



Stellungnahme

Zum Grünbuch Energieeffizienz - Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat am 12. August 2016 eine öffentliche Konsultation zum Grünbuch Energieeffizienz gestartet¹.

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) nimmt zum Grünbuch Energieeffizienz wie folgt Stellung:

Einleitende Bemerkungen

Im Rahmen der Energiewende und zur Erreichung der nationalen und internationalen Klimaziele spielt die Energieeffizienz eine entscheidende Rolle. Energieeffizienz birgt dabei nicht nur ein riesiges Potenzial für eine ambitionierte und kosteneffiziente Klimapolitik, Energieeffizienz und Energieeinsparungen haben vielseitige ökonomische und soziale Vorteile, wie etwa eine Steigerung der Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

Die Bundesregierung hat mit dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) und der Effizienzstrategie Gebäude Programme und Maßnahmen auf den Weg gebracht, die die Energieeffizienz in Deutschland stärken. Mit dem vorliegenden Diskussionspapier Grünbuch Energieeffizienz bekennt sich die Bundesregierung zum Prinzip „Efficiency First“ und zur Notwendigkeit, den Energiebedarf in Deutschland sektorenübergreifend zu senken. Die DUH erkennt diese Bemühungen an, die Energieeffizienz als wichtige Säule der deutschen Energiewende zu stärken. Wir sehen aber gleichzeitig noch viel Spielraum, diese Bemühungen zu verbessern und somit die nationalen und die europäischen Energieeffizienzziele konsequent umzusetzen.

Zentrale Herausforderungen im Bereich Energieeffizienz

1.1. Efficiency First

Das Efficiency First-Prinzip wurde erstmals offiziell im Februar 2015 von der Europäischen Kommission im Rahmen der Energieunion bekräftigt. Es verweist auf die Priorisierung von Energieeffizienz gegenüber der Stromerzeugung, Kraftstoffversorgung und dem Netz- oder Pipeline-Ausbau.

Im Grünbuch Energieeffizienz werden zur Beantwortung der grundlegenden Frage, wie das Grundprinzip des Vorrangs der Vermeidung und Verringerung des Energieverbrauchs konkret in Planungs- und Steuerungsprozessen der Energiepolitik und des Energiemarktes angewandt werden kann drei Thesen (Thesen 1 bis 3) zur Diskussion gestellt.

These 1: Efficiency First führt zu einer Kostenoptimierung der Energiewende und verstärkt den Dekarbonisierungseffekt der erneuerbaren Energien.

¹Vgl. <https://www.gruenbuch-energieeffizienz.de/de/startseite/>

These 2: Das Leitprinzip Efficiency First wird zum strategischen Planungsinstrument für unser Energiesystem.

These 3: Die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für Energieeffizienz erleichtert eine gesetzliche Verankerung des Prinzips Efficiency First.

DUH-Position:

Energieeffizienz spielt eine Schlüsselrolle für eine erfolgreiche Energiewende in Deutschland. Das Leitprinzip Efficiency First ist nicht nur ein wichtiger Baustein, es ist unbedingte Voraussetzung für eine komplett regenerative Energieversorgung und setzt einen Paradigmenwechsel voraus.

Analog zum NOVA-Prinzip (= **Netz-Optimierung** vor **-Verstärkung** vor **-Ausbau**) in der Stromnetzplanung bedeutet das Efficiency First (E1st)-Prinzip für die Umsetzung der Energiewende, dass bei der Planung konventioneller Erzeugung und der Netze geprüft wird, ob ein Zubau durch Effizienz auf der Nachfrageseite ersetzt werden kann. **Das Leitprinzip Efficiency First darf keinesfalls als „Vorrang-Prinzip“ missverstanden werden**, viel eher als wichtige Prämisse für eine vollständige Dekarbonisierung.

