

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes

Vorbemerkung

Der Paritätische Gesamtverband bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes. Die Bundesregierung legt damit Energieeffizienzziele für den Primär- und Endenergieverbrauch in Deutschland fest. Der Paritätische Gesamtverband begrüßt das Ziel der Einsparung von Energie als Beitrag zur Erreichung der Klimaziele ausdrücklich. Neben Suffizienzmaßnahmen braucht es dafür auch Maßnahmen zum effizienten Einsatz von Energie. Die folgende Stellungnahme bezieht sich auf zwei ausgewählte Regelungsbereiche des Referentenentwurfs zum Energieeffizienzgesetz: auf Effizienzsteigerungen in einkommensarmen Haushalten sowie auf die Auswirkungen des Gesetzes auf gemeinnützige Träger der Freien Wohlfahrtspflege.

Bewertung des Entwurfs zum Energieeffizienzgesetz

§ 5 Einsparung von Endenergie, hier besonders: einkommensarme Haushalte

§ 5 gibt an, dass der Bund für die Jahre 2024-2030 über strategische Maßnahmen neue Endenergieeinsparungen in einer Größenordnung von jährlich mindestens 45 Terawattstunden bewirkt. Für die Länder gilt im selben Zeitraum ein Einsparziel von mindestens 5 Terawattstunden. Mit strategischen Maßnahmen sind politische Instrumente gemeint, die einen Rahmen, Auflagen oder Anreize schaffen, die zu energieeffizienzverbessernden Maßnahmen führen. Genannt sind marktwirtschaftliche Instrumente (z. B. Förderprogramme, steuerliche Maßnahmen, Emissionshandel), ordnungsrechtliche Maßnahmen (z. B. Verbote), informatorische Maßnahmen (z. B. Informationskampagnen) und freiwillige Vereinbarungen (z. B. Netzwerkinitiativen).

§ 5 Absatz 3 sieht vor, dass die strategischen Maßnahmen zu einem Anteil von fünf Prozent dazu beitragen, dass der Endenergieverbrauch von privaten Haushalten sinkt, die unter sogenannter Energiearmut leiden. Definiert werden diese Haushalte im Entwurf so, dass ihnen eigene finanzielle Mittel fehlen, um essentielle Energiedienstleistungen wie Wärme, Kälte, Warmwasser, Beleuchtung und Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten zu bezahlen und Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen zu tätigen. Der Anteil von fünf Prozent bezieht sich auf die oben genannten Einsparziele, d.h. es gelten 2,25 Terawattstunden für den Bund und 0,25 Terawattstunden für die Länder. Durch die

Maßnahmen darf es laut Entwurf nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der Haushalte kommen. In den Erläuterungen ist ausgeführt, dass strategische Maßnahmen Haushalte nicht mit Kosten belasten dürfen, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Haushalte übersteigen und in der Sache nicht gerechtfertigt sind. Eine solche Belastung sei grundsätzlich nicht zu erwarten, wenn Investitionskosten durch Einsparungen bei den Energiekosten zeitnah und überwiegend kompensiert werden können.

Der Referentenentwurf lässt offen, wie die in § 5 Absatz 3 genannte Gruppe abgegrenzt ist. Zunächst lohnt hier ein Blick auf die Gruppe, die von Energiesperren betroffen ist.¹ Die Zahl der Stromsperren lag vor der Pandemie bei knapp 300.000 pro Jahr (2019: 289.000). Die Sperrandrohungen beliefen sich 2019 auf 4,8 Millionen. Gassperren wurden im selben Jahr 31.000 mal verhängt, die Androhungen von Gassperren lagen bei gut einer Million. Im ersten Pandemiejahr gingen die Energiesperren um über 20 Prozent zurück, insbesondere wegen des zeitweise ausgeweiteten Leistungsverweigerungsrechts, das Verbraucher*innen vor finanzieller Überlastung schützen sollte. Im Jahr 2021 stiegen die Energiesperren leicht an.

