

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des BMWi und BMUB zu einem GEG

21.02. 2017

Am 23.01.2017 haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung Erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (GEG) vorgelegt. Das IKEM begrüßt den Entwurf, mit dem ein langfristiger und kohärenter Rechtsrahmen für Energieeffizienz (EnEV) und die Nutzung Erneuerbarer Energien (EEWärmeG) im Gebäudesektor geschaffen werden soll.

Im Folgenden wird zum Referentenentwurf unter Berücksichtigung der durch die Forschung des IKEM erlangten Erkenntnisse Stellung genommen, um zur Optimierung, Vereinheitlichung und Vereinfachung des rechtlichen Rahmens im Gebäudesektor beizutragen.

1 Energieeffizienz und Verhältnis des GEG zu einem Energieeffizienzgesetz (Grünbuch Energieeffizienz)

- Energieeffizienz sind Erneuerbare Energien sind die Säulen der Energiewende. Insbesondere für den Gebäudebestand sollte der Weg zu einem verstärkten Einsatz von Erneuerbaren Energien geebnet werden. Bei der Auswahl der eingesetzten Dämmstoffe sollte der gesamte Produktlebenszyklus Berücksichtigung finden
- Das GEG nimmt Effizienzgesichtspunkte im Gebäudebereich auf und tangiert damit die Diskussion zur Schaffung eines umfassenden Energieeffizienzgesetzes (EnEffG). Die inhaltliche Ausgestaltung der Energieeffizienzregelungen im Gebäudesektor dürfte mit dem GEG wohl abschließend geregelt werden
- Bei einem zu schaffenden EnEffG sollte aber die Möglichkeit genutzt werden, dort sektorenübergreifende Grundsätze der Energieeffizienz, die Grundlagen von Effizienzzielen, Grundprinzipien der Handlungsinstrumente, Anforderungen an Dämmstoffe und Monitoringverfahren zu regeln (rahmenspannendes Gesetz)

Energie, die nicht verbraucht wird, ist die klimaschonendste, sauberste und günstigste. Energieeffizienz ist damit eine wichtige Säule der Energiewende. Im Gebäudebestand sind jedoch bauliche Wärmeschutzkonzepte teuer und oftmals schwierig umzusetzen. Insbesondere für diese Gebäude sollte daher der Weg zum Einsatz von (indirekt genutzten) Erneuerbaren Energien geebnet werden (Sektorenkopplung). Eingesparte Energie ist jedoch nur dann die klimaschonendste, wenn die Einsparmaßnahmen selbst dem Klimaschutz zuträglich sind. Im Gebäudebereich sollten deshalb klare Regelungen hinsichtlich der zu verwendenden Dämmstoffe – unter Berücksichtigung des gesamten Produktlebenszyklus, einschließlich Entsorgung - getroffen werden

Mit dem Grünbuch Energieeffizienz hat das BMWi im August 2016 einen Diskussionsprozess um die Effizienzstrategie Deutschlands gestartet. Mit dem Gesetzentwurf zum GEG haben das BMWi und das BMUB erste gesetzgeberische Vorstöße initiiert, um die beiden Säulen der Energiewende im Gebäudebereich zu stärken (Ausbau bzw. Nutzung Erneuerbarer Energien und Stärkung der Energieeffizienz). Gleichzeitig wird damit der Grundstein gelegt, die Energieeffizienz im

Gebäudesektor einer abschließenden Regelung zuzuführen. Für das im Grünbuch Energieeffizienz zur Diskussion gestellte Energieeffizienzgesetz (EnEffG) dürfte damit der Gebäudesektor - jedenfalls in inhaltlich konkreter Ausgestaltung – einer Regelung in einem möglicherweise zu schaffenden EnEffG nicht mehr zur Verfügung stehen. Damit ist davon auszugehen, dass sich der Gesetzgeber gegen die Funktion des EnEffG dergestalt entschieden hat, für sämtliche effizienzrelevante Sektoren konkrete Ziele und Handlungsinstrumente zu definieren. Hierdurch kann die Gefahr bestehen, dass die Ziele eines EnEffG, nämlich die Harmonisierung der sektorenspezifischen Anforderungen an Energieeffizienz nicht erreicht werden.

