

Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie
des Nationalrates
Parlamentsgebäude
3003 Bern

6. März 2008

Vernehmlassung

02.473 Parlamentarische Initiative der UREK des Nationalrats Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Vernehmlassungsentwurf zur Parlamentarischen Initiative Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich Stellung nehmen zu können.

Wir beantragen, auf die Teilzweckbindung der CO2-Abgabe zu verzichten und auf die Vorlage nicht einzutreten.

Wir beantragen stattdessen die Prüfung neuer Ansätze im Bereich der Mietliegenschaften (Energiestandard als Beurteilungselement der Anfangsmietzinse, Modell der Warmmiete) gemäss der laufenden Vernehmlassung des EVD zur Änderung des Obligationenrechts im Bereich der Miete. Zudem sollten auch die Möglichkeiten zur besseren Nutzung von steuerlichen Anreizen geprüft werden.

Nachfolgende Überlegungen sind für unsere Anträge massgebend:

1. Keine Änderung der Regeln kurz nach Inkrafttreten der Abgabe

Das Parlament hat nach rund zweijähriger Beratung die Höhe der Lenkungsabgabe auf fossilen Brennstoffen beschlossen. Seit dem 1. Januar 2008 wird die Abgabe mit einem Satz von 12 Franken pro Tonne CO₂ erhoben. Das Gesetz wird, wie dies vom Bundesrat am 21.2.2008 bestätigt wurde, bis 2012 beibehalten und ab 2013 durch ein revidiertes Gesetz ersetzt. Bis 2012 soll die Lenkungsabgabe zusammen mit den freiwilligen Massnahmen ihre Wirkung entfalten, so dass die Schweiz ihre Zielsetzungen und internationalen Verpflichtungen einhalten kann. Schon wieder die Rahmenbedingungen zu verändern, verursacht dagegen Unsicherheit und stellt den nach langen Beratungen gefundenen Kompromiss der Umsetzung des CO₂-Gesetzes bereits wieder in Frage.

2. Kein Umfunktionieren der staatsquotenneutralen CO₂-Abgabe

Das Volk hat im September 2000 die Einführung von energie- und klimapolitisch motivierten Zwecksteuern klar abgelehnt. Gegen das CO₂-Gesetz, das subsidiär eine staatsquotenneutrale CO₂-Lenkungsabgabe vorsieht, wurde hingegen nicht das Referendum ergriffen. Das CO₂-Gesetz wurde als Gegenmodell zu den Zwecksteuern verstanden und daher auch nicht bekämpft. Den in dieser Weise vom Souverän zum Ausdruck gebrachten Willen in Frage zu stellen, erachten wir als politisch verfehlt. Allfälligen zukünftigen Projekten mit staatsquotenneutralen Lenkungsabgaben im Klima- oder Energiebereich wäre zu Recht mit weit mehr Skepsis zu begegnen, sollte das Parlament die Abgabe in eine Steuer umwandeln.

Die Teilzweckbindung der Abgabe würde dazu führen, dass die eingenommenen Gelder wieder rasch ausgegeben werden müssten. Dadurch würden viele Projekte mitfinanziert, die angesichts der hohen Energiepreise auch ohne finanzielle Zuschüsse realisiert werden. Der energetische Effekt der Subventionen wäre im Vergleich zu den heute schon stattfindenden Sanierungen minimal (vgl. Ziff. 3 unten). Der politische Schaden der Abkehr von der staatsquotenneutralen CO₂-Abgabe wäre dagegen weit grösser.

3. Fragwürdiges Förderprogramm

Der erläuternde Bericht verweist mehrfach auf das Kriterium der Zusätzlichkeit zur Beurteilung der Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen. Eine zusätzliche Wirkung wird nur dann erzielt, wenn die Förderbeiträge dazu führen, dass energetische Investitionen getätigt werden, die ohne die Förderbeiträge nicht getätigt worden wären. Dieses auch im Rahmen des Kyoto-Protokolls bei Klimaschutzprojekten angewendete Kriterium ist erfüllt, wenn die mit Fördermitteln unterstützte Investition zu höheren nicht-amortisierbaren Mehrkosten (NAM) führt als die ansonsten getätigte Investition. Die Höhe der NAM hängt davon ab, welche zusätzlichen energetischen Anforderungen gegenüber üblichen Sanierungen zu erfüllen sind. Entscheidend ist zudem die Höhe der Energiekosten. Untersuchungen der ETH Zürich aus dem Jahr 2006 haben gezeigt, dass bei fossilen Energiepreisen von 0,07-0,08 Fr./kWh (entspricht rund 70-80 Rp. pro Liter Heizöl) die NAM einer energetischen Erneuerung auf den Minergie-Standard gegenüber einer Pinselsanierung oder einer Erneuerung auf den geltenden SIA-Standard 380/1 unter 60 Fr. pro m² Bauteil liegen und teils negativ, d.h. rentabel sind. Gemäss der seit längerem anhaltenden Preislage von über 1 Fr. pro Liter Heizöl sind diese Zusatzkosten noch geringer und ein wesentlich grösserer Teil der Sanierungen rentabel.

Sollten wie im Bericht erwähnt maximal 30% der NAM gegenüber Pinselsanierungen durch einen Förderbeitrag gedeckt werden, dann dürfen die Fördersätze 20 Fr./m² nicht übersteigen. In diesem Fall würde eine jährliche Fördersumme von 170 Mio. Fr. bedeuten, dass das Förderprogramm den Erneuerungsmarkt der Schweiz ungefähr verdoppeln bis verdreifachen müsste. Die Erfahrungen mit dem Gebäudeprogramm der Stiftung Klimarappen, welches vergleichbare Fördersätze kennt, zeigen, dass eine solche Auslösewirkung nicht ohne weiteres erwartet werden darf. Würden hingegen die Fördersätze zur Ankurbelung des Programms erhöht, ginge dies zulasten der Effizienz des Förderprogramms. Die dafür einzusetzenden Steuereinnahmen würden somit eher verschleudert als sinnvoll und den internationalen Anforderungen entsprechend investiert.

