

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (Bundesrat Drucksache 584/19 vom 08.11.2019)

Die Stellungnahme der AKNW bezieht sich auf den Entwurf des GEG, wie er dem Bundesrat vorliegt. Die AKNW verweist auf die umfassende Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer, die diese in Abstimmung mit den Länderarchitektenkammern in der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf abgegeben hatte. Im bisherigen Stellungnahmeverfahren fand parallel zur Verbändeanhörung noch eine Ressortabstimmung statt. Hieraus ergaben sich noch Änderungen (z.B. Pflicht zur Energieberatung durch die Verbraucherzentralen), die in der Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer nicht berücksichtigt werden konnten. Eine Position der Bundesarchitektenkammer zur Bundesratsdrucksache ist in Vorbereitung.

Die AKNW begrüßt grundsätzlich die mit dem Gebäudeenergiegesetz vorgesehene Zusammenführung von Energieeinsparrecht und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz. Durch die Zusammenlegung sollten die bisherigen Diskrepanzen behoben und dadurch die Anwendung erleichtert werden. Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt diese Erwartungen leider nicht. Mit seinen 114 Paragraphen (im Vergleich zu 77 Paragraphen vor der Zusammenlegung), mit Anlagen auf mehr als 100 Seiten, unzähligen Querverweisen etc., stellt die inhaltliche Erschließung des Gesetzes hohe Anforderungen an die Anwender. Dies dürfte für die Akzeptanz des GEG bei Bauherren, Architekten und Ausführenden nicht gerade förderlich sein. Der Vorteil eines einheitlichen Vollzugsteils ist vor diesem Hintergrund nur marginal.

Wohnungsbaupolitische Ziele und Klimaschutzziele zusammen betrachten (§ 1 Abs. 2)

Klimaschutz, Wirtschaftlichkeit und bezahlbares Wohnen dürfen kein Widerspruch sein. Das geplante Gebäudeenergiegesetz muss daher den Aspekten des bezahlbaren Bauens und Wohnens Rechnung tragen. Zur Verdeutlichung des Ziels, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sollten nach Ansicht der AKNW neben dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, dem Interesse des Klimaschutzes, der Schonung fossiler Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten in § 1 „Zweck und Ziele“ auch der Grundsatz des bezahlbaren Bauens und Wohnens aufgenommen werden.

Vorbildfunktion der öffentlichen Hand stärken (§ 4)

Leider greift der vorliegende Gesetzentwurf die Möglichkeit nicht auf, für Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand einen gegenüber dem allgemeinen GEG-Standard anspruchsvolleres Anforderungsniveau festzulegen. Dies wäre zur Erfüllung der in § 4 beschriebenen Vorbildfunktion vor dem Hintergrund des Klimaschutzplans konsequent gewesen.

Aus Sicht der AKNW sollte, um die Vorbildrolle der öffentlichen Hand mit Leben zu füllen, für zu errichtende Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand im Sinne einer Selbstverpflichtung schon jetzt ein ambitionierteres Anforderungsniveau festgeschrieben werden. (siehe hierzu auch die Position zu § 56 Abs. 1)

Verankerung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit wird begrüßt (§ 5)

Die Verankerung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit wird durch die AKNW ausdrücklich begrüßt.

Erhöhter Erfüllungsaufwand für Gesetzanwender durch kostenpflichtige Normen (§ 7)

Im Gesetzentwurf wird an zahlreichen Stellen auf (DIN-)Normen verwiesen, die der Gesetzanwender erst zu erheblichen Kosten erwerben muss. Die im GEG in Bezug genommenen Normen sollten kostenlos und barrierefrei einsehbar sein!

Sinnvolle Revisionsklausel (§ 9)

Die AKNW unterstützt vor dem Hintergrund der derzeitigen wohnungspolitischen Herausforderungen das Festhalten am energetischen Anforderungsniveau von 2016. Sie unterstützt es, wenn schon jetzt eine Revisionsklausel in das GEG aufgenommen wird, über die zeitnah eine Prüfung und Weiterentwicklung des energetischen Anforderungsniveaus unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots verankert und die Bezahlbarkeit des Bauens und Wohnens als ein wesentlicher Eckpunkt genannt wird. Um das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050 zu erreichen, ohne dass die wohnungspolitischen Ziele ausgehebelt werden, muss eine mit der Revision ggf. verbundene Erhöhung des Anforderungsniveaus mit zusätzlichen Anreizen durch eine aufgestockte öffentliche Förderung einhergehen.

