

02.473

Parlamentarische Initiative
Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudereich

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats

vom 26. Januar 2009

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des CO₂-Gesetzes und des Obligationenrechts (Mietrecht). Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen. Ausserdem beantragt sie, die parlamentarische Initiative Kunz, Haushaltneutrale Förderung erneuerbarer Energien (03.439), als erfüllt abzuschreiben.

26. Januar 2009

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Toni Brunner

Übersicht

Mit dieser Revision sollen Hauseigentümer Anreize erhalten, gezielt in energetisch sinnvolle Massnahmen im Gebäudebereich zu investieren. Durch eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe sollen Mittel für die energetische Sanierung von Wohn- und Dienstleistungsgebäuden und für die Förderung von erneuerbaren Energien im Gebäudebereich zur Verfügung gestellt werden. Zudem sollen Vermieter die Möglichkeit erhalten, sich von der CO₂-Abgabe zu befreien; die eingesparten Beträge sollen sie nicht an die Mieter weitergeben müssen, sondern für energetische Investitionen einsetzen können, sofern gewisse Bedingungen erfüllt werden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 13. Dezember 2002 reichte Nationalrat Rolf Hegetschweiler eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein, die für Hauseigentümer Anreize schaffen soll für energetische Investitionen im Gebäudebereich. Artikel 9 des CO₂-Gesetzes¹ sei durch Absatz 7 (neu) folgendermassen zu ergänzen: „Gebäudeeigentümer, welche eine Verpflichtung gegenüber dem Bund eingehen und damit die Voraussetzungen für eine Abgabenbefreiung erfüllen, sind befugt, die resultierenden Rückerstattungen für ihre Investitionen zu verwenden. Der Gebäudeeigentümer ist nicht verpflichtet, diese Rückerstattungen an seine Mieter zu vergüten, sofern er glaubhaft darlegen kann, dass diese Mittel in energetisch wirksame Massnahmen fliessen.“

An ihrer Sitzung vom 8. April 2003 setzte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) eine Subkommission ein, der die Mitglieder Lustenberger, Garbani (später ersetzt durch Reymond), Hegetschweiler, Keller und Rechsteiner-Basel angehörten. Diese legte mehrere Varianten vor: 1) Die genaue Umsetzung der parlamentarischen Initiative, d.h. Rückerstattung der CO₂-Abgabe gemäss Artikel 9 CO₂-Gesetz; 2) Eine Änderung des Mietrechts², wonach für Investitionen in energetisch wirksame Massnahmen höhere Überwälzungssätze gelten würden; 3) Eine Fondslösung mit Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe: Diese Beträge könnten direkt und zweckgerichtet zur Förderung energiesparender Massnahmen im Gebäudebereich verwendet werden. Am 9. September 2003 beantragte die Kommission mit 20 zu 0 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

Nachdem der Nationalrat am 16. Juni 2004 dem Antrag gefolgt war, beauftragte die Kommission ihre Subkommission, die drei Modelle näher zu prüfen und einen Entwurf auszuarbeiten. Noch vor Abschluss der Arbeiten in der Subkommission unterbreitete der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung des CO₂-Abgabebesatzes für Brennstoffe (05.057)³. Die Subkommission wollte die Anliegen der Initiative in diese Vorlage des Bundesrates integrieren. Entsprechende Anträge wurden im Plenum abgelehnt. Aufgrund des Antrags der Kommission vom 30. Mai 2006 verlängerte der Nationalrat die Behandlungsfrist bis zur Sommersession 2008.

Am 21. Februar 2006 reichte die Kommission eine Motion ein, die dem Anliegen der parlamentarischen Initiative im Mietrecht entgegenkommt. Die Motion „Verbesserte Überwälzung energetisch wirksamer Massnahmen im Gebäudebereich“ (06.3015) verlangte eine Änderung der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen⁴, wonach energetische Verbesserungen ausdrücklich als wertvermehrende Investitionen auf die Mieter überwält werden dürfen. Die Motion wurde am 15. Juni 2006 im Nationalrat und am 20. März 2007 mit einer Änderung auch im Ständerat angenommen. Am 11. Juni 2007 stimmte der Nationalrat der

¹ SR 641.71

² SR 220

³ BB1 2005 4885

⁴ SR 221.213.11

abgeänderten Motion zu. In der Folge überarbeitete der Bundesrat die Verordnung dem Auftrag entsprechend. Die Änderung ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft.

Nach der Genehmigung des CO₂-Abgabegesetzes durch das Parlament beauftragte die Kommission an ihrer Sitzung vom 21. Mai 2007 die Subkommission erneut, eine Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler auszuarbeiten. Gleichzeitig sollte sie eine teilweise Umsetzung der parlamentarischen Initiative Kunz „Haushaltneutrale Förderung erneuerbarer Energien“ (03.439) vorschlagen. Die am 20. Juni 2003 eingereichte Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung, dass 2 Prozent aller Mehrwertsteuereinnahmen aus dem gesamten Energiebereich für die Förderung der Nutzung der erneuerbaren Energien, insbesondere des Holzes, eingesetzt werden. Der Nationalrat hat der Initiative am 1. März 2005 Folge gegeben, und am 23. März 2007 die Behandlungsfrist bis zur Frühjahrssession 2009 verlängert. Die Kommission ist der Ansicht, dass zwar keine Teilzweckbindung der Mehrwertsteuererträge geschaffen werden soll, dass aber ein Betrag zur Förderung der Nutzung der erneuerbaren Energien zur Verfügung gestellt werden soll.

Am 12. November 2007 unterbreitete die Subkommission ihren Entwurf. Mit 19 zu 4 Stimmen, ohne Enthaltungen, sprach sich die Kommission für Eintreten und Annahme des Entwurfs der Subkommission aus und beschloss, bei den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Kommission durchzuführen. Das Verfahren dauerte vom 10. Dezember 2007 bis zum 10. März 2008.