Denkbar ist jedoch die Ausgestaltung eines EnEffG in Form eines rahmenspannenden Gesetzes, das die Grundsätze der Energieeffizienz, die Grundlagen von Effizienzzielen, Grundprinzipien der Handlungsinstrumente sowie eines Monitoringverfahrens verbindlich vorschreibt und dabei auch Ausstrahlungswirkung auf den Gebäudesektor hat.¹ Der Entwurf zum GEG stellt beim baulichen Wärmeschutz insbesondere auf Höchstwerte des Transmissionswärmeverlustes ab. Anforderungen an Dämmstoffe i.S. von Erneuerbarkeit, Nachhaltigkeit, Regionalität und einfache Entsorgung werden vom GEG nicht adressiert und könnten daher aller Voraussicht in einem EnEffG geregelt werden.

Bei der konkreten Ausgestaltung eines zu schaffenden EnEffG sollten daher die Wechselwirkungen von sektorenspezifischen legislatorischen Initiativen im Blick behalten werden, damit der ohnehin inkohärente effizienzrelevante Rechtsbestand nicht stärker verkompliziert wird.

¹ Vergleiche zur tieferen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit einem zu schaffenden EnEffG die IKEM-Stellungnahme zum Grünbuch Energieeffizienz, verfügbar unter: http://www.ikem.info/wp-content/uploads/2016/11/IKEM.Stellungnahme-Gr%C3%BCnbuch_Energieeffizienz-31.10.2016.pdf und die rechtswissenschaftliche Kurzstudie von IKEM und BBH zur Schaffung eines Energieeffizienzgesetzes in Deutschland, verfügbar unter: http://www.ikem.info/wp-content/uploads/2016/08/ikem_bbh_Studie_EnEffG.pdf.

2 Adressierte Gebäude

- Mit dem GEG werden insbesondere Neubauten verpflichtet
- Bestandsgebäude, die für einen Großteil des Energiebedarfs und der Emissionen verantwortlich sind, werden kaum in die Pflicht genommen. Zudem wird durch enge Begriffsbestimmungen der Anteil der adressierten Bestandsgebäuden stark eingeschränkt
- Das IKEM fordert, auch private Bestandsgebäude stärker in die Verpflichtungen des GEG zu integrieren. Hierzu können Vorteile von zu schaffenden Zertifikatsystemen für Erneuerbare Wärme fruchtbar gemacht werden (vgl. Punkt 5)
- Weiterhin wird vorgeschlagen, mehr öffentliche Bestandsgebäude zu erfassen, indem alle Gebäude adressiert werden, die weit überwiegend durch die öffentliche Hand *finanziert* werden

Keine inhaltlichen Änderungen im Vergleich zu den Regelungen des EEWärmeG ergeben sich im Hinblick auf die verpflichteten Gebäude. Während sowohl private als auch öffentliche Neubauten umfassend zur Nutzung Erneuerbarer Energien für die Wärmeversorgung verpflichtet werden (§§ 36 ff GEG), wurde die auf Adressierung von Bestandsgebäuden weitestgehend verzichtet. Ein Großteil der THG-Emissionen wird jedoch gerade von Bestandsgebäuden verursacht. Die Zielerreichung des GEG, nämlich die Schaffung eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050, kann unter diesen Voraussetzungen kaum gelingen. Vorgeschlagen wird, Bestandsgebäude stärker in die Pflicht zu nehmen. Hierzu kann ein Zertifikatsystem für Erneuerbare Wärme beitragen, durch welches die finanziellen Belastungen für Eigentümer von Bestandsgebäuden herabgesetzt werden (vgl. Punkt 5)

Die grundsätzlich wenigen bestehenden Verpflichtungen zur Nutzung Erneuerbarer Energien für die Wärmeversorgung von Gebäuden der öffentlichen Hand werden zudem durch enge Begriffsbestimmungen sowie weitreichende Ausnahmemöglichkeiten zusätzlich eingeschränkt.

