Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V.

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen vom 4. Juni 2025

Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung – Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB)

Berlin, 10. Juni 2025

KONTAKT

Deutsche Unternehmensinitiative

Energieeffizienz (DENEFF) e.V.

Alt-Moabit 103

10559 Berlin

Registrierter Interessensvertreter R000255

[redacted]

Geschäftsführender Vorstand DENEFF

Telefon: +[redacted]

Mobil: +[redacted]

info@deneff.org

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung (BauGB-Novelle). Gerne möchten wir Anmerkungen aus Sicht der Energieeffizienzbranche mit Ihnen teilen und stehen im weiteren Verfahren für weitergehende Ausführungen hierzu zur Verfügung.

I. Hintergrund und Zusammenfassung

Die Kommunen sind die entscheidende Handlungsebene, um zukunftssicheren, attraktiven und bezahlbaren Wohnraum zu ermöglichen. Energieeffizienz, besonders die energetische Modernisierung des Gebäudebestands, ist für alle drei Belange zentral. Das BauGB gibt den Rahmen für die kommunalen Planungen vor. Der rechtliche Rahmen des BauGB muss daher so gestaltet sein, dass die Kommunen dabei unterstützt werden, die Senkung des Energiebedarfs durch Effizienzmaßnahmen und die Nutzung von Abwärme planerisch zu integrieren, indem dies etwa bei der Aufstellung von Bauleitplänen durch die räumliche Zuordnung von Baugebieten mitgedacht wird.

Wir begrüßen den vorliegenden Entwurf für eine Novelle des BauGB dahingehend, dass Kommunen die Möglichkeit bekommen, nicht nur Neubau, sondern auch Aufstockungen und Erweiterungen von Bestandsgebäuden planerisch und genehmigungsrechtlich zu erleichtern. Hiervon müssen dringend benötigte Impulse zur energetischen Sanierung des Bestandes ausgehen. Allerdings verbleiben eine Reihe signifikanter baurechtlicher Hürden zur schnelleren energetischen Ertüchtigung des Gebäudebestands, die in dieser oder spätestens bei der im Koalitionsvertrag angekündigten zweiten Baurechtsnovelle kurzfristig abgeschafft werden müssen. Nur so kann eine Vereinfachung des Baurechts seine volle Wirkung entfalten.

Das Gesetz sollte Energieeffizienz im Sinne des EU-rechtlich geforderten Grundsatzes "Efficiency First" als Schlüssel für bezahlbares Wohnen befördern. Bisherige Hemmnisse müssen mit der Novellierung des BauGB und begleitender Gesetzgebung ausgeräumt werden. Insgesamt empfehlen wir folgende Verbesserungen:

1. **Aufstockungen und Nachverdichtung energetisch sinnvoll gestalten**
2. **Verankerung des Grundsatzes Efficiency First in der kommunalen (Wärme)-Planung**
3. **Effizienzmaßnahmen in Gebieten mit Erhaltungssatzungen ermöglichen**
4. **Effizienzmaßnahmen durch Anpassungen der Baunutzungsverordnung erleichtern**
5. **Immobilienbewertung als Hebel nutzen**

In diesem Sinne möchten wir im Folgenden Anpassungsvorschläge machen:

II. Unsere Vorschläge im Einzelnen

1. Aufstockungen und Nachverdichtung energetisch sinnvoll gestalten

Situation und Problem

Wir begrüßen, dass der Referentenentwurf vorsieht, durch die ermöglichten Abweichungen vom Einfügungsgebot in §34 Abs. 3a sowie die Ausnahmeregelung in §246e BauGB für die Kommunen Spielräume zur zügigeren Genehmigung u.a. von Aufstockungen und baulichen Erweiterungen bestehender Gebäude zu schaffen. So kann schneller dringend benötigter Wohnraum entstehen.

