27. Juni 2019

Stellungnahme des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD) e. V. zum „Gebäudeenergiegesetz“

Hintergrund:

Mit dem durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat am 29.05.2019 vorgelegten neuen Entwurf eines „Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude“ (Gebäudeenergiegesetz) soll das Energieeinsparrecht (EnEG), die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in einem Gesetz zusammengeführt werden. Auslöser hierfür ist zum einen die von der EU-Gebäuderichtlinie geforderte Definition des energetischen Standards eines Niedrigstenergiegebäudes im Neubau. Mit dem GEG sollen *„die Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie sowohl zum 1. Januar 2019 für neue öffentliche Nichtwohngebäude als auch zum 1. Januar 2021 für alle neuen Gebäude in einem Schritt umgesetzt und die erforderlichen Regelungen des Niedrigstenergiegebäudes getroffen“* (GE S.1) werden. Mit der Bekanntmachung des Gesetzentwurfes haben BMWi und BMI den Verbänden die Möglichkeit zur Stellungnahme bis zum 28. Juni 2019 eingeräumt, auch wenn die regierungsinterne Ressortabstimmung zum vorliegenden Entwurf noch nicht abgeschlossen ist.

Einschätzung:

Der Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD) e. V. begrüßt grundsätzlich die Zusammenführung der obengenannten Gesetze und eine entsprechende Weiterentwicklung des Energieeinsparrechts nach dem Stand der Technik. Für die Weiterentwicklung der Energieeffizienzstrategie Gebäude und die Erhöhung der Sanierungsrate im Gebäudebestand stellt das Gebäudeenergiegesetz den zentralen rechtlichen Baustein dar. Es bedarf klarer, einfach verständlicher und verbindlicher Festlegung von Kennwerten und Nachweisverfahren, um dem GEG die Durchschlagskraft zu verleihen, die zur Unterstützung der Zielerreichung bis 2050 dringend benötigt wird.

Inhaltliche Bewertung:

Der vorliegende Entwurf setzt jedoch leider keine Impulse im Sinne der vom Bund erstellten Gebäudeeffizienzstrategie. Durch die Beibehaltung der bisherigen Standards wird die Chance verspielt, einfache Maßnahmen für den Klimaschutz und die Energiewende auf breiter Ebene umzusetzen. Das Ziel einer deutlichen Vereinfachung und Verschlankung wurde ebenfalls nicht erreicht. Mit 113 Paragrafen (EnEV, EnEG und EEWärmeG haben zusammen 66 Paragrafen), zahlreichen Querverweisen und Ausnahmen ist das GEG stellenweise noch unübersichtlicher und somit schwer verständlich. Zudem fehlen an verschiedenen Stellen notwendige Präzisierungen, die in der Praxis zu einer höheren Rechtssicherheit führen und somit auch den Vollzug des Gesetzes stärken würden. Der Verband sieht im vorliegenden GEG-Entwurf keine Anstöße für die Erhöhung der Sanierungsrate und für verbesserte Energieeffizienz beim Umsetzen von Maßnahmen. Die im Klimaschutzplan der Bundesregierung enthaltenen Reduktionen der CO_2-Emissionen im Gebäudebereich von 119 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalente im Jahr 2014 auf 70-72 Mio. Tonnen im Jahr 2030 sind in dieser Form nicht erreichbar.[1]

[1] https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf

Zentrale Empfehlungen des eaD:

In der deutschen Öffentlichkeit wird die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen für den Klimaschutz aktuell intensiv diskutiert. Die überwiegende Mehrheit spricht sich dabei für größere Ambitionen in der Umsetzung aus. Die Bundesregierung sollte daher die Vorgabe des im Koalitionsvertrag angelegten unveränderten energetischen Anforderungsniveaus für das GEG noch einmal hinterfragen und an die Erfordernisse zum Erreichen der Klimaschutzziele anpassen. Der eaD hält folgende Änderungen am Referentenentwurf daher für dringend notwendig:

1. **Zukunftsfähige Energiestandards bei Neubau und Sanierung**
    a. **Effizienzhaus 40 bei Neubau**
    b. **Effizienzhaus 55 bei Sanierung**
2. **Sanierungsverpflichtungen für Altbauten / Förderung geringinvestiver Maßnahmen**
3. **Ausstieg aus der Förderung fossiler Energieträger**
4. **Einbezug des räumlichen Umfelds und des Quartiers**
5. **Kein Aufweichen der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**
6. **Aktive Stärkung des Vollzugs**
7. **Ausweisung der Endenergie in Energieausweisen**
8. **Mittelfristige Einführung der Lebenszyklusbetrachtung**

Darüber hinaus sollte das GEG von mehreren begleitenden Maßnahmen flankiert werden:

I. **Qualifizierung von Beratern, Planern und Ausführenden**
II. **Öffentlichkeitsarbeit und unabhängige Beratung für bessere Energiestandards**
III. **Einführung einer CO_2-Bepreisung auf alle Energieträger**
IV. **Umsetzung einer steuerliche Förderung der Gebäudesanierung**

Zu den Punkten im Einzelnen:

1. Zukunftsfähige Energiestandards bei Neubau und Sanierung

Aktuell ist es unklar, ob und inwieweit die Neubauanforderungen verschärft werden, da parallel zur Verbändeanhörung die Ressortabstimmung weiterläuft. Das Anforderungssystem des Referentenentwurfs basiert auf einer nahezu unveränderten Referenzbeschreibung. Vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung, einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 zu erreichen, genügt das im Entwurf des GEG definierte Referenzgebäude den Anforderungen nicht.

