

## **BEE-Positionspapier**

zu Abgleich, Weiterentwicklung und Neukonzeptionierung von Energieeinspargesetz (EnEG), Energieeinsparverordnung (EnEV) und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)

Berlin, Mai 2016



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	3
Forderungen des BEE – Zusammenfassung .....	6
1. Abgleich von EnEG, EnEV und EEWärmeG .....	7
1.1 Harmonisierung der Anforderungsgrößen (§ 3 EnEV und § 3 EEWärmeG) .....	7
1.2 Vollzug stärken durch gemeinsamen Erfüllungsnachweis (§§ 3 und 4 EnEV und §§ 3 und 11 EEWärmeG) .....	9
1.3 Gebäudenahe Stromerzeugung und Nutzung (§ 5 EnEV) .....	9
2. Weiterentwicklung von EnEG, EnEV und EEWärmeG .....	11
2.1 Umsetzung des Niedrigstenergiegebäudestandards im Neubau (§ 2a EnEG) .....	11
2.2 Ausweitung der Nutzungspflicht auf den Gebäudebestand (§ 5 EEWärmeG NEU) .....	12
2.3 Erweiterung der Modernisierungspflicht für Öl- und Gasheizungen und Beschränkung der Ausnahmeregelungen (§ 2 und 10 EnEV) .....	14
2.4 Wiedereinführung der Austauschpflicht von Nachtspeicherheizungen (§ 10a EnEV NEU) .....	15
2.5 Ausrichtung der Primärenergiefaktoren auf die Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes (Anlage 1 Nummer 2.1.1 EnEV) .....	15
2.6 Ausweitung der Nutzungspflicht Erneuerbarer Wärme auf Wärmenetze und Anpassung des Anforderungsniveaus bei Anschluss an eine Fernwärmeversorgung (DIN 4701-10, DIN V 18599-1 und § 7 EEWärmeG) .....	18
2.7 Möglichkeit der Direktverbrennung von Biogas (§ 3 EEWärmeG) .....	19
2.8 Primärenergievorgaben für Änderung, Erweiterung und Ausbau von Gebäuden verschärfen (§ 9 EnEV) .....	19
2.9 Berechnungen zur Bilanzierung von Gebäuden anhand differenzierter Klimadatensätze durchführen (DIN V 18599-10: 2011-12) .....	20
2.10 Energieausweise zu einem rechtlich belastbaren Nachweisdokument weiterentwickeln (§§ 16, 18, 19, 20 und 21 EnEV, sowie Abschnitt V EnEV) .....	20
2.11 Energieeffizienzklassen für Wohngebäude zu Klimaschutzklassen weiterentwickeln (Anlage 5 EnEV) .....	21
2.12 Berechnungsverfahren und Nachweisführung reduzieren und vereinheitlichen (§§ 18 und 26a EnEV) .....	22
3. Neukonzeptionierung von EnEG, EnEV und EEWärmeG .....	23
3.1 Ein EE-freundliches Klimaschutz- oder Effizienzgesetz schaffen .....	23
3.2 Eine integrale und langfristige Modernisierungsstrategie für den Gebäudebestand auf den Weg bringen .....	24
3.3 Räumliches Umfeld und Quartier berücksichtigen .....	25

## Einleitung

Seit der ersten Wärmeschutzverordnung von 1977 konnten der Anteil der Erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz im Gebäudesektor erheblich gesteigert werden. Doch noch immer dominieren fossile Energieträger den Wärme- und Kälteverbrauch (Wärmemarkt) und die Wärmeversorgung deutscher Haushalte sowie Unternehmen. Mehr als 80 Prozent der Wärmeversorgung hängt von unsicheren fossilen Energieimporten ab. Gleichzeitig wird mehr als die Hälfte des gesamten Endenergiebedarfs in Form von Wärme benötigt und es werden rund ein Drittel der Treibhausgasemissionen im Wärmesektor verursacht. Damit ist klar: Ohne Wärmewende kann es keinen Klimaschutz und die Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 2° geben.

### Politische Zielstellung

Die Politik und mit ihr die Bundesregierung(en) haben mittlerweile erkannt, dass die Energiewende ohne den Wärmemarkt nicht erfolgreich sein kann. So soll innerhalb der nächsten 35 Jahre der Primärenergiebedarf im Gebäudebereich durch eine Kombination aus Einsatz Erneuerbarer Energien und Energieeinsparung um 80 gegenüber 2008 (sog. „nahezu klimaneutraler Gebäudebestand“) vermindert sowie die Sanierungsrate von einem auf zwei Prozent pro Jahr im Gebäudebestand erhöht werden.<sup>1</sup> Laut Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)<sup>2</sup> soll der Anteil Erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis 2020 auf 14 Prozent steigen. Um die Klimaziele zu erreichen will die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag vom Dezember 2013<sup>3</sup> u.a. das EEWärmeG auf der Grundlage des Erfahrungsberichts vom Dezember 2012<sup>4</sup> und in Umsetzung von europäischem Recht fortentwickeln und mit den Bestimmungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) abgleichen. Der Bundesrat sieht zudem die dringende Notwendigkeit, eine erhebliche Vereinfachung beim Vollzug der energiesparrechtlichen Vorschriften zu erreichen. Hierzu müssen aus Sicht des Bundesrats Energieeinsparungsgesetz (EnEG), EnEV und EEWärmeG aufeinander abgestimmt und in einer Regelung zusammengeführt werden.<sup>5</sup> Dem Beschluss der Bauministerkonferenz von 2015 zufolge sollen bis Sommer 2016 Vorschläge für eine strukturelle Neukonzeptionierung von EnEV und EEWärmeG unter Maßgabe der Vereinbarkeit einer hohen Klimaschutzwirkung mit niedrigen Bau- und Bewirtschaftungskosten erarbeitet werden.<sup>6</sup>

Auf EU-Ebene fordert die Gebäuderichtlinie<sup>7</sup> (Energy Performance of Buildings Directive EPBD), dass Neubauten bereits ab 2020 „klimaneutral“ auf der Basis von primärenergetischen Kennwerten sein müssen. Die EPBD sieht vor, dass ab 2021 alle

---

<sup>1</sup> Bundesregierung (2010): Energiekonzept, unter [https://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

<sup>2</sup> BMWi (2008): Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich, unter [http://www.erneuerbareenergien.de/EE/Redaktion/DE/Standardartikel/gesetze\\_zur\\_foerderung\\_ee\\_im\\_waermebereich\\_in\\_de\\_n\\_bundeslaendern.html](http://www.erneuerbareenergien.de/EE/Redaktion/DE/Standardartikel/gesetze_zur_foerderung_ee_im_waermebereich_in_de_n_bundeslaendern.html)

<sup>3</sup> Bundesregierung (2013): Koalitionsvereinbarung, unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>4</sup> BMU (2012): Erfahrungsbericht zum Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetz, unter [https://www.erneuerbare-energie.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/erfahrungsbericht\\_der\\_bundesregierung\\_zum\\_erneuerbare\\_energien\\_waermegesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.erneuerbare-energie.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/erfahrungsbericht_der_bundesregierung_zum_erneuerbare_energien_waermegesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>5</sup> Bundesrat (2013): Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung, unter [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0101-0200/113-13\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0101-0200/113-13(B).pdf?__blob=publicationFile&v=4), ad. 28.

<sup>6</sup> Beschlüsse der 127. Bauministerkonferenz in Dresden (2015) unter <https://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=3547&o=75903547&time=306>

<sup>7</sup> EU-Gebäuderichtlinie unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF>

Neubauten „Niedrigstenergiegebäude“ sein müssen. Für öffentliche Gebäude gilt dies bereits ab 2019. Gleichzeitig sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU (EU-EE-RL)<sup>8</sup> in Art. 13 Abs. 4 vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren Bauvorschriften und Regelwerken oder auf andere Weise mit vergleichbarem Ergebnis bis spätestens zum 31. Dezember 2014 vorschreiben, dass in neuen Gebäuden und in bestehenden Gebäuden, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, ein Mindestmaß an Energie aus Erneuerbaren Quellen genutzt wird. Bisher hat Deutschland dies mit dem EEWärmeG nur für neue Gebäude und für öffentliche Gebäude im Bestand umgesetzt, nicht aber für den privaten Gebäudebestand.

Um die notwendigen Treibhausgasemissionen einzusparen und die o.g. Ziele für das Jahr 2020 zu erreichen, hat die Bundesregierung im Dezember 2014 den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE)<sup>9</sup> und das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020<sup>10</sup> beschlossen. Im deutschen Elmau folgte im Juni 2015 die Erklärung der G7-Staaten zur Dekarbonisierung der Weltwirtschaft in diesem Jahrhundert.<sup>11</sup> Im November 2015 legte die Bundesregierung eine Energieeffizienzstrategie Gebäude (ESG) vor.<sup>12</sup> Darin bekräftigt sie das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050 und legt dar, dass zur Erreichung dieses Ziels der Erneuerbare Wärmeanteil 2050 in der Größenordnung von 57 bis 69 Prozent am jeweils verbleibenden Endenergiebedarf liegen muss. Anders als das eigens beauftragte wissenschaftliche Hintergrundpapier<sup>13</sup> spart die Bundesregierung die Benennung von konkreten Maßnahmen in der ESG jedoch weitestgehend aus. Sie fällt damit hinter das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP)<sup>14</sup> von 2007 zurück. Mit dem Klimaschutzplan 2050<sup>15</sup> will die Bundesregierung die Erreichung ihrer langfristigen Ziele in den Blick nehmen.

Zuletzt wurde im Dezember 2015 in Paris ein historisch weltweit gültiges Klimaschutzabkommen beschlossen, dass die Erderwärmung auf maximal zwei Grad oder darunter begrenzen soll und das die Welt in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts treibhausgasneutral werden muss.<sup>16</sup>

## EnEG, EnEV und EEWärmeG aus BEE-Sicht

Die Beschlüsse der Bundesregierung und des Bundesrats sowie die Prognosen, dass die Bundesregierung ihre Klimaschutzziele ohne verstärkte Anstrengungen deutlich verfehlen wird, verdeutlichen die Unumgänglichkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Erreichung der Ziele im Gebäudesektor. Zwar konnten die EnEV und das EEWärmeG als ordnungsrechtliche Instrumente zusammen mit dem Marktanzreizprogramm zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (MAP) und dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm der KfW den Anteil der

<sup>8</sup> EU-Erneuerbaren-Energien-Richtlinie unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>

<sup>9</sup> BMWi (2014): Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, unter <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-aktionsplan-energieeffizienz-nape.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>

<sup>10</sup> BMUB (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, unter [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Aktionsprogramm\\_Klimaschutz/aktionsprogramm\\_klimaschutz\\_2020\\_broschuere\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf)

<sup>11</sup> Bundesregierung et al. (2015): Abschlusserklärung des G7-Gipfels in Elmau, unter [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/G8\\_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.pdf?blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/G8_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.pdf?blob=publicationFile&v=4)

<sup>12</sup> BMWi (2015): Effizienzstrategie Gebäude, unter <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=752700.html>

<sup>13</sup> Prognos et al. (2015): Hintergrundpapier zur Energieeffizienzstrategie Gebäude, unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/energieeffizienzstrategie-hintergrundinformation-gebäude.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>

<sup>14</sup> BMWi (2007): Integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung, unter <http://www.bmwi.de/DE/Service/gesetze,did=254040.html>

<sup>15</sup> BMUB (2015): Klimaschutzplan 2050, unter <http://www.klimaschutzplan2050.de/>

<sup>16</sup> UNFCCC (2015): Klimaschutzabkommen von Paris, unter <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

Erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz im Gebäudesektor steigern. Jedoch reicht dies insbesondere im Gebäudebestand bei weitem noch nicht aus. Dort fehlen bisher sowohl die notwendigen umfassenden Modernisierungsinvestitionen als auch die Investitionen in Erneuerbare Wärme. Im Bereich der Heizungssanierung dominieren weiterhin Investitionen in fossile Heizungstechnik. Dies hat neben dem niedrigen Ölpreis viele Gründe. U.a. verunsichert die Komplexität der technischen Optionen, des Ordnungsrechts und der Förderlandschaft Investoren, Hauseigentümer, Handwerk und Wirtschaft.

