

STELLUNGNAHME ZUM GRÜNBUCH ENERGIEEFFIZIENZ DES BMWI

Marktkräfte für Energieeffizienz nutzen

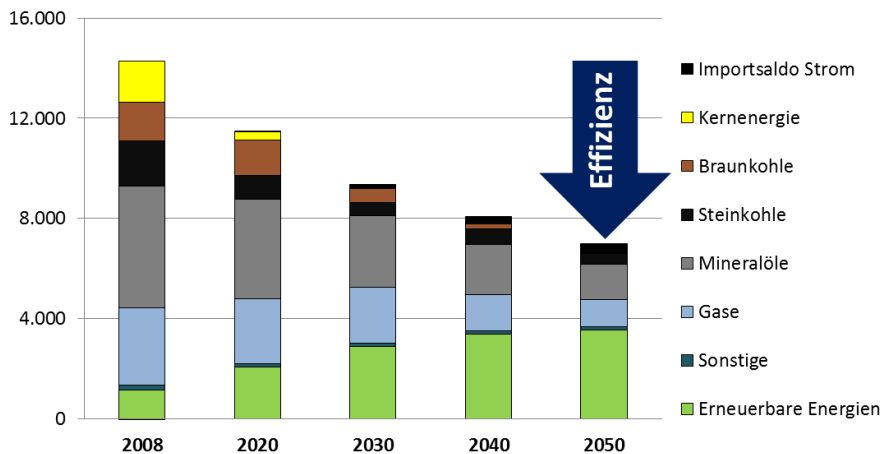
Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat mit seinem „Grünbuch Energieeffizienz“ verschiedene Instrumente für die zukünftige Energieeffizienzpolitik in die Diskussion gebracht. Von zentraler Bedeutung wird dabei sein, mit den richtigen Instrumenten zahlreiche Hemmnisse abzubauen, die bisher den Fortschritt behindern. Das FÖS unterstreicht in seiner Stellungnahme den Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung marktbasierter und preisimpulssetzender Instrumente und skizziert Umsetzungsvorschläge für eine intelligente Steuer- und Abgabenpolitik, die Marktkräfte für Energieeffizienz mobilisiert.

INHALT

1	Stellenwert der Energieeffizienz erhöhen: Grünbuch verankert wichtige Leitprinzipien	2
1.1	„Efficiency First“ verankern.....	2
1.2	Verbindliche Energieeinsparziele in einem Effizienzgesetz.....	4
1.3	Verbindliche und ambitionierte Energieeffizienzziele auf Europäischer Ebene.....	4
2	Ökonomische Instrumente im Policy Mix stärken	5
2.1	Handlungsbedarf: Ökonomische Fehlanreize behindern Energieeinsparungen	5
2.2	Ökonomische Instrumente wirken	7
3	Umsetzungsvorschläge für eine intelligente Steuer- und Abgabenpolitik zugunsten der Energieeffizienz und der Sektorkopplung.....	8
	Kontakt.....	10
	Vertiefende FÖS-Veröffentlichungen zu den genannten Themen.....	10
	Zitierte Quellen und Literatur	11

1 Stellenwert der Energieeffizienz erhöhen: Grünbuch verankert wichtige Leitprinzipien

Das FÖS begrüßt das Grünbuch Energieeffizienz des BMWi und den damit angestoßenen Diskussions- und Entscheidungsprozess. Diese Initiative zeigt, dass auch die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) als Zwischenschritt sieht und den politischen Rahmen weiterentwickeln will. Die Erhöhung der Energieeffizienz und die absolute, sektorübergreifende Einsparung von Energie sind entscheidende Voraussetzungen für das Erreichen der Klimaschutzziele. Für eine möglichst kosteneffiziente Umsetzung machen sie etwa die Hälfte der notwendigen CO₂-Emissionseinsparungen aus.¹ Weniger Stromverbrauch durch eine effizientere Nutzung bedeutet beispielsweise, dass weniger Windräder, weniger Stromleitungen und weniger Energiespeicher erforderlich sind. Und das heißt: Der Ausstieg aus Atom und Kohle wird einfacher.



“Ohne Energieeffizienz keine Energiewende”: Nationaler Primärenergieverbrauch bis 2050

Quelle : eigene Darstellung auf Grundlage von EWI et al. 2011 (Szenarien zum Energiekonzept der Bundesregierung)

1.1 „Efficiency First“ verankern

Mit „Efficiency First“ wird im Grünbuch ein wichtiges Leitprinzip genannt: „Eine Energieeinheit, die eingespart werden kann, muss nicht erzeugt, gespeichert und transportiert werden“.

Angesprochene Leitfragen im Grünbuch:

- Wie kann das **Prinzip Efficiency First** in allen Sektoren systematisch angewandt werden?
- Wie können Grundlagen (z. B. Kostenkennwerte) für eine systematische Abwägung der Grundentscheidung „Energiebedarf senken vs. Kapazitäten für die Bedarfsdeckung erhalten bzw. schaffen“ aussehen?