Festhalten am Anforderungsniveau von 2016 ist richtig (§ 10)

Die aktuellen energetischen Standards bei Neubauten gelten seit Anfang 2016. Der Markt hat sich darauf eingestellt. Laut Baukostensenkungskommission ist das kostenoptimale Niveau mit dem seit 2016 geltenden EnEV-Standard erreicht. Dass diese Anforderungen nun zunächst unverändert im Gebäudeenergiegesetz fortgeschrieben werden sollen, mag den insgesamt ambitionierten Zielvorgaben im Gebäudebereich zuwiderlaufen. Es erscheint aber angesichts der vielschichtigen Aufgaben im Wohnungsbau und in der Klimapolitik im Gebäudebestand als angemessen.

Jenseits gesetzlicher Vorgaben sind die technischen Lösungen für ambitioniertere energetische Standards längst vorhanden. Auch an Knowhow und Ideenreichtum mangelt es unter den deutschen Architekten nicht. Das System, höhere energetische Standards durch Förderanreize umzusetzen, ist daher unbedingt beizubehalten.

„Baubares“ Referenzgebäude definieren (§ 15 ff.)

Das Prinzip des Referenzgebäudes als Bezugsgröße wird durch die ANW befürwortet. Aus Sicht der AKNW ist es jedoch bedauerlich, dass die zwischenzeitlich immer wieder diskutierte Umstellung auf ein „baubares“ Referenzgebäude, welches die seit 1. Januar 2016 geltende 25%ige Verschärfung in einer geänderten Referenztechnik abbildet, in dem vorliegenden GEG-Entwurf verworfen wurde. Mit der Einführung von Abschlagsfaktoren erfüllt das Referenzgebäude die Anforderungen der EnEV bzw. des GEG nicht mehr, beschreibt also keine direkt umsetzbare Ausführungsvariante. Damit wird ein wirtschaftlicher Weg der Umsetzung der Anforderungen durch das Referenzgebäude nicht mehr dokumentiert.

Die AKNW spricht sich daher gegen die Verwendung pauschaler Abschlagsfaktoren im Referenzgebäude aus. Stattdessen sollten konkrete Angaben der für das Referenzgebäude geltenden Höchstwerte für den Jahres-Primärenergiebedarf (Q_P) und den baulichen Wärmeschutz sowie einer in der Praxis gebräuchlichen Referenztechnik spezifiziert werden, die baulich durch heute übliche Konstruktionen umsetzbar ist. Ziel sollte es sein, über das Referenzgebäude ein realisierbares Gebäude abzubilden, aus dem sich Konsequenzen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit direkt ableiten lassen.

Teil 12 der DIN V 18599 als Ersatz für DIN V 4108-6 und 4701-10 in Bezug nehmen (§ 20)

Die AKNW kann die Vereinheitlichung der Bilanznormen auf Basis der DIN V 18599 und des Modellgebäudeverfahrens nachvollziehen. Die angestrebte ausschließliche Anwendung der DIN V 18599 inklusive der Übergangsfrist bis Ende 2023 ist eine sinnvolle Vorgehensweise. Der Teil 12 der DIN V 18599 sollte allerdings zeitnah in Bezug genommen werden, für diejenigen Anwender, die mit den bisherigen Normen DIN V 4108-6 und 4701-10 gearbeitet haben. Es wird ferner dringend empfohlen mit der Ergänzung der Bilanznormen auf Basis der DIN V 18599-12 ein für die Praxis frei verfügbares Excel-Programm (analog zum Nachbarland Österreich) zur Verfügung zu stellen. In den Grundzügen existiert dieses und wurde mit Mitteln des Bundes finanziert.

