

Stellungnahme

Gesetzentwurf zum Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude, Gebäudeenergiegesetz (GEG) vom 28.05.2019

Berlin, 28.06.2019

Präambel

Die Wohnungsfrage ist in den letzten Jahren zur entscheidenden sozialen Frage in Deutschland, aber auch in ganz Europa geworden. Sie bestimmt inzwischen nicht nur die nationale Diskussion, sondern ist auch ein entscheidender Punkt für die Akzeptanz von Freizügigkeit und das daraus resultierende Bevölkerungswachstum in den wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Ballungszentren. Jegliche gesetzliche Vorgabe für den Wohnungssektor, insbesondere, wenn es sich um die nationale Umsetzung europäischer Richtlinien handelt, muss damit immer auch die Folgewirkung für die lokalen Bau- und Wohnkosten im Blick haben. Konkret für das GEG bedeutet dies, es dürfen nur wirtschaftliche und technisch machbare Effizianzforderungen festgelegt werden. Solange die Wohnungsfrage vor allem durch „BAUEN, BAUEN, BAUEN“ gelöst werden muss, sind hierbei die Festlegungen für den Neubau von besonderer sozialer und europäischer Bedeutung. Auch, weil die mit der Überschreitung der Wirtschaftlichkeits- und Technologiegrenzen gewonnenen Effizienzgewinne im Neubau gegenüber den zusätzlichen sozialen und gesellschaftlichen Problemen kaum ins Gewicht fallen würden. Nicht die Anforderungen im Wohnungsneubau, sondern die Unterstützung freiwilliger Maßnahmen im Gebäudebestand insgesamt und im Zusammenspiel mit der Änderung der Energieversorgung werden über die Zielerreichung beim Klimaschutz entscheiden.

Daher muss die Anerkennung, dass der „EnEV 2016-Standard“ im Neubau zumindest bis 2023 dem durch die europäische Gebäuderichtlinie geforderten kostenoptimalen Neubau entspricht, ein wesentlicher, bedeutsamer und nicht verhandelbarer Eckpfeiler des vorliegenden Gesetzesentwurfes sein.

Soweit im vorliegenden Entwurf Quartiersansätze verfolgt und die perspektivische Prüfung der Umstellung energetischer Anforderungen auf CO₂ angegangen wird, sind dies wichtige Ansätze für eine Fortentwicklung und einen sektorenübergreifende, stringente Klimapolitik.

Dennoch besteht in einigen Punkten erheblicher Nachbesserungsbedarf:

Im Einzelnen:

Übernahme der Inhalte der DIBT-Auslegungsfragen

Die umfangreichen Inhalte der DIBT-Auslegungsfragen wurden nicht genutzt, um die gesetzlichen Regelungen im GEG anzupassen und damit anwendungssicherer zu gestalten. Dies ist nachzuholen.

Referenzgebäude (Anlage 1 und 2 GEG-E)

Die grundlegende Idee hinter dem Referenzgebäude war seinerzeit, ein transparentes Anforderungskriterium zu schaffen. Grundsätzlich war es danach möglich, die Anforderungsliste der Referenzgebäudes 1:1 umzusetzen und somit ein Gebäude ohne komplexen Nachweis zu errichten. Für die Architekten in der Entwurfsphase war somit das Referenzgebäude ein wichtiger Ankerpunkt für die energetische Auslegung.

Durch die Verschärfung der Anforderungen zum 01.01.2016 (Faktor 0,75) wurde diese Idee konkretisiert, da niemand in der Entwurfsphase sagen kann, welche Ausführung pauschal 25 % besser als das Referenzgebäude ist.

