

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Der Handlungshorizont muss sich weiten - Energiepolitik aus der Sicht der Verbraucher (2008)

Der Handlungshorizont muss sich weiten

Energiepolitik aus der Sicht des Verbrauchers¹

Die Energiepolitik der Vergangenheit hat sich zu sehr auf die klassischen Akteure der Energieangebotspolitik konzentriert. Es waren die Anbieter von Primär- und Nutzenergie, d.h. von Strom, Gas und Mineralöl. Sie sind die potenziellen Verlierer einer erfolgreichen Energieeffizienzpolitik. Die relevanten Akteure einer neuen Energiepolitik auf der Angebotsseite und potenziellen Unterstützer einer zukunftsfähigen Energiepolitik sind andere. Es sind u.a. die Hersteller von Energieeffizienztechnologien, die Anbieter von Baumaterialien, die Hersteller von Energieverbrauchsgeräten, die Anbieter von Verkehrsleistungen und anderen energierelevanten Dienstleistungen – also all diejenigen, die an einer erfolgreichen Vermarktung ihrer energieeffizienten Technologien und Dienste interessiert sind. Und es sind die Anbieter erneuerbarer Energien, die bisher bereits bewiesen haben, dass sie zum Energieangebot, zur Versorgungssicherheit und zu volkswirtschaftlichen Zielen wie der Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Export einen wesentlichen Beitrag liefern können.

Die Rolle der Verbraucher ist ebenfalls eine andere geworden. Der Verbraucher ist in einer Energieeffizienz- und Klimapolitik nicht mehr nur Energieverbraucher. Er mutiert vom weitgehend passiven Abnehmer von Strom, Heizenergie und Treibstoffen zum Käufer von Energietechnologien und -dienstleistungen wie z.B. dezentralen Anlagen zur Wärmeversorgung, von Materialien zur Senkung seines Heizwärmebedarfs sowie zum Nutzer energieeffizienter Verkehrssysteme. Im Handlungsfeld der erneuerbaren Energien wechselt der Verbraucher tendenziell von der Rolle des Energiekonsumenten in die des Energieproduzenten. Durch den Kauf eines Sonnenkollektors produziert er große Teile seines Warmwasserbedarfs selbst. Als Stromproduzent aus erneuerbaren Energien liefert er über die Einspeisung ins zentrale Netz einen Beitrag zur Stromversorgung. Eine zukunftsfähige Energiepolitik muss mehr als bisher diese Änderung der Verbraucherrolle beachten.

¹ Rede (leicht gekürzt und redaktionell bearbeitet) von Prof. Dr. Edda Müller, Ministerin a.D., ehem. Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbands, beim 51. Bitburger Gespräch zum Thema: Energierecht – Energiepolitik – Energiewirtschaft, am 21. und 22. Februar 2008 in Berlin

Meine Schlussfolgerung insofern und meine Botschaft an die Adresse der Energiepolitiker ist daher die folgende: Die Energie- und Klimapolitik wird nur erfolgreich sein, wenn sie Instrumente entwickelt, die auf die Akteurskonstellation, die sie beeinflussen und mobilisieren muss, zugeschnitten sind und auf diese passen. Hinsichtlich der Verbraucher muss sie mehr als bisher den konkreten Handlungsspielraum zur Kenntnis nehmen, den verschiedene Verbrauchergruppen haben, um zum Beispiel die Höhe ihres Heizenergiebedarfs oder den Energiebedarf für die Mobilität zu beeinflussen.

Sind Änderungen des Verbraucherverhaltens notwendig?

Ich sage unumwunden ja. Dafür muss aber auch die Energiepolitik etwas tun und darf nicht länger die Verbraucher allein zum Zahlmeister der Energiepolitik machen. Alle Untersuchungen zeigen, dass bildungsferne und einkommensschwache Bevölkerungsschichten relativ hohe Energierechnungen haben. Sie wohnen in der Regel in schlecht wärmegeprägten Wohnungen. Sie können sich den Austausch von Haushaltsgeräten zumeist nicht leisten. Sie müssen nicht zuletzt häufig lange Wege zurücklegen, um ihren Arbeitsplatz zu erreichen. Und schließlich: Sie sind für Beratungsangebote sehr schwer erreichbar, die ihnen Hinweise für relativ einfache Möglichkeiten zur Energieeinsparung geben könnten.

