

## **Zehn Punkte zur geplanten Fusion von EnEG/EnEV und EEWärmeG**

Ergebnis eines Hearings der Architektenkammer Baden-Württemberg  
und der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e.V.

Für die nationale Umsetzung der vereinbarten Klimaziele von Paris über die EU-Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie (EPBD) plant die Bundesregierung mit Beginn des Jahres 2017 das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und die Energieeinsparverordnung (EnEV) mit dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) zusammenzulegen. Mit dem Ziel, der Politik dafür wichtige Anregungen mit auf den Weg zu geben, trafen sich rund 40 Expertinnen und Experten aus Architektur und Ingenieurwesen am 28. Juni 2016 zu einem von der Architektenkammer Baden-Württemberg und der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) veranstalteten Hearing. Konsens war die Empfehlung, die Chance zu nutzen, um die gesetzliche Systematik basierend auf den Anwendungserfahrungen der letzten Jahre mittelfristig grundlegend zu überarbeiten statt nur die Standards zu erhöhen. Diese Überarbeitung muss wissenschaftlich fundiert und praxisorientiert sein. Zwar kann nur ein grundsätzlicher Wechsel der Systematik die erforderliche Transformation zu einem klimaneutralen Gebäudebestand in 2050 bewirken, dennoch muss dieser in einem maßvollen, wohl überlegten und gesteuerten Prozess erfolgen. Dies sichert die Akzeptanz von Planerinnen und Planern, Bauherrinnen und Bauherren, Nutzerinnen und Nutzern sowie realistische mittelfristige Zwischenziele auf dem Weg zur langfristigen Klimaneutralität. Die zehn Punkte dienen als Grundlage für die weitere Positionierung der AKBW und der DGNB.

Vor dem Hintergrund der rasch umzusetzenden Vorgaben der EPBD für Neubauten sind einige Punkte notwendigerweise bereits kurzfristig zu berücksichtigen: Nicht das Energiesparen, sondern der Klimaschutz muss stärker in den Fokus rücken. Die Planungswerzeuge müssen deutlich vereinfacht, die energetische Bewertung eines Gebäudes von der reinen Nutzungsphase auf die Energieproduktion ausgeweitet sowie alternative Nachweise und damit auch Innovationen zugelassen werden. Darauf aufbauend müssen mittelfristig die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen gewährleistet und entsprechende Anreize zum klimaneutralen Bauen geschaffen werden. Zudem ist der Betrachtungsraum zu erweitern: Das umfasst sowohl das Einbeziehen der „Grauen Energie“ und des Gebäudebestands als auch des Quartiers und (langfristig) des Nutzerverhaltens.

### **Kurzfristig umsetzbar**

#### **1. Bestehende Gesetze und Verordnungen zusammenlegen**

**SACHLAGE:** Die gesetzlichen Regelungen in ihrer jetzigen Form sind zu komplex. Sie finden deshalb keine Akzeptanz bei Planern, Bauherren sowie Nutzern und sind investitionsemmend.

**FORDERUNG:** Es ist unabdingbar, EnEG, EnEV und EEWärmeG zusammenzulegen – wie vom Bundesrat bei der letzten EnEV-Novelle angeregt und von der Bundesregierung geplant. Das EEWärmeG des Landes Baden-Württemberg mit seiner Vorreiterfunktion ist in eine bundesweite Regelung zu überführen. In diesem Zuge muss die gesetzliche Grundlage vereinfacht werden. Das führt zu einer besseren Akzeptanz und so langfristig auch dazu, dass die Ziele der UN-Klimakonvention erreicht werden können: ein ausgeglichener CO<sub>2</sub>-Haushalt sowie die Begrenzung der Erderwärmung auf unter zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter.

#### **2. Umstellung von Energiesparvorschriften auf Klimaschutzvorschriften**

**SACHLAGE:** Die derzeitige Gesetzgebung ist vordergründig darauf ausgerichtet, nur Energie während der Gebäudenutzung zu sparen. Sie stellt das übergeordnete Ziel des Klimaschutzes zu wenig in den Fokus. Das zeigt sich an der bisher gebräuchlichen einzigen Zielgröße: dem Energieverbrauch

gemessen in Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr (in Abhängigkeit von der Primärenergiequelle). Die Treibhausgasemission des gebäudebedingten Energiebedarfs findet keine Berücksichtigung.