Der Vorentwurf sah in einer Änderung des CO₂-Gesetzes vor, dass vom Abgabebetrag der CO₂-Abgabe insgesamt ein Drittel, aber maximal 200 Mio. Franken, für die Förderung von energetisch hochwertigen Neubauten, von energetischen Sanierungen bestehender Gebäude und von erneuerbaren Energien im Gebäudebereich eingesetzt wird. In einer Änderung des Mietrechts war vorgesehen, dass Vermieter, welche sich von der CO₂-Abgabe befreien, die Rückerstattungsbeträge unter gewissen Bedingungen nicht an die Mieter weitergeben müssen.

Der Vorentwurf war in der Vernehmlassung umstritten (siehe Kapitel 2.1). Während ein Gebäudesanierungsprogramm mehrheitlich begrüsst wurde, gingen die Meinungen bezüglich der Ausgestaltung sowie der Finanzierung auseinander. Eine Förderung von Neubauten wurde angesichts der damals bevorstehenden „Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN)“ klar abgelehnt. Des Weiteren wurde von den Kantonen gefordert, dass die Federführung eines solchen Programms bei ihnen zu liegen habe. Ferner wurde kritisiert, dass die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe nicht verfassungskonform sei.

In Kenntnis der Resultate der Vernehmlassung nahm die Subkommission am 22. April 2008 die Anpassung der Vorlage an die Hand. Da absehbar war, dass die Vorlage nicht innerhalb der gegebenen Frist ausgearbeitet sein würde, beantragte die Kommission ihrem Rat eine Fristverlängerung bis zur Sommersession 2010, welche dieser am 13. Juni 2008 gewährte. Bei der Anpassung der Vorlage verzichtete die Subkommission auf die Förderung von Neubauten und belies den Kantonen die Federführung bei der Umsetzung des Programms. Im Hinblick auf die Kritik bezüglich der Verfassungsmässigkeit (siehe Kapitel 6.1) wurde in einer neuen Formulierung überdies die Verminderung der CO₂-Emissionen als Ziel der umzusetzenden Massnahmen definiert. Die grosse Mehrheit der Kantone forderte in der Vernehmlassung, dass ein Gebäudeprogramm nicht über die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe, son-

dern über das ordentliche Bundesbudget zu finanzieren sei. Die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) schlug im Herbst 2008 verschiedene Finanzierungsmodelle vor, welche sie gegenüber der Teilzweckbindung bevorzugte. Es zeigte sich jedoch, dass diese schwierig umzusetzen waren. Nach den klaren Signalen des Parlaments für ein Gebäudeprogramm (siehe unten) und in Anbetracht der entscheidenden Bedeutung des Programms für die Schweizer Klimaziele kamen die Kantone jedoch von ihrer Skepsis gegenüber der Teilzweckbindung ab. Im Rahmen einer Anhörung in der Sitzung der Kommission vom 26. Januar 2009 informierten Vertreter der EnDK, dass die Kantone dem Parlament den Entscheid zum Finanzierungsmechanismus überlassen. Die Kommission beschloss daher, an einer Teilzweckbindung zur Finanzierung des Gebäudeprogrammes festzuhalten. Darüber hinaus macht sie die Finanzhilfen an die Kantone von ergänzenden Beiträgen der Kantone abhängig. An derselben Sitzung vom 26. Januar 2009 hat die Kommission mit 14 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, ihrem Rat die Vorlage zu unterbreiten.

Weil ein möglichst rascher Start als wichtig erachtet wurde und die Änderung des CO₂-Gesetzes frühestens auf das Jahr 2010 möglich ist, beantragte die Kommission in der Wintersession für das Jahr 2009 die Finanzierung auf der Grundlage des Energiegesetzes⁵ (Globalbeiträge) aus den ordentlichen Budgetmitteln. Nicht zuletzt auch aus konjunkturpolitischen Überlegungen stimmten der Nationalrat am 10. Dezember 2008 und der Ständerat am 15. Dezember 2008 einer Aufstockung des Budgets EnergieSchweiz auf 100 Mio. Franken für das Jahr 2009 zu. Eine rasche Umsetzung eines Gebäudesanierungsprogramms ist als realistisch einzustufen. Die EnDK beauftragte bereits im August 2008 die Energiefachstellenkonferenz, die inhaltliche Ausgestaltung sowie den Vollzug eines solchen Programms unabhängig von der Finanzierung vorzubereiten.

2 Grundzüge der Vorlage

Die parlamentarische Initiative Hegetschweiler will auf der Basis der CO₂-Gesetzgebung zusätzliche Anreize für Gebäudemassnahmen schaffen. Die ab 1. Januar 2008 erhobene Lenkungsabgabe auf Brennstoffen greift in Mietverhältnissen nur ungenügend, weil der Hauseigentümer den Mehraufwand für die CO₂-Abgabe dem Mieter mit den Nebenkosten weiterverrechnen kann. Der Mieter hingegen hat nur wenig Spielraum für eine Anpassung seines Verbrauchs an die erhöhten Kosten. Die Lenkungswirkung der Abgabe ist daher geringer.

Diesem Umstand will die Initiative entgegenwirken, indem sie die Ausgangslage für die Befreiung von Vermietern verbessert. Diese sollen fortan die CO₂-Abgabe zwar weiterhin auf die Mieter überwälzen können, die im Falle einer Befreiung zurückerstatteten Beträge hingegen zurückbehalten dürfen, falls die Investitionskosten, die zur Befreiung von der CO₂-Abgabe geführt haben, nicht auf die Mietzinse überwälzt wurden. Dafür ist eine Änderung des Obligationenrechts (Artikel 257a) erforderlich, das die Verrechnung der Nebenkosten regelt.

Die CO₂-Reduktionswirkung soll durch eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe verstärkt werden. Eine Änderung von Artikel 10 des CO₂-Gesetzes, welcher heute eine vollumfängliche Rückverteilung der Einnahmen vorsieht, soll die Bereitstellung

⁵ SR 730.0

von bis zu 200 Mio. Franken pro Jahr für Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden möglich machen. Zu diesem Zweck gewährt der Bund den Kantonen globale Finanzhilfen an die energetische Sanierung von Wohn- und Dienstleistungsgebäuden und an die Förderung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich. Die Finanzhilfen werden nur an Kantone ausgerichtet, wenn diese sich mit Beiträgen an den Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen beteiligen. Die Finanzhilfen sind auf 5 Jahre befristet. Sie können nach einer Evaluation ihrer Wirksamkeit um 5 Jahre verlängert werden.

