

**Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) e.V.
Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein**

**Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines
Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“
(BT-Drucksache 18/2443)**

vom 1. September 2014

Berlin, den 09. Oktober 2014

Kontakt:

Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) e.V.
Kirchstraße 21
10557 Berlin

Christian Noll

Geschäftsführender Vorstand
Telefon: 49(0)30 36 40 97-01
Telefax: 49 (0)30 36 40 97-42
Mobil: 49 (0)179 14 95 764
christian.noll@deneff.org

1. Zusammenfassung

Die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf für ein zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ und dem enthaltenen Entwurf des Wirtschaftsplans. Die DENEFF begrüßt beide Entwürfe aus den folgenden Gründen:

- ✓ Der Energie- und Klimafonds (EKF) leitet die Erlöse aus der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten direkt wiederum der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen zu. Dieser Kreislaufmechanismus ist sinnvoll, bedarf auf Grund der volatilen Einnahmen aus dem Emissionshandel jedoch einer dringenden Stabilisierung, um Planungssicherheit für Investitionen herzustellen und die Fördereffizienz zu gewährleisten.
- ✓ Mit dem beabsichtigten, überjährigen Bundeszuschuss bis zu einem Maximalbeitrag von durchschnittlich 822 Mio. EUR p.a. (2015-2018) entsteht eine Mischfinanzierung und mit dieser eine weitgehende Stabilisierung der Mittelausstattung des EKF. Diese sollte auch nach 2018 fortgeschrieben werden. Hiermit wird nicht nur das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm verstetigt (Ziel des Koalitionsvertrags), sondern auch weitere wichtige Energieeffizienzprogramme im Bereich privater Haushalte, Unternehmen oder Forschungsförderung.
- ✓ Mit dem Haushaltsplan 2015 (Entwurf) fließt der Großteil der Zuweisungen in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Diese repräsentieren nicht nur besonders kostengünstige CO₂-Vermeidungspotenziale, sondern adressieren viele weitere gemeindienliche Ziele, wie die Energieversorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und die Bezahlbarkeit von Wohnen. Daneben werden Kapitalabflüsse ins Ausland für Energieimporte durch heimische Wertschöpfung verdrängt und entsprechende Steueraufkommen geschaffen.
- ✓ Die DENEFF begrüßt insbesondere, dass der Entwurf des Wirtschaftsplans ein „Ausschreibungsmodell für sektorübergreifende Energieeffizienz“ vorsieht und empfiehlt für dessen Erprobung mindestens 100 Mio. EUR im Jahr vorzusehen.
- ✓ Insgesamt leistet der EKF aus den zur Verfügung gestellten Mitteln einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Deutschlands und der EU. Dies betrifft historisch bedingt insbesondere den Gebäudebereich und zunehmend den Industrie- und GHD-Sektor. Die volle Erreichung dieser Ziele ist nur durch ein strategisch abgestimmtes Gesamtinstrumentarium möglich, das im Rahmen des angekündigten Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz erstellt werden sollte. Die DENEFF hat der Bundesregierung hierzu umfangreiche Vorschläge unterbreitet.

2. Bewertung des Instrumentes und des Mittelkreislaufs

Mit dem durch Gesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807)¹ errichteten Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" (EKF) verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Finanzierung zusätzlicher Programmausgaben zur Umsetzung des langfristig angelegten Energiekonzepts sowie seiner internationalen Verpflichtung zum Klimaschutz zu ermöglichen. Seit Beginn des Jahres 2012 wird der EKF vollständig aus Erlösen aus der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten finanziert. Die Entscheidung, diese Erlöse aus dem Handel sogenannter Verschmutzungsrechte in einem Kreislauf wiederum Maßnahmen zum Klimaschutz zuzuführen, ist logisch, konsequent und begrüßenswert. Unter § 2 nennt das EKFG an erster Stelle die Energieeffizienz als Verwendungszweck. Insbesondere Energieeffizienzmaßnahmen repräsentieren die kostengünstigsten

¹ geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2011 (BGBl. I S. 1702)

Einsparpotenziale (Vattenfall 2007, McKinsey 2008 uvm.), welche in allen Verbrauchssektoren zu finden sind. Weiterhin bestehen hier große, wirtschaftliche Potenziale im Sinne des 2011 eingeleiteten Ausstiegs aus der Kernenergie, die Kapazität von über zehn Großkraftwerken innerhalb von 10 Jahren einzusparen (Wuppertal Institut 2011) sowie die Kosten des Energiesystems insgesamt für die Bevölkerung signifikant zu senken (Prognos 2014).

