

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Hans-Willi Körfges MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags NRW zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Landesregierung darf Klimaschutz bei Gebäuden nicht weiter liegen lassen (Drucksache 17/15448)

Sehr geehrter Herr Körfges,

vielen Dank für die Übermittlung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Thema Klimaschutz in Gebäuden. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme wahr und übermitteln Ihnen hiermit die kommunale Sichtweise auf die Forderungen des Antrags. Wir haben die Anmerkungen entlang der größeren Themen Gebäudesanierung, Grün in der Stadt, Baustoffe und Wärmeplanung geclustert.

I. Gebäudesanierung

Aufgrund der vielfältigen Eigentümerstrukturen und sehr unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen stellt die energetische Sanierung des Gebäudebestands die wohl herausforderndste Aufgabe auf dem Weg zur Klimaneutralität dar – sie ist gleichermaßen kosten-, zeit- und arbeitsintensiv.

Kommunale Beratung und Förderung

Die Kommunen praktizieren seit Jahrzehnten Klimaschutz durch ihr eigenes Liegenschafts- und Energiemanagement. Die Energieverbräuche der Gebäude sinken und der Gebäudebestand wird hochwertig saniert.

13.01.2022

Städtetag NRW
Tim Bagner
Referent
Telefon 0221 3771-610
tim.bagner@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 75.06.42 N

Landkreistag NRW
Dr. Andrea Garrelmann
Hauptreferentin
Telefon 0211 300491-320
a.garrelmann@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 61.60.10

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. jur. Peter Queitsch
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-237
Peter.Queitsch@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 23.1.1 qu

Auch im Neubau haben viele Städte, Kreise und Gemeinden ambitionierte Baustandards festgelegt, die über die gesetzlichen Vorgaben (z. B. aus dem Gebäudeenergiegesetz) hinausgehen. Die energetische Sanierung der kommunalen Gebäude ist eine Mammutaufgabe für die nächsten Jahrzehnte. Sie bindet erhebliche Personal- und Finanzressourcen in den Städten, Gemeinden und Kreisen und im lokalen Baugewerbe und Handwerk.

Für einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2045 gilt es, die Energieverluste so weit wie möglich zu reduzieren und CO₂-freie Energien für den verbleibenden Energiebedarf einzusetzen. Für den Gebäudebestand muss eine jeweils passende Kombination aus optimalen energetischen Modernisierungen des Gebäudes, einer effizienten Versorgung durch erneuerbare Energien und effizientem Betrieb gefunden werden.

Die Forderung des Antrags, die Kommunen umfangreich finanziell zu unterstützen, kann nur bekräftigt werden. Darüber hinaus brauchen Kommunen für diese Aufgabe verstärkt eine fachliche Unterstützung, um sich vor dem Hintergrund des wachsenden Drucks neu zu orientieren und um einzelne Bauvorhaben effektiver umzusetzen. Um diese Unterstützung gewähren zu können, liegt dem MHKBG seit 2020 ein Projektvorschlag der kommunalen Spitzenverbände für die Gründung eines „Kompetenzzentrums Nachhaltiges Bauen in Kommunen“ vor.

Der Bedarf, den auch die Kommunen für eine Unterstützung im Nachhaltigen Bauen sehen, wurde im Jahr 2020 durch eine Umfrage unter den NRW-Kommunen bestätigt. Anlässlich einer Online-Kommunentagung zum energieeffizienten Bauen und Sanieren am 24.04.2020 wurde eine Befragung der über 300 Teilnehmenden zum Thema des Beratungsbedarfs im Nachhaltigen Bauen durchgeführt. Von 128 an der Umfrage Teilnehmenden, wünschten sich 122 Personen (95 %), dass das Nachhaltige Bauen bei ihnen regelmäßig angewendet wird (83 Personen) bzw. in Zukunft immer wichtiger wird (38 Personen). 95 % sahen einen erheblichen Qualifizierungsbedarf in den Kommunen und für ein institutionalisiertes Beratungsangebot sprachen sich uneingeschränkt rund 80 % aus, 17 % befürworten dies teilweise.