4. Untaugliche und ineffiziente Modelle zu Rückerstattung und Abgabebefreiung

Die Erfahrungen mit dem Abschluss verpflichtungstauglicher Zielvereinbarungen über die Energie-Agentur der Wirtschaft für kleinere Emittenten aus dem gewerblichen Bereich haben gezeigt, dass das Verhältnis von Vollzugaufwand zu ausgelöster CO₂-Reduktionswirkung ungünstiger wird, je geringer die Emissionen pro Betrieb sind. Im Mietgebäudebereich betragen die CO₂-Emissionen pro Objekt nur wenige Tonnen pro Jahr. Verhältnismässigkeit und hohe Vollzugseffizienz sind daher zwingend.

Gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung im Obligationenrecht soll ein Vermieter von der CO₂-Abgabe befreit werden können, wenn die rückerstattete CO₂-Abgabe für energetische Investitionen eingesetzt und die zusätzlichen Investitionskosten nicht auf die Mietzinse überwält werden. Ob der rückerstattete Betrag tatsächlich in CO₂-wirksame Massnahmen investiert und nicht an die Mieter überwält worden ist, lässt sich genau so schwer überprüfen wie die Zusätzlichkeit der Investitionen. Selbst der Bericht erachtet dies als „anspruchsvoll“. Letztlich würde dieses Modell vor allem zu einer Aufblähung der Bürokratie und zu neuen Kontrollen führen. Der damit verbundene Mehraufwand würde zusätzlich die Effizienz der Mittelverwendung verschlechtern. Ohnehin attestiert der Bericht dieser Abgabebefreiung nur eine bescheidene CO₂-Wirkung.

Den Vorschlag, dass sich verpflichtungswillige Hauseigentümer zu Gruppen zusammenschliessen, halten wir für ebenso untauglich wie die Einzelbetrachtung, welche gemäss Bericht „aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen nicht in Frage“ kommt. Solche Gruppen bilden rechtlich eine einfache Gesellschaft, bei der die Gesellschafter letzten Endes persönlich für Gesellschaftsschulden haften, und zwar unbeschränkt und solidarisch. Das macht die Bildung solcher Gruppen äusserst unattraktiv. Auf die Änderung des OR kann somit getrost verzichtet werden.

Insgesamt sind die Vorschläge zur Verbesserung der Anreize bei Mietgebäuden ineffizient, nahezu unwirksam und kompliziert. Zudem erscheinen sie weitgehend losgelöst von den laufenden Bestrebungen zur Revision des Mietrechts. Unseres Erachtens wäre es zu prüfen, ob im Rahmen dieser ohnehin anstehenden Mietrechtsrevision die Anliegen der Energieeffizienz besser untergebracht werden könnten. So könnte bspw. der erreichte Standard des energetischen Zustands von Mietgebäuden in die Beurteilung der Höhe der Mietzinse bzw. ein Modell der Warmmiete in die laufende Revision einfließen.

5. Zweifel an der Verfassungsmässigkeit

Die UREK des Nationalrates erachtet die in der Revisionsvorlage vorgeschlagene Teilzweckbindung der Abgabe als verfassungsmässig, solange die Lenkungswirkung der Abgabe im Vordergrund steht. Die Lenkungswirkung der Abgabe müsste daher zumindest grösser sein als die Wirkung des Einsatzes der Mittel aus der Teilzweckbindung. Im vorliegenden Fall ist dies aufgrund der Angaben im erläuternden Bericht äusserst fraglich. Die Wirkung der zweckgebundenen Mittel beträgt 2,2 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr, während der Bundesrat die Lenkungswirkung in seiner Botschaft vom 22.6.2005 auf 0,7 Mio. Tonnen pro Jahr bezifferte. Diese 0,7 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr dürften einen Maximalwert darstellen, da das UVEK mittlerweile diesen Wert auf 0,4 Mio. Tonnen im Jahr 2010 nach unten korrigiert hat (Faktenblatt 3, BAFU, Medienmitteilung vom 21.2.2008 zur Klimapolitik).

Die Wirkung der Teilzweckbindung darf jedoch nicht wie im Bericht erwähnt als eine Verstärkung der Lenkungswirkung angesehen werden, sondern ist von dieser klar zu unterscheiden. Würde diese Unterscheidung nicht vollzogen, wäre auch keine Aussage darüber möglich, ob die Lenkungswirkung tatsächlich im Vordergrund steht, wodurch auch die Verfassungsmässigkeit nicht beurteilt werden könnte. Mit der vom BAFU jüngst bezifferten Lenkungswirkung der Lenkungsabgabe auf Brennstoffen

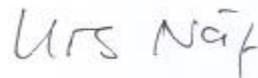
von 0,4 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr dürfte unbestritten sein, dass diese gegenüber der Wirkung der Teilzweckbindung von 2,2 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr nicht im Vordergrund steht. Somit lässt sich auch nicht die Teilzweckbindung auf die bestehenden Verfassungsbestimmungen abstützen. Ohne entsprechende Verfassungsgrundlage ist die Einführung einer Teilzweckbindung jedoch verfassungswidrig und nicht zulässig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Gregor Kündig
Mitglied der Geschäftsleitung



Urs Näf, lic. rer. pol.
Stv. Leiter des Bereichs Wirtschaftspolitik,
Bildung, Energie