

**Systematische Darstellung von
Effizienzinstrumenten und Bewertung
ihrer politischen Anschlussfähigkeit an
verschiedene Regierungskonstellationen
einerseits und Stakeholder-Gruppen
andererseits**

Kurzstudie für die European Climate Foundation

Dr. Stephan Sina

Unter Mitwirkung von

Florian Strenge
Katharina Klaas

Ecologic Institut

Oktober 2013

Administrative Informationen

Kontakt:

Dr. Stephan Sina

Ecologic Institute gemeinnützige GmbH

Pfalzburger Str. 43-44,

D - 10717 Berlin,

Tel +49 30 86 88 0-158,

Fax +49 30 86 88 0-100

stephan.sina@ecologic.eu

www.ecologic.eu

I Zusammenfassung

Wie unter anderem die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ festgestellt hat, reichen die bisher in Deutschland ergriffenen Maßnahmen nicht aus, um die Effizienzziele des Energiekonzepts zu erreichen. Aus den vielfältigen Vorschlägen zur Verbesserung der Energieeffizienz, die Stakeholder in jüngerer Zeit unterbreitet und z.T. in wissenschaftlichen Studien haben ausarbeiten lassen, sind in dieser Studie in Abstimmung mit der European Climate Foundation acht Vorschläge für Instrumente untersucht worden, die in ihrer Gesamtheit den Strom- und Wärmebereich abdecken und zugleich der Umsetzung des Artikels 7 der Energieeffizienz-Richtlinie (EnEff-RL), der die Einführung eines Energieeffizienz-Verpflichtungssystems oder gleichwertiger anderer Maßnahmen in jedem Mitgliedstaat vorsieht, dienen.

Tabelle 1: Ausgewählte Instrumentenvorschläge

	Instrumente	Vorschlag von
	Umsetzung Art. 7 EnEff-RL	
1	Quotenmodell	Vorgelegt u.a. von FÖS/Böll
2	Weißer Zertifikate	Ökoinstitut/Fraunhofer ISI/WWF
3	Nationaler Energiesparfonds + Fördergarantie	Ifeu/BUND
4	Marktorientiertes Energieeffizienz-Anreizsystem (MEAS)	CO-Firm/DENEFF
	Wärmebereich	
5	Prämienmodell für energetische Gebäudesanierung	FÖS/Böll
6	Klimaabgabe mit Förderfonds („Klima-Obulus“)	Ifeu/Nabu, befürwortet von Öko-Institut/Klinski/UBA
7	Steueranreize für Gebäudesanierung	GE BReg., befürwortet von DENEFF, NABU, WWF, BDH
8	Erhöhung der Steuer auf Heizstoffe	FÖS/Böll

Ziel der vergleichenden Analyse der Instrumente, die insbesondere auch ihre gesellschaftliche Akzeptanz und ihre politische Vereinbarkeit mit einer großen Koalition einschließt, ist es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der jeweiligen Instrumente herauszustellen und daraus Kernforderungen abzuleiten, auf die sich Stakeholder, die Verbesserungen der Energieeffizienz befürworten, einigen und die sie gegenüber der künftigen Regierung vorbringen können.

Einen Überblick über die Analyseergebnisse geben die nachfolgenden Tabellen (++ sehr positiv, + positiv, 0 neutral, - negativ, -- sehr negativ), denen sich jeweils eine Zusammenfassung der vergleichenden Analyse anschließt.

