

# Positionspapier

**der Umwelt- und Energieministerinnen und –minister und –senatoren der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen**

**zur Novelle des Energieeinsparrechts bei Gebäuden und der Zusammenführung von Energieeinspargesetz/Energieeinsparverordnung EnEG/EnEV und Erneuerbare-energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) zu einem neuen Gesetz**

## Einleitung

Gesetze und Verordnungen, die den Energieverbrauch vom Eigenheim bis zum Bürokomplex regeln sollen, aber nur noch von einer kleinen Fachcommunity zu verstehen und daher nicht korrekt vollziehbar sind, müssen grundlegend überarbeitet werden. Die derzeit gültige Energieeinsparverordnung (EnEV) verweist beispielsweise über hundertmal auf DIN-Normen, die ausgedruckt um die 5.000 Seiten ergeben. Bei der Konzeption des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) wurden zwar wechselseitige Bezüge zum Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und zur EnEV in den Blick genommen, aber hinsichtlich der Praxiserfahrungen nur ungenügend gelöst. Dieser im Vollzug aufwendige und für Anwender undurchsichtige Paragraphendschwanzel diskreditiert zunehmend ein wichtiges Anliegen: Eine krisenfeste und volkswirtschaftlich zu begrüßende Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern sowie die Einhaltung internationaler Verpflichtungen zum Klimaschutz sind nur durch eine Kombination aus konsequenter Energieeinsparung und dem Einsatz erneuerbarer Energien im Gebäudebereich möglich.

Die Bundesregierung hat 2015 mit dem Strategiepapier „Energieeffizienzstrategie Gebäude“ (ESG) Wege aufgezeigt, wie im Gebäudebereich der Primärenergiebedarf bis 2050 in der Größenordnung von 80 Prozent gegenüber 2008 gesenkt werden kann. Dabei wurde mittels eines „weiter-wie-bisher“-Szenarios auch festgestellt, dass auf Basis der bestehenden energie- und klimaschutzpolitischen Instrumentarien die selbst gesteckten Ziele der Bundesregierung verfehlt werden würden.

Auf Druck des Bundesrates wurde 2013 in der EnEV das Ziel verankert, zeitnah eine grundlegende Vereinfachung und Zusammenführung der Instrumente anzustreben, die die Energieeinsparung und die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden regeln. Nachdem drei Jahre weitgehend tatenlos in die Lande gezogen sind, sieht sich die Bundesregierung nun in der Pflicht, bis zum Jahresende im Eilverfahren die von europäischer Ebene geforderte Definition der Anforderungen an öffentliche Bauten ab dem Jahr 2019 festzulegen und dabei auch noch gleich den Arbeitsauftrag aus der EnEV abzuhandeln. Die Gefahr ist groß, dass

am Ende des Tages weder die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht noch eine substantielle Vereinfachung für die Bürgerinnen und Bürger, die betroffenen Planerinnen und Planer und Ausführenden sowie die Vollzugsbehörden erzielt werden.

Wir halten eine grundlegende Reform des Gebäudeenergierechts für zwingend erforderlich. Eine Reform, die lediglich die Verpackung ändert, aber die bekannten Inhalte beibehält, wird abgelehnt. Maßstab der Diskussion mit den relevanten Akteuren muss ein Zielquadrat aus Klimaschutz, Kosteneffizienz, Vereinfachung und Akzeptanz sein. Dazu gehört auch eine ehrliche Auseinandersetzung mit den bestehenden Spannungsverhältnissen. So können beispielsweise erhöhte Anforderungen an den Gebäudebestand zwar volkswirtschaftlich sinnvoll sein, aber betriebswirtschaftlich für Mieter oder Vermieter zur Belastung werden. Angesichts der vielerorts steigenden Mieten muss dies berücksichtigt werden. Eine klimapolitisch sinnvolle Ausdifferenzierung der Anforderungen erhöht die Komplexität, anstatt zu einer Vereinfachung der Vorschriften beizutragen. Ordnungsrechtliche Ansätze mögen Impulse auslösen, sehen sich aber massiven Widerständen von Interessensgruppen ausgesetzt.

Entscheidend ist, dass die Spannungsverhältnisse nicht abhängig von der politischen Großwetterlage mal in die eine und mal in die andere Richtung entschieden werden. Die unterschiedlichen Interessen sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Langfristig ist das Ziel, den Energiebedarf im Gebäudesektor zu senken und damit neben dem unverzichtbaren Beitrag zum Klimaschutz auch die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu minimieren, unbestritten. Die Länder sehen sich bei der Skizzierung des Weges dorthin in einer besonderen Verantwortung, einen Interessensausgleich herzustellen.