Besonders im Zusammenhang mit dem 2. Erfahrungsbericht zum EEWärmeG<sup>17</sup> wird deutlich, dass das Ausbauziel Erneuerbarer Wärme für 2050 in weite Ferne rückt. Im Jahr 2014 lag der Anteil Erneuerbarer Energien an der Wärme- und Kälteversorgung bei 12 Prozent bzw. 139 TWh. Damit war die Wärmeversorgung aus Erneuerbaren Energien gemessen an der absoluten Wärmebereitstellung gegenüber den beiden Vorjahren rückläufig (2012: 146 TWh, 2013: 158 TWh). Anders als es die öffentliche Kommunikation nach Erscheinen des Berichtes vermittelt, wird der von der Bundesregierung für 2020 prognostizierte Wert von 16,3 Prozent auf Basis dieses Trends deutlich verfehlt werden. Die projizierte Übererfüllung für das Jahr 2020 beruht auf einer Anpassung der Berechnungsmethodik und der Annahme eines erheblichen Zubaus im Jahr 2014, obwohl es 2014 sogar einen Rückgang des Anteils Erneuerbarer Wärme gab. Aber selbst wenn es dennoch gelingen sollte, das 14-Prozentziel bis 2020 zu erreichen muss festgestellt werden, dass dies zu gering ausfällt, um das langfristige Ziel der Bundesregierung von 57 bis 69 Prozent Erneuerbarer Wärme im Jahre 2050 zu erreichen. Ohne eine Anpassung des Ausbauziels für das Jahr 2020 von 14 auf mindestens 25 Prozent und zusätzlicher Maßnahmen würde sich die Klimapolitik der Bundesregierung daher unglaubwürdig machen.<sup>18</sup>

Ein nüchterner Blick auf die ESG und den 2. Erfahrungsbericht zum EEWärmeG macht demnach klar, dass die gesetzten Ziele mit dem von der Bundesregierung bisher entworfenen und umgesetzten Instrumentarium nicht zu erreichen sind. Bei einem „Weiter so“ werden weder die Energieversorgung in ausreichendem Maße auf Erneuerbare Energien umgestellt noch auf breiter Front umfassende energetische Modernisierungsinvestitionen ausgelöst.

---

<sup>17</sup> BMWi (2015): Zweiter Erfahrungsbericht zum Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetz, unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/zweiter-erfahrungsbericht-erneuerbare-energien-waermegesetz,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

<sup>18</sup> Prozentual betrachtet sank der Endenergieverbrauch der Erneuerbaren Wärme an der Wärme- und Kälteversorgung 2014 gegenüber 2013 um 0,3 Prozent. Die Vergleiche sind vor dem Hintergrund zu bewerten, dass es sich bei dem Ziel, den Anteil Erneuerbarer Wärme und Kälte bis 2020 auf 14 Prozent zu steigern, um ein relatives Ziel in Abhängigkeit des gesamten Wärme- und Kältebedarfs handelt und dieser witterungsabhängig schwankt. Zudem wurden die Berechnungsmethoden an EU-Vorgaben angepasst. Dies hat zu einem rechnerischen Anstieg des Anteils Erneuerbarer Wärme und Kälte am Endenergieverbrauch geführt, der aber nicht auf einem faktischen Zubau Erneuerbarer Wärmeerzeuger beruht. Gegenüber den vorherigen Berechnungen wurde die aus Strom erzeugte Wärme und Kälte herausgerechnet. Zusätzliche biogene Festbrennstoffe wurden anders als in früheren Jahren rückwirkend dem Sektor private Haushalte zugerechnet.

## Forderungen des BEE – Zusammenfassung

Aus BEE-Sicht müssen der Abgleich, die Weiterentwicklung und Neukonzeptionierung von EnEG, EnEV und EEWärmeG die zentralen Ziele verfolgen,

- einen **echten Kurswechsel im Wärme- und Kältemarkt** weg von Kohle, Öl, und Erdgas einzuleiten;
- das **Ausbautempo der Erneuerbaren Energien im Wärme- und Kältemarkt mindestens um den Faktor 2 bis 5 zu beschleunigen** und an die Erfordernisse des Klimaschutzes anzupassen sowie den **Anteil Erneuerbarer Energien an der Wärme- und Kälteversorgung nach dem Neubau auch auf den Gebäudebestand auszuweiten**;
- die **Förderung von Öl- und Erdgasheizungen einzustellen** und
- eine **klimaneutrale und volkswirtschaftlich kosteneffiziente Umstellung des Wärme- und Kältesystems (Wärmewende)** sicherzustellen.

Im Einzelnen muss der Abgleich von EnEG, EnEV und EEWärmeG

- die EU-Vorgaben für den „**Niedrigstenergiegebäudestandard**“ im öffentlichen und privaten Neubau vorbildlich, ambitioniert und für alle Gebäude einheitlich zum 1.1.2019 umsetzen, um langfristig für eine **weitgehend CO<sub>2</sub>-freie und energieeffiziente Wärme- und Kälteversorgung** mit dem Ziel 100 Prozent Erneuerbare Wärme und Kälte zu sorgen, sowie
- eine **Nutzungspflicht für einen Anteil Erneuerbarer Energien beim Neubau von Gebäuden und bei der Modernisierung öffentlicher Gebäude erhalten**.

Die Weiterentwicklung von EnEG, EnEV und EEWärmeG muss mit Inkrafttreten zum 1.1.2017

- endlich die Vorgabe der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU aus Art. 13 Abs. 4 umsetzen und die **Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme auf die Gebäude- und Heizungssanierung im Bestand ausweiten**;
- für ordnungsrechtliche Anforderungen sorgen, die für die Bauherren, Hauseigentümer und Investoren auch verständlich und umsetzbar sind;
- die Anwendung für Planer, Architekten, Ingenieure und ausführende Gewerke erleichtern sowie **Nachweis und Vollzug stärken**; dazu sind u. a. **Anforderungsgrößen, Primärenergiefaktoren**, der Umgang mit der gebäudenahen Stromerzeugung, technische Teilbestimmungen wie beispielsweise die Mindestanforderungen für Erneuerbare Energien des EEWärmeG, Energieausweise und die Nachweis- und Berechnungsverfahren **miteinander in Einklang zu bringen und weiterzuentwickeln**;
- eine **Modernisierungspflicht für Öl- und Gaskonstant- und -niedertemperaturkessel älter als 30 Jahre ohne Ausnahmen einführen** sowie die **Austauschpflicht von Nachtspeicherheizungen** wiedereinführen;
- für eine **Überarbeitung der Energieeffizienzklassen** für Wohngebäude sorgen;
- den **Einsatz Erneuerbarer Energien in der leitungsgebundenen Wärmeversorgung ausweiten** und durch flankierende Regelungen wie die Öffnung von bestehenden Wärmenetzen für Dritte zur Einspeisung Erneuerbarer Wärme und eine Stärkung des kommunalen Planungsrechts für die Wärmenutzungsplanung die Bedingungen für Erneuerbare Energien in der leitungsgebundenen Wärmeversorgung verbessern.

- Geprüft werden muss, ob und wie **perspektivisch eine Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme bei der Prozesswärme** eingeführt werden kann.

### Die Neukonzeptionierung von EnEG, EnEV und EEWärmeG muss bis 1.1.2021

- eine **Harmonisierung mit anderen relevanten Gesetzen und Verordnungen** des Energierechts erreichen und
- eine **integrale und langfristige Modernisierungsstrategie für den Gebäudebestand** auf den Weg bringen.

Die genannten Forderungen dienen der kurz- und mittelfristigen Dynamisierung der Wärmewende. Mittel- und langfristig ist ein klimagerechter Umbau des Finanz- und Steuersystems unausweichlich, um der Energiewende mittels Wärmewende zum Erfolg zu verhelfen, womit weitreichende ordnungsrechtliche Maßnahmen bei entsprechender Ausgestaltung an Bedeutung abnehmen könnten.

## 1. Abgleich von EnEG, EnEV und EEWärmeG

Der BEE begrüßt den Abgleich und die Zusammenführung von EnEG, EnEV und EEWärmeG zu einem „Gesetz und einer Verordnung über Energieeffizienz und Erneuerbare Wärme im Gebäudesektor (EffEEWG/VO)“ unter der Maßgabe, dass an der auch europarechtlich erforderlichen Nutzungspflicht Erneuerbarer Energien festgehalten wird. Dies muss auch für die Nutzungspflicht für die Modernisierung von Gebäuden der öffentlichen Hand gelten. Außerdem sollte zur Erhöhung der Wirksamkeit der Nutzungspflicht – wie im EEWärmeG in Baden-Württemberg – festgelegt werden, dass mittels Ersatzmaßnahmen die Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme nicht mehr vollständig ersetzt werden kann. Die Anerkennung fossiler KWK-Anlagen als Ersatzmaßnahme für die Nutzungspflicht Erneuerbarer Wärme muss entfallen. Geprüft werden sollte auch, ob und wie perspektivisch eine Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme bei der Prozesswärme eingeführt werden kann. Ebenso muss die Förderung Erneuerbarer Wärmetechnologien durch das Marktanreizprogramm auch nach einem Abgleich gesetzlich verankert bleiben, um das Vertrauen der Marktteilnehmer in das Programm zu stärken. Der Abgleich hat der Harmonisierung der Anforderungsgrößen zu dienen und den Vollzug zu stärken. Ohne eine Verknüpfung von Abgleich, Weiterentwicklung (vgl. 2.) und Neukonzeptionierung (vgl. 3.) verfehlt die Novelle von EnEG, EnEV und EEWärmeG aus BEE-Sicht aber die politische Zielstellung (vgl. Einleitung).

### 1.1 Harmonisierung der Anforderungsgrößen (§ 3 EnEV und § 3 EEWärmeG)

EnEV und EEWärmeG arbeiten mit unterschiedlichen Anforderungsgrößen. Während die EnEV in der Hauptanforderung den fossilen Jahresprimärenergiebedarf ( $Q_p$ ) und in der Nebenanforderung den „spezifischem Transmissionswärmeverlust“  $H'_T$  [W/m<sup>2</sup>K] als Bemessungsgrundlage heranzieht, stellt das EEWärmeG spezifische Anforderungen an den Erneuerbaren Anteil des Wärmeenergiebedarfs (Erzeugernutzwärme- bzw. –kälteabgabe). Die aktuellen Anforderungsgrößen weisen dabei eine Reihe von Unterschieden, Schwächen und Widersprüchen auf:

- So kritisieren die an Planung und Bau Beteiligten zu Recht den hohen administrativen Aufwand durch die unterschiedlichen Anforderungsgrößen, die zudem aufgrund der verschiedenen zugelassenen Berechnungsverfahren zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen (vgl. 2.12).
- Mit der Nebenanforderung der EnEV (Transmissionswärmeverlust  $H'_T$ ) ist eine Anforderungsgröße an die Dämmqualität der Wärme übertragenden Hüllfläche definiert, in der die Lüftungswärmeverluste und die passiven solaren Wärmegewinne genauso wenig erfasst werden wie die Kompaktheit des Baukörpers. Diese haben bei effizienten Gebäuden aber einen erheblichen Einfluss auf den Heizwärme- und Kühlbedarf.
- Während die EnEV anlagentechnische Verluste bei Einsatz Erneuerbarer Wärmeerzeuger nur begrenzt berücksichtigt, stellt das EEWärmeG technische Mindestanforderungen an diese.
- Darüber hinaus ist für die Verlässlichkeit der ordnungsrechtlichen Vorgaben entscheidend, dass sich die Anforderungsgrößen des Energierechts an einem dauerhaft gültigen, praxisrelevanten Maßstab orientieren und die Ziele des Klimaschutzes abbilden. Bislang entfalten diese nur eine eingeschränkte Klimaschutzwirkung. Die Anforderungen der EnEV tragen dem Klimaschutz ansatzweise Rechnung, da mit dem nicht-erneuerbaren Primärenergiebedarf als Hauptanforderung die klimafreundliche Erneuerbare Wärme grundsätzlich begünstigt wird. Allerdings ist diese Kenngröße in Bezug auf den Klimaschutz nicht konsistent ausgestaltet: Z. B. gelten für Heizöl, Erdgas, Steinkohle und in den meisten Anwendungsfeldern sogar für die Erneuerbaren Energieträger Biogas und Bioöl gleiche Primärenergiefaktoren, obwohl sich ihr  $\text{CO}_2$ -Ausstoss deutlich unterscheidet (vgl. 2.5). Zudem optimieren die Fokussierung auf den Transmissionswärmeverlust in der Nebenanforderung für den Wärmeschutz sowie das bisher geltende „Referenzgebäudemodell“ der EnEV (vgl. 2.1) mit vorgegebener Ausstattung nicht die Kompaktheit des Baukörpers, dessen Ausrichtung sowie den Fensteranteil. So kann ein stark zergliedertes Gebäude mit ungünstiger Ausrichtung die Anforderungen der EnEV genauso erfüllen wie ein kompaktes, optimal zur Sonne orientiertes Gebäude gleicher Ausstattung, obwohl letzteres deutlich weniger Energie benötigt. Als Maßstab für den Klimaschutz sind die Nebenanforderung und das Referenzgebäudemodell demnach unzureichend.

### **BEE-Forderungen:**

- **Die Anforderungsgrößen von EnEV und EEWärmeG werden unter Berücksichtigung der Energie- und Klimazielstellung sowie der technischen Erfordernisse überarbeitet und für verschiedene Instrumente untereinander vergleichbar gemacht und harmonisiert.** Am besten geeignet scheint dafür die Option 3 des Abgleichsgutachtens<sup>19</sup>, bei der die EnEV-Nebenanforderung Transmissionswärmeverlust durch den Wärmeenergiebedarf ( $q_{\text{outg}}$ ) ersetzt wird. Diese Anforderungsgröße würde den im Gebäude erreichten Wärmeschutz umfassend gerecht. Außerdem hat die Größe  $q_{\text{outg}}$  den Vorteil, dass sie mit den in der EnEV verankerten Rechenverfahren ohne Mehraufwand ermittelt werden kann (vgl. 2.12). Option 3 ist damit leicht umzusetzen und kommunizierbar. Darüber hinaus gelten die präferierten Anforderungsgrößen auch bereits als Grundlage für die Erstellung von Energieausweisen (vgl. 2.10) und gebäude-individuellen Sanierungsfahrplänen (vgl.

---

<sup>19</sup> Öko-Institut et al. (2015): Instrumente und Rechtsfragen EEWärmeG – Abgleich der Regelwerke EnEV und EEWärmeG, AP 3 Phase 2



3.2). Zudem sollten die Primärenergiefaktoren durch eine Berücksichtigung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Energieträger weiterentwickelt werden (vgl. 2.5).

## 1.2 Vollzug stärken durch gemeinsamen Erfüllungsnachweis (§§ 3 und 4 EnEV und §§ 3 und 11 EEWärmeG)

Jede ordnungsrechtliche Vorgabe steht und fällt mit ihrer Einhaltung und ihrem Vollzug, um präventiv Umgehungsversuche zu vermeiden. Nachweis und Überwachung unterscheiden sich aber in EnEV und EEWärmeG großenteils voneinander. Während die EnEV (§§ 3 und 4) weitgehend den Ländern die Regelung für Nachweis- und Überwachungsverfahren überlässt, stellt das EEWärmeG (§ 3 Abs. 1) bestimmte Nachweisanforderungen an die Technologien und sieht eine Stichprobenpflicht vor. Während Bauherren bzw. Bauvorlageberechtigte den EnEV-Nachweis vor Baubeginn durch Berechnung nachweisen müssen, fordert das EEWärmeG nach Inbetriebnahme der jeweiligen Anlage einen Nachweis. Eine gemeinsame Erfüllungserklärung muss daher zum Ziel haben, in einem Dokument zusammengeführt zu werden. Dadurch wird die damit verbundene Berechnung für am Bau und der Planung Beteiligte transparent und später stattfindende Überprüfungen erleichtert. Darüber hinaus ist der Gebäudebestand in die Überprüfung mit aufzunehmen.

### **BEE-Forderungen:**

- **Einführung von mindestens stichprobenartigen Kontrollen bei der EnEV-Erfüllung bei Neubauten und unbedingten Nachrüstverpflichtungen bundesweit wie in § 11 EEWärmeG.**
- Künftig muss vor Baubeginn eine „Erfüllungserklärung“ mit im Gesetz und Verordnung festgelegten Pflichtangaben erstellt werden. Nach Fertigstellung ist im Falle einer Abweichung eine Erklärung und Dokumentation im Energieausweis nachzuweisen.
- Klarstellung, dass – soweit das Landesrecht keine andere Regelung vorsieht – auch im Bereich des EEWärmeG die EnEV-Behörde zuständig ist.
- Die zuständige Behörde muss ermächtigt werden, in Einzelfällen Anordnungen treffen zu können, um die Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen.
- Bauherren und Eigentümer sowie Planende müssen künftig als Mitverantwortliche für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen benannt werden (§ 3 Abs. 1 EEWärmeG und § 26 Abs. 2 EnEV).

## 1.3 Gebäudenahe Stromerzeugung und Nutzung (§ 5 EnEV)

Der Energieträgermix der Zukunft hängt auch davon ab, welche Rolle Strom künftig im Wärmesektor einnehmen soll und wird (vgl. 2.5). Neben dem vermehrten Einsatz von Strom in der Industrie für den Ersatz von Erdgas in der industriellen Prozesswärme, für den Betrieb von elektrischen Wärmepumpen sowie für die thermische Nutzung von zeitweiligem Stromüberschüssen in Wärmenetzen (Power-to-heat) wird auch die gebäudenahe Stromerzeugung und Nutzung eine stärkere Rolle spielen und einen höheren Primärenergiebedarf und Stromverbrauch im Wärmesektor zur Folge haben. Der Bedarf liegt Studien zu Folge zwischen 25 TWh (Prognos/EWI/GWS 2014) und bis zu 330 TWh Strom (IWES 2014). Dabei kommt es

perspektivisch auch auf die zunehmende „Systembedeutung“ von Gebäuden als Erzeuger von Strom, Wärme und Kälte sowie als Speicher und Nachfrager flexibler Bedarfe und der zunehmenden Digitalisierung an.

Während das EEWärmeG keine Berücksichtigung gebäudenaher Erneuerbarer Stromerzeugung vorsieht, ermöglicht § 5 der EnEV 2014 die Anrechnung von am Gebäude erzeugtem Erneuerbarem Strom auf den Jahresprimärenergiebedarf, wenn dieser in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang zu dem Gebäude erzeugt wird, in dem Gebäude zum Zwecke der thermischen Gebäudekonditionierung oder (im Fall der Nichtwohngebäude) Beleuchtung eingesetzt oder vorrangig in dem Gebäude unmittelbar nach Erzeugung oder nach vorübergehender Speicherung selbst genutzt wird. Zur Bilanzierung kommt in der praktischen Umsetzung (EnEV-Software) ein Monatsbilanzverfahren zum Einsatz. Gegenüber einem Tages- oder Stundenbilanzverfahren kommt das Monatsbilanzverfahren in der Regel zu anderen anrechenbaren Strommengen. Diskutiert wird eine Änderung von § 5 EnEV, die sicherstellen soll, dass nur Erneuerbarer Strom angerechnet wird, der ohne „Umwege“ über das Stromnetz direkt im Gebäude für die zulässige Nutzungsarten verbraucht wird und dem „realen Eigenverbrauch“ entspricht. Zwei Optionen werden genannt, um die Anrechenbarkeit gebäudenah erzeugten Stroms zu beschränken, und so die Korrelation zwischen Erzeugungsprofil von PV-Anlagen und dem Heizwärmebedarf des Gebäudes sicherzustellen: Die Modifikation des Anrechnungsverfahrens oder die Kopplung der Anrechenbarkeit an die Bedingung, dass ein ausreichend dimensionierter Speicher installiert wird. Aus BEE-Sicht sollte von der zweiten Option Gebrauch gemacht werden (s.u.).

Zudem ist im Nichtwohngebäudebereich eine Einschränkung der Anrechenbarkeit von PV Strom sachlich kaum begründet, insoweit hier eine gute Korrelation zwischen dem Erzeugungsprofil sowie dem Bedarfsprofil für die Lüftung bzw. Klimatisierung gegeben ist. Die Installation gebäudenaher PV reduziert den Bedarf an externen Strombezug und entlastet die Stromnetze sogar. Im Nicht-Wohngebäudebereich sollte deshalb der Wärme- und Kälteenergiebedarf sowie der Prozessenergiebedarf perspektivisch anrechenbar sein.

#### **BEE-Forderungen:**

- **Im Zuge des Abgleichs von EnEV und EEWärmeG muss die Anerkennung der gebäudenahen Stromerzeugung auf die Nutzungspflicht ausgeweitet und kohärent in beiden Regelwerken ausgestaltet werden. Dazu ist die Anrechenbarkeit gebäudenah erzeugten Stroms sowohl bei Wohn- als auch bei Nichtwohngebäuden bei der Ermittlung des zulässigen Jahres-Primärenergiebedarfs fortzuführen.**
- Bei der Bewertung der EE Stromerzeugung sind auch Stromspeicher im Gebäude zu berücksichtigen, d.h. ihr Einfluss auf das Erzeugungs- und Verbrauchsverhalten muss in Standardprofilen abgebildet werden. Diese Standardprofile sind im Sinne der zulässigen Norm mit hochauflösenden Daten zu erstellen.
- Zur Erfüllung der Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme soll die Anrechenbarkeit von PV-Strom grundsätzlich möglich sein. Die physikalische Gleichzeitigkeit von Erzeugung und Verbrauch muss über die Anwendung der DIN V 18599-Teil 9 nachgewiesen werden. Insofern muss auch hier eine kohärente Behandlung mit dem § 5 der EnEV sichergestellt sein.
- Elektrische Direktheizungen müssen von der Anrechenbarkeit in EnEV und EEWärmeG ausgeschlossen sein, sofern nicht sichergestellt ist, dass nur im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugter PV-Strom zum Einsatz kommt. Im Falle der

Anrechenbarkeit der Direktheizung muss berücksichtigt werden, dass PV-Strom bei der Wärmeversorgung in Gebäuden weniger CO<sub>2</sub> vermeidet als bei der Einspeisung ins Netz. Daher darf dieser für Wärme verwendete Strom nur im Verhältnis seiner CO<sub>2</sub> Vermeidung bei Verwendung in Gebäuden zu seiner CO<sub>2</sub>-Vermeidung bei Einspeisung in die Stromnetze angerechnet werden.

## 2. Weiterentwicklung von EnEG, EnEV und EEWärmeG

Der BEE fordert im Zuge der Umsetzung des Niedrigstenergiegebäudestandards Neubauten künftig weitestgehend CO<sub>2</sub>-frei mit einer 100 Prozent Erneuerbaren Wärme- und Kälteversorgung mittels eines neu definierten Referenzgebäudes zu bauen. Zudem muss die Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme auf den Gebäudebestand und auf Wärmenetze ausgeweitet werden und eine Austauschpflicht für Öl- und Gasniedertemperatur- und -konstanttemperaturkessel, die älter als 30 Jahre sind, uneingeschränkt gelten. Öl- und Gasheizungen sollten zudem nicht mehr gefördert werden. Die Primärenergiefaktoren sind entsprechend den Zielen der Energiewende und des Klimaschutzes anzupassen. Der Dualismus der unterschiedlichen Arten von Energieausweisen ist abzuschaffen und die Berechnungsverfahren und Nachweisführung zu reduzieren bzw. zu vereinheitlichen.

### 2.1 Umsetzung des Niedrigstenergiegebäudestandards im Neubau (§ 2a EnEG)

Die EU-Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden (European Performance of Buildings Directive EPBD) sieht vor, dass ab 2021 alle Neubauten „Niedrigstenergiegebäude“ sein müssen. Für öffentliche Gebäude gilt dies bereits ab 2019. Dabei handelt es sich laut Definition der Richtlinie Art. 9 EPBD um ein Gebäude, das eine sehr hohe Gesamtenergieeffizienz aufweist. Der fast bei null liegende oder sehr geringe Energiebedarf sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Erneuerbare Energie, die möglichst am Standort oder in der Nähe im Quartier erzeugt wird, gedeckt werden.

Deutschland hat die EU-Vorgaben mit § 2a EnEG wie folgt umgesetzt: „Ein Niedrigstenergiegebäude ist ein Gebäude, das eine sehr gute Gesamtenergieeffizienz aufweist; der Energiebedarf des Gebäudes muss sehr gering sein und soll, soweit möglich, zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden.“ Laut § 2a Absatz 2 EnEG hat die Bundesregierung diese Regelung per Rechtsverordnung für private Gebäude vor dem 1. Januar 2019 und für öffentliche Gebäude vor dem 1. Januar 2017 zu erlassen. Die Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Niedrigstenergiegebäuden müssen mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.

Die ESG der Bundesregierung geht zum Erreichen der o.g. Energie- und Klimaziele davon aus, dass im Jahr 2050 der auf die Nutzfläche bezogene mittlere Verbrauch für Wohngebäude bei knapp 40 Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr (kWh/m<sup>2</sup>; 2008: 227 kWh/m<sup>2</sup>) und für Nichtwohngebäude bei rund 52 kWh/m<sup>2</sup> (2008: 265 kWh/m<sup>2</sup>) liegen muss. Dieser Mittelwert entspricht in den Zielszenarien einem heute von der KfW geförderten Effizienzhaus 55 über den gesamten deutschen Gebäudebestand! Da nicht alle Bestandsgebäude (z.B. denkmalgeschützte Gebäude) diesen Mittelwert bis 2050 werden erreichen können, werden

Neubauten zur Kompensation ein deutlich höheres Zielniveau erreichen müssen. Um Lock-In-Effekte und Modernisierungsnotwendigkeiten von gerade erst errichteten Gebäuden außerhalb der üblicherweise langfristigen Sanierungszyklen zu vermeiden sowie schnellst möglich eine optimale Klimaschutzwirkung zu entfalten müssen Neubauten spätestens ab 2021 vollständig auf eine weitgehend CO<sub>2</sub>-freie und energieeffiziente Wärme- und Kälteversorgung setzen. Das derzeitige Niveau des KfW Effizienzhauses 40 darf dabei nicht überschritten werden. Ansonsten wird es nicht möglich sein, den klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Mit der Anhebung des Anforderungsniveaus ist das KfW-Programm 153 weiterzuentwickeln bzw. ergänzende Instrumente einzuführen, um den Zugang der Marktteilnehmer zur Neubaufinanzierung nicht einzuschränken. Haushaltsrechtlich ist eine Förderung nicht zwangsläufig an eine Übererfüllung gesetzlicher Standards gebunden (vgl. 3.1).

Bei einer gegenüber dem Anforderungsniveau 2016 notwendigen Erhöhung des Anforderungsniveaus des zulässigen Primärenergiebedarfs auf KfW Effizienzhaus 40 wird eine Erreichung ohne den Einsatz Erneuerbarer Energien oder geeignete andere Ersatzmaßnahmen wie KWK oder Fernwärme kaum mehr möglich sein (vgl. 2.6). Dies gilt jedoch nur dann, wenn die verschärften Primärenergie-Anforderungen ohne Ausnahmen gelten und der Primärenergiefaktor für Strom nicht weiter abgesenkt wird (vgl. 2.5). Auf eine Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme darf daher nicht verzichtet werden (vgl. 2.2). Bei der Diskussion über die Primärenergiefaktoren sind zudem die konkreten Regeln über die Anrechenbarkeit gebäudenah erzeugten Stroms zu berücksichtigen (vgl. 1.3), da hier über Anpassungen an den Anrechnungsmodalitäten ebenfalls wesentliche Auswirkungen auf den gesamten Primärenergiebedarf möglich sind.

Neben den Primärenergiefaktoren ist es entscheidend, welche Nebenanforderungen die EnEV bei einem Abgleich mit dem EEWärmeG neben der Hauptanforderung an den Primärenergiekennwert künftig stellt. Das Ersetzen der Nebenanforderung  $H'_T$  durch die Erzeugernutzwärmeabgabe hat dabei zum Ziel, sowohl die Anforderungen an den Wärmeschutz und die Anlagentechnik mindestens auf dem heutigen Niveau zu definieren als auch eine größere Flexibilität bei der Erfüllung der Nebenanforderung zu gewährleisten. Damit würde gleichzeitig die Benachteiligung behoben, dass die Anforderungen der EnEV von einem stark zergliederten Gebäude mit ungünstiger Ausrichtung genauso erfüllt werden können wie von einem kompakten, optimal zur Sonne orientierten Gebäude gleicher Ausstattung, obwohl letzteres deutlich weniger Energie benötigt (vgl. 1.1).

#### **BEE-Forderungen:**

- **Wir fordern im Neubau für alle Gebäude bis zum 1.1.2019 das Inkrafttreten einer ambitionierten und vorbildlichen Umsetzung der EU-Vorgaben für den „Niedrigstenergiegebäudestandard“, die eine weitgehend CO<sub>2</sub>-freie und energieeffiziente Wärme- und Kälteversorgung von Neubauten mit dem Ziel einer 100 Prozent Erneuerbare Wärme- und Kälteversorgung erreicht.**
- **Auch zukünftig muss bei der Zusammenlegung von EnEV und EEWärmeG eine Nutzungspflicht für einen Anteil Erneuerbarer Energien beim Neubau von Gebäuden erhalten bleiben. Die technische Umsetzung sollte durch Definition eines baubaren Referenzgebäudes unter Einsatz Erneuerbarer Energien erfolgen (vgl. 2.2).**

## **2.2 Ausweitung der Nutzungspflicht auf den Gebäudebestand (§ 5 EEWärmeG NEU)**

Für die Marktentwicklung der Erneuerbaren Wärme ist das EEWärmeG eine der wichtigsten ordnungsrechtlichen Grundlagen. Es dient zur Umsetzung der Erneuerbare Energien-Richtlinie (EU-RL 2009/28/EG) in nationales Recht. In der EU-RL 2009/28/EG werden in Artikel 13 Absatz 4 auch Regelungen für den Bestand gefordert: Darin ist festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten in ihren Bauvorschriften und Regelwerken Maßnahmen aufnehmen müssen, um den Anteil Erneuerbarer Energie im Gebäudebereich zu erhöhen. Konkret mussten bis zum 31.12.2014 dort Regelungen aufgenommen werden, die bei Neubau und grundlegender Renovierung ein Mindestmaß an Energie aus Erneuerbaren Quellen sicherstellen sollen.

Der Anwendungsbereich des EEWärmeG beschränkt sich dennoch bisher auf den Neubau und umfasst nicht den Gebäudebestand. Nur bei öffentlichen Gebäuden werden seit der Novelle des EEWärmeG 2014 auch Anforderungen an den Einsatz Erneuerbarer Energien bei einer grundlegenden Renovierung der Gebäude gestellt. Laut Statistischem Bundesamt wurden 2014 138.375 Neubauten genehmigt. Dem stehen ca. 20 Mio. Wohn- und Nichtwohngebäude gegenüber. **Der Gebäudesektor wird demnach nicht vom Neubau, sondern vom Gebäudebestand maßgeblich geprägt**, der vom EEWärmeG kaum adressiert wird. Das EEWärmeG ermöglicht lediglich den Bundesländern die Regelung einer Nutzungspflicht für den Bestand. Bisher hat nur Baden-Württemberg eine entsprechende Regelung erlassen.

Der Absatz von Heizungsanlagen belief sich im Jahr 2014 auf 681.000 Stück. Zieht man davon die Anlagen in Neubauten ab, dann lag die Austauschrate damit bei rund 2,6 Prozent. Von den 681.000 Heizungsanlagen waren gerade einmal knapp über 80.000 Erneuerbare Heizungen. Von den 20,7 Millionen Bestandswärmeerzeugern wurden damit deutlich weniger als 0,5 Prozent gegen eine Erneuerbare Anlage eingetauscht. Im Jahr 2015 brach der Absatz von Erneuerbaren Technologien trotz einer Steigerung des gesamten Absatzes von Wärmeerzeugern sogar weiter ein: Wärmepumpen um zwei Prozent, Solarthermieanlagen um zehn Prozent und Holzöfen (Pellets, Scheitholz, Hackschnitzel) um gar 18 Prozent. Stattdessen stieg der Absatz von Ölheizungen um 30 Prozent.

Die Beschränkung der Anwendung des EEWärmeG auf den Neubau wird der Bedeutung des Gebäudebestandes damit nicht gerecht. Die Zielszenarien der ESG sind so nicht zu erreichen. Zudem werden die Vorgaben der EU-RL 2009/28/EG nicht umgesetzt. Der Heizungsmarkt bleibt von fossilen Heizungen dominiert. Der Anteil der Erneuerbaren Wärme wächst trotz MAP nicht im für den Klimaschutz erforderlichen Maße. Die Kostendegression Erneuerbarer Wärmeerzeuger bleibt so wegen der geringen Absatzzahlen und der Marktdominanz der fossilen Heizungen, die immer noch gefördert werden, aus. Es bedarf daher neuer Maßnahmen für die Nutzung Erneuerbarer Wärme.

Darüber hinaus vermitteln die derzeit geltenden maximalen Abgasverluste des Bundesimmissionsschutzgesetzes bzw. der –verordnung (BImSchG/VO) den Hausbesitzern ein zu positives Bild. Der Austausch eines Kessels mit 11 Prozent Abgasverlusten ist vielfach eine wirtschaftliche Maßnahme, da ein solcher Kessel oftmals Gesamtverluste von mitunter über 50 Prozent bezogen auf den Brennwert aufweist. Abgasverluste als Auslöser für eine Kesseltauschpflicht sind daher ein denkbarer Auslösetatbestand für eine Nutzungspflicht.

#### **BEE-Forderungen:**

- **Die Pflicht zur verbindlichen Nutzung Erneuerbarer Energien muss bundesweit auf den Gebäudebestand ausgeweitet werden.** Dazu wird analog zu Baden-Württemberg eine Nutzungspflicht mit 15 Prozent Erneuerbarer Wärme für Wohn- und Nichtwohngebäude festgelegt. Diese sollte wirksam werden,

- wenn der Kessel getauscht wird (u.a. in Folge § 10 EnEV NEU),
- wenn größere Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden,
- wenn die Abgasverluste 10 Prozent (1. Stufe nach Inkrafttreten am 1.1.2017) bzw. 9 Prozent (2. Stufe nach spätestens drei Jahren) überschreiten,
- wenn ein Heizungs-Altanlagenlabel eine niedrige Energieeffizienzklasse (vgl. 2.11) aufweist (B oder schlechter), oder
- wenn der Kessel ein Alter von 30 Jahren überschreitet (vgl. 2.3).

Ein Teil der Erfüllung der Nutzungspflicht könnte über die Erstellung eines individuellen Sanierungsfahrplans erfolgen (vgl. 3.2).

Unabhängig von der Nutzungspflicht muss bei der Verschmelzung von EnEV und EEWärmeG die Nutzungspflicht in §10 EnEV in Kombination mit §13 EnEV weiterentwickelt werden. So sollten für den Fall der Installation eines neuen Kessels die Anforderungen durch Absenkung der Anlagenaufwandszahl (Produkt aus Erzeugeraufwandszahl und Primärenergiefaktor) beginnend mit <1 über die Zeit kontinuierlich abgesenkt werden. Diese Anforderungen sollten an alle Arten von Wärmerezeuger gestellt werden (§2 EnEV) und sich für Neubauten in der Definition eines neuen Referenzgebäudes niederschlagen (vgl. 2.1).

Zugleich sollte im Zuge der Neukesselinstallation eine Beratungspflicht – wie es sie im Rahmen des Heizungsaltanlagenlabels bzw. des Energieverbrauchskennzeichnungsgesetzes (EnVKG) bereits gibt – bezüglich Erneuerbarer und klimaschonender Heizungstechnologien etabliert werden.

### 2.3 Erweiterung der Modernisierungspflicht für Öl- und Gasheizungen und Beschränkung der Ausnahmeregelungen (§ 2 und 10 EnEV)

Die EnEV 2014 sieht vor, dass 30 Jahre alte Konstanttemperaturkessel auf Basis von Öl und Gas ausgetauscht werden müssen. Davon gibt es in Deutschland Schätzungen zu Folge noch zwischen 500.000 und 600.000 Stück. Allerdings sind selbst von diesen nicht alle unmittelbar von der Modernisierungspflicht betroffen. Für Heizungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, soweit eine Wohnung darin schon vor dem 1. Februar 2002 selbstgenutzt wurde, gilt ein Aufschub bis zum Eigentümerwechsel durch Verkauf oder Vererbung. Das wesentliche Problem ist aber, dass die acht Millionen Erdgas- und die vier Millionen Öl-Niedertemperaturkessel, die ebenfalls nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen, von der Austauschpflicht überhaupt nicht betroffen sind.

#### **BEE-Forderungen:**

- **Die Modernisierungspflicht muss auf über 30 Jahre alte Niedertemperaturkessel gemäß § 2 EnEV Nr. 7 ausgeweitet werden.**
- **Die Ausnahmeregelung, wonach Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern, die die Wohnung bereits vor dem 1. Februar 2002 selbst genutzt haben, von Austauschpflichten ausgenommen sind, muss gestrichen werden.**
- **Bei der Austauschpflicht von Heizkesseln muss die Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme greifen (vgl. 2.2).**

- **Die finanzielle Förderung des Einbaus von Öl- und Gaskesseln muss beendet werden.**

#### **2.4 Wiedereinführung der Austauschpflicht von Nachtspeicherheizungen (§ 10a EnEV NEU)**

Noch immer werden in Deutschland rund 1,5 Mio. Nachtspeicherheizungen betrieben. Diese wurden als Absatzprogramm für Grundlastkraftwerke konzipiert (Braunkohle und AKW) und wirken mit einem Verbrauch von 10 bis 15 TWh (ca. zwei bis drei Prozent des deutschen Stromverbrauchs) noch immer zu deren Gunsten. Da die Nachtspeicherheizungen vor allem in Mietshäusern mit niedrigem Standard eingesetzt werden und sehr hohe Heizkosten verursachen (i.d.R. über 20ct/kWh), wirken sie stark zulasten von unteren Einkommensgruppen und der kommunalen Haushalte (Übernahme der Heizkosten für Transfergeldempfänger).

##### **BEE-Forderungen:**

- **Die in der EnEV 2009 bzw. dem EnEG verankerte Austauschpflicht für Nachtspeicherheizungen, die 2013 gestrichen wurde, ist wieder Inkraft zu setzen. Bis zum Jahr 2019 waren Nachtspeicherheizungen auszutauschen. Dieselben Rechtspflichten werden, mit einer angepassten Frist bis 31.12.2021, wieder eingeführt. Bei vollständigem Einbau neuer Heizsysteme muss die Nutzungspflicht für Erneuerbarer Energien greifen (vgl. 2.2). Da beim Austausch von Nachtspeicherheizungen die Wohnung mangels hydraulischem Heizungssystem umfassend zu modernisieren und umzubauen ist, muss diese ordnungsrechtliche Vorgabe bis 2021 mit einem Förderprogramm begleitet werden, das gegenüber den bisherigen Fördermöglichkeiten noch einmal verbesserte Förderkonditionen bietet.**

#### **2.5 Ausrichtung der Primärenergiefaktoren auf die Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes (Anlage 1 Nummer 2.1.1 EnEV)**

Primärenergiefaktoren haben einen maßgeblichen Einfluss darauf, mit welchem Technologiemix das Anforderungsniveau der EnEV erreicht werden kann. Ziel des Primärenergiefaktors ist es darzustellen, wie viel fossile Primärenergie für die Bereitstellung von Endenergie aus dem betreffenden Energieträger benötigt wird. Allerdings spiegelt die derzeitige, nicht völlig „politikfreie“ Festlegung der Primärenergiefaktoren teilweise nicht den tatsächlichen Bedarf an (fossiler) Primärenergie der betreffenden Technologien wider. Auch entfalten die Primärenergiefaktoren nur eine unzureichende Lenkungswirkung für den Klimaschutz, weil sie die unterschiedlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der einzelnen Energieträger nicht berücksichtigen. So hat die Festlegung der Primärenergiefaktoren von Heizöl, Erdgas und Steinkohle auf den gleichen Wert von 1,1 zur Folge, dass sie nicht die erheblich stärkere CO<sub>2</sub>-Intensität dieser Energieträger wiedergeben. Auch der Einsatz von Braunkohle wird mit 1,2 viel zu niedrig bewertet. Es ist daher notwendig, die Primärenergiefaktoren stärker auf die Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes auszurichten.

Den Erneuerbaren Brennstoffen Biogas und Bioöl werden die gleichen Primärenergiefaktoren zugewiesen wie Erdgas bzw. Heizöl, wenn sie nicht im räumlichen Zusammenhang zum Gebäude erzeugt wurden, obwohl für die Bereitstellung von Biogas und Bioöl weitaus weniger

(fossile) Primärenergie benötigt bzw. CO<sub>2</sub> ausgestoßen wird. Selbst der Primärenergiefaktor von Biogas und Bioöl, das im räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugt wurde, ist mit 0,5 vergleichsweise hoch. Eine deutliche Besserstellung von Biogas und Bioöl würde die realen Vorketten widerspiegeln. Holz wird mit 0,2, der allgemeine Strommix mit 1,8 sowie Umweltwärme und Solarenergie mit 0,0 gewichtet.

Bei Fernwärme mit einem KWK-Anteil von mind. 70 Prozent kann bei fossiler KWK pauschal ein Primärenergiefaktor von 0,7 und bei Erneuerbarer KWK von 0 verwendet werden. Andernfalls liegen die pauschalen Primärenergiefaktoren für Fernwärme bei fossilen Brennstoffen bei 1,3 und bei Erneuerbaren Brennstoffen bei 0,1. Bei Einsatz von KWK kann jedoch für jedes Wärmenetz ein individueller Primärenergiefaktor berechnet werden. Dabei wird gemäß der Berechnungsmethodik FW 309 eine Stromgutschrift berücksichtigt, bei der für den sog. Verdrängungsstrommix ein Primärenergiefaktor von 2,8 angesetzt wird. Der Einsatz fossiler KWK verringert den Primärenergiefaktor der Fernwärme demnach sehr stark. Bei vielen fossilen Wärmenetzen erreicht dieser Primärenergiefaktor sogar den Wert 0 und suggeriert damit eine optimale Wärmequalität, die nicht mehr zu verbessern sei. Dadurch fehlt der Anreiz zum Einsatz Erneuerbarer Energien und zur Modernisierung der einspeisenden Wärmeerzeuger und der Netze. Insgesamt weisen die 507 Fernwärmenetze bei einer Bandbreite von 0 bis 1,25 im (ungewichteten) Mittel einen Primärenergiefaktor von 0,36 auf.<sup>20</sup>

#### **BEE-Forderungen:**

- **Um eine stärkere Lenkungswirkung für den Klimaschutz zu erzielen, ist es geboten, die Primärenergiefaktoren in der EnEV anhand ihrer spezifischen Klimaschutzwirkung bzw. den Treibhausgasemissionen auszurichten.** Nach GEMIS 4.94 sollte demnach Kohle mit 1,8, Gas mit 1,13 und Heizöl mit 1,59 gewichtet werden. Ein höherer Primärenergiefaktor für Kohle würde zudem die Treibhausgaswirkung kohlebasierter KWK angemessener bewerten.

Eine Ausrichtung der Primärenergiefaktoren auf THG-Emissionen wäre zudem mit den Vorgaben aus der EU-Energieeffizienzrichtlinie konform. Denn dort ist der Begriff der „Primärenergiefaktoren“ hinterlegt, nicht aber definiert. Damit liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, die Primärenergiefaktoren nach ihrer Klimawirkung zu gewichten.

#### **Für die anstehende Novelle sollten die weiteren Primärenergiefaktoren wie folgt angepasst werden:**

- **Der Primärenergiefaktor für Strom**
  - sollte an die tatsächliche Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Strommixes gekoppelt werden, um eine klimaneutrale Wärmewende zu ermöglichen. Damit wird eine weitreichende Auswahl der technischen Möglichkeiten zur Wärmeerzeugung im Gebäude im Sinne des Klimaschutzes erhalten.
  - Die primärenergetische Zusammensetzung des deutschen Strommixes wird sich während der Lebenszeit einer installierten Anlage signifikant ändern, u.a. durch den gesetzlich festgelegten Kernenergie-Ausstieg sowie den Ausbau der Erneuerbaren Stromerzeugung. Dies muss bei der Festlegung berücksichtigt werden.

---

<sup>20</sup> Wuppertal Institut (2016): Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primär-Energiefaktoren für endenergieträger im Rahmen der EnEV, S. 40



- Im Sinne der Effizienz sollten die Mindestanforderungen, die in der Ecodesign-Richtlinie (LOT 1, EU-VO 813-2013) an Niedertemperatur-Wärmepumpen gestellt werden, als verbindliche Anforderungen für alle elektrischen Wärmeerzeuger im Rahmen der EnEV Anwendung finden. Elektrische Direktheizungen wären damit vom Betrieb bei Neubau oder grundlegender Modernisierung ausgeschlossen.
- **Die Primärenergiefaktoren für Fernwärme**
  - auf Basis fossiler Energien müssen über den Primärenergiefaktoren für Erneuerbare Fernwärme liegen, und zum zweiten
  - muss die Stromgutschrift für KWK vermindert und gedeckelt werden, u.a., in dem bei der Stromgutschrift nicht mehr mit dem Primärenergiefaktor für den Verdrängungsstrommix von 2,8, sondern mit dem allgemeinen Primärenergiefaktor für Strom gerechnet wird.
- **Die Anrechenbarkeit von fossiler KWK-Stromerzeugung muss gedeckelt werden (Anhang 1 Nr. 2.1.1 EnEV).** Die Deckelung kann durch eine Festlegung der Primärenergiefaktoren für fossile KWK durch eine Abkehr von der Komplettanrechnung der Stromerzeugung (Stromgutschriftverfahren) zu Gunsten einer Bestimmungsmethode erfolgen, die eine stärkere Berücksichtigung der ausgewogene Aufteilung des Primärenergieeinsatzes auf die jeweiligen Produktanteile von Wärme und Strom widerspiegelt. Durch das bisherige Stromgutschriftverfahren für Wärme aus fossilen KWK-Anlagen wird die Umweltlast der durch fossile Energieträger gewonnenen Wärme nicht ausgewogen auf Strom und Wärme verteilt. Damit wird eine übermäßige Verringerung des Primärenergiefaktors zur Wärmeversorgung des Gebäudes und damit des Primärenergiebedarfs durch fossile KWK-Stromerzeugung verhindert.
- **Die Primärenergiefaktoren für Biogas, einschließlich Biomethan, sowie Bioöl müssen grundsätzlich gegenüber Erdgas bzw. Heizöl besser gestellt und gemäß ihrer Treibhausgasbilanz mit 0,36 bewertet werden,** auch wenn sie nicht im räumlichen Zusammenhang zum Gebäude erzeugt wurden.<sup>21</sup> An dem Nachweisverfahren aus dem EEWärmeG muss bei Abgleich mit der EnEV festgehalten werden.
- **Der Primärenergiefaktor für Holz muss nach THG-Emissionen auf 0,1 festgesetzt werden.** Die Praxis zeigt, dass der weit überwiegende Teil der in Deutschland thermisch genutzten festen Biomasse aus lokaler Produktion stammt und unter sehr geringem Primärenergieeinsatz bereitgestellt wird. Der Import von fester Biomasse aus dem Ausland, der mit zusätzlichem Energieaufwand für Transport und Bereitstellung einhergeht, spielt auf absehbare Zeit keine Rolle im deutschen Wärmesektor. Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden. Eine Reflektion von Knappheitserwägungen, um ordnungsrechtlich eine begrenzte Verfügbarkeit abzubilden, ist nicht notwendig, da die Nachfrage nach Erneuerbarer Wärme auf Basis von Biomasse tatsächlich und wesentlich effizienter durch den Preis als durch Primärenergiefaktoren gesteuert wird. Preise bilden die Verfügbarkeit von Biomasse ausreichend ab und wirken sich erheblich und zeitnah auf die Nachfrage nach dieser Form der Wärmeerzeugung aus. Nachhaltigkeitskriterien sollten nicht über die

---

<sup>21</sup> BMVBS (2012): Primärenergiefaktoren von biogenen Energieträgern, Abwärmequellen und Müllverbrennungsanlagen

Primärenergiefaktoren, sondern vielmehr durch separate Anforderungen und Zertifizierungssysteme gestellt werden.

- Zudem sollten die Primärenergiefaktoren systematisch in der EnEV gebündelt werden (und nicht mehr in den technischen Normen). Damit würden die Steuerungswirkung des Energierechts und die Bedeutung der Primärenergiefaktoren für den Klimaschutz verdeutlicht.

## 2.6 Ausweitung der Nutzungspflicht Erneuerbarer Wärme auf Wärmenetze und Anpassung des Anforderungsniveaus bei Anschluss an eine Fernwärmeversorgung (DIN 4701-10, DIN V 18599-1 und § 7 EEWärmeG)

Kern-Anforderung des EEWärmeG ist die Verpflichtung des Gebäudeeigentümers, bei der Errichtung von neuen Gebäuden den Wärmebedarf je nach Technologie zu unterschiedlichen Mindestanteilen durch Erneuerbare Energien zu decken. Als Ersatzmaßnahme kann diese Anforderung auch durch den Anschluss an ein Wärmenetz, das zu mindestens 50 Prozent auf KWK basiert, erfüllt werden. Dabei ist nicht Voraussetzung, dass Anteile Erneuerbarer Energien eingesetzt werden, sondern es ist auch eine rein fossile KWK-Versorgung (z.B. auf Basis von Braunkohle) zulässig. Aus rechtlicher Sicht ist zweifelhaft, ob diese Regelung der Umsetzung der EU-RL 2009/28/EG entspricht. Dort heißt es: Diese Anforderung kann nach Art 13 Abs. 4 der EU-Richtlinie auch über Fernwärme erfüllt werden, wenn diese zu einem bedeutenden Anteil aus Erneuerbaren Energien erzeugt wird.

### BEE-Forderungen:

- **Die Nutzungspflicht für Erneuerbarer Wärme muss auf Wärmenetze ausgeweitet werden.** Dazu ist die Einführung einer aufwachsenden Mindestquote von Erneuerbarer Energie in Wärmenetzen zum 1.1.2019 vorzusehen, wenn diese als Ersatzmaßnahme nach EEWärmeG gelten soll. Damit sollte der Anschluss an ein Fernwärmenetz nur dann als Erfüllung zulässig sein, wenn das Fernwärmenetz seinerseits einen entsprechenden Erneuerbaren Anteil aufweist. Bisher reicht im EEWärmeG generell der Anschluss an ein KWK-Wärmenetz, selbst wenn dort keine Erneuerbare Energien zur Wärmeversorgung beitragen.
- **Die Kommunen werden verpflichtet, auf Stadt- und Gemeindeebene eine Wärmeplanung vorzunehmen.** Damit soll ermittelt werden, auf welche Weise das Ziel eines mittelfristig klimaneutralen Gebäudebestandes erreicht werden kann. Zudem werden die erforderlichen Schritte zur Umsetzung identifiziert und eine Strategie zur schrittweisen Umsetzung beschlossen. In diesem Zusammenhang müssen den Kommunen seitens des Bundes bzw. der Länder die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (Konnextätsprinzip).
- **Der unbürokratische Zugang Dritter zu bestehenden Netzinfrastrukturen, wie es bei Strom und Gas der Fall ist, muss im Fernwärmemarkt rechtlich sichergestellt werden.** Die Öffnung von Wärmenetzen sollte grundsätzlich für die Einspeisung (analog EEG) oder Durchleitung (analog EnWG) in Betracht gezogen werden. Damit sollte der Zugang von Erneuerbaren Wärmeanlagen im großskaligen Leistungsbereich (Tiefe Geothermie, Groß-Wärmepumpen, Nutzung von Solarwärme im Kraftwerksmaßstab etc.) wie auch die Einspeisung von Einzelanlagen ermöglicht werden.

- Vor dem Hintergrund verschärfter Anforderungen und EU-Vorgaben soll überprüft werden, inwieweit technische Mindestanforderungen vereinfacht werden können.

## 2.7 Möglichkeit der Direktverbrennung von Biogas (§ 3 EEWärmeG)

Derzeit sieht das EEWärmeG in § 3 Abs.1 die Erfüllungsoption durch Biogas ausschließlich durch Nutzung in KWK vor. Eine Ausnahme dieser KWK-Pflicht sieht das EEWärmeG nur bei öffentlichen Bestandsgebäuden nach § 3 Abs.2 EEWärmeG vor, sofern „die Nutzung in einem Heizkessel [erfolgt], der der besten verfügbaren Technik entspricht“. Auch die direkte Verbrennung vom Biogas zur Bereitstellung leitungsgebundener Wärme wird nach derzeitiger Rechtsprechung nicht als Erfüllungsoption anerkannt. Die strikte Fokussierung allein auf KWK führt dazu, dass sinnvolle Nutzungsbereiche außer Acht gelassen werden. So können gerade urbanisierte Bereiche vereinfacht mit Erneuerbarer Wärme versorgt werden, wenn Biogas über das Gasnetz bezogen und in bestehender Infrastruktur eingesetzt wird.

### **BEE-Forderungen:**

- **Die Direktverbrennung von Biogas ohne KWK-Zwang in hocheffizienten Verbrennungstechniken muss bei der Nutzungspflicht als Erfüllungsoption zugelassen werden.**
- **Auch bei Wärmenetzen mit Erneuerbarem Anteil und Wärmenetzen, die allein mit fossilen Brennstoffen versorgt werden, muss eine Direktverbrennung von Biogas in hocheffizienten Verbrennungstechniken auf den Erneuerbaren Anteil anrechenbar sein.**

## 2.8 Primärenergievorgaben für Änderung, Erweiterung und Ausbau von Gebäuden verschärfen (§ 9 EnEV)

Bei der Änderung von Gebäuden (§ 9 Absatz 1 EnEV) gilt bisher eine Primärenergieanforderung von 140 Prozent gegenüber dem Referenzgebäude. Das heißt, dass bei geänderter Gebäudehülle die EnEV erfüllt wird, wenn das gesamte geänderte Bestandsgebäude höchstens 40 Prozent energetisch schlechter abschneidet als ein Referenzgebäude nach EnEV 2009. Nachdem zum 1. Januar 2016 für Neubauten die Primärenergieanforderung um 25 Prozent gesenkt wurde, ohne dass diese Absenkung auch für das Referenzgebäude gelten würde, hat sich der Abstand zwischen den Anforderungen an Neubauten und an geänderte Gebäude erheblich vergrößert. Hier sollte der alte Abstand wieder hergestellt werden, damit die verbesserten technischen Möglichkeiten auch bei der Änderung von Gebäuden greifen. Dasselbe gilt für die Primärenergieanforderung von 100 Prozent, die gemäß Absatz 5 bei der Erweiterung und den Ausbau von Gebäuden mit gleichzeitigem Heizungsaustausch zu erfüllen ist.

Bei der Erweiterung und dem Ausbau von Gebäuden ohne Heizungsaustausch (§ 9 Absatz 4) fehlt eine Primärenergieanforderung demgegenüber bisher ganz. Dies führt dazu, dass Gebäude energetisch sehr ineffizient ausgebaut werden können, ohne dass Anforderungen an die energetischen Standards berücksichtigt werden müssen, solange es gelingt, den Anbau mit der alten Heizung zu beheizen.

### **BEE-Forderungen:**

- **Bei Änderung von Gebäuden (Absatz 1) muss sich die 140%-Primärenergieanforderung und bei Erweiterung und Ausbau von Gebäuden mit gleichzeitigem Heizungsaustausch (Absatz 5) die 100%-Primärenergieanforderung künftig auf die aktuell geltenden Mindestanforderungen beziehen.**
- Für die Erweiterung und den Ausbau von Gebäuden ohne Heizungsaustausch (Absatz 4) wird eine Primärenergieanforderung neu eingeführt. Diese sollte bei 140 Prozent und damit oberhalb derjenigen liegen, die beim gleichzeitigen Heizungsaustausch zu erfüllen ist, da das Potenzial der Heizung für diese Senkung nicht zur Verfügung steht.

### **2.9 Berechnungen zur Bilanzierung von Gebäuden anhand differenzierter Klimadaten-sätze durchführen (DIN V 18599-10: 2011-12)**

Im März 2011 wurden vom Deutschen Wetterdienst (DWD) neue Testreferenzjahre für Deutschland bereitgestellt, die der Änderung des Klimas in den zurückliegenden 20 Jahren Rechnung tragen. Im Zusammenhang mit den neu vorgelegten Testreferenzjahren wurde das daraus abgeleitete Referenzklima für Deutschland in den Berechnungsregeln angepasst. Dieses Klima wurde bisher so ausgewählt, dass die mittleren Verhältnisse möglichst zutreffend beschrieben wurden. Der bis dato geltende Referenzstandort „Würzburg“ als maßgebende Wetterstation wurde als Standort nicht mehr als repräsentativ angesehen. Untersuchungen im zuständigen Normungsgremium des DIN kamen zu dem Ergebnis, dass bei Wertung aller relevanten Einflüsse der Standort „Potsdam“ am ehesten die Anforderung der Repräsentativität erfüllt. In der DIN V 18599 mit Erscheinungsdatum Dezember 2011 wurde demzufolge Potsdam als Standort für das Referenzklima festgelegt.

### **BEE-Forderung:**

- **Gebäude, die Solarthermie nutzen sind künftig mittels standortspezifischer Datensätze zu bilanzieren.** Der Versuch mit einem einzigen Referenzstandort die mittleren klimatischen Verhältnisse abzubilden führt systembedingt zu Ungenauigkeiten zwischen Verbrauch und Bedarf. Zudem findet die faktische Möglichkeit nach dem Referenzgebäudeverfahren, dass eine Benachteiligung von Gebäuden, die in einer klimatisch ungünstigeren Region stehen, standortspezifische Wetterdatensätze zu nutzen, bisher keine Anwendung.
- Zudem muss das räumliche Umfeld und Quartier künftig stärker hinsichtlich geographischer Lage, der Verfügbarkeit von Baustoffen und Erneuerbarer Energien, vorhandener oder geplanter Wärmenetze unter Berücksichtigung der Baukultur und Baufreiheit berücksichtigt werden (vgl. 3.3).

### **2.10 Energieausweise zu einem rechtlich belastbaren Nachweisdokument weiterentwickeln (§§ 16, 18, 19, 20 und 21 EnEV, sowie Abschnitt V EnEV)**

Wie das Gutachten zum Abgleich von EnEV und EEWärmeG<sup>22</sup> zeigt, ist der Dualismus von Energiebedarfs- und Verbrauchsausweis nicht als Erfüllungsnachweis für EnEV und EEWär-

---

<sup>22</sup> Öko-Institut et al. (2015): Instrumente und Rechtsfragen – Abgleich von EnEV und EEWärmeG, AP 3 Phase 1 bis 3

meG geeignet. Auch hinsichtlich seiner Konzeption als Marktinformationsinstrument weist er erhebliche Schwächen auf (Anforderungsgrößen, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit, Übersichtlichkeit). Darüber hinaus kommen mit ihm die langfristigen klimapolitischen Ziele der Bundesregierung nicht bei den Hauseigentümern und den Investoren an. Daher ist die Weiterentwicklung des Energieausweises durch Beenden des Dualismus von Bedarfs- und Verbrauchsausweis unerlässlich, um den Energieausweis mit den Nachweisverfahren, Anforderungsgrößen und Zielvorgaben der EnEV und des EEWärmeG in Einklang zu bringen.

#### **BEE-Forderungen:**

- **Schaffung eines einheitlichen und aussagekräftigen Energieausweises mit geeigneten Klimaschutzklassen (vgl. 2.11) und Verbrauchsinformationen:** Ein einheitlicher und aussagekräftiger Energieausweis muss Transparenz bei der Bewertung von Gebäuden schaffen und dafür Sorge tragen, dass die energetische Beschaffenheit von Gebäuden neben Lage und Preis zum wichtigen Marktkriterium von Käufern, Investoren und Mietern (als Maßstab bei der Vergleichsmietenbildung) wird. Dazu müssen das Nebeneinander von Bedarfs- und Verbrauchsausweis beendet und die mit der EnEV 2014 eingeführten Energieeffizienzklassen für Wohngebäude anhand eines dauerhaft gültigen Maßstabs sinnvoll ausgestaltet werden und danach unverändert bleiben.
- **Die Optionen des EEWärmeG inkl. Ersatzmaßnahmen sollten im Energieausweis abgebildet und im Rahmen des Abgleichs von EnEV und EEWärmeG in der EnEV geändert werden.**
- **Bei Modernisierung von Mehrfamilienhäusern sollte die Berechnung für die Vorher-(IST-) Variante durch den Bedarfs-Verbrauchs-Abgleich nach Beiblatt 1 zur DIN18599 „kalibriert“ werden. Das verbessert die oft kritisierte Prognoseungenauigkeit für die Ergebnisse nach Modernisierung.**

#### **2.11 Energieeffizienzklassen für Wohngebäude zu Klimaschutzklassen weiterentwickeln (Anlage 5 EnEV)**

Die jetzigen endenergiebezogene Effizienzeffizienzklassen für Wohngebäude im Energieausweis setzen Fehlanreize hinsichtlich der zu erwartenden Kosten und des Klimaschutzes. Mit dem Bezug auf Endenergie setzen die Energieeffizienzklassen auf eine andere Anforderungsgröße als die restlichen Vorgaben der EnEV, die den Primärenergiebedarf als Hauptanforderungsgröße festgelegt. So kann z.B. je nach eingesetzter Haustechnik ein KfW-Effizienzhaus 115 als Energieeffizienzklasse A+ bis D erhalten. Ein Gebäude mit einer besseren Energieeffizienzklasse kann sowohl einen höheren Primärenergiebedarf und damit einen höheren Verbrauch an fossilen Energien als auch höhere Energiekosten haben als eines mit einer schlechteren Energieeffizienzklasse. Der Endenergiebedarf ist daher als Maß für die Energiekosten, den Energieverbrauch und die Klimaschutzwirkung ungeeignet. Diese Form von Energieverbrauchskennzeichnung sendet widersprüchliche Signale und ist kontraproduktiv für die Wärmewende hin zu einem klimaneutralen Gebäudebestand auf Basis Erneuerbarer Wärme. So kommen mit den Energieeffizienzklassen und den Energieausweisen die klimapolitischen Ziele der Bundesregierung nicht auf der Handlungsebene der Hauseigentümer und Investoren an.

#### **BEE-Forderung:**

- **Die Energieeffizienzklassen nach Anlage 10 EnEV sollten zu Klimaschutzklassen weiterentwickelt werden, die sowohl den nicht-erneuerbaren Primärenergiebedarf als auch die Effizienz des Gebäudes berücksichtigen. Zeitgleich muss eine CO<sub>2</sub>-orientierte Überarbeitung der Primärenergiefaktoren erfolgen** (vgl. 2.5). Jedes Gebäude wird in Zukunft einer Klimaschutzklasse zugeordnet. Analog dem EU-Energielabel für Elektrogeräte spiegelt die Klimaschutzklasse die Position des Gebäudes in einem System von Qualitätsstufen wider. So wird auf transparente, allgemein verständliche Weise der Zustand unter dem Aspekt des Klimaschutzes - gegliedert nach Gebäudehülle, Anlagentechnik und Gesamtklima- sowie Gesamtenergieeffizienz - signalisiert. Die Klassifizierung nach Klimaschutzklassen soll auf dem bestehenden System der Energieausweise aufbauen. Eine Weiterentwicklung (z.B. durch verbindliche Angaben über CO<sub>2</sub>-Emissionen) und Vereinheitlichung der derzeit verschiedenen nebeneinander existierenden Ausweissysteme ist dabei unerlässlich (vgl. 1.1; 2.12; 2.10).

## 2.12 Berechnungsverfahren und Nachweisführung reduzieren und vereinheitlichen (§§ 18 und 26a EnEV)

Die EnEV sieht eine Alternative für die Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarf  $Q_P$  für Wohngebäude vor. So kann zwischen den Berechnungsverfahren nach DIN 4108-6/DIN V 4701-10 und nach DIN V 18599 gewählt werden. Die an Planung und Bau Beteiligten kritisieren zu Recht den hohen administrativen Rechenaufwand durch die komplizierten Regelungen der EnEV. Hinzu kommt, dass die verschiedenen zugelassenen Berechnungsverfahren zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können, wodurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in Frage steht, sowie die Unterschiedlichkeit der Anforderungsgrößen in EnEV und EEWärmeG (vgl. 1.1).

### **BEE-Forderungen:**

- **Die Nachweisverfahren sollten überarbeitet, begrenzt und vereinfacht werden.** Es sollte zukünftig nicht mehr möglich sein, unterschiedliche Rechenverfahren anzuwenden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Dazu ist die Anpassung und Vereinfachung der DIN V 18599 erforderlich. Das Rechenverfahren nach DIN 4108-6/DIN V 4701-10 der DIN V 4701 muss aus der EnEV gestrichen werden. Es ist ein sinnvolles Verhältnis zwischen Bewertungsaufwand und Genauigkeit anzustreben. Am Ende muss ein Verfahren stehen, das Vergleichbarkeit schafft, Rechtssicherheit garantiert und belastbar ist. Das Berechnungsverfahren muss sich genau wie die Klimaschutzklassen (vgl. 2.11) an einem langfristig praxisrelevanten und klimaorientierten Maßstab orientieren und Kriterien der Verständlichkeit, der Aussagekraft (Transparenz) und der Zielrelevanz erfüllen. Deshalb schlagen wir vor, die Randbedingungen beider Rechenverfahren (interne Lasten, durchschnittliche Raumtemperatur, Heizzeit, Lüftungswärmerückgewinnung) an die heutigen Standards und die vorhandenen Randbedingungen der Berechnung, die bereits der DIN V 18599 zu Grunde liegen, anzugleichen.
- **Das Nachweis- oder Modellgebäudeverfahren „EnEV-Easy“ stellt aus Sicht des BEE keine geeignete Vereinfachung dar.** Bei EnEV-Easy geraten die energetische Optimierung einzelner Bauteile und des Gesamtgebäudes aus dem Blick und die Abbildung anlagentechnischer Varianten und Energieträger auf Referenzanlagen werden begrenzt. Zudem läuft EnEV easy der Schaffung eines einheitlichen Nachweisverfahrens zuwider.