Tabelle 2: Vergleich Instrumentenvorschläge zur Umsetzung von Art. 7 EnEff-RL

Instrumentenvorschlag		Quotenmodell	Weißer Zertifikate	Nationaler Energiesparfonds + Fördergarantie	Marktorientiertes Energieeffizienz-Anreizsystem
Instrumententyp		Ökonomisch (Mengensteuerung)	Ökonomisch (Mengensteuerung mit Handelsmöglichkeit)	Finanzieller Anreiz (Bündelung v.a. von Förderprogrammen)	Finanzieller Anreiz (Ausschreibungen)
Intendierte Wirkung		Anreiz zu Energieeinsparungen, um Quote zu erfüllen (credit and baseline)	Anreiz zu Energieeinsparungen, um Quote zu erfüllen/Zertifikate zu verkaufen (credit and baseline)	Finanzierung und Steuerung von Energiesparmaßnahmen	Finanzierung und Steuerung von Energiesparmaßnahmen, die Staat nicht gut realisieren kann
Angestrebte Wirksamkeit		+ Geeignet für kurz- u. mittelfristige Standardmaßnahmen außerhalb EU ETS, nicht für Gebäudesanierung	+ Verstärkt geeignet für kurz- u. mittelfristige Standardmaßnahmen außerhalb EU ETS, nicht für Gebäudesanierung	++ Bündelung, Ergänzung und zentrale Steuerung bisheriger Programme	+ kostengünstige Realisierung von Einsparmaßnahmen in Ergänzung zum Staat, nicht für Gebäudesanierung geeignet
Adressierter Bereich		Sektorübergreifend, aber Eignung eher für Stromsektor	Sektorübergreifend, aber Eignung eher für Stromsektor	Sektorübergreifend	Sektorübergreifend, aber Eignung eher für Stromsektor
Adressierte Akteure	Begünstigte	Adressaten der Förderangebote der Verpflichteten	Adressaten der Förderangebote der Verpflichteten	Adressaten der Förderangebote	Adressaten der Ausschreibungen
	Belastete	Energilieferanten, letztlich Verbraucher	Energilieferanten, letztlich Verbraucher	Je nach Finanzierung Verbraucher und/oder Unternehmen	Verbraucher durch Umlage
Finanzierung/ Auswirkung auf den Haushalt		Haushaltsunabhängig	Haushaltsunabhängig	Verschiedene Varianten, jeweils aufkommensneutral	Aufkommensneutral
Angestrebte Bildung neuer Märkte/ Arbeitsplätze		+ Energiedienstleistungen zur Erfüllung der Quote	+ Energiedienstleistungen zur Erfüllung der Quote	+ Energiedienstleistungen durch neue Programme und Ausschreibungen	+ Energiedienstleistungen durch Ausschreibungen
Planungssicherheit für Investoren		++	+ Abhängig von Zertifikatspreis	++ Fördergarantie	++

Administrative Umsetzung/Anknüpfung an vorhandene Instrumente		0 Relativ hoher Aufwand wegen System zur Anrechenbarkeit + Kontrollen neues Instrument	0 Hoher Aufwand (System zur Anrechenbarkeit + Kontrolle+ Aufbau Handelssystem) Neues Instrument	+	mittlerer Aufwand (Schaffung ergänzender Programme, ggf. Abgabensystem und Steuerungsinstanz), aber auch Vorteile durch Zusammenführung Anknüpfung an Fonds im EKF	+	relativ geringer Aufwand (Festlegung Teilziel und Vergabe, Nachkontrolle) Neues Instrument
Kontrolle/Steuerung		++ Zertifizierung durch anerkannte Person/Institution, Aufsicht durch Behörden	++ Zertifizierung durch anerkannte Person/Institution, Aufsicht durch Behörden	++	Steuerung und Kontrolle durch Staat	+	weitgehend Selbststeuerung und Eigenkontrolle durch Auftragnehmer, Koordination durch Staat
Umsetzungsdauer		mittelfristig	mittelfristig	mittelfristig	mittelfristig	mittelfristig	mittelfristig
Akzeptanz in der Gesellschaft	pro	WWF, NABU, BUND, Verdi, DENEFF, DMB, IG Bau	WWF, DENEFF, SRU, ansonsten wie bei Quotenmodell	DGB, verdi, DENEFF, VKU, Greenpeace, BUND, SRU	DENEFF		
	contra	EVUs, DIHK, BDI, VKU, BNE, dena	Wie bei Quotenmodell	BDI, bzgl. Finanzierung durch Abgabe oder Steuererhöhung Verbraucher	Bzgl. Finanzierung durch Abgabe Verbraucher		
Politische Anschlussfähigkeit an zukünftige Regierungskoalitionen		+	+	+	+	+	+
		CDU lehnt Modell nicht ab, aber BRegierung setzte sich in Brüssel gegen Einsparverpflichtungen ein; Steinbrück/Machnig-Papier befürwortet Quotenmodell	Wie bei Quotenmodell, zusätzlich als Pilotvorhaben im Energiekonzept vorgesehen	Anknüpfung an EKF und bestehende Programme, SPD ggf. dafür, CDU/SPD für langfristig angelegte Förderung; Abgabensystem v.a. wegen EEG-Kostendebatte kritisch; Alternative Finanzierung über Energiesteuererhöhungen mit Energiekonzept vereinbar, Abbau Subventionen von SPD grds. befürwortet	Marktwirtschaftlicher Ansatz befürwortet v.a. von CDU/CSU Abgabensystem als Zusatzbelastung vor allem wegen EEG-Kostendebatte kritisch.		