Das FÖS schlägt drei wesentliche Strategien zur Umsetzung des Prinzips „Efficiency First“ vor:

1. **Abbau der zentralen Hemmnisse für Energieeffizienzmaßnahmen**
2. **Entwicklung eines Organisationsrahmens für die Prüfung von Energieeffizienz**
3. **Verankerung verbindlicher Effizienzziele in einem Energieeffizienzgesetz**

Die Entscheidung, ob die Vermeidung bzw. Verringerung des Energieverbrauchs oder die Erzeugung von Energie kostengünstiger ist, sollte unter idealen marktwirtschaftlichen Bedingungen der Preis der Energie

¹ Siehe z.B. Angabe im IEA World Energy Outlook Special Report Energy and Climate Change, für die weltweiten Treibhausgas-minderungen.

bestimmen. Da aber zahlreiche Fälle von Marktversagen den Energiepreis verzerren oder weitere Hemmnisse die ökonomische Entscheidung des/der Einzelnen beeinflussen, findet diese Entscheidung nicht unter solchen idealen Bedingungen statt. Einige der wichtigsten Hemmnisse sind:

- **Ökonomische Fehlanreize:** Sinkende Marktpreise für Energie, u.a. aufgrund der verzerrenden Wirkung von Energiesteuern, fehlender Einpreisung von Umweltkosten und umweltschädlicher Subventionen, behindern die Wirkung von Energiepreisen als Anreizmechanismus für Energieeffizienzinvestitionen (siehe Abschnitt 2.1).
- **Finanzierungshemmnisse:** Viele Effizienzpotenziale, insbesondere im Gebäudebereich, sind mit relativ **langen Amortisationszeiten** verbunden. Das Kapital ist langfristig gebunden und es herrscht Unsicherheit über die tatsächlich erzielbaren Energieeinsparungen. Oftmals sind Effizienzmaßnahmen vergleichsweise kapitalintensiv und erfordern hohe Anfangsinvestitionen, die in Industrie und Gewerbe in Konkurrenz zu Investitionen ins Kerngeschäft stehen können. Der **Mangel an ausreichend verfügbarem Kapital** bzw. der Bedarf an fremdfinanziertem Kapital kann ein weiteres entscheidendes Hindernis sein, insbesondere bei privaten Haushalten, aber auch bei Unternehmen (Agora 2014).
- **Informationsdefizite:** Oftmals besitzen Akteure keine oder nicht ausreichende Informationen, um wirksame und wirtschaftliche Effizienzmaßnahmen selbstständig zu identifizieren. Dies setzt Kenntnisse **über bestehende Einsparpotenziale**, den eigenen Energieverbrauch, Optimierungsmöglichkeiten und Förderprogramme voraus.
- Das **Investor-Nutzer-Dilemma** tritt immer dann auf, wenn Investitionen und Betrieb bzw. Nutzung einer Verbrauchsstelle von unterschiedlichen Akteuren verantwortet werden. Während ein Akteur die Kosten der Investition trägt, profitiert ein anderer von den Energieeinsparungen. Das augenscheinlichste Beispiel dafür findet sich im Gebäudebereich: das Mieter-Vermieter-Dilemma (Öko-Institut e.V./HWR 2013).
- Paradoxerweise können Effizienzmaßnahmen auch zu einem erhöhten Energieverbrauch führen. Man spricht von einer Mehrnachfrage nach Energie z.B. aufgrund einer Produktivitätssteigerung. **Der Effekt der Einsparung kann durch eine Änderung des Verbrauchsverhaltens aufgehoben und sogar überkompensiert werden.** Diese sogenannten Rebound-Effekte können unterschiedliche Ursachen haben und sind schwer zu messen. Das liegt auch daran, dass sie direkt, indirekt oder gesamtwirtschaftlich wirken können (Fraunhofer ISI 2012; UBA 2016).

Der Abbau dieser Hemmnisse wird Zeit kosten und voraussichtlich nie abgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, **weitere Strategien umzusetzen, die der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen den gleichen Stellenwert geben wie dem Ausbau erneuerbarer Energien.** Dazu gehört zunächst die Entwicklung eines Organisationsrahmens, mit dem die automatische Prüfung von Effizienz- und Energie-sparmaßnahmen im Rechtsbestand verankert werden kann. Die Institute BBH und IKEM schlagen dafür beispielsweise die Verankerung in der GGO II (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) vor, wodurch bei sämtlichen energierelevanten Gesetzgebungsverfahren der Energieeffizienzgedanke als vorgeschaltetes Prüfkriterium Beachtung finden müsste. Ein Vorbild könnte auch ein Prüfungsprinzip ähnlich wie im Kreislaufwirtschaftsgesetz mit folgenden Schritten sein: 1. Energieverbrauch vermeiden; 2. Notwendige Energie möglichst effizient einsetzen; 3. Unvermeidbaren Energieverbrauch aus Erneuerbaren bedienen.

Eine dritte Strategie zur Umsetzung des Prinzips „Efficiency First“ ist die Verankerung verbindlicher Effizienzziele in einem Energieeffizienzgesetz (siehe folgender Abschnitt).

1.2 Verbindliche Energieeinsparziele in einem Effizienzgesetz

Angesprochene Leitfragen im Grünbuch:

- Welche Bereiche sollte ein **Energieeffizienzgesetz** abdecken und wie ließe sich in einem allgemeinen Teil das Prinzip Efficiency First verankern?

Die bisherigen Ziele der Bundesregierung bezüglich Energieverbrauch und -intensität sind bisher nicht verbindlich. Wiederholt haben in der Vergangenheit die Monitoringberichte der Bundesregierung zum Energiekonzept und verschiedene wissenschaftliche Analysen nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ziele ohne weitere Maßnahmen nicht erfüllt werden. Mit dem NAPE und dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 wurde ein politisches Maßnahmenpaket ergriffen, das konkret auf die Schließung der „Ziellücke“ abzielte. Diese Zielerreichung ist bereits in Gefahr, und die Umsetzung weiterer politischer Maßnahmen ist notwendig - bisher aber kein selbstverständlicher Automatismus: Politische Initiativen zum Klimaschutz hängen bisher stets davon ab, welche Priorität ihnen von der aktuellen Bundesregierung eingeräumt werden.

