

## Stellungnahme

### Referentenentwurf der Bundesregierung vom 3. April 2023:

### Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Energieeffizienz (Energieeffizienzgesetz – EnEfG) und zur Änderung des Energie- dienstleistungsgesetzes

Berlin, 11.04.2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks  
Abteilung Wirtschafts-, Energie- und Umweltpolitik

+49 30 20619-260  
[dr.terton@zdh.de](mailto:dr.terton@zdh.de)

EU Transparency Register Nr. 5189667783-94  
Lobbyregister der Bundesregierung: R002265

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vertritt als Spitzenverband der deutschen Wirtschaft die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben mit mehr als 5,57 Millionen Beschäftigten und 360.000 Auszubildenden.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Energieeffizienz (Energieeffizienzgesetz – EnEFG) und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes Stellung beziehen zu können, wovon wir nachfolgend Gebrauch machen. Wir würden es begrüßen, wenn die von uns angesprochenen Punkte im Rahmen dieser Stellungnahme Eingang in das weitere Verfahren finden würden.

In Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit beschränken wir uns auf ausgewählte Aspekte des Gesetzentwurfes und behalten uns ausdrücklich vor, im weiteren Verfahrensverlauf weitere Aspekte in die Diskussion einzubringen.

## **Allgemeine Anmerkungen**

Mit dem Energieeffizienzgesetz (EnEFG) soll ein sektorübergreifender rechtlicher Rahmen zur Steigerung der Energieeffizienz geschaffen werden, in welchem der öffentlichen Hand eine besondere Vorbildfunktion zukommt. Die darin vorgegebenen Ziele sollen der mittel- und langfristigen Steigerung der Energieeffizienz und zugleich der Reduktion des Endenergieverbrauchs dienen.

Grundsätzlich befürworten wir das Ziel der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen und der Reduktion des Endenergieverbrauchs. Gerade auch die energieintensiven Betriebe des Handwerks haben dabei bereits in vielfältiger und intensiver Weise Maßnahmen für Energieeinsparungen und den effizienten Einsatz von Energie umgesetzt.

Unserem Verständnis nach kommt der öffentlichen Hand zu jeder Zeit und in jeglicher Hinsicht eine Vorbildfunktion zu. In dem vorliegenden Referentenentwurf kommt es jedoch zu einer gesetzlichen Verankerung von Vorgaben (siehe etwa im § 6), welche zum Teil zu einer verzögerten oder ineffizienten Umsetzung von Einsparmaßnahmen führen, womit sich ein Widerspruch zur erwähnten Vorbildfunktion ergibt.

Auch wenn es dringend der Steigerung der Energieeffizienz und Reduktion des Endenergieverbrauchs bedarf, um die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen zu verringern und dem Klimawandel zu begegnen bzw. die Klimaziele zu erreichen, muss Klimaschutz mit Augenmaß betrieben werden, woran beim vorliegenden Gesetzentwurf mitunter Zweifel angebracht sind: Der mit dem Gesetz verbundene Erfüllungsaufwand erreicht Milliardenhöhe. Dabei ist der im Entwurf ausgewiesene Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft – gerade auch aufgrund der grundlegenden Änderung des Regelungstextes im § 9 EnEFG – noch nicht final quantifiziert. Ebenfalls noch nicht berücksichtigt ist der mit den ergänzenden Landesgesetzen verbundene Erfüllungsaufwand für die Kommunen. Auch, wenn grundlegend die Intention des Gesetzes zu befürworten ist, können die dafür aufzuwendenden Mittel an anderen wichtigen Stellen – bspw. im Bildungsbereich – dann fehlen. In ihrer aktuellen Ausgestaltung erwecken die Regelungen zudem den Eindruck, dass bei der Zielerreichung für die öffentlichen Stellen sehr stark ökologische und nur sehr verhalten ökonomische Aspekte eine Rolle spielen. Hier sollte entsprechend nachgesteuert werden.

