



Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V.
zum Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 12. November für eine

Energieeffizienzstrategie 2050 der Bundesregierung (EffSTRA)

Berlin, 20. November 2019

Kontakt:

Deutsche Unternehmensinitiative
Energieeffizienz (DENEFF) e.V.
Kirchstraße 21
10557 Berlin

Christian Noll

Geschäftsführender Vorstand
Telefon: +49 (0)30 36 40 97-01
info@deneff.org

Zusammenfassung

Der Schutz des Klimas ist aktuell die größte Sorge der Bevölkerung.¹ Die Klimaschutzziele sind ohne erhebliche Bemühungen zur Steigerung der Energieeffizienz nicht erreichbar. Dabei verweist das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung darauf, dass ein Zielpfad, der auf Energieeffizienz fokussiert „mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden“ ist (S. 16). Die Kosten für die Allgemeinheit sinken, da durch geringeren Verbrauch der Bedarf an Infrastruktur für die Energiebereitstellung sinkt – gleichzeitig werden Akzeptanzprobleme, die Abhängigkeit von Energieimporten und Armutsrisiken gemindert. Die Zusatznutzen für Umwelt, Wirtschaft, Gesundheit und Arbeitsmarkt sind mannigfaltig. Bereits heute arbeiten über 600.000 Menschen in Deutschland in der Energieeffizienzbranche.

Doch insgesamt muss weiterhin festgestellt werden, dass die Steigerung der Energieeffizienz immer noch nachrangig, unverbindlich und nicht strategisch verfolgt wird. Trotz Erfolgen von EU-Politiken und dem nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) wird das Ziel, den Primärenergiebedarf bis 2020 gegenüber 2008 um 20 Prozent zu senken, um etwa die Hälfte verfehlt und bei einem „Weiter-wie-bisher“ erst 2030 erreicht werden. Mit dem Grünbuch Energieeffizienz (2017) räumte die Bundesregierung die absehbare Zielverfehlung ein. An Stelle eines angekündigten Weißbuchs vereinbarte die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine sektorenübergreifende Effizienzstrategie, auch zur Umsetzung des Leitprinzips „Efficiency First“. Sie wurde jedoch bislang hinter Versorgungsthemen zurückgestellt.

Daher ist eine sektorübergreifende Energieeffizienzstrategie notwendig und überfällig. Mit dem vorliegenden Entwurf wird ein (weiterhin unverbindliches) Ziel für 2030 vorgeschlagen, den Primärenergieverbrauch bis 2020 ggü. 2008 um 28 Prozent zu mindern. Neben bestehenden Maßnahmen sollen das Klimaschutzprogramm und weitere Maßnahmen als „NAPE 2.0“ weitere 220 TWh Endenergie auf der Nachfrageseite einsparen.

Den Titel Strategie verdient der vorliegende Entwurf nicht, da es sich um keinen nachvollziehbaren „Schlachtplan“ handelt, wie die Handlungslücke geschlossen werden kann. Sie verpasst damit auch die Chance, ausreichende Planbarkeit für die Marktakteure zu schaffen. Auf Grund fehlender detaillierter Quantifizierungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen ausreichen werden. Ein spezifischer Monitoring- und Nachsteuerungsprozess fehlt. Das vorgeschlagene Ziel ist eindeutig vollkommen unzureichend, um das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 zu erreichen und liegt selbst unterhalb des Zielpfades des Energiekonzepts von 2010. Ein 28 Prozent-Effizienzzielpfad würde die Zielerreichung zudem unnötig verteuern (siehe oben).

Die neu vorgeschlagenen Maßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Förderprogramme müssen jedoch im Sinne der Förderstrategie in bestehende Programme integriert werden. Wesentliche Stellschrauben zum Beseitigen von (insbesondere rechtlich-administrativen) Marktbarrieren sowie wichtige Handlungsfelder werden nicht adressiert bzw. mit der Roadmap leider in die nächste Legislaturperiode vertagt. Ein am Systemoptimum ausgerichtetes Energiekonzept fehlt weiterhin.

Die DENEFF empfiehlt daher:

- 1. Paris-kompatibles Energieeinsparziel deutlich über 30 % verbindlich festschreiben**
- 2. Maßnahmen strategisch an Ziel und nachgewiesenen Ergebnissen ausrichten**
- 3. Wesentliche Marktbarrieren und Handlungslücken jetzt adressieren**
- 4. Energiepolitik an effizienter Energiewende ausrichten**

¹ Quelle: Forschungsgruppen Wahlen, „Politbarometer“, 18.10.2019

Im Folgenden werden diese Punkte ausgeführt.

1. Paris-kompatibles Energieeinsparziel deutlich über 30 Prozent verbindlich festschreiben

1.1 Ausgangslage/Situation: Deutschland muss Energieeinsparziele für 2030 festlegen

Mit dem Energiekonzept legte die Bundesregierung zur Senkung des Primärenergiebedarfs die Ziele fest, den Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20 Prozent und bis 2050 um 50 Prozent zu senken (jeweils ggü. 2008). Das Ziel für 2020 wird voraussichtlich um rund 10 Prozentpunkte verfehlt werden - trotz Fortschritten, insbesondere im vergangenen und nach vorläufigen Zahlen der AG Energiebilanzen auch in diesem Jahr. Beide Ziele sind zudem – anders als die Ziele zur Nutzung erneuerbarer Energien im Strom- und Wärmesektor – genau wie künftig die Ziele zur Senkung der Treibhausgasemissionen im Klimaschutzgesetz unverbindlich und wurden entsprechend nachrangig verfolgt. Durch die EU-Governance-Verordnung und die Energieeffizienzrichtlinie muss die Bundesregierung nun im Rahmen ihres Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) Ziele für das Jahr 2030 zur Senkung des Primär- und Endenergieverbrauchs vorlegen. EU-weit gilt hier ein Ziel von 32,5 Prozent (im Vergleich zu einer Referenzentwicklung). Mit dem nationalen Ziel muss Deutschland als Mitgliedstaat, der rund ein Viertel des Energieverbrauchs der EU verursacht, hierzu einen angemessenen Beitrag liefern.

