

1 Hintergrund und Vorgeschichte

1.1 Umweltrecht versus Energierecht – ein langjähriger Konflikt

Das Energieeinsparrecht ist Teil des Rechts der Wirtschaft. Das Energieeinsparungsgesetz war 1976 primär mit dem Ziel erlassen worden, die Abhängigkeit Deutschlands von importiertem Erdöl zu reduzieren und somit Asymmetrien der Handelsbilanz zu beseitigen. Als Anfang der 1990er Jahre der Klimaschutz und der Ressourcenschutz vorrangige politische Handlungsfelder wurden, wurde das EnEG für diese Ziele zunehmend instrumentalisiert; die energiesparrechtlichen Verordnungen wurden mit dem Klimaschutz begründet, ihre Fortschreibung wurde ein Kernelement der Klimaschutzpläne. Trotzdem verblieb die Federführung sehr zum Leidwesen des Umweltressorts weiterhin beim Wirtschafts- und Bauressort. Während der Regierungsbeteiligung der GRÜNEN wurde das Umweltministerium noch frühzeitig und intensiv in die Arbeiten an der Energieeinsparverordnung eingebunden, dies änderte sich jedoch graduell bei der Konzeption von EnEV 2007 und 2009, in die das Umweltministerium erst in fortgeschrittenem Entwurfszustand eingebunden wurde.

1.2 Erlass des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes als Gegengewicht zu EnEV und EnEG

Es erscheint daher nachvollziehbar, dass das Umweltministerium bei der Umsetzung der Europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Gebäudebereich nicht den – an sich naheliegenden – Weg über die Integration dieser Themen in das Energieeinsparrecht verfolgte, sondern das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) als eigenständigen Gesetzesvorschlag vorlegte. Das Land Rheinland-Pfalz scheiterte mit seiner Bundesratsinitiative für eine Integration der Quote erneuerbarer Energien in die EnEV an einer allgemeinen Stimmung bei den Umweltressorts der Länder für ein eigenständiges Vorgehen. Hätte man seinerzeit bei EnEG und EnEV kooperativer mit den Umweltressorts zusammengearbeitet, wäre diese Reaktion vielleicht vermeidbar gewesen.

Das EEWärmeG war zudem als Gegenmodell zur Umlage-Förderung des photovoltaisch erzeugten Stroms im Erneuerbare-Energien-Gesetz angelegt, zumal am Gebäude zwischen Solarthermie und Photovoltaik nicht nur eine Flächenkonkurrenz, sondern auch eine Konkurrenz um die verfügbaren Investitionsmittel des Bauherrn bestand. Das EEWärmeG war vor diesem Hintergrund als Solarthermie-Fördergesetz konzipiert; die Nutzungsoption „Solarthermie“ wird im Gesetz deutlich vor einigen anderen bevorzugt.

1.3 Wertungsunterschiede führen zu Praxisproblemen

Anlass für die o. g. Bundesratsinitiative des Landes Rheinland-Pfalz waren neben dem befürchteten erhöhten Vollzugaufwand unter anderem auch die von Anfang an absehbaren Wertungsunterschiede zwischen EnEV und EEWärmeG. Während die EnEV die Anteile erneuerbarer Energien nach Maßgabe von Anteil und Primärenergiefaktor kontinuierlich bilanziert, erfordert der Quotenansatz des EEWärmeG die Definition von Anrechnungsbedingungen: wenn die jeweilige Bedingung (z. B. ein bestimmter Wärmerückgewinnungsgrad) erfüllt ist, wird der Deckungsbeitrag der jeweiligen Erzeugungseinrichtung berücksichtigt, andernfalls fällt er vollständig unter den Tisch. Diese Diskriminierung führt dazu, dass einige in Wahrheit vorhandene und in der EnEV-Bilanz berücksichtigte Anteile erneuerbarer Energien aus der Wertung des EEWärmeG herausfallen. Da sich die Anrechnungsbedingungen des EEWärmeG am „Top Runner“ orientieren, fallen viele bewährte Nutzungskonzepte für erneuerbare Energien aus dem Rennen, das Bauen wird teurer. Wesentlicher Nachteil dieser unterschiedlichen Vorgehensweise ist aber, dass der Planer trotz grundsätzlich gleicher Berechnungsregeln oft zwei getrennte Nachweisrechnungen durchführen muss – eine nach den Bedingungen der EnEV und eine nach den Bedingungen des EEWärmeG. Das stößt auf Unverständnis und führt zu verständlichen Fehlern bei den planenden Ingenieuren.

Ein weiteres Problem entstand beim Vollzug. Während die Mehrheit der Bundesländer den Vollzug der EnEV traditionell beim jeweils für die Bauaufsicht zuständigen Ressort angesiedelt hatte, war für den Vollzug des EEWärmeG praktisch in allen Ländern das Umweltressort federführend; die Belange wurden – wenn überhaupt – erst bei den örtlich zuständigen Behörden koordiniert, denen häufig ebenfalls das Verständnis für die unterschiedliche Bewertung der erneuerbaren Energien fehlte. Zweifel am korrekten Vollzug des EEWärmeG erscheinen berechtigt.

1.4 Forderungen nach Harmonisierung

Auch wenn der Bundesrat noch 2008 gegen ein integratives Konzept von EEWärmeG und EnEV votiert hatte, fanden 2013 sowohl beim Beschluss zum Vierten EnEG-Änderungsgesetz als auch bei der Zustimmung zur Zweiten EnEV-Änderungsverordnung im Bundesrats-Plenum Entschlüsse eine deutliche Mehrheit, die eine rasche Harmonisierung von EEWärmeG und EnEV forderten. Hinderlich waren zu diesem Zeitpunkt allerdings die Zuständigkeitsaufteilung beim Bund und die Tatsache, dass das EEWärmeG im Gegensatz zur EnEV den Rang eines Gesetzes hatte, die Beseitigung der Wertungsunterschiede und

Vollzugshemmnisse also einen Gesetzesbeschluss des Bundestags erforderte. Die in der EnEV 2013 vorgenommenen Schritte zur Linderung der Probleme (elektrische Warmwasserbereitung in Wohngebäuden und Sonderregelungen für Hallenheizungen) konnten nur als eine Art „Notreparatur“ angesehen werden.

2 Europäische Vorgaben

Sowohl im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden als auch im Bereich der Förderung Erneuerbare Energien – hier ist der Gebäudebereich nur ein Sektor unter mehreren – bestehen seit Jahren europäische Vorgaben, die zuletzt mit dem „Winterpaket 2016“ der EU-Kommission („Saubere Energie für alle Europäer – Wachstumspotenzial Europas erschließen“) fortgeschrieben wurden, dessen Richtlinien überwiegend im Jahre 2018 verabschiedet wurden.

2.1 Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU)

Die Richtlinie 2010/31/EU, gewöhnlich als EPBD bezeichnet (Energy Performance of Buildings Directive) gibt unter anderem vor, dass die Mitgliedstaaten

- ganzheitliche Bewertungsinstrumente für Gebäude definieren und diese als Grundlage für Anforderungen bei Neubauten und bei wesentlichen Änderungen von Bestandsgebäuden verwenden, wobei in einer Anlage definiert ist, welche Aspekte von den Bewertungsinstrumenten abgedeckt sein sollen;
- und bei bestimmten Anlässen (Neubau, wesentliche Änderung, Verkauf, Vermietung, öffentliche Dienstleistungen und starker Publikumsverkehr auf wesentlichen Flächen des Gebäudes) Energieausweise einführen, die jeweils auf bestimmte Weise zugänglich gemacht oder ausgehängt werden müssen.

Diese beiden Pflichten waren im Grundsatz bereits Bestandteil der Vorgängerrichtlinie; sie waren in Deutschland mit der EnEV 2007 umgesetzt worden und wurden nach Erlass der Neufassung in 2010 mit der EnEV 2013 lediglich an Änderungen auf europäischer Ebene angepasst. Neben einigen Änderungen zu den Energieausweisen betraf dies die Einführung von Pflichtangaben in Immobilienanzeigen und die Einführung eines unabhängigen Kontrollsystems bei Energieausweisen und Inspektionsberichten für Klimaanlageanlagen; die Inspektionspflicht für bestimmte Klimaanlageanlagen war den Mitgliedstaaten ebenfalls im Grundsatz bereits mit der Vorgängerrichtlinie auferlegt worden.

Die vorgenannten, in der EnEV umgesetzten europäischen Vorgaben bestehen fort. Sie sind bei einer Fortschreibung unabdingbarer Teil einer Nachfolgeregelung.

Mit der EPBD 2010 wurden die Mitgliedstaaten des Weiteren verpflichtet, für neue Gebäude den so genannten „Niedrigstenergiegebäude-Standard“ einzuführen. Dieser Standard sollte ab Anfang 2019 zunächst für die Nichtwohngelände

bäude der öffentlichen Hand gelten, ab 2021 dann auch für alle anderen Neubauten. Das Niedrigstenergiegebäude wird definiert als

„...ein Gebäude, das eine sehr hohe ... Gesamtenergieeffizienz aufweist. Der fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen – einschließlich Energie aus erneuerbaren Quellen, die am Standort oder in der Nähe erzeugt wird – gedeckt werden;“

Diese Definition ist vor allem deshalb unklar, weil die unterschiedlichen energetischen Niveaus vor allem bei der Endenergie sowie der Begriff „Gesamtenergieeffizienz“ in den Berechnungsregeln der Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert werden. Während in Deutschland nur solche Energieanteile als „Endenergiebedarf“ gerechnet werden, die aktiv zum Gebäude geliefert werden (also nicht die Sonneneinstrahlung auf das Grundstück oder die dort aus der Umwelt gewonnene Wärme), sehen das andere Mitgliedstaaten deutlich anders.

Generell ist hervorzuheben, dass die EPBD 2010 in ihre Definition des Niedrigstenergiegebäudes auch den Aspekt der teilweisen Bedarfsdeckung durch erneuerbare Energien einbindet. (Auch der EU-Ansatz spricht also für eine Zusammenführung von EnEV und EEWärmeG!)

Daneben führt die EPBD 2010 aber auch den Begriff des „kostenoptimalen Niveaus“ für die Anforderungen ein. Dazu wurde mit einer EU-Verordnung ein Berechnungsinstrument definiert, mit dem die Mitgliedstaaten für eine Reihe von Modellfällen in Neubau und Bestand regelmäßig (mindestens alle 5 Jahre) prüfen sollen, welches Anforderungsniveau unter den individuellen Bedingungen des jeweiligen Mitgliedstaates zu den geringsten Jahreskosten (Kapitaldienst, laufende Unterhaltungskosten, Energiekosten) führt. Während sämtliche Mitgliedstaaten davon ausgehen, dass auch der „Niedrigenergiegebäude-Standard“ an den Vorgaben der Kostenoptimalität zu messen ist (mithin von keinem Mitgliedstaat erwartet werden kann, dass er Anforderungen stellt, die jenseits des Kostenoptimums liegen), interpretiert die Kommission in einem ihrer Leitlinienpapiere den „Niedrigstenergiegebäude-Standard“ losgelöst von der Kostenoptimalität und verkennt überdies, dass viele Mitgliedstaaten das auch in Deutschland gebräuchliche Referenzgebäudeverfahren zur Definition des Anforderungsniveaus nutzen und hier somit keine festen Grenzwerte des Primärenergiebedarfs für alle Gebäude vorgegeben sind.

