

STELLUNGNAHME

des Bauherren-Schutzbund e.V.

zum Gesetz der Bundesregierung zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG), Stand 25.05.2019

Der Bauherren-Schutzbund e.V. (BSB) ist eine gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation. Er vertritt bauorientierte Verbraucherinteressen privater Bauherren, Immobilienerwerber und Wohneigentümer, verbreitet Verbraucherinformationen und führt bundesweit jährlich rund 50.000 Verbraucherberatungen im Bau- und Immobilienbereich durch. Der Verein setzt sich für die Sicherung einer hohen Bauqualität ein und fördert die fachgerechte Bautätigkeit im Neubau und Bestand. Der BSB ist Mitglied im Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Der BSB hat den Gesetzesentwurf zur Einführung eines Gebäudeenergiegesetzes mit großem Interesse zur Kenntnis genommen. Aus Verbrauchersicht begrüßt der BSB grundsätzlich die Zusammenführung der bisherigen unterschiedlichen Energieeinsparregelungen für Gebäude (EnEG, EnEV und EEWärmeG) in einem Gesetz und die damit verbundenen einheitlichen Anforderungen an Energieeffizienz, baulichen Wärmeschutz und die Nutzung Erneuerbarer Energien. Der BSB hat zudem zur Kenntnis genommen, dass das GEG nur das Gebäude in den Fokus nimmt und nicht ein übergreifendes Klimaschutzgesetz sein will. Zu einigen Regelungen besteht aus Sicht der Verbraucher Änderungsbedarf.

Wesentlicher Änderungsbedarf in der Übersicht

- Die Definition des Niedrigstenergiehausstandard für Wohngebäude muss langfristig die EU-Vorgaben erfüllen, damit Verbraucher Planungssicherheit haben.
- Nicht sachgerecht sind Modernisierungsempfehlungen durch fachlich nicht ausreichend qualifizierte Personen. Die Empfehlungen müssen zwingend markt- und systemneutral sowie für Verbraucher zielgruppengerecht erfolgen.
- Das Nebeneinander verschiedener Berechnungsmethoden ist nicht zielführend. Das vereinfachte Nachweisverfahren wird deshalb abgelehnt.
- Die im Diskussionspapier der Bundesregierung vom 01.11.2018 im Rahmen der Innovationsklausel aufgeführte alternative CO₂-Bewertung ist aufzunehmen.

Änderungsbedarf im Einzelnen

Niedrigstenergiehaus-Standard

Der Gesetzesentwurf sieht keine Verschärfung der energetischen Anforderungen an das Wohngebäude vor. Mit den im Gesetzesentwurf definierten Anforderungen des Niedrigstenergiehauses sollen die Vorgaben der EU-Gebäuderichtlinie längerfristig erfüllt werden. Mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit baulicher Energieeinsparmaßnahmen und die Baukosten ist die hier getroffene Festlegung zu begrüßen (vgl. auch Metastudie „Wirtschaftlichkeit baulicher Investitionsmaßnahmen bei Erhöhung energetischer gesetzlicher Anforderungen“ von Fraunhofer IRB und BSB, 2018).

Eine heute gebaute Immobilie darf aber nicht schon in wenigen Jahren durch eine nächste Novellierung der energetischen Anforderungen als „veraltet“ gelten. Die zwangsläufige Folge einer erheblichen Entwertung von Häusern und Wohnungen vieler Verbraucher, die i.d.R. die größte Investition ihres Lebens darstellen, wäre nicht akzeptabel. Die EU-Gebäuderichtlinie 2018 definiert das Niedrigstenergiehaus mit einem fast bei null liegenden oder zumindest sehr geringen Energiebedarf. Die Mitgliedsstaaten müssen gewährleisten, dass gemäß Artikel 9 der EU-Gebäuderichtlinie bereits ab 2021 auch für privat genutzte Wohngebäude ein Niedrigstenergiehaus-Standard erreicht wird. Ob die im vorliegenden Gesetzesentwurf definierten Anforderungen langfristig die EU-Vorgaben erfüllen, bleibt zweifelhaft.

