



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes und zur Änderung der Heizkostenverordnung sowie zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, BT-Drucksache 20/6875 Bearbeitungsstand: 17.05.2023

Vorbemerkung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zum o.g. Gesetzesentwurf zu nehmen. Die gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. ist eine gemeinnützige Organisation, in der etwa 1.300 Mitglieder der Immobilienwirtschaft, Wissenschaft und Forschung organisiert sind. An der Stellungnahme haben die nachfolgend aufgeführten Kompetenzgruppen der gif mitgewirkt:

Büroimmobilien (kg-buero@gif-ev.de)
Indirekte Anlage (kg-indirekteanlage@gif-ev.de)
Public Real Estate Management (PREM)
Redevelopment (kg-redevelopment@gif-ev.de)
Stadt- und Quartiersentwicklung (kg-stadtentwicklung@gif-ev.de)
Wohnimmobilien (kg-wohnimmo@gif-ev.de)

Die Abwendung des menschengemachten Klimawandels zählt zu den vordringendsten Aufgaben aller gesellschaftlicher Akteure. Bei der Wahl der Mittel zur Erreichung des Ziels müssen aber nicht nur ingenieur- und naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten berücksichtigt werden, sondern ebenso die Erkenntnisse der ökonomischen Forschung. Da es zur Zielerreichung vor allem erforderlich ist, dass die CO₂-Emissionen bzw. der CO₂-Gehalt in der Erdatmosphäre möglichst schnell zurückgehen, ist entsprechend die Maximierung der eingesparten Menge CO₂ pro investiertem Euro vordringlich. Wie von wissenschaftlicher Seite wiederholt vorgebracht, kann dies gerade mit einem Verbot der CO₂-Emission für den Gebäudesektor nicht erreicht werden. Nach vorherrschender wissenschaftlicher Meinung ist das deutlich bessere Instrument eine Ausweitung des mengenorientierten Emissionshandels auf den Gebäudesektor. Sinnvoll wäre es daher allenfalls, das BEHG auf 2024 vorzuziehen. Hierdurch kann zumindest auf nationaler Ebene erreicht werden, dass zuerst die Maßnahmen umgesetzt werden, welche die größte CO₂-Ersparnis erbringen. Selbstverständlich garantiert ein nationaler Emissionshandel nicht, dass Wirtschaftssubjekte wie beispielsweise private Immobilieneigentümer vereinzelt auch falsche Entscheidungen treffen. Es ist aber nicht grundsätzlich davon auszugehen, dass der Staat in der Lage ist, Entscheidungen besser zu treffen als es die Gesamtheit der Wirtschaftssubjekte im

Durchschnitt tut. Die Vorgaben des GEG sind vor diesem Hintergrund kritisch zu überprüfen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass nationale oder selbst supranationale Alleingänge grundsätzlich ungeeignet sind, den Verbrauch an fossilen Brennstoffen zu reduzieren, da bei Rückgang der Nachfrage in Europa diese an andere Nationen verkauft werden können. Das gilt in besonderem Maße für Erdöl und Kohle, mit gewissen Einschränkungen auch für Erdgas. Im schlimmsten Fall sinkt durch die gesunkene Nachfrage der internationale Handelspreis für fossile Brennstoffe und induziert im Ergebnis sogar einen höheren Verbrauch und entsprechend höhere CO₂-Emissionen. Es ist somit aus ökonomischer Sicht schlicht unzutreffend, dass ein sparsamer Umgang mit fossiler Energie und ein schneller Umstieg auf erneuerbare Energien alleine helfen, den Klimawandel zu begrenzen.

Die Gesetze der Ökonomie beinhalten, dass sich ein Markt aus dem Zusammenspiel zwischen Angebot, Nachfrage und Preis ergibt. Selbst wenn Deutschland oder sogar ganz Europa kein Öl und Gas mehr nachfragt, würde dies zunächst nur bewirken, dass auf den internationalen Märkten die Preise sinken. Die Folge wäre eine erhöhte Nachfrage aller anderen Länder, die sich Klimaneutralität nicht leisten können oder wollen. Es gibt seit Langem wissenschaftlich fundierte Analysen, die sogar aufzeigen, dass unser Bemühen um Klimaneutralität im Ergebnis nur dazu führt, dass weltweit noch mehr fossile Brennstoffe verbraucht werden.