Aus Sicht des Paritätischen trifft die Definition der Haushalte nach § 5 Absatz 3 mindestens auf jene zu, die Leistungen der sozialen Mindestsicherung beziehen. Der hier maßgebliche Regelsatz von monatlich derzeit 502 Euro enthält 42,55 Euro für Strom und Wohninstandhaltung. Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass diese Pauschale die tatsächlichen Stromkosten in vielen Fällen nicht abdeckt. Die Preissteigerungen bei Haushaltsenergie, die seit dem Frühjahr 2022 in jedem Monat oberhalb von 30 Prozent lagen und in einzelnen Monaten sogar 47 Prozent erreichten, haben die Situation für arme Haushalte massiv verschärft. Auch einschlägige Branchenportale verweisen regelmäßig auf die Unterdeckung der Stromkosten im Regelsatz. So liegen die durchschnittlichen Stromkosten trotz Strompreisbremse derzeit 25 Prozent über der im Bürgergeld vorgesehenen Pauschale.²

Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der angesprochenen Haushalte ist die Formulierung des Referentenentwurfs, nach der unverhältnismäßige Belastungen vermieden werden sollen, aus Sicht des Paritätischen zu kurz gegriffen. Bereits die oben zitierte Definition deutet das grundsätzliche Problem an: einkommensschwachen Haushalten fehlen die finanziellen Mittel, um "essentielle" Bedarfe zu decken. Die Potenziale, bei diesen Haushalten nennenswerte Einsparungen zu erzielen, sind daher bereits im Ansatz begrenzt. Insbesondere die weitergehende Erklärung, wonach eine finanzielle Überlastung grundsätzlich nicht zu erwarten sei, weil Investitionskosten durch Einsparungen überwiegend und zeitnah kompensiert werden könnten, übersieht die finanziell angespannte Lage von armen Haushalten. Diese haben in der Regel keine finanziellen Rücklagen und können daher in der großen Mehrzahl auch nur kleine Investitionen in Energieeffizienz schlicht nicht finanzieren. Der Paritätische schlägt daher vor, die Formulierung so zu ändern, dass Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz arme Haushalte finanziell entlasten müssen. Investitionen dürfen nicht zu Lasten der einkommensschwachen Haushalte gehen und müssen ggf. durch Unterstützungsleistungen finanziert werden.

¹ Siehe die jährlichen Monitoringberichte der Bundesnetzagentur.

² Nach Daten von [check24.de](https://www.check24.de) für einen Jahresverbrauch von 1.500 kWh Strom.

Derzeit wird ein einfacher Weg für Energieeinsparungen einkommensarmer Haushalte, nämlich die Förderung eines Umstiegs auf energieeffiziente Geräte, nicht genutzt. Sowohl aus sozialer, klimapolitischer als auch energiepolitischer Perspektive ist die Übernahme der Kosten für sogenannte "weiße Ware", beispielsweise für effiziente Kühlschränke, im SGB II und SGB XII als einmalige Leistung angezeigt. Um Energiearmut insgesamt zu überwinden, tritt der Paritätische neben einer deutlichen Erhöhung der Leistungen in der sozialen Mindestsicherung außerdem für eine Übernahme der tatsächlichen Stromkosten ein, wie es im Falle der Heizkosten grundsätzlich bereits gehandhabt wird.

Für Wohngeldberechtigte und Geringverdiener*innen sind zur Verbesserung der Energieeffizienz einkommensabhängige Zuschüsse für den Ersatz alter Geräte durch neue zielführend. Im Wohngeld besteht angesichts der Energiepreissteigerungen weiterhin dringender Handlungsbedarf. Hier braucht es eine dauerhaft bestehende und dynamisierte Energiekostenkomponente, die auch die Stromkosten beinhaltet.

Verpflichtungen von Unternehmen nach §§ 8, 9, 16 und 17 EnEFG und Auswirkungen auf gemeinnützige Träger der Freien Wohlfahrtspflege

Nach § 8 d.E. haben Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresenergieverbrauch in den letzten drei Jahren von über 15 Gigawattstunden (GWh) spätestens 20 Monate, nachdem sie die Energieverbrauchsmenge nach Inkrafttreten des Gesetzes erreicht haben, Energie- und Umweltmanagementsystemen einzurichten. § 9 d.E. verpflichtet Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresenergieverbrauch über 2,5 GWh binnen drei Jahren konkrete Pläne für als wirtschaftlich identifizierte Endenergieeinsparmaßnahmen zu erstellen, zu veröffentlichen und offiziell bestätigen zu lassen (einschließlich der als unwirtschaftlich nicht erfassten Endenergieeinsparmaßnahmen) und deren Umsetzung auf Anfrage nachzuweisen. Die Einhaltung von §§ 8 und 9 d.E. unterliegen Stichprobenkontrollen nach § 10 d.E.