1.2 Bewertung des Zielvorschlags: Unterambitioniert und unwirtschaftlich

Mit dem Entwurf wird ein 2030-Ziel zur Senkung des Primärenergiebedarfs in Höhe von mindestens 28 Prozent (ggü. 2008) vorgeschlagen. Aus Sicht der Energieeffizienzbranche muss dieses als deutlich unterambitioniert zurückgewiesen werden. Gemäß der Zielszenarien zum Energiekonzept müsste das Ziel 30 bis 33 Prozent und auch entsprechend der BMWi-Langfristszenarien (2017) mindestens 33 Prozent, betragen. Das Klimaschutzprogramm 2030 strebt jedoch eine Treibhausgasneutralität bis 2050 an. Entsprechend des BMU-Szenarios zur Reduktion der Treibhausgasemissionen um 95 Prozent müsste das Ziel 38 Prozent betragen. Zudem bezieht sich das Klimaschutzprogramm 2030 eindeutig auf die Folgenabschätzungen des Bundesumweltministeriums zu den Sektorzielen für 2030 (S.16), wonach ein energieeffizienzbetonter Zielpfad mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist, als einer, der stärker die Defossilisierung der Energiebereitstellung betont. Im Sinne des immer wieder betonten Mottos „Efficiency First“ wäre es daher grundfalsch, ein aus betriebs- und gesamtwirtschaftlicher Sicht, unterambitioniertes Ziel festzulegen.

Das EU-Ziel von mindestens 32,5 Prozent entstand aus einem Kompromiss zwischen EU Parlament (35 Prozent) und -Rat (27 Prozent). Bei den Ratsverhandlungen im Jahr 2017 hatte sich Deutschland für ein ambitioniertes und verbindliches Ziel eingesetzt. Die Bundesregierung hat dabei zum Ausdruck gebracht, dass ein Niveau akzeptiert werde, welches im Rahmen des Energiekonzeptpfades liegt, welcher für 2030 mit 30 Prozent ggü. 2008 angegeben wurde. Diese Zahl wurde auch im ersten Entwurf des NECP genannt. Damit sind 28 Prozent auch ein Rückschritt für die EU.

Die Europäische Kommission hat zur Bewertung der nationalen Zielbeiträge zwei Benchmarks aufgestellt: 1. Minderung des Verbrauchs gegenüber 2017 und 2. Minderung gegenüber dem 2020-Ziel. Die von der Kommission erwarteten Mindestminderungen, die sich aus den EU-Daten ergeben, dienen als Benchmark und zur Bewertung, ob die nationalen

Beiträge ausreichen.² Als ausreichend gilt dabei ein Ambitionsniveau, das eine höhere Verbrauchsminderung darstellt, als das auf EU-Ebene. Der nun vorgeschlagene 2030-Zielwert entspricht einer Reduzierung um 10 Prozent gegenüber dem 2020-Zielwert und liegt damit deutlich unter der Reduzierung von 14,2 Prozent des EU-Ziels. Demnach müsste Deutschland einen Zielwert von 9.870 PJ erreichen, was einer Reduktion von mehr als 31 Prozent ggü. 2008 entspräche³ – jedoch noch nicht in Einklang mit der auch von der EU anvisierten Treibhausneutralität stünde. Mit der Festlegung eines 28-Prozent-Ziels würde Deutschland seine „klimapolitische Glaubwürdigkeit“ in der EU aufs Spiel setzen.

Das weiterhin EU-rechtlich geforderte Endenergieziel fehlt im Entwurf. Genau diese Einheit ist aber für die Bürger erfahrbar und nachvollziehbar.

- 1.3 Änderungsvorschlag: Paris-kompatibles verbindliches Energieeinsparziel von 38 Prozent**
Im Sinne eines gesamtwirtschaftlich optimalen Energiesystems, der Pariser Klimaziele und des Klimaschutzprogramms muss die Bundesregierung ein Ziel zur Senkung des Primärenergieverbrauchs von 38 Prozent bis 2030 sowie das EU-rechtlich geforderte Endenergieziel gesetzlich verbindlich festschreiben. Daraus abgeleitet sollten Ziele für den Wärme- und Stromsektor und die Endenergieproduktivität sowie verbindliche Endenergieziele für die Sektoren (Industrie, Gebäude, etc.) festgelegt werden.

2. Maßnahmen strategisch an Zielen und nachgewiesenen Ergebnissen ausrichten

2.1 Ausgangslage/Situation: Erratische Maßnahmenplanung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie musste bereits mit dem Grünbuch Energieeffizienz (2017) feststellen, dass die mit dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) auf den Weg gebrachten Maßnahmen nicht ausreichen, um die energieeffizienzrelevanten Ziele 2020 zu erreichen. Laut dem in diesem Jahr vorgelegten Entwurf für einen Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) würde das Ziel zur Senkung des Primärenergieverbrauchs um 20 Prozent mit bestehenden Maßnahmen erst im Jahr 2030 erreicht werden.

Es ist daher festzustellen, dass bisherige Maßnahmenpläne nicht an der Erreichung der politischen Ziele ausgerichtet, sondern eher erratisch und im Spiegel des jeweiligen politischen Willens zur Erreichung dieser aufgestellt wurden. Zudem erfordert der Großteil der Maßnahmen keinerlei Messnachweis bzw. Monitoring, ob in der Praxis die geforderten bzw. geförderten Zielwerte auch tatsächlich erreicht werden. Eine Prozess- und Steuerungsverantwortung mit ausreichendem Handlungsmandat fehlt. Über die tatsächliche Wirksamkeit verwendeter Haushaltsmittel, freiwilliger Maßnahmen oder den Vollzug ordnungsrechtlicher Anforderungen besteht daher hohe Unklarheit. Dies ist insbesondere mit Hinblick auf die sich abzeichnende Konjunkturabschwächung problematisch. Die diffuse, nicht nachvollziehbare Wirkung der Maßnahmen auf Bundesebene wird noch nebulöser, weil auf Landes- und kommunaler Ebene ebenfalls Maßnahmen ergriffen werden, deren Beitrag zum Effizienzziel in der neuen Effizienzstrategie nicht einmal thematisiert, geschweige denn quantifiziert wurden.