### **Zentrale Forderung**

#### **Zusammenführung von EnEG/EnEV und EEWärmeG unter Definition anspruchsvoller und auf den Klimaschutz ausgerichteter Standards sowie unter Berücksichtigung des Zielquadrats**

Die vom Bund angekündigte Zusammenführung von EnEG/EnEV und EEWärmeG unter einem gemeinsamen Gesetzesdach wird begrüßt. Die Zusammenführung der Regelwerke und der damit verbundene Abgleich führen für sich genommen aber weder zu einer verbesserten Klimaschutzwirkung, noch zu einer signifikanten Vereinfachung. Um aber Transparenz und Akzeptanz auf Seiten der Verpflichteten, ein hohes Klimaschutzniveau, verringerte Bauplanungskosten sowie Erleichterungen im Vollzug zu erreichen, ist eine grundlegende Vereinfachung (§ 1 Absatz 1 EnEV) und eine Festsetzung ambitionierter Standards zwingend notwendig. Neben der Vereinfachung des Energieeinsparrechts muss die Verwirklichung der Klimaziele, die sich Deutschland auf der UN-Klimakonferenz 2015 in Paris sowie mit dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) und der Energieeffizienzstrategie Gebäude (ESG) gesetzt hat, im Mittelpunkt der Reform stehen. Baukosten-

senkungen dürfen nicht zu Lasten energetischer Standards und niedriger Betriebskosten gehen. Verantwortlichkeiten auf Seiten der Normadressaten und Eingriffsbefugnisse auf Seiten der Verwaltung sind klar und kohärent zu definieren. Die Länder müssen dabei durch entsprechende Verordnungsermächtigungen mit klarer Abgrenzung der Regelungsbereiche von Bund- und Ländern in die Lage versetzt werden, den Vollzug durch Landesverordnungen zu regeln.

Zielkonflikte müssen benannt und gelöst werden. Im Mittelpunkt der Diskussion dürfen nicht ausschließlich die Investitionskosten und Renditen stehen, sondern auch der Klimaschutzgedanke sowie die makroökonomische Perspektive. Die Fragen von Heiz- und Betriebskosten für die Nutzer bzw. der Auswirkungen von Modernisierungsmaßnahmen auf die Warmmiete dürfen nicht ignoriert werden. Sollte die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen nicht gewährleistet sein, so sollten entsprechende Fördermaßnahmen bereitstehen. Soziale Härten sind zu vermeiden.

## **Positionen im Einzelnen**

Aus energie- und klimapolitischer Perspektive sind im Rahmen dieser Diskussion folgende Punkte von hervorgehobener Bedeutung. Dabei sollten die Maßnahmen von der Zielsetzung und den Berechnungen aus dem Strategiepapier „Energieeffizienzstrategie Gebäude“ (ESG) der Bundesregierung abgeleitet sein. Die Maßnahmen sollten so ausgestaltet sein, dass die selbstgesteckten Ziele erreicht werden.

### **1. Anpassung der Anforderungsgrößen an CO<sub>2</sub>-Emissionen**

Wir halten es für erforderlich, die Primärenergiefaktoren unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten am verursachten CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu orientieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass mit steigenden Anforderungen an den Gebäudestandard ein Höchstmaß an CO<sub>2</sub>-Einsparungen einhergeht. Darüber hinaus werden die Energieeffizienz der Gebäudehülle und die Nutzung erneuerbarer Energien gleichermaßen als zentrale Bausteine zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestands angesehen. Um die jeweils vorhandenen Potenziale auszuschöpfen, sind daher auch künftig entsprechende Anforderungsgrößen und -standards zu definieren.

### **2. Niedrigstenergie-Gebäude – ambitionierte Standards**

Wir fordern den Bund auf, bei der Festlegung des Niedrigstenergie-Gebäude-Standards eine Lebenszykluskostenbetrachtung gemäß der Methode des Kostenoptimums nach der EU-Gebäudeeffizienz-Richtlinie zugrunde zu legen. Dabei sind die Randbedingungen wie Inflati-

onsrate, Zinsniveau und Energiepreissteigerung von Bedeutung. Da der Niedrigstenergie-Gebäude-Standard für private Gebäude erst ab 2021 gelten wird, sollte die Betrachtung des Kostenoptimums im Wirtschaftlichkeitsgutachten dementsprechend auf den Betrachtungszeitraum ab 2020 und weitere Standards wie z.B. das Effizienzhaus 40 angewendet werden.

### **3. Verbindliche Nutzung von Erneuerbaren Energien im Bestand im EEWärmeG**

Das bisherige Ziel des Bundes, mit dem EEWärmeG den erneuerbaren Wärmeanteil bis 2020 auf 14 Prozent zu erhöhen, liegt nicht innerhalb des Zielkorridors der bundeseigenen Effizienzstrategie Gebäude. Danach muss ein Zielkorridor zwischen 57 Prozent (Effizienz-szenario) und 69 Prozent (Erneuerbares Szenario) erneuerbare Wärme im Jahr 2050 erreicht werden. Auch die bisherige Förderung reicht nicht aus, um die Klimaschutzziele im Bestand zu erreichen.

