

Berlin, 24. April 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes und zur Änderung der Heizkostenverordnung sowie zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Mit dem BEHG und absehbar dem ETS 2 besteht ein Rahmen für die Senkung der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich. Weitere Maßnahmen - insbesondere ordnungsrechtliche Vorgaben - sind daher nicht notwendig und werden von der Wirtschaft überwiegend kritisch gesehen.
- Wir unterstützen die Einführung von Übergangsfristen sowie den technologieoffenen Ansatz des Gesetzgebers, die eine realistischere Umsetzung der Ziele für den Gebäudesektor ermöglichen und den Unternehmen mehr Flexibilität bei der Aufwendung der damit verbundenen hohen Kosten gewähren. Gleichwohl halten wir die angedachten Übergangsfristen für zu kurz und unflexibel.
- Der vorliegende Referentenentwurf sollte mit weiteren Vorschriften abgestimmt werden, insbesondere mit Blick auf die Transformationspläne nach BEW und die kommunale Wärmeplanung, die es ermöglichen, die Lage lokaler Betriebe zu berücksichtigen und somit geeignete und praxisorientierte Transformationspläne zu entwickeln. Des Weiteren sollte der im vorliegenden Referentenentwurf enthaltene technologische Ansatz mit der Änderung der Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW)-Förderrichtlinie in Einklang stehen. Die IHK-Organisation plädiert daher für ein Inkrafttreten der Novellierung erst ab 2025, damit allen

Marktakteuren ausreichende Vorlaufzeit für die rechtssichere Gesetzesumsetzung gewährt wird.

- Die einseitigen Änderungen der rechtlichen Anforderungen an bestehende Gebäude wird von uns kritisiert. Auch bei Nichtwohngebäuden besteht im Grundsatz die Gefahr unwirtschaftlicher Nachrüstverpflichtungen und die Verschärfungen der baulichen Anforderungen bei Erweiterungen ausschließlich von Nichtwohngebäuden halten wir für nicht sachgerecht.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die Wirtschaft ist umfassend vom vorliegenden Referentenentwurf betroffen. Zum einen besitzen viele Betriebe eigene Immobilien, die von den Vorgaben, z. B. zum Heizungsaustausch, betroffen sind. Zum anderen sind Unternehmen in gemieteten Räumlichkeiten betroffen, wenn durch Änderungen am Gebäude sich die Nebenkosten erhöhen. Hier ist vor allem die Umlagemöglichkeit von energetischen Sanierungen relevant. Zudem gibt es viele Betriebe, die im Immobiliensektor tätig sind und daher direkt von Vorgaben betroffen sind.

C. Allgemeine Bewertung

Deutschland will bis 2030 seine Treibhausgasemissionen erheblich reduzieren - und bis 2045 die Klimaneutralität erreicht haben. Die IHK-Organisation unterstützt diese politische Zielsetzung, weil die deutsche Wirtschaft eine technologische Vorreiterrolle einnehmen kann und sich dadurch Chancen für Unternehmen eröffnen. Die Energiewende kann nur mit starken Unternehmen erfolgreich sein. Die systematische Verbesserung des Energieeinsatzes liegt im Eigeninteresse der Unternehmen: Schließlich können sie so ihre betrieblichen Klimaschutzziele erreichen und gleichzeitig durch die Vermeidung von Energiebezug bzw. CO₂-Ausstoß Kosten sparen.

Seit 2021 sind alle Emissionen in Deutschland vom nationalen Emissionshandel (nEHS) erfasst. Ab 2026 wird es eine feste Emissionsobergrenze (Cap) geben. Für 2027 ist der Start des europäischen Systems (Europäischer Emissionshandel 2 - EU ETS 2) vorgesehen, in den das deutsche System integriert werden soll. Dieses hat von Anfang an ein Cap. Durch die jährlich abschmelzenden CO₂-Zertifikate werden die Preise für ein Zertifikat kontinuierlich steigen. Damit ist ein marktwirtschaftlicher Anreiz für Unternehmen gegeben, Investitionen in die Klimaneutralität ihrer Immobilie zu tätigen. Dadurch werden individuell Entscheidungen getroffen, die zum Ziel der Klimaneutralität führen.

