

09.061

## **Botschaft zur Änderung des Energiegesetzes**

vom 24. Juni 2009

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zur Änderung des Energiegesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2006 | M | 06.3134 | Leistungsverträge für Energieeffizienz<br>(N 23.6.06, Leuthard; S 21.6.07; N 1.10.07)                                    |
| 2007 | M | 07.3558 | Einführung eines schweizweit einheitlichen,<br>obligatorischen Gebäudeenergieausweises<br>(S 12.3.08, UREK-S; N 27.5.08) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Juni 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Mit wenigen punktuellen Änderungen soll das Energiegesetz (EnG; SR 730.0) teilrevidiert werden. Damit werden mehrere Anliegen des Aktionsplans Energieeffizienz und zwei überwiesene Motionen umgesetzt. Ziel der Neuerungen ist die Steigerung der Energieeffizienz. Im Fokus steht der Gebäudebereich, in dem ein grosses Energiesparpotential besteht.***

*Der Gebäudeenergieausweis, wie er sich im In- und Ausland teilweise bereits etabliert hat, gibt Auskunft über die Gesamtenergieeffizienz und den Wärme- und Stromverbrauch sowie über die Treibhausgasemissionen eines Gebäudes. Indem er Transparenz herstellt und Vergleiche ermöglicht, schafft er Anreize für energetische Massnahmen, vor allem für Sanierungen. Die Kantone, die auf diesem Gebiet zuständig sind, sollen über das Energiegesetz angehalten werden, einen solchen – gesamtschweizerisch einheitlichen – Ausweis zu definieren und einzuführen.*

*Einer Anpassung bedarf sodann die Bestimmung über die Finanzhilfen. Im Gebäudebereich können, wenn wie aktuell die nicht amortisierbaren Mehrkosten als anrechenbar gelten, auf mittlere Sicht nicht im angestrebten Umfang Sanierungen unterstützt und ausgelöst werden. Einerseits spielen die nicht amortisierbaren Mehrkosten für den Sanierungsentscheid nur eine untergeordnete Rolle, andererseits tendiert diese Grösse bei hohen Erdölpreisen gegen null. Neu sollen deshalb die viel relevanteren Mehrinvestitionen anrechenbar sein, insbesondere auch im Hinblick auf das aus einem Teil der CO<sub>2</sub>-Abgabe finanzierte nationale Gebäudesanierungsprogramm.*

*Wichtig mit Blick auf das Ziel einer möglichst hohen Energieeffizienz ist weiter die gute Information und Beratung von Öffentlichkeit und Behörden, ebenso die Aus- und Weiterbildung der in diesem Fach tätigen Personen. Einen Teil dieser Aufgaben haben die Kantone zu erfüllen, denen jedoch oft die Mittel fehlen. Der Bund soll sie daher stärker unterstützen, und zwar über das bewährte Instrument der Globalbeiträge.*

*Schliesslich hat sich das Instrument des Jahreszusicherungskredits als unnötig erwiesen.*

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat verfolgt eine auf vier Säulen beruhende Energiestrategie und baut dabei unter anderem auf Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Im Februar 2008 befand er über eine Reihe von energiepolitischen Schritten und beschloss den Aktionsplan «Energieeffizienz». Dieser umfasst 15 Massnahmen, die aus Anreizen, Förderinstrumenten, Verbrauchsvorschriften und Minimalstandards bestehen und die bei der Forschung und Ausbildung ansetzen. Insgesamt kann damit eine beträchtliche energetische Wirkung erzielt werden. Zusätzlich sind volkswirtschaftliche Impulse zu erwarten, insbesondere für neue Technologien, die Baubranche sowie innovative Klein- und Mittelbetriebe. Mehrere der Massnahmen des Aktionsplans betreffen den Gebäudebereich. In der Schweiz werden 45 Prozent der Endenergie (Wärme und Strom) in diesem Bereich verbraucht; ebenso fallen hier rund 50 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen an. Die Einsparpotentiale sind bei weitem nicht ausgeschöpft. Vorkehren in diesem Sektor sind deshalb unerlässlich, um die Energie- und Klimaziele zu erreichen. Im Vordergrund stehen dabei Gebäudesanierungen. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV; SR 101) vor allem die Kantone zuständig.

Mit der hier vorgeschlagenen Änderung des Energiegesetzes werden mehrere Anliegen des Aktionsplans «Energieeffizienz» erfüllt. So wird die Grundlage für einen gesamtschweizerisch einheitlichen Gebäudeenergieausweis geschaffen, wie dies auch die durch die UREK des Ständerats eingebrachte und unterdessen überwiesene Motion 07.3558<sup>1</sup> verlangt. Um die Gebäude-Erneuerung voranzutreiben, existieren auf kantonaler Ebene bereits Förderprogramme, die der Bund mit Globalbeiträgen (Art. 15 EnG) unterstützt. Zusätzlich befindet sich ein nationales Gebäudesanierungsprogramm im Aufbau, das über eine vom Parlament neu beschlossene Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe finanziert wird. Durch eine Anpassung beim Kriterium der anrechenbaren Kosten in Artikel 14 Absatz 3 EnG soll die Voraussetzung geschaffen werden, damit Sanierungen weiterhin wirkungsvoll durch die öffentliche Hand unterstützt werden können. Das Kriterium wird ferner auch bei den Fördermassnahmen nach CO<sub>2</sub>-Gesetz (SR 641.71) herangezogen werden können.

