



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung



Die Energiewende braucht eine
verbindliche und wirksame
Energieeffizienzpolitik.

Empfehlung des Nachhaltigkeitsrates an die Politik

Was ist Nachhaltigkeit?

„Dauerhaft ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. [...] Im Wesentlichen ist dauerhafte Entwicklung ein Wandlungsprozess, in dem die Nutzung von Ressourcen, das Ziel von Investitionen, die Richtung technologischer Entwicklung und institutioneller Wandel miteinander harmonisieren und das derzeitige und künftige Potenzial vergrößern, menschliche Bedürfnisse und Wünsche zu erfüllen.“

Brundtland-Kommission 1987



Der Nachhaltigkeitsrat fordert die Politik auf, den effizienten und sparsamen Umgang mit Energie endlich verbindlich und wirksam zu regeln. Das ist für eine erfolgreiche Energiewende unabdingbar. Energieeffizienz-Strategien werden dieser Anforderung bisher nicht gerecht. Hohe Strommengen könnten eingespart werden, aber zu beobachten ist das nicht. Einen konjunkturunabhängigen Einspareffekt gibt es bisher nicht. Unklar ist daher, wie die Bundesregierung eine zehnprozentige Verbrauchsminderung bis 2020, die sie in der Energiewende vorsieht, erreichen will. Der sich seit Monaten hinziehende Streit zwischen Bund und Ländern über die Kosten der Gebäudesanierung ist problematisch. Ein ganz schlechtes Zeichen ist aber vor allem der fortwährende Streit innerhalb der Bundesregierung über die Haltung zu Inhalten und Verfahren der von der Europäischen Kommission geplanten Richtlinie zur Energieeffizienz.

Der Nachhaltigkeitsrat plädiert dafür, die vom Europäischen Energie-Kommissar Günther Oettinger vorgelegte Richtlinie zur Energieeffizienz positiv und kreativ aufzugreifen. Weder dem Markt, noch den Menschen hilft die weitere Blockade des Themas Energieeffizienz. Die Energieeffizienz muss endlich so in die soziale Marktwirtschaft eingebettet werden, dass sie zu einem funktionierenden Geschäftsfeld wird. Derzeit bleiben erhebliche Potenziale ungenutzt¹. Vor allem die Industrie und alle an der energetischen Gebäudesanierung Beteiligten warten auf entscheidende politische Impulse.

Viele Menschen knüpfen an die Energiewende und vor allem an den effizienten Umgang mit Energie zu Recht die Erwartung, dass sie den Zwängen eines stetig wachsenden Energieverbrauches entkommen. Es gibt – vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen Deutschlands – viele gute Beispiele für kräftige Fortschritte der Energieeffizienz. Versagt die Politik, so drohen Enttäuschungen und Verdrossenheit bei den Menschen und unnötige wirtschaftliche Risiken bei den Unternehmen, die sich mit der ohnehin latenten Skepsis hinsichtlich der Fiskalpolitik potenzieren.

¹ Bisher (2000 bis 2010) beträgt die durchschnittliche Steigerung der Energieproduktivität in Deutschland pro Jahr 1,1 %. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie formuliert das Ziel einer Verdoppelung der Energieproduktivität bis zum Jahr 2020. Zur Erreichung des Zielwertes ist daher in den kommenden Jahren eine Steigerung der Energieproduktivität von über 3 % erforderlich. Die deutsche Energiewende würde entscheidend voran gebracht, wenn wir die möglichen Einsparungen auch wirklich erzielen würden und wenn Deutschlands immer wieder beschworene Systemführerschaft zur Energieeffizienz unter Beweis gestellt würde.

Die europäische Krise der Staatsfinanzierung ist mittelfristig nur durch die Schaffung von neuen, wissenschaftlich gestützten und innovativen Märkten zu schaffen, die den Wandel der Lebensstile der Menschen und die Strategien nachhaltiger Unternehmensführung unterstützen.

Fünf Vorschläge

Wir sehen die wesentlichen Defizite zur Energieeffizienz nicht im guten Willen der Beteiligten, nicht in mangelndem Wissen, nicht bei den Techniken und Verfahren, sondern in dem Verhältnis von Politik und Markt.

1. Der Markt braucht einen besseren Rahmen.

Der marktwirtschaftliche Rahmen sollte so gestaltet werden, dass er der Wirtschaft ein Geschäftsfeld Energieeffizienz ermöglicht. Energieeinsparungen (NegaWatt) sollten in der Geschäftsbilanz positiv bilanziert werden können.

Der Nachhaltigkeitsrat unterstützt grundsätzlich den Ansatz der Europäischen Kommission, die Mitgliedsstaaten zur Einführung konkreter Maßnahmen zur Energieeffizienz und zur Stromeinsparung zu verpflichten und ihnen für die Umsetzung die Wahl der geeigneten Mittel zu überlassen. Der Nachhaltigkeitsrat sieht darin einen Weg, um zu intelligenten Märkten, neuen Lebensstilen und innovativen Unternehmensstrategien zur Nachhaltigkeit zu gelangen. Um die notwendigen Informationen, Ideen, Produkte und Investitionen bereitzustellen, die für die umfassende Berücksichtigung der Energieeffizienz nötig sind, bedarf es langfristig geltender Orientierungen. Es ist richtig, dass der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission den Mitgliedstaaten die Einführung alternativer Steuerungsinstrumente erlaubt, sofern diese die Einsparziele erfüllen. Diese Möglichkeit sollte Deutschland kreativ nutzen.

Aus den europaweit unzureichend und mangelhaft realisierten CO₂-Einsparungen muss eine politische Schlussfolgerung gezogen werden. Die geplanten europäischen Effizienz-Vorgaben von 1,5 % Endenergieeinsparung und 3 % Sanierungsquote bei Gebäuden öffentlicher Einrichtungen müssen mit konkreten Implementierungs-

Optionen versehen werden. Deutschland sollte sich für europarechtliche Zielvorgaben einsetzen, die wirtschaftliche Lasten fair verteilen und überprüfbar machen.

