

Deutscher Bundestag	Ausschussdrucksache 17(9)747
17. Wahlperiode	28. Februar 2012
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	

**prognos** 

Prognos AG

Basel · Berlin · Bremen · Brüssel  
Düsseldorf · München · Stuttgart

Stellungnahme

# Vorschlag für eine Richtlinie zur Energieeffizienz

sowie: Anträge verschiedener Fraktionen

**Ansprechpartner**

Friedrich Seefeldt

Marktfeldleiter  
Energieeffizienz, Erneuerbare  
Energien und Klimaschutz

Berlin,  
05. März 2012

## 0 Zusammenfassung

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2020 20%<sup>1</sup> ihres Primärenergiebedarfs einzusparen. Mit ihrem am 28. September 2010 vorgelegten und am 06. Juni 2011 aktualisierten Energiekonzept [*Energiekonzept 2010, Energiekonzept 2011*] hat die Bundesregierung sich vergleichbar ambitionierte Ziele gesetzt und diese darüber hinaus bis 2050 fortgeschrieben. Fernziel ist die Reduktion der THG-Emissionen um mindestens 80% gegenüber 1990 sowie eine Halbierung des Primärenergieverbrauchs um 50% bis 2050<sup>2</sup>. Dass die Ziele der Energiewende international zu den ambitioniertesten energie- und klimapolitischen Rahmensetzungen gehören, steht außer Zweifel.

Das 20%-Ziel wird auf EU Ebene voraussichtlich nicht erreicht. Um das Ziel dennoch zu erreichen bzw. einen erheblichen Beitrag dazu zu leisten, hat die europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (Effizienz-RL) vorgelegt. Aus unserer Sicht verbinden sich mit diesem RL Entwurf vier Fragekomplexe, die sowohl das Verhältnis der Ziele, ihre Umsetzung sowie den Plan Energieunternehmen zu verpflichten, betreffen, zu denen wir wie folgt Stellung beziehen:

a) **Ist es sinnvoll, ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele in ein multilaterales Regime einzubetten?**

Das mittelfristige Ziel der EU, 20% Primärenergie einzusparen, liegt in guter Übereinstimmung mit den nationalen Zielen Deutschlands für diesen Bereich und erfordert aus deutscher Sicht kaum zusätzliche Anstrengungen (gegenüber dem ohnehin angestrebten nationalen Zielpfad). In der Regel dürfte eine *verbindliche* Vereinbarung über multilateral verhandelte Ziele im Interesse der teilnehmenden Staaten liegen, insbesondere weil so die Belastungen angemessen verteilt und Wettbewerbsverzerrungen minimiert werden können. Die Art und Ausgestaltung der Zielsetzung, die zugrundeliegenden Kriterien der Zielformulierung und Lastenteilung, die Messung, Berechnung und ggf. Pönalisierung der Zieler-

---

<sup>1</sup> Der Europäische Rat hat auf seiner Frühjahrstagung 2006 als dringende Maßnahme die Annahme eines weit reichenden und realistischen Aktionsplans zur Energieeffizienz unter Berücksichtigung des Energieeinsparpotenzials der EU von über 20 % bis 2020 gefordert. Dieses wurde dann mit dem Aktionsplan für Energieeffizienz vom 19.10.2006 aufgegriffen. Offen gelassen wurde dabei, gegenüber welchem Basisjahr oder welcher Referenz diese Einsparung gemessen werden soll. Erst in späteren Mitteilungen wurde dieses Ziel als ein 20% Ziel gegenüber "business as usual" präzisiert und mit 368 Mtoe (Mio. Tonnen Rohölequivalenten) bestimmt.

<sup>2</sup> gegenüber 2008.

reichung sowie die Anerkennung von frühzeitigen Maßnahmen sollten jedoch im Einzelnen abgestimmt werden.

Letztlich ist es Aufgabe der Politik, abzuwägen, ob die Chancen und Vorteile eines gemeinsamen und verbindlichen Regimes die Nachteile eines (moderaten) Autonomieverlusts, das Risiko des Zeitverlusts und etwaiger Vertragsstrafen bei Zielverfehlung, die bei einer verbindlichen Zielsetzung drohen, nicht überwiegen.

b) **Wie ist der Grad der Umsetzung** im Sinne "ambitionierter" Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik, damit verbunden die Frage: **Tut Deutschland genug für Energieeffizienz und Klimaschutz?**

Insbesondere im internationalen Vergleich kann man die deutsche Effizienzpolitik im Rückblick durchaus als erfolgreich und effektiv bezeichnen. Sie hat zu einer jährlichen Steigerung der Energieeffizienz – also einer zunehmenden Entkopplung von Wirtschaftsleistung und Primärenergieverbrauch – in Höhe von 1,8% p. a. beigetragen. Zur Erreichung der langfristigen Ziele ist eine weitere Zunahme der Energieproduktivität um 2,5%<sup>3</sup> p.a. erforderlich. Hierzu ist eine effektive Fortschreibung bestehender Instrumente wie auch eine Einführung neuer Instrumente und Maßnahmen notwendig. Dies gilt insbesondere für den Gebäudebereich mit einem hohen Bedarf an kapitalintensiven Infrastrukturinvestitionen.

Auch, wenn künftig ein eher einheitlicher Rahmen bzw. ein Rahmeninstrument für Endenergieeffizienz geschaffen werden sollte, enthebt dies die staatliche Ebene nicht der Notwendigkeit, die Instrumente und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Einzelnen sehr sorgfältig zu konfektionieren und mit entsprechenden Mitteln auszustatten.

c) die **Verpflichtung von Energieunternehmen nach Art. 6** der EffizienzRL, damit verbunden die Frage: *Sollten Energieunternehmen zu (mehr) Energieeffizienz verpflichtet werden?*

In Deutschland trifft der Ansatz einer Verpflichtung von Energieunternehmen auf vergleichsweise reife und ausgeprägte Märkte für Energiedienstleistungen, auf einen vergleichsweise stark segmentierten, weitgehend liberalisierten Markt von überwiegend (unbündelten) Unternehmen, die nur (noch) einen begrenzten Zugang zu Endkunden und nur einen begrenzten Einfluss auf die Risikosphäre der Energieeinsparung beim Endkunden haben. Eine Einsparverpflichtung von 1,5% p. a. wäre nicht nur sehr ambitioniert, son-

---

<sup>3</sup> Energieproduktivität (in €<sub>2000</sub>/MJ) gemessen in BIP real (Preisbasis 2000) bezogen auf den Primärenergieverbrauch (PEV) zwischen 2008 und 2050; bezogen auf den Endenergieverbrauch (EEV) ist zwischen 2008 und 2050 eine Steigerung von 2,1% p. a. erforderlich.

dem würde einen sehr hohen Aufwand des Nachweises und der Dokumentation erfordern.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine pauschale Verpflichtung von Energieunternehmen eher als kontraproduktiv für die Steigerung von Energieeffizienz. Vielmehr ist zu fragen, welche *Mehrwerte* "Energieunternehmen" überhaupt im Sinne der Energieeffizienz schaffen können, wenn man vom sehr einfachen Ansatz einer "reinen Zahlungsverpflichtung", also der Refinanzierung eines haushaltsunabhängigen Fonds absieht.