Energieeffizienter Wohnungsbau und Sanierung

Die Erfüllung hoher Standards ergibt sich bereits aus den gesetzlichen Vorgaben und sollte nicht weiter ausgeweitet werden, auch nicht in den Wohnraumförderprogrammen. Wir brauchen mehr Geschwindigkeit beim hochwertigen Bauen und bei hochwertigen energetischen Sanierungen. Daher sollten höhere energetische Standards mit einer Extra-Prämie als Anreiz unterstützt werden. Dieser zusätzliche Anreiz ersetzt nicht die Unterstützung in der Breite. Insgesamt wird mehr Geld benötigt, um die steigenden Personal- und Ausführungskosten aufzufangen.

Es ist gesellschaftspolitischer Konsens, dass gerade preiswerter Wohnraum trotz energetischer Sanierungen nicht nur erhalten, sondern in vielen Kommunen in erheblichem Umfang neu errichtet werden muss. Aktuelle Rahmenbedingungen wie steigende Baukosten, fehlende Baumaterialien und Handwerkerkapazitäten sowie Personalengpässe in den Genehmigungsbehörden etc. machen es ungleich schwerer, beide Ziele gleichzeitig zu erreichen: deutlich mehr energieeffiziente Gebäude und mehr bezahlbares Wohnen. Kosten und Nutzen von Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand einerseits sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bewohnerinnen

und Bewohner andererseits müssen daher unter Gemeinwohlaspekten zusammengeführt werden.

Der Zielkonflikt „Klimaschutz versus Bezahlbarkeit“ muss gelöst werden. Es braucht möglichst viele energetische Sanierungen. Gleichzeitig müssen sich Mieterinnen und Mieter diesen modernisierten Wohnraum auch weiterhin leisten können. Hierfür müssen finanzielle Lösungen gefunden werden. Die aktuell gültige Modernisierungumlage gem. § 559 BGB (Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen) ist sehr kompliziert und liefert oft keine angemessene Verteilung der Lasten zwischen Mietern und Vermietern. Selbst bei überwiegender Kompensation durch geringere Energiekosten ergeben sich durch die Umlage stets Akzeptanzprobleme bei den betroffenen Haushalten. Der Bundesgesetzgeber und ergänzend das Land sind gefordert, diesen Konflikt aufzulösen.

Individuelle Sanierungsfahrpläne

Individuelle Sanierungsfahrpläne sind ein gutes Instrument, um energetische Gebäudesanierungen zu planen und durchzuführen. Für Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer bewährt sich der Fahrplan, da er Maßnahmen entlang einer Zeitschiene und eines Budgets konzipiert. Der Forderung des Antrags, Sanierungsfahrpläne zur verpflichtenden Grundlage für Landesförderungen zu machen, stehen wir dennoch skeptisch gegenüber. Dafür muss das Instrument tatsächlich vollständig kostenfrei angewendet werden können. Bevor Sanierungsfahrpläne zu verpflichtenden Fördervoraussetzung werden, ist seine Anwendung mit den Förderprogrammen des Bundes abzustimmen. Außerdem sollte das Instrument noch mehr beworben werden.

Vorbildwirkung des Landes

Das Engagement des Landes für mehr Sanierungen landeseigener Gebäude und den Ausbau der Solarenergie wird ausdrücklich begrüßt. Die Kommunen betreiben kommunales Energiemanagement und sanieren ihre Liegenschaften seit Jahren durchgehend. Voranzugehen ist die notwendige Bedingung, um das Engagement der Bürgerinnen und Bürger und des lokalen Gewerbes zu verstärken.

II. Recycelte Baustoffe

Die Nutzung von recycelten Baustoffen sowie die aktive Wiederverwendung von Materialien (Sand, Abbruch etc.) ist ein hohes Gut. Bisher hat sich dieser Markt aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen nur sehr langsam entwickelt.