Deutschland täte gut daran, ambitionierte und im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Ziele und Maßnahmen zu verfolgen. So wird die Forschung und Entwicklung neuer Verfahren und Techniken vorangebracht und der Innovationsmarkt zur Energieeffizienz gestärkt.

2. Die Politik sollte ein Vorbild für Energieeffizienz sein.

Die Bundesregierung sollte die öffentliche Wahrnehmung der Energieeffizienz steigern. Energieeffizienz sollte als ein zentraler Aspekt der Zukunftsfähigkeit Deutschlands wahrgenommen werden. Das geht nur, wenn sie in der Realität des städtischen Lebens als positiv für Menschen, Arbeit und die Stadt gesehen wird. Die Kreativität der Ingenieure, Unternehmen und der Zivilgesellschaft sollte angespornt werden. Dazu könnte geprüft werden, in wie weit z.B. Dialogverfahren, Preisvergaben und wettbewerbliche Auslobungen nützlich sein können.

3. Die Energie-Effizienz sollte mit der Kreislaufwirtschaft verzahnt werden.

Die Bundesregierung sollte Vorgaben zur Energieeffizienz in der Kreislaufwirtschaft und beim Recycling von Rohstoffen („Rohstoffland Deutschland“, Empfehlung des Nachhaltigkeitsrates aus dem Juni 2011) einführen. Marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen sollten so verändert werden, dass die Instrumente zur Unternehmensführung verbessert werden. Die Energieeinsparung durch Recycling soll so bilanziert und einzelbetrieblich als Effizienz-Gutschrift zurechenbar gemacht werden.

4. Die energetische Gebäudesanierung muss schneller und wirksamer voran kommen und zur energetischen Stadtsanierung werden.

Fortschritte bei der energetischen Sanierung von Gebäuden sind der entscheidende Faktor zur Steigerung von Energieeffizienz. Hier liegen auch die entscheidenden marktwirtschaftlichen Impulse

für Arbeitsplätze, Ausbildung von Fachkräften, die binnenwirtschaftliche Wertschöpfung und die soziale Nachhaltigkeit. Fortschritte müssen sowohl quantitativ (mehr Gebäude pro Jahr) als auch qualitativ (systemische Lösungen unter Einbeziehung erneuerbarer Energieversorgung, Lebenszyklusbetrachtung) sein. Allerdings kommt die Gebäudesanierung nicht so voran wie dies erforderlich und gewünscht ist. Dies liegt auch an dem aktuellen Streit zwischen Bund und Ländern über die Finanzierung der Sanierung.

Alle Erfahrungen aus vorangegangenen Förderprogrammen zeigen, dass jeder als Förderung bereitgestellte Euro eine wirtschaftliche Wertschöpfung von acht Euro erzielt. Volkswirtschaftlich ist die Förderung der Gebäudesanierung eine gewinnbringende Investition.

Der Bundesregierung wird empfohlen, die bisherige Förderstrategie auszubauen. Insbesondere sollte das Wärmethema stärker berücksichtigt werden, weil hier die Mehrzahl aller mit Eigenkapital getätigten Investitionen im Bereich der Energieeffizienz stattfinden. Die Sanierung sollte über die Gebäudedämmung hinausgehen und Erzeugungstechnologien wie kleine bis mittlere Blockheizkraftwerke, virtuelle Kraftwerke und moderne Regeltechniken umfassen. Gleichzeitig sollten geprüft werden, wie die auf einzelne Gebäude ausgerichtete Praxis zur energetischen Sanierung von Quartieren und Stadtteilen fortentwickelt werden kann, wofür es bereits gute Beispiele gibt. Hierbei sollte auch die mietrechtliche Kostenaufteilung zu je einem Drittel auf Mieter, Vermieter und Förderinstitutionen ermöglicht werden.

5. Die Netz-Infrastrukturen müssen zum Treiber der Energieeffizienz gemacht werden.

Für die Schaffung, Ertüchtigung und Erhaltung von Infrastrukturen wie insbesondere Verkehrsanlagen und Stromnetze sollten Standards zur Energieeffizienz verpflichtend vorgegeben werden, zum Beispiel im Hinblick auf intelligente Steuerung der Stromnutzung in allen Netzen und die urbane Erschließung. Investitionen mit Effizienzgewinnen von über zehn Prozent gegenüber der praxisüblichen Referenz soll ein Prioritätsbonus bezüglich der fiskalischen Schuldenbremse der öffentlichen Haushalte zugeordnet werden, weil sie „ökologische Schulden“ abbauen.

B Hintergrund

Übersicht

1. Bisherige RNE Positionen zu Energieeffizienz	4
2. Aufgaben und Chancen der Politik der Europäischen Union	5
3. Entwurf / Europäische Energieeffizienzrichtlinie: Aktueller Stand	7
4. Gemeinsame Positionierung des BMU und des BMWi	7
5. Politischer Rahmen für Energieeffizienz auf nationaler Ebene	8
6. Übersicht zu potenziellen Instrumenten	10

1. Bisherige RNE Positionen zu Energieeffizienz

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat sich wiederholt zur Energiepolitik geäußert und dabei der Energieeffizienz besondere Bedeutung eingeräumt. Im Rahmen der Erstellung der Nachhaltigkeitsstrategie 2002 und der nachfolgenden Fortschrittsberichte setzt sich der RNE für einen Indikator zur Energieproduktivität ein. Unter der Federführung von Prof. Dr. Eberhard Jochem hat der Nachhaltigkeitsrat im Jahr 2004 die Empfehlung „Effizienz und Energieforschung als Bausteine einer konsistenten Energiepolitik“ erstellt. Wichtige Barrieren der Energieeffizienzpolitik haben immer noch Bestand, insbesondere die hohen Such- und Transaktionskosten der Endverbraucher, Rebound-Effekte bei zwar technisch-energieeffizienten Anlagen mit jedoch ineffizienter Mehrnutzung, hohe Investitionskosten an der Grenze der Wirtschaftlichkeit und die teilweise Diskontinuität von Förderstrategien.