Da ein weltweiter Emissionshandel noch immer unerreichbar erscheint, müssen andere Wege gefunden werden. Wir bzw. die Wirtschaftswissenschaften haben für dieses Dilemma noch keine überzeugenden Konzepte. Am erfolgsversprechenden erscheint uns derzeit noch der Ansatz, im Rahmen der WTO Anreize zu setzen, um unseren Klimastandard auch bei unseren Handelspartnern international durchzusetzen. Aber dies beinhaltet noch keine Lösung, um das Angebot zu reduzieren. Hierzu gehört grundsätzlich auch, die Staaten der OPEC+ (inklusive Russland) für den Verzicht auf die Förderung fossiler Brennstoffe zu entschädigen.

Wir stellen nicht in Abrede, dass im Rahmen einer globalen Lösung auch der Verbrauch fossiler Brennstoffe in Deutschland enden muss. Aber ohne Maßnahmen, die gleichzeitig sicherstellen, dass sowohl Angebot als auch Nachfrage international zurückgehen, stellen unsere Bemühungen im Zweifelsfall nur eine sehr teure Subvention fossiler Brennstoffe in anderen Ländern da.

Damit sollen nationale Bemühungen nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden. Es bedarf nur des Bewusstseins, dass diese nur eine Vorreiterrolle bzw. vorbereitende Maßnahmen darstellen können, die in jedem Fall von internationalen Bemühungen begleitet werden müssen, damit die gewaltigen finanziellen Anstrengungen auch zu einem entsprechenden Erfolg bei der Bekämpfung des Klimawandels führen. Konkret für das GEG sollten insbesondere auch die Möglichkeiten einer internationalen Kompensation berücksichtigt werden. Dies ist nach dem Stand der Technik in

ökonomisch schwierigen Konstellationen der sinnvollste Weg, um zeitnah die Klimaneutralität des Gebäudebestandes zu erreichen. Die betrifft beispielsweise einen Großteil des Gebäudebestandes im strukturschwachen Raum, im dem häufig ein niedriger Immobilienwert hohen Kosten für die energetische Sanierung entgegensteht.

Unter der Voraussetzung, dass die o. a. internationalen Rahmenbedingungen gesetzt werden, begrüßen wir grundsätzlich die Überarbeitung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG). Deutschland hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2045 klimaneutral zu sein. Das Ziel ist rechtlich bindend und soll in weniger als 22 Jahren erreicht sein. Bisher hat der Gebäudesektor das ihm durch das Bundes-Klimaschutzgesetz zugewiesene Sektorziel häufig verfehlt. Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf zur Novellierung des GEG ist für einen Großteil der Gebäude ein klarer ordnungsrechtlicher Rahmen gegeben, der trotz der weitreichenden Ausnahmen für einen großen Teil der Eigentümer eine Planungsgrundlage ergibt. Es sollte aber aufgezeigt werden, wie bis 2045 eine Umstellung auch des von Ausnahmen betroffenen Gebäudebestandes sichergestellt werden soll. Wir halten es dabei für ökonomisch sinnvoll und effizient, dass in § 5 GEG angelegte Wirtschaftlichkeitsgebot in jedem Falle zu erhalten.

Positive Auswirkungen des GEG zur Reduzierung des internationalen CO₂-Ausstoßes sind ausgesprochen unsicher. Vor diesem Hintergrund sollte zudem von der Bundesregierung kritisch reflektiert werden, ob nicht alternative Verfahren mit vergleichbarer oder sogar größerer Wahrscheinlichkeit eine Verbesserung bewirken können und somit technologisch wie ökonomisch ein erfolgversprechenderer Weg sind als eine sehr wahrscheinliche regulatorische Überforderung der Bestandshalter. Hierzu zählen vor allem tatsächlich kompensatorische Maßnahmen, sowohl im Inland, insbesondere aber auch im Ausland, ggf. sogar eine aktive Unterstützung der international stark an Fahrt aufnehmenden Entwicklung von Carbon Capture Technologien (CCP). Zugleich sollten technisch sinnvolle wie wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen für eine energetische Sanierung des Gebäudebestandes mit Augenmaß weiterverfolgt werden.

