

Stellungnahme des Bund Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure e.V. (BDB)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (Gebäudeenergiegesetz) – GEG

I. Vorbemerkungen

1. Der BDB begrüßt den Ansatz des Gesetzgebers, durch die Zusammenführung des EnEG, der EnEV und des EEWärmeG den Regelungsbereich zu vereinheitlichen und damit anwenderfreundlicher zu gestalten. Inwieweit sich das Ziel der „Entbürokratisierung und Vereinfachung“ in Anbetracht des 113 Paragraphen umfassenden Gesetzwerkes mit 10 Anlagen auf rund 100 Seiten tatsächlich erreichen lässt, wird sich zeigen müssen. Da Adressaten des Gesetzes in der Regel keine Juristen, sondern in erster Linie Planer oder die öffentliche Verwaltung sind, ist dringend zu empfehlen, die Anwenderfreundlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes aus Gründen der Normenklarheit und -bestimmtheit noch weiter zu verbessern.
2. Bezweifelt wird, ob sich die im Gesetz genannten Einsparpotenziale tatsächlich realisieren lassen und sich nicht im Gegenteil ein erhöhter Erfüllungsaufwand für die Anwender dieses Gesetzes ergeben wird. Dies gilt vor allem auch vor dem Hintergrund, dass im Gesetzentwurf an zahlreichen Stellen auf (DIN-)Normen verwiesen wird, die der Planer erst von privaten Unternehmen, deren Geschäftsmodell der gewinnbringende Vertrieb dieser Normen ist, zu erheblichen Kosten käuflich erwerben muss, bevor er das Gesetz anwenden kann.
3. Auf Gebäude entfallen 40% des Gesamtenergieverbrauchs der EU wie es in den Erwägungsgründen der EU-Gebäuderichtlinie schon vor fast 10 Jahren hervorgehoben wird. In Deutschland betrug 2016 der gebäuderelevante Endenergieverbrauch am gesamten Endenergieverbrauch immerhin 35,3 %¹. Daran wird deutlich, welche Relevanz der Gebäudebereich für den Klimaschutz, die Energiewende und die Erfüllung der Ziele der Bundesregierung zur Reduzierung an CO₂-Emissionen hat. In Anbetracht der (drohenden) Verfehlung der selbstgesteckten Reduktionsziele Deutschlands und der weltweit dramatischen Folgen im Falle der Nichterfüllung auch der globalen Ziele, geht kein Weg daran vorbei, die Energieeffizienz insgesamt und die energetischen Standards – sozial abgedeckt – für den Neubau und letztlich auch für den Bestandsbau deutlich und nachhaltig zu erhöhen.
4. Die Erhöhung von Standards muss mit Anreizen und einer auszubauenden öffentlichen Förderung einhergehen, die danach differenziert werden könnten, ob der sozial gebundene oder der freifinanzierte Wohnungsbau betroffen ist, damit die

¹ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienz-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=12

Wohnungsmieten für Durchschnittsverdiener bezahlbar bleiben. Eine stärkere öffentliche Förderung sollte im ersten Schritt vor allem dann zum Zuge kommen, wenn die geforderten Standards übererfüllt werden, woran kein Weg vorbei geht, um mittel- und langfristig einen (nahezu) klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Über solche Anreize hinaus, ist flankierend die Aufklärungs- und Informationsarbeit zu verstärken, um für die Übererfüllung von Standards auf (zunächst) freiwilliger Basis zu werben.