Ein Energieeffizienzgesetz muss vor diesem Hintergrund (zusätzlich oder im Rahmen eines Klimaschutzgesetzes) folgende Elemente enthalten, um Planungssicherheit für alle Marktakteure zu schaffen:

- Verbindliche Sektorziele und verbindliche Zwischenziele zu Energieeinsparungen und -energieeffizienz
- Regelmäßiges Monitoring und Reporting der Ziele, inkl. Evaluierung der Zielniveaus und deren Erreichen.
- Rechtzeitige Aktivierung politischer Maßnahmen, sobald es Anzeichen für eine Zielverfehlung gibt.
- Eine langfristige und verlässliche Finanzierung für die notwendigen Investitionen sowie eine zentrale Koordinierung von Energieeffizienzmaßnahmen, inkl. Transparenz über die Fortschritte der Umsetzung

1.3 Verbindliche und ambitionierte Energieeffizienzziele auf Europäischer Ebene

Angesprochene Leitfragen im Grünbuch:

- Sollte das EU-Effizienzziel 2030 über die bestehenden Richtlinien und politischen Beschlüsse hinaus verbindlicher ausgestaltet werden?

Das geltende EU-Energieeffizienzziel einer Energieverbrauchsminderung von 27% bis 2030 ist nicht kompatibel mit den Klimabeschlüssen von Paris. Es sollte **für 2030 auf 40% angehoben** werden und zudem **verbindlich für die einzelnen Mitgliedstaaten** sein, um die Zielerreichung abzusichern und die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit zu schaffen. Der **Artikel 7** der Energieeffizienzrichtlinie (EED) sollte entfristet werden und die Anrechenbarkeit der Maßnahmen sollte konkretisiert werden.

Auch der **Europäische Emissionshandel** muss so reformiert werden, dass er ein stabiles CO₂-Preissignal generiert. Dazu müssen die überschüssigen Zertifikate dauerhaft aus dem Markt genommen werden und die Gesamtmenge perspektivisch deutlich verringert werden (Linearer Reduktionsfaktor > 2,2 Prozent bezogen auf die tatsächlichen Emissionen 2020). Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten muss schnellstmöglich durch alternative Ansätze für den Schutz weniger Branchen vor Carbon Leakage ersetzt werden. Die vorliegenden Vorschläge der Europäischen Kommission zur Ausgestaltung ab dem Jahr 2021 sind dafür unzureichend.

2 Ökonomische Instrumente im Policy Mix stärken

Die vom Grünbuch thematisierte Weiterentwicklung des Instrumentariums der Energieeffizienzpolitik macht eines sehr deutlich: eine effektive Politikgestaltung erfordert einen ausgewogenen Mix verschiedener Instrumente. Neben Information und Beratung, ordnungsrechtlichen Maßnahmen sowie Forschung und Entwicklung spielen ökonomische Instrumente hierbei eine unverzichtbare Rolle. Preis- und mengensteuernde Instrumente allein werden die Herausforderungen der Energieeffizienz genauso wenig lösen können wie ein Policy Mix, der sie ignoriert. Der Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE) blieb bis auf wenige Ausnahmen beim Vorschlag ökonomischer Instrumente sehr zurückhaltend. Deren Weiterentwicklung ist dringend notwendig und wird nun mit dem Grünbuch Energieeffizienz endlich auch in die Diskussion gebracht. Ökonomische, marktwirtschaftliche Instrumente wirken in Form von Steuern, Subventionen, Gebühren, Quotenmodellen oder handelbaren Zertifikaten auf die Preise und nutzen so den **Markt als Steuerungsmechanismus**. Ein Vorteil dieser Instrumente besteht darin, dass sie den Marktakteuren die größtmögliche Freiheit und Flexibilität bezüglich ihrer Konsum-, Produktions- und Investitionsentscheidungen gewähren. Außerdem bewirken Preisinstrumente, dass effiziente und somit die kostengünstigsten Lösungen gefunden werden.

Eine Frage, die das Grünbuch leider überhaupt nicht aufwirft, ist wie **umweltschädliche und effizienzhemmende Subventionen weiter abgebaut** werden können. Hier, ebenso wie bei der Frage nach **einer sozial gerechten Ausgestaltung** von Energieeffizienzpolitik, sieht das FÖS Nachholbedarf.

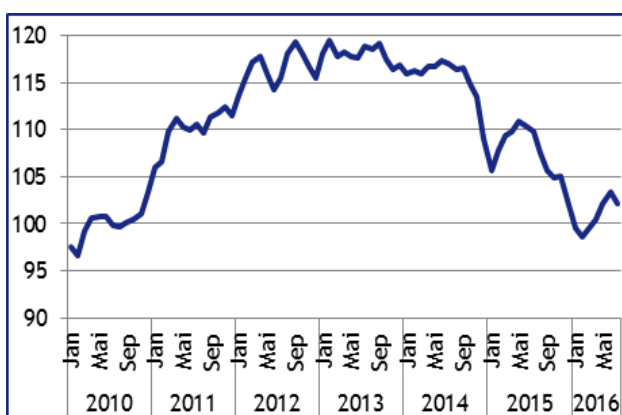
Angesprochene Leitfragen im Grünbuch:

- Welche Maßnahmen sind in Ergänzung zum derzeitigen Instrumentarium der Energieeffizienzpolitik zur Zielerreichung (Halbierung des Primärenergieverbrauchs bis 2050) angemessen und sinnvoll?
- Welche Instrumente eignen sich vorzugsweise zur Steigerung der Energieeffizienz in einem Umfeld niedriger Energiepreise?

2.1 Handlungsbedarf: Ökonomische Fehlanreize behindern Energieeinsparungen

Energiepreise im 6-Jahres-Tief: Gift für die Energiewende

Die Preise für Energie sind in den letzten Jahren stark gefallen und erreichten zu Beginn des Jahres 2016 ein 6-Jahres-Tief. Niedrige Energiepreise wirken als Hemmnis für Effizienzinvestitionen, da sie ihre Wirtschaftlichkeit deutlich verschlechtern oder teilweise sogar ganz in Frage stellen. Übersteigen beispielsweise die Investitionskosten in eine gute Dämmung der Gebäudehülle den möglichen Wert der Einsparungen, lohnt sich die Effizienzmaßnahme wirtschaftlich nicht mehr. Die mögliche Einsparung ist hierbei maßgeblich vom Preis des verwendeten Heizstoffes abhängig. Sofern das Preisniveau für fossile Energieträger, wie aktuell, auf niedrigem Niveau verharrt, führt dies zu Fehlsteuerungen, wie sich am steigenden Absatz öl- und gasbefuerter Heizkessel zeigt.