² vgl. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT [SWD/2019/212](#)

³ Eigene Berechnungen

Hinweis: Im Folgenden fokussiert sich die Kommentierung auf Grund der knappen Frist auf Maßnahmen, die über dies des Klimapakets hinausgehen. Weitere Stellungnahmen liegen dem BMWi bereits vor bzw. erlauben wir uns gesondert Stellung zu nehmen.

2.2. **Bewertung des NAPE 2.0: Ohne nachvollziehbare strategische Ausrichtung und weitgehend ohne nachweisbasierte Maßnahmengestaltung**

a) Strategische Ausrichtung ist nicht nachvollziehbar

Mit der Effizienzstrategie sollen nun bestehende Maßnahmen um die des Klimaschutzprogramms und weitere Maßnahmen durch Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE 2.0) ergänzt werden. So sollen zusätzlich zu erwarteten 200 TWh Primärenergie aus bereits implementierten Maßnahmen weitere 220 TWh Endenergie bis 2020 eingespart werden. Gemeinsam mit weiteren Primärenergieeinsparungen bei der Energiebereitstellung (700 TWh, vor allem durch Abschaltung von Kern- und Kohlekraftwerken mit schlechten Wirkungsgraden) soll so das 28-Prozent-Ziel von rund 1.120 TWh erreicht werden.

Allerdings werden die Einsparwirkungen der einzelnen geplanten Maßnahmen und ihrer gegenseitigen Beeinflussung nicht offengelegt und sind somit auch in den Maßnahmenbündeln kaum nachvollziehbar. Insbesondere ist davon auszugehen, dass das BMWi der geplanten CO₂-Bepreisung in ihrer geplanten Höhe für den Wärme- und Verkehrssektor eine signifikante Lenkungswirkung unterstellt. Diese wird jedoch von der Mehrzahl der Stakeholder nicht erwartet, weil die Energiepreisveränderungen zu gering sind und schnell durch Einkommenseffekte kompensiert werden. Selbst bei einem höheren Preisniveau wäre die Lenkungswirkung mit hohen Unsicherheiten verbunden. So lange nicht-monetäre Marktbarrieren nicht beseitigt werden, wäre etwa eine übliche Anwendung von Preiselastizitäten wirklichkeitsfern. Die beschriebenen Maßnahmen reichen sowohl inhaltlich als auch in ihrer Wirtktiefe nicht aus, die bestehenden Marktbarrieren zu beseitigen. Dies betrifft etwa das Mieter-Vermieter-Dilemma, die Orientierung der Investitionsentscheidungen bei einem Großteil der Unternehmen allein an Risikokriterien (und nicht an den gegebenen Rentabilitäten) oder Fallbeilregelungen bei berechtigten Privilegien energieintensiver Industrien bei Energieabgaben und Steuern sowie eine Vielzahl rechtlich-administrativer Barrieren.

Auch die auf S. 11 beschriebenen höheren Wirkungsgrade erneuerbarer Energien sind so nicht nachvollziehbar. Es reicht auch nicht, den Handlungsbedarf nur aus den absoluten Klimaschutz- (CO₂-Reduktion) und Primärenergiebedarfszielen abzuleiten. So fordert auch die EU-Energieeffizienzrichtlinie neben dem Primärenergieziel auch die Festlegung eines Endenergiezieles sowie den Nachweis geeigneter Maßnahmen nach Artikel 7 zur jährlichen Senkung des absoluten Energieverbrauchs in den Endenergiesektoren von 0,8 Prozent jährlich. Ein spezifischer und für Beobachter transparenter Monitoring- und Nachsteuerungsmechanismus fehlt.

Zudem liegt die vom BMWi erwartete Wirkung der Maßnahmenbündel deutlich unterhalb der wirtschaftlichen Potenziale. Laut der Grundsatzstudie Energieeffizienz der Bundesstelle für Energieeffizienz liegt das zusätzliche wirtschaftliche Einsparpotenzial aus neuen Maßnahmen (nach Abzug der mit bestehenden Maßnahmen adressierten Potenziale) bei 380 TWh Endenergie bis 2030.

b) Langfristige Gebäudesanierungsstrategie nicht an Dekarbonisierung ausgerichtet

Auch die Langfristige Sanierungsstrategie für den Gebäudesektor bezieht sich weiterhin auf ein Ziel von 80% Primärenergiereduktion bis 2050. Dies entspricht nicht mehr den Klimazielen der Bundesregierung und auch nicht den Erwartungen der EU-Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie, die auf einen dekarbonisierten Gebäudebestand bis 2050 abzielt.

Die mit dem Klimapaket vorgesehene steuerliche Förderung der energetischen Gebäudemodernisierung, die Weiterentwicklung und „Vereinfachung“ der Förderprogramme des Bundes im Gebäudesektor (BEG) sowie die Erhöhung der dafür zur Verfügung stehenden Fördermittel leisten einen wichtigen Beitrag für einen zielführenden Instrumentenmix, der jedoch insgesamt noch nicht kohärent mit den langfristigen Klimazielen ausgerichtet und ausgestattet ist.

