



HINTERGRUND

D

2012

Positionspapier Neue Politikinstrumente für Energieeffizienz in Deutschland

Hintergrund

Mit dem Energiekonzept der Bundesregierung vom September 2010¹ setzt sich Deutschland erstmals langfristige und ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele. Im Rahmen des Beschlusses zum beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergie im Juli 2011 wurden zudem umfassende strategische Ziele für den Umbau der Energiewirtschaft entlang des Prinzips der Nachhaltigkeit formuliert. Der WWF hat dies ausdrücklich begrüßt.

Nun gilt es, in allen Schlüsselsektoren die richtigen Weichenstellungen für das erfolgreiche Gelingen der Energiewende in Deutschland vorzunehmen. Zu den wichtigsten Aufgaben innerhalb dieser Zielsetzung zählt die Steigerung der Energieeffizienz, einhergehend mit einer absoluten Senkung des Energieverbrauchs. Hierfür bedarf es aus unserer Sicht neuer, zusätzlicher Politikinstrumente.

Im Energiekonzept werden „weiterhin ganz erhebliche Potenziale zur Energie- und Stromeinsparung“² konstatiert. Ein umfassender Ansatz zur Erschließung der vorhandenen Energiesparpotenziale, der die ganze Breite der Handlungsnotwendigkeiten beinhaltet, wurde aber bislang nicht entwickelt. Sogenannte Mengensteuerungssysteme, die Energieeffizienzziele für feste Zeitperioden festlegen, könnten beitragen, diese Lücke zu schließen. Während andere Staaten³ seit Jahren unterschiedliche Varianten solcher politischen Instrumente nutzen, steht die Diskussion in Deutschland erst am Anfang. Das Energiekonzept der Bundesregierung sieht vor, ein „Pilotvorhaben Weiße Zertifikate“ gemeinsam mit den Unternehmen der Energiewirtschaft durchzuführen⁴. Im Konzeptpapier der Bundesregierung zur künftigen Energieeffizienzpolitik vom Juni 2011 ist zudem die Prüfung einer Förderumstellung im Wärmebereich auf eine marktbasierende und haushaltsunabhängige Lösung ab 2015 vorgesehen.⁵ Auch die neue europäische Energieeffizienzrichtlinie sieht die Einführung von Effizienzverpflichtungssystemen durch die Mitgliedstaaten vor⁶.

Vor diesem Hintergrund haben die KfW Bankengruppe und der WWF Deutschland die Studie „Energieeinsparquote für Deutschland? Bewertung des Instruments der Energieeinsparquote (Weiße Zertifikate) auf seine Eignung als Klimaschutzinstrument für Deutschland“ bei Öko-Institut und Fraunhofer ISI in Auftrag gegeben. Im Rahmen der Studie werden die europäischen Praxiserfahrungen mit Effizienzverpflichtungssystemen sowie die Einpassung eines solchen Systems in den politischen und regulatorischen Rahmen in Deutschland untersucht.

Um Energieeffizienzsteigerungen auszulösen, muss ein solches Mengensteuerungssystem aus WWF-Sicht insbesondere

- Planungs- und Investitionssicherheit schaffende, klare Rahmenbedingungen setzen
- einen stabilen Effizienzdienstleistungsmarkt und die Schaffung neuer Geschäftsmodelle für Energieeffizienz anregen
- intelligente und kosteneffiziente Lösungen und Innovationen ermöglichen
- die entstehenden Transaktionskosten auf einem akzeptablen Niveau halten
- eine effiziente Erfolgskontrolle ermöglichen

¹ Energiekonzept der Bundesregierung vom 28. September 2010. Online abrufbar unter:

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/energiekonzept-2010,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

² Vgl. Energiekonzept der Bundesregierung, S. 11.

³ Bspw. u.a. in Großbritannien, Frankreich, Italien, Dänemark sowie den US-Bundesstaaten Texas, Kalifornien, Vermont, Maine.

⁴ Vgl. Energiekonzept der Bundesregierung, S. 11.

⁵ Vgl. Konzeptpapier der Bundesregierung „Eckpunkte Energieeffizienz“ vom Juni 2011.

⁶ Vgl. Proposal for a Directive on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC [COM(2011)370, 22/06/2011]. Online abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0370:EN:NOT>. Entwurfsfassung auf Basis der Einigung zwischen Europäischem Rat, EU-Parlament und EU-Kommission noch nicht online verfügbar.