Laut Definition der EU-Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden (EPBD) müssen die Mitgliedsstaaten seit 1. Januar 2019 (öffentliche Gebäude) bzw. ab 1. Januar 2021 (private Gebäude) einen Nahenullenergie-Standard (bzw. Niedrigstenergiegebäudestandard) für neu errichtete Gebäude einführen. Die Bundesregierung hat im Gesetzentwurf den aktuellen EnEV Standard (2013 mit Fortschreibung 2016) als Niedrigstenergiegebäudestandard definiert.[2] Die im GEG formulierte Definition des Niedrigstenergiegebäudestandards ist nach Auffassung des eaD so nicht EPBD-konform und bedarf dringend einer Anpassung. Sonst drohen weitere Rechtsunsicherheiten für Inves-

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32016H1318

toren und Bauherren. Desweiteren verzichtet die Bundesregierung so auf die bereits seit Jahren europaweit empfohlene Verbesserung der bisherigen Energiestandards. Echte Fortschritte in der Baupraxis lassen sich auf diese Weise nicht erzielen und es muss aus Sicht des eaD ambitionierter vorgegangen werden. So sollten bspw. die Qualitätsanforderungen und deren Verschärfungen hinsichtlich des Wärmeschutzes an die Gebäudehülle für die kommenden Jahre festgeschrieben werden, um für langfristige Planbarkeit zu sorgen. Der Einsatz erneuerbarer Energieträger sollte dabei stetig erhöht werden; dabei sind die saisonalen Verläufe von Verfügbarkeit und Bedarf zu berücksichtigen. Viele Praxis-Beispiele zeigen, dass ein erhöhter Standard ohne relevante Steigerung der Baukosten möglich ist.

1a. Effizienzhaus 40 bei Neubau

Deutschland sollte bei der Umsetzung der Vorgaben aus der EPBD vorbildlich und ambitioniert vorgehen. Mit der Festlegung von Gebäudestandards für Neubauten im Jahr 2019 werden die Treibhausgasemissionen für mindestens 30 Jahre unter standardisierten Bedingungen fixiert, da es ökonomisch nicht darstellbar ist, einen Neubau in dieser Zeitspanne noch einmal umfassend energetisch zu sanieren. Gebäude, die heute gebaut werden, müssen daher zwingend kompatibel mit den Langzeitklimazielen errichtet werden. Langfristige, vorausschauende Strategien sind dringend erforderlich – zumal die erforderlichen Techniken bereits marktverfügbar sind. Beispielsweise liegen die Mehrinvestitionen bei der Gebäudehülle für die erforderlichen Standards im Bereich KfW Effizienzhaus 40 bzw. Passivhaus für erfahrene Planer bei 30 bis 50 EUR pro m^2 Wohn-/Nutzfläche.[3] Dafür sind diese Konstruktionen auf ihre Nutzungsdauer von 40 bis 60 Jahren zukunftsfähig. Darüber hinaus ermöglicht die daraus resultierende geringe Heizlast der Gebäude in der Folge sehr kostengünstige Heiz- und Versorgungssysteme mit minimalen Betriebskosten. Der eaD fordert daher bereits jetzt technisch so ambitioniert wie volkswirtschaftlich möglich die Energieeffizienz im Gebäudebereich voranzutreiben.

In diesem Punkt beschränkt sich der GEG-Entwurf allerdings auf das Minimum. Der Entwurf gibt hier annähernd nur den KfW-Effizienzhausstandard 55 (Nichtwohngebäude) vor. Vielmehr sollte im Rahmen des GEG ein energetischer Gebäudestandard beschrieben werden, der dem heutigen Effizienzhaus-Standard 40 entspricht. Wir plädieren daher dafür, ab Inkrafttreten des GEG mindestens den KFW-Effizienzhausstandard 40 für öffentliche Nichtwohngebäude als Maßstab anzusetzen. Gleiches soll dann auch ab 2021 für Wohnungsneubauten gelten. Denn auch für Wohngebäude gibt es schon jetzt deutlich bessere KfW-Standards.

