

Parlamentarische Initiative
Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudereich

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats

vom [Datum des Entscheids der Kommission]

Sehr geehrte[r Herr Präsident oder 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 parlamentarischen Initiative Kunz, Haushaltneutrale Förderung erneuerbarer Energien (03.439), als erfüllt abzuschreiben.

[Datum Entscheid Kommission]

Im Namen der Kommission

[Der Präsident oder Die Präsidentin]: [Name]

Übersicht

Mit dieser Revision sollen Hauseigentümer vermehrt Anreize erhalten, in energetisch sinnvolle Massnahmen im Gebäudebereich zu investieren. Durch eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen sollen Mittel für die Sanierung von Wohn- und Dienstleistungsgebäuden zur Verfügung gestellt werden. Vermieter sollen zudem 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-Gesetzes 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 (UREK) 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 Mietrechts, 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-Abgabengesetzes für Brennstoffe (05.057). Die Subkommission wollte die Anliegen der Initiative in diese Vorlage des Bundesrates integrieren und reichte entsprechende Anträge ein. Diese 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) verlangt eine Änderung der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen, 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 Änderung zu.

Nach Genehmigung der CO₂-Abgabe 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 aus. Eine *Minderheit* (Stahl, Bigger, Brunner Toni, Rutschmann) beantragt Nichteintreten auf die Vorlage. Sie bezweifelt, dass sich die vorgeschlagene Teilzweckbindung auf die Sachkompetenzen der Bundesverfassung (Art. 74 und 89 BV) stützen lässt. Grundsätzlich wendet sie sich gegen immer neue Abgaben und Gebühren, die im Ergebnis gleichbedeutend sind wie Steuererhöhungen. Und schliesslich sieht sie in der vorgeschlagenen Regelung einen Eingriff in die kantonalen Kompetenzen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die parlamentarische Initiative Hegetschweiler will auf 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 auf die Mieter überwälzen, die von der Oberzolldirektion zurückerstatteten Beträge hingegen für energetische Investitionen zurückbehalten dürfen. Dafür ist eine Änderung des Obligationenrechts (Artikel 257a) erforderlich, das die Verrechnung der Nebenkosten regelt.

Die CO₂-Reduktionswirkung soll durch eine Teilzweckbindung der im März 2007 beschlossenen CO₂-Abgabe auf Brennstoffen verstärkt werden. Eine Änderung von Artikel 10 des CO₂-Gesetzes, welcher heute eine vollumfängliche Rückverteilung der Einnahmen vorsieht, soll die Bereitstellung von bis zu 200 Mio. Franken pro Jahr für die Sanierung von Wohn- und Dienstleistungsgebäuden ermöglichen.

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 werden. Der in der in beiden Räten angenommenen Motion der UREK-N (06.3015, siehe Kapitel 1) enthaltene Vorschlag wird von der „Arbeitsgruppe Miet-

recht“, in der die wichtigsten Mieter- und Vermieterorganisationen vertreten sind, unterstützt. Die Verordnungsänderung wird voraussichtlich auf 2008 in Kraft treten.

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 2 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 Einhaltung bestimmter vordefinierter Emissionswerte knüpft. Ab dem 1. Januar 2008 wird auf Brennstoffen eine CO₂-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. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird der Abgabesatz auf das Jahr 2009 verdoppelt und auf das Jahr 2010 verdreifacht, weil der vorgegebene CO₂-Reduktionspfad für die Brennstoffe nicht eingehalten werden kann. Eine Anhebung des Abgabesatzes auf 24 Franken und schliesslich 36 Franken pro Tonne CO₂ führt zu einem entsprechenden Anstieg der Einnahmen bis auf 600 Mio. Franken pro Jahr ab 2010. Infolge der Lenkungswirkung der Abgabe gehen die Einnahmen kontinuierlich etwas zurück.

Ein Drittel des Abgabeertrags soll für die Finanzierung von CO₂-wirksamen Massnahmen an Gebäuden zur Verfügung stehen. Die bereitgestellten Fördergelder sollen höchstens 200 Mio. Franken pro Jahr betragen. Davon sind 30 Mio. für die Förderung erneuerbarer Energien bei Gebäuden vorgesehen. Dies entspricht ungefähr den in der parlamentarischen Initiative Kunz geforderten 2 Prozent der Mehrwertsteuer auf Energieträgern. Die verbleibenden 170 Mio. Franken sollen in erster Linie für energetische Gebäudesanierungen eingesetzt werden. Das entspricht ungefähr 1 Prozent der jährlich im Hochbau investierten Summen. Unter die energetische Gebäudesanierung fallen alle Massnahmen zur Erneuerung von Bauten, die auf eine Reduktion des Verbrauchs von Fremdenergie abzielen.

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 Mengenrabatt 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, soweit 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, damit der Vermieter die rückerstattete CO₂-Abgabe für Gebäudemassnahmen investieren kann, 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 rund 900 Franken für Sanierungsmassnahmen zur Verfügung. Die Regelung dürfte daher nur bei institutionellen Liegenschaftsbesitzern spürbare Investitionen auslösen, sofern deren Mieter nicht gleichermassen profitieren müssen.

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 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. Für die Abschätzung der Wirkung wird vom Start im Jahr 2010 bis Ende vom Jahr 2020 ausgegangen.

Das „Förderprogramm Gebäudesanierung“ entspricht der Massnahme „Nationales Förderprogramm für die energetische Gebäude-Erneuerung“ im Aktionsprogramm Energieeffizienz.

Die Kosten der CO₂-Einsparungen bei energetischen Gebäudesanierungen von Dienstleistungs- und Wohngebäuden betragen über die Lebensdauer der Massnahmen 68 Franken pro Tonne CO₂. Mit einer Förderung von 170 Mio. Franken pro Jahr lassen sich kumulativ 27 Mio. Tonnen CO₂ einsparen. Diese Reduktionen realisieren sich zu 0,4 % in der Periode 2010 bis 2012, zu 14,1 % in der Periode 2013 bis 2020 und zu 85,5 % im Zeitraum 2021 bis 2061. Die jährliche CO₂-Einsparung im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2010 beträgt 0,7 Mio. t CO₂.

Mit den 30 Mio. Franken für das „Förderprogramm Erneuerbare Energien“ lassen sich die im Aktionsplan Erneuerbare Energien vorgesehenen Massnahmen des Wärmebereichs realisieren. Damit werden im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2010 zusätzlich rund 1,5 Mio. t CO₂ eingespart. Diese gegenüber den Gebäudemassnahmen höhere Wirkung im Stichjahr 2020 relativiert sich, wenn man die Gesamtdauer 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 CO₂-Wirkung korreliert mit den eingesetzten Fördermitteln. Falls sich infolge der Gesetzesänderung im Obligationenrecht ein Grossteil der Gebäudebesitzer befreite, würde auch das Aufkommen und somit die für das Förderprogramm zur Verfügung stehenden Mittel sinken.

4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vollzugskosten für die Förderprogramme betragen rund 5 % der Fördersumme. Für die Abwicklung entsteht beim BFE ein Stellenmehrbedarf von 2 Stellen, eine für den Vollzug des „Förderprogramms Gebäudesanierung“ und eine für den Vollzug des „Förderprogramms Erneuerbare Energien“.

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. Für den Vollzug der CO₂-Abgabe, von der sich ab 2008 ca. 950 Unternehmen befreien wollen, sind in der Bundesverwaltung insgesamt 13 Stellen bei OZD, BAFU und BFE 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.¹ 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. Beim Ersatz der Ölheizung durch eine CO₂-freie Wärmeerzeugung ist der Hausbesitzer nicht mehr abgabepflichtig, weil er keine fossilen Brennstoffe mehr einsetzt. Der administrative Aufwand für eine Befreiung von der CO₂-Abgabe entfällt.

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, homogenen und räumlich hermetischen 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-Verordnung 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 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 Förderprogramm energietechnische Gebäudesanierung

Um die Förderung in der ganzen Schweiz umsetzen zu können, steht ein Vollzugsmodell im Vordergrund, das am Muster des Investitionsprogramms 1997/99 von Energie 2000 und an das harmonisierte Fördermodell 2007 der Kantone anknüpft.

Das Förderprogramm würde somit unter der Verantwortung des Bundes von Bund und Kantonen gemeinsam durchgeführt. Beitragsberechtigt wären beispielsweise Gebäudesanierungen, welche dem MINERGIE®-Standard, den Grenzwert für Neu-

¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/01/key.html>

bauten gemäss SIA 380/1 für den Heizenergiebedarf oder spezifische Anforderungen (U-Werte) an Einzelbauteile erfüllen. Der finanzielle Beitrag beliefe sich maximal auf 30 Prozent der nicht amortisierbaren Mehrkosten gegenüber so genannten Pinselrenovationen, d.h. der energietechnisch bedingten Mehrkosten, die sich bei heutigen Energiepreisen nicht durch Energieeinsparungen kompensieren lassen. Daraus ergibt sich ein Anreiz zur Realisierung energetischer Mehrinvestitionen.

Das Förderprogramm kann im Rahmen des Programms EnergieSchweiz über drei Bearbeitungszentren (in den drei Sprachregionen) in Zusammenarbeit mit den kantonalen Energiefachstellen weitgehend elektronisch abgewickelt werden. Dank dem engen Kontakt zur Bevölkerung wären im Rahmen ihrer Energie- und Baugesetze die Kantone für die Beratung, Vorprüfung der Gesuche sowie die Kontrollen auf dem Bau zuständig. Das Förderprogramm wird mit EnergieSchweiz, den Förderprogrammen der Kantone und den Globalbeiträgen koordiniert. Diese bestehenden Aktivitäten müssen aber unbedingt weitergeführt werden. Zudem ist eine Koordination, beziehungsweise eine Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wohnungswesen für eine Umsetzung auch im Bereich des Vollzugs des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG, SR 842) anzustreben.

Das Förderprogramm soll das 2009 auslaufende Sanierungsprogramm der Stiftung Klimarappen ablösen. Der Klimarappen ist bis 2012 befristet. Da Gebäudesanierungen vor allem kumulativ über die Zeit wirken, sind sie in den letzten Erhebungsjahren für den Klimarappen nicht sehr attraktiv.

4.3.3 Förderprogramm Erneuerbare Energien

Die Umsetzung der im Aktionsplan Erneuerbare Energien vorgesehenen Massnahmen im Wärmebereich erfordert neben direkten finanziellen Anreizen Verbesserungen einiger Rahmenbedingungen: 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 direkten 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.

4.4 Andere Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Lenkungsabgabe und Fördermassnahmen haben preisliche Auswirkungen, andererseits werden diese durch entsprechendes Effizienzverhalten kompensiert. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen sind durchwegs positiv zu beurteilen: Die Verstärkung der Politik für mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien gewährleistet die Wertschöpfung innerhalb des Landes und sichert nachhaltige Arbeitsplätze in den Regionen.

5

Verhältnis zum europäischen Recht

Die EU-Kommission und einige Mitgliedstaaten haben in der Energieeffizienz-Politik neue Massnahmen eingeführt oder sind daran einzuführen. Einzelne Länder haben bereits konkrete Massnahmenpläne und Ziele erlassen.

- Erstens schlägt die EU-Kommission in ihrer Energiestrategie (EC 2007a und 2007b) längerfristige energie- und klimapolitische Ziele vor. Einerseits strebt sie über internationale Verhandlungen eine Reduktion der Treibhausgasemissionen der Industrieländer um 30% bis zum Jahr 2020 und um 60 bis 80% im Jahr 2050 gegenüber dem Stand von 1990 vor. Andererseits soll die EU in jedem Fall ihre Treibhausgasemissionen ab sofort bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 verringern. Der Erhöhung der Energieeffizienz wird eine entscheidende Bedeutung in der Zielerreichung beigemessen.
- Zweitens weist das Thema Energieeffizienz in der EU und in einigen Mitgliedstaaten einen höheren Stellenwert auf und wird intensiver diskutiert. Mit dem Grünbuch (EC 2005a) und dem sich darauf abstützenden Aktionsplan zur Energieeffizienz (EC 2006) sowie der im April 2006 verabschiedeten Richtlinie zu Effizienz und Energiedienstleistungen will die EU die Verbesserung der Energieeffizienz massgeblich vorantreiben. Mit dem „Aktionsplan für Energieeffizienz“ (EC 2006) strebt die Europäische Kommission bis im Jahr 2020 gegenüber dem Referenzszenario Energieeinsparungen von 20 Prozent an.
- Drittens ist die EU 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 Energy Performance in Buildings Directive, EPBD). Mit der Richtlinie zu Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen werden die Mitgliedstaaten insbesondere verpflichtet, innerhalb von neun Jahren ihren Endenergieverbrauch im Vergleich zum durchschnittlichen Energieverbrauch der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten der Richtlinie („Energieeinsparrichtwert“) jährlich um mindestens 1% zu senken.

Massnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien für den Wärmebereich:

- Programm Nachhaltige Energie für Europa 2005-2008:

Es handelt sich dabei um ein partnerschaftliches Programm zwischen der EU und privaten Organisationen mit dem Ziel, das Bewusstsein für nachhaltige Energie zu schärfen und die Energielandschaft zu verändern. Für 2008 werden Benchmarking-Ziele für sämtliche erneuerbare Energien definiert. Bei den Gebäuden soll der Energieausweis zur Pflicht werden. Der Ausweis beinhaltet Prüfungen mit Verbesserungsvorschlägen. Bei bestehenden Einfamilien- und Mehrfamilienhäusern sollen 1 Mio. zusätzliche Wohnungen 50% der verfügbaren Energie aus erneuerbaren Energien beziehen. Das gleiche Ziel soll für 50'000 zusätzliche Gebäude mit einer Fläche von mehr als 1000m² gelten.

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. Es stellt sich die Frage, ob sich die in der Revisionsvorlage vorgeschlagene Teilzweckbindung der Abgabe auch auf die erwähnten Sachkompetenzen der Bundesverfassung (Art. 74 und 89 BV) stützen lässt.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates ist der Auffassung, dass dies zulässig ist, solange die Lenkungswirkung der Abgabe im Vordergrund steht. Der Abgabesatz muss deshalb so hoch angesetzt werden, dass er das Verhalten der Adressaten tatsächlich im Sinne des vom Gesetz vorgegebenen Ziels lenkt. Mit der in der Ausführungsgesetzgebung vorgesehenen stufenweisen Erhöhung des Abgabesatzes ist dies nach Meinung der Kommission gewährleistet.

Die Verwendung eines Teils des Abgabeertrages für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich stellt eine im Vergleich zur Lenkungsabgabe subsidiäre Massnahme dar, die letztlich die Lenkungswirkung der Abgabe zusätzlich erhöht.

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-Abgabe² geregelt.

6.3 Erlassform

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

² SR 641.711.2