

Der Bau-sachverständige

Zeitschrift für Bauschäden, Baurecht und gutachterliche Tätigkeit

- Sanierung von Estrichdämmsschichten
- Verlegung von Betonrinnen
- Zu viele Normen oder eine Norm zu wenig
- Besondere Biegeformen
- Anwendung von Herstellerrichtlinien
- Eigentumsverletzung oder Werkmangel?



Reguvis

Fraunhofer IRB | Verlag

4 2022

Haftung und Regressrisiko bei Anwendung des GEG 2020

Bausachverständige im angespannten Brückenschlag zwischen Vorschriften, Auftraggeber, Baubehörden und Praxis

Der Beitrag befasst sich mit der Fortschreibung des Vollzugs der energiesparrechtlichen Regelungen für Gebäude sowie deren Kontrolle und Ahndung durch die Behörden. Bausachverständige erfahren, wie sie Haftungsfallen vermeiden können, wenn ihre Auftraggeber die geltenden Regeln nicht einhalten wollen.

1. Einleitung

Auf den Beitrag der Verfasser zu Bußgeldvorschriften zum Energieausweis nach dem Gebäudeenergiegesetz (GEG)¹ reagierte Dipl.-Ing Peter Schewe, ö.b.u.v. Sachverständiger für Schäden an Gebäuden (IHK) aus dem Landkreis Regensburg mit der folgenden bitteren Erkenntnis:

»Alle Vorschriften, Gesetze und Verordnungen sind nur so weit sinnvoll, wie sie auch überprüft und vor Ort kontrolliert werden. Da sich unsere Baubehörden der Kontrollaufgaben weitgehend entledigt haben und es den zivilrechtlichen Vereinbarungen der Beteiligten überlassen, deren Einhaltung durchzusetzen, bleiben alle unsere Vorschriften zahnlose Tiger. Bloße Androhungen von Sanktionen werden nicht helfen, trotz aller Förderung, den großen energetischen Sanierungsstau des Gebäudebestandes bis 2030 abzubauen. Die Beteiligten werden immer den Weg des geringsten Widerstands suchen, um kostentreibende Vorschriften zu umgehen. So viel zu meinen Erfahrungen aus 25-jähriger Praxis als Planender und als Sachverständiger im Bausektor.«

Das Dilemma des erfahrenen Bausachverständigen ist offensichtlich. Einerseits hat ihm seine langjährige Erfahrung gezeigt, dass der Vollzug von den Behörden weder kontrolliert noch Vergehen geahndet werden. Andererseits müssen seine Auftraggeber sich darauf verlassen, dass er alle geltenden Vorschriften im Zuge seiner Planung, Beratung und Umsetzung berücksichtigt.

Praxisbeispiel Schaufenster

Ein sehr gutes Beispiel für dieses Dilemma ist das Folgende: Ein Architekt plante die Sanierung eines Einkaufzentrums. Auf ausdrücklichen Wunsch des Bauherrn sollte er dabei eine Einfachverglasung für die Schaufenster-Sanierung vorsehen. Für dieses Vorhaben galten die Anforderungen der EnEV 2009. Die Verordnung stellte zwar Anforderungen bei Sanierung von Außenbau- teilen im Bestand, nahm jedoch Schaufenster und Türanlagen aus Glas ausdrücklich davon aus. Allerdings galten auch für diese Fälle die anerkannten Regeln der Technik.

Das zusammenfassende Fazit hierzu lautete²: »Werden im Rahmen einer Sanierung eines Bestandsgebäudes nur Schaufenster und Türanlagen aus Glas ausgetauscht bzw. erneuert, ergeben sich aus der EnEV 2009 keine besonderen Anforderungen an den Wärmeschutz dieser Bauteile. Ohne besondere Vereinbarungen mit seinem Auftraggeber ist der Planer zur Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik verpflichtet. Zu diesen ist grundsätzlich auch die DIN 4108-2³ zu zählen, sodass die Planung einer Isolier- oder Doppelverglasung das Minimum darstellt. Besteht der Auftraggeber darauf, dass die Planung nur eine Einfachverglasung vorsieht und damit hinter den anerkannten Regeln der Technik zurückbleibt, kann sich der Planer allenfalls durch umfassende – und



Abb. 1: Sanierung Schaufenster

1 Tuschinski/Fischer, Der Bausachverständige 1/2022, 59–63.

2 Tuschinski/Krause, Haftungsrisiko bei Einfachverglasung vermeiden, Der Bausachverständige, 2/2011, 62 f.

3 DIN 4108-2: Wärmeschutz und Energie-Einsparung in Gebäuden – Teil 2: Mindestanforderungen an den Wärmeschutz.

aus Beweisgründen schriftliche – Hinweise von dem damit verbundenen Haftungsrisiko befreien.« Doch die Praxis zeigt: In vielen gerichtlichen Entscheidungen ist es Planern nicht gelungen zu beweisen, dass sie ihre Hinweispflicht erfüllt hatten.

2. Vollzug der Energiespar-Vorschriften

Hilfreich ist ein zunächst chronologischer Überblick zu den Verordnungen zum Zweck der Energieeinsparung in Gebäuden: Alles begann mit der Erdölkrisen in den 1970er-Jahren. Das **Energieeinsparungsgesetz (EnEG) 1976⁴** ermächtigte in § 1 Abs. 2 die Bundesregierung »... durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Anforderungen an den Wärmeschutz von Gebäuden und ihren Bauteilen festzusetzen.« In der Folge erließ die Bundesregierung die **Wärmeschutzverordnung** (WärmeschutzV – WSchVO 1977)⁵. Ziel dieser Vorschrift war es, die Wärmeverluste durch die Gebäudehülle zu reduzieren. Der Anlagentechnik widmete sich § 3 EnEG (Anforderungen an den Betrieb heizungs- und raumluftechnischer Anlagen sowie von Brauchwasseranlagen). In Abs. 2 ermächtigt das Gesetz die Bundesregierung »... durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, welchen Anforderungen der Betrieb...« der Anlagentechnik zum Heizen, für die Raumluft oder der Brauchwasserversorgung genügen muss. Ziel war, die entsprechende Anlagentechnik dermaßen instand zu halten und zu betreiben, dass »... nicht mehr Energie verbraucht wird, als zu ihrer bestimmungsmäßigen Nutzung erforderlich ist.« In Folge erließ die Bundesregierung die **Heizungsanlagen-Verordnung** – HeizAnIV), deren erste Fassung im Jahr 1978⁶ in Kraft trat.