## **EMAS und ISO 14001 als gleichwertige Umweltmanagementsysteme ins EnEfG aufnehmen**

Zur Gleichwertigkeit von ISO 14001 und EMAS gibt es widersprüchliche Ausführungen im EnEfG-Entwurf:

- Seite 61 (zu Absatz 1 § 8): *„(...) Führen Unternehmen im Hinblick auf die Anforderungen der EU-Industrieemissionsrichtlinie Umweltmanagementsysteme nach der ISO 14001 ein, so sind diese als gleichwertig zu den Energiemanagementsystemen nach ISO 50001 anzuerkennen und erfüllen damit die Anforderungen nach diesem Absatz.“*
- Seite 51 (zu Nummer 29 § 3) ist jedoch weiterhin zu lesen: *„Die Begriffsbestimmung zu Umweltmanagementsystem stellt mit der Bezugnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 klar, dass die Einrichtung von Umweltmanagementsystemen nach dem Gesetz nur als solche anerkannt werden, wenn sie den Anforderungen nach der sogenannten Eco Management and Audit Scheme-Verordnung (EMAS) entsprechen.“*

Da Umweltmanagementsysteme nach ISO 14001 (etwa in der Wäschereibranche) bereits sehr verbreitet sind, sollte eine Gleichwertigkeit von ISO 14001 und EMAS im gesamten Gesetzestext festgehalten werden. Ohne Anpassungen von § 3 Nr. 29 lässt es sich so interpretieren, dass alle Unternehmen, die heute schon ein Umweltmanagementsystem gemäß ISO 14001 eingeführt haben, zusätzlich die EMAS oder die ISO 50001 einführen müssten. Eine zusätzliche Einführung von EMAS/ISO 50001 ist Betrieben kleiner Größe nicht zumutbar und würde sie gegenüber größeren Betrieben auf dem Markt benachteiligen, da die Fixkosten eines solchen Managementsystems im Vergleich zum Umsatz ungleich höher wären.

## **„Alternatives System“ gemäß Anlage 2 Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung (SpaEfV) als weiteres, zulässiges Energiemanagementsystem und Energieaudit-Erfüllungsoption ins EnEfG aufnehmen**

Mit der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung (SpaEfV) werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen Unternehmen einen Strom-/Energiesteuerspitzenausgleich gewährt bekommen können.

Im Rahmen der SpaEfV wird kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) die Möglichkeit eröffnet, anstelle eines Energie- oder Umweltmanagementsystems oder eines Energieaudits gemäß DIN EN 16247-1 die Einhaltung des „Alternativen Systems“ nach Anlage 2 (zu § 3 Nr. 2) SpaEfV nachzuweisen. Das „Alternativen Systems“ umfasst die Analyse des Energieverbrauchs und der wirtschaftlichen Effizienzpotenziale sowie die Befassung mit möglichen Maßnahmen zur Effizienzverbesserung.

In Ergänzung der sich an Nicht-KMU richtenden ISO 50001, hat das Umweltbundesamt im Auftrag des Bundesumweltministeriums eine ISO 50005 entwickelt, um KMU den Einstieg in ein Energiemanagementsystem anzubieten. Im EnEfG wird dieses als „vereinfachtes Energiemanagementsystem“ (§ 3 Nr. 31) bezeichnet. Das modulare System nach ISO 50005 umfasst zwölf Elemente mit jeweils vier Entwicklungsstufen, wodurch sich eine 12 Elemente x 4 Stufen = 48-elementige Matrix ergibt, die für KMU wenig passend ist.

Während das „Alternative System“ alle für ein KMU relevanten Energieverbrauchsinformationen umfasst, adressiert demgegenüber ein System nach ISO 50005 zudem Elemente wie „Führung“, die das „Management“ des Unternehmens in die Etablierung des Systems einbinden sollen. In rund 80 Prozent der Handwerksbetriebe besteht das „Management“ jedoch aus einer Person – der oder dem Geschäftsführenden. Bereits an diesem Element der ISO 50005 zeigt sich exemplarisch, dass hier die Realität des Handwerks nicht sachgerecht erfasst wird.

Wenn mittels des Energieeffizienzgesetzes die Energieeffizienz im Handwerk weiter vorgebracht werden soll, so sollte das „Alternative System“ im EnEfG seinen Platz finden: Wir plädieren daher ausdrücklich dafür, dass das „Alternative System“ gemäß SpaEfV als Audit-Erfüllungsoption im Gesetz zu berücksichtigen. Dieses System hat den geringsten Aufwand für betroffene Betriebe und ist wesentlich weniger aufwendig als die hier erwähnte ISO 50005, welche sich eigentlich originär an KMU richtet.

## **Zu den Regelungen im Einzelnen**

### **§ 6 Einsparverpflichtung öffentlicher Stellen**

Die pauschale Verpflichtung der öffentlichen Stellen mit einem jährlichen Gesamtendenergieverbrauch von 1 Gigawattstunde oder mehr zu einer jährlichen Einsparung beim Endenergieverbrauch von 2 Prozent bis zum Jahr 2045 ist für uns nicht nachvollziehbar. Ausgehend von dem jährlichen 2-Prozent-Ziel, ergeben sich bis zum Jahr 2045 kumulierte Einsparung in Höhe von 36 Prozent ( $100\% - (1 - 0,02)^{22} * 100\% = 35,9\%$ ), die von den öffentlichen Stellen zu realisieren sind. Zum einen werden keinerlei Effizienzparameter und damit bereits durchgeführte Effizienz- und Einsparungsmaßnahmen berücksichtigt. Wer in den vergangenen Jahren also bereits Maßnahmen umgesetzt hat, hat deutlich weniger Möglichkeiten, die Vorgaben in den kommenden Jahren zu erreichen. Nicht nur, dass die Einsparungen infolge von Maßnahmen deutlich geringer ausfallen, sie können oftmals auch nur mit einem wesentlich höheren finanziellen Aufwand realisiert werden. Denn ein Gebäude, das bereits sehr energieeffizient ist, kann möglicherweise nicht ohne weiteres jährlich zusätzlich 2 Prozent Energie einsparen. Daher sollte die Ausgangslage der Energieeffizienz eines Gebäudes (z.B. Energieausweis für Nichtwohngebäude) explizit berücksichtigt werden.

Zudem geben wir zu bedenken, dass die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen nicht unproblematisch ist bei denkmalgeschützten Häusern.

Ferner ist der Energieverbrauch in den Werkstätten von Bildungsstätten nicht ohne weiteres reduzierbar, da für Schulungsmaßnahmen teilweise noch alte Öfen etc. laufen müssen. Denn es müssen auch bestehende Technologien gewartet und repariert werden können, daher müssen alte Technologien weiterhin geschult werden, die auch einen hohen Energieverbrauch haben.

Aus unserer Sicht bedarf es zudem einer individuellen und langfristigen Strategie, um Einsparmaßnahmen wirtschaftlich und nachhaltig planen und umsetzen zu können anstatt pauschaler Vorgaben. Ferner sieht § 6 Absatz 1 vor, dass Zielüberschreitungen bei der Einsparung nur auf bis zu fünf Folgejahre angerechnet werden können. Damit

werden Maßnahmen mit einem höheren Einsparpotenzial ausgebremsst oder nur verzögert umgesetzt. Unserer Ansicht nach lässt sich hieraus keine Vorbildfunktion ableiten.

Gemäß § 6 Absatz 4 sollen öffentliche Stellen ab einem bestimmten durchschnittlichem Gesamtendenergieverbrauch verpflichtet werden, bis zum 1. Januar 2026 ein Energie- oder Umweltmanagementsystem bzw. ein vereinfachtes Energiemanagementsystem einzurichten. Im § 3 Nr. 16 ist geregelt, dass es sich bei einem Energiemanagementsystem um ein System handelt, welches den Anforderungen der DIN EN ISO 50001 bzw. bei einem vereinfachten Energiemanagementsystem entsprechend § 3 Nr. 31 um ein System handelt, welches den Anforderungen von Level 2 der ISO 50005 entspricht. Nicht nur die Einführung, sondern auch die regelmäßige Zertifizierung ist ein langwieriger und aufwendiger Prozess, welcher personelle Ressourcen bindet und mit einem erheblichen Mehraufwand an Dokumentations- und Nachweispflichten verbunden ist. Daher plädieren wir hier – und verweisen auf unsere Ausführungen weiter oben – noch einmal dafür, das „Alternative System“ gemäß SpaEfV als Energiemanagementsystem im EnEfG zu berücksichtigen und explizit aufzuführen.

Erneut finden zudem keinerlei Effizienzparameter Berücksichtigung, wobei bei bereits heute besonders effizient arbeitenden öffentlichen Stellen der mögliche Nutzen der Einführung in keinem Verhältnis zu dem damit einhergehenden Aufwand steht. Unklar ist zudem, inwieweit an der Einführung festzuhalten ist, wenn in den Folgejahren der Endenergieverbrauch unter die vorgegebenen Schwellenwerte sinkt.

### **Abschnitt 3 / § 8 ff. Einrichtung von Energie- oder Umweltmanagementsystemen und Endenergieeinsparmaßnahmen für Unternehmen**

Der Abschnitt 3 regelt unter anderem die Einführung von Energie- und Umweltmanagementsystemen sowie weiterführend die Pflicht zur Erstellung von Durchführungsplänen für Endenergieeinsparmaßnahmen und die Prüfung dieser Pläne bzw. der fehlenden Wirtschaftlichkeit nicht erfasster Maßnahmen. Hinsichtlich des Unternehmensbegriffs erfolgt keine Abgrenzung, sodass die Regelungen auch für KMUs gelten, deren Gesamtendenergieverbrauch die genannten Schwellenwerte überschreitet. Der damit personelle wie auch bürokratische und finanzielle Aufwand ist für viele der betroffenen Unternehmen nicht oder nur sehr schwer leistbar.

Ferner ist davon auszugehen, dass es sich bei den betroffenen KMU um besonders energieintensive Betriebe handelt. Allein aus wirtschaftlichen Gründen, werden die Betroffenen von Grund auf einen energieeffizienten Ansatz verfolgen und permanent ihre betrieblichen Abläufe hinsichtlich weiterer Einsparmaßnahmen überprüfen. Unter anderem der mit einer Auditpflicht einhergehende Aufwand steht in diesen Fällen nur einem sehr begrenzten Nutzen gegenüber.

Vor diesem Hintergrund sollten die vorgesehenen Regelungen dahingehend geändert werden, dass KMU gemäß der EU-Empfehlung 2003/361 nicht unter den Anwendungsbereich der §§ 8 ff. fallen.

#### Gleichwertigkeit von Energieaudits und Energiemanagementsystemen

Die Einrichtung eines Umweltmanagement- oder Energiemanagementsystems ist ab jährlichen durchschnittlichen Gesamtendenergieverbrauch innerhalb der letzten drei

abgeschlossenen Kalenderjahre von mehr als 15 Gigawattstunden verpflichtend vorgesehen. Es gibt zahlreiche Betriebe, die Energieaudits nach der Norm DIN EN 16247-1 (nach den aktuellen Verpflichtungen des EDL-G) als Alternative zur ISO 50001 durchführen. Solche Betriebe müssten nun ebenfalls auf ein Energiemanagementsystem nach ISO 50001 umstellen. Der zusätzliche Umstellungsaufwand bringt aber aus unserer Sicht keinen weiteren Nutzen für die Energieeffizienz, sondern stattdessen nur einen deutlich erhöhten Aufwand und Kosten für die Umstellung.

