

Ein Investitionspaket von 120 Milliarden Euro für Junckers Dreijahresplan für die Europäische Union

Eine intensive Finanzierung der Energiewende etwa in Schulen und Krankenhäusern soll die EU wettbewerbsfähiger machen

I. Hintergrund und Problemlage

1. Vorrang für Investitionen in die qualitativ hochwertige Energieeffizienz öffentlicher Gebäude

Gebäude sind für 40% des europäischen Energieverbrauchs verantwortlich und bilden mit potenziell mehreren Hundert Milliarden Euro daher einen Schwerpunkt der Energiewende. Der Anteil öffentlicher Gebäude (ohne Sozialwohnungen) wird auf etwa 10% der Gesamtfläche geschätzt. Das Programm appelliert an die Aufgabe europäischer, nationaler und lokaler Behörden, mit gutem Beispiel voranzugehen und damit Anreize zur Investition in die Qualität zu geben. Die öffentlichen Gebäude in Europa (Schulen, Büros, Krankenhäuser usw.) gelten als weitgehend ungenutztes Potenzial einer finanziell nachhaltigen Erneuerung (die statt über Subventionen vollständig über die Energieeinsparungen abgedeckt ist) von mindestens 120 Milliarden Euro in den nächsten drei Jahren, also 100 Milliarden Euro über der aktuellen Investitionsentwicklung (regulär maximal 20 Milliarden Euro in den nächsten drei Jahren). Dieses ungenutzte Potenzial muss europaweit genauer erfasst werden und verlangt nach Eingriffen durch die öffentlich Hand:

- Die ohnehin schwer belasteten öffentlichen Haushalte könnten sich in den meisten europäischen Ländern weiter verkleinern und damit die Renovierung öffentlicher Gebäude behindern sowie die reguläre Investitionskurve abflachen;
- die in der EU und den Mitgliedsstaaten praktizierten öffentlichen Buchführungsstandards belasten diese Vorhaben und ihre "konventionelle" Finanzierung weiter;
- die Finanzierungsmechanismen sind weiterhin schlecht an die mittelgroßen Bauvorhaben angepasst;
- der politisch unterschätzte und aktuell schwache Bedarf an Anreizen verlangt seitens der Mitgliedsstaaten nach einer ausformulierten und langfristigen Immobilienstrategie sowie nach zentralen Vorhaben zu ihrer Umsetzung;
- die aktuellen Finanzierungskapazitäten und -regulierungen sind für eine derart proaktive Politik ungeeignet.

Das 120 Milliarden Euro schwere Investitionspaket umfasst auf lange bis sehr lange Sicht finanziell machbare Vorhaben mit einer kalkulatorischen Zielrendite in Höhe von 3%.

2. Unterstützung der europäischen Zielsetzungen

Eine energetische Renovierung öffentlicher Gebäude entspricht zahlreichen Zielvorstellungen innerhalb der EU:

- exemplarische Verringerung der CO₂-Emissionen im Zusammenhang mit COP 21 und gemäß den europäischen Zielen¹;
- Verbesserung der äußerst ungleichgewichtigen Energiehandelsbilanz der EU;
- Energieunabhängigkeit²: die EU28 importiert über 50% der hier verbrauchten Energie - die aktuelle Ukraine-Krise macht die Verwundbarkeit Europas überdeutlich;
- Investitionen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas: bei täglich über 1 Milliarde Euro für importierte fossile Brennstoffe setzen Energieeinsparungen Mittel zur Erzeugung zusätzlichen Mehrwerts in der EU frei.

120 Milliarden Euro, die in den nächsten drei Jahren in öffentliche Gebäude investiert werden, führen wirtschaftlichen Berechnungen zufolge zu einer Verringerung des Energieverbrauchs von 10-15% sowie einer entsprechend großen Verringerung der CO₂-Emissionen.

Die französischen Vorschläge stehen im Einklang mit der Notwendigkeit einer langfristigen Finanzierung der europäischen Wirtschaft³ - vor allem der "Realwirtschaft" - ohne höhere Staatsverschuldung und sind damit eine Reaktion auf das heutige Marktversagen. Sie erlauben eine bessere Verfolgbarkeit der Finanzmittel und erleichtern die sichere und transparente Überwachung durch öffentliche Stellen.

3. Einzigartige sozioökonomische Vorteile

Neben den bereits genannten finanziellen Vorteilen erbringen Erneuerungen im Energiebereich auch sozioökonomische Vorteile:

¹ Europäische Kommission. [Energie- und Klimapaket 2020](#) und [Rahmen für die Energie- und Klimapolitik der EU bis 2030](#).

² Heizenergieverbrauch in öffentlichen Gebäuden: 50% Gas und 20% Heizöl (Frankreich).

³ Europäische Kommission. [Mitteilung über die langfristige Finanzierung der Europäischen Wirtschaft](#). März 2014.

- Schaffung lokaler Arbeitsplätze zum Teil durch KMUs: bei etwa 15 Arbeitsplätzen, die pro investierter Million Euro und Jahr geschaffen werden, ergeben 120 Milliarden Euro über 600.000 zusätzliche Arbeitsplätze pro Jahr über einen Zeitraum von drei Jahren;
- Entwicklung einer technologischen Leistungsfähigkeit, von der die europäischen Exporte in die weltweit wachsenden Energieeffizienzmärkte und in der Folge auch strategische Effizienzprogramme bei Wohngebäuden profitieren.

4. Drei Jahre als zeitlicher Rahmen

Es wird davon ausgegangen, dass innerhalb der EU bereits jetzt Projekte im Wert von 120 Milliarden Euro finanziell tragfähig sind⁴. Zwar verteilt sich die Bereitschaft unterschiedlich auf die EU-Mitgliedsstaaten, doch können die Arbeiten in den meisten Ländern innerhalb eines Jahres aufgenommen werden. Ein spezieller Arbeitsausschuss bietet einzelnen Ländern technischen, rechtlichen und finanziellen Rat, so dass die Arbeiten im Folgejahr aufgenommen werden können.

5. Hebelwirkung

Die vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen sind im Hinblick auf eine größtmögliche Hebelwirkung zu sehen, bei der die privaten Finanzinstitute von einer EU-Bürgschaft profitieren, und zwar zunächst die Banken und nach der Verbriefung dann die institutionellen Anleger.

6. Skalierbarkeit

Zwischen 4 und 10 Jahre nach Maßnahmenbeginn kommen weitere reguläre Investitionen und finanziell tragfähige Vorhaben im Wert von 60 Milliarden Euro hinzu.

Zudem weist die Studie ein zusätzliches Potenzial von 240 Milliarden Euro an finanziell nicht tragfähigen Vorhaben aus, die die Erreichung anspruchsvollerer Ziele beim Energieverbrauch und bei der Verringerung der CO₂-Emissionen erlauben. Bei einer Investitionssumme von 420 Milliarden über 10 Jahre (120 Mrd. in 3 Jahren, danach zusätzliche 60 Mrd. und weitere 240 Mrd.) lassen sich bei diesen Gebäuden Energie- und CO₂-Einsparungen von 40% erreichen. In diesem Fall liegt die kalkulatorische Mindestrendite mit -3% leicht im Negativen.

II. Französischer Vorschlag zur Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft

1. Finanzielle, industrielle und politische Werkzeuge

Als zentrales Instrument bietet das Programm eine hochwertige Bürgschaft (abgesichert von der EU)⁵ für zweckgebundene Anleihen bei Kreditinstituten. Bei den geringen Risiken des Projekts besteht die EU-Bürgschaft aus einem Beteiligungsmechanismus mit Risikoverteilung (in der Höhe auf 10% der Kreditsumme begrenzte nachrangige Bürgschaft). Die indirekte Verwaltung und Durchführung liegt bei der EIB. Eine EU-Bürgschaft (mit Zahlung einer Vermittlungsgebühr durch die Banken) ist zur Verbesserung des Investitionsklimas und zur Schaffung eines neuen Markts für grüne, abgesicherte Anlagen erforderlich. Die Bürgschaftssumme sollte bei zunehmend genauerer Einschätzung des geringen Risikograds durch die Finanzmärkte und Ratingagenturen auf mittlere Sicht abnehmen. Die einfache, transparente und sichere Absicherung ermöglicht eine Refinanzierung dieser Kredite mit sehr langer Laufzeit - "grüne" Infrastrukturanleihen hoher Qualität - durch die EIB und institutionelle Anleger.

2. Energiespar-Contracting (ESC) als öffentliches Schlüsselinstrument

ESC ist genau auf Investitionen in die energetische Erneuerung öffentlicher Gebäude abgestimmt. Es beruht auf der vertraglichen Verpflichtung, bei nachträglich gegebener und systematischer Überwachung ein bestimmtes Energieeffizienzziel zu erreichen. Das Programm beinhaltet Vorschläge zu verschiedenen ESC-Anpassungen, die auf eine Erhöhung der Integrität und die Schaffung von Grundlagen für Investitionen auf europäischer und nationaler Ebene durch eine strenge Folgenabschätzung abzielen. ESC profitiert zudem von einer starken europäischen Unterstützung ("ESC-Kampagne" der Generaldirektion Energie, Energieeffizienzrichtlinie, IEE, Arbeiten des JRC zum ESCO-Markt, EESI 2020 usw.). Kurz gesagt stellt der französische Vorschlag eine Abkehr von maßgeschneiderten hin zu standardisierten und gebrauchsfertigen ESC-Projekten zur breiten Verwendung mit Unterstützung durch die EU-Bürgschaft dar.

3. Folgenreich ohne Erhöhung der Staatsschulden

Das Programm profitiert einerseits von einer bilanzneutralen EU-Bürgschaft und andererseits von der Projektfinanzierung über ESC-Partnerschaften (ÖPP-ESCs), durch die erhebliche Risikoanteile auf private

⁴ Die Einschätzung beruht auf einer französischen Fallstudie: 20 Milliarden Euro finanziell tragfähiger Vorhaben im Jahr 2014 bei regulär 1 Milliarde Investition. Hierfür gilt für die EU/Frankreich der Faktor 6.

⁵ Siehe das Finanzprodukt PF4EE (Private Financing for Energy Efficiency Instrument).

Betreiber bzw. halböffentliche Unternehmen übergehen. Zur besseren Anpassung an Vorhaben zur Steigerung der Energieeffizienz bedarf dieses Programm einer technisch begrenzten Weiterentwicklung des europäischen Buchführungsrahmens: die ÖPP-ESCs aus dem Bereich öffentlicher Schulden herauszuhalten ist für die langfristige Perspektive europaweiter Veränderungen von absolut vorrangiger Bedeutung.

Bei einer Begrenzung auf 10% beläuft sich die nachrangige Bürgschaft für ein Vorhaben von über 100 Milliarden Euro auf 10 Milliarden Euro. Da das ohnehin geringe Risiko über eine Bürgschaft abgesichert ist und hauptsächlich im Ausfallrisiko von Regierungen und lokalen Behörden besteht, sollten risikogewichtete Aktiva (RGA) von einem sehr niedrigen Eigenkapitalanteil ausgehen.⁶

III. Vorschläge zu einem Paket qualitativer Investitionen zur Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft

Starkes Engagement der Behörden in der EU und den Mitgliedsstaaten

Das Programm erfordert eine erhebliche Mobilisierung der Behörden in der EU und den Mitgliedsstaaten. Ihr Engagement ist für den Ausbau der Managementleistungen bei öffentlichen Projekten, die Bündelung von Aktivitäten, Förderung von Skaleneffekten, Standardisierung von Projekten und schließlich für eine erhebliche Zunahme der Arbeiten entscheidend. "Es ist Aufgabe der Regierungen, die öffentliche Hand zur Projektentwicklung und -durchführung zu befähigen und einen stärkeren Wissensaustausch sowie mehr Transparenz über alle Regierungsebenen, Gerichtsbarkeiten, den privaten Sektor und alle übrigen Beteiligten hinweg zu fördern."⁷ Darüber hinaus erlauben Leistungsverpflichtungen bei der Energieeinsparung eine verlässliche und anspruchsvolle Einschätzung öffentlicher Grundsätze.

Das Programm sollte der breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, um den gewählten Vertretern vor Ort die Umsetzung der Energieeffizienzprojekte zu erleichtern.

IV. WEITERES VORGEHEN IN DER EU

Für das Projekt ist jetzt eine umfassende Mobilisierung aller Beteiligten, besonders aber der Behörden in der EU und den Mitgliedsstaaten erforderlich.

1. Europäische Union

- Auswahl öffentlicher Gebäude für ein EU-weites Programm für qualitativ hochwertige Investitionen
- Ernennung eines speziellen Arbeitsausschusses durch die Kommission; technische Betreuungsprogramme für die Mitgliedsstaaten
- Erstellung einer europäischen Plattform für den Wissensaustausch als Netzwerk für die Beobachtung der Energieausgaben, Erneuerungen, ESCs, Kosten/Einsparungen, Ausschreibungen, Energieeffizienztechniken usw.
- Abstimmung der Eurostat-Methodik, um eine angemessene Behandlung der ÖPP-ESCs zu ermöglichen
- Spezieller Wirtschaftsplan und Programmerstellung: Gemeindeverordnungen, Untersuchung bestehender staatlicher Bürgschaftsmechanismen auf Landesebene, mögliche Interessengruppen, Steuerung, Teambildung, Behördenfreigaben usw.
- Einbeziehung der EIB und Optimierung der Bilanz: Kredite, Eigenmittel, Fachwissen usw.
- Erfassung und Abschätzung der spezifischen Betriebsrisiken: nationale Zentralbanken und EZB

2. Nationale Behörden

- Strategie zur Leitung und Bewertung der öffentlichen Gebäude im jeweiligen Land. Ausbau der Fähigkeiten der Projektentwicklung
- Intensiver Aufbau von Projekten, die nationale und lokale Behörden auf Grundlage der erfassten Verbrauchsdaten auswählen und finanzieren
- Projektausführung (ÖPP-Angebote), -bewertung und -kontrolle (besonders bei ESCs)

3. Industrie, KMUs, Banken und institutionelle Anleger

- Hochfahren der Geschäfte, Produktivitätszuwächse und Entwicklung einer europäischen Industrie
- Mittel zur Absicherung mittelgroßer Energieeffizienzprojekte für Investoren

⁶ Ohne Berücksichtigung der begrenzten Bürgschaft bzw. der staatlichen/behördlichen Gebäudeanteile ergeben RGA von [2%-20%] auf 8% je 100 Euro per Bürgschaft abgesicherter Risiken eine Zielsumme von [0,16 - 1,6 Mrd. Euro]. Ein Kapital von 400 Mio. Euro dürfte in der Abschätzung genau genug sein.

⁷ G20. [A set of Leading Practices on Promoting and Prioritising Quality Investment](#). September 2014.