Die exklusive Widmung der Erlöse aus dem Emissionshandel durch die Einrichtung des Sondervermögens für die in § 2 EKFG genannten Zwecke stellt zudem einen Vorteil gegenüber einer allein aus dem allgemeinen Bundeshaushalt realisierten Finanzierung dieser Maßnahmen dar. Umgekehrt hat sich jedoch durch den drastischen Verfall der Zertifikatspreise gezeigt, dass die notwendige Planungssicherheit für Investoren, die Klimaschutzmaßnahmen auf Grundlage von aus dem EKF finanzierten Anreizen planen, bislang nicht ausreichend gewährleistet war (siehe Exkurs unten). Der Bundesrechnungshof stellte zu Beginn dieses Jahres auf Grund dieser Unsicherheiten in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss fest, der Emissionshandel sei „kein Instrument, um verlässliche Einnahmen zu erzielen und daraus wiederum die Energiewende und Klimaschutzmaßnahmen mit zu finanzieren.“ Er empfiehlt daher, den EKF aufzulösen und seine Ausgaben vollständig in den Bundeshaushalt zu überführen.

Die DENEFF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes in ihrer Konsequenz nicht. Weder eine reine Haushaltsfinanzierung noch eine reine Finanzierung aus Emissionshandelserlösen stellt eine zuverlässige Quelle für die auf längere Zeit absehbar notwendigen finanziellen Anreize dar. In keinem Falle sollte auf die sinnvolle zweckgebundene Widmung der Erlöse aus dem CO₂-Zertifikatehandel zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen verzichtet werden. Jedoch gilt es dringend, den Verunsicherungen der Marktteilnehmer entgegenzuwirken. In Folge dieser wurden in den letzten Jahren viele Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen zurückgestellt oder sogar unterlassen. Durch somit willkürlich induzierte Nachfragerwellen entstanden außerdem Verknappungen von Produkt- und Dienstleistungsangeboten und somit Preisverzerrungen am Markt, die zu ökonomischen Ineffizienzen führten.

Entsprechend empfiehlt die DENEFF den Energie- und Klimafonds zu erhalten und auszubauen und die Einnahmenseite durch eine dauerhafte Mischfinanzierung aus Emissionshandelserlösen und Haushaltsmitteln zu sichern.

Exkurs zur finanziellen Entwicklung des Energie- und Klimafonds:

Seit 2012 fließen dem EKF Einnahmen aus den Erlösen des Emissionszertifikatehandels zu. Da Anfang 2012 der Zertifikatspreis auf 7 EUR, statt der geplanten 17 EUR fiel, konnten vorläufig nur 50% der Barmittel und 60% der Verpflichtungsermächtigungen bereitgestellt werden. Für 2013 waren Einnahmen i.H.v 2 Mrd. EUR vorgesehen, bei einem erwarteten Durchschnittspreis von 10 EUR je Berechtigung. Hingegen sankt der Preis in diesem Jahr zeitweise auf unter 3 EUR², weshalb das BMF den Ressorts nur 1,1 Mrd. Euro zuwies. Die KfW übernahm zusätzliche 264 Mio. EUR durch einen Verzicht auf Aufwandserstattungen. 2014 sah der 1. Entwurf des Wirtschaftsplans für den EKF Einnahmen von 925 Mio. EUR aus dem Emissionshandel vor. Dabei ging die Bundesregierung von einem Durchschnittspreis von 4,50 EUR je Berechtigung aus. Um die geplanten Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro zu finanzieren, sah die Bundesregierung im 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 einen Zuschuss von 655 Mio. EUR vor. Hinzu kam ein Liquiditätsdarlehen von rund 94 Mio. EUR. Für 2015 sieht der Wirtschaftsplan Einnahmen aus dem Emissionshandel von 900 Mio. EUR vor sowie Einnahmen aus Haushaltsmitteln in Höhe von 781 Mio. EUR. Am 6.10.2014 kostete eine Tonne CO₂ 5,76 EUR.