Aber wie regelte das erste EnEG den Gesetzesvollzug? § 7 EnEG 1976 (Überwachung) definierte die entsprechenden Regeln. Die zuständigen Behörden hatten darüber zu wachen, dass die in der WSchVO und HeizAnIV »... festgesetzten Anforderungen erfüllt werden, soweit die Erfüllung dieser Anforderungen nicht schon nach anderen Rechtsvorschriften im erforderlichen Umfang überwacht wird.«

Das EnEG 1976 ermächtigte die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Behörden, durch Rechtsverordnung die Überwachung der Wärmeschutz-Anforderungen ganz oder teilweise auf geeignete Stellen, Fachvereinigungen oder Sachverständige zu übertragen. Hinsichtlich der Anlagentechnik ermächtigte das EnEG die Bundesregierung, selbst Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, um die Überwachung auf geeignete Stellen, Fachvereinigungen oder Sachverständige zu übertragen. Dabei sollten die Überwachung, die Anzeige- und Nachweispflicht geregelt werden. In § 8 EnEG 1976 (Ordnungswidrigkeiten) waren bei Verstößen Geldbußen von 5.000 bis 50.000 DM vorgesehen.

Die **Energieeinsparverordnung (EnEV)** löste ab ihrer ersten Version – **EnEV 2002⁷** – die WSchVO und HeizAnIV ab. Ab 2009 galt parallel dazu das **Erneuerbare-Energien-Wärme-**

4 EnEG 1976, Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG), BGBl. I 1976, 1873–1875.

5 WSchVO 1977, Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung – WärmeschutzV), BGBl. I 1977, 1554–1564.

6 HeizAnIV 1978, Verordnung über energiesparende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Brauchwasseranlagen (Heizungsanlagen-Verordnung – HeizAnIV), BGBl. I 1978, 1581–1583.

7 EnEV 2002, Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energie sparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV), BGBl. I 2001, 3085–3102.

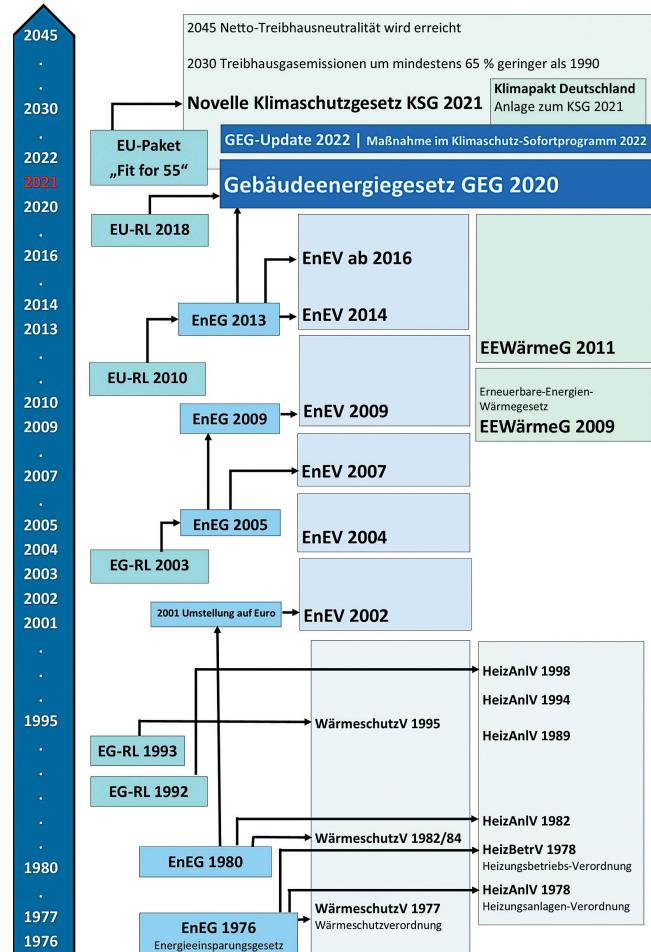


Abb. 2: Geschichte der Energiespar-Regeln

gesetz – EEWärmeG 2009⁸. Ab 1.11.2020 löste das **Gebäudeenergiegesetz (GEG)** die bis dahin geltenden Regelungen ab und soll ab dem nächsten Jahr bereits als GEG 2023 novelliert gelten; dabei sollen Erleichterungen für Flüchtlingsunterkünfte voraussichtlich bereits noch in diesem Jahr, einen Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

3. Einflüsse aus Gesetzgebung und Verwaltung

Eine entscheidende Rolle spielt der Umstand, dass die Bundesländer für den Vollzug der Energiesparregeln für Gebäude verantwortlich waren und es auch weiterhin sind. Dabei sind die Aktivitäten der folgenden Gesetzgebungsorgane und Gremien auf Bundesebene besonders wichtig:

- der Deutsche Bundestag,
- der Bundesrat,
- die Bauministerkonferenz,
- die »Projektgruppe Gebäudeenergiegesetz« der Fachgruppe Bautechnik der Bauministerkonferenz. Letztere verfasst die »Auslegungen« zur Anwendung der Energiesparregeln für Gebäude.

Zum besseren Verständnis der Vorschläge für einen besseren Vollzug der Energiesparregeln ist zunächst ein Blick auf das Zusammenspiel dieser Organe und Gremien erforderlich.