Die laut Gesetzesbegründung angestrebte Schaffung besonders von langfristig bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum adressiert der Entwurf jedoch nicht substanziell. Es bleibt Aufgabe der kommunalen Ebene, mit entsprechenden Regelungen hierfür Sorge zu tragen. Am besten gelingt die zusätzliche Schaffung und die langfristige Erhaltung von attraktivem, zukunftssicherem Wohnraum vor allem durch die energetische Modernisierung von Bestandsgebäuden und durch deren paralleler Aufstockung bzw. Erweiterung. Kommunen und Investoren stehen bei beiden Fragen jedoch vor einer Reihe von praktischen, baurechtlichen Hemmnissen, die der Entwurf in seiner bisherigen Form nicht löst.

Lösung

Um die Ziele der langfristigen Bezahlbarkeit des Wohnens, der Umstellung der lokalen Wärmeversorgung und des Klimaschutzes zu erreichen, müssen baurechtliche Hürden für die energetische Modernisierung von Bestandsgebäuden und die Kombination von energetischer Modernisierung und Wohnraumschaffung abgebaut werden.

Im Folgenden werden hierzu konkrete Vorschläge für die aktuelle Baurechts-Novelle gemacht.

2. Verankerung des Grundsatzes Efficiency First in der kommunalen (Wärme)-Planung

Situation und Problem

Das BauGB kennt in § 1 Absatz 6 Ziffer 7f die „sparsame und effiziente Nutzung von Energie" bereits als Abwägungsgrund bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Dies genügt dem EU-rechtlich verankerten Grundsatz Efficiency First jedoch nicht.

Um in einer Kommune Gebiete für die effiziente und wirtschaftliche Nutzung von Niedertemperaturwärme optimal vorzubereiten, bedarf es einer Abstimmung mit der kommunalen Wärmeplanung und der prioritären und sozialverträglichen Modernisierung des Gebäudebestands. Bislang sieht das Baurecht jedoch keine planerische Festlegung von Sanierungsgebieten mit besonders hohem Wärmebedarf (districts of worst performing buildings) vor.
Die schränkt die Möglichkeiten der Kommunen ein, gezielt Verbesserungsmaßnahmen in Quartieren mit hohem Wärmebedarf und hohen Heizkosten zu ermöglichen und zu unterstützen.

Lösung und Formulierungsvorschlag

Der Energieeffizienz muss eine entsprechende Priorität bei der Prüfung eingeräumt werden.

Um die Energieeffizienz zu priorisieren, schlagen wir folgende Erweiterung von § 1 Absatz 6 Ziffer 7f vor

„[…] die sparsame und effiziente Nutzung von Energie unter Beachtung des Grundsatzes Efficiency First, […]"

Weiterhin schlagen wir die Ergänzung von § 9 Absatz 1 Ziffer Nr. 23 vor:

> ***„d) bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen entsprechend der Klimaschutzgesetzgebung für besonders hohe Energieeffizienz getroffen werden müssen."***

Hierzu müssen Gebiete planerisch festgelegt und der bauliche Bestand entsprechend prioritär energetisch saniert werden – etwa durch die Ausweisung von Sanierungsgebieten mit besonders hohem Wärmebedarf (districts of worst performing buildings).

Deshalb schlagen wir vor, § 136 Absatz 2 BauGB Ziffer 1 zu ändern:

> *„[…] Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn*
>
> *das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung […] unter* ***besonderer Berücksichtigung der*** **Reduzierung des Energiebedarfs und** ***der effizienten Energienutzung*** *und der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht."*
>
> Weiterhin schlagen wir eine Ergänzung von § 136 Absatz 3 BauGB Ziffer 1h vor:
>
> „[…] *die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung* ***der*** **Reduzierung des Energiebedarfs und** ***der effizienten Energienutzung*** *sowie allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung;"*

Zudem schlagen wir eine Ergänzung von § 136 Absatz 3 BauGB Ziffer 2 vor:

> Neu: Ziffer 2 d): ***„die*** Reduzierung des Energiebedarfs und ***die effiziente Versorgung mit Heizwärme."***

Mit diesen Formulierungen könnten Kommunen die Instrumente der städtebaulichen Sanierung nutzen, um die Ziele ihrer Kommunalen Wärmeplanungen umzusetzen.