² 4,50 EUR im Durchschnitt Q1/2013

3. Bewertung des Änderungsgesetzes

Der Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ sieht durch Änderung von § 4 Absatz 3 vor, dass der Bund einen jährlichen maximalen Bundeszuschuss nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes gewähren kann. Dieser soll im Rahmen der Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2018 betragen:

	2015	2016	2017	2018
Mehrausgaben (Millionen Euro)	781	848,5	826	836

Die Bundesregierung möchte damit den ausgehend vom derzeit zu erwartenden, Preisniveau für CO₂-Zertifikate zusätzlichen Finanzierungsbedarf des Fonds decken. Daraus ergibt sich eine Mischfinanzierung der Programme, die nicht nur als „Notlösung“, sondern auch im Grundsatz als eine pragmatisch sinnvolle Weiterentwicklung bewertet werden kann. Die Übernahme der Bundeszuschüsse in die mittelfristige Haushaltsplanung bis 2018 schafft zudem höhere Planungssicherheit der Programme. Das Änderungsgesetz ist darum ausgesprochen zu begrüßen. Die DENEFF regt an, diesen Ansatz in den kommenden Jahren, entsprechend der dann erwarteten künftigen Preisniveaus fortzuschreiben. Dabei sollten die Planungszyklen und -vorläufe von Investitionen im Gebäude- und Industriesektor berücksichtigt und eine Vorschau von drei bis vier Jahren gewährleistet werden.

4. Bewertung der Programme und ihrer finanziellen Ausstattung

Laut Entwurf des Wirtschaftsplans zum EKF für 2015 erfolgen aus den geplanten Gesamteinnahmen von 1,68 Mrd. EUR rund 1 Mrd. EUR Zuweisungen für Maßnahmen im Energieeffizienzbereich. Diese sind rund 277 Mio. EUR (37 %) höher als im Vorjahr. Energieeffizienz wird damit zum wichtigsten Zielbereich des EKF, was ausgesprochen zu begrüßen ist. Mitunter werden im Einzelnen im Bereich Energieeffizienz zusätzlich zu den Mitteln des Einzelplans 09 (BMWi) folgende Programme finanziert (siehe Erläuterungen in Fußnote³):

Zweckbestimmung / Mittelzufluss	Vorgesehen 2015 (lt. Erläuterung)	Zugewiesen 2012 ⁴	Ausgabe Ist 2012
Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung, KfW	50 Mio. EUR	-	-
Förderung im Rahmen des CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramms, KfW	(1,8 Mrd. EUR) ⁵	(1,495 Mrd. EUR) ⁵	(1,44 Mrd. EUR) ⁵
Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (Energieeffizienz)	Keine Angabe	15,5 Mio. EUR	14,4 Mio. EUR
Energieeffizienzfonds	Keine Angabe	40,0 Mio. EUR	11,4 Mio. EUR
Nationale Klimaschutzinitiative	Keine Angabe	47,5 Mio. EUR	11,4 Mio. EUR

³ Der jeweils jährliche Mittelabfluss für die einzelnen Zwecke korrespondiert nicht direkt mit den Barwerten der Zuweisungen und den Belegungen der Verpflichtungsermächtigungen. Verpflichtungsermächtigungen führen nicht zu Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr, sondern werden veranschlagt, um eine Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren zu erhalten. Die Baransätze der Zuweisungen werden benötigt, um die vom Ressort geplanten Vorhaben im (maßgeblichen) Haushaltsjahr selbst finanzieren zu können bzw. dienen zur Ausfinanzierung der eingegangenen Verpflichtungen der Vorjahre.

⁴ Der Bericht des BMF über die Tätigkeiten des EKF 2013 lag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Stellungnahme noch nicht vor. Entsprechend können auch für 2014 noch keine Aussagen getroffen werden.

⁵ Belegt durch Zusagen für zinsverbilligte Kredite und Zuschüsse

a) *CO₂-Gebäudesanierungsprogramm*

Mit dem Entwurf des Änderungsgesetzes setzt die Bundesregierung das Vorhaben des Koalitionsvertrags um, die Finanzierung des CO₂-Gebäudesanierungsprogrammes zu verstetigen. Dies geschieht, indem der EKF insgesamt bis 2018 durch die mehrjährige anteilige Finanzierung aus dem Bundeshaushalt und den Erlösen aus dem CO₂-Zertifikatehandel mittelfristig weitgehend gesichert wird.