Pflichtberatung durch die Verbraucherzentrale (§ 48 und § 80 Abs. 4)

Neu und deutlich vom Referentenentwurf abweichend ist die Pflicht des Eigentümers eines Ein- oder Zweifamilienhauses, vor einer Sanierung ein informatives Beratungsgespräch durch einen Energieberater der Verbraucherzentrale Bundesverband durchzuführen. Beim Verkauf eines Ein- oder Zweifamilienhauses muss der Verkäufer oder der Immobilienmakler dem Käufer ein informatives Beratungsgespräch zum Energieausweis durch einen Energieberater der Verbraucherzentrale Bundesverband anzubieten. Diese Überlegungen schlagen in mehrfacher Hinsicht fehl:

- Es ist zu bezweifeln, ob diese gesetzliche Verpflichtung privaten Bauherren vermittelt werden kann.
- Wenn auch möglicherweise tatsächlich kostenlos, wird die nicht ausreichende Zahl der Energieberater der Verbraucherzentralen einen deutlichen Engpass darstellen. In der Folge könnte dies die ohnehin zu geringe Sanierungsquote weiter absenken.
- Das informativische Gespräch kann keine individuelle qualifizierte Energieberatung ersetzen.
- Qualifizierte Architekten und Ingenieure und die mehr als 11.000 für die Förderprogramme des Bundes zugelassenen freien Energieberater werden von diesem Markt ausgeschlossen.
- Für den Fall der Sanierung (§48) greift die Regelung nur dann, wenn sich der Eigentümer entschlossen hat, für die energetische Sanierung eine Gesamtbilanzierung nach § 50 Abs. 1 bis 3 durchzuführen. Während eine Pflichtberatung bei handwerklicher Durchführung von Einzelmaßnahmen noch einen gewissen Sinn ergeben kann, kommt die Eigentümerentscheidung zur Gesamtbilanzierung ohnehin nur nach einer qualifizierten Beratung durch einen Architekten, Ingenieur oder Energieberater zustande. Die sich dieser Entscheidung anschließende Pflichtberatung durch die Verbraucherzentrale könnte damit vom Eigentümer als - politisch sicher nicht gewolltes - Signal des Misstrauens diesem Personenkreis gegenüber missverstanden werden.
- Zu hinterfragen ist auch, warum das GEG die verpflichtenden Beratungen bei anstehenden Sanierungen oder Verkauf nur für Ein- und Zweifamilienhäuser vorschreibt, nicht aber bei der Sanierung oder dem Verkauf von Mehrfamilienhäusern oder Nichtwohngebäuden.

Die AKNW lehnt daher die vorgesehenen Regelungen ab. Es müssen andere Wege gefunden werden, um die in den Eckpunkten für das Klimaschutzprogramm 2030 von der Bundesregierung beschlossene Maßnahmen zur obligatorischen Energieberatung zu bestimmten Anlässen umzusetzen. So sollte durch eine einfache und niederschwellige Förderung der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan – mit der Zielsetzung eines Sanierungskonzepts zum klimaneutralen Gebäude – gestärkt und möglichst auch im Gebäudeenergiegesetz adressiert oder verankert werden.

Abweichungsbefugnis nutzen, baupolitische Ziele vereinbaren (§ 56 Abs. 1)

Nachdem das GEG in § 4 keine diesbezüglichen Vorgaben macht, regt die AKNW an, dass das Land Nordrhein-Westfalen in der anstehenden Überarbeitung der baupolitischen Ziele festschreibt, die gesetzlichen Vorgaben ambitioniert zu unterschreiten. Das Land NRW sollte sich verpflichten, seine Gebäude nachhaltig, energieeffizient und unter Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels zu bauen und zu betreiben, auf erneuerbare Energien setzen, für seinen Neubauten die Bindung grauer Energien zu minimieren und bevorzugt gesunde und nachwachsende Baustoffe zu verwenden.

Ausstellungsberechtigung für den Neubau muss Ländersache bleiben (§ 88 in Verbindung mit § 92)

Die EnEV regelt bisher die Ausstellungsberechtigung für den Energieausweis bestehender Gebäude für alle Bundesländer einheitlich (§ 21).