**FORDERUNG:** Neben der eingesetzten Primärenergie muss künftig auch die Emission der Treibhausgase in Form von CO<sub>2</sub>-Kennwerten begrenzt werden. Beide Zielgrößen sollten als nachvollziehbare Parameter definiert sein. Eine Angabe „pro Kopf“ ist für den Einzelnen greifbarer als die bisherige Angabe „pro Quadratmeter“. In diesem Sinne eignen sich als Messwerte die „Kilowattstunde pro Kopf“ (Primärenergie-Äquivalent) und der „CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kopf“ (CO<sub>2</sub>-Äquivalent). Konkrete Maximalwerte für ein Energieziel und ein Treibhausgasziel sind von übergeordneten Zwischen-Klimazielen (2020/2030) abzuleiten und im Gesetz festzuschreiben. Statt an einer Energiesparverordnung wird so sinnvollerweise an einem Klimaschutzgesetz gearbeitet. Dabei müssen sowohl die Ressourcenschonung als auch der Klimaschutz – gegebenenfalls getrennt voneinander – fokussiert werden. Konkrete Anforderungen an die Mindestqualität der Gebäudehülle sollten dabei lediglich als Nebenanforderungen formuliert sein, da weiter verschärzte Standards für die Gebäudehülle ohnehin kaum noch die angestrebten Effekte erzielen.

---

### 3. Handhabbare Planungswerkzeuge

**SACHLAGE:** Die Komplexität von bisherigen energiesparrechtlichen Vorschriften und die darin gesetzten Zielvorgaben machen die Gesetzesgrundlage für den Planungsprozess nahezu unbrauchbar. Es ist ein Paradoxon, dass die Zielvorgaben in der EnEV über ein Referenzgebäude definiert sind, das überhaupt nicht baubar ist.

**FORDERUNG:** Im Zuge der Zusammenlegung ist ein realistisches, praxisgerechtes Referenzgebäude festzulegen. Die neue Gesetzgebung muss aber neben den konkreten Vorgaben auch mittel- und langfristige Zwischenziele als Leitplanken setzen, bestenfalls statt des Referenzgebäudeansatzes ambitionierte und erreichbare Zielwerte für die Themen Klimaschutz und Primärenergiebedarf formulieren. Rechenmethoden und Nachweisverfahren müssen bereits im Entwurf von den Planern selbst anwendbar sein und praxisgerecht werden. Berechnungsvorgaben sind nachvollziehbar zu gestalten. Die zu hohe Zahl an Nachweisverfahren und Zertifizierungssystemen in Deutschland ist zu reduzieren, zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Dies betrifft beispielsweise auch entsprechende Inhalte von Nachhaltigkeitszertifizierungen. Die verfügbaren Werkzeuge zur Ökobilanzierung und Lebenszyklusanalyse sollten auf ein handhabbares Maß heruntergebrochen werden. Das Schweizer Leitbild des SIA-Effizienzpfads Energie (SIA 2040) für eine 2000-Watt-Gesellschaft, mit seinem schlanken, aber praxisgerechten Regelwerk, ist ein positives Beispiel dafür, dass dies möglich ist.

---

### 4. Erste Erweiterung der Systemgrenze – Energieproduktion betrachten

**SACHLAGE:** Derzeit sind die Faktoren, die zur gewichtenden Bewertung unterschiedlicher Primärenergiequellen herangezogen werden, weitgehend politisch bestimmt. Das greift zu kurz, um eine wirklich energiesparende und klimaschonende Energieversorgung von Gebäuden vorzugeben. Die klimawirksamen Aspekte der Energieproduktion bleiben im Wesentlichen unberücksichtigt.

**FORDERUNG:** Der Lebensweg der Energieproduktion ist über nachvollziehbare, konsistente und wissenschaftlich basierte Faktoren für Primärenergie und CO<sub>2</sub> zu erfassen, die frei von politischen oder wirtschaftlichen Interessen festzusetzen sind. So ist beispielsweise bei der Primärenergiequelle „Fernwärme“ mit verifizierten spezifischen Primärenergie- und CO<sub>2</sub>-Faktoren zu differenzieren, wie klimafreundlich diese tatsächlich entstanden ist.

