

Vollzugsprobleme bei EnEV und EEWärmegegesetz und Ansätze zur Verbesserung des Vollzugs

Praxisworkshop Instrumente Enef-Haus, 10. Mai 2010
Thomas Vogelpohl, IÖW

Projektpartner:



i | ö | w
INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Institut für
sozial-ökologische
Forschung (ISOE)



Förderung:



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

SÖF Sozial-
ökologische
Forschung

- **Zentrale Frage: „Was wird aus einem Gesetz, nachdem es die politische Bühne verlassen hat? Welche Hemmnisse muß es überwinden, bis es praktische Wirklichkeit wird?“**
- **Hängt entscheidend vom Typ der Policy ab**
- **Regulative oder ordnungsrechtliche Instrumente (wie EnEV oder EEWärmeG) ziehen spezifische Vollzugsprobleme nach sich**
 - Ungleiche Durchsetzung je nach Widerstandspotenzial der Adressaten
 - Kontrolle des Vollzuges ist ggf. mit hohen Kosten und administrativem Aufwand verbunden
- **Darüber hinaus: Vollzug ist noch schwieriger zu kontrollieren, wenn er auf individuellem Nutzerverhalten beruht und nicht über den Markt zu regeln ist → bei EnEV und EEWärmeG der Fall**

-
- **Vollzugsproblem gerade in Bezug auf Umweltpolitiken bislang relativ ausführlich diskutiert**
 - **“Unechte” Vollzugsprobleme**
 - Zurückzuführen auf Mängel in der Politikformulierung
 - Unklare Kompetenzzuteilungen
 - Kaum operable Zieldefinitionen
 - **“Echte” Vollzugsprobleme**
 - Zurückzuführen auf behördenseitige Probleme
 - Unzureichende personelle und materielle Ausstattung
 - Unzureichende Qualifikation von Behördenmitarbeitern
 - Zurückzuführen auf die Normadressatenseite
 - Mangelnde Informiertheit
 - Fehlende Motivation zur Umsetzung

Entwicklung der EnEV und ihre Vollzugsprobleme

-
- **Vollzug in der EnEV 2002 zunächst kaum geregelt**
 - **Bundesländer konnten im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips weitgehend eigene Vollzugsregelungen in ihren Durchführungsverordnungen festlegen**
 - Führt zu sehr unterschiedlichen Vollzugspraktiken in den Ländern
 - **Vor der EnEV-Novelle 2009 wurde von einem beträchtlichen Vollzugsdefizit ausgegangen**
 - “Unechte” Vollzugsprobleme vor der EnEV-Novelle 2009
 - Schlecht handhabbare Instrumentierung
 - Ungenügende Vorgaben (“Anleitung”) für den Vollzug
 - “Echte” Vollzugsprobleme vor der EnEV-Novelle 2009
 - Schlechte Informationslage bei den vollziehenden Behörden und den Normadressaten
 - Schlechte materielle und personelle Ausstattung bei den Behörden
 - Nachweise werden nur oberflächlich überprüft
 - Verstöße gegen EnEV-Auflagen werden so gut wie nie geahndet
 - Großzügigkeit bei Ausnahmeregelungen

- **Beteiligte Unternehmer werden stärker in die Pflicht genommen**
 - Für die Einhaltung der EnEV sind nun auch die Personen verantwortlich, die im Auftrag bei der Änderung von Gebäuden oder der Anlagentechnik in Gebäuden tätig werden.
- **Private Nachweise**
 - Fachunternehmererklärungen, in der Unternehmer bescheinigen, dass die geänderten oder eingebauten Bau- oder Anlagenteile den Anforderungen der EnEV 2009 entsprechen
- **Einbeziehung von Schornsteinfegern**
 - Der Bezirksschornsteinfegermeister ist nun dazu angehalten, die Einhaltung von Nachrüstverpflichtungen und die Anforderungen beim Einbau einer neuen Heizungsanlage zu überprüfen
- **Erleichterung des Tatbestandes der Ordnungswidrigkeit**
 - Eine Ordnungswidrigkeit liegt nun vor, wenn Verstöße gegen die EnEV vorsätzlich oder leichtfertig geschehen (EnEV 2007: vorsätzlich oder fahrlässig)

