

14. Mai 2012

ANTWORTEN DES VERBANDES DER CHEMISCHEN INDUSTRIE E.V. ZUR EU-KONSULTATION ZU ENERGIEEFFIZIENZ BEI GEBÄUDEN

Durch die EU-Kommission identifizierte Hürden im Bereich Energieeffizienz in Gebäuden:

- Fälle von Marktversagen wie
 - unzureichende Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kosten in den Energiemarktpreisen;
 - verteilte Anreize oder die Prinzipal-Agent-Problematik;
 - fehlende Informationen;
 - fehlende angemessene Ausbildung und Kenntnisse im Bereich der Energieeffizienz bei vielen Akteuren des Gebäudesektors.
- Finanzielle Hemmnisse wie
 - relativ hohe Anfangsinvestitionskosten;
 - begrenzter Zugang zu Krediten (der sich aufgrund der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise verschlechtert hat);
 - verzerrte finanzielle Vorstellungen privater Investoren in Bezug auf die anfänglichen Kosten und Amortisierungszeiträume;
 - fehlende Sensibilisierung und Kenntnisse bei den Geldgebern;
 - relativ hohe Transaktionskosten wegen der geringen Größe energieeffizienter Projekte gegenüber sonstigen Investitionen und fehlender systematischer Ansatz für die Bündelung von Investitionen;
 - längerfristige Renditen für Investitionen in Energieeffizienz (und ihre aktuelle Illiquidität) in Verbindung damit, dass es keine Wertpapiere gibt, die auf Energieeinsparungen setzen.
- Regulierungsrahmen, z. B.
 - fehlende Durchsetzung von Gebäudeenergiekodizes;
 - fehlende administrative Kapazitäten für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften im Bereich der Energieeffizienz (einschließlich Förderinstrumente);
 - zu häufige Änderungen des Rechtsrahmens und der finanziellen Förderprogramme;
 - vielfach dezentrale institutionelle Kompetenzen im Gebäudesektor, wobei die nationalen, regionalen und lokalen Behörden unterschiedliche Funktionen

Fragen der Konsultation

Ausgehend von den im vorherigen Abschnitt genannten Hemmnissen werden die Akteure gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

(1) Bewältigung von Marktversagen

(a) Sind die hier genannten Hemmnisse die wichtigsten? Falls nicht, welche Hemmnisse fehlen und warum sind sie wichtig?

Zu Hemmnissen im Regulierungsrahmen: Studien¹ belegen, dass die Umsetzung von ordnungsrechtlichen Vorgaben in vielen Fällen nicht dem vorgeschriebenen Standard entspricht. Gründe hierfür sind mangelnde Kontrollmechanismen, fehlende Anreize bei den beteiligten Akteuren, sowie auch mangelnde Information über Vorschriften und deren adäquate Umsetzung. Dazu kommt die mangelnde Konkretisierung bestimmter Begriffe, die den Ordnungsrahmen für verpflichtende Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz z.B. in Neubauten stellen

(b) Welche Fälle von Marktversagen müssten am dringlichsten angegangen werden? Auf welcher Ebene (EU-Ebene, nationale/regionale/lokale Ebene) könnte man am besten auf diese Fälle von Marktversagen reagieren?

Vermieter-/Mieter-Dilemma und die fehlende Anreizsetzung für Investitionen wegen langer Amortisationszeiten-

(c) Wie könnten diese Fälle am besten angegangen werden? Beispiele: Wie könnten auf nationaler Ebene Verhaltensänderungen, die für eine schnellere Übernahme von Energieeffizienzmaßnahmen durch die Gesellschaft notwendig sind, angestoßen werden? Wie könnte die Entwicklung eines Energiedienstleistungsmarktes für Haushalte weiter angekurbelt werden? Was könnte unternommen werden, um für Energieeffizienz in Gebäuden zu sensibilisieren und diese zu fördern? Wie könnte die Wirtschaft (Bausektor, Energiedienstleistungsunternehmen, lokale Banken usw.) besser bei der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen in Gebäuden unterstützt werden? Wie könnte das Problem der verteilten Anreize am besten angegangen werden?

Vermieter-/Mieter-Dilemma:

Um die durch energetische Modernisierungen entstehenden Belastungen zwischen Vermieter und Mieter (Prinzipal-Agent-Problematik) gerechter verteilen zu können, sind oft Anpassungen im Mietrecht auf nationaler Ebene erforderlich. Wichtig ist hierbei, dass für Vermieter die ausreichende Möglichkeit besteht, Mieterhöhungen nach Modernisierungen durchsetzen zu können. Die energetische Beschaffenheit von Wohngebäuden ist zwar bereits heute ein Einflussfaktor auf die Miethöhe – sie findet z.B. in Deutschland jedoch keine adäquate Berücksichtigung in der ortsüblichen Vergleichsmiete und damit im

¹ [Diefenbach et al., Beiträge der EnEV und des KfW-CO2-Gebäudesanierungsprogramms zum Nationalen Klimaschutzprogramm, 2005.

qualifizierten Mietspiegel. Überdies bestehen sehr hohe formale Anforderungen, diese Ansprüche wirksam geltend zu machen.

Die Politik muss daher dafür sorgen, dass bei vergleichbaren Mieten (Mietspiegel) die energetische Beschaffenheit von Wohngebäuden Berücksichtigung findet, da diese die Miethöhe signifikant beeinflusst. Genehmigte Mieterhöhungen sollten sich dementsprechend an der Höhe der Energieeinsparung durch Sanierungen und nicht an den Investitionskosten orientieren.

Ein weiteres Defizit können strenge und unübersichtlich gestaltete Ankündigungsformalitäten für Modernisierungsarbeiten sein. Sie stellen oft eine hohe bürokratische Hürde für Vermieter dar, die Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen planen. Sie führen im Alltag häufig dazu, dass in der Praxis kaum eine Modernisierungsankündigung den vorgegebenen rechtlichen Anforderungen genügt. Dies liegt auch daran, dass die vom Gesetzgeber geforderten detaillierten Angaben zu Art und Umfang der geplanten Modernisierung für den Vermieter oftmals schwierig präzise umzusetzen sind. Der Abbau dieser hohen Formalanforderungen würde zu einer Beschleunigung und Intensivierung energetischer Modernisierungen beitragen.

Ein Problem der verteilten Anreize besteht auch im Bereich der Sozialgesetzgebung: Werden die Kosten der Unterkunft von den Kommunen festgelegt, so orientieren sich diese oft im unteren Bereich des Mietspiegels. Dies sind oft auch energetisch schlechte Wohnungen. Es bleibt unberücksichtigt, dass die resultierenden Heizkosten ebenfalls voll vom Staat getragen werden müssen. Ähnliches gilt auch bei kommunal genutzten Gebäuden: Energie- und Erhaltungs-/renovierungskosten werden aus unterschiedlichen Haushalten finanziert.

Eine Änderung dieser Strukturen und eine Zusammenführung in eine Hand würden eine ganzheitliche Betrachtung ermöglichen und so Abhilfe schaffen.

Weiterhin besteht vielerorts das Problem der fehlenden Anreizsetzung bzw. der mangelnden Informationspolitik. Viele Fördermöglichkeiten werden zwar über öffentliche Banken finanziert, jedoch über private Banken abgewickelt. Der Anreiz für die privaten Banken, auf die Fördermöglichkeiten des Staates hinzuweisen ist nicht immer gegeben, da es für die Banken ggf. interessanter sein kann, anstelle der „Durchreichung“ von Krediten öffentlicher Banken eigene Darlehen zu vergeben. Zudem muss die Information über Fördermöglichkeiten vorliegen bevor die Entscheidung zur Investition gefallen ist, ansonsten werden die Förderungen lediglich mitgenommen.

Neben der Information kann auch die konjunkturabhängige Finanzierung der Programme problematisch sein. Durch die hohe Verschuldung öffentlicher Haushalte innerhalb der EU droht vielen Förderprogrammen die Kürzung. Sofern diese Kürzungen nicht noch zurückgenommen werden, ist aufgrund sinkender Sanierungsrate ein sehr negativer Effekt auf die Erreichung der Klimaziele zu erwarten. Zudem können solche unsteten Mittelflüsse zu ineffizienten, zyklischen Investitionsschüben führen, da Investoren und Handwerkern die Planungssicherheit fehlt. Wenn Mittel nur kurzfristig freigegeben werden, kann das zu Preisanstiegen bei Handwerkerleistungen führen, da nicht ausreichend Kapazität aufgebaut wurde.

Zudem fehlen Anreize zum Energiesparcontracting. Um anstehende Investitionen, die viel Kapital binden und daher nur schleppend in Angriff genommen werden, anzustoßen, sollten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Hierzu gehören die Gewährung von Ausfallbürgschaften durch den Staat und das Ermöglichen der Erhebung von Warmmieten unter bestimmten Voraussetzungen.

In vielen Ländern der europäischen Union gibt es keine flächendeckende Übersicht über die Energieausweise des Gebäudebestands, also den Energieverbrauch der Gebäude. Aufgrund dieser Tatsache können keine zielgerichteten Informations- und Beratungsmaßnahmen für besonders schlechte Gebäude durchgeführt werden. Ferner besteht keine Datengrundlage für kommunale Energiekonzepte. Die Erstellung eines Energiebedarfskataster auf Basis von Energieausweisen würde diese Probleme lösen. In dieses Kataster werden sowohl Wohngebäude als auch Nicht-Wohngebäude aufgenommen. Bei den Kampagnen sollte vorerst der Schwerpunkt auf Wohngebäude im Bestand gelegt. Das Kataster bietet jedoch auch die Basis, in Zukunft Kampagnen für Nichtwohngebäude zu initiieren.

(Siehe zu den oben genannten Punkten auch die Ausführung zu Ziffer 2 des Fragebogens).

(2) Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten (a) Sind die derzeitigen Finanzierungsinstrumente der EU für Energieeffizienz in Gebäuden wirksam? Wie könnte die Akzeptanz der EU-Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen (einschließlich der Fördermittel der Kohäsionspolitik) verbessert werden? Welche Rolle könnten in diesem Zusammenhang zentral verwaltete Finanzierungsinstrumente ergänzend zu maßgeschneiderten nationalen oder regionalen Finanzierungsinstrumenten (z. B. in Verbindung mit einem Beitrag aus Mitteln der Kohäsionspolitik) spielen?

(b) Wie könnten mehr private Gelder (sowohl von institutionellen Anlegern als auch von Gebäudeeigentümern) für Energieeffizienzprojekte mobilisiert werden? Welche Rolle würde in diesem Zusammenhang der öffentlichen Finanzierung (sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten) zukommen? Ist der Zugang zu technischer Hilfe (für die Projektentwicklung) ein Problem, und wie könnte er am effizientesten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gewährt werden? Wie könnten Finanzierungssysteme der Mitgliedstaaten wie auch der EU verbessert werden, um alle Marktsegmente (Wohngebäude, Gewerbegebäude, öffentliche Gebäude usw.) am besten abzudecken?

Durch finanzielle Anreize können hohe Investitionskosten gesenkt und zinsgünstig über eine lange Laufzeit verteilt werden. Durch die geringeren, abgezinsten Kosten fallen die langfristigen Einsparungen bei den Energiekosten stärker ins Gewicht. Die Kostenbilanz dürfte somit für viele Eigentümer zu Gunsten der energieeffizienten Sanierungs- bzw. Baumaßnahme ausfallen. Die Förderung schafft Anreize, nicht nur einzelne Maßnahmen mit kurzen Amortisationszeiten umzusetzen, sondern Gebäude ganzheitlich zu sanieren, was die langfristige Wirtschaftlichkeit erhöht. Hier sind innovative Modelle von koordinierter Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Geldern zu kreieren und umzusetzen. Insbesondere für institutionelle Anleger, die an langen Laufzeiten und langfristigen Renditen interessiert sind, müssen optimale Rahmenbedingungen für Investitionen in Energieeffizienz bei Gebäuden geschaffen werden. Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP-Modelle) sind eine geeignete Möglichkeit zur Ausgestaltung solcher lebenszyklusorientierter Investitionen. So wird eine realistische Bewertung innovativer Vergabe-, Finanzierungs- und Betriebsmodelle ermöglicht.

Ein Instrument zur Mobilisierung privater Investitionen durch öffentliche Finanzierungsanreize ist die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für Gebäudesanierungen. Als zeitlich befristete, effektive Fördermaßnahme steht die steuerliche Förderung für eine doppelte Rendite, da die eher entgegengesetzte Ziele

Haushaltskonsolidierung und Klimaschutz gleichzeitig befördert würden. Die steuerliche Förderung käme zum einen der Beschäftigung im industriellen wie im Handwerkssektor und damit auch dem Steueraufkommen zugute, was sich positiv auf den Haushalt auswirken würde. Gleichzeitig wäre ein Innovationsschub im gesamten Bereich der Gebäudeenergieeffizienz (Dämmung, moderne Anlagentechnik, effiziente Heizungen, Energiemanagement, Gebäudeautomation, Energie-Contracting etc.) zu erwarten, der unabdingbar für die Erreichung nationaler und EU-weiter Energieeffizienzziele ist. Zudem würde dadurch ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der Klimaziele auf verschiedenen Ebenen geleistet.

(c) Wird ein Garantiesystem für Investitionen in die Effizienz von Gebäuden benötigt? Falls ja, welche Garantiesysteme für Energieeffizienzinvestitionen wären notwendig und wie sollten diese konzipiert sein? Werden andere Fördermechanismen (z. B. Risikoteilung, Investmentgesellschaften) benötigt?

Das so genannte Energiespar-Contracting eignet sich gut, um anstehende Investitionen, die viel Kapital binden und daher nur schleppend in Angriff genommen werden, anzustoßen. Dieses energetische Modernisierungsmodell wird vornehmlich bei größeren Gebäuden und Gebäudegruppen angewendet. Als Dienstleistung bewertet und analysiert der Contractor im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes Gebäude und technische Anlagen. Auf dieser Grundlage wird in der Folge ein nachhaltiges Modernisierungskonzept entwickelt, umgesetzt und finanziert. Die erforderlichen Investitionen refinanzieren sich dabei aus Einsparungen, die der Contractor vertraglich garantiert. Im Gegensatz zur klassischen Bauleistung wird hier nicht die erforderliche Investition zum primären Vertragsgegenstand, sondern ein Garantieversprechen des Contractors über die Höhe der eingesparten Energiekosten. Damit bürgt der Auftragnehmer für eine hohe Ausführungsqualität und übernimmt das Risiko der Investition. Insbesondere öffentliche Einrichtungen könnten von diesem Energiesparmodell profitieren, Haushalte von Körperschaften des öffentlichen Rechts würden entlastet.

(d) Wie könnten Kapazitäten, Kenntnisse und Risikowahrnehmung in Bezug auf Energieeffizienzinvestitionen sowohl bei den Finanzinstituten als auch bei privaten Investoren und den Verwaltungen auf allen Ebenen verbessert werden?

(e) Gibt es Beispiele für gute Praktiken auf nationaler oder regionaler Ebene (mit Daten zu Kosten und Nutzen), die umfassender angewendet werden könnten?

Das deutsche KfW-Programm „Energieeffizientes Sanieren“ stellt zinsgünstige Darlehen und Investitionskostenzuschüsse für die energetische Sanierung von Gebäuden durch Privatpersonen und Vermieter zur Verfügung. Förderfähig ist derzeit die Erreichung des Standards KfW-Effizienzhaus bis zu gewissen Fördergrenzen. Das Programm „Energieeffizient Bauen“ fördert in ähnlichem Umfang sowohl die Errichtung als auch den Kauf von Neubauten.

Der Anreizeffekt der Förderprogramme kann als relativ hoch angesehen werden, da die hohen Investitionskosten gesenkt und zinsgünstig über eine lange Laufzeit verteilt werden. Die abgezinsten Kosten spielen somit bei langfristigen Einsparungen in Bezug auf die Energiekosten eine wichtigere Rolle. Dies führt zu einer optimierten Kostenbilanz und somit zu einem Anreiz für die Eigentümer in energieeffiziente Sanierungs- bzw. Baumaßnahmen zu investieren.

Mit dem KfW-Programm „Energieeffizient Bauen“ wurden 2010 mit Fördermitteln in Höhe von 2 Milliarden Euro insgesamt 93.000 Tonnen CO₂ eingespart.² Seit 2006 wurden insgesamt 400.000 Tonnen CO₂ vermieden. Bis 2030 rechnet das Umweltbundesamt mit 1,72 Millionen Tonnen CO₂-Vermeidung.³ Für das Programm Energieeffizientes Sanieren beläuft sich diese Summe bis 2030 nach Berechnungen des Forschungszentrums Jülich sogar auf 12,1 Millionen Tonnen. Um solche Effekte zu garantieren ist es wichtig, dass die entsprechenden Förderprogramme, hier das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der deutschen Bundesregierung, mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind.

Wichtig ist, dass entsprechende Anreizsysteme stets technologieoffen ausgestaltet sind. Energetische Maßnahmen wie die Außenwanddämmung, die Modernisierung von Gebäudetechnik, die Fensterdämmung oder Maßnahmen, die zu einer Umstellung auf erneuerbare Energien oder einer Minderung der CO₂-Emissionen führen, müssen bei der Förderpolitik gleichberechtigt nebeneinander stehen.

(3) Stärkung des Rechtsrahmens

(a) Sind weitere Rechtsvorschriften auf EU-Ebene zur Förderung von Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden über den Kommissionsvorschlag für eine neue Energieeffizienzrichtlinie hinaus notwendig? Falls ja, was sollten diese Maßnahmen beinhalten?

Im Gebäudesektor liegt der Großteil der Energieeinsparpotentiale. Daher sollte im Rahmen der Energieeffizienzrichtlinie der Fokus auch auf diesen Bereich legen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten konkrete Roadmaps für Gebäude festlegen, so wie dies vom Parlament vorgeschlagen wird.

Eine Informationspflicht für private Gebäudebesitzer, z.B. die einmalige Erstellung eines Energiepasses bei selbstgenutzten Häusern die älter als 30 Jahre sind, sollte erwogen werden.

(b) Welche spezifischen Maßnahmen könnten auf nationaler Ebene getroffen werden, um den EU-Rechtsrahmen für Energieeffizienz so wirksam wie möglich umzusetzen und zu ergänzen?

Aus Sicht des VCI sind absoluter Energieeinsparziele auf europäischer oder nationaler Ebene klar abzulehnen. Die innovative europäische Industrie muss wachsen (dürfen). Nur auf diese Weise können ständige Weiterentwicklungen von kostengünstigen und effizienten Produkten auch im Bereich der Gebäudeisolierung durch eine leistungsfähige Industrie erfolgen. Wenn überhaupt, können Ziele nur als relative Energieeffizienzziele definiert werden.

(c) Welche strategischen Orientierungshilfen und welche Sensibilisierungsmaßnahmen benötigen die verschiedenen Gruppen von Akteuren?

Langfristige Planungssicherheit ist für alle Marktakteure – vom Produzenten bis zum Handwerker – unabdingbar. Zielsetzungen müssen auch Maßnahmen folgen,

² http://www.kfw.de/kfw/de/II/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_Evaluationen/55016_p_0.pdf

³ Umweltbundesamt, Politikszenerarien für den Klimaschutz V – auf dem Weg zum Strukturwandel, 2009

Förderprogramme müssen deshalb kontinuierlich und ohne jährlich neue Diskussionen festgesetzt und abgewickelt werden.