---

## 5. Innovation ermöglichen: Gestaltungs- und Technologiefreiheit zulassen

---

- SACHLAGE:** Die momentan sehr eng gefassten und auf konkrete Maßnahmen ausgerichteten Anforderungen, beispielsweise an die Gebäudehülle, verhindern innovative, projektspezifische Konzepte, die zum Klimaschutz beitragen können, weil diese nicht in die starre Struktur der derzeitigen Gesetzgebung passen. Aktuell sind die Regeln zum Erreichen von Ausnahmegenehmigungen (grundsätzlich möglich nach §§ 24 und 25 EnEV) unzureichend definiert.
- FORDERUNG:** Um Innovation zuzulassen und dann auch entsprechend zu fördern, müssen solche Regelungen transparent, nachvollziehbar und handhabbar formuliert werden. Als Nachweismöglichkeit, ob eine Maßnahme tatsächlich förderlich für den Klimaschutz ist, sollten Simulationen und alternative Bilanzierungsmöglichkeiten sowie lebenszyklusbasierte Ansätze, wie eine Ökobilanz und eine Lebenszykluskostenrechnung, erlaubt sein und möglichst offen gesetzlich verankert werden.

### Mittelfristig umsetzbar

---

## 6. Finanzierung und Wirtschaftlichkeit

---

- SACHLAGE:** Derzeit ist nicht definiert, was kostenoptimale, kosteneffiziente oder wirtschaftliche Maßnahmen sind. Außerdem sind Fördermittel überwiegend maßnahmenbezogen und richten sich viel zu wenig nach dem übergeordneten Klimaschutzziel. Die zu komplexen Bestimmungen und Anwendungsregeln sind mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Förderungsmaßnahmen finden noch zu wenig Akzeptanz, werden demzufolge nicht in Anspruch genommen und bleiben deshalb weit hinter dem, was möglich wäre.
- FORDERUNG:** Die Gesetzgebung muss ein sowohl wirtschaftliches wie auch klimaverträgliches Bauen ermöglichen und daher entsprechende Parameter festlegen. Für jedes Gebäude ist ein Wirtschaftlichkeitsnachweis zu erstellen, nach dem sich sämtliche Aufwendungen für den Bau eines hochenergieffizienten Gebäudes innerhalb seines Lebenszyklus amortisieren. Da derzeit ein klimaneutrales Bauen nicht finanziert ist, muss zudem öffentliche Förderung Anreize bieten. Die Verfahren zum Erhalt von Fördermitteln sind unbedingt mit denen für den öffentlich-rechtlichen Nachweis über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in Einklang zu bringen. Um für wirkungsvolle und zielführende Maßnahmen ausreichend Mittel zur Verfügung stellen zu können, sind dringend neue Finanzierungsansätze erforderlich: Es könnte beispielsweise eine Art Klimazehnt in einen Nachhaltigkeitsfonds fließen, in den energetisch schlechte Gebäude mehr einzahlen müssen als optimierte.

---

## 7. Zweite Erweiterung der Systemgrenzen – Graue Energie betrachten

---

- SACHLAGE:** Bisher wird für die energetische Bewertung eines Gebäudes lediglich ein Teil seines Lebenszyklus, der gebäudebedingte Energieverbrauch in der Nutzung, herangezogen. Die sogenannte „Graue Energie“ und die „eingebundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen“, die u. a. zur Herstellung von Baustoffen, während des Baus oder zur Entsorgung eines Gebäudes benötigt wird bzw. anfallen, sind dem aktuellen Gesetz nach völlig irrelevant. Für die Einhaltung von übergeordneten Klimaschutzz Zielen sind diese Faktoren jedoch von größter Bedeutung.
- FORDERUNG:** Es muss der gesamte Lebenszyklus eines Gebäudes – von der Baustoffproduktion bis zum Rückbau – betrachtet werden. Das Augenmerk ist folglich verstärkt auch auf die Primärenergie und die CO<sub>2</sub>-Emissionen der verwendeten Baumaterialien und der eingesetzten Gebäudetechnik zu legen. Methoden und Werkzeuge für Nachhaltigkeitsnachweise und das Erstellen von Ökobilanzen müssen handhabbar und praxisgerecht gestaltet werden.