5. Der im Gesetz betonte Vorbildcharakter der öffentlichen Hand ist ein nicht zu unterschätzender Faktor. Wenn die öffentliche Hand bei den eigenen Gebäuden selbst nicht die höchsten Anforderungen erfüllt (angestrebt werden sollte mindestens ein Niveau von KfW 55, was auch wirtschaftlich umsetzbar wäre), dann ist es privaten Bauherrn kaum nahezubringen, sich ebenfalls für Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen verantwortlich zu fühlen. Das gilt im Übrigen nicht nur für den Bereich von Neubauten, sondern besonders auch für die energetische Sanierung der Bestandsgebäude, die sich aufgrund jahrelanger Investitionszurückhaltung in einigen Kommunen häufig in einem – auch energetisch – unhaltbaren Zustand befinden. Auswirkungen hat die im Gesetz formulierte Vorbildwirkung nicht nur auf die Frage der Energieeffizienz, sondern auch auf die Frage des Einsatzes von klimaschonenden nachhaltigen Baustoffen und darüber hinaus für die Recyclierbarkeit von Baustoffen. Beides hat, betrachtet auf den gesamten Lebenszyklus, einen erheblichen Einfluss auf die Gesamtenergiebilanz von Gebäuden. Unverständlich ist, dass sich die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand auf Nichtwohngebäude beschränken soll.
6. Die Debatte um Wohngebäude ist aktuell dominiert durch eine Unterversorgung an bezahlbaren Wohnraum und der daraus folgenden Explosion der Mieten vor allem in den sogenannten Schwarmstädten. Diese Situation führt zu Widerständen und Forderungen (wie Enteignung, Mietendeckel etc.), die von immer größeren Teilen der Bevölkerung geteilt werden. Im Hinblick auf die große Bedeutung beider Themenbereiche (Klimaschutz und bezahlbare Mieten) ist es dringend erforderlich, beide – auch im Rahmen dieses Gesetzes – zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Die soziale Frage des dringend benötigten bezahlbaren Mietwohnbaus darf nicht ausgespielt werden gegen die Energieeinsparung und den Klimaschutz. Es sind daher finanzielle Anreize zu setzen, damit Wohnraum bezahlbar bleibt. Für den Bestand sind entsprechend der Erwägungsgründe der RL (EU) 2018/844 *„Finanzierungsmechanismen, finanzielle Anreize und die Einbindung von Finanzinstituten für Renovierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Gebäuden“* (zu schaffen) *„in den langfristigen nationalen Renovierungsstrategien eine zentrale Rolle einnehmen und von den Mitgliedstaaten aktiv gefördert werden.“*
7. Energieeffizientes Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden setzt die Zusammenarbeit aller Fachdisziplinen der Planenden, der Bauausführenden und der Betreiber voraus. Die integrale Planung durch Architekten und Ingenieure auf Grundlage digitaler Methoden der Gebäudemodellierung ist daher zu fördern. Das gilt darüber hinaus auch für die Einbeziehung der Stadtplaner, denn weder die Zersiedelung der Städte, noch die Abkopplung ländlicher Gebiete dient dem Klimaschutz und dem energieeffizienten Bauen. Vielmehr sind sinnvolle An- und

Verbindungen des öffentlichen Nahverkehrs mit den ländlichen Gebieten wichtig. Schließlich ist auch insoweit eine Gesamtbetrachtung wichtig, wenn es beispielsweise um die Integration der Elektromobilität mit der dafür notwendigen Ladeinfrastruktur geht. Im Erwägungsgrund 17 der RL (EU) 2018/844 heißt daher zu Recht: *„Natürliche Lösungen wie eine gut konzipierte Straßenbepflanzung oder grüne Dächer und Außenwände, die Gebäude isolieren und beschatten, tragen zur Senkung des Energiebedarfs bei, indem sie den Heiz- oder Kühlbedarf begrenzen und die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes verbessern.“* Dieser letztlich baumeisterliche Ansatz ganzheitlicher Betrachtung des Planens und Bauens sollte in dem Gesetz als Programmsatz aufgenommen werden, da er Voraussetzung für energieeffizientes Bauen ist.

8. Die Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit oder, wie dies in der EU Gebäuderichtlinie heißt: Kostenoptimalität, überzeugen nicht wirklich. Denn sämtliche Spareffekte, die im Schwerpunkt die Energiekosten betreffen, hängen letztlich u.a. davon ab, wie sich die Energiebeschaffungskosten entwickeln. Diese schwanken bekanntlich erheblich und sind zudem häufig noch von politischen Entscheidungen wie der Steuergesetzgebung abhängig. Die Frage der Wirtschaftlichkeit ist entscheidend für die Akzeptanz bei den Bauherren, was die Umsetzung von den gegenwärtigen und den gegebenenfalls zu erwartenden künftigen höheren Standards angeht. Es sollten daher diesbezüglich keine zu hohen Erwartungen an völliger Kostenneutralität geweckt werden. Die Frage der Wirtschaftlichkeit ist immer nur eine Momentaufnahme, denn auch der technologische Fortschritt führt zu Verbesserungen.
9. Für die Gesamtenergiebilanz von Gebäuden ist die sogenannte „graue Energie“, d.h. die Primärenergie, die für alle vorgelagerten Prozesse, vom Rohstoffabbau über Herstellungs- und Verarbeitungsprozesse und für die Entsorgung inklusive Transport, aufgewendet wird, ein viel zu wenig beachteter Faktor. Die graue Energie macht bei Neubauten je nach Berechnung bis zu 50% der Gesamtenergie im Lebenszyklus aus. Es sollte daher die Chance genutzt werden, in dem Gesetz den gesamten Lebenszyklus zu betrachten und Anreize zu setzen für den Einsatz von nachhaltig hergestellten und umweltfreundlich zu entsorgenden Baustoffen, kurzen Transportwegen etc. Die umzusetzende RL 2010/31/EU bezieht in die Definition des *„kostenoptimalen Niveaus“* (Art. 2 Nr. 14), das die Mitgliedstaaten erreichen sollen (Art. 4 Abs. 1), dementsprechend die energiebezogenen Investitions-, Instandhaltungs- und Entsorgungskosten bereits mit ein.
10. Im Bestand wird der größere Teil an Energie verbraucht. Das gilt für die öffentlichen und die privaten Gebäude gleichermaßen. Ein weitgehend klimaneutraler Gebäudebestand bis 2050 hat zur Voraussetzung, dass massiv in den Bestand investiert werden muss. Mit der derzeitigen durchschnittlichen Sanierungsquote von etwa 1 % statt der angestrebten Quote von 2 % ist das nicht erreichbar. Das Gebäudeenergiegesetz greift daher zu kurz, diesen Bereich nur in einem sehr geringen Umfang einzubeziehen. Insbesondere sind die steuerlichen Anreize deutlich zu erhöhen.