Bei Neubauten ist das aktuell noch anders: Die Qualifikationsanforderungen an die Aussteller von Energieausweisen für Neubauten werden durch die Länder geregelt. Dies ist auch richtig so, denn es handelt sich um den bautechnischen Nachweis im Baugenehmigungsverfahren. Dabei ist der Energieausweis lediglich die Dokumentation der Ergebnisse. Die Qualifikationsanforderungen, welche die Aussteller des Energieausweise - also die Planer der bautechnischen Nachweise - erfüllen

müssen, ergeben sich aus dem jeweiligen Landesrecht. In der Regel sind es Bauvorlageberechtigte, vor allem also Architekten und Bauingenieure, in NRW die staatlich anerkannten Sachverständigen für Schall und Wärmeschutz. Dies liegt nahe, da der bautechnische Nachweis zur Erfüllung gesetzlicher Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden eine planerische Aufgabe darstellt.

Der vorliegende GEG-Entwurf beschreibt die Ausstellungsberechtigung für Energieausweise im § 88 und legt nun fest, dass sich die Ausstellungsberechtigung des genannten Personenkreises in Zukunft grundsätzlich auch auf Neubauten erstrecken wird. Damit wird die bisherige Gesetzgebungskompetenz der Länder für den bautechnischen Nachweis, dessen Ergebnis der Energieausweis ist, eingeschränkt

Offensichtlich hilfsweise wird daher der in § 92 beschriebene Erfüllungsnachweis neu eingeführt. Die Vorlageberechtigung für die Erfüllungserklärung (§ 92) muss im Landesrecht geregelt werden. Die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen im Neubau für den öffentlich-rechtlichen Nachweis ist nach Auffassung der AKNW eine planerische Aufgabe, die deutlich über den rechnerischen Nachweis hinausgeht, aus dem dann wiederum die Angaben im Energieausweis resultieren. Die aufeinander aufbauenden Schritte der planerischen Durchdringung, des rechnerischen Nachweises und der Überprüfung der tatsächlichen Erfüllung am fertiggestellten Bauwerk können nicht voneinander getrennt werden. In Nordrhein-Westfalen hat man dies berücksichtigt und beste Erfahrungen mit staatlich anerkannten Sachverständigen für Schall- und Wärmeschutz für diesen durchgängigen Prozess im öffentlich-rechtlichen Nachweis und bei den stichprobenhaften Kontrollen gemacht.

Die Differenzierung zwischen der neuen Ausstellungsberechtigten für den Energieausweis bei Neubauten und der Vorlageberechtigung für die Erfüllungserklärung kann zu der Konstellation führen, dass bei einem Neubau der Ersteller des Energieausweises nicht über die nach Landesrecht erforderliche Berechtigung für die Erfüllungserklärung verfügt. Die Erfüllungserklärung wäre dann von einer berechtigten Person – in Nordrhein-Westfalen von einem staatlich anerkannten Sachverständigen für Schall und Wärmeschutz – zu erbringen. Dies führt zu unnötiger Bürokratie und zur Verunsicherung der Bauherren, weil ggf. Doppelbeauftragungen – einmal für den Ersteller des Energieausweises und einmal für den Ersteller der Erfüllungserklärung – erforderlich werden. Im Ergebnis wird die Akzeptanz im Umgang mit dem Energieeinsparrecht gesenkt.

Die AKNW lehnt die für Neubauten geplante Erweiterung des Kreises der für Energieausweise ausstellungsberechtigten Personen ab und rät dringend dazu, die in der EnEV und den Landesbauordnungen bestehende Differenzierung der Ausstellungsberechtigung für Bestandsgebäude und für zu errichtende Gebäude beizubehalten.

Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einheitlich definieren (§ 102)

Für Einzelfälle kann es dazu kommen, dass die Aufwendungen für energetische Maßnahmen höher sind als die Ersparnisse an Energiekosten. Bislang fiel der Nachweis einer solchen Unwirtschaftlichkeit schon deshalb schwer, weil keine einheitlichen Kriterien zur Beurteilung für einen unverhältnismäßigen Aufwand vorlagen. Die AKNW geht davon aus, dass der Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen von Anfang Dezember 2018 mit dem Titel „*Vollzug der Energieeinsparverordnung (EnEV) – Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit im Gebäudebestand sowie zum unverhältnismäßig hohen Aufwand*“ weiterhin Fortbestand haben wird. In diesem werden Kriterien und Berechnungsmethoden zur Beurteilung von Energieeinsparmaßnahmen zur Wirtschaftlichkeit von Energieeinsparmaßnahmen im Gebäudebestand festgelegt. Diese ließen sich als Orientierung für eine bundeseinheitliche Regelung heranziehen.