**d) Gibt es Alternativen für einen energiepolitischen Rahmen für Energieeffizienz?**

An ausgewählten Stellen bieten Verpflichtungssysteme interessante Ansatzpunkte und potenzielle Mehrwerte für Energieeffizienzprogramme. Diese liegen zum einen in der haushaltsunabhängigen Finanzierung von Fördermitteln und Programmkosten. Zum anderen bietet ein kleinerer Teil von vertriebsorientierten Energieunternehmen mit Endkundenbindung bereits heute innovative und professionelle Energiedienstleistungen an, z. T. mit weitgehender Risikotragung und langjährigen Garantiezusagen im Wettbewerb mit unabhängig agierenden Energiedienstleistungsunternehmen. Angesichts der Heterogenität des Marktes ist darauf zu achten, dass die Fähigkeiten und Mehrwerte in einem solchen Rechtsrahmen tatsächlich zum Tragen kommen und es nicht zu zusätzlicher Komplexität und Marktverzerrungen kommt. Insbesondere sollten innerhalb eines solchen Rahmens der "Umsetzungsrahmen" ("Wer tut was?") von der Frage des Finanzierungsrahmens ("Wer zahlt?") getrennt werden.

Anstelle einer Verpflichtung einer arbiträr "gesetzten" und vergleichsweise unmotivierten Gruppe von "regionalen Energiespar-Konzessionären" sollten vielmehr wettbewerbliche Elemente wie "Energiespar-Wettbewerbe" und Ausschreibungen komplexer Programmdienstleistungen gezielt genutzt werden<sup>4</sup>. Insofern ist der Ansatz eines übergeordneten Rechtsrahmens zur Förderung von Energieeffizienz insbesondere dann zu begrüßen, wenn sich der Ansatz weg von einem "geschlossenen Verpflichtungsrahmen" hin zu einem "offenen Wettbewerbsrahmen" orientiert.

Der Finanzierungsrahmen der wettbewerblich auszuschreibenden Programme und Maßnahmen sollte unabhängig vom Umsetzungsrahmen entschieden werden. Die Finanzierung kann sowohl auf haushaltsunabhängiger Umlagebasis (als Aufschlag auf die Energiepreise) oder auch auf steuerfinanzierter Basis erfolgen.

---

<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen eines informellen Experten Workshops mit nationalen und internationalen Experten die Idee des "Efficiency Tenders" kreiert. Neben einer haushaltsunabhängigen Finanzierung enthält das Modell keine Verpflichtung, sondern lediglich das Element einer wettbewerblichen Ausschreibung von Energiedienstleistungen und Effizienzprogrammen [vgl. hierzu Seefeldt, F.: *Efficiency Tender - Wettbewerb statt Verpflichtung, Konzeptskizze* Februar 2012]

# 1 Ausgangslage

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2020 20%<sup>1</sup> ihres Primärenergiebedarfs einzusparen. Mit ihrem am 28. September 2010 vorgelegten und am 06. Juni 2011 aktualisierten Energiekonzept [*Energiekonzept 2010, Energiekonzept 2011*] hat die Bundesregierung sich vergleichbar ambitionierte Ziele gesetzt und diese darüber hinaus bis 2050 fortgeschrieben. Fernziel ist die Reduktion der THG-Emissionen um mindestens 80% gegenüber 1990 sowie eine Halbierung des Primärenergieverbrauchs um 50% bis 2050<sup>2</sup>. Dass die Ziele der Energiewende international zu den ambitioniertesten energie- und klimapolitischen Rahmensetzungen gehören, steht außer Zweifel.

Das 20%-Ziel wird auf EU Ebene voraussichtlich nicht erreicht. Um das Ziel dennoch zu erreichen bzw. einen erheblichen Beitrag dazu zu leisten, hat die europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz (EffizienzRL) vorgelegt. Aus unserer Sicht verbinden sich mit diesem RL Entwurf vier Fragekomplexe, die sowohl das Verhältnis der Ziele, ihre Umsetzung sowie den Plan Energieunternehmen zu verpflichten, betreffen, zu denen wir wie folgt Stellung beziehen:

In der vorliegenden Stellungnahme möchten wir nicht auf alle Anforderungen und Vorschläge der EffizienzRL, sondern auf die kontrovers geführte Debatte über den Ambitionsgrad der deutschen Politik für Energieeffizienz, den Grad ihrer Umsetzung sowie eine mögliche Verpflichtung von Energieunternehmen eingehen.

Dies betrifft nach unserer Beobachtung vorrangig die folgenden Punkte und Fragen:

- a) Ist es sinnvoll, ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele in ein multilaterales Regime einzubetten?
- b) den Grad der Umsetzung im Sinne "ambitionierter" Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik, damit verbunden die Frage: *Tut Deutschland genug für Energieeffizienz und Klimaschutz?*
- c) die Verpflichtung von Energieunternehmen nach Art. 6 der EffizienzRL, damit verbunden die Frage: *Sollten Energieunternehmen zu (mehr) Energieeffizienz verpflichtet werden?*
- d) und falls dies eher abschlägig bzw. nicht eindeutig entschieden werden kann: *Gibt es Alternativen für einen energiepolitischen Rahmen für Energieeffizienz?*

## 2 Ausgewählte Fragen zur Politik für Energieeffizienz in Deutschland und der EU

### 2.1 Einbettung der energie- und klimapolitischen Ziele in ein multilaterales Regime

Die Bundesregierung hat sich im internationalen und nationalen Rahmen zu einer ambitionierten Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik bekannt und dies mit ihrem Energiekonzept zur Energiewende für Deutschland deutlich unterstrichen. Im Vordergrund steht dabei das mittelfristige Ziel einer Minderung der Treibhausgas- (THG) -Emissionen um 40% bis 2020 und um mind. 80% bis 2050, jeweils gegenüber 1990. Dies ist verbunden mit einer langfristigen Halbierung des Primärenergieverbrauchs (-50% zwischen 2008 und 2050) sowie einem ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien.