Beim Vergleich der Instrumentenvorschläge zur Umsetzung von Art. 7 Eneff-RL fällt vor allem auf, dass das Fondsmodell in der Ausgestaltung als Nationaler Energiesparfonds mit Fördergarantie das einzige tatsächlich sektorübergreifende Instrument darstellt, das neben dem Strom- also auch den Wärmebereich umfasst. Hinsichtlich der administrativen Umsetzung ist für die Quotenmodelle mit und ohne Handelsmöglichkeit ein relativ hoher Aufwand erforderlich.

Was die gesellschaftliche Akzeptanz betrifft, haben Quotenmodell/Weiße Zertifikate sowie der Nationale Energiesparfonds viele Befürworter, nur die Quotenmodelle aber eine Reihe expliziter Gegner (seitens der Energieversorger und Teilen der Wirtschaft). Die Akzeptanz des Nationalen Energiesparfonds hängt aber weitgehend von seiner Finanzierungsform ab, die sowohl bei der Teilfinanzierung über eine Effizienzsparrämie als Abgabe als auch bei einer alternativen Teilfinanzierung über eine Erhöhung von Energiesteuern bei Verbrauchern eher unpopulär wäre.

Mit den Positionen der an einer großen Koalition beteiligten Parteien erscheinen alle Instrumentenvorschläge grundsätzlich vereinbar. Kritisch ist bei allen Vorschlägen die finanzielle Zusatzbelastung für die Verbraucher, insbesondere angesichts der aktuellen Debatte über die EEG-Umlage.

Tabelle 3: Vergleich Instrumentenvorschläge im Wärmereich

Instrumentenvorschlag		Prämienmodell	Klimaabgabe auf Gebäude mit Förderfonds	Steuerbegünstigung für Gebäudesanierung	Anhebung Energiesteuer auf fossile Heizstoffe
Instrumententyp		Umlagesystem	Abgabe	Steueranreiz	Steuer
Intendierte Wirkung		Anreiz zu Investitionen in Gebäudesanierung durch Sicherung von Förderansprüchen	Anreiz zu Energieeinsparungen, um Abgabenlast zu vermindern, Erhöhung des Finanzaufkommens für Förderprogramme	Verstärkter Anreiz zur Gebäudesanierung	Anreiz zur Gebäudesanierung, um Steuerlast zu verringern, Erhöhung des Finanzaufkommens für Förderprogramme
Angestrebte Wirksamkeit		++ verstärkter Anreiz	++ verstärkter Anreiz	++ Anreiz höher als KfW-Zuschuss	+ relativ unspezifische Lenkungswirkung
Adressierter Bereich		Wärmebereich	Wärmebereich	Wärmebereich	Wärmebereich
Adressierte Akteure	Begünstigte	Gebäudeeigentümer	Gebäudeeigentümer	Gebäudeeigentümer	Unmittelbar Staat, mittelbar Adressaten von Fördermaßnahmen
	Belastete	Energielieferanten, letztlich Verbraucher	Gebäudeeigentümer	Haushalt Bund, Länder und Kommunen	Verbraucher
Finanzierung/ Auswirkung auf den Haushalt		haushaltsunabhängig	Aufkommensneutral, anfangs Zusatzfinanzierung nötig	Mindereinnahmen Haushalt Bund, Länder und Kommunen	Einnahmen Haushalt, aufkommensneutral
Angestrebte Bildung neuer Märkte/ Arbeitsplätze		+ Zunahme Gebäudesanierung	+ Zunahme Gebäudesanierung	+ Zunahme Gebäudesanierung	+ Zunahme Gebäudesanierung

