

Interpellation FDP-Fraktion vom 19. April 2022

Liberales Klima- und Energiepolitik: Energiebürgschaft – Fördern statt Subventionieren

Schriftliche Antwort der Regierung vom 6. September 2022

Die FDP-Fraktion weist in ihrer Interpellation vom 19. April 2022 auf grossen Handlungsbedarf bei der energetischen Modernisierung von Gebäuden und die damit verbundenen Kosten hin. Um finanzielle Hindernisse aus dem Weg zu räumen und das Modernisierungstempo zu erhöhen, schlägt sie vor, ein zusätzliches, alternatives Finanzierungsinstrument zu schaffen, z.B. in Form einer kantonalen Energiebürgschaft. Gemäss diesem Ansatz würde der Kanton bzw. eine bestehende oder neu zu errichtende Bürgschaftsorganisation gegenüber einer finanzierenden Bank bis zu einer gewissen Höhe für das Ausfallrisiko bürden. Im Gegenzug würde die Bank einen verbürgten «Energiekredit» für energetische Investitionen in Gebäudehülle und -technik gewähren. Ergänzend zum bestehenden staatlichen Gebäudeprogramm mit Beiträgen an energetische Modernisierungen könnten mittels Energiebürgschaft bis zu 100 Prozent der Kosten finanziert werden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit der zunehmenden Dringlichkeit zur Umsetzung der klimapolitischen Massnahmen im Gebäudereich haben Fragen zu deren Finanzierung an Aufmerksamkeit gewonnen. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) hat deshalb im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.477 «Verlängerung des Reduktionsziels im geltenden CO₂-Gesetz» eine Abklärung veranlasst, «inwieweit staatlich gesicherte kostengünstige Hypotheken für energetische Gebäudesanierungen und den fossilen Heizungsersatz die CO₂-Emissionen des Gebäudesektors rascher reduzieren können». Der Schlussbericht wurde am 31. März 2022 veröffentlicht.¹

Die Studie weist zu Beginn darauf hin, dass gemäss aktuellem Wissensstand nicht klar sei, ob bzw. inwieweit die Finanzierung am Hypothekenmarkt ein Hindernis für energetische Sanierungen darstelle. Dabei wird namentlich auf die Einschätzung der Finanzbranche Bezug genommen, z.B. auf den Bericht «Sustainable Finance – Investitions- und Finanzierungsbedarf für eine klimaneutrale Schweiz bis 2050»², wonach bei der Finanzierung der Investitionen im Gebäudereich keine Finanzierungslücke bestehe. Ungeachtet dessen geht der Bericht von der Annahme einer Finanzierungslücke aus.

Die Auftragnehmer entwickelten in der Folge fünf Modelle und bewerteten diese. Dabei wird unterschieden zwischen der Verbürgung von grundpfandgesicherten Energiehypotheken, die über die klassischen Finanzierungsinstitute abgewickelt werden, und staatlich besicherten Energiespardarlehen, die (nicht grundpfandgesichert) durch den normalen Kreditmarkt bedient werden. Beide Modelle verfolgen eine grosse Förderambition und wären für die ganze Schweiz

¹ Abgerufen unter <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/effizienz/gebäude.exturl.html/aHR0cHM6Ly9wdWJkYi5iZmUuYWRTaW4uY2gvZGUvcHVibGJjYX/Rpb24vZG93bmxvYWQvMTA5MDM=.html> am 15. Juni 2022.

² Vgl. https://www.swissbanking.ch/_Resources/Persistent/b/9/c/1/b9c1a91aeb941845873bd97ae92943dbee24699f/SBVg_Sustainable_Finance_2021.pdf.

betrachtet mit einem Bürgschaftsvolumen im zweistelligen Milliardenbereich verbunden. Aufgrund der damit verbundenen finanziellen Risiken für den Bund sowie für die Finanzstabilität werden sie kritisch beurteilt.

Der Bericht zeigt deshalb auch ein Modell auf, das auf einer Entwicklung des heutigen Hypothekarmarkts in Richtung Klimaneutralität basiert. Das Modell basiert auf einer Selbstregulierung der Banken und würde eine direkte staatliche Förderung weitgehend überflüssig machen. Es könnte ergänzt werden durch gesicherte Härtefallkredite für energetische Sanierungen. Solche Härtefallkredite wären eindeutig subsidiär zum klassischen Hypothekarmarkt und im Volumen begrenzt. Ein weiteres Modell zeigt die Option einer Förderung des Energiecontractings.

Aus Sicht der Verfassenen des Berichts von hoher Bedeutung – ihres Erachtens sogar noch wichtiger als Förderinstrumente im Bereich Finanzierungen – sind begleitende Massnahmen insbesondere in den Bereichen Fernwärme, Services und Information (umfassende und unabhängige Beratung bei energetischen Massnahmen) sowie die Behebung des Fachkräftemangels.

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) hat die im Bericht zitierte Weiterentwicklung der Immobilienfinanzierung inzwischen konkretisiert. Sie veröffentlichte im Februar 2022 das Diskussionspapier «Klimaeffiziente Hypotheken – wie geht das? Wege zu einer klimaschonenden Immobilienfinanzierung». Die wichtigsten Punkte daraus sind:

- Investitionen in Energieeffizienz von Immobilien müssen sich rascher lohnen, wenn die Sanierungsrate gesteigert und die Klimaziele auch im Immobilienbereich erreicht werden sollen. Der Investitionsentscheid der Eigentümerinnen und Eigentümer, gut beraten von ihrer Bank, steht dabei im Vordergrund.
- Viele Banken sind bereits intensiv daran, Energieeffizienz aktiv zu unterstützen und ihre Kundinnen und Kunden entsprechend zu beraten. Nur mit stärkeren finanziellen Anreizen, entsprechender Beratung, spezifischen regulatorischen Rahmenbedingungen, verbesserter Datenlage und einem höheren Digitalisierungsgrad wird es aber möglich sein, die Immobilien-spezifischen Klimaziele zu erreichen.
- Die SBVg hat vier Handlungsfelder identifiziert, entlang derer die weiteren Arbeiten vorangetrieben werden können:
 - Handlungsfeld 1 – Ausbau der Kundenberatung zu Sanierungsplanung und Sanierungsfinanzierung, einschliesslich Ausbildung der Mitarbeitenden sowie Vernetzung mit spezialisierten Dienstleistenden (z.B. kantonale Energiefachstellen).
 - Handlungsfeld 2 – Erarbeitung eines Systems zur Klassifizierung von klimaeffizienten Hypotheken:
 - Festlegung der erforderlichen Datenbasis; Einbezug und Erhöhung der Vergleichbarkeit bestehender Zertifikate (u.a. Gebäudeenergieausweis der Kantone [GEAK]).
 - Schaffung eines effizienten und günstigen Zugangs zu zentralen Datenbanken und Datensätzen Dritter (z.B. Gebäude- und Wohnungsregister [GWR]) für alle Marktteilnehmenden.
 - Zusammen mit den privaten Anbietenden von Bewertungsmodellen Wege ermitteln, wie die Energieeffizienz bei der Immobilienbewertung bewusster und langfristiger berücksichtigt werden kann.
 - Handlungsfeld 3 – In Kooperation mit Behörden und Politik verbesserte Rahmenbedingungen schaffen (z.B. CO₂-Zertifikate oder analog zur EU die Anrechenbarkeit von Energieinvestitionen) und allfällige bestehende regulatorische Hindernisse beseitigen.
 - Handlungsfeld 4 – In Kooperation mit Behörden Möglichkeiten der Digitalisierung im Gebäudereich erörtern und ausschöpfen (z.B. eine «Gebäude-E-ID»)
- Die Banken bekennen sich dazu, in den identifizierten Handlungsfeldern mit allen relevanten Akteuren zusammen rasch konkrete Resultate zu erzielen.

Am 29. Juni 2022 informierte die SBVg über zwei neue Selbstregulierungen mit Mindestvorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Anlage- und Hypothekarberatung.³ Diese sehen unter anderem vor, dass Anbieter von Hypotheken im Rahmen der Beratung zur Immobilienfinanzierung die langfristige Werterhaltung und damit auch die Energieeffizienz des zu finanzierenden Gebäudes mit Kundinnen und Kunden thematisieren. Beide Selbstregulierungen treten per 1. Januar 2023 in Vollzug, wobei verschiedene Übergangsfristen gelten.

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./2. Die Regierung begrüsst die Entwicklung einer klimaschonenden Immobilienfinanzierung, wie sie durch die SBVg eingeleitet wurde. Sie ist überzeugt, dass mit dem skizzierten Vorgehen die richtigen Zeichen gesetzt und bestehend auf grundsätzlich bewährten Rollen und Geschäftsmodellen die Finanzierung der energetischen Erneuerung des Gebäudeparks erreicht werden kann. Sie sieht deshalb aktuell keine Veranlassung für die Schaffung einer Energiehypothek. Die Banken vergeben im Rahmen der bestehenden Richtlinien Hypotheken und ebnen nun mit den angedachten Selbstregulierungsmassnahmen den Weg für die zusätzliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Hypothekvergabe. Mit einer Energiebürgschaft durch den Staat würde allenfalls der Anreiz geschaffen, die Hypothekvergaben über die üblichen Richtlinien hinaus (bestehende Vorgaben bezüglich Belehnung und Tragbarkeit) auszuweiten. In der Folge würde hauptsächlich der Staat das Ausfallrisiko tragen. Neben der Verstaatlichung der zusätzlichen Risiken ist auch die Sicht der Hypothekarschuldnerinnen und -schuldner zu betrachten: Insbesondere die in der Interpellation erwähnten «jüngeren Familien» oder Eigentümerinnen bzw. Eigentümer, die gemäss Richtlinien der Banken mangels Tragbarkeit oder wegen zu tiefer Eigenmittel keine Hypothekeraufstockung vornehmen können, würden mit der Energiehypothek ihre Verschuldung erhöhen – mit der Gefahr, dass sie die auch bei der Energiehypothek angedachte Verzinsung und Amortisation nicht leisten können. Hier ist zwingend auf die bereits bewährten Vergabekriterien der Banken abzustützen und nicht ein zusätzlicher Anreiz zur Verschuldung zu schaffen. In welchem Ausmass Steuergelder einzusetzen wären, ist schwierig zu quantifizieren: Bei der Energiebürgschaft würden latente zu übernehmende Ausfallrisiken geschaffen, während die Höhe der eingesetzten Steuergelder bei der Subventionierung direkt gesteuert werden kann.
3. Ob die Technologieoffenheit bei einer Energiebürgschaft erhöht wird, ist zu bezweifeln. Denn bezüglich der Voraussetzungen zur Gewährung einer solchen Bürgschaft müssten ähnliche Vorgaben wie bei der Subventionierung gemacht werden. Vieles spricht dafür, dass die Technologieoffenheit eher über die seitens SBVg angedachte Weiterentwicklung der Immobilienfinanzierung und die definierten Handlungsfelder gestärkt wird (Beratung und Information der Hypothekarnehmenden zu Energieeffizienz und Nachhaltigkeit, Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden). Die Technologieoffenheit leitet sich stark von den zur Verfügung stehenden Informationen zur Energieeffizienz und Nachhaltigkeit, den vorhandenen Rahmenbedingungen und nicht zuletzt von den individuellen Bedürfnissen der Eigentümerinnen bzw. Eigentümer ab und ergibt sich nicht primär durch die Schaffung einer Energiebürgschaft mit entsprechenden Vorgaben.
4. Die SBVg macht in ihren Ausführungen zu den Handlungsfeldern mehrfach das Angebot zur Zusammenarbeit und Koordination bestimmter Tätigkeiten. Die Regierung wird mit Finanzinstituten, die im Kanton St.Gallen tätig sind, das Gespräch suchen. Aktuell sieht die Regierung keinen Rechtssetzungsbedarf.

³ Abrufbar unter <https://www.swissbanking.ch/de/medien/statements-und-medienmitteilungen/bankiervereinigung-fuehrt-selbstregulierungen-im-bereich-sustainable-finance-ein>.