Die DUH begrüßt, dass die Bundesregierung sich zum Prinzip Efficiency First bekennt. Seine Umsetzung auf allen Ebenen der Energiewende und im gesetzlichen Rahmen sollte zum Standard werden (Mainstreaming Energy Efficiency). Um das Prinzip in allen Sektoren anzuwenden, ist es notwendig, entsprechende Strukturen zu schaffen bzw. wo sie bereits bestehen, diese zu optimieren und Verantwortlichkeiten festzulegen. Für eine **konsequente Anwendung im Sinne eines vorge-schalteten Prüfauftrages kann eine Prozessgestaltung ähnlich der strategischen Umweltprüfung (SUP)** hilfreich sein.

Bestehende Gesetze sollten auf ihre Auswirkungen auf die Nachfrage und Energieeffizienz hin überprüft und Hemmnisse für die Anwendung des E1st-Prinzips beseitigt werden. Die DUH regt einen **Prozess zur Bestandsaufnahme** an, an welchen Stellen und von welchen Personen/ Institutionen relevante Entscheidungen getroffen werden, die sich auf die Verteilung von Ressourcen im Energiesystem auswirken.

Die Schaffung eines Energieeffizienzgesetzes mit verbindlichen sektoralen Effizienzzielen und einer Verankerung des E1st-Prinzips erachtet die DUH als sinnvoll. Der Mehrwert wird insbesondere in einer Stärkung der Lenkungswirkung auf nachgeordnete energiepolitische Instrumente gesehen. Daneben besteht die Möglichkeit den Normenbestand stärker an der eigentlichen Zielerreichung auszurichten und darüber auch jenseits von wechselnden Regierungsprogrammen Planungssicherheit zu gewähren. Zudem findet eine Angleichung der Regelungshierarchie mit anderen Gesetzen statt, wodurch Barrieren und Fehlanreize zukünftig vermieden werden sollten.

Die Vereinheitlichung sämtlicher energieeffizienzrelevanter Rechtsbestände ist hingegen nicht zu befürworten (Bsp. mietrechtliche Vorschriften).

1.2. Weiterentwicklung des Instrumentariums der Energieeffizienzpolitik

In Deutschland sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Instrumente und Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz angekündigt und teilweise auch umgesetzt worden. Der „Nationale Aktionsplan Energieeffizienz“ (NAPE) vom Dezember 2014 bündelt die Maßnahmen und Instrumente

der Bundesregierung zur Erhöhung der Energieeffizienz. Mit der „Energieeffizienzstrategie Gebäude“ (ESG) der Bundesregierung vom November 2015 wurde eine Gesamtstrategie für diesen Sektor vorgelegt und der Handlungsrahmen für die Energiewende im Gebäudebereich bei Strom, Wärme- sowie Effizienz geschaffen.

Das Grünbuch Energieeffizienz formuliert in diesem Abschnitt zwei Thesen (These 4 und 5) im Konsultationsprozess:

These 4: Das bisherige Instrumentarium der Energieeffizienzpolitik hat Steigerungen der Energieeffizienz ermöglicht, muss jedoch zur Erreichung der langfristigen Zielsetzungen weiterentwickelt und ergänzt werden.

These 5: Marktlösungen und neue Dienstleistungen werden die Steigerung der Energieeffizienz beschleunigen und einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende leisten.

DUH-Position:

Nach Auffassung der Deutschen Umwelthilfe reichen die im NAPE und ESG vorgelegten Instrumente und Lösungsoptionen nicht aus, um das Potenzial im Bereich Energieeffizienz auszuschöpfen und das Ziel einer Halbierung des Primärenergieverbrauchs bis 2050 zu erreichen. Das heutige Instrumentarium im Bereich Gebäude muss weiterentwickelt und ergänzt werden, sowie seine Umsetzungswege konkretisiert werden, um das Ziel der Bundesregierung, 80 Prozent weniger Energieverbrauch und „nahezu“-Klimaneutralität im Gebäudebestand bis 2050, zu erreichen. Dafür sind **verbindliche Zwischenziele** und **konkrete sektorale Vorgaben** nötig, die durch bereits heute verfügbare Technologien und Baustoffe sowohl im Wohn- als auch im Nichtwohnbereich umgesetzt werden können. Nötig ist die Sicherstellung von Investitionsentscheidungen, vor allem durch verlässliche, stetige Rahmenbedingungen und wirksame Anreizsysteme. Wohn- und Nicht-Wohngebäude müssen stärker und gezielter als bisher von den drei Säulen „Fordern“, „Fördern“ und „Information & Beratung“ adressiert werden.