Seither hat der Rat immer wieder – zum Teil explizit, zum Teil flankierend – auf die Notwendigkeit einer verstärkten Förderung von Energieeffizienz hingewiesen, auch zum so genannten Energiegipfel im Frühjahr 2007. In einer Stellungnahme zur Energie- und Klimapolitik aus dem Jahr 2008 heißt es: *„Die [Energie-] Nachfrage-Seite wird seit Jahrzehnten sträflich vernachlässigt. Es gibt zwar immer wieder große Bekenntnisse, aber ihnen folgen nur kleine Taten. Es ist an der Zeit, der Nachfrage-Seite der Energieeffizienz endlich die gebührende Priorität Nummer eins einzuräumen.“* Es dürfe zukünftig nicht mehr darum gehen, Energie zu verkaufen, stattdessen müsse der Markt für Energiedienstleistungen gestärkt werden. Mit dem Stichwort „Lernende Netzwerke“ beschreibt der Nachhaltigkeitsrat das große Energieeffizienzpotenzial, das sich aus Verhaltensänderungen der Gesellschaft ergibt. Jedem Bürger müsse

durch Information und Transparenz die Möglichkeit gegeben werden, sein Konsumverhalten an Energieeffizienz und damit Kosteneffizienz auszurichten.

Auch andere Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung greifen Energieeffizienz auf, so die Empfehlungen zu Nachhaltiger Beschaffungspolitik², zu Rohstoffpolitik³, oder der Nachhaltige Warenkorb⁴.

Begriffsabgrenzungen

Energieeffizienz kann zu Einsparungen im Energieverbrauch führen. Einsparungen können auf die Gesamtwirtschaft bezogen werden als absolute Reduktion des Primärenergiebedarfs (Top-Down Perspektive) oder maßnahmenbasiert einem Referenzwert gegenüber errechnet werden (Bottom-up Perspektive). Maßnahmenbasierte Einsparungen können zwar in absoluten Zielen ausgedrückt werden, führen aber nicht zwangsläufig zu einer absoluten Senkung des Primärenergieverbrauchs einer Volkswirtschaft.

Ein Maß für die gesamtwirtschaftliche Energieeffizienz ist die Energieintensität bzw. Energieproduktivität (siehe auch Nachhaltigkeitsindikatoren), ausgedrückt als Input Primärenergieeinheit je Output Bruttoinlandsprodukt.

Endenergieeffizienz ist dann das Verhältnis der erforderlichen Energie für die Befriedigung von Endverbrauchsbedürfnissen.

Der Rebound-Effekt beschreibt den Zusammenhang von technischer Energieeffizienz und Überkompensation des dadurch resultierenden Einspareffektes aufgrund verschiedener Ursachen. Die Berechnungen des (direkten und/ oder indirekten) Rebound-Effektes schwanken stark. Sie stehen häufig im Zentrum der Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Energieverbrauch. Die Energiewende in Deutschland setzt neue und weiter gehende Anforderungen auch an die Energieeffizienz.

2 RNE (2008) „Glaubwürdig – wirtschaftlich – zukunftsfähig: Eine moderne Beschaffungspolitik muss nachhaltig sein“, Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, texte Nr. 23, August 2008: Berlin

3 RNE (2011) „Wie Deutschland zum Rohstoffland wird“, Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, texte Nr. 39, Juni 2011: Berlin

4 RNE (2011) „Der Nachhaltige Warenkorb. Einfach besser einkaufen. Ein Ratgeber.“, 3. komplett überarbeitete Auflage: Berlin

2. Aufgaben und Chancen der Politik der Europäischen Union

Das Europäische Klima- und Energiepaket von 2008⁵ („20-20-20 bis 2020“) stellt den mittelfristigen Zielhorizont europäischer Energie- und Klimapolitik dar. Während die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen und die Ausbauziele für Erneuerbare Energien um jeweils 20 % verbindliche Ziele sind, ist das Primärenergieverbrauchseinsparziel von 20 % gegenüber 1990 ein indikatives Ziel, also ein Richtwert. So steht es im Aktionsplan für Energieeffizienz aus dem Jahr 2006⁶ sowie im Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa“ aus dem Jahr 2007⁷ und wird seither fortwährend bekräftigt⁸.

Das Europäische Emissionshandelssystem soll auch Anreize für eine verstärkte Energieeffizienz vor allem auf der Produktionsseite geben. Für die Nachfrageseite sind Europäische Richtlinien auf den Weg gebracht worden. Die so genannte Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG) und die Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie (2010/30/EG) gelten als Europäische Variante des aus Japan stammenden Top-Runner Ansatzes. Das Top-Runner-Prinzip beruht auf der Etablierung von Mindesteffizienzstandards für Produktkategorien. Innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums müssen alle Produkte dieser Kategorie den Standard erreichen, den das beste Gerät im Basisjahr hatte. Aufgrund wettbewerbsrechtlicher Bedingungen und heterogener Struktur der Märkte in den Mitgliedsstaaten ist das Top-Runner Modell nicht wirkungsvoll in der EU umsetzbar.

Zuletzt hat das Bundeskabinett im Dezember 2011 Änderungen im Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz sowie der Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung gemäß europäischer Vorgaben zugestimmt. Dadurch werden energieverbrauchende Haushaltsgeräte und verbrauchsrelevante Produkte, wie etwa Reifen, erfasst.

