

## Die Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie unter Beachtung von Verbraucherinteressen

Johanna Kardel<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Eine Steigerung der Energieeffizienz ist aus Verbraucherperspektive unbedingt zu begrüßen, da sie gleichermaßen wirtschafts- und klimapolitische Impulse setzt, die Versorgungssicherheit verbessern kann und nicht zuletzt die soziale Schieflage der Energiewende-Folgen abzumildern hilft. Um jedoch Effizienzpolitik zum Erfolg für Verbraucher\_innen werden zu lassen, müssen vier Punkte Beachtung finden. Erstens braucht es mehr Transparenz und Qualitätssicherung. Zweitens sind individuelle und unabhängige Beratungen für gute Entscheidungen unerlässlich. Drittens sind neue Belastungen über direkte Umlagen zu vermeiden. Viertens müssen Politikinstrumente für mehr Akzeptanz verstärkt Verbraucherverhalten berücksichtigen und selbstständige Entscheidungen ermöglichen. So kann Energieeffizienz Verbraucher\_innen entlasten und die Energiewende voranbringen.

### Ausgangspunkt

Als im Sommer 2014 das neue Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verabschiedet und damit der Fördermechanismus der Erneuerbaren Energien in Deutschland neu ausgerichtet wurde, war die nächste Herausforderung der Energiewende schon vorgezeichnet. Die EU-Energieeffizienz-Richtlinie sowie die Ziele des Energiekonzepts hatten Energieeffizienzpolitik bereits als wichtigen Baustein der zukünftigen Energie- und Klimapolitik gesetzt.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind gesparte Kilowattstunden oftmals die günstigsten. Trotzdem stoßen Energieeinsparungen in der praktischen Umsetzung auf viel Widerstand. Glühbirnenverbot, Zwangssanierung und Effizienzverpflichtungssysteme – Energieeffizienz hatte in der Vergangenheit nicht immer den besten Ruf. Während mit der Energiewende Eingriffe auf der Angebotsseite salonfähig geworden sind, bestehen gegenüber Eingriffen auf der Nachfrageseite nach wie vor Bedenken. Die Internationale Energieagentur (IEA) bezeichnet Energieeffizienz schon seit Jahren als „first fuel“, als wichtigste Energiequelle und räumt ihr aus Gründen der Kosteneffizienz eine besondere Stellung ein.<sup>2</sup> Damit ist Energieeffizienz gerade für Deutschland ein wichtiger Baustein der Energiewende.

Auch aus Endverbrauchersicht ist eine stärkere Effizienzpolitik sinnvoll. Energieeffizienz verfügt über das Potenzial, die soziale Schärfe aus der Energiewende zu nehmen. Sinkende Ausgaben für Strom und Wärme bei gleichbleibendem Nutzen entlasten das Haushaltsbudget und ermöglichen damit Ausgaben in anderen Bereichen. Obwohl Verbraucher\_innen und Unternehmen in vielen Fällen von sich aus Effizienzsteigerungen durchführen, wenn sie sich dadurch Kostenvorteile versprechen, sind zusätzlich Anreize erforderlich. Denn zahlreiche Studien belegen die fehlende Marktdurchdringung von Effizienzprodukten entgegen dem individuellen Optimum und bezeichnen dieses Phänomen als „Effizienz-Lücke“ oder „Energie Paradox“.<sup>3, 4</sup>

Ein Blick in die Verhaltensforschung verdeutlicht das entscheidende Problem von Energie-Märkten und Energiedienstleistungen. So konnte Jerry Hausman bereits 1979 nachweisen, dass Verbraucher\_innen beim Kauf von neuen Geräten Energieeinsparungen im großen Umfang unterbewerten.<sup>5</sup> Das liegt unter anderem an der Komplexität mehrdimensionaler Entscheidungen. Haushalte müssen nicht nur ihre Präferenzen hinsichtlich Form und Funktion sortieren, sondern auch über die erwartete Nutzungsdauer, das eigene Nutzerverhalten sowie die Höhe der Anfangsinvestitionen nachdenken, um Kosten und Nutzen miteinander zu vergleichen. So bleibt der zu erwartende Effizienzfortschritt hinter seinen eigentlichen Potenzialen zurück.