- perspektivisch teure Fehlinvestitionen (sogenannte „Sackgassen-Effekte“) vermeiden, damit die geförderten Energieeffizienzmaßnahmen nicht im Gegensatz zu den langfristigen energie- und klimapolitischen Zielen stehen

Die vorgelegte Studie entwickelt auf Basis eines umfangreichen Kriterienkatalogs eine Empfehlung für ein deutsches Effizienzverpflichtungssystem.

Einordnung der Studie „Einsparquote für Deutschland?“

Der WWF unterstützt die Einführung von Effizienzverpflichtungssystemen, denn sie bieten flexible Umsetzungsmechanismen für Energieeffizienzmaßnahmen. Gleichzeitig definiert ein Effizienzverpflichtungssystem per se kein absolutes Energieverbrauchsziel. Daher kann der Gesamt-Energieverbrauch bei verstärkter Nachfrage (zum Beispiel durch sehr kalte Winter oder konjunkturelle Hochphasen) auch unter einem Effizienzverpflichtungssystem durchaus ansteigen. In diesem Falle wirkt das System Nachfragedämpfend (vgl. Abb. 1). In Deutschland ist der Energieverbrauch in den letzten Jahren leicht gesunken. Dieser Trend kann mit einem Effizienzverpflichtungssystem gezielt verstärkt werden – bei gleichzeitiger Wahrung der notwendigen Flexibilität. Um langfristig den Energieverbrauch zu senken, muss ein Effizienzverpflichtungssystem aber mit einem absoluten Einsparziel – wie es die Bundesregierung im Rahmen des Energiekonzepts bereits definiert hat⁷ - gekoppelt werden.

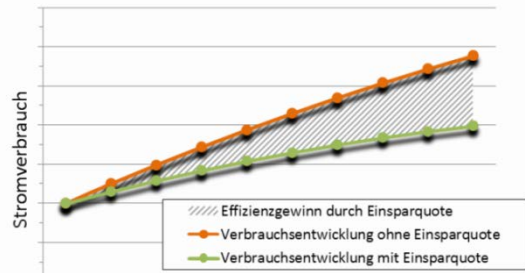


Abbildung 1: Funktionsweise von Einsparquotensystemen. Quelle: Veit Bürger, Öko-Institut 2011

In der Studie wird ein Systemdesign analysiert, in dem in einer vorgegebenen Periode eine bestimmte Menge an Energieeinsparungen (z.B. Einsparung von Strom, Gas und Heizöl) von zur Teilnahme verpflichteten Marktakteuren (die Autoren empfehlen hier die Endenergieversorger) nachgewiesen werden. Diese Energieeinsparungen können entweder im eigenen Wirkungskreis (zum Beispiel durch Effizienzsteigerungen in Kraftwerken, Reduzierung von Netzverlusten) oder durch Effizienzmaßnahmen auf Kundenseite (zum Beispiel Kaufanreizprogramme für hocheffiziente Elektrogeräte oder Heiztechnik) erbracht werden. Einsparungen werden mittels sogenannter Weißer Zertifikate verbrieft. Diese Weißen Zertifikate können zwischen den Pflichtteilnehmern gehandelt werden. Weitere Marktakteure (wie Handwerksunternehmen oder Effizienzdienstleister) können zusätzlich freiwillig Weiße Zertifikate erwirtschaften und am Zertifikatehandel teilnehmen. Der Nachweis der Energieeinsparung mittels handelbarer Weißer Zertifikate ist eine von mehreren möglichen Ausgestaltungsvarianten. Die Autoren der Studie kommen zu dem Schluss, dass die Einführung eines solchen, weitgehend haushaltsunabhängig finanzierten Effizienzverpflichtungssystems in Deutschland sehr gut möglich ist.

Empfohlen wird, hierbei zunächst den Schwerpunkt auf standardisierbare Energiesparmaßnahmen

- in privaten Haushalten (zum Beispiel strombetriebene Produkte und Heiztechnik)
- im Gewerbesektor (zum Beispiel Elektromotoren, Pumpen, Lüfter) sowie
- bei Prozessen im Industriesektor (zum Beispiel Brennstoffsubstitution, Prozessoptimierung, Wärmerückgewinnung, Nutzung von Abwärme) zu legen.

Hiermit werden gezielt Effizienzmaßnahmen angeregt, die über einen kurzen bis mittelfristigen Investitionszyklus verfügen, leicht standardisierbar sind und eine einfache Nachweisführung der erzielten Energieeinsparungen ermöglichen. Der WWF unterstützt die Einführung eines solches Systems.