§ 16 d.E. verpflichtet Unternehmen unabhängig von deren Jahresenergieverbrauch, nach dem Stand der Technik Abwärme zu vermeiden und auf die technisch unvermeidbare Abwärme zu reduzieren; ferner die verbleibende Abwärme (auch außerbetrieblich) zur Energieeinsparung zu nutzen, soweit dies "möglich und zumutbar" ist (Verhältnismäßigkeitsprüfung). § 17 d.E. erlegt Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresenergieverbrauch von mehr als 2,5 GWh (vgl. § 17 Abs. 4 d.E.) Auskunftspflichten (Absatz 1) und ab 2024 Berichtspflichten (Absatz 2 iVm § 20 Abs. 5 d.E.) zum Thema Abwärme auf.

Verletzungen der Pflichten aus § 8, § 9 und § 17 Abs. 2 d.E. können nach § 19 d.E. mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro; Verletzungen der Pflichten aus § 16 und § 17 Abs. 1 d.E. mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden. Klimaneutrale Unternehmen können nach § 18 d.E. von den Verpflichtungen befreit werden.

Gemeinnützige Träger als Adressaten der Vorschriften

Als juristische Personen des Privatrechts sind gemeinnützige Träger der Freien Wohlfahrtspflege private Unternehmen i.S.d. §§ 8, 9, 16 und 17 d. E. Sie unterliegen daher

den dort geregelten Verpflichtungen, wenn und soweit ihnen keine Befreiung nach § 18 d.E. erteilt wurde, sie den jeweils genannten durchschnittlichen Jahresgesamtenenergieverbrauch erreichen und in Bezug auf § 16 Abs. 2 d.E. die Prüfung im Einzelfall ergibt, dass die Verwendung von Abwärme verhältnismäßig ist.

Den Rückmeldungen aus der Praxis zufolge gibt es einige gemeinnützige Träger mit einem jährlichen Gesamtenergieverbrauch (Gas und Strom) von über 2,5 GWh (z. B. Komplexträger mit Werkstatt), in Einzelfällen auch über 15 GWh (letztere etwa bei einer bundeslandübergreifenden Tätigkeit im Bereich stationärer Pflege). Somit können gemeinnützige Träger von allen vorgenannten Verpflichtungen betroffen sein. Jedenfalls aber trifft sie die Verpflichtung zur Abwärmevermeidung sowie – soweit verhältnismäßig – zur Abwärmenutzung.

Verhältnismäßigkeit der Abwärmenutzung

Nach der Begründung des vorliegenden Entwurfs ist bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf technische, wirtschaftliche und betriebliche Belange abzustellen. Nicht entnehmen lässt sich dem Entwurf, welche Behörde die Prüfung durchführt, bestätigt oder kontrolliert.

Gemeinnützige Unternehmen im sozialen Bereich können ihre Preise nicht selbst festlegen oder über die Refinanzierung ihrer Kosten entscheiden. Ferner verfügen sie – wie gesetzlich vorgeschrieben – nur über begrenzte Rücklagen. Stattdessen müssen sie ihre Kosten stets rechtzeitig mit den öffentlichen Kostenträgern verhandeln (im Entgeltbereich), beantragen (im Zuwendungsbereich) oder im Fall der Teilnahme an einem Vergabeverfahren rechtzeitig einpreisen und ggf. noch zeitverzögert auf die Nutzer*innen umlegen (Bsp.: stationäre Pflege). Sie haben daher ein großes Interesse, möglichst frühzeitig zu wissen, ob sie zur Abwärmenutzung verpflichtet und einer entsprechenden Kostenlast ausgesetzt sind. Nur so können sie eine Unterdeckung und damit eine Insolvenz vermeiden. Dazu müssen sie vor Einsetzen der Verpflichtung abschätzen zu können, welche Behörde für die Bescheidung zuständig ist und nach welchen Kriterien sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung richtet.

Es wird daher angeregt, bundesgesetzlich, ggf. im Verordnungsweg klare Kriterien zu benennen, wann die Verwendung der anfallenden Abwärme möglich und zumutbar ist bzw. wann sie unzumutbar ist.

