



ifeu –

Institut für Energie-
und Umweltforschung
Heidelberg GmbH

Energiesparfonds und Effizienzgarantie

Ein integratives Konzept zur Umsetzung der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie

Kurzstudie im Auftrag des
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
(BUND)

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Dr. Martin Pehnt, Dr. Lars-Arvid Brischke
martin.pehnt@ifeu.de

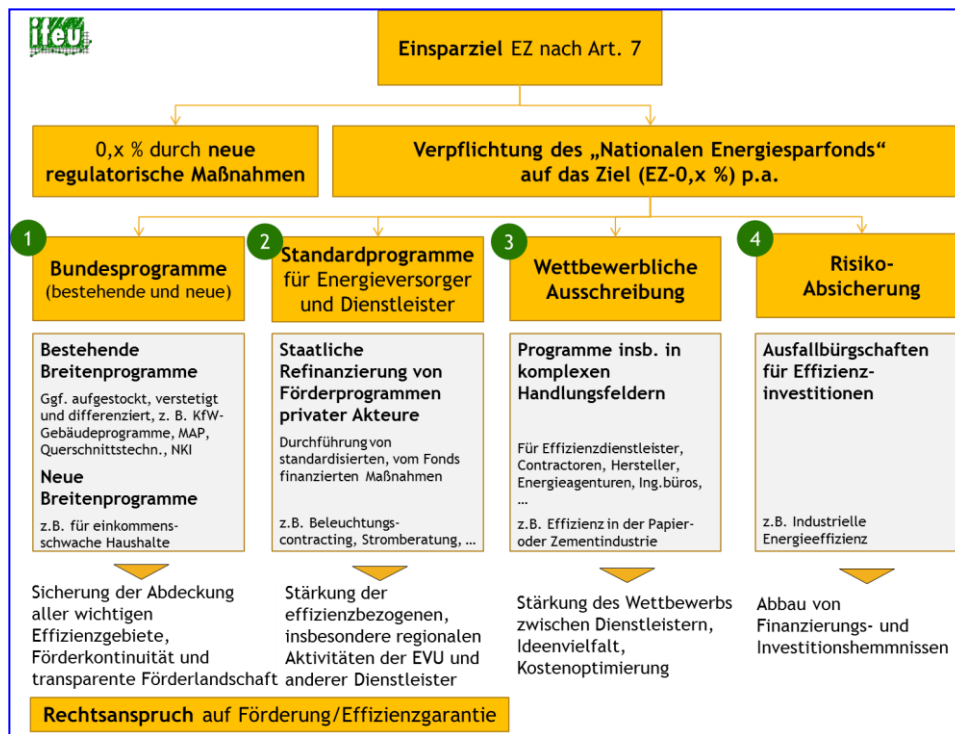
Heidelberg, April 2013

Inhalt

Zusammenfassung	3
Eine Energieeffizienz-Strategie: volkswirtschaftlich unabdingbar	5
Die Bedeutung einer konsequenten Umsetzung der Richtlinie für die Ziele des Energiekonzepts der Bundesregierung	6
Umsetzung von Artikel 7 entlang der Ziele des Energiekonzepts.....	8
Vorüberlegungen zu einem deutschen Umsetzungsmodell für Artikel 7.....	11
Resultierender Vorschlag für die Umsetzung von Artikel 7.....	13
Ambitioniertes Einsparziel	15
Ergänzende regulatorische Maßnahmen.....	15
Nationaler Energiesparfonds	17
Säule 1a Verstetigte und aufgestockte nationale Förderung	17
Säule 1b Weitere, neue Programme im Energiesparfonds	17
Säule 2 Standardprogramme für Energieversorger und andere Dienstleister ...	18
Säule 3 Wettbewerbliche Ausschreibung von ergänzenden Effizienzprogrammen	18
Säule 4 Risikoabsicherung.....	19
Rechtsanspruch auf Förderung	19
Finanzierung des Nationalen Energiesparfonds.....	20
Literatur	24

In der Erstellungsphase dieses Kurzgutachtens wurde am 20.2.2013 ein Workshop durchgeführt, an dem Swantje Küchler (FÖS), Alexandra Langenheld (Agora Energiewende), Uwe Leprich (IZES), Christian Noll (DENEFF), Robert Pörschmann (BUND), Gabriele Purper (BUND), Claude Turmes (EU-Parlament) und Julia Wichmann (Ecofys), teilnahmen. Weitere wichtige schriftliche Inputs kamen auch von Stefan Thomas (Wuppertal Institut) und Werner Neumann (BUND). Ihnen allen sei für Kommentare herzlich gedankt.

Das Papier gibt die Auffassung der Autoren wieder.



Zusammenfassung

- (1) Die Bundesregierung hat sich im Energiekonzept ambitionierte Energieeinsparziele gesetzt. Es ist eine Frage der Glaubwürdigkeit, dass sie sich in der Umsetzung der europäischen Richtlinie an diesen Zielen orientiert.
- (2) Dies erschließt auch die volkswirtschaftlichen Vorteile, die mit der Realisierung der Effizienzpotenziale einhergehen.
- (3) Eine konsequente Umsetzung von Artikel 7 in Zusammenhang mit Artikel 20 (Effizienzfonds) bietet die einmalige Chance, jetzt das bereits vorhandene, umfangreiche Instrumentarium (Energie- und Klimafonds, Förderprogramme, Beratungsangebote, Steuern, usw.) für Energieeffizienz in Deutschland so zu ergänzen, zu koordinieren und auf eine langfristig verlässliche, finanziell stabile, möglichst haushalts-unabhängige Basis zu stellen, dass die Energieeffizienzziele des Energiekonzeptes erreicht werden.
- (4) Das Artikel 7-Ziel sollte daher nicht nach dem „Prinzip des geringsten Widerstands“ umgesetzt werden – mit der Anrechnung zahlreicher bereits existierender, insbesondere steuerlicher Maßnahmen als „andere strategische Maßnahmen“.
- (5) Ein Defizit der deutschen Effizienzaktivitäten ist die Unstetigkeit und Unzuverlässigkeit der Förderprogramme. Die Fördersituation 2010 zeigt die Folgen fehlender Kontinuität. Ein ähnliches „Stop and Go“ darf sich nicht wiederholen.
- (6) Zudem gilt es, größtmögliche Transparenz, Zielgruppenorientierung und „Förderdurchsichtigkeit“ zu schaffen.

- (7) In der Kombination aus diesen Erwägungen kann ein Gefüge gestaltet werden, dass die Vorteile einer Stärkung der Aktivitäten der Energieversorgungsunternehmen im Bereich der Energieeinspar-Dienstleistungen mit der Konstanz und Transparenz von zentralen Programmen und der Kreativität wettbewerblicher Elemente sowie der Verlässlichkeit haushaltsunabhängiger Finanzierung verbindet.
- (8) Es wird ein ambitioniertes Einsparziel definiert, das sich an den Erfordernissen des Energiekonzepts orientiert. Dänemark zeigt mit seiner Zielfestlegung, die das erforderliche Artikel 7-Ziel fast um einen Faktor 2 überschreitet, dass ambitionierte Effizienz möglich ist.
- (9) Aufbauend auf dem Einsparziel werden ausgewählte ergänzende regulatorische Maßnahmen definiert, die aus Sicht der Effizienzentwicklung geboten erscheinen. Die Einsparung dieser neuen regulatorischen Einsparungen werden gemäß Art. 7 Abs. 9 angerechnet.
- (10) Verpflichtet zur Realisierung einer jährlichen Mindest-Einsparung werden nicht die Energieversorger, sondern eine zentrale unabhängige Einrichtung zur Koordinierung von Energieeffizienz (im Folgenden: Nationaler Energiesparfonds).
- (11) Zur Umsetzung der Verpflichtung greift der Fonds auf verschiedene Säulen zurück:
 - Säule 1:** eine verstetigte und aufgestockte nationale Förderung, die die bisherige KfW-Förderung, die Programme aus Energie- und Klimafonds und Nationaler Klimaschutzinitiative und das Marktanreizprogramm bündelt und weitere neue Programme aufsetzt, insbesondere mit einem Schwerpunkt auf einkommensschwache Haushalte.
 - Säule 2:** Standardprogramme zur Förderung der Energieeffizienz durch endkundennahe Energieversorger. Hier können Akteure, die als erfolgversprechende regionale Netzwerkknoten fungieren, beispielsweise Stadtwerke, Förderprogramme gefördert bekommen, die sie an ihre Endkunden herantragen. Hierdurch erhalten auch diese Akteure einen wesentlichen Anreiz, dieses System zu unterstützen.
 - Säule 3:** Wettbewerbliche Ausschreibung von ergänzenden Effizienzprogrammen, insbesondere in spezifischen Marktsegmenten, die bislang nicht adäquat adressiert wurden. Auf diese Ausschreibungen können sich unterschiedliche Akteure bewerben, beispielsweise Dienstleistungsunternehmen und Contractoren, Technologieanbieter oder Agenturen, Ingenieurbüros oder Stadtwerke etc.
 - Säule 4:** einen Risikofonds zur Abdeckung von Finanzierungsrisiken energieeffizienter Maßnahmen.
- (12) Die Finanzierung des Energiesparfonds erfolgt über eine Kombination aus Emissionshandelserlösen (wie bisher) mit einer Energiesparprämie oder alternativ über eine Anpassung der Energiesteuern an die Empfehlungen der europäischen Union und die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.