So betont das GEG zwar in § 4 GEG die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Diese Vorbildfunktion ist jedoch auf Nichtwohngebäude beschränkt, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und von einer Behörde genutzt werden. Der gleiche - stark einschränkende - Begriff der öffentlichen Gebäude in öffentlicher Hand findet nach § 53 GEG auch auf die Nutzungspflichten grundlegend renovierter Bestandsgebäude Anwendung. Ein nicht unerheblicher Anteil allein der Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand, wie beispielsweise Bibliotheken, Schulen oder Universitäten wird nach der Begriffsbestimmung nicht erfasst und unterliegt damit keiner Nutzungspflicht im Hinblick auf Erneuerbare Energien.

Grundsätzlich geeigneter und wirkräftiger wäre eine Erweiterung der Begriffsbestimmung der öffentlichen Gebäude. So wäre denkbar, mit der Nutzungspflicht alle Gebäude zu erfassen, die weit überwiegend durch die öffentliche Hand *finanziert* werden. Denn eine Grundlage für die Finanzierung ineffizienter Gebäude durch die öffentliche Hand geben politische Strategien und

Leitlinien nicht her. Mit diesem Vorgehen ließen sich neben den oben angesprochenen Gebäuden auch solche erfassen, die formalrechtlich nicht im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern durch Ausgründung im Eigentum einer juristischen Person des Zivilrechts stehen, aber weit überwiegend durch die öffentlichen Hand finanziert werden, wie beispielsweise Museen, Bahnhöfe oder Flughäfen. Ähnlich wie im Verwaltungs(privat)recht sollte auch im Gebäudeenergierecht der Leitgedanke gelten „keine Flucht ins Privatrecht“.

3 Förderungsmöglichkeiten

- Im Hinblick auf Förderungsmöglichkeiten nach dem GEG lässt das Gesetz das Verhältnis zu Förderungen anderer Gesetze (insb. EEG und KWKG) unbeantwortet. Hier sollte Klarheit durch eine entsprechende Verwaltungsvorschrift geschaffen werden
- Wenig angereizt werden Sektorenkopplungstechnologien wie bspw. Power-to-Heat-Anwendungen, obwohl sie zur Dekarbonisierung des Wärmesektors beitragen und system- und netzdienlich im Hinblick auf den Stromsektor sind. Hier sollte nachgebessert werden

Im Hinblick auf die finanzielle Förderung der Nutzung Erneuerbarer Energien für die Wärmeerzeugung ergeben sich im Vergleich zur Rechtslage nach dem EEWärmeG nur wenige Änderungen. Eine Förderhöchstsumme ist den §§ 89 ff. GEG nicht mehr zu entnehmen. Zu begrüßen ist, dass nunmehr § 89 GEG ein eindeutiger Verweis auf die Förderung nach Maßgabe des Bundeshaushaltes zu entnehmen ist, wobei hier die Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften nach § 89 S. 3 GEG abzuwarten ist. Als Reflex der Zusammenlegung von Energieeffizienz (EnEV) und Nutzung Erneuerbarer Energien (EEWärmeG) sind Fördermöglichkeiten für Effizienzmaßnahmen im Gebäudebereich hinzugetreten.

Unklar bleibt das Gesetz jedoch im Hinblick auf das Verhältnis zu Fördermöglichkeiten anderer Gesetze. So können nach § 90 Abs. 1 GEG bspw. Anlagen zur Nutzung von Biomasse, Geothermie oder Umweltwärme gefördert werden. Für Strom aus solchen Anlagen besteht daneben grundsätzlich auch die Möglichkeit, Zahlungsansprüche aus dem EEG zu erhalten. Wärmenetze und Wärmespeicher sind neben § 90 Abs. 1 Nr. 4 GEG auch nach den § 18 ff. KWKG grundsätzlich förderfähig, wobei § 90 Abs. 1 Nr. 4 GEG nicht den Begriff der Wärmespeicher verwendet, sondern schlicht Speichern eine Fördermöglichkeit einräumt. Hiervon könnten bspw. auch Strom- oder Gasspeicher umfasst sein. Insoweit liegen begriffliche Ungenauigkeiten vor.

