

Energieeffizienz und Energieeinsparung: „Politik beginnt mit dem Betrachten der Realität“

Knut Kübler

Es gehört zu den Aufgaben eines Staates, dafür zu sorgen, dass Wirtschaft und Verbraucher in ausreichendem Umfang mit Energie versorgt werden. Dass auch zu den staatlichen Aufgaben zählen könnte, auf die Reduzierung eines als zu hoch empfundenen Energieverbrauchs hinzuwirken, ist relativ neu. Im „Energiekonzept 2010“ hat die Bundesregierung angekündigt, den Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20 % zu verringern. Die aktuellen Daten weisen darauf hin, dass diese Vorgabe verfehlt wird. Darüber wird wenig gesprochen. Dabei ist das eine der wesentlichen Ursachen, dass die Politik ihr Ziel aufgeben musste, die Treibhausgase bis 2020 um 40 % zu reduzieren. Wenn die Energiepolitik heute beim „Klimaschutz“ ein Glaubwürdigkeitsproblem hat, dann liegt das auch daran, dass die Bundesregierung ihre Versprechungen bei der „Energieeinsparung“ nicht eingehalten hat.

Wer die energiepolitische Debatte in Deutschland verfolgt, kann leicht den Eindruck gewinnen, dass Erfolg oder Misserfolg beim Klimaschutz vor allem etwas mit den Themen Windenergie, Photovoltaik, Netzausbau, Elektromobilität und Kohlepolitik zu tun haben. Offensichtlich gibt es eine gewisse Neigung, die Scheinwerfer des öffentlichen Interesses vor allem auf die Angebotsseite des Energiesystems zu richten. Konzepte und Maßnahmen, wie der Verbrauch im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung reduziert werden kann, scheinen eher nachrangig. Vor diesem Hintergrund ist es interessant, sich einmal genauer mit dem Komplex „Energienachfrage“ zu befassen und dabei insbesondere der Frage nachzuspüren, was die Bundesregierung auf diesem Feld angestrebt hat und was aus diesen Ambitionen geworden ist.

Energieeffizienz und Energieeinsparung

Zunächst ist es wichtig, Klarheit über die Begriffe zu gewinnen, die üblicherweise auf diesem Feld verwendet werden. Es geht vor allem um zwei Begriffe, die ähnlich klingen, aber doch unterschiedliche Sachverhalte zum Ausdruck bringen. Die Rede ist von „Energieeffizienz“ und „Energieeinsparung“.

Bei der Energieeffizienz werden zwei Größen zueinander in Beziehung gesetzt. Die eine Größe erfasst den Energieinput. Die andere erfasst den Output, der mit dem Input in Verbindung steht. So wird etwa die Energieeffizienz eines Fahrzeugs durch den Treibstoffverbrauch pro gefahrenen Kilometer beschrieben. Es ist offensichtlich, dass ein Fahrzeug umso effizienter ist, je geringer der Treibstoffverbrauch pro gefahrenen Kilometer ist. Was besagt dagegen der Begriff Energieeinsparung? Von Energieeinsparung zu sprechen ist nur gerechtfertigt, wenn der Verbrauch von Energie absolut zurückgeht. Bleibt



Aktuelle Daten deuten darauf hin, dass die Energieverbrauchsvorgabe 2020 verfehlt wird
Bild: Fotolia pict rider

man beim Beispiel des Fahrzeugs, so kann ein geringerer Verbrauch durch Anschaffung eines neuen, sparsameren Fahrzeugs zustande kommen. Die Einsparung kann aber auch durch eine Änderung der Fahrweise bzw. durch einen gelegentlichen oder dauerhaften Verzicht auf das Auto erreicht werden. Noch einmal: Energieeinsparung bedeutet Reduktion des Energieverbrauchs – ohne Wenn und Aber!

Wer einige Zeit über beide Begriffe nachdenkt, wird schnell erkennen, dass eine Politik, die sich das Ziel gesetzt hat, den Energieverbrauch zu senken, sehr viel tiefer in das Marktgeschehen eingreifen muss, als eine Politik, die nur das Ziel verfolgt, die Effizienz zu verbessern. Bei der Verbesserung der Energieeffizienz gibt es physikalische Grenzen. Hinzu kommt, dass eine Politik zur Verbesserung der Energieeffizienz vorteilhafterweise davon ausgehen kann,

die Marktkräfte eher im Rücken zu haben. Demgegenüber wird eine Politik, die auf eine absolute Reduktion des Energieverbrauchs abzielt, früher oder später gegen die Marktkräfte und oft auch gegen die Interessen der Verbraucher ankämpfen müssen.