Um die Transparenz der energetischen Anforderungen zu verbessern ist es daher erforderlich, im neuen GEG auch ein baubares Referenzgebäude zu definieren.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 5 GEG-E)

Es ist positiv, dass energetische Maßnahmen auch weiterhin nur dann umgesetzt werden müssen, wenn diese wirtschaftlich tragfähig sind. Vor dem Hintergrund der bereits jetzt sehr hohen energetischen Standards im Grenznutzenbereich ist dies essentiell. Die gesetzliche Regelung enthält jedoch erhebliche Auslegungsspielräume, weil die Wirtschaftlichkeit mit unbestimmten Rechtsbegriffen definiert wird. So gelten Anforderungen und Pflichten gem. § 5 Satz 2 GEG-E als wirtschaftlich vertretbar, wenn generell die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können. Insbesondere durch die Verwendung des Begriffes „generell“ wird deutlich, dass es für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen richtigerweise keine abschließenden gesetzlichen Vorgaben geben kann.

Um dennoch praktische Orientierung für eine einheitliche Rechtsanwendung zu geben, ist es geboten, Vollzugshinweise zu formulieren, in der beispielhaft Fallgruppen beschrieben werden, um die Bewertung zur Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zu erleichtern. Hierbei können sodann auch die Randbedingungen wie Zinssatz oder Amortisationsdauer beschrieben werden, die für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit maßgeblich sind. Orientierungshilfen zur üblichen Nutzungsdauer von Bauteilen und Anlagentechnik sowie zur Berechnung der zu erzielenden Einsparungen können weitere Orientierung geben, inwieweit energetische Maßnahmen tatsächlich wirtschaftlich tragfähig sind. Die Vollzugshinweise des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 18.07.2014 (Geschäftszeichen VI 3-C-061-m-01-03) bieten hierfür eine solide Basis, die weiterentwickelt werden sollte.

Grundsatz der Kostenoptimalität gesetzlich regeln (§ 5, 55 Abs. 2, 101 GEG-E)

Der in der EU-Gebäuderichtlinie verankerte Grundsatz der Kostenoptimalität, der mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot korreliert, ist im GEG-E gesetzlich klarzustellen. Denn nach den europäischen Vorgaben der EU-Gebäuderichtlinie muss nicht alles gemacht werden, was gerade noch eine positive energetische Bilanz aufweist. Vielmehr muss das Niveau ermittelt werden, bei dem der eingesetzte Euro den meisten Nutzen bringt und erst dann, quasi nur zur Kontrolle, geprüft werden, ob bei einem optimalen Mitteleinsatz überhaupt eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz vorhanden ist. Bei einer 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben im GEG ist dieser Ansatz zwingend im gesetzlichen Gesamtkonzept des GEG zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich nicht nur um eine Größe zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ordnungsrechtlicher Vorgaben, sondern um eine Größe, die auch bei der Planung von Maßnahmen im Einzelfall ergänzend zum Wirtschaftlichkeitsgebot mitberücksichtigt werden muss.

Leistungsfähigkeit ist neben Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen (§§ 5, 55 Abs. 2, 101 GEG-E)

Die Anerkennung, dass durch höhere Investitionskosten infolge energetischer Effizienzanforderungen keine Zugangsschranken entstehen dürfen und damit neben dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz auch die Leistungsfähigkeit des Investors für öffentlich rechtliche Nichtwohngebäude beachtet werden muss (§ 55 Abs. 2 GEG-E), ist ein Quantensprung. Es spielt eben keine Rolle, ob die höheren Investitionskosten über die eingesparte Energie in angemessener Zeit refinanziert werden können, wenn die höheren Investitionskosten nicht aufgebracht werden können. Insofern hat § 55 Abs.2 GEG-E eine eigenständige, immens wichtige Bedeutung auch neben der nachgewiesenen Unwirtschaftlichkeit im Einzelfall.

Denn weder bei der öffentlichen Hand noch bei privaten Investoren oder Bauherren steigt die Kreditwürdigkeit, weil der prognostizierte Primärenergiebedarf pro Quadratmeter Wohnfläche sinkt. Daneben geht es in den vermieteten Wohnbeständen um das ausgewogene Verhältnis zwischen Nettoeinkommen und Mietbelastung des Mieters nach einer Mieterhöhung nach Modernisierung, das durch Verbrauchseinsparungen nur teilweise verbessert werden kann.