Die Bereitstellung eines breiteren Spektrums an Technologien und Energiequellen für die Wärmeversorgung ist sinnvoll, um Innovationen entstehen zu lassen. Die im Entwurf angelegten zahlreichen ordnungsrechtlichen Vorgaben zu Technologien sind allerdings zur Zielerreichung nicht notwendig und werden von der ganz überwiegenden Mehrheit der Unternehmen kritisch gesehen.

Viele Immobilienbesitzer müssen mit hohen Kosten rechnen. Es ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass die Umstellung von Etagenheizungen auf eine Zentralheizung zu erheblichen Investitionen und möglicherweise auch benötigtem Leerstand im Gebäude führen kann. Dies ist für die Eigentümer kaum zu stemmen und sorgt aus unserer Sicht auch für Verknappung von Wohnraum, was im Hinblick auf die Gewinnung von Fachkräften für die Wirtschaft ein Problem sein kann.

Im Referentenentwurf ist zwar von staatlicher Unterstützung die Rede, es fehlen jedoch Details zur Höhe der Zuschüsse und zur Art dieser Unterstützung. Eine Regelung für Härtefälle aufgrund unzumutbarer Gründe ist vorgesehen, aber auch hier fehlen Einzelheiten dazu, was unzumutbar ist und wie dies geprüft werden soll. In Anbetracht der kurzen Fristen, die im Referentenentwurf enthalten sind, müssen künftige Förderprogramme so unbürokratisch wie möglich gestaltet werden. Darüber hinaus sollte die Abgrenzung der Gebäudegröße im Gesetzentwurf mit der in der EnSimiMaV enthaltenen Abgrenzung abgeglichen werden. Während im Gesetzentwurf an mehreren Stellen Einschränkungen der Anforderungen für Gebäude mit mehr als sechs vermieteten Wohnungen vorgenommen werden, wird in der EnSimiMaV die Gebäudegröße teilweise auf zehn Wohnungen begrenzt. Die im Referentenentwurf vorliegenden Kostenschätzungen erscheinen wenig transparent und bewegen sich circa 30 Prozent unter den aktuellen Marktpreisen.

Des Weiteren schlagen wir vor, den Einsatz der KWK in Gebäuden und Wärmenetzen als eigene Erfüllungsoption aufzunehmen. Schließlich fällt in solchen Anlagen per se aus technischen Gründen unvermeidbare Abwärme an.

D. Details

§ 9a Ländereröffnungsklausel

Die im § 9a enthaltene Ländereröffnungsklausel sieht die IHK-Organisation kritisch, da diese zu einem regelungstechnischen Flickenteppich und damit zu mehr Aufwand und höherer Komplexität für die Unternehmen führen würde, die in mehreren Bundesländern tätig sind. Bundesregelungen sollten möglichst bundesweit einheitlich abgeschlossen werden. Allenfalls wären spezifische Länderregelungen für Gebäude des Landes und der Kommunen in ihren Landesgrenzen vorstellbar.

§§ 47 und 51 Anforderungen an bestehende Gebäude

Die in § 47 (4) eingeführte Beschränkung von unwirtschaftlichen Nachrüstverpflichtungen auf „Wohngebäude mit nicht mehr als sechs vermieteten Wohnungen“ hält die DIHK für nicht sachgerecht. Auch für alle anderen Gebäude, insbesondere auch Nichtwohngebäude, besteht im Grundsatz die Gefahr unwirtschaftlicher Nachrüstverpflichtungen. Insofern sollte diese Einschränkung gestrichen und die gesetzliche Regelung auf den bestehenden Stand gesetzt werden.

Ebenso kritisiert die DIHK die einseitigen Verschärfungen der baulichen Anforderungen für Nichtwohngebäude bei Erweiterung und Ausbau nach § 51 (1). Diese halten wir für nicht sachgerecht. Mit 330 TWh ist der Endenergieverbrauch von Nichtwohngebäuden signifikant geringer als der von Wohngebäuden (577 TWh)¹, der in den nächsten Jahren durch den staatlich forcierten Wohnungszubau, insbesondere auch durch Erweiterungen wie Dachaufstockungen etc., weiter steigen wird.