Wandel in der Energiepolitik

Das Verständnis dieser beiden Begriffe ermöglicht nun eine gut einprägsame Übersicht, wie sich die Energiepolitik der Bundesregierung in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten verändert hat. Der zentrale Orientierungspunkt ist dabei die jeweilige Antwort auf die Frage, welche Rolle dem Staat bei der „Steuerung der Energienachfrage“ zugewiesen werden soll. Bei einer extrem vereinfachten Betrachtung lassen sich drei Phasen der Entwicklung unterscheiden:

Phase I: „Energieeffizienz durch Rahmendaten“

In den Anfangsjahren der Bundesrepublik konzentrierte sich die Energiepolitik vollständig auf die Ausweitung des Angebots. Der Gedanke, staatliche Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage zu ergreifen, war fremd. Bei der „Energieeffizienz“ wurde unterstellt, dass Investoren, Produzenten und Verbraucher genügend Eigeninteresse haben, immer nach den effizientesten Lösungen zu suchen. Dafür werde schon der Wettbewerb sorgen. Direkte staatliche Eingriffe zur Reduzierung des Energieverbrauchs kamen aus ordnungspolitischen Erwägungen nicht in Betracht. Und so gab es auf der „Nachfrageseite“ kaum mehr als gelegentliche Apelle an die Verantwortung der Verbraucher, Energie nicht nutzlos zu verschwenden; natürlich immer flankiert durch politische Rahmendaten, die auf eine generelle Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Märkte abzielten. Von dieser einfachen und klaren Konstruktion erhoffte man sich noch am ehesten die richtigen Anreize, die zur Verfügung stehende Energie so rationell wie möglich einzusetzen.

Phase II: „Energieeffizienz durch Beseitigung von Marktdefiziten“

Die erste Ölpreiskrise nach dem Lieferboykott der OPEC-Staaten am 17.10.1973 führte zu einer Neuausrichtung. Zu den wichtigsten Veränderungen gehörte, dass „Marktdefizite“ bei Energieverbrauchsentscheidungen anerkannt wurden. Verwiesen wurde insbesondere auf Informationslücken, ein zu kurzfristiges Rentabilitätskalkül von Investoren, Produzenten und Verbrauchern, unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten und schließlich Umweltschäden, die bei Verbrauchsentscheidungen keine Berücksichtigung finden (sog. externe Effekte). Das und andere Faktoren deuteten auf gesamtwirtschaftlich „suboptimale Lösungen“ hin. Damit konnte die Politik ordnungsrechtliche Regelungen und staatliche Förderprogramme begründen. Eine der ersten Initiativen bildete das „Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden“, das 1976 verabschiedet wurde. In Phase II wurde die Verbesserung der Energieeffizienz zu einem wichtigen Thema, aber eher im Sinne des Abbaus von unnützem Verbrauch und weniger im Sinne eines verordneten Verzichts oder gar einer sich daraus ergebenden Wachstumsbegrenzung.