Am 16.07.2021 ist die Mantel-Verordnung vom 09.07.2021 verkündet worden (BGBl. I 2021, S. 2598 ff.). Diese beinhaltet in Art. 1 die Ersatzbaustoffverordnung (ErsatzbaustoffV). Diese hat vor allem das Ziel, den Einsatz von Recyclingbaustoffen für die Anwender in der Qualität abzusichern. Die Ersatzbaustoffverordnung wird aber erst am 01.08.2023 in Kraft treten, so dass ein zeitliches Vakuum besteht.

In diesem Zusammenhang begrüßen die kommunalen Spitzenverbände grundsätzlich den Wunsch der Antragsstellerinnen und Antragsteller, mehr recycelte Baustoffe in den Markt zu bringen.

Allerdings ist es eigentlich die Aufgabe der Anbieter von Recycling-Produkten, nach Möglichkeit mit einer Expertise der Gleichwertigkeit zu den Produkten aus Primärmaterialien darzustellen, dass die Recyclingprodukte die gleiche Eignung und die gleiche Langlebigkeit aufweisen sowie bei deren Einsatz keine Mehrkosten entstehen.

Leider hat es in NRW Praxisbeispiele gegeben, in denen hergestellte öffentliche Straßen wieder geöffnet werden mussten, weil nicht geeignete Materialien als Ersatzbaustoff verbaut worden sind. Dieses hat nicht nur zu erheblichen Mehrkosten geführt, sondern ist auch in keiner Weise als nachhaltig anzusehen.

Eine Qualitätssicherung könnte z. B. durch ein Siegel (Blauer Engel) erreicht werden. Nicht zuletzt hat die Einrichtung eines gesetzlichen Haftungsfonds im Rahmen der Klärschlammverwertung dazu beigetragen, dass für die Nutzerinnen und Nutzer (Verwenderinnen und Verwender) mehr Sicherheit geschaffen werden konnte. Bei der Einrichtung eines Haftungsfonds etwa für Recyclingbaustoffe wären die Anwendenden auf der sicheren Seite und auch die öffentliche Beschaffung dieser Baustoffe würde sicherer gemacht und erleichtert.

Gleichwohl wird eine automatische Pflicht zum Einsatz von Recyclingbaustoffen als nicht zielführend angesehen, weshalb der Bundesgesetzgeber in § 45 Abs. 2 KrWG (Pflichten der öffentlichen Hand) ausdrücklich geregelt hat, dass durch die Vorgabe Recyclingprodukte einzusetzen, keine Rechtsansprüche Dritter begründet werden.

Insoweit ist zu begrüßen, dass die Landesregierung dieses auch in § 2 Abs. 1 des künftigen Landeskreislaufwirtschaftsgesetzes (LKrWG NRW) regeln möchte (LT-Drucksache 17/14405). Durch eine solche Regelung wird vermieden, dass eine Plattform für etwaige vergaberechtliche Nachprüfungsverfahren geschaffen wird, was wiederum Zeitverluste bei der Durchführung von Baumaßnahmen zur Folge hätte.

Generell lässt sich festhalten, dass die Bedeutung des nachhaltigen und suffizienten Bauens in den Kommunen zugenommen hat. Dieses betrifft sowohl die Auswahl der Baustoffe, aber auch die Fragen der Begrünung und des Wassermanagements von Gebäuden. Es ist aber – wie bereits ausgeführt - wichtig, dass die Anbieterinnen und Anbieter von Recycling-Produkten nach Möglichkeit mit einer Expertise die Gleichwertigkeit ihrer Recycling-Produkte mit Bauprodukten aus Primärmaterialien darstellen. Diese bezieht sich insbesondere auf die gleichwertige Eignung und die gleichwertige Langlebigkeit.