Innovationsklausel: Nachweis auf CO₂-Basis ein richtiger Schritt aber schwierig in der Umsetzung (§ 103 Abs. 1 und 2)

Die befristeten Regelungen für innovative Lösungen werden grundsätzlich begrüßt, zumal im bisherigen Gesetzgebungsverfahren ungewiss war, ob sie überhaupt zum Tragen kommen. Es steht aber zu befürchten, dass der Nachweis auf CO₂-Basis nur untergeordnete Bedeutung gewinnen wird, weil er sehr ambitionierte Behörden, Bauherren und Planer erfordert. Denn die Möglichkeit, die An-

forderungen des GEG nicht über die Hauptanforderung des zulässigen Jahres-Primärenergiebedarf, sondern über eine auf die Begrenzung von Treibhausgasemissionen Anforderung zu erfüllen, steht unter Vorbehalten. Zunächst ist eine Befreiung durch die zuständige Behörde erforderlich. In NRW sind dies die Unteren Bauaufsichtsbehörden. Da NRW seit 1995 die Prüfung energetischer Nachweise auf staatlich anerkannte Sachverständige verlagert hat, muss geklärt werden, ob bei den Behörden noch entsprechende Kompetenz zur Beurteilung der komplexen Thematik vorliegt oder ob man sich privater Sachverständiger bedienen muss. Zudem müssen die Planer die Gleichwertigkeit nachweisen, was ggf. nur gelingt, wenn parallel die Begrenzung Jahres-Primärenergiebedarfs ermittelt wird. Zudem muss der Bauherr nach einem Jahr die wesentlichen Erfahrungen mitteilen, was als weiteres Hemmnis angesehen werden kann.

Die Innovationsklausel kann Erkenntnisse zu den erforderlichen neuen Berechnungsgrundlagen und Nachweismöglichkeiten aus der Praxis liefern. Dazu können beispielsweise auch Simulationen und alternative Bilanzierungsmethoden gehören. Zudem sind bautechnische und anlagentechnische Innovationen für zukunftsfähige und klimaneutrale Gebäude notwendig, die teilweise über die bestehenden Rechenregeln nicht abgebildet werden können. Dafür sollte eine erweiterte Nachweismöglichkeit, ob eine Maßnahme tatsächlich förderlich für den Klimaschutz ist, auch mit lebenszyklusbasierten Ansätzen, wie einer Ökobilanz und einer Lebenszykluskostenrechnung, erlaubt sein. Da insofern die Inanspruchnahme der Innovationsklausel für einen Bauherrn immer mit einem Mehraufwand verbunden sein wird, aber für die Weiterentwicklung der energiesparrechtlichen Regelungen einen wesentlichen Beitrag liefern kann, sollte dieses Engagement nicht mit zusätzlichen Hemmnissen versehen sein.

Innovationsklausel: Die alternative Erfüllungsmöglichkeit auf Quartiersebene wird begrüßt (§ 103, Abs. 3 und 4)

Aus Sicht der AKNW ist die in der Klausel enthaltene Quartierslösung erfreulich, nach der die energetischen Anforderungen nicht einzelgebäudebezogen erfüllt werden müssen, sondern über eine Gesamtbewertung. Damit bietet sich die Chance für alternative Lösungsoptionen im Quartier bei gleichwertiger Erfüllung der Anforderungen. Dieser Teil der Innovationsklausel ergänzt sinnvoll die gemeinsame Wärmeversorgung nach § 107.

Eindeutig klarstellen, was unter „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ zu verstehen ist (§ 105)

Die Regelung setzt § 24 EnEV fort. In der Praxis kommt es immer wieder zu Fragen, was unter „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ zu verstehen ist. Eine entsprechende Definition wäre hilfreich.

Quartierslösungen bei der Wärmeversorgung werden begrüßt (§ 107)

Die Aufnahme des Quartiersgedankens in das GEG ist ein sinnvoller Schritt, da hierdurch eine effiziente und nachhaltige Wärmeversorgung von Gebäuden erreicht werden kann.