II. Im Einzelnen

- Zu § 5: Ausweislich der Gesetzesbegründung kommen die gutachterlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Ergebnis, dass die seit 2016 geltenden energetischen Anforderungen das Wirtschaftlichkeitsgebot erfüllen. Für verschärfte Neubauanforderungen lasse sich die Wirtschaftlichkeit nicht nachweisen. Unberücksichtigt bleibt dabei jedoch die volkswirtschaftliche Kostenbetrachtung des Klimawandels. Diese Kosten trägt die Gesellschaft. Das der Anhörung beigefügte Kurzgutachten vom 23.04.2018 weist daher zu Recht darauf hin: *„Eine Möglichkeit zur Internalisierung dieser bisher externen Kosten wäre die Besteuerung von Treibhausgasemissionen in dem vom Emissionshandel aktuell nicht betroffenen Bereich, zu dem die Wärmeversorgung von Gebäuden zählt. Dies würde die Wirtschaftlichkeit energiesparender Maßnahmen bzw. des Einsatzes erneuerbarer Energien verbessern.“* Das Ziel einer CO₂-Bepreisung muss allerdings sozial so ausgestaltet sein, dass es im Ergebnis zu keiner Mehrbelastung für private Haushalte im Wohnungsbereich kommt.
- Zu § 11: Der Verweis auf DIN 4108-2:2013-02 weicht ausweislich der Begründung von der vorherigen Regelung der Energieeinsparverordnung ab, die auf die anerkannten Regeln der Technik verwiesen hat. Diese Norm ist dem Adressaten des Gesetzes kostenfrei, möglichst digital, zur Verfügung zu stellen. Unklar ist, weshalb vor dem Hintergrund von § 7 Abs. 2, der auch die anerkannten Regeln der Technik anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union und anderer Vertragsstaaten des EWR sowie der Republik Türkei für anwendbar erklärt, wenn ihre Einhaltung das geforderte Schutzniveau in Bezug auf Energieeinsparung und Wärmeschutz dauerhaft gewährleistet, nicht auf entsprechende internationale Normen abgestellt wird, wie beispielsweise in § 26 Abs. 1. Für den Anwender des Gesetzes dürfte es kaum möglich sein, zur Feststellung der „anerkannten Regeln der Technik“ die Normen und Praxis in anderen Ländern zu recherchieren. Soweit das Gesetz an dieser und an anderen Stellen auf DIN-Normen verweist, stellt sich die Frage, wie die Anpassung erfolgt, wenn (einzelne) DIN Normen neu gefasst oder fortgeschrieben werden. Praxistauglicher wäre daher, auf die Normen in der jeweils aktuellen Fassung abzustellen (dynamische Verweisung).
- Zu § 15: Begrüßt wird die mit dem Referenzgebäudeverfahren ermöglichte technologieoffene Umsetzung und bauliche Gestaltungsfreiheit bei der Einhaltung der Höchstwerte für den Jahres-Primärenergiebedarf von Gebäuden.
- Zu § 31: Begrüßt wird, dass das Gesetz mehrere Nachweisverfahren zulässt.
- Zu §§ 46 ff: Im Hinblick darauf, dass der Großteil des Gebäudebestandes energetisch ertüchtigt werden muss, um die selbstgesteckten Reduktionsziele der Bundesregierung zu erreichen, sind die Voraussetzungen für die Anwendung des GEG im Bestand und die Mindestanforderungen kaum ausreichend.