III. Grün in der Stadt

Solarpflicht und Dach- und Fassadenbegrünung

Kompakte Bauweise und passive Nutzung der Solarenergie haben einen wesentlichen Einfluss auf den Energiebedarf von Gebäuden. Diese Maßgaben müssen bereits im Vorfeld des eigentlichen Aufstellungsverfahrens des Bebauungsplanes im städtebaulichen Entwurf beachtet werden. Die Anforderungen an einen klimaangepassten städtebaulichen Entwurf stehen dabei häufig im Widerspruch zu weiteren Belangen wie der städtebaulichen Gestaltung, dem flächensparenden

Bauen oder dem Lärmschutz. Auch zu anderen Schutzgütern können Konfliktlagen entstehen. Mitunter kann es auch Konflikte zwischen der Begrünung von Gebäuden und der aktiven Nutzung von Solarenergie auf dem Gebäude geben. Hier ist es Aufgabe der Abwägung, zu situationsgerechten Lösungen zu kommen und zu dokumentieren, ob die Belange berücksichtigt und wie sie gewichtet werden. Wir sehen es daher kritisch, verpflichtend sowohl die Solarenergienutzung als auch die Dachbegrünung zu regeln. Vielmehr sollte es als Idealkonzept formuliert werden und die Umsetzung guter Projekte besonders finanziell belohnt werden.

Für eine schnelle und von der breiten Mehrheit der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer getragene Umsetzung energetischer Investitionen ist eine intensive, dauerhafte und vertrauensbildende Kommunikation, Information, Beratung und Begleitung erfolgsversprechender als die Vorgabe und mühsame Kontrolle von gesetzlichen Pflichten, für die zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zudem aufwendige Ausnahmeregelungen erforderlich sind. Schließlich sollte sich die Mobilisierung nicht nur auf die Beratung beschränken, sondern den Eigentümern auch bei der Umsetzung begleitend zur Seite stehen.

Die Praxisbeispiele aus besonders engagierten Kommunen verdeutlichen aber auch, dass eine effektive Energieberatung kosten- und personalintensiv ist. Es bedarf der Unterstützung des Landes, wenn das Energieberatungsmanagement unter dem Dach der Kommunen Erfolg haben soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Energieberatung durch die Kommunen um eine freiwillige Leistung handelt, die von finanzschwachen Kommunen nur schwer oder gar nicht mehr zu leisten ist.

Entsiegelung von Schottergärten

Die Kommunen begrüßen die Sicht der Antragsstellenden auf Schottergärten. Derart versiegelte Flächen schaden nicht nur der Biodiversität, sondern beschleunigen das Insektensterben. Sie wirken sich auch negativ auf das Mikroklima aus, da die Steine die Wärme speichern und wieder abstrahlen, während Pflanzen den Boden beschatten und für Verdunstungskühle sorgen. Auch die Versickerungsfunktion des Bodens wird gehindert. Das ist insbesondere bei Starkregenereignissen wichtig. Schottergärten können keine Wassermassen aufnehmen. Viele Städte und Gemeinden gehen gegen den Zuwachs von Schottervögärten rechtlich vor und versuchen mit Beratungsmaßnahmen die Gebäudeeigentümer über die Nachteile von Schottergärten aufzuklären.

Allerdings halten wir zur Vermeidung von Schottergärten eine gesetzliche Klarstellung der Ermächtigungsgrundlage in § 89 BauO NRW zum Erlass von örtlichen Bauvorschriften für geboten. Um zur Vermeidung von Schottergärten den Erlass einer Vorgartensatzung als rechtssichere Möglichkeit zuzulassen, sollte vor dem Begriff „Gestaltung“ der Einschub „gärtnerische oder sonstige“ erfolgen.

IV. Kommunale Wärmeplanung

Wir begrüßen die Ausführungen des Antrags bezüglich der Bedeutung der kommunalen Wärmeplanung. Sie ist ein geeignetes Instrument für die Zukunftsaufgabe der Effizienz- und Wärmewende in den Kommunen mit dem Ziel der Klimaneutralität 2045.