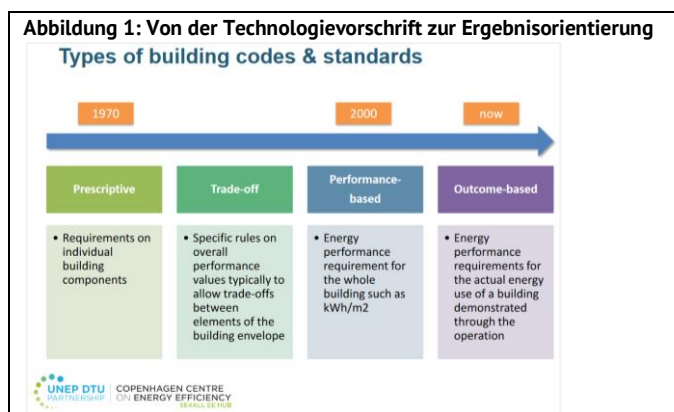
c) Maßnahmen weiterhin kaum an nachgewiesenen Ergebnissen ausgerichtet

Den notwendigen Ansatz, Politikinstrumente an gemessenen Effizienznachweisen auszurichten, setzt die Energieeffizienzstrategie nicht hinreichend um, auch nicht bei der Weiterentwicklung der energetischen Standards (GEG-Entwurf).

Jedoch gehen u. a. die folgenden Maßnahmen in die richtige Richtung:

- Mindestausstattung von Zählern und Sensorik für Heizungen, Klima und Lüftungsanlagen,
- Verlängerung und Aufstockung des Förderprogramms Einsparzähler, Ausführungen in den Unterkapiteln „Energieeffizienz und Digitalisierung“ sowie „Praxistransfer Marktreifer Technologien und Digitalisierung“ – beides ist leider noch sehr vage beschrieben;
- Förderung von Mess-, Steuerungs- und Regelungstechnik sowie Energiemanagement-Software als Einzelmaßnahme in der Industrie,
- Modellprojekte und Roll-out zum Einsparcontracting sowie
- Weiterentwicklung der Energieeffizienznetzwerke,
- Zügige Novellierung der Heizkostenverordnung unter Einbezug von Kälte nach EED Richtlinie.

Deutlich zu kritisieren ist, dass in den breitenwirksamen Maßnahmen kein Messnachweis bzw. systematisches Monitoring gefordert ist, etwa bei der Weiterentwicklung der energetischen Gebäudestandards und Förderangebote und selbst bei der Vorbildfunktion des Bundes. International werden sogenannte „outcome-based standards“ in Ländern wie Schweden, China oder dem US-Staat Washington bereits umgesetzt (siehe Abbildung 1). Dasselbe sollte auch für Maßnahmen in der Industrie gelten, etwa die geplante Selbstverpflichtung der Industrie zur Umsetzung der Ergebnisse von Energieaudits und Energiemanagementsystemen (EnMS); hierbei darf es nicht zu Doppelzählungen wie z.B. mit den Wirkungen der Energieeffizienz-Netzwerke kommen.



2.3 **Änderungsvorschläge: Maßnahmen strategisch an Zielen und nachgewiesenen Ergebnissen ausrichten**

- a) Die Wirkungsabschätzungen und dahinter liegende Annahmen und unterstellte Wirkungen- sollten durch geeignete Hinweise in einem Annex schnell nachvollziehbar und überprüfbar sein, einschließlich der gegenseitigen Beeinflussung der Maßnahmen auf Bundesebene; die Beiträge auf Landes- und kommunaler Ebene sollten auch erläutert werden. Zudem müssen laut EU-Recht die Ziele auch in Endenergie sowie jährlichen Fortschritten (gemäß Artikel 7 EED) formuliert werden. Dies stärkt auch die Glaubwürdigkeit der deutschen Effizienzpolitik im europäischen Rahmen. Für ein zielgenaues Monitoring der Maßnahmen empfiehlt sich zudem die Ableitung differenzierter Endenergieziele (Strom, Wärme/ Brennstoffe, sowie nach Sektoren differenziert (Industrie, Gebäude etc.)). Zudem sollte Prozess- und Steuerungsverantwortung mit ausreichendem Handlungsmandat zur strategischen, Koordination der Politiken festgelegt werden
- b) Die EU-rechtlich geforderte Langfristige Renovierungsstrategie im Gebäudebereich sollte als Anlass genutzt werden, um gegenüber der bestehenden Effizienzstrategie Gebäude (ESG) deutlich klarer zu werden hinsichtlich der vorgesehenen Politikinstrumente zur Zielerreichung und ihres Zusammenwirkens. Die Empfehlungen der EU-Kommission zur EU-Gebäuderichtlinie machen zudem deutlich, dass hier jenseits einer Auflistung bestehender Maßnahmen eine langfristige Perspektive der zukünftigen politischen Strategien und Maßnahmen vermittelt werden sollte.
- c) Förder- und Ordnungsrecht sollten sukzessive konsequent an tatsächlichen, gemessenen Ergebnissen ausgerichtet werden. Vorschläge hierzu hat die DENEFF u. a. in ihrer Stellungnahme zum Gebäudeenergiegesetz bereits vorgelegt. Bundesbauten sollten dabei Vorbilder einnehmen und die geforderten Effizienzfortschritte messen.

3. **Wesentliche Marktbarrieren und Handlungslücken jetzt adressieren**

3.1 **Ausgangslage/Situation: Viele nicht-adressierte Marktbarrieren und Handlungslücken**

Im Sinne einer guten Strategie gebietet es sich, Barrieren, die der Erreichung der (hier politischen) Ziele im Wege stehen zu identifizieren und politische Maßnahmen hieran auszurichten. Nicht ohne Grund empfiehlt daher die EU-Governance-Verordnung den Mitgliedsstaaten nach Art. 3 (2) lit. e die „Beschreibung der rechtlichen und sonstigen Barrieren und Hindernisse“. Weiterhin gilt es Lücken im Sinne von Handlungsfeldern zu identifizieren, die bislang nicht- oder unzureichend adressiert wurden.

