

Abgleich der Regelwerke EnEV/EnEG und EEWärmeG

1. Hintergrund und Untersuchungsauftrag

In Deutschland existieren zwei Regelungssysteme zu den energetische Anforderungen an Gebäude: Einerseits das Energieeinsparrecht mit der auf Grund des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) ergangenen Energieeinsparverordnung (EnEV), andererseits das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG).

Bei der Konzipierung des 2009 in Kraft getretenen EEWärmeG wurden die wechselseitigen Bezüge zwar mit in den Blick genommen, doch hat die Praxis gezeigt, dass dies nicht in jeder Hinsicht auf zufrieden stellende Weise gelungen ist. Die Rechtsanwender – die an Planung und Bau beteiligten Personen sowie die mit dem Vollzug befassten Stellen – kritisieren das Nebeneinander der beiden Vorschriftensysteme häufig, insbesondere weil dadurch zusätzliche Berechnungen nötig sind, die angelegten Maßstäbe und Kenngrößen teils voneinander abweichen, vieles schwer verständlich und nachvollziehbar erscheint und die Nachweisverfahren nicht durchgängig aufeinander abgestimmt sind.

Vor diesem Hintergrund verlangte der Bundesrat im Zuge der Novelle zur EnEV 2014, die beiden Regelwerke besser aufeinander abzustimmen. In § 1 Abs. 1 EnEV wurde deshalb ausdrücklich eine Erklärung aufgenommen, mit der sich die Bundesregierung darauf festlegt, im Rahmen der noch festzulegenden Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Niedrigstenergiegebäuden auch eine grundlegende Vereinfachung und Zusammenführung der Instrumente zur Energieeinsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien (EE) in Gebäuden anzustreben.

Dieses Bestreben haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag von 2013 aufgegriffen. Danach soll das EEWärmeG auf der Grundlage des Erfahrungsberichtes und in Umsetzung von europäischem Recht fortentwickelt sowie mit den Bestimmungen der EnEV abgeglichen werden. Mit der Aufnahme eines entsprechenden Prüfauftrages in den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz und damit in das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 hat die Bundesregierung diese Absicht bekräftigt.

Das Forschungskonsortium aus Öko-Institut, ifeu, Fraunhofer ISI, ITG Dresden, Prof. Klinski und RAin von Oppen wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Referat „Rechtsfragen Wärme und Effizienz in Gebäuden“ beauftragt, die bestehenden Regelwerke und deren Umsetzung im Detail vergleichend zu analysieren und Handlungsoptionen aufzuzeigen, wie die Regelungssysteme besser aufeinander abgestimmt werden können. Auf dieser Grundlage sollte weiter vergleichend herausgearbeitet werden, welche konkreten Regelungserfordernisse sich jeweils ergeben, wenn entweder beide Regelwerke separat bestehen bleiben oder die Inhalte unter einem gemeinsamen Gesetzesdach zusammengeführt werden. Bei den Betrachtungen sollten die absehbaren Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene berücksichtigt werden.

Für das vorliegende Papier wurden die ermittelten Punkte in zentralen Problemfeldern zusammengefasst (Kapitel 2) und Optionen für Änderungen und Verbesserungen vorgestellt (Kapitel 3). Abschließend werden die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Regelungswege – Beibehaltung getrennter Systeme oder Zusammenführung unter einem gemeinsamen Gesetzesdach – gegenübergestellt (Kapitel 4).

Im Rahmen des Projekts wurde Ende September 2015 jeweils ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder und der Verbände durchgeführt. Die Beiträge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und die wesentlichen Ergebnisse sind bei den einzelnen Kapiteln jeweils zusammengefasst wiedergegeben.

2. Auswertung der bestehenden Situation

2.1. Systematische vergleichende Analyse

In der ersten Phase des Forschungsprojekts wurden die beiden Rechtsgebiete einer systematischen vergleichenden Analyse unterzogen. Die verschiedenen Rechtsvorschriften wurden darauf geprüft, ob und ggf. inwieweit sie in ihrer jetzigen Gestalt zueinander passen oder zwischen ihnen Unstimmigkeiten bestehen, sie sich gegenseitig ergänzen oder überlappen, sich zwischen ihnen Redundanzen oder Synergien ergeben. Einen besonderen Schwerpunkt bildete der Abgleich beider Regelwerke aus fachlich-technischer Perspektive. Die Untersuchung konzentrierte sich hierbei auf diejenigen Regelungskomplexe, die in der alltäglichen Planungspraxis zu Problemen führen bzw. als besonders komplex und herausfordernd angesehen werden.

Im Ergebnis schälten sich folgende zentrale Problemfelder heraus:

- Anforderungsgrößen: Die beiden Systeme operieren mit unterschiedlichen Anforderungsgrößen (Jahres-Primärenergiebedarf und Transmissionswärmeverlust bei der EnEV, Deckungsanteil der jeweiligen Energieträger am Wärmeenergiebedarf beim EEWärmeG). Der Wärmeenergiebedarf ist zwar innerhalb der nach bestimmten DIN-Normen erfolgenden Berechnung des Primärenergiebedarfs mit zu ermitteln, der hierauf bezogene Anteil des einzelnen Energieträgers taucht dort jedoch nicht als eigenständige Größe auf. Er muss gesondert ermittelt werden.
- Technische Teilbestimmungen: Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Regelungssystemen bei der Anrechnung für die Beiträge verschiedener Energieträger und/oder Techniken zur Deckung des Jahres-Primärenergiebedarfs bzw. des Wärmeenergiebedarfs. Das EEWärmeG stellt technische Mindestanforderungen für den Einsatz von solarer Strahlungsenergie, Biomasse und Wärmepumpen auf, die EnEV nicht. Bei der Ersatzmaßnahme „EnEV-Übererfüllung“ können Doppelanrechnungen entstehen. Die EnEV bilanziert Energierückgewinnung als Effizienzgewinn, das EEWärmeG als Ersatzmaßnahme. Die Unterschiedlichkeiten erhöhen die Komplexität der Berechnungen, sind in der Anwendungspraxis teils schwer nachvollziehbar und machen in bestimmten Fällen zudem doppelte Berechnungen notwendig.
- Umgang mit EE-Stromerzeugung: § 5 der EnEV sieht vor, dass die gebäudenaher Stromerzeugung aus EE unter bestimmten Voraussetzungen als den Jahres-Primärenergiebedarf mindernd anerkannt werden kann, während das EEWärmeG allein auf die Nutzung für Zwecke der Erzeugung von Heizung und Warmwasser zugeschnitten ist. Das Verfahren nach § 5 EnEV kann entgegen der Intention des Verordnungsgebers offenbar zu wesentlichen Überanrechnungen von EE-Strom führen. Zugleich ergeben sich hinsichtlich des EEWärmeG Auslegungsunsicherheiten, die beseitigt werden sollten. Hierdurch wird auch die weitergehende Frage aufgeworfen, welche Rolle dem selbst erzeugten und im Gebäude direkt genutzten EE-Strom künftig zukommen soll.
- Nachweise und Überwachung: Die Überwachung der Anforderungen beider Systeme ist sehr uneinheitlich geregelt und fällt praktisch größtenteils auseinander. Beim Energieeinsparrecht sind die Länder weitgehend für die Regelung des Nachweis- und Überwachungsverfahrens zuständig, die diese Aufgabe anknüpfend an die im jeweiligen Land erfolgte Art und Weise der Deregulierung im Bauordnungsrecht ihrerseits sehr unterschiedlich angehen (teils mit, teils ohne behördliche Prüfung, teils delegiert an Dritte, teils mit, teils ohne Vorlage bei der zuständigen Stelle oder auf Anforderung). Das EEWärmeG stellt bestimmte Nachweisanforderungen auf und sieht eine Stichprobenpflicht vor; für die näheren Regelungen sind im Übrigen ebenfalls die Länder zuständig. Der EnEV-Nachweis ist konzeptionell darauf angelegt, dass die Bauherren bzw. Bauvorlageberechtigten die Einhaltung der

Anforderungen vor Baubeginn berechnen und entsprechende Unterlagen fertigstellen, während die Nachweise zum EEWärmeG erst nach Inbetriebnahme der jeweiligen Anlagen zu erbringen sind. In Folge der Uneinheitlichkeiten sind für den Vollzug in den Ländern teilweise unterschiedliche Behörden/Stellen zuständig.

- Weitere Einzelprobleme: Im Übrigen konnten in der Analyse einige weitere Problemstellen identifiziert werden, für die eine Lösung wichtig erscheint. Dabei geht es vor allem um die Behandlung bestimmter spezifischer Fallsituationen, um Begriffsklärungen und einige ergänzende Festlegungen, teilweise auch nur innerhalb eines der Regelungssysteme. Die Darstellung dazu beschränkt sich in diesem Papier auf eine zusammenfassende Übersicht.

2.2. Analyse der zukünftigen Zusatzwirkungen der EE-Nutzungspflicht

Im Rahmen der ersten Phase des Projektes wurden ergänzend Berechnungen darüber angestellt, welche zusätzlichen Wirkungen die EE-Nutzungspflicht des EEWärmeG noch entfalten kann, wenn die Effizianzorderungen an neue Gebäude infolge der EnEV 2014 ab dem Jahr 2016 steigen.

Die Möglichkeit einer Erfüllung der Anforderungen an den Primärenergiebedarf ohne den Einsatz von EE wird maßgeblich durch das Anforderungsniveau selbst bestimmt. Die im Projekt für Wohngebäude durchgeführten Modellrechnungen zeigen, dass bei einer Optimierung aller Einflussfaktoren (u.a. Verzicht auf Warmwasser-Zirkulation im Einfamilienhaus, optimierte Wärmebrücken, Verwendung von Herstellerkennwerten für den Kessel) die ab 2016 geltenden Anforderungen der EnEV an den Primärenergiebedarf mit besten marktverfügbaren U-Werten erreicht werden können. Bei einer gegenüber dem Anforderungsniveau 2016 nochmaligen Erhöhung des Ambitionsniveaus für den zulässigen Primärenergiebedarf wird die Einhaltung ohne den Einsatz erneuerbarer Energien oder geeignete andere Ersatzmaßnahmen wie KWK oder Fernwärme kaum mehr möglich sein (dies zeigen Beispiele aus der Praxis beim KfW Effizienzhaus 55). Ein Verzicht auf separate Anforderungen an die Nutzung von EE oder Ersatzmaßnahmen ist damit spätestens mit dem nächsten, über die Anforderungen von 2016 hinausgehenden Ambitionsniveaus an sich möglich. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die verschärften Primärenergiebedarfs-Anforderungen ausnahmslos formuliert werden und der Primärenergiefaktor für Strom nicht weiter abgesenkt wird. Außerdem ist der Einbeziehung erneuerbaren Stroms besondere Beachtung zu schenken, da hier über Anpassungen an der Anrechnung gebäudenah erzeugten EE-Stroms (§ 5 EnEV) wesentliche Auswirkungen auf den gesamten Primärenergiebedarf möglich sind; alternativ könnte EE-Strom (unter bestimmten Randbedingungen) zur Erfüllung des EEWärmeG zugelassen werden.

