



Antwort auf die Konsultation zur finanziellen Förderung von Energieeffizienz in Gebäuden

Die Landeshauptstadt München begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, die finanzielle Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen bis 2020 zu verbessern. Im Rahmen der laufenden Konsultation möchten wir vor allem auf die folgenden Punkte hinweisen.

Nach der Wirtschaftsnobelpreisträgerin von 2009, Elinor Ostrom, ist für den Klimaschutz ein mehrstufiger Ansatz entscheidend. Dieser sollte auf der Ebene der Kommunen aufbauen (Elinor Ostrom, Handeln statt Warten: Ein mehrstufiger Ansatz zur Bewältigung des Klimaproblems, Leviathan (2011) 39: 267–278.). Die weiteren Bemühungen der EU zur Steigerung von Energieeffizienz – im Bereich der Gebäude, aber auch im Bereich Verkehr – sollten daher in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Kommunen, insbesondere den großen Städten Europas erfolgen. Die Stadt München bietet daher an, auch im weiteren Verfahren mit Ihrer Expertise an der Politikentwicklung mitzuwirken.

Städte und Gemeinden haben – zusätzlich zum sektorspezifischen Wissen der Stakeholder – praktische Erfahrung über das Zusammenwirken von Faktoren und Entwicklungen, die für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen entscheidend sind. So können die Ziele der EU zum Klimaschutz nur erreicht werden, wenn Fragen der Energieeffizienz im Gebäudebereich zusammen mit Siedlungsentwicklung und Mobilität gesehen werden. Ebenso ist es wichtig, die sozio-ökonomischen Voraussetzungen und Einflussfaktoren in die Entwicklung von Fördermaßnahmen einfließen zu lassen. So spielt z. B. das Alter von Gebäudeeigentümern oder ihre finanzielle Lage und damit die Möglichkeit, am Markt Kredite für die geplanten Maßnahmen zu erhalten, eine Rolle für die Entscheidung zu Sanierungen.

Für eine bessere Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen in Gebäuden möchten wir vor allem anregen, dass sämtliche relevante Informationen zum energieeffizienten Bauen auf einer Webseite der EU-Kommission abrufbar sind. Ferner sollten mehr Fördermöglichkeiten für den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie für Beratungsleistungen zur Verfügung stehen und Innovation besser gefördert werden.

1 Bewältigung von Marktversagen

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

Die von der Kommission angeführten Gründe des Marktversagens sind grundsätzlich relevant. Unsere Ansicht nach, stellt vor allem ein fehlender Informations- und Erfahrungsaustausch eine der wichtigsten Barrieren dar. Ein Markt kann nur in seinen gegebenen Rahmenbedingungen funktionieren. Da es sich im Gebäudemarkt nicht um „Einheitsprodukte“ wie z. B. beim Automobilmarkt handelt, sondern um durchaus komplexe „Prototypen“, sind die Informationskosten für die notwendigen Entscheidungen zur Verbesserung von Energieeffizienz sehr hoch. Investitionen in Sanierung und Energieeffizienzmaßnahmen erfordern vernetzte und im Kontext bewertete Informationen. Erforderlich ist also ein entscheidungsrelevantes Wissen über einen Bereich, der durch raschen technologischen Fortschritt, Komplexität, Intransparenz und verzerrte Marktanreize gekennzeichnet ist. Die bestehenden Marktpreise bilden die Qualität bzw. die Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit eines Produkts nicht ab. Die notwendigen Informations-, Bewertungs- und Entscheidungskosten für die Akteure sind hoch und müssen gesenkt werden.

Wir regen deshalb an, Beratungsleistungen zu fördern und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten

eine internetbasierte Informationsplattform zu erstellen und dauerhaft zu finanzieren. Diese sollte in allen Amtssprachen der EU verfügbar sein und alle europäischen, nationalen und regionalen Regelungen und Rahmenbedingungen enthalten. Die Zugänglichkeit und die Nutzbarkeit dieser Informationsplattformen müssten durch die Vermittlung der Inhalte durch geschulte Fachleute und Öffentlichkeitsarbeit erhöht werden. Dies sollte in Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden erfolgen.

Ferner geben wir die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu bedenken, dass Umweltinnovationen nicht nur in der Forschungs- und Entwicklungsphase, sondern auch bei Anwendung und Marktdiffusion positive externe Effekte auslösen („double externality“ nach Rennings, 2000) – z. B. im Gebäudesanierungsbereich. Dadurch entsteht ein zu geringer Anreiz für Marktteilnehmer, in die Sanierung von Gebäuden zu investieren, wenn dies nicht durch staatliche Maßnahmen kompensiert wird. Ebenso kann die Verteilung der Risikokosten für Investitionen zu Marktversagen führen. Es ist zu vermuten, dass das individuelle Risiko bei Energieeffizienzmaßnahmen so hoch ist, dass aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu wenig Investitionen erfolgen.

Eine „Vorgabeoption“ – z. B. für die Auswahl von ökologischen Produkten oder Ökostrom – erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Produkte gewählt bzw. beibehalten werden. Die Vorauswahl reduziert den Entscheidungsaufwand der Akteure, wenn diese die Empfehlung mit dem Gefühl verbinden, so die beste Option zu wählen. Es wäre zu prüfen, ob dies nicht nur im Ökostrommarkt, sondern auch im Gebäudesanierungsbereich – unter Beachtung der sehr spezifischen technischen und ggf. auch sozialen Erfordernisse – angewendet werden kann.

Weil Akteure häufig das Wirtschaftlichkeitsgebot als Argument gegen das energieeffiziente Bauen aufführen, sind langfristig angelegte Muster zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit und Monetarisierung der Nachhaltigkeit sowie Mechanismen zur Darstellung der Abhängigkeiten der unwägbaren Kostenentwicklung der Energieträger zu erstellen, um Risiken transparenter zu machen.

Dabei ist ein dauernder unterschwelliger Konflikt festzustellen. Viele Akteure sind überzeugt, dass kleinere Maßnahmen an Gebäuden, die je nach den Gegebenheiten eine hohe Effizienz aufweisen, auch einzeln durchgeführt werden können. Wichtig ist festzustellen, dass Einzelmaßnahmen häufig zu Bauschäden führen (z. B. Schimmel nach Dämmung und/oder Fenster austausch). Ebenso kommt es häufig zu unerwünschten Folgen billiger, aber schlecht ausgeführter Maßnahmen (bröckelnder Putz gedämmter Fassaden). Dadurch herrscht am Markt eine große Verunsicherung, die nur durch eine breit angelegte Qualitätsoffensive abgebaut werden kann.

Angesprochen wird in der Konsultation auch der rechtliche Rahmen. Hier sind vor allem unflexible und komplizierte Ausschreibungsverfahren hinderlich. Möglich müssten auch qualitätsfördernde Konzeptausschreibungen und Ausschreibungen für Teams sein. Es ist fraglich, ob diese Punkte mit der geplanten EU-Vergaberechtsreform und insbesondere der Einführung einer Innovationspartnerschaft gelöst werden.

Derzeit sind mehr Mittel zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen notwendig, als diese zur Verfügung stehen. Es ist deshalb besonders wichtig, die vorhandenen Mittel in jene Bereiche zu lenken, wo der größte Effekt erzielt werden kann. So ist der Bau eines Mehrfamilienhauses umweltfreundlicher als der Bau von Einfamilienhäusern. Deshalb sollte die Förderung von Maßnahmen in Einfamilienhäusern verringert, und die Förderung von Maßnahmen in Mehrfamilienhäusern, einschließlich der Würdigung aller komplexen Entscheidungsmechanismen aller beteiligten Akteure, in den Mittelpunkt rücken. Ebenso sollte die EU Städte darin unterstützen, eine umfassende Analyse der Ausgangslage im Bestand und darauf aufbauend geeignete Handlungskonzepte zu erstellen. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf der Entwicklung von Sanierungsmaßnahmen für ganze Stadtquartiere und für bestimmte Gebäudetypen (z. B. in Deutschland die Nachkriegsgebäude bis in die 1980er Jahre) liegen.

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?

Wie beschrieben sollten die Informations- und Entscheidungskosten für Akteure reduziert und dabei die Entscheidungsmöglichkeit für Qualität und nachhaltige Produkte unterstützt werden. Finanzielle Förderung der EU und der Mitgliedstaaten sollte sowohl in die Senkung der Infor-

mationskosten als auch in die Entwicklung von Verfahren zur Entscheidungsunterstützung fließen. Darüber hinaus sollte finanzielle Förderung für die frühen Phasen der Sanierung erfolgen. So könnte z. B. bei einem Bauvorhaben durch EU-Fördergelder eine Beratung durch einen unabhängigen Ingenieur sowie die Begleitung der Entscheidungsfindung und die Begleitung der Umsetzung der Maßnahmen gefördert werden. Fehlentscheidungen und Baumängel mit den damit verbundenen Folgekosten und negative Effekte für die Umwelt könnten so reduziert bzw. ganz vermieden werden.

- 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?**

Hierzu kann die Landeshauptstadt München als „best practice“-Beispiel die Münchner Modernisierungsvereinbarung vorstellen (Gerne kann diese auf Anfrage zugesandt werden). Diese wurde über einen intensiven Austausch zwischen dem Mieterverein und dem Haus- und Grundbesitzerverein entwickelt. In diesem Prozess haben die Vertreter der beiden an sich gegensätzlich agierenden Gruppen gelernt, dass energiesparende Sanierungen im Interesse aller Beteiligten sind; wenn Sie an inhaltlichen Zielen und gegenseitigem Nutzen orientiert sind. Diese jeweiligen Interessen sind in der Münchner Modernisierungsvereinbarung formuliert, als vertragliche Grundlage für eine erfolgreiche Kooperation.

2 Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten

- a) **Sind die derzeitigen EU-Finanzierungsmittel 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**

Die EU sollte vermehrt innovative Projekte und neue Ideen sowie Maßnahmen, die auf die Qualitätssicherung abstellen, fördern. Dabei sollte Innovation umfassend verstanden werden und auch soziale und organisatorische Innovation beinhalten. Die Berücksichtigung von sozialen und sozio-ökonomischen Zusammenhängen ist gerade im Bereich der Gebäudesanierung unumgänglich. Ebenso ist bei zu geringer Qualität der Kapitalrückfluss durch die Energieeinsparung nicht sichergestellt. So könnten z. B. Anreize für eine professionelle Beratung geschaffen oder Informationsveranstaltungen unterstützt werden, um so eine Kultur des qualitätsvollen Bauens zu schaffen.

Im Rahmen von EU-Projekten ist es wichtig, den Projektpartnern einen echten „Spielraum“ für die Entwicklung von Innovationen während der Projektlaufzeit zu ermöglichen. Dies ist nicht möglich, wenn z. B. Investitionen bereits beim Förderantrag detailliert beschrieben und zeitlich verortet sein müssen. Soziale und organisatorische Innovationen sind oft die Voraussetzung für den Einsatz von neuen technischen/technologischen Lösungen und entstehen aus dem Zusammenspiel von Akteuren. Dieser Prozess muss Zeit, Raum und Ressourcen erhalten. Nur dadurch kann auch „Querdenken“ wieder möglich sein. Integriertes Handeln muss konkret gefördert und nicht durch Förderregularien behindert werden. Derartige Projekte sollten in allen Förderprogrammen – insbesondere auch in den Strukturfonds – möglich sein. Auch ist es für die Findung von wirklich kreativen Lösungen wichtig, bei „Null“ beginnen zu können. Ferner sollten auch Projekte förderfähig sein, die nicht konkret in einen „Fördertopf“ fallen. Zumal der Regionalfonds EFRE voraussichtlich auch in der neuen Förderperiode nicht für alle Regionen und Städte gelten wird.

Derzeit sind EU-Anträge sehr kompliziert und aufwändig, mit der Folge, dass Projekte und Ideen in den Hintergrund treten. Viel zu sehr steht das richtige Beachten der Formalien im Vordergrund. Außerdem sollte deutlicher werden, aus welchen Gründen ein Projekt bewilligt oder abgelehnt wird. Ein einfach handhabbares Wissens-Tool sollte sämtliche eingereichten Projekte so aufbereiten, dass sie für alle potentiellen Antragsteller verwendbar sind. Wünschenswert wäre hier mehr Transparenz. Diese Informationen sollten auf einer Website bzw. in einer Wissensdatenbank verfügbar sein, die auch alle sonstigen Themen zum energieeffizienten Bauen abdeckt. Ferner schlagen wir eine Stelle vor, die Informationen über „best practice“-Beispiele sammelt und dabei hilft, innovative Ideen zu finden.

Für problematisch halten wir es ferner, dass die von der EU-Kommission vorgegebenen Ziele zwar kurzfristig zu erreichen sind, zu wenig aber langfristig gedacht wird und damit eine gewisse Nachhaltigkeit auch für die nächste Generation gesichert wird.

