

Kurzanalyse

Dr. Benjamin Best

Suffizienzansätze in der nationalen Energie- und Klimapolitik in Deutschland

11. Mai 2022

Redaktion/ Wissenschaftliche Koordination

Julia Rakers / Dr. Kristina Weissenbach
Tel. +49 (0) 203 / 379 – 1388

Sekretariat

Lina-Marie Zirwes
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2018
lina-marie.zirwes@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)

Univ. Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg

julia.rakers@uni-due.de

Zitationshinweis

Best, Benjamin (2022): Suffizienzansätze in der nationalen Energie- und Klimapolitik in Deutschland, Kurzanalyse,
Erschienen auf: regierungsforschung.de

Suffizienzansätze in der nationalen Energie- und Klimapolitik in Deutschland

Von Dr. Benjamin Best¹

Hintergrund

Der Krieg in der Ukraine verändert die politischen Prämissen in rasender Geschwindigkeit. Fraglich ist, wie Politik und Gesellschaft auf hohe Energiepreise und eine fatale Importabhängigkeit von fossilen Energieträgern reagieren sollen. Ist ein Leben und Wirtschaften mit weniger Energiebedarf möglich? Energiesuffizienz kann bei der Beantwortung dieser Frage eine wichtige Rolle spielen. Als Nachhaltigkeitsstrategie ist Suffizienz keineswegs neu (Huber 1995; Sachs 1993) und zielt – im Gegensatz zu Konsistenz und Effizienz – auf eine absolute Reduktion.²

Energiesuffizienz ist demgegenüber ein relativ neuer Begriff (Brischke et al. 2015; Gynther und Eichhammer 2021). Die Wissenschaft hat noch keine konsensuale Definition von Energiesuffizienz hervorgebracht; jedoch stimmen unterschiedliche Konzepte darin überein, dass mit Energiesuffizienz die Menge von in Anspruch genommenen Energiedienstleistungen wie Beleuchtung, Wärme oder Mobilität auf ein nachhaltiges Maß begrenzt werden soll (Marignac et al. 2021; Sorrell et al. 2020; Zell-Ziegler et al. 2021). Gemeinhin bezieht sich Energiesuffizienz auf einen Zustand, in welchem jede*r Mensch einen ausreichenden Zugang zu Energiedienstleistungen für eine grundlegende Bedarfsbefriedigung hat, ohne dass die ökologischen Grenzen überlastet werden.

Die Forschung bezüglich einer Politik für Energiesuffizienz macht in den letzten Monaten große Fortschritte. In seinem im März 2022 veröffentlichten Klimaschutzbericht hat das „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) zum ersten Mal die Bedeutung von Suffizienz für die

¹ Dr. Benjamin Best ist Projektleiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und einer der beiden Leitenden der inter- und transdisziplinären Nachwuchsforscher*innengruppe „Die Rolle von Energiesuffizienz in Energiewende und Gesellschaft“ (EnSu). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert das Projekt EnSu im Rahmen der Strategie „Forschung für nachhaltige Entwicklung“ (FONA) im Förderschwerpunkt sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UU2004.

Ich danke Julia Rakers (NRW School of Governance), Carina Zell-Ziegler (Öko-Institut) und Johannes Thema (Wuppertal Institut) für wertvolle Hinweise bei der Überarbeitung des Manuskripts. Für alle Fehler übernehme ich selbst die Verantwortung.

² Mit den beiden anderen Strategien, Effizienz und Konsistenz, sollen demgegenüber die bestehenden Produktions- und Konsummuster verbessert beziehungsweise auf eine erneuerbare Stoffbasis gestellt werden. Klassische Beispiele für Konsistenz sind die Umstellung auf erneuerbare Energien und die Kreislaufwirtschaft. Die Abgrenzung von Suffizienz und Effizienz kann schwerfallen, da beide Strategien auf Einsparungen zielen. Effizienz meint relative Einsparungen, zum Beispiel Energie- oder Ressourcenverbrauch pro qm², Suffizienz hingegen zielt auf absolute Einsparungen, zum Beispiel die Verringerung des Pkw-Bestands oder der Personen-/Tonnenkilometer pro Jahr.

Erreichung von Klimaneutralitätszielen anerkannt (IPCC 2022) und den Begriff Suffizienzpolitik wie folgt definiert:

"Sufficiency policies are a set of measures and daily practices that avoid demand for energy, materials, land and water while delivering human wellbeing for all within planetary boundaries" (IPCC 2022 S. 41).

Suffizienzpolitik ist demnach eine Gesamtheit von Instrumenten, die sich auf soziale Praktiken auswirken und die energie- und ressourcenintensive Nachfrage reduzieren, vollständig vermeiden oder substituieren. Sie hat außerdem das Ziel, menschliches Wohlergehen so zu fördern und die planetaren Grenzen zu respektieren. Diese IPCC-Definition von Suffizienzpolitik kann als Status Quo der Debatte verstanden werden. Jedoch scheinen in ihr auch mögliche Kontroversen auf. Unter anderem ist es wohl kaum denkbar, dass es bei Politikinstrumenten für Suffizienz nur „Gewinner“ gibt und von jedem einzelnen Instrument das „Wohlergehen aller“ gefördert wird; vielmehr sind entsprechende Politiken eher umstritten und eine potenzielle Bedrohung etablierter Privilegien insbesondere bezüglich des übermäßigen „Luxuskonsums“ energieintensiver Güter und Dienstleistungen.

Obwohl Suffizienz in der Literatur teilweise als individueller Verzicht und Askese verstanden wird, erkennt die Wissenschaftsgemeinschaft in weiten Teilen an, dass Suffizienz nicht individualistisch verkürzt werden darf (Dengler und Schmelzer 2021; Grunwald 2011; Kalt und Lage 2019; Kopatz 2016; Schneidewind und Zahrnt 2013; Spengler 2018). Politische, ökonomische und infrastrukturelle Rahmenbedingungen sollen suffiziente Lebensstile ermöglichen und fördern respektive entgegengesetztes Verhalten erschweren. Zahlreiche Vorschläge für Politikinstrumente liegen bereits seit Langem auf dem Tisch (Linz 2015). Jedoch ist Suffizienz als Begriff nicht allgemein bekannt, wird auch mit Verzicht assoziiert und krankt sogar daran, dass Vorschläge wie die Einführung eines generellen Tempolimits, eine „Stadt der kurzen Wege“, die Streichung umweltschädlicher Subventionen und die infrastrukturelle Stärkung des Fuß- und Radverkehrs nicht innovativ erscheinen. Solche Instrumente sind altbekannt, aber sie werden in Krisen verstärkt diskutiert – so auch bei der Frage, wie man angesichts des Angriffskriegs gegen die Ukraine von russischen, fossilen Energieimporten unabhängiger werden kann (Autor:innengruppe Energiesuffizienz 2022).

Angesichts dessen, dass die Suffizienz schon alt ist, zahlreiche Instrumente bekannt sind und der Umsetzungsdruck hoch ist, könnten sich politische Beobachter*innen fragen: Welche Pläne und Instrumente für Energiesuffizienz legen die politischen Institutionen in Deutschland eigentlich vor? Ich gehe dieser Frage nach. Dabei begrenze ich die Perspektive auf die nationale Politik. Nicht ignorieren sollte man aber auch die Fälle, in denen sich Suffizienz bei zum Beispiel Kommunen und Unternehmen finden lässt (Böcker et al. 2021; Palzkill-Vorbeck et al. 2015).

Suffizienzpolitische Ansätze der Bundesregierung

Bereits im „Integrierten Nationalen Energie- und Klimaplan“ der Bundesregierung – zusammengestellt im Jahr 2020 vom Wirtschaftsministerium (BMWi) unter der Leitung von Peter Altmaier –

finden sich einige Suffizienz-Ansätze (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020). Der zeitliche Horizont dieses Dokuments beabsichtigt eine Implementierung bis spätestens 2030.³ Vorgesehen wurden unter anderem die Erarbeitung eines Masterplanes zu Ernährungsempfehlungen unter Berücksichtigung der Pariser Klimaziele sowie eine Kopplung der Tierhaltung an die Fläche (maximal zwei Großvieheinheiten je Hektar), was effektiv eine Reduktion der Tierbestandszahlen nach sich ziehen würde (ebda. S. 75–76). Das Ministerium stellt zudem im Mobilitätsbereich die Stärkung des ÖPNV, Netzausbau und -erweiterungen, ein verbessertes Angebot sowie mehr Zuverlässigkeit, Komfort und Sicherheit in Aussicht (ebda. S. 94–95). Eine Ausweitung von Stromsparchecks soll Verhaltensänderungen im Gebäudebereich anstoßen (ebda. S. 249).