Soll die Energieeffizienz erhöht werden, ist sodann eine gute Information und Beratung von Öffentlichkeit und Behörden wichtig, ebenso die Aus- und Weiterbildung von Personen, die in diesem Fach tätig sind. Die Kantone sollen in diesem Bereich eine stärkere Unterstützung durch den Bund erhalten. Dies soll über Globalbeiträge geschehen. Dadurch wird der Punkt «Einführung von Programmvereinbarungen für Effizienzmassnahmen der Kantone» gemäss dem Aktionsplan «Energieeffizienz» und ausserdem die betreffende Motion Leuthard<sup>2</sup> umgesetzt.

<sup>1</sup> 07.3558 Motion Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR, Einführung eines schweizweit einheitlichen, obligatorischen Gebäudeenergieausweises.  
<sup>2</sup> 06.3134 Motion Leuthard, Leistungsverträge für Energieeffizienz.

Schliesslich hat sich das Instrument des Jahreszusicherungskredits als unnötig erwiesen.

## 1.2 Vernehmlassungsvorlage

### *Gebäudeenergieausweis*

Das Energiesparpotential im Gebäudebereich ist beträchtlich. So bringt heute z.B. nur jede dritte Sanierung einer Gebäudehülle eine energietechnische Verbesserung. Ein Gebäude-Energieausweis, der die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes grafisch darstellt und Details zum Wärme- und Stromverbrauch sowie über die Treibhausgasemissionen aufzeigt, kann hier Abhilfe schaffen. Ein solcher Ausweis erlaubt es, die Einsparpotentiale zu erkennen und entsprechend sinnvolle energetische Massnahmen zu ergreifen. Damit werden Anreize geschaffen, vor allem bei Sanierungen, aber auch bei Neubauten. Als Informationsmittel kann der Ausweis Kauf- und Mietentscheide im Sinne der Energieeffizienz beeinflussen. Diese kann so auf dem Immobilienmarkt an Bedeutung gewinnen und zu einem Wettbewerbsvorteil werden. Es soll daher ein schweizweit einheitlicher Gebäudeenergieausweis eingeführt werden und im eidgenössischen Energiegesetz die Grundlage dafür geschaffen werden (Art. 9 Abs. 4 EnG). Die Verankerung im EnG ändert nichts an der Zuständigkeit der Kantone, den Ausweis inhaltlich festzulegen und zu gestalten (Art. 89 Abs. 4 BV). Die Kantone planen für die zweite Jahreshälfte 2009 denn auch die Einführung eines solchen Ausweises (Gebäudeenergieausweis der Kantone, GEAK), dies im Rahmen der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK). Der GEAK ist bereits Teil der Mustervorschriften der EnDK.

### *Gebäudesanierungen, anrechenbare Kosten für Finanzhilfen*

Energetische Sanierungen von Gebäuden werden durch die öffentliche Hand finanziell unterstützt, durch den Bund heute indirekt über Globalbeiträge an die Kantone gestützt auf Artikel 14 und Artikel 15 EnG. Generell sind bei Finanzhilfen nach diesen Normen die nicht amortisierbaren Mehrkosten gegenüber den Kosten für konventionelle Techniken anrechenbar. Andere Förderprogramme, namentlich jene der Kantone (harmonisiertes Fördermodell der Kantone HFM) oder der Stiftung Klimarappen, orientieren sich ebenfalls an diesem Kriterium. Auch das jüngst vom Parlament beschlossene und über eine CO<sub>2</sub>-Teilzweckbindung finanzierte nationale Gebäudesanierungsprogramm wird sich an diesem Kriterium orientieren, da dieses Programm auf dem HFM aufbauen wird. Artikel 15<sup>bis</sup> CO<sub>2</sub>-Gesetz schreibt in der neu verabschiedeten Fassung denn auch explizit eine harmonisierte Umsetzung vor. Unter «nicht amortisierbaren Mehrkosten» einer förderwürdigen Massnahme im Sinne des heutigen Artikel 14 Absatz 3 EnG versteht man die gesamten Mehrkosten, die sich gegenüber einem nach herkömmlicher Technik realisierten Projekt aus den unterschiedlichen Investitions-, Betriebs-, Unterhalts- und Energiekosten über die ganze Lebensdauer ergeben. In der Realität spielen die nicht amortisierbaren Mehrkosten für den Entscheid, ob energetisch saniert wird oder nicht, allerdings nur eine untergeordnete Rolle, da sie über die gesamte Lebensdauer (Wohngebäude 40 Jahre, Dienstleistungsgebäude 30 Jahre) berechnet werden. Die Hauseigentümer wollen ihre Kosten jedoch in wesentlich kürzerer Zeit amortisiert sehen. Viel wichtiger für den Sanierungsentscheid sind die hohen Mehrkosten für die Investition selbst. Weil die Mehrkosten beträchtlich sind, findet oft eine reine Pinselsanierung statt (ledig-

lich Anstrich der Fassade). Auch für die Kantone war bei der Überarbeitung des HFM die Erkenntnis entscheidend, dass für den Verzicht auf energetische Massnahmen oft massgeblich die hohen Mehrinvestitionen verantwortlich sind. Für die Finanzhilfen nach Artikel 14 EnG sind deshalb – spezifisch für die energetischen Gebäudesanierungen – neu die Mehrinvestitionen als anrechenbare Kosten heranzuziehen. Bei den aktuell anrechenbaren nicht amortisierbaren Mehrkosten kommt hinzu, dass sie bei hohen Erdölpreisen nur sehr gering oder gar nicht existent sind. Grund dafür ist, dass die Betriebskosten bei energetisch sanierten Bauten viel weniger stark steigen als bei herkömmlich sanierten. Finanzhilfen nach geltendem Recht wären so streng genommen kaum oder nicht mehr möglich. Bei Förderbeiträgen unter einem bestimmten Niveau nehmen die Nachfrage stark ab bzw. die Mitnahmeeffekte nehmen zu. Wären Unterstützungen kaum mehr möglich, widerspräche das der Strategie von Bund und Kantonen, die die Förderung in diesem Bereich angesichts der bisher tiefen Sanierungsrate und des grossen Einsparpotentials als wichtig ansehen.

#### *Globalbeiträge für Information/Beratung und Aus-/Weiterbildung*

Für eine sparsame und rationelle Energienutzung und den Einsatz erneuerbarer Energien ist die gute Information und Beratung von Öffentlichkeit und Behörden wichtig, ebenso die Aus- und Weiterbildung von Personen, die in diesem Fach tätig sind. Bund und Kantone betreiben oder fördern solche Programme, je in ihrem Zuständigkeitsbereich (Art. 10 und 11 EnG). Die Kantone können diese Aufgabe wegen fehlender personeller und finanzieller Ressourcen teilweise nicht ausreichend wahrnehmen. Der Bund unterstützt die Kantone bereits, soll es künftig aber noch stärker tun. So wollen es der Aktionsplan «Energieeffizienz» und die Motion 06.3134 (Leistungsverträge für Energieeffizienz). Da sich das Instrument der Globalbeiträge bei der Förderung der Energie- und Abwärmenutzung bewährt hat, liegt es auf der Hand, dieses Instrument auf die Bereiche Information und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung auszudehnen, umso mehr als Globalbeiträge einen starken Multiplikatoreffekt haben. Das Energiegesetz ist deshalb um eine entsprechende Bestimmung (Art. 14a) zu ergänzen.

#### *Streichung Jahreszusicherungskredite*

Zusicherungskredite, wie jene nach Artikel 14 Absatz 5 EnG, dienen der finanziellen Steuerung von überjährigen Verpflichtungen. Neue Verpflichtungen sollen auf die verfügbaren Zahlungskredite abgestimmt werden. Die Erfahrung mit den Jahreszusicherungskrediten im Bundesamt für Energie (BFE) hat gezeigt, dass es keine Einzelfälle mit Verpflichtungen von über 10 Millionen Franken gibt. Gemäss Artikel 11 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; SR 611.01) sind in diesem Fall keine Verpflichtungskredite einzuholen. Die Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen wird beim BFE über die Projekt- und Vertragsverwaltung sichergestellt. Somit kann Artikel 14 Absatz 5 EnG ersatzlos gestrichen werden.

### **1.3 Vernehmlassung**

Ein landesweiter Gebäudeenergieausweis ist in der Vernehmlassung grundsätzlich auf Zustimmung gestossen, namentlich bei den Kantonen. Viele von ihnen bringen jedoch vor die Regelung im Energiegesetz sei unnötig, da die Mustervorschriften der EnDK bereits die Einführung eines solchen Ausweises vorsähen. Unterstützt wird

der Gebäudeausweis auch von den politischen Parteien, mit Ausnahme der SVP. Die Wirtschaft und ihre Verbände beurteilen den Ausweis teils positiv und teils skeptisch. Die Kritiker befürchten eine Aushöhlung kantonaler Kompetenzen sowie finanziellen und administrativen Mehraufwand. Klar befürwortend äussern sich dagegen die Verbände insbesondere aus dem Bereich Umweltschutz und Energiepolitik. Eine deutliche Mehrheit aller Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer spricht sich in Beantwortung einer Zusatzfrage für einen freiwilligen Ausweis aus. Zahlreiche Kantone verlangen, dass zuerst mit dem freiwilligen Ausweis Erfahrungen gesammelt werden, bevor allenfalls ein Obligatorium eingeführt wird. Bei den politischen Parteien sind CSP, CVP, EVP, Grüne und SP für einen zwingenden, die FDP/Liberalen dagegen für einen freiwilligen Ausweis. Ebenfalls für Freiwilligkeit sind die Wirtschaftsverbände, während die Umwelt- und andere Verbände ein Obligatorium fordern.

Der Vorschlag, bei den energetischen Gebäudesanierungen die Mehrinvestitionen als anrechenbare Kosten für Finanzhilfen zu betrachten, ist in der Vernehmlassung mehrfach ausdrücklich als positiv und zweckmässig begrüsst worden. Die FDP/Liberalen und verschiedene Wirtschaftsverbände befürchten derweil Mitnahmeeffekte (Mitfinanzierung von Investitionen, die ohnehin, d.h. auch ohne Förderanreize, getätigt würden). Grüne, SP sowie mehrere Umwelt- und andere Verbände möchten dagegen eine flexiblere Formulierung, die mehr Anreize für Sanierungen setzen würde (Vermeidungskosten unter Fr. 200.– pro Tonne CO<sub>2</sub>).

Globalbeiträge neu auch für die Bereiche Information und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung auszurichten, ist in der Vernehmlassung grossmehrheitlich positiv aufgenommen worden. Mehrere Kantone kritisieren jedoch, der Bund erhalte so ein Steuerungsinstrument. Sie verlangen die Streichung des Einschubs «insbesondere für Programme im Bereich der sparsamen und rationellen Energienutzung». Die Wirtschaftsverbände stimmen grundsätzlich zu, verlangen aber einen effizienten Mitteleinsatz. Sodann möchten auch Städte und Gemeinden von den Globalbeiträgen profitieren können.

Die Streichung von Artikel 14 Absatz 5 EnG (Jahreszusicherungskredite) hat in der Vernehmlassung kaum Anlass zu Bemerkungen gegeben und ist unbestritten.

## **1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

### *Gebäudeenergieausweis*

Der Gebäudeenergieausweis ermöglicht es, Energiespar- und damit auch Treibhausgasreduktionspotenziale zu erkennen. Hauseigentümer erhalten so, sowohl für Sanierungen wie auch für Neubauten, Anreize für sinnvolle energetische Massnahmen, die sie ohne Ausweis vielleicht gar nicht prüfen würden. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 9 Absatz 4 EnG wird die Grundlage für einen solchen schweizweit einheitlichen Ausweis geschaffen. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass – gemäss der verfassungsrechtlichen Ordnung von Artikel 89 Absatz 4 BV – die inhaltliche Festlegung des Ausweises bei den Kantonen liegt. Nur ein in der ganzen Schweiz einheitlicher Ausweis ist auch ein taugliches Instrument für Transparenz und Vergleiche. Dank überall gleichen Kriterien verringert sich zudem der Aufwand für die Gebäudebranche bei der Ausrichtung ihres Angebots. Zahlreiche Kantone wenden

ein, die Regelung im Energiegesetz sei unnötig, da die Mustervorschriften der EnDK bereits die Einführung eines solchen Ausweises vorsähen. Zwar ist richtig, dass der GEAK dank der Anstrengungen der Kantone auch ohne die Neuerung im Energiegesetz eingeführt würde. Trotzdem ist es angezeigt, den Ausweis dem Grundsatz nach auch in Artikel 9 EnG zu verankern, denn diese Bestimmung nennt alle wichtigen Aspekte im Gebäudebereich, in denen die Kantone Vorschriften erlassen. Da der Gebäudeausweis zu diesen wichtigen Fragen gehört, ist er in Artikel 9 EnG aufzunehmen. Dadurch werden die Kantone nicht in ihren Zuständigkeiten beschnitten, zumal der Bund ihnen keine materiellen Vorgaben zum Gebäudeausweis macht. Die Kantone sind es auch, die regeln, ob und in welchen Fällen ein Obligatorium greifen soll. Studien besagen zwar, dass mit einem Obligatorium eine substantiellere Wirkung erzielt wird als mit einem bloss freiwilligen Ausweis. Dennoch ist es angezeigt, kein Obligatorium vorzuschreiben und diesen Entscheid den Kantonen zu überlassen. So können mit dem freiwilligen Ausweis erst einmal Erfahrungen gesammelt werden. Für einen bloss freiwilligen Ausweis hat sich auch das Parlament ausgesprochen, als es die Motion 07.3558 (Einführung eines schweizweit einheitlichen, obligatorischen Gebäudeenergieausweises) in entsprechend abgeänderter Form überwiesen hat.

#### *Gebäudesanierungen, anrechenbare Kosten für Finanzhilfen*

Die Finanzhilfen für energetische Gebäudesanierungen nach Artikel 14 EnG sollen sich neu an dem für den Sanierungsentscheid hauptsächlich massgeblichen Kriterium, den Mehrinvestitionen, orientieren, also jenen gleich zu Beginn anfallenden Investitionskosten, um die eine energetisch sinnvolle Sanierung teurer ist als eine nach konventioneller Technik. Indem ein Beitrag an diese vergleichsweise höheren Kosten geleistet wird, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass dadurch effektiv Sanierungen ausgelöst werden. Betragen die Gesamtinvestitionen für ein Vorhaben z.B. Fr. 150 000.–, die Mehrinvestitionen Fr. 90 000.– und die nicht amortisierbaren Mehrkosten Fr. 15 000.–, so bewirkt eine Finanzhilfe viel eher eine Sanierung, wenn die höheren Mehrinvestitionen Bemessungsgrundlage sind (x Prozent von Fr. 90 000.– statt von Fr. 15 000.–). Stehen beim neuen Modell, also der Anrechnung der Mehrinvestitionen, insgesamt nicht mehr Fördergelder zur Verfügung als beim heutigen System, also dem Anknüpfen an die nicht amortisierbaren Mehrkosten, ist der Mitteleinsatz beim neuen Modell somit letztlich wirkungsvoller.

Dank der Änderung von Artikel 14 Absatz 3 EnG werden Bund und Kantone ihre Förderung in einem wichtigen Bereich weiterhin und effektiv wahrnehmen können. Sie werden dies auch dann tun können, wenn die nicht amortisierbaren Mehrkosten als Folge von hohen Erdölpreisen nur sehr tief sind. Würde am heutigen Kriterium, also den nicht amortisierbaren Mehrkosten, festgehalten, könnten bei hohen Erdölpreisen streng genommen keine Hilfen mehr geleistet werden. Dies würde der Förderstrategie des Bundes widersprechen.

Mitnahmeeffekte, wie sie zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürchten, können nicht ausgeschlossen werden – dies ist aber bei jedem Förderprogramm der Fall. Zudem ist nicht ersichtlich, warum es gerade wegen der vorgeschlagenen Änderung zu mehr solchen Fällen kommen sollte als bisher. Dem Problem kann mit einer guten Steuerung der Programme Einhalt geboten werden. Bei einem Gebäude-Erneuerungsprogramm geschieht dies z.B. über strenge Anforderungen für den Erhalt von Finanzhilfen und Förderbeiträgen, die den Mehrinvestitionen angemessen sind. Mit der Anpassung von Artikel 14 Absatz 3 EnG geht

insgesamt keine Erhöhung der Gelder für die energetische Gebäudesanierung einher. Die von den Grünen, der SP und den Umweltverbänden vorgeschlagene flexiblere Formulierung (anrechenbare Kosten so ausgestalten, dass genügend Anreize zu Investitionen in energetische Gebäudesanierungen ausgelöst werden, wobei die Vermeidungskosten unter 200 Fr. pro Tonne CO<sub>2</sub> liegen), ist abzulehnen. Denn dies brächte eine Abkehr vom System gemäss Artikel 14 Absatz 2 EnG und berücksichtigt nicht, dass Finanzhilfen für Sanierungen nicht nur unter CO<sub>2</sub>-Gesichtspunkten zu bewerten sind.

Die Förderprogramme, jene nach Energie- und jene nach CO<sub>2</sub>-Gesetz (jüngst beschlossene CO<sub>2</sub>-Teilzweckbindung für nationales Gebäudesanierungsprogramm), werden unter Einbezug der Kantone aufeinander abgestimmt. Artikel 15<sup>bis</sup> CO<sub>2</sub>-Gesetz verweist explizit auf Artikel 15 EnG. Gestützt darauf bildet das HFM die Grundlage für die zukünftige Förderung im Gebäudebereich. Die Gefahr von Doppelspurigkeiten besteht ferner deshalb nicht, weil auch in Zukunft alle Globalbeiträge abhängig von der Wirksamkeit der kantonalen Förderprogramme verteilt werden.

Bei der Abstimmung der Fördermassnahmen sollen die Kantone weiterhin motiviert werden, mit eigenen Förderprogrammen die gesamthaft zur Verfügung stehenden Fördermittel für Gebäude, aber auch für weitere Massnahmen zu verstärken. Das ist auch die Absicht des Parlaments, hat es doch die Finanzierung von kantonalen Massnahmen gemäss dem neuen Artikel 15<sup>bis</sup> CO<sub>2</sub>-Gesetz mit Artikel 15 EnG gekoppelt. Vor diesem Hintergrund ist eine Beibehaltung des bisherigen Budgets für Globalbeiträge im Sinne des Energiegesetzes sinnvoll, da sich die CO<sub>2</sub>-Teilzweckbindung «nur» auf Massnahmen bei Gebäudesanierungen und gemäss Artikel 10 Absatz 1<sup>bis</sup> Buchstabe a CO<sub>2</sub>-Gesetz sogar nur auf Wohn- und Dienstleistungsgebäude beschränkt. Das Energiegesetz ist hingegen wesentlich breiter, indem die Kantone alle Massnahmen im Bereich der Energie- und Abwärmenutzung fördern können, z.B. solche für besondere Standards von Neubauten, aber auch für andere Vorhaben ausserhalb des Gebäudebereichs. Den Kantonen sollen deshalb – in Abstimmung mit den Fördermassnahmen im CO<sub>2</sub>-Gesetz – weiterhin für ihre ergänzenden Förderprogramme Globalbeiträge ausgerichtet werden. Nur so kann verhindert werden, dass die Kantone ihre eigenen Massnahmen reduzieren. Dank diesem Instrumentarium haben sich die Budgets der kantonalen Förderprogramme seit dem Jahr 2000 von 21,1 Millionen auf 106,8 Millionen Franken im Jahr 2009 erhöht.

#### *Globalbeiträge für Information/Beratung und Aus-/Weiterbildung*

Gemäss der ursprünglichen Fassung der Motion 06.3134 (Leistungsverträge für Energieeffizienz) sollte der Bund mit den Kantonen Leistungsverträge für Energieeffizienz ausarbeiten. Solche Verträge können rechtlich heikel sein, jedenfalls dann, wenn sie die Kantone – gegen eine Bundesleistung – zum Erlass genau vorgegebener Vorschriften verpflichten, obschon im betreffenden Bereich die Kantone zum Legiferieren zuständig sind. Deswegen hat das Parlament die Motion abgeändert und den Bundesrat beauftragt, Gesetzesgrundlagen für Programmvereinbarungen mit den Kantonen zur Verstärkung der Fördermassnahmen des Energiegesetzes zu schaffen. Angesetzt werden soll bei der Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung, einem Bereich mit kantonalen Zuständigkeiten, der für die Steigerung der Energieeffizienz wichtig ist. Hier besteht im Instrumentarium des Energiegesetzes noch eine Lücke. Statt mit Programmvereinbarungen sollen die Ziele jedoch mit Globalbeiträgen erreicht werden, wie es sie nach Artikel 15 EnG bereits gibt. Wird auf Pro-

grammvereinbarungen verzichtet, werden Verwechslungen mit dem gleichnamigen Instrument im Sinne des Neuen Finanzausgleichs vermieden. Überdies haben die Kantone keine Einwände was bei den Programmvereinbarungen der Fall war. Die stärkere Unterstützung der Kantone bei Beratungs-, Aus- und Weiterbildung erfolgt daher über die Ausdehnung der Globalbeiträge, ein Instrument, das bei den Kantonen breit akzeptiert ist und sich aus der Sicht des Bundes bewährt hat. Globalbeiträge haben weiter den Vorteil, dass die Kantone ihre Programme so besser planen können, da sie wissen, wie viel Geld ihnen jährlich zur Verfügung steht.

Mehrere Kantone befürchten, der Bund erhalte mit dem neuen Artikel 14a EnG ein Steuerungsinstrument; sie verlangen die Streichung des Einschubs, wonach Globalbeiträge insbesondere für Programme im Bereich der sparsamen und rationellen Energienutzung ausbezahlt werden. Eine gewisse Steuerungsfunktion soll die neue Norm aber haben, denn immerhin werden die Kantone mit Bundesgeldern unterstützt. Zu beachten ist zudem, dass geplant ist, die Kantone beim Erarbeiten der Förderkriterien einzubeziehen. Nicht gestrichen werden soll sodann der erwähnte Einschub. Er bringt genau zum Ausdruck, wo aus Sicht des Bundes das Schwergewicht der Programme liegen soll. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden kann das Anliegen von Seiten der Städte und Gemeinden, die fordern, auch in den Genuss von Globalbeiträgen zu kommen. Ihr direkter Einbezug ist nicht möglich, denn die Globalbeiträge sind ein Instrument zwischen dem Bund und den Kantonen. Städte und Gemeinden, die Fördergelder beanspruchen wollen, müssen sich deshalb auch künftig an die Kantone richten. Eine Lösung, bei der Städte und Gemeinden direkt an den Bund gelangen, würde zu einer massiven Veränderung des Förderinstruments und zu einem Systemwechsel führen.

## **1.5                    Europäisches Recht**

In der EU wird gestützt auf die Gebäuderichtlinie (Richtlinie 2002/91/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden)<sup>3</sup> der Gesamtenergieverbrauch von Gebäuden ebenfalls deklariert. Die Einführung des Ausweises ist obligatorisch. Die Schweiz kann von den Erfahrungen in der EU profitieren, wo z.B. Methoden zur einfachen Ausstellung der Ausweise untersucht wurden; diese haben zum Ziel, dass für die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer möglichst geringe Kosten anfallen.

## **1.6                    Umsetzung**

Beim Gebäudeenergieausweis liegt der Vollzug mit der vorgeschlagenen Bestimmung bei den Kantonen. Bundesrechtliche Ausführungsvorschriften sind nicht nötig. Wenn bei den Finanzhilfen neu auf die Mehrinvestitionen abgestellt wird, ändert dadurch nichts am heutigen System bei der Umsetzung, der parallelen Förderung durch Bund und Kanton. Was ändert, ist einzig ein materielles Kriterium für die Beitragsgewährung.

<sup>3</sup> ABl. L 1 vom 4. 1. 2003, S. 65.

Das Nähere zu den Globalbeiträgen für Informations-, Beratungs-, Aus- und Weiterbildungsprogramme wird durch Verordnung zu regeln sein. Grundlage dafür ist Artikel 14a Absatz 2 EnG. Inhaltlich werden sich die Normen vorab an der Ordnung zu den bisherigen Globalbeiträgen nach Artikel 15 EnG (Art. 17 Energieverordnung, EnV; SR 730.01) zu orientieren haben. Aus heutiger Sicht stehen Beiträge in zwei Fällen im Vordergrund: Zum einen soll die Ausbildung der mit Vollzugsaufgaben betrauten Personen vermehrt unterstützt werden, gerade auch mit Blick auf die in den Kantonen geplanten neuen Gebäudevorschriften. Zum andern sollen Einführung und Umsetzung des Gebäudeenergieausweises unterstützt werden.

## **1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Mit der vorliegenden Gesetzesnovelle werden die Motionen 06.3134 und 07.3558 umgesetzt. Sie können daher als erledigt abgeschrieben werden.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### *Art. 9 Abs. 4 EnG (neu)*

Mit den zu erlassenden Vorschriften ist (einheitlich) festzulegen, worüber der Gebäude-Energieausweis Auskunft gibt (Gesamteffizienz, Gebäudehülle, Haustechnik, elektrische Einrichtungen und Treibhausgasemissionen), wie bewertet wird und wer die Bewertungen vornimmt. Ferner soll der Ausweis Empfehlungen zu konkreten Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und damit auch zur Verminderung der Treibhausgasemissionen geben. Die Einführung durch die Kantone ist zwingend. Wenn in Artikel 9 Absatz 4 der Entscheid über ein Obligatorium den Kantonen überlassen wird, geht es um die Frage, ob der Ausweis für die Hauseigentümer obligatorisch sein soll oder nicht. Denkbar ist, dass die Kantone nur für gewisse Fälle ein Obligatorium vorsehen, z.B. für bestimmte Gebäudekategorien (nach Grösse oder Nutzung) oder bei Handänderungen, bei Mieterwechsel, bei Neu- oder Umbauten.

### *Art. 14 Abs. 3 EnG*

Die eingefügte Ergänzung, wonach anrechenbare Kosten die Mehrinvestitionen gegenüber den Kosten für konventionelle Techniken sind, gilt nur für energetische Gebäudesanierungen. Bei Finanzhilfen für andere Vorhaben nach Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 13 wird weiterhin auf die gegenüber den Kosten für konventionelle Techniken nicht amortisierbaren Mehrkosten abgestellt.

### *Art. 14a EnG (neu), Art. 15 EnG (Sachüberschrift)*

Wortlaut und Sachüberschrift von Artikel 14a EnG stellen klar, dass es um Globalbeiträge für Programme nach den Artikeln 10 und 11 EnG und nur um solche geht. Globalbeiträge zur Förderung von Energie- und Abwärmenutzung (Art. 13 EnG) werden also wie bis anhin gestützt auf Artikel 15 EnG ausgerichtet, was dessen ebenfalls neu formulierter Gliederungstitel verdeutlicht. Aus dieser Trennung ergibt sich, dass für ein und dieselbe Massnahme entweder nur Globalbeiträge nach Arti-

kel 14a oder nach Artikel 15 ausgerichtet werden können. Doppelförderungen sind in jedem Fall ausgeschlossen. Für Vorhaben nach Artikel 12 EnG gibt es keine Beiträge, was auch nicht nötig ist, da die Norm keine kantonalen Aufgaben enthält. Der Einschub in Artikel 14a EnG, wonach Beiträge insbesondere für Programme im Bereich der sparsamen und rationellen Energienutzung geleistet werden, bringt zum Ausdruck, wo das Schwergewicht der durch den Bund vorgenommenen Förderung liegen soll.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden**

Wegen des Gebäudeenergieausweises entsteht bei den Kantonen ein einmaliger Aufwand für die inhaltliche Festlegung und die Erarbeitung von Hilfsmitteln. Gemäss dem Konzept der Kantone ist angedacht, dass ein Teil des Entgelts für das Ausstellen der einzelnen Ausweise verwendet wird, um die laufenden Verwaltungskosten zu decken. Das System Gebäudeenergieausweis soll also hinsichtlich der Kosten selbsttragend sein. Hierzu werden mit dem neuen Artikel 9 Absatz 4 EnG jedoch keine Vorgaben gemacht. Dem Bund und den Gemeinden erwächst mit der Einführung des Gebäudeenergieausweises kein zusätzlicher Aufwand.

Mit der Neuregelung bei den anrechenbaren Kosten werden die Fördermittel, die der Bund insgesamt einsetzt, nicht erhöht. Es findet lediglich eine Umschichtung statt. Auch personell hat die Vorlage keine Folgen. Die Kantone richten ebenfalls Gelder aus. Ob sie ihre Mittel erhöhen, ist ihr Entscheid. Aufgrund des angepassten Artikel 14 Absatz 3 EnG ist dies aber jedenfalls nicht nötig.

Die Unterstützung der Kantone in den Bereichen Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung mit Globalbeiträgen wird beim Bund zusätzliche Ausgaben von 1 bis 4 Millionen Franken bewirken. Das Budget für Globalbeiträge von heute 13,4 Millionen Franken müsste entsprechend aufgestockt werden. Der personelle Aufwand wird ungefähr gleich bleiben; einerseits wird es nur noch ausnahmsweise Einzelprojekte zu beurteilen geben, andererseits wird die Behandlung der kantonalen Gesuche für Globalbeiträge zusätzlichen Aufwand verursachen. Weil Globalbeiträge einen starken Multiplikationseffekt haben, werden auch die Aufwendungen der Kantone steigen.

Die Streichung der Zusicherungskredite hat für die Bundeskasse keine Auswirkungen.

#### **3.2 Volkswirtschaftliche und andere Auswirkungen**

Die Kosten für das Ausstellen der Energieausweise für die einzelnen Gebäude werden durch deren Eigentümerinnen und Eigentümer getragen. Bei einem Einfamilienhaus dürften sie ca. Fr. 500.– betragen. Aufgrund der aus dem Energieausweis gewonnenen Erkenntnisse werden zahlreiche Hauseigentümer Sanierungen in Angriff nehmen, zu denen sie ohne Ausweis keinen Anlass gehabt hätten. Dies wird der Bauwirtschaft zusätzliche Impulse geben. Ebenso profitieren werden jene Betriebe, die energieoptimierende Materialien und Techniken entwickeln und herstellen. Der Gebäudeenergieausweis wirkt sich somit volkswirtschaftlich positiv aus.

Gleiches gilt für die Förderung energetischer Gebäudesanierungen; dadurch werden Sanierungen ausgelöst, auf die sonst verzichtet würde.

Ziel der Unterstützung der Kantone mit Globalbeiträgen für Information, Beratung sowie Aus- und Weiterbildung sind letztlich ebenfalls Energieeffizienz-Massnahmen. Dies löst, wenn auch nur mittelbar, ebenfalls Investitionen aus. Die unterstützten Programme dürften insgesamt innovationsfördernd wirken.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>4</sup> über die Legislaturplanung 2007-2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>5</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Indem mit Artikel 9 Absatz 4 EnG die Kantone mit der Aufstellung eines einheitlichen Gebäudeenergieausweises betraut werden, wird der Ordnung von Artikel 89 Absatz 4 BV gebührend Rechnung getragen, wonach für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, vor allem die Kantone zuständig sind. Falls die Kantone den Ausweis für obligatorisch erklären, wird sodann die Eigentumsgarantie der Hauseigentümer tangiert (Art. 26 BV). Die Einschränkung ist jedoch zulässig, da dafür mit Artikel 9 Absatz 4 – und den entsprechenden kantonalen Normen – eine rechtliche Grundlage besteht, der Ausweis im öffentlichen Interesse liegt (Effizienzsteigerung) und die Kosten tragbar und damit verhältnismässig sind.

Die Finanzhilfen des Bundes für Gebäudesanierungen sind nicht neu. An ihrer Verfassungsmässigkeit ändert mit der vorgeschlagenen Neuerung bei den anrechenbaren Kosten nichts. Grundlage für die Förderung ist, gleich wie bei der Einführung<sup>6</sup>, nebst dem Energieartikel (Art. 89 BV) auch der Umweltschutzartikel (Art. 74 BV). Auch die Globalbeiträge, die mit dieser Vorlage ausgedehnt werden, stützen sich auf diese Verfassungsnormen.

### **5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Von den vorgeschlagenen Änderungen kann einzig die Erweiterung der Globalbeiträge zu Mehrkosten führen. Diese bewegen sich zwischen 1 bis 4 Millionen Franken. Da die Revision somit neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen kann, unterliegt das Geschäft der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

<sup>4</sup> BBl 2008 801

<sup>5</sup> BBl 2008 8548

<sup>6</sup> BBl 1996 IV 1153

### 5.3

### Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die Finanzhilfen für energetische Gebäudesanierungen nach Artikel 14 EnG stehen, wie bisher, mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes (SuG; SR 616.1) in Einklang. Gleich verhält es sich mit den Globalbeiträgen, die neu auf weitere Bereiche ausgedehnt werden.

Die Kriterien für die Vergabe von Globalbeiträgen sowie deren Wirkungen werden von einer ständigen, interkantonalen Arbeitsgruppe im Beisein des Bundes diskutiert und angepasst. Die Fördertatbestände werden dabei periodisch auf ihr Selbstläuferpotential überprüft und die Fördersätze entsprechend den anrechenbaren Kosten angepasst. Beispielsweise wird 2009 das harmonisierte Fördermodell der Kantone – welches für die Wirkungsanalyse und die kantonalen Förderprogramme die Basis bildet – seit 2003 bereits zum zweiten Mal revidiert. Die Kriterien für die Höhe der Globalbeiträge basieren auf der Höhe der kantonalen Budgets, der Wirksamkeit der Förderprogramme sowie den realisierten Massnahmen.