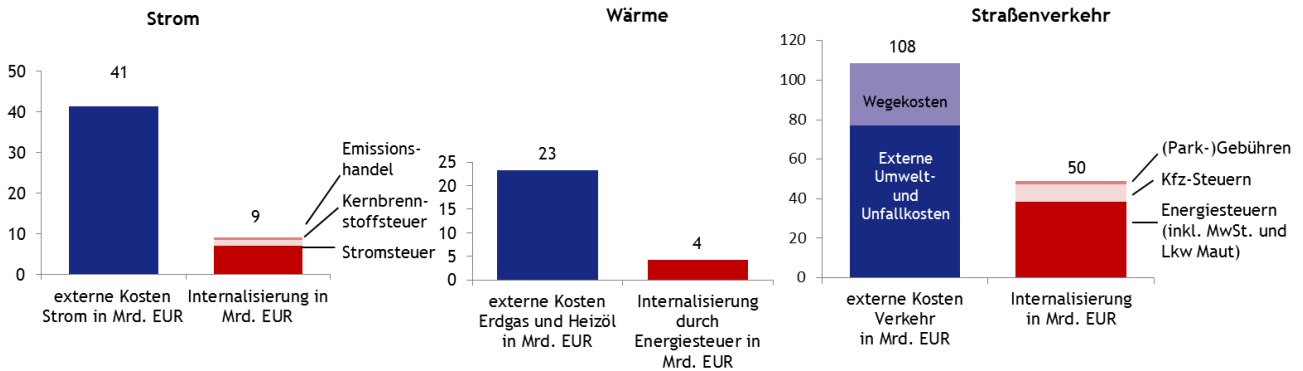


Energiepreise für private Haushalte (Strom, Heizstoffe und Kraftstoffe), Index 2010=100

Quelle: Statistisches Bundesamt

Preise sagen bisher nicht die ökologische Wahrheit

Zur Erreichung der vereinbarten Klimaschutzziele sind stabile bzw. steigende Energiepreise daher unerlässlich. Niedrige Energiepreise bilden externe Kosten des Energieverbrauchs, also beispielsweise Folgeschäden für die natürliche Umwelt oder Gesundheitskosten infolge von Lärm- und Schadstoffbelastigung, nur unzureichend ab. Mit ökonomischen Instrumenten wie Energiesteuern lassen sich diese „externen Kosten“ internalisieren und das Marktversagen beheben.



Externe Kosten und deren Internalisierung in den verschiedenen Sektoren

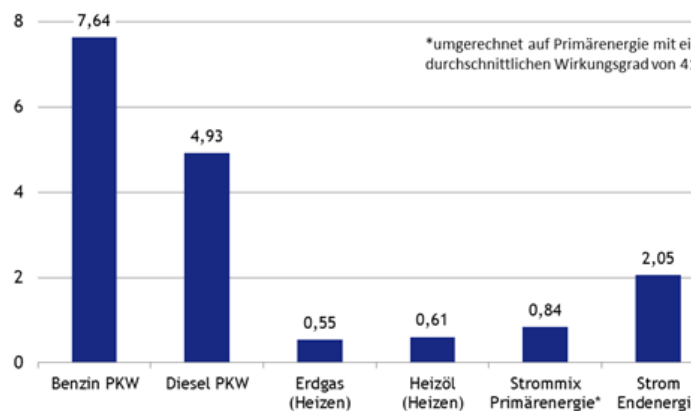
Quelle: Eigene Schätzung auf Grundlage der Kostensätze aus Umweltbundesamt (2013)

Bisher bilden die Energiesteuern und weitere Instrumente wie der Europäische Emissionshandel nur einen Bruchteil der externen Kosten durch Luftschadstoffe und Treibhausgase ab. Zusammengenommen sind von jährlich rund 41 Mrd. Euro externer Kosten des Stromverbrauchs nur rund 9 Mrd. internalisiert und von den 23 Mrd. Euro externer Kosten im Bereich Wärme (Erdgas und Heizöl) nur 4 Mrd. Euro durch Energiesteuern eingepreist. Rund 50 Mrd. Euro an Abgaben und Steuern im Straßenverkehr decken ebenfalls nur rund die Hälfte der Kosten (Wegekosten und externe Umwelt- und Unfallkosten, ohne Staukosten) von 108 Mrd. Euro ab.

Niedrigpreisphasen sind hierbei nicht nur kurzfristig kontraproduktiv, sondern verhindern auch Investitionen in die Weiterentwicklung effizienter Technologien. Diesen Lock-in-Effekten muss mit geeigneten Preisinstrumenten begegnet werden. Eine Anpassung der Energiesteuern bietet die Möglichkeit, die bisher zu geringe Besteuerung des Faktors Umwelt in Relation zu den Faktoren Arbeit und Kapital zu korrigieren (Umweltsteueranteil 2016 bei nur 4,6%, Arbeit 63,6%, Kapital 12,3%, vgl. FÖS 2016).

Energiesteuern sind bisher sehr uneinheitlich und werden von der Inflation aufgezehrt

Die Besteuerung von Heiz- und Kraftstoffen sowie Strom folgt bisher keiner einheitlichen Systematik. So wird beispielsweise im Verkehrsbereich Diesel deutlich niedriger besteuert als Benzin, wodurch Diesel erhebliche Vorteile im Wettbewerb der Antriebstechnologien hat (FÖS/IKEM 2016). Im EU-Vergleich zählt der deutsche Steuersatz auf Heizöl zu den niedrigsten aller Mitgliedstaaten. Diese uneinheitliche Besteuerung führt zu verzerrten Preissignalen sowohl innerhalb als auch zwischen den Sektoren Wärme, Verkehr und Strom.