Wenn und soweit dies dezentral geprüft werden sollte, dienen bundeseinheitliche Kriterien neben der Transparenz und der Vermeidung wirtschaftlicher Schwierigkeiten gemeinnütziger Träger auch der Herstellung einer in dieser Angelegenheit dringend notwendigen einheitlichen Verwaltungspraxis vor Ort und damit der Verwirklichung bundeseinheitlicher Lebensverhältnisse.

Zeitlicher Anwendungsbereich von § 9 Abs. 1, § 16 und § 17 Abs. 1

Es ist dem vorliegenden Referentenentwurf nicht immer zu entnehmen, ab wann die Verpflichtungen für die Unternehmen einsetzen sollen.

Nach § 9 Abs. 1 d. E. soll die Verpflichtung zur Umsetzung wirtschaftlicher Endenergiesparmaßnahmen nach drei Jahre einsetzen. Dabei ist der Beginn der Frist

jedoch unklar. Gemeint könnte sein: drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes oder nach Erreichen des Status (durchschnittlicher Jahresenergieverbrauch entsprechend § 8 d.E.).

Für die Abwärmevermeidung und –nutzung nach § 16 d.E. sowie die Auskunftserteilung nach § 17 d.E. nennt der Entwurf keinerlei Umsetzungsfristen. Somit wären die Unternehmen unmittelbar nach Inkrafttreten, also einen Tag nach Verkündung des Gesetzes hierzu verpflichtet. Da die Pflichterfüllung jedoch einen gewissen Vorlauf erfordert (Einarbeitung, Verhältnismäßigkeitsprüfung, Anschaffung der notwendigen technischen Anlagen), kann dies angesichts der drohenden Geldbußen bei Pflichtverletzung nicht gewollt sein.

Refinanzierung der Kosten bei Gemeinnützigen

Wie sich aus dem vorliegenden Referentenentwurf ergibt, sind die Einhaltung der im Entwurf für ein EnEFG geregelten Verpflichtungen mit erheblichen Kosten für die Unternehmen verbunden. Dies betrifft zum einen die Personalkosten für die Mitarbeiter, die vom Unternehmen dazu abgestellt werden müssen, sich in die technischen Standards einzuarbeiten, die Energiedaten des Unternehmens zu erfassen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen, die Energie- und Umweltmanagementsysteme einzurichten, Pläne zur Umsetzung dieser Systeme zu erstellen, Maßnahmen zur Vermeidung von (vermeidbarer) Abwärme einzuleiten, technische Anlagen zur Verwendung anfallender Abwärme zu beschaffen, alle Maßnahmen zu dokumentieren, um die erforderlichen Nachweise zu erbringen, den Auskunftersuchen zu entsprechen, den Berichtspflichten nach § 17 Abs. 2 EnEFG und bei Kontrollen den Mitwirkungspflichten nachzukommen. Zudem fallen Kosten an für Zertifizierung, Beratung, Software sowie für Anschaffung, Wartung und Betrieb der technischen Anlagen, etwa zur Vermeidung und Wiederverwendung von Abwärme.

Diese Kosten müssen die Unternehmen jedenfalls vorfinanzieren, auch wenn sie „über die mittleren Nutzungsdauern hinweg“ durch Einsparungen an Energiekosten aufgewogen werden sollten. Zudem ist es weder bei entgeltfinanzierten (z. B. Pflege, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, stationäre Jugendhilfe) noch durch Zuwendungen finanzierten sozialen Dienstleistungen möglich, durch eine Reduktion der Energiekosten Mittel anzusparen, um sie für Energieeffizienzmaßnahmen einzusetzen, da die Kostenpositionen gesondert betrachtet werden. Wie bereits ausgeführt – haben gemeinnützige Unternehmen nicht wie andere Wirtschaftsunternehmen die Möglichkeit, eigenmächtige Preissteigerungen vorzunehmen und ihre Rücklagen sind aufgrund der gesetzlichen Vorschriften sehr begrenzt. Es ist daher sicherzustellen, dass die Kosten, die Gemeinnützigen durch ein Energieeffizienzgesetz entstehen, refinanziert werden.