Zum Zeitpunkt der Umsetzung der übrigen Vorgaben der EPBD 2010 in deutsches Recht mit der EnEV 2013 bestand aus Sicht der Bundesregierung noch

keine Notwendigkeit, die Anforderungen für das Niedrigstenergiegebäude im Detail festzulegen. Zur Umsetzung der EU-Vorgabe wurde 2013 im 4. Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes lediglich der Grundsatz verankert und die Bundesregierung beauftragt, Details zum Anforderungsniveau in einer später vorzulegenden Verordnung festzulegen. Gegenüber der Kommission wurde verlautbart, dass sich das kostenoptimale Niveau bis 2019 voraussichtlich verändern werde und es daher noch nicht an der Zeit sei, Anforderungen für das Niedrigstenergiegebäude zu definieren. Mit der EnEV 2013 wurde eine Verschärfung der Anforderungen um 25 % ab Anfang 2016 festgeschrieben und als erster Schritt zum Niedrigstenergiegebäude bezeichnet.¹ Das damals noch für das Bauwesen zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen veranlasste eine entsprechende gutachterliche Untersuchung.²

2.2 Änderungsrichtlinie 2018/844

Mit dem oben genannten „Winterpaket 2016“ legte die EU-Kommission auch eine Änderungsrichtlinie für die EPBD 2010 vor. Bei der Richtlinie (EU) 2018/844 handelt es sich nicht um eine eigenständige EU-Richtlinie, sondern um eine Änderung zur fortbestehenden Richtlinie 2010/31/EU.

Die Richtlinie enthält einige wenige für die Umsetzung im GEG relevante Neuregelungen (siehe auch Eckpunkte zum GEG-Entwurf unter 4.2):

- Änderungen bei den Inspektionspflichten (zur Umsetzung im GEG siehe 5.11)
- Dokumentationspflichten bei wesentlichen Änderungen an gebäudetechnischen Systemen (zur Umsetzung im GEG siehe 5.12)
- Pflicht zur Ausstattung von Gebäuden mit Systemen zur Gebäudeautomation (diese Vorgabe der Richtlinie greift erst ab 2025; vorbehaltlich des Ergebnisses von Untersuchungen zur wirtschaftlichen Vertretbarkeit soll diese Vorgabe der Richtlinie erst mit der nächsten GEG-Novelle umgesetzt werden).

1 Die Bundesregierung hatte in Ihrem damaligen Verordnungsentwurf sogar zwei Schritte vorgesehen (2014 und 2016 jeweils 12,5 % Verschärfung). Diese beiden Schritte wurden aufgrund einer Maßgabe des Bundesrats zu einem Schritt zusammengefasst. Dies war u. a. wegen des Zeitablaufs zwischen Vorlage und Beratung geboten.

2 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): EnEV 2017 – Vorbereitende Untersuchungen. BBSR-Online-Publikation 16/2017, Bonn, September 2017 <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-16-2017.html>

- Vorgabe der Ausstattung von Garagen neuer Gebäude und bestehender Gebäude bei bestimmten größeren Renovierungen mit Lade-Infrastruktur zur Begünstigung der Elektromobilität (diese Pflicht wird außerhalb des GEG umgesetzt).

Eine weitere Neuerung der Änderungsrichtlinie, die Einführung eines „Smartness-Indicators“ für Gebäude, bleibt vorläufig ohne Konsequenzen im nationalen Recht, weil die Einführung freiwillig ist und die entsprechenden Vorbereitungen der EU-Kommission noch nicht ausgereift sind.

2.3 Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Auch das bisherige EEWärmeG dient der Umsetzung einer EU-Richtlinie; allerdings wurden hier Teile der Vorgaben der Richtlinie 2009/28/EG in Deutschland bereits eingeführt, bevor die Richtlinie beschlossen wurde. In Artikel 13 enthält sie folgende Umsetzungsaufträge an die Mitgliedstaaten:

„Bis spätestens zum 31. Dezember 2014 schreiben die Mitgliedstaaten in ihren Bauvorschriften und Regelwerken oder auf andere Weise mit vergleichbarem Ergebnis, sofern angemessen, vor, dass in neuen Gebäuden und in bestehenden Gebäuden, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, ein Mindestmaß an Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt wird. Die Mitgliedstaaten gestatten, dass diese Mindestanforderungen unter anderem durch Fernwärme und Fernkälte erfüllt werden, die zu einem bedeutenden Anteil aus erneuerbaren Quellen erzeugt werden.“

Der deutsche Gesetzgeber hatte sich im EEWärmeG für neue Gebäude bereits für eine Quotenvorgabe entschieden. Die Formulierung in Artikel 13 der Richtlinie sieht eine Quotenregelung nicht zwingend vor; es wäre z. B. auch mit der Richtlinie vereinbar, einen Primärenergiebedarf vorzugeben, der die anteilige Nutzung erneuerbarer Energien erfordert.

Eine entsprechende Quotenregelung für renovierte bestehende Gebäude scheiterte an der wirtschaftlichen Vertretbarkeit und der Diversität des Gebäudebestandes. Da das EEWärmeG als Umsetzungsrechtsakt zu Artikel 13 der Richtlinie 2009/28/EG notifiziert ist, muss das GEG als Nachfolgerecht ebenfalls diese europäische Verpflichtung umsetzen.

Die Richtlinie enthält jedoch auch eine über das ursprüngliche EEWärmeG hinausgehende Vorgabe bezüglich der Vorbildwirkung für öffentliche Gebäude:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass neu errichtete öffentliche Gebäude sowie bestehende öffentliche Gebäude, an denen größere Renovierungsmaßnahmen vorgenommen werden, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab dem 1. Januar 2012 eine Vorbildfunktion im Rahmen dieser Richtlinie erfüllen. Die Mitgliedstaaten können unter anderem zulassen, dass diese Verpflichtung durch die Einhaltung von Normen für Nullenergiehäuser oder dadurch erfüllt wird, dass die Dächer öffentlicher oder gemischt privat und öffentlich genutzter Gebäude durch Dritte für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt werden.“

Während für neue öffentliche Gebäude bereits aufgrund des ursprünglichen EEWärmeG eine Quotenregelung für erneuerbare Energien galt, wurde eine besondere Regelung für öffentliche Gebäude, bei denen umfassende Modernisierungen durchgeführt werden, erst im Jahre 2010 durch das Europarechtsanpassungsgesetz in das EEWärmeG aufgenommen. Auch diese Umsetzung europäischer Vorgaben muss im Nachfolgerecht berücksichtigt werden.

2.4 Öko-Design Richtlinie

Mit der Richtlinie 2009/125/EG, der sogenannten Ökodesign-Richtlinie, wurden die Grundlagen für energie- und umweltrelevante Produkthanforderungen in einer EU-Richtlinie verankert. Die Richtlinie wurde durch das Energiebetriebe-Produkte-Gesetz (EBPG) in deutsches Recht umgesetzt. Sie sieht ein Verfahren zum Erlass sogenannter „Durchführungsmaßnahmen“ für bestimmte Produktgruppen als einzelne EU-Verordnungen vor. In den vergangenen Jahren wurden solche Verordnungen Schritt für Schritt auch für Produktgruppen in den Regelungsbereichen von EnEV und EEWärmeG erlassen, z. B. für Heizkessel, Warmwasserbereiter, Wärmepumpen, Lüftungsgeräte, Pumpen und Beleuchtungseinrichtungen. Weitere Produktgruppen sollen noch erfasst werden.

Damit können oder müssen in diesen Bereichen Vorgaben, die Produkthanforderungen stellen, aus dem Energieeinsparrecht für Gebäude zurückgezogen werden, zumal das europäische Recht regelmäßig auch eine zeitlich gestaffelte Verschärfung der Effizianzorderungen vorsieht und diese dort mit anderen Umwelanforderungen gekoppelt sind, die das bisherige deutsche Recht nicht erfasst.

Hieraus ergibt sich insbesondere bei der Fortschreibung der Regelungen aus der Anlage zum EEWärmeG auch ein deutliches Potential zur Rechtsvereinfachung. Zugleich muss aber auch künftigen Rechtskollisionen mit dem EU-Recht vorgebeugt werden (das GEG tut dies sowohl bei vielen Einzelvorschriften als auch in einer generellen Kollisionsklausel in § 110).

3 Erster GEG-Entwurf 2016

3.1 Koalitionsvertrag 2014: Klimaschutzpolitik versus Wohnungspolitik

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode vom 16. Dezember 2013 enthält zwei Fundstellen mit Bezug zum GEG:

- Festlegungen unter „Die Energiewende zum Erfolg führen“

„Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz wird auf der Grundlage des Erfahrungsberichts und in Umsetzung von europäischem Recht fortentwickelt sowie mit den Bestimmungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) abgeglichen.“

„In einem Strommarkt mit einem weiter zunehmenden Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien werden wir Strom, der sonst abgeregelt werden müsste, für weitere Anwendungen, etwa im Wärmebereich, nutzen.“

- Festlegungen unter „Lebensqualität in der Stadt und auf dem Land“

„Wir werden das energieeffiziente Bauen und Sanieren als entscheidenden Beitrag zur Energiewende weiter fördern und wollen dafür sorgen, dass qualitätsvolles, energiesparendes Wohnen für alle bezahlbar bleibt. Das Wirtschaftlichkeitsgebot, Technologieoffenheit und der Verzicht auf Zwangssanierungen bleiben feste Eckpunkte des Energiekonzepts. Die aktuell geltenden ordnungsrechtlichen Vorgaben werden wir nicht verschärfen und ihre Wirkungen evaluieren.“

„Mit einer Baukostensenkungskommission überprüfen wir preistreibende und überdimensionierte Standards und Kosten von Materialien und Verfahren, insbesondere der energetischen Sanierung.“

3.2 Veränderte Zuständigkeitsregelungen der Bundesministerien

Für die neue Legislaturperiode erfolgte ferner eine Umstellung der Zuständigkeiten.

Wesentlich für das weitere Vorgehen waren drei Organisationsentscheidungen im Dezember 2013 zu Beginn der 18. Legislaturperiode:

- Die Zuständigkeit für das Bauwesen wurde vom Bundesverkehrsministerium ins Bundesumweltministerium verlagert.
- Die Zuständigkeiten für die Energiewende und die Erneuerbaren Energien – damit auch für das EEWärmeG und das EEG – wurden im Bundeswirtschaftsministerium zusammengeführt.
- Die gemeinsame Federführung für das Energieeinsparrecht sollte zwar fortgeführt werden, die Vorlagen in diesem Rechtsbereich aber fortan im Bundeswirtschaftsministerium erstellt werden.

