



Berlin, 27. September 2011

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 28. September 2011

zu den Bundestagsdrucksachen 17/5368, 17/5778 und 17/7023

I. Planerische, gesetzliche und fördertechnische Ausgestaltung der Energetischen Quartierssanierung

Haus & Grund begrüßt grundsätzlich das von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte KfW-Förderprogramm für Kommunen zur energetischen Quartierssanierung. Kommunen bei der Erstellung von gesamtstädtischen und quartiersbezogenen Energie- und Klimaschutzkonzepten zu fördern, stellt sich als sinnvolle Herangehensweise dar, die Erfolge bei der Reduktion des CO₂-Ausstoßes im Gebäudebereich auszubauen. Dadurch wird erstmals eine differenzierte und individuelle Lösung für jedes Gebäude ermöglicht und gleichzeitig von dem unrealistischen Ziel Abstand genommen, für jedes Gebäude – unabhängig vom Baujahr und der bautechnischen Beschaffenheit – einen einheitlichen quadratmeterbezogenen Energieverbrauch zu realisieren. Sehr zu begrüßen ist die mit der Förderung erstmals beabsichtigte Bündelung von Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien.

Unabdingbar für eine erfolgreiche energetische Quartierssanierung ist es, privaten Eigentümern sowohl bei der Konzepterstellung als auch bei der sich anschließenden Umsetzung eine aktive Rolle zukommen zu lassen. 76,7 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes in Deutschland steht im Eigentum Privater. Die von privaten Eigentümern angebotenen Mietwohnungen betragen 61,1 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes. In Innenstädten liegt diese Quote häufig bei 80 Prozent oder mehr. Private Eigentümer sind die mit Abstand größte Anbietergruppe auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland. Die häufig sehr unterschiedlichen Handlungsanreize privater Eigentümer in Abhängigkeit vom Alter oder der Einkommenssituation sind in den zu erstellenden Konzepten daher umsichtig zu berücksichtigen. Die Umsetzung der Konzepte darf unter keinen Umständen mit der Ausübung von Zwang einhergehen. Die bauplanungsrechtliche Konzeption solcher Maßnahmen sollte daher auf dem erprobten Rechtsrahmen des Stadtumbaus (§§171a ff. BauGB) beruhen.

Die Träger der Konzepterstellung und der Umsetzung müssen von allen Beteiligten als überparteilich anerkannt sein, um die Belange aller betroffenen Eigentümer der Kommune gegenüber

glaubhaft und in angemessener Weise vertreten zu können. Kommunale Eigenunternehmen wie Wohnungsbaugesellschaften scheiden daher als Träger von energetischen Quartierssanierungen grundsätzlich aus. Im besten Fall sollten die Maßnahmen der Quartierssanierung zwischen allen Eigentümern und der Kommune debattiert werden. Als Vorbild können dafür die Ergebnisse des laufenden ExWoSt-Forschungsvorhabens „KiQ – Kooperation im Quartier“ dienen, das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit Haus & Grund konzipiert wurde.

II. Förderung der energetischen Quartierssanierung im Gesamtförderkontext

Wenn private Eigentümer energetische Maßnahmen im Gebäudebereich erfolgreich umsetzen sollen, müssen Fördermittel der etablierten Quellen nutzbar bleiben. Bei der Ausgestaltung der KfW-Programme zum energetischen Sanieren ist dabei darauf zu achten, dass die Rahmenbedingungen konstanter und verlässlicher werden, als dies insbesondere in der jüngeren Vergangenheit der Fall war. Von den privaten Eigentümern mit Unverständnis aufgenommen wurde dabei zum einen die zeitweise Aussetzung der Vergabe von Fördermitteln für Einzelmaßnahmen der energetischen Sanierung. Zum andere befremdete der Zusage-Stopp zu Beginn des Jahres 2010 in den Programmen 151 bis 154 und 430 und die Aussetzung der DIN V 18599 als Berechnungsgrundlage für KfW-Effizienzhäuser. Der Rückgang der ausgereichten KfW-Förderkredite um mehr als 60 Prozent im Programm 151 zeigt die Verunsicherung der Eigentümer überdeutlich.

Für private Eigentümer einfacher nutzbar und daher noch gewichtiger als die KfW-Förderung einzuschätzen ist die Flankierung der energetischen Quartierssanierung mit einer steuerlichen Förderung. Die anhaltende Diskussion und das offene Ergebnis haben ebenfalls zur Verunsicherung der Eigentümer beigetragen. Hier ist das schnelle Einführen einer praxisgerechten steuerlichen Förderung der energetischen Modernisierung des Gebäudebestandes erforderlich, um diese Verunsicherung und den damit einhergehenden Stillstand aufzuheben.