§ 60c Hydraulischer Abgleich und weitere Maßnahmen zur Heizungsoptimierung

Die vorgesehene Austauschfrist von 2 Jahren für 11 Millionen Umwälzpumpen bedeutet eine ähnliche Kapazitätsfalle von Fachkräften wie der hydraulische Abgleich laut

¹ siehe DENA-Gebäudereport 2023

Mittelfristenergieversorgungsmaßnahmenverordnung (EnSimiMaV). Eine Verlängerung der Frist auf den 31.12.2029 ist unserer Auffassung nach wünschenswert.

§§ 71 ff. Anforderungen an Heizungsanlagen

Generell ergeben sich durch den unbestimmten Rechtsbegriff der Inbetriebnahme einer Heizungsanlage („Anlage zur Erzeugung von Raumwärme, Warmwasser oder einer Kombination davon, mit Ausnahme von [...]“) zwangsläufig rechtliche Unsicherheiten bei der Reparatur bestehender Heizkessel („ein aus Kessel und Brenner bestehender Wärmeerzeuger, [...]“). Ist damit bereits der Austausch des Brenners gleichzusetzen mit dem Austausch des Heizkessels (Kessel und Brenner, nach der Legaldefinition des Heizkessels im GEG) - und infolge mit dem Einbau oder der Aufstellung einer Heizungsanlage zum Zweck der Inbetriebnahme im Geltungsbereich der neuen rechtlichen Anforderungen nach § 71?

Wir befürworten die Aufnahme von Biomasse und kohlenstoffneutralem Wasserstoff (blau und grün) sowie dessen Derivate in das Gebäudeenergieeffizienzgesetz und damit den technologieoffenen Ansatz des Gesetzgebers, da sie die Weiterverwendung der bereits vorhandenen Infrastruktur ermöglichen. Die Unternehmen erhalten dadurch mehr Wahlmöglichkeiten auf ihrem Weg zur betrieblichen Klimaneutralität. Allerdings halten wir den Ausschluss von Biomasse-Heizungsanlagen bei Neubauten nach § 71 (3) für nicht sachgerecht, da er die Technologieoffenheit in diesem Fall unnötigerweise einschränkt.

Kohlenstoffneutraler Wasserstoff sowie Biomasse sollten als wichtige Zukunftstechnologien aufgrund ihrer Klimaneutralität auch im Neubau als Erfüllungsoptionen anerkannt werden. Auch dadurch würde sich die Wahlmöglichkeit für die Betriebe vergrößern. Die IHK-Organisation möchte jedoch an dieser Stelle darauf hinweisen, dass das Gesetz mit der derzeit, beziehungsweise mit der in den nächsten Jahren, verfügbaren Technologie übereinstimmen muss. So sind beispielsweise 100 % Wasserstoff-ready-Heizungen derzeit nicht auf dem Markt verfügbar. Die Voraussetzungen für den Betrieb von wasserstofffähigen Gasheizungen sind ebenfalls unrealistisch, da in vielen Kommunen noch keinen rechtsverbindlichen Investitions- und Transformationsplan vorliegen. Die vollständige Umstellung der Gasnetze auf Wasserstoff ab dem 1. Januar 2035 erscheint daher unverhältnismäßig und nicht mit der vollständigen Umstellung der Gasversorgung auf Klimaneutralität vereinbar, die spätestens 2045 erfolgen sollte. Der Termin sollte daher von 2035 auf mindestens 2040 verschoben werden. Angesichts des hohen Bedarfs an grünem und blauem Wasserstoff, ihrer begrenzten Verfügbarkeit und der noch sehr hohen Kosten in den nächsten Dekaden sollte auch die vollständige Versorgung mit Biomethan über den 31. Dezember 2044 hinaus möglich sein.