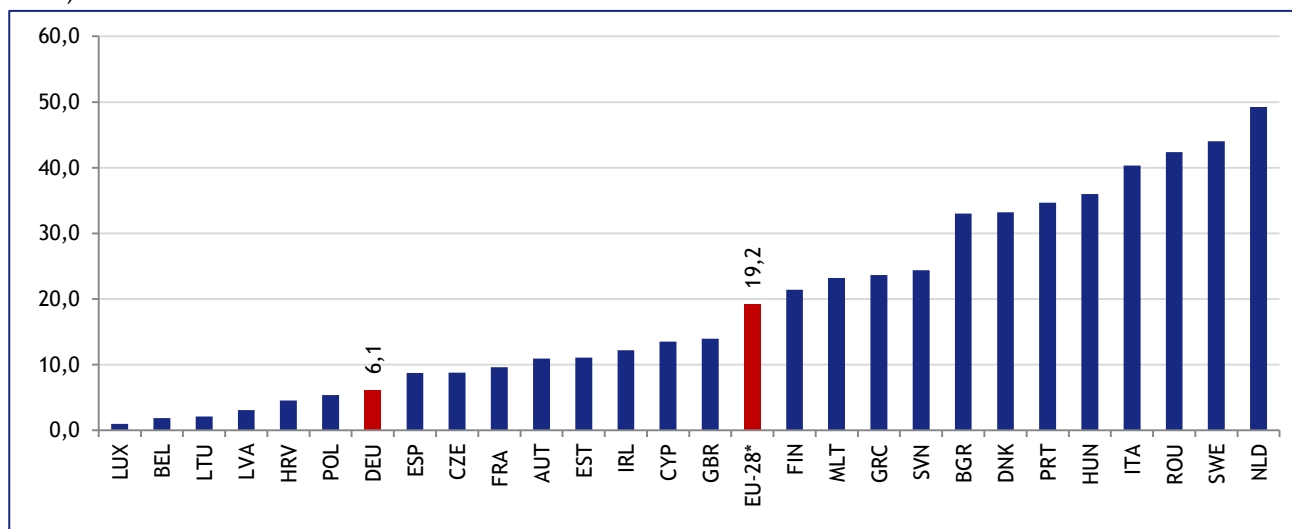


Vergleich der Energie- und Stromsteuersätze in Ct/kWh

Quelle: Eigene Darstellung und Umrechnung

Auch aus haushaltspolitischer Sicht gibt es Handlungsbedarf: Der dringend überfällige Inflationsausgleich der Energiesteuer. Seit 2003 wurden die Steuertarife auf Energieerzeugnisse nicht angepasst, womit

Deutschland in der EU fast das einzige Land ohne Energiesteuererhöhung seit 2005 ist (EEA 2016). In Deutschland gab es noch nie eine so lange Phase ohne Mineralölsteuererhöhung. Seither verliert das Steueraufkommen real konstant an Wert. Dass Anpassungen durchaus möglich sind, zeigt sich im europäischen Vergleich. Deutschlands Steuersätze liegen zum Teil weit unter dem EU-Durchschnitt. Das derzeitige Niedrigpreisumfeld bietet eine günstige Gelegenheit zur Anpassung von Steuern und Abgaben auf Energie, um die beschriebenen Fehlanreize zu korrigieren. Für den Verkehrsbereich beispielsweise geht die Verkehrsverflechtungsprognose von einem jährlichen Anstieg der Mineralölsteuer von 2 % bis 2030 aus und weist darauf hin, dass Erhöhungen in der Vergangenheit stets in Niedrigpreisphasen vorgenommen wurden (BMVI 2014).



Steuersätze für leichtes Heizöl in der EU in Ct/l

* EU-28 ohne Slowakei

Quelle: EU Oil Bulletin vom 18.4.2016

2.2 Ökonomische Instrumente wirken

Ökonomische Instrumente wie die Anpassung von Energiesteuern stellen in mehrerer Hinsicht ein geeignetes Mittel dar, um Fehlanreize in Form niedriger Energiepreise auf Dauer wirksam zu begegnen. Das Nutzenpotential von über die Zeit steigenden Energiesteuern besteht vor allem darin, dass sie Planungssicherheit und stabilere Preisanreize bieten und damit die genannten Hemmnisse der niedrigen Energiepreise schwächen.

Langfristig entfalten Energiesteuern bei stabilem Preisniveau auch besser ihre Lenkungswirkung. Die Ökologische Steuerreform ist deshalb bis heute eines der wirksamsten Instrumente für mehr Energieeffizienz. Energie- und Stromsteuern bewirken im heutigen Instrumentenmix rund 35 Prozent der Energieeinsparungen bis 2020 (siehe z.B. BMWi 2014; Prognos 2013).

In der ökonomischen Theorie wird der Zusammenhang zwischen Preis und Nachfrage in „Elastizitäten“ gemessen und ist im Bereich Energieverbrauch gut erforscht. Geringe Elastizität bedeutet, dass die Nachfrage nur schwach auf steigende Preise reagiert, während hohe Elastizität einen starken Rückgang (oder auch Zuwachs) der Nachfrage in Folge von Preisänderungen anzeigt. Einer in diesem Jahr veröffentlichten Metastudie zufolge liegt die Preiselastizität der Energienachfrage kurzfristig im Bereich von -0,2 bis -0,25. Langfristig liegen die Elastizitäten der Stromnachfrage bei rund -0,7, im Bereich Wärme (Heizstoffe) bei rund -0,6 bis -0,85 und im Bereich Verkehr (Kraftstoffe) bei rund -0,6 bis -0,7 (Labandeira et al. 2016). Zwar reagieren Verbraucher kurzfristig nicht in besonders hohem Maße auf Energiepreisänderungen, aber über längere Zeiträume hängen Investitionsentscheidungen und strukturelle Veränderungen eindeutig von der Preisentwicklung ab (z.B. Flottenzusammensetzung und im Mobilitätsverhalten im Verkehrssektor). Langfristig können angepasste Energiesteuern ein stabiles, steigendes Preisniveau unterstützen und damit beträchtlichen Einfluss auf derartige Investitionsentscheidungen nehmen.