III. Klimaschutz in Kommunen durch flächensparendes Planen und Bauen

Flächensparendes Planen und Bauen in den Kommunen kann einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Energieeinsparung leisten. Denn je weiter die Zersiedlung der Landschaft fortschreitet, desto mehr Energie muss im alltäglichen Leben aufgewendet werden. So steigern Wohn- und Gewerbegebiete in Außenbereichen nicht nur das Verkehrsaufkommen und somit die Belastung der Umwelt. Auch die Anbindung an zentrale Ver- und Entsorgungsanlagen wie Nah- bzw. Fernwärme oder das Abwassersystem ist nicht nur kosten-, sondern auch energieintensiv. Hieraus ergibt sich die Prämisse, dass die Innenentwicklung soweit möglich Vorrang vor der Außenentwicklung haben muss. Die von der Bundesregierung erkannte notwendige Rückbesinnung auf die Innenstädte muss konsequent umgesetzt werden.

Deutschland ist zudem in weiten Teilen schon jetzt ein relativ eng besiedeltes Gebiet. Die noch vorhandenen Freiflächen sind begrenzt. Damit der unbebaute Außenbereich seine Funktion als Erholungsfläche für die Bevölkerung erfüllen kann, muss er in einem angemessenen Umfang erhalten bleiben. Das Baugesetzbuch (BauGB) trägt dem in § 1a Abs. 2 Rechnung:

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbar-machung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden.“

Dem Bodenschutz und der reduzierten Flächennutzung ist gesetzlich also bereits ein angemessener Stellenwert eingeräumt worden. In der Praxis gewinnen diese Vorschriften zudem immer mehr an Bedeutung. Eine weitergehende gesetzliche Regelung erscheint daher nicht angezeigt.

Allerdings sollte die Städtebauförderung weiter auf die Innenstädte fokussiert werden. Die Aufstockung der Mittel für das Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ im Haushaltsjahr 2011 war ein Schritt in die richtige Richtung.

IV. Kommunaler Klimaschutz – weitere Instrumente

Die Kommunen können einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Der wichtigste Punkt ist hierbei die Vorbildfunktion der Kommunen. Sollten die Kommunen eigene Klimaschutz- und Energieeffizienzziele für ihre kommunalen Einrichtungen und Unternehmen festlegen und diese in der Praxis auch umsetzen, können hierdurch die Einwohner und ansässige private Unternehmen motiviert werden, sich ebenfalls freiwillige eigene Ziele zu setzen. So könnte beispielsweise die energetische Modernisierung der Wohngebäude eines kommunalen Unternehmens private Vermieter motivieren, ebenfalls eine energetische Modernisierung vorzunehmen. Grundvoraussetzung für eine wirksame Vorbildfunktion ist jedoch, dass Kommunen und Private unter den gleichen Bedingungen agieren. Nur wenn auch bezüglich etwaiger Fördermittel Chancengleichheit zwischen den Akteuren besteht, können kommunale Wohnungsunternehmen als Vorbild für private Eigentümer dienen.

Kommunen setzen zudem bei der vorbereitenden oder verbindlichen Bauleitplanung die entscheidenden Weichen für eine klimagerechte und energieeffiziente Entwicklung ihres Gebietes. So kann beispielsweise unnötiges Verkehrsaufkommen durch dezentrale Wohn- und Gewerbegebiete bereits durch eine richtige Planung soweit wie möglich vermieden werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, bereits im Flächennutzungsplan Gebiete für Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbare Energien festzusetzen. Auch Stadtumbaumaßnahmen und städtebaulichen Verträgen sollen Teil der kommunalen Bemühungen für Klimaschutz und Energieeffizienz sein. Auf diesem Weg kann die Kommune im Einvernehmen mit betroffenen Eigentümern sinnvolle Konzepte erarbeiten und umsetzen. Durch das am 23. Juli 2011 in Kraft getretene „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ wurde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, sowohl bei der Bauleitplanung als auch bei Stadtumbaumaßnahmen und städtebaulichen Verträgen den Klimaschutz und die Energieeffizienz angemessen zu berücksichtigen. Insoweit besteht kein Bedarf an einer weiteren gesetzlichen Regelung.