- Zu § 52: Die energetische Ertüchtigung öffentlicher Gebäude sollte nicht nur dann erforderlich sein, wenn die dort erwähnten Maßnahmen an dem Gebäude durchgeführt werden. Das Recht zur Abweichung in den Ländern durch Abs. 6 ist dahingehend zu ergänzen, dass hinsichtlich der Anforderungen jedenfalls nicht nach unten abgewichen werden darf.
- Zu § 87: Es wird kritisch gesehen, ob handwerklich ausgebildete Personen ohne jeden Bezug zur Anlagentechnik oder mit sonstigen bereichsspezifischen Berührungspunkten tatsächlich ausreichend befähigt sind, Energieausweise jeder Art auszustellen, da der Ausweis dadurch auch entwertet werden könnte. Dies gilt insbesondere auch für die in § 112 erwähnten Personen, die im Baustofffachhandel ausgebildet worden und nach der dortigen Übergangsvorschrift weiterhin Energieausweise ausstellen dürfen. Letztlich müssen nicht nur an die Qualifikation der Aussteller hohe Maßstäbe gesetzt werden, sondern auch an die Unabhängigkeit der Beratung und die Haftung. Es sollten daher die bisherigen Bestimmungen im GEG übernommen werden.
- Zu §§ 88 ff: Die Ermächtigung zum Ausbau von Förderinstrumenten wird begrüßt. Zu erwägen ist, ob sie mit der Ankündigung der mittelfristigen Erhöhung von Standards verknüpft wird, um den Anreiz zu erhöhen, mittels des Einsatzes von Fördermitteln die im GEG genannten Standards über zu erfüllen. So ließen sich wünschenswerte Vorzieheffekte erzielen. Denn wer erst später die (höheren) Standards erfüllt, profitiert bei der Frage der Wirtschaftlichkeit ohnehin von dem technologischen Fortschritt. In jedem Fall sollten die – entsprechend ausgebauten – Förderinstrumente spätestens mit Veröffentlichung des Gesetzes bekannt gemacht werden, um Verzögerungseffekte, die in Erwartung höherer Förderungen eintreten könnten, zu vermeiden.
- Zu §§ 92f: Insoweit die Länder durch das GEG ermächtigt werden, Verordnungen zu erlassen wie die Erfüllungserklärung auszustellen ist, steigt für den Anwender der bürokratische Aufwand, da im schlechtesten Fall 16 unterschiedliche Systeme existieren, die nicht aufeinander abgestimmt sind. Besser wäre daher eine einheitliche Handhabung durch entsprechende einheitliche Vorgaben des Bundesgesetzgebers.
- Zu §§ 102, 106: Begrüßt wird die Innovationsklausel, dass zusammenhängende Gebäude hinsichtlich der zu erfüllenden Anforderungen im Zusammenhang betrachtet werden können. Empfohlen wird, diese von vornherein unbefristet einzuführen und allgemeiner zu fassen, um technologische Innovationen ganz generell zu fördern.
- Zu § 112: in Abs. 2 Satz 1 muss es heißen: „... nach § 79 Absatz 3 ... „

III. Forderungen und Anregungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren

1. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist es geboten, dass Gesetze und ihr Vollzugsbefehl für jeden Bürger barrierefrei einsehbar und transparent sind. Das private Urheberrecht von Normen darf daher kein Zugangshindernis sein. Wie vom Bundesjustizministerium hinsichtlich der künftig vollständig digital verfügbaren Gesetze und Verordnungen angekündigt², sollten auch die im GEG in Bezug genommenen (DIN) Normen vollständig frei und digital abrufbar sein.
2. Gefordert wird, dass die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand auch für Wohnungsbauunternehmen festgeschrieben wird, die sich mittelbar oder unmittelbar in öffentlicher Hand befinden oder von der öffentlichen Hand dominiert werden.
3. Das Gesetz ist darauf zu prüfen, ob es neue Hemmnisse aufbaut, die zu einer Verzögerung oder Verlangsamung in der Bauausführung oder zu verlängerten Genehmigungsverfahren führen.
4. Die soziale Frage des bezahlbaren Mietwohnungsbaus darf nicht ausgespielt werden gegen die Energieeinsparung und den Klimaschutz. Es sollten daher finanzielle Anreize gesetzt und erforderlichenfalls ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden, damit Wohnraum bezahlbar bleibt. Für den Bestand sind entsprechend der Erwägungsgründe der RL (EU) 2018/844 *„Finanzierungsmechanismen, finanzielle Anreize und die Einbindung von Finanzinstituten für Renovierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Gebäuden“* (zu schaffen) *„in den langfristigen nationalen Renovierungsstrategien eine zentrale Rolle einnehmen und von den Mitgliedstaaten aktiv gefördert werden.“*
5. Die Themen „graue Energie“ und energetische Sanierung des Gebäudebestandes müssen im Gesetz (prominenter) entsprechend ihrer hohen Bedeutung für die Erreichung der Klimaziele berücksichtigt werden.

Berlin, den 28.06.2019

² Vgl. FAZ v. 23.12.2018: „Barley nimmt Dumont-Verlag das Gesetzblatt weg.“