- (13) Die dauerhafte Finanzierung wird zudem durch einen Rechtsanspruch auf Förderung („Effizienzgarantie“) für die Fördersäulen 1 und 2 gewährt.

Eine Energieeffizienz-Strategie: volkswirtschaftlich unabdingbar

Eine konsequente Energieeffizienz-Strategie leistet einen wesentlichen positiven volkswirtschaftlichen Beitrag: Der verminderte Verbrauch an fossilen Energieträgern spart Treibhausgasemissionen und schont Ressourcen. Energieträger werden durch heimische Wertschöpfung ersetzt.

Ergebnis einer Effizienzstrategie ist auch eine deutliche Steigerung der Energiesicherheit durch verminderte Importabhängigkeit und Absicherung gegen Preisschwankungen. Die regionale Wertschöpfung und die zusätzlichen Investitionen führen zu deutlich positiven Arbeitplatzeffekten: bis 2030 werden netto bis zu 200.000 Arbeitsplätze durch verstärkte Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz geschaffen, inklusive gesteigerter Exportvolumina durch eine gefestigte Technologieführerschaft (IFEU et al. 2011). Schon heute sind die Handelsanteile Deutschlands am Weltmarkt für „Effizienzprodukte“ hoch. Unterstellt man einen wachsenden Weltmarkt für Effizienzprodukte, so könnte dies zu einer Steigerung des Exportvolumens um über 10 Mrd. Euro im Jahr 2030 führen (IFEU et al. 2011).

Auch andere Staaten haben dies erkannt. Präsident Obama beispielsweise sprach in seiner Rede zur Lage der Nation im Februar 2013 davon, dass in US-Haushalten und –Unternehmen die „Halbierung der Energieverschwendung“ binnen der kommenden 20 Jahre stattfinden müsse.

EU-weit wird mit der Umsetzung der Effizienz-Richtlinie in allen Mitgliedstaaten ein Wettrennen um Effizienztechnologien und System-lösungen entfacht. Das Ambitionsniveau der nationalen Umsetzung setzt den Rahmen für die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Effizienztechnologieanbieter auf diesem zukünftig stark wachsenden, kompetitiven Markt.

Über volkswirtschaftliche Vorteile hinaus trägt Energieeffizienz vielfach zu mehr sozialer Gerechtigkeit bei, z.B. durch Dämpfung der Energiearmut (geringere Energiekosten einkommensschwacher Haushalte). Auch Komfortsteigerungen, mehr Lebensqualität und Gesundheit können mit Energieeffizienz einhergehen.

Die Bedeutung einer konsequenten Umsetzung der Richtlinie für die Ziele des Energiekonzepts der Bundesregierung

Angesichts dieser volkswirtschaftlichen Vorteile hat die europäische Union am 24.10.2012 eine neue Richtlinie verabschiedet, die zu einem neuen europäischen Schub für Energieeffizienz sorgen soll. Ausgangspunkt dieser Richtlinie war das Energieeinsparziel der EU – die Senkung des Primärenergieverbrauchs bis 2020 um 20% gegenüber den Prognosen¹.

Die Effizienzrichtlinie bringt zahlreiche Impulse für die Beförderung der Energieeffizienz. Sie wurde allerdings bereits im Rahmen der europäischen Diskussion wesentlich verändert und abgeschwächt. Die Richtlinie muss bis zum 5. Juni 2014 in deutsches Recht umgesetzt werden.

Ein Kernstück der europäischen Effizienzrichtlinie ist der Auftrag an die Energieversorger bzw. Energieverteiler, im Rahmen von Artikel 7 Effizienzmaßnahmen zu ergreifen, die jährlich Energie in Höhe von 1,5% ihres Energieabsatzes einsparen, und damit neue Geschäftsfelder zu eröffnen. Artikel 7 eröffnet zudem die Möglichkeit, eine äquivalente Energieeinsparung auf anderen energiepolitischen Wegen zu erzielen. Diese Einsparung durch die in den Jahren 2014 bis 2020 ergriffenen Maßnahmen beträgt 679 PJ im Jahr 2020 (Tabelle 1).

Tabelle 1: Quantifizierung der Bemessungsgrundlage, Endenergieeinsparziel und Ausnahmen für Deutschland (Quelle: AGEB 2012, Ecofys 2012, Prognos 2013).

[PJ]	EEV ohne Verkehr	EEV gesamt
Bemessungsgrundlage (Mittelwert 2010 und 2011)	6.462	9.027
Berechnung Endenergieeinsparziel nach Art. 7 (1): 1,5%/a Ergibt für das Jahr 2020 eine kumulierte Endenergieeinsparung von	679	948
Reduktion durch Ausnahmen im Jahr 2020 (max. 25% voll anrechenbar) ²	-170	-237
Endenergieeinsparung mit max. Ausnahmen im Jahr 2020	509	711
Durchschnittliche jährliche Einsparung (1,125%) 2014 – 2020	73	102
Integrierte Gesamteinsparung über den Zeitraum 2014 – 2020*	2.036	2.844

Erläuterungen: EEV - Endenergieverbrauch.

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedsstaaten bei der Bestimmung des Einsparziels frei, ob sie den Verkehr berücksichtigen oder nicht.

* Dies ist die Summe der jeweiligen kumulierten Jahreseinsparungen der Jahre 2014 bis 2020.

¹ Ohne nichtenergetischen Verbrauch.

² Allein durch Art. 7 (2a): Schrittweise Erhöhung Endenergieeinsparziel ergibt sich eine anrechenbare Einsparung von 582 bzw. 812 PJ im Jahr 2020, durch Art. 7 (2b): Herausrechnen ETS Sektor Industrie 359 PJ/a und durch Art. 7 (2d): Vorfristige Maßnahmen rd. 1300 PJ/a, so dass die 25% in Anspruch genommen werden könnten.

Die Richtlinie lässt aber verschiedene Ausnahmen zu, mit denen das kumulierte Endenergieeinsparziel in der Summe um maximal 25% gemindert werden darf (Artikel 7 Abs. 3).³ Wie in Tabelle 1 ausgewiesen, dürfte es in Deutschland theoretisch möglich sein, diese Minderung in Anspruch zu nehmen. Damit betrüge das Mindestziel für Deutschland eine Verpflichtung auf 1,125 %/a durch neue Maßnahmen. Dies entspricht im Jahr 2020 einer kumulierten Einsparung von 509 PJ (ohne Verkehr).

Demgegenüber hat sich Deutschland auch unabhängig von der europäischen Richtlinie im Rahmen des Energiekonzepts von 2010 verschiedene Effizienzziele gesetzt:

- Reduktion des Primärenergieverbrauchs um 20 Prozent (2020 gegenüber 2008)
- Reduktion des Stromverbrauchs um 10 Prozent (2020 gegenüber 2008)
- Reduktion des Heizwärmebedarfs um 20 Prozent (2020 gegenüber 2008)
- Reduktion des Endenergiebedarfs Verkehr um 10 Prozent (2020 gegenüber 2005).

Damit wird die Umsetzung der europäischen Effizienzrichtlinie zum **Prüfstein für die Glaubwürdigkeit einer deutschen Effizienzpolitik**. Selbst bei einer konsequenten Umsetzung von Artikel 7 würden diese Ziele jedoch nicht vollständig realisiert werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich das 1,5%-Ziel auf Grund von Mitnahme-, Rebound, Technologie- und weiteren Effekten nicht 1:1 in eine tatsächliche Einsparung übersetzen lässt.

Das heißt: es geht bei der Umsetzung der Richtlinie darum, zum einen Artikel 7 konsequent mit neuen Maßnahmen umzusetzen und zugleich weitere in der EU-Energieeffizienzrichtlinie angelegte Maßnahmen zu realisieren – sonst würde das Einsparziel, das sich die Bundesregierung selbst gesetzt hat, nicht erfüllt werden. Eine solche dynamische Umsetzung von Artikel 7 bietet die einmalige Chance, jetzt das bereits vorhandene, umfangreiche Instrumentarium (Energie- und Klimafonds, Förderprogramme, Beratungsangebote, Steuern) für Energieeffizienz in Deutschland so zu ergänzen und auf eine langfristig verlässliche, haushaltsunabhängige Basis zu stellen, dass die Energieeffizienzziele des Energiekonzeptes erreicht werden.

³ a) Schrittweise Erhöhung der jährlichen Energieeinsparungen: 2014/15: 1%; 2016/17: 1,25%; 2018 – 20: 1,5%. Diese Ausnahme reduziert das kumulierte Einsparziel um 14%. b) Vollständige oder teilweise Ausnahme von Energieabsatz im Sektor Industrie, der dem CO₂-Emissionshandel unterliegt. Diese Ausnahme reduzierte das kumulierte Einsparziel um 47% (vgl. Tabelle 1). Allein dadurch könnte Deutschland die 25%-Grenze erreichen. c) Anrechnung von Energieeinsparungen in der Energieumwandlung, -verteilung und -übertragung einschließlich Fernwärme- und Fernkälteversorgung. d) Anrechnung von vorfristigen Maßnahmen (early actions) auf das Endenergieeinsparziel: Einzelmaßnahmen, die nach dem 31.12.2008 neu eingeführt wurden und bis 2020 eine mess- und nachprüfbar Wirkung haben.