Schon heute wird bei rund der Hälfte privater Bauvorhaben durch den Einsatz innovativer Technologien und Inanspruchnahme von Fördermitteln ein sehr hoher Energiestandard erreicht, der die Anforderungen aus der EnEV 2016 übererfüllt. Diese Entwicklung sollte weiter gestärkt und befördert werden. In Anbetracht der bereits sehr hohen und voraussichtlich weiterhin steigenden Baukosten muss die Möglichkeit des Einsatzes verschiedener innovativer technologischer Lösungen und deren wirksame finanzielle Förderung spürbar ausgebaut und bestehende Hemmnisse beseitigt werden.

Wärmeschutz der Gebäudehülle

Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass die Anforderungen an den Wärmeschutz gemäß EnEV 2016 weiter gelten, jedoch wird keine Unterscheidung mehr nach Gebäudetyp (freistehend, einseitig angebaut etc.) vorgenommen. Durch den Wegfall dieses Vergleichswertes (Ankerwert) kann die Gebäudehülle nunmehr rein rechnerisch einen schlechteren Wert als noch in der EnEV 2016 gefordert aufweisen. Diese Tatsache ist sehr kritisch zu betrachten und sollte unbedingt noch einmal überprüft werden.

Jahres-Primärenergiebedarf und Berechnungsverfahren

Hauptanforderungsgröße für die Energieeffizienz eines Gebäudes bleibt der Jahres-Primärenergiebedarf. Allerdings wird im Gesetzesentwurf versäumt, das Berechnungsverfahren für

den Jahres-Primärenergiebedarf insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und zu vereinheitlichen. Verschiedene moderne Anlagentechniken auf der Basis aktueller Standardwerte werden nicht einbezogen. Unklar bleibt auch, wie lange das aktuelle Niveau des Jahres-Primärenergiebedarfs gelten soll.

Die aktuellen Berechnungsverfahren und Energieausweise stellen zudem Energieverbrauchs- werte dar, die i.d.R. nicht die Wirklichkeit abbilden. Die im GEG vorgegebenen Berechnungs- verfahren lassen beim Neubau nur den Vergleich des Energiebedarfsniveaus bei gleichen Randbedingungen zu (Standardklima Potsdam). Eine regionale Betrachtung des tatsächlichen Energiebedarfs unter Berücksichtigung der unterschiedlichen klimatischen Bedingungen (ge- gemäß DIN 4108-2 gibt es in Deutschland 12 Klimazonen) würde zu einer deutlich genaueren Berechnung des Energiebedarfs und zu mehr Transparenz für den Verbraucher führen.

Der Wegfall eines Mindestwerts der Jahresarbeitszahl für Wärmepumpen ist kritisch zu bewerte- ten. Es wäre zu begrüßen, wenn für den Verbraucher ein klar definierter Mindestanforderungs- wert an Wärmepumpen (mit und ohne Warmwasserbereitung) weiterhin gesetzlich verankert wäre.

Primärenergiefaktoren

Auch wenn im Gesetzesentwurf eine Fokussierung auf bestimmte Anlagentechnik nicht erfolgt, so muss die Änderung ausgewählter Primärenergiefaktoren und die damit verbundene Bewer- tung bestimmter Anlagentechniken im Sinne einer Planungs- und Technologieoffenheit kritisch eingeschätzt werden. Die Einführung neuer Anrechnungsregeln für erneuerbare Energien in die energetische Gesamtbewertung des Hauses, wie z.B. die Berücksichtigung von PV-Anla- gen, ist unter dem Gesichtspunkt der vom BSB geforderten Technologieoffenheit zu begrüßen. Ziel muss es aber sein, alle unmittelbar im Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugten rege- nerativen Energien in die energetische Bilanzierung eines Gebäudes mit aufzunehmen.