3.2 **Bewertung des NAPE 2.0: Marktbarrieren kein Thema, wichtige Handlungslücken offen**

Bereits mit dem NECP-Entwurf verzichtete die Bundesregierung auf die Beschreibung von Marktbarrieren. Auch im Entwurf der Energieeffizienzstrategie ist kaum die Rede von Barrieren. Als einzige Hemmnisse werden Informationsdefizite in eher allgemeiner Form beschrieben sowie rechtliche Hürden beim Ausbau der Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität.

Die Barrieren sind jedoch weit vielfältiger und in manchen Sektoren extrem gravierend. Werden sie nicht durch entsprechende Maßnahmen(-Bündel) adressiert, sinkt die Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen und deren Kosteneffektivität.

a) Organisatorisch-kommunikative Barrieren – teilweise adressiert

Implizit jedoch adressiert die Liste zusätzlicher Maßnahmen (über das Klimapaket hinaus) zahlreiche Barrieren, die bislang nicht oder unzureichend adressiert wurden, wovon wir insbesondere positiv hervorheben möchten:

- Weiterentwicklung der ACE II - Asset Class Energieeffizienz um Energieeffizienzmaßnahmen attraktiver für externe Finanzierer zu gestalten.
- Effizienzoptimierte Modellierung im Rahmen von Building Information Modeling
- Transparentere Gestaltung der Abrechnungsinformation (HeizkostenV)
- Zielgruppenorientiertere Kommunikation
- Bundesunterstützung der Marktüberwachung
- Verbesserung der Qualität von Energieaudits

b) Rechtlich-administrative Barrieren

Während die Bundesregierung in den letzten Jahren viel Geld in Informationskampagnen und Investitionsförderung investiert hat, blieben andere Barrieren unangetastet. Stattdessen wurde mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz das Mieter-Vermieter-Dilemma sogar verschärft. Hinzu kommen Rechtsunsicherheiten wie das verzögerte Inkrafttreten des Energiedienstleistungsgesetzes, die mehrfach gescheiterte Steuerförderung der energetischen Gebäudesanierung oder Unsicherheiten über die künftige Ausgestaltung von Ausnahmen für energieintensive Unternehmen und Produktionsprozesse.

Viele Barrieren sind rechtlich-administrativer Natur. Zu immer wieder seitens der DENEFF und viele anderer Stakeholder benannten Barrieren zählen u. a.:

- Im KWKG werden Energiedienstleister, die im Rahmen der ortsnahen Erzeugung von Strom und Wärme häufig auch Effizienzsteigerungen in Gebäuden durchführen gegenüber dem weniger effizienten Netzbezug schlechter gestellt.
- Quartierskonzepte, wie sie auf Seite 45f. des Entwurfs des EffSTRA als systemische Lösungen anerkannt werden, sehen sich derzeit noch erheblichen Hemmnissen ausgesetzt.
- Das Mietrecht (§ 556c BGB) erfordert von Energiedienstleistern eine kostenneutrale Umstellung auf Wärmelieferung. Maßnahmen hinter dem Zähler werden hierbei bislang nicht berücksichtigt. Die für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit stromintensiver Unternehmen wichtige besondere Ausgleichsregelung (EEG) führt dazu, dass einige der begünstigten Unternehmen durch eine Fallbeilregelung dazu angeregt werden, Effizienzmaßnahmen zu unterlassen. Ähnliches gilt für andere Steuern und Abgaben (z. B. individuelle Netzentgelte).
- Die Beschränkung der Förderhöhen für Energieeffizienzmaßnahmen auf max. 30 % der Investitionsmehrkosten nach AGVO, wohingegen für Erzeugungs- und Infrastrukturmaßnahmen eine Vollkostenförderung möglich ist.
- Wenig adressatengerechte Förderangebote, z. B. Anwendung der de-minimis Regelung in verschiedenen Förderprogrammen ohne Rücksicht auf die individuellen Bedürfnisse der Anwender (Contractoren, Wohnungswirtschaft etc.)
- Die Überbewertung des Warmwasserbedarfs in der EnEV kann zu Fehlentscheidungen bezüglich eines effizienten Warmwassersystems führen.

Hinzu kommt die grundsätzliche kaum durchschaubare Menge an Vorschriften und Abgabenstrukturen, die viele effizienzsteigernde Maßnahmen verhindern. All diese Barrieren werden in der Energieeffizienzstrategie nicht adressiert. Neue Barrieren könnten hinzukommen, sollte die Standardisierungsstrategie zur Digitalisierung der Energiewende nicht technologieoffen gestaltet werden.

c) Neu- und nicht-adressierte Handlungsfelder

Mit der Liste zusätzlicher Maßnahmen (über das Klimapaket hinaus) schließt die Bundesregierung einige Handlungslücken, was die DENEFF ausdrücklich unterstützt, z.B.

- Austausch von Kleinspeichern durch elektronische Durchlauferhitzer
- Förderung der Prozesswärmeeffizienz und der Nutzung von Abwärmepotenzialen
- Ambitionierte Standards bei Energielabel und Ökodesign
- Pflichtprüfung von Einsparcontracting bei Sanierungsvorhaben des Bundes

Leider sind viele dieser Maßnahmen sehr vage beschrieben und erfordern eine konkretere Diskussion. Dies betrifft auch das beschriebene Handlungsfeld „Praxistransfer marktreifer innovativer Technologien und Dienstleistungen“ – das an sich sehr begrüßenswert ist. Auch die Zeitrahmen der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen sind teilweise unklar.

