

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Wirtschaft und Energie des 19. Deutschen
Bundestages
am 04. März 2020

Freiburg, 28.02.2020

Dr. Veit Bürger
Öko-Institut e.V.

Unter Mitwirkung von:

Friedhelm Keimeyer
Öko-Institut e.V.

Prof. Dr. jur Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin)

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Schicklerstraße 5-7
10179 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

info@oeko.de
www.oeko.de

1. Vorbemerkung

Die Bundesregierung strebt an, bis zum Jahr 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Die konsequente Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens implizieren allerdings, dass angesichts der Reduktionsbeschränkungen insbesondere im Landwirtschaftssektor sowie bei den prozessbedingten Emissionen in der Industrie, eine komplette Dekarbonisierung des Gebäudesektors notwendig ist. In Hinblick auf die Zielsetzung stellt sich nun die Frage, welche Rolle dem Ordnungsrecht im Rahmen des Policy-Mixes zukommt.

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) könnte in Form ordnungsrechtlicher Vorgaben durchaus eine sehr aktive Rolle bei der Gestaltung der Wärmewende einnehmen. Das ab 2026 geltende Installationsverbot für monovalente Ölkessel entspricht einem solchen aktiven Gestaltungselement. Der Gesetzentwurf verzichtet jedoch darauf, zusätzliche wirkmächtige Anforderungen zur Gestaltung einer zielgerichteten Wärmewende aufzunehmen.

Blickt man also aus der Perspektive der langfristigen Zielsetzung auf den Gesetzentwurf, wird deutlich, dass der Gesetzgeber dem GEG eine sehr passive Rolle zuschreibt. Für die Baustandards soll über das Ordnungsrecht eine Art Untergrenze eingezogen werden, also ein Set aus Mindestanforderungen definiert werden, die aus Sicht der Klimaziele auf keinen Fall unterschritten werden dürfen. Das bisherige Anforderungsniveau wird dabei weitgehend zementiert, an manchen Stellen sogar abgeschwächt. Die notwendigen Impulse zur Sektortransformation sollen nicht aus dem Ordnungsrecht, sondern vielmehr über Instrumente aus den Bereichen „Fördern“ und „Informieren“ kommen.

Um das Erreichen der Langfristziele sicherzustellen, kommt es unter anderem darauf an, die EU-Vorgabe, einen Niedrigstenergiegebäude-Standard festzulegen, ihrem Sinn und Zweck entsprechend ambitioniert umzusetzen. Ein wenig ambitionierter Standard würde zwar dazu führen, dass die Investitionskosten etwas geringer ausfallen. Diesem Einmaleffekt stünden jedoch jahrzehntelange höhere Nebenkosten (Heiz- und Warmwasserkosten) gegenüber, die gerade Haushalte mit geringem Einkommen besonders belasten. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die CO₂-Bepreisung, die ab 2021 ihre Wirkung entfaltet. Falls staatliche Transferleistungen gezahlt werden müssen, würde dies langfristig auch die öffentlichen Haushalte stark belasten.

Zahlreiche Berechnungen haben zudem gezeigt, dass die in den letzten Jahren beobachtbaren erheblichen Anstiege der Wohnkosten nur zu einem sehr geringen Anteil auf die Anforderungen des Energiesparrechts zurückzuführen sind.¹ So kommen auch die Gutachter im letzten Gutachten zur Aktualisierung und Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Schluss *„Die Anteile der energiebedingten Mehrkosten an den Gesamtkostensteigerungen im Bau von 2000 bis 2014 bzw. 2016 sind als gering einzuschätzen“*.²

Hingewiesen sei vorab außerdem darauf, dass der Entwurf an wesentlichen Stellen sowohl im Hinblick auf die Umsetzung von EU-Recht als auch hinsichtlich der Verfassung Bedenken begegnet. Er nimmt den Ländern ihnen bisher zustehende Regelungsspielräume zum Klimaschutz im Gebäudereich, ohne dass dies der Sache nach erforderlich ist. Und er bürdet ihnen einen sehr hohen Regelungsaufwand zum Vollzug auf. Die Länder müssen nach dem bisherigen Entwurf innerhalb von drei Monaten Durchführungsverordnungen erlassen, damit es keinen zeitweisen Vollzugsausfall gibt. Das kann ihnen nicht zugemutet werden.

