

## **Auf dem Weg zu einer klimagerechte Energiegesetzgebung für unsere gebaute Umwelt – Handlungsfelder für eine nachhaltige Energienutzung 2016 bis 2020**

### **Impulse der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V. zur geplanten Fusion von EnEG/EnEV und EEWärmeG**

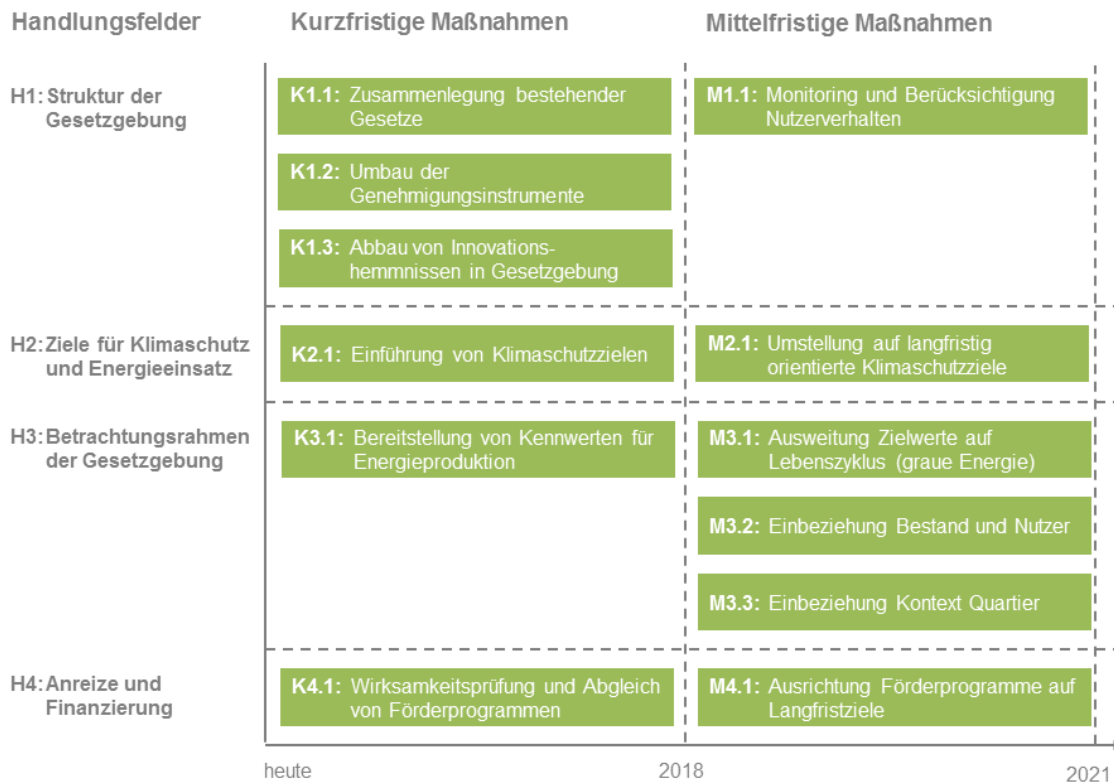
Für die nationale Umsetzung der vereinbarten Klimaziele von Paris über die EU-Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie (EPBD) plant die Bundesregierung mit Beginn des Jahres 2017 das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und die Energieeinsparverordnung (EnEV) mit dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) zusammenzulegen. Zur Formulierung einer Position sowie konkreter Forderungen an die Politik hat die Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e.V. durch ihre Experten sowie im Rahmen eines gemeinsam mit der Architektenkammer Baden-Württemberg durchgeführtes Hearing am 28. Juli 2016 die folgenden Handlungsempfehlungen definiert. Diese gliedern sich in kurzfristige Verbesserungen (Umsetzung 1-2 Jahre) sowie langfristige Zielsetzungen (3-5 Jahre). Wir sind überzeugt davon, dass gerade die Kombination „kurzfristige Anpassung bestehender Instrumente“ und „mittelfristige Neuformulierung der Instrumente“ den notwendigen Prozess maßvoll anstößt und sinnvoll umsetzt.