Hingegen sind die Vorschläge zu folgenden Handlungsfeldern unzureichend oder fehlen völlig:

- Begegnung von Fachkräftemangel und Qualifizierungsdefizite
- Stärkung des Energiedienstleistungsmarkts
- Vorbildfunktion der öffentlichen Hand jenseits der Bundesgebäude, insbesondere ambitionierte Vorgaben hinsichtlich des zu erreichenden Energiestandards bei Neubau und Sanierung und Einführung eines bundesweiten Benchmarkings zum energieeffizienten Gebäudebetrieb
- Ansätze, wie alle Gebäude aus der aktuellen Neubauwelle ohne Ordnungsrecht vor 2023 auf ein zielkompatibles Niveau gebracht werden sollen
- Beschleunigte Abschreibungsmöglichkeiten für Hocheffizienzinvestitionen in der Industrie
- Reform- der Energieabgaben und -Steuern jenseits der CO₂-Bepreisung, inkl. Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen (vgl. Schweiz), basierend auf einem industriepolitischen Konzept
- Auflagen zur Abwärmeverstromung, Wärmerückgewinnung aus Abwasser und Abluft sowie verschiedenen Wärmepumpen-Anwendungen einschließlich der Nutzung in Nah- und Fernwärmenetzen
- Ausweitung der Heizkostenverordnung auf Klima und Lüftung sowie auf Nichtwohngebäude
- Aus- und Fortbildung von Handwerkern und beratenden Ingenieuren sowie bei den Regeln der Förderung von Effizienz-Investitionen, die Entscheidungs-routinen nicht auf den Risiko-Aspekt (Amortisationszeit) zu beschränken, sondern auch die Rentabilität der Investitionen zu berechnen (interne Verzinsung oder Barwert).

3.3 **Änderungsvorschläge: Wesentliche Marktbarrieren und Handlungslücken jetzt adressieren**

- a) Die DENEFF begrüßt im Grundsatz die vorgeschlagenen Maßnahmen – sie sollten jedoch im Detail konkretisiert und mit den interessierten Verbänden konsultiert werden. Neue Förderprogramme sollten im Sinne der Förderstrategie in die geplanten Programme integriert werden.
- b) Zur Beseitigung rechtlich-administrativer Barrieren muss ein Mainstreaming-Prozess etabliert werden, in dem alle relevanten bestehenden und neuen Gesetze und Normen auf solche Barrieren sowie auf mögliche Anreize zur Berücksichtigung von Energieeffizienz als Investitionsoption hin überprüft und Revisionen ausgelöst werden.

- c) Betreffend nicht- oder unzureichend adressierter Handlungsfelder empfehlen wir:
- Die Beseitigung der oben genannten Barrieren (Nr. 3.2. a) in dieser Stellungnahme)
 - Eine Fachkräfteoffensive inkl. eines Konzepts und Maßnahmenpakets zur Qualifikation, Motivation und Attraktivitätssteigerung der relevanten Berufsgruppen für die Aufgaben der effizienten Energiewende
 - Die Schaffung beschleunigter Abschreibungsmöglichkeiten für Hocheffizienzinvestitionen in der Industrie
 - Die Optimierung - der Energieabgaben und -steuern jenseits der CO₂-Bepreisung, inkl. Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen zur Beseitigung von Fehlanreizen und der Ausrichtung am energiepolitischen Zieldreieck
 - Die Ausweitung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudemodernisierungen auf die wichtigen Zielgruppen der Eigentümer von Gewerbeimmobilien und vermieteten Wohngebäuden.
 - Die Förderung und ordnungsrechtliche-Berücksichtigung von Abwärmeverstromung, Wärmerückgewinnung aus Abwasser und Abluft sowie von Wärmepumpen-Anwendungen einschließlich der Nutzung in Nah- und Fernwärmenetzen (siehe dazu Anhang I).

Für das Handlungsfeld Energiedienstleistungen empfehlen wir weitergehend:

- Schaffung eines Level-Playing-Fields für EDL-Lösungen und Mieterstrommodelle durch Novellen von KWKG und EEG und Energiesteuerrecht.
- Ermöglichung von Quartierslösungen durch Novelle des Begriffs der Kundenanlage in § 3 Nr. 24a EnWG.
- Zum Einsparcontracting nicht nur Modellprojekte, sondern einen bundesweiten Roll-out sowie die Berücksichtigung auch in Industrie und Gewerbe sowie der Wohnungswirtschaft. Zudem sollten deutlich mehr regionale Kompetenzstellen für Energieeffizienz und Energiedienstleistungen aufgebaut werden.
- Berücksichtigung von Maßnahmen hinter dem Zähler bei Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung (§ 556c BGB)
- Entwicklung/Ermöglichung von Off-Balance-Finanzierungslösungen für Energiedienstleistungen bei der Entwicklung innovativer Förderansätze (III Nr. 1 lit. B im EffSTRA-Entwurf)
- Berücksichtigung von Energiedienstleistungen zur Marktdurchdringung hocheffizienter Anlagen und Maschinen (III Nr. 2 lit. im EffSTRA-Entwurf)
- Berücksichtigung von Energiedienstleistungen in der Förderstrategie: Contracting-Unternehmen müssen Eigentümer und Betreiber der investierten Anlagen bleiben können und selbst förderberechtigt werden. Hierzu fehlen konkrete Aussagen. Das Fördervolumen darf in solchen Fällen nicht durch besondere Maximalgrenzen, bezogen auf das Unternehmen z.B. De Minimis-Regelungen, begrenzt werden
- Kein Ausschluss der Wärmelieferung aus KWK (Modul 4 Bundesförderung Energieeffizienz in der Wirtschaft)

Für das Handlungsfeld Digitalisierung wird ergänzend vorgeschlagen:

- Unterjährige bzw. Echtzeitnahe-Verbrauchsinformationen
- Zielorientierte, zeitnahe (2020) Umsetzung der EPBD-Vorgaben zu Energiemonitoring und -management bei großen Wohn- und Nichtwohngebäuden
- Standardisierung von Schnittstellen, Schutzprofilen und Protokollen (jedoch keine Pflicht zur Nutzung des Smart-Meter-Gateways für alle Anwendungen)
- BIM beschleunigen durch Verpflichtung bei öffentlichen Ausschreibungen
- Einführung von Echtzeitenergiedatenmessung, z.B. Förderung digitale EMS, Smart Meter Roll-out etc., und intelligent verknüpfen mit Programmen zu Industrie 4.0 und seriellem Bauen