Im Hinblick auf Einzelheiten der Förderung eröffnet § 89 S. 3 GEG die Möglichkeit, dass das BMWi im Einvernehmen mit dem BMF Verwaltungsvorschriften erlässt. Hier sollten entsprechende Verhältnisse zwischen den verschiedenen Fördermöglichkeiten adressiert werden.

Die Potenziale einer direkten Nutzung von Erneuerbaren Energien im Wärmebereich sind begrenzt. Insbesondere Biomasse sieht sich erheblicher Kritik im Hinblick auf den hohen Flächenverbrauch ausgesetzt. Zur Erreichung der Klimaschutzziele wird es daher erforderlich sein, den grundsätzlich einfacher zu erzeugenden Strom aus Erneuerbaren Energien auch im Wärmesektor nutzbar zu

machen (Power-to-Heat - Sektorenkopplung). Dabei ist darauf zu achten, dass die Nutzung erneuerbaren Stroms zur Wärmedeckung in Verbindung mit Wärmespeichern positive Effekte auf die Netz- und Systemstabilität der Stromversorgung hat. Die Nutzung solcher Power-to-Heat-Anwendungen wird vom GEG jedoch kaum angereizt, insbesondere fehlen Anreizsetzungen im Bereich zentraler Power-to-Heat-Technologien die besonders positive Auswirkungen auf das Netzengpassmanagement im Stromsektor haben. Auch Power-to-Gas-Anwendungen könnten wesentliche Beiträge zur Dekarbonisierung des Wärmesektors leisten, wenn das erzeugte Gas zur Wärmeerzeugung eingesetzt wird. Diesbezüglich ist dem GEG kein Anreiz zu entnehmen.

4 Fokussierung auf dezentrale Wärmekonzepte, insbesondere im Hinblick auf Power-to-Heat

- Der Fokus der Wärmekonzepte des GEG liegt insbesondere im Hinblick auf Power-to-Heat-Anwendungen auf Dezentralität
- Zudem können sich Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die unklare Formulierung des „unmittelbaren räumlichen Zusammenhangs“ in § 25 GEG ergeben
- Speichergas bleibt vom GEG gänzlich unberücksichtigt
- Das IKEM fordert daher, die Potenziale der Sektorenkopplung stärker im GEG zu berücksichtigen

Der Fokus der Verpflichtung zur Nutzung von Erneuerbaren Energien zur Wärme- und Kälteversorgung liegt nach der Ausgestaltung des Gesetzentwurfs vor allem im dezentralen Bereich.

So geben die §§ 37 ff GEG anteilige Nutzungspflichten für folgende Wärmeerzeugungstechnologien vor: Solare Strahlungsenergie, Geothermie, Umweltwärme und Biomasse (fest, flüssig und gasförmig). Wärme aus Strom wird kaum adressiert, insbesondere darf Strom aus Erneuerbaren Energien nach § 25 GEG bei der Ermittlung des Jahres-Primärenergiebedarfs nur in Abzug gebracht werden, wenn er im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugt und vorrangig in dem Gebäude selbst genutzt wird (dezentral). Hier können sich Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Formulierung „im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ ergeben, insbesondere da von anderen Gesetzen dieselben oder ähnliche Formulierungen verwendet werden, teilweise aber unterschiedliche Fälle angesprochen werden (vgl. bspw. § 3 Nr. 19 EEG, § 61c Abs. 1 Nr. 3 EEG oder § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG).

Als Ersatzvornahme gilt nach § 45 GEG auch der Bezug von zentral erzeugter und über ein Wärmenetz verteilter Wärme, wenn die im Wärmenetz insgesamt verteilte Wärme zu einem wesentlichen Anteil aus Erneuerbaren Energie oder zu mindestens 50 % aus Abwärme, KWK-Anlagen oder einer Kombination dieser Maßnahmen erfolgt. Als Erneuerbare Energien i.S.d. GEG gelten nach § 3 Abs. 2 GEG jedoch Photovoltaikanlagen und Windkraftanlagen nur, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude stehen bzw. gebäudeintegriert sind (dezentral). Im

Hinblick auf die Formulierung des „unmittelbaren räumlichen Zusammenhangs“ können sich wiederum Rechtsunsicherheiten ergeben (s.o.).