Im entgeltfinanzierten Bereich kommt hinzu, dass die verhandelten Entgelte wirtschaftlich sein müssen. Was wirtschaftlich ist, insbesondere im Bereich der Investitionskosten, bestimmt sich in der Regel nach den Landesrahmenverträgen. So wurden z. B. in jüngster Zeit von den öffentlichen Kostenträgern in den Vergütungsverhandlungen folgende Kostenbestandteile als unwirtschaftlich abgelehnt: die Corona-Prämie für den besonderen Einsatz von Pflege- und Betreuungskräften während der Pandemie, die Inflationsausgleichspauschale und im Bereich der Investitionskosten der Einbau von Solaranlagen. Letzteres wurde etwa abgelehnt, weil hierdurch auf Landesebene festgelegte

Baukostenhöchstwerte überschritten wurden oder der Einbau im Verhältnis zum Einsparpotential bei den Energiekosten im auf Landesebene vereinbarten Zeitraum als wirtschaftlich beurteilt wurde. Es ist daher sicherzustellen, dass die öffentlichen Kostenträger bei entgeltfinanzierten sozialen Dienstleistungen in den Vergütungsverhandlungen die Kosten anzuerkennen haben, die Gemeinnützigen in Erfüllung ihrer Pflichten nach dem §§ 8, 9, 16. Und 17 EnEFG entstehen und dass das, was nach dem EnEFG als „wirtschaftlich“ gilt, auch in den Vergütungsverhandlungen als wirtschaftlich anzuerkennen ist.

Im Zuwendungsbereich ist zudem zu berücksichtigen, dass die Bewilligung weiterer Fördermittel bei gestiegenen Kosten, z. B. in Umsetzung der Pflichten des EnEFG unter Haushaltsvorbehalt steht.

Werden soziale Dienstleistungen, z. B. Arbeitsmarktdienstleistungen hingegen im Vergabeverfahren an gemeinnützige Träger vergeben, ist sicherzustellen, dass einheimischen Anbieter im Wettbewerb keine Nachteile entstehen, weil sie den Verpflichtungen des EnEFG unterliegen und ihre Dienstleistungen daher ggf. zu einem höheren Preis anbieten müssen als ausländische Wettbewerber.

Exkurs: Besonderheit Pflege

In der Pflege weisen wir darauf hin, dass betriebsnotwendige Investitionskosten (wie etwa für die Anschaffung, Wartung und Betrieb der technischen Anlagen zur Verwendung von Abwärme) auf die Pflegebedürftigen umgelegt werden. Dies führt in stationären Pflegeeinrichtungen zu noch höheren Eigenanteilen und in der ambulanten Pflege zu einer weiteren Verkürzung der Leistungsmenge. Aufgrund der hohen Eigenanteile (im aktuellen Durchschnitt 1413 € /Monat) sind schon heute fast ein Drittel aller Pflegebedürftigen in Heimen auf Sozialhilfe angewiesen, Tendenz steigend. Die Pflegebedürftigen, die sich heute in einer stationären Pflegeeinrichtung befinden, können leider von späteren Energieeinsparungen, die sich ggf. positiv auf die Eigenanteile auswirken, nicht mehr profitieren. Dies macht erneut deutlich, dass die Finanzierung der Pflegeversicherung sowie die wachsende Armut durch Pflegebedürftigkeit dringend eines langfristigen Plans und einer grundlegenden Pflegereform im Sinne einer Pflegevollversicherung bedarf.

Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass die notwendigen Kosten gemeinnütziger sozialer Einrichtungen und Dienste refinanziert werden, die ihnen in Umsetzung ihrer Verpflichtungen nach §§ 8, 9, 16 und 17 d.E. entstehen, einschließlich der notwendigen Investitionskosten refinanziert werden. Die Sicherstellung ist so auszugestalten, dass sie den jeweiligen Besonderheiten Rechnung trägt, je nachdem ob eine soziale Dienstleistung durch Zuwendungen oder über Entgelte im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis finanziert wird oder sie im Wege der öffentlichen Auftragsvergabeverfahren vergeben wird.

Es sollten möglichst klare bundeseinheitliche Kriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 16 Absatz 2 Satz 1 d.E. benannt werden. Es ist klar zu stellen, welche Behörde/öffentliche Stelle für die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 16 Absatz 2 d.E. zuständig ist. Es ist zu konkretisieren, ab wann die Verpflichtungen der Unternehmen nach § 9 Abs. 1, § 16 und § 17 Abs. 1 d.E. einsetzen und damit nach § 19 d.E. bußgeldbewehrt sind.

Berlin, 11. April 2023