Wir erwarten vom Bund, die Anstrengungen zur Erreichung der Klimaschutzziele bei der anstehenden Novelle zu verstärken. Hierzu sind auch größere Anstrengungen im Bestand erforderlich. Der Bund muss die geltende kurzfristige Zielsetzung des EEWärmeG überprüfen und an der Effizienzstrategie Gebäude ausrichten, neue mittelfristige Zwischenziele für 2030 und 2040 definieren und die neuen mittelfristigen Ziele bereits bei der aktuellen Novellierung des Energieeinsparrechtes für Gebäude berücksichtigen.

Das ggf. neu zu definierende Ausbauziel für erneuerbare Energien sollte im Gebäudebestand zunächst mit Förderprogrammen verfolgt werden. Eine zeitnahe Evaluation der voraussichtlichen Zielerreichung sollte gesetzlich normiert und bei einem absehbaren Verfehlen der Ziele sollte mit der Option der verpflichtenden Nutzung von EE im Bestand nachgesteuert werden.

### **4. EnEV – Überarbeitung von Ausnahmeregelungen im Bestand**

Die Klimaschutzziele sind vor allem im Bestand zu erreichen. Die Bestandspflichten der EnEV sind allerdings von zahlreichen Ausnahmeregelungen durchzogen. Letztlich werden hierdurch viele Regelungen weitgehend wirkungslos, wenn beispielsweise ein großer Teil der selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäuser ausgenommen ist.

Wir schlagen eine Überarbeitung der Ausnahmeregelungen der EnEV mit dem Ziel vor, besonders klimaschutzhemmende Regelungen auf den Prüfstand zu stellen und sich auf wirtschaftliche und soziale Härtefälle zu konzentrieren. Dies trägt mit zur Erreichung der Klima-

schutzziele vor allem im Bestand bei, von dem der größte Anteil bereits in den 60er und 70er Jahren vor Einführung der ersten Wärmeschutz-Verordnung gebaut wurde.

## **5. Vollzug erleichtern**

Für den Vollzug von EnEG, EnEV und EEWärmeG sind die Länder zuständig. Ziel der Zusammenführung dieser Vorschriften muss daher auch sein, den Vollzug zu erleichtern bzw. zumindest keinen Anstieg der Vollzugskosten auszulösen. Vollzug ist stets mit Kosten verbunden. Ziel der Zusammenführung muss es sein, durch diese – bei einer Gesamtbetrachtung – zumindest keine Erhöhung der Vollzugskosten zu bewirken. So werden u.a. Regelungen abgelehnt, die die Länder zu einem bestimmten Vollzugshandeln verpflichten (z.B. Stichprobenregelungen). Die Bereitstellung bundeseinheitlicher Nachweise und Erklärungsvorlagen, verknüpft mit einer Abweichungsregelung durch die Länder, wird unterstützt sowie eine Einführung des Modellgebäudeverfahrens bereits für das Anforderungsniveau EnEV 2016 gefordert. Eine stärkere Einbeziehung des DIBt in den Vollzug der Stichprobenkontrollen von Energieausweisen und Inspektionsberichten könnte ebenfalls zu einer Kostensenkung beitragen.

## **6. Einbeziehung der „Graue Energie“ in den Gebäudeenergiebedarf**

Mittelfristig ist es sachgerecht, die bei der Herstellung von Baumaterialien und Bauteilen verbrauchte sogenannte „graue Energie“ und deren CO<sub>2</sub>-Emissionen künftig stärker zu berücksichtigen. Dieser Anteil liegt bei einem typischen Verwaltungsgebäude bereits heute bei etwa 30 bis 40 Prozent der Energiebilanz über den Lebenszyklus. Daher ist zu prüfen, wie künftig durch verstärkte Förderbemühungen der Einsatz nachhaltiger, allerdings im Ankauf zum Teil noch teurerer Bau- und Dämmstoffe, stärker angereizt werden kann. Dabei sollten auch vor- und nachgelagerte Klimaschutzaspekte – also Emissionen, die bei der Herstellung, der Verarbeitung, der Entsorgung oder der Wiederverwertung von Baustoffen entstehen – auf Basis frei verfügbarer Ökobilanzdaten berücksichtigt werden.

## **7. Mehr Verbrauchertransparenz mit verbesserten Energieausweisen**

Wir halten es für erforderlich, den Nutzen und die Qualität von Energieausweisen zu verbessern. Dazu ist das Dokument vom Vollzugsnachweis zu trennen, wesentlich zu vereinfachen und im Hinblick auf die Verständlichkeit für die Nutzergruppe auszugestalten. Um die Qualität der Ausweise für Bestandsgebäude zu optimieren, ist zudem eine Verpflichtung des Ausstellers zur Vor-Ort-Beratung anzuregen.