Ein **Gesetzesrahmen mit definiertem Entwicklungspfad der energetischen Anforderungen** schafft langfristige Planungssicherheit für alle Akteure im Gebäudebereich. Zur Erreichung der Klimaziele sind aber sowohl der Gebäudebestand als auch der Neubau durch **Ordnungsrecht zu adressieren**. Laut ESG muss bis zum Jahr 2050 der gesamte Gebäudebestand einem Effizienzhaus 55 entsprechen. In Anbetracht der Restriktionen im Bestand (z.B. aufgrund von Denkmalschutz) muss der Neubaustandard ab 2021 entsprechend höher liegen und kontinuierlich angehoben werden um die Klimaziele zu erreichen. Der Vollzug von energetischen Anforderungen auf Länderebene muss gestärkt werden.

Um die langfristigen Ziele im Bereich der energetischen Sanierung gegenüber Hauseigentümern und Investoren zu vermitteln und den Handlungsbedarf zu verdeutlichen, reicht die ESG nicht aus. Ergänzend ist es notwendig, **gebäudeindividuelle Sanierungsfahrpläne** einzuführen, um zukünftig generationenübergreifende und verlässliche Sanierungskonzepte für einzelne Gebäude bzw. Gebäudegruppen zu beschreiben. Gebäudeindividuelle Sanierungsfahrpläne können die Antwort auf eine ganze Reihe von bestehenden Problemen und Hemmnissen im Gebäudebereich sein. Sie bieten Planungssicherheit und können dabei die ganz individuelle Situation der Bewohner berücksichtigen. Darüber lässt sich die Akzeptanz steigern und die betroffenen Personen werden nicht überfordert. Um eine inhaltliche Qualität der Sanierungsfahrpläne sicher zu stellen, muss es eine entsprechende **Qualifizierungsoffensive für Energieberater** geben.

Bisher wird unter Klimaschutz im Gebäudebereich grundsätzlich Energiesparen in der Nutzungsphase verstanden. Diese Betrachtung greift aber zu kurz und vernachlässigt die nicht unerhebliche Energie, die für die Erstellung eines Gebäudes benötigt wird. Im Sinne des Klima- und Ressourcenschutzes sollten zusätzliche Umweltauswirkungen bei der Herstellung von Baustoffen auf der Basis von Lebenszyklusbetrachtungen veröffentlicht werden. Zusätzlich sollte ein **öffentliches Förderprogramm für nachhaltige Bau- und Dämmstoffe** aufgelegt werden.

Die Förderlandschaft im Bereich der energetischen Sanierung ist momentan für den privaten Nutzer schwer verständlich und wenig an den Bedürfnissen der Zielgruppen und Strukturen ausgerichtet. Unter diesen Bedingungen sind die Hürden für viele potentielle Sanierer zu hoch und stellen keinen ausreichenden Anreiz dar, in die energetische Ertüchtigung ihrer Immobilie zu investieren. Die bestehende **Förderlandschaft im Bereich der energetischen Sanierung** muss überprüft, erweitert und mit Blick auf die Zielgruppen besser gestaltet werden. Zur Erreichung der Klimaziele muss die gesellschaftliche Akzeptanz durch eine Erweiterung der bestehenden Informations- und Beratungsinstrumente stark erhöht werden. Die **Aufklärung in Bezug auf die Energiewende am Gebäude muss zielgruppenorientiert** stattfinden, um den Glaubwürdigkeitsproblemen zu begegnen.

Neue **Instrumente der Preissteuerung** sind notwendig, um den verringerten Anreizen für das Energiesparen, die sich aus den derzeit niedrigen Energiepreisen ergeben, entgegenzuwirken. Die niedrigen Öl- und Gaspreise verursachen einen starken Gegenwind für steigende Energieeffizienz im Gebäudebereich und stehen der nötigen Dekarbonisierung der Wärmeversorgung im Weg.

Der aktuell historisch niedrige Preis für Heizöl hat zu einem Anstieg beim Absatz von Ölheizungen geführt, während erneuerbare Energien und Wärmepumpen deutliche Einbußen zu verzeichnen hatten². Die große Preisdifferenz zwischen Strom und fossilen Energieträgern gilt als eines der größten Hemmnisse zur Ausweitung der Stromnutzung im Wärmesektor (siehe Sektorenkopplung). Im Europäischen Vergleich ist der Kostenunterschied zwischen fossilen Brennstoffen und Strom in Deutschland deutlich größer und der deutsche Steuersatz auf Heizöl zählt zu den niedrigsten aller Mitgliedstaaten.

Der erneute Anstieg beim Absatz von Heiztechnik, die auf fossilen Energieträgern basiert, ist vor dem Hintergrund der Klimaziele von Paris eine fatale Entwicklung: Die Sanierungszyklen für einen Kesseltausch betragen 20-25 Jahre. 75 Prozent der bestehenden Heizkessel wurden zudem vor dem Jahr 2000 installiert. Damit droht der anstehende Heizungssanierungszyklus durch das gegenwärtige Preisgefüge ungenutzt zu bleiben. Die Wahrscheinlichkeit von Lock-In-Effekten steigt und CO₂-Minderungsoptionen gehen langfristig verloren.

Hieraus leitet sich unmittelbarer Handlungsbedarf für eine Anpassung der Energie- und Stromsteuersätze ab, indem CO₂-Emissionen als Bemessungsstab verwendet werden. Dies bedeutet eine **Reduktion der Stromsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Energiesteuer im Wärmebereich** als aufkommensneutrale Maßnahme. Die Energiepreise würden damit langfristig die Umweltkosten des Energieverbrauchs und die Knappheit fossiler Reserven widerspiegeln, Signale für die CO₂-Einsparung setzen und Planungssicherheit für die notwendigen Investitionen schaffen. Durch den niedrigen Heizölpreis ergibt sich ein günstiges Zeitfenster und genügend Spielraum eine steuerliche Anpassung vorzunehmen, ohne zu starke soziale Belastungen entstehen zu lassen. Die zusätzlichen CO₂-Abgaben auf fossile Heizträger würden beim Verbraucher bzw. Hausbesitzer marktge-

² BDH Marktentwicklung Wärmeerzeuger 2005-2015, Link: www.bdh-koeln.de/fileadmin/user_upload/Daten_Fakten/BDH_Marktentwicklung_2005-2015.pdf

steuert Anreize für Investitionen in erneuerbare Energieträger setzen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen könnten für eine verstärkte Förderung regenerativer Technologien oder für Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebereich eingesetzt werden. Gerade für die **Sozialverträglichkeit** ist es wichtig, mögliche Verteilungseffekte zwischen den gesellschaftlichen Gruppen zu prüfen und einen Teil der Einnahmen aus Energiesteuern für die finanzielle Entlastung einkommensschwacher Haushalte zu verwenden (z.B. Heizkostenzuschuss, kostenlose Effizienzberatung).