8 EEWärmeG 2009, Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegegesetz – EEWärmeG), BGBl. I 2008, 1658, in Kraft vom 1.1.2009 bis 30.4.2011.

Deutscher Bundestag

Zu den wichtigsten Aufgaben des Deutschen Bundestags gehören die Gesetzgebung (Legislative) und die Kontrolle der Regierungsarbeit. Im Bundestag befassen sich spezielle, fachlich orientierte Ausschüsse mit der Vorbereitung von Empfehlungen und Beschlüssen für die Gesetze zu energiesparrechtlichen Vorschriften für Gebäude:

Dies ist zum einen der **Ausschuss für Klimaschutz und Energie**. Sein Arbeitsbereich deckt einen Teil der Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ab. Das 34-köpfige Gremium ist für alle Aspekte der Energiewende und die damit verbundenen Fragen des Klimaschutzes sowie für das Thema Energieeinsparung zuständig. Zu den Schwerpunkten der Energieberatungen zählen Neuregelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), der Netzausbau und die Energieeffizienz.

Zum anderen ist dies der **Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen**. Seine 34 Mitglieder erörtern auch Themen zur Bausparförderung über das Baukindergeld bis hin zu Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Bundesrat

Der Bundesrat agiert wie ein »Parlament der Länderregierungen«. Auch im Bundesrat gibt es Ausschüsse, deren Arbeitsweise sehr praxisorientiert ist. Die Bundesländer haben auf diesem Weg die Möglichkeit, die Bundesgesetzgebung und die Vorschriften der Europäischen Union mitzustalten, zu kontrollieren und zu verbessern. Die Bundesrats-Ausschüsse versammeln in ihren Reihen das Fachwissen von Experten und die Erfahrungen der Landesexekutive beim Gesetzesvollzug. Die Ausschusssitzungen sind nicht öffentlich, weil eine offene und frei-mütige Aussprache Diskretion braucht und auch vertrauliche Dinge erörtert werden.

Mit den Belangen der energiesparrechtlichen Regeln für Gebäude befassen sich mehrere Ausschüsse:

Der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung des Bundesrats spiegelt die Zuständigkeiten des BMWSB wider. Er befasst sich mit Bauordnungsrecht, technischen Baubestimmungen, Bauplanungsrecht, Bauproduktenrecht, Rationelle Energieverwendung usw.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit befasst sich mit Vorlagen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nu-kleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) fallen. Er be-fasst sich mit Umweltschutz, Klimaschutz, Klimaanpassung, Ressourcen, umweltbezogene Energiefragen, Energieeffizienz, usw.

Bundesrats-Initiativem

Zum ersten Gebäudeenergiegesetz (GEG) hatte der Bundesrat 51 Vorschläge entwickelt⁹, jedoch schafften es nur sieben der Änderungen in das erste GEG 2020. Folgenden Bundesrats-Vorschlägen hat der Bundestag zugestimmt¹⁰, z. B.:

- **Feuchteschutz:** Bei Neubauten muss nicht nur der Wärme-, sondern auch der Feuchteschutz normgerecht gewährleistet sein.
 - **Lüftungsnorm:** Für Lüftungsgeräte wird die neueste Ausgabe der Norm für Lüftungsgeräte berücksichtigt.
 - **Beratung:** Die Behörden bieten keine Beratung für Vereinbarungen zur Wärmeversorgung im Quartier an. Der GEG-Entwurf hatte dies noch vorgesehen.
 - **DIBt:** Das Deutsche Institut für Bautechnik nimmt nun höchstens fünf Jahre lang – nicht nur drei Jahre – die Rolle einer bundesweiten Registrier- und Kontrollstelle für Energieausweise wahr.

Einer Reihe weiterer sinnvoller Vorschläge ist der Bundestag letztendlich aber nicht gefolgt:

- **Energieausweis:** Den Ausweis sollten Eigentümer von Gebäuden nicht nur für Neubauten, sondern auch bei Verkauf, Neuvermietung und Aushang der Behörde auf Verlangen vorlegen.
 - **Nachweis:** Die Erfüllungserklärung sollten Bauherren und Eigentümer der zuständigen Behörde nur auf Anforderung vorlegen, denn die Länder regeln grundsätzlich ob und wann Nachweise, Erklärungen usw. der entsprechenden Landesstelle vorzulegen sind.
 - **Bescheinigung:** Wenn bei einem Neubau flüssige oder gasförmige Biomasse genutzt wird, sollte der Eigentümer die Bescheinigung für die vereinbarte Lieferung nicht »innerhalb von einem Monat nach Fertigstellung des Gebäudes« bei der Behörde einreichen, sondern erst wenn Letztere sie verlangt.

Auch einzelne Bundesländer zeichnen sich durch gute Vollzugs-Vorschläge aus. So stammt die Idee, dem Energieausweis für Wohngebäude nach EnEV 2014 auch Energieeffizienzklassen beizufügen, dem Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg.¹¹

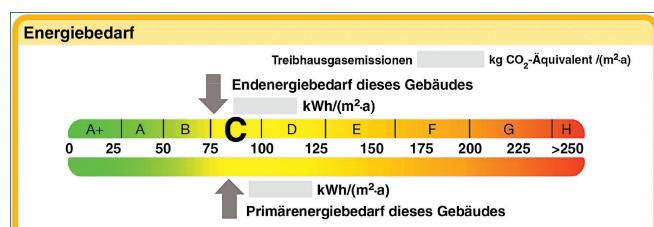


Abb. 4: Energietacho Wohngebäude mit Energieeffizienzklassen

Berechnung der Wirtschaftlichkeit

Ein besonders interessanter Fall war und ist zu berechnen, ob Baumaßnahmen wirtschaftlich oder unzumutbar sind. Sowohl die frühere EnEV als auch das heutige GEG erlauben eine Befreiung von den energiesparrechtlichen Anforderungen, wenn bei-

9 BR-Drs. 584/1/19 v. 9.12.2019, Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude.

10 Tuschinski, Länder und Bauämter geben dem GEG den letzten Feinschliff!, in: J. Fischer, Energieeffizientes Planen und Bauen nach EnEV 2016, Kissing 2020.