Das Initiativrecht für die geplante Zusammenführung von EnEG/EnEV und EEWärmeG liegt daher seit Ende Dezember 2013 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Während zuvor die Entwürfe der Energieeinsparverordnung und ihrer Änderungsverordnungen regelmäßig im jeweiligen Bauressort erstellt wurden und dann gemeinsam ins Rechtsetzungsverfahren eingebracht wurden, ist die Rollenverteilung beim Gebäudeenergiegesetz umgekehrt.

Die Federführung für die im Koalitionsvertrag angesprochene Baukostensenkungskommission lag dagegen beim Bauressort – also in der 18. Legislaturperiode (2013 bis 2017) beim Bundesumweltministerium. Damit war aber auch der Konflikt zwischen den Forderungen nach möglichst stringenten Anforderungen im Interesse des Klimaschutzes einerseits und möglichst geringem Anforderungsniveau im Interesse eines intensiven Wohnungsbaus zu moderaten Kosten andererseits, unter dem Dach des Umweltressorts vereint. Was auf den ersten Blick vorteilhaft erscheint, erwies sich in der Praxis als hinderlich: die Kräfte im Umweltministerium tendierten dazu, sich gegenseitig zu neutralisieren, das mitfederführende Bundeswirtschaftsministerium bestimmte vor diesem Hintergrund wesentliche Inhalte des ersten GEG-Entwurfs weitestgehend allein.

3.3 Erster GEG-Entwurf findet keinen Konsens bei den Regierungsparteien

Der erste Entwurf des GEG wurde Ende 2016 fertiggestellt. Länder und Verbände wurden dazu Ende Januar 2017 angehört.

Der Entwurf enthielt in Umsetzung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden für neue Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand eine Verschärfung der Anforderungen mit Wirkung ab 2019. Die neuen Anforderun-

gen für diese Gebäudeart sollten sich beim Jahres-Primärenergiebedarf am sogenannten „KfW55-Standard“ orientieren, für den die Wirtschaftlichkeit zumindest bei Einsatz strombasierter Wärmepumpen generell nachzuweisen war. Eine Festlegung zur weiteren Entwicklung der Anforderungen bei den übrigen Gebäuden (gemäß EU-Richtlinie soll der Niedrigstenergiegebäude-Standard ab 2021 für alle Gebäude eingeführt werden, s. o.) enthielt der Entwurf des GEG von 2016 aber nicht.

Vor diesem Hintergrund kam in der weiteren politischen Diskussion die Befürchtung auf, der bei den öffentlichen Nichtwohngebäuden ab 2019 geltende Standard antizipiere den Standard, der für die übrigen Neubauten in einem weiteren Schritt bis 2021 eingeführt werden soll. Wegen der Diskussion im Kontext der Baukostensenkungskommission wurde hierin angesichts bevorstehender Wahlen politischer Zündstoff gesehen. Eine Gruppe von Abgeordneten der Koalition erreichte im Frühjahr 2017 eine Vertagung des Gesetzgebungsverfahrens auf die 19. Legislaturperiode.

Wegen der verzögerten Regierungsbildung und der schließlich beschlossenen erneuten Zuständigkeitsänderung beim Bauwesen (seit Abschluss des Koalitionsvertrags für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018 liegt die Zuständigkeit beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) konnte die Arbeitsebene der beiden zuständigen Ministerien erst Mitte 2018 erneute Gespräche mit einer Arbeitsgruppe der Länder über das Gesetzgebungsvorhaben aufnehmen.

4 Zweiter GEG-Entwurf 2019

4.1 Koalitionsvertrag 2018 stellt bezahlbares Bauen und Wohnen in den Vordergrund

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018 enthält zwei Fundstellen mit Bezug zum GEG:

- Festlegungen unter Innovation und Wirtschaftlichkeit beim Bauen

„Wir werden das Ordnungsrecht entbürokratisieren und vereinfachen und die Vorschriften der EnEV, des EnergieeinsparG und des EEWärmeG in einem modernen Gebäudeenergiegesetz zusammenführen und damit die Anforderungen des EU-Rechts zum 1. Januar 2019 für öffentliche Gebäude und zum 1. Januar 2021 für alle Gebäude umsetzen. Dabei gelten die aktuellen energetischen Anforderungen für Bestand und Neubau fort. Wir wollen dadurch insbesondere den weiteren Kostenauftrieb für die Mietpreise vermeiden. Zusätzlich werden wir den Quartiersansatz einführen. Mögliche Vorteile einer Umstellung künftiger gesetzlicher Anforderungen auf die CO₂-Emissionen werden wir prüfen. Die mögliche Umstellung soll spätestens bis zum 1. Januar 2023 eingeführt werden.“³

„Die Arbeit der im Rahmen des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ eingesetzten Baukostensenkungskommission wird fortgesetzt. An den zur Umsetzung ihrer Empfehlungen eingeleiteten Maßnahmen für die Begrenzung der Baukosten wird weitergearbeitet. Wir werden Maßnahmen vermeiden, die die Schaffung von Wohnraum verteuern. Normen müssen auf ihren Nutzen überprüft und auf ihren erforderlichen Umfang reduziert werden. Durch Abschaffung überflüssiger Vorschriften auf allen Ebenen wollen wir Kostensenkungspotenziale erschließen.“⁴

Im Bereich „Energie“ des Koalitionsvertrags finden sich dagegen keine Aussagen zum Gesetzgebungsvorhaben GEG. Daraus lässt sich ableiten, dass neben der angesprochenen Rechtsvereinfachung die Kostendämpfung eindeutig der zentrale Aspekt des Vorhabens ist.

3 Zeile 5346 ff.

4 Zeile 5388 ff.

4.2 Eckpunkte des Referentenentwurfs 2019

Aus diesen Festlegungen ergaben sich die Eckpunkte des Regierungsentwurfs 2019:

- Die Zusammenführung der Anforderungen aus EnEV und EEWärmeG im Gebäudeenergiegesetz dient vorrangig der Rechtsvereinfachung. Der Hinweis auf die Umsetzung von EU-Recht wird durch die Festlegung, dass die bestehenden Anforderungen nicht verändert werden sollen, klar definiert: die Anforderungen an öffentliche Nichtwohngebäude, die laut EU-Richtlinie ab dem 1. Januar 2019 dem „Niedrigstenergiegebäude-Standard“ entsprechen sollen, sind dieselben, die auch für diese Gebäudegruppe seit 2016 gelten. Damit ist die Einführung des Begriffs „Niedrigstenergiegebäude“ für dieses Niveau nur noch ein formaler Akt in Richtung EU-Kommission. Je nach Auslegung der Randbedingungen für die Berechnung des sogenannten „kostenoptimalen Niveaus“ lässt sich das Beibehalten des geltenden Anforderungsniveaus mit der Technologieoffenheit und der Marktsituation in der Energieversorgung rechtfertigen, weil eine Verschärfung der Anforderungen generell (das heißt: für alle berechneten Modellfälle unter generalisierenden Annahmen) faktisch nur bei Einsatz elektrischer Systeme (Wärmepumpen) wirtschaftlich und kostenoptimal darstellbar ist. Die ausdrückliche Betonung, dass die geltenden Anforderungen auch für die übrigen Gebäude beibehalten werden sollen, für die der Niedrigstenergiegebäude-Standard nach der EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie ab 2021 gelten soll, soll die Befürchtungen der Kritiker des ersten Entwurfs (2016) ausräumen.
- Deutlich im Vordergrund stehen die Bau- und Wohnkosten. Daraus ergibt sich indirekt auch der Auftrag, unabhängig von der Höhe der Anforderungen auch im Detail Impulse und Möglichkeiten für die Kostensenkung zu implementieren.
- Interessierte Kreise vor allem der gewerblichen Wohnungswirtschaft verlangten nach Quartiersansätzen im GEG. Der Koalitionsvertrag greift dies auf, ohne allerdings zu definieren, was damit gemeint ist und welche Rahmenbedingungen dafür gelten sollen. Die Forderungen der Wohnungswirtschaft reichen von einem Modell zur beliebigen Kompensation der Anforderungen zwischen zu errichtenden Gebäuden in einem Quartier über die Kompensation zwischen Neubau und Bestand bis hin zu einer Art „Flottenverbrauchsregelung“ für die Gebäude einer Wohnungsbaugesellschaft unabhängig von deren Standort.

Auch die weiteren oben zitierten Festlegungen des Koalitionsvertrags zur Kostensenkung im Wohnungsbau hätten deutlicher auf das GEG fokussiert werden können. Dann hätte die Bundesregierung aber über die bloße Zusammenführung der beiden früheren Vorschriften hinaus auch viele Einzelregelungen auf ihre Sinnhaftigkeit und Kostenwirkung prüfen müssen. Einerseits fanden sich bekanntermaßen im Kontext der früheren EnEV überkommene Vorschriften. Andererseits verdient insbesondere der Fokus auf dezidierte Erfüllungsoptionen für erneuerbare Energien mit Quotenvorgaben und Ausschlusskriterien, die am „Top Runner“ orientiert sind, eine kritische Überprüfung, da doch der wesentliche Zweck des Gesetzes die Erreichung der Klimaziele ist. Eine Einengung der Zielerreichungsmöglichkeiten ist hierzu nicht hilfreich, denn das Geld der Bauherren, das diese für Klimaschutz ausgeben, sollte in die kosteneffizienteste Lösung fließen und nicht in oft wirtschaftlich zweitbeste Lösungen, die dem Bauherrn durch gesetzliche Quoten aufgenötigt werden.

Mit ihrem „Winterpaket 2016“ hatte die EU-Kommission auch eine Änderungsrichtlinie zur Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgelegt. Die Richtlinie (EU) 2018/844 (siehe 2.2) wurde am 17. April 2018 vom Parlament und am 14. Mai 2018 vom Rat angenommen. Auch aus dieser Richtlinie ergeben sich einige Eckpunkte für das GEG:

- Die Schwellengrenzen für die Klimaanlageinspektion werden erhöht, Gebäude mit bestimmten Automatisierungsfunktionen können ausgenommen werden. Im GEG stellt sich damit die Frage, inwieweit diese Erleichterungen auch in Deutschland umgesetzt werden sollen. Der Gesetzgeber hat sich hier für einen Mittelweg entschieden: die alte Leistungsgrenze bleibt erhalten, die bisher fehlenden technischen Vorgaben für die Durchführung der Inspektion gelten jedoch erst ab der neuen, erhöhten Leistungsgrenze. Die Freistellung bei Gebäudeautomation wird umgesetzt. (§§ 74 und 75 GEG)
- Die Systeme der Gebäudeautomation werden in den Begriff der gebäudetechnischen Systeme einbezogen. Daraus ergibt sich im GEG die Notwendigkeit, Effizienzmaßnahmen in diesem Bereich, die die EnEV bisher nur bei Nichtwohngebäuden vorsah, auch bei Wohngebäuden in die Bewertungen einzubeziehen.
- Bei bestimmten größeren Veränderungen an gebäudetechnischen Systemen sollen dem Gebäudeeigentümer Dokumentationen über die Eigenschaften der erneuerten Systeme übergeben werden. Im GEG wird diese Vorgabe durch erweiterte Regelungen zur Unternehmerklärung umgesetzt (§ 96 Absatz 3 GEG).