Der in § 55 Abs. 2 GEG-E zum Ausdruck kommende Grundsatz: Besser eine etwas weniger effiziente Schule als keine Schule, muss auch für den privaten Wohnungsbau gelten. Insbesondere solange bezahlbarer Wohnraum im unteren und mittleren Preissegment fehlt. Andernfalls wird es weiterhin so sein, dass wesentliche Bau- und insbesondere Wohnungsbautätigkeiten nur noch in wenigen Hotspots und überwiegend zu hohen Miet- und Kaufpreisen erfolgen. Weder für das Weltklima noch für das gesellschaftliche Klima sind solche Entwicklungen hilfreich.

Die Einbeziehung der Leistungsfähigkeit darf nicht auf die Erfüllung der Anforderung im Neubau öffentlicher Nichtwohngebäude beschränkt werden. Dieser Grundsatz muss für alle Gebäude sowohl im Bestand als auch im Neubau gelten und ist demzufolge als Befreiungstatbestand in § 101 GEG-E aufzunehmen.

Räumlicher Zusammenhang im Quartier/Erneuerbare Energien (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 GEG-E)

Die Einschränkung der Nutzung von solarer Strahlungsenergie auf einen „unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ schränkt den praktischen Anwendungsbereich sehr stark ein, weil es dem Wortsinn nach eine lediglich geringe räumliche Entfernung oder unmittelbare Umgebung voraussetzt, wie sie typischerweise nur in demselben Gebäude oder auf demselben Grundstück gewährleistet ist (siehe auch „Leitfaden Eigenversorgung“ der Bundesnetzagentur 2016 , Seite 35 f).

Daneben besteht ein systematischer Widerspruch zu § 106 Abs. 1 GEG-E, der für Quartierslösungen lediglich auf einen räumlichen Zusammenhang abstellt.

Es wird daher vorgeschlagen, das Erfordernis der „Unmittelbarkeit“ für Quartiersansätze in § 3 Abs. 2 Nr. 3 GEG-E zu streichen und im Übrigen den Quartiersbegriff und praxismgerechte Kriterien für den im Quartier erforderlichen räumlichen Zusammenhang in den Begriffsbestimmungen von § 3 GEG-E zu definieren.

Anerkannte Regeln der Technik (§§ 7 ff. GEG-E)

Um eine praxismgerechte Gesetzesanwendung zu gewährleisten, sind „anerkannte Regeln der Technik“ begrifflich in „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ zu ändern.

Mindestwärmeschutz-Verweis auf DIN 4108-2 für Nichtwohngebäude (§11 GEG-E)

Für die Anforderungen des Mindestwärmeschutzes für Wohn- und Nichtwohngebäude soll gem. § 11 GEG-E die DIN 4108-2 gelten, obwohl diese DIN-Norm lediglich auf wohn- und wohnähnlich genutzte Gebäude anwendbar ist. Die Anwendung der DIN 4108-2 auf Nichtwohngebäude ist damit technisch ausgeschlossen und insoweit nicht umsetzbar. Bauschäden drohen.

Es muss daher zunächst geprüft werden, ob eine widerspruchsfreie technische Regelung zum Mindestwärmeschutz für Nichtwohngebäude zur Verfügung steht, die als allgemein anerkannte Regel der Technik zu bewerten ist.

Dichtheit - Mindestluftwechsel (§ 13 GEG)

Entgegen der Begründung zu § 13 GEG-E (Seite 124) entspricht § 13 GEG-E nicht dem Wortlaut des abgelösten § 6 EnEV. Denn die den erforderlichen Mindestluftwechsel betreffende Regelung von § 6 Abs. 2 EnEV wurde nicht in § 13 GEG übernommen. Stattdessen wird lediglich der Wortlaut der allgemeinen Kollisionsnorm von § 10 Abs. 3 GEG-E in Bezug auf den Mindestluftwechsel wiederholt.

Da jedoch § 6 EnEV in § 13 GEG-E fortgeführt werden soll, ist es auch sachgerecht, den Wortlaut von § 6 EnEV in § 13 GEG-E 1:1 zu übernehmen oder zumindest zu begründen, weshalb eine altbewährte Formulierung geändert worden ist.