¹ Z.B. ITG (2018): Anteil der Energieeffizienz an Kostensteigerungen im Wohnungsbau; Ecofys et al. (2014): Preisentwicklung Gebäudeenergieeffizienz

² Hauser et al. (2018): Kurzgutachten zur Aktualisierung und Fortschreibung der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie zu Flexibilisierungsoptionen

2. Langfristige Klimaschutzziele explizit in der Zielbestimmung verankern

Eine konsequente Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens impliziert, dass angesichts der Reduktionsbeschränkungen insbesondere im Landwirtschaftssektor sowie bei den prozessbedingten Emissionen in der Industrie ein komplett klimaneutraler Gebäudebestand angestrebt werden muss. Die Zielbestimmung des Gesetzentwurfs verzichtet allerdings darauf, explizit das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands zu nennen. Anstelle dessen wird in der Zielbestimmung auf die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung verwiesen.³ Diese Formulierung bleibt zu ungenau. Vielmehr sollte explizit das Ziel einer *„konsequenten Reduzierung der durch Zwecke der Gebäudewärme- und -kälte unmittelbar und mittelbar verursachten Treibhausgasemissionen bis zu einem klimaneutralen Gebäudebestand im Jahr 2050“* aufgenommen werden.

3. Anforderungsniveau Neubau erhöhen

3.1. Anforderungsniveau erhöhen

Das im Gesetzentwurf geforderte Anforderungsniveau an den Primärenergiebedarf (Q_P), den baulichen Wärmeschutz (H_T) sowie an die Mindestanteile für EE-Wärme nach §34ff entspricht in etwa dem KfW-Standard 70. Laut Energieeffizienzstrategie Gebäude der Bundesregierung⁴ muss der Gebäudebestand im Jahr 2050 im Mittel einen Effizienzstandard erreichen, der dem heutigen KfW-55 Standard entspricht. Im Rahmen einer Reihe verschiedener Gutachten wurde nachgewiesen, dass ein Wert in der Größenordnung von KfW-55 bei Wohngebäuden regelmäßig wirtschaftlich vertretbar ist und den Anforderungen an die Kostenoptimalität entspricht, die über das EU-Recht vorgeschrieben wird. Entsprechend sollte schon heute bei Neubauten KfW-55 als Mindestanforderung gelten. Durch die vorgesehene Fixierung auf ein Niveau des KfW-Standards 70 bleiben Klimaschutzpotenziale im Gebäudebereich ungenutzt, ohne dass dies aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten wäre. Der verfolgte Ansatz stellt das Interesse an niedrigen Investitionskosten über den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz hinaus über das Interesse am Klimaschutz.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass mit den Regelungen der §§ 15-17 der Forderung der EU-Gebäude-Richtlinie nach einem „Niedrigstenergiegebäude“ genüge getan ist. Die Vielzahl an möglichen Ersatzmaßnahmen für die Nutzungspflicht für EE-Wärmeerzeuger (§ 34-45) widersprechen der Forderung der Gebäude-Richtlinie, dass im Rahmen des Niedrigstenergiegebäude-Standards der Rest-Energiebedarf *„zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden“* sollte. Im Falle von Ersatzmaßnahmen kann ein Gebäude sogar ganz ohne den Einsatz erneuerbarer Energien auskommen (z.B. Ersatzmaßnahme „Einsparung von Energie“). Bei den Ersatzmaßnahmen „Fernwärme oder Fernkälte“ erscheint es zudem zweifelhaft, ob mit dem EU-Recht vereinbar ist, die bisherige Anforderung, nach der lediglich ein „wesentlicher“ Anteil aus erneuerbaren Energien stammen muss, aufrecht zu erhalten. Problematisch dabei erscheint vor allem die geringe Höhe der jeweils geforderten Mindestanteile. Gleiches gilt für den Fall, dass Fernwärme/Fernkälte anteilig aus Abwärme oder KWK stammt. Hier gilt ein Mindestanteil von 50%, der ebenfalls zu gering erscheint.