Diese Zielsetzungen haben international weite Beachtung gefunden, nur das Vereinigte Königreich hat bislang ähnlich weitreichende Ziele verabschiedet. Der Ambitionsgrad der Ziele ist kaum zu bezweifeln, vielmehr stehen im Hintergrund folgende Fragen:

- a) Ist es sinnvoll, Ziele zur Energie- und Klimaschutzpolitik in einen gemeinsamen internationalen Rahmen einzubetten?
- b) Soll dieser Rahmen verbindlich sein oder reicht ein unverbindliches Regime?

**Ist es sinnvoll, Ziele zur Energieeffizienz- (und Klimaschutz-) Politik in ein multilaterales internationales Regime (z. B. auf EU Ebene) einzubetten?** Ja. Ein verhandeltes, internationales Regime verteilt die Anstrengungen, Lasten und Kosten nach abgestimmten Kriterien auf mehrere Schultern („burden sharing“) und vermindert das Risiko einer ungleichmäßigen und/oder ungerechten Kostenbelastung und damit das Risiko einer Verzerrung des internationalen Wettbewerbs. Ein verhandeltes, internationales Regime erfordert allerdings einen höheren Anfangsaufwand und vor allem mehr Zeit. Mittel- bis langfristig dürfte ein international abgestimmtes Vorgehen effektiver und effizienter sein, insbesondere wenn die Unterschiede zwischen den teilnehmenden Volkswirtschaften nicht zu groß sind, also eine Vereinbarung zwischen einer eher homogenen Gruppe von Staaten hergestellt wird.

**Soll dieser Rahmen verbindlich sein oder reicht ein unverbindliches Regime?** In der Regel dürfte eine *verbindliche* Vereinbarung über multilateral verhandelte Ziele im Interesse der teilnehmenden Staaten liegen, insbesondere weil ambitionierte Effizienz- und Klimaschutzpolitiken vor allem Anfangsinvestitionen z. B. für Technologie- und Marktentwicklung erfordern. Diese Investitionen zahlen sich langfristig und zu einem überwiegenden Teil aufgrund verminderter Importe und gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit aus, allerdings könnten weniger engagierte Staaten in gewissen Umfang *freerider*-Effekte realisieren; etwa dann, wenn der Markt mit hohem Aufwand zunächst nur von wenigen Akteuren in Gang gebracht wird<sup>5</sup> und andere Akteure später von den realisierten Kostendegressionen und der Minderung der externen Effekte wie z. B. der THG-Emissionen partizipieren.

Auf der anderen Seite erfordert ein multilaterales Regime immer auch die Aufgabe einer gewissen Autonomie des teilnehmenden Einzelstaats in diesem Bereich, insbesondere dann, wenn das Gemeinschaftsziel stark vom individuellen Ziel abweicht.

**Fazit:** Das mittelfristige Ziel der EU, 20% Primärenergie einzusparen, liegt in guter Übereinstimmung mit den nationalen Zielen Deutschlands für diesen Bereich und erfordert aus deutscher Sicht kaum zusätzliche Anstrengungen (*gegenüber dem ohnehin angestrebten nationalen Zielpfad*). In der Regel dürfte eine *verbindliche* Vereinbarung über multilateral verhandelte Ziele im Interesse der teilnehmenden Staaten liegen, insbesondere weil so die Belastungen angemessen verteilt und Wettbewerbsverzerrungen minimiert werden können. Die Art und Ausgestaltung der Zielsetzung<sup>6,7</sup>, die zugrundeliegenden Kriterien der Zielformulierung und Lastenteilung, die Messung, Berechnung und ggf. Pönalisierung der Zielerreichung sowie die Anerkennung von frühzeitigen Maßnahmen sollten jedoch im Einzelnen abgestimmt werden.

Letztlich ist es Aufgabe der Politik, abzuwägen, ob die Chancen und Vorteile eines gemeinsamen und verbindlichen Regimes die Nachteile eines (moderaten) Autonomieverlusts, das Risiko des Zeitverlusts und etwaiger Vertragsstrafen bei Zielverfehlung, die bei einer verbindlichen Zielsetzung drohen, nicht überwiegen.

---

5 Ein Beispiel ist die Förderung der Photovoltaik im deutschen EEG, die auf der einen Seite zwar zu beträchtlichen Kostenwälzungen führt, aber auf der anderen Seite in den letzten Jahren bei den Modulkosten eine Absenkung um deutlich mehr als die Hälfte bewirkt hat.

6 Zielgröße bezogen auf Primär- oder Endenergie, dynamisch oder statisch, absolut oder relativ etc.

7 Die EU geht mit ihrem Richtlinienentwurf für die Effizienz-Richtlinie von der Ausrichtung auf Endenergie (wie die bisherige Richtlinie 2006/32 für Energiedienstleistungen für Energiedienstleistungen und Endenergieeffizienz) auf Primärenergie über. In der Zielsystematik entsteht eine Abhängigkeit zwischen den Zielen zur Reduktion des Primärenergieverbrauchs und den Zielen zum Ausbau der erneuerbaren Energien und damit eine implizite Schwächung der Ziele für Endenergieeffizienz.

## 2.2 Umsetzung der deutschen Klimaschutz- und Energieeffizienzpolitik

### Tut die Bundesregierung genug? Sind die ambitionierten Ziele in Deutschland bereits mit entsprechend ambitionierten Maßnahmen unterfüttert?

Das Energiekonzept der Bundesregierung bricht die energie- und klimapolitischen Ziele auf einzelne Zwischenziele und sektorale Ziele herunter und benennt für die Handlungsfelder entsprechende Instrumente und Maßnahmen. Ohne die Teilziele und Maßnahmenbereiche im Einzelnen zu erörtern, können folgende Tendenzen festgestellt werden.

1) Rückblickend hat Deutschland teilweise früher als andere Mitgliedstaaten eine breite Palette von Maßnahmen ergriffen. Dies sind etwa die frühzeitige Einführung und sukzessive Verschärfung und Fortschreibung von ordnungsrechtlichen bewährten Standards wie der EnEV für Gebäude, international gelobte Förderinstrumente wie die KfW-Programme, Instrumente der Besteuerung und Abgaben wie z. B. im Rahmen der ökologischen Steuerreform, die durch solide Informations- und Beratungsprogramme ergänzt werden. Diese Instrumente haben dazu beigetragen, dass die Energieeffizienz (etwa gemessen als "Energieproduktivität", dem Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt zum Primärenergieverbrauch) in Deutschland im Durchschnitt mit ca. 1,8% p.a. gestiegen ist<sup>8</sup>.