1.3. Energieeffizienz-Politik auf europäischer Ebene

Nicht nur als eine wichtige Säule der deutschen Energiewende, auch international ist eine Steigerung der Energieeffizienz für das Erreichen der in Paris vereinbarten Klimaziele entscheidend. Die Energieeffizienzrichtlinie (EED) bildet für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten den rechtlich übergeordneten Rahmen im Bereich Energieeffizienz. Sie stärkt die nationale Gesetzgebung, belebt nationale Aktivitäten im Bereich Energieeffizienz, sorgt für gleiche Rahmenbedingungen in allen Mitgliedsstaaten und gibt eine Systematik vor, anhand dessen die Mitgliedstaaten ihre Effizienzbemühung vergleichbar und transparent berichten müssen.

Das Grünbuch Energieeffizienz formuliert in diesem Abschnitt zwei Thesen (These 6 und 7) im Konsultationsprozess:

These 6: Eine effektive Energieeinsparpolitik auf europäischer Ebene funktioniert am besten mit klaren Zielvorgaben.

These 7: Die verstärkte Nutzung von EU-Gemeinschaftsinstrumenten unterstützt und verstärkt die nationalen Energieeffizienz-Instrumente.

DUH-Position:

Bei der Umsetzung eines europäischen Effizienzziels bis 2030 werden die **Verbindlichkeit und das Ambitionsniveau** entscheidend sein für die Schaffung und Fortführung verlässlicher Planungsgrundlagen in den Mitgliedsstaaten. Das Risiko einer Zielverfehlung wird bereits im Rahmen des Grünbuchs Energieeffizienz thematisiert – diese Einschätzung kann die Deutsche Umwelthilfe nur teilen. Die Umsetzung der EED verlief bisher schleppend, auch die Wirksamkeit vieler Instrumente und Maßnahmen ist ein großer Unsicherheitsfaktor. Der derzeitige Revisionsprozess zur EED bietet ausreichend Gestaltungsraum um das Risiko einer mangelhaften Zielerreichung zu adressieren. Hier sind **verbindliche und klare Zielvorgaben** unerlässlich um die Potenziale der Treibhausgas-minderung zu heben.

Die Einführung verbindlicher Ziele ist nachweislich sehr viel effektiver als eine rein richtungsweisende Zielsetzung. Verbindliche Ziele sorgen für die notwendige Planungssicherheit bei Investoren und helfen die Verankerung von Energieeffizienz auf staatlicher Ebene voranzutreiben. Eine im Juli 2014 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Folgenabschätzung zur Energieeffizienz in Europa³ zeigt eine klare Korrelation zwischen der Höhe des Energieeffizienzziels und ökonomischen und sozialen Vorteilen für die Mitgliedstaaten. Für die Deutsche Umwelthilfe ist neben einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit und einer verbesserten Versorgungssicherheit in diesem Zusammenhang das Argument einer bezahlbaren Energieversorgung besonders hervorzuheben. Im Jahr 2012 konn-

³ Assessing the Employment and Social Impact of Energy Efficiency, final report, Cambridge Econometrics, November 2015 (<http://ec.europa.eu/energy/en/news/energy-efficiency-employs-nearly-1-million-eu>)

ten sich schätzungsweise 56 Millionen EU-Bürger eine angemessene Wärmeversorgung ihres Zuhauses nicht leisten; das bedeutet: Über 10% der europäischen Bevölkerung ist aktuell von Energiearmut betroffen. Eine verbesserte Energieeffizienz könnte einen wichtigen Betrag dazu leisten, einem weiteren Preisanstieg für Verbraucher entgegenzuwirken.

Nur schwer lassen sich bestehende Vorurteile auflösen, dass eine Steigerung der Energieeffizienz an das Wirtschaftswachstum gekoppelt ist und vor allen Dingen eines bedeutet: Einsparung und Verzicht. Dabei ist die Liste der Vorteile einer ambitionierten Effizienzpolitik lang – verschiedenste Studien belegen positive Effekte, die einer Steigerung des Bruttoinlandproduktes zu Reduzierung der Energieimportabhängigkeit bis hin zu einer Schaffung neuer Arbeitsplätze reichen. Das bisher vereinbarte indikative Ziel von 27 Prozent Energieeffizienzsteigerung bis 2030 gegenüber dem Basisjahr 2007 ist nicht ausreichend, um die genannten Potentiale zu heben. **Es muss vielmehr in ein verbindliches Ziel von deutlich über 30 Prozent, besser 40 Prozent Primärenergieeinsparungen in Europa bis 2030 (gegenüber 2007) festgelegt werden, das zudem mit einem klaren politischen Fahrplan zur Zielerreichung** hinterlegt werden muss.

