

Stellungnahme zum Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes vom 28.05.2019

Vorbemerkung

Der Deutsche Verband begrüßt, dass mit dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) die drei ordnungsrechtlichen Referenzrahmen zum Klimaschutz im Gebäudebereich zusammengefasst werden. Denn für die zielgerichtete, wirtschaftlich tragfähige und sozialverträgliche energetische Aufwertung des Gebäudebestandes müssen verbesserter Wärmeschutz und Effizienz der Heizungstechnik sowie eine klimaschonende Wärmeversorgung integriert betrachtet und optimal miteinander verbunden werden. Zudem gilt es, versorgungs- und verbrauchsseitig die Potenziale der Sektorkopplung von Wärme, Strom und Mobilität besser zu nutzen. Nur so lassen sich klimapolitisch und gesamtwirtschaftlich optimale Lösungen erreichen, die für Vermieter und Energieversorger wirtschaftlich tragfähig und für Mieter und Selbstnutzer sozialverträglich sind. Gerade die Auswirkungen auf bezahlbares Wohnen brauchen besondere Beachtung.

Es ist deshalb ein erster richtiger Schritt, dass mit der Zusammenfassung der effizienzseitigen Regulierung durch die EnEG/EnEV und der wärmeversorgungsseitigen Regelungen des EE-WärmeG die Schnittstellen besser abgestimmt und integriert werden. Ebenso sollten dadurch die komplexen und teils nicht kongruenten Vorschriften für die energetische Gebäudequalität aus den drei Regelwerken aufeinander abgestimmt und vereinfacht werden. Gerade hier besteht allerdings noch Nachbesserungsbedarf, da der aktuelle GEG-Entwurf beide Gesetze eher addiert als zu konsolidieren.

Der Deutsche Verband hat aus der langjährigen Aktivität seiner Arbeitsgruppe Energie einen wirkungsvollen, wirtschaftlich tragfähigen und sozialverträglichen Fahrplan für den Klimaschutz im Gebäudebereich erarbeitet. Darin finden sich neben anderen Handlungsfeldern zahlreiche Hinweise zur Ausgestaltung des GEG. Diese sind in der folgenden Stellungnahme mit Bezug auf den aktuellen GEG-Entwurf vom 28.05.2019 zusammengefasst. Der Deutsche Verband setzt sich dabei vor allem für folgende drei zentrale Aspekte ein:

- **Ein konsequenter Einstieg in eine generelle CO₂-Orientierung;**
- **Die Verankerung energetischer Quartiersansätze vor allem für Bestandsmodernisierungen, bei denen erneuerbare Versorgungslösungen im Quartier für die energetische Gebäudequalität mit angerechnet werden können;**
- **Eine Innovationsklausel, mit der innovative, auf hohe CO₂-Einsparungen ausgerichtete Lösungen erprobt werden können, die jenseits gültiger ordnungsrechtlicher Vorgaben eine gebäudeübergreifende Kompensation zwischen versorgungs- und effizienzseitigen Maßnahmen erfolgt.**

Den gesamten klimapolitischen Fahrplan finden Sie unter https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Positionspapiere/Aktuelle_Positionen/14_DV-Kursbuch_Klimaschutz_im_Gebaeudebereich.pdf.

Einstieg in eine generelle CO₂-Orientierung

Derzeit bezieht sich das deutsche Energieeinsparrecht in seinen Grundanforderungen auf den nicht erneuerbaren Primärenergiebedarf und stellt eine Verringerung des Transmissionswärmeverlustes als Nebenanforderung. Dies sind aus Sicht der Ressourcenschonung geeignete Anforderungsgrößen und entsprechen der energiepolitischen Ausrichtung der Vergangenheit. Aus Sicht des Klimaschutzes ist die Begrenzung des nicht erneuerbaren Primärenergiebedarfs jedoch nur eine bedingt geeignete Hilfsgröße. Daher sollte spätestens mittelfristig eine vollständige Umstellung auf Treibhausgasemissionen (CO₂-Äquivalente) erfolgen, ohne weiterhin erforderliche Mindestanforderungen an die Energieeffizienz durch Wärmeschutz aufzugeben.