Im aktuellen GEG-Entwurf bleibt die Anerkennung von Speichergas, also von Gas, das zum Zweck der Zwischenspeicherung von Strom aus Erneuerbaren Energien ausschließlich unter Einsatz von Strom aus Erneuerbaren Energien erzeugt wird, unberücksichtigt. Insbesondere um sonst nicht nutzbare Strommengen einer Verwendung zuzuführen, sollte die Power-to-Gas-Technologie einer Förderung zugänglich gemacht werden.

5 Quartierslösungen

- Die Möglichkeiten einer gebäudeübergreifende gemeinsame Wärmeversorgung sind grundsätzlich begrüßenswert
- Die konkrete Ausgestaltung des § 107 GEG scheint jedoch zu eng und birgt rechtliche und tatsächliche Risiken
- Das IKEM schlägt vor, die Wärme nicht physisch mittels Wärmeleitungen an andere Grundstücke zu leiten sondern gemeinsam „virtuell“ die Pflichten des GEG über ein Zertifikatsystem zu erfüllen. Hierdurch können auch Bestandsgebäude einfacher in die Pflicht genommen werden (vgl. Punkt 2)
- Auf europäischer Ebene ist eine solche Herkunftsnachweismöglichkeit für Wärme bereits angelegt

§ 107 GEG will die Deckung des Wärmebedarfs über Quartiersansätze fördern, indem Gebäudeeigentümer oder Bauherren, deren Gebäude im räumlichen Zusammenhang stehen vertragliche Vereinbarungen über eine gemeinsame Wärmeversorgung treffen können um die Nutzungspflichten des GEG gemeinsam – allerdings für jedes von der Vereinbarung umfasste Gebäude - zu erfüllen. Die grundsätzliche Idee einer gemeinsamen Pflichterfüllung und die damit einhergehenden Effizienzgewinne werden von IKEM positiv gewertet, die konkrete Ausgestaltung scheint jedoch zu eng und birgt rechtliche und tatsächliche Risiken.

Ein gängiger Anwendungsfall der Norm dürfte sein, dass ein Grundstückseigentümer eine für sein Gebäude überdimensionierte Wärmeerzeugungsanlage auf seinem Grundstück errichtet und mittels Wärmeleitungen beispielsweise das Nachbargebäude mitversorgt. Probleme, wie beispielsweise Betretungsrechte des fremden Grundstücks zu Wartungszwecken werden dabei von Gesetz dergestalt adressiert, dass sie Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung sein können. Vertragliche Vereinbarungen sind jedoch insbesondere dadurch geprägt, dass sie nur zwischen den Parteien gelten, die die Vereinbarung getroffen haben (Wirkung inter partes). Dies kann Rechtsunsicherheiten bergen und sich hemmend auf die Anwendung der Quartierslösungen auswirken. So tritt bei einer Grundstücksveräußerung nach Vertragsschluss beispielsweise der neue Grundstückseigentümer nicht in die vertragliche Vereinbarung ein. Eine Norm entsprechend § 566 BGB („Kauf bricht nicht Miete“)

die den neuen Grundstückseigentümer per Gesetz in den bestehenden Mietvertrag eintreten lässt, existiert für Wärmelieferungsverträge nicht. Dem Grunde nach denkbar wäre die Eintragung einer Grunddienstbarkeit ins Grundbuch, in der beispielsweise Betretungsrechte geregelt werden könnten. Dies würde jedoch nicht unerhebliche Folgeprobleme und -kosten mit sich bringen, die ein Hemmnis für solche Quartierslösungen darstellen können.