Eine Verbesserung der Anreizstrukturen für Investitionen, die eine Verringerung der energetischen CO₂-Emissionen bewirken, wird auch mit der Änderung der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG) geschaffen. In Erfüllung der Motion der UREK-N (06.3015, siehe Kapitel 1) hat der Bundesrat die Verordnung dahingehend revidiert, dass energetische Verbesserungen ausdrücklich als wertvermehrende Investitionen auf die Mieter überwältzt werden dürfen. Die Verordnungsänderung ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft.

Steuerliche Anreize im Gebäudebereich könnten die mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen wirksam verstärken. Bundesrat, Parlament und Verwaltung haben sich dazu im Jahre 2008 verschiedentlich geäussert. Im Rahmen einer Auslegung zu klimabezogenen Massnahmen im Gebäudebereich⁶ hat sich der Bundesrat zu steuerlichen Massnahmen im Gebäudebereich skeptisch geäussert. Die Massnahmen gelten gemäss Bundesrat als steuerpolitisch problematisch und bergen das Risiko hoher Mitnahmeeffekte. Im einem Bericht über steuerliche Anreize an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S, Januar 2009) hält eine unter Führung der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingesetzte verwaltungsinterne Expertengruppe fest, dass es aus gesamt- und energiewirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre, in erster Linie auf effektive Förderprogramme zu setzen, statt allein auf umstrittene steuerliche Instrumente. Sie beurteilt die Instrumente jedoch differenziert. Es gibt durchaus steuerliche Abzüge für energieeffiziente Sanierungen, die einen gewissen Effekt haben können. Die Arbeitsgruppe hält auch fest, dass die heutige Ausgangslage (allgemeine Abzüge für Sanierungsinvestitionen) verbessert werden sollte. Zumindest hier – und nach Abschaffung der Dumont-Praxis – besteht ein gewisser Handlungsbedarf. Das Parlament hat sich unterschiedlich, aber mehrheitlich positiv zu steuerlichen Anreizen geäussert. Die Motion Müller Philipp „Steuerlicher Anreiz für Energiesparmassnahmen bei Altbauten“ (07.3010) wurde im Zweitrat als zu weitgehend abgelehnt. Dahingegen wurde die Motion „Steueranreize für energieeffiziente Sanierungsmassnahmen“ der Fraktion CEg (07.3031) im Nationalrat angenommen und im Ständerat in einen Prüfungsauftrag umformuliert. Die Motion Sommaruga „Vorwärtsstrategie für energietechnische Gebäudesanierung“, die neben einer Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auch gezielte steuerliche Anreize fordert, wurde am 16. Dezember 2008 vom Ständerat angenommen und zur Behandlung an den Nationalrat überwiesen.

Minderheit (Rutschmann, Amstutz, Bigger, Brunner, Hutter Jasmin, Killer, Leutenegger Filippo, Messmer, Parmelin)

Die Minderheit beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie findet, dass die Teilzweckbindung dem Prinzip der Lenkungsabgabe widerspreche und eine versteckte

⁶ Eidgenössisches Finanzdepartement (18. Juni 2008): Klimabezogene Massnahmen im Gebäudebereich.

Steuer sei. Die Wirkung des Sanierungsprogramms sei gering, da die Summe der Fördermittel im Vergleich zu den notwendigen Investitionen zu wenige Projekte auslöse. Sie befürchtet hohe Mitnahmeeffekte und einen grossen administrativen Aufwand. Die Minderheit zieht steuerliche Anreize den Förderbeiträgen vor.

2.1 Ergebnisse der Vernehmlassung

2.1.1 Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe

Zum Vorentwurf gingen 85 Stellungnahmen ein. Während nahezu alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkannten, dass im Gebäudebereich ein hohes Potential zur Reduktion der Treibhausgasemissionen besteht, war die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe als Instrument umstritten.

Zustimmend zur Teilzweckbindung sprachen sich CVP, Parti libéral und die SP, fünf Kantone, die Umweltorganisationen, einige Energieverbände, die Gewerkschaften, swissmem und viele Akteure des Bau- und Gebäudebereichs (u.a. Mieter, Hauseigentümer, Ingenieure) aus. Die Befürworter wiesen auf die Schlüsselrolle des Gebäudesektors bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen hin und auf die Notwendigkeit, das bestehende Potenzial zu nutzen. Ein Gebäudesanierungsprogramm sei äusserst wirksam und die Teilzweckbindung pragmatisch und schnell umsetzbar. Darüber hinaus werde die inländische Bauwirtschaft gestärkt, wodurch neue Arbeitsplätze entstünden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wurde gefordert, dass eine Förderung an gewisse Mindestanforderungen geknüpft werde, insbesondere in Anbetracht der stark gestiegenen Energiepreise, die einen grossen Teil der Sanierungen langfristig wirtschaftlich machen. Die Befürworter sprachen sich weitgehend gegen die im Vorentwurf vorgesehene Förderung von Neubauten aus.

14 Kantone und mehrere Konferenzen (KdK, FDK, EnDK, BPUK) sowie die FDP und die SVP sprachen sich gegen eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe aus. Die Kantone und die kantonalen Konferenzen lehnten ein Gebäudesanierungsprogramm nicht grundsätzlich ab. Sie forderten jedoch, dass ein solches Programm nicht über eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe, sondern über das ordentliche Bundesbudget finanziert wird. Die Wirtschaftsverbände waren geteilter Meinung: ablehnend äusserten sich insbesondere die economiesuisse, die energieintensiven Branchen und die Verbände des Sektors der fossilen Energieträger. Ein zentraler Grund für die Ablehnung war die Verfassungsmässigkeit, welche in zweierlei Hinsicht bezweifelt wurde. Da die Wirkung des Gebäudesanierungsprogramms höher eingeschätzt wird als die Lenkungswirkung der Abgabe, stehe die Lenkungswirkung nicht mehr im Vordergrund der Abgabenerhebung. Andererseits liegt die Kompetenz für die Regelung des Energieverbrauchs im Gebäudebereich bei den Kantonen. Es wurde daher eine Verletzung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen befürchtet. Des Weiteren wurde kritisiert, dass die CO₂-Abgabe als haushaltneutrales Instrument eingeführt wurde und jetzt kurzfristig Spielregeln geändert würden. Auch wurden grosse Mitnahmeeffekte befürchtet. Als Alternativvorschläge wurden allen voran Steuerabzüge genannt.