In Verbindung mit einer annähernd konstanten Bevölkerung und einem eher moderaten Wirtschaftswachstum hat die Steigerung der Energieeffizienz dazu geführt, dass Deutschland als einer der wenigen europäischen Staaten den Anstieg des Primärenergieverbrauchs bremsen und in den letzten Jahren sogar in einen leicht rückläufigen Trend umkehren konnte. Wenn man dies mit anderen ähnlich entwickelten Volkswirtschaften vergleicht, liegt Deutschland mit der Entwicklung seiner Effizienzindikatoren in der Spitzengruppe.

2) Zur Erreichung seiner langfristigen Ziele der Energiewende muss Deutschland die Energieproduktivität zukünftig schneller steigern als bisher. Nach den Energieszenarien zum Energiekonzept der Bundesregierung<sup>9</sup> ist hierzu eine Steigerung der Energieproduktivität auf ca. 2,5% (2,1%)<sup>3</sup> p. a. notwendig. Um diesen sehr ambitionierten Pfad zu erreichen, bedarf es zusätzlicher Anstrengungen.

Wenn man die bereits auf den Weg gebrachten Instrumente und Maßnahmen betrachtet, dann ist die effektive Transformation des

<sup>8</sup> vgl. hierzu [AGEB 2011] (Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e. V): *Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz Deutschland - Daten für die Jahre von 1990 bis 2010*, Berlin 2011:

<sup>9</sup> vgl. hierzu [Prognos/EWI/GWS 2010]: *Energieszenarien zum Energiekonzept der Bundesregierung*, Berlin, August 2010



Umwandlungssektors mit dem Ausstieg aus der Kernenergie, dem Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich und der Ausweitung der Kraftwärmekopplung bereits mit geeigneten Instrumenten und Maßnahmen unterfüttert. Weitere Herausforderungen sind der Ausbau der Netze und die Netzintegration der erneuerbaren Energien.

Im Bereich der Nachfrageentwicklung ist eine weitere Steigerung der Endenergieeffizienz in allen Sektoren notwendig. Im Verkehrsbereich bietet die Elektromobilität eine langfristig Erfolg versprechende Option für den motorisierten Individualverkehr, doch sind die Konzepte für eine deutliche Effizienzsteigerung im Güterverkehr noch nicht so weitreichend. Hierzu erscheint der kapitalintensive Ausbau von effizienten Schienen- und Logistikinfrastrukturen unumgänglich. Obwohl im Gebäudebereich mit der EnEV und den KfW Programmen bereits sehr effektive Instrumente wirken, liegen in der Steigerung der energetischen Sanierungsrate im Bestand die größte Herausforderung und auch der größte Kapitalbedarf. Ein Sanierungsfahrplan, wie von der Bundesregierung im Energiekonzept vorgesehen, liegt noch nicht vor und sollte ein noch wirksameres, finanziell besser unterfüttertes und langfristig ausgerichtetes Instrumentenbündel auf den Weg bringen. Flankierende steuerliche Anreize könnten ein sinnvoller Baustein eines solchen Instrumentenbündels sein.

**Fazit:** Insbesondere im internationalen Vergleich kann die deutsche Effizienzpolitik im Rückblick durchaus als erfolgreich und effektiv bezeichnet werden. Sie hat zu einer jährlichen Steigerung der Energieeffizienz – also einer zunehmenden Entkopplung von Wirtschaftsleistung und Primärenergieverbrauch – in Höhe von 1,8% p. a.<sup>8</sup> beigetragen. Zur Erreichung der langfristigen Ziele ist eine weitere Zunahme der Energieeffizienz in Höhe von 2,5% p.a. erforderlich<sup>3:9</sup>. Hierzu ist eine effektive Fortschreibung bestehender Instrumente, die Einführung neuer Instrumente und Maßnahmen und ein höherer Finanzbedarf erforderlich. Dies gilt insbesondere für den Gebäudebereich mit einem hohen Bedarf an kapitalintensiven Infrastrukturinvestitionen.

Auch wenn künftig ein eher homogener Rahmen bzw. ein Rahmeninstrument für Endenergieeffizienz geschaffen werden sollte, enthebt dies die staatliche Ebene nicht der Notwendigkeit, die Instrumente und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Einzelnen sehr sorgfältig zu konfektionieren und insbesondere mit entsprechenden Mitteln auszustatten.

## 2.3 Die Verpflichtung von Energieunternehmen

**Ausgangslage:** Die EffizienzRL verpflichtet die MS in Art. 6 zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems, mit dem alle Energieverteiler oder alle Energiehändler (ausgenommen besonders kleine Unternehmen) verpflichtet werden sollen, jährlich

1,5% ihres Energieabsatzes bei ihren Endkunden einzusparen. Hierzu sollen im Sinne eines übergeordneten Rahmens für Energieeffizienz "marktorientierte Instrumente" (wie Energiesparzertifikate bzw. "weiße Zertifikate") auf den Weg gebracht werden, die eine verbindliche "Verpflichtung" der Energieunternehmen sicherstellen. Dies erfolgt in der Absicht, die "Märkte für Energieeffizienz und Energiedienstleistungen" zu fördern.

Aus unserer Sicht wirft dies folgende Fragen auf:

- Wer soll verpflichtet werden?
- Was können Energieunternehmen leisten?
- Wie hoch ist der Aufwand?
- Wie ambitioniert sind 1,5% p. a.?
- Gibt es ein marktorientiertes Interesse an Energieeffizienz?

**Wer soll verpflichtet werden?** Nach Art. 6 (1) sollen entweder Energieverteiler oder Energiehändler verpflichtet werden, wobei nach Art. 6 (8) besonders kleine Lieferanten (Umsatz <2 Mio. €/a Absatz <75 GWh/a oder <10 Beschäftigte) ausgenommen werden können. Nach überschlägiger Abschätzung handelt es sich auch oberhalb dieser Schwellenwerte um einen stark segmentierten Markt von mehr als 3.000 Unternehmen<sup>10</sup>, die in der Verteilung und/oder Lieferung von Strom, Erdgas, Kohle- oder Mineralölprodukten (Heizöl, Flüssiggas) tätig sind.

Die Idee, Energieunternehmen zu verpflichten, stammt überwiegend aus der Zeit vor der Liberalisierung der Energiemärkte (EnWG 1998), als diese von integrierten Energieversorgungsunternehmen dominiert wurden, die gleichermaßen über Erzeugungs-, Verteilungs- und Lieferkapazitäten verfügten. Damals konnten Stadtwerke durch sogenannte DSM-Programme (*demand side management*) ihre Gesamtkosten optimieren (*least cost planning*), wenn sie etwa statt eines neuen Kraftwerkbaus Programme zur Energieeinsparung beim Endkunden implementierten.