Weitere Eckpunkte für den GEG-Entwurf 2019 gehen auf die parallel laufenden Arbeiten am „Klimaschutzprogramm 2030“ zurück:⁵ Diese waren aufgrund der Zeitabfolge z. T. nicht Gegenstand des Referentenentwurfs, der bei den Anhörungen vorlag:

- Die Möglichkeit zur Installation von Ölheizkesseln soll deutlich eingeschränkt werden.

„Die Bundesregierung wird zudem eine gesetzliche Regelung vorlegen, wonach in Gebäuden, in denen eine klimafreundlichere Wärmeerzeugung möglich ist, der Einbau von Ölheizungen ab 2026 nicht mehr gestattet ist. Im Neubau und Bestand sind Hybridlösungen auch künftig möglich.“

Im Lichte dieser Beschlüsse wurde eine diesbezügliche Vorschrift (§ 72 Absatz 4 und 5) im Entwurf GEG nach dessen öffentlichen Anhörungen ergänzt.⁶

- Die Überprüfung der Anforderungen an zu errichtende und an neue Gebäude wird auf das Jahr 2023 festgelegt. Diese Terminierung ist im Einklang mit der Festlegung in der Europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die die Überprüfung der Kostenoptimalität der Anforderungen in den Mitgliedstaaten mindestens in fünfjährigem Abstand vorsieht.

„Die Bezahlbarkeit des Bauens und Wohnens bleibt auch künftig ein zu beachtender wesentlicher Eckpunkt. Die nächste Überprüfung der geltenden energetischen Standards erfolgt entsprechend der europarechtlichen Vorgaben im Jahr 2023. Die energetischen Standards von Wohn- und Nichtwohngebäuden werden dann umgehend weiterentwickelt. Dabei werden das geltende Wirtschaftlichkeitsgebot und der Grundsatz der Technologieoffenheit gewahrt.“

5 Die Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030 als Ergebnis der längeren Beratungen des sogenannten Klimakabinetts wurden am 20. September 2019 von der Bundesregierung vorgelegt: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578>

6 Im Zuge der Beratung des GEG-Entwurfs erweiterte der Deutsche Bundestag diese Vorgaben auf Festbrennstoffkessel.

4.3 Intensiver Abstimmungsprozess

Die Bauministerkonferenz der Länder richtete zur Begleitung der Arbeiten der Bundesregierung am GEG eine Arbeitsgruppe unter der Federführung der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen ein. Insbesondere mit dieser Gruppe wurden mehrere intensive Gespräche geführt. Dabei wurde allerdings auch deutlich, dass die Position der Länder zu vielen anstehenden Fragen keineswegs einheitlich ist. Allerdings bestand so die Möglichkeit, weitgehend konsensfähige Formulierungen zu entwickeln und damit den späteren Beratungsprozess im Gesetzgebungsverfahren zu entlasten.

Schwierige Gespräche während der Erarbeitung des Gesetzentwurfs gab es auch mit einigen Branchen. Auch hier wurden allseits akzeptable Lösungen gesucht. Besonders schwierig war dabei die Situation bei der Bewertung der Fernwärme, die einerseits wegen der Erschließung der Kraft-Wärme-Kopplung und der Nutzung von Abwärme als Energieversorgung für den Gebäudebereich grundsätzlich begrüßt wird, die aber nach dem bisher praktizierten Bewertungsmodell in vielen Fällen nicht begründbare Vorteile genießt, die auch innovationshemmend sein können. Vor dem Hintergrund des beschlossenen Kohleausstiegs und der CO₂-Bepreisung, die diese Branche treffen, wurden Notwendigkeiten gesehen, den erforderlichen Übergang auf ein neues, sachgerechteres Bewertungsverfahren schrittweise zu vollziehen. Das führt allerdings zu recht komplizierten Vorschriften bezüglich der primärenergetischen Bewertung (§ 22 GEG) und der CO₂-Umrechnung (Anlage 9 GEG).

Der im Mai 2019 vorgelegte Referentenentwurf trug somit bereits vielen Anliegen von Ländern und interessierten Kreisen Rechnung. Dennoch wurden zum vorgelegten Entwurf – wie bei derartigen Rechtsetzungsvorhaben gewohnt – noch zahlreiche Stellungnahmen vorgelegt, die im Internet nachlesbar sind und die bei der Fortschreibung zum Regierungsentwurf teilweise berücksichtigt wurden.⁷ Der Regierungsentwurf wurde am 23. Oktober 2019 vom Bundeskabinett beschlossen und dem Bundestag sowie dem Bundesrat zugeleitet.

4.4 Bundesrat nimmt mit Änderungsvorschlägen zum Regierungsentwurf Stellung

Dem Plenum des Bundesrats lagen am 20. Dezember 2019 insgesamt 120 Änderungsvorschläge zum GEG-Entwurf vor. Insbesondere viele Vorschläge aus dem Umweltausschuss des Bundesrats zielten auf eine Verschärfung der

⁷ <https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/Stellungnahmen/GEG/stellungnahmen-geg.html>

gesetzlichen Anforderungen. Im Plenum erhielten nur 51 Anträge eine Mehrheit und flossen in die Stellungnahme ein. Darunter sind aber auch 4 redaktionelle Korrekturen von Fehlern im Regierungsentwurf.

Auf die Änderungsvorschläge und Begründungen des Bundesrats sowie auf die jeweiligen Gegenäußerungen der Bundesregierung wird im Teil D „Begründungen und Kommentare“ bei den einzelnen Vorschriften detailliert eingegangen; dort finden sich auch Kommentierungen zu Details.

4.5 Bundestag nimmt den Regierungsentwurf im Juni 2020 mit Änderungen an

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzesentwurf in verschiedenen Ausschüssen beraten und zwei Expertenanhörungen durchgeführt. Entsprechend der Geschäftsordnung lagen den Beratungen der Ausschüsse neben dem Regierungsentwurf und den Aussagen der angehörten Experten die Stellungnahme des Bundesrats und die Gegenäußerung der Bundesregierung zugrunde.

Das Gesetz wurde am 18. Juni 2020 in der 166. Sitzung des Bundestags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen angenommen. Der Bundesrat verzichtete in seiner 992. Sitzung am 3. Juli 2020 auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses und gab damit „grünes Licht“ für die Verkündung des GEG. Zudem nahm er eine Entschließung zum GEG an.⁸

4.5.1 Berichtigungen und andere Änderungsvorschläge des Bundesrats

Neben den 4 rein redaktionellen Korrekturen fanden insgesamt 12 Vorschläge aus der Länderkammer – teilweise in veränderter Form – in der abschließenden Lesung die Zustimmung des Deutschen Bundestags. Die angenommenen Vorschläge betreffen unter anderem die Entlastung von Vollzugsbehörden und die zusätzliche Einbeziehung von Heizkesseln mit fossilen festen Brennstoffen in die Vorschrift des § 72, der künftig die Möglichkeit der Installation von Ölheizkesseln einschränkt.

8 Der Wortlaut der Entschließung findet sich am Ende des Teils D „Begründungen und Kommentare“.

4.5.2 Änderungen im GEG aus der Mitte des Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat im Regierungsentwurf überdies weitere Änderungen vorgenommen, die nicht auf Vorschläge des Bundesrats zurückgehen. Besonders zu nennen sind:

- die Ergänzung des § 6a als künftige Rechtsgrundlage für die Regulierung der Lieferung von Fernkälte in Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Energieeffizienzrichtlinie,
- Änderungen bezüglich der Primärenergiefaktoren bei Biomethan und biogenem Flüssiggas und die Ausweitung der Nutzungsoption für Biomethan auf Brennwertkessel,
- Änderungen bei der Anrechnung von Photovoltaik in der Bilanz von Wohngebäuden sowie bei der korrespondierenden Nutzungsoption, um den Verhältnissen bei Mehrfamilienhäusern besser Rechnung zu tragen und
- eine Modifikation der Innovationsklausel mit dem Ziel, die Spielräume für die Anwendung zu erweitern.

4.5.3 Änderung weiterer Gesetze

Eine wesentliche Änderung gegenüber dem Regierungsentwurf ist die Ergänzung des Artikels 2 Absatz 2 sowie der Artikel 8 und 9. Diese Ergänzungen betreffen andere energiepolitische Sachverhalte, die nicht direkt mit dem Erlass des GEG in Zusammenhang stehen:

4.5.3.1 Änderung der Ermächtigung für die Länder im Baugesetzbuch, Mindestabstände zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung festzulegen

§ 249 BauGB enthält Sonderregelungen für Windkraftanlagen. Der bisherige Wortlaut des Absatzes 3 enthält eine bis zum Jahre 2015 begrenzte Ermächtigung für landesrechtliche Abstandsregelungen zwischen Windkraftanlagen, die im Außenbereich errichtet werden, und Wohnbebauungen. Wesentliche Neuerung ist jetzt die Festlegung eines Maximums für solche Abstände auf 1000 m. Nach der bisherigen, 2015 ausgelaufenen Ermächtigung gab es keinen Höchstwert des landesrechtlich festzulegenden Mindestabstands.

Eine entsprechende Änderung des BauGB war bereits im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom September 2019 vorgesehen. Ein bundeseinheitlicher Mindestabstand von 1000 m sollte die Akzeptanz von Windenergie in der Bevölkerung verbessern. Eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung hierzu blieb aber aus, wohl auch wegen der allgemeinen Kritik an der damit ver-

bundenen Einschränkung des weiteren Ausbaus der Windenergie. Die von den Koalitionsfraktionen eingebrachte und mit deren Mehrheit beschlossene Formulierung lässt jetzt aber auch die Festlegung geringerer und differenzierter Abstände in Landesgesetzen zu sowie den Fortbestand von Landesgesetzen, die auf dem bisherigen Wortlaut des § 249 BauGB beruhen.

4.5.3.2 Aufhebung des „52-GW-Deckels“ bei der Förderung der Photovoltaik

§ 49 Erneuerbare-Energien-Gesetz enthielt zwei Begrenzungen für die Umlageförderung von Strom, der mit Photovoltaikanlagen an Gebäuden erzeugt wird:

- Die Absätze 1 bis 4, die fortbestehen, enthalten Regelungen zur Dynamisierung des Förderbetrags in Abhängigkeit vom jährlichen Zubau solcher Anlagenkapazitäten.
- Absatz 5, der mit Artikel 8 des vorliegenden Gesetzes abgeschafft wird, enthielt eine Deckelung der Gesamtkapazität förderbarer Photovoltaikanlagen an Gebäuden auf 52 GW. Diese Deckelung war 2012 als Kompromiss eingeführt worden, um die damals eingeführte Absenkung der Förderbeträge moderat zu halten. Der zugehörige Absatz 6 beauftragt die Bundesregierung, rechtzeitig vor Erreichen des Deckels einen Vorschlag zur Neugestaltung vorzulegen.

Das Erreichen des Deckels war schon seit längerem für den Sommer 2020 prognostiziert worden. Die Abschaffung des Deckels war Bestandteil des „Klimapakets“ der Bundesregierung vom September 2019. Dennoch blieb eine rechtzeitige entsprechende Gesetzesinitiative der Bundesregierung aus. Die Ergänzung des „Gesetzes zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude“ auf Initiative der Koalitionsfraktionen ist eine „Rettung in letzter Not“, um ein Auslaufen der Förderung von Photovoltaik-Anlagen an Gebäuden im August 2020 zu vermeiden. Aus diesem Grunde ist – im Unterschied zum Inkrafttreten des GEG und der zugehörigen Folgeänderungen in anderen Gesetzen – das Inkrafttreten der Regelungen in Artikel 8 und 9 des Gesetzespakets (sowie auch der Regelung zu Abständen zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung) bereits für den Tag nach der Verkündung des Gesetzes vorgesehen.

4.5.3.3 Folgeänderung in der Marktstammdatenregisterverordnung

Mit Fortfall der Deckelung des geförderten Photovoltaikausbaus werden einige Regelungen der Marktstammdatenregisterverordnung obsolet. Es handelt sich um eine Folgeänderung.

5 Wesentliche Neuerungen des GEG gegenüber früherer Rechtslage

5.1 Zusammenführung von EnEV und EnEG unter Beseitigung einiger Wertungsunterschiede

5.1.1 Unterschiede bei der Berücksichtigung erneuerbarer Energien generell

Zwischen der Bewertung erneuerbarer Energien im Rahmen der EnEV und der Anrechenbarkeit im Rahmen von Nutzungsoptionen nach dem EEWärmeG bestand ein wesentlicher, nur schwer überwindbarer Wertungsunterschied, der viele Facetten zeigt:

– EEWärmeG:

Das EEWärmeG enthielt Nutzungsoptionen, die mit spezifischen Quoten und mit Mindestqualitäten der zur Nutzung angewandten Einrichtungen und Prozesse verknüpft waren. Getreu dem „Top-Runner-Ansatz“ entsprechen diese Mindestqualitäten zum Zeitpunkt des Erlasses des EEWärmeG einem hohen Anforderungsniveau; aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes durchaus konsequent und zu begrüßen.

Mit diesem Konzept gehen jedoch mehrere Nachteile einher.

Jede Nutzung erneuerbarer Energien, die irgendeine der gesetzten Mindestanforderungen nicht erfüllt (z. B. ein zu geringer Wärmerückgewinnungsgrad) bleibt bei diesem Ansatz völlig unberücksichtigt; es gibt keinen Anreiz, solche Techniken zum Einsatz zu bringen, auch wenn es im Einzelfall vielleicht vernünftiger ist als den gesetzlichen Anforderungen zu folgen. Dies geht sogar so weit, dass bei Nutzung der Ersatzmaßnahme „Einsparung von Energie“ alle nicht den Mindestanforderungen genügenden Nutzungen erneuerbarer Energien (z. B. Wärmerückgewinnungsanlagen, die die Grenzwerte verfehlen) in einer gesonderten Bilanz aus der Energiebilanz nach EnEV herauszurechnen sind.

Ferner behandelte das Gesetz die einzelnen Nutzungen erneuerbarer Energien sehr unterschiedlich; der Festlegung der Quoten und der Mindestanforderungen liegt kein einheitliches, naturwissenschaftlich begründetes Prinzip zugrunde. Vielmehr war das Gesetz offenbar von den Protagonisten als Förderinstrument für bestimmte Nutzungsarten erneuerbarer Energie – namentlich der Solarthermie – angelegt worden. Mit dem begrenzten

Kanon von Nutzungsoptionen war ferner zwangsläufig eine gewisse Hemmniswirkung für innovative Nutzungsformen erneuerbarer Energien verknüpft.

– EnEV:

Bei der Bewertung im Rahmen der Bilanzierung nach der EnEV dagegen konnten und können erneuerbare Energien praktisch kontinuierlich angerechnet werden. Die Bewertungsregeln DIN V 18599 und DIN V 4701-10 enthalten hierzu die nötigen Instrumentarien in Form von Aufwandszahlen, von Regeln zur Bestimmung von Deckungsbeiträgen und von Primärenergiefaktoren.

Die Bilanzierungsalgorithmen nach der EnEV ließen und lassen damit auch die Anrechnung von erneuerbaren Energien im Rahmen von Techniken und Prozessen zu, die nach dem EEWärmeG unberücksichtigt blieben. Daraus folgte oft, dass die Berechnungen zum Anteil erneuerbarer Energie bei einem Neubauvorhaben doppelt durchgeführt werden mussten; dies war schwer vermittelbar und verkomplizierte Planung und Vollzug.

Jedoch ist dem Gesetzgeber mit dem GEG die Beseitigung der vorgenannten Wertungsunterschiede nicht konsequent gelungen. Dazu hätte man sich bei der Nutzungspflicht zu einem kontinuierlichen Bewertungsmodell und zu physikalisch nachvollziehbaren Quoten durchringen müssen. Dem stand der politische Auftrag entgegen, dass die Anforderungen nicht verschärft werden sollten. Dies wäre aber zumindest bei der Solarthermie eingetreten. Vom Gesetzgeber verworfene Alternativvorschläge sahen vor, die Quote durch eine geeignete Deckelung der primärenergetischen Aufwandszahlen für Wärme und Kälte zu substituieren; dies wiederum wäre ein im politischen Raum schwer vermittelbarer Paradigmenwechsel gewesen.

5.1.2 Unterschiede bei der Berücksichtigung gelieferter erneuerbarer Energieträger

Wird ein Gebäude errichtet, dessen energetische Qualität auf der Verwendung erneuerbarer Energieträger beruht, die vom Nutzer eingekauft werden müssen, entstehen Vollzugsprobleme. Verwendet der Nutzer statt des vorgesehenen erneuerbaren Energieträgers (z. B. Biomethan) einen nicht erneuerbaren Energieträger (z. B. Erdgas), wäre eine wesentliche Voraussetzung für die rechtmäßige Errichtung entfallen. Die Vollzugsbehörde müsste bei andauernder Pflichtverletzung Abhilfe verlangen, z. B. die energetische Nachrüstung oder gar den Abriss des Gebäudes.

In der **EnEV** wurde aus diesem Grunde die Anrechnung von gekauften erneuerbaren Energieträgern auf wenige Fälle begrenzt:

- Holz kann als Festbrennstoff angerechnet werden, wenn eine hierfür vorgesehene Feuerstätte eingebaut wird. Ursprünglich enthielt die Berechnungsnorm DIN V 4701-10 für die Verwendung des Primärenergiefaktors für Holz bei Festbrennstoffkesseln und Öfen sogar eine restriktive Vorgabe bezüglich der Bauartzulassung der Feuerstätte.
- Biogas und Bioöl können dann als solche angerechnet werden, wenn es sich um Brennstoffe handelt, die in direktem räumlichem Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugt wurden. Damit wird ausgeschlossen, dass Biogas aus Gasnetzen und Bioöl aus dem Handel eingesetzt wird. Faktisch ist damit aber die Anrechnung dieser Brennstoffe als erneuerbare Energieträger auf Fälle im Bereich der Landwirtschaft begrenzt.

Das **EEWärmeG** dagegen sieht die Berücksichtigung gekaufter Biomasse generell vor. Dies allerdings steht und fällt mit dem Vollzug:

Das Gesetz enthält in § 10 eine Vollzugsvorschrift, die die Betreiber verpflichtet, die Verwendung erneuerbarer Energieträger in Anlagen zur Nutzung gasförmiger, flüssiger und fester Biomasse für die Dauer von 15 Jahren nach Errichtung durch Vorlage von Brennstoffrechnungen der zuständigen Behörde nachzuweisen; dazu gehört auch die Lieferkette der Biomasse.

Das Gesetz enthält aber keine Aussage darüber, wie die Behörde im Falle der fortgesetzten Nichtbeachtung vorgehen soll. Der Vollzugaufwand bei diesen Vorschriften kann – weil regelmäßige Kontrollen über einen langen Zeitraum begründet – einen hohen Aufwand verursachen. Der Zweite Erfahrungsbericht zum EEWärmeG⁹ thematisiert ferner die fehlenden oder zumindest unbefriedigenden Eingriffsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen. Da häufig der Betreiber der Anlagen nicht identisch ist mit dem Eigentümer als Verpflichtetem des EEWärmeG, entstehen weitere Vollzugsprobleme. Dasselbe gilt laut Erfahrungsbericht auch bezüglich der Planer und der Installateure, die nicht in die gesetzliche Verantwortung nach dem EEWärmeG einbezogen sind.

Bei der Zusammenführung im GEG verfolgt der Gesetzgeber die Absicht, beide Ansätze nebeneinander zuzulassen. Bezüglich der Anrechnung erneuerbarer Energien enthält § 22 GEG differenzierte Regelungen über die in den unterschiedlichen Fällen anzuwendenden Primärenergiefaktoren. Der Vollzug wird

9 Zweiter Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Hrsg.: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi); <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/zweiter-erfahrungsbericht-erneuerbare-energien-waermegesetz.pdf>

gegenüber dem EEWärmeG erleichtert, indem der Brennstofflieferant (der hier der Sachkundige sein sollte) verpflichtet wird, dem Belieferten eine Unternehmerklärung über die erneuerbare Qualität einschließlich der Lieferkette der gelieferten Biomasse auszustellen.

5.2 Einbeziehung der Photovoltaik in die Nutzungsoptionen

Das EEWärmeG sah keine Berücksichtigung von örtlich erneuerbar erzeugtem Strom als Nutzungsoption vor, auch nicht, wenn dieser Strom direkt und ausschließlich zur Wärme- und Kälteerzeugung genutzt wird. Obwohl die Definition von solarer Strahlungsenergie die Photovoltaik mit einschließt, beziehen sich die Regelungen in § 5 des EEWärmeG und der Anlage des Gesetzes ausschließlich auf solarthermische Anlagen. Der Gesetzgeber hatte offenbar nicht die Absicht, die im Erneuerbare-Energien-Gesetz vorgesehene Förderung der Photovoltaik durch die Netzzulagen durch eine weitere gesetzliche Förderung im EEWärmeG auszuweiten. Kritiker bezeichneten das EEWärmeG oft als „Solarthermie-Fördergesetz“ – auch weil die Quote und die Anforderungen für Solarthermie im Vergleich zu anderen Nutzungsoptionen gering ausfallen.

Da nach der EnEV örtlich photovoltaisch erzeugter Strom unter bestimmten Voraussetzungen bei der Berechnung des Primärenergiebedarfs der Gebäude berücksichtigt werden konnte, bestand auch diesbezüglich ein Wertungsunterschied, der mit der Ablösung beider Vorschriften durch das GEG beseitigt werden sollte. Das GEG führt in § 36 eine neue Nutzungsoption für die Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energien ein, die hinsichtlich der Quote der Nutzungsoption „Solarthermie“ vergleichbar ist und – wie diese – auch eine vereinfachte Regelung für Wohngebäude vorsieht.

Im Unterschied zu anderen Nutzungsoptionen ist hier zumindest bei der vereinfachten Regelung für Wohngebäude aber nicht vorgeschrieben, dass der Strom auch tatsächlich zur Wärme- und Kälteerzeugung in dem Gebäude genutzt wird; es ist noch nicht einmal vorgeschrieben, dass eine technische Möglichkeit dazu besteht. Somit geht der Gesetzgeber hier weiter als bei den aus dem Vorgängerrecht übernommenen Nutzungsoptionen, bei denen eine solche Technologie zur Deckung des Wärme- und Kältebedarfs vorgeschrieben ist.

5.3 Veränderung der Berücksichtigung erneuerbar erzeugten Stroms in den Bilanzen

Bislang konnte nach § 5 EnEV in den Berechnungen der Energieeffizienz auch „im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude“ regenerativ

erzeugter Strom berücksichtigt werden. Diese im Wesentlichen auf die Selbstnutzung von Photovoltaik-Strom vom Gebäudedach fokussierte Regelung wird im GEG deutlich verändert. Bislang konnte der bilanzierte Strombedarf des Gebäudes monatsweise um den Ertrag der örtlichen Erzeugungsanlage im jeweiligen Monat verringert werden – die Verrechnung erfolgte also auf Endenergieebene „Strombedarf gegen Stromertrag“. Fortan soll das nur noch bei einigen ausgewählten Gebäuden gelten, ansonsten wird eine dezidierte Bonusregelung eingeführt, die im Wesentlichen auf das Verhältnis von Gebäudegröße und Anlagengröße abstellt, aber auch das Vorhandensein eines Stromspeichers honoriert. Bei vielen Gebäuden (insbesondere bei Wohngebäuden mit geringem Strombedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Kühlung) wird dadurch die Anrechnungsmöglichkeit deutlich vergrößert, also indirekt auch die Selbstnutzung für Stromanwendungen außerhalb des Bilanzkreises honoriert.

Die Regelung ist leider kompliziert und unterschiedlich interpretierbar und wirkt sich bei den betroffenen Gebäuden auf die Effizienzklassen und die Nachvollziehbarkeit im Energieausweis aus; siehe Kommentierung im Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 23 und § 85.

5.4 Verzicht auf Randbedingungen bei einigen Nutzungsoptionen

Die unter Nummer 2.4 beschriebene, stetige Ausweitung von Regelungen aufgrund der EU-Ökodesign-Richtlinie auf weitere Produktgruppen für das energiesparende Bauen und die Nutzung von erneuerbaren Energien führt dazu, dass einige Randbedingungen, die das EEWärmeG bisher für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energie stellte, entfallen können oder müssen. In einigen Fällen wurde eine Klausel zum Vorrang von Ökodesign-Regelungen ergänzt, weil noch nicht alle hier regulierten Produkte voll vom EU-Recht erfasst sind, dies aber zu erwarten ist. § 110 enthält (vorbeugend) eine übergreifende derartige Kollisionsklausel.

5.5 Modellgebäudeverfahren wird eigenständiges vereinfachtes Nachweisverfahren für Wohngebäude

Das aus § 3 Absatz 5 EnEV bereits bekannte, so genannte „Modellgebäudeverfahren“ wird in § 31 i. V. m. Anlage 5 GEG neu geregelt.

Die Begründung der Bundesregierung (siehe Ausführungen im Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 31) hebt die beiden wichtigen Neuerungen her-

vor, die das Verfahren attraktiver machen als die frühere Vermutungsregelung des § 3 Absatz 5 EnEV i. V. m. der zugehörigen Bekanntmachung:

- Das Verfahren wurde als eigenständiges Nachweisverfahren gestaltet. Dazu mussten die Anforderungen von ihrem früheren Standort in einer Bekanntmachung in das Gesetz verlagert werden. Dies wurde dadurch erleichtert, dass die eigentlichen Anforderungen (Anwendungsvoraussetzungen und Ausführungsvarianten) von den Kennwerten für die Energieausweise getrennt wurden, die auch weiterhin im Wege einer Bekanntmachung erlassen werden können, da sie keine materiellen Anforderungen an Gebäude sind. Damit muss das Verfahren nicht mehr zwangsläufig „auf der sicheren Seite“ liegen (also fortan nicht mehr tendenziell schärfere Anforderungen an die Gebäudeausführung stellen als das Referenzgebäudeverfahren, das wegen seiner Anwendbarkeit auf alle Wohngebäude aber weiterhin das Hauptverfahren bleibt).
- Der Berechnung der Anforderungen des Modellgebäudeverfahrens liegt jetzt DIN V 18599: 2018-09 anstelle von DIN V 4701-10 zugrunde. Erneuerbare Energien werden durch die aktuellere Berechnungsnorm in der Regel besser bewertet, so dass bei vielen Anlagenausführungen ein weniger strenges Wärmeschutzniveau ermöglicht wird.

Des Weiteren wird in der Begründung der Bundesregierung dargelegt, dass das Verfahren nur scheinbar auf Berechnungen verzichtet. Es genügt den Vorgaben der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, wonach die Gesamtenergieeffizienz nach einer zu definierenden Berechnungsmethode (in Deutschland DIN V 18599 oder DIN V 4108-6/4701-10) zu berechnen und zu begrenzen ist. Die energetischen Kennwerte sind auch bei diesem Verfahren für alle Modellgebäude, die mit hinreichender Genauigkeit stellvertretend für eine Gruppe ausgeführter Gebäude stehen, mit einem geeigneten Berechnungsverfahren ermittelt worden.

Die Regelungen in Anlage 5 GEG, die die Ausführungen der Gebäude nach diesem Verfahren abschließend beschreiben, werden ergänzt durch eine Bekanntmachung mit allen Kennwerten und weiteren Angaben zur Ausstellung von Energieausweisen für solche Neubauten.

5.6 Primärenergiefaktoren und CO₂-Umrechnung werden ins Gesetz aufgenommen, „Flexibilisierungen“

Primärenergiefaktoren sind seit der ersten Ausgabe der DIN V 4701-10 (2001) Gegenstand von Vornormen über die energetische Bewertung von Gebäuden.

Diese Vornormen stützen sich zwar im Wesentlichen auf Berechnungen mit dem Instrument GEMIS, bilden aber teilweise (z. B. bei der Allokation von KWK in Wärmenetzen und bei der Bewertung des Stroms im Verbundnetz) auch politische Einflüsse ab, was eigentlich nicht Aufgabe der Normungsgremien sein sollte. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung, die Primärenergiefaktoren fortan gesetzlich festzuschreiben, grundsätzlich zu begrüßen. Die Tabelle in Anlage 4 GEG entspricht weitgehend den Angaben in DIN V 18599-1 Anhang A.

Allerdings ergänzt insbesondere DIN V 18599-1 die normativen Festlegungen von Primärenergiefaktoren um ergänzende Informationen und um Vorschriften zur Handhabung. Dort wird u. a. deutlich, dass die Primärenergiefaktoren heizwertbezogen sind und daher brennwertbezogene Endenergieberechnungen (wie nach DIN V 18599) umzurechnen sind, damit sowohl der Primärenergiebedarf richtig bestimmt werden kann als auch die damit korrespondierende Berechnung von Treibhausgasemissionen physikalisch richtig erfolgt. Indem die entsprechenden Regelungen der DIN V 18599-1 durch das GEG überschrieben werden, gehen leider auch diese ergänzenden Regelungen der Norm formal verloren.

In den Kommentierungen in Teil D dieses Buches wird dargelegt, inwieweit und warum die entsprechenden Festlegungen aus DIN V 18599 dennoch Wirkung entfalten.

§ 22 enthält ferner einige Regelungen zu Sonderfällen, in denen andere als die durch Anlage 4 festgelegten Faktoren verwendet werden können. Die Bundesregierung bezeichnet diese Regelungen in ihrer Begründung als „Flexibilisierungen“.

5.7 Innovationsklausel

An den Erlass des GEG wurde von verschiedenen Seiten die Erwartung geknüpft, dass mit dem Gesetz ein Wechsel der Anforderungssystematik hin zu Anforderungen an Treibhausgasemissionen erfolgt, um den eigentlichen Hauptzweck des Gesetzes, den Klimaschutz, besser abzubilden.

Die nicht unumstrittene Umstellung der Zielgröße der Anforderungen auf die CO₂-Emissionen wird auf die nächste Fortschreibung des GEG (2023) vertagt, soll aber „geprüft“ werden. Die federführenden Ministerien legten diesen Auftrag so aus, dass in Absprache mit Ländern und interessierten Kreisen eine sogenannte „Innovationsklausel“ in das Gesetz integriert wird, auf deren Grundlage die beabsichtigte neue Zielgröße experimentell angewandt werden kann.

Bei dieser Regelung in § 103 GEG handelt es sich bei näherem Hinsehen um eine spezielle Ausprägung der ohnehin schon aus § 24 Absatz 2 EnEV bekannt-

ten und in § 102 Absatz 1 Nummer 2 GEG fortgeführten Öffnungsklausel für gleichwertige Lösungen. Die Festlegung in § 103 des GEG hat also eher Signalcharakter, zumal die Darlegungspflichten des Bauherrn vergleichbar sind.

5.8 Quartiersansätze

Quartiersansätze sind an verschiedenen Stellen des GEG zu finden. Zwar tragen nur die Regelungen in § 107 diese Bezeichnung, sie sind jedoch im Zusammenhang zu sehen mit den weiteren Quartierslösungen in § 103 Absatz 3 und 4 (Innovationslösung bezüglich einer gemeinsamen Nachweisführung bei Renovierungen im Quartier) und § 22 Absatz 1 Nummer 4 (Begünstigung beim Primärenergiefaktor im Falle der Mitversorgung von Bestandsgebäuden aus der KWK-Anlage eines Neubaus). Diese Regelungen setzen insgesamt eine diesbezügliche Absicht aus dem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode um.

