffe, der Einbauprozesse und der Entsorgung müssen berücksichtigt werden.

Zudem sind die Schnittstellen und Vernetzungen zum Stadtquartier oder zu benachbarten Liegenschaften zu bedenken. Bislang zielen das Ordnungsrecht und die Förderung vor allem auf die Gebäudeeigentümer ab. Dabei könnten die Kommunen über die Bauleitplanung wichtige Weichen für leitungsgebundene Wärmeversorgung, erneuerbare Energien oder Energieeffizienz stellen. Mit diesen Steuerungsmöglichkeiten haben Kommunen weitaus größere Möglichkeiten als einzelne Gebäudeeigentümer, die nur ihr eigenes Haus optimieren können. Ferner bieten Wärmenetze eine wichtige Voraussetzung für die flächenwirksame und kostengünstige Nutzung lokal verfügbarer, umweltschonender Wärmepotentiale.

Quartiersbezogene Sanierungen können Grundlage für optimale energetische Lösungen sein. Denkbar sind gemeinsame, parzellenüberschreitende Energiebilanzen des Gebäudebestandes mit untereinander verrechneten Anpassungen an die klimapolitischen Anforderungen. Dabei ist es auch erforderlich, Maßnahmen der energetischen Modernisierung von Einzelgebäuden quartiersbezogen untereinander abzustimmen.

Trotz der CO₂-Minderungsziele stellt die EnEV keinen direkten Bezug zu den CO₂-Emissionen her. Statt Anforderungen an „erlaubte“ CO₂-Emissionen stellen sie Anforderungen an den Primärenergiebedarf, die Dämmung und regenerative Deckungsanteile. Der Klimawandel ist jedoch an die CO₂-Emissionen und nicht an den Primärenergieverbrauch gekoppelt. Durch die Primärenergiefaktoren, die auch politisch festgesetzt werden, kann es zu Fehlinterpretationen und zur Bevorzugung von Technologien kommen. Daher sollte CO₂ als Klimaschutzkenngröße in das Energiesparrecht aufgenommen werden.

Ein Hemmnis ist auch, dass im Bereich des energieeffizienten Planens und Bauens eine Reihe überfrachteter, nicht praxisgerechter Planungswerkzeuge und Nachweisverfahren besteht. Dabei resultieren die Rechenverfahren nicht nur aus dem Nebeneinander von Energieeinsparrecht und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, sondern auch innerhalb eines einzelnen Regelungssystems können unterschiedliche Verfahrensalternativen verwendet werden. Diese Komplexität muss dringend aufgelöst werden. Es geht nicht um vermeintliche Genauigkeiten, die ohnehin durch das Nutzerverhalten zumeist unzutreffend sind, sondern um einfach handhabbare Planungswerkzeuge. Dies gewinnt dann an Bedeutung, wenn mit der grauen Energie und CO₂ weitere Planungsparameter zu berücksichtigen wären.

Förderung der Bestände vs. Erneuerung

Grundsätzlich bedarf es bei jedem Gebäude einer Einzelprüfung durch den Architekten: Ob Abriss und Neubau nachhaltiger ist, als die bestehende Bausubstanz weiter zu verwenden, ist stets zu prüfen. Oft können Grundrisse angepasst werden, ohne dass abgerissen werden muss. Oft sprechen auch völlig andere Gründe für den Erhalt des Bestands, wenn beispielsweise über den Bestandsschutz keine Neubetrachtung der Stellplatzfrage ausgelöst wird. Immer ist auch zu beachten, dass die Bestände Zeugnis der Geschichte und Baukultur sind.

Gerade die Baubestände der 1950er und 1960er Jahre sind wegen der seinerzeit üblichen Materialien und Grundrisse sowie problematischer bauphysikalischer Gegebenheiten besonders zu prüfen und können nicht immer erhalten werden. Die Bestände der 1970er Jahre unterlagen seit Ende 1977 bereits ersten Anforderungen an den Wärmeschutz. Soweit es sich um Großsiedlungen handelte, wurden oft bereits Rückbauten oder Teilrückbauten vorgenommen.

Die aus der Energiewende entstandenen Aufgaben müssen auch unter Berücksichtigung der Baukultur, also der gestalterischen Qualität, gelöst werden. Denn die zunehmende energetische Aktivierung verändert auch das Erscheinungsbild von Landschaftsräumen, Gebäuden und Städten. Langlebige Gebäude, deren Baustoffe beispielsweise 50 und mehr Jahre überdauern, ohne an stofflicher und optischer Qualität zu verlieren, sind für Bauherren und Investoren sowie auch für folgende Generationen dauerhaft sichere Anlageobjekte und prägen im positiven Sinne die Baukultur in Architektur und Stadtplanung. Dabei besteht bei Maßnahmen der Effizienzverbesserung das Risiko, dass stadtbildprägende Fassaden verloren gehen, weil sie leichtfertig und ohne Abwägung des Gesamtnutzens gedämmt werden. Nicht zu übersehen ist aber auch die Chance der Energiewende, nach vorheriger Abwägung durch Neubau, Umbau oder Umstrukturierungen städtebauliche Missstände zu beseitigen. Nur ein ganzheitlicher und auf den Einzelfall bezogener Planungsansatz durch Architekten, Stadtplaner und Ingenieure berücksichtigt die wesentlichen Anforderungen von Wirtschaftlichkeit, Energieeffizienz und Baukultur.

Die AKNW wertet es daher positiv, die Bestandsförderung zu intensivieren. Immer muss aber geprüft werden, ob die Aufwertung des Bestandes oder ein Ersatzneubau die funktional und stadtbildprägend bessere Lösung ist.

Ausnahmen

Vor dem Hintergrund des im Energieeinsparungsgesetz formulierten Wirtschaftlichkeitsgebots beurteilt die AKNW es grundsätzlich positiv, in begründeten Fällen von den Anforderungen der EnEV abweichen zu können. Die Literatur ordnet Architekten sogar eine Hinweispflicht zu, Bauherren auf Fälle der unbilligen Härte oder des unangemessenen Aufwands aufmerksam zu machen.

Im Juli 2014 hatte das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung den dortigen Bauaufsichtsbehörden vorläufige Maßstäbe zur einheitlichen Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Zuge von Befreiungen nach § 25 EnEV mitgeteilt.

Bereits am 11.10.2013 hatte der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, federführend die Erarbeitung von Maßstäben zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Energieeinsparmaßnahmen zu übernehmen und diese den Anwendern der Energieeinsparverordnung in geeigneter Weise zur Verfügung zu stellen (Bundesrats-Drucksache 113/13 [Beschluss], S. 46 zu Ziffer 30).

Ergebnisse sind der AKNW nicht bekannt. Die Kriterien müssen nach Auffassung der AKNW tatsächlich geeignet sein, im Einzelfall unter betriebswirtschaftlicher (und nicht volkswirtschaftlicher) Sicht die Wirtschaftlichkeit oder aber ggf. auch die Unwirtschaftlichkeit von Maßnahmen beurteilen zu können. Die Nachweise sollten vom Rechenumfang handhabbar sein. Als Randbedingungen der Wirtschaftlichkeitsberechnung müssen ein Kapitalzins, die Energiepreissteigerung und die Amortisationszeit vorgegeben werden, damit der Nachweis objektiv nachvollziehbar ist.

Düsseldorf, 16. Februar 2018