- **Sowohl bzgl. des Umfangs als auch der Detailtiefe immer noch sehr unterschiedlich**
 - Einige Länder regeln den Vollzug sehr ausführlich, andere regeln lediglich die Zuständigkeiten; Brandenburg hat keinerlei Regelung
- **Viele Länder haben ihre Durchführungsregelungen noch nicht angepasst**
 - Bisher wurden die Regelungen in nur zwei Ländern (Berlin und Baden-Württemberg) an die EnEV 2009 angepasst
- **Viele Länder hatten vermeintliche Neuerungen im Vollzug der EnEV 2009 ohnehin bereits vorher entsprechend geregelt**
 - In jeweils 11 Ländern wurden die Einhaltung der EnEV-Anforderungen bereits vor der EnEV 2009 mittels privater Nachweise sowie der Einbindung der BSFM kontrolliert

- **Die Stärkung des Vollzugs im Rahmen der EnEV-Novelle 2009 wird nur einen limitierten Effekt haben**
 - **Dies liegt zum Teil an “unechten” Vollzugsprobleme, das heißt an Mängeln in der Politikformulierung bzw. der Nicht-Ausschöpfung der in der Politikformulierung schlummernden Potenziale**
 - Bspw. verpflichtende Stichprobenregelung bei der EnEV
 - Bspw. zusätzliche Kopplung der EnEV-Anforderungen für Fassaden und Dächer an bestimmte Anlässe (z. B. Gebäudeübertragung)
 - **Die “echten” Vollzugsprobleme wurden kaum angegangen → es sind jedoch diese “echten” Vollzugsprobleme, die einen effektiveren Vollzug der EnEV hauptsächlich behindern**
 - Schlechte Informationslage bei Behörden & Normadressaten
 - Schlechte materielle und personelle Ausstattung bei den Behörden
 - Verstöße gegen EnEV-Auflagen werden so gut wie nie geahndet
 - Großzügigkeit bei Ausnahmeregelungen
- Die “echten” Vollzugsprobleme bestehen mit der neuen EnEV nach wie vor

Vollzugsregelungen des EEWärmeG und des EWärmeG in Baden-Württemberg

- **Genauere Vollzugsregelungen werden ebenfalls auf Länderebene festgelegt, aber die Vorabregelungen seitens des Bundesgesetzes sind stärker**
 - Private Nachweise
 - Verpflichtung der vollziehenden Behörden zur stichprobenartigen Kontrolle
 - Betretungsrecht der damit Beauftragten bzw. Duldungspflicht seitens der Bauherren/Eigentümer
- **Die Länder haben durch die Öffnungsklausel im EEWärmeG die Möglichkeit, das Gesetz auf Landesebene auf den Bestand auszuweiten**
- **Nur Baden-Württemberg hat die o.g. Möglichkeit im Rahmen des EWärmeG genutzt**
 - Der Vollzug bzw. seine Kontrolle geschieht ebenfalls über private Nachweise
 - Die Schornsteinfeger können verpflichtet werden, den Behörden gegen ein Entgelt Listen mit den neu eingebauten EWärmeG-relevanten Heizanlagen zu übermitteln
 - Die verpflichtende Stichprobenregelung fällt für den Bestand jedoch weg

- Erste Erfahrungen zeigen, dass der Vollzug des EEWärmeG deutlich besser läuft als jener der EnEV
 - Dies liegt zum Einen an der von Beginn an detaillierteren Politikformulierung (stärkere Vermeidung “unechter” Vollzugsprobleme)
 - Zum Anderen jedoch hauptsächlich an der Konzentration auf den Neubaubereich, die einige “echte” Vollzugsprobleme vermeidet
 - Würde das EEWärmeG auf den Bestand ausgeweitet werden, träten auch die “echten” Vollzugsprobleme wieder deutlicher auf (siehe EWärmeG in Baden-Württemberg)
- Die lessons learned für einen besseren Vollzug im Bestand bei der EnEV halten sich in Grenzen
 - Viele Vollzugsprobleme werden nicht durch bessere Regelungen vermieden, sondern durch die Konzentration auf den Neubau
 - Aber: Der Vollzug des EWärmeG im Bestand zeigt, dass die Einbindung der Schornsteinfeger ein wirksamer Hebel für einen effektiveren Vollzug sein kann