Umsetzung von Artikel 7 entlang der Ziele des Energiekonzepts

Obwohl Artikel 7 und weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Ziele des Energiekonzepts zu erreichen, wird diskutiert, eine Umsetzung des „geringst möglichen Widerstands“, sprich keiner weiteren Maßnahmen zu forcieren.

Ansatzpunkt dafür bietet der Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie, der als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems die Umsetzung „anderer strategischer Maßnahmen“ erlaubt, die Energieeinsparungen bei Endkunden bewirken (Art. 7 Abs. 9), sofern sie verschiedene Kriterien erfüllen. Die Mitgliedsstaaten haben prinzipiell die drei Möglichkeiten (und Kombinationen daraus), das Endenergieeinsparziel nach Artikel 7 zu erfüllen:

- Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems: Benennung der Energieverteiler und / oder Energieeinzelhandelsunternehmen als verpflichtete Parteien (Art. 7 Abs. 4), die Maßnahmen zur Energieeinsparung bei ihren Endkunden umsetzen müssen; diese können auch zertifizierte Energieeinsparungen, die von Energiedienstleistern oder sonstigen Dritten erbracht werden, auf die Verpflichtung anrechnen (Art. 7 Abs. 7b).
- Als Alternative können die Verpflichteten auch einen Jahresbeitrag (in Höhe der für die Einsparverpflichtung erforderlichen Investitionen) zu einem Nationalen Energieeffizienzfonds leisten (Art. 20 Abs. 6).
- Als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems: Umsetzung anderer strategischer Maßnahmen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken (Art. 7 Abs. 9).⁴

Die Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass Energieeinsparungen nicht doppelt gezählt werden, wenn sich Maßnahmen in ihrer Wirkung überschneiden (Art. 7 Abs. 12).

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Umsetzung von Artikel 7 vollständig durch Anrechnung von im Wesentlichen vorhandenen Maßnahmen nicht unwahrscheinlich ist (FAZ 2013, SWR 2013). Damit müsste Deutschland keine weiteren Maßnahmen ergreifen. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei grundsätzliche Fragen:

Zum einen erfordern, wie oben dargestellt, die verschiedenen Einsparziele des Energiekonzepts bereits deutlich ambitioniertere Ziele, als sie sich aus Artikel 7 ergeben. Deutschland muss daher über die Vorgabe von Artikel 7 hinausgehen bzw. auf die Anerkennung vorhandener Maßnahmen gemäß Artikel 7 Abs. 9 oder die Anerkennung von „Early Action“ und andere Ausnahmetatbestände gemäß Art. 7 Abs. 2 verzichten.

⁴ Die Richtlinie schlägt folgende strategische Maßnahmen vor: a) Energie- oder CO₂-Steuern, b) Finanzierungssysteme und -instrumente oder steuerliche Anreize, c) Regelungen oder freiwillige Vereinbarungen, d) Standards und Normen zur Verbesserung der Energieeffizienz für Produkte und Dienstleistungen, Gebäude und Fahrzeuge, e) Energiekennzeichnungssysteme, f) Berufliche und allgemeine Bildung einschließlich Energieberatungsprogrammen.

Zum zweiten stellt sich selbst dann, wenn man Art. 7 Abs. 9 anwenden und das Einsparziel reduzieren möchte, die Frage, welche strategischen Maßnahmen überhaupt anrechenbar im Sinne der Richtlinie sind. Ist beispielsweise eine dauerhafte Umsatzsteuer eine Effizienzmaßnahme im Sinne der Richtlinie? Kern der Frage über die Höhe der „anrechenbaren“ strategischen Maßnahmen sind also die Bewertungen,

- welche strategischen Maßnahmen über die Regelungen des Unionsrechts hinausgehen (z. B. EnEV und EEWärmeG als Umsetzung der europäischen Gebäude- und EE-Richtlinie) und
- wie Preisimpulse u. a. durch Maßnahmen quantifiziert werden, deren Ziel nicht die Einsparung von Energie ist (z. B. EEG-Umlage, Stromsteuer und MWSt.).

Die sehr unterschiedlichen Einschätzungen zur Umsetzungslücke legt Tabelle 2 offen. Sie vergleicht die Empfehlung zwei unterschiedlicher Gutachten – das eine stellt eine empfindliche Umsetzungslücke fest (Ecofys im Auftrag der DENEFF), das andere quantifiziert auch die Effizienzeffekte preisbildender Maßnahmen, durch deren Berücksichtigung die Umsetzungslücke bedeutend kleiner wäre (Prognos im Auftrag des BMWi).

Für den Umsetzungsprozess besonders wichtig sind die Unterschiede bezüglich steuerlicher Maßnahmen wie Energie- und CO₂-Steuern und EnEV. Für die Autoren stellt sich hier die Lage wie folgt dar:

Steuerliche Maßnahmen wie Energie- und CO₂-Steuern. Nach Art. 7 Abs. 9 müssen die anderen strategischen Maßnahmen ergriffen werden, um „Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken.“ Nach Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie bedeutet „Energieeinsparungen“ die „eingesparte Energiemenge, die durch Messung und/oder Schätzung des Verbrauchs vor und nach der Umsetzung einer Maßnahme zur Energieeffizienzverbesserung (...) ermittelt wird“. Damit sind im engeren Sinn nur Steuern zugelassen, die **mit dem Ziel der Effizienzverbesserung** eingeführt wurden.

Zudem besteht die Gefahr, dass die Höhe der Energieeinsparung über Preiselastizitäten zu hoch angesetzt wird, insbesondere wenn es sich um gleichbleibende Steuern handelt (Einmaleffekte). Die Quantifizierung der Preiselastizitäten ist zudem mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dies spricht für eine sehr konservative Berücksichtigung dieser Effekte.

Zudem sind Energieeinsparungen durch Energie- und CO₂-Steuern nach Anhang V (3a) nur dann als strategische Maßnahmen anrechenbar, wenn sie über die EU-Vorgaben (Richtlinien 2003/96/EG Restrukturierung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom sowie 2006/112/EG Mindeststeuersätze für Kraftstoffe) hinausgehen.

Darüber hinaus verlangt die Richtlinie in Art. 7 Abs. 10c, dass die zu erzielende Energieeinsparung auf transparente Weise festgelegt wird. Dies ist bei den o.g. Steuern und Abgaben derzeit nicht gewährleistet, könnte aber eingeführt werden.

Tabelle 2: Welche Maßnahmen sollten als „andere strategische Maßnahmen“ anerkannt werden? Quantifizierung ausgewählter Maßnahmen mit hohen Einsparpotenzialen aus Ecofys und Prognos sowie IFEU-Vorschlag

Maßnahmen	IFEU-Empfehlung	Beispiel	Ecofys (2012) [PJ in 2020]	Prognos (2013) [PJ in 2020]	Anmerkung
Energie- und CO ₂ -Steuern Weitere Steuern und Abgaben, z.B. EEG-Umlage, Netznutzungs-entgelte, CO ₂ -Emissionshandel, Konzessionsabgabe und Mehrwertsteuer	Nur neue Energie- und CO ₂ -Steuern anrechnen, soweit sie über EU-Steuersätze hinausgehen und mit dem Ziel der Energieeffizienz eingeführt wurden Weitere Abgaben nicht berücksichtigen	Energie- und Stromsteuer Ökosteuer	26,86	72 (Durchschnittswert 2014-2020, nicht kumulativ)	Preiselastizitäten in beiden Studien aus 2. NEEAP; bei Ecofys Faktor 95% für jährlichen Wirkungsabfall der Maßnahme Abschlag für Differenz zu EU-Mindeststeuersatz: Ecofys: 50% Prognos: ca. 10%, je nach Energieträger
		EEG-Umlage	Nicht berücksichtigt	27,0	
		Netznutzungs-entgelte		28,0	
		Emissionshandel		8,1	
Kfz-Steuer		6,31	nicht berücksichtigt		
Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz	Berücksichtigen für endkundennahe Anlagen		Nicht berücksichtigt	3,2	Da die alternativen strategischen Maßnahmen gemäß Artikel 7 (9) beim Endkunden erfolgen müssen, können hier nur Energieeinsparungen von KWK-Anlagen, die Endkunden zur Eigenversorgung betreiben, angerechnet werden.
Förderprogramme für Energieeffizienz (z.B. „KfW Energieeffizient Sanieren“, „KfW Energieeffizient Bauen“ und „KfW Energieeffizienz- und Umweltprogramm“ (ehemals ErP))	Berücksichtigen	KfW Energieeffizient Sanieren	30,35	44+5,7	
		KfW Energieeffizient Bauen	3,21	5,5	
		Investitionsförderung für Unternehmen (ehemals ErP A+B)	8,15	25,3	Maßnahmen müssen über EU-Standard hinausgehen; Ecofys sieht EnEV = EU Standard, deshalb wesentlich geringere Einsparungen als bei Prognos
EnEV Neubau	Im Wesentlichen nicht berücksichtigen		Nur als early actions	13	EnEV wird von Ecofys als EU-Vorgabe angesehen
EnEV Gebäudebestand	Berücksichtigen		Nur als early actions	68	EnEV wird von Ecofys als EU-Vorgabe angesehen
Energieberatung	Berücksichtigen	KfW Sonderfonds Energieeffizienz in KMU KfW Beratung Mittelstand	5,58	26 10	
		BAFA Vor-Ort-Beratung	1,08	1,6	
		Stationäre Beratung vzbv	0,84	0,8	

BAFA - Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, EEG - Erneuerbares-Energien-Gesetz, EnEV - Energieeinsparverordnung, KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau, NEEAP - Nationaler Energieeffizienzaktionsplan, ErP - Energy Related Products (= Ökodesign-Richtlinie), Vzbv - Verbraucherzentrale Bundesverband.