Die privaten Verbraucher sind bereits gegenwärtig explodierenden Energiepreisen ausgesetzt. Allein der Gaspreis zur Wärmeerzeugung ist in den letzten zehn Jahren um 70 Prozent gestiegen und die Preiserhöhungen bis zu 15 Prozent zum Jahreswechsel 2005/2006 haben eine vierköpfige Familie mit etwa 140 bis 210 Euro pro Jahr belastet. Inzwischen sind die Preise für Strom und Heizenergie weiter gestiegen. Was folgt daraus? Wir bekommen ein massives soziales Problem, wenn wir die Wahl der energiepolitischen Instrumente nicht ändern. Lange bevor Öl und Gas zur Neige gehen, werden die Energieträger womöglich für weite Teile der Bevölkerung im gegenwärtigen Umfang unbezahlbar sein.

Wir bekommen aber auch bzw. haben bereits ein volkswirtschaftliches Problem. Zwischen 1996 und 2006 ist die Energiekostenbelastung deutscher Haushalte

insgesamt von 69 Milliarden Euro auf rund 100 Milliarden Euro angestiegen. Jeder Euro, den einkommensschwache Verbraucher für ihren Energiebedarf ausgeben müssen, steht für anderweitigen Konsum nicht zur Verfügung.

Zurück zum Verbraucherverhalten: Generell gilt, die Verbraucher haben keinerlei Interesse, ein Maximum an Energieressourcen zu verbrauchen, die noch dazu umweltbelastend sind. Verbraucher sind an Energiedienstleistungen interessiert. Sie wollen eine warme Wohnung. Sie wollen Strom, um ihre Haushaltsgeräte betreiben zu können. Sie wollen Licht, und sie wollen mobil sein.

Was sind die richtigen energiepolitischen Instrumente?

Ich beginne wieder mit einer provokanten These. Sie lautet: Bis heute haben die deutsche und die EU-Energie- und Klimapolitik nicht für eine sachgerechte und angemessene Gewichtung des politischen Instrumenten-Mix gesorgt. Die Politik hat sich im Wesentlichen auf die folgenden drei Instrumententypen konzentriert:

1. **Ökonomische Instrumente**, die darauf abzielen, die Energiepreise zu verteuern, um somit bei den Verbrauchern einen Anreiz zum Energiesparen zu erzeugen. Aus meiner Sicht ist dieser Instrumententyp weitgehend ausgereizt. Angesichts der Entwicklung der Weltmarktpreise für Primärenergie ist es an der Zeit, politisch induzierte Energiekostensteigerungen sehr selektiv und mit Blick auf die sozialen Implikationen einzusetzen. Insbesondere müssen derartige Instrumente von massiven Anstrengungen flankiert werden, um den Wettbewerb im Strom- und Gassektor mit dem Ziel von Preissenkungen und der Vermeidung von windfall-profits der großen Strom- und Gasanbieter zu verbessern. Die von der EU-Kommission angeregte eigentumsrechtliche Entflechtung von Netz und Produktion sollte dabei kein Tabu sein. Im übrigen ist inzwischen den meisten Verbrauchern klar, dass Energie in Zukunft nicht billiger sondern zunehmend teurer werden wird. Als Chefin der Dachorganisation der deutschen Verbraucherverbände habe ich die vom Endverbraucher zu tragenden Subventionen zur Förderung erneuerbaren Energien und der Kraftwärmekopplung unterstützt und hatte dabei auch die Zustimmung unserer 41 Mitgliedsorganisationen. Dieser

Konsens wird wegbrechen, wenn die bereits heute praktizierten Härteklauseln für energieintensive Unternehmen zu Lasten der Verbraucher weiter ausgedehnt werden.

2. **Sogenannte flexible Instrumente wie der CO₂- Zertifikatehandel, der „clean development“ Mechanismus (CDM) und „joint implementation“:**

Die EU-Kommission will diese Instrumente auf weitere Energieverbrauchssektoren ausdehnen und wird hierbei offensichtlich von der Bundesregierung unterstützt. Ich halte dies nicht nur aus Verbrauchersicht für höchst problematisch und nicht zielführend. Wir haben in den letzten Jahren in Deutschland erlebt, dass der Börsenpreis für die Tonne CO₂ von den Stromproduzenten unabhängig von den tatsächlichen Kosten in den Strompreis eingepreist wurde und somit bei diesen zu horrenden windfall-profits auf Kosten der Verbraucher geführt hat. Bei einem funktionierenden Wettbewerb auf den Strommärkten sowie einer Auktionierung der Zuteilung von CO₂-Zertifikaten wird sich dieses Problem eventuell beseitigen lassen.