Insbesondere den Ansatz, den energetischen Zustand eines Gebäudes als städtebaulichen Missstand definieren zu können, lehnt Haus & Grund ab. Hierdurch könnte es zu Zwangssanierungen komme, die über die bestehenden ordnungsrechtlichen Vorgaben weit hinausgingen, gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstießen und enteignungsgleiche Wirkungen entfalteten. Dies stände im Widerspruch zum Energiekonzept der Bundesregierung, das auf Zwang verzichten will. Erfahrungen mit Zwangsmaßnahmen wie dem Erneuerbare-Wärme-Gesetz des Landes Baden-Württemberg (EWärmeG) haben zudem gezeigt, dass die von der Bundesregierung angestrebte Energiewende nicht gegen den Willen der privaten Eigentümer erreicht werden kann. Ein Zwang führt lediglich dazu, dass die Betroffenen sich verweigern und sogar bereits geplante freiwillige Maßnahmen verschieben. Ein Zwang zur Sanierung des Wohngebäudebestandes fördert nicht den Klimaschutz, sondern behindert klimaschützenden Modernisierungen.

Der Klimaschutz in den Kommunen kann aber auch durch die Beseitigung von vorhandenen Hürden bei der energetischen Modernisierung des Wohngebäudebestandes gestärkt werden. 76,7 Prozent aller Wohnungen in Deutschland werden vermietet. Von diesen vermieteten Wohnungen stehen wiederum 61,1 Prozent im Eigentum Privater. Im bestehenden Mietrecht existieren allerdings Vorschriften, die in den 1970er Jahren Luxussanierungen verhindern sollten, heutzutage jedoch der energetischen Modernisierung des Mietwohnungsbestandes entgegenstehen. Wenn der Klimaschutz gestärkt werden soll, führt an einer Reform des Mietrechts kein Weg vorbei. Der im Mai 2011 vorgestellte und diskussionswürdige Entwurf eines Mietrechtsänderungsgesetzes des Bundesjustizministeriums setzt grundsätzlich an den richtigen Stellen an, um den privaten Vermieter die energetische Modernisierung ihres Wohnungsbestandes zu ermöglichen. Je früher dieser Entwurf in das parlamentarische Verfahren eingebracht wird, desto schneller wird der Klimaschutz auch in den Kommunen voranschreiten.

V. Keine Verschärfung des energetischen Ordnungsrechtes

Die Energieeinsparung (EnEV) 2009 wird zurzeit evaluiert. Vor Abschluss dieser Evaluation ist eine weitere Verschärfung der energetischen Anforderungen an Gebäude nicht abschließend zu diskutieren. Die ersten Ergebnisse haben jedoch schon gezeigt, dass mit der EnEV 2009 die Grenzen zur Wirtschaftlichkeit erreicht oder sogar überschritten wurden. Eine weitere Verschärfung ist daher unzumutbar und stellt zudem einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes dar. Nicht zuletzt wäre eine weitere Verschärfung der EnEV auch volkswirtschaftlich schädlich (vgl. Prognos, Volkswirtschaftliche Bewertung der EnEV 2009, Berlin, August 2011). Haus & Grund spricht sich daher ausdrücklich gegen eine Verschärfung der EnEV aus.

Auch eine Pflicht zur anteiligen Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebestand wirkt sich negativ auf die Energiewende aus. Dem Erfahrungsbericht des baden-württembergischen Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zum EWärmeG ist zwar zu entnehmen, dass 15.700 t CO₂ im Wohnungsgebäudebestand aufgrund der anteiligen Nutzungspflicht für erneuerbare Energien eingespart worden sein sollen. Diese Zahl beruht jedoch auf der Annahme, dass im evaluierten Zeitraum genauso viele Heizungen ausgetauscht worden sind wie im Vorjahr. Die Zahlen des Handwerks belegen aber, dass es zu einem erheblichen Einbruch beim Austausch der

Heizungsanlagen seit der Einführung der Nutzungspflicht kam. Viele Eigentümer haben sogar bereits geplante Heizungserneuerungen aufgrund der anteiligen Nutzungspflicht verschoben oder statt des geplanten Austausches eine Reparatur durchführen lassen. Es zeigt sich also, dass auch ein Zwang zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs im Gebäudebestand klimapolitisch lediglich nachteilige Wirkungen hat. Haus & Grund spricht sich daher entschieden gegen solche Nutzungspflichten für Bestandsgebäude aus. Auch hier kann ein Erfolg nur über ein Anreizsystem erzielt werden.