Eine Auswertung der KfW-Förderstatistik deutet in die gleiche Richtung. Das Effizienzhaus 70 (EH 70) entspricht im Anforderungsniveau ungefähr dem ab 2016 für Neubauten geltenden Niveau. Die Auswertung der Förderstatistik der KfW zeigt: Weniger als 40 % der EH 70-Neubauten setzen Gas oder Heizöl als Hauptenergieträger ein. Von diesen wiederum verwendet ein höherer Anteil Solar Kollektoren und Photovoltaik (PV). Nur in einem kleinen Teil der EH 70-Gebäude werden also keine erneuerbaren Energien eingesetzt.

Nichtwohngebäude sind – anders als Wohngebäude – eine sehr inhomogene Gruppe von Gebäuden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Erfüllung der Anforderungen des EEWärmeG bisher wesentlich häufiger als im Wohngebäudebereich durch „(Ersatz-)Maßnahmen zur Einsparung von Energie“ erfolgt, also ohne Nutzung erneuerbarer Energien. Die zusätzliche Wirkung der Pflicht zum anteiligen Einsatz von EE auf den EE-Ausbau ist daher gegenwärtig stark eingeschränkt. Wie im Wohngebäudebereich wird eine Erfüllung ambitionierterer Anforderungen ohne Nutzung erneuerbarer Energien zunehmend schwieriger bis unmöglich; es ist daher tendenziell mit einem steigenden Einsatz Erneuerbarer zu rechnen. Allerdings sind generelle Aussagen infolge der Inhomogenität der Gruppe der Nichtwohngebäude kaum möglich. Dazu trägt auch die in der EnEV 2014 vorgesehene Ausnahmeregelung für Hallengebäude/-zonen mit dezentralen Gebläse-

und Strahlungsheizungen bei, nach der die ab 2016 geltende Absenkung des zulässigen Primärenergiebedarfs bei Raumhöhen über 4 Metern keine Anwendung findet (welche gezielt bewirken soll, dass den Pflichten des EEWärmeG in entsprechenden Fällen durch Ersatzmaßnahmen „zur Einsparung von Energie“ Genüge getan werden kann).

Ergänzend sei angemerkt, dass sich das EEWärmeG nicht in den Bestimmungen über die anteilige EE-Nutzung erschöpft, sondern einige weitere sehr wichtige Regelungen enthält (z.B. zur Anschluss- und Benutzungspflicht in Wärmenetzen und zur Förderung von EE-Anlagen). Zu beachten ist außerdem, dass die EU-Richtlinie 2009/28/EG eine Regelnutzung von EE für Wärmezwecke bei Neubauten vorsieht. In EnEG und EnEV findet dies bislang keinen ausdrücklichen Niederschlag.

Wesentliche Ergebnisse des Länder- und des Verbändeworkshops

Seitens der Länder wurde zu Beginn hervorgehoben, dass es im Rahmen des Abgleichs nicht darum gehen könne und solle, das Anforderungsniveau zum Einsatz von EE abzusenken. Einige Personen wiesen darauf hin, dass sich die Anforderungen der EE-Nutzungspflicht der Sache nach an sich auch über Anforderungen an Q_P bzw. an die zu verwendenden Primärenergiefaktoren abbilden ließen. Das Anforderungsniveau müsse sinnvollerweise vom politischen Ziel her abgeleitet werden (wie viel EE wollen wir überhaupt aus Sicht des Klimaschutzes, der Wirtschaftlichkeit usw.?). Die Forschungsnehmer verwiesen darauf, dass das Anforderungsniveau an sich in dem Vorhaben nicht untersucht wurde, sondern nur die Frage, welche Wirkung von einer expliziten EE-Nutzungspflicht ausgeht. Falls das Anforderungsniveau bezogen auf den EE-Ausbau nicht abgesenkt werden sollte, werde eine solche explizite EE-Nutzungspflicht derzeit noch benötigt. Bei den Ländervertretern bestand zudem weitgehender Konsens, dass eine weitere Absenkung des Primärenergiefaktors für Strom bedenklich sei, wenn hierdurch ein Anreiz entstehen könnte, im Neubau vermehrt energetisch ineffiziente Elektrodirektheizungen als Erfüllungsmöglichkeit für die EnEV-Anforderungen einzusetzen.

Seitens der Verbände wurde in einigen Beiträgen der Wunsch geäußert, auf eine separate EE-Nutzungspflicht zu verzichten. Von anderer Seite wurde jedoch auch die Frage aufgeworfen, ob die Gebäude-RL 2010/31/EU hinsichtlich des Niedrigstenergiegebäudestandards nicht ohnehin eine EE-Nutzungspflicht von 50% fordere, da hierbei die verbleibende Energiebedarf „zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen“ gedeckt werden sollte. Die Forschungsnehmer verwiesen darauf, dass eine solche Auslegung vertretbar, aber bisher weder in Deutschland noch auf europäischer Ebene Konsens sei.

Mehrere Vertreter und Vertreterinnen der Verbände hoben hervor, dass bauliche Lösungen, die die EnEV erfüllen und ohne EE gerechnet wurden, nicht wirtschaftlich seien und deswegen auch nicht gebaut würden. Dies käme praktisch einer impliziten Nutzungspflicht gleich. Dem wurde von anderen jedoch auch widersprochen: Ein relevanter Teil der Bauherren hätte Vorbehalte gegenüber EE und würde – unabhängig von sachlichen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen – Lösungen ohne EE bevorzugen. In der aktuellen Neubaupraxis (Anforderungsniveau 2014) wirkt sich dies so aus, dass Gebäude z.T. „Spitz auf Knopf“ geplant werden, um die Anforderungen mit einem Gas-Brennwert-Gerät ohne Solarthermie oder sonstige EE/Ersatzmaßnahmen zu erfüllen. Einzelne Vertreter und Vertreterinnen verdeutlichten im Übrigen ihr Interesse daran, dass die Technologieoffenheit weiterhin bestehen bleibe. Zudem wurde vereinzelt die Erwartung geäußert, dass der Primärenergiefaktor $f_{P,Strom}$ wegen des größer werdenden EE-Anteils am Stromverbrauch weiter sinken werde.

3. Lösungsoptionen für zentrale Themenfelder

3.1. Abgleich der zentralen Anforderungsgrößen

3.1.1. Kurzbeschreibung

Für die Vereinfachung der Anwendungspraxis der Anforderungssysteme wäre es wünschenswert, im Hinblick auf die Vorgaben sowohl zur Energieeinsparung als auch zum vorrangigen EE-Einsatz zur Anwendung von Anforderungsgrößen zu kommen, die entweder übereinstimmen oder so aufeinander abgestimmt sind, dass sie widerspruchsfrei im selben Berechnungsgang ermittelt werden können. Dabei soll das jeweilige Ambitionsniveau nicht verändert werden.

Zur besseren Abstimmung können sehr unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden. In Anlehnung an die bisherige Praxis in Deutschland kommen neben einer Beibehaltung der jetzigen Anforderungsgrößen (= Option A1) insbesondere drei alternative Optionen in Betracht, deren jeweilige Anforderungsgrößen in der nachfolgenden Tabelle kurz gegenübergestellt werden. Im Anschluss werden ihre Vor- und Nachteile jeweils gesondert dargestellt.

Tabelle: Regelungsoptionen für die zentralen Anforderungsgrößen

	EnEV-Hauptanforderung	EnEV-Nebenanforderung	EEWärmeG bzw. separate EE-Nutzungspflicht
Option A1	Primärenergiebedarf nicht-erneuerbarer Anteil	Transmissionswärmeverlust H_T' bzw. Wärmedurchgangskoeffizient \bar{U}	spezifischer Mindestdeckungsanteil erneuerbarer Energie am Wärmeenergiebedarf q_{outg}
Option A2	Primärenergiebedarf nicht-erneuerbarer Anteil	Transmissionswärmeverlust H_T' bzw. Wärmedurchgangskoeffizient \bar{U} (oder andere)	Anteil erneuerbarer Energie am gesamten Primärenergiebedarf
Option A3	Primärenergiebedarf nicht-erneuerbarer Anteil	Wärmeenergiebedarf q_{outg}	spezifischer Mindestdeckungsanteil erneuerbarer Energie am Wärmeenergiebedarf q_{outg}
Option A4	Wärmeenergiebedarf q_{outg}	CO ₂ -Emissionen	spezifischer Mindestdeckungsanteil erneuerbarer Energie am Wärmeenergiebedarf q_{outg}

3.1.2. Vor- und Nachteile

a) Option A1: Beibehaltung der bisherigen Anforderungsgrößen

- Eingeführt, kein Änderungsbedarf
- Unzureichende Begrenzung anlagentechnischer Verluste bei EE-Einsatz
- Eingeschränkte Klimaschutzwirkung
- Fokussierung allein auf Dämmung bei EnEV-Nebenanforderung (z.B. keine Berücksichtigung passiver solarer Gewinne)
- Die geforderten Deckungsanteile am Wärmeenergiebedarf führen zu sehr unterschiedlichen EE-Anteilen bei den verschiedenen Erfüllungsoptionen
- Anforderungen EnEV und EEWärmeG bleiben weitgehend unabhängig voneinander

b) Option A2: „Primärenergiebedarf statt Wärmeenergiebedarf im EEWärmeG“

- Weitgehende Angleichung der Anforderungsgrößen EnEV/EEWärmeG
- Kompatibel mit CEN-Normung (RER) und (teilweise) BNB/DGNB
- Korrekte Darstellung von EE-Anteilen
- Unzureichende Begrenzung anlagentechnischer Verluste bei EE-Einsatz
- Eingeschränkte Klimaschutzwirkung
- Fokussierung auf Dämmung bei EnEV-Nebenanforderung bleibt bestehen
- Zusätzlicher Aufwand bei Definition der Anforderungen und bei Baubeteiligten

c) Option A3: „Wärmeenergiebedarf als Nebenanforderung der EnEV“

- Teilweise Angleichung der Anforderungsgrößen EnEV/EEWärmeG
- Sinnvolle Begrenzung anlagentechnischer Verluste bei EE-Einsatz
- Einbeziehung Lüftung und Solargewinne in EnEV-Nebenanforderung
- Änderungsbedarf relativ gering
- Leicht kommunizierbar
- Eingeschränkte Klimaschutzwirkung
- Sehr unterschiedliche EE-Anteile
- Anpassung des KfW-Effizienzhauses erforderlich

d) Option A4: „Kombination Wärmeenergiebedarf und CO₂-Emissionen“

- Sehr gute Klimaschutzwirkung
- Teilweise Angleichung der Anforderungsgrößen EnEV/EEWärmeG
- Sinnvolle Begrenzung anlagentechnischer Verluste bei EE-Einsatz
- Einbeziehung Lüftung in EnEV-Nebenanforderung
- Sehr unterschiedliche EE-Anteile
- Sehr neu, vollständige Überarbeitung des normativen und rechtlichen Regelwerkes erforderlich
- Anpassung des KfW-Effizienzhauses erforderlich

Wesentliche Ergebnisse des Länder- und des Verbändeworkshops

Seitens der Länder wurde die Frage aufgeworfen, ob die vier dargestellten Optionen nicht darauf hinauslaufen würden, das Nebeneinander der beiden Rechtsnormen zu manifestieren. Die Forschungsnehmer erläuterten, dass auch bei einer Zusammenführung in ein gemeinsames Regelwerk politisch festgelegt werden müsse, welche zentralen Bemessungsgrößen im Hinblick auf die Anforderungen zur Energieeffizienz des Gebäudes und zur anteiligen EE-Nutzung maßgebend sein sollten.