Im Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ der amtierenden Regierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP finden sich einige Beispiele für Suffizienzpolitik, ohne die Verwendung dieses Begriffs. Die Straßenverkehrsordnung soll so angepasst werden, dass neben der Verkehrssicherheit und dem Verkehrsfluss auch die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden (SPD et al. 2021, S. 52). Die geltende Straßenverkehrsordnung ist für Verkehrsberuhigungen und die Stärkung von Fuß- und Radverkehr ein großes Hemmnis, da jede Maßnahme, die den Verkehrsfluss einschränkt, angreifbar ist – eine Novelle würde vielen Kommunen die Verkehrswende daher sehr erleichtern. Die klimaneutrale Transformation des Landwirtschaftssektors soll durch einen „Umbau der Nutztierhaltung“ (ebda. S. 43) unterstützt werden. In öffentlichen Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung sollen die Standards der *Deutschen Gesellschaft für Ernährung* als Standard etabliert werden (ebda. S. 45). Im Vergleich zu heute bedeutet diese Maßgabe, dass in öffentlichen Kantinen beispielsweise durchschnittlich kleinere Fleischportionen oder bis zu drei „Veggie-Days“ die Woche eingeführt werden. Auch soll die Retouren-Vernichtung beim Versandhandel reduziert werden (ebda. S. 42), wofür zum Beispiel ein grundsätzliches Verbot in Frage kommt.

In seiner „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“ benannte der Energie- und Wirtschaftsminister Robert Habeck dann die Senkung des Energieverbrauchs als „Querschnittsaufgabe“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2021, S. 8). Erstmals wird das Ziel der Senkung des Endenergieverbrauches formuliert: Dieser sank in gut zehn Jahren nur um zwei Prozent und soll nun in allen Sektoren bis 2030 um 20 bis 25 Prozent gesenkt werden (ebda. S. 10). Eine solche Reduktion würde die Energiewende erleichtern, sodass das Ziel, dass das Stromsystem bis 2035 zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien besteht, realistischer erreicht wird. Darüber hinaus hat der Koalitionsausschuss der Regierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP beschlossen, mit einer „breit angelegte[n] Kampagne“ bei Wirtschaft und Bürger*innen für das Energiesparen zu werben (Koalitionsausschuss der Bundesregierung 2022, S. 3). Die Ausgestaltung dieser Kampagne ist noch nicht bekannt.

Neben den ambitionierteren Zielen der Energie- und Klimapolitik der Bundesregierung fällt auch das Bundesverfassungsgericht ein „Klima-Urteil“ (BVerfG, Urteil vom 24.03.2021, - 1 BvR 2656/18,

³ Eine ausführliche Auswertung der nationalen Energie- und Klimapläne aller EU-Mitgliedsstaaten haben Zell-Ziegler et al. (2021) publiziert.

vgl. BverfG 2021), das maßgeblich auf dem Ansatz eines Treibhausgas-Budgets (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2020) basiert. Das Urteil hat zur Konsequenz, dass individuelle Freiheitsrechte im Lichte des Umweltschutzes betrachtet werden müssen. Aus der Pflicht des Staates zum Umweltschutz folgt auch, dass eine freiheitssichernde Verteilung der Emissionslasten erfolgen muss. Das bedeutet, dass schnelle Reduktionen gefragt sind, weil Emissionsminderungen nur begrenzt auf nachfolgende Generationen verschoben werden dürfen.

Fazit und Politikempfehlungen

Die Beobachtung der letzten Jahre zeigt: Suffizienz wird in der Energie- und Klimapolitik zunehmend als wichtiger strategischer Ansatzpunkt anerkannt und von Wissenschaft und Politik ernsthafter diskutiert. Bemerkenswert ist die Formulierung eines Reduktionsziels für die Endenergienachfrage. Was Energiesuffizienz leisten kann, was effektive Instrumente sind, und welche Politikziele womit verfolgt werden, wird in den nächsten Monaten und Jahren immer deutlicher werden. Sich überschlagende Krisen wie die Corona-Pandemie und der Angriffskrieg gegen die Ukraine haben die Aufmerksamkeit von Wissenschaft und Politik auf die Energiesuffizienz gelenkt (Autor:innengruppe Energiesuffizienz 2022; Brandes et al. 2020; Riefler 2020). Politikinstrumente wurden in großer Zahl zusammengetragen (Best et al. 2022; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020).