Phase III: „Energieeinsparung durch quantitative Vorgaben“

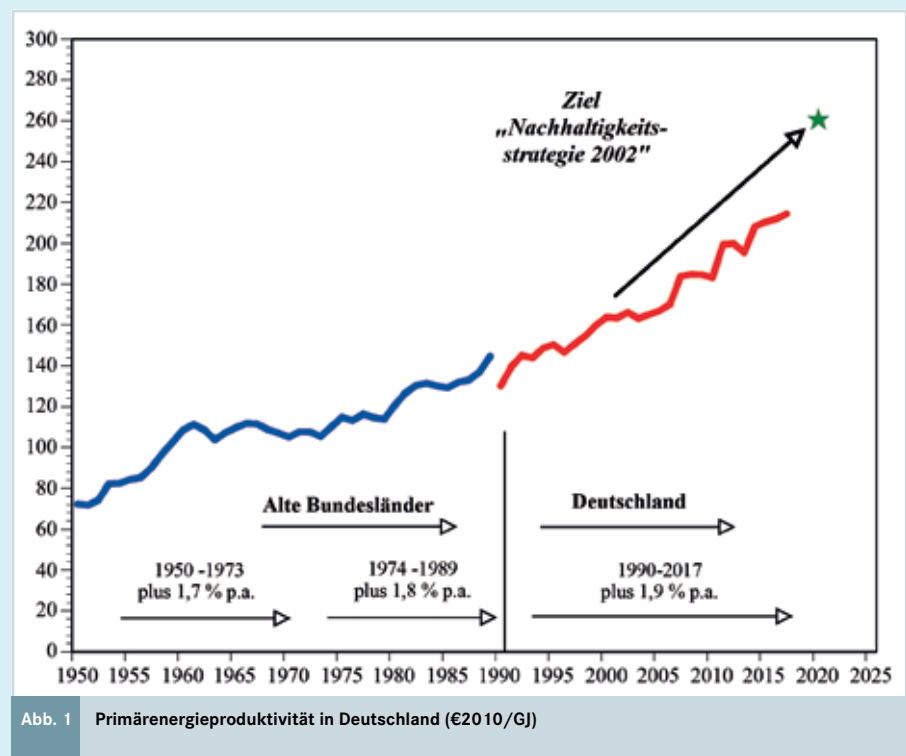
Ende der 1980er Jahre wurde verstärkt über den Treibhauseffekt und die weltweit zu erwartenden Klimaänderungen diskutiert. Als Ergebnis dieser Debatte setzte sich mehr und mehr die Überzeugung durch, dass die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz nicht ausreichen werden, um die notwendigen und eingegangenen Verpflichtungen beim Klimaschutz zu erfüllen. Neue Akzente ergaben sich auch durch die zu dieser Zeit aufkommenden Forderungen zu einer „nachhaltigen Entwicklung“. In der Konsequenz bekannte sich die Energiepolitik sehr viel stärker als zuvor zu einem schonenden und verantwortungsvollen Umgang mit den knappen Energieressourcen. Von dieser Position war es nicht mehr weit zu einer Politik, die über die Notwendigkeit einer Reduktion des Energieverbrauchs nachzudenken begann. Mit zu den ersten Vorschlägen in diese Richtung gehörte die Vision einer „2000 Watt-Gesellschaft“, die an der ETH-Zürich entwickelt wurde [1]. In Deutschland bildeten die Empfehlungen der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung“ eine wichtige Orientierung [2]. Am Ende dieser Meinungsbildung hat sich die Bundesregierung in ihrem „Energiekonzept 2010“ für quantitative

Vorgaben zur Energieeinsparung entschieden. Das bedeutete den endgültigen Abschied von den ordnungspolitischen Vorstellungen aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik.

Diese drei Phasen illustrieren in einfachster Weise die große Linie in der Energieeinsparpolitik in Deutschland, von einer ordnungspolitisch begründeten Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen, über erste und noch sehr überschaubare Maßnahmen zum Ausgleich von offensichtlichen Marktdefiziten bis hin zu einem Ansatz, der konzeptionell die Voraussetzungen schafft, umfassend und tief in das Marktgeschehen einzugreifen.

Daten zum Energiemarkt in Deutschland

Es ist es nun interessant, diese Phasen des politischen Wandels durch einen Blick auf geeignete Indikatoren der Energiemarktentwicklung in Deutschland zu ergänzen. Beginnen wir mit der Energieeffizienz. Zur Analyse der Energieeffizienz wird üblicherweise der Indikator „Primärenergieproduktivität“ herangezogen. Diese Kennziffer gibt an, wie viele Güter und Dienstleistungen (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt) die Volkswirtschaft mit einer Einheit Primärenergie (Kohle, Öl, Erdgas, Erneuerbare, Kernenergie) erzeugen kann.



Gemessen an diesem Indikator hat sich die Energieeffizienz in Deutschland in den letzten Jahrzehnten enorm verbessert (Abb. 1). Deutschland kann heute mit einer Einheit Primärenergie fast drei Mal so viel Güter und Dienstleistungen erzeugen, wie 1950 (in den alten Ländern). Die Ursachen dafür sind vielfältig. Ausschlaggebend waren aber vor allem technischer Fortschritt, Strukturwandel, Veränderungen der Energiepreise und – nach 1973 – auch in wachsendem Umfang die vielfältigen Initiativen der Bundesregierung zur Verbesserung der Energieeffizienz.