Einige Vertreter der Länder bestätigten die vom Forschungskonsortium angeführten Nachteile der Nebenanforderung H_T , da diese anlagentechnische Verluste, z.B. beim Einsatz von EE, nicht erfasse. Es wurde die Ansicht vertreten, dass die Wahl der Kenngröße maßgeblichen Einfluss auf das Technikportfolio habe: Werde beispielweise auf die Endenergie abgestellt, komme dies den Wärmepumpen zugute; ein Abstellen auf die Primärenergie fördere die Biomasse. Die Nebenan-

forderung an H_T' verliere tendenziell ohnehin an Bedeutung da mit steigenden Anforderungen an Q_p die Bedeutung der Transmissionswärmeverluste geringer und dafür die der Lüftungsverluste zunehmen würden. Von daher empfehle sich der Wärmeenergiebedarf als Nebenanforderung. Es wurde zudem die Ansicht vertreten, dass auch zukünftig ein Effizienzkriterium wichtig sei.

Die Diskussion im Länderworkshop vermittelte den Gesamteindruck, dass die dargestellten Praxisprobleme bei den zentralen Anforderungsgrößen aus Behördensicht nur selten eine Rolle spielen (was auch nicht erstaunlich ist, weil es in der Praxis nur sehr selten Überprüfungen gibt). Wichtig sei bei einer Neuregelung, dass das Nachweisverfahren nicht komplizierter werde.

Seitens der Verbände gab es sehr unterschiedliche Ansichten über die zentralen Anforderungsgrößen. Auf der einen Seite wurde die Ansicht vertreten, dass eine Vereinfachung erforderlich sei, allerdings auch Kontinuität und Verlässlichkeit. Es sollten deshalb keine neuen Anforderungsgrößen (auch keine Änderung der KfW-Kennwerte) eingeführt werden. Änderungen erforderten einen hohen Weiterbildungsaufwand bei den Planern und erhöhten das Fehlerrisiko. Im Vergleich zu den Lösungen anderer europäischer Staaten sei Q_p als Kennwert eine gute Kenngröße. Die dargestellte Option 2 führe demgegenüber in der Ausgestaltung bzw. Parametrisierung zu erheblichen Problemen.

Auf der anderen Seite wurde die Ansicht vertreten, dass die Einführung eines konsistenten Zielsystems anhand der Energiewendeziele der Bundesregierung im Bereich Gebäude wünschenswert sei. Im Zentrum könnte dabei – wie bisher – der nicht-erneuerbare Primärenergiebedarf stehen, da er technologieneutral eine große Bandbreite von Erfüllungsoptionen bietet und sich die Ziele der Bundesregierung daran orientieren. Von daher sollte entweder Optionen 2 oder 3, ggf. erweitert um eine Klimakomponente eingeführt werden. Weitere Vertreter befürworteten ausdrücklich die Erzeugernutzwärmeabgabe Q_{outg} , da diese sich besser an den Klimaschutz- und Ressourceneffizienzzielen orientieren würde. Mehrere Vertreter wünschten sich eine Reflektion der Klimawirkung, beispielsweise durch einen Hauptkennwert CO_2 . Dabei sollte auch auf H_T' verzichtet werden, da dieser Kennwert die Kosten in die Höhe treibe.

Angemerkt wurde zudem, dass auch die Vermittelbarkeit an die Bauherren ein Kriterium bei der Wahl der Kenngrößen sein sollte. Es wurde zudem der Wunsch geäußert, dass sich aus den Anforderungsgrößen keine Hindernisse für zukunftssträchtige und innovative Gebäudekonzepte ergeben.

3.1.3. Gesamteinschätzung

Aus der Sicht der Forschungsnehmer erscheinen die Optionen 2 und 3 insgesamt vorzugswürdig. Von dem einmaligen Umstellungsaufwand abgesehen, erscheint auch Option 4 als zukunftsfähige Lösung, da sie die Klimaziele am besten abbildet.

Insgesamt ist es aus Sicht der Forschungsnehmer ein wesentliches Ziel, zumindest mittelfristig eine Alternative zur jetzigen EnEV-Nebenanforderung zu finden. Die Vielzahl der Regelungsmöglichkeiten und die je nach Sichtweise unterschiedlich zu gewichtenden Vor- und Nachteile lassen es allerdings ambitioniert erscheinen, in kürzerer Zeit (in dieser Legislaturperiode) zu einem einvernehmlich getragenen Ergebnis zu gelangen.

3.2. Abgleich der technischen Teilbestimmungen

3.2.1. Bereinigung von Inkonsistenzen bei der Anrechnung erneuerbarer Energien

Inkonsistenzen bei der Anrechnung erneuerbarer Energien bestehen hinsichtlich

- unterschiedlicher Planungsgrößen in den beiden Systeme für solarthermische Kollektoren

- verschiedener Herangehensweisen bei der Anrechenbarkeit von handbeschickten Biomasse-Einzelfeuerstätten, die im System des EEWärmeG generell nicht anrechenbar sind,
- nicht übereinstimmender Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Jahresarbeitszahl bei Wärmepumpen.

Um eine Harmonisierung der Anrechnung erneuerbarer Energien und der verwendeten Planungsgrößen zu erreichen, stehen folgende Optionen zur Auswahl:

- Option B1: Anpassung der EnEV an das EEWärmeG (Änderungen in der EnEV).
- Option B2: Anpassung des EEWärmeG an die EnEV (Änderungen im EEWärmeG).
- Option B3: Kombination aus Option B1 und Option B2 (Änderungen sowohl in der EnEV und als auch im EEWärmeG).

Basierend auf einer differenzierenden Einzelanalyse gibt das Forschungskonsortium im Ergebnis einer Kombination im Sinne von Option B3 den Vorzug. Die einzelnen Komponenten sind:

- Solare Strahlungsenergie: Übernahme der Kollektor-Standardausführung aus der EnEV entsprechend DIN V 18599 zur Ermittlung der Mindestkollektorfläche zum EEWärmeG.
- Biomasse: Anpassung EEWärmeG und EnEV: Anrechnung handbeschickter Biomasse-Zusatzöfen unter der Voraussetzung, dass diese in die Zirkulation eingebunden sind. Diese Regelung entspricht der Anerkennung von Biomasse-Einzelöfen im Rahmen der KfW-Effizienzhausregelung.
- Wärmepumpen: Angleichung der zugrunde liegenden Berechnungsnormen und Klimadaten an die EnEV (Dafür müsste die Jahresarbeitszahl, die sich aus der Energiebilanzierung der DIN V 18599 ergibt, explizit ausgewiesen werden. Dies könnte im Rahmen einer Anpassung der Norm geschehen oder als Berechnungsanweisung im EEWärmeG referenziert werden.).

3.2.2. Angleichung der technologiespezifischen Anforderungen an EE-Technologien

Die Anrechnung der Beiträge verschiedener EE-Techniken erfolgt im System der EnEV und im System des EEWärmeG auf unterschiedliche Weise. Im Rahmen des EEWärmeG ist sie davon geprägt, dass in der Anlage des Gesetzes technologische Mindestanforderungen aufgestellt werden. Die Deckungsbeiträge aus Anlagen, die dem nicht genügen, können nicht berücksichtigt werden. Demgegenüber werden sie hinsichtlich des Jahres-Primärenergiebedarfs nach der EnEV entsprechend den Berechnungsvorgaben der einschlägigen DIN-Normen mit angerechnet.

Auch in diesem Falle ist vom Ansatz her eine Änderung in beide Richtungen möglich (Anpassung der EnEV und der DIN V 18599 / Anpassung des EEWärmeG). Zu beachten ist aber, dass in Art. 13 Abs. 6 der EE-Richtlinie 2009/28/EG im Rahmen von EE-Vorgaben gewisse technische Mindestanforderungen gestellt werden, die allerdings teilweise geringer sind als diejenigen des EEWärmeG. Ein gänzlicher Verzicht durch Anpassung des EEWärmeG an das System der EnEV wäre daher rechtlich problematisch. Daher kommt für den Fall gewünschter Angleichung praktisch nur entweder eine Anpassung der EnEV an das EEWärmeG (Option C1) oder eine Anpassung beider Systeme an das Mindestniveau der EE-Richtlinie (Option C2) in Betracht, außerdem ggf. differenzierende Kombinationslösungen (Option C3).

- Soll die Wirkung der technischen Anforderungen des EEWärmeG als anspruchsvoller Effizienz-Mindeststandard nicht abgeschwächt werden, so ist im Ergebnis Option C1 (Anpassung der EnEV) zu bevorzugen. Der Regelungsaufwand ist überschaubar.

3.2.3. Bereinigung der Inkonsistenzen bei den Ersatzmaßnahmen

Hinsichtlich der Ersatzmaßnahmen im Sinne des EEWärmeG ergeben sich nach derzeitiger Rechtslage insbesondere drei Inkonsistenzen:

- Werden in einem Gebäude EE-Wärmeerzeuger installiert, die die technologischen Mindestanforderungen des EEWärmeG nicht einhalten, dürfen diese aufgrund der Bestimmung in Punkt VII.3. der Anlage des EEWärmeG bei Wahl der Ersatzmaßnahme „EnEV-Übererfüllung“ (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 EEWärmeG) in der Berechnung des zu erreichenden Primärenergiebedarfs nicht mit angerechnet werden. Deshalb muss neben der Bilanzierung für den Jahres-Primärenergiebedarf eine zweite Energiebilanzierung des Gebäudes durchgeführt werden, bei der die entsprechenden EE-Wärmeerzeuger nicht enthalten sind.
- Im Rahmen der Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs nach DIN V 18599 ist die Wärmerückgewinnung eine Effizienzmaßnahme, mit der die Lüftungsverluste reduziert werden. Nach dem EEWärmeG handelt es sich zugleich um eine Ersatzmaßnahme. Die Summe der Erzeugernutzabgaben nach DIN V 18599 ist jedoch schon um die genutzte Abwärme verringert, womit der Anteil der Abwärme am Wärme- und Kälteenergiebedarf nicht einfach ausgewiesen werden kann. Aus diesem Grund müssen zum Nachweis der EEWärmeG Erfüllung beim Einsatz von RLT-Anlagen mit Wärmerückgewinnung grundsätzlich zwei Berechnungen durchgeführt werden (vgl. DIN V 18599 – Beiblatt 2).
- Wärme und Kälte aus KWK-Anlagen ist nach dem System des EEWärmeG nur anrechenbar, wenn es sich um hocheffiziente Anlagen im Sinne des EU-Rechts handelt. Für den Jahres-Primärenergiebedarf spielt das jedoch keine Rolle. Insoweit ähnelt die Situation derjenigen bei den oben (3.2.1) beschriebenen Fallgestaltungen des EE-Einsatzes.