³ Angemerkt sei, dass die Formel so klingt, als würden die Rollen von Legislative und Exekutive vertauscht. Gesetze geben vor, woran sich die Bundesregierung zu orientieren hat, nicht umgekehrt. Ein Gesetz gilt über Legislaturperioden hinweg, die Bundesregierung und ihre Ziele werden in jeder Legislaturperiode neu bestimmt. Es müsste wohl heißen „der Bundesrepublik Deutschland“ und nicht „der Bundesregierung“.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Energieeffizienzstrategie Gebäude - Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand

Werden die zentralen Anforderungsgrößen Q_P , H_T' , Wärme- und Kälteenergiebedarf und auch das Referenzgebäudeverfahrens beibehalten, mangelt es weiterhin an Anreizen, Gebäude möglichst kompakt zu bauen. Damit verzichtet der Gesetzentwurf auch künftig auf eine wichtige Stellschraube, Neubauten klimafreundlich zu errichten. Denn neben dem baulichen Wärmeschutz sowie dem Einsatz CO₂-freier/armer Versorgungstechnologien ist die Kompaktheit neuer Gebäude ein weiteres wichtiges Strategieelement, das übergeordnete Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands zu erreichen.

3.2. Überprüfung des Anforderungsniveaus

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Anforderungen an zu errichtende und bestehende Gebäude im Jahr 2023 zu überprüfen (§ 9). Die Einführung einer CO₂-Bepreisung ab 2021 hat maßgeblichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Gebäudestandards. Die geplante Absenkung der EEG-Umlage beeinflusst die Wirtschaftlichkeit elektrischer Wärmepumpen. Aus diesem Grund erscheint es geboten, die Überprüfung der Anforderungen auf das Jahr 2021 vorzuziehen.

3.3. Primärenergiefaktoren anpassen

Die in Anlage 4 des Gesetzentwurfs bestimmten Primärenergiefaktoren reflektieren nicht die unterschiedliche Klimawirksamkeit der verschiedenen Energieträger. Werden die aktuell gültigen Primärenergiefaktoren für fossile Brennstoffe im Sinne der bisherigen Systematik fortgeschrieben, bleibt der Fehlanreiz, insbesondere den Einsatz des überdurchschnittlich klimaschädlichen Heizöls fortführen⁵ und damit für die betroffenen Gebäude auch in die fernere Zukunft hinein problematische Pfadabhängigkeiten schaffen. Es sollte vielmehr ein Verfahren umgesetzt werden (z.B. durch Einführung ergänzender CO₂-Faktoren), welches die unterschiedliche Klimawirksamkeit der verschiedenen Brennstoffe besser widerspiegelt.

Im Falle der Verbrennung von Siedlungsabfällen wird der in Anlage 4 angesetzte Primärenergiefaktor von null als sachlich falsch eingestuft. Der Ansatz von null setzt Fehlanreize, indem er alternative Investitionen in erneuerbare Wärmetechnologien verhindert, gleichzeitig schwächt er die Kreislaufwirtschaft.

Bei Wärme aus KWK-Anlagen wird bei der Berechnung des Primärenergiefaktors weiterhin auf die Stromgutschriftenmethode zurückgegriffen (§ 21 Abs. 2), die selbst bei Kohle-KWK-Anlagen zu sehr niedrigen Primärenergiefaktoren führt und damit Anreize setzt, auf aufwändigere Wärmeschutzmaßnahmen an der Gebäudehülle zu verzichten. Der im Gesetzentwurf von November 2018 vorgesehene Umstieg auf die Carnot-Methode wird in Form eines Prüfauftrags abgeschwächt, eine Umstellung wird frühestens für das Jahr 2030 anvisiert (§ 21 Abs. 5). Für das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands ist das ein falsches Signal.

3.4. Anrechnung von Strom aus erneuerbaren Energien modifizieren

Abweichend vom Gesetzentwurf von November 2018 soll gebäudenah erzeugter Strom aus erneuerbaren Energien nun auch dann auf den Primärenergiebedarf eines Gebäudes angerechnet werden, wenn er in Stromdirektheizungen eingesetzt wird.⁶ Dabei handelt es sich um die Umwandlung

⁵ Mit Inkrafttreten des Installationsverbots monovalenter Ölkessel (§ 72) wird der Nutzung von Heizöl zwar ein gewisser Riegel vorgeschoben, in Form hybrider Lösungen darf Heizöl aber auch weiterhin verwendet werden.