11 BR-Drs. 113/3/13, Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg zur zweiten Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung, 915. Sitzung am 11.10.2013, Punkt 27.

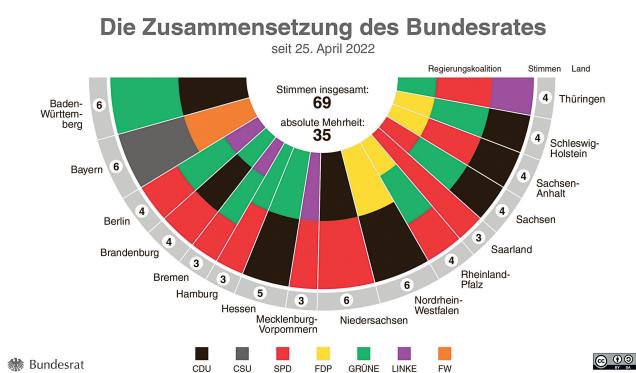


Abb. 3: Bundesrat-Zusammensetzung

spielsweise der Aufwand zu einer unbilligen Härte führen würde. Die EnEV 2014 führte dazu aus: »Eine unbillige Härte liegt insbesondere vor, wenn die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer, bei Anforderungen an bestehende Gebäude innerhalb angemessener Frist durch die eintretenden Einsparungen nicht erwirtschaftet werden können.« Dies ist mit anderen Worten der Fall, wenn die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht gegeben ist. Doch wie diese berechnet wird, regelt die EnEV nicht.

Der Fachausschuss des Bundesrats hatte zur EnEV-2014-Novellierung im Oktober 2013 auch Berechnungsmethoden für die Wirtschaftlichkeit vorgeschlagen¹²: Dem § 25 (Befreiungen) Abs. 1 EnEV sollte der folgende Satz angefügt werden: »Für die Berechnungen, die einer Entscheidung über das Vorliegen einer unbilligen Härte zu Grunde liegen, ist eine der Methodiken der delegierten Verordnung (EU) Nr. 244/2012 der Kommission vom 16. Januar 2012 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden durch die Schaffung eines Rahmens für eine Vergleichsmethode zur Berechnung kostenoptimaler Niveaus von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Gebäudekomponenten (Abl. L 81 vom 21.3.2012, S. 18) oder der VDI-Richtlinie 2067 Blatt 1 (2012-09) oder der VDI-Richtlinie 6025 (2012-11) anzuwenden.«

Der Fachausschuss begründete diesen Vorschlag sehr überzeugend: »Durch das Fehlen einer verbindlichen Berechnungsmethodik ist der Vollzug des § 25 EnEV mit Unsicherheiten behaftet. Das führt zu einer uneinheitlichen Anwendung und in Folge zu Ungleichbehandlungen von Bauherren. Dem sollte begegnet werden.« Dieser Begründung des Bundesrats-Ausschusses konnte man sich nur anschließen. Leider haben die Mitglieder des Bundesrats im Plenum diese Ergänzung zur EnEV-Novelle im Jahr 2013 abgelehnt. Obwohl enttäuschend, war dies doch verständlich. Die Sachbearbeiter in den Bauämtern hätten alle wahre »Berechnungs-Experten« werden müssen, um die mit Befreiungs-Anträgen eingereichten Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu überprüfen. Inzwischen hat jedoch das **GEG 2020 eine alternative Lösung** gefunden. Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann auf Kosten des Eigentümers oder Bauherrn die Vorlage einer Beurteilung der Erfüllung der Voraussetzungen durch qualifizierte Sachverständige verlangen. Somit wird die Überprüfung an erfahrene Experten delegiert.

Bauministerkonferenz

Die Bauministerkonferenz agiert als Arbeitsgemeinschaft der Minister und Senatoren der Bundesländer, die jeweils für die Bereiche Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständig sind – kurz: »ARGE-BAU«. Einmal im Jahr tagt die Bauministerkonferenz, an der auch regelmäßig der zuständige Bundesminister für Bauwesen teilnimmt. Bei dieser Gelegenheit nimmt die Bauministerkonferenz Berichte von Arbeitsgremien entgegen, richtet Vorschläge an die Bundesregierung und fasst Beschlüsse. Diese betreffen die Entwicklung des Städtebaus sowie des Bau- und Wohnungswesens in den Bundesländern.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Bauministerkonferenz ist es, für einheitliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Länder zu sorgen. Dies betrifft die Bereiche des Wohnungs- und Bauwesens und des Städtebaus. Die ARGE-BAU bemüht sich

12 BR-Drs. 113/2/13*, vom 1.10.2013, Empfehlungen der Ausschüsse zur zweiten Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung.

auch um einen einheitlichen Vollzug der Bauregeln. Die Bauministerkonferenz hat z. B. eine Musterbauordnung entwickelt, die wiederum die Grundlage für die jeweiligen Landesbauordnungen der Bundesländer bildet.

Interessant sind aktuell die »Leitlinien zur Fortschreibung des GEG und der Förderstandards« der Bauministerkonferenz. Sie spricht sich darin dafür aus, dass die Bundesregierung bei der Überarbeitung des GEG und der Förderrahmenbedingungen ein Zwei-Optionen-Modell zugrunde legt:

■ Unkomplizierter Standard-Ansatz

Entsprechend den Zielen des Klimaschutzgesetzes, eine dekarbonisierte nationale Strom- und Wärmeversorgung bis 2045 zu gewährleisten, müssen Gebäudeeigentümer ihre Gebäude samt Anlagentechnik auf folgenden Effizienz-Stand bringen: Gebäudehülle gemäß Effizienzhaus (EH) 55 im Neubau und EH 70 bei Modernisierung von Bauteilen im Bestand. Bis 2045 müssten Gebäude auch mit einer erneuerbaren Energieanlage ausgestattet sein, beispielsweise eine PV-Anlage.