In der Untersuchung erfolgte eine differenziert ausgeführte Gegenüberstellung der möglichen Regelungsalternativen – die auf Grund der Vielzahl technischer Details hier nicht dargestellt werden kann. Die Forschungsnehmer kommen hierbei auch für diese drei Optionen zu der Einschätzung, dass sowohl Änderungen an der EnEV als auch im EEWärmeG vorgenommen werden sollten (entsprechend Option D3 der Studie):

- Änderung des EEWärmeG: Streichung von Punkt VII.3. der Anlage zum EEWärmeG mit der Folge, dass es bei Wahrnehmung der Ersatzmaßnahme „EnEV-Übererfüllung“ nicht darauf ankommt, ob hierbei die für die jeweils eingesetzten EE-Technologien aufgestellten technischen Mindestanforderungen des EEWärmeG erfüllt werden. Das hat zwar den Nachteil eines gewissen Wirkungsverlustes, führt aber zu einer starken Verfahrensvereinfachung, die in der Abwägung als bedeutsamer eingeschätzt werden kann. Der Wirkungsverlust des EEWärmeG wird zudem bei einer Umsetzung der Option C1 begrenzt (vgl. 3.2.2).
- Änderung des EEWärmeG: Die Wärmerückgewinnung wird als Effizienzmaßnahme zur Reduktion des Wärme- und Kälteenergiebedarfs im System der EnEV bilanziert. Um zukünftig eine Doppelanrechnung zu vermeiden, stellt die Wärmerückgewinnung keine zulässige Ersatzmaßnahme des EEWärmeG mehr dar. Eine doppelte Bilanzierung erübrigt sich.
- Änderung der EnEV: Einführung eines Hocheffizienzkriteriums im Sinne des EU-Rechts als Mindestanforderung für die Berücksichtigung von KWK im Rahmen des Jahres-Primärenergieverbrauchs. Technologisch problematische Anlagen mit einem geringen Wirkungsgrad werden dadurch im Sinne der Zielrichtung der EU-Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU von der Anrechenbarkeit ausgenommen.

Wesentliche Ergebnisse des Länder- und des Verbändeworkshops

Seitens der Länder wurden die Ergebnisse des Abgleichs bei den technischen Teilbestimmungen positiv zur Kenntnis genommen. Es wurde angemerkt, dass es in der Praxis beim EEWärmeG größere Kenntnislücken gebe und mehr Fehler passieren würden.

Seitens der Verbände wurde angeregt, zukünftig auch die rechtlich verbindlichen technischen Teilbestimmungen mit denen der KfW-Förderung abzugleichen, da 50% der Neubauten nach diesen Standards gebaut würden. Die Forschungsnehmer verwiesen darauf, dass dies teilweise schwierig und nicht vom Auftrag umfasst gewesen sei.

Zudem wurde eingeworfen, dass es Differenzen bei der Anrechnung von Biomethan gebe, die in der Präsentation nicht dargestellt worden seien. Eine grundsätzliche Diskrepanz bestehe darin, dass für eine positive Anrechnung in der PE-Bilanz der EnEV einerseits und zur Nutzungspflichtbefreiung andererseits unterschiedliche Voraussetzungen gelten würden. Die EnEV fordere dazu einen räumlichen Zusammenhang, andernfalls werde der Primärenergiefaktor f_p von 1,1 angewendet. Im EEWärmeG sei hingegen die Nutzung von gasförmiger Biomasse in einer KWK-Anlage Voraussetzung. Außerdem gebe es Inkonsistenzen bei Biomethan/KWK-Contracting- sowie Nachbarschaftslösungen. Die Forschungsnehmer bestätigten, dass im Hinblick auf den Umgang mit Biogas in der EnEV und im EEWärmeG unterschiedliche Anforderungen und Kenngrößen zur Anwendung gebracht werden. Sie sagten zu, auch auf diese Problematik in ihrem Forschungsbericht ausführlicher einzugehen.

3.2.4. Gesamteinschätzung

Aus der Sicht der Forschungsnehmer erscheint die oben dargestellte differenzierende Herangehensweise sinnvoll, die zu Änderungen sowohl an der EnEV als auch am EEWärmeG führt.

3.3. Abgleich beim Umgang mit der gebäudenahen EE-Stromerzeugung

Hinweis: Die Bewertung des energiewirtschaftlichen Nutzens verschiedener Anrechnungs- bzw. Anerkennungsverfahren der gebäudenahen EE-Stromerzeugung ist nicht Gegenstand dieses Vorhabens.

3.3.1. Anrechenbarkeit gebäudenaher EE-Stromerzeugung in der EnEV modifizieren

Wird bei einem Neubau EE-Strom gebäudenah erzeugt, darf dieser Strom gemäß EnEV in dem Umfang vom berechneten Endenergiebedarf des Gebäudes abgezogen werden wie er in dem betroffenen Gebäude zum Zwecke der thermischen Gebäudekonditionierung/Beleuchtung eingesetzt wird. Die genauen Anrechnungsmodalitäten regelt § 5 EnEV, sie sind jedoch nicht eindeutig. Das ursprünglich übliche Monatsbilanzverfahren wurde mit der letzten EnEV-Novelle 2013/2014 so modifiziert, dass prinzipiell sichergestellt sein soll, dass wirklich nur der EE-Strom auf den Endenergiebedarf angerechnet werden kann, der unmittelbar nach der Erzeugung oder über den Umweg der vorübergehenden Speicherung im Gebäude verbraucht wird, also das Gebäude nicht „verlässt“ (§ 5 Abs. 1). Für die Berechnung der jeweiligen Strommenge wird jedoch auf eine monatliche Bilanzierung verwiesen (§ 5 Abs. 2). In der praktischen Umsetzung – z.B. in Form der in der Planungspraxis verwendeten EnEV-Software – wird nach Kenntnis der Forschungsnehmer nach wie vor das klassische Monatsbilanzverfahren angewendet; d.h.: die in einem bestimmten Monat erzeugte EE-Strommenge wird mit dem Stromverbrauch der jeweiligen Nutzung im gleichen Monat verglichen. Bestehende Ungleichzeitigkeiten zwischen Stromproduktion und Wärmebedarf, die innerhalb eines Monats z.B. aus Tag/Nacht-Effekten resultieren, werden dabei nicht erkannt. Im Rahmen des Monatsbilanzverfahrens werden deswegen Strommengen positiv angerechnet, die

das Stromnetz als Puffer verwendet haben. Die anrechenbare Strommenge kann dadurch deutlich um bis zu 50 % überschätzt werden.

Um sicherzustellen, dass nur der EE-Strom angerechnet wird, der ohne „Umweg“ über das Stromnetz (und damit ohne „Belastung“ der Verteilnetze) direkt im Gebäude für die zulässigen Nutzungsarten verbraucht wird, bieten sich insbesondere folgende zwei Lösungsmöglichkeiten an:

- Option E1 besteht darin, das Berechnungsverfahren so zu modifizieren, dass eine systematische Überschätzung der anrechenbaren EE-Strommenge unterbleibt. Hierzu könnte z.B. ein einheitlicher oder differenzierender Anrechnungsfaktor eingeführt werden (z.B. in Abhängigkeit bestimmter einfacher Anlagenparameter, wie der installierten PV-Leistung, der Speichergröße, des Gebäudetyps oder des Vorhandenseins einer RLT-Anlage).
- Option E2 besteht darin, die Anrechenbarkeit der gebäudenahen EE-Stromerzeugung für die Raumheizung/Warmwasserbereitung an die Bedingung zu koppeln, dass in dem Gebäude ein ausreichend dimensionierter Wärmespeicher installiert wird. Denn wie die Modellrechnungen zeigen, ist das Vorhandensein eines ausreichend dimensionierten Wärme- bzw. Stromspeichers notwendige (aber keine hinreichende) Voraussetzung dafür, dass die hohen Anrechnungswerte aus dem aktuell praktizierten Monatsbilanzverfahren in der Realität überhaupt erreicht werden können.
- Eine ergänzende Option E3 besteht darin, die Anrechenbarkeit der gebäudenahen EE-Stromerzeugung auf bestimmte Gebäudetypen (z.B. Nichtwohngebäude) oder Nutzungsarten zu beschränken, bzw. im Umkehrschluss bestimmte Nutzungsarten (z.B. die Nutzung des EE-Stroms für elektrische Widerstandsheizungen oder die direktelektrische Zuheizung durch einen Heizstab) auszuschließen. Diese Option ließe sich mit den beiden skizzierten Optionen E1 und E2 kombinieren und dann als deren Ergänzung verstehen.

Vorteile der jeweiligen Option

a) Option E1: Modifikation des Berechnungsverfahrens

- Begrenzung der Anrechenbarkeit auf den realen Eigenverbrauch (-> damit bessere Übereinstimmung mit realem Deckungsgrad)
- Einfache Umsetzung, bisheriges Berechnungsverfahren wird lediglich um einen Faktor ergänzt (Herleitung des Faktors z.B. über einmalige Modellierung, dann Tabellenverfahren mit wenigen ausgewählten Parametern, z.B. PV-Leistung, Speichergröße)

b) Option E2: Technische Mindestanforderungen

- Schaffung der technologischen Voraussetzungen, dass die im Rahmen des Monatsbilanzverfahren ermittelte anrechenbare Strommenge wirklich im Gebäude (für die zulässigen Nutzungsarten) verbraucht wird -> damit bessere Reflektion der errechneten Deckungsgrade
- Nachteil: Zusätzlicher Investitionsbedarf für größere Speicher, zudem ergeben sich Speicherverluste

c) Ergänzende Option E3: Einschränkung der Anrechenbarkeit

- Rücknahme des Anreizes, Heizungstechnologien zu installieren, die mit den langfristigen Energiewendezielen nicht vereinbar sind

3.3.2. Anrechenbarkeit der PV-Elektrowärme/-kälte im EEWärmeG neu regeln

Auf Basis der derzeitigen Rechtslage des EEWärmeG ist nicht eindeutig, ob/wann sich ein Bauherr die PV-Elektrowärme/-kälte zur Erfüllung des EEWärmeG anrechnen lassen darf. Sollte eine Anerkennung gegeben sein, muss berücksichtigt werden, dass Anlage I des EEWärmeG für diese Variante der „solaren Strahlungsenergie“ bislang keine eigenen technologiespezifischen Anforderungen und kein eigenes Nachweisverfahren vorsieht. Nach dieser Auslegung könnte es also ausreichen, wenn ein Bauherr nachweist, dass er prinzipiell den 15-prozentigen Mindestdeckungsanteil erbringen kann. Es bliebe aber offen, ob in der Realität überhaupt Strom aus der PV-Anlage in den Speicher oder z.B. einen dezentralen elektrischen Durchlauferhitzer ginge, d.h. ob überhaupt PV-Elektrowärme erzeugt wird. Vielmehr wäre es auch denkbar, dass der PV-Strom (nach Abzug des Eigenverbrauchs für die stromverbrauchenden Elektrogeräte innerhalb des Gebäudes) bevorzugt in das öffentliche Netz gespeist wird, um die Einspeisevergütung des EEG zu erhalten.