Planungssicherheit für Investoren		++ längerfristige haushaltsunabhängige Finanzierung	++ Rechtsanspruch auf Förderung möglich	++ Rechtsanspruch auf Förderung	+ Verstetigung Finanzierung
Administrative Umsetzung/Anknüpfung an vorhandene Instrumente		0 Relativ hoher Aufwand für Aufbau/Abwicklung der Einnahme- und Ausgabeströme, Risiko Sonderabgabe neues Instrument	0 relativ hoher Aufwand für Klassifizierung von Gebäuden, Einziehung der Abgabe Neues Instrument	+ Zusatzaufwand für Finanzämter In diesem Kontext neues Instrument	++ geringer Aufwand, da Anknüpfung an bestehendes Instrument
Kontrolle/Steuerung		++ Zertifizierung durch anerkannte Person/Institution, Aufsicht durch Behörden	++ Zertifizierung durch anerkannte Person/Institution, Aufsicht durch Behörden	++ Nachweis Energieeinspareffekt durch Sachverständige, Kontrolle durch Finanzämter	++ Kontrolle durch Hauptzollämter
Umsetzungsdauer		mittelfristig	mittelfristig	kurzfristig	kurzfristig
Akzeptanz in der Gesellschaft	pro	BEE, Böll-Stiftung	NABU	WWF, NABU, DMB, IG Metall, IG Bau, DIHK, BEE, DENEFF, Greenpeace, dena, BDI, Gebäudeeigentümer	FÖS
	contra	EVUs, Verbraucher	Gebäudeeigentümer	Länder und Kommunen	Verbraucher
Politische Anschlussfähigkeit an zukünftige Regierungskoalitionen		0 Im Energiekonzept /Eckpunktepapier Prüfungsauftrag für haushaltsunabhängige Finanzierung ab 2015, aber derzeitige Kostendebatte zum EEG	0 Aufkommensneutrale Finanzierung geht in Richtung haushaltsunabhängiger Finanzierung, aber tendenziell gegen CDU/CSU-Ansatz des Förderns statt Forderns	0 Gesetzesentwurf scheiterte 2012 an Widerstand der Länder, neuer Anlauf in Wahlprogramm CDU/CSU vorgesehen, SPD eher ablehnend	0 CDU-Programm gegen Steuererhöhungen, aber mittelfristige Anpassung der Energiesteuer im Energiekonzept; SPD für steuerliche Maßnahmen als Teil eines Instrumentenmix, aber für Entlastung der Verbraucher

Beim Vergleich der Instrumentenvorschläge im Wärmereich, d.h. hier zur Förderung der energetischen Gebäudesanierung, steht der Aspekt der Finanzierung der notwendigen Investitionen im Vordergrund. Während Steueranreize hier zu Mindereinnahmen der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen führen, finanzieren die anderen Instrumente Investitionen in die Gebäudesanierung haushaltsunabhängig (Prämienmodell) oder (potenziell) aufkommensneutral. Bei der Klimaabgabe auf Gebäude ist außerdem zumindest für die Anfangsphase eine ergänzende Finanzierung erforderlich. Hinsichtlich der administrativen Umsetzung ist für die Einrichtung eines Prämienmodells und einer Klimaabgabe auf Gebäude (auf Grundlage eines Gebäudekatasters) ein relativ hoher Aufwand erforderlich, der zudem dazu führt, dass beide Instrumente nur mittelfristig eingeführt werden könnten. Außerdem besteht beim Prämienmodell bei einer Einbeziehung des Staates das verfassungsrechtliche Risiko, dass es sich um eine Sonderabgabe ohne gruppennützige Verwendung handelt.