Effizienzpolitik muss daher dazu beitragen, die Risiken und die Komplexität von Entscheidungen zu mindern. Instrumente dafür können vielfältig sein und reichen von verständlicher Verbraucherkennzeichnung von Elektrogeräten über Finanzierungshilfen bis hin zu Beratung. Die Förderung von Energieeffizienz hilft, volkswirtschaftliches Potenzial auszuschöpfen und bessere Entscheidungen zu treffen.

### Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie in Deutschland

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich im Jahr 2007 unter anderem darauf verständigt, bis zum Jahr 2020 20 Prozent Primärenergie gegenüber dem Jahr 1990 einzusparen. In eine ähnliche Richtung geht das deutsche Energiekonzept aus dem Jahr 2010, wenn auch mit strengeren nationalen

Vorgaben. Hier soll die Reduktion des Primärenergieverbrauchs um 20 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 2008 und Minderung des Stromverbrauchs um zehn Prozent erzielt werden.

Auf EU-Ebene stellte die Kommission zuvor fest, dass die eigenen Ziele ohne zusätzliche Maßnahmen verfehlt werden und brachte die Energieeffizienz-Richtlinie auf den Weg. Die Richtlinie sollte bis zum Juni 2014 in nationales Recht umgesetzt werden, scheiterte jedoch in Deutschland an den engen Zeitplänen aufgrund der Bundestagswahl 2013 und der EEG-Reform im Sommer 2014. Als kritisch erwies sich dabei weniger die rechtsverbindliche Übersetzung des EU-Effizienzziels in nationale Ziele, als vielmehr die Wahl der Mittel. Nach Artikel 7 der Richtlinie sollten ab dem Jahr 2014 jährliche Einsparungen in Höhe von 1,5 Prozent Endenergie erbracht werden. Die EU sah dafür grundsätzlich eine Verpflichtung der Energielieferanten vor. Während die Mehrzahl der Mitgliedstaaten dieser Vorgabe folgte, setzte die Bundesregierung auf sogenannte alternative Maßnahmen. Nach Anrechnung bestehender Maßnahmen verbleibt eine Lücke in Höhe von knapp 300 Petajoule (PJ), die der Nationale Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) schließen soll.

Der NAPE wurde im Dezember 2014 verabschiedet und adressierte sowohl die Vorgaben aus der Energieeffizienz-Richtlinie als auch die Ziele aus dem Energiekonzept. Hauptansatzpunkte waren die energetische Gebäudesanierung sowie neue Impulse für den Effizienzmarkt. Nach Berechnungen der Bundesregierungen sollte der Plan bis zum Jahr 2020 Einsparungen von bis zu 460 PJ bringen.

Im Gebäudebereich sind die wichtigsten Neuerungen mit Verbraucherrelevanz eine Aufstockung der KfW-Programme und die Einführung der steuerlichen Abschreibung der energetischen Gebäudesanierung. Darüber hinaus soll die Energieberatung ausgebaut und besser abgestimmt werden. Des Weiteren soll die Einführung eines wettbewerblichen Ausschreibungsmodells für Energieeffizienz einen Impuls für einen Effizienzmarkt geben. Bei einem solchem Modell erfolgt die Förderung von Maßnahmen nach dem besten Verhältnis von Kosten und eingesparter Kilowattstunde. Darüber hinaus sieht der NAPE vor, den Informationsgehalt der Energieverbrauchs-

kennzeichnung und die Ambition der Ökodesign-Richtlinie zu verbessern, um so im Produktbereich Verbraucher\_innen bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Damit adressiert der NAPE wichtige Punkte mit Verbraucherrelevanz und skizziert erstmalig eine veritable Effizienzpolitik. Viele der Maßnahmen wurden schon im Vorfeld diskutiert, waren jedoch an der Finanzierung oder mangelndem politischem Willen gescheitert. Dennoch bietet der NAPE eher Arbeitsaufträge statt Lösungen. Es finden sich noch Lücken und bei vielen Maßnahmen handelt es sich um Absichtserklärungen, deren Umsetzung und nicht zuletzt Finanzierung erst noch folgen. Darüber hinaus wird deutlich, dass der NAPE zwar die Einsparverpflichtung aus der EU-Effizienzrichtlinie erfüllt, damit jedoch nicht automatisch die Lücke des deutschen Energiekonzepts schließt. Die Bundesregierung steht damit vor der Entscheidung, diese Ziele zu revidieren oder weitere Maßnahmen umzusetzen. Allerdings scheint der Ausbau der Effizienzpolitik auch nicht unkritisch. Nicht allen gefällt, dass der Staat die Prioritäten in der Energiepolitik verschiebt. Der Vorwurf von Überregulierung kommt auf. Hinzu kommt, dass unerwünschte soziale Nebenwirkungen auftreten können, wie zum Beispiel bei Steigerung der Warmmiete nach einer energetischen Gebäudesanierung.