Unter der Zielsetzung, die Anrechenbarkeit im EEWärmeG möglichst klar zu regeln, kommen insbesondere zwei Optionen in Betracht:

- Option F1: Die Anrechenbarkeit der PV-Elektrowärme/-kälte im Rahmen des EEWärmeG wird durch eine rechtliche Klarstellung explizit ausgeschlossen.
- Option F2: PV-Wärme/-kälte wird im Rahmen des EEWärmeG explizit anerkannt. Das erfordert ggf. ergänzend die Aufstellung von differenzierenden Mindestanforderungen im Hinblick auf die technische Ausstattung (z.B. separater Stromzähler, elektrotechnische Verdrahtung zwischen PV-Anlage/Heizstab ohne Netzanbindung/Wechselrichter, präferentielle Steuerung) sowie ggf. auf die zulässigen Anwendungsfälle (denkbar wäre z.B. eine Beschränkung auf alle oder eine Teilmenge der Nichtwohngebäude)

Vorteile der jeweiligen Option:

a) Option F1: Direkte Anerkennung explizit ausschließen

- Rechtliche Klarstellung der ursprünglich intendierten Definition für solare Strahlungsenergie
- Keine Notwendigkeit, technische Voraussetzungen festzulegen
- Keine Öffnung des EEWärmeG für eine konkurrierende Erfüllungsoption, die keine „klassische“ EE-Wärmetechnologie darstellt

b) Option F2: Anerkennung bei Erfüllung technischer Mindestanforderungen

- Prinzipielle Anerkennung würde konsistente Behandlung der gebäudenahen PV-Erzeugung mit § 5 EnEV herstellen
- Prinzipielle Anerkennung bietet weitere Erfüllungsoption für Nichtwohngebäude (z.B. PV-Kälte)
- EnEV-Ausnahme für Hallengebäude >4m mit dezentraler Heizung könnte zurückgenommen werden (-> Ausweitung der EnEV-Verschärfung 2016 auch auf diese Gebäude)

Wesentliche Ergebnisse des Länder- und des Verbändeworkshops

Mehrere Ländervertreter betonten, dass „PV-Elektrowärme“ im Rahmen des EEWärmeG nach ihrem Verständnis keine zulässige Option sei und Anfragen entsprechend beantworten würden. Ein Teilnehmer warf zudem ein, dass statt einer direkten Regelung der gebäudenahen EE-Stromerzeugung vergleichbare Effekte auf den Primärenergiekennwert z.B. durch eine monatliche Angabe des $f_{P,Strom}$ erzielt werden könnten.

Im Rahmen des Verbändeworkshops wurde die Frage aufgeworfen, warum im Rahmen des EE-WärmeG die Photovoltaik für die Wärmeerzeugung nicht zugelassen werde. Die Forschungsnehmer verwiesen darauf, dass mit dem EEG schon ein Förderinstrument für die Photovoltaik existiere und eine Öffnung des EEWärmeG nur dann nahe läge, wenn dies energiewirtschaftlich geboten sei oder sich für Teilsegmente des Gebäudebereichs mangels alternativer Erfüllungsoptionen anbieten würde. Letztendlich sei dies allerdings eine rein politische Entscheidung.

Im Hinblick auf die Anrechnung nach § 5 EnEV wurde von einem Teilnehmer hinterfragt, ob die Entlastung der Verteilnetze wirklich eines der Leitkriterien bei der Bewertung des Anrechnungsanteils sein sollte; die Frage der Netzbelastung gebäudenah erzeugten PV-Stroms sei bisher nicht abschließend geklärt, so dass ein technologieoffenes Konzept bei den Festlegungen als wesentliches Ziel anzustreben sei. Die Forschungsnehmer verwiesen darauf, dass Fragen zur Netzdienlichkeit im Rahmen des Vorhabens nicht untersucht wurden. Vielmehr ginge es darum, im Sinne der intendierten Wirkung des modifizierten § 5 EnEV praktikable Wege zu finden, den EE-Stromanteil, der unmittelbar nach der Erzeugung oder nach vorübergehender Speicherung im Gebäude selbst genutzt wird, im Rahmen der EnEV-Anwendung adäquat abzubilden.

Bezogen auf die Anrechnung gebäudenaher EE-Stromerzeugung nach § 5 EnEV wurde zudem eingewandt, dass eine Gleichzeitigkeit im Sinne der intendierten Regelung derzeit nicht genau modelliert werden könne, da Standortspezifika wie Strahlungsintensität nicht korrekt ermittelt und berücksichtigt würden. Daher sei es sinnvoller, schlicht Anrechnungsfaktoren festzulegen statt aufwändige Modellierungsarbeiten durchzuführen.

Ein Teilnehmer regte an, die zentralen Bewertungsgrößen möglichst nahe am physikalischen Bilanzkreis zu orientieren. In diesem Sinne sollte die gesamte erzeugte PV-Strommenge angerechnet und im Gegenzug auch der gesamte Stromverbrauch (einschließlich des Verbrauchs außerhalb des EnEV-Bilanzkreises, d.h. insbesondere auch der Haushaltsstrom) berücksichtigt werden.

3.3.3. Gesamteinschätzung

Die beiden Optionen E1 und E2 im Rahmen der EnEV verfolgen das Ziel, dass die anrechenbare EE-Strommenge gegen die real im Gebäude „verbleibende“ Strommenge konvergiert. Beide Optionen bilden deswegen die Systemdienlichkeit besser ab als das in der Praxis nach wie vor verwendete klassische Monatsbilanzverfahren. Option E2 (technische Mindestanforderungen) wird durch Option E1 (Anrechnungsfaktor) abgedeckt. Option E1 bietet hingegen mehr Flexibilität, da prinzipiell ein sehr breites Spektrum an verschiedenen Anlagenkonfigurationen erfasst werden kann. Der mit der Einführung eines differenzierten Anrechnungsfaktors (Option E1) verbundene Aufwand ist überschaubar und erscheint gerechtfertigt. Aus Sicht der Forschungsnehmer sollte deswegen Option E1 weiterverfolgt werden.

Sollte ferner zukünftig ein Trend erkennbar werden, gebäudenah erzeugten PV-Strom mit elektrischen Widerstandsheizsystemen zu kombinieren, sollte erwogen werden, die § 5 EnEV-Anrechnung für diese Kombinationen auszuschließen.

Die beiden Optionen F1 und F2 im Rahmen des EEWärmeG sind prinzipiell umsetzbar. Option F1 erfordert lediglich eine Änderung an der Legaldefinition für die „solare Strahlungsenergie“. Option F2 bedingt die Festlegung technischer Mindestanforderungen. Solange nicht nachgewiesen ist, dass eine Anerkennung der PV-Elektrowärme/-kälte mit einem deutlichen energiewirtschaftlichen Nutzen einhergeht, gibt es keinen Grund, das EEWärmeG generell in diese Richtung zu öffnen (zumal die PV-Elektrowärme/-kälte über die Ersatzmaßnahme „EnEV-Übererfüllung“ indirekt anrechenbar ist). Hingegen könnte geprüft werden, ob im Bereich der Nichtwohngebäude begrenzt auf die großen Hallengebäude mit dezentraler Lüftungs- oder Strahlungsheizung eine Ausnahme gemacht werden könnte.

3.4. Abgleich im Hinblick auf Nachweise und Überwachung

Im Hinblick auf Nachweise und Überwachung konnten insbesondere folgende Probleme identifiziert werden:

- Die Nachweise erfolgen bisher nicht in einem gemeinsamen Dokument.
- In den Ländern sind für den Vollzug teilweise unterschiedliche Behörden oder Stellen zuständig.
- Die Einhaltung der EnEV muss der Sache nach bereits im Planungsverfahren (vor Baubeginn) durch Berechnungen geprüft werden, im Falle späterer Änderungen sind Neuberechnungen nötig. Ein Nachweiszeitpunkt ist in der EnEV nicht festgelegt. Das EEWärmeG fordert grundsätzlich nur Nachweise nach Inbetriebnahme, sachlogisch sind an sich auch hier bereits Berechnungen im Planungsstadium erforderlich.
- Art und Weise der Nachweisführung und Überwachung sind schon innerhalb des EnEV-Bereichs sehr unterschiedlich (teils mit/ohne Vorlagepflicht oder auf Anforderung, teils gegenüber Behörde oder Sachverständigen, teils mit/ohne Prüfung oder mit Stichproben), bei EEWärmeG meist gegenüber Behörden (aber nicht immer, teils nicht festgelegt) bei Stichprobenpflicht.
- Die notwendigen Berechnungen sind sehr komplex, Gang der Berechnung auf Grundlage der einschlägigen DIN-Normen ist wenig transparent, praktisch nur softwaregestützt möglich (Berechnung erscheint als „Black Box“).
- Im Energieeinsparrecht wird generell der Bauherr als Verpflichteter adressiert, im EEWärmeG der Eigentümer (kann auseinanderfallen).
- Die für die Gebäudeplanung Verantwortlichen werden im Energieeinsparrecht mit verpflichtet, nach dem EEWärmeG nicht.
- Es gibt in beiden Systemen keine spezifischen Befugnisnormen, so dass unsicher ist, ob/inwieweit es den zuständigen Behörden möglich ist, in Einzelfällen Verpflichtungen (vollstreckbare Verwaltungsakte) zur Einhaltung der jeweiligen Vorgaben auszusprechen (u.U. Rückgriff auf andere Gesetze denkbar – Landesbauordnungen (BauO), allgemeines Ordnungs- und Polizeirecht –, aber nicht positiv geklärt).

3.4.1. Hauptvorschlag: Gemeinsamer Erfüllungsnachweis („Erfüllungserklärung“)

Inhalt: Einführung eines gemeinsamen Erfüllungsnachweises für beide Regelungssysteme, der grundsätzlich auf eine Berechnung vor Baubeginn hin zugeschnitten ist.