3. Effizienzmaßnahmen in Gebieten mit Erhaltungssatzungen ermöglichen

Situation und Problem

Sanierungsmaßnahmen zur energetischen Ertüchtigung von Gebäuden werden durch verschiedene Regelungen des BauGB regelmäßig erschwert. Dazu gehören insbesondere Regelungen in §172 (Erhaltungssatzungen). Die Novellierung des BauGB sollte deshalb dazu genutzt werden, die bestehenden Hemmnisse zu beseitigen und die Regelung an die Ziele des Klimaschutzes anzupassen, insbesondere auch, um die Bewohnerschaft von Gebieten mit Erhaltungssatzung vor unkalkulierbaren Kostenbelastungen zu schützen.

Dies entspricht dem im Koalitionsvertrag verankerten Ziel, in *„Milieuschutzgebieten Vorhaben zur Herstellung von Barrierearmut und energetischer Sanierung sozialverträglich [zu]*

ermöglich[en]" – eine Zielsetzung, die bislang gesetzlich nicht ausreichend hinterlegt ist und deren Umsetzung durch geeignete Ergänzungen in § 172 BauGB rechtlich abgesichert werden sollte.

Die derzeitige Fassung lässt Ausnahmen nur zu, wenn „die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes […]" dient.

Solange das Gebäudeenergiegesetz jedoch keine verbindlichen Mindestenergiestandards für Wohngebäude enthält, führt diese Regelung dazu, dass notwendige Maßnahmen zur Reduzierung des Energiebedarfs und zur effizienten Energienutzung regelmäßig behördlich untersagt werden.

Dies führt aber mitnichten zum mutmaßlich intendierten Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner vor erhöhten Wohnkosten. Vielmehr ist die Bewohnerschaft unsanierter Bestandsbauten mit Blick auf die weiter steigenden Energiekosten und die bevorstehende Integration des Wärmemarktes in den Emissionshandel und damit verbundener steigender CO_2-Preise erheblichen Kostenrisiken ausgesetzt. Diese können nur durch eine nachhaltige Reduzierung des Energieverbrauchs begrenzt werden.

Lösung

Wir schlagen vor, § 172 Absatz 4 BauGB Ziffer 1a neu zu fassen.

Formulierungsvorschlag

Wir schlagen folgende Formulierung von § 172 Absatz 4 BauGB Ziffer 1a vor:

[…] Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn […]

1a) die Änderung einer baulichen Anlage der nachhaltigen Reduzierung des Energiebedarfs und der effizienten Energienutzung dient.

Die zukunftssichere energieeffiziente Sanierung der Gebäudehülle z. B. mit Anbringung von Dämmung oder dem Einbau von Wärmeschutzfenstern sowie eine Modernisierung veralteter Heizungs- und Anlagentechnik kann durch diese Regelung in Gebieten mit Milieuschutz oder Ensembleschutz ermöglicht werden.

4. Effizienzmaßnahmen durch Anpassungen der Baunutzungsverordnung erleichtern

Situation und Problem

Auch in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) hemmen einige Regelungen in der derzeitigen Form die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands. Dies betrifft etwa Höhenbeschränkungen oder auch Abstandsregeln. So werden energetisch notwendige Verbesserungen des baulichen Wärmeschutzes (Aufdach, Fassaden) durch zu starre Regelungen behindert. Der vorgesehene, befristete §246e BauGB ermöglicht Abweichungen von Vorschriften jedoch nur bei Schaffung zusätzlichen Wohnraums. Somit wäre eine parallele, unbefristete Anpassung der BauNVO der zielgenauere Weg, die genannten Hürden zu beseitigen.

Lösung

Mit wenigen Ergänzungen der nachfolgenden Paragraphen der BauNVO könnten die bestehenden Hemmnisse beseitigt werden.