Die Anhebung von Energiesteuern kann auch Rebound-Effekten entgegenwirken, indem sie Verbrauchserhöhungen oder Verlagerungen in andere Bereiche unattraktiv macht. Die Lenkungswirkung ergibt sich hierbei aus dem Anreiz zur effizienten Nutzung der knappen Ressource Energie. Ohne Investition in Energieeffizienz würden die Energiekosten steigen, mit Effizienzmaßnahmen lässt sich dies verhindern. Eventuelle Anreize zur vermehrten Nutzung der Ressource lassen sich durch die höhere Besteuerung eingrenzen (UBA 2016). Eine Anhebung der Energiesteuern verspricht zudem noch weitere Vorteile. Das zusätzliche Aufkommen aus der Besteuerung von Umweltverschmutzung könnte beispielsweise in Energieeffizienzmaßnahmen investiert werden, angesichts der aktuellen Steuerstruktur bietet sich beispielsweise auch eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit an. Auf diese Weise ist die Internalisierung der externen Kosten des Energieverbrauchs möglich, ohne eine Mehrbelastung für Wirtschaft und Verbraucher nach sich zu ziehen. Vielmehr können positive Anreize für mehr Beschäftigung gesetzt und die gesellschaftlichen Kosten des Energieverbrauchs fair verteilt werden.

3 Umsetzungsvorschläge für eine intelligente Steuer- und Abgabepolitik zugunsten der Energieeffizienz und der Sektorkopplung

Angesprochene Leitfragen im Grünbuch:

- Welche Maßnahmen sind in Ergänzung zum derzeitigen Instrumentarium der Energieeffizienzpolitik zur Zielerreichung (Halbierung des Primärenergieverbrauchs bis 2050) angemessen und sinnvoll?
- Welche Instrumente sind geeignet, um bei der Sektorkopplung Pfadabhängigkeiten, die zu einer ökonomisch ineffizienten Nutzung von Strom führen, zu vermeiden?
- Wie können in den verschiedenen Sektoren die Wettbewerbsbedingungen zwischen erneuerbarem Strom und fossilen Brennstoffen verbessert werden?

Im Folgenden werden einige konkrete Vorschläge für ökonomische Instrumente zur Unterstützung der Energieeffizienzfortschritte skizziert. Für weiterführende Informationen verweisen wir auf verschiedene vertiefende Publikationen des FÖS (siehe Seite 10).

Energie- und Stromsteuer harmonisieren und indexieren

Bisher sind weder die regulären Steuersätze für Strom und Energie (Kraft- und Heizstoffe), noch die vielen Ausnahmeregelungen für verschiedene Verbrauchsbereiche und Anwendungsfälle konsistent ausgestaltet. Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsaufgaben und externen Kosten sollten sich die Steuersätze zwischen den einzelnen Sektoren weiterhin unterscheiden, so dass z.B. Kraftstoffe höher besteuert werden als Heizstoffe. Ein entsprechender Vorschlag für die **Besteuerung nach Energie- und CO₂-Gehalt** wurde unter anderem von der Europäischen Kommission 2011 vorgelegt. Mit einer solchen Reform der Energiesteuern werden auch Fehlanreize und Barrieren abgebaut, die bisher die **Sektorkopplung** behindern. Es gäbe beispielsweise einen einheitlichen CO₂-Preis und bessere Anreize, den fossilen Energieverbrauch im Wärme- und Verkehrssektor auf Strom aus erneuerbaren Energien umzustellen.² Zu prüfen wäre dabei auch, wie die Stromsteuer ggf. als Primärenergiesteuer umgestaltet werden könnte, um eine klimapolitische Lenkungswirkung für den Stromsektor zu entfalten. Insgesamt ist es dringend notwendig, die **Kompatibilität des bestehenden Systems aus Energie- und Stromsteuern (sowie weiteren Abgaben und Umlagen) mit den energie- und klimapolitischen Zielen** der Bundesregierung zu prüfen und auf dieser Grundlage ein Zielmodell zu entwickeln.

² Die Sektorkopplung darf allerdings nicht dazu führen, dass der Ausstieg aus fossilen Energieträgern in der Stromerzeugung verzögert wird (z.B. sollte vorrangig „überschüssiger“ Strom aus erneuerbaren Energien in Kraft- oder Heizstoffe umgewandelt werden, der ansonsten aufgrund von Netzengpässen abgeregelt werden müsste).

Um dem Wertverlust des Steueraufkommens und der sinkenden Lenkungswirkung durch Inflation entgegenzuwirken, sollten Energie- und Stromsteuern nach dem Vorbild Dänemarks, Schwedens oder der Niederlande an einen geeigneten Verbraucherpreis indiziert werden. Das Anpassungsintervall sollte hierbei so gewählt werden, dass der administrative Aufwand überschaubar bleibt (z.B. jährlich oder halbjährlich).