Meine Bedenken gegen die Ausweitung des CO₂-Emissionshandels resultieren aus anderen Überlegungen. Das Instrument des CO₂-Zertifikatehandels wurde uns von Ökonomen schmackhaft gemacht, die darin ein höchst unbürokratisches, zieleffizientes Instrument sahen. Inzwischen wurde die Behauptung der bürokratischen Effizienz widerlegt. Im Umweltbundesamt, das für die Verwaltung der derzeitigen deutschen CO₂-Zertifikate zuständig ist, mussten über einhundert neue Stellen für die Zuteilung und Kontrolle geschaffen werden. (Aus Arbeitsbeschaffungsgründen ist dies sicherlich zu begrüßen).

Aus meiner Sicht ist es jetzt auch an der Zeit, die Zieleffizienz dieses Instruments in Frage zu stellen. Es mag bei den Energieproduzenten – die wie oben dargestellt im Fokus der Energiepolitik sind – Wirkung erzielen. Es bewirkt aber zugleich eine extreme Planungsunsicherheit in den Wirtschaftsbereichen, die sich auf energieeffizientere Produktionsmethoden umstellen müssen sowie in denjenigen Wirtschaftssektoren, die für die Entwicklung energieeffizienter Technologien und deren Markterfolg gebraucht werden. Insbesondere letztere brauchen für ihre Investitionen eine langfristige

Planungssicherheit und schon deshalb klare Vorgaben, weil sich die Wirtschaftlichkeit ihrer Investitionen und Entwicklungskosten erst bei den vermiedenen Folgekosten beim Betrieb und in der Anwendung ihrer Produkte herausstellen werden. Das Instrument des Emissionshandels funktioniert aber eher wie die internationalen Finanzmärkte, vor allem natürlich dann, wenn es mit dem internationale Märkte einbeziehenden CDM-Mechanismus und „joint implementation“ kombiniert wird. Hierdurch wird die Kalkulation künftiger CO₂-Kosten gerade bei sich erst mittel- und langfristig amortisierenden Investitionskosten extrem schwierig und unsicher. Wir werden vielmehr im CO₂-Handel wie auf den internationalen Finanzmärkten das Phänomen der Spekulation und von kurzfristigen Tagesraten erleben, die für langfristige Investitionsentscheidungen Gift sind oder zumindest erhebliche Unsicherheiten verursachen. Dies ist aus meiner Sicht genau das Gegenteil dessen, was Investoren brauchen, die Innovationen und Geschäftserfolge unter der Flagge der Klimapolitik erzielen wollen und dies auch könnten. Im Übrigen fehlt mir die Phantasie, welcher Kontrollaufwand nötig sein wird und welcher bürokratischer Apparat aufgebaut werden müsste, um im Falle einer Globalisierung des CO₂-Zertifikatehandels reine Mitnahmeeffekte zu verhindern und die Dauerhaftigkeit von CO₂-vermindernden Wirtschaftsaktivitäten sicherzustellen.

3. **Informationsinstrumente:** Sie sind aus Verbrauchersicht sicherlich hilfreich, um die Betriebs- und Folgekosten des Kaufs von Geräten, der Anmietung und des Kaufs von Wohnungen und Häusern sowie von Fahrzeugen beurteilen zu können. Die EU-Kommission hat im Rahmen ihrer Lissabon-Strategie diesen niederschweligen, wettbewerbsorientierten Instrumenten eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Umsetzung der einschlägigen Richtlinien in Deutschland ist eher enttäuschend. Unabhängig von den wenig konsequenten rechtlichen Vorgaben – ich erinnere nur an das Trauerspiel des Gebäudepasses - erfordern Informationsinstrumente intensive Anstrengungen zur Kommunikation und Beratung, vor allem im Hinblick auf weniger gebildete Verbrauchergruppen. Die Bundesregierung und die Länder finanzieren zwar seit Jahren die Energieberatung durch die Verbraucherzentralen. Dies geschieht allerdings auf einem Niveau, das den Bedarf in keiner Weise

decken kann. Deutlich wird dabei eine Fehleinschätzung und falsche Gewichtung der Instrumente durch die Politik. So werden Informationsinstrumente häufig als „Selbstläufer“ gewertet, um die sich die politisch Verantwortlichen nicht weiter kümmern müssten. Das Gegenteil ist der Fall. Damit energiepolitische Zielsetzungen wirksam werden, muss die Energiepolitik als Querschnittspolitik aktiv werden. Sie muss sich z.B. einmischen in die Inhalte der Bildungspolitik und nicht zuletzt der Verbraucherpolitik und Verbraucheraufklärung.

