

**Teil 4**

**Ausschussvorlage ULA/18/9 – öffentlich –**

eingegangene Stellungnahmen zu der öffentlichen mündlichen Anhörung

zu dem

**Gesetzentwurf**

**der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Nutzung Erneuerbarer Wärmeenergie in Hessen  
(Hessisches Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz – HEEWärmeG)**

**– Drucks. 18/1949 –**

27. hessenENERGIE GmbH

S. 135

Horst Meixner

Wiesbaden, 09. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme  
für die Anhörung zu einem Gesetzentwurf betreffend  
das Hessische Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (HEEWärmeG)  
Drucksache 18/1949**

**am 10. Juni 2010**

**vor dem  
Ausschuss für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ULA)  
des Hessischen Landtags**

Die Fraktion der SPD im Hessischen Landtag hat einen Entwurf für ein „Gesetz zur Nutzung Erneuerbarer Wärmeenergie in Hessen (Hessisches Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz – HEEWärmeG)“ vorgelegt, der als Drucksache 18/1949 vom 23. Februar 2010 mit Schreiben des Ausschussvorsitzenden vom 30. April 2010 übermittelt wurde. Auf diese Landtagsdrucksache bezieht sich die nachstehende Stellungnahme.

### **Ansatzpunkt des Gesetzentwurfs**

Der Gesetzentwurf zielt auf den Gebäudebestand in Hessen und will dort durch eine verbindliche Verpflichtung für die Eigentümer zur Verwendung erneuerbarer Energien bzw. zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen erreichen, dass erneuerbare Energiequellen und Potentiale zur Steigerung der Energieeffizienz beschleunigt genutzt werden. Der Entwurf bewegt sich somit im Bereich des Ordnungsrechts wie etwa auch die Energie-Einspar-Verordnung (EnEV). Anders als die EnEV ist er aber nicht auf das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 5 Abs. (1) Energie-Einsparungs-Gesetzes (EnEG) verpflichtet, wonach Anforderungen wirtschaftlich vertretbar sein müssen und nur als zulässig gelten, „wenn generell die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können“. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird allerdings darauf hingewiesen, dass es um „wirtschaftlich vertretbare Lösungen“ gehe. Zudem verweist der § 14 des Entwurfs auf die finanzielle Förderung des Bundes, (die allerdings derzeit zum Teil einer Sperre unterliegt), sowie auf noch aufzulegende Förderprogramme des Landes Hessen als flankierende Maßnahmen. Deren Umfang bzw. Kosten sind aus dem Entwurf nicht ersichtlich.

Grundsätzlich ist die Entwicklung von energiepolitischen Maßnahmen zur Beschleunigung der energietechnischen Modernisierung des Gebäudebestands von zentraler Bedeutung für eine zukunftsorientierte Energiestrategie. Denn rund 40 % der gesamten Endenergie werden in Deutschland für die Beheizung von Gebäuden und die Bereitstel-

lung von Warmwasser verbraucht. Für 2008 werden die in Deutschland neu errichteten Gebäudeflächen mit 20 Mio. Quadratmetern beziffert. Dem stehen rund 3.500 Mio. Quadratmeter im Bestand gegenüber. Daraus ist ersichtlich, dass energiepolitische Maßnahmen nicht nur bei Neubauten ansetzen können, wenn innerhalb eines überschaubaren Zeitraums eine signifikante Verminderung des Wärmebedarfs in Gebäuden und eine kräftige Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Deckung des Wärmebedarfs erreicht werden soll.

Die Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energien bzw. zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen ist sicherlich nicht die einzig denkbare Instrumentierung für eine Beschleunigung der energietechnischen Modernisierung des Gebäudebestands. Beispielsweise wurden im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens für das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG) des Bundes eine Reihe von Alternativen geprüft (Bonusmodell mit bundesweitem Ausgleichmechanismus, Quotenmodell, Subventionierung über ein sehr stark aufgestockten Marktanreizprogramms). Das Bundesministerium für Umwelt hat sich nach Vergleich der Alternativen für das Nutzungspflichtmodell in Kombination mit flankierenden Förderprogrammen entschieden, weil damit die größten Lenkungswirkungen bei verhältnismäßig geringen Kosten und begrenztem Verwaltungsaufwand erzielt werden können. (Vgl. Begründung EEWärmeG, Seite 22.)

Allerdings zeigt schon die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens entgegen den Intentionen des Bundesumweltministeriums vorgenommene Eingrenzung der Verpflichtungen des EEWärmeG auf Neubauten, dass die gewählte Instrumentierung von anderen Ressorts und einigen Wirtschaftsverbänden kritisch beurteilt wurde und wird. Jedoch verharrt diese Kritik in der Regel in einer Anti-Reglementierungs-Polemik und bleibt damit einer Null-Alternative verhaftet, die keinen konstruktiven Gegenvorschlag anzubieten hat. Es ist fraglich, ob dies angesichts der international vereinbarten und der auf nationaler Ebene verkündeten Klimaschutz-Ziele dauerhaft eine akzeptable Haltung sein kann.