Energieausweis und energetischer Nachweis

Der geforderte Energieausweis bzw. die Erfüllungserklärung zum GEG ist nur eine Bestäti- gung der Einhaltung des Anforderungsniveaus. Die Kontrolle des geplanten Anforderungsni- veaus und der Vergleich zur gebauten Realität sind ohne Vorlage eines rechnerisch prüfbaren Nachweises nicht möglich. Im GEG sollte deshalb verankert werden, dass der Aussteller der energetischen Berechnung bzw. der Werkunternehmer den vollständigen Nachweis ein- schließlich Bauteilaufbauten, modellierter Anlagentechnik, Darstellung der Annahmen (z.B. Luftwechselrate, Wärmebrückenzuschlag) etc. dem Bauherren oder Käufer zu übergeben hat.

Kritisch einzuschätzen ist auch die Regelung im Gesetzesentwurf, dass der Nachweis und die Ausstellung von Energieausweisen von einem weit gefächerten Personenkreis wie z.B. Hand- werker, Schornsteinfeger oder Techniker vorgenommen werden kann. Die Anforderungen an

die Aussteller sind insbesondere hinsichtlich notwendiger fundierter bauphysikalischer, anlagen- und baustofftechnischer Kenntnisse als hoch einzuschätzen. Deshalb ist eine entsprechende Ausbildung und Qualifikation als unbedingt notwendige Voraussetzung anzusehen.

Anforderungen an Bestandsgebäude

In Bezug auf Gebäude im Bestand wird im Gesetzesentwurf keine klare Linie verfolgt. Die energetischen Anforderungen im Gebäudebestand bleiben unambitioniert und weitgehend unverändert. Positiv zu bewerten ist, dass die energetischen Anforderungen beim Anbringen von Dämmschichten auf der Außenseite einer bestehenden Wand, im Gegensatz zur EnEV, nunmehr klar geregelt sind.

Im Gesetzesentwurf ist bei Gebäuden im Bestand die Privilegierung von Belangen zur Standsicherheit, Brand-, Schallschutz und zum Arbeitsschutz den energetischen Anforderungen vorgelagert. Diese Klarstellung zur Priorisierung der Anforderungen an ein Gebäude ist prinzipiell richtig. Dies darf aber nicht dazu führen, dass energetisch sinnvolle planerische Lösungen unter dem Deckmantel Standsicherheit oder Brandschutz von vornherein ausgeschlossen werden. Ziel sollte immer ein energetisch sinnvoll geplantes und den jeweiligen Anforderungen entsprechendes Gebäude sein. Gerade im Gebäudebestand können auch durch niedriginvestive Maßnahmen erhebliche Energieeinsparpotentiale erschlossen werden.

Um die Modernisierungsquote zu erhöhen und die Finanzierbarkeit für Wohneigentümer und Mieter zu berücksichtigen, müssen langfristig angelegte, zielgerichtete Förderprogramme bereitgestellt werden. Die Förderung sollte nicht nur kreditfinanziert sein, sondern auch über direkte Zuschüsse und Steuererleichterungen erfolgen können. Ein weiterer Baustein ist die Förderung einer individuellen, marktneutralen und unabhängigen Beratung der Wohneigentümer durch Fachexperten zum Modernisierungsbedarf, zu einzelnen Maßnahmen und deren Finanzierbarkeit.

CO₂-Bilanzierung und Quartiersansatz

Der Wegfall der im Diskussionspapier der Bundesregierung vom 01.11.2018 im Rahmen der Innovationsklausel aufgeführten alternativen CO₂-Bewertung ist bedauerlich und sollte wieder aufgenommen werden. Zielführend wäre langfristig eine CO₂-Lebenszyklusbetrachtung des Gebäudes, in welcher auch die Nutzung, abhängig von der Personenzahl und deren Flächenbedarf, eine Rolle spielt.

Der weiter im Gesetzesentwurf unter der Innovationsklausel aufgeführte Quartiersansatz ist zunächst einmal positiv. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass alte bestehende Gebäude gegen sehr gut gedämmte neue Gebäude aufgerechnet werden können. Somit sind unterschiedliche Energiestandards in einem Quartier möglich, solange das gesamte Quartier die energetischen Anforderungen erfüllt. Das Ziel, die Modernisierungsrate deutlich zu erhöhen und einen CO₂-

neutralen Gebäudebestand zu erreichen, könnte somit verfehlt werden. Es bleibt zu beobachten, ob eine mögliche rückläufige Modernisierungsrate beim Bestand einsetzt. Schon jetzt ist aus der Erfahrung der letzten Jahre ersichtlich, dass ohne flankierende Beratungs- und Fördermaßnahmen, die auch soziale Härten abfedern, das gesetzte Ziel nicht erreicht werden kann.

Zu den einzelnen Regelungen

Teil 1 – Allgemeiner Teil

§ 3 Abs. 1 (3), Begriffsbestimmungen

Baudenkmal: Hier wurde versäumt, auch einzelne Bauteile eines Gebäudes einzubeziehen. Es kommt durchaus vor, dass nur einzelne Bauteile wie Fassaden o.ä. unter Denkmalschutz stehen. Diese sollten dann auch als solche im Sinne dieses Gesetzes behandelt werden.

§ 5, Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Der Bezug auf den Stand der Technik ist im Sinne üblicher Bauweisen sehr weitgehend gefasst. Ein Stand der Technik bezieht sich auch auf noch nicht erprobte Methoden und Bauweisen und liegt damit deutlich über den allgemein anerkannten Regeln der Technik. Für den Stand der Technik besteht z.T. keine hinreichende Praxiserfahrung, sodass es u.a. zu einer Verfälschung der Wirtschaftlichkeitsprognose kommen kann.

Teil 2 – Anforderungen an zu errichtende Gebäude

§ 10, Grundsatz und Niedrigstenergiegebäude

Ein Neubau ist als Niedrigstenergiegebäude nach Maßgabe der unter § 10 Abs. 2 Nr. 1-3 aufgeführten besonderen Regelungen zu errichten. Es wird davon ausgegangen, dass diese Anforderungen die Vorgaben des Art. 9 der EU-Gebäuderichtlinie langfristig erfüllen. Mit dieser Maßgabe sind die Anforderungen des § 10 zu begrüßen.

§ 12, Wärmebrücken

Dass Wärmebrücken einen eigenen Absatz erhalten, trägt ihren enormen Einfluss auf die Energieeffizienz Rechnung. Es sollte aber darauf geachtet werden, dass der Fokus nicht allein auf konstruktive Wärmebrücken gelegt wird, sondern auch stoffliche u.ä. Wärmebrücken berücksichtigt werden.

§ 13, Dichtheit

Es ist zu begrüßen, dass die Dichtheit ohne einen Bezug auf eine Messung der Luftdichtheit beschrieben wird und damit einen höheren Stellenwert erhält. An dieser Stelle wäre der Bezug auf die Anforderungen und Regelungen der DIN 4108-7 sinnvoll.

§ 15, Gesamtenergiebedarf / §16, Baulicher Wärmeschutz

Die energetischen Anforderungen an den Primärenergiebedarf und den Transmissionswärmeverlust haben sich in Bezug auf die EnEV 2016 nicht verschärft. Es bleibt allerdings festzustellen, dass es kein Verschlechterungsverbot als sogenannter Ankerwert, d.h. den Bezug auf die Gebäudeart mit einem festen Bezugswert gibt. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass bei der Gebäudehülle schlechter als nach EnEV 2016 gebaut werden kann.

