

BRAUCHT DIE WÄRMEWENDE REGULATORISCHE INSTRUMENTE?

Lukas KRANZL¹, Andreas MÜLLER²

Einleitung

In verschiedenen Ländern und auf unterschiedlichen politischen Ebenen wurden in den vergangenen Jahren regulatorische Instrumente zur Erreichung der Klima- und Energieziele im Gebäudesektor kontroversiell diskutiert, wie beispielsweise die „Minimum Energy Performance Standards“ in der europäischen Gebäuderichtlinie, das Gebäude-Energiegesetz in Deutschland oder das erneuerbare Wärmegegesetz in Österreich. In allen genannten Fällen war das Ergebnis der politischen Diskussion, dass die ursprünglich diskutierten stringenten regulatorischen Vorgaben, wie Sanierungsverpflichtungen oder Kesseltauschgebote letztendlich nicht legislativ umgesetzt wurden.

In dem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen, die wir im Rahmen dieses Beitrags analysieren:

- 1) Welche Auswirkungen auf Energiebedarf und Energieträgermix hat es, wenn im Gebäudesektor auf ordnungspolitische Instrumente verzichtet wird?
- 2) Was bedeutet das für die Erreichung energie- und klimapolitischer Zielsetzungen?
- 3) Welche sozialen Implikationen sind mit der Umsetzung bzw. auch dem Fehlen von stringenten ordnungspolitischen Instrumenten im Gebäudesektor verbunden?

Die Ergebnisse wurden im Rahmen der Projekte „Pathways for Energy Efficient Heating and Cooling“ [1] im Auftrag der Europäischen Kommission sowie „Transitioning buildings to full reliance on renewable energy and assuring inclusive and affordable housing“ [2] im Rahmen des ACRP erarbeitet.

Methode

Wir analysieren diese Fragestellungen sowohl aus einer europäischen als auch österreichischen Perspektive, indem wir Szenarien mit unterschiedlicher Stringenz ordnungspolitischer Instrumente mit dem techno-sozio-ökonomischen Bottom-up Gebäudebestandsmodell Invert/EE-Lab (www.invert.at bzw. z.B. [3]) entwickeln. Die Szenario-Ergebnisse werden hinsichtlich der Auswirkungen auf die Erreichung energie- und klimapolitischer Zielsetzungen (für EU-27) sowie sozialer Implikationen (für Österreich) analysiert. Dem folgt eine Diskussion der Ergebnisse und der dahinterliegenden Annahmen und insbesondere auch, was eine Änderung mancher dieser Grundannahmen im Modell für die Schlussfolgerungen bedeuten könnten.

Als ordnungspolitische Instrumente betrachten wir erstens die Verpflichtung zum Ersatz von Heizsystemen, die mit flüssigen bzw. gasförmigen Energieträgern betrieben werden können, und zweitens die verpflichtende Sanierung von Gebäuden, die einen bestimmten Energieeffizienzstandard nicht erreichen.

Diese zwei Kernelemente möglicher regulatoriver Vorgaben kombinieren wir in verschiedenen Varianten zu Szenarien und ergänzen sie erstens um Annahmen bzgl. des Anstiegs an CO₂-Bepreisung und zweitens um mögliche Förder-Regime zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle bzw. des Heizsystems.

Zur Analyse der sozialen Implikationen unterscheiden wir verschiedene Akteursgruppen, die sich hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse (selbstgenutztes Eigentum vs. Mieten, wobei wir hier weiters nach privat vermieteten Wohneinheiten sowie gemeinnützigen und kommunalen Wohnbauträgern unterscheiden), dem Gebäudetyp (Einfamilienhaus vs. Mehrfamilienhaus, im letzten Fall Errichtungsjahr vor vs. nach 1945) sowie dem Einkommen und – im Fall des selbst genutzten Eigentums nach dem Alter der EigentümerInnen.

¹ Technische Universität Wien, Energy Economics Group, Gußhausstraße 25-29/370-3, 1140, Wien, Austria, kranzl@eeg.tuwien.ac.at

² e-think energy research, mueller@e-think.ac.at

Ergebnisse und Diskussion

Die Ergebnisse zeigen erstens, dass auch Szenarien mit relativ hohen CO₂-Preisen bzw. Förderregimen nicht das Niveau an Gebäudesanierungen und der damit verbundenen Energieeinsparungen erreichen, wie dies im Fall ordnungspolitischer Vorgaben der Fall wäre. Im ersteren Fall liegen die erreichten Einsparungen von 2020-2050 in etwa bei 37%, im zweiten Fall bei etwa 43%.

Zweitens ist der Anteil an flüssigen und gasförmigen Energieträgern im Jahr 2050 in der EU-27 im Szenario ohne ordnungspolitische Eingriffe deutlich höher (über 30% am Endenergiebedarf) als mit verpflichtenden Heizkesseltauschvorgaben (unter 8% des Endenergiebedarfs).

Dies bedeutet, dass entweder die Energie- und Klimaziele verfehlt werden, wenn der verbleibende Bedarf an flüssigen und gasförmigen Energieträgern nicht erneuerbar gedeckt wird, oder dass das System durch hohe variable, verbrauchsabhängige Kosten für die Deckung durch erneuerbare Gase und flüssige Brennstoffe geprägt ist. Dies führt zu einer erhöhten Anfälligkeit gegenüber der Preisentwicklung gegenüber diesen Energieträgern und somit einer verringerten Resilienz.

Die Kostenanalyse nach Akteursgruppen zeigt für den Fall von Österreich, dass Bewohner von Mietwohnungen und insbesondere einkommensschwache Haushalte in Szenarien ohne entsprechende Ordnungspolitik mit steigenden laufenden Kosten zu rechnen haben, da der Anteil der sanierten Gebäude gerade in diesem Segment deutlich geringer ist als in Szenarien mit starker Ordnungspolitik.

Die Ergebnisse sind im Wesentlichen durch folgende Punkte begründet: Erstens konnte in der Vergangenheit gezeigt werden, dass Entscheidungen im Gebäudesektor von EigentümerInnen nicht immer auf rein rationaler Basis getroffen werden, d.h. dass nicht immer die rein ökonomisch kostengünstigsten Entscheidungen getroffen werden. Zweitens bestehen substantielle Unsicherheiten hinsichtlich der möglichen Entwicklung an Energiepreisen, die eine ökonomisch fundierte rationale Entscheidung weiter erschweren. Drittens besteht im Bereich der Mietwohnungen ein ausgeprägtes Investor-Nutzer-Dilemma und viertens existieren im Bereich der Mehrfamilienhäuser im Eigentum auch Schwierigkeiten in der Entscheidungsfindung auf Basis von Mehrheitsbeschlüssen.

Schlussfolgerungen

Ohne stringente ordnungspolitische Instrumente, wie diese in den vergangenen Jahren intensiv politisch diskutiert wurden, erscheint es schwierig, die postulierten energie- und klimapolitischen Zielsetzungen auf österreichischer und europäischer Ebene auf einem resilienten, krisensicheren und sozial ausgewogenen Pfad zu erreichen, der durch ein hohes Maß an Energieeffizienz und somit geringe laufende Ausgaben an Energieträgern geprägt ist. Ordnungspolitik kann daher als Schutz insbesondere vulnerabler Gruppen vor steigenden Energiepreisen und Kosten erneuerbarer Gase gewertet werden.

Nur falls es also gelingt, mit einer Kombination von Beratung und Sanierungscoaching, transparent und glaubwürdig kommunizierten Pfaden zu Energie- bzw. CO₂-Bepreisung und legislativen Maßnahmen insbesondere im Miets- und Wohnungseigentumsrecht die oben genannten Barrieren zu reduzieren, könnten auch rein ökonomische Anreize, d.h. ohne Ordnungsrecht zu ähnlich effektiven und sozial ausgewogenen Zielerreichungspfaden im Gebäudesektor führen. Die realpolitischen Entscheidungen auf EU-Ebene, in Deutschland und Österreich der vergangenen Monate lassen es notwendig erscheinen, diese Maßnahmen verstärkt in den Fokus zu rücken, solange keine politischen Mehrheiten für entsprechende regulative Vorgaben wie das Stilllegungsgebot fossiler Heizsysteme oder Sanierungsverpflichtungen bestehen.

Referenzen

- [1] L. Kranzl, 'Pathways for Energy Efficient Heating and Cooling. Forthcoming.', ENER/2020/OP/0019, 2024.
- [2] L. Kranzl *et al.*, 'Transitioning buildings to full reliance on renewable energy and assuring inclusive and affordable housing. The Decarb_Inclusive project, supported by the ACRP program. Publishable Report.', Wien, 2020. [Online]. Available: https://www.klimafonds.gv.at/wp-content/uploads/sites/16/B769982-ACRP10-Decarb_inclusive-KR17AC0K13648-EB.pdf
- [3] A. Müller, 'Energy Demand Assessment for Space Conditioning and Domestic Hot Water: A Case Study for the Austrian Building Stock', PhD-Thesis, Technische Universität Wien, Wien, 2015.