Auch wenn an dieser Stelle dazu keine eigene Analyse vorgelegt werden kann, zeigt die Statistik für die letzten Jahre eine leicht zunehmende Dynamik bei der Verbesserung der Produktivität (1950 – 1973: 1,7 % p.a.; 1974 – 1989: 1,8 % p.a.; 1990 – 2017: 1,9 % p.a.). Wer das aber schon als großen politischen Erfolg feiern will, sollte nicht verschweigen, dass die Steigerung der Energieeffizienz weit hinter den Planungen der Bundesregierung zurückgeblieben ist. Sie hatte 2002 in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie versprochen, die Energieproduktivität bis 2020 gegenüber 1990 zu verdoppeln [3]. Man kann ausschließen, dass dieses Ziel noch erreicht werden kann. Von 1990 bis 2017 hat sich die Energieproduktivität nur um etwa 60 % verbessert.

Was ergibt sich nun bei einem Blick auf den Energieverbrauch? Am aussagefähigsten ist hier die Analyse des Endenergieverbrauchs. Der End-

energieverbrauch ist die Summe des Energieeinsatzes in der Industrie, im Verkehr, bei den privaten Haushalten sowie im Bereich Gewerbe, Handel und Dienstleistungen. Zunächst ist ein enormer Anstieg des Verbrauchs in den alten Bundesländern hervorzuheben (1950: 2.540 PJ; 1973: 7.441 PJ; 1950/1973: +193%). Danach folgten Einschnitte, 1974/75 als Folge der ersten Ölpreiskrise und 1980/83 als Folge der zweiten Ölpreiskrise (Abb. 2). Die Zahlen belegen, dass sich der Verbrauch danach stabilisierte und bis zur Wiedervereinigung nahezu wieder das Niveau Anfang der 1970er Jahre erreichte.

Für die Analyse ist die Entwicklung nach der Wiedervereinigung von größerem Interesse. Die Daten zeigen, dass sich der Energieverbrauch von 1990 bis 2017 – also über fast 30 Jahre (!) – in einem relativ engen Band bewegte. Auffällig ist der Rückgang des Energieverbrauchs als Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Betrachtet man die Jahre von 2010 bis 2017 lässt sich berechnen, dass der Energieverbrauch konjunktur- und witterungsbedingt mit plus/minus 4 % um einen Mittelwert von rd. 9200 PJ schwankt. Ein klarer Trend in Richtung „weniger Energie“ ist in Deutschland bisher nicht sichtbar.

Was hat die Politik 2010 versprochen?

Die Bundesregierung hat in ihrem „Energiekonzept 2010“ folgende Ziele formuliert [4]:

- Bis 2020 soll der Primärenergieverbrauch gegenüber 2008 um 20 % und bis 2050 um 50 % sinken.
- Bis 2020 soll der Stromverbrauch gegenüber 2008 in einer Größenordnung von 10 % und bis 2050 von 25 % vermindert werden.
- Im Verkehrsbereich soll der Endenergieverbrauch bis 2020 um rund 10 % und bis 2050 um rund 40 % gegenüber 2005 zurückgehen.

So wie die Dinge liegen, wird Deutschland keines seiner Energieeinsparziele für 2020 erreichen (siehe Tab.). Der Primärenergieverbrauch ist von 2008 bis 2017 nur um rd. 5% zurückgegangen, der Stromverbrauch nur um etwas über 2 %. Noch ungünstiger ist die Entwicklung im Verkehrssektor. Hier liegt der Endenergieverbrauch heute sogar mehr als 6 % über dem Basiswert von 2005. Viele werden es vor allem als unbefriedigend empfinden, dass der Primärenergieverbrauch in Deutschland in 2017 wieder in etwa auf dem gleichen Niveau liegt wie in 2010, also in dem Jahr, in dem die Bundesregierung ihre Einsparziele festgelegt hat.

Effizienz und Effektivität der Energieeinsparpolitik

Wer sich näher mit diesen Ergebnissen beschäftigen will, wird sich vernünftigerweise zunächst eine Übersicht verschaffen, welche Initiativen die Bundesregierung in den letzten Jahren zur Energieeffizienz und zur Energieeinsparung auf den Weg gebracht hat. Das ist angesichts der Vielfalt nicht einfach. Es gab Anpassungen bei den ordnungsrechtlichen Vorschriften, etwa verschärfte Effizienzstandards im Gebäudebereich. Es gab umfangreiche Angebote auf dem Feld der Information und Beratung. Besonders hervorzuheben ist die finanzielle Förderung von Einsparmaßnahmen in Form von direkten Zuschüssen oder zinsverbilligten Krediten. Man kann heute größere und kleinere Zuschüsse erhalten, etwa für die energetische Sanierung eines Gebäudes bis zu 30.000 € und für den Austausch veralteter Heizpumpen gegen neue Pumpen einen Zuschuss von 30 % der Kosten (rd. 70 €). In einer Broschüre des BMWi von 2017 ist die Rede davon, dass bis 2020 über 17 Mrd. € für Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz zur Verfügung stehen [5]. Auch institutionell wurden neue Wege beschritten. Eingerichtet wurden „Energieeffizienz-Netzwerke“, die darauf abzielen, durch Austausch von Erfahrungen einen Beitrag zur Energieeffizienz in der Industrie, bei Handwerk, Handel und Gewerbe zu leisten.