Heute ist sehr genau zu unterscheiden, ob man die Ebene der Produzenten/Importeure, die Ebene der Netzbetreiber oder die Ebene der endkundennahen Lieferanten verpflichtet. Importeure/Produzenten sind häufig eher wenige, kapitalintensivere, größere Unternehmen, die in der Regel keinen Zugang zu Endkunden haben. Lieferanten sind oft kleinere, regional verankerte Unternehmen, zwar mit Zugang zu Endkunden, häufig aber sehr kleinteilig aufgestellt, wie etwa mittelständische Mineralöl- oder Kohlehändler. Konsequenterweise macht die EffizienzRL hier Einschränkungen bzw. benennt Mindestgrößen für eine Verpflichtung.

<sup>10</sup> [Prognos/ESPM 2012]: Zwischenbericht Konzept zur Datenerhebung bei den Energieunternehmen nach §11 EDL-G und zur Verwendung der Daten durch die BfEE, im Auftrag der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE), Eschborn 2012

Netzbetreiber sind in der Regel Unternehmen mit Gebietskonzessionen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es bei netzungebundenen Energieträgern (Mineralöle, Flüssiggase, Kohlen) die Ebene der Netzbetreiber nicht gibt.

Vor dem Hintergrund des stark segmentierten und heterogenen Markts ist sehr genau zu prüfen, welche Unternehmen zur Übernahme welcher Leistungen, welcher Pflichten und welcher Risiken herangezogen werden. Handelt es sich um eine bloße Zahlungsverpflichtung (in der Regel ein haushaltsunabhängiges Umlagesystem)? Oder handelt es sich um eine weitgehende Umsetzungsverpflichtung? Zu welchen Leistungen werden Unternehmen verpflichtet? Werden sie dazu verpflichtet, die Leistungen im Wettbewerb zu erbringen oder erhalten sie ein Gebietsmonopol? Können sie die geforderten Leistungen überhaupt günstiger erbringen als andere?

**Was können diese Unternehmen leisten?** Die oben aufgeführten Wertschöpfungsstufen Produktion&Import/Netze/Vertrieb sind für die Steigerung von Energieeffizienz unterschiedlich geeignet und daran unterschiedlich interessiert. Für die Steigerung von Energieeffizienz erscheinen zwar endkundennahe Lieferanten spontan am ehesten geeignet, auf der anderen Seite dürften diese mit weitreichenden Zahlungs- und/oder Umsetzungsverpflichtungen und Risikoübernahmen am schnellsten überfordert sein und mit leicht über 1.000 Verpflichteten einen hohen administrativen Aufwand verursachen. Größere und kapitalstärkere Produzenten/Importeure dürften zwar in der Lage sein, eine größere Risikosphäre zu übernehmen, sind aber endkundenfern und bieten somit keinen eigentlichen Mehrwert für die Energieeffizienz. Für sie ist die Verlängerung ihrer Wertschöpfungskette in Richtung von Mehrwertleistungen bei Endkunden am schwierigsten. Gebietsgebundene Netzbetreiber dürften ebenfalls kein originäres Interesse haben, sondern könnten in diesem Feld nur als *"Geldeinsammler"* und/oder *"formaler und administrativer Träger von regionalen Energiesparprogrammen"*<sup>11</sup> dienen.

Vor diesem Hintergrund bleibt ungeklärt, welche Ebene verpflichtet werden soll und welche Leistungen und Aufgaben sinnvollerweise an Energieunternehmen übertragen werden sollen. Vor allem ist die Frage zu stellen, warum diese Aufgaben und Leistungen nicht wettbewerblich ausgeschrieben werden und warum sich die staatliche Ebene sich nicht viel eher des marktlichen Wettbewerbs und der öffentlichen Vergabe bedienen sollte. Ist denn wirklich gesi-

---

<sup>11</sup> in diesem Sinne übernehmen in Dänemark und mehreren US-Bundesstaaten die Netzbetreiber die Funktion als *"Geldeinsammler und Programmträger"*. Die Umsetzung aller weiteren Leistungen wird delegiert. Falls das für eine deutsche Umsetzung vorgesehen wird, sollte transparent gemacht werden, welche Eigenschaft Netzbetreiber als *"Geldeinsammler und Programmträger"* gegenüber z. B. *"Hauptzollämtern"* oder der *"KfW"* qualifiziert.

chert, dass ausgerechnet "50 Hertz Transmission" der beste Energiedienstleister und Programmträger für die neuen Bundesländer ist oder dass ausgerechnet "Amprion" die kreativsten Energiesparideen für Nordrhein-Westfalen hat?

**Wie hoch ist der Aufwand, insbesondere: wie kann man die Einsparungen messen?** Die Messung und Berechnung von Energieeinsparungen kann auf vielfältige Art erfolgen (*top down/bottom up, absolut/relativ, statisch/dynamisch gegenüber einer Baseline, bereinigt/unbereinigt um Witterungs-/Mengen-/Struktureffekte und/oder dem autonomen Fortschritt*) und sollte vor Implementierung eines solchen Systems definiert werden.

Bei den sogenannten Verpflichtungssystemen wird die Energieeinsparung überwiegend *bottom-up* ermittelt, in der Regel auf Basis von Standardmaßnahmenkatalogen, wie etwa einem fixen Energieeinsparbetrag für den Austausch eines alten Haushaltsgerätes gegen eine neues, energieeffizienteres Gerät. Wenn man davon ausgeht, dass solche typischen Einsparmaßnahmen im Haushalt standardmäßig zwischen 50 kWh und 200 kWh jährlich (Strom) bzw. im Einfamilienhaus zwischen 500 und 15.000 kWh (Brennstoffe/Wärme) jährlich liegen, müssten für eine Einsparung von 1,5% p.a. (oder 7 Jahre lang 10%) allein bei privaten Haushalten etwa 20 Mio. Einzelmaßnahmen im Strombereich<sup>12</sup> bzw. 2 Mio. Einzelmaßnahmen im Wärmebereich<sup>13</sup> erfasst und auf "Energieparkonten" von über 1.000 Unternehmen dokumentiert und abgerechnet werden. Dies impliziert ein vergleichsweise aufwändiges Monitoringsystem, insbesondere wenn man bedenkt, dass sich eine Verpflichtung an eine Anzahl von weit über hundert (möglicherweise tausend) Unternehmen richtet.