⁶ In den Begriffsbestimmungen wird eine Stromdirektheizung definiert als „ein Gerät zur direkten Erzeugung von Raumwärme durch Ausnutzung des elektrischen Widerstands auch in Verbindung mit Festkörper-Wärmespeichern“. Dies könnte man so interpretieren, dass ein Heizstab in einem Wärmespeicher nicht unter die Definition fällt (keine direkte Raumwärmeerzeugung, sondern Erzeugung von Warmwasser im Speicher). Unabhängig von dem Vorschlag, die

einer exergetisch hochwertigen Energieform (Strom) in Niedertemperaturwärme (Raumwärme, Warmwasser). Angesichts der begrenzten EE-Potenziale sollte jedoch darauf geachtet werden, EE-Strom möglichst effizient einzusetzen. Außerdem führt der Strombedarf einer Stromdirektheizung im Falle einer PV-Anlagen in Zeiten geringer Sonneneinstrahlung zu einem hohen Strombedarf aus dem Netz. Die ineffiziente Nutzung gebäudenahen Stroms in Stromdirektheizungen sollte deswegen keine positive Anrechnung auf den Primärenergiekennwert erfahren.

Abweichend vom EEWärmeG soll nun auch die Nutzung von PV-Eigenerzeugung die EE-Nutzungspflicht erfüllen. Dies ist eine deutliche Ausweitung der Erfüllungsoptionen zu Lasten der klassischen EE-Wärmetechnologien. Um dies zu verhindern, sollte Anwendung von § 36 auf Nichtwohngebäude beschränkt werden.⁷

3.5. Mindestpflichtanteile EE-Wärme

Der Gesetzentwurf verzichtet darauf, zahlreiche der technischen Mindestanforderungen des heutigen EEWärmeG zu übernehmen, beispielsweise die Mindestanforderungen an die Effizienz der verschiedenen Techniken (z.B. bei Wärmepumpen an die Mindest-Jahresarbeitszahlen sowie die Pflicht zur Installation eines Strom- und Wärmemengenzählers). Aus Perspektive der Qualitätskontrolle und des Verbraucherschutzes handelt es sich bei den technologiespezifischen Anforderungen um sehr wichtige Ergänzungen, die auf jeden Fall in das GEG übernommen werden sollten.

4. Anforderungsniveaus Gebäudebestand erhöhen

4.1. 140%-Anforderung sollte sich auf Neubauniveau der EnEV 2014 beziehen

Die in § 50 Abs. 1 geforderte zulässige „Überschreitung“ der Anforderung an einen vergleichbaren Neubau bezieht sich auf die Referenzgebäudeausführung, also auf das Neubauniveau der EnEV 2009 (nicht auf die in § 15 Abs. 1 um 25% verschärfte Neubauanforderung). Bei der EnEV 2009 durfte ein saniertes Altbau 40% „schlechter“ sein als ein vergleichbarer Neubau. Seit 2016 gilt eine schärfere Neubauanforderung (25% besser als Referenzgebäude). Mit Bezugnahme auf die EnEV 2009 kann ein saniertes Altbau nun rund 87% schlechter sein als ein vergleichbarer aktueller Neubau. Die 140%-Anforderung sollte sich deswegen auf die aktuelle Neubauanforderungen beziehen, nicht auf die schwächere Anforderung der EnEV 2009 (Referenzausführung).

Die mit der Bezugnahme auf die EnEV-Standards von 2009 verbundenen Anforderungsstandards dürften mit Art. 7 Abs. 1 der EU-Gebäude-Richtlinie nicht zu vereinbaren sein. Dort heißt es: *„Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, oder der renovierten Gebäudeteile erhöht wird, um die gemäß Artikel 4 festgelegten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz zu erfüllen, sofern dies technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist.“*

Nutzung von gebäudenah erzeugtem EE-Strom in einer Stromdirektheizung bei der Ermittlung des Primärenergiekennwerts auszuschließen, sollte auch die Nutzung über einen Heizstab ausgeschlossen werden. Entsprechend sollte die Definition für die Stromdirektheizung ergänzt werden um den Nebensatz *„sowie ein Gerät, mit dem in einem Warmwasserspeicher Strom in Wärme umgewandelt wird“*.

⁷ Einigen NWG (z.B. großen Hallengebäuden mit dezentraler Strahlungsheizung) mangelt es an Möglichkeiten, die Nutzungspflicht des heutigen EEWärmeG durch den Einsatz eines EE-Wärmeerzeugers zu erfüllen. Hier könnte die Nutzung von eigenerzeugtem PV-Strom eine Möglichkeit der Pflichterfüllung bieten.