Energieeinsparverordnung: Energieeinsparungen, die auf die Setzung von Standards und Normen oder auf Energiekennzeichnungssysteme zurückgehen, sind nur als alternative strategische Maßnahmen anrechenbar, soweit sie nicht verbindlich vorgeschrieben sind und nach Unionsrecht in den Mitgliedsstaaten gelten. In Folge dessen dürfen z.B. Energieeinsparungen durch die EnEV nur in dem Umfang angerechnet werden, in dem sie über die Vorgaben der europäischen Gebäuderichtlinie hinausgehen. Zudem müsste der unvollständige Vollzug durch einen „Vollzugsfaktor“ berücksichtigt werden.

Die EnEV Neubau dient im Wesentlichen der Umsetzung der Gebäuderichtlinie mit dem Ziel des Niedrigstenergiestandards. Die EnEV bleibt dabei sogar hinter dem durch die EU vorgegebenen Zielpfad zurück. Daher dürfte dieses Segment nicht angerechnet werden.

Für den Bestand hingegen macht die Gebäuderichtlinie nur geringe Festlegungen. Die Autoren empfehlen daher, dieses Segment grundsätzlich anzuerkennen.

Fazit: Selbst wenn man existierende Maßnahmen nach Artikel 7 Abs. 9 und die Ausnahmeregel nach Artikel 7 Abs. 2 anerkennt und dabei den IFEU-Einschätzungen aus Tabelle 2 folgt, so erhält man eine beträchtliche **Umsetzungslücke** zwischen 380 PJ und 320 PJ bezogen auf die erforderliche Einsparung der in den Jahren 2014 bis 2020 angestoßenen Maßnahmen von 679 PJ (siehe Tabelle 1, ohne Verkehr).

Zudem sollte die volkswirtschaftliche Ratio dazu führen, dass weitere Maßnahmen bis zur Erfüllung der Ziele des Energiekonzepts ergriffen werden. Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 7 sollte es daher von vornherein zu einer ambitionierten Einführung neuer Maßnahmen kommen.

Vorüberlegungen zu einem deutschen Umsetzungsmodell für Artikel 7

Welchen Weg soll Deutschland einschlagen zur Umsetzung von Artikel 7? Für die Beantwortung dieser Frage ist entscheidend, durch welche Attribute sich eine zukünftige Effizienzpolitik auszeichnen muss.

- **Ambitionsgrad:** Wie oben dargestellt, müssen die von der Bundesregierung selbst gesetzten ehrgeizigen Einsparziele mit adäquaten Maßnahmen in einer angemessenen Mischung aus Ordnungsrecht, Information und fiskalischen/finanziellen Instrumenten unterfüttert werden.
- **Kontinuität:** Oberstes Ziel bei der Ausgestaltung der Effizienzpolitik ist die absolute Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen, insbesondere der Förderung. Die Effizienz- und Einsparpolitik gilt es daher, zu verstetigen und das Vertrauen in die Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit herzustellen.

Ein Defizit der deutschen Effizienzaktivitäten ist die Unstetigkeit und Unzuverlässigkeit der Förderprogramme. Die Kontinuität insbesondere beim Marktanzreizprogramm und Teilen der Nationalen Klimaschutzinitiative, aber auch bei den KfW-Programmen ist insgesamt als schlecht zu beurteilen. Insbesondere der Stopp im Jahr 2010 hat hier drastische Auswirkungen gehabt: Marktverunsicherung und -einbrüche bei den Herstellern, Frustration, Kaufzurückhaltung und mangelnde Fördernachfrage bei den Endkunden.

Für die Zukunft sind ähnliche Entwicklungen wieder vorhersehbar. Die stockende Entwicklung des Emissionshandels und die kontroverse Diskussion des Kommissionsvorschlags zum Backloading von Zertifikaten führen dazu, dass die vernachlässigbaren Zertifikatspreise (03.05.2013: drei Euro/t) zukünftig nicht nur unzulängliche Effizienzreize in der Industrie schaffen, sondern auch die Ausstattung des MAP und des EKF und seiner Förderprogramme ernsthaft gefährden. Die Umsetzung der europäischen Effizienzrichtlinie sollte daher genutzt werden, um einen verlässlichen Förderrahmen für Effizienzverbesserungen bis 2020 und darüber hinaus zu schaffen.

- **Transparenz und größtmögliche „Förderdurchsichtigkeit“, keine Zersplitterung:** Schon heute gibt es zahlreiche Förderprogramme auf nationaler und auf Landesebene. Viele Endverbraucher sind hierdurch bereits heute verunsichert. Eine möglichst einfache Förderlandschaft ohne Förderdschungel ist anzustreben.
- **Differenzierung:** Fördermaßnahmen der Effizienz- und Einsparpolitik müssen in der Breite wirken, aber zusätzlich auch zielgerichteter auf die neuralgischen Punkte gelenkt werden. Dabei ist sowohl nach dem zu fördernden Produkt (nach technischem Stand oder Wirtschaftlichkeit, beispielsweise überproportional höhere Förderung für sehr ambitionierte Sanierungen) und der Zielgruppe zu differenzieren (beispielsweise Einführung von differenzierter Gebäudesanierungsförderung abhängig von Einkommen oder Mietniveau).
- **Neue Strukturen schaffen:** Für einen nachhaltigen Erfolg einer deutschen Effizienzpolitik ist es wichtig, dass weitere Akteure mit an diesem „Strang ziehen“, die sich stark machen für eine ambitionierte Effizienzpolitik, ähnlich wie die Hersteller von Solar- und Windenergieanlagen mit ihrem Einsatz für erneuerbare Energien. Hier sind insbesondere Multiplikatoren mit einem guten Endverbraucher-Zugang angesprochen, die zu einer besseren Einführung und Verbreitung von Energieeffizienz beitragen können, z.B. Banken, Hausverwalter oder Unternehmen mit großen Vertriebsstrukturen. Hierzu sind auch neue Ansätze zur Qualifizierung und Schaffung neuer Berufsbilder erforderlich.
- **Co-Benefits:** Effizienz- und Einsparpolitik sollten genutzt werden, um Energiearmut zu reduzieren, technische und soziale Innovationen zu fördern sowie Effizienzpolitik mit anderen Handlungsfeldern, wie z.B. altersgerechtem Wohnen oder Quartiersentwicklung zu verknüpfen.

Aus diesen Anforderungen an eine Effizienzpolitik können Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des Artikels 7 gezogen werden.

- Eine reine Verpflichtungslösung, bei der Energieversorger ausschließlich eigene Programme (ggf. mit Qualitätskriterien) durchführen, würde dazu führen, dass die in Deutschland bereits vorhandene Förderlandschaft verkompliziert wird und bewährte Programme in Konkurrenz zu regional unterschiedlichen Programmen der Verpflichteten treten.
- Es gilt vielmehr, integrierende und vermittelnde Strukturen zu schaffen. Dies ermöglicht bereits vorhandenen und neuen Akteuren abgestimmte Effizienzaktivitäten.
- Auf der anderen Seite sollen die Effizienzaktivitäten engagierter Versorger gestärkt und belohnt werden. Daher sollten diese Eigenaktivitäten gefördert werden.
- In vielen Effizienz-Handlungsfeldern liegen wirtschaftliche Einsparpotenziale vor. Ebenso gibt es viele Förderprogramme. Nicht-finanzielle Hemmnisse verhindern dennoch eine Umsetzung der Potenziale. In diesen Fällen helfen keine Verpflichtung und kein Förderprogramm, sondern lediglich Information, Beratung und weitere ordnungsrechtliche Maßnahmen. Beispiele hierfür sind die Nutzung von Prozess- und Abwärme-Potenzialen, eine Anpassung der Überprüfungsfristen von Heizkesseln oder ein langfristiger ordnungsrechtlicher Rahmen für den Gebäudebestand.

Resultierender Vorschlag für die Umsetzung von Artikel 7

In der Kombination aus diesen Erwägungen kann insgesamt ein Gefüge gestaltet werden, dass die Vorteile einer Stärkung der Aktivitäten der EVU im Bereich der Energieeinspardienstleistungen mit der Konstanz und Transparenz von zentralen Programmen und der Kreativität wettbewerblicher Elemente sowie der Verlässlichkeit haushaltsunabhängiger Finanzierung verbindet.

Dies führt zu einem differenzierten Umsetzungsvorschlag, der auf dem bereits Anfang 2012 vorgeschlagenen Grundprinzip beruht (Pehnt 2012) und diesen weiterentwickelt:

- Es wird ein **ambitioniertes Einsparziel** EZ definiert, das sich an den Erfordernissen des Energiekonzepts orientiert.
- Aufbauend auf dieses Einsparziel werden ausgewählte ergänzende **regulatorische Maßnahmen** definiert, die aus Sicht der Effizienzentwicklung geboten erscheinen und zu einer Einsparung von 0,x % führen. Sie werden gemäß Art. 7 (9) angerechnet.
- Die verbleibende Verpflichtung (EZ – 0,x %) wird nicht den Energieversorgern, sondern einer zentralen **Effizienzeinrichtung** auferlegt - dem **Nationalen Energiesparfonds**.