Das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm gehört weltweit zu den erfolgreichsten Instrumenten zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und genießt entsprechend international hohes Renommee. Neben den Zielen des Klimaschutzes werden wesentliche politische Ziele unterstützt:

- **Senkung der Energieimportabhängigkeit**

71% des Erdgasverbrauchs in Deutschland werden zur Wärmeerzeugung genutzt, davon wiederum über 40 % für Raumwärme und Warmwasser in privaten Haushalten (Fraunhofer IWES 2014). Umgekehrt haben Effizienzmaßnahmen enormen Einfluss auf die Verringerung der Importabhängigkeit, akut insbesondere aus Russland (Ecofys 2014, Fraunhofer IWES 2014)

- **Bezahlbarkeit von Wohnen**

Energieeffiziente Gebäude sind die wirkungsvollste Versicherung gegen steigende Energiepreise. Zudem begrenzen die Förderungen die umlegbaren Kosten für energetische Modernisierung bei vermietetem Wohnraum, da diese Zuschüsse von der Modernisierungsumlage abgezogen werden müssen. Dies hilft insbesondere dabei, anspruchsvolle energetische Sanierungen in breiterem Umfang zu ermöglichen.

Der Wirtschaftsplan für 2015 bildet noch nicht die im Koalitionsvertrag ebenfalls beabsichtigte Erhöhung der Mittel ab. Derzeit diskutieren die Bundesministerien einen Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE), der im November im Kabinett verabschiedet werden soll. Die vorgesehene Erhöhung könnte einen Beitrag dazu leisten, um die Lücken zum Erreichen der Energieeffizienzziele der EU und der Bundesregierung zu schließen.

Die Antragszahlen entwickelten sich in den letzten Jahren stetig nach oben. Allerdings sind durch die derzeitige Niedrigzinsphase die zinsverbilligten Darlehen der KfW für energetisches Bauen und Sanieren im Verhältnis zu den Marktkonditionen für Immobilienkredite zurzeit verhältnismäßig weniger attraktiv geworden. Spätestens für das Haushaltsjahr 2016 sollte dennoch eine Erhöhung entsprechend der Nachfragesituation, den politisch geplanten Ausweitungen (z.B. Ausweitung auf Nichtwohngebäude) oder notwendigen Anpassungen der Tilgungszuschüsse erfolgen und frühzeitig kommuniziert werden. Ziel der Förderung sollte es insgesamt sein, einen möglichst hohen Hebel für die Erreichung der Energie- und Klimaziele zu schaffen. Entsprechend sollte die Bundesregierung die Optimierung der bestehenden Angebote (Einfachheit, Wirkungsoptimierung) sowie die Einführung neuer, zielgruppenspezifischer Angebote (steuerliche Förderung für Eigenheimbesitzer) und eine umfassende Beseitigung nicht-marktlicher Barrieren für das Angebot und die Nachfrage von Energieeffizienzdienstleistungen mit dem NAPE vorantreiben. Die DENEFF hat hierzu umfangreiche Vorschläge erarbeitet und BMWi und BMU zugeleitet.

b) Energieeffizienzfonds

Unter dem Energieeffizienzfonds sammeln sich eine Vielzahl kleinerer Programme, die seit dem Energiekonzept ins Leben gerufen wurden. Darunter finden sich unter anderem Förder Richtlinien, insbesondere im Unternehmensbereich für Querschnittstechnologien, Energiemanagementsysteme und Produktionsprozess oder für Energieeinsparcontracting. Die DENEFF hat die Entstehung dieser Programme intensiv begleitet und befürwortet diese Programme sehr.

Als neue Maßnahme nennt der Wirtschaftsplan 2015 ein „Ausschreibungsmodell für sektorübergreifende Energieeffizienz“. Die DENEFF möchte insbesondere die Aufnahme dieses Inhalts ausdrücklich befürworten. Bereits Ende 2012 hatte die DENEFF einen Umsetzungsvorschlag zur Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinie (Artikel 7) in Form wettbewerblicher Ausschreibungen empfohlen. Seitdem haben sich zahlreiche weitere Verbände diesem Vorschlag angeschlossen (u.a. VKU, ZVEI, VDMA, BUND, dena). Wettbewerbliche Ausschreibungen für Energieeffizienz wurden in der Schweiz, Portugal und einigen US-Bundesstaaten (Vermont, Maine) teilweise seit mehreren Jahren erfolgreich erprobt. Ihre Stärke liegt insbesondere in der kostengünstigen Beseitigung nicht-marktlicher Barrieren und das Anreizen innovativer Energieeffizienzdienstleistungen. Entsprechend können sie den deutschen Ordnungs- und Förderrahmen gut ergänzen. Grundsätzlich eignet sich dieser Ansatz für jede Form von Energiebedarfen, d.h. sowohl für Strom, Wärme als auch Mobilität. Bestehende Programme wie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm werden hierdurch jedoch nicht überflüssig, da diese insbesondere dort greifen, wo ein höherer Förderhebel notwendig ist, um die Wirtschaftlichkeit umfangreicher und anspruchsvoller Maßnahmen zu verbessern.

Die konkrete Höhe für die einzelnen Teilbereiche lässt sich dem Wirtschaftsplan nicht entnehmen. Es ist jedoch zu erwarten, dass für das Ausschreibungsmodell eher ein geringerer Betrag zu dessen Erprobung zur Verfügung gestellt werden wird bzw. dieser durch Umschichtung aus anderen, nicht vollständig abgerufenen Mitteln anderer Programme realisiert werden soll. Insgesamt empfiehlt die DENEFF für das „Ausschreibungsmodell für sektorübergreifende Energieeffizienz“ jährlich mindestens 100 Mio. EUR bis 2018 zur Verfügung zu stellen. Nach erfolgreicher Pilotierung sollte eine Ausweitung stattfinden.

c) Weitere Programme

Die Fortführung des Maßnahmenkatalogs ist erfreulich, da auch die Forschungsförderung, die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) und die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung mit ihren Ansätzen unverzichtbare Instrumente für eine erfolgreiche Energieeffizienzwende darstellen. Durch den mehrjährigen Bundeszuschuss zum EKF profitieren auch diese Programme künftig von einer höheren Planungssicherheit.

5. Gesamtbewertung und Ausblick:

Mit dem im Rahmen der EU-Energieeffizienzrichtlinie zu erstellenden Nationalen Energieeffizienz Aktionsplan (NEEAP) und dem Monitoringprozess zur Energiewende bewertet die Bundesregierung die Fortschritte bei der Steigerung der Energieeffizienz. Im Rahmen dieser Bewertungen wird immer wieder deutlich, dass kein Instrument alleine zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Deutschlands und der EU hinreichend ist. Vielmehr sind das abgestimmte Zusammenwirken aller Instrumente und ihre Weiterentwicklung im Sinne einer konsistenten Gesamtstrategie notwendig. In diesem Sinne kann auch der Energie- und Klimafonds im Rahmen der Zuweisungen aus den Erlösen des Emissionshandels (und gestützt durch Bundeszuschüsse) nur einen endlichen Beitrag leisten. Ebenso ist zu bedenken, dass die Verwendung öffentlicher Mittel möglichst effizient erfolgen sollte und ebenso das Entstehen von Förderabhängigkeiten verhindert werden sollten. Entsprechend sind sowohl eine Anpassungsfähigkeit als auch eine Kontinuität der Mittelausstattung des Energie- und Klimafonds entscheidend.

Die DENEFF begrüßt daher im Ergebnis den Entwurf für ein zweites Änderungsgesetz zum Energie- und Klimafonds sowie den Entwurf des Wirtschaftsplans und regt an, weitere Instrumente mit dem nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) zu ergänzen (u. a. Steuerförderung für Gebäudesanierung, Verbesserung von Verbraucherinformationen). Außerdem sollten die Instrumente einer kontinuierlichen Wirkungs- und Zusammenwirkungsanalyse unterzogen werden, um ihren Zielbeitrag sukzessive zu optimieren.

Für die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF)



Christian Noll

Geschäftsführender Vorstand, DENEFF e.V.