Zum Erreichen der Klimaneutralitätsziele muss eine Wärmeplanung etabliert und umgesetzt werden, die sich an den lokal verfügbaren, erneuerbaren Energiequellen und Abwärmepotenzialen orientiert und die notwendige Infrastruktur schafft. Dabei ermöglicht die Quartiersbetrachtung eine angemessene Berücksichtigung der Energieversorgungsinfrastruktur bei der Erarbeitung von Wärmekonzepten. Ausgehend von der Untersuchung bestehender Strukturen in der Wärmeversorgung können dann konkrete Maßnahmen zum Umbau bzw. Neubau von Wärmenetzen oder Erzeugungsanlagen gestartet werden. Energiequellen und Infrastrukturen unterscheiden sich von Ort zu Ort. Dementsprechend muss die Wärmeplanung technologieoffen sein, um für die konkreten Strukturen maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Denn es gibt keine Pauschallösung für die Wärmewende. Die Forderung des Antrags einer vollumfänglichen Finanzierung der Wärmeplanung durch das Land wird ausdrücklich begrüßt. Ohne eine komplette Finanzierung kann das Land keine Pflichtaufgabe formulieren.

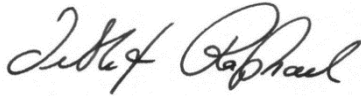
Dabei ist zu beachten, dass es parallele Bedingungen gibt, die zum Teil außerhalb des kommunalen Handlungsspielraums liegen. So entfalten die Kommunen über die Energieberatung und die Vorbildfunktion zwar eine Wirkung bei privaten Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer, aber die Entscheidung zur energetischen Sanierung trifft jeder eigenständig. Gleichwohl braucht die Kommune für ihre Wärmeplanung auch eine deutlich höhere Sanierungsquote im Gebäudebestand, um Energiebedarfe zu senken und verbleibende Bedarfe mit erneuerbarer Wärme zu decken. Klar ist auch, dass der Neubau von Wärmenetzen zu dem Instrumentenkasten der Wärmeplanung gehören wird. Diese Netze brauchen zum einen bundes- und landesrechtliche Rahmenbedingungen, die den Aufbau von Wärmenetzen fördern, Versorgungsstrukturen auf der Basis erneuerbarer Energien ermöglichen sowie eine langfristige Planungs- und Investitionssicherheit für den notwendigen Aus- und Umbau der Wärmenetze gewährleisten.

Zum anderen müssen Anschluss- und Nutzungsquoten gewährleistet werden, die den kostendeckenden Aufbau und Erhalt von Wärmenetzen sicherstellen, wozu auch der Anschluss- und Benutzungszwang gehört. Bei der Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwanges per Satzung sind die Grenzen der Zumutbarkeit für die Eigentümerinnen und Eigentümer insbesondere in bestehenden Quartieren von großer Relevanz, bei deren Überschreitung ein Entschädigungsanspruch in Betracht kommen kann. Soweit z. B. Betreiber immissionsfreier Heizungsanlagen betroffen sind, ist eine umfassende Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall geboten. Auch wenn der Aus- und Zubau von Nah- und Fernwärmenetzen in der Wärmewende ein wichtiger Baustein ist, ist dies flächendeckend – wie es der Antrag fordert – aus unserer Sicht nicht realistisch.

Außerdem zeigt die Praxis in den Kommunen, dass die Datenverfügbarkeit ein wichtiges Kriterium für eine erfolgreiche Wärmeplanung darstellt. Ohne den Zugang zu Erzeugungs- und Verbrauchsdaten von Gebäuden fehlt die Basis für Maßnahmen. Daher sollte bundesweit an einem entsprechenden Register gearbeitet werden, auf das die Kommunen zugreifen können.

Wir danken vorab für die Berücksichtigung unserer Punkte und stehen für Rückfragen natürlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter des
Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen