

**12.11.2012**

**Keine Energiewende ohne Gebäudesanierung –  
Keine Gebäudesanierung ohne finanzielle Förderung**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv)**

**zum Entwurf für die Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (EnEV)**

## **Energiewende ohne den Gebäudesektor?**

In dem vorliegenden Entwurf für die Energieeinsparverordnung legt die Bundesregierung ordnungsrechtliche Vorgaben vor, nach denen die Energieeffizienz von Gebäuden in den nächsten Jahren erhöht werden soll: Für Neubauten ist eine Erhöhung der Anforderungen bezüglich des Primärenergiebedarfs insgesamt um 25 Prozent sowie des Transmissionswärmeverlustes der Gebäudehülle um 20 Prozent im Mittel bis 2016 vorgesehen. Im Gebäudebestand soll es jedoch keine Anhebung der Anforderungen bei der Modernisierung der Außenbauteile und keine neuen Nachrüstpflichten geben.

**Dass es nach den Ankündigungen im Rahmen des Energiekonzeptes und der Energiewende keine steigenden Anforderungen – insbesondere an den Gebäudebestand – gibt, kommt einer Kapitulation vor der Aufgabe, den Energieverbrauch im Gebäudebereich wesentlich zu verringern, gleich. Verschärfte Anforderungen an den Gebäudebestand sind aber aus Verbrauchersicht nur dann tragbar, wenn zugleich die finanziellen Anreize verstärkt werden.**

Der vzbv fordert die Bundesregierung auf, der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes eine angemessen hohe Priorität einzuräumen und ein Gesamtpaket an geeigneten Maßnahmen zu entwickeln, das folgende Punkte beinhaltet:

### **1. eine schnellstmögliche Sicherstellung der finanziellen Mittel**

Um die energetische Gebäudesanierung entsprechend den im Energiekonzept festgesetzten Zielen voranzutreiben werden Schätzungen nach bis zu 17 Milliarden Euro jährlich benötigt. Ohne eine staatliche Förderung sind diese Lasten nicht zu verkraften. Die Politik muss mindestens 5 Milliarden Euro jährlich für die nächsten 10 Jahre bereitstellen, um die Investitionssicherheit der Gebäudeeigentümer zu gewährleisten.

Wir bedauern nachdrücklich, dass bisher kein Kompromiss zur steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung erzielt wurde, und fordern sowohl die Bundesregierung als auch den Bundesrat auf, sich in der nächsten Sitzung des Vermittlungsausschusses am 21.11.2012 zu einigen.

### **2. Abstimmung des Ordnungsrechts mit den Zielvorgaben und den förderpolitischen Instrumenten**

Zur Umsetzung der im Energiekonzept gesetzten Zielvorgaben sind sowohl ordnungsrechtliche als auch förderpolitische Instrumente erforderlich, die aufeinander abgestimmt sind. Nur so ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wie energetische Ertüchtigung des Gebäudebestandes zu schaffen.

Um mittelfristig kalkulierbare Planungs- und Investitionssicherheit zu geben, ist insbesondere der in der EU-Gebäuderichtlinie ab 2021 vorgeschriebene „Niedrigstenergiegebäudestandard“ für neue Wohnbauten bereits in der EnEV 2012 festzuhalten.

Angesichts der komplexen Aufgabe der Steigerung der Energieeffizienz bei Gebäuden, die durch eine Reihe von gesetzlichen Vorgaben im Wärmesektor (EnEV, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)) geregelt wird, bedauern wir, dass auch diesmal die Möglichkeit deren Bündelung nicht wahrgenommen wird.

### **3. Aus- und Aufbau der qualifizierten Energieberatung für private Hauseigentümer**

Ein überwiegender Teil der privaten Gebäudeeigentümer verfügt nicht über genügendes bau- und anlagentechnisches Wissen, um Entscheidungen zur Optimierung des Energieverbrauchs zu treffen. Daher müssen Beratungsangebote zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden ausgebaut werden, die von unabhängigen und kompetenten Experten durchgeführt werden und über die technischen Lösungen hinaus, langfristig wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen aufzeigen.

### **4. Einführung individueller Sanierungsfahrpläne**

Neben der Zielsetzung für den gesamten Gebäudebestand muss auch jedes Gebäude einzeln betrachtet werden, da sich nicht nur das jeweilige größte technische Energieeinsparpotential, sondern auch Kosten und Nutzen sowie der zukünftige Nutzungsplan von denen der anderen Gebäude unterscheiden. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Punkt 3 „Aus- und Aufbau der qualifizierten Energieberatung für private Hauseigentümer“ wäre es sinnvoll, eine langfristige Sicht auf Nutzung und Investitionen zu fördern.

### **5. Förderung der Qualitätssicherung, -kontrolle und Nutzerinformation**

Die rasanten technologischen Entwicklungen im Bereich der Energieerzeugung und -nutzung haben dazu geführt, dass die Planenden und Ausführenden häufig nicht auf den neusten Stand der Technik sind. Laut einer Studie vom Umweltbundesamt mangelt es in Deutschland an Fachkräften für die Gebäudesanierung und dadurch kann nur ein Drittel der vorliegenden Sparpotentiale umgesetzt werden<sup>1</sup>. Ferner erfordern sowohl der Ausbau der Erneuerbaren Wärmeenergien als auch die Energieeffizienzsteigerung bei Gebäuden hohe Investitionen, die sich nur rechtfertigen lassen, wenn die erwünschten Effekte weitgehend tatsächlich auch eintreten.

Aus diesen Gründen sind Qualifizierung der Fachkräfte sowie Qualitätskontrolle dringend erforderlich, um das technisch mögliche Potenzial auszuschöpfen und die dafür notwendige Informationen auch an die Nutzer weiterzugeben.

### **6. Verknüpfung der öffentlichen Stellen/ Datenerhebung**

Die bisherigen Erfahrungen mit der EnEV zeigen, dass sich die politischen Zielsetzungen nicht dadurch erreichen lassen, wenn auf der Bundesebene reglementiert und den einzelnen Gebäudeeigentümern überlassen wird, ob und wie sie den bundesrechtlichen Vorschriften folgeleisten. Diese Ziele müssen auf Länder- und kommunale Ebene heruntergebrochen werden. Insbesondere die Kommunen müssen stärker einbezogen und mit Kompetenzen ausgestattet werden, um zum Beispiel energetisch besonders sanierungsbedürftige Gebiete auszuweisen, Wärmemonitoring einzurichten, bedarfsgerechte Energiedienstleistungsangebote vor Ort zu entwickeln und zu unterstützen.

---

<sup>1</sup> Beschäftigungswirkungen sowie Ausbildungs- und Qualifizierungsbedarf im Bereich der energetischen Gebäudesanierung

## 7. Förderung nachhaltiger Bauweise

Die Politik sollte weitere Impulse dazu geben, dass eine nachhaltige Entwicklung im Bauen und Wohnen angestrebt wird. So sollten die Interdependenzen der Entscheidungen in der Herstellungs-, Nutzungs- und Entsorgungsphase stärker ganzheitlich betrachtet werden. Beispielsweise sollte bei energetischer Gebäudesanierung nicht nur der dadurch eingesparte Energieverbrauch zu betrachten, sondern auch die Graue Energie zur Herstellung von Bauteilen und -materialien. Ebenso sollte auch die Entsorgungsproblematik von vielen hochmodernen technischen Anlagen und Bauteilen wie zum Beispiel Photovoltaik-Anlagen berücksichtigt werden.

### Hintergrund

Rund 40 Prozent des deutschen Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen entfallen auf den Gebäudebereich, wo drei Viertel des Gebäudebestandes noch vor der 1. Wärmeschutzverordnung 1979 errichtet und oft gar nicht oder kaum energetisch saniert wurde.

Die Bundesregierung hat im Oktober 2010 den Gebäudebereich als einen Meilenstein ihres Energiekonzeptes vorgestellt und folgende Ziele definiert:

1. Der Gebäudebestand soll 2050 nahezu klimaneutral sein.
2. Der Wärmebedarf des Gebäudebestandes soll bis 2020 um 20 Prozent und der Primärenergiebedarf bis 2050 um 80 Prozent reduziert werden.
3. Die Gebäudesanierungsrate soll von 1 Prozent auf 2 Prozent verdoppelt werden.

Seitdem ist im Wärme- bzw. Gebäudebereich jedoch nichts passiert: Der im Energiekonzept angekündigte Sanierungsfahrplan steht immer noch aus, der Vorschlag der Regierung zur steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung wird seit über einem Jahr im Vermittlungsausschuss diskutiert. Derzeit wird wieder einmal spekuliert, dass keine Einigung zwischen den Ländern und dem Bund erzielt werde und die Mittel für Zuschussförderung in den nächsten Jahren um 1,5 Milliarden Euro aufgestockt werden sollen. Demnach wären es circa 3 Milliarden Euro, die bis 2014 jährlich zur Energieeinsparung im Gebäudesektor zur Verfügung stehen würden. Dies ist angesichts des Mittelbedarfs von bis zu 17 Milliarden Euro im Jahr nicht ausreichend! Der vzbv fordert die Bundesregierung nochmals auf, jährlich mindestens 5 Milliarden Euro zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden zur Verfügung zu stellen.

Derweil ist auch die Diskrepanz zwischen dem politischen Willen und Handeln nicht mehr vermittelbar: Für Verbraucher ist der Eindruck entstanden, dass die Bedeutung der Energieeinsparung im Gebäudesektor für die Politik von der Haushaltslage abhängt und gegebenenfalls auch auf eine lange Bank geschoben werden kann. Die aktuellen Zahlen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bestätigen die Unsicherheit der Gebäudeeigentümer: Seit Juli 2011 bis Juni 2012 ist die Sanierungstätigkeit stark zurückgegangen und der sogenannte Sanierungsstau hat sich verschärft<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vgl. Förderstatistik der KfW. Demnach ist zwischen Juli 2011 und Juni 2012 nur noch die Hälfte von Effizienzhäusern entstanden wie im Jahr 2010. Beim Sanierungszuschuss ging die Anzahl der geförderten Wohneinheiten um 90% zurück.

Nachfolgend nimmt der vzbv zum vorliegenden Entwurf zur EnEV 2012 Stellung:

## 1. Systematik

Die EnEV ist sehr komplex und auch für „Experten“ kaum nachvollziehbar. Ferner mag die zentrale Stellung des Primärenergiebedarfs umweltpolitisch wichtig sein, führt jedoch in der Praxis dazu, dass das Verständnis und die Akzeptanz der Energieeinsparung bei Gebäuden erschwert wird, da es unmöglich ist, einen Zusammenhang zwischen dem Primärenergiebedarf und dem tatsächlichen Energieverbrauch herzustellen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass im Neubau häufig bessere Kennwerte und im Bestand hingegen schlechtere Kennwerte errechnet werden.

Der vzbv fordert zumindest eine Gleichstellung der Endenergiekennwerte mit denen der Primärenergie, um die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu gewinnen.

## 2. EnEV Easy

Der Versuch mit „EnEV Easy“ die EnEV zu vereinfachen ist aus Sicht des vzbv gescheitert. Zum einen stellt sie zusätzliche Regelung zur EnEV dar, die im Vergleich zum bereits bestehenden Verfahren mit einem höheren bürokratischen Aufwand zur Ermittlung der entsprechenden Kennzahlen einher geht und somit keine wirkliche Vereinfachung darstellt. Zum anderen ist die Auswahl der anlagentechnischen Varianten begrenzt. Beispielsweise schließt diese einige technisch sinnvolle Lösungen wie der Einsatz von Biomasse mit einer Photovoltaikanlage aus.

Der vzbv fordert das Modellgebäudeverfahren aufzugeben und eine Grundlage für ein vereinfachtes Verfahren auf Grundlage des als „Leitfaden Energiebewusste Gebäudeplanung“ bekannten Verfahrens zu ersetzen<sup>3</sup>. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Kohärenz von EnEV und EEWärmeG, wie in der EnEV Easy gelungen, hergestellt wird.

## 3. Anforderungen an den Neubau

### a) Primärenergiebedarf

Die Anforderungen an den Effizienzstandard für Neubauten werden in zwei Stufen (in 2014 und 2016) insgesamt um 25 Prozent erhöht. Dem von der EU-Gebäuderichtlinie vorgeschriebenen „Niedrigstenergiegebäudestandard“ für Wohngebäude ab 2021, der dem "KfW- Effizienzhaus 40"-Standard entspricht, wird zwar angenähert, aber es steht noch eine weitere Verbesserung um circa 15 Prozent bis zum von der EU vorgeschriebenen Standard aus.

Darüber hinaus soll der Jahres-Primärenergiebedarf des Referenzgebäudes ab dem Inkrafttreten der Verordnung mit 0,875 und ab 2016 mit 0,75 multipliziert werden. Hier besteht die Gefahr, dass die erhöhten Anforderungen im weiteren Gesetzgebungsver-

---

<sup>3</sup> Hrsg. Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten / Institut Wohnen und Umwelt

fahren verwässert werden, da einfach nur diese beiden Faktoren verändert werden können.

Um den Bauherren ein Mindestmaß an Planungs- und Investitionssicherheit zu geben, fordert der vzbv einen verbindlichen Fahrplan bis 2021 und auch den „Niedrigstenergiegebäudestandard“ für neue Wohnbauten ab 2021 bereits in der EnEV 2012 zu verankern.

#### b) Transmissionswärmebedarf

Neben den Anforderungen an den Primärenergiebedarf dürfen die Nebenanforderungen an den spezifischen Transmissionswärmebedarf von Neubauten nicht vernachlässigt werden: Eine langfristig verlässliche Reduzierung des Energieverbrauchs ist nur mit verbessertem Wärmeschutz des Gebäudes sicherzustellen. Eine nachträgliche Verbesserung des Wärmeschutzes führt zu hohen Kosten, die vermieden werden können und sollten. Die Wärmeschutz-Anforderungen im EnEV-Entwurf bleiben jedoch nicht nur hinter den technischen Möglichkeiten, sondern auch der heute üblichen Praxis zurück<sup>4</sup>.

## 4. Anforderungen an den Bestand

Im Gebäudebestand gibt es keine Anhebung der Anforderungen bei der Modernisierung der Außenbauteile und auch keine neuen Nachrüstpflichten. Lediglich beim Austausch von Schaufenstern und Außentüren werden die Anforderungen an das Niveau der EnEV 2009 herangeführt.

Wie in der Einleitung erläutert ist der vzbv der Auffassung, dass die Herausforderung der energetischen Ertüchtigung des Gebäudebestandes in Deutschland nach wie vor nur nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern“ zu bewältigen ist. Daher fordert der vzbv die Bundesregierung auf, schnellstmöglich eine kohärente Gesamtstrategie zur energetischen Gebäudesanierung zu entwickeln und insbesondere die erforderlichen Fördermittel sicherzustellen.

## 5. Aktualisierungen

In dem vorliegenden Entwurf sind einige Regelungen enthalten, die obsolet sind. Andererseits sollten Regelungen aufgenommen werden, die anerkanntermaßen Maßnahmen darstellen, die mit geringem Aufwand eine deutliche Energieeinsparung erzielen können.

#### a) Außerbetriebnahmepflicht von veralteten Heizungsanlagen

Der §10 „Nachrüstung bei Anlagen und Gebäuden“ Absatz 1, Satz 1 schreibt vor, dass die Öl- beziehungsweise Gasheizkessel, die vor dem 1. Oktober 1978 in Betrieb eingebaut wurden, nicht mehr betrieben werden dürfen. Diese Vorschrift hat in dieser Form seit der EnEV 2002 Bestand und muss aktualisiert werden. Demnach sollten Heizkessel, die vor 1. Oktober 1988 eingebaut oder aufgestellt worden sind, außer Betrieb genommen werden.

---

<sup>4</sup> Nach der Pressemitteilung der KfW vom 31.08.2012 übererfüllt bereits jetzt fast jede zweite neu errichtete Wohnung die gesetzlichen Anforderungen der Energieeinsparverordnung 2009

## **b) Verschlechterung vermeiden**

In der Anlage 3 wird mit dem Satz „Satz 2 gilt nicht für Außenwände, die unter Einhaltung energiesparrechtlicher Vorschriften nach dem 31. Dezember 1983 errichtet oder erneuert worden sind“ eine Ausnahme definiert, die im Vergleich zur bisherigen Regelung eine Verschlechterung darstellt. Denn bis EnEV 2009 galt die Ausnahmeregelung, wenn der U-Wert von 0,9 überschritten wird. In dem Entwurf soll der Wert auf 1,2 angehoben werden, da die nach der Wärmeschutzverordnung 1982 errichteten Gebäude lediglich den k-Wert von 1,2 unterschreiten müssen.

## **c) Hydraulischer Abgleich**

Hydraulischer Abgleich stellt eine gering investive Maßnahme dar, mit der bis zu 15 Prozent Energie eingespart werden kann. Insbesondere im Neubau kann eine Heizungsoptimierung dazu führen, dass die Wärmegewinne aus Sonneneinstrahlung sowie aus den inneren Wärmequellen (Personen, elektrische Geräte und Beleuchtung) wesentlich besser genutzt werden können. Daher muss der hydraulische Abgleich – zumindest für neu eingebaute Heizungsanlagen - gesetzlich verankert werden.

Die Durchführung des hydraulischen Abgleichs ist bei einem Einbau einer neuen Heizungsanlage als Pflichtleistung festzulegen und mit einer Unternehmererklärung zu bestätigen. Ein Verstoß dagegen ist als Ordnungswidrigkeit in §27 aufzunehmen.

## **6. Primärenergiefaktoren**

Die Primärenergiefaktoren der jeweiligen Energieträger sollten so festgelegt werden, dass zwar dadurch umweltpolitische Priorisierung erkennbar ist, aber dürfen nicht dazu führen, dass bestimmte technische Lösungen unverhältnismäßig bevorzugt oder benachteiligt werden. Sowohl die derzeit geltende EnEV als auch der neue Entwurf beinhalten Primärenergiefaktoren, die diesen Anforderungen nicht gerecht werden:

### **a) feste Biomasse**

Die Beibehaltung des Primärenergiefaktors für feste Biomasse hat gravierende Folgen: Mit Einbau einer Pelletheizung beispielsweise sind die Primärenergieanforderung wesentlich einfacher zu erfüllen. In der Praxis wird in diesen Fällen der Wärmeschutz des Gebäudes (Anforderungen an HT<sup>1</sup>) vernachlässigt. Wir fordern den Primärenergiefaktor für feste Biomasse auf mindestens 0,6 festgesetzt werden.

### **b) Strom**

Der vzbv begrüßt die stufenweise Absenkung des Primärenergiefaktors für den nicht erneuerbaren Anteil des allgemeinen Strommix, die den steigenden Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung berücksichtigt. Wir weisen jedoch darauf hin, dass dies möglicherweise zur Bevorzugung von Wärmepumpen als Heizsystem führt.

### **c) Strom aus den KWK-Anlagen**

Durch die Absenkung des Verdrängungsmixfaktors um 0,3 auf 2,5 kann sich die primärenergetische Bewertung der KWK-Wärme insbesondere aus hocheffizienten KWK-Anlagen um 0,3 verschlechtern und führt zu einer Benachteiligung der Technik, wodurch der aus unserer Sicht sinnvolle Einbau von Mini-/Mikro-BHKWs erschwert wird.