Der Deutsche Verband spricht sich daher für eine mittelfristige Umstellung auf CO₂ als Hauptkriterium der energetischen Gebäudebewertung aus.

Als Basis könnten der Endenergiebezug und entsprechende CO₂-Emissionskennwerte dienen. Für eine Übergangsphase, z.B. bis 2030, sollte das CO₂-Kriterium die bestehende Systematik der Primärenergiefaktoren ergänzen. Die komplette Umstellung auf CO₂ muss durch einen möglichst klaren und langfristig ausgelegten Zeitplan sowie flankierende Maßnahmen begleitet werden. Dadurch kann für die langen Investitionszyklen im Gebäudebereich und in den Versorgungsinfrastrukturen Planungssicherheit gewährleistet werden. Gleichzeitig sendet der verbindliche Zeitplan zur Umstellung auf eine CO₂-Systematik ein klares Signal an alle Beteiligten aus, eine strategische Neuausrichtung und damit verbundene langfristige Investitionsplanungen vorzunehmen. Damit kehrt mehr Verlässlichkeit in den Transformationsprozess ein und die zu Attentismus führenden Unsicherheiten werden abgebaut.

Der Deutsche Verband bedauert deshalb, dass die Möglichkeiten, die gesetzlichen Anforderungen über Treibhausgasemissionen nachzuweisen, im aktuellen Entwurf des GEG keinen Eingang gefunden haben und die CO₂-Emissionen lediglich informativ im Energieausweis aufgeführt werden müssen. Auch die Ausführungen zur Anpassung der Primärenergiefaktoren, gerade auch für Wärmenetze mit KWK-Anlagen vermitteln noch keinen zeitlichen Pfad für eine Umstellung auf Treibhausgasemissionen. Damit wird kein klares klimapolitisches Signal für eine mittelfristige CO₂-Orientierung gegeben und für Eigentümer und Investoren von Gebäuden und Versorgungsinfrastrukturen eine planbare Perspektive aufgezeigt.

Quartiersansatz und Innovationsklausel

Der Deutsche Verband begrüßt die Aufnahme eines gebäudeübergreifenden Quartiersansatzes in das GEG durch die Paragraphen §102 Innovationsklausel und §106 Wärmeversorgung im Quartier. Zum Erreichen eines möglichst klimaneutralen Gebäudebestands bis zum Jahr 2050 spielen Energieversorgungslösungen, die lokal erzeugte regenerative Energien oder auch Abwärme ortsnah nutzen, eine wichtige Rolle. Sie verbessern die Verknüpfung sektorübergreifender Maßnahmen. Dieser Aspekt wird nun im § 106 Wärmeversorgung im Quartier im GEG berücksichtigt. Demnach kann eine effiziente und nachhaltige Wärmeversorgung von Gebäuden auch im Wege von Quartierslösungen umgesetzt werden. Eigentümer unterschiedlicher Gebäude können in einem räumlichen Zusammenhang die gemeinsame Erfüllung von Pflichten zur Nutzung erneuerbarer Energien durch neu errichtete und auch bestehende Versorgungsanlagen erfüllen.

Allerdings sollte im GEG der räumliche Zusammenhang für gemeinsame Versorgungslösungen näher ausgeführt und nicht zu eng gefasst werden, damit dazwischen liegende kleinere Straßen oder nicht mit einbezogene Grundstücke kein Hindernis darstellen. Aus diesem Grund spricht sich der DV dafür aus, dass

- erstens das Wort „unmittelbar“ aus den § 3 Abs. 2 Nr. 3, § 20, Abs. 4, § 22 Abs. 1 Nr. 1a und § 23 Abs. 1 Nr. gestrichen wird. Analog sollte an allen Stellen des GEG, an denen „gebäudenah“ verwendet wird, dies um den Passus „sowie im räumlichen Quartierszusammenhang“ ergänzt werden bzw. alternativ an einer Stelle ausgeführt werden, dass gebäudenah auch den räumlichen Quartierszusammenhang beinhaltet.
- zweitens in § 3 Nr. 27 eine Charakterisierung des räumlichen Zusammenhangs erfolgt, die für ein einheitlich wahrnehmbares Gebiet einen funktionalen Zusammenhang aufweist (z.B. eine gemeinsame Wärmeversorgung) oder eine wahrnehmbare Begrenzung nach außen hat (große Straße, Eisenbahntrasse, Fluss) oder einen architektonischen Zusammenhang nach innen erkennen lässt.
- drittens nicht nur die Wärme- sondern auch die Stromversorgung in den Quartiersansatz einbezogen wird und der gleiche räumliche Zusammenhang zur Grundlage für einen einheitlichen Bilanzkreis von Wärme und Strom wird.