2.1.2 Änderung des Mietrechts

Insgesamt wurde die Änderung des Mietrechts eher unterstützt. Zustimmend sprachen sich die SP und die 19 Kantone mit den Konferenzen aus. Ablehnend sprachen sich die Grünen, die Parti libérale, Wirtschaftsverbände wie economiesuisse, der Mieterverband und die meisten Umweltorganisationen aus. Als Hauptkritikpunkt für die Ablehnung wurde der hohe bürokratische Aufwand genannt, der im Missverhältnis stehe zu der als gering eingestuften Anreizwirkung. Es wurde auf die per 1. Januar 2008 in Kraft getretene Änderung der Mietrechtsverordnung verwiesen, wonach Vermieter neu energetische Investitionen zu 100 Prozent auf die Mietzinse überwälzen dürfen. Damit sei das Dilemma zwischen Mieter und Vermieter weitgehend gelöst.

2.2 Anpassung des Vorentwurfs

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung verzichtete die Kommission wie vorgeschlagen auf die Förderung von energetisch hochwertigen Neubauten und beschränkte sich auf die Sanierung bestehender Gebäude und die Förderung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich. Darüber hinaus schlägt die Kommission in ihrem Entwurf neu vor, dass der Bund den Kantonen für diese Aufgaben globale Finanzhilfen gewährt. Damit ist gewährleistet, dass die Kantone die Federführung bei der Umsetzung des Programms haben. Die Bedenken in Bezug auf die Verfassungsmässigkeit der Teilzweckbindung wurden ebenfalls aufgenommen. Ein Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes kam zum Schluss, dass die in der vorliegenden Initiative vorgeschlagene Teilzweckbindung verfassungskonform ist.⁷ Um die lenkungszielkonforme Verwendung der Erträge zu gewährleisten, figuriert neu die Verminderung der CO₂-Emissionen als explizites Ziel der zu fördernden Massnahmen. Zudem wurden sowohl die Dauer der Teilzweckbindung sowie die von den Kantonen zu leistenden Beiträge festgelegt.

Die Änderung im Bereich des Mietrechts wurde aufgrund der mehrheitlich zustimmend ausgefallenen Stellungnahmen beibehalten.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 CO₂-Gesetz

Art. 10 Verwendung des Abgabeertrags

Das CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999 sieht die vollumfängliche Rückverteilung des Abgabeertrags vor. Die Ergänzung des bestehenden Artikels 10 um einen neuen Absatz 1^{bis} erlaubt die Zweckbindung eines Teils der Einnahmen. Die Bundesversammlung hat am 21. März 2007 einen Mechanismus genehmigt, der die Einführung der CO₂-Abgabe und die Höhe des Abgabesatzes an die Überschreitung bestimmter Emissionswerte knüpft. Seit dem 1. Januar 2008 wird auf Brennstoffen eine CO₂-

⁷ Hauser, Keller (2008): Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes.

Abgabe in der Höhe von 12 Franken pro Tonne CO₂ erhoben. Dies entspricht ca. 3 Rappen pro Liter Heizöl. Die Einnahmen für das Jahr 2008 werden auf ca. 220 Mio. Franken geschätzt. Der Abgabesatz musste auf das Jahr 2009 nicht erhöht werden, weil der vorgegebene CO₂-Reduktionspfad für die Brennstoffe eingehalten wurde. Eine Anhebung des Abgabesatzes auf 36 Franken pro Tonne CO₂ auf das Jahr 2010 ist der nächste Schritt, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen des Jahres 2008 mehr als 86,5 Prozent des Jahres 1990 betragen. Mit dieser Erhöhung der Abgabe ergäben sich ab 2010 Einnahmen von rund 600 Mio. Franken pro Jahr. Die Einnahmen nehmen infolge der Lenkungswirkung nicht proportional zum Abgabesatz zu.

Ein Drittel des Abgabbeertrags, aber höchstens 200 Mio. Franken pro Jahr, soll für die Finanzierung von CO₂-wirksamen Massnahmen an Gebäuden zur Verfügung stehen. Die bereitgestellten Fördergelder sollen in erster Linie für energetische Gebäudesanierungen eingesetzt werden. Maximal 30 Mio. Franken sind für die Förderung erneuerbarer Energien bei Gebäuden vorgesehen. Dies entspricht ungefähr den in der parlamentarischen Initiative Kunz geforderten 2 Prozent der Mehrwertsteuer auf Energieträgern, weshalb die Kommission empfiehlt, die Initiative als erfüllt abzuschreiben. Bei höchstmöglichen Fördergeldern und maximaler Ausschöpfung der Beiträge für erneuerbare Energien würden 170 Mio. Franken für energetische Gebäudesanierungen zur Verfügung stehen. Das entspricht ungefähr 1 Prozent der jährlich im Hochbau investierten Sanierungssummen, löst jedoch das Drei- bis Fünffache an privaten energetischen Bau-Investitionen aus. Unter die energetische Gebäudesanierung fallen alle Massnahmen zur Erneuerung von Bauten, die auf eine Reduktion des Verbrauchs von Fremdenergie abzielen.

Gemäss Absatz 1^{ter} richtet sich die Höhe der Finanzhilfen nach der Wirkung der Massnahme. Mit dieser Bestimmung legt der Gesetzgeber für den Bundesrat das Kriterium fest, nach dem die Finanzhilfen bemessen werden sollen. Die Stossrichtung entspricht den heutigen Grundsätzen im Energiegesetz zuhanden des Vollzugs durch die Kantone.

Nach Absatz 1^{quater} werden die Finanzhilfen an die Kantone nur ausgerichtet, wenn diese sich mit Beiträgen an den Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen beteiligen. Die Beiträge der Kantone müssen mindestens die Hälfte der Finanzhilfen des Bundes betragen. Beim vorgesehenen Höchstbetrag von 200 Mio. Franken pro Jahr müssten die Kantone, neben den Beiträgen für die Globalbeiträge nach Energiegesetz, 100 Mio. Franken pro Jahr aufwenden. Die genauen Modalitäten müssten auf Verordnungsebene festgelegt werden, in Analogie zum Artikel 15 des Energiegesetzes (Globalbeiträge).

Absatz 1^{quinquies} begrenzt die Ausrichtung der Finanzhilfen auf fünf Jahre. Der Bundesrat prüft die Wirksamkeit der Finanzhilfen und erstattet der Bundesversammlung rechtzeitig vor Ablauf dieser Frist Bericht. Die Bundesversammlung beschliesst gestützt auf diesen Bericht eine allfällige Fortsetzung der Finanzhilfen um weitere fünf Jahre.

Minderheit (Cathomas, Bader Elvira, Bäumle, Bourgeois, Grunder, Hochreutener, Lustenberger, Nordmann, Nussbaumer, Rechsteiner-Basel, Stump, Wyss Ursula)

Die Minderheit will in Absatz 1^{bis} die Finanzhilfen bis ins Jahr 2020 gewähren und entsprechend Absatz 1^{quinquies} streichen. Sie sieht in der Befristung und der möglichen Verlängerung die Gefahr, dass in der Förderung ein Stop-and-Go eintreten könne. Dies würde die Wirkung des Förderprogramms schmälern.

Minderheit (van Singer, Girod, Teuscher)

Die Minderheit will in Absatz 1^{quater} die Höhe der Beiträge der Kantone nicht im Gesetz festlegen, sondern nur das Prinzip festhalten. Sie möchte damit eine flexible Umsetzung des Programms ermöglichen.

Minderheit (Rechsteiner-Basel, Bäumle, Bourgeois, Lustenberger, Nordmann, Nussbaumer, Stump, Wyss Ursula)

Die Minderheit will Absatz 1^{quater} streichen. Die Kantone beteiligen sich im Rahmen der Globalbeiträge gemäss Energiegesetz schon mit erheblichen Mitteln an der Förderung von Energieeffizienzmassnahmen. Die Minderheit will nicht im CO₂-Gesetz auch noch eine solche Beteiligung der Kantone festlegen, da dies den Vollzug aufwändiger mache und sich die beiden Instrument konkurrenzieren könnten.

3.2 Obligationenrecht

Art. 257a

Nebenkosten sind das Entgelt für Leistungen des Vermieters oder eines Dritten, die mit dem Gebrauch der Sache zusammenhängen. Der Grundsatz der tatsächlichen Kosten bedeutet einerseits, dass der Vermieter den geltend gemachten Aufwand belegen muss, und andererseits, dass allenfalls gewährte Vergünstigungen wie Mengenrabatte oder Rückvergütungen der Mieterschaft zugute kommen müssen. Nach geltendem Mietrecht ist daher die Rückerstattung der CO₂-Abgabe, die aus einer Befreiung von der Abgabepflicht resultiert, zwingend an die Mieterschaft weiterzugeben.

Die Ergänzung des Gesetzesartikels um einen weiteren Abschnitt 3 schafft eine Ausnahmebestimmung für Vermieter, die sich von der CO₂-Abgabe befreien. Sie dürfen die rückerstattete CO₂-Abgabe zurückbehalten, wenn sie die Investitionskosten, die zur Befreiung von der CO₂-Abgabe geführt haben, nicht auf die Mietzinse überwälzen. Zu diesen Investitionskosten gehören sowohl die Kosten von Mehrleistungen in Form energetischer Massnahmen im laufenden Mietverhältnis als auch die Kosten für Massnahmen die beim Erstellen des Mietobjekts zur Befreiung von der CO₂-Abgabe führen. Diese Einschränkung ist notwendig, um zu verhindern, dass der Mieter die Investition doppelt bezahlen muss, indem sie einerseits über den Mietzins finanziert wird, andererseits aber auf der Ebene der Nebenkosten keine Vergütung der Rückerstattung der CO₂-Abgabe erfolgt. Für den Vermieter resultiert daraus eine Wahlmöglichkeit: Er kann aufgrund seiner Investition den Mietzins erhöhen oder aber die Rückerstattung der CO₂-Abgabe für sich behalten.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkung auf die CO₂-Emissionen

4.1.1 Rückerstattung der CO₂-Abgabe an Vermieter

Die Änderung des Obligationenrechts zur Rückerstattung der CO₂-Abgabe an Vermieter dürfte groben Einschätzungen zufolge nur eine bescheidene CO₂-Wirkung entfalten. Folgende Überschlagsrechnung soll dies verdeutlichen: Bei einem durchschnittlichen Mehrfamilienhaus mit einem Heizölbedarf von 10'000 Litern pro Jahr stünden dem Vermieter auf diesem Weg beim maximalen CO₂-Abgabesatz von 36 Franken pro Tonne CO₂ (ca. 9 Rappen pro Liter) jährlich höchstens 900 Franken für Sanierungsmassnahmen zur Verfügung. Aufgrund der geringen Höhe dürfte dieser Betrag kaum Investitionen in CO₂-mindernde Massnahmen auslösen. Wenn überhaupt, dann dürfte die Regelung eher bei institutionellen Liegenschaftsbesitzern spürbare Investitionen auslösen, sofern diese die rückerstattete und einbehaltene CO₂-Abgabe nicht gleichmässig in ihre Liegenschaften investieren müssen. Andernfalls wären die Anreize auch für institutionelle Liegenschaftsbesitzer sehr gering.

Die zurückbehaltenen Mittel müssen nachweislich in CO₂-wirksame Massnahmen investiert werden. Eine zusätzliche CO₂-Wirkung wird nur dann erzielt, wenn der Vermieter Massnahmen ergreift, die er ohne die zurückbehaltenen Abgabebeträge nicht umgesetzt hätte. Liegt die Entscheidung über die Verwendung der Mittel beim Vermieter allein, steigt die Gefahr der so genannten Mitnahmeeffekte. Die Überprüfung der Zusätzlichkeit ist angesichts der kleinen Beträge anspruchsvoll.

4.1.2 Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe

Mit einem Fördervolumen von jährlich 200 Mio. Franken dürften insbesondere kumulativ über die Zeit bedeutende CO₂-Reduktionen erzielt werden können. Die Wirkung der Förderung addiert sich aufgrund der langen Lebensdauer der Investitionen von Jahr zu Jahr. Handlungsbedarf besteht vor allem bei Sanierungen und weniger bei Neubauten, die effizient über Vorschriften geregelt oder weiterhin von den Kantonen gefördert werden. Generell sollen Förderprogramme periodisch auf ihre Wirkung überprüft werden, um erforderliche Optimierungen rechtzeitig vornehmen zu können.

Das „Förderprogramm Gebäudesanierung“ entspricht der Massnahme „Nationales Förderprogramm für die energetische Gebäude-Erneuerung“ im Aktionsprogramm Energieeffizienz. Das Bundesamt für Energie hat die Wirkung der Bundesbeiträge (170 Mio./Jahr) bei einer Laufzeit von 10 Jahren geschätzt (ohne Berücksichtigung der kantonalen Beiträge). Demgemäss erzielt diese Massnahme über die Lebensdauer der sanierten Gebäude eine Wirkung von insgesamt mindestens 27 Mio. Tonnen CO₂-Einsparung. Die jährliche CO₂-Einsparung im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2010 beträgt 0,7 Mio. Tonnen CO₂. Beachtlich ist auch die konjunkturelle Wirkung der Massnahme: Durch die während 10 Jahren eingesetzten Mittel von jährlich mindestens 170 Mio. Franken werden rund 5,3 Mrd. Franken energetische Bau-Investitionen ausgelöst mit einem Beschäftigungseffekt von 20'000 Personenjahren.

Mit den 30 Mio. Franken für das „Förderprogramm Erneuerbare Energien“ lassen sich die im Aktionsplan Erneuerbare Energien vorgesehenen Massnahmen des Wärmebereichs realisieren. Diese sind eng gekoppelt mit den Massnahmen im Gebäudebereich und können im Rahmen des nationalen Gebäudesanierungsprogramms durch die Kantone eingesetzt werden. Damit werden im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2010 zusätzlich rund 1,5 Mio. Tonnen CO₂ eingespart. Diese gegenüber den Gebäudemassnahmen höhere Wirkung im Stichjahr 2020 relativiert sich, wenn man die gesamte Wirkungsdauer der Massnahmen betrachtet. Sie ist bei Gebäudemassnahmen wesentlich länger als bei Massnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien. Ausserdem ist das absolut erschliessbare Einsparpotenzial im Gebäudebereich wesentlich höher. Aus der Gesamtsicht ist deshalb der grössere Mitteleinsatz für Massnahmen zur Gebäudesanierung gerechtfertigt.

Die Schätzungen beziehen sich ausschliesslich auf die geleisteten Bundesbeiträge. Bei Berücksichtigung der zusätzlichen kantonalen Beiträge würden sich markant höhere Einsparungen und Bauinvestitionen ergeben.

Geschätzte jährliche und kumulative CO₂-Einsparungen der beiden Programme (bei 10-jähriger Laufzeit und ohne Berücksichtigung der kantonalen Beiträge).

	jährliche Einsparung im Jahr 2020 gegenüber 2010	kumulativ über die Lebensdauer der Massnahme
Gebäudesanierung	0,7 Mio. t CO ₂ / Jahr	27 Mio. t CO ₂
Erneuerbare Energien	1,5 Mio. t CO ₂ / Jahr	22 Mio. t CO ₂

Die CO₂-Wirkung korreliert mit den eingesetzten Fördermitteln. Falls sich infolge der Gesetzesänderung im Obligationenrecht ein Grossteil der Gebäudebesitzer befreite, würden auch die Erträge der CO₂-Abgabe und somit die für das Förderprogramm zur Verfügung stehenden Mittel sinken.

4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Heute wenden die Kantone rund 65 Mio. Franken für Förderungsmassnahmen im Rahmen der Globalbeiträge nach Energiegesetz auf und gehen damit weit über die vom Bund beigetragenen 14 Mio. Franken hinaus. Die Beiträge werden hauptsächlich für die Förderung von erneuerbaren Energien und von energieeffizienten Neubauten eingesetzt, zu einem geringeren Ausmass auch für Gebäudesanierungen. Auch beim neuen Programm sollen sich die Kantone finanziell an den Massnahmen beteiligen. Im Gegensatz zu den Globalbeiträgen sollen die Beiträge der Kantone jedoch nicht mindestens 100 Prozent, sondern mindestens 50 Prozent der Finanzhilfen des Bundes betragen. Beim vorgesehenen Höchstbetrag von 200 Mio. Franken pro Jahr müssten die Kantone 100 Mio. Franken pro Jahr aufwenden.

Die Vollzugskosten für die Förderprogramme betragen rund 5 Prozent der Fördersumme. Für die Abwicklung (Koordinationsaufgabe) entsteht beim Bundesamt für Energie ein Stellenmehrbedarf von 2 Stellen, eine für den Vollzug des „Förderprogramms Gebäudesanierung“ und eine für den Vollzug des „Förderprogramms Er-

neuerbare Energien“. Der hauptsächliche Aufwand für den Vollzug entsteht bei den Kantonen und soll aus den Einnahmen der Abgabe abgegolten werden.

Der Mehrbedarf an Personal für den Vollzug der Abgabebefreiung ist abhängig von der Anzahl Hausbesitzer, für die eine Befreiung unter Berücksichtigung des Aufwands finanziell attraktiv ist. Als Vergleich: Für den Vollzug der CO₂-Abgabe, von der sich ab 2008 rund 900 Unternehmen befreien lassen, sind in der Bundesverwaltung insgesamt 13 Stellen bei der Oberzolldirektion, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Energie nötig. Dazu kommt der personelle Aufwand bei der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW), welche die Unternehmen bei der Ausarbeitung und der Umsetzung der CO₂-Reduktionsverpflichtung eng begleitet. Für die Betreuung der Hauseigentümer wäre die Schaffung einer spezialisierten Einheit innerhalb der EnAW oder die Gründung einer separaten Agentur sinnvoll.

4.3 Vollzugstauglichkeit

4.3.1 Abgabebefreiung für Hauseigentümer

Die Volkszählung 2000 ermittelte knapp 1,5 Mio. Wohnbauten, wovon 56 Prozent Einfamilienhäuser sind.⁸ Jährlich kommen ca. 17'100 Wohnbauten dazu, davon ca. 12'000 Einfamilienhäuser (Zahlen 2006). Eine Einzelbetrachtung der Hausbesitzer, um analog zum Industriesektor das CO₂-Reduktionsziel aus dem individuellen Potenzial abzuleiten, kommt aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht in Frage. Denkbar wäre die Festsetzung eines für verschiedene Gebäudetypen einheitlichen CO₂-Intensitätsziels, das als Benchmark für die geforderte Reduktionsleistung herangezogen wird. Der Benchmark für eine Sanierung beträgt aus heutiger Sicht für Heizung und Warmwasser insgesamt 21 kg CO₂ pro m², was ca. 8 Liter HEL oder ca. 11 Nm³ Erdgas entspricht. Der administrative Aufwand für eine Befreiung von der CO₂-Abgabe entfällt bei Sanierungen, die zu einem Betrieb ohne fossile Brennstoffe führen, weil dann der Hausbesitzer nicht mehr abgabepflichtig ist.

Die befreiten Hausbesitzer müssen jährlich im Rahmen des Monitoring über ihren tatsächlichen Energieverbrauch Rechenschaft ablegen. Um die Schwankungen im Heizbedarf je nach Witterung auszugleichen, wird der Energieverbrauch für die Raumwärme anhand der Anzahl Heizgradtage klimakorrigiert. Analog zum Industriesektor dürfen Hausbesitzer bei drohender Zielverfehlung in beschränktem Umfang ausländische Zertifikate erwerben.

Idealerweise schliessen sich die befreiungswilligen Hauseigentümer zu möglichst grossen und homogenen Gruppen zusammen, die den Brennstoffbezug einheitlich organisieren. Dabei steht ihnen offen, sich als Gruppe zu verpflichten und ein gemeinsames Ziel über alle Beteiligten festzulegen. So könnte der unterschiedliche Sanierungsstatus der verschiedenen Gebäude innerhalb der Gruppe ausgeglichen werden. Eine Bündelung würde auch die Vollzugskosten der beteiligten Hausbesitzer senken. Gemäss CO₂-Verordnung⁹ beträgt die Gebühr für die Rückerstattung der CO₂-Abgabe bei der Oberzolldirektion mindestens 50 Franken pro Gesuch. Für ein einzelnes Einfamilienhaus mit einem Heizölverbrauch von 3000 Litern und somit

⁸ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/01/key.html>

⁹ SR 641.712

einer CO₂-Abgabenlast von maximal 270 Franken pro Jahr ist die Befreiung unter Berücksichtigung der Monitoringkosten sowie der CO₂-Reduktionsmassnahmen kaum lohnenswert.

Ein abgabebefreiter Vermieter, der die rückerstattete CO₂-Abgabe nicht an seine Mieter weitergibt, muss im Rahmen des jährlichen Monitorings nachweisen, dass die ergriffenen Massnahmen zusätzliche CO₂-Reduktionen einbringen und er die getätigten Investitionen nicht bereits auf die Mieter überwält hat.

4.3.2 Energietechnische Gebäudesanierung

Um die Förderung im Rahmen eines „nationalen Gebäudeprogramms“ in der ganzen Schweiz umsetzen zu können, steht ein Vollzugsmodell im Vordergrund, das am Investitionsprogramm 1997/99 von Energie 2000, an das (zu revidierende) harmonisierte Fördermodell 2007 der Kantone sowie an die Erfahrungen aus dem Gebäudesanierungsprogramm des Klimarappens anknüpft. Die EnDK hat im August 2008 die Energiefachstellenkonferenz beauftragt, die inhaltlichen und vollzugstechnischen Aspekte eines Gebäudesanierungsprogramms zu erarbeiten. Ende 2008 liegen bereits erste Resultate der Vorarbeiten vor.

Zusammenfassend soll das nationale Förderprogramm mit EnergieSchweiz, den Förderprogrammen der Kantone und den bestehenden Massnahmen der Globalbeiträge nach Energiegesetz abgestimmt werden. Die bestehenden Aktivitäten sollen im Interesse der Kontinuität weitergeführt werden. Grundsätzlich sollen über die Bundesmittel einheitliche Massnahmen im Bereich der Gebäudehülle und Gebäudeeffizienz gefördert werden, während die nach wie vor bestehenden kantonseigenen Budgets für die Haustechnik und die Förderung der erneuerbaren Energien vorzusehen sind. Insgesamt soll das Prinzip des „Guichet unique“ gelten, d.h. für den Bürger gibt es für sein Beitragsgesuch genau eine kantonale Anlaufstelle, welche über die Vergabe der Beiträge entscheidet. Die Schnittstellen mit anderen Förderstellen wie dem Bundesamt für Wohnungswesen für eine Umsetzung auch im Bereich des Vollzugs des Wohnraumförderungsgesetzes¹⁰ (WFG) sind zu bereinigen.

Das nationale Förderprogramm soll ab 2010 das geltende System der Globalbeiträge im Bereich der Gebäudesanierungen – bundesseitig aufgestockt für 2009 auf 100 Mio. Franken – sowie das Ende 2009 auslaufende Sanierungsprogramm der Stiftung Klimarappen ablösen und die Vergabepolitik neu definieren.

4.3.3 Erneuerbare Energien

Die Umsetzung der im Aktionsplan Erneuerbare Energien vorgesehenen Massnahmen im Wärmebereich können teilweise im Rahmen des nationalen Gebäudeprogramms vorgenommen werden. Gleichzeitig sind neben den direkten finanziellen Anreizen Verbesserungen von Rahmenbedingungen erforderlich: steuerliche Anreize, Anpassungen örtlicher Raumplanungswerkzeuge und Überbauungsordnungen. Dies ist im Wesentlichen Sache der Kantone und Gemeinden; sie spielen deshalb bei der Umsetzung eine wichtige Rolle zur Entfaltung einer hohen Wirkung der di-

¹⁰ SR 842

rekten Finanzbeiträge an Anlagen, die der Bund direkt und ähnlich der bereits oben beschriebenen Mechanik eng koordiniert abwickeln wird. Dabei werden die Erfahrungen mit früheren, evaluierten Anreizprogrammen (Investitionsprogramm, Förderprogramme Solarenergie, Lothar-Energieholz etc.) berücksichtigt.

4.3.4 Kompatibilität mit der Klimapolitik der Schweiz nach 2012

Anfang Dezember 2008 hat der Bundesrat zwei verschiedene Varianten zur Revision des CO₂-Gesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Variante 1 „Verbindliche Klimaziele“ sieht eine Teilzweckbindung für ein Gebäudesanierungsprogramm vor. Die Finanzierung eines solchen Programms wäre somit auch nach 2012 gewährleistet. Bei Variante 2 „Verbindliche Schritte zur Klimaneutralität“ müsste sich die Weiterführung nach 2012 auf eine alternative Finanzierung stützen, weil anstelle der CO₂-Abgabe eine Sicherheitsabgabe erhoben wird. Diese würde zurückerstattet, sobald die abgabepflichtige Person einen Teil ihrer Emissionen durch den Zukauf ausländischer Zertifikate kompensiert hat. Da die Abgabe bei diesem System die Funktion hat, die Kompensationspflicht durchzusetzen, bleiben dabei keine finanziellen Mittel zur Finanzierung des Gebäudesanierungsprogramms übrig.

4.4 Andere Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Fördermassnahmen haben preisliche Auswirkungen, andererseits werden diese durch entsprechendes Effizienzverhalten kompensiert. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen sind durchwegs positiv zu beurteilen: Durch die Verstärkung der Politik für mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien erhält die Baubranche positive Wertschöpfungs- und Beschäftigungsimpulse.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die EU-Kommission und einige Mitgliedstaaten haben in der Energieeffizienzpolitik neue Massnahmen eingeführt oder sind daran, solche einzuführen. Einzelne Länder haben bereits konkrete Massnahmenpläne und Ziele festgesetzt.

Das Parlament und der Rat der Europäischen Union haben im Dezember 2008 ein Klima- und Energiepaket verabschiedet. Das Paket enthält die energie- und klimapolitischen Zielsetzungen der EU bis 2020. Einerseits strebt die EU über internationale Verhandlungen eine Reduktion der Treibhausgasemissionen der Industrieländer um 30 Prozent bis zum Jahr 2020 und um 60 bis 80 Prozent bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Stand von 1990 an. Andererseits will die EU in jedem Fall ihre eigenen Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 verringern. Dieses Ziel haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am Gipfeltreffen vom 11. und 12. Dezember 2008 und das Europäische Parlament am 17. Dezember 2008 verabschiedet.

Der Erhöhung der Energieeffizienz wird eine entscheidende Bedeutung in der Zielerreichung beigemessen. Mit dem „Aktionsplan für Energieeffizienz“ strebt die Europäische Kommission bis im Jahr 2020 gegenüber dem Referenzszenario Energieeinsparungen von 20 Prozent an. Der Aktionsplan identifiziert den Gebäudebereich als denjenigen Bereich mit dem grössten kosteneffizienten Einsparpotenzial (27 bis 30%). Die EU ist mit ihren Massnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz der Schweiz im Gebäudebereich einen Schritt voraus (Zertifizierung und Mindestvorschriften an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Richtlinie 2002/91/EG). Die Richtlinie, die bis Anfang 2006 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden musste, verlangt von den Mitgliederstaaten die Einführung von Energiepässen für Gebäude und von Mindestanforderungen für die Energieeffizienz von Neubauten. Mindestanforderungen müssen auch für die Energieeffizienz von grossen bestehenden Gebäuden, die wesentlich saniert werden, festgelegt werden.

Mit dem „Fahrplan für erneuerbare Energien“ will die EU den Anteil der erneuerbaren Energie am Energieverbrauch bis 2020 auf mindestens 20% erhöhen. Im Januar 2008 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vor, durch welche die Ziele einen verbindlichen Charakter erhalten. Diese Richtlinie, die konkrete Massnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien vorsieht, wurde im Dezember 2008 von Rat und Parlament verabschiedet.

Die im vorliegenden Bericht dargestellten Massnahmen sind vor dem Hintergrund dieser EU-Politik als kompatibel zu bezeichnen.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das CO₂-Gesetz stützt sich auf die Artikel 74 und 89 der Bundesverfassung. Bisher sieht das CO₂-Gesetz eine „reine“ Lenkungsabgabe vor, deren Ertrag vollständig an Bevölkerung und Wirtschaft zurückverteilt wird. Die in der Revisionsvorlage vorgeschlagene Teilzweckbindung ist verfassungskonform, da der gebundene Ertrag das Ziel der CO₂-Abgabe, also die Reduktion der CO₂-Emissionen, unterstützt und nur einen relativ geringen Teil des gesamten Abgabeertrags ausmacht. Zur Hauptsache soll der Abgabeertrag wie bisher an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückverteilt werden. Die CO₂-Abgabe wird daher ihre Lenkungswirkung weiterhin in erster Linie aufgrund ihrer Erhebung entfalten.¹¹

Die Änderung des Obligationenrechts stützt sich auf Artikel 122 der Bundesverfassung.

¹¹ Hauser, Keller (2008): Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen über die Einzelheiten des Förderprogramms. Er kann darin private Organisationen mit einem Teil der Vollzugsaufgaben betrauen.

Der Vollzug der Abgabebefreiung nach Artikel 9 des CO₂-Gesetzes ist in der Verordnung über die CO₂-Abgabe geregelt.

6.3 Erlassform

Die Änderung erfolgt in der Form eines Mantelgesetzes, das eine Änderung im Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz¹²) und im Bundesgesetz betreffend die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches¹³ (Fünfter Teil: Obligationenrecht) beinhaltet.

¹² SR 641.71

¹³ SR 220