Der Primärenergiefaktor für den KWK- Strom sollte daher von den entsprechenden DIN-Vornormen übernommen werden.

## 7. Energieausweis

Der vzbv begrüßt die überfällige Anpassung des Bandtachs und der Vergleichswerte Endenergiebedarf an realistischere Werte. Ebenfalls erfreulich ist die Wohnfläche als Flächenbezugsgröße sowie die Vorgabe, dass der Energieausweis künftig bei der Besichtigung des Kauf- beziehungsweise Mietobjekts vorgelegt und an den Käufer oder neuen Mieter übergeben werden muss. Das sind aus unserer Sicht wichtige Schritte, um Energieausweis als Kennzeichnung für Energieeffizienz von Gebäuden einzuführen.

Trotz der positiven Entwicklungen bestehen immer noch grundlegende Kritikpunkte:

- fehlende Vergleichbarkeit von Bedarfsausweisen mit Verbrauchsausweisen
- Die Angaben im Energieausweis lassen keine Rückschlüsse auf die zu erwartenden Verbrauchskosten zum Beispiel in den Heizkostenabrechnungen zu.
- Unzureichende Zuverlässigkeit der Ergebnisse in den ausgestellten Energieausweisen<sup>5</sup>

Das Instrument Energieausweis hat größere Potenziale zur Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebestand, die derzeit nicht ausgeschöpft werden.

Es ist zu prüfen, ob die Daten des Energieausweises in eine öffentliche Datenbank eingespeist werden können, damit ein Überblick über den Sanierungsbedarf gewonnen werden kann. Dies setzt jedoch voraus, dass eine höhere Zuverlässigkeit und eine Vergleichbarkeit der Ausweise gewährleistet werden. Darüber hinaus müssen Qualifikationsprofile der Aussteller festgelegt werden.

### a) §16a Immobilienanzeigen

Die Einführung der Pflicht zur Angabe energetischer Kennwerte in Immobilienanzeigen bei Verkauf und Vermietung wird jedoch aufgeweicht dadurch, dass diese Regelung nur greift, wenn der Ausweis auch tatsächlich vorliegt. Der Ausweis muss jedoch bereits bei der Aufgabe einer Immobilienanzeige vorliegen, damit der Kennwert angegeben werden kann. Wir fordern eine Klarstellung der Formulierung des § 16a Abs. 1 im Entwurf, dass ein Energieausweis zum Zeitpunkt der Aufgabe einer Immobilienanzeige vorliegen muss.

## 8. Vollzug

Änderungen der EnEV-Vorschriften reichen nicht aus, um die Energieeffizienz im Gebäudebereich zu steigern. Zusätzlich müssen andere Rahmenbedingungen geschaffen und Maßnahmen zur Sicherstellung des Vollzugs getroffen werden.

Daher wird die Aufnahme der Regelungen nach § 26e und § 26f ausdrücklich begrüßt. Der § 26f sollte jedoch auch auf Bestandsgebäude ausgeweitet und die Kontrolle mit einer Qualitätssicherung verknüpft werden.

---

<sup>5</sup> Evaluierung ausgestellter Energieausweise für Wohngebäude nach EnEV 2007 vom BBSR (S. 43)



## **9. Evaluation und Monitoring**

Mittlerweile gibt es viele politische Instrumente zur Energieeinsparung im Gebäudebereich, deren Wirkung regelmäßig zu überprüfen sind, um sie gegebenenfalls modifizieren zu können.

Seit dem Inkrafttreten der EnEV 2009 beispielsweise sind nach §26b die Bezirkschornsteinfegermeister ermächtigt zu überprüfen, ob die Nachrüstpflichten von Bestandsgebäuden erfüllt wurden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Erfüllung der ausgeweiteten Aufgaben der Bezirksschornsteinfegermeister durch einen Evaluationsbericht zu überprüfen.

Darüber hinaus sollten durch regelmäßigen Fortschrittsbericht zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden erstellt werden.