■ Individueller Treibhausgas (THG)-Zieleplan

Das Verhältnis zwischen Maßnahmen an der Gebäudehülle und zur Dekarbonisierung der Energieversorgung sollte in die Eigenverantwortung des Gebäudeeigentümers fallen. Technologieoffenheit sollte gegeben und eine Bilanz auf Flotten- oder Quartierebene möglich sein. Die Minimalanforderungen an die Gebäudehülle sollten sich an der Niedertemperaturfähigkeit orientieren. So könnten auch Systeme wie Geothermie, effizient eingesetzt werden. Voraussetzung wäre ein einheitliches, standortbezogenes THG-Bilanzierungssystem für die individuellen Pläne auf Gebäude-, Quartiers- oder Flottenebene. Als weitere Nebenbedingung müssten die Eigentümer nachweisen, dass ihr Energiebedarf, der über die Anforderungen des Standard-Ansatzes hinausgeht, durch ihre eigene erneuerbare Energieerzeugung im räumlichen Zusammenhang gedeckt wird.

Die Bauministerkonferenz fordert die Bundesregierung ferner auf:

■ **THG-Bilanz:** ein einheitliches Bilanzierungssystem für THG-Emissionen zu entwickeln;

■ **Lebenszyklus:** die notwendigen Grundlagen und Berechnungsverfahren zu entwickeln, um die Graue Energie und Treibhausgasemissionen für Neubauten und Bestandssanierungen über den gesamten Lebenszyklus berücksichtigen zu können;

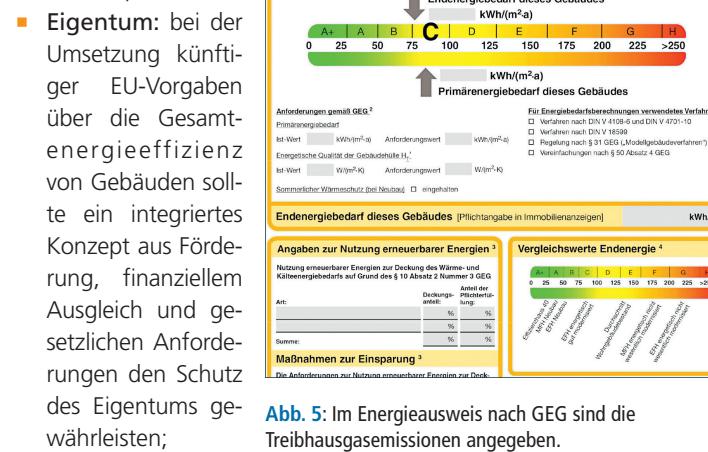


Abb. 5: Im Energieausweis nach GEG sind die Treibhausgasemissionen angegeben.

- **THG-Emissionen:** die Fördersystematik sollte novelliert werden und der Einsatz von Fördermitteln sollte sich an der erzielbaren Reduktion von THG-Emissionen ausrichten;
- **Arbeitsgruppe:** Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sollte zudem eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Anpassung der Standards für Ordnungsrecht und Förderung einrichten. Ziel sollte sein, einen wirtschaftlich effizienten und damit sozialverträglichen Klimaschutz im Gebäudebereich zu schaffen.

4. Vollzug der Neubau-Anforderungen

Im Auftrag des Umweltbundesamtes haben sich Experten aus Hochschulen und dem Öko-Institut e.V. mit dem Vollzug der energiesparrechtlichen Anforderungen an Neubauten in den Bundesländern befasst.¹³ Im letzten Arbeitsschritt (4. Kapitel) der sehr interessanten Studie erarbeitete das Projektteam konkrete Optionen für Vollzugsregelungen in den Bundesländern auf Basis des dazumal noch künftigen Gebäudeenergiegesetzes.

UBA-Vollzugsstudie

In der Studie wurden vier Gestaltungswege als »Konzeptoptionen« entwickelt. Dabei ging es um den Vollzug der Anforderungen an Neubauten innerhalb der landesrechtlichen Vorschriften. Ausgehend von der Praxis des damaligen Rechts und dem ersten Referentenentwurf zum GEG von 2017 kristallisierten sich folgende, denkbare Varianten heraus:

- **Berechnungen zu den Neubauanforderungen vor Baubeginn einreichen:** Dieser Ansatz wurde bis dahin in den Ländern Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein praktiziert, bei denen die Prüfung der Energieeinsparanforderungen in die bauordnungsrechtlichen Verfahren integriert bzw. mit diesen verknüpft war. Er entsprach zudem der vor der Deregulierung der Landesbauordnungen in der Regel üblichen Verfahrensweise.
- **Erfüllungserklärung nach Fertigstellung des Gebäudes einreichen:** Dieser an das Konzept des § 10 EEWärmeG angelehnte Vorschlag war Gegenstand des Referentenentwurfs zum GEG 2017. Er unterschied sich von der ersten Option im Bezugszeitpunkt der Erklärung. Im EEWärmeG war er mit einer Pflicht zur Stichprobennahme verknüpft, im GEG-Entwurf von 2017 aber nicht mehr.
- **Berechnungen erst auf Verlangen durch die Behörde einreichen:** Der Ansatz, auf eine Regelvorlage von Nachweisen zu den Neubauanforderungen zu verzichten und stattdessen nur eine Vorlage auf Verlangen vorzusehen, konnte als grundlegende Alternative betrachtet werden, die zum Ziel gehabt hätte, den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Sie wurde im Energieeinsparrecht bis dahin nur in den beiden Bundesländern Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt praktiziert.
- **Externe Sachverständige prüfen die Berechnungen:** Eine grundlegende Alternative zu den anderen Ansätzen war die Delegation von Vollzugsaufgaben an externe Sachverständige. In diese Richtung gingen bei unterschiedlicher Konstruktionsweise und Reichweite die Vollzugsregelungen in den sechs Bundesländern Berlin, Brandenburg, Bremen,

¹³ UBA-Vollzugsstudie, Umweltbundesamt (Hrsg.), Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, Abschlussbericht, Februar 2020, 209 S., im Internet abrufbar unter www.umweltbundesamt.de/publikationen.

Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Welche konkreten Spielräume den Bundesländern für eigenständige Regelungen zum Vollzug nach dem Inkrafttreten des angekündigten Gebäudeenergiegesetzes offenstehen werden, stand zum Zeitpunkt der Abfassung der UBA-Vollzugsstudie noch nicht fest. Wahrscheinlich dürfte aber sein, dass sie zumindest durch Landesgesetz bzw. durch Länder-Rechtsverordnung unter Wahrnehmung ihrer Abweichungskompetenz die Möglichkeit haben werden, eigenständige Regelungen zum Vollzug zu schaffen. Welche Spielräume für sie darüber hinaus im Verordnungswege bestehen, hängt davon ab, wie die betreffende Ermächtigungsvorschrift im neuen GEG aussieht.

GEG 2020 – Neubau-Nachweis

Letztendlich sieht § 92 Gebäudeenergiegesetz 2020 (Erfüllungserklärung) folgende Regelung vor:

»(1) Für ein zu errichtendes Gebäude hat der Bauherr oder Eigentümer der nach Landesrecht zuständigen Behörde durch eine Erfüllungserklärung nachzuweisen oder zu bescheinigen, dass die Anforderungen dieses Gesetzes eingehalten werden. Die Erfüllungserklärung ist nach Fertigstellung des Gebäudes vorzulegen, soweit das Landesrecht nicht einen anderen Zeitpunkt der Vorlage bestimmt. Das Landesrecht bestimmt, wer zur Ausstellung der Erfüllungserklärung berechtigt ist.«

EU-Vorgaben

Die UBA-Studie wies im Zusammenhang mit der Entwicklung des GEG auch darauf hin, dass die Effektivität des Nachweis- und Überwachungssystems auch EU-rechtlich von erheblicher Bedeutung sei. Die Neubauanforderungen beruhten (ebenfalls) auf der Umsetzung von bindendem EU-Recht, insbesondere auf Art. 6 Abs. 1 der Gebäude-Richtlinie 2010/31/EU¹⁴: »Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass neue Gebäude die nach Artikel 4 (Festlegung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz) festgelegten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen. Bei neuen Gebäuden gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass vor Baubeginn die technische, ökologische und wirtschaftliche Realisierbarkeit des Einsatzes von hocheffizienten alternativen Systemen wie den nachstehend aufgeführten, sofern verfügbar, in Betracht gezogen und berücksichtigt wird:

- dezentrale Energieversorgungssysteme auf der Grundlage von Energie aus erneuerbaren Quellen,
- Kraft-Wärme-Kopplung,
- Fern-/Nahwärme oder Fern-/Nahkälte, insbesondere, wenn sie ganz oder teilweise auf Energie aus erneuerbaren Quellen beruht,
- Wärmepumpen.«

Danach sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass neue Gebäude die national festgelegten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erfüllen. EU-Recht ist nach dem Grundsatz des »effet utile« (optimale Wirkungskraft) von den Mitgliedstaaten so umzusetzen, dass es rechtssicher zu praktischer Wirksamkeit kommt.

¹⁴ EPBD 2010, Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.5.2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), 8.6.2010, Abl. EU L 153/13; s. dazu auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.12.2021 zu der Durchführung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2021/2077(INI)), Abl. EU C 251/58.

EU-rechtlich ist daher Wert darauf zu legen, die Nachweissysteme so zu gestalten, dass die materiellen Neubauanforderungen stets ernst genommen und auch regelmäßig eingehalten werden. Die Vorschriften und deren praktische Anwendung dürfen nicht den Eindruck entstehen lassen, die Nachweise seien bloße Formalität und auf ihren Inhalt komme es nicht so genau an.

5. Aktuelle Vollzugsprobleme

Mit zwei aktuellen Beispielen lässt sich nachvollziehen, wie der Bundestag auf aktuelle Fragen des Vollzugs der energiesparrechtlichen Vorschriften für Gebäude reagiert, hier insbesondere zu Themen der Kontrolle des Vollzugs der EnEV und des GEG sowie zu den Folgen des Förderstopps für öffentliche Nichtwohngebäude, wie Kitas.

Im Zusammenhang mit dem Vollzug der energiesparrechtlichen Regeln für Gebäude sind zwei kürzlich veröffentlichte Anfragen und Antworten der Bundesregierung von Interesse:

1. Inwieweit hat der Bund systematische Kenntnisse über die **Kontrolltätigkeiten bei der Umsetzung der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)**, und welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus den vorhandenen Informationen mit Blick auf die Umsetzung und Anwendung der genannten Bundesregelungen?¹⁵ In der Antwort der Bundesregierung vom 8.2.2022 heißt es: »Der Vollzug des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) als Nachfolgeregelung zu der Energieeinsparverordnung (EnEV), zu dem Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und zum Erneuerbare-Energien-Wärmegebot (EEWärmeG) obliegt nach den Vorgaben des Grundgesetzes den Bundesländern. Die Regierungen des Bundes und der Länder tauschen sich regelmäßig über Fragen der Auslegung und Anwendung des GEG aus. Die Bundesregierung berücksichtigt die in diesem Rahmen gewonnenen Erkenntnisse und entscheidet vor diesem Hintergrund zu gegebenem Zeitpunkt über einen etwaigen Novellierungsbedarf.«