⁵ Das Klima- und Energiepaket wurde in 2008 beschlossen und ist im Jahr 2009 in Kraft getreten.

⁶ KOM(2006)545 endgültig

⁷ KOM (2007) 1 endgültig

⁸ Auf der Homepage des EU Energiekommissars Günther Oettinger heißt es in einer Presseerklärung vom 22. Juni 2011: „Der Countdown für das Erreichen des Ziels einer Steigerung der Energieeffizienz um 20 %, das Europa sich für 2020 gesetzt hat, läuft. Wenn sich in den nächsten Jahren nichts ändert, wird die EU ihr Ziel nur zur Hälfte erreichen, was unsere Wettbewerbsfähigkeit, unsere Bemühungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen und unsere Versorgungssicherheit gefährden würde.“

Im September 2011 wurde außerdem die Novellierung der PKW-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung beschlossen.

Die Europäische Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EG) wurde durch das Energieeinsparungsgesetz beziehungsweise die Energieeinsparungsverordnung, zuletzt geändert in 2009, in nationales Recht umgesetzt. Seit Mai 2010 wird die alte Richtlinie durch eine neue Europäische Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU) ersetzt, durch die die Methodenentwicklung zur Berechnung des Energieverbrauches von Gebäuden voran getrieben wird. Sie soll sicher stellen, dass bis Ende 2020 alle neuen Gebäude den Verbrauch von Energie auf niedrigsten Niveau halten (Niedrigstenergieverbrauchsstandard).

Durch die Energieeinsparverordnung von 2009 sind energetische Anforderungen an Neubauten bereits angehoben worden. Außerdem regelt die Verordnung einige Details wie die Dämmung begehbbarer Geschossdecken bis Ende 2011 oder den schrittweisen Verzicht auf die Nutzung von Nachtstromspeicherheizungen und gibt Anreize für einen verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien in Gebäuden.

Nach der Europäischen Richtlinie zur Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (2006/32/EG) soll der Endenergieverbrauch in einem Zeitraum von 9 Jahren nach Inkrafttreten in den Mitgliedsstaaten um 9% gesenkt werden. Die entsprechende Referenzperiode ist für Deutschland die Zeitspanne von 2001 bis 2005.

Die praktische Umsetzung der in der Richtlinie geforderten Einsparziele wird in den so genannten Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplänen dargestellt. In 2011 hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie der Europäischen Kommission den zweiten Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan übermittelt. Das Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 stellt die Umsetzung der Europäischen Richtlinie in deutsches Recht dar. Die Umsetzung entspricht den Minimalanforderungen und enthält insbesondere Bestimmungen über die Informationspflicht von Energielieferanten, Energieaudits sowie die Einrichtung der Bundesstelle für Energieeffizienz beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass auch bei Implementierung aller bestehenden gesetzlichen Vorgaben die Union das 20-Prozent-Einsparziel bis zum Jahr 2020 nur zur Hälfte erreichen wird⁹. Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission weitere Regulierungsinitiativen angekündigt und im Juli 2011 einen Entwurf für eine Energieeffizienzrichtlinie¹⁰ vorgelegt. Dieser ist bis heute Gegenstand kontroverser Debatten in den Mitgliedsstaaten und auf Ebene der Europäischen Institutionen.

3. Entwurf / Europäische Energieeffizienzrichtlinie: Aktueller Stand

Der Europäischen Energieeffizienzrichtlinie, die die bestehende Endenergieeffizienz- und Energiedienstleistungsrichtlinie sowie die Richtlinie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung ersetzen wird, kommt eine große Bedeutung zu. Der Entwurf der Richtlinie befindet sich derzeit im Abstimmungsprozess der Europäischen Institutionen. Kernstück des Vorschlags der Europäischen Kommission sind Energieeffizienzverpflichtungen. Dazu sollen Endenergielieferanten oder Verteilernetzbetreiber verpflichtet werden, jährlich Maßnahmen nachzuweisen, deren Ergebnis einer Einsparung von 1,5% ihres im Vorjahr erzielten Energieabsatzvolumens entspricht. Diese Regelung lässt den Anstieg des Absatzvolumens der Unternehmen zu. Relevant für die Einhaltung der Verpflichtung ist der Nachweis über die durchgeführten Einsparmaßnahmen.

Ein weiterer zentraler Punkt ist das Ziel einer Sanierungsrate für Gebäude der öffentlichen Hand von 3% pro Jahr. Umstritten ist, ob den Mitgliedsstaaten eine verbindliche Sanierungsquote vorgeschrieben werden kann und ob diese für alle öffentlichen Behörden oder nur für Behörden des Bundes („central government“) gelten soll.

Uneinigkeit besteht bezüglich der Verbindlichkeit der Zielstellung. Gegenwärtig ist die Streitfrage nach verbindlichen Maßnahmen in den Fokus der Diskussion gerückt.

⁹ KOM (2011) 109 endgültig

¹⁰ KOM (2011) 370 endgültig

4. Gemeinsame Positionierung des BMU und des BMWi

Am 23. Februar 2012 haben Bundesumweltminister Dr. Röttgen und Bundeswirtschaftsminister Dr. Rösler in einer gemeinsamen Presseerklärung der Ressorts die Position der Bundesregierung zur derzeit verhandelten Energieeffizienzrichtlinie vorgestellt. Der Bundeswirtschaftsminister Dr. Rösler erläutert: „Die nun erzielte Einigung bei Art. 6 der EU-Effizienzrichtlinie lässt den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität im Hinblick auf die Formulierung des nationalen Ziels – Energieeinspar- oder Energieeffizienzziel – und auf die Wahl der Instrumente zur Zielerreichung. Zugleich bleibt der Vorschlag ambitioniert, denn die Mitgliedstaaten legen damit erstmals verbindliche nationale Ziele fest. Wir legen auch künftig nicht per Gesetz fest, wie viel Energie eine Volkswirtschaft oder ein bestimmter Sektor in Zukunft verbrauchen darf und zwingen keinen Akteur zu bestimmten Maßnahmen.“

Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission Art. 6 Abs. 1	Entwurf Kompromisstext für Art. 6 Abs. 1 nach Ministergespräch ¹¹
Jeder Mitgliedstaat führt ein Energieeffizienzverpflichtungssystem ein. Dieses System gewährleistet, dass entweder alle Energieverteiler oder alle Energieeinzelhandelsunternehmen, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats tätig sind, jährliche Energieeinsparungen in einer Höhe erzielen, die 1,5 % ihres im vorangegangenen Jahr in diesem Mitgliedstaat realisierten Energieabsatzvolumens unter Ausschluss der im Verkehrswesen genutzten Energie entsprechen. Diese Energieeinsparung muss durch die verpflichteten Parteien bei den Endkunden erzielt werden.	Die Mitgliedstaaten legen fest, dass ab dem Jahr der Anwendung dieser Richtlinie bis zum Jahr 2020 eine Steigerung der Energieeffizienz von 6,3 % innerhalb von drei Jahren oder eine Senkung des Energieverbrauchs von 4,5 % innerhalb von drei Jahren gegenüber einer jeweils vorlaufenden dreijährigen Referenzperiode erreicht wird. Dazu legen die Mitgliedstaaten im Rahmen von Energieeffizienzaktionsplänen Maßnahmen vor.

¹¹ BMU/BMWi (2012) EU-Effizienzrichtlinie und Erneuerbare-Energien-Gesetz Ergebnispapier, http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ergebnispapier_eu-effizienzrichtlinie_bf.pdf, letzter Zugriff 29. Februar 2012

Den politischen Impuls des Entwurfs der Europäischen Kommission, nämlich die Hinterlegung von konkreten Energieeffizienzzielen mit Maßnahmen, lehnt die Bundesregierung ab. Die neu vorgeschlagene Zielformulierung weicht von den bisherigen deutschen Energieeinsparzielen nicht signifikant ab. Dennoch bleibt unklar, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Dies gilt umso mehr, da die Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen durch Mindereinnahmen aus dem Emissionshandel gefährdet ist und die Gewährung steuerlicher Anreize für die Gebäudesanierung seit Monaten im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat blockiert ist.

5. Politischer Rahmen für Energieeffizienz auf nationaler Ebene

Nach der Havarie des Nuklearreaktors in Fukushima hat die Bundesregierung ihre Energiepolitik neu ausgerichtet, um binnen 10 Jahren aus der Kernenergienutzung auszusteigen.

Energieeffizienz ist ein Eckpfeiler der Energiewende. Im Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Energiewende (6. Juni 2011) heißt es:

„Die im Energiekonzept angelegte strategische Grundausrichtung zum Umstieg auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz für eine sichere, umweltschonende und wettbewerbsfähige Energieversorgung bleibt gültig und ist die Grundlage der heutigen Entscheidungen. (...) Der beschleunigte Weg ins regenerative Zeitalter soll Deutschland bei wettbewerbsfähigen Energiepreisen, Energiesicherheit und hohem Wohlstandsniveau zu einer der fortschrittlichsten und energieeffizientesten Volkswirtschaften der Welt machen. (...) Wir setzen uns auch auf europäischer Ebene für ein anspruchsvolles und verbindliches Maßnahmenpaket zur Steigerung der Energieeffizienz ein.“

Im Eckpunktepapier Energieeffizienz der Bundesregierung sind folgende Ziele formuliert:

Verringerung

- des Primärenergieverbrauches bis 2020 gegenüber 2008 um 20 % und bis 2050 um 50 %
- des Stromverbrauchs bis 2020 gegenüber 2008 um 10 % und bis 2050 um 25 %

Nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis 2050, dazu benötigt:

- Verdoppelung der energetischen Sanierungsrate für Gebäude von derzeit jährlich etwa 1 % auf 2 %
- Reduzierung des Wärmebedarfs bis 2020 um 20 %
- Minderung des Primärenergiebedarfs bis 2050 in der Größenordnung von 80 %

Der Kabinettsbeschluss zur Energiewende am 6. Juni 2011 soll die neuen energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines 10-Jahres-Ausstiegplanes aus der Atomenergie festlegen. Der Energie- und Klimafonds, gespeist aus dem Sondervermögen der Emissionshandelsauktionserlöse¹², stellt unter anderem Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW in Höhe von 500 Mio. Euro bis zum Jahr 2021 zur Verfügung, sowie Mittel für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Energieeffizienz (400 Mio. Euro bis zum Jahr 2015) und einen Posten „Energieeffizienzfonds“ (820 Mio. Euro von 2012–2015). Die Mittel des Energieeffizienzfonds sind im Gesetz näher bestimmt und beinhalten nicht nur die Förderung von Energie- und Stromsparchecks für private Haushalte, die Bereitstellung von Verbraucherinformationen oder die direkte Vergabe von Fördermitteln an KMU für die Unterstützung effizienter Querschnittstechnologien wie effiziente Motoren oder Pumpen. Ausdrücklich sollen mit diesen Mitteln unter anderem auch die Modernisierungsoffensive für moderne Netze sowie hocheffiziente Kraftwerkstechnologien gemäß Emissionshandels-Richtlinie gefördert werden.

Im Zuge der Energiewende wurden das Gesetz über die Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung sowie das Energiewirtschaftsgesetz im Jahr 2011 novelliert. Letzteres setzt beispielsweise rechtliche Voraussetzungen für

¹² Das Gesetz wurde zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) wurde am 29.7.2011 geändert.

den Einsatz von so genannten intelligenten Netzen und Messsystemen („*smart meter*“) bei Letztverbrauchern mit einem Jahresstromverbrauch größer als 6000 Kilowattstunden¹³. Die geplante steuerliche Förderung energetischer Gebäudesanierung konnte bisher nicht beschlossen werden und befindet sich weiterhin im Vermittlungsausschuss.

Der deutsche Energieeffizienz-Aktionsplan gibt einen vollständigen Überblick über die bestehenden Energieeffizienz-Maßnahmen und der daraus resultierenden Einsparungen¹⁴. Während mit dem Maßnahmenkatalog die Anforderungen der noch gültigen Energiedienstleistungsrichtlinie von 2006 erfüllt werden können, wird dort gleichwohl festgehalten, dass der bestehende Maßnahmenkatalog nicht ausreicht, um die aktuellen Ziele der Bundesregierung, insbesondere vor dem Hintergrund der Energiewendebeschlüsse im Sommer 2011, einzuhalten. Wörtlich heißt es: „Gleichzeitig wird dabei deutlich, dass die ehrgeizigen Ziele des Energiekonzepts bis 2020 auch im Bereich Energieeffizienz zusätzliche Anstrengungen erfordern“ sowie „Der von der Bundesregierung mit den Beschlüssen vom 6. Juni 2011 eingeleitete schnellere Ausstieg aus der Kernenergie erfordert überdies, dass der im Energiekonzept bereits angelegte grundlegende Umbau der Energieversorgung und die Steigerung der Energieeffizienz in Deutschland noch einmal beschleunigt bzw. erhöht werden müssen.“

Bei vielen Maßnahmen, die im zweiten Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan in Aussicht gestellt werden bleibt der nächste Schritt zur Überführung in Wirksamkeit vage¹⁵.

13 Der durchschnittliche Jahresstromverbrauch eines Vierpersonenhaushaltes liegt bei rund 4500 kWh.

14 Die Einsparungen werden sowohl als Ergebnis von Top-Down (hochaggregierte Gesamtentwicklung der Einsparungen, die jedoch keine Rückschlüsse auf die Ursachen erlaubt) als auch von Bottom-Up (maßnahmenbasierte) Berechnungen dargestellt. Der Unterschied der Ergebnisse ist sehr groß; so können rund 30 % der Top-Down Einsparungen durch die Bottom-Up Berechnungsmethode nachgewiesen werden. Das bedeutet, dass von den Einsparungen in den der Endenergieeffizienz- und Energiedienstleistungs-Richtlinie unterworfenen Sektoren gegenüber dem Referenzzeitraum 30 % auf Maßnahmen politischer Förderprogramme zurückzuführen sind. Letztere Bottom-Up Berechnungsmethode basiert auf den Berechnungen von Einsparungen eines repräsentativen Einzelfalles. Der wird dann mit Hilfe von möglichst detaillierten Programmstatistiken hochgerechnet. Allerdings wird die Datenlage von den Verfassern des Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans als ungenügend eingeschätzt: „Zudem sind häufig die notwendigen Daten nicht vorhanden.“

15 Beispiele dafür sind: „Die Bundesregierung wird eine Konzeption für einen langfristigen Sanierungsfahrplan entwickeln.“, „Die wirtschaftlichen Anreize zur energetischen Gebäudesanierung sollen sich am Sanierungsfahrplan ausrichten“, „die Bundesregierung [wird] prüfen, die Förderung im Wärmebereich ab 2015 auf eine marktbasierte und haushaltsunabhängige Lösung umzustellen“, oder „Daneben wird eine steuerliche Förderung der energetischen Sanierung von vermieteten und selbstgenutzten Wohngebäuden geprüft.“

Konkret ist insbesondere die Mittelbereitstellung durch das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“.

Im Dezember 2011 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in seiner Publikation „Umbau der Energiewende“ dargestellt, dass das Ressort Abstand von verpflichtenden Maßnahmen nimmt und stattdessen auf Anreize (z. B. Energieeffizienzfonds, Verbraucherinformationen, steuerliche Förderung) setzt. Die Kapitelüberschrift zu Energieeffizienz heißt „Mehr Energieeffizienz schaffen wir mit Anreizen, nicht mit Zwang“. Die vom Ministerium aufgeführten Schritte beinhalten nicht die Einführung eines neuen, zusätzlichen Politikinstrumentes sondern bleiben mit ihren Ambitionen hinter denen des zweiten Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans zurück.

6. Übersicht zu potenziellen Instrumenten

Das Zieldreieck der Energiepolitik umfasst alle Dimensionen der Nachhaltigkeit: Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit. Das impliziert auch den Anspruch eines erschwinglichen Zugangs zu Energiedienstleistungen für alle und setzt die Innovationsfähigkeit der betroffenen Wirtschaftszweige voraus.

Energieeffizienz ist ein Mittel, das zum Erreichen von jedem der oben beschriebenen Ziele dienen kann. Allerdings löst Energieeffizienz nicht automatisch die mit Zielvielfalt einhergehenden Zielkonflikte auf. Werden die Zielkonflikte nicht ernst genommen, dann können die brachliegenden Potenziale für Energieeinsparungen nicht ausgeschöpft werden.

Der Instrumentenkasten zur Steigerung von Energieeffizienz ist groß. Adressiert werden dabei Großtechnologien wie die Kraft-Wärme-Kopplung, teilweise setzen die Instrumente Rahmenbedingungen zur Schaffung neuer Märkte für ganze Industriezweige wie es das Emissionshandelssystem tut, andere Instrumente fördern einzelne Sektor bezogene Anwendungen wie Fördermittel zur Wärmedämmung, wieder andere setzen auf Produktinformationsbereitstellung für den Bürger, beispielsweise die Europäische Energieverbrauchskennzeichnung.

Deutschland bedient sich einer Bandbreite von Instrumenten für Energieeffizienz. Die stetige Verbesserung der Energieeffizienz und eine breitere Palette der Fördermaßnahmen sowie der zur Verfügung gestellten Fördersummen sind notwendig und zu begrüßen. Vor dem Hintergrund der Energiewende sind sie aber nicht ausreichend. Das Nutzen einer breiten Palette an Instrumenten sagt noch nichts über deren Wirksamkeit aus. Vielmehr bedarf es eines strategischen Rahmens für Energieeffizienz, der das Zusammenspiel der Einzelmaßnahmen zielgerecht aufeinander abstimmt.

Finanzierungsbarrieren adressieren

Durch hohe Anfangsinvestitionskosten und lange Amortisationszeiten bei gleichzeitig marktgängigen Zinssätzen liegen viele Energiedienstleistungsmodelle am Rand der Wirtschaftlichkeit. Der Businesscase muss folglich durch geeignete Rahmenbedingungen entwickelt werden, respektive dort erkannt werden, wo er heute schon möglich ist. Zielgruppen erreichen und soziale Gerechtigkeit berücksichtigen Energieeffizienzmaßnahmen sind häufig kleinteilig und erfordern die Bereitschaft vieler (privater) Akteure, sie auch zu implementieren – auch wenn der Einzelnutzen kurzfristig nicht sofort ersichtlich ist. Geringverdienende Haushalte sind erfahrungsgemäß besonders schwierig zu erreichen; für sie sind die durch die Effizienzmaßnahmen erzielten Kosteneinsparungen aber relativ von größerer Bedeutung.

Qualität sichern

Damit Energieeffizienzmaßnahmen tatsächlich zu Einsparungen auf Energie- und Kostenseite führen, müssen sowohl Produkte als auch Wartung- und Instandhaltung Minimumqualitätsstandards erfüllen. Einsparungen messen

Die Forschung und Entwicklung von innovativen Regel- und Messtechniken zur selbstgesteuerten Ermittlung von Einspareffekten muss vorangetrieben werden. Das Messen, Berichten und Verifizieren von Energieeffizienzmaßnahmen soll belegen, dass solche Maßnahmen auch zu tatsächlichen Einsparungen führen. Dieses Effizienz-Controlling ist heute schon möglich, soll aber durch innovative Messtechnik verbessert werden, weil letztlich nur das gemanagt wird, was auch gemessen werden kann.

Lebensstile und Haltungen

Die Energieeinsparung in den vielen kleinen Privathaushalten wird neben den technischen Gegebenheiten vor allem durch veränderte Haltungen („einfach daran denken...“) und Lebensstile ermöglicht. Hierfür gibt es eine unüberschaubare Vielzahl von Vorschlägen, guten Praxisbeispielen und ganz erstaunlichen neuen Moden und Ideen. Stiftungen und bürger-schaftliche Initiativen könnten sich noch viel mehr als bisher dadurch auszeichnen, dass sie neue und Beispiel gebende Ideen fördern und damit Trends setzen. Dass eine Gesellschaft die Energieeinsparung als verbindlich und „normal“ ansieht, wird nicht – nicht entscheidend – durch gesetzliche Vorgaben gefördert, sondern durch Rollenvorbilder und Routinen. In wichtigen Zielgruppen wie Schulen, öffentlichen Dienstleistungszentren oder Einkaufs-Centern gibt es ein noch wenig erschlossenes Reservoir von Möglichkeiten.

Steuerungsinstrument	adressiert Finanzierungsbarrieren	erreicht Zielgruppen	sichert Mindestqualitätsstandards von Einzelmaßnahmen	misst Einsparungen	stellt Implementierung sicher „Verbindlichkeit“	stellt soziale Gerechtigkeit sicher
Ausschreibungen negativer Kapazität	Ja		Ja	Ja	Ja	Designabhängig
Bürgschaften	Ja	Abhängig von Information				
Contracting	Designabhängig	Abhängig von Information	Designabhängig			
Energieeffizienzfonds (revolvierend)	Ja	Abhängig von Information	Designabhängig	Ja	Designabhängig	Designabhängig
Energiekennzeichnung (Label)		Designabhängig		Nein	Nein	
Forschungsförderung						
Freiwillige Vereinbarungen / Selbstverpflichtungen	Abhängig vom politischen Willen			Designabhängig	Designabhängig	
„Green Credit Cards“/ Personal Carbon Trading	Ja	Ja	Designabhängig	Designabhängig	Nein	
Infrastrukturmaßnahmen						
• Intelligentes Lastmanagement		Designabhängig/ ja		Ja		Designabhängig
• Beratung / Energieagenturen	Ja	Abhängig von Information	Designabhängig			
• Planungsrecht		Ja			Designabhängig	
• Mietrecht			Ja		Designabhängig	Ja
Mengenvorgaben	Ja	Ja	Designabhängig	Ja	Ja	Designabhängig
Negative Einspeisevergütung	(ja)		Designabhängig	Ja		
Regulierung (Netzbetreiber)	Ja	Ja	Designabhängig	Designabhängig	Ja	Designabhängig
Steuern	Nein			Nein	Nein	Designabhängig
Standards		Ja	Ja	Möglich	Ja	
Subventionen	Designabhängig		Designabhängig			Designabhängig
Steuerliche Anreize	Ja	Abhängig von Information	Ja	Möglich		Designabhängig

Anhang

Einspeisevergütung für nicht verbrauchte Energie

- Setzt Nachweise der Einsparungen inklusive Monitoring voraus (gleicher Aufwand wie bei Einsparquote ohne die Gewissheit einer Zielerreichung und ohne Sanktionsmöglichkeit)
- Umlagebasiert, d.h. Budget unabhängig