Zur Umsetzung der Verpflichtung greift der Fonds auf verschiedene Säulen zurück:

Erstens auf eine **verstetigte und aufgestockte nationale Förderung**, die die bisherige KfW-Förderung, die Programme aus Energie- und Klimafonds und Nationaler Klimaschutzinitiative und das Marktanzreizprogramm bündelt.

Zudem werden **weitere neue Programme** eingerichtet. Bei der Ausweitung auf neue Programme ist ein Schwerpunkt auf die Förderung einkommensschwacher Haushalte zu setzen.

Zweitens werden Energieversorger und andere endkundennahe Dienstleister dabei unterstützt, **Standardprogramme** zur Förderung der Energieeffizienz durchzuführen. Hier können Akteure, die als erfolversprechende regionale Netzwerkknoten fungieren, beispielsweise Stadtwerke und andere Dienstleister, Förderprogramme gefördert bekommen, die sie an ihre Endkunden herantragen. Hierdurch erhalten auch diese Akteure einen wesentlichen Anreiz, dieses System zu unterstützen.

Drittens wird aus diesem Fonds die **wettbewerbliche Ausschreibung von ergänzenden Effizienzprogrammen** finanziert, insbesondere in spezifischen Marktsegmenten, die bislang nicht adäquat adressiert wurden. Auf diese Ausschreibungen können sich unterschiedliche Akteure bewerben, beispielsweise Dienstleistungsunternehmen und Contractoren, Technologie-anbieter oder Agenturen, Ingenieurbüros oder Stadtwerke etc.

Viertens erleichtert eine **Risikoabsicherung** mit Ausfallbürgschaften von Effizienzprojekten die Durchführung von Maßnahmen insbesondere in Industrie und Gewerbe.

Die **Finanzierung** des Energiesparfonds erfolgt über eine Kombination aus Emissionshandelserlösen (wie bisher) mit einer Energiesparprämie oder alternativ über eine Anpassung der Energiesteuern an die Empfehlungen der europäischen Union und die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.

Die dauerhafte Finanzierung wird durch einen **Rechtsanspruch auf Förderung** für die Fördersäulen 1 und 2 gewährt.

Im Folgenden werden diese Elemente detaillierter erläutert.

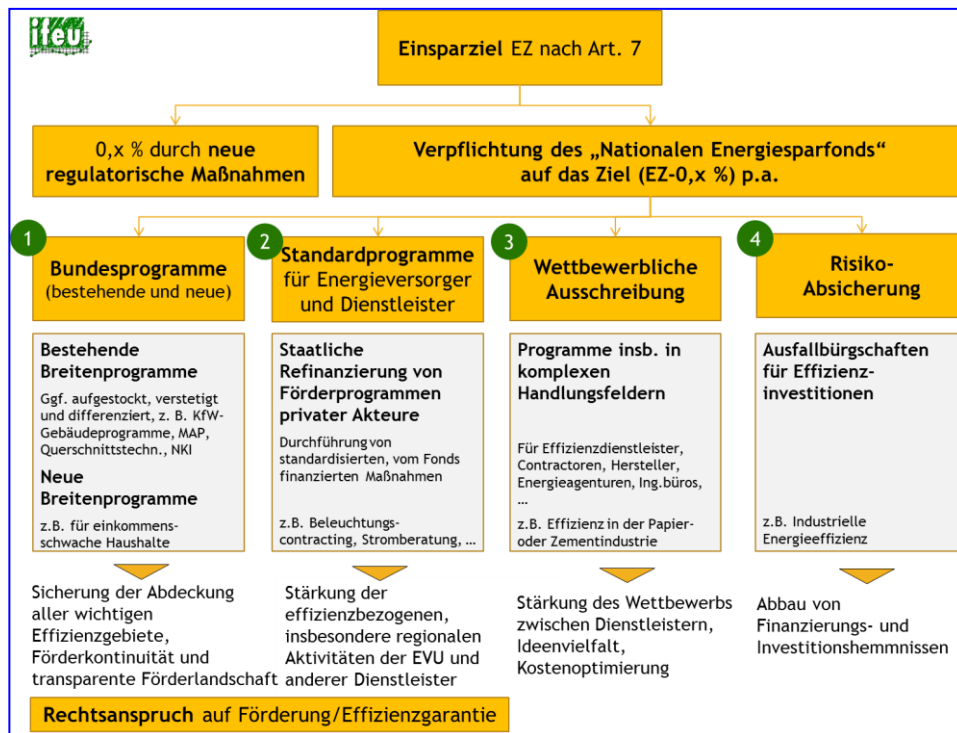


Abbildung 1: Mögliche Umsetzung von Artikel 7 der Effizienzrichtlinie durch Kopplung von Ordnungsrecht, Energiesparfonds und Einsparinstitutionen (modifiziert nach Pehnt 2012).

Ambitioniertes Einsparziel

Angesichts der oben dargelegten volkswirtschaftlichen Vorteile der Energieeffizienz und angesichts der weiterführenden Effizienz-Ziele der Bundesregierung (Energiekonzept) muss eine ambitioniertere Umsetzung gewählt werden. Dänemark demonstriert, dass in einer ambitionierten Effizienzstrategie das 1,5 %-Ziel des Artikels 7 nicht zwangsläufig gewählt werden muss. Dänemark wird vielmehr ein nahezu doppelt so ehrgeiziges Ziel umsetzen: Die Energieversorger müssen in Dänemark nicht lediglich 1,5 %/a ihres Absatzes an Einsparmaßnahmen nachweisen, sondern sogar 2,6 bis 2,9 %/a (Ministry of Climate 2012). Dänemark ist somit ein Beispiel dafür, dass ambitionierte Effizienzziele erreicht und bei konsequenter Einführung von Maßnahmen und Lerneffekten noch deutlich erhöht werden können.

Ergänzende regulatorische Maßnahmen

Ein Großteil der wirtschaftlich attraktiven Potenziale kann nicht durch noch mehr Geld durch Förderung erschlossen werden, sondern bedarf anderer Mechanismen zur Aktivierung.

In verschiedenen Handlungsfeldern sind hierzu regulatorische Maßnahmen zu ergänzen. Die europäische Effizienzrichtlinie bereitet für einige Maßnahmen den Nährboden. Diese neuen ordnungsrechtlichen Maßnahmen könnten in ihrer Wirkungstiefe auf das Einsparziel angerechnet werden.

Beispiele:

- **Prozesswärme.** Gerade für Anlagen unterhalb der Emissionshandelschwelle gibt es derzeit keine geeigneten Politikinstrumente. Verschiedene Instrumente sind hierfür denkbar. Ihre konkrete Eignung gilt es vertieft zu untersuchen.
- **Abwärme.** Die Erschließung der erheblichen Abwärmepotenziale muss ordnungsrechtlich durch Abwärme-Prüfpflichten, Wärmenutzungspläne und Risiko-Bürgschaften vorangebracht werden.⁵
- Ein **Klimaschutzgesetz für den Gebäudebestand** in Weiterentwicklung der Anforderungen der EnEV an den Gebäudebestand, das sich auf das ursprüngliche Ziel des Integrierten Energie- und Klimaprogramms besinnt, eine Erhöhung der Anforderungen im Gebäudebereich um 30 %. Hier wäre auch die Erstellung von gebäudeindividuellen **Sanierungsfahrplänen** zu nennen.
- Die **steuerliche Absetzbarkeit** der Kosten ehrgeiziger Gebäude-Sanierungen ist ein wirkungsvolles Instrument zur Beschleunigung der energetischen Sanierung. Zur Eingrenzung von Mitnahmeeffekten ist bei steuerlichen Maßnahmen ein hoher Ambitionsgrad der zugelassenen Maßnahmen (hoher Gebäudestandard) maßgeblich. Dieses Instrument der steuerlichen Abschreibung sollte in weiterentwickelter Form erneut angegangen werden. Dabei gilt es:
 - die steuerliche Abschreibung nur bei Sanierungen auf hohe Energiestandards zuzulassen, um Mitnahmeeffekte und „Lost opportunities“ zu vermeiden;
 - Einzelmaßnahmen nur dann zuzulassen, wenn ein Energieberater einen "Sanierungsfahrplan" vorlegt, d.h. die Kompatibilität der Maßnahmen mit einem langfristigen Sanierungsziel nachweist;
 - den Abschreibungsmechanismus sozial gerecht durch eine progressionsunabhängige Gestaltung im Rahmen des §35 für Eigennutzer bzw. §82a EStDV für Vermieter zu gestalten.
- **Wärmenutzungspläne.** In Dänemark haben sich flächendeckend seit über 30 Jahren Wärmenutzungskonzepte als Planungsinstrument in Kommunen etabliert. In Deutschland dagegen existieren bis heute kaum Kommunen, die solche Konzepte entwickeln oder fortschreiben. Es fehlt sowohl an fachlichem Know-How als auch den finanziellen Mitteln. Ein großes ökologisches und ökonomisches Potenzial könnte durch eine solche Planungsgrundlage gehoben werden. Im EEWärmeG könnte eine Ermächtigung für die Bundesländer zur Etablierung einer Länderregelung für Wärmenutzungspläne vorgesehen werden.