- Gründerförderung (Start Efficient): Ideelle und finanzielle Zuschüsse für Start-ups z.B. bei Eichung, Schutzprofilen, Recht usw., wenn sie auf Smart Meter aufbauen wollen (Marktbarrieren beseitigen), um Gesamtnutzen zu steigern
 - (Forschungs-) und Markteinführungsförderung zum Thema Spitzenlastreduktion und Verbrauchsflexibilisierung und weitere Netzdienstlichkeitstechnologien
 - Breite Teilnahme an Energiebörsen ermöglichen
 - Schaffung von Daten- und damit Planungsgrundlagen für Least-Cost-Planning (LCP) als Ansatz zur Umsetzung von Efficiency First

Die DENEFF glaubt nicht, dass das Smart Meter Gateway (SMGW) wie es auf Seite 36 heißt, die umfassende Kommunikationsplattform für die Energiewende sein kann und soll. Dies würde bei zahlreichen existierenden und künftigen Geschäftsmodellen und technischen Lösungen insbesondere im Gebäudesektor zu massiven Problemen führen.

Die DENEFF plädiert daher dafür, den technologieoffenen und damit innovationsfördernden Ansatz beizubehalten. Das SMGW sollte sich auch dem Wettbewerb der Technologien und Schnittstellen aussetzen, nur so werden die besten Systeme entwickelt. Insbesondere für Bereiche, die über die Relevanz zum Stromnetz (z. B. Smart Metering, Smart Grid und Smart Mobility) hinausgehen, wie Smart Home und Smart Building oder Smart Factory, sollte das SMGW lediglich als ein Angebot an die Anbieter aus diesen Bereichen fungieren, um das SMGW als Plattform für Dienstleistungen zu verwenden.

4 Energiepolitik an effizienter Energiewende ausrichten

4.1. Ausgangslage/Situation: Seit Energiekonzept fehlt konsistente Gesamtstrategie

Mit dem Energiekonzept 2010 stellte die Bundesregierung, ausgehend von Szenarien zum Umbau des Energiesystems, Ziele und Maßnahmen für alle Sektoren auf. Schon mit dem Beschluss zur Energiewende 2011, insbesondere dem Ausstieg aus der Kernenergie hätten die Ziele aktualisiert werden müssen. Spätestens seit dem Klimaschutzprogramm 2030 verfolgt die Bundesregierung das Ziel zur Treibhausgasneutralität bis 2050 – im Unterschied zum Energiekonzept.

Zudem ist deutlich festzustellen, dass seitdem bei energiepolitischen Vorhaben die Wechselwirkungen von Politiken nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dies betrifft etwa Maßnahmen auf der Versorgungsseite, auf die Auswirkungen auf der Nachfrageseite abgestimmt werden. Die bereits im Energiekonzept attestierte „Schlüsselfrage Energieeffizienz“ wurde somit zu häufig sekundär und nicht-intendiert mitreguliert und dabei sehr oft sogar behindert. Der Realität des Energiesystems und den Klimaschutzzielen wird dieser Zustand nicht gerecht, denn im Ergebnis verursacht er hohe gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen.

Spätestens mit der dritten Phase der Energiewende verändert sich jedoch auch die Rolle der Energieeffizienz hin zu einer Ressource, die flexibler mit der fluktuierenden Erzeugung und dem Transport sowie der Speicherung Erneuerbarer Energien interagieren muss. Mithin verändert sich auch der Wert einer Kilowattstunde (bei Dunkelflaute und Lastspitzen sehr hoch, bei temporären Überkapazitäten und geringer Nachfrage niedriger). Gleichwohl bleibt die Ausschöpfung aller wirtschaftlichen Effizienzpotenziale Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Defossilisierung des Energiesystems. Eine effiziente Energiewende gelingt jedoch nur im systemischen Zusammenspiel von Energieinfrastruktur und Energieeffizienz. Ein energiepolitisches Konzept hierzu fehlt bislang.

Zudem: In Artikel 3 (3) der EU-Governance-Verordnung ist eindeutig gefordert: „Für ihre integrierten nationalen Energie- und Klimapläne müssen die Mitgliedstaaten...“ [unter lit. B]

„...den Querverbindungen zwischen den fünf Dimensionen der Energieunion Rechnung tragen, insbesondere dem Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle.“

4.2. Bewertung der Energieeffizienzstrategie: Systemansatz unterbelichtet

Der Entwurf der Energieeffizienzstrategie betrachtet die Effizienz isoliert und nimmt ebenso wie andere aktuelle Strategien (z. B. Gas 2030) wenig Rücksicht auf Wechselwirkungen mit den übrigen Säulen des Energiesystems – geschweige, dass er im Rahmen einer Modellierung das Zusammenspiel gestalten würde.

Die Primärenergieeinsparungen bis 2030 bei der Energiebereitstellung werden als gegeben dargestellt. Effizienzsteigerungen bei der Energieumwandlung (z. B. durch Kraft-Wärme-Kopplung) sind nicht Teil dieser Strategie, sondern wiederum anderer isolierter Prozesse.

Einzig der Abschnitt zur Wärmeinfrastruktur (III Nr. 1 a (3)) beschreibt die Rolle von Niedrigtemperaturnetzen als Ressource zur Flexibilisierung. Der Abschnitt zum Thema Digitalisierung betont zudem Potenziale zur Senkung von Lastspitzen. Konkrete Instrumentenvorschläge hierzu fehlen jedoch in beiden Fällen.

Auch werden die einzelnen Sektoren innerhalb der Effizienzstrategie Gebäude, Industrie, Verkehr und Landwirtschaft weitgehend isoliert voneinander betrachtet.