Standards

- Gebäudestandards
- Gerätestandards
- stellen vor allem auf Umsetzung von europäischem Recht ab
zunächst nicht mit finanziellen Zuschüssen verbunden

Steuern

- Ansatz: durch höhere Energiepreise soll Energieverbrauch gedrosselt werden
- Nachteil: nicht inhärent sozial gerecht; deshalb ist zu überlegen sie an konjunkturelle Entwicklung anzupassen

Quoten („Ziele“)/Emissionshandel

- Zielgenauigkeit durch Mengensteuerung
- Monitoring und Verifizierung notwendig sowie Auswahl der Maßnahmen und Sektoren
- Verpflichtung eines Akteurs, dadurch Sanktionsmöglichkeit
- Budget unabhängig

Subventionen

- Finanzielle Mittel müssen aufgebracht werden
- Herausforderung: resultierende Einsparungen verifizieren; Förderwürdigkeit bestimmen

Regulierung (Netzregulierung)

- Tarifstruktur/Umlage/on-bill Verrechnung
- Verpflichtung zu Programmen oder zu Infrastrukturmaßnahmen

Steuerliche Anreize

- Herausforderung: Zielgruppe und relevante Größenordnungen erreichen

Bürgschaften

- Überwindung von Investitionshemmnissen durch Abfederung von Risiken; kein Instrument um flächendeckend Effizienzmaßnahmen zu implementieren, eher: flankierend

Infrastrukturmaßnahmen

- Smart grids / intelligentes Lastenmanagement
- Energieagenturen / flächendeckende Beratung
- Raumplanung / Planungsrecht
- Mietrecht

Öffentliche Beschaffung

- Problem: Politischer Wille und Finanzierung

Green Credit Cards (Südkorea)

- Moderne Anreizstruktur; erreicht potenziell weite Zielgruppe

Ausschreibungen negativer Kapazität (Fonds-Modell)

- Planungssicherheit („tragende Säule Energieeffizienz“)
- Was passiert, wenn keiner bietet?

(revolvierende) Energieeffizienzfonds

- Anschubfinanzierung ist sicher zu stellen
- Refinanzierung muss durch Maßnahmen und Qualität sicher gestellt werden
- Wie wird das Geld ausgegeben und wofür?
- Überprüfung der Einsparungen notwendig

Energiekennzeichnung

- Regelmäßig zu aktualisieren
- Aussagekräftigkeit sicher stellen

Freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie

- Potenziell höhere politische Akzeptanz
- Sanktionsmöglichkeit meist nicht gegeben
- Wenig ambitionierte Ziele

Energiecontracting (z. B. „on-bill“)

- Herausforderung: Qualitätssicherung, Erweiterung des Adressatenkreises, Risikoabfederung

Forschungsförderung

- Akzeptanzforschung
- Weiterentwicklung des Monitorings

Ratsmitglieder

Marlehn Thieme, Vorsitzende

Mitglied im Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD),
Direktorin der Deutschen Bank

Olaf Tschimpke, stellvertretender Vorsitzender

Präsident des Naturschutzbund Deutschland (NABU)

Dr. Heinrich Graf von Bassewitz

Landwirt, Bundesbeauftragter für ökologischen Landbau des Deutschen Bauernverbandes (DBV) und Mitglied des DBV-Präsidiums

Dr. Ursula Eid

Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung a.D.

Dr. Joachim Faber

Mitglied des Vorstands der Allianz SE Asset Management

Dr. Hans Geisler

Sächsischer Staatsminister für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie a.D.

Alois Glück

Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK)

Walter Hirche

Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesumweltministerium a.D., Minister a.D. in
Niedersachsen und Brandenburg, Präsident Deutsche UNESCO-Kommission

Prof. Dr. Lucia A. Reisch

Professorin an der Copenhagen Business School und der Zeppelin Universität
Friedrichshafen

Max Schön

Geschäftsführender Gesellschafter der Max Schön Verwaltungsgesellschaft mbH & Co.
Service KG, Präsident der Deutschen Gesellschaft CLUB OF ROME, Vorsitzender des
Aufsichtsrats der DESERTEC Foundation

Dr. Wolfgang Schuster

Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart

Dr. Eric Schweitzer

Vorstandsmitglied ALBA Group, Präsident der Berliner Industrie- und Handelskammer

Michael Vassiliadis

Vorsitzender der Industriegewerkschaft IG BCE

Hubert Weinzierl

Präsident des Deutschen Naturschutzrings (DNR),
Vorsitzender des Kuratoriums der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU)

Prof. Dr. Angelika Zahrt

Ehrenvorsitzende des Bundes für Umwelt und Naturschutz (BUND)

Jochen Zeitz

koopitiertes Mitglied des Rates

Verwaltungsratsvorsitzender von PUMA SE, CEO der Sport- und Lifestyle-Gruppe und Chief
Sustainability Officer von PPR



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung



Der Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung wurde im Juni 2007 von der Bundeskanzlerin Angela Merkel neu berufen, nachdem er erstmalig im April 2001 von Bundeskanzler Gerhard Schröder berufen worden war. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens an. Die Aufgaben des Rates sind die Entwicklung von Beiträgen für die Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Benennung von konkreten Handlungsfeldern und Projekten sowie Nachhaltigkeit zu einem wichtigen öffentlichen Anliegen zu machen.

Weiterführende Informationen finden Sie unter:

www.nachhaltigkeitsrat.de

Impressum

© 2012 Rat für Nachhaltige Entwicklung

c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Text und Redaktion: Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung

© Fotos Titel: BMU / Brigitte Hess, Veer

Grafik-Design: www.bert-odenthal.de

Rat für
Nachhaltige
Entwicklung



Rat für Nachhaltige Entwicklung
www.nachhaltigkeitsrat.de
info@nachhaltigkeitsrat.de