1b. Effizienzhaus 55 bei Sanierung

Dem Gesetzentwurf fehlt jegliche Vision für den Umgang mit dem Gebäudebestand. Diese ist jedoch für eine Klimazielerreichung zwingend nötig, da vor allem der Bestand an älteren Gebäuden mit einem Anteil von rund drei Vierteln für den Hauptanteil der CO_2-Emissionen verantwortlich ist. Einen entsprechenden Sanierungspfad fordert auch die „Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz“

[3] https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/aktuelles-1/nachlese-kostenguenstiger-und-nachhaltiger-geschosswohnungbau-im-quartier.html

vom 18.06.2018.[4] Dem wird der vorliegende Entwurf des GEG in keiner Weise gerecht, da er keine schrittweisen Verschärfungen vorsieht. Deutschland läuft Gefahr, mit Verabschiedung des GEG unmittelbar wieder Handlungsbedarf für die Umsetzung der Aktualisierungen zu produzieren. Daher wäre eine stärker zukunftsorientierte Richtlinie ein Akt der Vernunft!

Welche Standards dazu erreicht werden müssen, wurde von der Bundesregierung bereits vor Jahren in Erfahrung gebracht.[5] Und obwohl jede Bauaufgabe individuell ist und Dämmrestriktionen, Denkmalschutz oder andere Vorgaben im Einzelfall eine energetisch optimale Sanierung teilweise verhindern, werden verschiedenste ambitionierte Sanierungen in optisch ansprechender Form zu vertretbaren Kosten seit vielen Jahren durchgeführt.[6] Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass – auch bei der Sanierung - bereits heute die meisten Bauteile schon standardmäßig die geplanten Werte der EnEV 2016 (Neubau) erreichen. Deren Einhaltung stellt also keine Herausforderung dar. Der Standard in der Praxis bei Fenstern beispielsweise liegt heute bei 1,0 W/(m²K) oder besser.[7] Um den Markt in der Weiterentwicklung zu fordern, sollten bei allen Bauteilen ambitioniertere Werte im GEG gefordert werden. Eine gute Orientierung, wie sich zukunftsfähige Standards im Bestand erreichen lassen, bieten die Vorgaben der KfW-Einzelmaßnahmen. Bei Durchführung aller Maßnahmen ergibt sich am Ende ein KfW Effizienzhaus 55-Standard.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der eaD für den von der EU geforderten „Nearly-Zero-Energy" Standard im Gebäudebestand mindestens den baulichen Wärmeschutz eines KfW Effizienzhaus 55-Standards.

2. Sanierungsverpflichtungen für Altbauten und Förderung geringinvestiver Maßnahmen

Derzeit gelten für Bauteile und Komponenten, wenn diese erneuert werden, Mindestanforderungen beim Wärmedurchgang. Wahlweise kann ein standardisiertes Rechenverfahren zum Nachweis der Gesamtbilanz des Gebäudes eingesetzt werden. Mit dieser Vorgabe allein lassen sich bislang bei der Sanierung von Gebäuden jedoch nicht die erforderlichen Erfolge erzielen. Grundsätzlich sollte das GEG daher auch Regularien enthalten, die mindestens bei der Erneuerung oder dem Austausch von Bauteilen und Komponenten, ggf. auch beim Eigentümerwechsel, Sanierungsverpflichtungen definieren.

Ein Ansatz wäre es, bei schrittweiser Sanierung die Eigentümer zu verpflichten, einen individuellen Sanierungsfahrplan (iSFP) zu erstellen. Dabei könnte die Aufstellung eines iSFP im Zuge der Erstellung eines Energieausweises zur Pflicht werden, wenn bestimmte Kennwerte überschritten werden. Das würde die Kosten für Energieausweise nur geringfügig erhöhen und würde auf der anderen Seite nachhaltige energetische Impulse setzen. Gemäß der politisch geforderten Fortschritte im Gebäudebereich kann im Laufe der Zeit eine Frist zur Umsetzung der Sanierungsempfehlungen eingeführt werden. Damit kann für alle Bestandsgebäude eine langfristige, zeitliche Planung aufgestellt werden, die Handlungsmöglichkeiten und Verbesserungen bei der Energieeffizienz verbindet.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=EN
[5] https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienzstrategie-gebaeude.html
[6] https://www.sanierungsgalerie.de/
[7] Quelle: Deutsches Ingenieurblatt 6-2016 Juni

Ausnahmen sind, wie bei Neubauten, über eine Wirtschaftlichkeitsberechnung in Form einer Lebenszyklusbilanzierung nachzuweisen. Bei Denkmalen und schützenswerter Bausubstanz haben grundsätzlich Baukultur und architektonische Gestaltung Vorrang. Die energetischen Anforderungen an die betroffenen Bauteile sind so gut wie möglich zu erfüllen und denkmalgerechte Planungen mit optimaler Energieeffizienz zu verbinden. Hier zeigen die Erfahrungen aus der Beratungspraxis, dass die gefühlt regional sehr unterschiedliche Strenge des Denkmalschutzes oft den Sanierungswillen über Gebühr bremst. Daher ist hier eine Pflicht der Überprüfung von denkmalschutzverträglichen Maßnahmen zu überlegen.

Ein weiterer, erwiesenermaßen funktionierender Ansatz ist das EWärmeG Baden-Württemberg, welches beim Austausch des zentralen Wärmeerzeugers einen Anteil erneuerbarer Energieträger von 15 Prozent fordert. Dieser Anteil kann - je nach Erfordernissen - weiter ansteigend gestaltet werden. Die Erfüllung geschieht auf vielfältige aber auch vertretbare Weise und führt nachweislich zu Erfolgen in Form von CO_2-Vermeidung[8].

Desweiteren sollten nach der Installation neuer Gebäudetechnik Maßnahmen zur Anpassung und Optimierung der Technik unterstützt werden. So können allein durch ein schmales „Betriebsmonitoring“ sowie geringinvestive Maßnahmen wie der Durchführung eines hydraulischen Abgleichs bis zu 20 Prozent Energieeinsparungen und damit auch Kosten- und CO_2-Reduktionen erzielt werden.

Ähnliches gilt bspw. auch für die Inspektionspflicht von installierten Klimaanlagen und kombinierten Klima- und Lüftungsanlagen (§§ 73ff.). Nach bisherigen Erfahrungen wird die Möglichkeit der Kontrolle und der Regelung jedoch häufig nicht genutzt, um Einsparmöglichkeiten einfach und konsequent zu erschließen. Dies ist ein verschenktes Einsparpotenzial, das durch eine (geförderte) Inspektion leicht aufgedeckt und erschlossen werden kann.

In § 67 wird die Pflicht zur Wärmerückgewinnung bei Klimaanlagen von wenigstens 4.000 m^3/h bei räumlich getrennten Zu- und Abluftsystemen aufgehoben. Das ermöglicht Gebäudeeigentümern die Installation einer weniger energieeffizienten, getrennten Anlage. Desweiteren ist Wärmerückgewinnung mit einem Kreislaufverbundsystem eine mögliche Maßnahme, die ggf. erst für höhere Volumenströme (Wirtschaftlichkeit) obligatorisch sein sollte, wenn keine baulichen Hindernisse entgegenstehen. Letzteres sollte durch einen Experten festgestellt werden.

3. Ausstieg aus der Förderung fossiler Energieträger

Nur mit einem forcierten Umstieg auf eine Kombination aus einer Strom- und Wärmeerzeugung auf Basis Erneuerbarer Energien mit gesteigerter Energieeffizienz können wir der Klimakrise Einhalt gebieten. Daher sollte mit dem GEG dringend die Förderung fossil befeuerter Heizsysteme beendet werden.

[8] https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/5_Energie/Neubau_und_Geb%C3%A4udesanierung/Evaluationsbericht_EWaermeG.pdf und: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/5_Energie/Neubau_und_Geb%C3%A4udesanierung/Erfahrungsbericht_EWaermeG.pdf

In einem ersten Schritt ist auf die Installation von Ölheizungen in Neubauten umgehend zu verzichten. Weiterhin sollte in einem absehbaren Zeitraum von etwa fünf Jahren der Eins-zu-eins-Austausch von Ölheizungen im Gebäudebestand grundsätzlich verboten werden. Grund dafür ist neben dem hohen CO_2-Ausstoß und den hohen Kosten für alternative erneuerbare Brennstoffe (PTL) die Tatsache, dass im Verkehrssektor v. a. bei Schiffen und Flugzeugen die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen viel weniger einfach beendet werden kann als in Gebäuden. Ein Divestment weg vom Öl im Gebäudebereich ist auch aus geopolitischen Zusammenhängen heraus ratsam.

In einem dritten Schritt sollte ein klarer, zügiger Fahrplan für den Ausstieg aus den anderen fossilen Energieträgern festgeschrieben werden, wie er bspw. in Dänemark für Neubauten bereits Standard ist.

4. Einbezug des räumlichen Umfelds und des Quartiers

Der eaD begrüßt, dass gebäudenah erzeugter Strom aus Erneuerbaren Energien besser angerechnet werden kann (§ 23) genauso wie besonders effizienten Wärmeerzeugungsanlagen, die Bestandsgebäude mitversorgen und dadurch weniger effiziente Anlagen ersetzen (§ 22 Abs. 1, Nr. 3). Mit der Aufnahme des Quartiersansatzes werden durch die Anrechnung neue Impulse gesetzt.

Gleichzeitig weist der eaD darauf hin, dass die wünschenswerte Energieerzeugung im räumlichen Zusammenhang nicht dazu führen darf, dass Standards für einzelne Gebäude aufgeweicht werden. Der Effizienzbeitrag innovativer dezentraler Nahwärmeversorgungen mit besonders klimafreundlichen Energieträgern und Technologien für mehrere, im räumlichen Zusammenhang stehende Gebäude sollte prinzipiell in der energetischen Bewertung abgebildet werden können. Ziel sollte es sein, bessere Möglichkeiten für gemeinsame Nahwärmeversorgungskonzepte in Quartieren zu schaffen unter Beibehaltung der Standards.

Ebenso begrüßen wir, dass die befristete Innovationsklausel in den Quartiersansatz verankert wird (§ 102) und die Anforderungen über die Treibhausgasemissionen als alternativen Nachweis gegenüber früheren Entwürfen gestrichen worden ist. Darüber hinaus sollen durch § 106 gemeinsame Lösungen für die Wärmeversorgung im Quartier erleichtert werden.

Nicht nur in diesem Kontext müssen daher die Rahmenbedingungen im EEG für Mieterstrommodelle dringend verbessert werden. Auch vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Flächenversiegelung ist es geboten, die vorhandenen Dachflächen optimal auszunutzen. Dabei können die installierten Anlagengrößen (PV und Solarthermie) zumeist auch mehrere Häuser in unmittelbarer Umgebung versorgen. Mieterstrommodelle sind ein zentraler Baustein für eine dezentrale quartiersbezogene Versorgung und bieten die Chance, zu mehr Dienstleistungsangeboten zu kommen und dadurch die Partizipation an der Energiewende zu erhöhen. Gleichzeitig werden durch Mieterstromprojekte Sanierungsmaßnahmen mit angestoßen. Laufen erst einmal die konkreten Planungen und ist klar, dass bald ein Baugerüst steht und in die Hauselektrik eingegriffen wird, werden meist noch weitere Maßnahmen an der Gebäudehülle oder -technik in die Wege geleitet. Das wirkt sich positiv auf die Sanierungsrate aus. Wir begrüßen es daher, dass im GEG-Entwurf dieser Zusammenhang grundsätzlich erkannt und auch adressiert ist.

5. Kein Aufweichen der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand

Der eaD teilt und unterstützt den Grundgedanken, dass einem öffentlichen Gebäude eine Vorbildfunktion zukommt. Zum einen, da sich die öffentliche Hand verantwortlich für die Bekämpfung des Klimawandels zeigen sollte. Zum anderen, weil sie auf diesem Wege auch Vorreiter bei der Einführung neuer energieeffizienter und klimaschonender Technologien sein und so den Markt für den Privat- und Wirtschaftsbereich bereiten kann.

Im vorliegenden Entwurf wird diese Vorbildfunktion jedoch in wesentlichen Punkten ausgehebelt. So heißt es: *„Die Pflicht nach § 52 Absatz 1 besteht nicht […], wenn jede Maßnahme, mit der die Pflicht nach § 52 Absatz 1 erfüllt werden kann, mit Mehrkosten verbunden ist und diese Mehrkosten auch unter Berücksichtigung der Vorbildfunktion nicht unerheblich sind"*. Hier ist unklar, wie die Vorbildfunktion monetär bewertet werden soll, um sie mit den Mehrkosten in Vergleich zu bringen. Das GEG sieht vor, dass bei der Nutzung von Erneuerbaren Energien zur Wärmeerzeugung vom Standard abgewichen werden kann, falls eine Wirtschaftlichkeit im Einzelfall – auch unter Berücksichtigung der Vorbildfunktion (!) – nicht gegeben sein sollte (§ 55, Abs. 1). Dabei ist die Anhebung des Anforderungsniveaus für (Neu-)Bauten der öffentlichen Hand technisch und wirtschaftlich in der Praxis gut darstellbar. Das zeigt auch die aktuelle Studie des BBSR[9]. Zur Abmilderung besondere Härten für finanzschwache Kommunen solle vielmehr über die Einführung eines Förderprogramms nachgedacht werden als die Vorbildfunktion grundlegend auszuhebeln.

Als langfristig denkende Institution müssen der Staat und der Gesetzgeber darüber hinaus ein hohes Interesse daran haben, den Nachweis für unwirtschaftliche Maßnahmen im Gebäudebereich nicht nur mittels einer betriebswirtschaftlichen Vergleichsrechnung zu führen. Im Sinne langfristiger Finanzkalkulationen sind mindestens die zu erwartenden gemittelten finanziellen Belastungen durch den CO_2-Ausstoß einzupreisen. Ein moderater Vorschlag zwischen den aktuell gehandelten Werten von etwa 40-180 Euro pro Tonne CO_2 liegt bei einem durchschnittlichen vereinfachten Kalkulationswert von 100 Euro pro Tonne für Baumaßnahmen. Die aufgeführten Befreiungstatbestände irritieren daher hinsichtlich der späteren Anwendbarkeit in der Praxis.

Darüber hinaus gilt der Niedrigstenergiegebäudestandard des GEG-Entwurfs nur für Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand (§ 4). Diese Vorgaben sollten auch jedoch für Neubauvorhaben gelten, die im Rahmen einer öffentlichen-privaten-Partnerschaft entstehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei der Errichtung des Gebäudes der Zweck der späteren Nutzung bereits feststeht und die öffentliche Hand intensiv in die Ausgestaltung des Bauvorhabens einbezogen ist. Nur so ist die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gegeben.