Wie die Diskussion in anderen Bundesländern zeigt (z. B. Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Saarland), ist jedoch die Instrumentierung bei der Entwicklung von gesetzlichen Regelungen auf Landesebene ein weiter virulentes Problem. Hier wäre es sicherlich sinnvoll, unter Einbeziehung von Ergebnissen aus diesen Diskussionen auch Alternativen bzw. Abänderungen zu prüfen, die in den Gesetzentwurf eingearbeitet werden könnten. Ebenso wäre zu prüfen, ob flankierende Maßnahmen ergriffen werden sollten und wie sie aussehen könnten, um unerwünschte Folgen von Regelungen für den Gebäudebestand zu vermeiden. (So wird etwa im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Klimaschutzgesetzes für Berlin diskutiert, wie soziale Härten durch einen Mietpreisanstieg infolge von gesetzlich geforderten energietechnischen Modernisierungsmaßnahmen abgefangen werden können.)

### **Das Verhältnis des Entwurfs für ein HEEWärmeG zum EEWärmeG des Bundes**

Mit dem HEEWärmeG soll von der den Ländern in § 3 Abs. (2) des EEWärmeG des Bundes eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energien auch für den Gebäudebestand auszusprechen. Dies ist bisher nur in Baden-Württemberg der Fall, wo bereits vor der bundesrechtlichen Regelung ein ent-

sprechendes Gesetz verabschiedet worden ist (Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg vom 20. November 2007). Dieses Landesgesetz, das für das Bundesgesetz Modell gestanden hat, bezieht sich sowohl auf Neubauten wie auf den Gebäudebestand. Nach Verabschiedung des Bundesgesetzes, das zum 01. Januar 2009 in Kraft trat und das nach den im Gesetzgebungs-Verfahren vorgenommenen Änderungen nur noch den Neubaubereich abdeckt, behält das baden-württembergische Gesetz seine Wirksamkeit für den Gebäudebestand.

Anders als das Landesgesetz in Baden-Württemberg schließt der Entwurf für Hessen unmittelbar textlich an das Bundesgesetz an. Die Gliederung und der Text des EEWärmeG in den §§ 1 bis 11 werden weitgehend übernommen. In § 3 wird der Geltungsbereich des HEEWärmeG so definiert, dass alle (Bestands)Gebäude erfasst sind, die nicht unter das EEWärmeG des Bundes fallen, und es wird festgelegt, dass die Nutzungspflicht bei „Austausch der Heiz- oder Kühlanlage“ eintritt. Da die Inhalte der Verpflichtung bzw. der zulässigen Ersatzmaßnahmen unverändert aus dem Bundesgesetz übernommen werden sollen, würde somit bei Verabschiedung des HEEWärmeG der Kernbestand der Regelungen des EEWärmeG in Hessen auch für Bestandsgebäude gelten.

Dies wäre deutlich anders als in Baden-Württemberg, wo für den Bestand (Deckung von 10 % des Wärmebedarfs durch Erneuerbare) weniger scharfe Anforderungen formuliert waren als für Neubauten (Deckung von 20 % des Wärmebedarfs durch Erneuerbare). Die unveränderte Übernahme der Anforderungen an Neubauten für den Bestand im Entwurf für ein HEEWärmeG sollte deshalb überprüft werden. Denn nicht alle Anforderungen, die sich bei Neubauten ohne gravierende ökonomische Probleme erfüllen lassen, sind auch bei Bestandsgebäuden in gleicher Weise umsetzbar.

### **Auslösung und Umfang der Nutzungspflichten**

Ausgelöst werden die Nutzungspflichten für Bestandsgebäude nach dem HEEWärmeG durch die Erneuerung der Heizungsanlage, was zunächst einleuchtet, weil damit an eine ohnehin anstehende Investition angeknüpft wird, die eine vergleichsweise kostengünstige Gelegenheit zur Einbeziehung von erneuerbaren Energien darstellt. Allerdings ist damit auch die Möglichkeit von Fehlanreizen gegeben; denn zwecks Vermeidung des Zusatzaufwands aus der neuen gesetzlichen Verpflichtung werden möglicherweise hochgradig ineffiziente, marode Heizungsanlagen weiterbetrieben anstatt sie umgehend zu erneuern. Zudem wird in vielen Fällen ein Heizkesseltausch erst bei Eintritt eines nicht mehr reparablen Schadens an der vorhandenen Anlage vorgenommen. Dann bleibt aber meist keine Zeit für eine Optimierung und sorgfältige planerische Vorbereitung für die Erfüllung der Nutzungspflichten. Zur Abmilderung solcher Effekte wird etwa im Zusammenhang mit dem für Berlin geplanten Klimaschutzgesetz eine Kombination von zwei Auslösern diskutiert: Danach würde die Nutzungspflicht eintreten, wenn entweder der Heizkessel ein bestimmtes Alter überschreitet (z.B. 20 oder 25 Jahre) oder wenn ohnehin eine Erneuerung vorgenommen wird.

Die Nutzungspflichten werden im Entwurf für ein HEEWärmeG aus dem EEWärmeG übernommen. So wird etwa im Falle der Nutzung solarer Strahlungsenergie in § 5 Abs. (1) des HEEWärmeG gefordert, dass mindestens 15 % des Wärmeenergiebedarfs hier-

aus zu decken sind, was mit der Regelung in § 5 Abs. (1) des EEWärmeG identisch ist. Allerdings würde dies bei einem Neubau, der gemäß geltender EnEV einen Wärmebedarf einschließlich Warmwasserbedarf von vielleicht 110 kWh/a je Quadratmeter beheizter Nutzfläche aufweist, etwas anderes bedeuten als in einem durchschnittlichen Bestandsgebäude mit einem Bedarf von 220 kWh je Quadratmeter im Jahr. Die solarthermische Anlage müsste in einem solchen Bestandsgebäude etwa doppelt so groß sein und folglich deutlich höhere Kosten verursachen.

Nun vereinfacht das EEWärmeG die Anforderung insoweit, als es in der Anlage zum Gesetz in Ziffer I. festlegt, dass der geforderte Mindestanteil als erreicht gilt, wenn bei Wohngebäuden mit bis zu zwei Wohneinheiten Solarkollektoren mit einer Fläche von mindestens 0,04 Quadratmetern und bei größeren Wohngebäuden mit 0,3 Quadratmetern je Quadratmeter Nutzfläche installiert werden. Auch das HEEWärmeG verweist in § 5 Abs. (1) auf „Nr. 1 der Anlage zum EEWärmeG“. Dies könnte bedeuten, dass die Anlage zur bundesgesetzlichen Regelung unmittelbar maßgeblich sein soll, was dann die spezielle Anforderung weniger problematisch erscheinen ließe. Dafür spricht, dass der übermittelte Entwurf für ein HEEWärmeG keine eigene Anlage beinhaltet. Andererseits wird in § 10 Abs. (3) Bezug genommen auf „Nr. I bis VII der Anlage zum HEEWärmeG“, wobei diese Anlage jedoch nicht vorliegt.

Analoge Probleme wie bei der solaren Strahlungsenergie treten auch bei den übrigen Möglichkeiten zur Erfüllung der Nutzungsverpflichtung auf. So wird etwa bei Nutzung gasförmiger Biomasse in § 5 Abs. (2) ein Mindestanteil von 30 % am Wärmebedarf vorgegeben, wobei auf „Nr. II.1 der Anlage zum EEWärmeG“ verwiesen wird, die zwingend eine Nutzung des biogenen Gases in einer Anlage der Kraft-Wärme-Kopplung vorgibt. Hingegen fordert etwa das baden-württembergische Gesetz für Bestandsgebäude in § 4 Abs. (3) nur eine Deckung von „mindestens 10 % des Brennstoffbedarfs mit Biogas“ und lässt auch eine Nutzung in einer reinen Kesselanlage zu.

Aufgrund dieser Unklarheiten sollte eine Präzisierung vorgenommen werden, die eindeutig festlegt, welche Anforderungen tatsächlich gelten sollen und ob sie für Bestandsgebäude tatsächlich identisch sein sollen mit den Anforderungen des EEWärmeG des Bundes für Neubauten.

## **Art und Umfang der Ersatzmaßnahmen**

Ein ähnliches Problem zeigt sich bei den im HEEWärmeG zugelassenen Ersatzmaßnahmen. In § 7 des Entwurfs zum HEEWärmeG wird wiederum auf die Ziffern IV. bis VII. der Anlage zum EEWärmeG Bezug genommen. Dies würde im Falle einer Ersatzmaßnahme durch Verminderung des Energiebedarfs mittels dämmtechnischer Verbesserungen der Gebäudehülle bedeuten, dass die Vorgabe der Nr. VI. der Anlage zum EEWärmeG einzuhalten wäre, wonach die Anforderungen „der Energieeinsparverordnung in der jeweils geltenden Fassung um mindestens 15 % unterschritten werden“ müssten.

Falls tatsächlich gemeint sein sollte, dass das von der EnEV für Neubauten definierte Niveau um 15 % unterschritten werden soll, würde das für durchschnittliche Altbauten

eine Verminderung des Wärmebedarfs um weit mehr als die Hälfte erfordern. Das ist zwar technisch durchaus machbar und auf lange Sicht muss dies auch das Ziel für die energietechnische Modernisierung des Gebäudebestands werden. Aber als Mindestanforderung dürfte ein solch anspruchsvolles Niveau nicht durchhaltbar sein. Deshalb sieht etwa die gesetzliche Regelung für Bestandsgebäude in Baden-Württemberg differenzierte, bauteilbezogene Anforderungen in Abhängigkeit vom Alter der Gebäude vor (§ 5 Abs. (1) Nr. 2).

## Zulassung von Ausnahmen

Auch bei der Regelung von Ausnahmen übernimmt der Entwurf für ein HEEWärmeG die Vorschrift des § 9 im EEWärmeG vollständig. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung in dem Bundesgesetz für Neubauten überaus restriktiv ist: Es ist schwer vorstellbar, dass allen Möglichkeiten der Erfüllung der Nutzungspflicht sowie allen möglichen Ersatzmaßnahmen andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen oder dass sie alle „technisch unmöglich“ sind. Ebenso wenig ist zu erwarten, dass alle zulässigen Maßnahmen zu einem „unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen“. Denn für Letzteres reicht aus rechtlicher Sicht eine individuell als ‚zu hoch‘ empfundene Belastung nicht aus, sondern es muss im konkreten Fall ein gravierende Mehrbelastung im Vergleich zu den Durchschnittswerten für ähnliche Objekte nachgewiesen werden (z.B. mindestens 50 % höhere Aufwendungen).

Eine ähnlich restriktive Situation würde sich wahrscheinlich auch bei den Ausnahmen für Bestandsgebäude ergeben, wenn die Regelung unverändert in ein HEEWärmeG übernommen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einer Vorschrift für den Gebäudebestand aufgrund der höheren Fallzahlen, aber auch wegen der tatsächlichen technischen Probleme bei der Modernisierung von Altbauten mit einer ungleich höheren Zahl von Ausnahmeanträgen zu rechnen sein wird als im Neubaubereich. Von daher sollte die Regelung hinsichtlich der möglichen Ausnahmen sorgfältig überprüft werden – und dies auch im Hinblick auf den entstehenden Verwaltungsaufwand.

Das in Baden-Württemberg geltende Erneuerbare-Wärme-Gesetz wie auch der für das Land Berlin diskutierte Entwurf eines Klimaschutzgesetzes enthalten für den Gebäudebestand eine deutlich weniger anspruchsvolle Regelung als sie das EEWärmeG für den Neubaubereich vorsieht: Neben der Kollision mit anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, der technischen Unmöglichkeit sowie der unbilligen Härte, die Ausnahmen begründen, wird etwa in Baden-Württemberg (und ähnlich auch im Entwurf für Berlin) bereits eine Ausnahme zugelassen, wenn „aus technischen oder baulichen Gründen keine handelsübliche solarthermische Anlagentechnik zur Verfügung steht“, mit der die Nutzungspflicht erfüllt werden kann (§ 4 Abs. 8). Zudem entfällt die Pflicht auch, wenn bereits vor Inkrafttreten der Regelung geeignete Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien installiert wurden.

## Sicherung des Vollzugs

Kritische Stimmen beklagen bereits seit längerem Vollzugsdefizite im Bereich der EnEV - und hier insbesondere bei den Vorschriften der EnEV bezüglich der Nachbesserung der Dämmung im Falle umfänglicher Sanierungsarbeiten an Bauteilen. Auch mit dem Vollzug des EEWärmeG tun sich fast alle Bundesländer recht schwer, weil eine umfassende und systematische Prüfung und Kontrolle behördlicherseits nur mit hohem Aufwand zu leisten ist. Es ist davon auszugehen, dass diese Probleme durch die Ausweitung der Nutzungspflichten auf den Gebäudebestand deutlich zunehmen werden bzw. dass eine effektive Gewährleistung des Vollzugs einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern wird.

Der Entwurf des HEEWärmeG macht zwar in § 11 klar, dass die zuständigen Behörden die Informationen über die Erneuerung von Heizungsanlagen von den Bezirksschornsteinfegermeistern abfragen sollen; aber in welchem Umfang die nach § 13 zuständigen Unteren Bauaufsichtsbehörden tätig werden sollen (z.B. bei der Einforderung und Prüfung von Nachweisen, Kontrolle der Einbauten vor Ort, Überprüfung der Abrechnungen von Brennstofflieferanten etc.) bleibt zu klären.