Ausgestaltung: Bundesrechtlich wird ein bestimmtes Format für den Erfüllungsnachweis geschaffen – etwa derart, dass der Nachweis für die Erfüllung der für neu zu errichtende Gebäude geltenden Anforderungen aus §§ 3 und 4 EnEV sowie aus § 3 Abs. 1 EEWärmeG durch eine vom Verantwortlichen abgegebene Erklärung mit bestimmten Pflichtangaben zu erbringen ist. Die bundesrechtliche Regelung würde sich dabei nur auf die Nachweiserklärung als solche mit ihren notwendigen Inhalten sowie auf den Zeitpunkt ihrer Erstellung erstrecken. Um eine einheitliche Handhabung sicherzustellen, müsste festgelegt werden, dass rechtzeitig vor Baubeginn eine Erfüllungserklärung zu erstellen sei. Nach Fertigstellung des Bauvorhabens sollte es eine Art Abschlusserklärung geben, in der ggf. Änderungen gegenüber der Planung verzeichnet werden. Die Länder würden im Übrigen weiterhin frei darüber entscheiden, auf welche Weise mit dem Erfüllungsnachweis zu verfahren ist.

Vor- und Nachteile:

- Der Erfüllungsnachweis für beide Systeme lässt sich in einem Dokument zusammenführen.

- Die damit verbundene Dokumentation macht die Berechnungen für alle Beteiligten (Bauherrn, Planverantwortliche, Behörden, ggf. Sachverständige) transparent und gut handhabbar.
- Dadurch werden auch evtl. stattfindende spätere Überprüfungen erleichtert.
- Den Bundesländern steht es frei, selbst zu entscheiden, auf welche Weise mit den Erfüllungsdokumenten zu verfahren ist (Einreichung bei Behörden stets/auf Verlangen, generelle Prüfung/Stichproben, Prüfung durch Sachverständigen usw.). Ein höherer Verwaltungsaufwand wird nicht ausgelöst (es sei denn, die Länder entscheiden sich bewusst dafür).
- Einziger erkennbarer Nachteil ist der erforderliche Aufwand zur Vorbereitung und Durchführung der Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene. Dieser ist überschaubar.

3.4.2. Mögliche Weiterung: Generelle Stichprobenvorgabe

Inhalt: Auch für die EnEV-Erfüllung bei Neubauten wird bundesrechtlich geregelt, dass die Länder die Einhaltung mindestens stichprobenartig zu prüfen haben (wie § 11 EEWärmeG).

Vor- und Nachteile:

- Die Regelung wirkt präventiv gegen Umgehungsversuche.
- Zusätzlicher Vollzugaufwand.

3.4.3. Mögliche Alternative: Energieausweise als Nachweisdokument für EEWärmeG

Inhalt: Energieausweise werden für alle Erfüllungsvarianten des EEWärmeG einheitlich als Nachweisdokument verwendet.

Vor- und Nachteile:

- Vereinfachung aus Verpflichtetensicht, da Aussteller von Energieausweisen ohnehin auch zur Ausstellung von EEWärmeG-Bestätigungen berechtigt sind (beachte jedoch: real erfolgt Ausstellung bisher meist durch verschiedene Personen).
- Energieausweise geben nur ein Gesamtergebnis wieder, sind hinsichtlich des Berechnungsweges und der Eingabedaten nicht transparent.
- Regelung wäre systemfremd, da Energieausweise als Marktinformations-Instrument konzipiert sind, nicht als Erfüllungsnachweise.
- Regelung würde die Nachweiskonzepte real nicht verbinden (EnEV-Berechnung vor Bau, EEWärme danach), sondern deren Aufspaltung verfestigen.

3.4.4. Ergänzung: Angleichungen beim Adressatenkreis

Inhalte:

- a) § 3 Abs. 1 EEWärmeG erhält zur Angleichung an das Energieeinsparrecht die Einleitungsformel: „Bauherr und Eigentümer (...) haben sicherzustellen, dass (...)“.
- b) Zur Angleichung an das Energieeinsparrecht (vgl. § 26 Abs. 2 EnEV) wird auch für das EEWärmeG geregelt, dass Planende (Mit-) Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen tragen.

Vor- und Nachteile:

- Wirkt zusammenführend.
- Fälle des Auseinanderfallens von Bauherr- und Eigentümerstellung werden bedeutungslos.

- Die Mitwirkung der Planenden ist ausschlaggebend für die Einhaltung der Anforderungen; insoweit würde eine Regelungslücke im EEWärmeG geschlossen.

3.4.5. Ergänzung: Angleichungen bei den Zuständigkeiten

Inhalt: Schaffung einer Auffangregelung im EEWärme-Recht: Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, ist die für den Vollzug der EnEV zuständigen Behörden zuständig

Vor- und Nachteile:

- Wirkt zusammenführend, füllt für EEWärme-Recht für einige Länder eine Regelungslücke.
- Regelungskompetenz der Länder bleibt voll erhalten.
- ± Wird gemeinsamer Erfüllungsnachweis (Hauptvorschlag) eingeführt, dürften die Länder das in der Regel von sich aus so vorsehen (Regelung dann entbehrlich).

3.4.6. Ergänzung: Ausdrückliche Befugnisnormen

Inhalt: Einführung von Befugnisnormen für beide Regelungssysteme (ggf. unter einem gemeinsamen Gesetzesdach)

- a) für erforderliche Anordnungen im Einzelfall (allgemein) und
- b) speziell für Anordnungen zur Vorlage von Erklärungen, auf welche Weise die jeweiligen Anforderungen erfüllt werden – im Fall drohenden Verstoßes auch für Anordnungen eines Baustopps.

Vor- und Nachteile:

- Wirkt vollzugsstärkend, kann Umgehungsversuchen entgegenwirken. Das Vorhandensein solcher Befugnisnormen ist im Verwaltungsrecht (an sich üblich) (Anm.: Früher im Energieeinsparrecht nicht notwendig, da generell auf die Befugnisnormen der BauOen zurückgegriffen werden konnte – nach Deregulierung des Bauordnungsrechts ist das z.T. nicht mehr der Fall).
- Speziell b) ist wichtig, um im Vorfeld sich abzeichnender Verstöße rechtzeitig eingreifen zu können (wäre auch bei Rückgriff auf die jeweilige BauO ergänzend sinnvoll).
- Wirkt bei Parallelregelung zusammenführend.
- Keine Nachteile, Regelungsaufwand gering.

Wesentliche Ergebnisse des Länder- und des Verbändeworkshops

Ein Vertreter der Länder hob unter allgemeiner Zustimmung als eines der Kernanliegen der Länder für den Abgleich der Regelwerke hervor, dass für die Vollzugsbehörden kein neuer Aufwand durch das Nachweisverfahren entstehen sollte. Es war Konsens, dass die in den Ländern bestehenden unterschiedlichen Konzepte zur Regelung des Nachweisverfahrens nicht geändert werden sollten.

Der Vorschlag, auf Bundesebene eine gemeinsame Erfüllungserklärung vorzusehen, traf auf relativ breite Zustimmung bei einigen kritischen Nachfragen im Hinblick auf die Frage, ob daraus mehr Bürokratieaufwand entstehen könne. Die Forschungsnehmer erläuterten, dass die Erfüllungserklärung keinen Zusatzaufwand für die Betroffenen mit sich bringen würde, weil lediglich einheitlich dargestellt werde, was ohnehin berechnet werden müsse. Ob das in einem formularmäßig festgelegten Muster zu geschehen habe oder rechtlich nur die erforderlichen Pflichtangaben festgelegt würden, könne ggf. noch diskutiert werden; denkbar sei auch die Verwendung eines Software-Ausdrucks. Die Vollzugskontrolle würde dadurch nur vereinfacht. Die Länder könnten ihre bisherigen Vollzugsregelungen beibehalten, also selbst entscheiden, ob die Erklärung eingereicht oder

nur vorgehalten werden sollte oder wie sonst damit zu verfahren sei. In der Diskussion der Ländervertreter kam im Ergebnis zum Ausdruck, dass eine Zusammenlegung der Nachweise in einer Erfüllungserklärung unter diesen Voraussetzungen als Gewinn betrachtet werden könne. Es wurde angemerkt, dass dies nicht unbedingt zu Mehraufwand führe, wenn man diese bspw. mit den ohnehin erforderlichen Unterlagen im Bauvorhaben verknüpfe. Das vorgesehene zweistufige Verfahren sei sinnvoll. Aus bisherigen Stichproben gehe z.B. hervor, dass Bauherren bzw. Planende das EEWärmeG teilweise übersehen hätten. Für Bauherren sei aus Gründen der Transparenz und der Rechtssicherheit eine festgelegte Erfüllungserklärung auf Basis der Berechnungsergebnisse sinnvoll. Eine Verwendung des Energieausweises als Erfüllungserklärung, wie in einem Diskussionsbeitrag angeregt wurde, bilde diese nur unzureichend ab; das entspreche auch nicht der bisherigen Funktion des Energieausweises.

Die Optionen einer gemeinsamen Vollzugszuständigkeit und einer bundesweiten Befugnisnorm wurde von einigen Vertretern explizit als sehr sinnvoll gelobt. Bei letzterem könne auch auf vorhandene Überlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum EEWärmeG zurückgegriffen werden. Ein kritischer Einwand richtete sich darauf, ob ein möglicher Baustopp verhältnismäßig sei. Die Forschungsnehmer erläuterten, dass die Behörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung ohnehin Verhältnismäßigkeitsaspekte berücksichtigen müsse. Es gehe darum, dass die Behörden eine klare und einfache Ermächtigungsgrundlage an die Hand bekommen. Von anderen Vertretern wurde darauf verwiesen, dass ein Baustopp im Energiesparrecht zwar eher selten vorkomme. Dies sei aber im Einzelfall unter Umständen sinnvoll, z.B. wenn falscher Dämmstoff eingesetzt werde. Ein Hinweis aus dem Länderkreis richtete sich darauf zu ergänzen, dass sich die Befugnis sinnvollerweise auch auf das Betreten von Grundstücken erstrecken müsse (wie § 11 EEWärmeG).

Seitens der Verbände wurde angeregt, auf die bundeseinheitlich eingeführten Nachweiskontrollsysteme der KfW-Programme aufzusetzen. Dies funktioniere in der Realität besser und schneller als eine Nachweiskontrolle durch die Bundesländer. Es wurde befürchtet, dass durch die dargestellten Optionen neue Haftungsrisiken für Planer entstehen könnten, die durch die Haftpflichtversicherungen nicht mehr gedeckt würden. Die Ingenieure bzw. Architekten könnten Fehler in der Software nicht kontrollieren. Die Forschungsnehmer sahen keine wesentlich höhere Haftung für die Planer, da sich durch die Vorschläge zum Nachweisverfahren weder die materiellen Anforderungen noch die Verantwortlichkeiten oder das Verfahren substanziell ändern: Bereits derzeit wären Planer im Rahmen der (komplexeren) EnEV „im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungskreises“ verantwortlich.

3.4.7. Gesamteinschätzung

Die Vorschläge aus dem Forschungskonsortium trafen in den Diskussionen mit den Länder- und Verbandsvertretern auf überwiegende Zustimmung – insbesondere bei den Ländern, während die Vollzugsseite für die meisten Verbandsvertreter nicht im Vordergrund stand. In den Diskussionen tauchten keine neuen kritischen Aspekte auf, welche Korrekturen an den Einschätzungen der Forschungsnehmer erfordern würden.

Insbesondere der Kernvorschlag der gemeinsamen Erfüllungserklärung kann als gut geeignete Grundlage für eine Zusammenführung bei gleichzeitiger Vereinfachung des Vollzugs angesehen werden. Zu klären wären insofern noch Einzelheiten wie die Frage, ob ein Muster oder lediglich ein Katalog von Pflichtangaben festgelegt werden solle. Auch die Einführung einer Befugnisnorm kann als weitgehend im Konsens stehend betrachtet werden, ebenso die angeregten Vereinheitlichungen beim Adressatenkreis. Die Festlegung einer Stichprobenpflicht würde für einige Länder Mehraufwand bedeuten; das muss politisch abgewogen werden. Die angeregte Regelung einer Aufgangzuständigkeit stieß bei den Ländern nicht auf Kritik.

Die in der Verbändediskussion vorgeschlagene Anknüpfung des Erfüllungsnachweises an das KfW-Kontrollsystem erscheint nicht als geeignet. Das im Vergleich zu den bisherigen Nachweisanforderungen der Länder und dem ergänzenden Vorschlag einer festgelegten Erfüllungserklärung wesentlich aufwändigere KfW-Kontrollsystem funktioniert deshalb so gut, weil die Bauherren ein Eigeninteresse an dem Erhalt von Subventionen haben, Verstöße zu nachträglichen Rückzahlungsverpflichtungen führen können und die Gebäudeplaner über energiespezifische Zusatzqualifikationen verfügen müssen. Bauherren, bei denen ein vergleichbares Eigeninteresse fehlt, wird man zu einem entsprechenden Aufwand nur schwer bewegen können. Ein bundesweit verpflichtendes Kontrollsystem wie bei der KfW würde zudem auch die Gestaltungsfreiheiten der Länder hinsichtlich der Erfüllungskontrolle stärker einschränken.

3.5. Abgleich sonstiger Regelungen und Änderungsoptionen für einzelne Rechtsbereiche (kurze Übersicht)

Der folgenden Zusammenstellung liegen in vielen, aber nicht in allen Fällen positive Bewertungen zugrunde. Kurze Anmerkungen dazu können ggf. den Stichpunkten entnommen werden. Bei den beiden Workshops wurden diese Optionen nur im Überblick dargestellt.

3.5.1. Aktualisierung von Verweisen und Bezugnahmen auf EU-Recht

- Anpassung von § 13 EnEV an die VO (EU) Nr. 813/2013 mit Ökodesign-Anforderungen für „Raumheizgeräte und Kombiheizgeräte“ (und somit auch an Zentralheizungen) (ggf. Streichung).
- Anpassung des Bezuges in der Anlage zum EEWärmeG (dort unter VI.) zur KWK-RL 2004/8/EG an die Energieeffizienz-RL 2012/27/EG.

3.5.2. Aufnahme einer gesetzlichen Zweckbestimmung im EnEG, die (auch) den Klimaschutz reflektiert und das Verhältnis zum EEWärmeG anspricht

- ± Grundsätzlich sinnvoll, aber für die Praxis nicht (sehr) bedeutsam.

3.5.3. Festlegungen zu Primärenergiefaktoren direkt in der EnEV (versch. Optionen)

Die Primärenergiefaktoren werden bislang auf Ebene der technischen Normen festgelegt, in der EnEV befinden sich Ergänzungen und Modifizierungen.

Neben der Wahl und der Festlegung der Kennwerte sowie der Behandlung der gebäudenahen Stromerzeugung haben die Primärenergiefaktoren (v.a. für Strom und Fernwärme) maßgeblichen Einfluss darauf, mit welchem Technologiemix das Anforderungsniveau der EnEV erreicht werden kann.

- Eine Festlegung der Primärenergiefaktoren innerhalb der EnEV hätte den Vorteil, dass die Faktoren gebündelt in einem Regelwerk zu finden wären und damit die heutige Situation aufgelöst würde, bei der die EnEV die technischen Normen „überschreibt“.
- Über eine Änderung der Rechenregeln für die Festlegung der Primärenergiefaktoren ließe sich die Steuerungswirkung des Energiesparrechts besser auf die Energiewende-/Klimaschutzziele zuschneiden.

3.5.4. Klärungen und Anpassungen bei Begriffsdefinitionen

- Sinnvoll insbesondere: Ausdrücklicher Verweis auf Beiblatt 2 der DIN (V) 18599 zur Definition des Deckungsanteils am Wärme- und Kälteenergiebedarf im EEWärmeG (bisher Regelungslücke, Ergänzung zu § 2 Nr. 9 EEWärmeG).
- Sinnvoll außerdem: Vereinheitlichung der Begriffsverwendung für „Nutzfläche“ (vgl. § 2 Nr. 13 EnEV und § 2 Abs. 2 Nr. 4 EEWärmeG).

3.5.5. Lizenzierung/Zertifizierung der EnEV-Software

- Vorteil: Kann Vorbehalten entgegenwirken, Verlässlichkeit erhöhen und Akzeptanz stärken
- Nachteil: Hoher Steuerungs-/Kontroll- und Aktualisierungsaufwand
- ± Bewertung offen – ergänzender Untersuchungsbedarf.

3.5.6. Umgang mit Sonderfall der Hallengebäude (versch. Optionen)

- Bei Hallengebäuden lässt sich EEWärmeG nur bedingt erfüllen, bisher durch Sonderregelung für EnEV 2016 berücksichtigt (geringeres Anforderungsniveau, vgl. Anlage 2 Nr. 1.1.2 der EnEV; hierdurch wird die Wahl der Option „Übererfüllung EnEV“ ermöglicht).
- ± Es ist eine politisch-konzeptionelle Entscheidung erforderlich, auf welchem Wege derartige Fälle in den beiden Rechtsgebieten künftig behandelt werden sollen. Denkbar wäre eine Schaffung zusätzlicher Alternativoptionen für die EE-Nutzung bei Hallen/Gebäudezonen mit über 4 m Raumhöhe (z.B. erweiterte Anrechnung PV-Strom, Anerkennung von Biogas ohne KWK, Bindung der Sonderregelung an erweiterte Pflichten zu Energieaudit/Management). Alternativ kommt auch eine Beibehaltung der bestehenden Sonderregelung in der EnEV oder die Herausnahme der betreffenden Gebäude/Zonen aus der EE-Nutzungspflicht bei einer gleichzeitigen Streichung der EnEV-Ausnahme in Betracht.

3.5.7. Umgang mit Sonderfall der provisorischen Gebäude (versch. Optionen)

- Die EnEV stellt für Gebäude, die „für eine Nutzungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmt und aus Raumzellen von jeweils bis zu 50 Quadratmetern Nutzfläche zusammengesetzt sind“ vom Regelfall abweichende Anforderungen vor (vgl. § 8 EnEV), während das EEWärmeG für diese keine Sonderregelungen enthält.
- ± Es ist eine politisch-konzeptionelle Entscheidung erforderlich, auf welchem Wege entsprechende Gebäude in den beiden Rechtsgebieten künftig behandelt werden sollen. Denkbar wäre z.B. eine Schaffung zusätzlicher Alternativoptionen für die EE-Nutzung bei Raumzellegebäuden (denkbar z.B. als Kompensationslösungen durch Mehrbeiträge anderer Gebäude).

3.5.8. Anpassung der Energieausweise

- Vollständige Abbildung aller Optionen des EEWärmeG (auch der Ersatzmaßnahmen) in den Energieausweisen – in der Sache sinnvolle Änderung der EnEV.

3.5.9. Anpassung bzw. Synchronisation der Berichtspflichten der Länder

- Schaffung einer an § 18a EEWärmeG angepassten Berichtspflicht der Länder für den Vollzug des Energieeinsparrechts (bisher existiert nach § 26f EnEV nur eine Berichtspflicht über die Stichprobenkontrollen für Energieausweise). Denkbar ist insbesondere eine zeitliche (Anpassung der Berichtszeiträume), formale (Zusammenfassung in einem Dokument)

und inhaltliche (insb. hinsichtlich des Vollzuges; Einbeziehung von Wechselwirkungen) Synchronisierung.

- ± In der Sache sinnvoll, aber mit Folgeaufwand verbunden.

4. Gestaltungsoptionen des Abgleichs

4.1. Regelungsweg 1: Fortbestehen getrennter Regelungssysteme

4.1.1. Kurzdarstellung

- Umsetzung sämtlicher politisch gewünschter Änderungen zum Abgleich von EEWärmeG, EnEG und EnEV auf Grundlage der eben erfolgten Darstellung (politische Auswahl).
- Die ausgewählten gewünschten Neuerungen werden je nach passendem Standort teils auf Gesetzesebene (in beiden Gesetzen), teils auf Verordnungsebene (in der EnEV) vorgenommen.
- Anmerkung: Bei Verzicht auf eine der Ebenen oder eines der Gesetze ergeben sich Einschränkungen für die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten (m.a.W.: eine regelungstechnische Umsetzung allein in der EnEV ist nicht möglich).

4.1.2. Konkrete Umsetzung von Regelungsweg 1

Den Schwerpunkt der Änderungen bilden die EnEV und das EEWärmeG:

- Die unter 3.1. vorgestellten Änderungen an den zentralen Anforderungsgrößen für die Gebäude-Energieeffizienz müssten ggf. in der EnEV erfolgen, Änderungen hinsichtlich der Anforderungsgrößen für die EE-Anteile im EEWärmeG.
- Bei den technischen Teilbestimmungen (siehe 3.2.) wären differenziert teils Änderungen an der EnEV, teils am EEWärmeG erforderlich.
- Die Vorschläge zum Umgang mit gebäudenah erzeugtem EE-Strom (siehe 3.3) betreffen einerseits § 5 EnEV, andererseits die Definitionen bzw. Anrechnungsbestimmungen im EEWärmeG.
- Für die angesprochenen Neuerungen hinsichtlich des Vollzugs (siehe 3.4) bietet es sich an, die zentralen konkreten Regelungen in der EnEV zu verorten und auf sie im EEWärmeG zu verweisen (und damit zugleich Ermächtigungsnormen für den Ordnungsgeber der EnEV zu schaffen); im EEWärmeG wären aber teils auch inhaltliche Anpassungen nötig. An Stelle von Verweisnormen wären auch inhaltsgleiche Parallelregelungen in EnEV und EEWärmeG möglich.
- Für die verschiedenen Einzelvorschläge aus Kap. 3.5. ergeben sich unterschiedliche Regelungsorte (teils EnEV, teils EEWärmeG, u.U. auch EnEG).

Das EnEG muss nur geändert werden, soweit es politisch für zweckmäßig erachtet wird:

- Aus der Sicht des Forschungskonsortiums gilt das in jedem Fall für eine Einführung einer Zweckbestimmung ins EnEG, die (auch) die Bedeutung des Gesetzes für den Klimaschutz klärt.
- Die vollzugsbezogenen Vorschläge zu Änderungen der EnEV können ganz überwiegend auf den 2013 eingefügten § 7 Abs. 1a EnEG gestützt werden, so dass insofern keine neue Ermächtigungsnorm nötig ist. Eine Lücke ergibt sich nur im Hinblick auf die Befugnisnorm, da das EnEG nicht auch dazu ermächtigt zu regeln, ob/wann Grundstücke zur Kontrolle be-

treten werden dürfen. Ungeachtet dessen ist eine Neufassung der Ermächtigungsvorschriften im EnEG zu erwägen um das neu geregelte Verhältnis der Überwachungsvorschriften von EEWärmeG und EnEV klar zum Ausdruck zu bringen. Dabei wäre es auch möglich, die inzwischen relativ unübersichtlichen Ermächtigungsvorschriften des EnEG zum Vollzug reaktionell zu überarbeiten.

4.2. Regelungsweg 2: Zusammenführung unter einem Gesetzesdach

4.2.1. Kurzdarstellung

Konzept:

- Komplette Neuregelung auf Gesetzesebene (in einem System), wobei die EnEV zur Konkretisierung übergangsweise oder auch längerfristig fortgelten kann (Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers).
- Die Umsetzung der auf EEWärme bezogenen Inhalte erfolgt teilweise auf Gesetzesebene und teilweise auf Verordnungsebene (ggf. in der verändert fortbestehenden EnEV).
- Änderungen der EnEV können im Rahmen eines Artikelgesetzes mit erfolgen.
- Anmerkung: Die inhaltlichen Regelungsmöglichkeiten unterscheiden sich nicht von Regelungsweg 1.

4.2.2. Optionen zur konkreten Umsetzung von Regelungsweg 2

Für die Konkretisierung von Regelungsweg 2 stehen vom Ansatz her zwei Modelle zur Verfügung:

- a) Komplette Neufassung des Gesetzes (Bezeichnung offen)
- b) Verwendung des EnEG als Dachgesetz (unter Beibehaltung der bestehenden Struktur)

Die im Projekt identifizierten Vor- und Nachteile der beiden Optionen werden in nachfolgender Tabelle zusammengefasst.

Tabelle: Vor- und Nachteile der Optionen zur konkreten Umsetzung von Regelungsweg 2

Für die Option „Komplett neues Gesetz“ spricht:	Für die Option „EnEG alt als Regelungsba-sis“ spricht:
<ul style="list-style-type: none"> • Neues Gesetz könnte übersichtlicher, lesbarer und klarer gestaltet werden (EnEG stammt von 1976!), denn: • Bisher: Viele verstreute, kleinteilig angelegte VO-Ermächtigungen • Übliche Aufbaukomponenten heute: Zweck, Geltungsbereich, Begriffe, inhaltliche Kernregelungen, zusammengeführte VO-Ermächtigungen (schlanker, übersichtlicher) • Mit Option „EnEG alt“ würden Probleme in Bezug auf Übersichtlichkeit, Lesbarkeit, Klarheit noch zunehmen (viele neue „a/b-Paragrafen“) • Soweit inhaltliche Neuerungen angestrebt werden, sind die regelungstechnischen Gestaltungsfreiräume größer 	<ul style="list-style-type: none"> • Aus dem Blickwinkel der Vorbereitung der Gesetz-/Verordnungsgebung weniger Aufwand, da in bisheriger Struktur weitergearbeitet würde

4.3. Gegenüberstellung der Regelungswege

Die im Projekt identifizierten Vor- und Nachteile eines Vorgehens entweder unter Fortbestand getrennter Regelungssysteme oder unter integrierender Zusammenführung der Regelungen unter einem gemeinsamen Gesetzesdach werden in nachfolgender Tabelle zusammengefasst.

Tabelle: Vergleich der beiden Regelungswege

Regelungsweg 1: Beibehaltung getrennter Regelungssysteme	Regelungsweg 2: Zusammenführung unter einem gemeinsamen Gesetzesdach
Vorteile	
<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich: Schnelle Realisierbarkeit (innerhalb dieser Legislaturperiode), sofern eine Beschränkung auf Änderungen erfolgt, für die keine umfangreichere inhaltliche Vorklärung erforderlich ist; relativ unkompliziert wären z.B. die Änderungen in Bezug auf den Erfüllungsnachweis und den Vollzug 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr inhaltliche und mehr regelungstechnische Spielräume des Gesetzgebers • Mehr Harmonisierung, da beide Bereiche unter einem Dach neu sortiert werden können • Im Ergebnis geringere Komplexität, bessere Lesbarkeit/Verständlichkeit der Vorschriften, günstig auch für die Anwendungspraxis
Nachteile	
<ul style="list-style-type: none"> • Soweit umfangreichere inhaltliche Vorklärungen erforderlich sein sollten, müssen diese in dieser Legislaturperiode ausgeklammert werden • Bei Fortbestehen zweier Systeme entsteht später immer wieder neuer Abstimmungsbedarf mit Änderungen auf Gesetzes- und auf VO-Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> • Konzeptionelle Grundsatzdebatten könnten den Entscheidungsprozess verzögern (unsicher, ob bei Getrennthaltung vermeidbar)

Wesentliche Ergebnisse des Länder- und des Verbändeworkshops

Seitens der Länder wurde schon zu Beginn des Workshops darauf verwiesen, dass für sie im Rahmen des Abgleichs eine Zusammenlegung der beiden Regelwerke in eine Rechtsnorm vorzugswürdig sei. Es solle jedenfalls nicht nur „Kosmetik“ an weiterhin nebeneinander existierenden Rechtsnormen betrieben werden. Allerdings war das Meinungsbild letztlich ausgewogen. Zwar befürwortete die Mehrheit der Länder grundsätzlich eine Zusammenführung unter einem Gesetzesdach. Es wurden jedoch auch die konzeptionellen und zeitlichen Befristungen gesehen. Wichtiger als der juristische Überbau war den Ländern, tatsächlich ein besseres und einfacheres Zusammenwirken zwischen EE-Nutzungspflicht und Effizienzanforderungen zu erreichen.

Zur Gesetzeskonzeption wurde aus dem Länderkreis angemerkt, dass die Übersichtlichkeit eines „komplett neuen Gesetzes“ nicht als entscheidend anzusehen sei. In der Praxis wäre für die meisten Anwender allein die Rechtsverordnung EnEV relevant – das zugrundeliegende Gesetz, welches insbesondere aus Verordnungsermächtigungen besteht, könnte durchaus unübersichtlich sein. Denn die Rechtslage müsste insbesondere aus der Sicht der Rechtsanwender einfacher ausgestaltet werden.

Aus dem Kreis der Länder wurde die Frage aufgeworfen, ob bei einem neuen Gesetz die bisherige EnEV und die Durchführungsverordnungen der Länder weiterbestehen könnten. Die Forscher erläuterten, dass dies auch bei einem neuen Gesetz gewährleistet sei. Im Länderkreis wurde zudem die Erwartung geäußert, dass bei einer Zusammenführung in ein Gesetz der Titel des Gesetzes auf den Gebäudesektor Bezug nimmt.

Aus dem Kreis der Verbände kam eine Anregung, für den gesamten Energiebereich ein „Energiegesetzbuch“ zu schaffen. . Bezogen auf EEWärmeG und EnEV wurde dafür plädiert, die Technologieoffenheit als wesentliches Ziel der Überarbeitung zu beachten. Andere Vertreter sprachen sich dafür aus, den Reformbestrebungen die Vereinfachung als zentrale Motivation zugrunde zu legen. Eine Zusammenlegung von EnEV und EEWärmeG sei anstrebenswert, allerdings augenscheinlich schwer zu realisieren, so dass u.U. ein besserer Abgleich der beiden Regelwerke als Zwischenlösung sinnvoll sei. Eingewandt wurde auch, dass bei einer Änderung der Vorgaben mehr Spielräume und wirtschaftliche Anreize für den Einsatz von EE geschaffen werden sollten. Aus dem Kreis der Verbände wurde zudem gewarnt, dass es keine Aufweichung von Anforderungen geben sollte. Zudem wurde angemerkt, dass das Ziel einer Neuregelung ein neues widerspruchsfreies Gesamtwerk sein sollte, welches verlässliche und rechtssichere Rahmenbedingungen für die Akteure liefert.

4.4. Gesamteinschätzung

Als Gesamtergebnis kann zusammengefasst werden, dass eine Vielzahl von Einzelvorschlägen entwickelt werden konnte, mit denen die beiden Anforderungssysteme des Energieeinsparrechts und des EEWärme-Rechts inhaltlich aneinander geführt, Uneinheitlichkeiten beseitigt und wesentliche Vereinfachungen für Berechnungen und Verfahren erreicht werden können. Allerdings wurde auch deutlich, dass hierfür Änderungen an vielen einzelnen Stellen der Rechtsvorschriften erforderlich sind, so dass es nicht leicht ist, einen Überblick zu erhalten und die oft technisch sehr diffizilen Einzelheiten inhaltlich nachvollziehbar zu machen. An einigen Stellen – insbesondere was die maßgebenden Berechnungsgrößen betrifft – deutet sich zudem an, dass es inhaltlich-politischer Vorklärungsprozesse bedarf, die unter Umständen mehr Zeit in Anspruch nehmen könnten, als in dieser Legislaturperiode zur Verfügung steht. Einige andere Vorschläge ließen sich jedoch rascher realisieren, z.B. hinsichtlich der Zusammenführung und der Vereinfachung im Vollzug.

Trotz unterschiedlicher Interessenlagen in Einzelheiten erbrachten die beiden Workshops den Eindruck, dass sowohl Länder als auch Verbände ein starkes Interesse an einem Abgleich der beiden Rechtssysteme haben. Die meisten vorgestellten Vorschläge wurden bei gelegentlich unterschiedlicher Akzentuierung oder Einzelkritik ganz überwiegend als sinnvoll erachtet.

Aus dem Blickwinkel des Forschungsvorhabens erscheint in der Gesamtschau eine Zusammenführung der Rechtssysteme unter einem neuen Gesetzesdach „aus einem Guss“ als der inhaltlich zu bevorzugende Regelungsweg. Mit ihm könnte nicht nur eine Vielzahl von Praxisproblemen gelöst werden, sondern auch längerfristig im Hinblick auf die Klimaschutzpolitik eine tragfähige Grundlage hergestellt werden. Ein Nebeneinander zweier Rechtssysteme ist zwar aus politisch-pragmatischer Sicht mit Vorzügen verbunden – insbesondere aufgrund zeitlicher Restriktionen. Auf lange Sicht wäre es aber keine sinnvolle Lösung, weil die beiden Ziele der Energieeffizienz und des EE-Einsatzes der Sache nach zusammen gehören, mit zunehmendem Anforderungsniveau der Klimaschutzpolitik ohnehin ineinander aufgehen und es sonst regelungstechnisch dabei bleiben würde, dass die beiden Systeme immer wieder aufeinander abgestimmt werden müssten. Vor diesem Hintergrund könnte daher auch ein abgestuftes Vorgehen erwogen werden.