4.2. Ausnahmetatbestände streichen

Der Gesetzentwurf sieht bei den Nachrüstpflichten „Dämmung oberster Geschoßdecke“ (§ 47) und „Betriebsverbot alter Heizkessel“ (§ 72 Abs. 1 bis 3) eine 1:1 Übernahme der Ausnahmetatbestände der aktuellen EnEV vor. Die Ausnahmetatbestände sind sehr weitreichend. Beispielsweise haben Ein- und Zweifamilienhäuser geringe Eigentümer-Wechselraten. Dies führt dazu, dass viele Gebäude durch die Nachrüstpflicht nicht erfasst werden und die Regelung dieser sinnvollen und wichtigen Nachrüstpflichten nur eine geringe Wirkung entfaltet.

Mit Blick auf die ambitionierten Minderungsziele und der hemmenden Wirkung der Ausnahmetatbestände sollten Letztere ersatzlos gestrichen werden. Die Austauschpflicht für alte Heizkessel sollte zudem auch auf Niedertemperaturkessel ausgeweitet werden, denn auch dieser Austausch ist in der Regel wirtschaftlich. Das Betriebsverbot für monovalente Ölheizungen (§ 72) sollte perspektivisch auch auf Gasheizungen ausgeweitet werden, z.B. mit Wirkbeginn 01.01.2030.

4.3. Bedingte Auslösetatbestände stärken

Die bedingten Auslösetatbestände, die bei Renovierungsmaßnahmen an bestehenden Gebäuden (§ 48 in Verbindung mit Anlage 7), mit der Anforderung an eine gleichzeitige energetische Sanierung einhergehen, sollten erweitert werden. Dies gilt für folgende Renovierungsmaßnahmen:

- Bei der Außenwand sollte der Auslösetatbestand „Erneuerung des Außenputzes“ erweitert werden auf die partielle Ausbesserung des Putzes, die Aufbringung eines armierten Putzes oder das Streichen der Fassade.
- Bei Putz-Maßnahmen an der Außenwand besteht keine Verpflichtung, nachträglich eine Dämmung anzubringen, wenn die Außenwand nach dem 31. Dezember 1983 errichtet oder erneuert worden ist. Diese Ausnahme sollte ersatzlos gestrichen werden. Außenwände, die im Wirkungsbereich der Wärmeschutzverordnung von 1984 saniert wurden, mussten damals einen U-Wert von 0,6 erreichen. Ein U-Wert von 0,6 ist mehr als doppelt so hoch wie die heute gültige Anforderung. Hinzu kommt, dass die betroffenen Gebäude in nächster Zeit in den ersten Sanierungszyklus kommen. Werden diese Gebäude mangels ordnungsrechtlicher Verpflichtung energetisch nicht saniert, bestimmen sie für den kommenden Investitionszyklus einen Emissionssockel, der mit den Zielen eines klimaneutralen Gebäudebestandes nicht kompatibel ist. Gleiches gilt für die Ausnahmen bei Dächern, Kellerwänden und -decken.
- Werden bei Fenstern die Verglasung oder verglaste Flügelrahmen ersetzt, gelten die Anforderungen nicht, wenn der vorhandene Rahmen zur Aufnahme der vorgeschriebenen Verglasung ungeeignet ist. Diese Ausnahme dürfte insbesondere Fenster mit Einfachverglasung betreffen (also die Fenster, die energetisch am schlechtesten sind). Die Ausnahme sollte in folgender Form umformuliert und dabei abgeschwächt werden *„...ist die bestmögliche Verglasung einzubauen, für die der vorhandene Rahmen geeignet ist. Der U-Wert der neuen Verglasung darf 1,6 W/m²K nicht überschreiten“*. Die Ausnahme für Kasten- oder Verbundfenster sollte ersatzlos gestrichen werden, da es am Markt inzwischen ausreichend Verfahren zur energetischen Sanierung von Kastenfenstern gibt.

5. Länderöffnungsklausel beibehalten

Im Interesse des Klimaschutzes ist es vorteilhaft, wenn Länder und Kommunen Anforderungen oder auch andersartige Pflicht- und Anreizregelungen beschließen, die über die Wirkung des GEG

hinausgehen. Bei den Ländern sind höhere Anforderungen insbesondere in den Vorschriften des Bauordnungsrechts und den Landesklimaschutzgesetzen denkbar, bei den Gemeinden z.B. in Bebauungsplänen und örtlichen Bauvorschriften. Das Gebäudeenergiegesetz sollte insoweit im Interesse seines Klimaschutzzweckes keine bremsende Wirkung haben. Das wäre aber die Konsequenz, wenn daran festgehalten werden sollte, die Anforderungen als abschließende Bundesregelungen zu konzipieren.