**Kann man so viel Energie sparen? Wie ambitioniert sind eigentlich Einsparungen in Höhe von 1,5% p. a.?** Die angestrebte Einsparung von 1,5% p. a. liegt in der Größenordnung, die üblicherweise gesamtstaatlich und volkswirtschaftlich unter Summierung aller Einsparungen mit üblichen, engagierten Effizienzpolitiken erreicht wird (siehe Kap 2.2). Zum Vergleich: mit dem 2. Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP 2) hat Deutschland für die Periode 1995-2007 1.061 PJ Einsparungen (bezogen auf eine Baseline von 7.491 PJ inkl. Verkehrssektor exkl. ETS-Sektor) *rechnerisch* und *top-down* nachgewiesen, das sind ca. 1,1 % p. a. Für den Zeitraum 2008-2016 rechnet Deutschland mit weiteren 1.418 PJ, das sind bezogen auf dieselbe Baseline ca. 2,3% p.

---

12 Annahme: durchschnittliche Maßnahme im Strombereich spart 100 kWh und hat eine Lebensdauer von 6,5 a.

13 Annahme: durchschnittliche Maßnahme im Wärmebereich spart 2.000 kWh und hat eine Lebensdauer von 15a.

a.<sup>14</sup> Diese Einsparungen sind mengenbereinigt<sup>15</sup> und enthalten *zusätzliche* (Mitnahme-)Effekte inklusive dem autonomen technischen Fortschritt.

Insofern enthalten die genannten *top-down* ermittelten Einsparungen alle Wirkungen des Ordnungsrechts (EnEV, WSchV, EE WärmeG et. al.), des Steuerrechts (Energie- und Stromsteuer et. al.), von Förderinstrumenten (KfW, MAP et. al.) sowie aller informatorischen und motivatorischen Programme. Wenn man die Wirkungen dieser Einzelinstrumente *bottom-up* (maßnahmen- und fallbezogen, dies ist auch in der Regel die Nachweismethode bei Verpflichtungssystemen) bewertet<sup>16</sup>, dann sind für den Zeitraum 1995-2007 Einsparungen von 460 PJ nachweisbar (0,49% p.a.) und es werden für den Zeitraum 2008-2016 etwa 463 PJ erwartet (0,71% p.a.).

Potenziell verpflichteten Energieunternehmen stehen nicht die gleichen Zugriffsmöglichkeiten auf Instrumente und auf die Risikosphären zur Senkung des Energieverbrauchs wie dem Staat zur Verfügung. Sie können ihre Endkunden nicht ordnungsrechtlich zur Gebäudesanierung oder zum Kauf effizienter Geräte verpflichten, sie können keine zusätzlichen Steuern erheben oder Steuererleichterungen anbieten. Letztlich stehen Energieunternehmen lediglich die Instrumente der Information, der Beratung, der geschickten Überzeugung ("*Energiespar-Marketing*"), die Setzung attraktiver finanzieller Anreize und das Anbieten von Energiedienstleistungen ("*Contracting*") zur Verfügung. Ebenso wenig wie ein demokratisch organisiertes Gemeinwesen mit einer hohen Wertschätzung der individuellen Präferenzen seiner Bürger, wird auch ein Energieunternehmen seinen Kunden nicht Anzahl, Größe und Benutzungsstunden von Fernsehgeräten vorschreiben.

Vor dem Hintergrund der eher beschränkten Zugriffsmöglichkeiten und sofern man realistische Mess- und Berechnungsmethoden unterstellt, halten wir langfristig eine Größenordnung von 1,5% p. a. für die Einspareffekte von informatorischen und motivatorischen Programmen bei freiwilliger Teilnahme der Adressaten für unrealistisch.

- 
- 14 FhG ISI hat im Auftrag der Bundesstelle für Energieeffizienz alle Einsparungen für die entsprechenden Perioden top-down berechnet [Prognos/FhG ISI 2011].
- 15 Die für die nationale Berichterstattung im Rahmen der EDL-RL von der Europäischen Kommission empfohlenen Rechenvorschriften erlauben eine Berechnung der Energieeinsparungen unter Bereinigung des Endenergieverbrauchs von Mengeneffekten, wie etwa von wachsenden Bevölkerungszahlen, zunehmende Wohnflächen oder wachsende Industrieproduktion.
- 16 Prognos hat im Auftrag der Bundesstelle für Energieeffizienz alle Einsparungen für die entsprechenden Perioden bottom-up berechnet [Prognos/FhG ISI 2011].

**Gibt es ein marktorientiertes Interesse an Energieeffizienz? Haben die zu verpflichtenden Unternehmen überhaupt ein Interesse an Energieeffizienzprogrammen oder Energiedienstleistungen?** Die EffizienzRL geht (offenbar) von der Annahme aus, dass es grundsätzlich im inhärenten Interesse der Energieunternehmen liegen müsse, ihr Produktportfolio in Richtung von Energiedienstleistungen zu erweitern. In der Tat ist in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren in Deutschland ein prosperierender Markt für Energiedienstleistungen entstanden, nicht zuletzt unter aktiver Beteiligung branchenfremder Unternehmen wie Anlagenbauern, Herstellern von Mess- und Regelungstechnik, Mess- und Gebäudedienstleistern, Planungs- und Ingenieurbüros. Diese Akteure erschließen gezielt wirtschaftliche Energiesparpotenziale, vorrangig bei der Wärmeversorgung von großen Objekten oder Arealen. Prognos geht jüngsten Erkenntnissen zufolge von einem Energiedienstleistungsmarkt im engeren Sinne<sup>17</sup> mit einem Volumen von 3,0 Mrd. € jährlich aus, damit ist der deutsche Markt der am weitesten entwickelte Markt in Europa. Unabhängig von dieser grundsätzlich positiven Entwicklung gibt es in den verschiedenen Marktsegmenten auch Hemmnisse, die gezielt abzubauen sind, um den Markt weiter zu stärken. Vor dem Hintergrund dieses eher jungen, aber sich frei entwickelnden Marktes mit ca. 500 überwiegend kleineren Unternehmen stellt sich die Frage, was passiert, wenn etwa 1.000-2.000 Unternehmen, darunter u. a. sehr große Unternehmen zu diesem Markt *verpflichtet* werden.