Diese Bedenken und auch die vorhandenen Lücken zeigen, dass es sich lohnt, noch einmal verstärkt über die Anforderungen von Effizienzpolitik aus Verbrauchersicht zu sprechen. Bleiben Verbraucherinteressen unberücksichtigt, wird nicht nur die Chance vertan, gute Politikinstrumente mit einer breiten Zustimmung in der Bevölkerung zu entwickeln, sondern auch Hemmnisse bei der Entscheidungsfindung richtig zu adressieren. Gute Effizienzpolitik kann für mehr Akzeptanz der Energiewende in der Bevölkerung sorgen.

### **Handlungsempfehlung für Energieeffizienzpolitik mit Verbraucherfokus**

Für die künftige Effizienzpolitik gibt es aus verbraucherpolitischer Perspektive vier Handlungsempfehlungen, die nicht nur verhaltensökonomische Hürden beseitigen, sondern auch dazu beitragen können, Energieeffizienz besser in die Energiewende zu integrieren.

*Handlungsempfehlung 1:* Transparenz erhöhen, Qualität sichern – Effizienzpolitik sollte darauf abzielen, die anfallenden Kosten und Einsparungen einer Maßnahme wie die eines Produktaustauschs auf einen Blick abzubilden. Das kann die Komplexität der Entscheidungen mindern. Darunter fällt der Anspruch, die Energieverbrauchs-kennzeichnung von Elektroprodukten wieder aussagekräftig und verständlich zu machen und Rückschlüsse auf die zu erwartenden Betriebskosten zu ermöglichen. Auch sollten aktuelle und zukünftige Hauseigentümer aussagekräftige Informationen zur Energieeffizienz ihres Hauses bekommen, um künftige Wohnkosten realistisch einschätzen und Rückschlüsse auf einen sinnvollen individuellen Sanierungsfahrplan machen zu können. Wichtig ist hierbei, dass Haushalte sich auf Aussagen, Kennzeichnungen und Qualitätsversprechen absolut verlassen können. Nur so lassen sich mittelfristig alle risikobasierten Vorbehalte abbauen.

*Handlungsempfehlung 2:* Individuelle und unabhängige Unterstützung ermöglichen – Haushalte sind sehr unterschiedlich und haben in der Regel nicht den gleichen Beratungs- und Unterstützungsbedarf. Während bei dem einen eine Broschüre hilft, benötigt der nächste eine detaillierte und persönliche Anleitung. Auch sind unterschiedliche Probleme mit unterschiedlichen Instrumenten zu behandeln. Während bei einer simplen Frage zu effizienten Hausgeräten noch die telefonische Beratung ausreichen mag, erfordern komplizierte und teure Maßnahmen eine fachkundige Energieberatung vor Ort, die alle Parameter einbeziehen sollte. Um Fehlinvestitionen zu verhindern, sollte bei allem die Information der Verbraucher\_innen und nicht die CO<sub>2</sub>-Einsparung oder die eigene Auftragslage im Mittelpunkt stehen. Das braucht einen Beratungsansatz, der unabhängig von Gewerken, Anbietern, Dienstleistern und Produkten ist.

*Handlungsempfehlung 3:* Weitere Belastungen vermeiden – Verbraucherakzeptanz ist für die Energiewende von zentraler Bedeutung. Neue direkte Belastungen über Umlagen sind nicht empfehlenswert, da bereits bestehende soziale Schief-lagen weiter verstärkt würden. So würde eine neue Umlage auf den Energieverbrauch aufgrund des Einkommenseffekts überproportional das zur Verfügung stehende Budget einkommensschwache

cher Haushalte mindern. Bereits heute geben in Deutschland 14 Millionen Haushalte 40 Prozent ihres Einkommens für Wohnen und Heizen aus und liegen damit im von der EU-Kommission identifizierten kritischen Bereich. Studien konnten nachweisen, dass selbst bei einer Umlage von weniger als einem Cent je Liter Öl weitere 500.000 Haushalte dazukommen würden.<sup>6</sup> Effizienzpolitik sollte die Fehler des EEG nicht wiederholen und eine gerechte und einkommensbasierte Finanzierung verfolgen. Darüber hinaus gilt es, mögliche soziale Effekte bei der Gebäudesanierung zu vermeiden. So mindert das Gebot der Warmmietenneutralität die Belastungen für Mieter bei einer Sanierung.