Aktuell würden mit dem neuen GEG die gerade erst am 12. Februar von der Hamburger Bürgerschaft beschlossenen Regelungen des neuen *Hamburger Klimaschutzgesetzes*⁸ über Anforderungen an Gebäude praktisch aufgehoben.

Es erscheint auch zweifelhaft, ob der Ausschluss mit Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) zu vereinbaren ist, denn dieser gestattet Bundesregelungen nur, soweit sie „zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich sind. Es ist nicht ersichtlich, dass es aus diesen hier nur in Betracht kommenden Gründen erforderlich wäre, den Bundesländern – wie aktuell Hamburg – weitergehende Regelungen zu untersagen. Von daher spricht insoweit viel für die Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs.

6. Innovationsklausel streichen

Mit § 103 führt der Gesetzentwurf eine Innovationsklausel ein. In der Gesetzesbegründung wird die Einführung der Klausel damit begründet, innovative Lösungen zu ermöglichen. Der Gesetzentwurf bleibt allerdings eine Begründung schuldig, welche Innovationen mit Einführung der Klausel erwartet werden und wieso eine Öffnung der bisherigen Anforderungssystematik notwendig ist, Innovationen anzustoßen. Mit der Innovationsklausel verbinden sich hingegen eine Reihe von Problemen:

- Die Umstellung der Anforderungssystematik auf einen CO₂-Kennwert und Endenergie führt dazu, dass im Falle der Gebäudesanierung (§ 103 Abs. 1 Nr. 2) die Anforderungen an den Wärmeschutz fallen gelassen werden (anders als bei Neubauten, für die mit Festlegung eines max. Transmissionswärmeverlustes Mindestanforderungen an den Wärmeschutz gesetzt werden). Der für die Sektortransformation notwendige Beitrag des baulichen Wärmeschutzes zur Zielerreichung wird damit unterminiert.
- Bauherren und/oder Gebäudeeigentümer können übergangsweise bei den zuständigen Landesbehörden beantragen, sich zu Gunsten der Innovationsklausel aus dem bisherigen Anforderungs- und Nachweissystem befreien zu lassen. Spätestens ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme muss der Antragsteller einen Bericht „mit den wesentlichen Erfahrungen bei der Anwendung der Regelung, insbesondere über Investitionskosten und Energieverbräuche“ vorlegen. Der Gesetzentwurf verzichtet auf Vorgaben über Art und Inhalt, wie der Nachweis zu führen ist, dass die im Rahmen der Innovationsklausel ergriffenen Maßnahmen die Anforderungen des Gesetzes erfüllt.
- Den zuständigen Landesbehörden fehlen heute schon die personellen Ressourcen und oftmals auch das notwendige Knowhow, die Nachweisführung des Energiesparrechts zu prüfen und zu kontrollieren. Mit Einführung eines zusätzlichen Nachweisverfahrens und neuer Kenngrößen wird sich der Vollzug weiter verschlechtern.

⁸ Siehe dazu Drs. 21/19200 in der Fassung der Drs. 21/19831 der Hamburger Bürgerschaft. Abrufbar unter: <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/vorgaenge/69563/1>

Eingedenk der fraglichen Innovationskraft und des absehbaren bürokratischen Mehraufwands sollte die Innovationsklausel ersatzlos gestrichen werden.

7. Energieausweise stärken

Bei den Energieausweisen übernimmt der Gesetzentwurf die bisher in der EnEV enthaltenen Regelungen der Sache nach weitgehend unverändert. In der Praxis hat sich der Energieausweis nur teilweise bewährt, weil er seiner Funktion als Marktinformationsinstrument nur bedingt gerecht geworden ist. Um seine Wirksamkeit zu stärken, sollte das Konzept des Energieausweises an einigen Stellen geändert werden:

- Die Verantwortlichen sollten verpflichtet werden, die Berechnungsunterlagen, die dem Energieausweis zu Grunde liegen, für den gesamten Gültigkeitszeitraum aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.
- Der verbrauchsbezogene Energieausweis sollte sukzessive abgelöst werden und mittelfristig nur noch bedarfsbezogene Ausweise gültig sein, um den Energieausweis verlässlicher, aussagekräftiger und vergleichbarer zu machen. Für den bedarfsbezogenen Ausweis sollte eine Vor-Ort-Begehung zur Pflicht werden.
- Der Energieausweis kann seine Funktion als Marktinformationsinstrument im Bereich der Mietgebäude nur ausfüllen, wenn alle Mieter und Bewerber die betreffenden Informationen erhalten, ohne dass die Frage nach dem Energieausweis für sie zu Nachteilen führen kann. Deshalb sollten alle Mieter den Ausweis in Kopie erhalten, und der Ausweis sollte grundsätzlich auch ausgehängt werden.
- Die Verwendung von Energieausweisen, die von der Sache nach unvollständig sind, falsche Angaben enthalten, von unberechtigten Personen ausgestellt wurden oder nicht mehr gültig sind, sollte verboten und bußgeldbewehrt werden.
- Die notwendige Fachkunde sollte entgegen dem vorliegenden Entwurf für Bedarfs- und Verbrauchsausweise differenziert geregelt werden. Es sollten auch quantitative Anforderungen an die notwendige Fortbildung und eine Qualitätskontrolle der Fortbildenden eingeführt werden.

8. Vollzug effektiv, schlank und länderfreundlich gestalten

Mit den Bestimmungen zum Vollzug verbindet der Entwurf das Ziel, die bisher für EnEV und EEWärmeG unterschiedliche Vollzugspraxis zu vereinheitlichen. Dafür wird das neue Instrument einer „*Erfüllungserklärung*“ geschaffen, die mit den betreffenden Berechnungsdokumenten der jeweils zuständigen Stelle vorzulegen ist. Das ist für sich genommen eine gewisse Verbesserung. Doch die Vereinheitlichung bleibt auf halbem Wege stehen. Sie führt ohne Not zu erheblichem Rechtsetzungsaufwand bei den Ländern und zur Gefahr der Rechtszersplitterung. Es könnte sogar sein und erscheint nach den Erfahrungen mit der schleppenden Umsetzung des EEWärmeG in den Ländern nicht unwahrscheinlich, dass es in einzelnen Ländern über lange Zeiträume deshalb überhaupt keinen behördlichen Vollzug der Anforderungen gibt, weil diese nicht schnell genug in der Lage sind, sich auf die erforderlichen Durchführungsbestimmungen politisch zu verständigen.

Der Verfasser hat im Zeitraum von 2017 bis 2019 an einem breit angelegten Forschungsprojekt des Umweltbundesamts (UBA) mitgewirkt, in dem Verantwortliche aus den mit dem Vollzug von EnEV und EEWärmeG befassten Landesbehörden nach ihren Erfahrungen mit dem bisherigen Vollzug

und Vorschlägen für dessen Verbesserung umfänglich befragt wurden. Die Befragung deckte zahlreiche Praxisprobleme auf und erbrachte sehr viele Verbesserungsvorschläge für eine sinnvolle Gestaltung des Vollzugs, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann (siehe dazu den Endbericht).⁹

Die der Bundesregierung aus dem Forschungsprojekt schon seit 2018 bekannten Verbesserungsanregungen der Ländervertreter für das Bundesrecht werden im Gesetzentwurf weitgehend ignoriert. Dazu passt es, dass auch die Vorschläge des Bundesrates zur Schließung von erkannten Vollzugslücken von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung abgelehnt werden.¹⁰

Prägend für die Vorschläge aus dem Kreis der befragten Länder zur Gestaltung der bundesrechtlichen Vollzugsvorschriften war der unabhängig von den jeweils bestehenden Regierungsmehrheiten vorgetragene Wunsch,

- eine bundesrechtliche Regelung zu erhalten, die aus sich heraus vollziehbar ist, ohne dass es dazu zwingend ergänzender Regelungen auf Landesebene bedarf,
- die jedoch zugleich den Ländern einen möglichst großen Gestaltungs- bzw. Abweichungsspielraum überlässt, welchen sie gebrauchen können, aber nicht müssen.