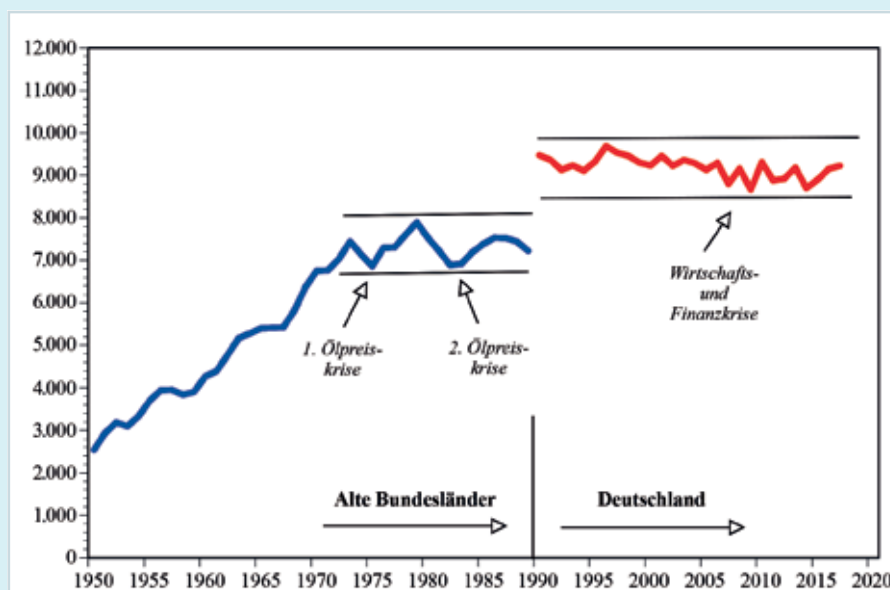


Abb. 2 Endenergieverbrauch in Deutschland in PJ

Tab.: Energieeinsparung in Deutschland: Trends und Ziele

Kennziffer	Basisjahr	2017	Änderung Basis/2017	Ziel 2020
Primärenergieverbrauch PJ	14.216,00	13.525,00	- 4,86 %	- 20 %
Stromverbrauch TWh	614,65	600,02	- 2,38 %	- 10 %
Endenergie Verkehr PJ	2.571,00	2.753,00	+ 6,47 %	- 10 %

Quelle: Energiedaten BMWi, Daten für 2017 zum Teil geschätzt

Der vermutlich eindrucksvollste Beleg für das Engagement der Bundesregierung ist der ministerielle Personalaufwuchs. In dem für die Energiepolitik zuständigen BMWi gibt es heute acht Referate, die in ihrem Titel das Wort „Energieeffizienz“ tragen und in denen mehr als 70 Mitarbeiter beschäftigt sind (Stand 24.10.2017). 2010 gab es für diese Aufgaben nur zwei Referate und 12 Mitarbeiter [6]. Die aktuelle Zahl der Beschäftigten zeigt aber noch nicht das ganze Bild. Außerhalb des Ministeriums wurde ein beachtlicher Apparat aufgebaut, der die Bundesregierung bei ihren Aufgaben unterstützt. Hinzuweisen ist dabei auf die Deutsche Energie-Agentur (dena) oder auf nachgeordnete Behörden (BAFA) bzw. Dienstleister, wie etwa die KfW, die mit der Abwicklung von Förderprogrammen betraut wurden.