⁵ Siehe hierzu ausführlich http://www.ifeu.de/energie/pdf/Nutzung_industrieller_Abwaerme.pdf

Nationaler Energiesparfonds

Der Nationale Energiesparfonds wird die zentrale, unabhängige Institution zur Koordinierung der Effizienzprogramme. Der Fonds erhält die dafür notwendigen Kapazitäten. Er kann als öffentliche Stelle, aber auch in anderer Weise juristisch organisiert sein, etwa als Stiftung.

Verpflichtet werden in dieser Umsetzungsvariante nicht die Versorger, sondern die Institution „Nationaler Energiesparfonds“ selbst. Er ist damit die zentrale Instanz für die Koordinierung der Programme, deren Kontrolle und Verifikation. Eine unabhängige Evaluation und ein laufendes Monitoring stellt die Einhaltung des Einsparziels sicher.

Wenn der Fonds die Einhaltung des Ziels nicht gewährleistet, muss er Maßnahmen darlegen, wie dies in der Folgezeit bewerkstelligt werden kann.

Das Sondervermögen Energie- und Klimafonds, ausgewählte KfW-Programme und das Marktanzreizprogramm werden in den Energiesparfonds integriert. Sie erhalten damit eine zukünftig sichere Finanzierung und eine aufgestockte Ausstattung.

Artikel 20 der Richtlinie ebnet nun einen Weg für die Etablierung des Fonds. Dort heißt es in Art. 20, Abs. 6: „Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die verpflichteten Parteien ihren Verpflichtungen nach Artikel 7 Absatz 1 dadurch nachkommen können, dass sie zum Nationalen Energiesparfonds einen Jahresbeitrag leisten, dessen Höhe den zur Erfüllung dieser Verpflichtungen erforderlichen Investitionen entspricht.“

Säule 1a - Verstetigte und aufgestockte nationale Förderung

Das bestehende Portfolio aus Förderprogrammen deckt insgesamt bereits ein relativ weites Feld ab, von Einzelmaßnahmen der Gebäudesanierung über Komplettsanierungen, Querschnittstechnologien in Gewerbe/Industrie, Innovations- und Spitzenprogramme für Vorreitertechnologien und Akteure, Beratungsprogramme und Effizienznetzwerke etc. Diese gilt es, wesentlich stärker in die Fläche und in die Stückzahl zu bringen und stellenweise den energetischen Ambitionsgrad zu steigern (z.B. Förderung höherer Anteile von „Effizienzhaus 40“ und „55“-Sanierungen).

Säule 1b - Weitere, neue Programme im Energiesparfonds

Neben der Ausdehnung und Verstetigung der vorhandenen Programme soll der Fonds durch weitere Programme ergänzt werden. Eine besondere Bedeutung haben dabei Programme zur **Stromeffizienz** (Ausbau des Querschnittsprogramms, Umstellung Nachtspeicherheizung, Kühl- und Gefriergeräte, Stromeffizienz in kleinen und mittleren Unternehmen). Programme zur Stromeffizienz sind auch deshalb entscheidend, weil sie einen wichtigen Beitrag zur Senkung des Netzausbau- und Kraftwerksbedarfs in Deutschland leisten.

Ein Schwerpunkt sollte auf der gezielten Förderung von **einkommensschwachen Haushalten** sowohl im Gebäudebereich als auch bei der Stromeffizienz liegen (siehe www.stromsparcheck.de). Diese Adressatengruppe ist von den derzeitigen Energiewende-Transformationskosten am meisten betroffen und kann vielfach auf Grund von Informations- und Finanzierungshemmnissen am wenigsten auf Effizienz- und Einsparmaßnahmen ausweichen. Die Richtlinie ermuntert in Artikel 7 Abs. 7a ausdrücklich hierzu. Mitgliedsstaaten können „in die von ihnen auferlegten Einsparverpflichtungen Anforderungen mit sozialer Zielsetzung aufnehmen, wozu auch die Vorgabe gehören kann, dass ein Teil der Energieeffizienzmaßnahmen vorrangig in von Energiearmut betroffenen Haushalten oder in Sozialwohnungen umzusetzen ist.“

Daher gilt es,

- bestehende Förderprogramme stärker sozial zu differenzieren (beispielsweise im Bereich der Gebäudesanierungsfinanzierung) und
- besondere Programme für die Einsparung in dieser Zielgruppe zu gestalten (beispielsweise Abwrackprogramme für ineffiziente Stromgeräte). Siehe hierzu auch die Vorschläge in IFEU/BUND (2012).

Säule 2 - Standardprogramme für Energieversorger und andere Dienstleister

Zentral für die Akzeptanz des neuen Umsetzungskonzepts ist es, neue Akteure für eine Flankierung zu gewinnen. Lokale/regionale Energieversorger und andere Netzwerkknoten bieten sich für weitere Effizienzaktivitäten besonders an. Sie benötigen aber einen finanziellen Anreiz, um mitzumachen. Grundidee dieser Säule ist daher, dass die Stadtwerke und andere endkundennahe Dienstleister entsprechende standardisierte Förderprogramme, die strenge Förderkriterien einhalten, ihrerseits gefördert bekommen.

Für diese Programme kann unter anderem auf einige der Vorschläge im Projekt Emsaitek zurückgegriffen werden (Horst et al. 2011), aber auch auf weitere Ideen, beispielsweise die Förderung von Gebäudesanierungsfahrplänen (siehe hierzu Pehnt et al. 2012).

Säule 3 - Wettbewerbliche Ausschreibung von ergänzenden Effizienzprogrammen

Diese Programmsäule stärkt den Wettbewerb zwischen Effizienzdienstleistern sowie die Ideenvielfalt durch Ausschreibung von Effizienzmengen und sorgt für eine im Wettbewerb erfolgte kostenoptimierte Umsetzung der Maßnahmen.

Die Maßnahmen, die in dieser Programmsäule abgedeckt werden, müssen klar von den Programmen in den Säulen 1 (Bundesprogramme) und 2 (Standardprogramme) abgegrenzt werden.

Sie könnten insbesondere die Bereiche abdecken, die eine „Suchfunktion“ des Marktes erfordern, also komplexere Handlungsfelder. Gefördert werden hier also Maßnahmen, in denen eine Standardisierung nicht oder noch nicht erfolgen kann. Ein Beispiel für branchenspezifische Effizienzoptimierungen in der Industrie wäre die Förderung klimaschonender Zement- oder Papierindustrie.

Die Ausschreibungen könnten in verschiedene Lose aufgeteilt werden, die auch für Akteure unterschiedlicher Größe und Spezialisierung geeignet wären.

Auf diese Ausschreibungen können sich unterschiedliche Akteure bewerben, beispielsweise Dienstleistungsunternehmen und Contractoren, Hersteller, Technologieanbieter oder Agenturen, Ingenieurbüros oder Stadtwerke etc. Dadurch entsteht auch ein Wettbewerb der Ideen und der Realisierung von kostengünstigen Einsparkonzepten.

Die Maßnahmen der Säule 3 müssen mindestens ein so hohes Volumen haben, dass das Einsparziel, auf das der Nationale Einsparfonds verpflichtet ist, gemeinsam mit Säule 1 und 2 erreicht wird. Diese Maßnahmen unterliegen zunächst nicht dem Rechtsanspruch auf Förderung, da sie Teil eines Innovationsprozesses sind.

Säule 4 - Risikoabsicherung

Vielfach werden Maßnahmen der Energieeffizienz nicht getätigt, weil für die Investoren die Gefahr besteht, dass Insolvenzen, Standortverlagerungen oder andere Entwicklungen ein Risiko für die Effizienzinvestition darstellen. Dies betrifft in besonderer Weise den Bereich der industriell-gewerblichen Energieeffizienz.

Bundesweit verfügbare Ausfallbürgschaften könnten Abhilfe schaffen und insbesondere dem Contracting eine neue Dynamik geben. Durch einen solchen Fonds könnten die Contracting-Anbieter bei Insolvenz des Betriebes mit einem bestimmten Prozentsatz der vereinbarten Contracting-Raten entschädigt werden. Das Ausfallrisiko wird anhand eines Kriterienkataloges überprüft und unter zuvor festgelegten Rahmenbedingungen übernommen.

Rechtsanspruch auf Förderung / Effizienzgarantie

Der Rechtsanspruch auf Förderung („Effizienzgarantie“) umfasst die Säulen 1 (Bundesprogramme) und 2 (Standardprogramme für Energieversorger und Dienstleister). Diese Säulen decken die für die langfristige Strategieplanung von Unternehmen, Herstellern und privaten Endkunden wesentlichen Förderprogramme ab. Der Rechtsanspruch bedeutet, dass für die in Säule 1 und 2 ausgewiesenen Fördertatbestände für die förderwürdigen Endkunden ein Rechtsanspruch besteht. Wer beispielsweise eine förderfähige Mini-KWK-Anlage, EE-Heizung oder energieeffiziente Beleuchtungsanlage erwirbt, hat damit einen Anspruch auf Förderung.

Ein solcher Rechtsanspruch wird derzeit im Rahmen von anderen Forschungsvorhaben insbesondere für den Gebäudebereich erarbeitet (z.B. Klinski 2013).