### 3. Neukonzeptionierung von EnEG, EnEV und EEWärmeG

**Der BEE fordert die Schaffung eines EE-freundlichen Klimaschutz- oder Effizienzgesetzes. Mit diesem muss eine integrale und langfristige Modernisierungsstrategie für den Gebäudebestand auf den Weg gebracht werden. Künftig müssen das räumliche Umfeld und das Quartier stärker bei Neubau und Modernisierung von Gebäuden und Infrastruktur berücksichtigt werden.**

#### 3.1 Ein EE-freundliches Klimaschutz- oder Effizienzgesetz schaffen

Aus Gründen der Übersichtlichkeit, Transparenz, Verständlichkeit, Lesbarkeit und Akzeptanz wird immer wieder über eine Neukonzeptionierung des energierechtlichen Ordnungsrahmens diskutiert. Der NAPE legt fest zu prüfen, ob für seine wirksame Umsetzung die Schaffung eines Energieeffizienzgesetzes sinnvoll ist. Das Energieeffizienzgesetz soll dabei der Bündelung der bestehenden Vorschriften und der Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ziele und der Evaluierung dienen. Neue ordnungsrechtliche Vorgaben sind nicht vorgesehen. Aus BEE-Sicht ist es jedoch notwendig, dass es dabei nicht nur um Energieeffizienz, sondern auch um eine Energieversorgung auf Basis Erneuerbarer Energien gehen muss.

Die Bauministerkonferenz der Länder ist der Auffassung, dass eine strukturelle Neukonzeption von EnEV und EEWärmeG im Jahre 2016 notwendig ist. Diese Optimierung soll eine hohe Klimaschutzwirkung mit niedrigen Bau- und Bewirtschaftungskosten vereinbaren. Sie begrüßt die Ankündigung des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, in der ersten Jahreshälfte 2016 im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft hierzu Modelle zu erarbeiten und auf einer Sonderbauministerkonferenz vorzulegen.

#### **BEE-Forderungen:**

- **Der BEE spricht sich für ein EE-freundliches Klimaschutz- oder Effizienzgesetz als neuem Gesetzesdach aus.**
- Dieses Gesetz muss die **Harmonisierung von EnEG, EnEV und EEWärmeG mit Miet-, Bau-, Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz und relevanten Rechtsverordnungen** (Heizkosten-VO, Honorarordnung für Architekten und Ingenieure etc.) **sowie anderen Gesetzen** (Grundsteuer, SGB II und XII etc.) zum Ziel haben.
- Dabei muss das Gesetz den **Eigentumsschutz aus Art. 14 GG** berücksichtigen. Dieser hindert den Gesetzgeber aber nicht daran, Eigentümern von bestehenden Gebäuden aus Gründen des Klimaschutzes neue Verpflichtungen zur Nutzung Erneuerbarer Energien sowie zur Senkung des Energiebedarfs und der für Heizzwecke verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen aufzuerlegen. Entsprechende Bestimmungen werden grundsätzlich durch das übergeordnete Ziel des Klimaschutzes (Staatszielbestimmung des Art. 20a GG) legitimiert, müssen jedoch verhältnismäßig sein. Der Gesetzgeber hat dabei also einen Ausgleich zwischen den legitimen Interessen der Eigentümer und den Erfordernissen des Klimaschutzes zu finden. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist es geboten, dass der Gesetzgeber Vorkehrungen trifft, um unbillige Härten zu vermeiden.

- Zudem ist das **Wirtschaftlichkeitsgebot**, wie es in § 5 EnEG verankert ist, verfassungsrechtlich nicht geboten. Der Gesetzgeber muss aber sicherstellen, dass die Privatnützigkeit des Eigentums nicht vollständig entzogen wird (absolute Belastungsgrenze). Dies wäre dann der Fall, wenn die verlangten Investitionsmaßnahmen höher sind als der Wert der Immobilie nach einer verpflichtenden Modernisierung. Ein Anspruch auf vollständigen Werterhalt folgt aus dem Eigentumsschutz im Hinblick auf die Erfordernisse des Klimaschutzes jedoch nicht. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen direkt mit der Festsetzung staatlicher Preisbestandteile (Steuern, Abgaben, Umlagen) auf die verschiedenen Heizenergieträger zusammenhängt. Fiskalpolitische Maßnahmen können daher dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit ambitionierter Effizienzanforderungen zu garantieren.
- Der **einfachgesetzliche haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz** (§ 23 BHO), wonach eine Förderung für Maßnahmen grundsätzlich ausgeschlossen ist, die zur Erfüllung ordnungsrechtlicher Pflichten dienen, ist rechtlich nicht zwingend. Vielmehr kann der Gesetzgeber in anderen Gesetzen andere Festlegungen treffen. Das **Prinzip „Entweder Fordern oder Fördern“** ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten. Bereits im heutigen Recht ist der Grundsatz aufgeweicht. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist es sogar denkbar und mit zunehmendem Umfang und Tiefe der Nutzungspflichten und Effizienzanforderungen wahrscheinlich, dass zur Wahrung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Teilbereichen eine zusätzliche Förderung für die zur Umsetzung verpflichteten Gebäudeeigentümer erforderlich sein kann. Um eine solche Förderung rechtlich abzusichern, dürfte angesichts der BHO jedoch eine gesetzliche Verankerung erforderlich sein.
- Aber auch, wenn der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz der BHO eingehalten werden soll, können Förderprogramme wie das MAP oder das KfW-CO<sub>2</sub>-Sanierungsprogramm Maßnahmen fördern, die qualitativ anspruchsvoller als der gesetzliche Mindeststandard sind oder die den Wärmeenergiebedarf zu einem quantitativ höheren Anteil decken als gesetzlich vorgeschrieben.
- Eine Neukonzeptionierung muss die **Vorhersehbarkeit des Regelwerks für die Betroffenen** berücksichtigen. Eine effiziente und effektive Zielerreichung ist nur möglich, wenn alle Beteiligten – von den Herstellern von Heizsystemen, über das Handwerk bis hin zu den Gebäudeeigentümern – sich frühzeitig und planbar auf die erforderlichen Veränderungen einstellen können. Daher ist es angezeigt, das abstrakte Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes quantitativ mit Leben zu füllen und in ein Gesamtzielszenario für eine Dekarbonisierung des Wärmemarktes einzufassen. Um die dazu verbleibenden CO<sub>2</sub>-Emissionsbudgets zu verwalten, sind konkrete Zwischenziele zu definieren. Damit wird ein Höchstmaß an Planungs- und Investitionssicherheit gewährleistet.

### 3.2 Eine integrale und langfristige Modernisierungsstrategie für den Gebäudebestand auf den Weg bringen

Das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes, das einem durchschnittlichen Niveau eines KfW-Effizienzhauses 55 entspricht, wird angesichts der derzeitigen Modernisierungsrate und des typischerweise realisierten Modernisierungsstandards (Qualität und Tiefe) und der bestehenden Modernisierungshemmnisse aller Voraussicht nach verfehlt werden, wenn keine ordnungsrechtlichen Vorgaben für den Bestand gemacht werden. Selbst die



Nutzungspflicht für Erneuerbare Wärme bei Heizungsmodernisierungen wird hierfür nicht ausreichen, wenn gleichzeitig die Investitionen in die Gebäudehülle zur Verminderung des Energieverbrauchs unterbleiben.

#### **BEE-Forderungen:**

- **Einführung von Klimaschutzstufen als dynamische Messlatte für die energetische Qualität jedes Gebäudes:** Differenziert nach Gebäudetypen und nach Wohn- und Nichtwohngebäuden werden anspruchsvoller werdende Klimaschutzstufen analog den Klimaschutzklassen (vgl. 2.11) bis hin zum Jahr 2050 festgelegt, die Bestandsgebäude im Zeitablauf erreichen müssten, damit bis 2050 das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes eingehalten wird. Mit diesen **Klimaschutzstufen** ist kein Sanierungszwang verbunden, sondern ein Anreizsystem, welches frühzeitiges und ambitioniertes Sanieren belohnt und spätes Sanieren unattraktiv macht. Hauseigentümer, die ihr Gebäude im Sinne einer verbesserten Klimafreundlichkeit energetisch besser als den aktuellen Schwellenwert modernisieren oder Erneuerbare Wärme einsetzen, erhalten – abhängig vom erreichten zur geforderten Klimaschutzstufe – einen Förderanspruch. Durch die frühzeitige Beschreibung der Klimaschutzstufen im Zeitverlauf wird eine langfristige Planungssicherheit für Investitionen in die energetische Sanierung geschaffen.
- **Sanierungsfahrpläne im Rahmen einer Beratungsoffensive und Wärmepläne einführen:** Sanierungsfahrpläne für einzelne Gebäude zeigen verschiedene Sanierungsstrategien auf und dokumentieren erforderliche Teilschritte, um die jeweils geltende Klimaschutzklasse einzuhalten und somit die Förderberechtigung zu erhalten. Im Rahmen einer bundesweiten Sanierungsoffensive werden die Sanierungsfahrpläne entwickelt, vermarktet und von qualitätsgeprüften Energieberatern erarbeitet. (Forderung zu Wärmeplänen vgl. 2.6)
- **Vollzugskontrolle:** Es sollen die vorhandenen Unterstützungs- und Kontrollinstitutionen zur Sicherstellung der dauerhaften Wirkungsentfaltung der Maßnahmen (Beratung, Wartung, Kontrolle, Auflagen) genutzt und erforderlichenfalls neue geschaffen werden (vgl. 1.2).

### **3.3 Räumliches Umfeld und Quartier berücksichtigen**

Um den Neubau von Gebäuden und die Modernisierung des Gebäudebestands effizient, qualitätsgesichert und sozialverträglich sowie mit einem baukulturellen Anspruch umzusetzen, muss die Betrachtung von neu zu errichtenden und Bestandsgebäuden auch im Kontext der Region bzw. des städtischen Raumes und seines Quartierumfeldes erfolgen. Dabei ist es von erheblicher Bedeutung, den Sektor private Haushalte mit den Sektoren Gewerbe/Handel/Dienstleistungen (GHD) und Industrie miteinander zu verknüpfen.

#### **BEE-Forderungen:**

- Auf kommunaler Ebene müssen Wärmebedarfspläne erstellt werden (vgl. 2.6). Diese dienen als Grundlage für Quartiersplanungen.
- Die Er- und Ausrichtung sowie der Umbau eines bzw. zu einem optimalen Gebäude im Quartier muss sich künftig stärker nach der geographischen Lage, lokaler Klimadaten (vgl. 2.9), der Verfügbarkeit von Baustoffen und Erneuerbarer Energie, vorhandener oder geplanter Wärmenetze unter Berücksichtigung der Baukultur und Baufreiheit richten.

- Die Prozesswärme muss genutzt (vgl. 2.6 und 2.7) und die Sektoren private Haushalte, GHD und Industrie ineinander greifen.

**Kontakt:**

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)

Invalidenstraße 91

D-10115 Berlin

Dr. Hermann Falk, Geschäftsführer

030 275 81 70-10, [hermann.falk@bee-ev.de](mailto:hermann.falk@bee-ev.de)

Ulf Sieberg, Referent für Erneuerbare Wärmewirtschaft und Wärmepolitik

030 275 81 70-13, [Ulf.Sieberg@bee-ev.de](mailto:Ulf.Sieberg@bee-ev.de)