Auf die Erschließung von Effizienzpotenzialen bei langlebigen Kapitalstücken mit hohen Investitionskosten (zum Beispiel umfassende energetische Sanierung von Bestandsgebäuden) kann das empfohlene System aber nicht ohne weiteres übertragen werden. Für die hochinvestive energeti-

⁷ Lt. Energiekonzept der Bundesregierung soll der Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20 Prozent gegenüber dem Basisjahr 2008 gesenkt werden.

sche Vollsanierung von Gebäuden müssen deshalb die bestehenden Förderansätze deutlich weiterentwickelt und um eine gezielt auf selbstnutzende Eigentümer und nicht-gewerbliche Vermieter zugeschnittene steuerliche Förderung ergänzt werden.

In einem Gesamtkostenvergleich zwischen dem von den Autoren empfohlenen Systemvorschlag und der Anpassung herkömmlicher Politikinstrumente (Verschärfung des Ordnungsrecht, Erhöhung der vorwiegend haushaltsbasierten Förderprogramme) an die energie- und klimapolitischen Zielmarken zeigt sich kein System bei der Erreichung der Energie- und Klimaziele signifikant überlegen. Unterschiede ergeben sich aber bei der Kostenverteilung auf die einzelnen Akteure (Staat, verpflichtete Unternehmen, Endverbraucher). Die Frage, welche Kosten- und Verteilungswirkungen intendiert sind, bleibt daher eine politische Frage.

Kernelemente erfolgreicher Energieeffizienzpolitik

Auf die Steigerung der Energieeffizienz entfallen mehr als ein Drittel der energie- und klimapolitisch notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele in Deutschland. Ein hoher Anteil der Effizienzsteigerungen betrifft sehr langlebige Kapitalstöcke (wie beispielsweise den Gebäudesektor). Verzögerte und nicht mit den langfristigen energie- und klimapolitischen Zielen vereinbare Maßnahmen bergen das Risiko teurer „Sackgassen“-Effekte und verteuern die Gesamtkosten des Umbaus unseres Energiesystems.

Dennoch spielt die Steigerung der Energieeffizienz im Rahmen der Umsetzung der Energiewende in Deutschland bislang eine untergeordnete Rolle. Dies gilt es zu ändern.

Der WWF hat daher fünf zentrale Forderungen für eine erfolgreiche Energieeffizienzpolitik entwickelt:

- **Vorgabe eines verbindlichen, absoluten Energieeinsparziels**
Dieses verbindliche Energieeinsparziel muss mit festen Zwischenschritten (und entsprechender Überprüfung und ggf. Nachsteuerung) zu einer langfristigen Senkung des Endenergieverbrauchs von mindestens 50% bis 2050 führen⁸.
- **Schaffung eines stabilen, berechenbaren und haushaltsunabhängigen Finanzierungsmechanismus**
Weder durch im Bundeshaushalt verankerte Förderprogramme noch durch den Energie- und Klimafonds konnten bislang ausreichend Finanzmittel sowie ein stabiler Finanzierungsmechanismus generiert werden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass vertretbare Aufschläge auf Netznutzungsentgelte oder eine Umlage, die sich am Preissenkenden Effekt verringerter Stromnachfrage orientiert, als Finanzquelle genutzt werden können. Durch den sinkenden Energiekonsum der Endverbraucher und vermiedene Kosten für den Ausbau von Energieinfrastruktur und (erneuerbaren) Erzeugungskapazitäten lässt sich dieser Kostenblock tendenziell sogar überkompensieren.⁹
- **Einführung eines Effizienzverpflichtungssystems**
Dem Effizienzverpflichtungssystem kommt die Aufgabe zu, gezielt Effizienzmaßnahmen anzuregen, die über einen kurzen bis mittelfristigen Investitionszyklus verfügen, leicht standardisierbar sind und eine einfache Nachweisführung ermöglichen. Hierfür werden feste Energieparziele definiert. Für den Erfolgsnachweis – im eigenen Wirkungskreis oder auf Kundenseite – sind die Pflicht-Marktteilnehmer (zum Beispiel Endenergieversorger oder Netzbetreiber) verantwortlich. Mittels Weißer Zertifikate könnten die erzielten Energieeinsparungen zwischen den verpflichteten Marktakteuren gehandelt werden. Auf freiwilliger Basis könnten auch Dritte (wie Handwerksunternehmen oder Effizienzdienstleister) am Zertifikatehandel teilnehmen.

⁸ Im Vergleich zum Basisjahr 2005; Berechnungen auf Grundlage von Prognos, Öko-Institut, Dr. Ziesing, „Modell Deutschland. Klimaschutz bis 2050. Vom Ziel her denken“ im Auftrag des WWF Deutschland, 2009. Online verfügbar unter <http://www.wwf.de/klima2050>

⁹ Analysen bestehender Effizienzverpflichtungssysteme im Ausland zeigen zudem, dass über die Lebensdauer der Maßnahmen das Drei- bis Fünffache der bereitgestellten Anreizmittel erwirtschaftet wird. Vgl. Paolo Bertoldi, Silvia Rezessy, „Energy Supplier Obligations and White Certificate Schemes: Comparative Analysis of Results in the European Union“, European Commission, Institute for Energy Joint Research Centre, 2010. Online abrufbar unter: <http://eec.ucdavis.edu/ACEEE/2010/data/papers/2178.pdf>

- **Gezielte haushaltsunabhängige Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen für langlebige Kapitalstöcke**

Bei vielen hochinvestiven Energieeffizienzmaßnahmen wird bis zum Jahr 2050 nur ein Investitionszyklus erfolgen. Um in diesem Segment die Energieeffizienz zu verbessern, muss ein spezifisch ausgerichtetes, haushaltsunabhängiges Instrument entwickelt bzw. bestehende Instrumente deutlich weiterentwickelt werden. Um teure „Sackgassen-Effekte“ zu vermeiden, muss sich die Förderung bereits heute an den langfristigen energie- und klimapolitischen Zielen orientieren. Wichtig hierfür ist eine „vom Ziel her gedachte“ Sanierungs-Roadmap¹⁰ für den deutschen Gebäudebestand bis 2050. Die energetische Gebäude- und Stadtsanierung verbindet Klimaschutz, Energieeffizienz und soziale Aspekte auf sinnvolle Weise. Sie sorgt dafür, dass Wohnraum langfristig bezahlbar bleibt, schafft und sichert Arbeitsplätze und befördert insbesondere die lokale und regionale Wertschöpfung.

- **Schnellstmögliche Einführung der steuerlichen Förderung energetischer Gebäudesanierungen mit ambitionierten Effizienzstandards**

Aufgrund der besseren Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Finanzierungsinstrumente ist mittelfristig der Übergang zu einer haushaltsunabhängigen Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung notwendig. Für die nächsten Jahre, in denen eine Sanierungswelle ineffizienter Gebäude ansteht, muss jedoch ein zusätzlicher Fördermechanismus angeboten werden. Dieser Fördermechanismus sollte gezielt auf selbstnutzende Eigentümer und nicht-gewerbliche Vermieter ausgerichtet werden, die für rund 80 Prozent der genutzten Wohnfläche in Deutschland stehen. Die steuerliche Absetzbarkeit hat sich hier in der Vergangenheit als ein sehr effektives Instrument erwiesen. Auf dieser Grundlage kann einerseits die absehbare Lücke bei den Finanzierungsinstrumenten geschlossen werden und andererseits mittels eines attraktiven Anreizinstruments die Grundlage für eine echte „Energieeffizienzoffensive“ im Gebäudesektor geschaffen werden.

Eine intelligent gestaltete Energieeffizienzpolitik muss diese fünf Kernelemente erfolgreich vereinen. Gleichzeitig kann sie einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung eines wachsenden Energiedienstleistungsmarkts mit vielfältigen neuen Wertschöpfungsmöglichkeiten leisten, bestehende Investitionshemmnisse beseitigen sowie langfristig einen entscheidenden positiven Beitrag hinsichtlich der Kosten- und Verteilungswirkungen der Energiewende leisten. Die Schaffung eines langfristigen politischen Rahmens für die Steigerung der Energieeffizienz schafft zudem die dringend notwendige Planungs- und Investitionssicherheit für Investoren. Neben der gezielten Unterstützung bestehender Marktakteure (Handwerker, Energieeffizienz-Dienstleister etc.) werden auch Produktinnovationen (zum Beispiel bei Dämmstoffen, Gerätetechnik etc.) und neue Dienstleistungsmodelle gefördert, die bislang wegen des partiellen Marktversagens unterbleiben.

Ansprechpartner/in

Regine Günther

Leiterin Klimaschutz und Energiepolitik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 14
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777–223
regine.guenther@wwf.de

Tobias Krug

Energieeffizienz & Gebäude
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 14
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777–259
tobias.krug@wwf.de

¹⁰ Vgl. auch Energiekonzept der Bundesregierung, 2010, S. 22f.