---

## 8. Angemessenes Einbeziehen des Bestands

- SACHLAGE:** Die starren, für Bestandsbauten oft nicht sinnvollen, gesetzlichen Anforderungen führen dazu, dass der Aufwand von Sanierungsmaßnahmen häufig nicht vertretbar, geschweige denn wirtschaftlich ist. Bestandsoptimierung und -ertüchtigung können jedoch – neben dem Neubau – einen wertvollen Beitrag zum Klimaschutz leisten.
- FORDERUNG:** Die gesetzlichen Regelungen für Maßnahmen an Bestandsbauten müssen am CO<sub>2</sub>-Minderungsziel orientiert sein und dürfen nicht pauschale, schematische Maßnahmen vorschreiben, die im Einzelfall das Gegenteil bewirken. Was im speziellen Fall sinnvoll ist, können Planerinnen und Planer am besten beurteilen. Eine projektspezifische Wahl der Maßnahmen muss möglich sein. Zudem müssen Vorgaben für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von realistischen und tatsächlichen Voraussetzungen ausgehen: Die Erfahrungen der Praxis zeigen, dass reale Einsparungen bei Weitem nicht in dem Maße erzielt werden können, wie theoretische Bedarfsberechnungen suggerieren. Die Nutzer verbrauchen meist durch eine bestandsgerechte Anpassung ihres Verhaltens weit weniger Energie als erwartet (Prebound-Effekt). In jedem Fall ist zunächst zu prüfen, wie der Gebäudebetrieb auch ohne größere bauliche Maßnahmen energetisch optimiert werden kann. Denn im Gebäudebestand liegt einerseits enormes Potential für Verbesserungen, andererseits bindet er aber auch ein Vielfaches an Grauer Energie.

---

## 9. Horizont erweitern – Betrachtungsmaßstab ändern

- SACHLAGE:** Bisher wird bei der energetischen Bewertung jedes Gebäude für sich allein betrachtet. Der konkrete Standort und der städtebauliche Kontext sind jedoch durchaus beeinflussende Faktoren.
- FORDERUNG:** Der Betrachtungshorizont sollte auf das „Quartier als Bewertungseinheit“ ausgeweitet werden. Das erlaubt eine Mischkalkulation, in der beispielsweise Neubauten nach modernen Standards beim Erreichen der Klimaschutzziele das ausgleichen, was denkmalgeschützte Bauten nicht leisten können. Ebenso kann ein ohnehin anfallender Abwärmeüberschuss quartiersansässigen Abnehmern zu Gute kommen. Ein derart großzügiger Bewertungsmaßstab kann perspektivisch auch ganze Portfolien/Gebäudebestände betrachten und in einem weiteren Schritt auch die „implizierte Mobilität“ einschließen: Ist oder wird der ÖPNV gut ausgebaut, leistet auch das einen Beitrag zum Klimaschutz, da die Menschen nicht mehr auf ein Auto angewiesen sind.

---

## 10. Monitoring und Nutzberücksichtigung

- SACHLAGE:** Aktuell erfolgt keine Überprüfung des tatsächlichen Energieverbrauchs und CO<sub>2</sub>-Ausstoßes im Vergleich zum theoretisch ermittelten. Hier besteht aktuell eine große Diskrepanz. Auch das Verhalten des Nutzers bleibt so unberücksichtigt, der aber einen wesentlichen Einfluss auf den Energieverbrauch hat.
- FORDERUNG:** Vorgaben für Benutzungsleitfäden und Nutzereinweisungen sind denkbare Ansätze. Damit Effizienzsteigerungen, klimaverträgliche Bauweisen und Umstellungen der Energieversorgung (Konsistenz) Effekte für den Klima- und Ressourcenschutz haben, ist auch ein gesamtgesellschaftlicher Wertewandel notwendig: Wenn weiterhin zwar der Energiebedarf pro Quadratmeter sinkt, dafür aber in gleichem Verhältnis die Pro-Kopf-Fläche steigt, ist nichts gewonnen (Rebound-Effekt). Der Suffizienzgedanke muss in die Gesetzgebung Einzug erhalten. Das ersetzt jedoch nicht freiwillige Zielsetzungen, appellierend an Vernunft und Eigenverantwortlichkeit. Gerade die Schweizer Beispiele zeigen, dass dies fruchtbar ist.

Zu einer Berücksichtigung des Nutzers im Gesetz gehört zudem eine Prozessbetrachtung über Nutzung und Betrieb eines Gebäudes. Denkbar wäre hier, den auf theoretisch ermittelten Bedarfswerten beruhenden Gebäude-Energieausweis nach einem bestimmten Zeitraum mit realen, gemessenen Werten zu überprüfen (Monitoring), um frühzeitig Fehlfunktionen oder Fehlverhalten zu erkennen. Sowohl das Nutzerverhalten als auch die gesetzlichen Zielvorgaben können so gegebenenfalls verändert und angepasst werden – transparent und fundiert. Nur ein verpflichtendes und auch ausgewertetes breites Monitoring der Gebäude führt zum nachhaltigen Erreichen der Klimaziele und zu flächendeckenden innovativen Lösungen.

Stuttgart, 28. Juli 2016