*Handlungsempfehlung 4:* Für Verbraucherakzeptanz werben – Unternehmen, die keine Analyse des Verhaltens ihrer Nutzer\_innen machen, sind schnell zum Scheitern verurteilt. Selbiges sollte auch für die Politik gelten. Bei der Planung und Bewertung von neuen politischen Instrumenten spielt das Verbraucherverhalten bislang keine große Rolle. Die Folge sind Fördertöpfe, die nicht abgerufen werden, Informationslabel, die nicht verstanden werden und Beratungsangebote, die nicht in Anspruch genommen werden. Neue Instrumente sollten daher vorab auf Verständnis und Annahme der Verbraucher\_innen getestet werden, um notfalls nachsteuern zu können. Dabei sollte Energieeffizienz in seltenen Fällen verordnet werden. Wenn doch, dann nur in Verbindung mit einer begleitenden Verbraucheraufklärung und wenn das Ziel und der Sinn der

Maßnahme über jeden Zweifel erhaben sind. Ordnungsrecht kann mitunter kostengünstiger für die Zielerreichung sein, genießt aber nur eine geringe Akzeptanz auf Seiten der Endverbraucher\_innen.

## Fazit

Effizienzpolitik ist in zweifacher Hinsicht ein Gewinn – für Verbraucher\_innen und für die Gesellschaft. So beseitigt der NAPE Hürden wie bei der energetischen Gebäudesanierung, stärkt die Energieberatung und verbessert die Transparenz bei der Verbraucherinformation. Das spart Energiekosten und trägt zum Erreichen der gesellschaftlichen Ziele bei. Allerdings müssen gesellschaftliche und individuelle Vorteile gemeinsam gedacht werden. Dafür fehlt es mitunter in der Politik an guten Ideen und an einem Gespür für Verbraucherbelange. Verbraucher\_innen wollen die Energiewende und sie wollen auch Energieeffizienz, aber sie wollen dafür nicht unnötig weiter belastet werden, sondern vielmehr bei eigenen Entscheidungen gestärkt werden.<sup>7</sup> Dafür bedarf es zu allererst mehr Transparenz und Qualität. Auch sind nicht alle Verbraucher\_innen gleich, was eine individuelle und unabhängige Unterstützung unerlässlich macht. Darüber hinaus gilt es, neue Instrumente stärker am Verbraucherverhalten auszurichten und für mehr Akzeptanz zu werben. Dazu gehört auch der Vorrang von Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht. So wird Effizienzpolitik zu einem Gewinn für Verbraucher\_innen und trägt zur Akzeptanz der Energiewende bei.

- 1 Johanna Kardel, M.A., studierte Europa-Studien mit Schwerpunkt Politik- und Wirtschaftswissenschaften an der TU Chemnitz und der Europa-Universität Viadrina und arbeitet beim Bundesverband der Verbraucherzentralen (vzbv) als Referentin für Energieeffizienz und energieeffiziente Produkte.
- 2 OECD, IEA: World Energy Outlook 2014, Paris 2014.
- 3 Jaffe, Adam B.; Stavins, Robert N.: The Energy Paradox and the Diffusion of Conservation Technology, in: Resource and Energy Economics 16 (1994), S. 91-122.
- 4 Gillingham, Kenneth; Palmer, Karen: Bridging the Energy Efficiency Gap, Resources for the Future, Washington 2013, S. 6.
- 5 Hausman, Jerry A.: Individual Discount Rates and the Purchase and Utilization of Energy-Using Durables, in: The Bell Journal of Economics 10, 1 (1979), S. 33-54.
- 6 InWIS im Auftrag der VZ NRW, Ermittlung der Kostenbelastung von Verbrauchern bei Einführung eines Wärmeumlagen-Modells, Bochum 2013, S. 86.
- 7 Forsa im Auftrag des vzbv: Verbraucherinteressen in der Energiewende, 2013.