Die Erwartungen, die einige interessierte Kreise an „Quartierslösungen“ gestellt hatten, gingen allerdings vielfach weiter. Großen Wohnungsbauunternehmen schwebte dabei eine Art von bundesweiter „Flottenverbrauchsregelung“ für ihren Gebäudebestand vor, um geringere Anforderungen für bestimmte Bau- oder Modernisierungsvorhaben durch Übertreffen der Anforderungen bei anderen Vorhaben andernorts erkaufen zu können. Solche Konzepte lassen sich jedoch nicht vollziehen; sie bergen hohes Missbrauchspotential und würden große Immobilienbesitzer begünstigen.

5.9 Weitgehendes Verbot der Neuinstallation von Ölheizkesseln und Heizkesseln mit fossilen Festbrennstoffen

Die neue Regelung in § 72 Absatz 4 und 5 des GEG, die ab dem Jahre 2026 den Einbau von Ölheizkesseln einschränkt, geht im Kern auf die Klimaschutzbeschlüsse vom September 2019 (siehe oben Nummer 4.2) zurück; die (sachlich konsequente) Erweiterung auf fossil betriebene Festbrennstoffkessel geht dagegen auf einen Änderungsbeschluss des Deutschen Bundestags (siehe Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 72).

5.10 Änderungen bei Energieausweisen

5.10.1 Bekanntmachungen

Die sicher augenfälligste Neuerung bei den Energieausweisen ist, dass das GEG – anders als bisher die EnEV – keine Energieausweismuster mehr enthält. Das hat zwar den Vorteil einer Entschlackung des ohnehin „schwer verdaulichen“

Gesetzes und bringt für die Bundesregierung den Vorteil, dass sie die Ausweismuster erst im Anschluss an das abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren und ohne Einflüsse aus dem parlamentarischen Raum (Bundestag, Bundesrat) erstellen kann. Für die Anwender und – mehr noch – für die Softwarehäuser, die Software für Berechnungen und Energieausweise für die Architekten, Ingenieure und Handwerker anbieten, wird dadurch das Warten auf klare Vorgaben nur noch weiter verzögert.

Wegen der Umsetzung in der Software und vor allem im Datenaustausch, ohne den Energieausweise und deren Kontrolle nicht funktionieren, enthält § 112 auch einen weiteren 6-monatigen Dispens für die ohne den Anlass einer Baumaßnahme im Bestand auszustellenden Ausweise; hier wird bis zum 1. Mai 2021 noch nach der bisherigen EnEV verfahren. Bei Ausweisen im Neubau und bei Modernisierung von Außenbauteilen sah der Gesetzgeber keine Notwendigkeit für einen solchen Aufschub, weil diese erst nach Fertigstellung einer unter das GEG fallenden Baumaßnahme auszustellen sind.

Die Bundesregierung will die Muster allerdings zeitnah zum Inkrafttreten des GEG bekannt machen. Ebenso sollen zeitnah die Bekanntmachungen zur Datenaufnahme im Bestand herausgegeben werden. Die Bekanntmachungen zu Energieverbrauchswerten sollen rechtzeitig vor Ende der o. g. Übergangsfrist erscheinen; hier ist noch über die künftige Ermittlung von Vergleichswerten bei Nichtwohngebäuden zu entscheiden.

5.10.2 Neue Pflichtangaben

Die Vorgaben zu den Pflichtangaben in den Mustern enthält § 85 GEG. Wesentliche Neuerungen sind hier

- die künftige Angabe zur Inspektionspflicht von Klimaanlage in den Gebäuden, die zum einen eine wichtige Information für Kauf- und Mietinteressenten sein dürfte, aber zum anderen auch den Befolgungsgrad der Inspektionspflicht verbessern kann, und
- die Aufwertung der bisher freiwilligen Angabe zu Treibhausgasemissionen (als CO₂-Äquivalent) zur Pflichtangabe in jedem Energieausweis.

5.10.3 Qualitätsverbesserung durch neue Sorgfaltspflichten

Für die Ausfertigung von Modernisierungsempfehlungen wird in § 84 GEG eine grundsätzliche Pflicht zur Begehung des Gebäudes vor Ort eingeführt. Eine solche Pflicht war vielfach gefordert worden, auch um dem Missbrauch durch Dumping-Anbieter im Internet zu begegnen. Die Vorschrift lässt ersatzweise allerdings auch Modernisierungsempfehlungen anhand von Bildern zu, die

für die Beurteilung der energetischen Eigenschaften geeignet sind. Es bleibt vor diesem Hintergrund abzuwarten, inwieweit hierdurch tatsächlich die gewünschte Qualitätsverbesserung erreicht wird.

Klargestellt wird darüber hinaus auch die Pflicht des Ausstellers, fremde Berechnungen erst nach sorgfältiger Prüfung zu übernehmen. Weiterhin bleiben aber leider die Vorschriften, in denen die Berechnungsinstrumente für Energieausweise im Bestand vorgegeben sind, ohne eindeutige Bußgeldbewehrung.

5.10.4 Weitere Änderungen

Das GEG stellt bei den Ausstellungspflichten im Bestand sowie bei den energetischen Pflichtangaben jetzt klar, dass diese Pflichten (je nach dessen Beteiligung) auch den Immobilienmakler treffen; dies war in der Vergangenheit oft in Abrede gestellt worden, obwohl der Makler bei vorliegendem Auftrag regelmäßig als Sachwalter des Verkäufers oder Vermieters auftritt.

Die Regelungen über die Ausstellungsberechtigung, die in § 21 EnEV auf Ausweise beschränkt waren, die ohne Baumaßnahme bei Bestandsgebäuden auszustellen sind, gelten fortan für alle Energieausweise. Die Unterscheidung bei den Ausstellungsberechtigungen (nur für Wohngebäude oder für sämtliche Gebäude) ist nach § 87 nur noch an das Ausmaß der Schulungen geknüpft, deren Curriculum weiterhin in Anlage 11 vorgegeben ist.

5.11 Änderungen bei der Inspektionspflicht für Klimaanlage

Die Änderungsrichtlinie (EU) 2018/844 enthält bezüglich der Inspektionspflicht für Klimaanlage einige Neuerungen, die die Mitgliedstaaten grundsätzlich nutzen könnten, um ihre Vorschriften – insbesondere durch Erhöhung der Leistungsgrenze – zu erleichtern. Insbesondere von Seiten einiger interessierter Kreise, aber auch innerhalb der Bundesregierung stieß eine Abschwächung eingeführter Anforderungen jedoch auf Ablehnung. Vor diesem Hintergrund wurde die bisherige Leistungsgrenze (12 kW) zwar beibehalten, oberhalb der neuen europäischen Leistungsgrenze (70 kW) bestehen fortan jedoch stringenter Regeln:

- Die Inspektion muss oberhalb von 70 kW fortan nach DIN SPEC 15240: 2019-02 durchgeführt werden; damit wird eine (bisher zwar nicht beanstandete) Umsetzungslücke geschlossen.
- Eine neu eingeführte Option, bei vergleichbarer Anlagentechnik in vergleichbaren Gebäuden desselben Eigentümers die Inspektion auf Stichproben zu beschränken, gilt nur für Anlagen bis 70 kW, weil das europäische Recht oberhalb dieses Grenzwerts eine solche Option nicht vorsieht.

Siehe hierzu Ausführungen im Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 75.

Neu eingeführt wird aufgrund der Richtlinie auch die Freistellung von Anlagen in Gebäuden mit Gebäudeautomation mit bestimmtem Funktionalitätsumfang, siehe hierzu auch Ausführungen im Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 74. Für Wiederholungsinspektionen braucht die Anlagendimensionierung fortan nicht überprüft werden, wenn zwischenzeitlich an Gebäude und Anlage keine relevanten Änderungen eingetreten sind.

Der Kreis der zur Durchführung von Klimaanlageninspektionen berechtigten Personen wurde um bestimmte Techniker und Fachhandwerker erweitert, siehe hierzu auch Ausführungen im Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 77.

5.12 Dokumentationspflicht bei bestimmten wesentlichen Änderungen an gebäudetechnischen Systemen

Die Änderungsrichtlinie (EU) 2018/844 gibt den Mitgliedstaaten ferner die Einführung von Dokumentationspflichten bei Einbau und Erneuerung gebäudetechnischer Systeme vor. Entsprechende Regelungen wurden in Zusammenhang mit den Vorschriften über Fachunternehmererklärungen umgesetzt; siehe auch Ausführungen im Teil D „Begründungen und Kommentare“ zu § 96.

5.13 Normverweisungen

5.13.1 Verweisungspraxis des GEG

Die Verweisungen des GEG auf technische Regeln dienen der Präzisierung von Anforderungen durch

- die Festlegung von Berechnungswegen und Bilanzkreisen,
- die Definition von Begriffen und von Voraussetzungen für die Anwendung bestimmter gesetzlicher Regelungen,
- die Festlegung von Mindestqualitäten von Bauteilen und Systemen und durch
- die Beschreibung durchzuführender Inspektionen und Prüfungen.

Damit ist die jeweilige technische Regel integraler Bestandteil der gesetzlichen Anforderung; durch sie wird die Anforderung eindeutig.

Die technische Regelsetzung erfolgt unter Beteiligung aller interessierten Kreise. Die Interessen dieser Kreise decken sich nicht immer mit denen des

Gesetzgebers, auch wenn dieser im Regelsetzungsprozess beteiligt ist. Das Rechtsstaatsprinzip erfordert aber, dass der Wille des Gesetzgebers nicht im Nachhinein durch private Kreise verändert werden kann. Um sicherzustellen, dass die im Gesetz festgelegten Verpflichtungen eindeutig und unveränderbar sind, muss damit der Gesetzgeber auf diejenigen Normen, die diese Pflichten präzisieren, zwingend in datierter Form verweisen.

Im Baubereich und bei der Energietechnik hat das Bewusstsein für den Klimaschutz in den letzten Jahren einen großen Innovationsschub ausgelöst. Nicht nur wurden und werden in diesem Zuge die klassischen Elemente wie Wärmeschutz, Fenster und Heizung deutlich verbessert, gerade in Verbindung mit erneuerbaren Energien kommen ständig auch völlig neue Ansätze auf den Markt. Natürlich können diese Entwicklungen nicht unmittelbar Eingang in das technische Regelwerk finden. Wenn also die technischen Regeln zur energetischen Bewertung nicht in kurzen Intervallen fortgeschrieben und die neuen Ausgaben alsbald in der gesetzlichen Vorschrift adressiert werden, besteht die Gefahr, dass die Markteinführung innovativer Lösungen behindert wird.