- **Vollzugsprobleme wie jene bei EnEV und EEWärmeG sind keineswegs Ausnahmen, sondern typisch für regulative Umweltpolitiken → sie sind teilweise instrumentenimmanent**
 - Es gibt jedoch Mängel in der Politikformulierung („unechte Vollzugsprobleme“), die beseitigt werden könnten
 - EnEV 2009 und EEWärmeG verfolgen dahingehend den richtigen Ansatz, das Potenzial ist allerdings noch nicht voll ausgeschöpft
 - Aber: „echte“ Vollzugsprobleme sind kaum vollständig zu beheben → man wird immer auf die Motivation, Qualifikation, Informiertheit und Problembewusstsein der am Vollzug Beteiligten (Behörden, beliehene Unternehmer und Normadressaten) angewiesen sein
- **Ein 100%iger Vollzug ist nicht möglich → Deshalb ist ein gut ausgewogener Instrumentenmix notwendig → ordnungsrechtliche Instrumente bleiben sonst nur eingeschränkt effektiv**

- **Neubau vs. Bestand**
 - Die Vollzugsprobleme sind im Bestand deutlich größer, so dass evtl. auch vor ihnen zurückgeschreckt wird
 - Die Einbeziehung von Schornsteinfegern in den Vollzug ist ein wirksamer Hebel, um an die Heizanlagen im Bestand heranzukommen (siehe Regelung EWärmeG im Bestand in BaWü)
- **Heizung vs. Wärmeschutz**
 - Hinsichtlich des Wärmeschutzes gibt es einen solchen wirksamen Hebel nicht
 - Innerhalb des generellen Vollzugsproblems hinsichtlich des Bestands ist der Bereich des Wärmeschutzes das noch gravierendere Unterproblem
- **Sind die Vollzugsprobleme auch EFH/ZFH-spezifisch?**
 - Da der Vollzug von EnEV und EEWärmeG stark von Motivation und Informiertheit der Eigentümer abhängt, könnten die Vollzugsprobleme bei EFH/ZFH noch verstärkt auftreten:
 - Eigentümer von EFH/ZFH sind tendenziell schlechter informiert (im Vergleich zu WBGen bspw.)
 - Kontrolle durch die Mieter fällt weitgehend weg
 - Sanktionierung wäre noch schwieriger/kleinteiliger

- **bei der EnEV bzw. beim EEWärmeG direkt**
 - Die Standards müssen bei allen Häusern bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden
Oder: Die Standards müssen zusätzlich innerhalb einer bestimmten Zeit nach einem bestimmten Anlass (Gebäudeübertragung) erreicht werden (wie es bzgl. Kellerdecken oder obersten Geschossdecken heute schon ist)
 - Diese Ansätze hätten den Vorteil, dass das Problem der Sanierungszyklen und der damit verbundenen Unwissenheit der Behörden vermieden werden würde
 - Problem: Wirtschaftlichkeit – ggf. längere Fristen?
 - Einführung einer verpflichtenden Stichprobenregelung bei der EnEV (wie beim EEWärmeG)
 - Würde den Normadressaten die Gewissheit nehmen, dass Normverstöße ohnehin nicht verfolgt oder sanktioniert werden
 - Politisch durchsetzbar?

- **bei der EnEV bzw. beim EEWärmeG direkt**
 - Zusammenführung von EnEV und EEWärmeG
 - Böte die Möglichkeit, die ohnehin ähnlichen und verflochtenen Vollzugsregelungen von EnEV und EEWärmeG zu vereinheitlichen und den Vollzug der Regelungen (kosten)effizienter zu gestalten
 - Rechtlich möglich?
 - Politisch durchsetzbar?
 - **generellerer Natur zur Lösung weiterer „echter“ Vollzugsprobleme**
 - Führen schnell zu strukturelleren/grundlegenderen Fragen...
- Ist ein schärferer Vollzug überhaupt durchsetzbar/zumutbar?**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!