Es besteht eine große Einigkeit darüber, dass jetzt die Chance genutzt werden soll, die gesetzliche Systematik grundlegend zu überarbeiten. Diese Überarbeitung muss auf Basis der in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen erfolgen und zugleich wissenschaftlich fundiert und praxisorientiert sein. Für die dringend erforderliche Umwandlung unserer gebauten Umwelt zu einem klimaneutralen Gebäudebestand in 2050 ist ein grundsätzlicher Wechsel der Genehmigungsgrundlagen und der Betreiberpflichten notwendig. Diese Transformation muss jedoch in einem maßvollen, wohl überlegten und gesteuerten Prozess erfolgen. Dies sichert die Akzeptanz von Planern, Bauherren und Nutzern sowie das realistische Erreichen mittelfristiger Zwischenziele und dem langfristigen Ziel – Klimaneutralität.

Dieses Dokument strukturiert die notwendigen Anpassungen der Energiegesetzgebung in folgende Handlungsfelder:

- H1: Struktur der Gesetzgebung
- H2: Ziele für Klimaschutz und Energieeinsatz
- H3: Betrachtungsrahmen der Gesetzgebung
- H4: Anreize und Finanzierung

## Handlungsfelder für eine nachhaltige Energienutzung



### Handlungsfeld H1: Struktur der Gesetzgebung

#### K1.1: Zusammenlegung bestehender Gesetze und Verordnungen

**Sachlage:** Die Vielfalt der gesetzlichen Regelungen zu mehr Klimaschutz und weniger Energiebedarf von Gebäuden in ihrer jetzigen Form ist sehr komplex und wenig aufeinander abgestimmt. Sie finden deshalb keine Akzeptanz bei Planern, Bauherren sowie Nutzern und sind investitionshemmend. Häufig findet die Anwendung des EEWärmeG in der Praxis keine Anwendung, da die sogenannten Ersatzmaßnahmen umgesetzt werden.

**Forderung:** Es ist unabdingbar, EnEG, EnEV und EEWärmeG zusammenzulegen – wie vom Bundesrat bei der letzten EnEV-Novelle angeregt und von der Bundesregierung geplant. In diesem Zuge muss die gesetzliche Grundlage vereinfacht werden. Das führt zu einer besseren Akzeptanz bei den Anwendern und zum Erreichen übergeordneter Ziele.

**Umsetzung:** EnEG, EnEV und EEWärmeG zu einem Gesetz zusammenlegen und, wo möglich, anwenderfreundlich vereinfachen.

---

### **K1.2: Umbau der Genehmigungswerkzeuge zu handhabbaren Planungswerkzeugen**

---

- Sachlage:** Die Komplexität bzw. Abstraktheit von bisherigen energiesparrechtlichen Vorschriften und die darin gesetzten Zielvorgaben machen die Gesetzesgrundlage für den Planungsprozess nur schwer nutzbar. Wenige Planer nutzen die Berechnungen der DIN V 15899 für Optimierungen im Rahmen der Planung, sondern greifen stattdessen auf zusätzlich durchzuführende energetische Simulationen zurück, die die tatsächlichen Begebenheiten akkurater und wirklichkeitsnäher abbilden. Die in der aktuellen Gesetzeslage formulierten Rechenwege und Konventionen, besonders für das zu berechnende Referenzgebäude, stellen ein sehr enges Korsett für die Erlangung einer Genehmigung dar, werden jedoch wenig im Planungsprozess genutzt. Die Folgen sind entweder ein „Design for Regulation“ (Einschränkung der Planungsfreiheit auf die reine Erlangung der Genehmigung) oder Doppelrechnungen (EnEV-Berechnung plus energetische Simulation).
- Forderung:** Im Zuge der Überarbeitung sollen Rechenmethoden und Nachweisverfahren eingesetzt werden, die bereits im Entwurf von den entscheidenden Planern selbst anwendbar und praxisgerecht ausgeführt sind. Berechnungsvorgaben sind nachvollziehbar und realitätsbezogen zu gestalten.
- Umsetzung:** Die Berechnung der Verbrauchsprognosen muss transparent, nachvollziehbar und möglichst wirklichkeitsnah sein. Dabei sollte allein die Projektplanung im Fokus stehen, vereinheitlichte Referenzrechnungen sollten mittelfristig entfallen (siehe dazu die Empfehlungen im Handlungsfeld 2).