Das Gesamtvolumen des Fonds sollte auf Grund dieses Rechtsanspruchs finanziell nicht gedeckelt werden. Auf Grund der im Kapitel „Finanzierung“ dargestellten Unterschiede zur EEG-Umlage und auch den üblichen Umsetzungsgeschwindigkeiten von Effizienzmaßnahmen, etwa der Sanierungsrate, ist nicht zu befürchten, dass die Inanspruchnahme derart unkontrolliert passiert, dass eine Kostenwelle verursacht wird. Im Gegenteil sind die Finanzierungsansprüche selbst bei einer deutlichen Steigerung des Umsetzungstempos im Bereich von Zehntelcent pro kWh anzusetzen.

Gleichwohl kann der Rechtsanspruch zunächst auf einen gewissen Zeitraum von beispielsweise fünf Jahre befristet werden, innerhalb dessen die Inanspruchnahme evaluiert und Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.

Finanzierung des Nationalen Energiesparfonds

Das erforderliche Aufkommen für einen Nationalen Energiesparfonds schwankt je nach Anwendungsbereich des Fonds. Verschiedene Studien (Matthes, Gores et al. 2009; Pehnt, Bödeker et al. 2010; Schlomann, Eichhammer et al. 2011) beziffern das erforderliche Volumen – je nach Gegenstandsbereich – auf 1 bis 2 Milliarden Euro pro Jahr. Eine deutliche Ausweitung im Gebäudebestand würde längerfristig weitere Mittel erfordern. Berechnungen in Pehnt et al. (2012) quantifizieren diesen Förderbedarf auf insgesamt rund 5 Mrd. Euro pro Jahr.

Wichtigste Bedingung der Finanzierung des nationalen Energiesparfonds ist die **Stetigkeit**. Diese Stetigkeit wird erreicht durch eine Kombination aus:

- Rechtsanspruch auf Förderung für die Säulen 1 und 2 sowie der Verpflichtung des Nationalen Energiesparfonds auf die Einhaltung des Einsparziels;
- einer Reaktivierung des Emissionshandels und damit einer verbesserten Erlöslage aus den Emissionszertifikaten;
- einer Ergänzung der Finanzierungsmittel aus dem Emissionshandel um eine Energiesparabgabe, die die entstehenden Programmkosten auf die Endenergie umlegt (Effizienz-Zehntelcent) oder, falls sich dies juristisch als nicht umsetzbar erweist (s. u.);
- einer Ergänzung der Finanzierungsmittel aus dem Emissionshandel um weitere Mittel aus dem Haushalt - durch eine Steueranpassung der Öl- und Gassteuer und der Streichung von umweltschädlichen Subventionen.

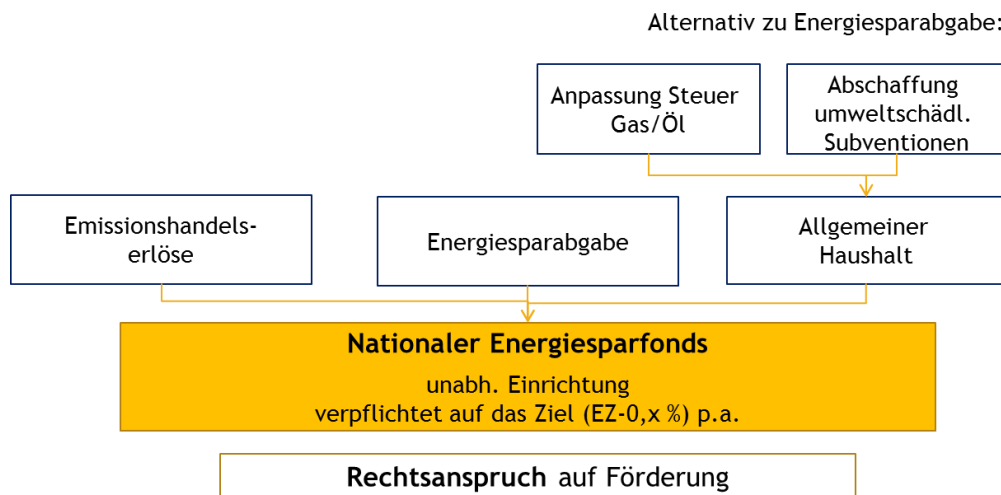


Abbildung 2: Finanzierungssäulen des Nationalen Energiesparfonds

Eine ausschließliche Finanzierung aus **Emissionshandelserlösen**, wie sie beim EKF die Basis darstellt, ist, wie die aktuelle Lage zeigt, mit erheblichen Unsicherheiten bei den Einnahmen bzw. Einnahmeschwankungen verbunden und erfüllt als alleinige Finanzierungsquelle nicht die o. g. Kriterien. Vielmehr sollte sie die Grundfinanzierung darstellen, die ergänzt wird.

Gleichwohl sollten die wichtigen Maßnahmen zur **Reaktivierung des Emissionshandels** umgesetzt werden. Dies umfasst als Kurzfristmaßnahme gemäß der aktuellen Vorschläge der europäischen Kommission das „Back-loading“ (zeitliche Rückstellung von Emissionszertifikaten), inklusive Anpassung des Caps. Die dadurch ermöglichten Zusatzeinnahmen sind groß. Würde es gelingen, den Zertifikatepreis von 3 €/t auf 18 €/t (angenommener Zertifikatspreis in BMF 2012) zu steigern, würde sich ein Volumen von rd. 3,6 Mrd. Euro pro Jahr ergeben.

Eine mittelfristig strukturelle Reform des Emissionshandels sollte die Anhebung des EU-2020-Klimaziels (z.B. auf mind. minus 30 %), die dauerhafte Stilllegung von Zertifikaten und die Einschränkung des Zugangs zu Projektbasierten Zertifikaten aus Drittstaaten (CDM/ JI) enthalten. Ein automatisierter Mechanismus, der unvorhergesehen Nachfragerückgänge ausgleicht, würde zudem einer Wiederholung der aktuellen Entwicklungen entgegenwirken und eine längerfristige Finanzierungsperspektive, auch für den Energiesparfonds, bedeuten.

Eine Endenergieabgabe (**Energiesparabgabe**) ist eine Möglichkeit, zusätzliche Einnahmen für energiepolitische Maßnahmen wie etwa eine Ausweitung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms zu generieren. Bei Sätzen von 0,15 Cent/kWh auf Gas und Heizöl sowie 0,25 Cent/kWh auf Strom ergibt sich ein jährliches Aufkommen von zunächst rd. 2,7 Mrd. Euro, das bis zum Jahr 2030 mit dem Rückgang vor allem des Verbrauchs fossiler Energieträger auf gut 2,3 Mrd. Euro sinken würde. Auf den Strom entfallen gut 1 Mrd. Euro an Aufkommen. Diese Größenordnung ist ausreichend, um den Energiesparfonds zu Beginn auskömmlich einzurichten. Für einen Haushalt mit einem

jährlichen Verbrauch von 3.500 kWh Strom und 14.000 kWh Gas würde dies Mehrkosten von monatlich 2,50 € bedeuten.

Für eine solche Finanzierungsform würden beispielsweise die Netzbetreiber oder endkundennahe „Inverkehrbringer“ (Gashändler, Heizöl-Steuerlager-Betreiber etc.) eine entsprechende Abgabe erheben und auf ihre Entgelte umlegen. Juristisch stellt sich hier allerdings die Frage der Sonderabgabe. Die Einnahmen müssten gruppennützig im Sinne der Verpflichteten verwendet werden. Bei einem „gemischten Fonds“, der nicht nur beispielsweise Gebäudesanierung finanziert, wäre diese Gruppennützigkeit zu thematisieren, weil er nicht in allen Fällen von denen finanziert wird, die auch den Nutzen haben könnten. Hierzu müsste ggf. eine Aufteilung in „Teiltöpfe“ erfolgen. Selbst wenn der Fonds, in den eingezahlt wird, eine private Rechtsform aufweist, könnte aus juristischer Sicht die Frage gestellt werden, ob dieser Fonds nicht hoheitliche Aufgaben erfüllt und damit einem staatlichen Fonds gleichgestellt wäre.

Der wesentliche Vorteil dieser Finanzierungsform liegt in der Sicherstellung einer dauerhaften und berechenbaren Finanzierung. In der politischen Kommunikation ist zu beachten, dass eine Energiesparprämie fundamental anders wirkt als die EEG-Umlage:

- Die Differenzkosten, die aus einem Einsparsystem in dieser Größenordnung entstehen, sind eine Größenordnung niedriger als die EEG-Umlage (Einspar-Zehntelcent).
- Die Umlage führt zu Maßnahmen, die unmittelbar bei den Endkunden zu Kosteneinsparungen führen, die im Lauf der Lebenszeit der Maßnahmen höher sind als die Differenzkosten der Energiesparprämie. Der Kosten-Nutzen-Faktor der Effizienzmaßnahmen von „Efficiency Vermont“, der verpflichteten Effizienzstelle im US-Staat Vermont, betrug beispielsweise 2,4 – d. h. die eingesparten Energiekosten übersteigen die über die Umlage erhobenen Gebühren um den Faktor 2,4. Horst et al. (2011) berechneten für sechs vorgeschlagene Standardprogramme für Deutschland auf vergleichbarer Basis sogar einen Faktor von 3,8.
- Würde diese Umlage nicht eingeführt, müssten die Programme anderweitig finanziert werden. Das Aufkommen wäre identisch, nicht aber die Verlässlichkeit.