§ 20, Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Wohngebäudes

Kritisch eingeschätzt wird die vorgesehene Übergangsfrist bis Ende 2023, bei der zwei Normenreihen zur Anwendung kommen. Dadurch kommt es bei der Ermittlung des Jahres-Primärenergiebedarfs zu unterschiedlichen Ergebnissen, sodass die Vergleichbarkeit der Angaben im Energieausweis nicht gegeben ist. Da auch heute bereits die DIN V 18599ff. angewendet werden darf, wäre der Verzicht auf eine Übergangsfrist durchaus vertretbar.

Als Referenzklima ist, entsprechend DIN V 18599-10, die Region 4 - Potsdam festgelegt. Eine regionale Betrachtung des tatsächlichen Energiebedarfs unter Berücksichtigung der unterschiedlichen klimatischen Bedingungen (gemäß DIN 4108-2 gibt es in Deutschland 12 Klimazonen) würde zu einer deutlich genaueren Berechnung des Energiebedarfs und zu mehr Transparenz führen. Leitlinie sollte eine höhere Akzeptanz beim Verbraucher durch verständlichere und der Realität näherliegende Angaben sein. In diesem Sinne ist die Fortführung des Verbrauchsausweises zu überdenken.

§ 23, Anrechnung von Strom aus erneuerbaren Energien

Strom aus erneuerbaren Energien darf, wie bisher auch, auf den Endenergiebedarf angerechnet werden. Neu hinzugekommen ist die Bedingung, dass Strom nicht für Stromdirektheizungen genutzt werden darf. Dies schließt Nachtspeicher und andere Systeme wie z.B. eine Stromheizung (Wand/Boden oder Infrarot) aus. Eine gesetzliche Regelung sollte grundsätzlich technologieoffen sein, deshalb ist der § 23 entsprechend anzupassen.

Je nach Art des Energiespeichers können unterschiedliche Anteile des Photovoltaikstroms vom Ausgangswert des Jahres-Primärenergiebedarfs in Abzug gebracht werden. Dabei ist die Nutzung eines elektrochemischen Speichers privilegiert (25 Prozent Abzug). Die Anwendung anderer Speichertechnologien wie z.B. Wasserspeicher, Solespeicher oder ggf. Salzspeicher sollten gleichgestellt werden. Auch hier gilt: Eine gesetzliche Regelung sollte grundsätzlich technologieoffen sein, deshalb ist der § 23 entsprechend anzupassen.

§ 26 Abs. 5, Prüfung der Dichtheit eines Gebäudes

Die Regelung beschreibt, dass bei einem Gebäude, welches aus gleichartigen Nutzungseinheiten besteht und nur von außen erschlossen wird, lediglich eine Stichprobe zur Nachweisführung der zulässigen Luftwechselrate möglich sei. Grundsätzlich ist dem zuzustimmen. Es

muss aber sichergestellt sein, dass diese eine Stichprobe repräsentativ für alle Nutzungseinheiten ist und nicht gezielt die „beste“ Einheit zur Stichprobenermittlung ausgewählt wird.

§ 31, Vereinfachtes Nachweisverfahren für ein zu errichtendes Wohngebäude

Kritisch zu bewerten ist ein vereinfachtes Nachweisverfahren, das neben Standardberechnungsverfahren existieren kann. Eine Vergleichbarkeit von Gebäuden wird so erschwert. Das Nebeneinander verschiedener Berechnungsmethoden ist nicht zielführend. Das vereinfachte Verfahren wird deshalb abgelehnt.

Teil 4 – Anlagen der Heizungs-, Kühl- und Raumluftechnik sowie der Warmwasserversorgung

§ 57, Betriebsbereitschaft

Mit Blick auf selbstnutzende Immobilieneigentümer stellt sich die Frage, was genau unter Betriebsbereitschaft und bestimmungsgemäßer Nutzung zu verstehen ist. Weiterhin bleibt unklar, welcher Wartungsaufwand gesetzeskonform ist und wie der Nachweis über die Erfüllung der Vorgaben geführt werden muss. Die Unklarheiten sind, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Möglichkeiten von selbstnutzenden Verbrauchern, auszuräumen.