Die bisherige Umsetzung der EED zeigt, dass bindende Vorgaben, wie beispielsweise das 1,5 Prozent Endenergie-Einsparziel in Artikel 7 der Richtlinie, die Mitgliedstaaten dazu motiviert, sich eigene ambitionierte Ziele zu setzen und Maßnahmen zu entwickeln, um diese zu erreichen. So hat die Umsetzung der EED in Deutschland zu Innovationen im Bereich der Energieeffizienz geführt, auch wenn die konkrete Umsetzung der Maßnahmen, die Deutschland nach Artikel 7 der EED festgelegt hat, verbesserungswürdig ist.

Der **Kernartikel 7 der EED muss also über 2020 hinaus verlängert werden** und die darin enthaltenen Zielvorgaben sollten bis 2050 fortgeschrieben werden. Das schafft Verbindlichkeit für die Ziele und Planungssicherheit für eine effektive Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. Eine aktuelle Untersuchung von Ecofys, Ifeu und Wuppertal Institut im Auftrag des Umweltbundesamtes⁴ kommt unter anderem zu dem Schluss, dass **Energieeffizienzverpflichtungssysteme für Energieversorgungsunternehmen sich in Europa bisher als wirksamste Methode erwiesen** haben, die Endenergie-Einsparanforderungen des Artikel 7 EED zu erfüllen. Besagte Studie empfiehlt eine obligatorische Umsetzung von Verpflichtungssystemen in allen EU-Ländern in Kombination mit Monitoring-Systemen. Die Deutsche Umwelthilfe plädiert dafür, dass auch in Deutschland, wo bisher ausschließlich auf alternative Maßnahmen zur Zielerreichung in Artikel 7 EED gesetzt wird, noch einmal über die **Einführung eines einsprechenden Energieeffizienzverpflichtungssystems** nachgedacht werden sollte.

1.4. Digitalisierung

Digitalisierung ist kein Selbstzweck und sollte nachweislich zu CO₂-Emissions- und Verbrauchsreduzierung sowie Effizienzsteigerungen führen.

Im Umgang mit der steigenden Volatilität der erneuerbaren Energien, kann Digitalisierung einen wichtigen Beitrag im Bereich des Managements von Angebot und Nachfrage leisten. Insbesondere bei der Steuerung der zunehmenden Systemkomponenten vor dem Hintergrund der Sektorenkopplung kommt der Digitalisierung eine Schlüsselrolle zu.

⁴ Vorhaben: Weiterentwicklung der Energieeffizienzpolitiken zur Erreichung der Klimaschutzziele der Europäischen Union bis 2050; vgl.: <http://www.ecofys.com/de/projects/weiterentwicklung-europaischer-effizienzpolitiken/>

Dabei muss der systemdienliche Nutzen dem Ressourcen- und Energieeinsatz gegenübergestellt werden, um eine Abwägung im Sinne des Klimaschutzes vornehmen zu können und Reboundeffekte zu vermeiden.

Erklärung zur Veröffentlichung, Kontakt

Mit einer Veröffentlichung dieser Stellungnahme erklären wir uns einverstanden.

Für Rückfragen:

Dr. Peter Ahmels, *Leiter Energie und Klimaschutz der Deutschen Umwelthilfe e.V.*,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel.: +49 30 2400867-91, Email: ahmels@duh.de

Paula Brandmeyer, *Teamleiterin Energieeffizienz, Deutsche Umwelthilfe e.V.*
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel: +49 30 2400867-97, Email: brandmeyer@duh.de