

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1797

A20

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf

Telefon 0211 13067-0

E-Mail info@ikbaunrw.de

www.ikbaunrw.de

Hauptgeschäftsführer

Hauptgeschäftsführer

Referatsleiter Politik und Gesellschaft

Kontakt Christoph Spieker M.A.

Telefon 0211 13067-148

E-Mail spieker@ikbaunrw.de

Zeichen

Datum 20. September 2024

Stellungnahme

zum Antrag der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen

**„NRW braucht bei der energetischen Stadtsanierung mehr Landesinitiative statt
Sonntagsreden - Das „Innovation City Roll-out“ braucht deutlich mehr Tempo!“ - Drucksache
18/9465**

Anhörung im Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags von
Nordrhein-Westfalen, am 26.09.2024

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (IK-Bau NRW) vertritt auf der Grundlage des Baukammergesetzes in der Fassung vom 1. Dezember 2021 in der Organisationsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts die berufspolitischen Interessen der im Bauwesen tätigen rund 11.000 Ingenieurinnen und Ingenieure in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus erfüllt sie auf gesetzlicher Grundlage Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung und untersteht insoweit der Aufsicht durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen.

1. Anmerkungen zum Sachverhalt und Gegenstand des Antrags

Mit ihrem Antrag greift die SPD-Landtagsfraktion in zutreffender Weise die gegenwärtige Situation auf, nach der der Gebäudesektor in Deutschland derzeit noch für rund 42 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich ist. Emissionen entstehen dabei sowohl bei der Produktion der verwendeten Baustoffe als auch im Zuge der Errichtung und über den weiteren Lebenszyklus der Gebäude hinweg. Gerade der Betrieb der Gebäude, die Bereitstellung von Wärme (oder Kälte) sind im Gebäudesektor für einen Großteil der entstehenden Emissionen verantwortlich. Nach wie vor entstehen diese Emissionen durch Energieerzeugung auf der Basis fossiler Energieträger. Nicht zuletzt kommt daher dem Gebäudebestand neben dem Mobilitätssektor (der hier im Kontext der Befassung mit der Innovation City Bottrop ausgeklammert bleibt) die größte Bedeutung für die Erreichung der Reduktionsziele zu. Das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 wird im Antrag beschrieben, das Zwischenziel einer Reduktion um 65 Prozent bis 2030 gegenüber dem Basisjahr 1990 ebenso. Außer Frage steht damit also, dass vor dem Hintergrund der bereits heute als Maßstab anzulegenden Vorgaben im Gebäudeneubau, die Entscheidung im Gebäudebestand fallen muss, wenn das Ziel der Transformation im Gebäudesektor erreicht werden soll. Zu Recht spielt der Antrag inhaltlich auch auf die erforderliche Sanierungsquote an, die in den vergangenen Jahrzehnten vor dem Hintergrund der zu erreichenden Ziele mindestens mit zwei Prozent veranschlagt wurde.

Der Antrag weist genau an dieser Stelle eine definitorische Unschärfe auf, die aber hinsichtlich der Bewertung der mit dem Antrag verbundenen Zielsetzung eine durchaus gewichtige Rolle spielt. So wird in der Beschreibung der Ausgangslage zwar sehr genau und zutreffend beschrieben, wie das Projekt Innovation City in der Kombination von (aufsuchender) Energieberatung, Modernisierungsfahrplan, Fördermittelbeantragung und Umsetzungsbegleitung darauf abgestellt hat, einen Modernisierungsschub zu erzielen. Dabei sollten wirtschaftlich sinnhafte Maßnahmen und das Investitionsvermögen/Investitionsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Förderung sinnvoller Einzelmaßnahmen ausbalanciert werden. Daraus eine Sanierungsquote für das Pilotgebiet von drei Prozent abzuleiten, ist aber insoweit unzutreffend, weil die Begrifflichkeit der Sanierung eine Vollmodernisierung bedeutet. Darauf war das Projekt unter Berücksichtigung der sozioökonomischen Rahmendbedingungen des Pilotgebiets explizit nicht angelegt. Insoweit müsste von einer Modernisierungsquote gesprochen werden, die dem Ziel der Sanierungsquote von drei