Ob dieser eher energiedienstleistungsorientierte Markt für *Energieunternehmen* grundsätzlich interessant ist, hängt stark von ihrer regionalen Verankerung, ihrem Produktportfolio, ihren Wertschöpfungsstufen sowie den Kosten-, Vertriebs- und Vernetzungsstrukturen ab. Insbesondere für Energieversorgungsunternehmen im liberalisierten Markt, in dem Wertschöpfungsstufen wie Erzeugung, Verteilung und Vertrieb (in der Regel) getrennt sind, ist diese Frage zwar nicht eindeutig, aber überwiegend zurückhaltend mit "eher nein" zu beantworten. Lediglich integrierte Unternehmen mit einem Zugang zu Endkunden nutzen Energiedienstleistungen wie "Energieliefer-Contracting" oder "Energie-Management" als vertriebsorientierte Dienstleistungen und Mittel zur Kundenbindung. In diesen Segmenten stehen sie aber bereits heute im Wettbewerb zu unabhängigen Contractoren und Energiedienstleistungsunternehmen. Es wäre daher kaum nachvollziehbar, warum z. B. die Vattenfall

---

17 Der Begriff "Energiedienstleistungen" wird nicht einheitlich verwendet. Wir beziehen uns auf "Energiedienstleistungen im engeren Sinne" und bezeichnen damit ein modulares Maßnahmenpaket aus den Komponenten Planung, Bau, Betrieb & Instandsetzung, Optimierung, Brennstoffbeschaffung, (Co-) Finanzierung, Nutzermotivation. Der sog. Contractor übernimmt technisch-wirtschaftliche Risiken und gibt Garantien für die Kosten und Ergebnisse der Energiedienstleistung über die gesamte Vertragslaufzeit.

Europe per "Verpflichtung" die alleinige und ausschließliche "Energieeinsparkonzession" für Berlin oder Hamburg" erhalte<sup>18</sup>.

**Fazit:** In Deutschland trifft der Ansatz einer Verpflichtung von Energieunternehmen auf vergleichsweise reife und ausgeprägte Märkte für Energiedienstleistungen, auf einen vergleichsweise stark segmentierten, weitgehend liberalisierten Markt von überwiegend (unbündelten) Unternehmen, die nur (noch) einen begrenzten Zugang zu Endkunden und nur einen begrenzten Einfluss auf die Risikosphäre der Energieeinsparung beim Endkunden haben. Eine Einsparverpflichtung von 1,5% p. a. wäre nicht nur sehr ambitioniert, sondern würde einen sehr hohen Aufwand des Nachweises und der Dokumentation erfordern.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine pauschale Verpflichtung von Energieunternehmen bestenfalls hoch komplex und wirkt schlimmstenfalls kontraproduktiv. Auch der Hinweis darauf, dass die Systeme in anderen Ländern grundsätzlich zu funktionieren scheinen, ersetzt nicht die Notwendigkeit, für den deutschen Markt genau zu definieren, welche Sparte und welche Unternehmen zu welchen Leistungen verpflichtet werden.

Vielmehr ist zu fragen, welche Mehrwerte "Energieunternehmen" überhaupt im Sinne der Energieeffizienz schaffen können, wenn man von dem sehr einfachen Ansatz einer "reinen Zahlungsverpflichtung", also der Refinanzierung eines haushaltsunabhängigen Fonds absieht.

(siehe hierzu folgender Abschnitt 2.4).

## 2.4 Gibt es Alternativen?

Die EffizienzRL stellt es nach Art. 6 (9) den MS frei, alternative Maßnahmen zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei den Endkunden zu bewirken, wie etwa die Einführung von Zahlungsverpflichtungen, die eine haushaltsunabhängige Refinanzierung von Maßnahmen erlauben. Allerdings sollten diese alternativ Regimes in Art und Umfang dem Einsparziel von 1,5% p. a. entsprechen.

Bevor ein Alternativsystem definiert wird, sollte geklärt werden, an welchen Stellen Energieunternehmen überhaupt Mehrwerte gegenüber üblichen staatlichen Effizienzprogrammen bieten können

---

<sup>18</sup> Die Verpflichtung muss und wird natürlich nicht in der Schärfe einer "Gebietskonzession" mit ausschließlichem Charakter erfolgen. Allerdings würde die Marktmacht eines großen, verpflichteten Akteurs in einer Region zur Folge haben, dass die Beschaffung und Lieferung im Markt stärker gebündelt wird. Dies kann die gewünschten (!) Kosteneffekte für Energieeffizienzmaßnahmen generieren, würde aber gleichzeitig den Margendruck für alle anderen regionalen oder überregionalen "Lieferanten von Energieeffizienz" (Lieferung, Installation, Inbetriebnahme, Betrieb und Instandhaltung von effizienten Produkten) erhöhen.

und ob sie diese effektiver und effizienter im Vergleich zu üblichen staatlichen Institutionen erbringen können.

**Möglicher Mehrwert 1:** Über eine Verpflichtung von Energieunternehmen kann über eine Abgabe (Aufschlag auf den Energiepreis) ein umlagefinanziertes und haushaltsunabhängiges System für die Finanzierung von Energiesparmaßnahmen geschaffen werden. Haushaltsunabhängige Systeme gewährleisten eine stabilere und stetigere Finanzierung von Förderprogrammen und vermindern das Risiko eines haushaltsbedingten Förderstopps. Zusätzliche Umlagebestandteile führen zu höheren Endkundenpreisen und setzen damit Preissignale für die Einsparung von Energie. Höhere Energiepreise führen zu zusätzlichen Belastungen insbesondere bei energieintensiven Betrieben sowie zu sozialen Härten bei Haushalten mit geringeren Einkommen. Diesen Belastungen und Härten ist mit Ausnahmetatbeständen zu begegnen, die eine Umlageregelung in der Regel komplexer machen. Diese Probleme sind gegenüber einer haushaltabhängigen, also einkommenssteuerfinanzierten Finanzierung abzuwägen: eine haushaltsabhängige Finanzierung ist zwar in der Regel unetlicher, kann aber sozial verträglicher an die Einkommenssituation der Steuerzahler angepasst werden.

Prognos hat gemeinsam mit Partnern von Fraunhofer ISE, der Anwaltskanzlei Becker, Büttner, Held und dem Verfassungsrechtsexperten Herrn Prof. Brandt (TU Braunschweig) verschiedene Modelle haushaltsunabhängiger Instrumente, in diesem Falle zur *Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmemarkt*, entwickelt und dabei die Refinanzierung der notwendigen Mittel eng an das Energiesteuerrecht angelehnt [*Prognos/FhG ISE/BBH/Brandt 2011 im Auftrag BMU*]. Es konnte gezeigt werden, dass solche Modelle auch finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen standhalten.