#### Erfassung und Messung von Abwärmequellen

Die in § 8 geforderte Erfassung von Zufuhr und Abgabe von Energie, Prozesstemperaturen und abwärmeführenden Medien mit ihren Temperaturen und Wärmemengen ist weder realistisch noch fehlerfrei.

Die Messung von Dampf ist technisch nicht Maschine für Maschine durchführbar. Außerdem können die Messinstrumente und ihre Installation teurer sein als die Maschine, an der man messen möchte.

Die Messung von Wasser ist ebenfalls schwierig: Es ist wichtig, keine Luftblasen zu messen, was in der Praxis oft vorkommt.

Die zuverlässigsten Messungen sind direkt am Eingang des Prozesses möglich (Verbrauchszähler für Gas, Strom, Öl). Diese Daten sind zuverlässig und analysierbar. Sie stehen allerdings nicht für einzelne Prozesse, sondern nur für Prozessgruppen zur Verfügung. Die Messung von Energieein- und -ausgängen sollte zudem flexibel möglich sein. Es sollte bspw. auch durch indirekte Messungen ermöglicht werden, Energieströme zuverlässig zu bewerten und zu berechnen.

In jedem Fall wird dafür Fachpersonal benötigt, das auch mit den entsprechenden Messinstrumenten ausgestattet werden muss. Dies führt wiederum zu Kosten für die Unternehmen, die gerade für KMUs kaum zu stemmen sein werden.

#### Mehraufwände für die Veröffentlichung von Maßnahmenplänen

Die nicht näher definierte Veröffentlichungspflicht von Maßnahmenplänen in § 9 bedeutet einen weiteren bürokratischen Aufwand für die Betriebe, der wiederum für die KMUs in Relation zum Umsatz ungleich höher ist. Aktuell übernehmen Auditoren zudem nicht die Überprüfung dieser Maßnahmenpläne. Es stellt sich daher die Frage, wer dies übernehmen wird und welche Kosten damit verbunden sind.

#### **Abschnitt 4 / §§ 11 ff. Energieeffizienz in Rechenzentren**

Unter einem Rechenzentrum werden nach § 3 Nr. 24 Strukturen oder Gruppen von Strukturen für die zentrale Unterbringung, die zentrale Verbindung und den zentralen Betrieb von Informationstechnologie- und Netzwerk-Telekommunikationsausrüstungen zur Erbringung von Datenspeicher-, Datenverarbeitungs- und Datentransportdiensten sowie alle Anlagen und Infrastrukturen für die Leistungsverteilung, für die Umgebungskontrolle und für das erforderliche Maß an Resilienz und Sicherheit, das für die Erbringung der gewünschten Dienstverfügbarkeit erforderlich ist, mit einer elektrischen Nennanschlussleistung ab 200 Kilowatt verstanden. Hierbei stellt die Nennanschlussleistung

einen entscheidenden Schwellenwert dar, welcher den Anwendungsbereich klar abgrenzt. Zum Teil werden in den Regelungen jedoch auch Rechenzentren mit einer Nennanschlussleistung ab 50 Kilowatt oder auch Rechenzentren mit einer Nennanschlussleistung von 100 Kilowatt bis unter 1 Megawatt adressiert, obwohl diese, basierend auf der Begriffsbestimmung in § 3 Nr. 24, keine Rechenzentren sind. Für konsistente Regelungen sollten die Schwellenwerte in den abweichenden Regelungen auf die zuvor festgelegte Nennanschlussleistung ab 200 Kilowatt angepasst werden.

### **§ 16 Vermeidung und Verwendung von Abwärme**

Die Anforderungen in §16 sollten auf jeden Fall mit einem Schwellenwert – in Analogie zu den anderen Bestimmungen – versehen werden, da ansonsten zu befürchten ist, dass insbesondere kleine Betriebe überfordert sein werden. Das Einsparpotential gerade dieser kleinen Betriebe, beispielsweise kleiner Bäckereien, ist aber so gering, dass sich eine Abwärmenutzung in den allermeisten Fällen nicht lohnen wird.

./.