Insgesamt erscheint die folgende Einschätzung plausibel: Ja, es gab Verbesserung der Energieeffizienz, vor allem auf ausgewählten Technologiefeldern. Die sichtbarsten Beispiele findet man in der Kältetechnik, bei der Beleuchtung durch Übergang auf LED-Leuchtmittel, bei den modernen energieeffizienten Pumpen und bei der Reduzierung des Energieverbrauchs im Gebäudebereich. Diese Fortschritte haben auch zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität geführt. Ein ganz anderes Bild ergibt sich allerdings, sobald man auf das schaut, was im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung entscheidend ist: Auf dem Feld der Energieeinsparung gab es wenig Fortschritte. Auch wenn Bewertungen, die Energieeinsparpolitik der Bundesregierung habe „zu wenig Ruder, die bis zum Wasser reichen und zu viele Ruder, die in der Luft paddeln“ zugespitzt sein mögen, es bleiben die Zweifel an der Effizienz und Effektivität des politischen Konzepts und der zum Einsatz kommenden Maßnahmen.

Glaubwürdigkeit in der Energiepolitik

Es ist eine alte Erfahrung, dass der Zugang zu einer Politik am einfachsten gelingt, wenn man deren Ankündigungen und Versprechungen beim Wort nimmt und sie dann in einem

größeren Zusammenhang analysiert. Oft wird gesagt, dass Glaubwürdigkeit in der Politik von größter Bedeutung sei: Wort und Tat sollen übereinstimmen. Wer sich in der Geschichte der Energiepolitik in Deutschland auskennt, mag dieser Einschätzung nicht so recht folgen. Leider ist heute nur noch Wenigen in Erinnerung, was die Energiepolitik in den vergangenen 60 Jahren schon alles gesagt, behauptet und versprochen hat [7].

In den Kontext „verfehlter Ankündigungen“ passt nun auch die Erwartung, dass Deutschland alle seine Energieeinsparziele für 2020 verfehlen wird. Das wiederum ist auch ein wesentlicher Grund, warum es so schwer ist, die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu vermindern. Man kann leicht nachrechnen, dass Deutschland bei einer erfolgreichen Reduktion des Primärenergieverbrauchs bis 2020 um 20 % ganz in die Nähe der versprochenen Reduktion der Treibhausgase bis 2020 um 40 % gelandet wäre. Darüber wird aber kaum geredet. Wenn heute darüber nachgedacht wird, wie das klimapolitisch bedeutsame „40 %-Ziel in 2020“ noch erreichen werden kann, denken Politiker (und viele Bürger) vor allem an einen Ausstieg aus der Nutzung der Kohle. Davon steht aber nichts im „Energiekonzept 2010“. Im Gegenteil: In 2010 hatte die Bundesregierung noch die Förderung von zwei CCS-Demonstrationskraftwerken mit dauerhafter Speicherung von CO₂ in Deutschland in Aussicht gestellt.

Dass sich die öffentliche und politische Debatte in der Kohlepolitik so verschoben hat, hat etwas mit politischen Opportunitätsüberlegungen zu tun. Da es kaum möglich ist, die jahrelangen Versäumnisse bei der „Energieeinsparung“ zu kompensieren, ist ein rascher Kohleausstieg der einzige realistische Ansatz, in kurzer Frist CO₂-Emissionen in nennenswertem Umfang zu reduzieren und damit den weitreichenden Versprechungen Deutschlands in der internationalen Klimapolitik nahezu kommen.

Ausblick

Wenn man bereit ist, das alles als Realität zu akzeptieren, und wenn man dann auch noch denen zustimmt, die behaupten, dass die Politik mit dem Betrachten der Realität beginne [8], dann liegt es nahe, über eine grundlegende Neuausrichtung der „Energieeinsparpolitik“ der Bundesregierung nachzudenken. Es ist interessant, dass der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 7.2.2018 diesen Gedanken aufgreift. Dort wird die Erarbeitung einer „ambitionierten und sektorenübergreifenden Energieeffizienzstrategie des Bundes“ angekündigt. Sollte die heute so weit verbreitete Einsicht „ein Weiter so darf es nicht geben ...“ auch für die Einsparpolitik gelten? Das wäre nur konsequent, denn das Erreichen des im Koalitionsvertrag bestätigten Ziels einer Halbierung des Primärenergieverbrauchs in Deutschland bis 2050 gegenüber 2008 wird natürlich immer schwieriger, je länger man auf den alten Gleisen weiterfährt. Schon heute beträgt der Rückstand gegenüber den bisherigen Planungen bei der „Energieeinsparung“ rd. 15 % des Primärenergieverbrauchs, was in etwa der Summe des heutigen Verbrauchs der beiden Bundesländer Bayern und Saarland entspricht.