Zu beachten ist aber vor allem, dass Informationsinstrumente nur wirksam sein können, wenn die Adressaten über einen Handlungsspielraum verfügen, um der Information und Beratung auch konkrete Handlungen folgen zu lassen.

Dazu einige Zahlen:

Das größte Energieeinsparpotenzial bietet der Heizenergiebedarf von Gebäuden und Wohnungen. Mehr als 50 Prozent aller deutschen Verbraucher leben in Mietwohnungen. In Berlin sind es fast 90 Prozent. Annähernd 60 Prozent der Wohnungen in Deutschland werden mit Gas beheizt. In den neuen Bundesländern liegt der Anteil bei 75 Prozent. Sie sind also von den extrem gestiegenen Gaspreisen besonders betroffen. Mieter haben keinen Einfluss auf die Art und Effizienz ihrer Wärmeversorgung sowie die energetische Qualität und Wärmedämmung der Häuser, in denen sie leben. Sie können ihre Heizung herunterdrehen, sich einen Pullover anziehen und eine Verbraucherberatungsstelle aufsuchen, um über eine energiesparende Lüftung und die Abdichtung ihrer Fenster informiert zu werden. Viel mehr können sie nicht tun.

Ein anderes Beispiel ist der Verkehrssektor. Wir sind als ein Land mit überdurchschnittlich vielen schnellen, leistungsstarken, spritfressenden PKW bekannt. Wer kauft diese Luxuslimousinen? Im Jahr 2005 betrug der Anteil der gewerblich genutzten PKW an den gesamten Neuzulassungen 53,99 Prozent. Diese Nutzer können die Anschaffung ihrer Fahrzeuge von der Steuer absetzen. Je teurer ihr Auto – das heißt auch je mehr „Pferdestärken“ der Wagen unter der Kühlerhaube hat – desto höher ist der Einspareffekt bei ihrer

Einkommenssteuer. Der Normal-Verbraucher und Arbeitnehmer kann die Anschaffung seines PKW nicht von der Steuer absetzen. Immer mehr Normal-Verbraucher und Arbeitnehmer brauchen heute aber ihr privates Auto, um zu ihrem Arbeitsplatz zu kommen, weil entweder ein adäquates öffentliches Verkehrsmittelangebot nicht verfügbar ist oder weil dessen Kosten zu hoch sind. Viele Verbraucher, vor allem die auf dem Lande lebenden, brauchen heute sogar ein Auto, um Einkäufe zu erledigen, weil der wohnsitznahe Einzelhandel weitgehend von der Ausbreitung der Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ verdrängt wurde. Oder sie brauchen das eigene Auto, um öffentliche Einrichtungen zu erreichen, wie z.B. Schulen, Bibliotheken oder auch Post- und Bankfilialen.

Ich plädiere daher für einen Instrumentenmix, der dem Ordnungsrecht und der gesetzlichen verbindlichen Festlegung von Standards und Pflichten einen höheren Stellenwert beimisst. Positive Ansätze sind das top-runner Prinzip der EU-Ökodesign-Richtlinie. Der Stromverbrauch muss durch ein anspruchsvolles und dynamisiertes top-runner-System gesenkt werden. Stromfresser dürfen gar nicht erst zum Verkauf auf dem Binnenmarkt angeboten werden. Von besonderer Bedeutung sind hier auch die Geräte und Rechenzentren des Informationstechnologie- und Kommunikationsbereichs. Seine CO₂-Emissionen liegen mit drei Prozent weltweit bereits über denen des Flugverkehrs und sie werden angesichts des Wachstums in dieser Branche weiter steigen.

Im Gebäudebereich dürfen wir nur noch die energieeffizientesten Standards für Neubauten zulassen. Für Altbauten müssen Pflichten zur energetischen Optimierung bei wesentlichen Modernisierungen normiert und vor allem deren Umsetzung kontrolliert werden. Hierfür fehlt den Bundesländern und Kommunen, in deren Zuständigkeit die Vollzugskontrolle liegt, das Personal. Warum machen wir hier nicht die Verbraucher und Mieter zum Helfer des Gesetzgebers? Was spricht dagegen, den Mietern beim Nachweis der Nichteinhaltung gesetzlicher Wärmedämmvorschriften ein Mietminderungsrecht gegenüber dem Vermieter einzuräumen? Von einem solchen Instrument würden enorme präventive Wirkungen ausgehen, und es würde der gegenwärtige Zustand überwunden, bei dem Rechtsverstöße von Vermietern nicht nur nicht sanktioniert werden, sondern die

Mieter die Folgen dieser Rechtsverstöße durch hohe Energiebetriebskosten zu tragen haben.