Eine attraktive Alternative der Umsetzung von Quartierslösungen könnte darin bestehen, die Wärme nicht physisch mittels Wärmeleitungen an andere Grundstücke zu leiten sondern gemeinsam „virtuell“ die Pflichten des GEG über ein Zertifikatsystem zu erfüllen, bei dem die Wärme und ihre „grüne“ Eigenschaft getrennt werden. Diesem Ansatz liegt vor allem zu Grunde, die beschriebene hemmende Rechtsunsicherheit abzubauen. Denn Zertifikate hängen weder sachenrechtlich an Grundstücken, noch schuldrechtlich an der vertraglichen Vereinbarung der Nachbarn, sondern an der Energiemenge.

Idee ist, dass ein Gebäudeeigentümer teilweise die Nutzungspflichten aus dem GEG übererfüllt und beispielsweise seinen Wärmebedarf bei Nutzung fester Biomasse nicht nur zu 50 % hieraus deckt (§ 39 Abs. 1 GEG), sondern zu 100 %. Die übererfüllten 50 % der „grünen“ Wärme könnten dann über den Zertifikathandel an einen Nachbarn oder anderen Quartiersbewohner verkauft und vom Regelungsbereich des GEG anerkannt werden.

Der beziehende Nachbar könnte weiterhin sein Gebäude mit konventioneller Energie wärmen und würde durch Vorlage bzw. Entwertung des Zertifikats den nach dem GEG erforderlichen 50 % Anteil² EE-Wärme erfüllen. Für den Zertifikatverkäufer hätte dies den Anreiz, dass ihm über den Zertifikathandel ein Finanzierungsinstrument zur Installation seiner EE-Heizungsanlage zur Seite gestellt wird. Frühzeitig könnte er so die Grundlagen für eine vollständige Energieversorgung aus Erneuerbaren Energien legen, die unerlässlich ist um die Klimaschutzziele einzuhalten. Zu beachten gilt es, dass für den Zertifikatverkäufer ein grundsätzliches Veräußerungsrisiko bezüglich der Zertifikate besteht. Durch kontinuierliche Verschärfung der Verpflichtungen zum Einsatz von Erneuerbaren Energien kann dieses Risiko jedoch minimiert und der Anteil Erneuerbarer Wärme insgesamt erhöht werden.

Für den Zertifikatkäufer wäre der Vorteil gegeben, dass für ihn die hohe Investition in eine EE-Heizungsanlage zunächst unterbleiben kann, er vielmehr regelmäßig nur kleine Beträge an den Zertifikatverkäufer überweisen müsste. Inbesondere könnten so auch Eigentümer von Bestandsgebäuden einfacher in die Pflicht genommen werden, die konventionelle und noch nicht amortisierte Heizanlagen betreiben (vgl. Punkt 2).

Ein solches Zertifikatsystem hätte zudem den Vorteil, dass der Investitionsbedarf für die Leitungsverlegung im Quartier unterbleiben könnte und die Wärmewende unmittelbar in die Hände der Bürger gelegt würde, was zur Erhöhung der Akzeptanz beitragen kann.

² 50 % bei identischen Gebäudeattributen von Zertifikatsverkäufer und -käufer.

Auf europäischer Ebene ist eine solche Herkunftsnachweismöglichkeit für Wärme oder Kälte bereits angelegt. So ermächtigt Art. 15 Abs. 2 S. 2 der RL 2009/28/EG (Erneuerbare Energien-Richtlinie) die Mitgliedstaaten dazu, Herkunftsnachweise auf Antrag der Produzenten von aus erneuerbaren Energiequellen erzeugter Wärme oder Kälte auszustellen.

Ansprechpartner beim IKEM: Hannes Doderer und Simon Schäfer-Stradowsky



Berlin
Magazinstraße 15-16
10179 Berlin
Tel.: +49 (0)30/4081870-10
Fax: +49 (0)30/4081870-29
info@ikem-online.de
www.ikem-online.de



Greifswald
Domstraße 20a
17489 Greifswald
Tel.: +49 (0)3834/86-2100
Fax: +49 (0)3834/86-2114
lsrodi@uni-greifswald.de
www.ikem-online.de