Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU
Bundesamt für Energie BFE

03. Februar 2023

Ziele des Gebäudeprogramms im CO_2-Gesetz

Bericht zuhanden der UREK-S

22.061 s Revision des CO_2-Gesetzes nach 2024

1 Ausgangslage

An ihrer Sitzung vom 10. November 2022 hat die UREK-S die Verwaltung beauftragt, in einem Bericht die nachstehenden beiden Fragen zu beantworten.

Die Ziele des Gebäudeprogramms im CO_2-Gesetz sind gestützt auf die neuesten Zahlen der Gebäudestatistik sowie der Bevölkerungszahlen zu überprüfen, insbesondere dahingehend:

a. Ist die Reduktion der Raumwärmereduktion mit den aktuellen vorgesehenen Fördermitteln zu erreichen?
b. Wie müssten beim Heizungsersatz sowie bei der Wärmedämmung die jährlichen Zielwerte festgelegt werden und welche jährlichen Fördermittel wären vorzukehren?

Der Bericht geht von der Annahme aus, dass sich die Fragen auf die Ziele und Massnahmen des CO_2-Gesetzes beziehen. Insbesondere da für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, gemäss Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung vor allem die Kantone zuständig sind, geht der Bericht nicht auf mögliche Zielwerte ein, welche in der Kompetenz der Kantone liegen.

2 Zu Frage a

Im Folgenden wird angenommen, dass die Frage auf die mit der Erzeugung von Raumwärme verbundenen Emissionen abzielt. Im Gebäudebereich können die Emissionen bis 2030 mit den vorgeschlagenen Massnahmen gemäss CO_2-Gesetz sowie dem Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) um 55 Prozent unter das Niveau von 1990 gesenkt werden.[1] Dieses Zwischenziel für das Jahr 2030 ist kompatibel mit den Richtwerten zum Gebäudesektor im KIG für die Jahre 2040 und 2050.

Die Zielsetzungen werden durch einen Massnahmenmix erreicht. Der Massnahmenmix umfasst insbesondere die CO_2-Abgabe auf Brennstoffe, das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen, die kantonalen Vorschriften, das Impulsprogramm für den Ersatz von Wärmerzeugungsanlagen und Massnahmen im Bereich der Energieeffizienz[2], Fördermassnahmen im Rahmen der Kompensationsmassnahmen der Treibstoffimporteure, freiwillige Massnahmen, Information, Beratung sowie Aus- und Weiterbildung. Zudem sollen dank der vorgesehenen Erweiterung des Technologiefonds die Versorgung mit

[1] BBl 2022 2651, Kapitel 3.5.1
[2] Art. 50a EnG im Rahmen des Bundesgesetzes über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit KIG

233.11-00005/00002/00002/00005/00018/R041-3444

erneuerbarer Wärme über thermische Netze (wie die Fernwärme) ausgebaut und weitere Verminderungen im Gebäude- und Industriebereich erzielt werden können.

3 Zu Frage b)

Die Überprüfung der Zielerreichung der einzelnen Sektoren des CO_2-Gesetzes erfolgt über das Treibhausgasinventar. So auch im Gebäudebereich. Für die einzelnen Massnahmen – somit auch für das Gebäudeprogramm - bestehen aus nachstehenden Gründen keine spezifischen Zielsetzungen.

Eine Unterteilung der Wirkung auf die unter Ziffer 2 aufgeführten Massnahmen ist wirkungstechnisch und methodisch schwierig und deshalb nicht zielführend. Die Massnahmen wirken in Kombination. Das Gebäudeprogramm weist mit Hilfe einer Bottom-Up Berechnung jedes Jahr seine Wirkungen aus. Insgesamt sind die jährlichen CO_2-Emissionen des Schweizer Gebäudeparks gemäss dem nationalen Treibhausgasinventar 1990 bis 2020 um 6,2 Mio. Tonnen zurückgegangen. Mit einer anhaltenden Wirkung von 0,75 Mio. Tonnen CO_2 jährlich trägt das Gebäudeprogramm in relevanter Weise zu dieser Reduktion bei.[3]

Die Wirkung der einzelnen Massnahmen zu berechnen ist umso schwieriger, weil die Kantone für die Förderprogramme zuständig sind und somit unterschiedliche Strategien bestehen. Dies ist aus Sicht eines wirkungsvollen Einsatzes der Fördermittel wichtig, damit ein Förderprogramm an regionale Gegebenheiten und neue Entwicklungen angepasst werden kann (z.B. neue kantonale Vorschriften beim Heizungsersatz).