Wie diese Strategie im Einzelnen aussehen wird, ist schwer zu sagen. Einen Anhaltspunkt liefert die Koalitionsvereinbarung. Dort wurde vereinbart, die Einhaltung von Treibhausgasminderungszielen für einzelne Sektoren durch gesetzliche Regelungen sicherzustellen. In einem Gedankenexperiment kann man einen solchen Ansatz auch für die Energieeinsparpolitik konstruieren; zunächst Einsparziele für einzelne Sektoren und dann gesetzliche Regelungen. Damit kommen wir noch einmal auf unsere Anfangsüberlegungen zu den sich wandelnden Einstellungen der Politik gegenüber staatlichen Interventionen zurück. Vieles deutet darauf hin, dass sich Deutschland auf eine Phase IV zubewegt, der man den Titel „Energieeinsparung durch Gesetz“ geben kann.

Die zentrale politische Frage ist, ob ein solcher Ansatz das Engagement der Bevölkerung zu den notwendigen Energieeinsparungen beflügeln wird oder am Ende eher bremst. Die Antwort dazu ist offen. Sie könnte aber in der von der Bundesregierung angekündigten Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ behandelt und geklärt werden. Die

Kommission wäre eine gute Plattform für die Ausarbeitung der neuen „Energieeinsparstrategie“, weil dort die notwendige Einordnung des Themas in die gesamte Energie- und Wirtschaftspolitik möglich wäre. Insgesamt ist aber klar: In einer Welt mit begrenzten Ressourcen, hat eine Politik, die beim Thema „Energieeinsparung“ keine Erfolge vorweisen kann, keine Zukunft; egal ob es sich um fossile, nukleare oder – und das mag manche erstaunen – erneuerbare Energien handelt.

Anmerkung

[1] Jochem, E. u. a.: Steps towards a 2000 Watt Society, Developing a White Paper on Research & Development of Energy-Efficient Technologies, Zürich 2002.

[2] Deutscher Bundestag: Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung, Bonn 2002.

[3] Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin, 2002, S.107.

[4] BMWi, BMU: Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin 28.09.2010.

[5] BMWi: Die Energiewende: Unsere Erfolgsgeschichte, Berlin 2017, S. 12.

[6] Bis 1975 gab es in dem für die Energiepolitik zuständigen BMWi überhaupt kein Referat, das für das Thema „Energieeffizienz“ zuständig war. Das erste Referat mit dem Titel „Rationelle Energieverwendung“ (III-A5) wurde 1976 eingerichtet.

[7] Einer der eindrucksvollsten Belege dafür, in welchem Umfang die Politik Versprechungen nicht eingehalten hat, ist das erste CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung. 1990 hatte die Politik angekündigt, die energiebedingten CO₂-Emissionen in den alten Bundesländern bis 2005 gegenüber 1987 um 25 % zu vermindern. Mit einer Reduktion um rd. 4 % wurde dieses Ziel weit verfehlt.

Und selbst bis heute, knapp 11 Jahre nach Ablauf des Zieljahres, konnte nur eine Reduktion um 13 % erreicht werden. Siehe dazu: Kübler, K.: Was ist eigentlich aus dem ersten CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung geworden?, in: „et“, 67. JG (2016), Heft 12, S. 42-46.

[8] Bundeskanzlerin Merkel sagte in einem Interview am 11.2.2015: „Politik beginnt mit dem Betrachten der Realität“. Soweit man weiß, geht dieser Gedanke auf den Sozialdemokraten Kurt Schumacher zurück, der formulierte: „Politik beginnt mit dem Betrachten der Wirklichkeit“.

Dr. K. Kübler, Bonn
knut.kuebler@onlinehome.de



Leitkongress mit großer Dialogmesse

Die Netze der Zukunft sind digital.

Moderne Infrastruktur-Lösungen für die Gas- und Wasserwirtschaft
 23.–25.10.2018, CityCube Berlin

➔ Jetzt anmelden unter www.gat-wat.de

EU-ETS wirkt – Reform beschlossen – Preise ziehen kräftig an

Mit der Einigung auf eine Reform des EU-Emissionshandels haben der Europäische Rat und das Europäische Parlament die Rolle des Emissionshandels als wichtigstes Klimaschutzinstrument für Europa bestätigt und gestärkt. Durch den deutlich schnelleren Abbau der Überschüsse an Emissionsberechtigungen sollen sich ab 2021, mit Beginn der 4. Handelsperiode, knappheitsbedingte Preisanstiege einstellen. Doch es zeigt sich, dass sich die Wirkung der Reform auf die CO₂-Preise – allein durch die Erwartungen der Marktteilnehmer – bereits heute entfaltet.