Mit solch einer einheitlichen Bestimmung des räumlichen Zusammenhangs für Wärme und Strom ließen sich die derzeit bestehenden Einschränkungen für gemeinsame quartiersbezogene Versorgungslösungen aus dem Energiewirtschaftsrecht beheben, die zu einer starken Verunsicherung bei der Konzeptionierung und Planung von gemeinsamen Wärme- und Stromversorgungslösungen im Quartier führen.

Zur Stärkung der Sektorkopplung und Nutzung von Überschussstrom aus Wind und Sonne, sollte auch Sonnen- und Windstrom auf die energetische Gebäudequalität anrechenbar sein, der jenseits der Bilanzgrenze des Quartiers produziert wurde, sofern dieser ansonsten abgeregelt werden muss. Analog sollte bei der Aufzählung der erneuerbaren Energiequellen auch Power to X aufgenommen werden – mit der Einschränkung auf erneuerbaren Überschussstrom.

Die in der **Innovationsklausel** aufgenommene gebäudeübergreifende Regelung, die energetische Standards im Bestand als erfüllt ansieht, wenn diese nicht bezogen auf jedes einzelne Gebäude, sondern auch in der Summe über alle Gebäude hinweg erreicht werden, wird als praxisnaher Lösungsansatz beurteilt. Somit können Kompensationen zwischen Bestandsgebäuden mit unterschiedlichen Energiestandards bzw. über eine vermehrte primärenergetisch günstige Quartiersversorgung erfolgen, wobei für Einzelgebäude eine Mindesteffizienz erfüllt sein muss. Dadurch werden Kooperationen im Quartier belohnt, die verschiedene Wärmequellen gemeinsam nutzen, Akteure koordinieren, Vereinbarungen treffen und innovative Lösungen erarbeiten.

Für die mit der Innovationsklausel eingeführte Möglichkeit einer Gesamtbilanzierung von im räumlichen Zusammenhang stehenden Gebäuden sollten Kriterien und eine Methodik für eine quartiersbezogene CO₂-Bilanzierung entwickelt werden. Relevante Zielgrößen sollten die erreichte CO₂-Einsparung gemeinsam mit einer zu erreichenden Sanierungsrate sein, die beide höher sein sollten als bei individuellen Einzelmaßnahmen. Auch die Einbeziehung von Neubauten mit höheren Energiestandards sollte erfolgen können. Dafür ist

es notwendig, trotz der bestehenden technischen und methodischen Schwierigkeiten für die CO₂-Bilanzierung auf Quartiersebene eine einheitliche Methodik zu entwickeln.

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht eine Prüfung der Umstellung der Anforderungssystematik auf CO₂-Emissionen vor. Dieser politische Auftrag fand sich in der kursierenden Entwurfsfassung des GEG vom November 2018 in der Innovationsklausel (§ 102 Abs. 1) wieder. In der nun zur Verbändeanhörung veröffentlichten Fassung des GEG vom 28.05.2019 ist dieser Gedanke aus der Innovationsklausel allerdings ersatzlos gestrichen worden. **Der Deutsche Verband spricht sich dafür aus, den gestrichenen Passus über die Möglichkeiten zur Befreiung der Anforderungen des § 10 Absatz 2 bei einer damit verbundenen gleichwertigen Begrenzung der Treibhausgasemissionen wieder in § 102 aufzunehmen.**

Die im Rahmen der sogenannten Reallabore der Energiewende im 7. Energieforschungsprogramm der Bundesregierung vorgesehenen Möglichkeiten sind zum einen ausschließlich auf Forschungsvorhaben ausgerichtet und zum anderen nicht auf die Prüfung der Umstellung der Anforderungssystematik auf CO₂-Emissionen festgelegt. Damit ersetzen Reallabore in der Forschung keineswegs die Notwendigkeit einer praxistauglichen Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens im GEG durch eine Innovationsklausel im oben genannten Sinne.