Gesamtenergiebedarf für Wohngebäude (§ 15 GEG-E)

Um eine Differenzierung von § 15 zu Nichtwohngebäuden in §§ 18, 19 GEG-E auf den ersten Blick zu ermöglichen, sollte die Überschrift in „Gesamtenergiebedarf für Wohngebäude“ geändert werden.

Eine Gesetzesanwendung ist weiterhin erst über rechnerische Zwischenschritte möglich, da die bis 2015 wirksamen Eckdaten zum Referenzgebäude in der Tabelle gemäß § 15 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 weiterhin verwendet werden. Neben dem höheren Planungsaufwand ist es daher sehr wahrscheinlich, dass die lediglich lineare Umrechnung zu technisch und energetisch verbesserungswürdigen Ergebnissen führt.

Die Werte in Anlage 1 sollte daher noch einmal überprüft und praxismgerecht angepasst werden (s.o.).

Baulicher Wärmeschutz für Wohngebäude (§ 16 GEG-E)

Um eine Differenzierung von § 16 zu Nichtwohngebäuden in §§ 18, 19 GEG-E auf den ersten Blick zu ermöglichen, sollte die Überschrift in „Baulicher Wärmeschutz für Wohngebäude“ geändert werden.

Die Koppelung an den 1,0-fachen Wert des Referenzgebäudes widerspricht der ursprünglichen gesetzlichen Zielsetzung, Spielräume für technologieoffene und flexible Lösungen zu erhalten. Denn die Grundidee des Referenzgebäudes liegt eigentlich darin, einen ganzen Strauß an technologieoffenen Stellschrauben für die Nachweisführung zur Verfügung zu stellen. Explizit sollte Gebäudehülle und Gebäudetechnik gegeneinander angerechnet werden dürfen. Es ist daher aus praktischer Sicht sachgerecht, wenn die Kopplung über einen 1,1-fachen oder 1,2-fachen Wert des Referenzgebäudes erfolgt. Bei entsprechend hochwertiger Gebäudetechnik könnte dann die Gebäudehülle etwas moderater ausgeführt werden.

Ferner entfällt durch den Wegfall eines mittleren U-Wertes die Obergrenze des umsetzbaren Glasflächenanteils. Die Folge ist, dass nun Wohngebäude mit sehr hohem Glasflächenanteil GEG-konform erstellt werden können. Die Weiterentwicklung des Energieeffizienzgedankens wird so ad absurdum geführt.

Es müssen daher neue gesetzliche Kriterien entwickelt werden, die derartige Fehlplanungen ausschließen.

Gesamtenergiebedarf für Nichtwohngebäude (§ 18 GEG-E)

Um eine Differenzierung von §§ 18 GEG-E zu Wohngebäuden in §§ 15, 16 GEG-E auf den ersten Blick zu ermöglichen, sollte die Überschrift auf „Gesamtenergiebedarf für Nichtwohngebäude“ erweitert werden.

Eine Gesetzesanwendung ist weiterhin erst über rechnerische Zwischenschritte möglich, da die bis 2015 wirksamen Eckdaten zum Referenzgebäude in der Tabelle gemäß § 18 Abs. 1 i. V. m. Anlage 2 GEG-E weiterhin verwendet werden. Neben dem höheren Planungsaufwand ist es daher sehr wahrscheinlich, dass die lediglich lineare Umrechnung zu technisch und energetisch verbesserungswürdigen Ergebnissen führt.

Die Werte in Anlage 2 sollten daher noch einmal überprüft und praxisgerecht angepasst werden (s.o.).

Baulicher Wärmeschutz für Nichtwohngebäude (§ 19 GEG-E)

Um eine Differenzierung von § 19 GEG-E zu Wohngebäuden in §§ 15, 16 GEG-E auf den ersten Blick zu ermöglichen, sollte die Überschrift auf „Baulicher Wärmeschutz für Nichtwohngebäude“ erweitert werden.