Darüber hinaus sehen wir die Aufnahme von Wärmepumpen-Hybridheizungen, die aus einer elektrisch angetriebenen Wärmepumpe in Kombination mit einer Gas-, Biomasse- oder Flüssigbrennstofffeuerung bestehen, als sehr positives Zeichen im Sinne der Technologieoffenheit zu einem Zeitpunkt, an dem die Nichtverfügbarkeit von Materialien sowie lange Liefer- und Installationszeiten den Fokus auf eine einzige Technologie unmöglich machen. Diese soll allerdings mit einem hinreichenden Stromnetzausbau und Maßnahmen zur Sicherung der Verfügbarkeit von Wärmepumpen einhergehen. Bereits heute haben Wärmepumpen (und andere auf erneuerbaren Energien basierende Wärmeerzeuger) Lieferfristen von über einem Jahr. Die stark gewachsene Nachfrage kann aktuell nicht zeitnah gedeckt werden und die für 2024 geplanten 500.000 Wärmepumpen würden nur die Hälfte des Bedarfs decken. Eine zusätzliche, gesetzlich herbeigeführte Nachfrage würde deutliche Auswirkungen auf die natürliche Preisbildung auf den Märkten haben.

Nicht zuletzt ist die Anrechnung der unvermeidbaren Abwärme als Nachweis der Pflichterfüllung nach Ansicht der DIHK ebenfalls sehr positiv. Aufgrund ihrer Unvermeidbarkeit sollte die Wiederverwendung von Abwärme den erneuerbaren Energien gleichgestellt und ihre Rückverstromung gleichermaßen gefördert werden, insbesondere im Hinblick auf die anstehende Novellierung der EEW-Förderrichtlinie. Auch die Nutzwärme aus KWK-Prozessen sollte im Sinne eines technologieoffenen Ansatzes als unvermeidbare Abwärme klassifiziert werden. Des Weiteren sollte nicht nur die Abwärme aus Verbrennungen von festen und flüssigen Brennstoffen, sondern auch die Wärmegewinnung aus den Abgasen bei Verbrennung von gasförmigen Brennstoffen wie Erdgas, Biogas, Biomethan und Wasserstoff berücksichtigt werden. Die Nutzbarmachung von unvermeidbarer Abwärme sollte entsprechend der Koalitionsvereinbarung mit allen Technologien möglich sein und nicht nur auf die Wärmepumpe beschränkt werden.

§ 71a Messausstattung von Heizungsanlagen, Informationspflichten, Gebäudeautomation

Die zusätzliche Anforderung, eine für das Gebäude-Energiemanagement zuständige Person oder ein Unternehmen zu benennen oder zu beauftragen, ist in Anbetracht des aktuellen Fachkräftemangels zu berücksichtigen. In diesem Sinne sollten Bemühungen unternommen werden, um mehr Personal in diesem Bereich auszubilden.

Wünschenswert wäre daher, dass Unternehmen, die z. B. die ISO 50001 erfüllen, ein System nach EMAS betreiben oder regelmäßig ein Audit nach DIN EN 16247 durchführen, diese Anforderungen automatisch erfüllen - z. B. analog zu den Regelungen zum EDL-G.

Zudem sind die Bestimmungen zur Automatisierung von Heizungsanlagen in Nichtwohngebäuden (Absätze 4 - 7) bis zum 1. Januar 2025 aufgrund des Fachkräftemangels nicht realisierbar. Hier ist eine längere Übergangsfrist, bis mindestens 2027, notwendig. Außerdem weisen wir darauf hin, dass für die geforderte „Protokollierung und Analyse der Verbräuche aller Hauptenergieträger sowie aller gebäudetechnischer Systeme“ alle Systeme miteinander vernetzt müssten (auch für Wärme/Kühlung und elektrischen Energieverbrauch nicht relevante Systeme) und dafür noch keine entsprechende Norm existiert.

§ 71b Anforderung bei Anschluss an Wärmenetzbetreiber und Pflichten für Wärmenetzbetreiber

Die DIHK weist darauf hin, dass mit den Regelungen zum Nachweis des Erneuerbaren-Anteils die Wärmenetzbetreiber in die Pflicht genommen werden. Mit Blick auf entflochtene Wärmeinfrastrukturen (Netz und Erzeugung), perspektivisch steigenden Anteilen von Wärmeeinspeisern und -durchleitern ist dies nicht sachgerecht, im Zweifel auch nicht darstellbar. Eine klare Rollendefinition und Zuordnung der Verantwortlichkeiten sollte sich hier an den Vorgaben des EnWG (analog Gas/Strom) orientieren.