Was die gesellschaftliche Akzeptanz betrifft, unterstützen die meisten Stakeholder Steueranreize. Die Erhöhung der Energiesteuer, insbesondere aber das Prämienmodell dürfte in Anbetracht der aktuellen Debatte über die Kosten des EEG bei Verbrauchern unpopulär sein, die Klimaabgabe dagegen lediglich bei den Gebäudeeigentümern.

Mit den Positionen der an einer großen Koalition beteiligten Parteien dürften alle Instrumentenvorschläge zur energetischen Gebäudesanierung nur eingeschränkt vereinbar sein. Am problematischsten erscheint das Prämienmodell wegen seiner Anlehnung an die derzeit stark umstrittene EEG-Umlage. Die Klimaabgabe auf Gebäude gerät tendenziell in Konflikt mit dem Ansatz der CDU/CSU des Förderns statt Forderns. Steueranreize werden vom SPD-dominierten Bundesrat bisher abgelehnt und treffen bei der SPD selbst auf Vorbehalte. Die Akzeptanz einer Anhebung der Steuer auf Heizstoffe schließlich ist sowohl bei CDU/CSU als auch bei SPD auf Grund widersprüchlicher Aussagen in Wahlprogrammen und Energiekonzept unklar.

Ableitung von Kernforderungen

Aus der vergleichenden Analyse der Instrumentenvorschläge einschließlich der Untersuchung ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz und ihrer politischen Anschlussfähigkeit an eine große Koalition wird deutlich, dass es keine Instrumentenvorschläge gibt, die vorbehaltlos von Gesellschaft und Politik akzeptiert würden. Das überrascht nicht, da die Instrumentenvorschläge bewusst fast ausnahmslos neue und anspruchsvoll konzipierte Instrumente umfassen, um die Unzulänglichkeit des bisherigen Instrumentenmix zu überwinden. Demgegenüber halten Gesellschaft und damit auch Politik weitgehend am bisherigen Instrumentarium fest. Andererseits sind Quotenmodelle und Fondsmodelle in der Energieeffizienz-Richtlinie zumindest im Ansatz vorgesehen, so dass die Notwendigkeit der Umsetzung dieser Richtlinie die Akzeptanz dieser Instrumente – und anderer Instrumente als gleichwertige Alternativen - tendenziell steigert und somit eine Art „Brückenfunktion“ für die Instrumentenvorschläge bildet.

Eine erste allgemeine Kernforderung, die sich daraus ableiten lässt, ist die **Notwendigkeit neuer und anspruchsvoller Instrumente zur Erreichung der Effizienzziele des Energiekonzepts**. Dazu gehört eine anspruchsvolle Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie, die sich an den Effizienzzielen aus dem Energiekonzept orientiert. Für den Wärmebereich ist eine Überwindung des „Stop and Go“ der bisherigen haushaltsabhängigen Finanzierung der Förderprogramme zur energetischen Gebäudesanierung unabdingbar.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Kernforderungen lassen sich konkrete Forderungen, die eine gewisse Chance auf politische Umsetzung haben, als **Kombinationen verschiedener Instrumentenvorschläge** ableiten.

Dabei sprechen folgende Erwägungen dafür, einige Vorschläge von diesen konkreten Forderungen auszunehmen:

- das MEAS-Modell, da es bisher wenig unterstützt wird und sich mit dem Nationalen Energiesparfonds weitgehend überschneidet
- das Quotenmodell ohne Handelsmöglichkeit, da Weiße Zertifikate insbesondere für die von der Einsparverpflichtung betroffenen Energieversorger attraktiver sind und im Energiekonzept als Pilotprojekt vorgesehen sind
- das Prämienmodell, da es neben seinen Umsetzungsschwierigkeiten vor dem Hintergrund der derzeitigen Kostendebatte zum EEG besonderes unpopulär wäre

Im Ergebnis lassen sich somit drei **alternative Forderungen zur Einführung bestimmter Instrumente** herleiten:

- Weiße Zertifikate + Steueranreize für energetische Gebäudesanierung
- Weiße Zertifikate + Klimaabgabe (+ Steueranreize oder Energiesteuern für die Anfangsphase)
- Nationaler Energiesparfonds, finanziert durch Energieabgabe oder Energiesteuern + Subventionsabbau