Im Übrigen sollte geprüft werden, weshalb im Gesetzestext für Wohn- und Nichtwohngebäude unterschiedliche Formulierungen gewählt werden. Dies ist nicht nachvollziehbar.

Es besteht keine Obergrenze des umsetzbaren Glasflächenanteils. Die Folge ist, dass danach auch hochverglaste Gebäude mit gültigem GEG-Nachweis erstellt werden können. Die Weiterentwicklung des Energieeffizienzgedanken wird so in das Gegenteil verkehrt. Es sollte daher ein Begrenzungskriterium eingeführt werden, durch welches solche Fehlplanungen auszuschließen sind.

Einfluss von Wärmebrücken (§ 24 GEG-E)

§ 24 Satz 2 GEG-E verweist auf eine alte Fassung der DIN 4108 und ist zu streichen. Denn in der Neufassung von DIN 4108. Beiblatt 2 gibt es keine Obergrenze für die Dämmschichtdicke mehr.

Energetische Bewertung eines bestehenden Gebäudes gem. § 50 GEG-E

In § 50 GEG-E werden Obergrenzen für mittlere U-Werte eingeführt. Hierdurch ist es nicht ausgeschlossen, dass neben der energetischen Modernisierung eine dem Bestandsschutz widersprechende Neukonzeption des Gesamtgebäudes erforderlich wird. Derartige Obergrenzen sind nur im Neubau sachgerecht, sollen jedoch nach dem vorliegenden Entwurf gem. § 16 GEG-E gerade für den Neubau entfallen (siehe oben). Dies ist nicht nachzuvollziehen und muss noch einmal grundlegend überprüft und angepasst werden. Anderenfalls entstehen grundlegende systematische Widersprüche im GEG, die rechtlich und technisch nicht erklärbar sind.

Im Übrigen sollte wie bislang die 140 %-Regelung fortgeschrieben werden.

Anforderungen an ein bestehendes Gebäude bei Erweiterung und Ausbau (§ 51 GEG-E)

Die mit der beabsichtigten Vereinfachung einhergehende Änderung im Nachweisverfahren führt denklogisch zu anderen Ergebnissen als bisher. Höhere Effizienzanforderungen sind damit nicht ausgeschlossen. Auch die Begründung (Seite 150) hilft nicht weiter. Denn hierin wird lediglich festgestellt, dass Abstriche bei den Effizienzanforderungen nicht damit verbunden seien.

Es ist daher zwingend erforderlich, dass die Konsequenzen des geänderten Nachweisverfahrens überprüft und in der Begründung erläutert werden. Höhere energetische Anforderungen sind auszuschließen.

Soweit das neue Nachweisverfahren zu höheren energetischen Anforderungen führt, darf lediglich die bisherige Regelung in § 9 Abs. 4 und Abs. 5 EnEV in § 51 GEG-E fortgeführt werden.

Empfehlungen für die Verbesserung der Energieeffizienz (§ 83 GEG-E)

§ 83 Abs. 1 Satz 1 GEG-E ist zu streichen, weil das Gesetzgebungsbedürfnis nicht nachgewiesen worden ist.

Versuche, Energieausweise durch einen höheren Erstellungsaufwand für den Ausweisersteller aufzuwerten, sind nicht zielführend. Energieausweise sind und bleiben nur ein kostengünstiges Instrument zum überschlägigen Vergleich von Gebäuden, die die Energieberatung nicht ersetzen können. Insofern ist es sehr zweifelhaft, ob verpflichtende Vorortbesichtigungen oder die verpflichtende Auswertung von Bildaufnahmen überhaupt erforderlich sind. Im Übrigen ist ohnehin fraglich, ob dieser Aufwand zu einem signifikanten Mehrwert führt, der den höheren Aufwand rechtfertigt.

