

Behr, Sophie M.; Kucuk, Merve; Neuhoﬀ, Karsten

Report

Gemeinsam Gas einsparen: Warum die Bundesregierung weitere Empfehlungen der ExpertInnenkommission Gas und Wärme aufgreifen sollte?

Suggested Citation: Behr, Sophie M.; Kucuk, Merve; Neuhoﬀ, Karsten (2023) : Gemeinsam Gas einsparen: Warum die Bundesregierung weitere Empfehlungen der ExpertInnenkommission Gas und Wärme aufgreifen sollte?, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268533>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gemeinsam Gas einsparen: Warum die Bundesregierung weitere Empfehlungen der ExpertInnenkommission Gas und Wärme aufgreifen sollte?

Sophie M. Behr, Merve Kucuk, Karsten Neuhoff, DIW Berlin 7.2.2023

Die Reduktion Russischer Gaslieferungen von 40 Prozent auf zehn Prozent des Europäischen Gasverbrauchs hat zu Knappheit und hohen Gaspreisen geführt. Um diese Knappheit und damit Preise, Kosten und Versorgungsrisiken zu reduzieren, empfahl die ExpertInnenkommission Gas und Wärme (EK GW) der Bundesregierung ein Maßnahmenpaket, um Haushalte, Unternehmen und Industrie zu unterstützen und kurz- und mittelfristig 20 Prozent des Gasverbrauchs einzusparen.

Bisher hat die Bundesregierung jedoch vor allem die Gaspreisbremse zur Absicherung von Gas- und WärmekundInnen gegen extrem hohe Gaspreise verabschiedet und angebotssteigernde Maßnahmen umgesetzt, wie den Bau von Terminals für zusätzliche Flüssiggasimporte, Programme zur Unterstützung von Gaseinsparungen waren nicht im Fokus. Das reicht nicht aus:

- Bis 2025 ist das weltweite Angebot an Flüssiggas durch die zusätzliche europäische Nachfrage knapp. Trotz des milden Winters und durch die Corona bedingte Wirtschaftskrise in China freiwerdender Flüssiggasvolumen sind Großhandelspreise noch auf dem dreifachen Niveau des historischen Levels. Gaseinsparungen sind notwendig, um Knappheit zu mildern und Speicher wieder zu füllen.
- Wenn bisherige russische Gaslieferungen auch ab 2025 durch LNG-Importe und nicht Gaseinsparmaßnahmen ersetzt werden, dann bedingt das weltweite Investitionen in Gasproduktion und LNG-Lieferketten – zu hohen Kosten und einem Lock-in mit fossiler Energieversorgung.

Deswegen kommt die EK GW zum Schluss: „Einsparen ist die sinnvollste Energiequelle“, allerdings wurden nach aktuellen Analysen der Bundesnetzagentur temperaturbereinigt nur 13 bis 14 Prozent Gaseinsparungen erzielt und der Gasverbrauch wird entsprechend als kritisch eingeschätzt.ⁱ

Mit hohen Gaspreisen alleine können die notwendigen Gaseinsparungen nicht erreicht werden. Die EK GW empfiehlt deswegen ein Maßnahmenpaket, um:

1. Energieeinsparungen zu motivieren
2. Zum Energieeinsparen zu befähigen
3. Mit transformativen Maßnahmen sowohl kurz- als auch langfristig Gas zu sparen

Im Folgenden wird dazu aufgeführt, welche der der empfohlenen Maßnahmen noch nicht umgesetzt wurden.

1. Energieeinsparungen motivieren

- Während die Bundesnetzagentur für Deutschland wöchentlich aufzeigt, wieviel Gas eingespart wurde, stellen bisher nur wenige Gasverteilnetzbetreiber diese Information für ihre Region zur Verfügung. Vergleichbare Informationen helfen – das zeigt die Erfahrung mit der Veröffentlichung von Corona-Fallzahlen – damit Regionen voneinander lernen und miteinander in den Wettbewerb treten können.ⁱⁱ
- Zwar wurde vom Bundeswirtschaftsministerium im Herbst 2022 die Werbekampagne „80 Millionen gemeinsam für Energiewechsel“ angestoßen, die EK GW kam jedoch zur Einschätzung, dass eine von breiten gesellschaftlichen Gruppen getragene Kampagne fürs Energieeinsparen notwendig ist, innerhalb derer Haushalte direkt angesprochen und unterstützt werden.ⁱⁱⁱ

2. Energieeinsparungen ermöglichen

- Der Umfang bestehender Energieberatungsprogramme ist nicht ausreichend. Deswegen empfahl die EK GW zielgruppenspezifische Energieberatungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen wie

SeniorInnen oder Studierende. Darüber hinaus sollten Peer-to-Peer-Programme, wie sie von Wohlfahrtsverbänden bereits umgesetzt werden, aufgestockt und Schulungen gefördert werden.

- Um Haushalte praktisch zu unterstützen, schlug die EK GW vor, an Einkommen und Einsparbedarf angepasste Sparhilfe-Pakete mit bspw. Wärmedämmbändern o.ä. an Haushalte zu versenden.
- Neben der von allen Haushalten selber zu verantwortenden Absenkung der Raumtemperatur (sechs Prozent pro ein Grad Celsius Reduktion) besteht das größte kurzfristige Gaseinsparpotential in der Absenkung von Vorlauftemperaturen und einer nächtlichen Abschaltung der Zirkulation für warmes Brauchwasser. Damit diese Einsparpotentiale auch in Mehrfamilienhäusern erschlossen werden können, sind Klarstellungen zum Beispiel im Mietrecht notwendig.
- In der Mittelfristisicherungsmaßnahmenverordnung (EnSimiMaV) wurden bereits Heizungsüberprüfungen, Heizungsoptimierungen und hydraulische Abgleiche vorgeschrieben. Das spart Gas und reduziert Heizkosten. Für ausreichend Kapazitäten für die Umsetzung sieht die EK GW noch die Notwendigkeit von Qualifizierungs- und Trainingsprogrammen. Solche Programme wären besonders attraktiv für Personen und Unternehmen und damit wirksam, wenn die EnSimiMaV frühzeitig über den 30. September 2024 hinaus verstetigt würde.
- Die Herstellung von Plastik und Glas verursacht den Großteil des industriellen Gasverbrauchs. Somit können BürgerInnen einen Beitrag zur Gaseinsparung leisten, indem sie weniger Einwegverpackungen nutzen. Unsere Berechnungen zeigen, dass im Industriebereich zwei bis vier Prozent Gas gespart werden könnten, würden 20 bis 30 Prozent weniger Verpackungen genutzt.^{iv} Dieser Aspekt sollte anschaulich kommuniziert und mit Anpassung regulatorischer Vorgaben unterstützt werden.^v

3. Mit transformativen Maßnahmen sowohl kurz- als auch langfristig Gas zu sparen

3a. Gezielte Unterstützung für einkommensschwache Haushalte

Da die Gaspreisbremse keine soziale Differenzierung beinhaltet, wurde von der EK GW vorgeschlagen, den besonderen Belangen einkommensschwacher Haushalte durch Programme für die prioritäre energetische Sanierung ihres Wohnraumes gerecht zu werden. So können die von Preisanstiegen besonders hart betroffenen einkommensschwachen Haushalte in besonders ineffizienten gasbeheizten Wohnungen (inklusive Fernwärme bei großem Anteil Gaserzeugung) gezielt entlastet werden.

- Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung für einkommensschwache Haushalte sind auf den Neubau, nicht auf Sanierungen, fokussiert. Die Novellierung der Bundesförderung für effizientes Bauen (in Kraft seit 01.01.2023) zielt nicht auf einkommensschwache Haushalte während die Programme für den sozialen Wohnungsbau (seit 2020 1 Milliarde Euro, seit 2022 eine zusätzliche Milliarde für klimagerechten Wohnungsbau) Sanierungen nicht priorisieren.^{vi}
- Die EK GW empfiehlt ergänzend ein zielgruppenspezifisches Bundesprogramm für die energetische Sanierung mit erhöhten Fördersätzen, gekoppelt an eine langfristige Mietpreis- und Belegungsbindung.
- Dabei sollten die staatlichen Unterstützungen so ausgelegt werden, dass Vermieter eine annähernd warmmietenneutrale Sanierung umsetzen können. So kann eine Kappungsgrenze der Modernisierungumlage umgesetzt werden, zum Beispiel für energetische Sanierungen von 1,50 Euro pro Quadratmeter.
- Zur Erschließung kurzfristiger Einsparpotentiale durch Smart-Technologien empfiehlt die EK GW für Wohneinheiten mit wohngeldrelevanten Kaltmieten eine Förderung von 400 Euro.

3b. Steigerung der energetischen Sanierungsrate

Durch eine schrittweise Steigerung der Sanierungsrate von bisher weniger als ein Prozent auf vier Prozent bis 2025 und eine kurzfristige Fokussierung der Sanierung auf die ineffizientesten Gebäude (Siehe Abb. 1, Kategorien H, G und Teilweise F) die mit Gas oder gasbasierter Fernwärme könnten die größten Einsparungen erzielt werden. Mit einer erfolgreichen Umsetzung könnte bis Ende 2025 jährlich rund 14 Prozent des

Gasbedarfs im Gebäudebereich eingespart werden.^{vii} Das bedarf zusätzlicher Investitionen in Produktionskapazitäten für Dämmmaterial, moderne Fenster und andere Steuerungstechnologien, genauso wie die Ausrichtung von im Neubau freiwerdenden Baukapazitäten auf energetische Sanierungsmaßnahmen. Energetische Sanierungen sind auch wichtig für den Einsatz von Wärmepumpen um Elektrizitätsbedarf und um Kosten zu reduzieren.

- Die EK GW empfahl dazu eine mittel- und längerfristige Perspektive aufzuspannen. Dafür empfiehlt es sich, in der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes den Energiebedarf als zentrale Bewertungsgröße zu nutzen, Anforderungen für den Gebäudebestand in 2045 zu formulieren, die mit den zur Verfügung stehenden Energiemengen kompatibel sind, und daraus die notwendige energetische Sanierungsrate abzuleiten und als Grundlage für die Ausrichtung der Förderprogramme zu nutzen.^{viii}
- Die EK GW empfiehlt Effizienz-Mindeststandards (MEPS) für Bestandsgebäude parallel zum Europäischen Prozess zu erarbeiten und umzusetzen. Das kann entscheidend dazu beitragen, dass ineffiziente Gebäude zeitnah energetisch saniert werden. Damit gewinnen Ziele für energetische Sanierungsraten an Glaubwürdigkeit und führen zu den notwendigen Investitionen in der Wertschöpfungskette, wie zum Beispiel bei Herstellern von Fenstern, Dämmstoffen oder dem Installationsgewerbe.
- Um die Sanierungslücke zu schließen, sollte es Weiterbildungs- und Ausbildungsprogramme geben, damit es genug HandwerkerInnen, die auf thermische Sanierungen spezialisiert sind. Zusätzlich sollte es eine Strategie zusammen mit den Arbeiterkammern geben.

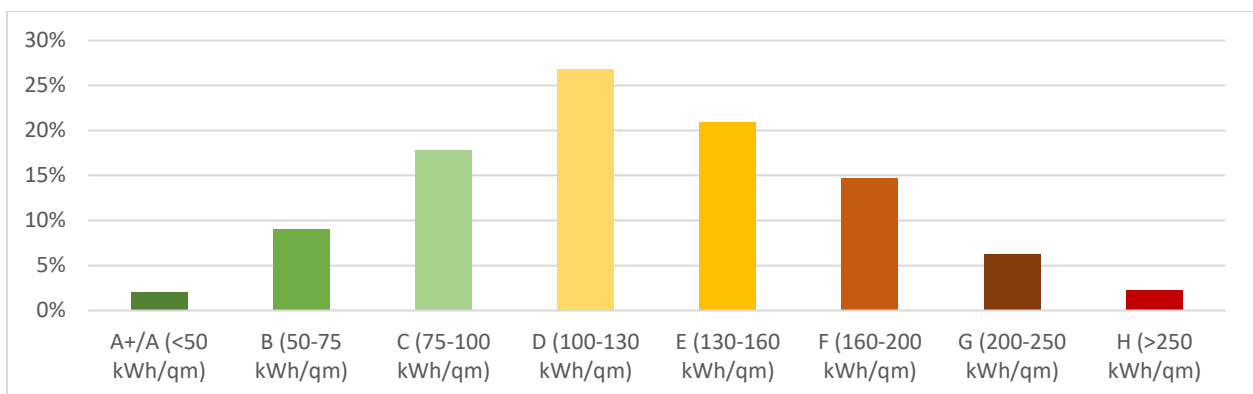


Abbildung 1: Häufigkeit der Energieeffizienzklassen von gasbeheizten Gebäuden. Eigene Berechnung^{ix}

Für die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen auf Gebäude- und Quartierebene empfiehlt die EK GW unter anderem:

- Eine deutliche Erhöhung des Worst-Performing Building-Bonus zur Priorisierung besonders ineffizienter und gas- und fernwärmebeheizter Gebäude. Er wurde zum 1.1.2023 von fünf Prozent auf zehn Prozent erhöht, wird allerdings weiterhin nur für Effizienzklasse H gewährt.
- Eine deutliche Anhebung der Fördersätze für umfassende Maßnahmen an der Gebäudehülle. Diese wurde im Sommer 2022 sowohl für Einzelmaßnahmen als auch für Vollsanierungen für Gebäudeeffizienzklassen stark reduziert. Für Effizienzhaus EH85 von 30 Prozent auf fünf Prozent, für Effizienzhaus 70 von 35 Prozent auf zehn Prozent, für Effizienzhaus 55 von 40 Prozent auf 15 Prozent und für Effizienzhaus 40 von 45 Prozent auf 20 Prozent.^x
- Die Streichung von Ausnahmen bei Nachrüstpflichten im Gebäude Energie Gesetz (GEG)
- Vorrangige Bereitstellung von öffentlichen Mitteln für die energetische Sanierung statt Neubau von öffentlichen genutzten Gebäuden.
- Mehr Planungssicherheit für Investitionsentscheidungen durch eine schnellere flächendeckende kommunale Wärmeplanung, insbesondere für Fernwärme.

Zusammenfassung

Die EK GW empfahl ein Paket von Maßnahmen zur kurz- und mittelfristigen Erschließung von Einsparpotentialen. Viele der von der EK GW vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erschließung kurz- und mittelfristig realisierbaren Gaseinsparpotentiale wurden von der Bundesregierung noch nicht aufgegriffen.

Damit Einsparen als die sinnvollste Energiequelle endlich auch stärkere Berücksichtigung im politischen Prozess findet, empfahl die EK GW für die Begleitung und Weiterentwicklung des Maßnahmenpaketes eine klare Verantwortlichkeit zu definieren.

ⁱ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/start.html;jsessionid=858FE1954F426CA19642A3062FBB5FBE

ⁱⁱ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/start.html;jsessionid=858FE1954F426CA19642A3062FBB5FBE

ⁱⁱⁱ <https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Navigation/DE/Home/home.html>

^{iv} Eigene Berechnung auf Basis von Daten von Break free from plastic (2022, <https://www.breakfreefromplastic.org/wp-content/uploads/2022/09/1860-Winter-is-coming-report.pdf>), und der United Nations Environment Programme (2018, (https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf)). In Deutschland entfallen 37% des industriellen Gasverbrauchs auf die Herstellung chemischer Erzeugnisse, 11% auf Nahrungs- und Futtermittel, 10% auf Metallerzeugung- und Verarbeitung, 9% auf Glas und Keramik, und 8% auf Papier und Pappe. Gaseinsparungen könnten erreicht werden durch (i) eine Reduktion von Verpackungen (verantwortlich z.B. für rund 40% des Plastikverbrauchs) (ii) die Nutzung von weniger gasintensiv hergestellten Produkten und (iii) Eine Reduktion der Fleischnachfrage um Ernährungssicherheit auch bei durch weniger Düngemittelintrag reduzierten Ertragsvolumen sicherzustellen.

^v Damit Haushalte BürgerInnen dies Einsparpotentiale erschließen können empfiehlt sich: Damit Haushalte BürgerInnen dies Einsparpotentiale erschließen können empfiehlt sich:

- Unterjährig sollten Informationen zur Menge des Abfalls und der Recyclingquote je Landkreis bereitgestellt werden.
- VerbraucherInnen sollten bei der Wahl von nachhaltigen Produkten mit geringem fossilen und damit auch Gaseinsatz unterstützt werden mit einer Informationskampagne für bestehende Produktkennzeichnungen wie den Blauen Engel, das CO₂-Siegel und das EU-Umweltzeichen.

Damit VerbraucherInnen diese Einsparungen auch erschließen können, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- Verpackungshersteller in Deutschland, die sich an dualen Systemen beteiligen, haben derzeit nur geringe finanzielle Anreiz zum Materialsparsamen und Recyclingfähigen Produktdesign. Es sind staatliche Vorgaben notwendig um sicherzustellen, dass die Gebühren ausreichend zwischen verschiedenen Materialarten differenziert werden. In Belgien entfallen auf nicht recycelbare Kunststofffolien zum Bsp. zehnmals höhere Gebühren als auf PET-Flaschen.
- Durch einen Verzicht auf Vorverpackungen bei Obst und Gemüse könnten rund 100.000 Tonnen Verpackung gespart werden. Hierzu sollten gesetzliche Vorgaben wie z.B. in Frankreich umgesetzt werden.
- Mehrwegsysteme sollten kurzfristig ausbauen (i) bei Getränken wurde 2019 mit bei 42 % das im Verpackungsgesetz verankerte Ziel von 70 % weit verfehlt. Deswegen sollte ein Mehrwegangebotsquote für Letztvertreiber erlassen werden. (ii) Ausweitung der Pflicht zum Angebot von Mehrwegverpackungen auf alle to-go Lebensmittel (§ 33 VerpackG), Ausnahmen für kleinere Händler weiter einschränken.

^{vi} <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html#:~:text=im%20Jahr%202022%20sind%20zus%C3%A4tzlich,und%20die%20Mittel%20erh%C3%B6ht%20werden>

^{vii} Eigene Rechnung basierend auf ista Deutschland Daten. Wir nehmen an, dass die Sanierungsrate 2023 auf 2%, 2024 auf 3% und 2025 auf 4% erhöht wird und dass ein Haus nach einer Sanierung 70 kWh/qm verbraucht. Zusätzlich nehmen wir an, dass ausschließlich gasbeheizte Gebäude durch die besondere Dringlichkeit der Lage saniert werden. Um die größtmögliche Gaseinsparungen zu erzielen, müssen die drei niedrigsten Energieeffizienzklassen H, G und F priorisiert saniert werden. So können bis Ende 2025 alle Gebäude der Effizienzklassen H und G saniert werden. Es gibt ca. 19,4 Mio. Gebäude in Deutschland (Destatis, 2021), wovon ca. 48,2% mit Gas beheizt werden (BMWK, 2019). Nach unseren Berechnungen gibt es ca. 209 Tausend Gebäude in Klasse H und 583 Tausend der Klasse G, wovon jeweils 2023 22%, 2023 33% und 2024 44% saniert

werden sollten. Von den 1,379 Millionen Gebäuden der Klasse F könnten durch die erhöhte Sanierungsrate insgesamt 69% saniert werden, 2023 15%, 2024 23% und 2025 31%. Für 2023 ergibt sich eine Einsparung von 3,2% im Vergleich zum aktuellen Jahresverbrauch von Gebäuden, für 2024 zusätzliche 4,8% und 2025 weitere 6,4%. Wenn diese Sanierungen umgesetzt würden, könnten bereits im Jahr 2025 jährliche Gaseinsparungen von 14,4% im Gebäudebereich erreicht werden.

^{viii} Siehe zum Beispiel Kapitel 5.1 „Indikatoren für Monitoring und Governance von Klimazielen“ des Zweijahresgutachten 2022 des Expertenrats für Klimafragen (<https://www.expertenrat-klima.de/>) oder Fietze, D., Kröger, M., Müller, T., Neuhoff, K. (2021): Ein wirksames Klimaschutzgesetz braucht Frühindikatoren. DIW Wochenbericht. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.826603.de/21-41-1.pdf.

^{ix} Eigene Darstellung auf Basis von ist Deutschland Daten, dem BMWK (2019, https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2019/10/Meldung/direkt-erfasst_infografik.html) und Destatis (2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/bestand-wohnungen-2050300217004.pdf?__blob=mpublicationFile).

^x Zwar werden jetzt attraktive Zinsvergünstigungen der KfW Darlehen für umfassende Gebäudesanierungen gegenüber den steigenden Kreditzinsen angeboten. Diese bewahren aber nur den Status quo der bis letzten Sommer günstigen Zinsen, und gleichen somit weder die reduzierten Fördersätze noch die gestiegenen Baukosten aus.