Ebenso sollte der Begriff *„von Behörden genutzt"* präzise definiert werden. Schulen, Kindertagesstätten, Jugendhäuser, Museen, Theater, Bibliotheken, Bäder, Feuerwachen und Betriebshöfe gehören dazu, sofern sie sich im Eigentum der Kommunen befinden und von diesen genutzt werden. Die Rechtsform des Eigentümers oder des Nutzers (z.B. Amt, Eigenbetrieb, kommunale Gesellschaft, kommunale Stiftung, kommunaler Verein) darf keine entscheidende Rolle spielen, damit die Verpflichtung klar erkennbar bleibt.

[9] Vorbildfunktion Bundesbau, 2018

6. Aktive Stärkung des Vollzugs

Gesetze oder Verordnungen sind nur so gut, wie sie auch angewandt, kontrolliert und Verstöße sanktioniert werden. Derzeit wird die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zur Energieeffizienz bundesweit nur in sehr wenigen Ausnahmefällen geprüft. Den Energieagenturen ist bekannt, dass die Vorgaben der EnEV in der Baupraxis in großer Breite und unterschiedlicher Tiefe unterlaufen werden. Erst bei regelmäßigen und konsequenten stichprobenartigen Prüfungen durch die unteren Bauaufsichtsbehörden oder externe Prüfer wird das wahre Ausmaß der Verstöße sichtbar. Durch die konsequente Verhängung von Bußgeldern kann dieser Entwicklung entgegengewirkt und von einem tatsächlichen Vollzug gesprochen werden. Die Prüfverfahren und Bußgeldkataloge sollen dabei flächendeckend einheitlich und einfach nachvollziehbar sein.

Für eine Stärkung des Vollzugs müssen die Bundesländer verpflichtet und in die Lage versetzt werden, personell und finanziell ausreichend Stichproben durchzuführen. Aktuell ist dies keineswegs der Fall[10]. Daneben können regionale Beratungs- und Sanierungsnetzwerke nicht nur neutral und Gewerke übergreifend informieren und beraten, sondern auch durch qualitätsgesicherte Ausführung und Stichproben den Vollzug stärken. Eine Voraussetzung für die qualitativ hochwertige Ausführung ist, dass die ausführenden Beschäftigten umfassend qualifiziert sind. Der Vollzug des GEG soll daher mittels verstärkter Stichprobenkontrollen in den Kommunen verbessert werden. Die Refinanzierung des Aufwands sollte dabei auch über den Bund erfolgen.

Die in den Paragrafen 91 bis 96 des GEG eingeführten einheitlichen Vollzugsregeln gehen hier grundsätzlich in die richtige Richtung, reichen aber nach Dafürhalten des eaD nicht aus. Der Vollzug umfasst unter anderem, Unterlagen bei Bauanträgen auf ihre Richtigkeit zu prüfen, den umgesetzten hydraulischen Abgleich beim Einbau bzw. bei der Erneuerung von Heizungsanlagen auf dem Formular sowie stichprobenartig auf Baustellen zu verifizieren. In der Praxis wird allerdings nach wie vor ein Großteil der Heizungsanlagen mit Werkseinstellungen und ohne hydraulischen Abgleich installiert. Dies führt anteilig dazu, dass die kalkulierten energetischen und finanziellen Einsparungen nicht erreicht werden. Das Prüfungsprotokoll, das als Nachweis über den hydraulischen Abgleich dient, sollte zusammen mit der Fachunternehmer-Erklärung an den Bauherren übergeben werden.
Berater, Planer und Handwerker sollten zudem eine Meldepflicht erhalten, wenn Abweichungen vom GEG erkannt werden. Die Erfahrungen mit KfW-Stichprobenkontrollen zeigen, dass diese Maßnahme bereits bei einer zahlenmäßig geringen Anzahl an Stichproben dazu führt, dass die Qualität in der Breite steigt. Daher sollten für alle Neubauten, Stichprobenkontrollen ggf. nach dem Muster der KfW eingeführt werden.

Dazu sollen die Betretungsrechte der entsprechenden Räume für die mit dem Vollzug beauftragten Personen im GEG § 95 (2) stark vereinfacht werden. Die im Entwurf beabsichtigte Regelung fällt hinter die im EEWärmeG eingeräumten Betretungsrechte zurück und ist nicht auskömmlich. Wir raten daher an, die Regelungen entsprechend anzupassen.

[10] https://www.gih.de/wp-content/uploads/2018/09/Bachelorthesis-Analyse-Vollzug-der-Energieausweise-in-Bundesl%C3%A4nder.pdf

7. Ausweisung der Endenergie in Energieausweisen

Die Einteilung der Effizienzklasse in den Energieausweisen für Wohngebäude soll vom Endenergie- auf Primärenergiebedarf bzw. –verbrauch erfolgen. Dies lehnen wir ab, da der Primärenergieverbrauch für Menschen ohne Fachwissen unverständlich ist. Der Endenergiebedarf entspricht hingegen eher den eingesetzten Heizenergiemengen und wird besser verstanden. Außerdem verführt der Fokus auf die Primärenergie dazu, dass Gebäude mit schlechter Qualität der Gebäudehülle „schöngerechnet" werden.

Die sich aus dem Primärenergiebedarf oder dem Primärenergieverbrauch eines Gebäudes ergebenden CO_2-Emissionen sind künftig im Energieausweis anzugeben (§ 84 Absatz 2 Nummer 1 und 3, Absatz 3 Nummer 1 und 2 und Absatz 6 in Verbindung mit Anlage 8 des Entwurfs). Hierbei ist darauf zu achten, dass die CO_2-Verbrauchswerte der Summe aller Einzelgebäude mit den (Zwischen-)Zielen der Gebäudestrategie korrelieren.

Der Kreis der Berechtigten für die Inspektion von Klimaanlagen und der Kreis der Berechtigten für die Ausstellung von Energieausweisen von Nichtwohngebäuden wird um Personen mit einer gewerblichen oder handwerklichen Ausbildung erweitert (§ 76 Absatz 2 Nummer 3 bis 6, § 87 Absatz 1 Nummer 3 und 4 des Entwurfs). Die Vorschrift über die Ausstellungsberechtigung für Energieausweise wird sich auch auf Neubauten erstrecken. Grundsätzlich ist durch eine Erweiterung der Ausstellungsberechtigten eine größere Durchdringung der Gebäudelandschaft mit Energieausweisen und der Inspektion von Klimaanlagen zu erwarten. Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass es gerade hier einer umfassenden, nachprüfbaren Qualifikation in Verbindung mit Berufserfahrung bedarf, die regelmäßig aktuell auch in Form von Nachprüfungen nachgewiesen werden soll.

8. Mittelfristige Einführung der Lebenszyklusbetrachtung

Nicht der Primärenergievergleich mit einem hypothetischen Referenzgebäude, sondern die Begrenzung der Endenergieverbräuche und die Berechnung der Lebenszykluskosten sollten vorgeschrieben werden. Grund dafür ist entsprechend der EU-Gebäuderichtlinie das Ziel, die energetischen Standards am wirtschaftlichen Optimum über dem Lebenszyklus zu orientieren. Dadurch werden wirtschaftliche und sozialverträgliche Lösungen sichergestellt und künftigen Gebäudenutzern ist es möglich, die gesetzlich geforderte energetische Qualität zumindest näherungsweise in der Praxis zu überprüfen.

Derzeit spielt jedoch die Betriebsphase von Bestandsgebäuden beim Gebäudeenergieverbrauch noch die Hauptrolle. Daher ist es sinnvoll, für die meisten Bau- und Sanierungsvorhaben noch keine aufwändige Lebenszyklusbetrachtung durchzuführen.

Mit zunehmender energetischer Verbesserung des Gebäudebestands wird der Lebenszyklus von Gebäuden und Baustoffen jedoch mittelfristig eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Insbesondere bei Ersatzneubauten sollte die im Gebäudebestand enthaltene graue Energie bilanziert werden.

Daher sollte die Lebenszyklusbetrachtung von Gebäuden als Wirtschaftlichkeitsnachweis zugelassen werden. Die CO_2-Einpreisung ist auch hierbei vorzunehmen. Wer aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit Anforderungen reduzieren möchte, soll dies im Rahmen eines klar definierten Re-

chenverfahrens nachweisen. Werden Wirtschaftlichkeitsrechnungen erstellt, sind diese unter einheitlichen Randbedingungen zu erstellten mit Bezugspunkt auf die reale Lebensdauer der betrachteten Maßnahme/Komponenten (Kapitalwertmethode).

Flankierende Maßnahmen:

I. Qualifizierung von Beratern, Planern und Ausführenden

Mindestens genauso wichtig ist die Qualitätssicherung bei der Umsetzung. Hierfür brauchen wir dringend nicht nur eine ausreichende Anzahl an Fachkräften. Bei Aus- und Weiterbildung von Beratern, Planern und Ausführenden (Baufirmen und Handwerker) sollte neben reinem Fachwissen auch verstärkt die Fähigkeit, Gewerke übergreifend zu planen und zu realisieren, gefördert werden. In der Praxis erfahren wir leider häufiger von Wissensdefiziten, die dann bei der Umsetzung zu Bauschäden führen oder eine Beantragung bzw. Nutzung von Fördergeldern scheitern lassen. Der Ansatz der baubegleitenden Qualitätssicherung (Förderung der KfW) sollte weiter ausgebaut und zudem unter Einbeziehung bestehender regionaler Beratungs- und Sanierungsnetzwerke auch im Bereich der Betriebsoptimierung nachhaltig gestärkt werden. Dies würde zu einer Minimierung der Abweichung zwischen Planungs- und Praxiswerten führen.