Ergänzung § 14 Absatz 1:

> ***„Nebenanlagen zur Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien oder Abwärme und Wasserwärme des auf dem gleichen Grundstück befindlichen Gebäudes oder, im Falle eines Gebäudenetzes, der von diesem Grundstück aus versorgten Gebäuden, sind auch außerhalb der im Bebauungsplan festgelegten Baugrenzen zulässig."***

Diese Ergänzung würde die Errichtung technischer Nebenanlagen, beispielsweise zur Erschließung geothermischer Quellen, Abwärme- und (Ab-)Wasserwärmenutzung und auch von Quartiersspeichern erheblich erleichtern.

Ergänzungen § 18 Absatz 3 (neu):

> ***„Durch eine nachträglich aufgebrachte Wärmedämmung darf die festgesetzte maximale Höhe der baulichen Anlagen überschritten werden."***

Wegen begrenzter Raumhöhen sind Dächer nicht immer von innen zu dämmen. Der Zusatz ermöglicht ein Abweichen der bisher starren Regelung, wenn ein Dach nur von außen gedämmt werden kann.

Ergänzung § 23 Absatz 3:

> ***„Insbesondere ist das Überschreiten der Baugrenze durch eine nachträglich aufgebrachte Wärmedämmung zuzulassen."***

Dieser Zusatz würde Fassadendämmungen auch dann ermöglichen, wenn sie wegen ihrer notwendigen Dicke über die Baugrenze hinauskragt.

5. Immobilienbewertung als Hebel nutzen

Situation und Problem

Im derzeit gültigen Wertermittlungsrecht (ImmoWertV) zur Bestimmung eines objektiven Immobilienpreises spielt die energetische Qualität einer Immobilie bisher kaum eine Rolle, weil Gutachter nur real beobachtbare Marktreaktionen und materielle Vorgaben berücksichtigen dürfen. Aktuell gibt es aber kaum konkrete ordnungsrechtliche Anforderungen an den Gebäudebestand, die in die Immobilienbewertung einfließen.

In der Konsequenz wird der Energieverbrauch bei der Wertermittlung nur fakultativ berücksichtigt. Das ‚Ob' und ‚Wie' obliegt allein der Einschätzung der Begutachtenden, die aufgrund fehlender klarer Regeln darauf meist vollständig verzichten. Etwaige Risikopositionen bleiben damit unberücksichtigt und können ggf. zu Clusterrisiken in Portfolien führen. Somit fehlt Investoren häufig ein wichtiger Impuls, energetisch nachhaltige Entscheidungen bei der (Weiter-) Entwicklung von Immobilien und der Schaffung von Wohnraum zu treffen.

Lösung

Aus diesem Grunde sollte auch die Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Immobilien und der für die Wertermittlung erforderlichen Daten (ImmoWertV) im Zuge der BauGB-Novelle angepasst werden.

Der Energieverbrauch muss standardmäßig bei jeder Wertermittlung einer Immobilie Berücksichtigung finden. Dazu ist die ImmoWertV in § 2 und der Anlage NHK entsprechend anzupassen. Die Einwertung sollte dabei auf die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung Bezug nehmen.

Über die Anpassung der ImmoWertV könnte der Markt über die Immobilienwertermittlung klimapolitisch notwendiges Preissignal erhalten. Hiermit würde ein effektiver Hebel aktiviert, um Veränderungen anzustoßen.

Konkret wird vorgeschlagen, in § 3 Absatz 3 ImmoWertV genauer zu definieren, wie die energetischen Eigenschaften in die Bewertung einzubeziehen sind. Hierbei sollte auf den Energieausweis verwiesen werden. Beispielhaft seien an dieser Stelle internationale Standardsetzer im Wertermittlungsbereich wie RICS und TEGoVA genannt, die diese Thematik in ihren Wertermittlungsstandards bereits seit Jahren implementiert haben.

Im Minimum sollte dazu eine Verständigung auf Checklisten zur Erfassung derartiger Merkmale erfolgen und der Energieverbrauch in Kaufpreissammlungen berücksichtigt werden.