Energiesuffizienz kann durch die Politik in vielgestaltiger Form umgesetzt werden. Rechtliche Instrumente sind möglich (beispielsweise Ge- und Verbote), ökonomische Anreizinstrumente, aber auch Wettbewerbe, oder indem die öffentliche Hand selbst als Vorbild agiert und Informationen bereitstellt (Schneidewind und Zahrnt 2013). Die Instrumentierung der angestrebten Senkung des Energiebedarfes sollte nicht schwerpunktmäßig durch Kampagnen erfolgen. Appelle und Informations-/Aufklärungs- beziehungsweise Aktivierungskampagnen können hilfreich sein, insbesondere wenn sie auf einer hohen Motivation der Bevölkerung aufbauen können. Jedoch verpuffen Kampagnen nach wenigen Monaten bis Jahren in ihrer Wirkung (Bertoldi 2017) und sollten daher hauptsächlich als Ergänzung gesehen werden; insbesondere für Bereiche, die durch die Politik nicht anders adressiert werden können wie beispielsweise die Reduktion der Raumtemperatur oder die Dushdauer. Im Entlastungspaket der Bundesregierung von April 2022 sind Maßnahmen wie der Heizkostenzuschuss enthalten, die die Belastung ärmerer Haushalte verringern sollen (Koalitionsausschuss der Bundesregierung 2022, S. 4), aber auch Maßnahmen zur Senkung von Energiekosten, die Sparanreize konterkarieren (Tankrabatt), Gutverdienenden zugutekommen (Entfernungspauschale) und die der Staat nicht auf Dauer finanzieren sollte. In dieser Situation energiearmen Haushalten zu empfehlen, die Heiztemperatur zu reduzieren, Zimmer nicht zu heizen und kurz zu duschen – während Benzin pauschal vergünstigt wird – widerspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden.

Neben Kampagnen braucht es daher strukturelle Instrumente, die kurz-, mittel- und langfristig wirken. Kurzfristig können Kampagnen zum Verzicht auf Autofahrten und die Absenkung der Raumtemperatur, autofreie Sonntage, aber auch kostenvergünstigte ÖPNV-Tickets und Pop-up Fahrradwege nützlich sein. Beispiele für mittel- und langfristige Instrumente wären Anreize für die

effizientere Nutzung von Wohnraum und Gewerbeimmobilien oder Förderinstrumente zum Umbau von Gebäuden, die Rücknahme fossiler Subventionen, eine Verbesserung der nahräumlichen Erreichbarkeit in der Stadt und auf dem Land, eine dauerhafte hochqualitative Fahrrad- und Fußverkehrsinfrastruktur, die dauerhafte Verfügbarkeit günstiger und in attraktiver Frequenz betriebenen öffentlicher Verkehrsmittel, Arbeitszeitverkürzungen und Home Office-Möglichkeiten oder dauerhafte Einschränkungen für Werbung (Leuchtreklame in der Nacht, Verbot von Werbung für energieintensive Produkte). Diese und zahlreiche weitere Maßnahmen finden sich in der im Aufbau befindlichen Sufficiency Policy Database.

Literaturverzeichnis

Autor:innengruppe Energiesuffizienz (2022): Energiesparen als Schlüssel zur Energiesicherheit – Suffizienz als Strategie. Berlin. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6419202>

Bertoldi, P. (2017): Are current policies promoting a change in behaviour, conservation and sufficiency? An analysis of existing policies and recommendations for new and effective policies. ECEEE. <http://proceedings.eceee.org/vispanel.php?event=7>

Best, B.; Thema, J.; Zell-Ziegler, C.; Wiese, F.; Barth, J.; Breidenbach, S.; Nascimento, L.; Wilke, H. (2022): Building a database for energy sufficiency policies [version 1; peer review: 2 approved]. F1000Research 11(229). doi: 10.12688/f1000research.108822.1.

Böcker, M.; Brüggemann, H.; Christ, M.; Knak, A.; Lage, J.; Sommer, B. (2021): Wie wird weniger genug? Suffizienz als Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung. München: oekom Verlag. https://www.nachhaltige-zukunftsstadt.de/downloads/Wie_wird_weniger_geung_2021.pdf

Brandes, J.; Umbach-Daniel, A.; Nathani, C. (2020): Anreize für Energiesuffizienz: Learnings aus der Coronakrise. Literaturstudie. Schweizerische Energie-Stiftung (SES).