§§ 71i, 71j, 71l und 71 m Übergangsfristen

In Anbetracht der hohen Kosten, die der vorliegende Referentenentwurf für die deutsche Wirtschaft mit sich bringt, sowie angesichts der fehlenden Verfügbarkeit von Material und qualifiziertem Personal und der derzeitigen Engpässe bei den Lieferungen wäre eine dreijährige Übergangsfrist nach einer Heizungshavarie zu kurz und unflexibel. Besonders da die Zählung bereits ab der Aufnahme von Arbeiten zum Austausch beginnt und nicht erst mit der Installation der neuen Heizungsanlage und mit Blick auf die doppelte Kostenbelastung, die diese Option darstellt, denn Unternehmen müssen nach drei Jahren eine Heizung ausbauen, die die Erneuerbaren-Vorgaben erfüllt. Ebenso ist davon auszugehen, dass die

Hersteller von Heizungsanlagen nicht ohne Weiteres ihre Kapazitäten hochfahren können. Des Weiteren sollte die Übergangsfrist im Fall eines Eigentümerwechsels nicht abweichend bestimmt werden. Eine Verkürzung der Übergangsfrist auf zwei Jahre lässt sich unserer Auffassung nach keinesfalls begründen.

Darüber hinaus sehen die Vorschriften des § 71j im Falle einer Verzögerung von mehr als zwei Jahren oder Aufgabe des Projekts zum Anschluss an ein Wärmenetz vor, dass neue Heizungen, die innerhalb eines Jahres nach Feststellung der zuständigen Behörde gebaut werden, mindestens 65 Prozent der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme erzeugen. Eine solche Friständerung ist abrupt angesichts der bereits angefallenen Kosten von Unternehmen, die keinen Einfluss auf den reibungslosen Ablauf des Projekts haben.

Außerdem müssen die vom § 71j Absatz 4 betroffenen Betreiber der Heizungsanlage die Mehrkosten vorstrecken. Die Frage muss zusammen mit einer möglichen Insolvenz, Geschäftsaufgabe oder Ähnlichem des Betreibers des Wärmenetzes durchdacht werden. Teilweise gibt es auch Stimmen aus der Energiewirtschaft, die sich für eine Übernahme der Mehrkosten durch die Kommunen aussprechen, die eine Garantie nach § 71 Abs. 1 Nr. 4 leisten sollte. Diese sind ebenfalls der Ansicht, dass Wärmenetzbetreiber nicht von der Kommune durch einen Anschluss- und Benutzungszwang verpflichtet werden dürfen.

Die im § 71m Absatz 1 und 2 gestellten Anforderungen sind aus unserer Sicht unrealistisch. Zum einen liegen die Amortisationszeiten für Heizungsanlagen deutlich oberhalb von zehn Jahren. Zudem ist eine Einsparung gegenüber der zu ersetzenden Heizung von mindestens 40 Prozent in den wenigstens Fällen erzielbar.

Vor dem Hintergrund der bereits dargelegten Fachkräfte- und Hardware-Problematik regen wir außerdem an, eine generelle Übergangsfrist bzw. Vorschrift einzuführen, die die Installationsbeauftragung einer neuen Heizungsanlage im Jahr 2023 im Geltungsbereich des bestehenden Gebäudeenergiegesetzes definiert, wenn die Inbetriebnahme nach dem 31.12.2023 nicht im Verschulden des Beauftragenden liegt.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Sebastian Bolay

Bereichsleiter Energie, Umwelt und Industrie
030/20308-2200
bolay.sebastian@dihk.de

Louise Maizières

Leiterin des Referats für Wasserstoff, Wärme und alternative Antriebe
030/20308-2217
maizieres.louise@dihk.de

Erik Pfeifer

Leiter des Referats Betrieblicher Klimaschutz
030/20308-2206

pfeifer.erik@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.