---

### **K1.3: Abbau von Innovationshemmnissen in Gesetzgebung**

---

- Sachlage:** Die momentan sehr eng gefassten und auf konkrete Maßnahmen ausgerichteten Anforderungen, z.B. an die Gebäudehülle, verhindern innovative, projektspezifische Konzepte, die maßgeblich zum Klimaschutz beitragen können, da diese nicht in die starre Struktur der derzeitigen Gesetzgebung passen. Aktuell sind die Regeln und Prozesse 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 Lebenszykluskostenrechnung und eine Ökobilanz erlaubt sein.
- Umsetzung:** §§ 24 und 25 EnEV klar ausformulieren und alternative Nachweismöglichkeiten unzweifelhaft beschreiben.

---

### **M1.1: Monitoring und Berücksichtigung Nutzerverhalten**

---

- Sachlage:** Die Qualität einer Verbrauchsprognose kann sich nur in der Betriebspraxis erweisen. Aktuell erfolgt keine Überprüfung des tatsächlichen Energieverbrauchs und CO<sub>2</sub>-

Ausstoßes im Vergleich zum theoretisch ermittelten. Hier besteht eine große Diskrepanz. Auch das Verhalten des Nutzers bleibt so unberücksichtigt, der aber einen wesentlichen Einfluss auf den Energieverbrauch hat. Es ist daher unabdingbar, ein geeignetes Monitoringverfahren einzuführen, welches den Nutzer wie auch den Eigentümer gleichermaßen integriert. Dabei darf es nicht um Sanktionen gehen, sondern darum, die verwendeten Rechenverfahren und Prognosen zu kalibrieren, zu verbessern und Transparenz für alle Akteure zu schaffen.

**Forderung:** Vorgaben für Benutzungseleitfäden und Nutzereinweisungen sind denkbare erste 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.

Zu einer Berücksichtigung des Nutzers im Gesetz gehört zudem eine Prozessbetrachtung über die Nutzung und den 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.

## Handlungsfeld H2: Ziele für Klimaschutz und Energieeinsatz

### K2.1: Einführung von Klimaschutzzielen

**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:** Anstelle der eingesetzten Primärenergie muss künftig vor allem die Emission der Treibhausgase in Form von CO<sub>2</sub>-Kennwerten begrenzt werden. Beide Zielgrößen können parallel als nachvollziehbare Parameter definiert sein. Neben der flächenbezogenen Angabe sollte der CO<sub>2</sub>-Ausstoß auch personenbezogen ausgewiesen werden. Dabei müssen sowohl die Ressourcenschonung (Energie) als auch der Klimaschutz – gegebenenfalls getrennt voneinander – fokussiert werden. Konkrete Anforderungen an die Mindestqualität der Gebäudehülle sollten dabei lediglich als Nebenanforderungen formuliert sein.

**Umsetzung:** Abgeleitet aus Einsparzielen bzw. Budgets für die Branche sind CO<sub>2</sub>-Maximalwerte für den Bausektor im Gesetz einzuführen. Anforderungen an die Qualität der Gebäudehülle sollten als „orientierende Nebenanforderung“ formuliert sein. Abweichungen hiervon sind im Rahmen von Genehmigungen möglich zu machen.

---

### **M2.1: Umstellung auf langfristig orientierte Klimaschutzziele**

---

**Sachlage:** Langfristige Ziele (CO<sub>2</sub>-Reduktion bis 2050 um 80 bis 95%) sind übergeordnet formuliert. Mittelfristige Zwischenziele sind teilweise in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formuliert. Für Gebäude gibt es zurzeit noch keine konkreten, branchenbezogenen Vorgaben für Zwischenziele (2020 / 2030 / 2040).

**Forderung:** Konkrete Maximalwerte für ein Treibhausgasziel sind von übergeordneten Zwischen-Klimazielen (z.B. 2020 und 2030) abzuleiten und im Gesetz von den Gebäuden zu fordern. Statt an einer Energiesparverordnung wird so sinnvollerweise an einem Klimaschutzgesetz gearbeitet.