Brischke, L.-A.; Leuser, L.; Thomas, S.; Spitzner, M.; Thema, J.; Ekardt, F.; Kopatz, M.; Duscha, M. (2015): Energiesuffizienz - Strategien und Instrumente für eine technische, systemische und kulturelle Transformation zur nachhaltigen Begrenzung des Energiebedarfs im Konsumfeld Bauen / Wohnen. Heidelberg: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan. https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/de_final_necp_main_de.pdf. Last access: 29 März 2021.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021): Eröffnungsbilanz Klimaschutz. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/220111_eroeffnungsbilanz_klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile. Last access: 05 Mai 2022.

BVerfG (2021): Order of the First Senate of 24 March. http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html

Dengler, C.; Schmelzer, M. (2021): Anmerkungen zu Niko Paechs Postwachstumsökonomie. Plädoyer für weniger Individualethik, mehr Kapitalismuskritik und eine intersektionale Gerechtigkeitsperspektive. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 22(2)191–195. doi: 10.5771/1439-880X-2021-2-191.

Grunwald, A. (2011): *Statt Privatisierung: Politisierung der Nachhaltigkeit*. GAIA.

Gynther, L.; Eichhammer, W. (2021): *Energy Sufficiency Indicators and Policies*. Helsinki: Motiva Oy & Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI. <https://www.odysseemure.eu/publications/policy-brief/energy-sufficiency.pdf>. Last access: 06 Januar 2022.

Huber, J. (1995): Nachhaltige Entwicklung durch Suffizienz, Effizienz und Konsistenz. In P. Fritz, J. Huber, und H. W. Levi (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in naturwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

IPCC (2022): *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change - Summary for Policymakers*. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf. Last access: 05 April 2022.

Kalt, T.; Lage, J. (2019): Die Ressourcenfrage (re)politisieren! Suffizienz, Gerechtigkeit und sozial-ökologische Transformation. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 28(3)256–259. doi: 10.14512/gaia.28.3.4.

Koalitionsausschuss der Bundesregierung (2022): *Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten*. Berlin: Bundesfinanzministerium. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2022-03-23-massnahmenpaket-bund-hohe-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Last access: 05 Mai 2022.

Kopatz, M. (2016): *Ökoroutine*. München: oekom verlag.

Linz, M. (2015): *Suffizienz als politische Praxis: Ein Katalog*. Wuppertal spezial (Bd. 49). Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie.

Marignac, Y.; Bourgeois, S.; Djelali, M.; Taillard, N.; Brizga, J.; Garcia, M.; et al. (2021): *Scaling-up energy sufficiency on a European level through a bottom-up modelling approach : lessons and perspectives* 113–128. European Council for an Energy Efficient Economy.

Palzkill-Vorbeck, A.; Wanner, M.; Markscheffel, F. (2015): *Suffizienz als Geschäftsmodell : die Bedeutung von Social-Entrepreneurship-Initiativen am Beispiel von Utopiastadt* Wuppertal. <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/5861>. Last access: 26 Januar 2017.

Riefler, P. (2020): Die Pandemie könnte den privaten Konsum langfristig reduzieren. <https://bit.ly/corona-blog83>. Last access: 18 Juni 2021.

Sachs, W. (1993): Die vier E's : Merkposten für einen maß-vollen Wirtschaftsstil. *Politische Ökologie* (33)69–72.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2020): Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Berlin. https://www.umweltrat.de/Shared-Docs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=200BC80DB09B7AFE430477048136C6DE.2_cid321?_blob=publicationFile&v=29. Last access: 08 November 2020.

Schneidewind, U.; Zahrnt, A. (2013): *Damit gutes Leben einfacher wird - Perspektiven einer Suffizienzpolitik*. München: Oekom.

Sorrell, S.; Gatersleben, B.; Druckman, A. (2020): The limits of energy sufficiency: A review of the evidence for rebound effects and negative spillovers from behavioural change. *Energy Research & Social Science* 64101439. doi: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101439>.

SPD; {Die Grünen}; FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*.

Spengler, L. (2018): *Sufficiency as Policy - Necessity, Possibilities and Limitations*. *Umweltsoziologie* (1. Aufl., Bd. 5). Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845284743>

Zell-Ziegler, C.; Thema, J.; Best, B.; Wiese, F.; Lage, J.; Schmidt, A.; Toulouse, E.; Stagl, S. (2021): Enough? The role of sufficiency in European energy and climate plans. *Energy Policy* 157112483. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112483>.