Der vorliegende Entwurf führt jedoch dazu, dass die Länder im Verordnungswege selbst die Einzelheiten des Nachweissystems regeln *müssen*. Es sind also 16 verschiedene Landesverordnungen nötig – verbunden mit der Notwendigkeit, in allen 16 Ländern politische Einigungen herbeizuführen. Und verbunden mit der Gefahr der Rechtszersplitterung. In dem UBA-Forschungsprojekt wurde aufgezeigt, dass das auch anders gehen würde – ganz schlicht, indem der Vollzug bundesweit in Gestalt einer sog. Auffangregelung geregelt würde („wenn die Länder nichts anderes bestimmen, gilt Folgendes ...“). Eine solche Regelung würde die Umsetzung des Gesetzes in den Ländern sehr erleichtern.

Wegen der erheblichen Umsetzungsanforderungen in den Ländern und den daraus resultierenden Umsetzungsunsicherheiten bestehen auch hinsichtlich der Vollzugsregelungen EU-rechtliche Bedenken. Denn das EU-Recht muss so umgesetzt werden, dass dessen „praktische Wirksamkeit“ sichergestellt ist (Grundsatz des „*effet utile*“).¹¹ Davon kann mit den Vollzugsbestimmungen des Entwurfs nicht ausgegangen werden, weil sie aus sich heraus (ohne ergänzendes Landesrecht) nicht vollziehbar sind.

Die Problematik des großen Regelungsaufwand in den Ländern wird noch verschärft durch die Bestimmungen zum Inkrafttreten:

9. Schnelles Inkrafttreten wegen vorläufiger Nichtvollziehbarkeit verfassungswidrig?

Gemäß Artikel 8 des Gesetzentwurfs ist vorgesehen, dass das Gesetz drei Monate nach der Verkündung in Kraft tritt und zugleich EnEG, EnEV und EEWärmeG außer Kraft treten. Übergangsregelungen für die Vollzugsbestimmungen des Gesetzes sind nicht vorgesehen.

⁹ Klinski, Stefan; Keimeyer, Friedhelm; Hesse, Tilman; Bürger, Veit; Oschatz, Bert: Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, Forschungskennzahl 3716 41 101 0, Endbericht 2019, UBA Texte 37/2020. Abrufbar unter:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vollzugskonzepte-einbeziehung-dritter-im>

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 19/17037 zu BT-Drs 19/16716.

¹¹ EuGH, Rs. 9/70, Slg. 1970, 825 Rn. 5 („Leberpfennig“); EuGH, Rs. 48/75, Slg. 1976, 497, Leitsatz 6 (Royer).

Das hat zur Konsequenz, dass das Gesetz materiellrechtlich ab drei Monaten nach der Verkündung zu beachten ist, es aber praktisch in ganz Deutschland vorerst keinen behördlichen Vollzug dazu geben kann. Denn kein Land wird in der Lage sein, innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung des Gesetzes bereits die nach dem Konzept der Vollzugsbestimmungen notwendigen Durchführungsverordnungen zu erlassen und in Kraft zu setzen.

Dieses Problem lässt sich nur so lösen, indem

- entweder Übergangsregelungen geschaffen werden, die eindeutig bestimmen, wie das Gesetz in den jeweiligen Ländern zu vollziehen ist, solange es keine Landes-Durchführungsregelungen gibt,
- oder das Inkrafttreten des Gesetzes sehr großzügig hinausgeschoben wird (wohl eher um mehr als ein Jahr), so dass damit gerechnet werden kann, dass alle Länder rechtzeitig Durchführungsregelungen erlassen haben werden (und ggf. zusätzlich eine Übergangsregelung nach obigem Muster geschaffen wird),
- oder die Vollzugsbestimmungen des Gesetzes inhaltlich so umgestaltet werden, dass es keiner Durchführungsbestimmungen in den Ländern bedarf, solche aber möglich sind (was der sachgerechte Weg sein dürfte).

Ohne Änderungen hinsichtlich des Inkrafttretens oder der Vollzugsbestimmungen dürfte das Gesetz insoweit als verfassungswidrig anzusehen sein, weil es von den Ländern Unmögliches verlangt und deshalb mit dem aus Artikel 20 GG abgeleiteten Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens gegenüber den Ländern nicht zu vereinbaren ist. Dieser „*verlangt, dass sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen*“.¹² Von Rücksichtnahme auf die Interessen der Länder kann hier nicht die Rede sein.

¹² BVerfG, Urt. v. 19. Februar 2002 (2 BvG 2/00) = BVerfGE 104, 249, 270 m.w.N. („Biblis A“).