Quartiersansatz

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht generell vor, die Wärmewende ebenfalls auf der Handlungsebene des Quartiers umzusetzen. Eine kleinere Maßstabsebene ermöglicht aufgrund von Skaleneffekten eine höhere Effizienz und Umsetzungsgeschwindigkeit hinsichtlich der Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen. Gleichsam sind einige Erneuerbare Energie-Technologien prinzipiell nicht auf die Einzel-Gebäude-Ebene ausgelegt. Ganzheitliche Lösungen im Quartier sind darüber hinaus bekanntermaßen die kostengünstigsten Möglichkeiten, Energieeffizienz in die Breite zu tragen. Der Gesetzentwurf bildet das noch nicht an allen Stellen ab. Die in § 3 Nr. 9a GEG angelegte Mindestanzahl an Gebäuden und Wohnungen ist nicht hinreichend. Es sollte gesetzlich intendiert sein, dass sich mehrere Gebäudeeigentümer an ein Quartiersnetz anschließen, was eine einheitliche Definition von Wärmenetzen notwendig macht.

Technologieoffenheit

Der Gebäudebestand in Deutschland ist unterschiedlichen Alters und Prägung. Die Heterogenität verlangt nach passgenauen Lösungen, die nur dann gegeben sein können, wenn es den Eigentümern erlaubt ist, Technologien frei miteinander zu kombinieren, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Dass die §§ 34 bis 45 aus dem Referentenentwurf zum GEG wieder gestrichen worden sind, hat die eindeutige Anlage des Gesetzes zur Technologieoffenheit wieder eingeschränkt. Für den rechnerischen Nachweis der gesetzlichen Erfüllung sollten alle Arten der Erneuerbaren Energien in beliebiger Kombination zulässig sein. Das heißt, alle Energieträger, die nach Herkunftsnachweisregistergesetz für Wärme und Kälte (HkNRG) zulässig sind, müssen auch als Erfüllungsoption beim GEG anerkannt werden.

Dass die Wärmepumpe als maßgebende Kenngröße für die Wirtschaftlichkeit (siehe § 71o GEG) definiert wird, schränkt ebenfalls die Technologieoffenheit in unnötiger Weise ein. Die Technologieoffenheit dient implizit auch des Mieterschutzes. Die Zulässigkeit von anderen Energieträgern wie etwa Biomethan oder Wasserstoff kann in Einzelfällen den Mietern vor großen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen schützen, die beim Einbau einer Wärmepumpe notwendig wären.

Bestandsmodernisierung

Es ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere in den Mietbeständen das gegenwärtige Mietrecht nicht die richtigen Anreize zur energetischen Modernisierung trifft. Es gilt hier ohnehin ein Paradigmenwechsel herbeizuführen. Jenseits dieser mietrechtlichen Diskussion finden sich rechtliche Hürden, die unmittelbar auf den Modernisierungswillen beispielsweise gewerblicher Wärmelieferanten einzahlt. Das Gebot zur Warmmietenneutralität nach § 556c BGB verhindert effiziente Bestandsmodernisierung, weil die im Kostenvergleich der Wärmelieferverordnung (§§ 8 bis 11 WärmeLVO) rückwärtige Betrachtung auf die letzten drei Jahre jede Umstellung unwirtschaftlich macht. Dies behindert die Umsetzung von Quartierslösungen ungemein, obwohl der Quartiersansatz in der Regel skalierte und damit effiziente Energieeffizienzmaßnahmen in Mehrfamilienhäusern ermöglicht.

Planungssicherheit

Um den langen Lebenszyklen der Immobilie gerecht zu werden, bedarf es mit den vom Gesetzgeber eingeforderten Investitionsbemühungen auch belastbare Rahmenbedingungen, die über eine Legislaturperiode hinausreichen. Das GEG sollte deshalb an den bundesweit einheitlichen Methoden der CO₂- und EE-Bewertung, sowie den Primärenergiefaktoren festhalten und keine neue Systematik einführen, welche Anträge und Genehmigungsverfahren erneut verkomplizieren. Die investierenden Unternehmen benötigen jetzt alle Umsetzungskapazitäten und keine neue Bürokratie.

Inkrafttreten

Gemäß Gesetzentwurf sollen die Bestimmungen zum 1. Januar 2024 in Kraft treten. Vor dem Hintergrund von Material- und Lieferengpässen (etwa bei der Wärmepumpe) sowie in stellenweiser Ermangelung von ausreichendem Fachpersonal zur Installation, Einrichtung und Abgleich der Anlagen ist der Zeitplan einerseits sportlich, verhindert andererseits aber den bekannten „Windhundeffekt“, wonach ausgeschlossen sein muss, dass Eigentümer noch vor Inkrafttreten auf eine vollständig fossile Lösung setzen.