II. Öffentlichkeitsarbeit und unabhängige Beratung für bessere Energiestandards

Ein Haupthemmnis, bessere Energiestandards umzusetzen, ist meist der nicht ausreichende Informationsstand und die Verunsicherung der Bauherren und Hauseigentümer. Durch eine Stärkung und Ausweitung der regionalen Öffentlichkeitsarbeit und der Energieberatungsangebote soll die Umsetzung des Gebäudeenergiegesetzes und besserer Energiestandards wirkungsvoll unterstützt werden. So gibt es bspw. in Baden-Württemberg ein dichtes Netz an regionalen Energieagenturen in fast jedem Landkreis und umfangreiche Kooperationen zwischen Energieberatenden und Landeseinrichtungen wie der Energieagentur oder der Verbraucherzentrale des Landes. Die geförderten Energieberatungen sind dort seit Jahren über dem Bundesdurchschnitt[11] genauso wie der Abruf von Fördermitteln der KfW bei energetischen Sanierungen[12].

III. Einführung einer CO_2-Bepreisung auf alle Energieträger

Die Fortschritte bei der Energieeffizienz im Gebäudebereich sind absolut betrachtet viel zu gering. Da es sich um eine wichtige Säule der Energiewende handelt, muss zeitnah ein wirksamer wirtschaftlicher Impuls für eine Aktivierung sorgen. Nach Auffassung des eaD führen die unterschiedlichen Abgaben- und Steuerlasten auf Brenn- und Kraftstoffe wie Kohle, Öl oder Erdgas einerseits sowie auf Strom andererseits immer mehr zu einer Schieflage. Sie blockieren technische Innovationen im Bereich der Sektorkopplung und der Energieeffizienz und sie behindern den Ausbau erneuerbarer Energien in und auf Gebäuden und auf Freiflächen. Aktuell fehlen aufgrund des niedrigen

[11] https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieberatung/Energieberatung_Wohngebaeude/energieberatung_wohngebaeude_node.html
[12] https://www.kfw.de/PDF/Unternehmen/Zahlen-und-Fakten/KfW-auf-einen-Blick/F%C3%B6rderreport/KfW-F%C3%B6rderreport_2018.pdf

Preisniveaus für fossile Brennstoffe jegliche ökonomischen Anreize, den Kohlendioxidausstoß zu verringern. Dadurch lassen sich Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbaren Energien vielfach wirtschaftlich nur darstellen, weil es punktuelle und technologiebezogene Einzelförderungen aus Steuermitteln, der EEG- oder der KWK-Umlage gibt. Ein CO_2-Preis auf alle Energieträger (Öl, Gas, Strom, Pellets etc.), der sich am Schadenspotenzial orientiert, könnte dagegen eine marktwirtschaftlich lenkende Wirkung entfalten. Deutschland könnte sich dabei an internationalen Vorbildern wie beispielsweise der Schweiz orientieren. Diese hat bereits 2008 eine CO_2-Abgabe eingeführt, die zum 1. Januar 2018 auf knapp 82 Euro/Tonne CO_2 angehoben wurde. Sie wird auf Brennstoffe wie Heizöl oder Erdgas erhoben und setzt somit Anreize zum sparsamen Verbrauch und zum Einsatz CO_2-armer oder –neutraler Energieträger. Der Schweizer Staat erlöst durch diese Abgabe über 1,2 Mrd. Euro Einnahmen, die zu zwei Dritteln über Krankenversicherungen und Ausgleichskassen an Bevölkerung und Wirtschaft zurückgegeben werden. Ein weiteres Drittel dient der energetischen Gebäudemodernisierung, der Förderung erneuerbarer Energien sowie der Technologieforschung. Energie- und treibhausgasintensive Unternehmen können sich von der Abgabe befreien lassen, wenn sie sich im Gegenzug zu anderen Maßnahmen der CO_2-Reduzierung verpflichten. Das soziale Gleichgewicht soll bei diesem Wirtschaftsthema besonders beachtet werden, um negative Auswirkungen zu vermeiden.

IV. Umsetzung einer steuerlichen Förderung der Gebäudesanierung

Ein wirksamer Steueranreiz ist ein wichtiger Treiber, um die Potenziale für die energetische Ertüchtigung der Bestandsgebäude in Deutschland in der Fläche zu heben. Diese Chance darf nicht erneut vertan werden, denn im Bestand kann die größte Energie- und CO_2-Einsparung erzielt werden – mit einem hohen Anteil regionaler Wertschöpfung und neuen Chancen für Verbraucher, Hausbesitzer, Beschäftigte, Unternehmen, Planer und Handwerk in Deutschland. Gleichzeitig wird so die Möglichkeit gegeben, die dringend notwendigen zukunftsfähigen Anforderungen aus dem GEG wirtschaftlich umzusetzen. Wir begrüßen daher, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hierzu einen neuen Anlauf gestartet hat.