Außerdem fehlt der Abgleich mit weiteren wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Strategien. So besteht etwa im Bereich Energieeffizienz in der Industrie die Gefahr einer kleinschrittigen Erhöhung der Energiepreise über eine indirekte CO₂-Bepreisung darin, dass weder das Klimaschutzziel erreicht noch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gesichert wird. Hier fehlt ein industriespezifisches Konzept, aus dem sich die notwendigen Rahmenbedingungen (Förderung der Verfahrensumstellung; Anreize zu Effizienzsteigerung und zum Energieträgerwechsel) ableiten lassen. Ähnliches gilt für den Verkehrsbereich.

4.3 Änderungsvorschläge: Energiepolitik an effizienter Energiewende ausrichten

Die Energieeffizienzstrategie sollte aus einem energie- und klimapolitischen Gesamtkonzept abgeleitet werden, das sich an dem Primat der betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Rentabilität sowie den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung orientiert. Es ist nicht möglich, diesem Erfordernis bis Ende des Jahres nachzukommen – daher sollte ein solches Energiekonzept 2.0 spätestens zu Beginn der kommenden Legislatur verabschiedet werden und die bislang isolierten Einzelstrategien systematisch integriert werden. Hierbei sollte eine deutlich intensivere Abstimmung mit Bund, Ländern und Kommunen erfolgen, um in einer Mehrebenen-Governance Energieeffizienzpolitik zu koordinieren bzw. Informationen über Wirkung bzw. Nicht-Wirkung von Maßnahmen zu erhalten.

Im Rahmen des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes muss die Bundesregierung bis Ende 2020 die Querverbindungen zwischen den energiepolitischen Handlungsfeldern darlegen, wie in Artikel 3 (3) der EU-Governance-Verordnung gefordert.

Das Energieabgaben- und Steuersystem muss energiesystemdienliche Managementdienstleistung berücksichtigen, sei es durch Begünstigungen oder Boni.

Anhang I: Weitere Anmerkungen

- Zu Nr. 1 (3) - Ausbau der Wärmeinfrastruktur: Erneuerbare Wärmegewinnung ist an jedem Gebäude möglich. Umweltwärme aus Umgebungsluft lässt sich überall hinreichend leise und sauber integrieren und zwar vor Ort verlustärmer, als wenn sie erst durch Netze geleitet würde. Auch elektrische und thermische Kleinwärmepumpen können in Wärmenetze einspeisen.
- Zu Unterkapitel III1a: Wir teilen die Bewertung der Bundesregierung zur künftigen Rolle von Fernwärmenetzen – insbesondere Niedertemperatur Netzen – für die Integration von Erneuerbaren Energien und Abwärme. Allerdings bezweifeln wir, dass diese Entwicklung von sich aus vollzogen werden wird und ausschließlich durch Fördermittel ein gänzlich Umsteuern bewirken wird. Die Beobachtung von Wärmemärkten in Nordeuropa zeigt, dass wesentliche Effizienzpotentiale gehoben werden können, wenn der Wärmemarkt entlang der Erfahrungen des Strommarktes organisiert wird. Wer Wärme liefern kann, muss sie in das Netz einspeisen können. Wenn es gelingt, den Wärmemarkt so umzuorganisieren, dient das nicht nur der besseren Integration von Abwärme und Erneuerbaren Energien, sondern es erhöht auch die Transparenz dieses Marktes und damit die Akzeptanz leitungsgebundener Wärmeversorgung.

Zu V Anhang, Liste Energieeffizienzmaßnahmen:

- Die Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen zur Betriebs- und Verbrauchsoptimierung (c „Förderstrategie EE und Wärme aus erneuerbaren Energien“) sollte nicht „perspektivisch“ sondern schnellstmöglich kommen.
- Der Sanierungs- und Betriebscheck (NWG) sollte möglichst auf aktuellen und echten Verbrauchsdaten beruhen, um tatsächliche Potentiale und nicht nur theoretische Potentiale aufzuzeigen.
- Die geplante Selbstverpflichtung der Industrie sollte ebenfalls Messnachweise beinhalten und durch eine Schattenregulierung komplementiert werden, die bei grober Verfehlung der Ziele in Kraft tritt. Zudem sollte anstelle der Mindestamortisationszeit, auf die Rentabilität der Maßnahmen (z. B. über 6%) abgestellt werden. Maßnahmenkataloge sollten durch das BAFA stichprobenartig geprüft und die Umsetzung von Maßnahmen an das BAFA gemeldet werden. Der Wille zur Etablierung von Energiemanagementsystemen insbesondere in KMU sollte durch konkrete messbare Maßnahmen aufgeführt werden. Hier könnte beispielsweise ähnlich wie in Österreich eine Zuschussförderung speziell für KMU etabliert werden.
- Das Altanlagenlabel für Heizungssysteme sollte an deren tatsächlicher Effizienz ausgerichtet werden und nicht nach einem bloßen Katalog und der Altersangabe. Auch die beste Anlage kann schlecht „gefahren“ werden. Das sollte für alle mittelbaren Nutzer auch ersichtlich sein.
- Wir bitten unter Nr. 2. Einzelmaßnahmen; a) Sektor Gebäude, Nr. 14 Zähler für Heizungs- und Lüftungsanlagen zu ergänzen:
 - (1) Werden in Anlagen mit Wasser als Wärmeträger der Heizkessel, Wärmepumpe oder Wärmeüberträger (Fernwärme) eingebaut oder erneuert, müssen diese hydraulisch abgeglichen werden.
 - (2) Bei Anlagen mit einer Nenn-Heizleistung von 70 KW oder mehr in Bestandsgebäuden oder neuen Gebäuden, muss der hydraulische Abgleich dynamisch ausgeführt werden.
 - (3) Gleiches gilt für Klimaanlage und große Anlagen der Raumlufttechnik