Viel entscheidender als das Datum des Inkrafttretens ist aus unserer Sicht die Verzahnung mit dem Gesetz zur kommunalen Wärmeleitplanung. GEG und Wärmeleitplanung hängen sachlich eng zusammen. Nur wenn auf übergeordneter, kommunaler Ebene ein Planungs- und Umsetzungsfahrplan vorhanden ist, der die örtlichen Gegebenheiten (Vorhandensein von Gas-/Wasserstoffnetzen, Fernwärmenetzen, Verteilnetzen, Stromnetzen mit hinreichenden Netzstabilitäten) in den Blickpunkt nimmt, können die Eigentümer entsprechend wirtschaftliche und langfristig tragfähige Entscheidungen bezüglich ihrer Wärmeversorgung treffen. Damit einhergeht auch die Empfehlung, die Förderprogramme zur Umsetzung von GEG und Wärmeleitplanung aufeinander abzustimmen und eine kohärente Förderkulisse für alle Akteure zu schaffen. Wir empfehlen dem Gesetzgeber daher, den Gesetzgebungsprozess zum GEG solange auszusetzen, wie das Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung nicht vom Bundeskabinett verabschiedet ist und dann in einer inhaltlichen und zeitlichen Parallelität zu verabschieden.

Kommunale Wärmeplanung

Gebäude dürfen nicht einzeln betrachtet werden, sondern müssen in ein gesamtstädtisches Konzept der Energieversorgung eingebunden werden. Daher ist es richtig und begrüßenswert, wenn die Bundesregierung zügig ein Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung vorlegen will. Der Transformationsplan wird nur dann zielgerichtet und effizient funktionieren, wenn Netzbetreiber verpflichtet werden, gemeinsam mit den Gebäudeeigentümern einen Umsetzungsplan zu erarbeiten. Die Regulierungsbehörde nimmt diesen Umsetzungsplan dann ab. Im Anschluss sollte eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden, um über die technische Lösung, Zeitpläne und Netzkosten zu informieren. All dies ist zwingend mit dem GEG zu harmonisieren, in dem Gebäudeeigentümer verpflichtet werden, fünf Jahre keine finanziellen Forderungen gegenüber dem Netzbetreiber geltend zu machen. So haben die Netzbetreiber entsprechende Planungssicherheit, die Nutzer eine Vorbereitungszeit auf die Umstellung und alle Akteure eine durch das GEG getroffene Regelung entsprechende Rechtssicherheit.

Förderung

Die kurze, noch verbleibende Zeit bis zur Klimaneutralität und die enormen Investitionskosten, die mit der Transformation des Energiesystems verbunden sind, werden ohne Förderung weder stattfinden, noch sozialverträglich sein. Deshalb muss eine gänzlich neue Förderkulisse im Rahmen der Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) und der Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW) entwickelt werden, die sowohl auf das GEG als auch die kommunale Wärmeplanung einzahlt. Die bisherigen Volumina werden der Transformationsanstrengung nicht gerecht. Die Bundesregierung sollte sich deshalb auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die im EU-ETS 2 generierten CO₂-Preise nicht über 2029 hinaus gedeckelt werden. Denn die aus dem europäischen Emissionshandel erzielten Einnahmen werden für eine sozialverträgliche, investitionsanreizende Förderung gebraucht.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung die Leitlinien zur BEG mit einer Einkommensstaffelung unterlegen möchte. Nur so werden die Effizienzmaßnahmen, die im GEG weitgehend auf (unpopulären) Ordnungsrecht beruhen, auch eine hinreichende gesellschaftliche Akzeptanz erfahren. Mindestens genauso wichtig ist, dass die Förderkulisse neben den Endnutzern sogleich auch die großen Hebel im Bereich der gewerblichen Wärmelieferung in Gang setzt und diese in der Förderausrichtung gleichstellt. Denn es bedarf sowohl einer Förderung der Selbstnutzer entlang deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, als auch der Investitionsbemühungen großer, ganzheitlicher Quartierslösungen, die in der Regel breiten Mieterschichten zugutekommt.

Wiesbaden, den 21.06.2023



Prof. Dr. Verena Rock
Präsidentin



Prof. Dr. Steffen Sebastian
(federführend)