Industrierabatte bei Strom und Energie eingrenzen und Gegenleistungen einfordern

Ein Aspekt, den das Grünbuch bisher ausblendet, ist die dringend notwendige Eingrenzung der bestehenden verschiedenen Industrieentlastungen bei Strom- und Energiepreisen. Diese wirken energieeffizientem Verhalten zum Teil entgegen, indem sie Fehlanreize für hohen Energieverbrauch setzen. Das FÖS empfiehlt, den Kreis der Begünstigten kritisch zu prüfen und auf solche Unternehmen einzugrenzen, die tatsächlich im internationalen Wettbewerb als gefährdet angesehen werden können (vgl. u.a. DIW u. a. 2013). Insbesondere die Besondere Ausgleichsregelung und die Eigenstrombefreiung im EEG, die Energie- und Stromsteuervergünstigungen und die Vergünstigungen und Befreiungen bei der Konzessionsabgabe gilt es hierbei zu reformieren.

Zum Teil werden die Entlastungen bereits an die Einführung von Energie- und/oder Umweltmanagementsystemen zur Erfassung von Effizienzpotentialen geknüpft. Die reine Identifizierung solcher Handlungsmöglichkeiten reicht jedoch nicht aus, um tatsächlich Energie zu sparen. Um hier einen stärkeren Anreiz zur tatsächlichen Investition in Energieeffizienzmaßnahmen zu schaffen, schlägt das FÖS die **Einführung verpflichtender Effizienzverbesserungen** vor. Solche Modelle werden beispielsweise schon in der Schweiz und in Dänemark praktiziert. Um überdies Fehlanreize für einen hohen Energieverbrauch zu verringern, empfiehlt das FÖS, Vergünstigungen nicht an tatsächlichen oder historischen Energieverbräuchen zu orientieren. Sie sollten nur im Umfang effizienter Produktionsweisen (anhand produktspezifischer Benchmarks) und als Rückerstattung gewährt werden.

Verlässliche, stabil finanzierte staatliche Förderinstrumente schaffen

Um zusätzliche Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen anzureizen, bedarf es verlässlich finanzierter staatlicher Förderinstrumente. Vereinfachte Antragsverfahren und ein gesetzlich verankerter Förderanspruch können hierbei eine steigende Nachfrage nach solchen Programmen anreizen. Zusätzlich hierfür benötigte Haushaltsmittel ließen sich gegebenenfalls aus höheren Heizstoffsteuern finanzieren. Daneben müssen auch neue und verlässliche, möglichst haushaltsunabhängige Finanzierungskonzepte entwickelt werden. Denkbar wären beispielsweise eine Umlage auf fossile Brennstoffe zur Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen („Prämienmodell“, FÖS 2013) oder die Erhebung einer gebäudebezogenen Klimaabgabe (Öko-Institut e.V./HWR 2013). Bei der Einführung solcher Instrumente ist zu beachten, dass die Kosten vermietetseitig nicht umlagefähig sind, um den Investitionsanreiz dort zu erhalten, wo die Investitionsentscheidungen getroffen werden kann (Mieter-Vermieter-Dilemma).

Energiepreissteigerungen sozial abfedern

Steigende Energiepreise können insbesondere für einkommensschwache Haushalte eine erhebliche Belastung darstellen. Diese Haushalte wenden ohnehin einen nicht unerheblichen Teil ihres Einkommens für Energie auf. Zudem fehlt es an verfügbaren Mitteln, um in energiesparende Technologien zu investieren. Um soziale Verwerfungen zu vermeiden und nicht umwelt- gegen sozialpolitische Aspekte auszuspielen, bedarf es hier einer geeigneten sozialen Flankierung. Für den Bereich der Transferleistungsempfänger bietet sich hier u.a. eine verbrauchsunabhängige Aufstockung der Leistungen an. Ebenso können kostenlose Beratungsangebote, die Ausstattung und mit effizienteren Geräten, Zuschüsse für entsprechende Investitionen und zusätzliche Programme wie eine gezielte Förderung energetischer Sanierungen einen Beitrag leisten (FÖS 2014). Soziale Flankierung darf sich jedoch nicht auf Transfereinkommen beschränken. Viele Haushalte in prekären Einkommensverhältnissen erhalten keine staatliche Unterstützung. Eine Überprüfung und regelmäßige (automatische) Anpassung beispielsweise der Bedürftigkeitsschwelle für Wohngeld ist hier dringend geboten. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass zusätzliche Umlagen auf Energie oder den energetischen Zustand eines Gebäudes, die Effizienzinvestitionen am Gebäude anreizen sollen, möglichst wärmietenneutral umlagefähig sein dürfen.

Kontakt

Swantje Fiedler
 Stellvertretende Geschäftsführerin | Leiterin Energiepolitik
 Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS)
 Schwedenstraße 15a, D-13357 Berlin
 Telefon +49-30-76 23 991-50, E-Mail swantje.fiedler@foes.de