Mit Blick auf die vorgesehene zeitliche Befristung der Innovationsklausel sollten zwei Aspekte berücksichtigt werden: zum einen muss eine Klarstellung erfolgen, dass der mit der Innovationsklausel sanierte Bestand nicht nach Ende der Befristung wieder zurückgebaut werden muss. Zum anderen gilt es, die zeitintensiven Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsprozesse zu berücksichtigen, so dass die Umsetzung begonnener Maßnahmen auch nach Auslaufen der Frist möglich sein muss.

Wirtschaftlichkeit von Standards und Förderung

Der Deutsche Verband begrüßt die Beachtung des Aspektes der Wirtschaftlichkeit und damit einhergehend auch einer Sozialverträglichkeit der Maßnahmen des GEG. Zur Verdeutlichung und nachhaltigen Verankerung der Sozialverträglichkeit plädiert der Deutsche Verband jedoch dafür, dass bereits in den Erwägungsgründen des GEG die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und des bezahlbaren Wohnens als zentrale Leitplanken aufgenommen werden.

Der Deutsche Verband begrüßt, dass die energetischen Mindestanforderungen im Neubau und für Bestandsmodernisierungen im GEG nicht weiter verschärft werden und der geltende EnEV-Standard zum Niedrigstenergiestandard deklariert wird.

Die Neubaustandards der EnEV 2016 sind für die Wirtschaftlichkeit bereits sehr ambitioniert und haben zu Wohnkostensteigerungen von etwa sechs Prozent geführt. Eine weitere Verschärfung würde bezahlbaren Wohnungsbau weiter verteuern. Um Klimaschutz, Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit in Einklang zu bringen, sollten Förderanreize darauf abzielen möglichst viele Neubauten mit Blick auf die Klimaschutzziele 2050 klimaneutral zu errichten und den derzeitigen Anteil von Neubauten mit KfW Standard 55 und besser von 50 Prozent deutlich zu erhöhen. Durch die finanzielle Kompensation der Mehrkosten für den höheren Effizienzstandard mit Hilfe von Fördermitteln würden die Wohnkosten nicht weiter steigen. Ein

gesetzlich höherer Standard, der nicht gefördert werden kann, würde dagegen diese Förderkompensation ausschließen und zu steigenden Mieten führen.

Der Deutsche Verband begrüßt ebenso, dass für Bestandsmodernisierungen das Anforderungsniveau, die Freiwilligkeit ebenso wie das Kopplungsprinzip beibehalten wurden. Eine breit akzeptierte Klimaschutzpolitik und die nachhaltige und wirkungsvolle Mobilisierung der Eigentümer für energetische Modernisierungen im Bestand können nur über umfassende Information, Beratung und Begleitung sowie zielgerichtete finanzielle Anreize und Förderung erreicht werden und nicht über Zwang. Gerade im Wohnungsbestand ist es dringend notwendig, dass Investitionen in eine hohe energetische Qualität durch den Einsatz von Fördermitteln weiterhin ein bezahlbares Wohnen sichern. Dazu ergänzend ist für private Eigentümer, die 80 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes ausmachen, dringend die Einführung einer einfachen steuerlichen Förderung notwendig. Ebenso wichtig ist es, dass Kleinvermieter, Selbstnutzer und Wohnungseigentümergeellschaften (bzw. deren Verwalter) für die jeweiligen Fördertatbestände und -möglichkeiten zielgerichtet beraten werden.

Um im Gebäudebestand, der überwiegend keinen akuten, tiefgreifenden Sanierungsstau aufweist, weit mehr umfassende Modernisierungen auszulösen und in der Breite ein optimales energetisches Niveau zu erreichen, sollte die Förderung unmittelbar am gesetzlichen Anforderungsniveau ansetzen. Förderung für darüberhinausgehende energetische Qualitäten sollten stärker berücksichtigen, dass vor allem selbstnutzende Gebäudeeigentümer eine subjektive Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vornehmen. Darin werden Wirtschaftlichkeit und Amortisation individuell auf die eigene Lebenssituation ausgerichtet und bewertet, anders als bei professionell, betriebswirtschaftlich orientierten Eigentümern. Insgesamt kalkulieren Eigentümer die Wirtschaftlichkeit grundlegend anders als die hinter dem GEG stehenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen, da sie – zumindest für Gebäudeteile, die noch nicht ersetzt werden müssen – die Vollkosten und nicht nur die energiebedingten Mehrkosten ansetzen.