Die Energiesparprämie ist die von IFEU favorisierte (und bereits 2005 als Stromeffizienzzehntelcent propagierte) Finanzierungsform. Sollten die juristischen Barrieren jedoch nicht zu beseitigen sein, so müsste die Finanzierung auf ergänzende Haushaltsmittel zurückgreifen. Dies führt insofern nicht zu einer unsicheren Finanzierung, als durch die Fondsverpflichtung sowie den Rechtsanspruch auf Förderung für Säule 1 und 2 ein solides Grundgerüst gegeben ist.

Eine – kurzfristig realisierbare – Möglichkeit zur Generierung von Haushaltsmitteln ist die **Anpassung der Energiesteuern** an den Vorschlag der europäischen Union, dass die Steuer proportional dem CO₂-Gehalt

ausgestaltet werden soll. Derzeit ist der auf den CO₂-Ausstoß bezogene Steuersatz von Heizöl deutlich niedriger als der von Erdgas. (Küchler and Nestle 2011) schlagen daher u. a. vor, die Heizölsteuer um 0,2 Ct/kWh anzuheben (Abbildung 3).

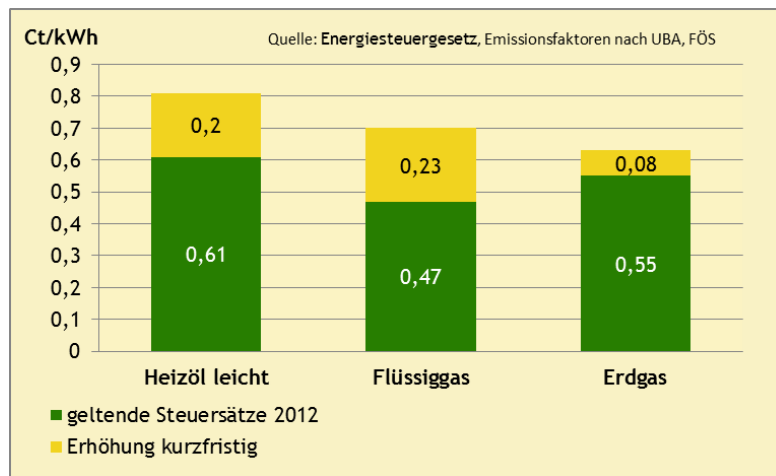


Abbildung 3: Reformoptionen für Heizstoffsteuersätze nach (Küchler and Nestle 2011)

Insgesamt würde sich durch eine solche kurzfristig umsetzbare Modifikation das Steueraufkommen nach Berechnungen in (Küchler and Nestle 2011) bei Berücksichtigung der entsprechenden Steuervergünstigungen um 0,9 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen. Der derzeitige Steuersatz insbesondere für leichtes Heizöl gehört in Deutschland zu den europaweit niedrigsten Steuersätzen (Platz 7 von 27). Eine solche Steueranpassung eignet sich insbesondere als Übergangsinstrument.

Verfügbare Haushaltsmittel ließen sich auch durch den **Abbau von so genannten umweltschädlichen Subventionen** im Energiebereich erreichen, die vom UBA (2010) auf rund 48 Mrd. Euro pro Jahr beziffert werden. Dies sind sowohl Energiesteuervergünstigungen im Bereich der Energiebereitstellung und -nutzung und Verkehr, beispielsweise die Dienstwagen-Regelung, die Netzentgeltbefreiung der Industrie und die Steuerbefreiung des Flugverkehrs, aber auch beim Wohnen. Erforderlich ist daher zeitgleich mit der o. g. Umsetzung der Effizienzrichtlinie die Prüfung und Abschaffung verschiedener umweltschädlicher Subventionen und Steuermechanismen. Eine Anpassung der Luftverkehrssteuer insbesondere für Business und First Class, wie in FOES (2011) vorgeschlagen, würde beispielsweise rund 0,5 Mrd./a an zusätzlichen Einnahmen bringen. Bei langfristigem Abbau der Mehrwertsteuer- und Mineralölsteuerbefreiung sind bis zu 10 Mrd./a zusätzlich einzunehmen (FOES 2011).

Auch der beispielsweise in Pehnt et al. (2012) dargestellte Klimaschutzobolus für Gebäude, umgesetzt entweder als differenzierte Grundsteuer oder über einen anderen Abgabemechanismus, kann als Finanzierungsquelle dienen.

Fazit: Die Erwägungen zeigen, dass es vorteilhaft sein dürfte, eine risikogestreuete Mischfinanzierung eines Nationalen Energiesparfonds zu etablieren.

Literatur

- BMF (2012), Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2014 und zum Finanzplan 2013 bis 2017 sowie zum Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“. Download http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/03/2013-03-13-PM22anl3.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugang April 2013).
- EED Handbook (2013): EU Energy Efficiency Directive Guidebook for Good Implementation. The Coalition for Energy Savings.
- FAZ (2013): „Bundesregierung wendet sich von EU-Energiezielen ab“, 14.2.2103, und SWR "Report Mainz", Rösler schwächt EU-Energieeffizienzrichtlinie, 30.4.2013, <http://www.swr.de/report/-/id=233454/did=11363650/pv=video/nid=233454/144bouw/index.html>
- FOES (2011), Energiewende finanzieren durch Abbau umweltschädlicher Subventionen Gutachten des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace, Berlin
- IFEU/BUND (2012): L.-A. Brischke, M. Pehnt, Mit nationalen Top-Runner-Instrumenten zum Stromsparziel der Bundesregierung, Gutachten im Auftrag des BUND. IFEU Heidelberg
- Horst, J., Schulz, W., Thomas, S. (2011), Erschließung von Minderungspotenzialen spezifischer Akteure, Instrumente und Technologien zur Erreichung der Klimaschutzziele im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative. Gefördert vom Bundesumweltminister. IZES, BEI, Wuppertal Institut, Saarbrücken, Wuppertal, Heidelberg
- Klinski, S. (2013): Forschungsarbeiten im Rahmen des Projektes 100 % Erneuerbare Energien im Gebäudebestand, IFEU et al.
- Küchler, S. and U. Nestle (2011). Strategien zur Modernisierung I: Neue Finanzierungsmodelle für einen klimaneutralen Gebäudebestand. Schriften zur Ökologie der Heinrich-Böll-Stiftung Band 23. Berlin, FÖS.
- Lehr, U. Lutz, C., Pehnt, M. (2012), Volkswirtschaftliche Effekte der Energiewende: Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Kurzanalyse im Auftrag des Bundesumweltministeriums. GWS, IFEU, Osnabrück, Heidelberg. Download http://www.ifeu.de/energie/pdf/volkswirtschaftl_%20effekte_%20energiewende_broschuere_pehnt_RZ.pdf (Zugriff 27.2.2012)
- Matthes, F., S. Gores, et al. (2009). Politikszenerarien für den Klimaschutz V - auf dem Weg zum Strukturwandel. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts. Berlin.
- Ministry of Climate, E. a. B. (2012). Accelerating green energy towards 2020. The Danish Energy Agreement 2012, Ministry of Climate, Energy and Building. Kopenhagen 2012.
- Pehnt, M. (2012): Energieeffizienz und Energieeinsparung, Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG sowie zu verschiedenen Anträgen, Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5.3.2012.
- Pehnt M., P. Mellwig, K. Bettgenhäuser, A. Hermelink, R. Borgwardt, P. Neusüß, U. Sieberg (2012): Strategie für eine wirkungsvolle Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, Diskussionsschrift im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland. IFEU, Ecofys, GGSC, NABU, Heidelberg 2012
- Pehnt, M., P. Mellwig (2011): Fiskalische Instrumente der Sanierungsförderung: Ausgestaltungsvorschlag für steuerliche Maßnahmen und Aufstockung der Förderung. IFEU-Arbeitspapier, Heidelberg
- Pehnt, M., M. Arens, E. Jochem, F. Idrissova (2010), Die Nutzung industrieller Abwärme – technisch-wirtschaftliche Potenziale und energiepolitische Umsetzung. Arbeitspapier im Rahmen des Projekts „Wissenschaftliche Begleitforschung zu übergreifenden technischen, ökologischen, ökonomischen und strategischen Aspekten des nationalen Teils der Klimaschutzinitiative“, IFEU, Fraunhofer ISI, IREES. Heidelberg, Karlsruhe, Download www.ifeu.de/nki .

Prognos (2010): Rolle und Bedeutung von Energieeffizienz und Energiedienstleistungen in KMU. Download www.prognos.com, Zugriff am 30.4.2010

Prognos (2013): Endenergieeinsparziel gem. Art. 7 EED und Abschätzung der durch politische Maßnahmen erreichbaren Energieeinsparungen, im Auftrag der BfEE, Basel, Berlin, Prognos

Schlomann, B., W. Eichhammer, et al. (2011). Kosten-Nutzen-Analyse der Einführung marktorientierter Instrumente zur Realisierung von Endenergieeinsparungen in Deutschland. Karlsruhe, Berlin, Freiburg, Fraunhofer ISI, Ecofys, Öko-Institut.

Turmes, C. (2011): Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. (COM(2010)0370 – C7-0168/2011 – 2011/0172(COD)), Committee on Industry, Research and Energy.

WWF (2011): Hintergrundpapier zum Entwurf der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie, Berlin, Oktober 2011