2. Interessant ist auch die Antwort der Bundesregierung auf die folgende Anfrage: »Wie will die Bundesregierung verhindern, dass **öffentliche Nichtwohngebäude wie Kindertagesstätten**, die aufgrund des Förderstopps der KfW-Programme zum energieeffizienten Bauen Ende Januar derzeit keine Förderung erhalten, mit einem schlechteren Energieeffizienzstandard gebaut werden, um so wegfallene Fördermittel bei den Baukosten zu kompensieren und bis wann plant die Bundesregierung für öffentliche Nichtwohngebäude wie kommunale Kindertagesstätten eine Anschlussförderung für den KfW-Standard Effizienzgebäude 40 aufzulegen?«¹⁶

In der sehr umfangreichen Antwort der Bundesregierung vom 6.4.2022 heißt es u.a.: »Ab dem 20.4.2022 können wieder Anträge für den Neubau von energieeffizienten Gebäuden gestellt werden. Dies gilt auch für die Förderung von Nichtwohngebäuden. Für diese Anträge zu Neubauvorhaben stehen begrenzte Haushaltssmittel in Höhe von einer Milliarde Euro zur Verfügung. Grundlage für die Förderung sind am 1.2.2022 in Kraft getretenen Richtlinien für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Nichtwohngebäude (BEG NWG) und – Wohngebäude (BEG WG) vom 7.12.2021 einschließlich der jeweils in Anlage »Tech-

15 BT-Drs. 20/634, 20; Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 7.2.2022 eingegangenen Antworten der Bundesregierung.

16 BT-Drs. 20/1355, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 4.4.2022 eingegangenen Antworten der Bundesregierung.

nische Mindestanforderungen« enthaltenen Vorgaben mit folgenden Abweichungen ... Im Anschluss an dieses Programm wird die EH/EG40-Förderung in verpflichtender Verbindung mit dem Qualitätssiegel für nachhaltiges Bauen (QNG) bis zum 31.12.2022 angeboten. Das QNG-Siegel ist bereits seit Mitte 2021 optionaler Teil der BEG-Förderung (Bonus im Rahmen der sogenannten »Nachhaltigkeitsklasse« der BEG) ... Ab Anfang Januar 2023 soll schließlich das Programm »Klimafreundliches Bauen« starten. Dieses Programm entwickelt das QNG weiter und wird insbesondere die Treibhausgas-Emissionen im Lebenszyklus der Gebäude stärker in den Fokus stellen und so ein Signal für die Neuausrichtung auf nachhaltiges Bauen setzen.«

6. GEG-Novelle 2023

Am 8.7.2022 hat der Bundesrat¹⁷ das am 7.7.2022 vom Bundestag¹⁸ verabschiedete Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor gebilligt. Es wird nunmehr dem Bundespräsidenten zur Unterzeichnung zugeleitet.

Die Novelle sieht eine grundlegende Überarbeitung des EEG vor, mit dem Ziel, gemäß dem 1,5-Grad-Klimaschutz-Pfad im Jahr 2045 die Treibhausgasneutralität zu erreichen. Bereits im Jahr 2030 sollen 80 % des in Deutschland verbrauchten Stroms aus erneuerbaren Energien stammen.

In Art. 18a des Gesetzes werden Änderungen an der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) vorgenommen. So kommt die für 2023 geplante Verschärfung des Neubaustandards auf EH 55, allerdings ohne die strengeren Regeln zur Wärmedämmung. Einerseits sollen die Anforderungen an den Wärmeschutz doch nicht weiter verschärft werden. Und andererseits müssen die Effizienzwerte über den Primärenergiebedarf nachgewiesen werden. Somit weichen die Änderungen an der GEG-Novelle in diesem entscheidenden Punkt von den ursprünglichen Plänen der Bundesregierung ab.

Nach Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten kann die Novelle im Bundesgesetzblatt verkündet werden. Einige Passagen treten direkt am Tag darauf bzw. in einigen Wochen bzw. Monaten in Kraft, das novellierte Gesetz im Übrigen am 1.1.2023.

7. Rolle des Bausachverständigen

Planer – Bauingenieure wie Architekten – aber auch Bausachverständige im Rahmen einer baubegleitenden Beratung sind bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben stets mit den Energiesparregeln und ihrem Vollzug befasst. Dies macht das o.g. Praxisbeispiel »Schaufenster« mehr als deutlich. Dabei gehört es – je nach konkreter Aufgabenstellung – häufig in erster Linie dazu, die korrekte Einhaltung der Vorschriften zur Energieeinsparung fachlich zu beurteilen und ggf. Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dies gilt auch dann, wenn Planungsun-

17 BR-Drs. 315/22.

18 Der Deutsche Bundestag hat in seiner 47. Sitzung am 7.7.2022 aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichtes des Ausschusses für Klimaschutz und Energie – BT-Drs. 20/2580 (neu), 20/2656 – den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor – BT-Drs. 20/1630, 20/1979 – angenommen.

terlagen seitens des Bauherren zur Verfügung gestellt werden.¹⁹ Auch in Bezug auf die Energiesparregeln bestehen daher **Prüf- und Hinweispflichten**. Insbesondere ein Planer ist ohne eine besondere vertragliche Vereinbarung mit seinem Auftraggeber zur Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik verpflichtet.

8. Achtung: Haftungsfallen

Will der Bauherr jedoch entgegen einem solchen Hinweis, d.h. abweichend von den anerkannten Regeln der Technik oder den Energiesparvorschriften bauen, dann muss sich der Planer hier haftungstechnisch absichern. Besteht der Auftraggeber darauf, mit seiner Planung und Bauausführung hinter den anerkannten Regeln der Technik oder den Energiesparregeln zurückzubleiben, sollte man schon aus Beweisgründen diesbezügliche Hinweise schriftlich an den Auftraggeber erteilen. Ein Auftraggeber mag später womöglich versuchen, seine Eigenverantwortung mit der Begründung klein zu reden, dass er bei einer angemessenen Aufklärung sicherlich anders entschieden und die Energiesparregeln umfassend eingehalten hätte. Das Haftungsrisiko besteht hier insoweit einerseits in einer möglichen zivilrechtlichen Haftung auf Schadenersatz, z.B. wenn ein unzureichend gedämmtes Dach abgedeckt und neu gedämmt werden muss. Andererseits ist auch eine bußgeldrechtliche Haftung bei bußgeldbewehrten Verstößen gegen die Ordnungswidrigkeitentatbestände der Energiesparregeln denkbar, die in Form einer mittäterschaftlichen Verwirklichung oder auch als Beihilfe zu einem bußgeldbewehrten Verstoß des Bauherrn in Betracht kommen können.²⁰