Vertiefende FÖS-Veröffentlichungen zu den genannten Themen

- Hintergrundpapier zum Thema Energiesteuern und Energieeffizienz (2016): [Energieeffizienz intelligent steuern](#)
- Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Energie- und Stromsteuergesetzes (2016): [Klimaschutz in der Energie- und Stromsteuer verankern](#)
- Stellungnahme zum BMWi-Referentenentwurf (2016): [Effizienzanzreize bei EEG-Ausnahmen verbessern](#)
- Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2015): [Energiepreisbericht 2015. Besondere Ausgleichsregelung und Industriestrompreise](#)
- Stellungnahme zum Gesetzentwurf Energieaudits in großen Unternehmen (2015): [Effizienzberatung in Unternehmen voranbringen](#)
- Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) (2014): [Effizienzwende mit NAPE auf richtigem Weg - aber längst nicht am Ziel](#)
- Hintergrundpapier zum Thema Energieeffizienz (2014): [Marktkräfte für Energieeffizienz nutzen](#)
- Thesen zum Thema Gebäudesanierung (2014): [Steuerliche Förderung von energetischen Sanierungen](#)
- FÖS, Schnutenhaus&Kollegen (2014): [Umsetzung eines CO2-Mindestpreises in Deutschland](#)
- FÖS, DIW, Arepo Consult, FAU (2013): [Vorschlag für die zukünftige Ausgestaltung der Ausnahmen für die Industrie bei der EEG-Umlage](#)
- Eckpunkte-Papier zum Thema Strompreis (2013): [Strompreis als Effizienzanzreiz](#)
- Hintergrundpapier zum Thema Effizienzmarkt (2013): [Stärkung des Effizienzmarktes](#)
- Hintergrundpapier zum Thema Energetische Gebäudesanierung (2013): [Energetische Gebäudesanierung und Verteilungsfragen](#)
- Konzept zum Thema Finanzierung der Gebäudesanierung (2013): [Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung](#)
- Studie (2012): [Neue Finanzierungsmodelle für einen klimaneutralen Gebäudebestand](#)
- Argumentationsleitfaden zur Debatte um Stromsteuersenkungen (2012): [Effizienz verbessern statt Stromsteuern senken](#)
- Stellungnahme zum Kompromisstext der zyprischen Ratspräsidentschaft zur EU-Energiesteuerrichtlinie (2012): [Für eine ambitionierte Revision der EU-Energiesteuerrichtlinie](#)
- Hintergrundpapier zum Thema Energieeffizienz (2014): [Marktkräfte für Energieeffizienz nutzen](#)
- Konzept zum Thema Gebäudesanierung (2013): [Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung](#)
- FÖS, DIW, Arepo Consult, FAU (2013): [Vorschlag für die zukünftige Ausgestaltung der Ausnahmen für die Industrie bei der EEG-Umlage](#)
- Kurzanalyse zum Thema Industrieausnahmen im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen (2013): [Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen](#)
- Teilstudie im Auftrag von Greenpeace zu Reformoptionen zur Begrenzung der EEG-Umlage (2013): [Reform der Stromsteuer zur besseren Internalisierung externer Kosten](#)
- Studie (2012): [Neue Finanzierungsmodelle für einen klimaneutralen Gebäudebestand](#)
- Stellungnahme zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 17.10.2012: [Neuregelung des Spitzenausgleichs ab 2013: Weiterhin Steuergeschenke ohne echte Gegenleistung](#)

Zitierte Quellen und Literatur

- Agora (2014): Energieeffizienz als Geschäftsmodell. Abrufbar unter: http://www.agora-energie-wen.de/fileadmin/downloads/publikationen/Impulse/EEffizienz_als_Geschaeftsmodell/Agora_Energieeffizienz-als_Geschaeftsmodell_Web.pdf. Letzter Zugriff am: 26.6.2015.
- BBH, IKEM Rechtswissenschaftliche Kurz-Studie zur Schaffung eines Energieeffizienzgesetzes in Deutschland. Abrufbar unter: http://www.beckerbuettnerheld.de/fileadmin/user_upload/documents/press/Kurzstudie_EnEffG_BHH_IKEM.pdf. Letzter Zugriff am: 25.10.2016.
- BMVI (2014): Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Schlussbericht. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 18.10.2016.
- BMWi (2014): Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan. Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-energieeffizienz-aktionsplan-2014,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Letzter Zugriff am: 25.10.2016.
- DIW, FÖS, arepo consult, Universität Erlangen-Nürnberg (2013): Vorschlag für die zukünftige Ausgestaltung der Ausnahmen für die Industrie bei der EEG-Umlage. Abrufbar unter: http://www.foes.de/pdf/2013-11-FOES_DIW_Arepo_FAU_Vorschlag_Ausnahmen_EEG.pdf. Letzter Zugriff am: 31.7.2015.
- EEA (2016): Environmental taxation and EU environmental policies. EEA Report No 17/2016. Abrufbar unter: <http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>. Letzter Zugriff am: 31.10.2016.
- Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_de.pdf. Letzter Zugriff am: 27.10.2015.
- EWI, GWS, Prognos (2011): Energieszenarien 2011. Basel/Köln/Osnabrück.
- FÖS (2013): Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2013-09-Konzept-Praemienmodell-Gebaedesanierung.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.11.2013.
- FÖS (2014): Marktkräfte für Energieeffizienz nutzen - Der Beitrag marktbasierter Lösungen zur Steigerung der Energieeffizienz. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2014-10-FOES-Oekonomische-Instrumente-fuer-Energieeffizienz.pdf>. Letzter Zugriff am: 30.7.2015.
- FÖS (2016): Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2016-07-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf>. Letzter Zugriff am: 19.9.2016.
- FÖS, IKEM (2016): Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen. Bewertung der externen Kosten der Dieseltechnologie im Vergleich zu anderen Kraftstoffen und Antrieben. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2016_05_Umweltwirkung%20Diesel.pdf. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Fraunhofer ISI (2012): Rebound-Effekte aus sozialwissenschaftlicher Perspektive - Ergebnisse aus Fokusgruppen im Rahmen des REBOUND-Projektes. Abrufbar unter: http://www.isi.fraunhofer.de/isi-wAssets/docs/e-x/working-papers-sustainability-and-innovation/WP05-2012_Rebound-Fokusgruppen.pdf. Letzter Zugriff am: 25.10.2016.
- Labandeira, Labeaga, López-Otero (2016): A meta-analysis on the price elasticity of energy demand.
- Öko-Institut e.V., HWR (2013): Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/climate_change_11_2013_konzepte_fuer_die_beseitigung_rechtlicher_hemmnisse_des_kilmaschutzes_im_gebaeudebereich_bf_0_0_0.pdf. Letzter Zugriff am: 5.8.2016.
- Prognos (2013): Endbericht: Endenergieeinsparziel gem. Art. 7 EED und Abschätzung der durch politische Maßnahmen erreichbaren Energieeinsparungen.
- UBA (2016): Rebound-Effekte: Wie können sie effektiv begrenzt werden. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/rebound-effekte_wie_koennen_sie_effektiv_begrenzt_werden_handbuch.pdf. Letzter Zugriff am: 20.9.2016.