Erfüllungsnachweis (§ 91 ff. GEG-E)

Die §§ 91 bis 93 GEG-E sind zu streichen. Die Einführung eines verpflichtenden Erfüllungsnachweises ist nicht erforderlich, um die Energiewende voranzubringen. Die bereits jetzt bestehenden Pflichten zur Erstellung von Energieausweisen und die hierin enthaltenen umfangreichen Angaben zum energetischen Zustand der Immobilie sind völlig ausreichend und umfassend in §§ 78 ff GEG-E geregelt. Hieraus ergeben sich bereits jetzt Vorlage- und Aushangpflichten sowie Pflichtangaben in Immobilienanzeigen mit den hieraus resultierenden haftungsrechtlichen Konsequenzen. Des Weiteren hat der Eigentümer bereits jetzt den Energieausweis der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen (§ 79 Satz 4 GEG-E).

Es bestehen auch bereits jetzt umfangreiche behördliche Befugnisse in Bezug auf Inspektionsberichte und Energieausweise, die zur Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben genutzt werden können (§§ 94 ff. GEG-E, siehe auch umfassende Verordnungsermächtigung der Länder gem. § 100 GEG-E).

Der damit verbundene bürokratische Aufwand ist dermaßen hoch, dass zunächst geprüft werden muss, ob zusätzliche gesetzliche Vorgaben für einen Erfüllungsnachweis gerechtfertigt sind oder stattdessen ein bereits bestehendes bundesweites Vollzugsdefizit verstärken. Aufwand und Nutzen sind also vor Einführung verpflichtender Vorgaben für den Erfüllungsnachweis kritisch zu hinterfragen.

Bereits jetzt dürften die Ressourcen vielfach kaum ausreichen, die umfangreichen Vorgaben für den Gesetzesvollzug zu sichern. Dies ist jedoch essentielle Voraussetzung für gesamtgesellschaftliche Akzeptanz ordnungsrechtlicher Vorgaben. Wenn der Gesetzesvollzug bereits jetzt in der Praxis nicht funktioniert, helfen weitere Vorgaben auch nicht weiter, sondern verstärken die Schieflage.

Soweit in der Begründung ausgeführt wird, dass mit dem Erfüllungsnachweis einheitliche Vollzugsregelungen geschaffen werden sollen (Seite 168), so entspricht dies nicht den Tatsachen. Richtig ist vielmehr, dass mit dieser Regelung ein Flickenteppich bundesweit sehr unterschiedlicher Vollzugsregelungen geschaffen wird. So werden die Landesregierungen gem. § 93 GEG-E ermächtigt, umfangreiche landesgesetzliche Regelungen zu treffen. Selbst der Zeitpunkt der Vorlage der Erfüllungserklärung kann landesrechtlich unterschiedlich geregelt werden (§ 91 Abs. 1 Satz 2 GEG-E). Damit ist klar, dass es sich nicht um einheitlicher Vollzugsregelungen handeln kann.

BFW BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Dem BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. als Interessenvertreter der mittelständischen Immobilienwirtschaft gehören derzeit rund 1.600 Mitgliedsunternehmen an. Als Spitzenverband wird der BFW von Landesparlamenten und Bundestag bei branchenrelevanten Gesetzgebungsverfahren angehört.

Die Mitgliedsunternehmen stehen für 50 Prozent des Wohnungs- und 30 Prozent des Gewerbeneubaus. Sie prägen damit entscheidend die derzeitigen und die zukünftigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Mit einem Wohnungsbestand von 3,1 Millionen Wohnungen verwalten sie einen Anteil von mehr als 14 Prozent des gesamten vermieteten Wohnungsbestandes in der Bundesrepublik. Zudem verwalten die Mitgliedsunternehmen Gewerberäume von ca. 38 Millionen Quadratmetern Nutzfläche.

GESCHÄFTSSTELLE BERLIN

Französische Straße 55
10117 Berlin
Tel.: 030 32781-0
Fax: 030 32781-299
office@bfw-bund.de
www.bfw-bund.de

GESCHÄFTSSTELLE BRÜSSEL

Rue du Luxembourg 3
1000 Brüssel
Belgien
Tel.: 0032 2 5501618
andreas.beulich@bfw-bund.de

VORSTAND

Andreas Ibel, Präsident
Dr. Christian Kube
Frank Vierkötter
Dirk Lindner

BUNDESGESCHÄFTSFÜHRER

Christian Bruch