Für eine wirkungsvollere Mobilisierung und breite Akzeptanz energetischer Modernisierungen ist es dringend notwendig, dass auch mit dem GEG die nach wie vor sehr komplexen und nur für wenige Fachexperten verständlichen technischen Vorschriften deutlich vereinfacht werden. Der vorliegende GEG-Entwurf hat hier leider eine wichtige Chance vertan, das Regelwerk gerade für die energetische Erneuerung der Bestandgebäude deutlicher zu entschlacken, kohärenter zu gestalten und zu vereinfachen und damit vor allem für Eigentümer und Bauausführende verständlicher und nachvollziehbarer zu gestalten. Der GEG-Entwurf stellt eher ein Addieren der beiden einzelnen Regelwerke EnEV und EWärmeG dar als eine notwendige Konsolidierung und Abstimmung entscheidender Schnittstellen. Eine deutliche Vereinfachung ist auch eine wichtige Grundlage für eine dringend notwendige einfachere und wirkungsvollere Förderung. Nur wenn uns dies mittelfristig mit einer konsequenten Weiterentwicklung des GEG gelingt, werden wir die große Masse an Bestandsgebäuden auf dem Weg zu einem klimaneutralen Gebäudebestand im Jahr 2050 mitnehmen.

Ebenso sollten die Regelungen stärker auf ihre Praxistauglichkeit geprüft werden, wozu insbesondere auch die Unterschiede zwischen Bedarfs- und Verbrauchskennwerten dringend zu berücksichtigen sind. Inwieweit die DIN 18599 durch die Anpassung an Verbrauchswerte hier eine Verbesserung bringt, muss sich in der Anwendung zeigen.

Zukünftige Weiterentwicklung des Gebäudeenergiegesetzes notwendig

Zur künftigen Weiterentwicklung des GEG plädiert der Deutsche Verband dafür, zu prüfen, inwieweit die derzeit für Neubau und Bestand geltende einheitliche Systematik des Referenzgebäudes und der Kennwerte für die energetische Bewertung von Modernisierungsmaßnahmen vor allem in Bezug auf die Förderung zielführend ist. Möglicherweise bietet es sich an, für den Bestand eine eigenständige Systematik einzuführen. Denn gerade für Bestandsmodernisierungen führt die bestehende Systematik zu äußerst komplexen und kaum verständlichen Vorgaben. Außerdem sind die bautechnischen und architektonischen Ausgangszustände einzelner Bestandsgebäude sehr unterschiedlich, wodurch sich auch technische Möglichkeiten, Aufwand und Kosten für Bestandsmodernisierungen stark voneinander unterscheiden. Dies wird jedoch von der Förderung bislang nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Bundesregierung sollte diese Aspekte bei der Anpassung der Förderstrategie berücksichtigen, mit der eine Bündelung und Vereinfachung der komplexen Förderlandschaft erfolgen muss.

Mit dem vorliegenden GEG-Entwurf sollte ein Einstieg in eine dringend notwendige Umstellung der Klimaschutzpolitik im Gebäudebereich stattfinden. Dabei ist es dringend erforderlich die Weichenstellung zu einer CO₂-Ausrichtung unter Berücksichtigung einer fünf- bis zehnjährigen Übergangsphase vorzunehmen. Hierfür wären Hinweise auf künftig geltende CO₂-Kennwerte hilfreich. Zumindest sollte das GEG kontinuierlich auf CO₂ ausgerichtet werden. Ebenso sollte in einer nächsten Stufe dringend eine umfassende Ökobilanzierung der ordnungsrechtlichen Anforderungen für energetische Gebäudemodernisierungen durchgeführt werden, um ein optimales Verhältnis zwischen CO₂-Einsparung im Betrieb und dem Mehrverbrauch „grauer Energie“ für höhere energetische Standards bei Neubau und Modernisierungen zu erreichen.