Im Verkehrsbereich sind die ineffizienten Selbstverpflichtungen der Autoindustrie durch eine rasche Einführung von Abgaben auf solche Fahrzeuge zu ersetzen, deren CO₂-Ausstoß besonders hoch ist. Die EU-Kommission ist hier auf einem guten Weg. Um darüber hinaus die Fahrleistungen der Verbraucher zu reduzieren, ist an eine Verknappung des Parkraums und an andere verkehrspolitische Maßnahmen zu denken (Verlangsamung des Verkehrs durch Rückbau der Straßen, Stärkung des ÖPNV). Auch beim Flugverkehr müssen wir ansetzen. Die Infrastruktur darf nicht weiter ausufern, und es dürfen nicht immer neue regionale Flughäfen subventioniert und gebaut werden, die in erster Linie dem Schienenverkehr Konkurrenz machen.

Wir müssen aber m. E. noch weitergehen und das Planungsrecht mit dem Genehmigungsrecht für Energieanlagen, für Bau- und Siedlungsvorhaben und die Planung der Verkehrsinfrastruktur mit dem Energierecht verzahnen. Das soll an dieser Stelle nicht im Einzelnen ausgeführt werden. Deshalb hier nur soviel:

Die große Herausforderung, vor die uns der Klimawandel stellt, ist die Tatsache, dass eine zukunftsfähige Energiepolitik sich von der derzeitigen sektorspezifischen und angebotsorientierten Politik hin zu einer Querschnittspolitik wandeln muss. Da geht es in erster Linie um Technologiepolitik, die auf die Bedarfswelder für Energie gerichtet ist. Es geht um die Bau- und Siedlungspolitik, die Verkehrsinfrastrukturpolitik und nicht zuletzt die Verbraucherpolitik. Zu einer klimagerechten Energiepolitik wird es dann auch gehören, dass aus Energieverbrauchern Energieproduzenten werden. Dies sind Verbraucher, die sich durch den Kauf entsprechender dezentraler und integrierter Technologien von den derzeitigen zentralen Energieversorgern unabhängig machen. Sie investieren selbst oder mit ihren Nachbarn zum Beispiel in eine Wärmeversorgung, für die sie die Energielieferanten nicht mehr brauchen.

Aus meiner Sicht ist die Zeit für eine überwiegend makro-ökonomische Steuerung des Energiesektors vorbei. Der Emissionshandel und flächendeckend wirkende politisch induzierte Energiepreisverteuerungen sind nicht mehr die Instrumente erster Wahl. Wir brauchen vielmehr Instrumente, die gezielt und spezifisch den Beitrag unzähliger individueller Akteure in der Wirtschaft und auf Seiten der Verbraucher

mobilisieren und ihnen dabei zugleich Planungssicherheit und Vertrauen für Entscheidungen zur Steigerung ihrer Energieeffizienz oder für Investitionen in die Nutzung erneuerbarer Energien bieten. Hierfür ist das Ordnungsrecht immer noch der beste Helfer. Der Handlungshorizont der Energiepolitik muss sich weiten. Er darf nicht länger auf die Produzenten von Primar- und Nutzenergie verengt sein. Die Zukunft Deutschlands und der Europäischen Union als Wirtschaftsstandort wird angesichts des Energiehungers in den Schwellenländern, der Endlichkeit fossiler Energieressourcen und dem sich hieraus ergebenden massiven Anstieg der Weltmarktpreise für diese Energien vom wirtschaftlichen Erfolg der Lieferanten energieeffizienter Technologien abhängen. Er wird auch abhängen von der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Nutzung dezentraler und integrierter Nutzungskonzepte und Technologien auf der Basis erneuerbarer Energien. Sie wird aber nicht zuletzt auch abhängig sein vom Maß sozialer Verantwortung bei der Wahl der politischen Instrumente und damit der Akzeptanz und Unterstützung der Verbraucher, die ja auch zugleich Wähler sind.

*Prof. Dr. Edda Müller,
Ministerin a.D., ehem. Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbands*