

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks ist im Transparenzregister eingetragen und hat die **Registriernummer: 5189661183-94**



## **Konsultation der Europäischen Kommission zur finanziellen Unterstützung für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Gebäuden**

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vertritt als Dachverband die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben, die mit rund 5,1 Mio. Beschäftigten und einem Umsatz von knapp 500 Mrd. Euro das Kernstück des deutschen Mittelstandes bilden. Unter diesen Betrieben finden sich rund 450.000 Betriebe der Bau- und Ausbau- sowie der anlagentechnischen Gewerbe, die in vielfältiger Weise mit der Energiewende befasst sind. Sie sind es, die die energiepolitischen Zielsetzungen der deutschen Bundesregierung als auch der Europäischen Union Tag für Tag durch Energieeffizienz steigernde Maßnahmen, durch Energiedienstleistungen und Energieberatungen vorantreiben. Energiepolitische Weichenstellungen haben aber nicht nur außerordentliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Betätigung der Bau-, Ausbau- und anlagentechnischen Handwerke, sondern auch auf viele mittelbar betroffene Handwerkszweige. Dabei steht das Handwerk generell für eine umweltschonende und sparsame Energieversorgung ein.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der ZDH die Auffassung der Europäischen Kommission, dass dem Gebäudesektor und insbesondere der energetischen Gebäudesanierung eine maßgebliche Rolle bei der Erreichung der nationalen sowie der europäischen Energieeffizienzziele zukommt. Der Gebäudesektor ist der Schlüssel für mehr Energieeffizienz.

Im deutschen Handwerk arbeiten rund 450.000 Handwerksbetriebe mit 1,5 Mio. Mitarbeitern tagtäglich am Erfolg der deutschen Energiewende mit und tragen dazu bei. Ob Heizungserneuerung oder Wärmepumpe, Photovoltaik-Anlagen oder Dämmung, neueste "smart home"-Technologien oder Verschattungsanlagen – das Handwerk ist in allen Energieeinsparfragen am Bau dabei. Denn Handwerksbetriebe sind die zentralen Umsetzer von Energie einsparenden Maßnahmen am Gebäude und die Fachleute zur Nutzung von Erneuerbaren Energien – und das beginnt schon bei einer kompetenten Beratung.

Dies tun die im Handwerk Beschäftigten auf Basis sehr hoher Qualifikationsstandards. Handwerker aus den 30 einschlägigen Gewerken durchlaufen zunächst eine i.d.R. 3 Jahre dauernde Gesellenausbildung, in der sie vorwiegend im und am Gebäude geschult werden und neben den theoretischen Kenntnissen vor allem praktisch am Objekt lernen. Nach der Gesellenprüfung und einer zumeist folgenden mehrjährigen beruflichen Tätigkeit am Bau qualifizieren sich viele Gesellen in Kursen mit bis zu 1.700 Unterrichtsstunden zum Meister ihres Gewerbes und vertiefen damit gezielt das Fachwissen zu allen Fragen rund um das Gebäude und für ihr spezifisches Bau-, Ausbau- oder anlagentechnisches Gewerbe. Über 20 Handwerke befassen sich in ihrer Fortbildung zum Meister mit den Themen Erneuerbare Energien und Energieeffizienz.

## Antworten auf die Konsultation

### (1) Bewältigung von Marktversagen

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

Im Bereich der privaten Wohneigentumsnutzung sind folgende weitere Probleme zu berücksichtigen:

- Im üblichen Sanierungszyklus werden häufig nur sogenannte Pinsel-Sanierungen vorgenommen. Statt den Sanierungsanlass zu nutzen und z.B. bei einer Fassadenrenovierung die Gebäudehülle zu dämmen, werden vielfach nur kleinere Schäden ausgebessert und die Fassaden neu gestrichen. Diese Variante ist allerdings nur auf den ersten Blick kostengünstiger, zumal auch für die Pinselsanierung viele kostenintensive Voraussetzungen geschaffen werden müssen (wie der Aufbau eines Gerüsts), vor allem aber die Chance auf eine dauerhafte Energieeinsparung in der Zukunft vergeben wird. Berücksichtigt man die nicht realisierten Energieeinsparungen, sind solche Pinselsanierungen am Ende die teuerste Variante. Darüber muss stärker informiert werden.
- Ältere Menschen, die seit Jahren in ihrem Haus oder in ihrer Wohnung leben, sind häufig sehr zurückhaltend mit energetischen Sanierungen, insbesondere mit umfassenden energetischen Sanierungen. Die Gründe sind vielfältig. Eine umfassende Sanierung erfordert die Ansprache und Koordinierung von Beratern und Gewerken, dem sich viele ältere Personen nicht mehr gewachsen sehen. Die Eigentümer scheuen den mit der Sanierung verbundenen Dreck und Krach. Viele wollen die Sanierung ihren Erben überlassen, auch damit diese das Gebäude nach ihren Vorstellungen sanieren können. Aber auch finanzielle Restriktionen spielen eine große Rolle. Ältere Menschen erhalten häufig keine Kredite mehr bei Banken.
- Die Verkaufbarkeit von Immobilien und die erzielbaren Verkaufserlöse spielen eine zentrale Rolle für die Entscheidung zu energetischen Gebäudesanierungen. Insbesondere in ländlichen Regionen sind Immobilien nur zu sehr geringen Preisen veräußerbar, häufig finden sich gar keine Käufer mehr. Unter diesen Umständen sind Eigentümer nicht bereit, energetisch zu sanieren und viel Geld in ihre Immobilie zu investieren (sunk costs).

Neben den aufgeführten Gründen für ein Marktversagen muss aber auch über politische Defizite bzw. über ein Politikversagen nachgedacht werden. Investitionen in Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung erfordern in höchstem Maße stabile und verlässliche Rahmenbedingungen. Dies gilt sowohl für ordnungsrechtliche Vorgaben als auch für finanzielle Anreize. In der Vergangenheit haben zu häufige Änderungen der Rahmenbedingungen zur Verunsicherung der Investoren geführt:

- So hat die seit inzwischen fast einem Jahr laufende Diskussion um die Einführung steuerlicher Anreize für energetische Sanierungsvorhaben in Deutschland dazu beigetragen, dass zahlreiche Eigentümer abwarten und ihre Sanierungsvorhaben zurückgestellt haben. Hier braucht es Klarheit und Stetigkeit der finanziellen Anreizstrukturen. Dies gilt vor allem auch in der mittelfristigen Perspektive. Größere Sanierungsvorhaben für Mehrgeschossbauten werden Jahre im Voraus geplant. Deshalb muss heute schon feststehen, wie die Förderanreize in den kommenden Jahren aussehen werden. Neben fehlenden oder unabsehbaren Förderanreizen ist aber auch ein Stop-and-Go in der Förderung problematisch, das z.B. dann entsteht, wenn schon nach einigen Monaten im laufenden Haushaltsjahr keine Fördermittel mehr zur Verfügung stehen. Dies führt i.d.R. zu Attentismus und dazu, dass Investitionsvorhaben aus Verärgerung gar nicht mehr umgesetzt werden.
- Auch zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, dass die ordnungsrechtlichen Vorgaben zum einen nicht zu hoch angesetzt und zum anderen nicht zu schnell verändert werden dürfen. So erweist sich das Anforderungsniveau der Energieeinsparverordnung in Deutschland schon heute als Investitionshemmnis, nachdem die energetischen Anforderungen sowohl an den Neubau als auch im Bestand im Jahr 2009 um 30 Prozent angehoben worden sind. Immer häufiger werden bei Bestandsgebäuden Fragen nach Ausnahmen bzw. Befreiungen gestellt. Die Menschen müssen auf dem Weg zu mehr Energieeffizienz in Gebäuden mitgenommen werden – eine Überforderung hilft keinem. Darüber hinaus muss neuen ordnungsrechtlichen Vorgaben Zeit gegeben werden, in die Märkte zu wirken und auch umgesetzt zu werden. Immer mehr neue ordnungsrechtliche Vorgaben in immer kürzerer Zeit verunsichern nicht nur die Investoren und können zur Zurückhaltung führen, sondern sie können auch die Umsetzer überfordern.
- Keinesfalls sollte versucht werden, die energetische Gebäudesanierung durch Zwang umzusetzen. Sie führen – wie neue Studien aus Deutschland zeigen – genau zum Gegenteil, nämlich zur Umgehung der Pflichten oder dazu, dass Sanierungen insgesamt unterbleiben.
- Schließlich müssen aber auch alle vorhandenen Potentiale und Strukturen so stark wie möglich genutzt werden. Es kann und darf nicht sein, dass hochqualifiziertes Personal wie die Gebäudeenergieberater des Handwerks nicht für geförderte Beratungsprogramme zugelassen werden, nur weil sie in einem Handwerksbetrieb beschäftigt sind. Damit wird Qualifikation nicht gewürdigt und das vorhandene Beratungspotential verschenkt. Dabei kommt der qualifizierten Beratung über Energieeinsparpotentiale eine herausragende Bedeutung für die Erschließung der Einsparmöglichkeiten in Gebäuden zu.

***(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?***

Investitionsanreize: Die energetische Sanierung von Gebäuden ist mit positiven externen Effekten für die Gesellschaft verbunden, die Umwelt wird entlastet. Zugleich erfordert eine umfassende energetische Sanierung erhebliche Investitionen, die sich erst mittel- bis langfristig rechnen. Vor diesem Hintergrund würde ohne finanzielle Unterstützung zu wenig in energetische Sanierungen investiert. Notwendig sind daher hohe finanzielle Anreize, um mehr Eigentümer zu Sanierungen zu bewegen und um das Sanierungstempo zu beschleunigen. Neben zinsgünstigen Krediten und Zuschüssen ist auch die steuerliche Absetzbarkeit von energetischen Sanierungsmaßnahmen vorzusehen, um eine möglichst große Zahl von Eigentümern zu erreichen. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben in Deutschland gezeigt, dass steuerliche Anreize eine enorme Zugkraft für Investitionsvorhaben haben. Deshalb braucht es einen breiten Mix staatlicher Unterstützungsinstrumente.

Sie müssen begleitet werden von einem ausgewogenen, die Menschen nicht überfordernden Ordnungsrecht und einer aktiven Informationspolitik.

Informationskampagne: Die Informationen über Energieeinsparpotentiale müssen massiv verstärkt werden. Die vielfältigen Möglichkeiten zur Energieeinsparung sind bei den Zielgruppen noch zu wenig bekannt. Das gilt auch für die Fördermöglichkeiten, die intensiver beworben werden müssen. In vielen Fällen lässt sich Energie auch ohne große Investitionen einsparen, etwa durch ein anderes Verhalten oder kleine investive Maßnahmen. Dafür gibt es zahlreiche, einfach umzusetzende Beispiele. Vor allem aber müssen die Eigentümer von Gebäuden über die mittel- bis langfristigen Vorteile energetischer Gebäudesanierungen informiert werden.

Unzureichende Energiedienstleistungsmärkte: Es haben sich noch keine ausreichend funktionierenden Energiedienstleistungsmärkte herausgebildet. Der Aufbau droht zudem durch die großen Energieversorger blockiert zu werden, die sich mit aller Marktmacht die Energiedienstleistungsmärkte zu sichern versuchen. Kleine und mittlere Unternehmen haben zwar das Know-How für Energiedienstleistungen, oftmals verhindern aber Finanzierungsrestriktionen stärkere Aktivitäten, z.B. im Bereich des Contracting.

**(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?**

Verhaltensänderungen lassen sich am besten durch eine kombinierte Strategie aus finanziellen Anreizen, angemessenem Ordnungsrecht und einer umfassenden Informationspolitik erzielen, keinesfalls jedoch durch Zwang. Zwangsmaßnahmen führen zu einer Verweigerung der Hausbesitzer.

Informationspolitik: Im Rahmen der Informationspolitik muss vor allem die mittel- bis langfristige Vorteilhaftigkeit energetischer Sanierungen vermittelt werden. Dies sowohl im Hinblick auf die Vermeidung zukünftig steigender Energiekosten, einen erhöhten Wohnkomfort, den steigenden Wert der Immobilie als auch eine bessere Veräußerbarkeit sowie Vermietbarkeit. Der Gebäudeenergieausweis kann und muss helfen, Mietern und Käufern die Unterschiede in der Energieeffizienz von Wohnungen und Häusern transparent darzustellen. Finanzielle Anreize müssen die Eigentümer bei der Umsetzung anspruchsvoller energetischer Sanierungsvorhaben unterstützen.

Mietwohnbestand: Erforderlich ist darüber hinaus die Erschließung des großen Bestands an Mietwohnungen. Für die Lösung des Mieter-Vermieter-Dilemmas sind vor allem die Lasten zwischen Vermietern und Mietern ausgewogener zu verteilen. Insbesondere müssen Vermieter stärker an den Energiekosteneinsparungen nach Sanierung beteiligt werden. Des Weiteren muss darüber nachgedacht werden, inwieweit Duldungspflichten von energetischen Sanierungen zu erweitern sind, ebenso darüber, ob Mietminderungen während der Phase der Sanierung auszuschließen oder zu verringern sind. Zudem bedarf es einer weit gefassten Legaldefinition der energetischen Gebäudesanierung, um klarzustellen, was darunter alles verstanden werden kann. Darüber hinaus können Contracting-Modelle helfen, der Energie sparenden Sanierung des Mietwohnungsbestandes mehr Schwung zu verleihen.

Energiedienstleistungsmärkte: Von Energiedienstleistungen sind erhebliche Wirkungen für mehr Energieeffizienz im Gebäudebereich zu erwarten. Eine erfolgreiche Energieeffizienzstrategie muss KMU umfassend an den Energiedienstleistungsmärkten beteiligen. Vor allem sie können Märkte für Energiedienstleistungen entwickeln ('smart grids' und 'smart homes', Lieferung von Wärme und Licht, Energie-Contracting). Und nur sie können die Masse der kleineren 1- und 2-Familienhäuser, Gewerbe- und öffentlichen Bauten durch Einspar-Dienstleistungen erschließen (z.B. Kleinanlagen-Contracting mit dezentralem Erneuerbaren Energien-Einsatz). Deshalb darf bei Energiedienstleistungen keineswegs nur in Strukturen von Großunternehmen und Versorgern gedacht werden.

Obwohl sich zahlreiche anlagentechnische Betriebe des Handwerks in der Vergangenheit bereits erfolgreich auf den Weg gemacht haben und inzwischen 7 Prozent der Betriebe Energiedienstleistungen wie Wärmelieferung oder Contracting anbieten, wäre hier weitaus mehr möglich. Vor allem aber die kleinen Unternehmen sind strukturell benachteiligt.

Haupthindernis für das Contracting durch KMU sind die Kapitalbeschaffung und die Kapitalsicherung. Insbesondere hier braucht es innovative Finanzierungsmodelle, die es dem Handwerk ermöglichen, Contracting zu einem eigenständigen Geschäftsfeld auszubauen. Das Handwerk schlägt deshalb konkret die Einrichtung von Energieeffizienzfonds als Refinanzierungsinstrument für KMU vor, um u.a. Energie-Einsparcontracting breiter anbieten zu können.

## **(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?***

Die Finanzierungsinstrumente der EU sind nur in den Grundzügen bekannt. Sie scheinen vor allem auf regionale Projekte in Anlehnung an die Strukturfondsförderung abzielen. Unserem Wissen nach werden sie nur in geringem Maße in Deutschland in Anspruch genommen. Dies dürfte insbesondere in den komplizierten Antrags- und Genehmigungsverfahren begründet sein.

Solche Mittel können die nationalen Förderpolitiken ergänzen. Allerdings müssen sie dazu breitenwirksam ausgestaltet und möglichst einfach in der Beantragung und Abwicklung sein.

***(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 Gewerbegebäude, öffentliche Gebäude usw.) am besten abzudecken?***

(-)

**(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?**

Wie bereits unter 1c) beschrieben, geraten kleine und mittlere Unternehmen des Handwerks insbesondere bei Energieeinspar-Contracting-Vorhaben relativ schnell an ihre Finanzierungsgrenzen, weil kostspielige Investitionen über 20 und mehr Jahre vorzufinanzieren sind. Weil dies aus Eigenmitteln nicht zu stemmen ist und auch die Kreditlinien bei den Hausbanken schnell ausgereizt sind, müssen innovative Finanzierungsmodelle entwickelt werden, die es den KMU des Handwerks ermöglichen, Contracting zu einem eigenständigen Geschäftsfeld auszubauen. Das Handwerk hat konkret die Einrichtung von Energieeffizienzfonds als Refinanzierungsinstrument vorgeschlagen. Bereits in der Energiedienstleistungs-Richtlinie 2006/32/EG wurde eine Fondslösung zum Anschub von Effizienzmärkten thematisiert. Die Fonds sollten für Energiedienstleistungen und insbesondere Energie-Contracting von KMU reserviert sein.

**(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?**

Ein möglicher Ansatz, Kapazitäten, Kenntnisse und Risikowahrnehmung in Bezug auf Energieeffizienzinvestitionen zu steigern, sind regionale Netzwerke. Im Zusammenspiel der regional agierenden Handwerksbetriebe mit den örtlichen Finanzinstituten und kommunalen Vertretern lassen sich Sanierungskampagnen mit durchgängigen Leistungsketten initiieren: Von der Information der Bürger über die Beratung und Umsetzung bis hin zur Finanzierung der Maßnahmen. Alle Partner in diesen regionalen Netzwerken haben einen Vorteil vom regionalen Netzwerk. Die Kommune durch Umweltschutz, die Handwerksbetriebe sichern und bauen Beschäftigung auf und die Finanzinstitute steigern ihr Kreditvolumen durch nachhaltiges und sicheres Engagement in der Region.

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

(-)

### **(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?**

Nein.

In der Vergangenheit haben sich die EU-Regelungen bereits in vielen Fällen in eine zu dirigistische und zu detaillierte Richtung entwickelt. Dies gilt z.B. für die im Entwurf der EU-Energieeffizienzrichtlinie vorgesehenen Energieverpflichtungssysteme, aber auch für die sehr detaillierten und zweifelhaften Vorgaben im Bereich Öko-Design und der Energieverbrauchskennzeichnung.

Keinesfalls sollte auf europäischer Ebene der Versuch weiterverfolgt werden, Qualifizierungsdefizite in manchen Nationalstaaten durch den bildungspolitisch kleinsten gemeinsamen Nenner – nämlich die Einführung von beruflichen Zertifizierungssystemen – zu lindern. Für Staaten wie Deutschland, die über leistungsfähige Systeme der beruflichen Aus- und Fortbildung verfügen, droht dadurch eine Aushöhlung der Berufsausbildungssysteme mit ihren ganzheitlichen und umfassenden Ansätzen durch Atomisierung von Qualifikationsanforderungen. Klar muss sein, dass qualitativ hochwertige energetische Gebäudesanierungen eine umfassende und ganzheitliche Ausbildung der Fachkräfte voraussetzen. Zertifizierungslösungen sind hierzu keine Lösung und führen bildungspolitisch in eine Sackgasse, weil sie Qualifikationen in einzelne spezialisierte Teiltätigkeiten zulassen, die aus dem Gesamtzusammenhang Gebäude herausgerissen sind. Ziel der EU muss es deshalb – nicht nur in diesem Zusammenhang – sein, möglichst hohe und umfassende Bildungsstandards in den Nationalstaaten zu bewahren oder zu etablieren, und nicht möglichst niedrige.

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

(-)

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

(-)