Teil 5 – Energieausweis

§ 78 Grundsätze des Energieausweises

Energieausweise sollen ausschließlich der Information über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes dienen. Sie stellen dem Vorlaut nach also keinen Nachweis dar. Im Sinne von mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Verbraucher wird angeregt, die jeweiligen Berechnungsunterlagen zu einem wesentlichen Bestandteil des Energieausweises zu erklären, die dem Verbraucher mit zu übergeben sind.

§ 83 – Empfehlungen für die Verbesserung der Energieeffizienz

Nicht sachgerecht ist die Modernisierungsberatung, im Wortlaut des Gesetzesentwurfes „kurz gefasste fachliche Hinweise (Modernisierungsempfehlungen)“, durch fachlich nicht ausreichend qualifizierte Personen. Die Empfehlungen müssen zwingend markt- und systemneutral sowie für Verbraucher zielgruppengerecht erfolgen. Mit der vorgesehenen Regelung ist dies nicht sichergestellt.

§ 87 – Ausstellungsberechtigung für Energieausweise

Kritisch zu bewerten ist die Ausstellung von Energieausweisen durch einen weit gefächerten Personenkreis wie z.B. Handwerker, Schornsteinfeger oder Techniker. Die Anforderungen an die Aussteller sind insbesondere hinsichtlich notwendiger fundierter bauphysikalischer, anlagen- und baustofftechnischer Kenntnisse als hoch einzustufen. Deshalb ist eine entsprechende Ausbildung und Qualifikation als unbedingt notwendige Voraussetzung anzusehen.

Teil 7 – Vollzug

§92, Pflichtangaben in der Erfüllungserklärung

Richtigerweise wurde zur Überprüfung der Erfüllungserklärung neu aufgenommen, dass auch erforderliche Berechnungen der Erklärung beizufügen sind. Neben den Berechnungen sollten u.a. auch Bauteilaufbauten, anlagentechnische Daten, Darstellung der Annahmen (z.B. Luftwechselrate, Wärmebrückenzuschlag) beigefügt und an den Bauherren bzw. Erwerber verpflichtend übergeben werden müssen. Hier wäre auch eine Regelung in § 650n BGB denkbar.

Da über 16 unterschiedliche Landesbauordnungen ein Flickenteppich droht, ist, trotz der föderalen Herausforderungen, zu empfehlen, im Rahmen des GEG den näheren Umfang der Nachweispflicht bundeseinheitlich zu regeln.

§ 102, Innovationsklausel

Die jetzige Regelung fällt deutlich hinter die im Diskussionspapier der Bundesregierung vom 01.11.2018 zurück. Es wird empfohlen, sich an der Formulierung des Diskussionspapiers zu orientieren und die Innovationsklausel weiterzuentwickeln.

Zusammenfassung

Um die klimapolitischen Ziele zu erreichen, muss in den nächsten Jahren ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand realisiert werden. Eine hohe Energieeffizienz der Wohngebäude und eine Verringerung der Treibhausgasemissionen sind dabei unverzichtbar. Ziel des GEG muss es sein, jetzt die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden langfristig zu definieren, um Planungssicherheit für Verbraucher und Wertstabilität ihrer Immobilien zu gewährleisten. Es gilt dabei, nicht nur den Fokus auf den Neubau zu richten, sondern insbesondere auch die enormen Energieeinsparpotentiale im Gebäudebestand zu mobilisieren. Der im Gesetzesentwurf verworfene Innovationsansatz zur CO₂-Bilanzierung sollte wieder aufgenommen und weiterentwickelt werden.

Berlin, 27.06.2019

Bauherren-Schutzbund e.V.