Ende 2014 hat der Rat der Europäischen Union beschlossen, die Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu senken. Zur Erreichung des Ziels soll der Europäische Emissionshandel (EU-ETS) als Leitinstrument der europäischen Klimapolitik wesentlich beitragen.

Um ihren Beitrag zu leisten, müssen die vom EU-ETS erfassten Sektoren ihre Emissionen um 43 % gegenüber 2005 reduzieren. Dazu war eine Novellierung der Emissionshandels-Richtlinie erforderlich, zu der das EU-Parlament und der Rat der EU im November 2017 eine Einigung gefunden haben.

Die Beschlüsse betreffen die 4. Handelsperiode von 2021 bis 2030. Der jährliche Reduktionsfaktor für die auszugebende Menge an Emissionsberechtigungen (CAP) wird von 1,74 % auf 2,2 % angehoben. Das führt zu einer Verminderung um jährlich 48 Mio. Zertifikate. Die Emissionsobergrenze von 1,8 Mrd. Zertifikaten im Jahre 2021 reduziert sich so auf 1,3 Mrd. Zertifikate im Jahr 2030 oder um knapp 28 %.

Aufgelaufene Zertifikats-Überschüsse sollen zudem beschleunigt abgebaut werden. Hierzu wird die bereits 2015 eingeführte Marktstabilitätsreserve (MSR) ausgeweitet. Ab 2019 wird jährlich ein Viertel der Überschüsse aus dem Markt genommen, ab 2023 dürfen darüber hinaus nur so viele Zertifikate in der Reserve verbleiben, wie im jeweiligen Jahr versteigert wurden. Alle anderen Zertifikate werden gelöscht.

Im Ergebnis sorgen diese und weitere Maßnahmen der Reform dafür, dass voraussichtlich schon ab 2021 eine deutliche Verknappung der zur Verfügung stehenden Emissionszertifikate eintreten wird. Doch die Wirkung der Reform spiegelt sich bereits aktuell in steigenden Zertifikatspreisen wider: Seit Ende 2017 haben die CO₂-Preise stark zugelegt. Während sie im März 2017 noch bei etwa 4,40 €/t CO₂ lagen, haben sie sich bis Anfang Mai 2018 auf fast 14 €/t CO₂ nahezu verdreifacht – Trend weiter ansteigend [1] (siehe Abb.).

Für die dem EU-ETS unterliegenden Unternehmen der Industrie und Energiewirtschaft be-

deuten die Verschärfungen des EU-ETS – sofern sie nicht zu der kleinen, einem starken Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzten Gruppe mit kostenloser Zertifikatezuweisung gehören – eine noch größere Herausforderung als bisher. Die Industrie sieht ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit in allen Ländern ohne eine CO₂-Bepreisung noch stärker als bisher bedroht.

Weitere Verschärfungen durch zusätzliche nationale Maßnahmen, wie ein vorzeitiger Ausstieg aus der Kohlenverstromung oder ein CO₂-Mindestpreis, sind zum einen nicht erforderlich, da das Emissionsminderungsziel durch die Begrenzung der ausgegebenen Emissionsberechtigungen auf europäischer Ebene erreicht wird. Zum anderen stellen solche Eingriffe eine unnötige Belastung für die nationale Volkswirtschaft dar und können zu ungewollten Wechselwirkungen mit dem EU-ETS führen.

Die grundsätzliche Wirksamkeit des Emissionshandels wird dadurch bestätigt, dass der Rückgang der Emissionen im deutschen Emissionshandelssektor 2017 mit 3,4 % gegenüber dem Vorjahr stärker ausfiel als der Rückgang der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen, welche zusätzlich auch andere Sektoren (z.B. Verkehr, Haushalte) umfassen [2]. Europa-weit haben ETS-Anlagen im Jahr 2017 ihre Emissionen um gut 1,5 % vermindert [3].

Quellen

[1] <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/spotmarkt/european-emission-allowances#/2017/05/02>

[2] UBA-Pressemitteilung Nr. 09/2018 vom 10.04.2018

[3] <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>



Abb. Entwicklung der CO₂-Preise 2016-2018

Quelle: EEX

„et“-Redaktion