Daran hat niemand ein Interesse, insbesondere nicht der Gesetzgeber, der mit dem Energieeinsparrecht ja den Klimaschutz und den Einsatz erneuerbarer Energieträger voranbringen will. Deshalb muss ein wesentliches Element bei jeder Fortschreibung des Energieeinsparrechts unbedingt auch die Fortschreibung der Verweisungen auf technische Regeln sein.

5.13.2 Fortgeschriebene Normverweisungen

Auf einige wichtige Fortschreibungen wird hier kurz eingegangen; im Übrigen wird die Änderung von Normverweisungen bei den einzelnen Regelungen kommentiert:

- DIN V 18599

Seit Erlass der EnEV 2013 wurde DIN V 18599 zweimal neu herausgegeben: 2016 wegen des ersten Entwurfs für ein GEG und 2018 wegen des Entwurfs für das aktuelle GEG. Beide Neuausgaben wurden im Auftrag der Bundesregierung wissenschaftlich validiert. Die aktuelle DIN V 18599: 2018-09 enthält gegenüber der Version 2011-12 zahlreiche Neuerungen.

- DIN EN ISO 9972: 2018-12

Die Regelungen der EnEV zur messtechnischen Überprüfung der Gebäudedichtheit stützten sich auf DIN EN 13829: 2001-02. Bezüglich der Anwendung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Nachweise zur EnEV zeigte diese Norm einige Lücken, die vom zuständigen Fachverband inoffiziell durch

nicht verbindliche Anwendungsregeln geschlossen wurden. Nach der Herausgabe der EN ISO 9972: 2015 besteht jetzt die Möglichkeit, Randbedingungen für das dort als „Verfahren 3“ bezeichnete Messverfahren in nationalen Anhängen festzulegen. DIN EN ISO 9972: 2018-12 enthält die nationalen Anhänge NA und NB, die parallel zum Entwurf des GEG entwickelt wurden.

- DIN EN 16798-3: 2017-11, DIN EN 13053: 2012-02

Die EnEV verwies hinsichtlich der Bestimmung des „SFP-Werts“ bei Klima- und Lüftungsanlagen auf DIN EN 13778: 2007-09, das GEG dagegen verweist auf DIN EN 16798-3: 2017-03. Diese korrespondiert hinsichtlich der Zuschläge für Wärmerückgewinnungsbauteile mit DIN EN 13053: 2012-02. Da die letztgenannte Normfassung aber – anders als ihre Vorgängerfassung 2007-11 – kein implizites Wirtschaftlichkeitskriterium enthält, musste die in § 68 fortgeführte Vorschrift zur Ausstattung mit Wärmerückgewinnung weiterhin auf die ältere Fassung Bezug nehmen.

- DIN 4108 Beiblatt 2: 2019-06

Das umfassend neu bearbeitete Beiblatt 2 zu DIN 4108 enthält jetzt Musterlösungen für zwei unterschiedliche Anforderungsniveaus. Die Bundesregierung hatte den zuständigen Ausschuss schon 2013 um eine solche Verbesserung gebeten, um die 25%ige Verschärfung der Anforderungen ab 2014 bei den Wärmebrückenzuschlägen einfacher umsetzen zu können. Die verbesserten Musterlösungen aus dem schließlich 2019 fertiggestellten Beiblatt dürfen aufgrund einer entsprechenden Klausel in § 24 GEG auch in Verbindung mit dem alten, noch bis Ende 2023 anwendbaren Verfahren nach DIN V 4108-6 angewandt werden.

6 Ausblick

Das GEG enthält eine Vielzahl von „Hausaufgaben“ für die Bundesregierung.

- Über allem steht der generelle Auftrag aus § 9, im Jahre 2023 die Anforderungen an zu errichtende und an bestehende Gebäude zu überprüfen und *„nach Maßgabe der Ergebnisse der Überprüfung innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Überprüfung einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Weiterentwicklung der Anforderungen“* vorzulegen. Das koinzidiert mit der europäischen Vorgabe, die Anforderungen zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden mindestens im Abstand von 5 Jahren zu überprüfen und ferner in diesem Rhythmus Berichte über das kostenoptimale Anforderungsniveau vorzulegen.
- Auf Grund weiterer Aufträge in § 9 und in der Resolution des Bundesrats muss bei der besagten Novellierung auch die künftige Berücksichtigung von synthetisch erzeugten Energieträgern und von Grubengas geprüft werden.
- Zu diesem Zeitpunkt laufen überdies die Regelungen bezüglich der Innovationsklausel aus. Ferner soll dann auch das alte Berechnungsverfahren für Wohngebäude auslaufen; folglich muss bis dahin die Einbindung eines adäquaten, hinreichend einfachen Ersatzverfahrens beschlussreif sein.
- Auch bezüglich der Vorgaben aus der Richtlinie (EU) 2018/844 zur verpflichtenden Einführung von Gebäudeautomation bei Nichtwohngebäuden bis 2025 wurde die Entscheidung vertagt. Mit Blick auf den europäisch vorgegebenen Termin für die Einführung dürfte dies ebenfalls ein Thema für die nächste Novellierung sein.
- Ein weiterer aufgeschobener Handlungsbedarf – die Umstellung des Allokationsverfahrens bei der Fernwärme – findet sich in § 22 GEG. Hier muss die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis Ende 2025 einen Vorschlag für ein Verfahren vorlegen, das ab 2030 anzuwenden ist. Die Bundesregierung ist sicher gut beraten, wenn sie auch diese Aufgabe mit der Novelle in 2023/2024 löst, dann hätten die Beteiligten sicher genug Zeit zur Umstellung.

Im GEG finden sich leider auch einige Fehler und Ungereimtheiten, die dem umfangreichen, zeitkritischen und aufgrund der widerstreitenden Interessenlagen nicht einfachen Gesetzgebungsprozess zuzuschreiben sind. Diese Fehler werden 2023 zu berichtigen sein.

Der Vollzug wird sicher noch weiteren Handlungsbedarf zu Tage fördern. Ein besonderes Problem stellt aus Sicht des Verfassers die uneinheitliche und un-

ausgewogene Vorschrift für die Anrechnung von örtlich regenerativ erzeugtem Strom dar. Die Lösung sollte auch die Fragen einbeziehen, die die diesbezügliche Nutzungsoption in § 36 in der Praxis mit sich bringt.

7 Literatur

7.1 Quellen

7.1.1 EnEV, EnEG

- Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 18. November 2013 (BGBl. I S. 3951),
- Nicht amtliche Lesefassung der EnEV (Textstand: 28. Oktober 2015, bearbeitet von H.-P. Schettler-Köhler): www.bbsr-energieeinsparung.de unter Archiv/Energieeinsparverordnung/EnEV 2013
- Viertes Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2194)
- Nicht amtliche Lesefassung des EnEG (Textstand: Juli 2015, bearbeitet von H.-P. Schettler-Köhler): www.bbsr-energieeinsparung.de unter Archiv/Energieeinsparungsgesetz/EnEG 2013
- Auslegungen der Fachkommission Bautechnik der Bauministerkonferenz zur EnEV: www.bbsr-energieeinsparung.de unter Archiv/Energieeinsparverordnung/EnEV 2013/Auslegungen

Die vorstehenden Fundstellen auf www.bbsr-energieeinsparung.de beziehen sich auf den Standort nach der Umstellung des Internetportals auf das Gebäudeenergiegesetz (vgl. Anfang 2021).

7.1.2 EEWärmeG

- Gesetzestext 2009 im Bundesgesetzblatt: www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl108s1658.pdf
- Änderung 2011 durch das Europarechtsanpassungsgesetz Erneuerbare Energien im Bundesgesetzblatt: www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl111s0619.pdf
- „Konsolidierte Begründung zum EEWärmeG“, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 2009: https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/konsolidierte_begrueundung_eewaermeg.pdf
- „Zweiter Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2015, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/zweiter-erfahrungsbericht-erneuerbare-energien-waermegesetz.pdf>

7.1.3 Gebäudeenergiegesetz

- Regierungsentwurf: Bundestags-Drucksache 19/16716
- Stellungnahme des Bundesrats: Bundesrats-Drucksache 584/19 (Beschluss)
- Gegenäußerung der Bundesregierung: Bundestags-Drucksache 19/17037
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie: Bundestags-Drucksache 19/20148
- Beschluss des Bundesrats: Bundesrats-Drucksache 584/19 (Beschluss)

Die vorgenannten Bundestags-Drucksachen sind veröffentlicht unter <https://www.bundestag.de/drucksachen>, die Bundesrats-Drucksachen unter <https://www.bundesrat.de/DE/dokumente/dokumente-node.html>

- Verkündung: Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änderung weiterer Gesetze vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728): www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl120s1728.pdf

7.1.4 Andere erwähnte Rechtsvorschriften

- Gesetz über den Messstellenbetrieb und die Datenkommunikation in intelligenten Energienetzen (Messstellenbetriebsgesetz – MsbG); Gesetzestext im Internet, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: <https://www.gesetze-im-internet.de/messbg/MsbG.pdf>
- Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG); BGBl. I S. 1066; Gesetzestext im Internet, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/EEG_2017.pdf

7.1.5 EU-Richtlinien

- Erste Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden („Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0091&from=DE>
- Zweite Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden („Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)“): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF>

- Änderungsrichtlinie 2018 zur Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden („Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz“): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=DE>
- Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009 („Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG“): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=DE>
- Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018 („Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (ABl. L. 328 vom 21.12.2018, S. 210) und der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung)“): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=DE>
- Energieeffizienzrichtlinie 2018 („Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz“): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=DE>
- Ökodesign-Richtlinie („Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte“): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0125&from=DE>
- Verschiedene erwähnte Durchführungsrechtsakte siehe Internetangebot der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung: <https://netzwerke.bam.de/Netzwerke/Navigation/DE/Evpg/EVPG-Produkte/evpg-produkte.html>

Die unter 7.1.2 bis 7.1.5 angegebenen Links auf Fundstellen im Internet wurden zuletzt aufgerufen am 24. November 2020. Dies gilt auch für die weiteren Links in den Fußnoten dieses Buchs. Zum erleichterten Aufruf finden sich alle Links auch in der elektronischen Ressource zu diesem Buch.

7.2 Sekundärliteratur

7.2.1 EnEV, EnEG

- Schettler-Köhler, H.-P.: Die neue Energieeinsparverordnung, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Berlin, Beuth Verlag
- Schettler-Köhler, H.-P. in Säcker/Ludwigs (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 2, 4. Auflage 2019, Frankfurt a. M., dfv-Verlag
- Stock, J. in Theobald/Kühling: Energierecht (Loseblatt-Kommentar), München, C. H. Beck

7.2.2 EEWärmeG

- Holtmeier, G./Rasbach, W. in Säcker/Ludwigs (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 2, 4. Auflage 2019, Frankfurt a. M., dfv-Verlag
- Müller, T./Oschmann, V./Wustlich, G.: Erneuerbare-Energien-Wärmege-
setz, Kommentar, München, C. H. Beck 2010