Ein weiterer Grund ist, dass die verfügbaren Gebäudestatistiken heute qualitativ ungenügend sind. So stehen etwa zum Zustand der Wärmedämmung bei Gebäuden keine fundierten Daten zur Verfügung. Eine entsprechende Erhebung und Nachführung wäre sehr komplex und kostenintensiv. Der Bundesrat möchte dennoch die verfügbaren Daten bezüglich der Wärmesysteme verbessern. Deshalb soll mit dem neuen Artikel 9 Absatz 3 im CO_2-Gesetz das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) bezüglich der Angabe der Wärmeerzeuger gestärkt werden.

Zur Überprüfung, ob sich der Gebäudebereich bezüglich Heizungsersatz auf dem Zielpfad befindet, dient für das BFE die Anzahl verkaufter Heizsysteme als Indikator. Diese mehr oder weniger vollständigen Angaben erhält das BFE mit dem Hinweis der Vertraulichkeit von den Herstellern. Ziel ist, dass der Verkauf fossiler Heizungssysteme auf Basis der Zahlen 2019 dank energie- und klimapolitischer Massnahmen um absolut 10% pro Jahr zurück geht. Damit würden ab 2030 kaum mehr fossile Wärmeerzeuger weder in Neubauten noch beim Heizungsersatz bei bestehenden Bauten eingebaut werden. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, Netto Null bis 2050 im Gebäudebereich zu erreichen.

Die Tendenz seit 2019 zeigt, dass über alle Heizungsgrössen betrachtet, die Anzahl verkaufter Öl- oder Gasheizungen bezogen auf das Jahr 2019 um über 10 Prozent pro Jahr abnimmt. Handlungsbedarf besteht vor allem bei den mittleren und höheren Leistungen, da dort die Anzahl verkaufter Heizsysteme mit erneuerbaren Energien im Vergleich zu den fossilen Heizsystemen noch gering ist. Insbesondere in diesem Bereich sieht deshalb das KIG – auch aufgrund der Hinweise der EnDK/BPUK in ihrem Schreiben an die Mitglieder der UREK S vom 17. Juni 2022 - mittels Fremderlassänderung im Energiegesetz (Artikel 50a EnG) ein Impulsprogramm vor, das den Ersatz von Wärmerzeugungsanlagen und Massnahmen im Bereich der Energieeffizienz fördern soll[4].

Gemäss Studien[5] ist bei der Gebäudehülle die Sanierungsquote bei Dächern und Fenstern relativ hoch. Nachholbedarf besteht vor allem bei Aussenwänden. Dieser Bereich kann mit Fördermitteln aber nur bedingt beeinflusst werden. Will man die Sanierungsquote weiter erhöhen, braucht es Rahmenbedingungen, für welche primär die Kantone zuständig sind und die über die Möglichkeiten des CO_2-Gesetzes

[3] Quelle: Das Gebäudeprogramm in Zahlen (dasgebaeudeprogramm.ch)

[4] BBl 2022 2403 - Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) (admin.ch)

[5] u.a. Erneuerungsrate nach Bauteilen bei Mehrfamilienhäusern - Schlussbericht 28. Februar 2014; TEP Energy GmbH; Erneuerungstätigkeit und Erneuerungsmotive bei Wohn- und Bürobauten; Forschungsprojekt FP 2.2.1 Bericht Dezember 2013; econcept AG und TEP Energy GmbH

hinausgehen (z.B. Vorgaben an minimale energetische Qualität der Gebäudehülle, energie- und raumplanerische Vorgaben, vereinfachte Bewilligungsverfahren, verbesserte Finanzierungskonditionen etc.). Die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) hat am 20. August 2021 die grundsätzliche Stossrichtung der Weiterentwicklung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich MuKEn festgelegt, die den Titel "Energiehub Gebäude" trägt[6]. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass das Gebäude mehr und mehr zur zentralen Einheit des Verbrauchs, der Produktion und der Speicherung von Energie wird.

4 Fazit

Mit den vorgesehenen Massnahmen des CO_2-Gesetzes und des KlG können die Zielsetzungen im Gebäudebereich, die Emissionen um 55 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, gemäss heutiger Einschätzung bis 2030 erreicht werden. Die Zielüberprüfung für den ganzen Gebäudebereich erfolgt wie bis anhin über das Treibhausgasinventar.

Die Förderung soll grundsätzlich komplementär zu anderen Massnahmen wirken. D.h. es ist die Marktentwicklung zu beobachten und basierend auf dieser die Förderung laufend zu optimieren (u.a. Mitnahmeeffekte tief halten, Beobachtung Aufnahmefähigkeit des Marktes etc.).

[6] Quelle: Energiedirektoren zur Versorgungssicherheit und Gebäudepolitik — Aktuelles (endk.ch)