Prozent nicht naheifert, sondern dies eher als eine Zielmarke begreift, zu der das Projekt Innovation City beitragen konnte, indem die Ausgestaltung der Förderbedingungen weiterführende Förderfähigkeit für spätere Maßnahmen ausdrücklich mit betrachtet hat. Gerade hierin liegt ein besonderer Wert des Projekts, weil er den ersten Schwerpunkt auf die Aktivierung der „Stakeholder“ gelegt hat, durch niederschwellige Einstiegsangebote ein Bewusstsein für die Vereinbarkeit von Nachhaltigkeitszielen und wirtschaftlichen Vorteilen zu schärfen. Einen besonderen Mehrwert stellte in diesem Zusammenhang die Kombination des Förderbausteins energetische Sanierung und Ertüchtigung mit dem der Wohnumfeldverbesserung dar. Auf diese Weise ließ sich die energetische Inwertsetzung in besonderer Weise auch mit einer Aufwertung im Quartier (Lebensqualität) verdeutlichen und ein höheres Maß an Identifikation mit den Nachhaltigkeitszielen generieren.

Dieser Erfolg lässt sich darin ausdrücken, dass in der Schlussbilanz zum Projekt bezogen auf die Dekade von 2010 bis 2020 festgestellt werden konnte, dass 50,7 Prozent der im Rahmen von Innovation City beanspruchten Beratungsleistungen zu konkreten Modernisierungen geführt haben. Insgesamt wurden Modernisierungen an 3.657 selbstgenutzten oder privat vermieteten Wohngebäuden durchgeführt, darin eingerechnet die Installation von PV/Solarthermieanlagen. Damit wurden auf das Pilotgebiet bezogen eine Modernisierungsquote von 36,6 Prozent und eine jährliche Modernisierungsrate von 3,32 Prozent erreicht.

Darüber hinaus hat das Wuppertal-Institut für die Pilotregion eine Minderung der Treibhausgasemissionen von rund 50 Prozent bestätigt, die sich auf die modernisierten Objekte zurückführen lassen. Auf die eigens angestoßene Potenzialstudie betreffend gesamtwirtschaftliche Effekte von Innovation City und eines möglichen landesweiten Roll Outs weisen die Antragstellenden in ihrem Antrag zusätzlich selbst hin.

Die Studie ist hinsichtlich der Bewertung eines Klimaschutz-Roll Outs in Nordrhein-Westfalen auch deshalb bedeutsam, weil in der Analyse der mit einem Roll Out verbundenen wirtschaftlichen Skaleneffekte deutlich wird, dass aufgrund der sehr unterschiedlichen regionalen geografischen und topografischen Voraussetzungen und den in der Folge damit verbundenen siedlungstypologischen Gegebenheiten und Strukturen, eine 1:1-Übertragungen des Bottroper Modells nicht vorgenommen werden kann.

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW lassen sich aber grundlegende systematische Übertragungen vornehmen. So etwa die Anknüpfung an das zugrundeliegende „Territorialprinzip“ zur Bemessung von Clusterung von Gebieten und zur Messung von Erfolgen in der quartiersbezogenen Energiebilanz. Dies greift Fragen der Quartiersabgrenzung in recht praktikabler Weise auf, weil es keine allgemeingültige singuläre Definition des Quartierbegriffs gibt. Dies problematisierend, geben derzeitige Arbeitshilfen der Landesinitiative Prima.Klima.Wohnen, die den Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, Hinweise dazu, wie sich Quartiere unter Berücksichtigung verschiedener exemplarischer Kriterien räumlich abgrenzen lassen. Weitere grundlegende Bestandteile des Konzepts Innovation City wie

- die Kategorisierung von Gebäudetypen,
- die Definition möglicher Handlungsfelder und -projekte sowie
- die Erstellung eines Masterplans, mit gebietsspezifischen Maßnahmen

bieten sich als Bestandteile eines Roll Outs ebenso an, wie der sogenannte „Bottroper Katalog“, auf dessen Grundlage in übersichtlicher Form Fördermöglichkeiten und -höhen ausgewiesen werden. Diese Punkte sind prinzipiell dazu geeignet, zum Eindruck eines niedrigschwelligen bauherrenorientierten Zugangs zu Beratung und Förderung beizutragen und darüber mittel- und langfristig deutliche Energieeinsparpotenziale und signifikante Emissionsminderungen zu heben.

Diesen prinzipiellen Pluspunkten gegenüber steht jedoch eine zwischenzeitlich dramatisch veränderte Förderlandschaft, die es zu berücksichtigen gilt. Auch haben sich die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Baukosten, die ebenso für Modernisierungen im Bestand aufgewendet werden müssen, dramatisch verschoben. Für den Neubau im Bereich der Wohn- und Nichtwohngebäude weist Destatis für den Betrachtungszeitraum der Jahre 2010 bis 2022 – also recht genau für den Zeitraum der Projektlaufzeit von Innovation City, eine Baukostensteigerung von 64 Prozent aus, während sich in der gleichen Zeit die Inflation um 25 Prozent gewachsen war.

Hinsichtlich dieser Kostenentwicklung sind bei der Betrachtung überwiegend von Modernisierungen im Bestand keine völlige Deckungsgleichheit zu konstatieren. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass auch im Rahmen Innovation City die Modernisierungsrate insbesondere seit 2017 rückläufig war, somit die Baukostenentwicklung auch eine Rolle gespielt hat. Ein zusätzliches Indiz für diese Entwicklung ist, dass sich zeitgleich der Zulauf zur landeseigenen Modernisierungsförderung zu besonders günstigen Konditionen, mit Gewährung von Zuschüssen bzw. Tilgungsnachlässen erhöhte. Auch die sich insgesamt erhöhende Modernisierungsnachfrage spricht nicht gegen diese Entwicklung, da infolge der exorbitanten Baukostensteigerungen Neubauprojekte zugunsten von Modernisierungen oder Teilsanierungen aufgegeben worden sind, wie sich am allgemein deutlichen Rückgang der Bauantrags- und -genehmigungszahlen zeigen lässt.

Zu dieser Entwicklung hinzu tritt, eine mit der Aufnahme von Innovation City 2010 mit heute teilweise nicht mehr vergleichbaren Förderlandschaft. Der Bottroper Katalog gründete sich auf die städtische Bezuschussung von Fördermaßnahmen gemäß Förderrichtlinie 11.1 (Förderrichtlinie Stadterneuerung 2008) des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gewährung von Bundesmitteln aus der Städtebauförderung, die durch das Land (und die Kommune) komplementär finanziert wurden.

Hinzu trat die Möglichkeit, gemäß Förderrichtlinie 11.2 (Haus- und Hofflächenprogramm zur Förderung von Wohnumfeldmaßnahmen) zusätzliche Fördermittel zu beanspruchen. In der Summe ergaben sich daraus Vorteile gegenüber den bereits vergünstigten Förderangeboten der KfW und der Bafa, was sich zusätzlich anreizend auswirkte. Zwar werden auch weiterhin durch die Bafa Einzelmaßnahmen zur energetischen Verbesserung der Gebäudehülle sowie Gebäudetechnik in Bestandsgebäuden zur Verbesserung der Energieeffizienz (ohne Heizungen) gefördert. Auch die KfW fördert weiter, setzt schwerpunkthaft bei Bestandsimmobilien aber auf Komplettanierungen oder im Bereich der Einzelmaßnahmen auf Ergänzungskredite. Der Bund hat aber in den vergangenen Jahren seine Städtebauförderung neu geordnet und die Bundesmittel der früheren Programme zum Stadtumbau zunächst u.a. im KfW-Programm 432 (Energetische Stadtsanierung) gebündelt, aus dem im Weiteren keine unmittelbaren Gebäudesanierungen heraus gefördert wurden. Förderfähig waren lediglich noch die hierfür erforderlichen Anreizmaßnahmen auf Quartiersebene.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Umwidmung von Mitteln der Corona-Hilfen zugunsten von Maßnahmen für den Klimaschutz und die Modernisierung der Wirtschaft in Höhe von 60 Milliarden Euro, hat die Bundesregierung einen Förderstopp für das KfW 432-Programm zur

energetischen Stadterneuerung verhängt, sodass keine Mittel dafür mehr zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund werden auch in Bottrop Zuschüsse im städtischen Förderprogramm basierend auf dem Bottroper Katalog unter Verweis auf die Kreditprogramme des Bafa und der KfW-Bank gewährt.

2. Zu den Forderungen des Antrags im Einzelnen

- *„zur landesweiten Beschleunigung einer sozialen Wärme- und Energiewende zeitnah einen Klimamasterplan vorzulegen, der ... das Konzept der Innovation City aufgreift und landesweit mit deutlich mehr Initiative und Tempo umsetzt“*

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW beinhaltet das Projekt Innovation-City Bottrop, wie oben näher beschrieben, Ansatzpunkte, die auf lange Sicht auch in anderen Kommunen impulsstiftend funktionieren können. Die Landesregierung hat nicht zuletzt im Rahmen ihres Ersten Klimaschutzpakets der kommunalen Familie wirkungsvolle Unterstützungsleistungen zugesagt. Damit soll den Herausforderungen des Klimawandels, der damit verbundenen Klimafolgenanpassung, dem Erfordernis kommunaler Wärmeplanung und des energetischen Stadtumbau begegnet werden. Gleichwohl bleiben diese Punkte und deren auskömmliche Finanzierung aufeinander bezogen. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Städtebaufördermittel des Bundes insbesondere auch in dem vom Strukturwandel gekennzeichneten Nordrhein-Westfalen als unverzichtbare Unterstützungsleistung des Bundes erwiesen und wurden durch das Land und in Teilen auch durch die Kommunen ergänzt. Der Wegfall des KfW-Förderprogramms 432 zeigt, dass der flexibel handhabbare Einsatz solcher staatlichen Mittel unverzichtbarer Bestandteil jeder städtebaulichen Problematik ist. Angesichts der sich abzeichnenden herausfordernden Haushaltslage des Bundes, dessen Etatplanungen für das Jahr 2025 mit einer 12 Milliarden Euro schweren globalen Minderausgabe rechnen, lassen eine entsprechende Wiederaufstockung der städtebaulichen energetischen Förderprogramme schwierig erscheint.

Darüber hinaus sieht das in Beratung befindliche Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung in NRW, Unterstützungsleistungen für die Kommunen gemäß dem Konnexitätsprinzip vor, in Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben des Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (WPG). Im Zuge des Projekts Innovation City Bottrop gab es seinerzeit noch keine gesetzlichen Vorgaben zur Durchführung von Wärmeplanungen auf der kommunalen Ebene. Gleichwohl wurden im Rahmen des Pilotgebiets solche Planungen angestrengt und die Potenziale lokaler Wärmeressourcen strategisch einbezogen und im Masterplan etwa durch die Themenbereiche Fernwärmeversorgung und Nutzung von Grubenwärme oder Abwärme aus Kokerei untersucht. Allerdings sind die seinerzeitigen Experimentierspielräume heute deutlich weniger gegeben, sodass ein konkretisierende quartierbezogene Wärmeplanung einerseits Bestandteil eines Roll Outs des Modells Innovation City sein müsste, andererseits die Ergebnisse einer solchen Wärmeplanung strukturell in die quartiersbezogenen Maßnahmen einbezogen werden müssten.

In den planenden Berufen zeichnet sich hierbei ab, dass vor dem Hintergrund der sich durchsetzenden Lebenszyklusbetrachtungen die Frage nach der Art der Primärenergieversorgung zunehmend wichtig wird. Dabei wird die Bedeutung aufwändiger Vollsaniierungen stärker als bisher in ein Verhältnis zur verbleibenden Restlaufzeit bestehender

Bausubstanz gesetzt. In diesem Zusammenhang werden dann auch stärker noch als bisher, Fördermöglichkeiten auf Gebäudealtersklassen bzw. -typologien zuzuschneiden sein. Hier wird jedoch wiederum deutlich, dass dies nicht durch eine landesseitige Verordnung erfolgen kann, sondern in der Planungshoheit der jeweiligen Gebietskörperschaften vor Ort und in Kenntnis der räumlichen und städtebaulichen Gesamt- und Teilsituationen analysiert und geplant werden muss. Daraus folgt, dass ein Roll Out am ehesten erfolversprechend ist, wenn das Land es schafft, hierfür die erforderlichen Ressourcen und Planungshilfen bereit zu stellen. Dies geht wie eingangs angeführt, nicht ohne eine hinreichende Beteiligung des Bundes, insbesondere da der nachhaltige Transformationsprozess nicht allein im Bauwesen, eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und auch eine der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie des grundgesetzlich normierten Gebots der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Aufgabe des Berufsstands der im Bauwesen tätigen Ingenieurinnen und Ingenieure ist es dabei, ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht zu werden und nachhaltigen Planungsansätzen wirkungsvoll zum Durchbruch zu verhelfen.

- *„nordrhein-westfälische Kommunen der gleichen Größenordnung miteinander zu vernetzen, um einen Best-Practice Austausch ... zu verstetigen“*

Die Ingenieurkammer-Bau NRW begrüßt den Gedanken einer Verstetigung des Austausches auf der Grundlage von Best Practice Beispielen zu Themen der städtebaulichen Transformation insgesamt. Hierfür gibt es immer wieder Ansätze auf der Bundes- und der Landesebene in Form von Publikationen und Handlungsleitfäden. In diesem Zusammenhang sei auf die Initiative Prima.Klima.Wohnen des Landes verwiesen. Auch NRW.Urban greift bereits im Rahmen von Begleitveranstaltungen städtebaulich übergeordnete Fragestellungen auf. Bündelungsmöglichkeiten sind an dieser Stelle sicher prüfenswert. Darüber hinaus bietet auch der Bund hierfür Informationsangebote an. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die rege Forschungs- und Veranstaltungstätigkeit des BBSR in Bonn, das ein breites Publikationsangebot mit Best Practice-Beispielen bereithält. Dazu zählen etwa auch Berichte mit Steckbriefen zu Kommunen, die auf ähnliche Weise wie Innovation City oder sogar basierend auf dessen Vorreiterrolle vergleichbare bürgernahe Beratungsangebote und Stadtsanierungsprojekte aufgelegt haben.

- *„im Rahmen der Novelle des Klimaschutzgesetzes sowie des in Planung befindlichen Landesgesetzes zur kommunalen Wärmeplanung ... Kommunen zur Identifikation einzelner Modellquartiere für die Roll Out Innovation Cities NRW innerhalb einer Halbjahresfrist anzuhalten“*

Nach Auffassung der Ingenieurkammer-Bau erfordert eine kommunale Wärmeplanung sowohl eine gesamtheitliche als auch eine quartiersbezogene Betrachtung. Spannend ist die Frage, inwieweit sich solche Quartiersbetrachtungen oder -definitionen mit bislang anderen städtebaulichen Konzeptionen überschneiden, soweit diese vorliegen. Die kommunale Wärmeplanung ihrerseits wird mit Fristen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl versehen, innerhalb der Konzepte vorgelegt werden müssen. Eine zusätzliche Fristsetzung zur Ausweisung von Modellquartieren erscheint vor diesem Hintergrund entbehrlich zu sein.

- *„das bestehende Programm „Prima.Klima.Ruhrmetropole“ auf das ganze Land auszuweiten ... und finanziell deutlich stärker auszustatten*

Nach Ansicht der Ingenieurkammer-Bau NRW stellt sich hierbei wiederum das Problem einer zukünftig hinreichenden finanziellen Absicherung dadurch, dass sich das Programm wesentlich auf die Bundesmittel des KfW Programms 432 stützt und durch Landesmittel komplementär finanziert wird. Dabei dient die Förderung unter anderem in hohem Maße dazu, kommunale Eigenanteile zur Finanzierung zu mindern, um eine breitere Partizipation durch Ruhrgebietsstädte zu ermöglichen. Das Projekt profitiert von den Erfahrungen und Erkenntnissen aus dem Projekt Innovation City Bottrop. Allerdings ist auch hier festzuhalten, dass der bisherige Zuschnitt des Programms nicht auf die Individualförderung von Eigentümerinnen und Eigentümern zur Sanierung ihrer Immobilien durch Zuschüsse abzielt, sondern auf die Förderung von Rahmenbedingungen zur Anreizförderung. Ob vor dem Hintergrund der unklaren Fördersituation ein Roll Out über die bis 2029 hinaus geplanten acht experimentellen und innovativen Energiequartiere möglich sein wird, entzieht sich der Kenntnis der Ingenieurkammer-Bau NRW. Die Forderung nach einer Verzahnung mit der Modernisierungsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung ist bereits erfüllt., die Kombination mit anderen Förderprogrammen ist generell möglich und erwünscht.

- *„eine Stabsstelle zur Umsetzung des Roll Outs bei der Landesregierung einzurichten“*
- *„dem Parlament jährlich einen umfassenden Bericht zur Umsetzung des Roll Outs vorzulegen“*

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen erscheint aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW die Einrichtung einer Stabsstelle zur Umsetzung des geforderten Roll Outs gegenwärtig entbehrlich zu sein.

Ausdrücklich unterstützt wird der in dem Antrag zum Ausdruck gelangende Anspruch, die nachhaltige Transformation der gebauten Umwelt in Nordrhein-Westfalen auch zukünftig im Fokus der parlamentarischen Arbeit zu behalten.

Düsseldorf, den 20.9.2024



Christoph Spieker, MA
Hauptgeschäftsführer