**Umsetzung:** Abgeleitet aus Einsparzielen bzw. Budgets für die Branche sind CO<sub>2</sub>-Maximalwerte im Gesetz einzuführen. Die aktuell angewandte Referenzwertmethode kann entfallen und durch einen direkten Vergleich der berechneten Verbrauchsprognosen mit den festgelegten Maximalwerten für CO<sub>2</sub> ersetzt werden. Mit der ergebnisbezogenen Bewertung können die Anforderungen an die Mindestqualität der Gebäudehülle als „Nebenanforderung“ ebenfalls mittelfristig entfallen.

## **Handlungsfeld H3: Betrachtungsrahmen der Gesetzgebung**

---

### **K5: Bereitstellung von Kennwerten für Energieproduktion**

---

**Sachlage:** Derzeit sind die Faktoren, die zur gewichteten 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 bei einem Produzenten entstanden ist.

**Umsetzung:** Im Rahmen der neuen Gesetzgebung sollen neben den generischen Kennwerten als Übergangsmöglichkeit vorrangig spezifische Kennwerte zugelassen werden. Die Rechenregeln für die Faktoren sind entsprechend von Umweltproduktdeklarationen auszuführen (EPD gemäß DIN EN 18504). Die aktuellen Kennwerte sind kritisch zu prüfen und mit aktuellen wissenschaftlich ermittelten Kennwerten abzugleichen und ggfs. zu ersetzen.

Die Umstellung der Energieversorger von den bisherigen Primärenergiefaktoren auf spezifische Berechnungen und Deklarationen der Primärenergie und der CO<sub>2</sub>-Faktoren sollte auf die Hersteller von konventionellen und regenerativen Energieanlagen übertragen werden. Auch hier dienen als Grundlage die Regeln der Umweltproduktdeklaration.

---

### **M3.1: Ausweitung Kennwerte auf Lebenszyklus (graue Energie)**

---

**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 Klimaschutzziele sind diese Faktoren jedoch von größter Bedeutung. Des Weiteren sind gerade in diesem Bereich kosteneffizientere Maßnahmen umsetzbar.

**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.

---

### **M3.2: Einbeziehung Bestand und Nutzer**

---

**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 Planer am besten beurteilen. Eine projektspezifische Wahl der Maßnahmen im Rahmen einer individuellen Gebäudeperformance 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 Potenzial für Verbesserungen, andererseits bindet er aber auch ein Vielfaches an grauer Energie.

---

### **M3.3: Einbeziehung Kontext Quartier**

---

- 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 vor allem im städtebaulichen Kontext auf das „Quartier als Bewertungseinheit“ ausgeweitet werden können. 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 Abwärme-Überschuss quartiersansässigen Abnehmern zu Gute kommen. Ein derart großzügiger Bewertungsmaßstab kann perspektivisch auch ganze Portfolien oder 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.

## **Handlungsfeld H4: Anreize und Finanzierung**

---

### **K4.1: Wirksamkeitsprüfung und Abgleich von Förderprogrammen**

#### **M4.1: Ausrichtung Förderprogramme auf Langfristziele**

---

- Sachlage:** Derzeit ist nicht definiert, was kostengünstige, 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 und Ziele festlegen. Da derzeit ein klimaneutrales Bauen nicht der allgemeine Standard ist, muss eine öffentliche Förderung hierfür sinnvolle Anreize bieten. Gerade im Bereich der Förderung ist es wichtig, ganzheitlich und technologieoffen zu agieren, um motivierend neue und zielorientierte Lösungen zu fördern. Grundlage der Förderung sollten nicht die baulichen Maßnahmen, sondern die erreichten Einsparungen bzw. die erzielten Wirkungen sein. So sollte sich die Höhe der Förderung an den realen Einsparungen in Bezug auf die gesetzten CO<sub>2</sub>-Ziele orientieren. Diese basiert auf einem Abgleich der konkreten Planung mit den aktuellen gesetzlichen Anforderungen. Nur so können Planer und Bauherren dazu angeregt werden, innovativ und ambitioniert an der Erreichung der Klimaziele mitzuarbeiten.
- Umsetzung:** Bestehende Förderprogramme auf die langfristigen Klimaziele ausrichten und innovative sowie ganzheitliche Lösungen belohnen um zu motivieren.

Stuttgart, 30. August 2016