**Möglicher Mehrwert 2:** Aufgrund der Vielzahl der verpflichteten Akteure und aufgrund ihrer Kundennähe können viele Energieunternehmen eine höhere Präsenz in der Fläche, eine gute regionale Vernetzung und damit einen höheren Umsetzungsdruck von Energiesparmaßnahmen als staatliche Akteure bieten. Ferner können vertriebsorientierte Energieunternehmen an jenen Stellen eine zusätzliche Motivation entfalten, an denen sie über Energieeffizienzmaßnahmen und Energiedienstleistungen ihre Wertschöpfungskette verlängern und die Kundenbindung erhöhen. Über diese Kundennähe verfügt im liberalisierten Markt (wie oben ausgeführt) nur noch ein kleiner Teil der Unternehmen, in der Regel Stadtwerke. Entsprechend sind Motivation und Fähigkeit, vertriebsorientierte Mehrwertleistungen bei den Kunden zu erbringen, sehr unterschiedlich ausgeprägt.



**Möglicher Mehrwert 3:** Bei mittlerweile erprobten Energiedienstleistungsprodukten wie etwa beim Energieliefer- oder Energieeinspar-Contracting wurde wiederholt gezeigt, dass privatwirtschaftliche Akteure in der Lage sind, komplexe Projekte mit weitgehender Risikotragung und langjährigen Garantiezusagen verbindlich und verlässlich in größerem Stil abzuwickeln. Diese Projekte werden in der Regel in einem qualifizierten Bieter- und Ideenwettbewerb ausgeschrieben und auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung vertraglich vereinbart. Der Erfolg dieser Projekte liegt überwiegend im Ideen-Wettbewerb und dem spezifischen Know-how-Vorteil eines spezialisierten Energiedienstleistungsunternehmens. Bei einem Verpflichtungssystem ist daher zu fragen, ob und wie diese wettbewerblichen Elemente gezielt gestärkt und genutzt werden können. Sollten jedoch Einsparverpflichtungen dazu führen, dass z. B. regionale Akteure über die Verpflichtung außerwettbewerblich "Einspar-Konzessionen" für bestimmte (ihre angestammten) Vertriebsgebiete erhalten, so führt das entweder zu einem Ausschluss von freien Energiedienstleistern (die das Geschäft möglicherweise besser beherrschen) oder zu einer Marktverzerrung, sofern diese freien Energiedienstleistungsunternehmen nur noch als Unterauftragnehmer von Energieunternehmen fungieren.

**Gibt es also Alternativen?** Ja. Wenn man vermeiden will, eine größere Zahl von Marktteilnehmern zu Geschäftsmodellen zu verpflichten, die weder in ihrem originären Interesse noch ihren wirklichen Begabungen entsprechen und wenn man vermeiden will, dass einzelne größere Konzerne (wie etwa in Frankreich oder im Vereinigten Königreich) zu alleinigen Konzessionsträgern für die Märkte für Energieeinsparung werden, sollte man das Prinzip "Verpflichtung" durch das Prinzip "Wettbewerb" ersetzen.

Beispielsweise könnten regionale/länderweise Energieeffizienz-Wettbewerbe ausgeschrieben werden, in denen sich interessierte Unternehmen (darunter auch Energieunternehmen) wettbewerblich um die Durchführung von Energieeffizienzprogrammen in öffentlichen Gebäuden, in der Wohnungswirtschaft, in Industrie & Gewerbe etc. bewerben und den Trägern öffentlicher Belange Einsparungen "anbieten" und diese verbindlich umsetzen. In manchen Segmenten lassen sich solche Programme und Maßnahmen ohne weitere staatliche Zuschüsse refinanzieren. In anderen (eher hochinvestiven) Bereichen sollten die Anbieter solcher Leistungen zusätzliche Fördermittel z. B. aus dem Energie- und Klimafonds abrufen können. Ob sich der Energie- und Klimafonds diese Mittel in der Folge haushaltsunabhängig aus einem umlagefinanzierten System oder haushaltsabhängig über Steuermittel finanziert, bleibt der politischen Gestaltung überlassen.

**Fazit:** An ausgewählten Stellen bieten Verpflichtungssysteme interessante Ansatzpunkte und potenzielle Mehrwerte für Energieeffizienzprogramme. Diese liegen zum einen in der haushaltsunabhängigen Finanzierung von Fördermitteln und Programmkosten. Zum anderen bietet ein kleinerer Teil von vertriebsorientierten Energieunternehmen mit Endkundenbindung bereits heute innovative und professionelle Energiedienstleistungen, z. T. mit weitgehender Risikotragung und langjährigen Garantiezusagen im Wettbewerb mit unabhängig agierenden Energiedienstleistungsunternehmen an. Angesichts der Heterogenität des Marktes ist darauf zu achten, dass diese Fähigkeiten und Mehrwerte in einem solchen Rechtsrahmen tatsächlich zum Tragen kommen und es nicht zu zusätzlicher Komplexität und Marktverzerrung kommt. Insbesondere sollten innerhalb eines solchen Rahmens der "Umsetzungsrahmen" ("*Wer tut was?*") von der Frage des Finanzierungsrahmens ("*Wer zahlt?*") getrennt werden.

Anstelle einer Verpflichtung einer arbiträr "gesetzten" Gruppe von "regionalen Energiespar-Konzessionären" sollten vielmehr wettbewerbliche Elemente wie "Energiespar-Wettbewerbe" und Ausschreibungen komplexer Programmdienstleistungen gezielt genutzt werden<sup>3</sup>. Insofern ist der Ansatz eines übergeordneten Rechtsrahmens zur Förderung von Energieeffizienz insbesondere dann zu begrüßen, wenn sich der Ansatz weg von einem "geschlossenen Verpflichtungsrahmen" hin zu einem "offenen Wettbewerbsrahmen" orientiert.

Der Finanzierungsrahmen der wettbewerblich auszuschreibenden Programme und Maßnahmen sollte unabhängig vom Umsetzungsrahmen entschieden werden. Die Finanzierung kann sowohl auf haushaltsunabhängiger Umlagebasis (als Aufschlag auf die Energiepreise) oder auch auf steuerfinanzierter Basis erfolgen.

Berlin, 23. Februar 2012  
Friedrich Seefeldt

Marktfeldleiter Energieeffizienz,  
Erneuerbare Energien und Klimaschutz

**Prognos AG**

Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung  
und Strategieberatung  
Goethestr. 85, D-10623 Berlin  
FON.: +49 (30) 52 00 59-236  
FAX: +49 (211) 887 97-84 89  
MOB: +49 (160) 705 10 11  
MAIL: [friedrich.seefeldt@prognos.com](mailto:friedrich.seefeldt@prognos.com)  
WEB: <http://www.prognos.com>