Die bußgeldrechtliche Haftung mag insoweit nur ein »untergeordnetes« Risiko darstellen. Berichten aus der Praxis der Beteiligten aus den letzten 25 Jahren zufolge ist das Risiko, bußgeldrechtliche in die Haftung genommen zu werden, denkbar gering. Dies kann mehrere Gründe haben. Ein Grund mag sein, dass den zuständigen Behörden das entsprechende Personal für Kontrollen schlichtweg fehlt und Bußgeldverfahren erst gar nicht eingeleitet werden. Möglich ist aber auch, dass Betroffene gegen entsprechende Bußgeldbescheide keinen Einspruch einlegen oder diesen später vor Gericht wieder zurücknehmen. In diesen Fällen fehlt es an einer justizialen Entscheidung. Denkbar ist ferner, dass Bußgeldentscheidungen nicht veröffentlicht werden, weil es z.B. an ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Rechtsfortbildung mangelt. In den einschlägigen juristischen Datenbanken finden sich jedenfalls seit Inkrafttreten der ständig verschärften Energiesparregeln keine bußgeldrechtlichen Entscheidungen wegen deren Verletzung.

9. Regressrisiko minimieren

Der Anreiz für den Bauherrn, den für berufliche Fehler haftpflichtversicherten Planer oder Bausachverständigen zivilrechtlich in Anspruch zu nehmen, dürfte daher schon eher auf der Hand liegen. Von einem entsprechenden Haftungsrisiko wird man sich letztlich nur befreien können, wenn man schriftlich dokumentiert, dass der Auftraggeber/Bauherr erstens deutliche Bedenkenhinweise erhalten hat und zweitens auf einer abwei-

19 Hammacher, Prüf- und Hinweispflichten des Auftragnehmers bei Beteiligung von Architekten und Ingenieuren, Der BauSV 3/2014, 56–58 mit Hinweis auf BGH v. 8.11.2007, VII ZR 183/05, NZBau 2008, 109.

20 Zu den Bußgeldvorschriften zum Energieausweis nach dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) vgl. ausführlich Tuschinski/Fischer, Der BauSV1/2022, 59–63.

chenden Bauausführung bestanden hat. In Zeiten digitaler Kommunikation sollte man sich vertraglich einräumen lassen, dass entsprechende Hinweise auch in Textform per E-Mail erteilt werden können. Für eine Vermeidung der Haftung wegen Verletzung der Hinweispflicht ist daher entscheidend, ob es gelingt, die Erfüllung der Hinweispflichten durch geeignete Beweise zu dokumentieren. Wer schreibt, der bleibt, ist deshalb mehr als nur ein guter Ratschlag. Im Rahmen digitaler Kommunikation sind neben den Textnachrichten der E-Mails auch entsprechende Sende- und Lesebestätigungen zu Dokumentationszwecken aufzubewahren. Protokolle, die bei Baubesprechungen erstellt und von allen Beteiligten unterzeichnet werden, erfüllen aber den gleichen Zweck, wenn die entsprechenden Hinweise dort mit protokolliert werden.

10. Empfehlungen und Fazit

Seit Inkrafttreten der energiesparrechtlichen Regelungen für Gebäude sind diese ständig verschärft worden, zuletzt durch die aktuelle GEG-Novelle ab 2023. In der Praxis fehlt es aber offenbar an einer geeigneten Kontrolle und Durchsetzung durch die zuständigen Stellen. Dies verringert das Risiko, für bußgeldbewehrte Verstöße in Anspruch genommen zu werden. Das zivilrechtliche Haftungsrisiko gegenüber dem Auftraggeber bleibt bei bewusster Abweichung von Energiesparregeln zwar bestehen; hier besteht aber die Möglichkeit, eine Haftung durch dokumentierte Bedenkenhinweise zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

Die Autoren

Dipl.-Ing. UT Melita Tuschinski

Dipl.-Ing. UT Melita Tuschinski ist seit 1996 als Freie Architektin und Autorin in Stuttgart selbstständig tätig. Ihr Büro ist spezialisiert auf energieeffiziente Architektur und deren Kommunikation über Internet-Medien. Sie veröffentlicht regelmäßig Fachbeiträge zu energiesparrechtlichen Regeln und Praxis für Gebäude in Publikationen für Architekten, Planer und Bausachverständige. Seit 1999 gibt sie das Portal EnEV-online.de heraus, welches sie auch als Redakteurin betreut. Inzwischen informiert sie in diesem Rahmen auch unter GEG-info.de zum neuen Gebäudeenergiegesetz (GEG 2020) und unter GEIG-online.de über das Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz (GEIG) in der Praxis.



Institut für Energie-Effiziente Architektur mit Internet-Medien
Melita Tuschinski, Dipl.-Ing. UT, Freie Architektin
Bebelstraße 78, 70193 Stuttgart
Tel. 0711/615 49 26, info@tuschinski.de
www.tuschinski.de | www.GEG-info.de | www.GEIG-online.de

Rechtsanwalt Lutz D. Fischer

Rechtsanwalt Lutz D. Fischer ist Gründer der Kanzlei fischer.legal aus Sankt Augustin und bundesweit als juristischer Dienstleister tätig. Daneben betreut er die Fachzeitschrift »Der Bausachverständige« als juristischer Fachredakteur.
fischer.legal Rechtsanwaltskanzlei
Alte Heerstraße 6, 53757 Sankt Augustin
Tel. 02241/844 88 33, Fax 02241/844 16 56
kanzlei@fischer.legal
www.fischer.legal