- 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?**
- 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?**
- 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?**

Die Einrichtung einer europäischen Wissensplattform zum Thema Nachhaltiges Bauen kann die Fähigkeit, Wissen und Risikowahrnehmung in Bezug auf Energieeffizienzinstrumente sowohl bei Finanzinstituten als auch privaten Investoren und allen Verwaltungsebenen verbessern. Hier sollen alle relevanten Forschungsergebnisse, Daten, Fakten, „best practice“-Beispiele zusammengefasst und barrierefrei zugänglich gemacht werden. Das könnte von der Europäischen Umweltagentur (EUA) übernommen werden. Die EUA ist eine Einrichtung der Europäischen Union deren Aufgabe darin besteht, zuverlässige und unabhängige Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen. Sie ist, laut eigener Darstellung, eine wichtige Informationsquelle für all jene, die mit der Entwicklung, Festlegung, Umsetzung und Bewertung der Umweltpolitik befasst sind, sowie für die allgemeine Öffentlichkeit. Die EUA hat gegenwärtig 32 Mitgliedsländer.

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

Als Möglichkeit „best practice“-Beispiele zu kommunizieren kann der Wettbewerb „Kommunaler Klimaschutz“ des Deutschen Instituts für Urbanistik herangezogen werden: Er geht dieses Jahr in die vierte Runde. Vom 12. März bis zum 25. Mai 2012 suchen das Bundesumweltministerium (BMU) und die „Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz“ in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden wieder Kommunen und Regionen, die vorbildliche Klimaschutzprojekte umgesetzt haben. Ausgezeichnet werden erfolgreich realisierte Maßnahmen, Strategien oder Aktionen, die in besonderem Maße zur Reduzierung von Treibhausgasen beigetragen haben.

In der Kategorie 1: Klimaschutz in kommunalen Liegenschaften werden vorbildliche technische, bauliche und/oder verwaltungsorganisatorische Maßnahmen für den Klimaschutz in kommunalen Liegenschaften z. B. bei der Nutzung erneuerbarer Energie, der Energieeffizienz, beim kommunalen Energiemanagement oder bei der klimafreundlichen Beschaffung prämiert:

<http://www.kommunaler-klimaschutz.de/wettbewerbe/kommunaler-klimaschutz>.

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?***

Neben dem Gebäudebereich sollte auch der Verkehr Beachtung finden. Durch den Druck, der auf den Gebäudesektor ausgeübt wird, werden vor allem die Privathaushalte in Anspruch genommen. Zu spüren bekommen diesen Druck vor allem sozial schwache Bevölkerungsschichten, für die die Wohnkosten bereits jetzt zu hoch sind. Darüber hinaus möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass Klimaschutz im Gebäudebereich integriert betrachtet werden muss. Ein Passivhaus auf dem Land steigert den Verkehr durch das Pendeln in die Stadt. Eine dichte Bebauung in der Stadt erfüllt vielleicht nicht alle Ziele eines Plus-Energie-Standards, schafft aber sozialen Nutzen und positive Umweltwirkungen durch geringen Flächenverbrauch und einen höheren Anteil umweltfreundlicher Mobilität.

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

Auf nationaler Ebene wäre eine Anpassung des Wohnungseigentümergebietes notwendig. Insbesondere sollte der rechtliche Rahmen, um in einer Miteigentümergeinschaft Entscheidungen zu finden, geändert werden. Der Werterhalt und die Betriebskostenminderung sollten eine noch stärkere Bedeutung in den Rahmenbedingungen zur Entscheidungsfindung über nachhaltige Sanierungen bekommen. Es gilt auch Regelungen zu finden, wie trotz einzelner Miteigentümer, die entweder nicht willig oder ausreichend finanzkräftig sind, eine Sanierung des gesamten Gebäudes zum Nutzen der Gemeinschaft durchgesetzt und finanziert werden kann.

Helfen könnte auch eine Definition der Entwicklungsphase (große Vorhaben) oder Orientierungsphase (kleine Vorhaben) mit Bauherren, Bauträgern, Eigentümern oder Mietern, etc. Diese Vorphasen vor dem eigentlichen Planungsbeginn sind sehr wichtig, um für den Bauherren in jeder Zusammensetzung Kosten, Nutzen und Nachhaltigkeit zu monetarisieren und transparent zu machen. Für diese Phasen sollten eigene Kostenrahmen geschaffen werden, sie sollten auch Eingang in die Ausbildung der Planer und Architekten finden.

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

Keine Antwort

Kontaktperson:

Natalie Häusler

Tel.: 0049 89 233 26989

E-Mail: natalie.haeusler@muenchen.de