



Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen

Evaluation der Programmorganisation



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.12472.810.00297.04
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“
Complément d'informations	E-Mail: bruno.nideroest@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 031 323 10 36
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen Evaluation der Programmorganisation

Das Wesentliche in Kürze

Bund und Kantone fördern seit dem Jahr 2010 energetische Gebäudesanierungen mit einem Gebäudeprogramm, für das aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe bisher jährlich rund 180 Mio. Franken zur Verfügung standen. Mindestens zwei Drittel davon fliessen in den Programmteil A, der nach landesweit harmonisierten Standards Sanierungen an der Gebäudehülle fördert. Die verbleibenden Gelder werden im Programmteil B als Globalbeiträge an die Kantone für Projekte in den Bereichen erneuerbare Energien, Abwärmenutzung sowie Gebäudetechnik ausgerichtet. Die Programmteile A und B sind weitgehend eigenständig und haben eine separate Organisation. Mit beiden Teilen sollen möglichst viele Hausbesitzer motiviert werden, Gebäudesanierungen energetisch wirksam zu gestalten und so möglichst viele CO₂-Emissionen zu vermeiden. Das Programm hat gemäss CO₂-Gesetz eine Laufzeit von zehn Jahren (2010 bis 2019).

Teil A des Gebäudeprogramms

Der Programmteil A wird vollständig aus der CO₂-Abgabe finanziert; das Bundesamt für Umwelt ist bundesseitig federführend für die Umsetzung. Das Bundesamt für Energie verfügt über eine langjährige Fördererfahrung bei Massnahmen an der Gebäudehülle. Die Zuständigkeiten der beiden Ämter im Gebäudeprogramm sind ungenügend geklärt. Praktisch jede Aufgabe muss zusammen mit dem jeweils anderen Amt abgesprochen werden. Zudem ist die Befugnis der beiden Bundesämter zur Festsetzung der Beiträge an die Fördergegenstände unklar geregelt.

Für den harmonisierten Vollzug sind die Kantone verantwortlich. Der Bund hat mit der Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) eine Programmvereinbarung mit einer Laufzeit bis Ende 2014 abgeschlossen.

Der Programmteil A ist unsystematisch organisiert und die Entscheidungsprozesse sind kompliziert. Es gibt zwei strategische Steuerungsorgane. Bezüglich deren Zuständigkeiten gehen die Ansichten sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch teilweise zwischen den Bundesämtern bis heute auseinander. Die verbindliche Regelung der Rollen dieser Organe liess bis in den Herbst 2012 auf sich warten bzw. ist bis heute nicht abschliessend geklärt. Weiter stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) fest, dass die EnDK-Organen den Programmteil A steuern, obschon letztlich die einzelnen Kantone finanziell verantwortlich sind. Dadurch entsteht eine widersprüchliche Delegation der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Zudem sind die strategische und operative Ebene personell zu wenig klar getrennt.

Vor diesem Hintergrund bewertet es die EFK aber als positiv, dass die Vollzugsaufgaben trotzdem gut bewältigt werden und im Alltag offen und gut zusammengearbeitet wird. Die in der schwierigen Organisation angelegten Probleme werden oft durch besonderen Einsatz kompensiert.

Seit 2010 übersteigt die Nachfrage nach Fördermitteln die verfügbaren Mittel deutlich. Bund und Kantone konnten sich jedoch nur spät auf zwei Anpassungen der Förderbedingungen verständigen, da die strategischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu wenig geklärt waren. Hinzu kamen Unsicherheiten auf der Einnahmenseite, welche sich aus der Revision des CO₂-

Gesetzes, der Ausarbeitung der Energiestrategie 2050 und exogenen Faktoren ergaben (klimatische Schwankungen, Erdölpreis etc.).

Die bisherigen Anpassungen der Förderbedingungen dämpften die Nachfrage nach Fördermitteln zu wenig. Zwar ging die Anzahl der Gesuche zurück, durch den Anstieg der durchschnittlich nachgefragten Unterstützung wurde dies aber wieder ausgeglichen. Die von 2010 bis 2014 voraussichtlich verfügbaren rund 575 Millionen Franken waren deshalb bereits im Herbst 2012 verpflichtet. Ohne zusätzliche Mittel hätte das Programm gestoppt werden müssen. Bund und Kantone verlängerten deshalb im Januar 2013 die Programmvereinbarung um ein Jahr, so dass die erwarteten Erträge des Jahres 2015 verwendet werden können. Trotz dieser Notlösung übersteigt die Nachfrage nach Fördermitteln weiterhin die verfügbaren Gelder.

Juristisch gehen die Kantone mit der Förderzusage eine Verpflichtung ein. Nach Auffassung der EFK kommt dem Bund aber eine politische Mitverantwortung zu, da er bei beiden Programmanpassungen mitbestimmte und mit ihnen einverstanden war.

Das vorhandene Aufsichtskonzept mit den vorgesehenen Ausführungskontrollen ist angemessen und zielführend. Die EFK konnte keine Überaufsicht feststellen. Die Nützlichkeit je eines Qualitätssicherungsberichtes des Bundes und der Kantone ist jedoch fraglich.

Aus Sicht der EFK haben das Bundesamt für Umwelt und das Bundesamt für Energie wenig zur Beseitigung der organisatorischen Schwachstellen und einnahmeseitigen Unsicherheiten beigetragen. In Teil A klaffen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen den Bundesämtern und den Akteuren der Kantone auseinander.

Teil B des Gebäudeprogramms

Das Bundesamt für Energie ist für die Umsetzung des Programmteils B auf Bundesebene verantwortlich. Die Globalbeiträge in diesem Teil entsprechen den Grundzügen des neuen Finanzausgleichs. Der Bund beschränkt sich auf strategische Vorgaben und ein Controlling, während die operative Verantwortung bei den Kantonen liegt. Die Förderung mit Globalbeiträgen bestand ab dem Jahr 2000; seit dem Start des Gebäudeprogramms im Jahr 2010 wird der Programmteil B damit abgewickelt. Die Kantone müssen eigene Fördermittel in gleicher Höhe beisteuern, um Globalbeiträge zu erhalten.

Der Vollzug von Teil B ist je nach Kanton unterschiedlich. Durch eine gute Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf kantonaler Ebene und dank des tieferen Koordinationsbedarfs bei allen Akteuren entstehen aber kaum Schwierigkeiten. Ein zentrales Element stellt das harmonisierte Fördermodell dar, mit dem die kantonalen Programme vereinheitlicht werden und eine Wirkungsanalyse über alle Kantone möglich ist. Die Ergebnisse der Analyse sind massgeblich für das wirkungsgesteuerte Fördermodell: je wirksamer das Förderprogramm eines Kantons ist, desto mehr Globalbeiträge erhält er.

Das Fördermodell lässt sich gut auf die kantonalen Bedürfnisse anpassen. Es setzt Anreize für einen Kanton, von besonders CO₂-wirksamen Förderprogrammen anderer Kantone zu lernen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass nicht alle Fördermittel eingesetzt werden; zudem können kantonal grosse Unterschiede bestehen. Dies kann u.a. daran liegen, dass mit dem Start des Gebäudeprogramms der Kreis förderberechtigter Massnahmen eingeschränkt wurde. Wenn zudem der Bund seine Fördermittel rasch und stark erhöht, können die Kantone möglicherweise ihre

Budgets nicht mehr rechtzeitig anheben. Die Bundesmittel können dann nicht abgeschöpft werden, da die Kantone von Gesetzes wegen gleich viele Mittel beisteuern müssen.

Das Aufsichtskonzept des Bundes in Teil B ist im Kontext der gesprochenen Mittel ungenügend.

Wertung und Empfehlung der EFK

Die finanzielle Überverpflichtungssituation in Teil A erfordert, dass bereits im Frühjahr 2013 die Fortführung des Gebäudeprogramms in diesem Teil grundsätzlich überdacht und über die weitere Entwicklung entschieden werden muss.

Da die Programmteile A und B weitgehend das gleiche Fachwissen erfordern und zudem beide an den gleichen Gebäuden Massnahmen unterstützen, ist eine Aufteilung der Umsetzungsverantwortung auf Bundesebene nicht sinnvoll. Weiter bestehen in der heutigen Programmorganisation Doppelspurigkeiten. Die EFK empfiehlt deshalb dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), als Mindestvariante die Umsetzungsverantwortung für das ganze Programm beim BFE zu konzentrieren. Das BAFU soll dabei für die Einhaltung der CO₂-Vorgaben sorgen. Beide Bundesämter sollen das Gebäudeprogramm in ihrem Risikomanagement systematisch bewerten und angemessen dokumentieren. Zudem soll die Aufsicht bei den Globalbeiträgen verstärkt werden.

Eine wesentliche Verbesserung kann nach Einschätzung der EFK zusätzlich mit einer stärkeren Delegation der Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an die Kantone erreicht werden. Hierfür spricht, dass bereits heute die Haftung für die Fördergelder bei den Kantonen liegt. Der Bund soll sicherstellen, dass die Ziele der Energie- und CO₂-Gesetzgebung angemessen berücksichtigt werden.

Die EFK sieht grundsätzlich zwei Entwicklungspfade für den nationalen Teil des Gebäudeprogramms nach 2015: Systemwechsel oder Optimierung der bestehenden Organisation.

Als Systemwechsel empfiehlt die EFK dem UVEK, die Zusammenlegung der Programmteile und die Finanzierung über Globalbeiträge zu prüfen. Damit erfolgt eine klarere Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die EFK ist sich bewusst, dass dafür noch kritische Fragen geklärt werden müssen, vor allem zu den Umstellungskosten, der Finanzierung der bisherigen Überverpflichtungen sowie den künftigen Vollzugskosten. Mit flankierenden Massnahmen - wie unter Anderem einer möglichen Anpassung des gesetzlichen Finanzierungsschlüssels - soll dem Risiko der nicht eingesetzten Fördergelder begegnet werden. Die Vereinbarungen müssen klare Rahmenbedingungen enthalten, welche beispielsweise einen Mindestanteil an Massnahmen an der Gebäudehülle vorsehen könnten, um dem Wunsch nach einem schweizweit einheitlichen Teil Rechnung zu tragen.

Sollte von einem Systemwechsel abgesehen werden, so empfiehlt die EFK im Sinn der Optimierung deutliche Vereinfachungen in der Organisation des Programmteils A.

Le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons Evaluation de l'organisation

L'essentiel en bref

La Confédération et les cantons encouragent depuis 2010 l'assainissement énergétique des bâtiments par l'intermédiaire du Programme Bâtiments. Celui-ci disposait jusqu'ici d'un montant annuel de 180 millions de francs provenant de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂. Deux tiers au moins de ce montant sont destinés au volet A du programme, axé sur l'assainissement énergétique de l'enveloppe des bâtiments selon des normes harmonisées à l'échelle du pays. Le reste des fonds est alloué, dans le cadre du volet B, sous forme de contributions globales aux cantons, pour le soutien de projets portant sur les énergies renouvelables, la récupération de chaleur et l'amélioration des installations techniques des bâtiments. Les volets A et B du programme sont très autonomes, et chacun possède sa propre organisation. Tous deux visent à motiver un maximum de propriétaires à rénover leurs immeubles afin d'accroître leur efficacité énergétique et de réduire autant que possible les émissions de CO₂. Selon la loi sur le CO₂, le programme s'étend sur dix ans (de 2010 à 2019).

Volet A du Programme Bâtiments

Le volet A du programme est entièrement financé par la taxe sur le CO₂; l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en assume la responsabilité au niveau fédéral. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) possède pour sa part une longue expérience de l'encouragement des mesures concernant l'enveloppe des bâtiments. Dans le cadre du Programme Bâtiments, les compétences des deux offices ne sont pas suffisamment délimitées. Presque chacune des tâches prévues exige une concertation préalable. De plus, les attributions des deux offices quant à la fixation des contributions à allouer aux divers projets sont mal définies.

Les cantons sont responsables de la mise en œuvre harmonisée du programme. A cet effet, la Confédération a conclu avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) une convention-programme dont la validité s'étend jusqu'à fin 2014.

L'organisation du volet A du programme n'est pas logique et les processus de décision sont complexes. Le pilotage stratégique de ce volet est assuré par deux organes. Les avis sur leurs compétences respectives divergent aussi bien entre Confédération et cantons que parfois entre offices fédéraux. Les règles contraignantes devant régir ces organes n'ont pu être fixées qu'à l'automne 2012, et ne sont pas encore définitives. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) constate par ailleurs que ce sont les organes de l'EnDK qui pilotent le volet A du programme, bien que les différents cantons en assument en fin de compte la responsabilité financière, d'où une contradiction manifeste dans la délégation des compétences et des responsabilités. De plus, la frontière entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel n'est pas suffisamment claire, certaines personnes étant actives des deux côtés.

Cela étant, le CDF trouve remarquable que la mise en œuvre du programme aille bon train et qu'une collaboration franche et efficace règne au quotidien. Des efforts accrus compensent souvent les problèmes engendrés par la lourdeur des structures.

Depuis 2010, les demandes de subventions dépassent nettement les moyens à disposition. En l'absence de définition claire des compétences et des responsabilités stratégiques, il a cependant fallu beaucoup de temps à la Confédération et aux cantons pour se mettre d'accord sur deux adaptations des conditions d'octroi. Par ailleurs, la révision de la loi sur le CO₂, l'élaboration de la stratégie énergétique 2050 et des facteurs exogènes (variations climatiques, prix du pétrole, etc.) font planer l'incertitude sur les recettes.

Les adaptations entreprises jusqu'ici ont insuffisamment modéré la demande de subventions. Si le nombre des requêtes a certes diminué, ce recul a été compensé par la hausse de leur montant moyen. Les ressources prévues pour 2010 à 2014 (quelque 575 millions de francs) étaient déjà entièrement engagées à l'automne 2012. Sans fonds supplémentaires, il aurait fallu clore le programme. Voilà pourquoi la Confédération et les cantons ont décidé en janvier 2013 de prolonger la convention-programme d'une année, afin d'allouer aussi les recettes de 2015 au programme. Malgré cette solution d'urgence, la demande reste supérieure aux moyens disponibles.

Sur le plan juridique, l'octroi de subventions crée une obligation pour les cantons. Selon le CDF, la Confédération est toutefois politiquement coresponsable, puisqu'elle s'est prononcée sur les deux programmes et qu'elle les a approuvés.

Le système de surveillance, avec ses contrôles des travaux subventionnés, est approprié et efficace. Le CDF n'a pas observé d'excès à ce niveau. On peut toutefois se demander s'il est nécessaire d'établir deux rapports sur l'assurance-qualité (l'un de la Confédération et l'autre des cantons).

Selon le CDF, ni l'OFEV ni l'OFEN n'ont beaucoup contribué à remédier aux faiblesses organisationnelles et à lever les incertitudes concernant les recettes. Le volet A se distingue par un éclatement des tâches, des compétences et des responsabilités entre offices fédéraux et acteurs cantonaux.

Volet B du Programme Bâtiments

Au niveau fédéral, la mise en œuvre du volet B du programme incombe à l'OFEN. Les contributions globales versées dans ce volet correspondent aux principes de la nouvelle péréquation financière: la Confédération se contente de définir des axes stratégiques et de contrôler la gestion, tandis que les cantons assument les tâches opérationnelles. La promotion via des contributions globales a été mise en place dès 2000 ; depuis le lancement du Programme Bâtiments en 2010, le volet B s'appuie sur ce modèle de financement. Pour toucher des contributions globales, les cantons doivent eux-mêmes mettre à disposition des montants équivalents.

La mise en œuvre du volet B varie selon le canton. Les tâches, les compétences et les responsabilités étant clairement définies au niveau cantonal et le besoin de coordination étant moindre entre les divers acteurs, les problèmes sont rares. Le modèle d'encouragement harmonisé joue ici un rôle central, puisqu'il coordonne les divers programmes cantonaux et permet d'analyser leur efficacité. Les résultats de cette analyse servent de base au modèle d'encouragement fondé sur l'efficacité: plus son programme est efficace, plus un canton touchera de contributions globales.

Ce modèle d'encouragement s'adapte aisément aux besoins des cantons. Il les incite par ailleurs à s'inspirer d'autres programmes cantonaux particulièrement efficaces pour réduire les émissions de CO₂. Il peut cependant arriver qu'une partie des fonds disponibles ne soient pas utilisés et que de grosses différences apparaissent entre cantons. Ce risque est notamment dû au fait que la liste

des mesures subventionnables a été restreinte au début du Programme Bâtiments. De plus, lorsque la Confédération augmente soudain fortement ses fonds d'encouragement, les cantons ne sont pas toujours en mesure d'adapter leurs budgets en temps utile. Une partie de la manne fédérale ne trouvera alors pas preneur, puisque la loi contraint les cantons à verser des contributions équivalant aux subventions de la Confédération.

Au vu des fonds alloués dans le volet B, le système de surveillance de la Confédération s'avère ici insuffisant.

Appréciation et recommandation du CDF

Le volet A du Programme Bâtiments souffrant d'un surengagement financier, sa poursuite devra faire l'objet d'une réflexion approfondie dès le printemps 2013, et des décisions s'imposent quant à son avenir.

Puisque les volets A et B requièrent quasi les mêmes connaissances spécifiques et que tous deux subventionnent de plus des mesures sur les mêmes bâtiments, il paraît peu judicieux de séparer la responsabilité de leur mise en œuvre au sein de la Confédération. Les structures organisationnelles du programme présentent par ailleurs des doublons. Le CDF recommande dès lors au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de concentrer au moins la mise en œuvre du programme entre les mains de l'OFEN, l'OFEV devant veiller au respect des exigences en matière de CO₂. Les deux offices fédéraux devraient évaluer régulièrement le Programme Bâtiments dans le cadre de leur gestion des risques et établir les rapports correspondants. Il importe de plus de renforcer la surveillance des contributions globales.

Le CDF estime par ailleurs qu'il serait possible d'améliorer la situation en renforçant la délégation de tâches et de compétences décisionnelles aux cantons. Le fait que les cantons sont d'ores et déjà garants des fonds d'encouragement engagés plaide en faveur d'un tel renforcement. La Confédération doit se contenter de veiller à la réalisation appropriée des objectifs de la législation sur l'énergie et sur le CO₂.

Au-delà de 2015, le CDF envisage deux options fondamentales pour le volet national du Programme Bâtiments: changement de système ou optimisation de l'organisation existante.

Dans l'optique d'un changement de système, le CDF recommande au DETEC d'envisager un regroupement des volets du programme et un financement via des contributions globales. Cette solution assurerait une répartition claire des tâches, des compétences et des responsabilités. Le CDF est conscient qu'il faudrait auparavant résoudre quelques questions délicates, en particulier celles des coûts de ce changement, du financement des surengagements accumulés jusqu'ici et des coûts de la future mise en œuvre. Des mesures d'accompagnement, dont notamment une éventuelle adaptation de la clé de financement prévue par la loi, devraient éviter que des fonds d'encouragement ne soient pas utilisés. Les conventions doivent par ailleurs définir des conditions claires, pour spécifier par exemple qu'une certaine part des fonds doit être allouée à l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments, afin de garantir un minimum d'uniformité au niveau suisse.

Si le DETEC renonce à modifier le système, le CDF recommande de l'optimiser en simplifiant sensiblement l'organisation du volet A du programme.

Texte original en allemand

Il Programma Edifici della Confederazione e dei Cantoni Valutazione dell'organizzazione del programma

L'essenziale in breve

Dal 2010 la Confederazione e i Cantoni incentivano il risanamento energetico degli edifici tramite il Programma Edifici, a favore del quale sono stati finora messi annualmente a disposizione circa 180 milioni di franchi provenienti dalla destinazione parzialmente vincolata della tassa sul CO₂. Almeno due terzi di questo importo confluiscono nella parte A del programma, che promuove il risanamento dell'involucro degli edifici secondo standard armonizzati a livello nazionale. Le risorse rimanenti sono erogate nel quadro della parte B del programma come contributi globali ai Cantoni per progetti nei settori delle energie rinnovabili, del recupero del calore residuo e della tecnica edilizia. Le parti A e B del Programma Edifici sono ampiamente autonome e hanno un'organizzazione distinta. L'obiettivo di queste due parti del programma è incentivare il numero maggiore possibile di proprietari di case a risanare i loro edifici in maniera energeticamente efficace ed evitare in tal modo, per quanto possibile, le emissioni di CO₂. Conformemente alla legge sul CO₂ il programma ha una durata di dieci anni (dal 2010 al 2019).

Parte A del Programma Edifici

La parte A del programma è interamente finanziata con la tassa sul CO₂; l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) è responsabile dell'attuazione a livello federale. L'Ufficio federale dell'energia (UFE) dispone di un'esperienza pluriennale nel promuovere interventi sull'involucro degli edifici. Le competenze di entrambi gli Uffici nell'ambito del Programma Edifici non sono sufficientemente chiare. Ogni compito deve essere praticamente concordato con l'altro Ufficio. Anche la competenza dei due Uffici di stabilire i contributi destinati agli oggetti da incentivare è disciplinata in maniera poco chiara.

I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione armonizzata. A tale scopo la Confederazione ha concluso con la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (CdEN) un accordo programmatico con scadenza a fine 2014.

La parte A è organizzata in maniera non sistematica e i suoi processi decisionali sono complicati. Esistono due organi strategici di direzione, sulle cui competenze attualmente sia tra Confederazione e Cantoni, sia in parte tra gli Uffici federali esistono opinioni divergenti. Una regolamentazione vincolante dei ruoli di questi organi si è fatta attendere fino all'autunno del 2012 e non è ancora stata chiarita in modo esaustivo. Il Controllo federale delle finanze (CDF) constata inoltre che gli organi della CdEN gestiscono la parte A del programma, sebbene i singoli Cantoni ne siano in definitiva finanziariamente responsabili. Ne risulta una delega contraddittoria di competenze e di responsabilità. Infine, il livello strategico e quello operativo sono separati in maniera poco chiara sotto il profilo del personale.

Alla luce di quanto precede, il CDF ritiene comunque positivo il fatto che i compiti di esecuzione vengano nondimeno affrontati bene e che la cooperazione quotidiana sia aperta e costruttiva. I problemi dovuti alla complessità dell'organizzazione sono sovente compensati da un impegno particolare.

Dal 2010 la domanda di incentivi supera nettamente i fondi disponibili. Dato che le competenze e le responsabilità strategiche non erano sufficientemente chiare, la Confederazione e i Cantoni hanno

potuto raggiungere solo recentemente un'intesa su due adeguamenti delle condizioni per l'assegnazione dei contributi. A ciò si sono aggiunte, sul versante delle entrate, le incertezze legate alla revisione della legge sul CO₂, all'elaborazione della strategia energetica 2050 e a fattori esogeni (variazioni climatiche, prezzo del petrolio ecc.).

Gli adeguamenti delle condizioni, che hanno avuto luogo finora, non hanno determinato un calo sufficiente della domanda di incentivi. Il numero di richieste è invero diminuito, ma è aumentato l'importo medio degli aiuti. I circa 575 milioni di franchi presumibilmente disponibili tra il 2010 e il 2014 erano pertanto già stati impegnati nell'autunno del 2012. In assenza di mezzi finanziari supplementari il programma avrebbe dovuto essere interrotto. Per questo motivo nel gennaio del 2013 la Confederazione e i Cantoni hanno prorogato di un anno l'accordo programmatico, in modo da poter utilizzare i mezzi finanziari attesi nel 2015. Nonostante questa soluzione d'emergenza, la domanda di incentivi continua a superare i fondi disponibili.

Sotto il profilo giuridico i Cantoni assumono un impegno quando approvano la richiesta di incentivi. Il CDF ritiene tuttavia che la Confederazione abbia una corresponsabilità politica, dato che ha partecipato alla decisione di entrambi gli adeguamenti di programma ed era d'accordo con essi.

L'attuale piano di vigilanza con i suoi controlli di esecuzione è adeguato e conforme all'obiettivo. Il CDF non ha constatato un'eccessiva attività di vigilanza. È nondimeno dubbia l'utilità di un rapporto sulla garanzia della qualità da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Il CDF ritiene che l'UFAM e l'UFE abbiano contribuito in misura esigua all'eliminazione dei punti deboli a livello organizzativo e delle incertezze sul versante delle entrate. Nella parte A del programma non vi è convergenza tra compiti, competenze e responsabilità degli Uffici federali e degli attori cantonali.

Parte B del Programma Edifici

L'UFE è responsabile dell'attuazione della parte B del programma a livello federale. I contributi globali nel quadro di questa parte corrispondono ai principi della nuova perequazione finanziaria. La Confederazione si limita a emanare le direttive strategiche e al controlling, mentre la responsabilità operativa compete ai Cantoni. Gli incentivi sotto forma di contributi globali risalgono al 2000; dal 2010, data di inizio del Programma Edifici, la parte B è eseguita tramite questa forma di finanziamento. Per poter ottenere i contributi globali i Cantoni devono mettere a disposizione risorse proprie in egual misura.

L'esecuzione della parte B differisce a seconda dei Cantoni. Grazie a una buona armonizzazione a livello cantonale tra compiti, competenze e responsabilità e allo scarso fabbisogno di coordinamento tra gli attori, non vi sono pressoché problemi. Un elemento centrale è costituito dal modello d'incentivazione armonizzato che permette di uniformare i programmi cantonali e che rende possibile un'analisi degli effetti per tutti i Cantoni. I risultati dell'analisi sono determinanti ai fini del modello armonizzato: quanto più efficace è il modello, tanti più contributi globali riceve il Cantone.

Il modello d'incentivazione può essere facilmente adeguato alle necessità dei Cantoni. Esso stimola i Cantoni a imparare dai programmi di altri Cantoni particolarmente efficaci a livello di CO₂. Rimane nondimeno il rischio che non tutti gli incentivi vengano utilizzati; inoltre possono sussistere grandi differenze a livello cantonale. Ciò può ad esempio essere dovuto al fatto che, con

l'introduzione del Programma Edifici, il cerchio delle misure ammissibili a un contributo sia stato limitato. Inoltre, se la Confederazione aumenta rapidamente e in modo cospicuo i propri incentivi è possibile che i Cantoni non riescano ad aumentare tempestivamente il loro budget. I mezzi finanziari della Confederazione non possono essere utilizzati interamente perché i Cantoni devono mettere a disposizione per legge risorse in ugual misura.

Nel contesto dei mezzi finanziari stanziati, il piano di vigilanza della Confederazione per la parte B è insufficiente.

Valutazione e raccomandazione del CDF

La situazione di eccessivo impegno finanziario nella parte A esige un profondo ripensamento già nella primavera del 2013 e una decisione sul suo ulteriore sviluppo.

Dato che le parti A e B del programma richiedono perlopiù le medesime conoscenze specialistiche e sostengono interventi a favore dei medesimi edifici, non ha senso una ripartizione a livello federale della responsabilità di attuazione. Inoltre, nell'attuale organizzazione del programma risultano doppioni. Il CDF raccomanda al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) perlomeno di concentrare la responsabilità dell'attuazione dell'intero programma in seno all'UFE. L'UFAM dovrà provvedere all'osservanza delle prescrizioni in materia di CO₂. Entrambi gli Uffici federali dovranno valutare sistematicamente e documentare adeguatamente nel loro sistema di gestione dei rischi il Programma Edifici. Dovrà inoltre essere rafforzata la vigilanza per quanto riguarda i contributi globali.

Secondo la valutazione del CDF, un notevole miglioramento può inoltre essere ottenuto delegando maggiormente ai Cantoni i compiti e le competenze decisionali. Il fatto che già oggi la responsabilità degli incentivi spetti ai Cantoni depone a favore di questa soluzione. La Confederazione deve garantire che gli obiettivi della legislazione in materia di energia e di CO₂ siano presi adeguatamente in considerazione.

Il CDF intravede fondamentalmente due linee di sviluppo per la parte nazionale del Programma Edifici dopo il 2015: cambiamento di sistema oppure ottimizzazione dell'organizzazione esistente.

Per quanto concerne il cambiamento di sistema, il CDF raccomanda al DATEC di riunire le due parti del programma e di esaminare il finanziamento tramite contributi globali. Ne risulterebbe una più chiara armonizzazione tra compiti, competenze e responsabilità. Il CDF è consapevole del fatto che a tal fine devono essere chiarite questioni cruciali, riguardanti soprattutto l'entità dei costi per il passaggio al nuovo sistema, il finanziamento degli impegni eccessivi che hanno avuto luogo finora e i costi futuri di esecuzione. Il rischio di non utilizzare gli incentivi potrà essere ovviato grazie a provvedimenti accompagnatori, come tra l'altro un possibile adeguamento della chiave legale di finanziamento. Per tenere conto dell'auspicio di creare una parte uniforme a livello nazionale gli accordi dovranno contenere condizioni quadro chiare, che prevedano ad esempio un numero minimo di interventi da eseguire sull'involucro degli edifici.

Qualora si dovesse prescindere da un cambiamento di sistema, ai fini di un'ottimizzazione, il CDF raccomanda notevoli semplificazioni a livello di organizzazione della parte A.

Testo originale in tedesco

The federal and cantonal "building" programme Evaluation of the programme organisation

Key facts

Since 2010, the federal government and cantons have been promoting the energy-efficient renovation of buildings; to date, around CHF 180 million a year has been made available for this purpose from the partial earmarking of the CO₂ tax. At least two-thirds of this amount flows into part A of the programme, which encourages renovation of the building envelope in accordance with standards that have been harmonised at a national level. The remaining funds go towards part B of the programme in the form of global contributions to the cantons for projects in the areas of renewable energy, waste heat utilisation and building technology. Parts A and B of the programme are largely independent and each has its own separate organisation. The aim of both parts of the programme is to motivate as many home owners as possible to renovate their buildings in an energy-efficient manner, thus preventing as many CO₂ emissions as possible. Pursuant to the CO₂ Act, the programme will run for ten years (2010 to 2019).

Part A of the building programme

Part A of the programme is financed entirely from the CO₂ tax; the Federal Office for the Environment (FOEN) is responsible for its implementation on the part of the Confederation. The Swiss Federal Office of Energy (SFOE) has many years of experience in sponsoring measures related to the building envelope. Each office's scope of authority in relation to the building programme has not been sufficiently clarified. Practically every task must be discussed with the other office. In addition, the power of the two federal offices to determine the level of contributions to the objects eligible for assistance has not been clearly regulated.

The cantons are responsible for harmonised implementation. The Confederation has concluded a programme agreement with the Conference of Cantonal Energy Directors (EnDK), which is set to run until the end of 2014.

Part A of the programme is not systematically organised and the decision-making processes are complicated. There are two strategic steering bodies. With regard to the responsibilities of the latter, there remains a difference of opinion between the federal government and cantons and to a certain extent also between the federal offices. A binding arrangement regarding the roles of these bodies did not emerge until autumn 2012, and has not yet been fully clarified. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has further pointed out that the EnDK bodies steer part A of the programme although financial responsibility ultimately lies with the individual cantons, thus leading to a contradictory delegation of powers and responsibilities. Moreover, there is not a sufficiently clear separation of personnel at the strategic and operational levels.

Against this backdrop, however, the SFAO considers it positive that the implementation tasks are nevertheless being handled well and that day-to-day cooperation is open and constructive. The problems inherent in the challenging organisational structure are often compensated for by high commitment and efforts.

Since 2010, the demand for financial assistance has clearly outstripped the funds available. However, the federal government and cantons were unable to agree on two amendments to the conditions for assistance until late, owing to a lack of clarity regarding the strategic powers and

responsibilities. Added to this were uncertainties regarding receipts, which arose from the revision of the CO₂ Act, the drafting of the 2050 energy strategy and external factors (climate fluctuations, price of oil, etc.).

The current amendments to the conditions for assistance have done too little to curb the demand for financial assistance. Although the number of applications has fallen, this has been offset by a rise in the average amount of assistance requested. The approximately CHF 575 million expected to be available for the period 2010 to 2014 had therefore been committed already by autumn 2012. Without additional funds, it would have been necessary to stop the programme. In January 2013, the federal government and cantons thus extended the programme agreement by one year, to enable the expected revenue for 2015 to be used. In spite of this emergency measure, the demand for financial assistance continues to exceed the funds available.

From a legal point of view, the cantons enter into a commitment by approving an application for financial assistance. In the opinion of the SFAO, however, the Confederation shares in the political responsibility, since it played an active role in shaping the two programme amendments and agreed to them.

The prevailing supervisory concept, which provides for checks and controls of the work carried out, is appropriate and fit for purpose. The SFAO was not able to detect any over-supervision. However, the benefit of both the federal government and cantons producing a quality assurance report is questionable.

As the SFAO sees it, the Federal Office for the Environment and the Federal Office of Energy have done little to eliminate the organisational weaknesses and uncertainties regarding receipts. In part A, there is a wide gulf between the tasks, powers and responsibilities of the federal offices and of the players at cantonal level.

Part B of the building programme

The Federal Office of Energy is responsible for the implementation of part B of the programme at federal level. The global contributions in this part conform to the basic intentions underlying the new fiscal equalization system. The Confederation restricts itself to strategic requirements and controlling, while operational responsibility lies with the cantons. Financial assistance by way of global contributions was initiated in 2000; since the start of the building programme in 2010, part B of the programme has been processed in this way. In order to receive global contributions, the cantons must contribute their own financial support in the same amount.

Implementation of part B varies according to canton. However, difficulties rarely arise given that there is a reasonable congruency of tasks, powers and responsibility at cantonal level, and there is less need for coordination amongst all the players. The harmonised model of financial assistance represents a key element that serves to standardise the cantonal programmes and makes it possible to conduct an impact analysis across all the cantons. The results of the analysis are material to the impact-driven model of financial assistance: the more effective the support programme of a canton, the more global contributions it receives.

The financial assistance model can easily be adjusted to the needs of the cantons. It provides incentives for the cantons to learn from the support programmes of other cantons which prove particularly CO₂-effective. However, there is a danger that not all the financial support is being used

and there can be major differences between the cantons. Among other factors, this can be attributed to the fact that the building programme restricts the group of measures eligible for assistance. In addition, if the Confederation suddenly increases its subsidies by a significant amount, the cantons may not be able to raise their budgets in good time. The federal funds cannot then be drawn upon, since the cantons are bound by law to contribute the same amount of funds themselves.

The Confederation's supervisory concept in part B is insufficient in the context of the promised funds.

Evaluation and recommendation of the SFAO

As a result of the financial over-commitment situation in part A, it will be necessary to fundamentally rethink the continuation of this part of the building programme as early as spring 2013, and decisions will have to be made on the next steps.

As parts A and B of the programme largely require the same subject matter expertise and both additionally support measures carried out on the same buildings, it does not make sense to divide implementation responsibility at federal level. Furthermore, there is some duplication to be found in the current programme organisation. The SFAO therefore recommends, at the very least, that the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC) concentrate responsibility for implementation of the programme in the hands of the SFOE. The FOEN should ensure compliance with the CO₂ requirements. Both federal offices should systematically evaluate the building programme through their risk management systems, and document this in an appropriate fashion. In addition, supervision should be strengthened in relation to global contributions.

As the SFAO sees it, a significant improvement can also be achieved by increasing the delegation of tasks and decision-making powers to the cantons. The fact that liability for the financial assistance provided already lies with the cantons speaks in favour of this solution. The Confederation should restrict itself to ensuring that the aims of the legislation on energy and CO₂ are duly taken into account.

The SFAO basically envisages two development paths for the national part of the building programme after 2015: a change of system or optimisation of the existing organisation.

As a change of system, the SFAO recommends that DETEC merge the two parts of the programme and look into financing it by means of global contributions. Doing so would create a clearer congruency of tasks, powers and responsibilities. The SFAO is aware that critical questions will still have to be clarified in this respect, especially regarding the costs of making the change, the financing of existing over-commitments and the future costs of implementation. Ancillary measures – including, for example, a potential adjustment of the statutory financing formula – should be taken to counter the risk of funds remaining unused. The agreements must include clear framework conditions. These could provide for a minimum share of measures to the building envelope, for example, in order to duly accommodate the desire for a uniform, nationwide part.

If it is decided not to pursue a change of system, then the SFAO recommends vastly simplifying the organisation of part A of the programme, in the interests of optimisation.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
1.1 Warum dieses Thema?	3
1.2 Das Gebäudeprogramm im Überblick: zwei Programmteile A und B	3
1.3 Die vier Fragestellungen dieses Berichts	7
1.4 Das Vorgehen der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit drei Modulen	9
2 Die komplexe Organisation der Programmteile A und B	11
2.1 Bund und Kantone als Akteure auf strategischer Ebene	11
2.2 Die zu rasche Entwicklung der Organisation von Teil A (Gebäudehülle)	18
2.3 Die operative Organisation von Teil A: zu viele Organe	19
2.4 Die Entwicklung der Organisation von Teil B seit dem Jahr 2000	23
2.5 Die Organisation von Teil B (Erneuerbare Energien, Abwärmenutzung, Gebäudetechnik)	24
2.6 Fazit zur Organisation der Programmteile A und B	26
3 Die finanzielle Steuerung des Gebäudeprogramms und das Gleichgewicht von Einnahmen, Verpflichtungen und Ausgaben	29
3.1 Die Finanzierung des Gebäudeprogramms (Teil A und Teil B)	29
3.2 Teil A: Unklare Zuständigkeiten, Haftungsfragen und ändernde Rahmenbedingungen erschweren die finanzielle Steuerung	30
3.3 Teil B: Wirksamkeitsgesteuerte Verteilung der Globalbeiträge	35
3.4 Fazit zur finanziellen Steuerung des Gebäudeprogramms	40
4 Die Aufsicht des Gebäudeprogramms	43
4.1 Übersicht zu den Kontrollbereichen von Teil A	44
4.2 Die Kontrollen von Teil B: Zuständig sind primär die Kantone	49
4.3 Fazit zur Angemessenheit der Aufsichtskonzepte von Teil A und Teil B	50
5 Die fünf Empfehlungen der EFK	54

Anhang 1: Rechtsgrundlagen zum Gebäudeprogramm	61
Anhang 2: Bibliographie	62
Anhang 3: Die Zusammensetzung der Begleitgruppe	64
Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis	65
Anhang 5: Interviewte Personen und Gesprächspartner der EFK.....	66
Anhang 6: Stellungnahme des Eidg. Dep. für Umwelt, Verkehr, Energie + Kommunikation	68
Anhang 7: Stellungnahme der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren EnDK	69

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zuständigkeiten für die beiden Programmteile A und B bei Bund und Kantonen	11
Abb. 2: Organigramm des Programmteils A	19
Abb. 3: Programmteile A und B mit ihren jährlichen Finanzierungsquellen	29
Abb. 4: Finanzieller Ausblick unter Berücksichtigung eines höheren Abgabesatzes ab 2014	34
Abb. 5: Zeitliche Abfolge der Festlegung und Abrechnung der Globalbeiträge	37
Abb. 6: Finanzielle Entwicklung Teil B von 2003 bis 2012	38
Abb. 7: Rechtliche Beziehungen und Kontrollbereiche von Bund und Kantonen im Teil A	44

1 Einleitung

Der Gebäudepark in der Schweiz umfasst ca. 1.5 Millionen sanierungsbedürftige Gebäude. Deren Anteil am Endenergieverbrauch und auch am CO₂-Ausstoss liegt bei über 40%. Der Schweizer Gebäudepark verursacht etwa 30 Prozent der inländischen Treibhausgasemissionen.

Jährlich werden nur gut 0.5% bis 1% der Gebäude energetisch renoviert. Die Sanierungsquote ist unbestritten zu tief, um die anstehenden Herausforderungen zu meistern (Klimawandel, Atom-Ausstieg, Auslandabhängigkeit bei der Energieversorgung). Die energetische Erneuerung der bestehenden Gebäude wird deshalb durch das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen gefördert, welches 2010 startete. Für das Programm stehen aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe jährlich ein Drittel des Abgabeertrags zur Verfügung. Die zentrale Zielsetzung des Gebäudeprogramms ist die Senkung möglichst vieler CO₂-Emissionen mit den vorhandenen Fördergeldern. Dabei sollen nicht die Sanierungszyklen verkürzt, sondern möglichst viele Hausbesitzer motiviert werden, anstehende Gebäudesanierungen zu energetisch wirksamen Erneuerungen zu machen. Der Hintergrund der Zielsetzung ist die globale Erderwärmung, deren Hauptursache die Verstärkung des natürlichen Treibhauseffekts durch menschliches Einwirken ist.

1.1 Warum dieses Thema?

Mit einer Themenabklärung im Jahr 2011 hat die EFK mögliche Prüfthemen beurteilt. Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2012 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen evaluiert. Eine Evaluation des Gebäudeprogramms ist sinnvoll mit Blick auf die komplexe Programmorganisation. Im Programmteil A herrscht zudem ein Ungleichgewicht zwischen den Einnahmen und zugesagten Fördergeldern.

1.2 Das Gebäudeprogramm im Überblick: zwei Programmteile A und B

Anfang 2010 starteten Bund und Kantone ein nationales Förderprogramm für Gebäudesanierungen und den Einsatz von erneuerbaren Energien. Dieses Programm löste dasjenige der Stiftung Klimarappen ab. Das nationale Förderprogramm soll einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Es wird aus der CO₂-Abgabe und aus Fördergeldern der Kantone finanziert. Aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe steht für das Programm jährlich ein Drittel der Abgabe zur Verfügung. Zusammen mit den kantonalen Beiträgen sind es insgesamt 280 bis 300 Mio. Franken, denn manche Kantone haben noch weitere Programme im Bereich Energie, z.B. zur Förderung zusätzlicher Gebäudemassnahmen, wie Energieberatung oder Photovoltaik. Sie sind nicht Teil des Gebäudeprogramms, weil die Kantone dafür keine Gelder gemäss CO₂-Gesetz erhalten. Eine detaillierte Übersicht zu diesen weiteren Programmen ist in INFRAS (2011) zu finden.¹ Im Jahr 2010 wurden im Teil A rund 26'000 Projekte mit der Gesamtsumme von 204 Mio. Franken unterstützt.² Das Programm hat eine Laufzeit von zehn Jahren (2010 bis 2019).³

Im Minimum zwei Drittel der Fördergelder fliessen in den national einheitlichen Teil A des Gebäudeprogramms, der nach landesweit einheitlichen Standards abgewickelt wird. Die

¹ INFRAS (2011): Globalbeiträge an die Kantone nach Artikel 15 EnG. Wirkungsanalyse kantonalen Förderprogramme. Ergebnisse der Erhebung 2010

² Das Gebäudeprogramm: Jahresstatistik 2010, S. 6 bis 7

³ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen, Artikel 10 Absatz 1^{quater}

verbleibenden Fördergelder werden als Globalbeiträge an die Kantone ausgerichtet für Projekte in den Bereichen erneuerbare Energien, Abwärmenutzung sowie Gebäudetechnik (Programmteil B).

Die Finanzierung aus der CO₂-Abgabe und aus Fördergeldern der Kantone bestimmt die zwei Bestandteile des Gebäudeprogramms:

Ein *einheitlicher Teil fördert Massnahmen zur Gebäudehülle (Teil A)*. Typische Einzelbauteile der Gebäudehülle sind Fenster, Wände, Böden und das Dach. Unterstützt wird grundsätzlich eine verbesserte Wärmedämmung von Einzelbauteilen in bestehenden, beheizten Gebäuden, die vor dem Jahr 2000 erbaut worden sind. Hierfür stellt der Bund aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe mindestens zwei Drittel der Gelder zur Verfügung.⁴ Für den Programmteil A ist beim Bund das Bundesamt für Umwelt zuständig.

Für die Sanierung der Gebäudehülle gelten landesweit die folgenden Förderbedingungen:

- Das Fördergesuch muss vor Baubeginn eingereicht werden. Die Gesuchstellenden dürfen jedoch vor Erhalt des Förderbescheids auf eigenes Risiko mit dem Bau beginnen.
- Die Liegenschaft muss vor dem Jahr 2000 erstellt worden sein.
- Nur bisher beheizte Gebäudeteile sind förderberechtigt. Ausnahmen: Estrich (neue Dach-, Kniestock- oder Giebelämmung, Fensterersatz), unbeheizte Untergeschosse (neue Wand- und Bodendämmung, Fensterersatz) und Sockel.
- Der Förderbeitrag muss mindestens 3'000 Franken betragen (ohne kantonale Zusatzförderungen).
- Die Massnahmen müssen fachgerecht geplant und ausgeführt werden.
- Falls für eine Massnahme bereits Fördergeld vom Bund oder der Stiftung Klimarappen ausgerichtet wurde oder wird, ist diese nicht mehr förderberechtigt. Ebenso sind Unternehmen, die von der CO₂-Abgabe befreit sind oder mit der Stiftung Klimarappen einen Vertrag abgeschlossen haben, nicht förderberechtigt.
- Eine Förderzusage ist zwei Jahre ab Datum der Zusage gültig. Vor Ablauf dieser Frist muss das Projekt realisiert und das Abschlussformular eingereicht sein (Ausnahme: begründeter Antrag für verlängerte Frist).
- Fenster sind nur förderberechtigt, wenn gleichzeitig die sie umgebende Fassaden- oder Dachfläche saniert wird.
- Bei geschützten Bauten gelten erleichterte Bedingungen.⁵

Der zweite Teil des Gebäudeprogramms betrifft *die kantonal unterschiedlichen Programme zur Förderung erneuerbarer Energien, der Abwärmenutzung und der Optimierung der Gebäudetechnik (Teil B)*. Diese Programme bestehen oft schon seit mehreren Jahren. Sie werden vom Bund seit dem Jahr 2000 gefördert; zuständig ist dafür das Bundesamt für Energie. Sie berücksichtigen kantonale Gegebenheiten und Schwerpunktsetzungen; je nach Kanton werden der Einsatz erneuerbarer Energien, die Abwärmenutzung und die Optimierung der Haustechnik mitfinanziert. Dafür stellt der Bund aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe maximal 67 Mio. Franken zur Verfügung, die von den Kantonen um mindestens denselben Beitrag ergänzt werden müssen. Die Kantone haben dafür in

⁴ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen, Artikel 10 Absatz 1^{bis}

⁵ Das Gebäudeprogramm (2012a): www.dasgebaeudeprogramm.ch, siehe *Bedingungen*

ihren Budgets 80 bis 100 Mio. Franken pro Jahr eingestellt. Die Höhe der Globalbeiträge des Bundes richtet sich nach dem kantonalen Kredit und der Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms.⁶

1.2.1 Die Vorgeschichte der beiden Programmteile A und B

Das heutige Gebäudeprogramm hat eine längere parlamentarische Vorgeschichte, die schliesslich zu den Programmteilen A und B führte. Am 13. Dezember 2002 reichte Nationalrat Hegetschweiler eine parlamentarische Initiative (02.473) ein, die für Hauseigentümer Anreize für energetische Investitionen im Gebäudebereich schaffen soll. In der Folge der Beratung durch die *Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N)* entwarf eine Subkommission die Idee der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe. Da diese Arbeiten zeitgleich mit der Beratung des CO₂-Gesetzes im Parlament stattfanden, verzögerte sich die parlamentarische Behandlung der Initiative Hegetschweiler. Als das Parlament den CO₂-Abgabesatz genehmigt hatte, arbeitete die Subkommission der UREK-N ab 2007 erneut eine Vorlage zur Umsetzung der Initiative aus. Gleichzeitig wurde beschlossen, mit der Vorlage ebenfalls eine teilweise Umsetzung der parlamentarischen Initiative Kunz (03.439) anzustreben, welche erneuerbare Energien fördern wollte.⁷

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schlug die Kommission dem Parlament erstens vor, dass einheitliche Massnahmen im Bereich der Gebäudehülle und Gebäudeeffizienz durch ein nationales „Förderprogramm Gebäudesanierung“ unterstützt werden sollen. Zweitens sollen die nach wie vor bestehenden kantonseigenen Budgets für die Förderung von Haustechnik und erneuerbaren Energien in einem Förderprogramm „Erneuerbare Energien“ vorgesehen werden.⁸ Die beiden Programme des Kommissionsvorschlags entsprachen den Massnahmen, welche der Bundesrat 2008 in seinen Aktionsplänen für Energieeffizienz und Erneuerbare Energien verabschiedet hatte.⁹

Im Wesentlichen war durch diesen Vorschlag der UREK-N die Teilung des Gebäudeprogramms in die Teile A und B implizit angelegt. Von der Kommission wurde aber hervorgehoben, dass das Prinzip des «*guichet unique*» gelten soll, dass es also für Beiträge aus den zwei Programmteilen nur eine kantonale Anlaufstelle geben soll.¹⁰ In der anschliessenden Beratung im Parlament wurde die Zweiteilung des Gebäudeprogramms kaum mehr thematisiert; Anlass zu Diskussionen gab vor allem noch die Höhe der Fördermittel für die Teile A und B.

Im Ergebnis beruht die Teilung des Programms auf dem Status Quo im Jahr 2008 und insbesondere auf

- dem politischen Druck für ein nationales Programm seitens der parlamentarischen Initiative Hegetschweiler,
- dem nationalen Förderprogramm der Stiftung Klimarappen, welches in den Jahren 2006 bis 2009 Massnahmen an der Gebäudehülle förderte,
- den Aktionsplänen für Energieeffizienz und für Erneuerbare Energien.

⁶ Artikel 15 Absatz 3 Energiegesetz

⁷ UREK-N (2009): parl Initiative „Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich“, S. 1215

⁸ UREK-N (2009), S. 1207 bis 1218

⁹ BFE (2012a): Aktionspläne; UREK-NR (2009), S. 1215

¹⁰ UREK-N (2009), S. 1207 bis 1218

1.2.2 Klimapolitik versus Energiepolitik: Unterschiedliche rechtliche Ziele

Die Ziele der Klimapolitik und der neuen Energiepolitik sind nicht unbedingt deckungsgleich. Die CO₂-Gesetzgebung fokussiert auf die Einsparung von CO₂-Emissionen, während bei der Energiepolitik Energiesparen und -effizienz im Vordergrund stehen. Inhaltlich besteht insofern ein Zusammenhang, da bei fossilen Energieträgern die eingesparte Energie in reduzierte CO₂-Emissionen umgerechnet werden kann. Das Gebäudeprogramm ist sowohl ein Instrument zur Umsetzung der Klima- als auch der Energiepolitik. Teil A und Teil B werden durch die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe finanziert. Das CO₂-Gesetz regelt Ausrichtung der Finanzhilfen in Teil A, während der Bund gemäss dem Energiegesetz in Teil B Finanzhilfen im Rahmen von Globalbeiträgen gewährt.

Ziele der Klimapolitik

Vom 1. März 2000 bis Ende 2012 war das erste CO₂-Gesetz in Kraft. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hatte sich die Schweiz verpflichtet, ihre durchschnittlichen Treibhausgasemissionen der Jahre 2008 bis 2012 gegenüber 1990 um mindestens 8% zu senken.¹¹ Wird das entsprechende Ziel für den CO₂-Ausstoss aus Brennstoffen verpasst, wird der Bundesrat den CO₂-Abgabesatz im Jahr 2013 von 36 Franken auf neu 60 Franken pro Tonne CO₂ ab 1.1.2014 erhöhen.¹²

Das gesamte Gebäudeprogramm soll ab 2020 den jährlichen CO₂-Ausstoss der Schweiz um 1.5 bis 2.2 Mio. Tonnen verringern.¹³ Für Teil A ist gemäss Programmvereinbarung¹⁴ bis Ende 2020 eine jährliche Reduktion von 700'000 Tonnen CO₂ vorgesehen, die auf den Annahmen einer CO₂-Abgabe von 36 Fr./tCO₂ und jährlichen maximal 200 Mio. Franken aus der Teilzweckbindung beruht.

Das erste CO₂-Gesetz wurde durch eine vollkommen revidierte Gesetzesgrundlage abgelöst, welche am 1. Januar 2013 in Kraft trat; die Referendumsfrist war am 13. April 2012 ungenutzt verstrichen.¹⁵ Im neuen CO₂-Gesetz sind die Ziele und Massnahmen der schweizerischen Klimapolitik bis 2020 verankert. Mit dem neuen Gesetz wurde ein 20%-Reduktionsziel mit inländischen Massnahmen festgelegt (Artikel 3 Absatz 1). Zur Erreichung dieses Ziels wird ein Reduktionsbeitrag des gesamten Gebäudeprogramms von 2.9 Mio. tCO₂/a geschätzt, worin Abgabeerhöhungen und die Anhebung des Plafonds auf maximal 300 Mio. Franken pro Jahr berücksichtigt sind. Mit der Revision des CO₂-Gesetzes wurde zwar die maximale Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe zugunsten des Gebäudeprogramms von 200 Mio. Franken auf neu 300 Mio. Franken erhöht, aber da der Abgabesatz bei 36 Franken pro Tonne belassen wurde, erhielt das Gebäudeprogramm deswegen nicht mehr Geld. Neu kann der Bundesrat hingegen die Abgabe von 36 Franken auf bis 120 Franken pro Tonne CO₂ erhöhen (revidiertes CO₂-Gesetz, Artikel 29). Gemäss CO₂-Verordnung Artikel 94 hat der Bundesrat festgelegt, dass die Erhöhung in Abhängigkeit der Erreichung vorgegebener Ziele geschieht.

¹¹ BAFU (2012b): Medienmitteilung vom 17.4.2012: „Treibhausgase 2010: Zunahme wegen kalten Wintertemperaturen“

¹² BAFU (2012c): Medienmitteilung vom 30.11.2012: „Bundesrat heisst neue CO₂-Verordnung gut“

¹³ Das Gebäudeprogramm (2012b): Gesamtbericht 2011, S. 5

¹⁴ Programmvereinbarung (2010) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BAFU und BFE) und der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK), Artikel 5.1. In der verlängerten Programmvereinbarung von 2012 sind dieselben Zielsetzungen enthalten.

¹⁵ NZZ, Neue Zürcher Zeitung (28.3.2012): Klimakompromiss akzeptiert, S. 13

Neue Ziele des Bundesrates in der Energiepolitik

Das Energiegesetz (EnG) ist seit dem 1. Januar 1999 in Kraft. Es stellt auf freiwillige Massnahmen der Wirtschaft ab. Seit 2000 richtet der Bund nach Artikel 15 EnG Globalbeiträge an jene Kantone aus, die eigene Programme zur Förderung der sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme durchführen.

Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Gebäudebereich sollen im Rahmen der Energiestrategie 2050 durch freiwillige und gesetzliche Massnahmen verstärkt werden. Im Mai 2011 beauftragte der Bundesrat das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Energiestrategie 2050 in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen zu erarbeiten. Die entsprechende Gesetzesvorlage ging Ende Sommer 2012 in die Vernehmlassung und wird - nach den Beratungen im Parlament und einem allfälligen Referendum - voraussichtlich Anfang 2015 in Kraft treten. Bis 2050 soll der Gesamtenergieverbrauch gegenüber dem Stand von 2000 um 28 Prozent reduziert werden. Dazu setzt der Bundesrat vor allem auf die Sanierung von Gebäuden; neu sollen auch energieeffiziente Ersatzbauten unterstützt werden. Zentrales Element für diese Massnahmen ist das Gebäudeprogramm, das auf 600 Mio. Franken aufgestockt werden soll, wofür der Bundesrat folgende zwei Finanzierungsvarianten vorgeschlagen hat:

- Variante 1: 300 Mio. Franken aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe plus 300 Mio. Franken von den Kantonen, wobei der gesamte teilzweckgebundene Ertrag in der Form von Globalbeiträgen an kantonale Programme eingesetzt wird. Die Programmteile A und B werden zusammengelegt;
- Variante 2: 450 Mio. Franken aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe plus 150 Mio. Franken von den Kantonen. Die bestehenden Programmteile A und B werden fortgeführt, wobei an den Teil A wie bisher mindestens zwei Drittel des teilzweckgebundenen Abgabbeertrags gehen.¹⁶

1.3 Die vier Fragestellungen dieses Berichts

Mit dem vorliegenden Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle sollen die folgenden vier Fragestellungen zur Programmorganisation beantwortet werden.

Fragestellung 1 - Programmorganisation beim Bund: Welche Vor- und Nachteile hat der auf zwei Bundesämter verteilte Vollzug des Gebäudeprogramms?

Sowohl für die Steuerung als auch die Administration der Programmteile A und B ist weitgehend dasselbe Fachwissen erforderlich. Die heutige Organisation ist durch die historische Entwicklung der Energie- und Klimapolitik erklärbar. Durch die Verteilung der Aufgaben auf zwei Bundesämter des UVEK entstehen jedoch zusätzliche Schnittstellen und Koordinationsbedürfnisse, die sich möglicherweise vermeiden liessen.

¹⁶ Bundesrat (2012): Erläuternder Bericht zur Energiestrategie 2050 (Vernehmlassungsvorlage) vom 28. September 2012, S. 35 bis 36

Fragestellung 2 - Koordination und Kooperation in der gesamten Programmorganisation: Sind Koordination und Kooperation in der gesamten Programmorganisation angemessen, um die Ziele des Gebäudeprogramms zu erreichen?

Unter Programm versteht man gebündelte Aktivitäten in einem Bereich, die sich an einem Globalziel orientieren.

Bei einem Programm ist es entscheidend, ob die Partnerorganisationen miteinander kooperieren und dafür ihre Repräsentanten mit ausreichenden Kompetenzen ausstatten, damit sie das Programm koordinieren können. Dies sind zentrale Voraussetzungen für eine geeignete Programmorganisation.

Fragestellung 3 - Finanzielle Steuerung und das Gleichgewicht von Einnahmen, Verpflichtungen und Ausgaben: Wie wird das Gebäudeprogramm finanziell gesteuert, damit lediglich die verfügbaren Gelder verpflichtet und ausbezahlt werden?

Die bisher verpflichteten Mittel hingen stark von der Nachfrage nach Fördergeldern ab. Die Reaktion der Nachfrage auf Programmänderungen ist schwer einschätzbar, weshalb Änderungen der Förderbedingungen lediglich für die finanzielle Grobsteuerung ausreichen. Mittelfristig aber muss das Gebäudeprogramm seine Verpflichtungen auf das Angebot an verfügbaren Geldern beschränken. Als Erschwernisse für die finanzielle Steuerung kommen hinzu, dass auch die künftigen Einnahmen schwierig abschätzbar sind (Schwankungen der CO₂-Abgabe, mögliche Zusatzmittel wegen Art. 29 Abs. 2 des totalrevidierten CO₂-Gesetzes oder der Energiestrategie 2050). Zudem sollten abrupte Kehrtwendungen in der Förderung möglichst vermieden werden.

Das Gebäudeprogramm Teil A bewilligte 2010 und 2011 insgesamt rund 440 Mio. Franken, vorhanden sind für diesen Zeitraum rund 240 Mio. Franken. Die Differenz von 200 Mio. Franken entspricht dem verfügbaren Betrag für rund 1.7 Jahre.

Fragestellung 4 – Interne und externe Aufsicht des Gebäudeprogramms: Wird das Gebäudeprogramm angemessen beaufsichtigt?

Die Aufsichtsbefugnisse sind im Gebäudeprogramm auf verschiedene Akteure verteilt und überlappen sich teilweise.

Angesichts der durch das Programm verwalteten Mittel ist eine angemessene Aufsicht durch interne und externe Organe unabdingbar. Dabei sollte weder im Übermass kontrolliert werden, noch sollten wesentliche Aufsichtslücken bestehen.

1.3.1 Abgrenzung gegenüber der Evaluation 2015 gemäss CO₂-Gesetz

Für das Gebäudeprogramm war im alten CO₂-Gesetz in Artikel 10 Absatz 1^{quater} festgeschrieben, dass der Bundesrat fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Teilrevision vom 12. Juni 2009 für das Parlament einen Bericht zur Wirksamkeit der Finanzhilfen erstellt. Schon in der Bundesratsbotschaft für das alte CO₂-Gesetz wurde das Jahr 2015 als Zeitpunkt genannt.¹⁷ Im revidierten, ab 2013 geltenden CO₂-Gesetz wird in Artikel 34 Absatz 4 explizit festgehalten, dass im Jahr 2015 einen Bericht zur Wirksamkeit der Finanzhilfen erstellt werden soll. Für diese Evaluation gemäss CO₂-Gesetz ist das BAFU in Absprache mit dem BFE zuständig.

In der Programmvereinbarung vom 5. März 2010 sind für die erste Programmperiode 2010 bis 2014 verschiedene Informationen für Teil A festgehalten, die im Jahresbericht und schliesslich auch in der Evaluation enthalten sein müssen. Demgemäss soll die Energiedirektorenkonferenz über *„die Anzahl der geprüften Beitragsgesuche sowie über die zugesicherten und die ausbezahlten Förderbeiträge (insgesamt und nach geförderten Projekten) Buch führen. Die EnDK informiert den Bund jährlich über den Grad der Zielerreichung, die erzielten CO₂-Reduktionen und die verwendeten Beträge, jeweils insgesamt und aufgeteilt nach den einzelnen Massnahmen und nach Kantonen. Weiter informiert der Jahresbericht über die Wirksamkeit der Massnahmen, die ausgelösten Investitionen und die Programmkosten. Er enthält überdies Empfehlungen für den Abschluss der Folgevereinbarung 2015 - 2019. (...) Die EnDK erstellt weiter am Ende der Vereinbarungsdauer einen Zwischenbericht.“* Neben den Angaben der Jahresberichte soll dieser Bericht *„auch eine Gesamtwürdigung der Massnahmen“* enthalten.¹⁸

Der Partnerausschuss des Gebäudeprogramms hat am 2. November 2011 bekräftigt, dass die Evaluation der ersten Programmperiode 2010 bis 2014 von Bund und Kantonen gemeinsam durchgeführt werden soll.

Da für die Evaluation gemäss CO₂-Gesetz bereits die erwähnten Vorgaben existieren, wird die EFK im vorliegenden Bericht nicht jene Inhalte behandeln, welche durch die Programmakteure selber zu evaluieren sind. Die Beantwortung der Frage, ob die Massnahmen des Bundes im Gebäudebereich reichen, um die sektoriellen Zwischenziele im Gebäudebereich oder das Klimaziel im Jahr 2020 zu erreichen, ist deshalb nicht im Fokus der Evaluation der EFK. Weiter stehen ebenfalls nicht Vermeidungskosten, Förderkosten oder der Wirkungsfaktor von Massnahmen sowie der Einfluss des Gebäudeprogramms auf die Sanierungsquote im Fokus der Evaluation der EFK. Ebenfalls nicht näher untersucht werden die Vollzugskosten der kantonalen Organe oder der EnDK. Der Fokus der Evaluation liegt indes auf den Fragestellungen gemäss dem Kapitel 1.3.

1.4 Das Vorgehen der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit drei Modulen

Anhand der Machbarkeitsstudie vom 20. September 2012 wurde das Vorgehen bestimmt, um die Fragestellungen zu beantworten. Da bereits im Frühjahr 2013 über die weitere Entwicklung des Gebäudeprogramms entschieden werden muss, hat die EFK den vorliegenden Bericht über die Programmorganisation vorgezogen; einen zweiten Bericht - zum Schätzmodell des Gebäudeprogramms - wird sie bis zum Herbst 2013 erstellen. Die Verantwortung für die Evaluation liegt bei der EFK, die für deren Realisation ihren *Fachbereich 6 Wirtschaftlichkeitsprüfung und*

¹⁷ Botschaft des Bundesrates (2009): Klimapolitik nach 2012, S. 7498

¹⁸ Programmvereinbarung (2010), Artikel 5.1, Ziffer 8.1 bis 8.4

Evaluation beauftragt hat. Das Projektteam setzte sich aus B. Nideröst (Projektleitung), M. Baumann (wissenschaftliche Mitarbeit), R. Scheidegger (Mandatsleiter UVEK) und E. Sangra (Leiter Fachbereich 6) zusammen.

1.4.1 Drei Module: Dokumentenanalyse, Interviews und Synthese

Um die Evaluationsfragestellungen 1 bis 4 zu beantworten, hat die Eidgenössische Finanzkontrolle die folgenden drei Module durchgeführt.

Modul 1: Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse ist als qualitative Informationsquelle für die Qualitätssicherung der Evaluation unentbehrlich. Die Dokumentenanalyse dient primär der Erhebung der Soll-Steuerung / Regelung.

Modul 2: Teilstrukturierte Interviews

Die teilstrukturierten Interviews dienen als qualitative Informationsquellen und zur Qualitätssicherung der Evaluation. Bei teilstrukturierten Interviews wird ein Bogen mit ausformulierten Fragen verwendet. Es besteht jedoch die Möglichkeit, während dem Gespräch mit Zusatzfragen auf die Antworten der Befragten einzugehen. Die Interviews wurden protokolliert und die Protokolle den Befragten zum Gegenlesen zugestellt (= Qualitätssicherung). Allenfalls offen gebliebenen Fragen wurden auf elektronischem oder telefonischem Weg geklärt. Eine Liste aller Interviewpartner ist im Anhang 5 enthalten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle wurde bei allen Interviews sehr offen empfangen und alle verlangten Dokumente wurden ihr rasch und zuvorkommend zugänglich gemacht.

Modul 3: Synthese der Ergebnisse

Die Synthese mit den Empfehlungen erfolgte im Rahmen der Berichterstattung. Nebst den während der Evaluationsphase gesammelten Informationen stützte sich die Eidgenössische Finanzkontrolle bei der Synthese auch auf ihre Vorarbeiten für die Projektskizze vom 6. Juni 2012 und die Machbarkeitsstudie vom 20. September 2012.

1.4.2 Begleitgruppe zur Unterstützung der Evaluation

Zwecks Konsolidierung der Resultate wurde eine Begleitgruppe gebildet, welche den Zugang zu Informationen erleichtern, die Qualität des Berichtes verbessern und die EFK in der Erarbeitung von sinnvollen und umsetzbaren Empfehlungen unterstützen soll. Die Mitglieder der Begleitgruppe sind im Anhang 3 aufgeführt.

Die EFK dankt den Vertretern der beiden Bundesämter BAFU und BFE, der Begleitgruppe und allen interviewten Personen für die wertvolle Unterstützung.



2 Die komplexe Organisation der Programmteile A und B

Das Gebäudeprogramm wurde im Jahr 2009 durch das Parlament ins Leben gerufen. Die Kantone, vertreten durch die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK), entwickelten das Programm gemeinsam mit dem Bundesamt für Energie (BFE) und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU). Bund und Kantone wünschten sich ein Programm, das allen Gebäudebesitzern auf einfache Weise offen steht.

2.1 Bund und Kantone als Akteure auf strategischer Ebene

Der Bund erhebt die CO₂-Abgabe und gewährt den Kantonen Finanzhilfe. Beim Bund ist das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für das Gebäudeprogramm zuständig bzw. die beiden zu diesem Departement gehörenden Bundesämter BAFU und BFE (siehe dazu das Kapitel 2.1.1).

Abb. 1: Zuständigkeiten für die beiden Programmteile A und B bei Bund und Kantonen

	Zuständigkeiten für das Gebäudeprogramm	
	Teil A	Teil B
Bund (UVEK)	BAFU + BFE	BFE
Kantone	EnDK	26 Kantone

Darstellung der EFK

Die Kantone nehmen ihre Kompetenzen beim Programmteil B direkt wahr, beim Programmteil A haben sie wesentliche Teile davon an die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) übertragen. Bund und EnDK haben für den Programmteil A eine Programmvereinbarung über 5 Jahre abgeschlossen (1.1.2010 bis 31.12.2014). Der Programmteil B beruht rechtlich vor allem auf den jährlichen Beitragsverfügungen, welche das BFE den Kantonen ausstellt.

2.1.1 Zwei Bundesämter als strategische Akteure auf Bundesebene

Die Federführung für den Programmteil A liegt beim *Bundesamt für Umwelt (BAFU)*. Das BAFU erhielt diese Rolle aufgrund der Finanzierung des Gebäudeprogramms aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe. Das UVEK hat dem BAFU die Führung der Verhandlungen mit den Kantonen für den Abschluss von Programmvereinbarungen übertragen. Zu den Kernaufgaben des BAFU im Zusammenhang mit dem Gebäudeprogramm gehören die Vorbereitung der CO₂-Gesetzgebung, die Begleitung der parlamentarischen Beratungen des CO₂-Gesetzes sowie die Anpassung der CO₂-Verordnung. Aus diesen Zuständigkeiten resultieren auch die Aufgaben, die jährlich einsetzbaren Gelder aus dem CO₂-Abgabenertrag festzulegen und die erreichten CO₂-Reduktionen zu kommunizieren. Das BAFU hat auch die Federführung für die Evaluation des Gebäudeprogramms gemäss CO₂-Gesetz (siehe dazu das Kapitel 1.3.1).

Das *Bundesamt für Energie (BFE)* betreut gemäss Energiesgesetz die Vergabe, die Abwicklung und das Monitoring der globalen Finanzhilfen im Teil B. Das BFE ist fachlich für die Gebäudetechnik zuständig sowie für die Wirkungskontrolle und das entsprechende Reporting des gesamten Programms.¹⁹ Das BFE verfügt über eine mehrjährige Erfahrung mit Fördermassnahmen für die Gebäudehülle: Es hatte in den Jahren 2000 bis 2009 Massnahmen an der Gebäudehülle mit Globalbeiträgen gefördert, und es war in den Jahren 2006 bis 2009 auch die verantwortliche Bundesstelle für das Gebäudehüllenprogramm der Stiftung Klimarappen. Das BFE ist für die Kantone der gewohnte Ansprechpartner auf Bundesebene, da bei den Kantonen das Gebäudeprogramm in der Regel bei den Energiefachstellen und nicht bei den Umweltstellen angesiedelt ist.

Zwischen den obersten Amtsleitungen der beiden Bundesämter kam es schon in der Frühphase des Gebäudeprogramms zu Rivalitäten, beispielsweise bei den Verhandlungen für den Abschluss der Programmvereinbarung 2010 mit den Kantonen oder bei der Besetzung des Vorsitzes für den Partnerausschuss von Bund und Kantonen. Zur Verbesserung der Koordination wurde im November 2010 diskutiert, dass die Zusammenarbeit von BAFU und BFE auf Direktionsebene geregelt werden soll, und zwar entweder durch die Aktualisierung der bestehenden Aufgabenteilung oder durch die Einführung eines gemeinsamen Entscheidungsgremiums. Zudem bestand die Absicht, eine abgestimmte Langfriststrategie für den Gebäudebereich zu entwickeln, wobei das BAFU diese Entwicklung skizzieren sollte. Bei den Interviews stellte die EFK jedoch fest, dass die Aufgabenteilung nicht verändert wurde.

Die fortdauernden Spannungen zeigten sich auch, als das BFE im Frühjahr 2012 für die Energiestrategie 2050 zwei zukünftige Finanzierungsvarianten des Gebäudeprogramms formulierte. Das BFE informierte das BAFU bei mehreren Sitzungen über die Ausarbeitung der Strategie, das BAFU hätte sich jedoch einen früheren und intensiveren Einbezug gewünscht. Die in die Vernehmlassung gegebenen Finanzierungsvarianten der Energiestrategie 2050 haben schliesslich erhebliche Auswirkungen für die finanzielle Steuerung des Programmteils A (siehe dazu das Kapitel 3.2.3). Weitere Rivalitäten zwischen den obersten Amtsleitungen beider Bundesämter waren bei diversen anderen Entscheiden im Gebäudeprogramm ersichtlich.

Unklar geregelt ist die Zuständigkeit für die Festlegung der finanziellen Beiträge an die Fördergegenstände: Gemäss der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen legen die Kantone die finanziellen Beiträge für die verschiedenen Fördergegenstände im Einvernehmen mit dem BAFU fest.²⁰ Hingegen ist dafür gemäss Artikel 106 Absatz 5 der neuen CO₂-Verordnung das Einverständnis beider Bundesämter nötig. Die Zuständigkeiten der beiden Ämter im Gebäudeprogramm sind gemäss der bestehenden Aufgabenteilung kaum getrennt; deshalb muss jede Aufgabe – mit Ausnahme der Gebäudetechnik, die ausschliesslich dem BFE zugewiesen ist – gemeinsam wahrgenommen oder mit dem jeweils anderen Amt abgesprochen werden.

Die Interviewpartner der EFK äusserten die Meinung, dass das BAFU wegen der Verantwortung für die CO₂-Abgabe nicht auch gleich Fachwissen im Gebäudebereich aufbauen sollte. Aus Sicht der Interviewten hat die Beteiligung von zwei Ämtern im Gebäudeprogramm v.a. organisatorische Nachteile, die sich in Form von zahlreichen administrativen Schnittstellen und komplizierten Abläufen zwischen dem BAFU und dem BFE zeigen, da die Befugnisse nicht immer klar sind.

¹⁹ Gemäss bestehendem CO₂-Gesetz Artikel 10, Absatz 1^{bis} b und revidiertem CO₂-Gesetz Artikel 34 Absatz 1b

²⁰ Programmvereinbarung (2010), Ziffer 6.1

Bessere Koordination analog der CO₂-Anpassungsstrategie des Bundesrates

Der Bundesrat hat für die Koordination aller Bundesämter bei der CO₂-Anpassungsstrategie²¹ folgenden Rahmen gesetzt: das federführende BAFU ist für ein einheitliches Vorgehen der Ämter besorgt sowie für jene Elemente, die über die einzelnen, CO₂-relevanten Sektoren hinausgehen. Die Strategie des Bundesrates unterscheidet dabei die Sektoren Wasserwirtschaft, Umgang mit Naturgefahren, Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Energie, Tourismus, Biodiversitätsmanagement, Gesundheit sowie Raumentwicklung. Innerhalb dieser Sektoren sind die dafür zuständigen Bundesämter für die Anpassungsmassnahmen verantwortlich.

Aus Sicht der EFK ist dieser Ansatz des Bundesrates auch geeignet, um die Aufgaben des Gebäudeprogramms zwischen dem BAFU und dem BFE besser zu regeln.

Der Partnerausschuss von Bund und Kantonen hat keine klare Rolle

Der *Partnerausschuss (PA)* setzt sich paritätisch zwischen Bund und Kantonen zusammen, in dem die EnDK, das BAFU und das BFE vertreten sind; es gibt je vier stimmberechtigte Vertreter von Bundes- sowie von Kantonsseite. Der Ausschuss unterstützt und berät die Parteien und strebt Konsensbeschlüsse an, andernfalls entscheidet er mit einfacher Mehrheit. Das BAFU ist zuständig für die Leitung des Partnerausschusses und führt auch dessen Sekretariat. Die Sekretariatsaufgaben wurden demselben BAFU-Mitarbeiter übertragen wie die Mitwirkung in der Kommission oPL, womit dieselbe Person auf strategischer wie operativer Ebene tätig ist.

Der Partnerausschuss ist gemäss Pflichtenheft²² unter anderem für die Diskussion von Abweichungen und der Verabschiedung von Anpassungen der Programmvereinbarungen sowie der Beseitigung von Unklarheiten zwischen Bund und Kantonen zuständig. Ebenso befasst er sich gemäss Pflichtenheft mit der Festsetzung der Beitragssätze, der Definition und Umsetzung der Kommunikationsstrategie und Aufträgen an die operativen Gremien des Gebäudeprogramms. Das CO₂-Gesetz erwähnt den Partnerausschuss nicht und enthält keinen Zusammenarbeitsartikel; gemäss CO₂-Verordnung Artikel 113 arbeiten Bund und Kantone bei der Umsetzung des Gebäudeprogramms eng zusammen.

Der Partnerausschuss tagte am 18. Januar 2011 zum ersten Mal, da seine Grundlagen – die Programmvereinbarung und der Artikel 28j der CO₂-Verordnung – erst im März 2010 geschaffen worden waren und die Kantone zögerlich darauf reagierten. Der Ausschuss konstituierte sich damit auch erst rund elf Monate nach dem zweiten strategischen Organ des Programmteils A, dem Steuerungsausschuss der EnDK (siehe zum Steuerungsausschuss das Kapitel 2.1.3).

Zur Rolle des Partnerausschusses stimmen die Ansichten der Direktionen der beiden Bundesämter nicht überein. Das BAFU betrachtet den Ausschuss als letzte Entscheidungsinstanz im Gebäudeprogramm, während das BFE ihn eher als letzte Konsultationsstufe sieht, bevor Differenzen zwischen Bund und Kantonen durch das UVEK und die Kantone geklärt werden.

Die Stellung des Partnerausschusses wurde auch geschwächt durch die Tatsache, dass sein Pflichtenheft während den ersten drei Programmjahren nicht unterschrieben wurde. Die

²¹ BAFU (2012a): Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz

²² UVEK/EnDK (2011): Pflichtenheft Partnerausschuss

Departementschefin des UVEK unterzeichnete das Pflichtenheft bis im Jahr 2011 nicht. Schliesslich entschied das GS UVEK, dass die Amtsdirektoren von BAFU und BFE das Pflichtenheft unterschreiben sollen. Die Unterschrift zog sich sodann weiter in die Länge wegen der Frage, wie bei einem Patt im paritätisch zusammengesetzten Partnerausschuss zu verfahren sei. Klar war von Anfang an, dass bei Stimmengleichheit zwischen den Bundes- und Kantonsvertretern der Entscheid durch die politische Ebene gefällt werden sollte. Als entsprechende Eskalationsstufe waren anfänglich die Vorsteherin des UVEK sowie der Präsident der EnDK vorgesehen. Bedeutend wurden die fehlenden Unterschriften im Herbst 2012, als die Probleme mit der Überverpflichtung des Programmteils A zwingend einen Entscheid erforderten.

Im aktuellen Entwurf zum Pflichtenheft vom Januar 2013 ist nun als erste Eskalationsstufe vorgesehen, dass der Vorsitzende des Steuerungsausschusses und der Generalsekretär des UVEK eine Lösung suchen. Erst wenn hier keine Einigung möglich ist, sollen sich in einem zweiten Schritt die Departementschefin des UVEK und der Präsident der EnDK in jedem Fall abschliessend einigen. Diese Lösung wurde vom Partnerausschuss vorgeschlagen; das GS UVEK hat sich dazu bisher nicht geäussert. Das Pflichtenheft bleibt voraussichtlich bis Ende Februar 2013 ohne vollständige Unterschriften, da zuerst die Unterschriften der Programmvereinbarung bis 2015 abgewartet wurden; diese wurde am 28. Januar 2013 unterschrieben.

2.1.2 Strategische Akteure auf Ebene der Kantone

Die Verantwortung für Massnahmen, die den Energieverbrauch in Gebäuden betreffen, liegt gemäss Bundesverfassung vor allem bei den Kantonen.²³ Ihrer Auffassung nach sind sie deshalb primär für die materielle Gesetzgebung zuständig, und dem Bund kommt lediglich eine subsidiäre Kompetenz zu.²⁴ Diese Auffassung wird auch vom BFE im Rahmen der Energiestrategie 2050 gestützt.²⁵

Die Kantone haben die *Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK)* beauftragt, eine Programmvereinbarung mit dem Bund abzuschliessen und den Programmteil A entsprechend umzusetzen. In der EnDK sind die Mitglieder der Kantonsregierungen zusammengeschlossen, die in ihren Kantonen den Energiebereich leiten. Die EnDK fördert die interkantonale Zusammenarbeit in Energiefragen und vertritt die gemeinsamen Interessen der Kantone. In diesem Sinne äussert sich die EnDK sowohl zu den Programmteilen A als auch B.

Der Auftrag der Kantone an die EnDK erfolgte lediglich mit einer kurzen Vollmacht, welche juristisch gesehen eine einfache Verwaltungsvereinbarung darstellt. Es ist unklar, ob der Umfang dieser Vollmacht der tatsächlichen Aufgabenteilung im Programmteil A gerecht wird. Jedenfalls lässt die Vollmacht der Kantone im Urteil der Finanzkontrolle Graubünden – der Abschlussprüferin von Programmteil A - vieles offen. Es fehlen darin aus Sicht der Finanzkontrolle Graubünden spezifische Vereinbarungen zwischen jedem Kanton und der EnDK, mit der die Energiedirektorenkonferenz den Auftrag erhielt, die Mittel der Kantone für den Teil A zu verwenden. Weder die von den Kantonen beauftragte EnDK noch die Kantone selber haben eine rechtliche Grundlage, um gegenüber den Gesuchstellern für Überverpflichtungen oder einen Überhang bei den Betriebskosten von Teil A zu

²³ Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung

²⁴ EnDK/EnFK (2008): Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKen), S. 13

²⁵ BFE (2012c): Energiestrategie 2050, S. 1

haften. Die EnDK ist als Verein organisiert, der für seine Schulden nur mit dem Vereinsvermögen haftet; eine persönliche Haftung der Mitglieder ist gemäss den Vereinsstatuten ausgeschlossen.²⁶

Die für das Gebäudeprogramm massgebenden Organe der EnDK sind:

- die Plenarversammlung, die mindestens einmal jährlich stattfindet,²⁷
- der Vorstand mit dem Präsidenten der EnDK,
- die Geschäftsführung,²⁸
- der Steuerungsausschuss StA für „die strategische Führung der Programmumsetzung“.²⁹

Der Steuerungsausschuss und der Partnerausschuss genehmigten erst im Herbst 2012 das Organisationsreglement, welches die Zusammensetzung, Verantwortlichkeiten, Aufgaben, Kompetenzen und die Organisation der Organe des Programnteils A regelt. Damit blieben – wie schon beim Pflichtenheft des Partnerausschusses – die Rollen der Akteure sehr lange ungeklärt.

Zu den wichtigsten Aufgaben der EnDK im Teil A gehören gemäss dem Organisationsreglement die „Sicherstellung der gesetzes- und vertragskonformen Durchführung des Gebäudeprogramms, die Wahl der Delegierten der Kantone in den Partnerausschuss und die Wahl der Mitglieder des Steuerungsausschusses.“

Der Steuerungsausschuss (StA) – das strategische und operative Organ der EnDK für Teil A

Die wichtigsten Aufgaben des Steuerungsausschusses umfassen:

- die einheitliche Umsetzung des Gebäudeprogramms bei den Kantonen,
- die Zusammenarbeit mit dem Partnerausschuss,
- den Beschluss über die Notwendigkeit und den Inhalt von Programmanpassungen und dessen Abstimmung mit dem Partnerausschuss und der EnDK,
- die Definition von Zielvereinbarungen mit dem Partnerausschuss bezüglich Betriebskosten und CO₂-Zielen,
- die Vorbereitung allfälliger Änderungen der Programmvereinbarung für die EnDK,
- die Führung und Überwachung der operativen Programmleitung.³⁰

Die EnDK-Plenarversammlung hat als stimmberechtigte Mitglieder des Steuerungsausschusses zwei Regierungsräte, zwei Mitglieder der Energiefachstellenkonferenz der EnDK und ein Ständeratsmitglied gewählt. An den Sitzungen des StA nehmen aber nicht nur diese gewählten und stimmberechtigten Mitglieder teil, sondern regelmässig auch Angehörige der operativen Ebene, insbesondere der oPL, die der StA auftragsgemäss führen und überwachen sollte, sowie auch die privaten Auftragnehmer für die nDLZ und für die Geschäftsstelle der oPL. In den Organigrammen zum Gebäudeprogramm wird

²⁶ EnDK (2010): Statuten, Artikel 14ter

²⁷ EnDK (2010): Statuten, Artikel 2 a

²⁸ EnDK (2010): Statuten, Artikel 5

²⁹ Das Gebäudeprogramm (2012e): Organisationsreglement, genehmigt vom StA sowie vom PA, S. 6 bis 7

³⁰ Das Gebäudeprogramm (2012e), S. 6 bis 7

der StA immer der strategischen Ebene zugeordnet.³¹ In seiner tatsächlichen Zusammensetzung und Tätigkeit ist aber die Trennung zwischen den strategischen und operativen Ebenen durchbrochen.

Bei den Sitzungen des Steuerungsausschusses sind schliesslich auch der Hauseigentümer-verband und der Gemeindeverband mit je einer nicht stimmberechtigten Person vertreten.

Für die EFK gibt diese Zusammensetzung dem StA ein operatives Gepräge, weil hauptsächlich die Interessen der Umsetzung des Gebäudeprogramms vertreten sind.

An dieser Auffassung ändert sich auch nichts aufgrund der Tatsache, dass die EnDK an ihrer Plenarversammlung vom 2. September 2011 die Budget- und die Finanzkompetenz sowie die Jahresberichterstattung des Programmteils A an den Steuerungsausschuss delegiert hat, inklusive dem Entscheid über allfällige Budgetüberschreitungen. Nach der Auffassung der Finanzkontrolle Graubünden hätte die EnDK die Genehmigung der Jahresrechnung nicht dem StA übertragen dürfen, da dies zur undelegierbaren Verantwortung der Plenarversammlung gehöre; der StA könne Jahresrechnung und –bericht nur provisorisch zuhanden der Plenarversammlung genehmigen. Sie richtete deshalb ihren Revisionsbericht 2011 - wie schon im Vorjahr – wieder an die Plenarversammlung der EnDK.

Bei den Interviews der EFK in den Kantonen zeigte sich, dass die Legitimation des Steuerungsausschusses als Entscheidungsorgan von verschiedenen Gesprächspartnern in Zweifel gezogen wird, da nicht der Ausschuss, sondern höchstens die Plenarversammlung der EnDK für die Gesamtheit der Kantone sprechen könne. Vor allem stellt die EFK aber auch eine ungeklärte Situation bezüglich der Verantwortlichkeiten zwischen der EnDK und den Kantonen fest, denn die finanziellen Steuerungsentscheide werden vom StA gefällt und von der Plenarversammlung verabschiedet, doch letztlich haften die einzelnen Kantone dafür. Damit stimmen Aufgaben und Kompetenzen nicht mit der Verantwortung überein.

2.1.3 Ungeklärtes Verhältnis Bund - Kantone auf strategischer Ebene

Für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen gilt gemäss Programmvereinbarung ein „*Grundsatz der Kooperation*“.³² Trotzdem zeigten sich im Verlauf des Programms grundlegende Differenzen vor allem bezüglich der Rolle, welche die beiden strategischen Organe - Partnerausschuss und Steuerungsausschuss - spielen sollten, sowie bei der Rollenklärung in der gemeinsamen Aufgabe der Kommunikation.

Partnerausschuss und Steuerungsausschuss – zwei Organe auf strategischer Ebene

Zwischen den Akteuren besteht bis heute keine Einigkeit, welches Gremium das Gebäudeprogramm strategisch führen soll: Die EnDK und auch das BFE sehen den Steuerungsausschuss als Entscheidungsgremium, während das BAFU die Auffassung vertritt, dass der Partnerausschuss diese Rolle spielen soll.

Der Bund – und insbesondere das BAFU - versteht den Partnerausschuss als Instanz zur

³¹ Das Gebäudeprogramm (2012b): Gesamtbericht 2011, S. 10; Das Gebäudeprogramm (2012e): Organisationsreglement, S. 5

³² Programmvereinbarung (2010), Ziffer 13

Genehmigung der finanziellen Beitragssätze für die verschiedenen Fördergegenstände, wobei er sich auf Ziffer 6.1 der Programmvereinbarung stützt (Auszug): *„Die Beitragssätze richten sich nach dem harmonisierten Fördermodell der Kantone vom 21. August 2009 (HFM 2009 und Weiterentwicklungen). Die EnDK legt die Beitragssätze fest und passt sie zielorientiert an – beides jeweils im Einvernehmen mit dem BAFU.“*

Die Kantone sehen hingegen den Partnerausschuss nur als Organ für die Beratung und den Steuerungsausschuss der EnDK als die entscheidende Instanz für die Genehmigung von Beitragssätzen. Sie berufen sich dabei auf Artikel 28c Absatz 5 der CO₂-Verordnung: *„Die Kantone setzen die Beitragssätze für die einzelnen Massnahmen einheitlich fest.“* Dass es sich beim Partnerausschuss nur um ein beratendes Organ handle, ergebe sich aus Ziffer 9 der Programmvereinbarung: *„Ein zwischen Bund und Kantonen paritätisch zusammengesetzter Partnerausschuss für das harmonisierte Gebäudeprogramm unterstützt und berät die Parteien in Fragen des Gebäudeprogramms im Sinne der Zusammenarbeit gemäss Artikel 28j der CO₂-Verordnung.“*

Die EFK stellt fest, dass die Regelung zur Beitragsfestsetzung einen zentralen Punkt des Programms betrifft. Sie beurteilt die hierzu getroffenen Regelungen in der Programmvereinbarung als nicht eindeutig.

Ein weiterer Widerspruch zwischen den beiden strategischen Organen von Bund und Kantonen besteht darin, dass der Partnerausschuss den operativen Gremien des Gebäudeprogramms Aufträge erteilen kann.³³ Der Partnerausschuss hat allerdings von diesem Auftragsrecht nie Gebrauch gemacht, was nicht überrascht, da dies die Zustimmung seiner kantonalen Mitglieder voraussetzen würde – und in diesem Fall kann ein entsprechender Auftrag direkt vom Steuerungsausschuss erteilt werden. Das Auftragsrecht des PA hat damit keinen Gehalt.

Dach- und Produktkommunikation – unklare Inhalte und Kompetenzen

Zu wenig geklärt ist im Urteil der EFK auch die Rollenverteilung von Bund und Kantonen bei der Kommunikation. Zu dieser Aufgabe ist in der Programmvereinbarung unter Ziffer 12 festgehalten, dass Bund und Kantone ein gemeinsames Kommunikationskonzept verabschieden. In diesem Konzept sollen insbesondere die Schnittstelle zwischen der sogenannten Dach- und Produktkommunikation nach folgenden Grundsätzen geklärt werden:

„Für die politische Kommunikation sorgen Bund und EnDK gemäss den jeweils eigenen politischen Agenden und Aufgaben. Sie koordinieren sich dabei.“

Der Bund und die EnDK sorgen gemeinsam für die Dachkommunikation. Dem Bund stehen dafür pro Jahr maximal 1 Mio. Franken zur Verfügung.“

Die EnDK sorgt für die Produktkommunikation in Abstimmung mit der Dachkommunikation. Für die Produktkommunikation steht der EnDK pro Jahr maximal 1 Mio. Franken zur Verfügung.“

Der Bund sieht aufgrund dieser Regelungen – anscheinend vor allem aufgrund seines Budgets - die Dachkommunikation als seine alleinige Aufgabe und Verantwortung an, die Kantone hingegen als eine gemeinsame Aufgabe. In der Praxis führte diese Verteilung der Kompetenzen unter anderem zu

³³ UVEK/EnDK (2013): Gebäudeprogramm: Pflichtenheft Partnerausschuss vom 20.1.2013

einem unverhältnismässigen Koordinationsaufwand bei der Erstellung der Gesamtberichte 2010 und 2011 für die Programmteile A und B.

2.2 Die zu rasche Entwicklung der Organisation von Teil A (Gebäudehülle)

Um den Programmstart per Anfang 2010 zu ermöglichen, mussten die erforderlichen Strukturen in rund einem halben Jahr aufgebaut werden. Dabei blieben zahlreiche organisatorische Fragen ungeklärt. Drei Monate vor dem Programmstart anfangs 2010 waren weder die strategischen noch die operativen Organe definitiv bestimmt, und bei den Vorbereitungsarbeiten blieb zu wenig Zeit für Vorstellungs-, Diskussions- und Entscheidbesprechungen. Am 11. Dezember 2009 verabschiedete der Vorstand der EnDK die Aufgabenteilung bei der Kommunikation und die Programmvereinbarung mit dem Bund zuhanden des BAFU. Schliesslich wurde die Programmvereinbarung am 5. März 2010 von allen Parteien unterschrieben.

Die Entwicklungsphase des Programmteils A war von einem Konflikt zwischen dem BAFU und den Kantonen belastet, der sich um die personelle Besetzung der strategischen Organe und um die Aufgabenverteilung in der Kommunikation drehte. Das BAFU verlangte die Führung bei der Kommunikation und die entsprechenden Mittel aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe, da die politische Kommunikation sowie die Dachkommunikation zu seiner Verantwortung gehören sollten (siehe das Kapitel 2.1.3). Das BAFU zählte dabei die Corporate Identity, die Webseite und die Kommunikation der Programminhalte zur Dachkommunikation. Wenn dies nicht möglich sei, verlangte das BAFU Einsitz in der noch zu bildenden strategischen Programmleitung. Das Ergebnis dieses Konflikts war die unklare Aufteilung der Kommunikationskompetenzen in der Programmvereinbarung³⁴ und die Tatsache, dass der Bund im StA nicht vertreten ist.

Da die Organisationsarbeiten beim Programmstart am 1.1.2010 nicht abgeschlossen waren, war das erste Betriebsjahr auch durch den Aufbau der Organisation geprägt.

In der gesamten Programmorganisation waren von Anfang an die Entscheidungskompetenzen und -rhythmen sowie die Rolle des Partnerausschusses zu wenig klar, insbesondere mit Blick auf die mögliche frühzeitige Erschöpfung der Fördergelder, worauf die nationale Dienstleistungszentrale (nDLZ) bereits an der Startsitzung des Steuerungsausschusses am 9. März 2010 hinwies.

Die Rollenaufteilung zwischen Bund und Kantonen blieb im Startjahr 2010 jedoch weiter ungeklärt. Auf operativer Ebene etablierte sich für die Abstimmung zwischen Bund und Kantonen eine „Technische Koordinationsgruppe“, doch sie wurde nie zu einem offiziellen Organ. Bei der Vorbereitung der ersten Programmanpassung, die schliesslich anfangs 2011 erfolgte, wurde die Technische Koordinationsgruppe aus dem Vorschlag des Bundes für die Programmanpassung gestrichen. Die erste Programmanpassung wurde dann zwischen dem Steuerungsausschuss der EnDK und dem Partnerausschuss ausgehandelt (siehe das Kapitel 3.2.1).

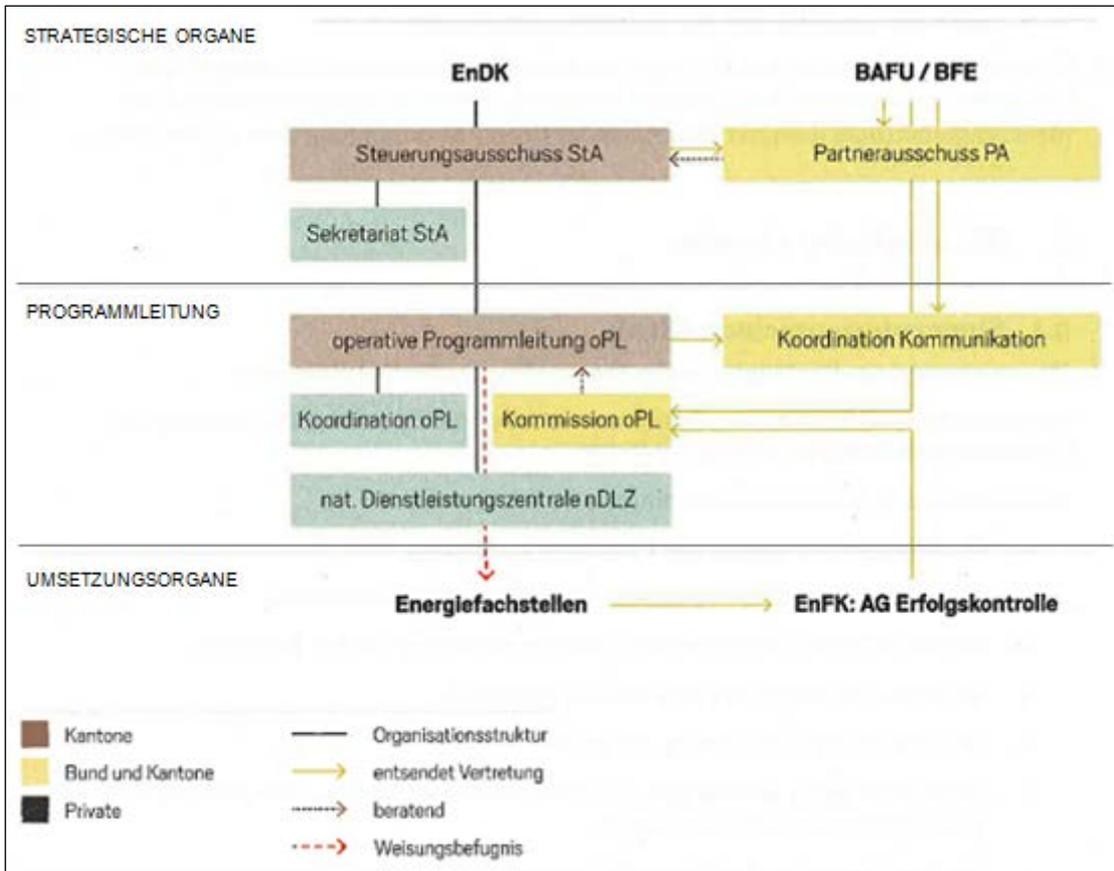
Charakteristisch für den Programmstart war in der Einschätzung der Eidgenössischen Finanzkontrolle, dass wesentliche Fragen zu Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure weder in der Entwicklungsphase noch nach dem Programmstart im Jahr 2010 gelöst werden konnten.

³⁴ Programmvereinbarung (2010), Ziffer 12

2.3 Die operative Organisation von Teil A: zu viele Organe

Im Kapitel 2.1 wurden die strategische Ebene und im Kapitel 2.2 die Entwicklung der Organisation von Teil A beschrieben. In diesem Kapitel werden nun die zahlreichen Organe dargestellt, welche im Programmteil A operativ tätig sind. Die folgende Darstellung gibt dazu einen Überblick:

Abb. 2: Organigramm des Programmteils A



Quelle: Das Gebäudeprogramm (2012e), Organisationsreglement vom Herbst 2012 (Version 1.2)

2.3.1 Programmleitungsebene mit fünf Organen

Die Programmleitung von Teil A des Gebäudeprogramms besteht aus der *operativen Programmleitung (oPL)*, der *Koordination oPL*, der *Kommission der oPL*, der *Koordinationsgruppe Kommunikation* und der *nationalen Dienstleistungszentrale (nDLZ)*.³⁵

Die *operative Programmleitung* wird von der EnDK eingesetzt. Sie besteht in der Regel aus vier bis fünf Vertretern der kantonalen Energiefachstellen. Die oPL verantwortet die operative Führung des Programmteils A. Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehören die Sicherstellung des einheitlichen und ordentlichen Vollzugs durch den Erlass entsprechender Vollzugsrichtlinien, die Überwachung der laufenden Geschäfte, die Erstellung des Budgets, der Jahresrechnung, des Geschäftsberichts und des Wirkungs- und Finanzreportings für den Bund. Die oPL ist gegenüber den Energiefachstellen

³⁵ Wo nicht anders vermerkt, beruht dieses Kapitel auf: Das Gebäudeprogramm (2012e): Organisationsreglement, unterschriebene Fassung vom Herbst 2012 (Version 1.2)

weisungsbefugt bezüglich der einheitlichen Gesuchsbearbeitung. Sie verwendet die Mittel gemäss dem genehmigten Budget und schlägt Anpassungen der Förderbedingungen vor. Die oPL kommuniziert mit dem BAFU, dem BFE und der EnDK. Im Weiteren kontrolliert sie die Arbeiten der nationalen Dienstleistungszentrale.

Die *Koordination oPL* unterstützt die oPL bei Vollzug, Koordination und Kommunikation. Sie organisiert Sitzungen und vertritt die oPL in diversen Gremien. Die Koordination oPL wird von der Helfenfinger & Thommen AG wahrgenommen.

Als beratendes Gremium der oPL fungiert die *Kommission der oPL*. Sie ist aus je einem Vertreter von BAFU und BFE sowie von zwei Mitgliedern der *Arbeitsgruppe Erfolgskontrolle der Energiefachstellenkonferenz* zusammengesetzt. Damit sind Bund und Kantone paritätisch in der Kommission vertreten. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Entwicklung von Programmanpassungen: Dabei werden die Effekte von sämtlichen Programmanpassungen auf Programmwirkung, Gesuchprüfungsaufwand, Bearbeitungskosten, Anzahl Gesuche, verfügbare Mittel etc. diskutiert. Die Kommission der oPL erarbeitet zuhanden der oPL Vorschläge, welche anschliessend dem StA zur Entscheidung unterbreitet werden. Die Kommissionsmitglieder informieren zudem ihre Organisationen über die Anliegen des Gebäudeprogramms.

Die *Koordinationsgruppe Kommunikation* ist verantwortlich für die Koordination der Dach- und der Produktkommunikation. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die Vorbereitung von strategischen Kommunikationsgrundlagen für den Partnerausschuss, die Entwicklung des Kommunikationskonzepts von Bund und Kantonen gemäss Ziffer 12 der Programmvereinbarung, die Vorbereitung der Kommunikationsmassnahmen bei Programmanpassungen und die Schaffung des Gesamtberichts zuhanden des Partnerausschusses.³⁶ Dieses Gremium setzt sich aus Vertretern der beiden Bundesämter, der oPL und der nationalen Dienstleistungszentrale zusammen.

Die *nationale Dienstleistungszentrale (nDLZ)* war mit der Entwicklung von Teil A betraut und ist seither für den Betrieb von Teil A und der offiziellen Website des Gebäudeprogramms verantwortlich. Der entsprechende Auftrag wurde von der EnDK für mindestens fünf Jahre an das Ingenieurbüro *Ernst Basler und Partner* vergeben. Zu den Aufgaben der nDLZ gehören die Durchsetzung des einheitlichen Programmvollzugs, die Koordination und Kommunikation mit allen Bearbeitungsstellen, die Umsetzung von Massnahmen der Produktkommunikation, der Betrieb und die Optimierung der IT-Infrastruktur und die Sicherstellung des Finanzmanagements, des Zahlungsverkehrs sowie die Führung der Buchhaltung. Konkret unterstützt die nDLZ die Programmleitung im Projektmanagement, betreibt das Managementinformationssystem (MIS), ist verantwortlich für die Umsetzung der Kommunikationsstrategie und das Liquiditäts- und Finanzmanagement. Nicht zuständig ist die nDLZ jedoch für die Liquiditätsbewirtschaftung, welche von der Finanzverwaltung Graubünden vorgenommen wird. Die Finanzverwaltung Graubünden wird aber im Organisationsreglement des Gebäudeprogramms nicht als Akteur aufgeführt.

Nach Einschätzung der EFK ist die Programmleitungsebene mit fünf Organen zu kompliziert strukturiert. Die Koordinationsgruppe Kommunikation ist ein Ergebnis der verunglückten Aufgabenteilung für die Kommunikation (siehe die Kapitel 2.1.3 und 2.2). Eine solche Aufteilung verursacht einen hohen Koordinationsaufwand, vor allem für die Erstellung des Gesamtberichts der

³⁶ Das Gebäudeprogramm (2012e): Organisationsreglement, S. 10

Programmteile A und B. Beim Prozesscontrolling vom 16. Oktober 2012 wurde der Gesamtbericht denn auch als sehr teuer eingeschätzt.

2.3.2 Umsetzungsebene: kantonale Energiefachstellen und die regionale Bearbeitungsstelle

Die Bearbeitung der Subventionsgesuche (inkl. Zu- und Absagen zu Beiträgen, Einsprachen und Auszahlungen) geschieht grundsätzlich durch die *kantonalen Energiefachstellen*, wobei sie den Ermessensspielraum im Rahmen der Vollzugsrichtlinien der oPL nutzen. Wichtige Vollzugsfragen und Präzedenzfälle leiten sie an die oPL weiter, deren Vollzugsrichtlinien und Vorgaben die Energiefachstellen für den einheitlichen Vollzug des Gebäudeprogramms einzuhalten haben. Zu diesen einheitlichen Vorgaben gehört beispielsweise, die in Prüfung befindlichen Fördergesuche sofort an das Managementinformationssystem MIS der nDLZ zu übermitteln, damit die Finanzplanung und –steuerung anhand von aktuellen und einheitlichen Daten vorgenommen werden kann. Die Umsetzung eines abgestimmten Vollzugs ist ein Erfolg des national einheitlichen Gebäudeprogrammteils A. Zu den weiteren Aufgaben der Energiefachstellen gehören die kantonalen Kommunikationsmassnahmen.

Die einzelnen Kantone können die Gesuchsbearbeitung in ihren Energiefachstellen selber vornehmen oder auslagern. Der Entscheid zur Auslagerung ist unabhängig von der Kantonsgrösse. Jene Kantone, welche sich für diesen Schritt entschieden, hatten entweder keine vorgängige Fördererfahrung, zu wenig eigene Kapazitäten oder wollten die Auslagerung aus der Überlegung einer national einheitlichen Bearbeitung der Fördergesuche. Fünfzehn Kantone haben die effienergie AG mit Sitz in Zürich als externe, *regionale Bearbeitungsstelle (rBS)* mit der Gesuchsbearbeitung beauftragt. Die rBS bearbeitet rund drei Viertel der Gesuche von Teil A des Gebäudeprogramms. Die rBS kann damit Skaleneffekte erzielen. Neben den kantonalen Aufträgen besteht kein Vertragsverhältnis der rBS zu den Organen des Gebäudeprogramms.³⁷ Die rBS muss alle Kantone gleich behandeln, welche die Gesuchsbearbeitung an sie auslagern. Zwischen der rBS und den sie beauftragenden Kantonen werden keine Nebenabreden getroffen. Mehrere Mitarbeitende der rBS waren bereits in der Stiftung Klimarappen zuständig für die Umsetzung von energetischen Fördermassnahmen im Gebäudebereich gewesen.

Viele Akteure – hohe Koordinationskosten

Es ist aufwändig, ein abgestimmtes Vorgehen mit einer grossen Zahl von Akteuren zu erreichen. Das zeigt sich beispielsweise bei der national einheitlichen Entscheidungspraxis für Fördergesuche, die entsprechende Vollzugsrichtlinien erfordert. Die Vollzugsrichtlinien wurden im Jahr 2009 geschaffen, sie werden seither von der nDLZ, der Arbeitsgruppe Erfolgskontrolle und der oPL weiterentwickelt. Die Richtlinien enthalten zahlreiche Angaben für die Gesuchsbearbeitung, beispielsweise U-Wert-Berechnungen, detaillierte Angaben mit Bildern zur Illustration der förderberechtigten Flächen, usw.. Die Erstellung und Weiterentwicklung der Richtlinien erfordert einen grossen Vereinheitlichungsaufwand. Die Richtlinien wurden im Laufe der Jahre immer umfangreicher, so dass im Jahr 2012 schliesslich ein *Handbuch für Bearbeitungsstellen* aus den Richtlinien ausgekoppelt wurde. Das Handbuch enthält seither primär die Informationen für die Leiter der Bearbeitungsstellen,

³⁷ Das Gebäudeprogramm (2012e): Organisationsreglement, S. 12

während die verschlankten Vollzugsrichtlinien hauptsächlich die Angaben für die Prüfung der Fördergesuche enthalten. Sind die Vollzugsrichtlinien nicht klar oder geben sie zu einem spezifischen Fördergesuch keine genügenden Anhaltspunkte, so richtet die betroffene Bearbeitungsstelle einen Vorschlag an die Arbeitsgruppe Erfolgskontrolle. Die Arbeitsgruppe behandelt den Vorschlag und fällt eine Entscheidung, welche dazu führen kann, dass die Vollzugsrichtlinien oder das Handbuch angepasst werden.

Die Interviews der EFK zeigten, dass nicht alle Bearbeitungsstellen mit den Richtlinien einverstanden sind. Es wurde moniert, dass sie teilweise dem HFM oder dem Vollzug der kantonalen Förderprogramme widersprechen würden oder mitunter praxisfern seien.

Ein weiteres Beispiel für den Koordinationsaufwand bei einer grossen Zahl von Akteuren bilden die Erfahrungen, welche die rBS mit der Vereinheitlichung der Zu- und Absageschreiben machte. Je nach Kanton wurden zunächst in diesen Schreiben unterschiedliche Begriffe – wie Zusicherung, Verfügung oder Zusage – sowie Texte mit diverser rechtlicher Bindung verwendet. Es gab dabei auch unterschiedliche Fassungen bei den Briefköpfen sowie den Unterschriften, wo der jeweils betroffene Kanton oder die rBS angegeben wurden. Es brauchte viel Zeit und Aufwand seitens der rBS, um die Schreiben zu vereinheitlichen; schliesslich stimmten 14 von 15 rBS-Kantonen demselben Text zu.

2.3.3 Organisationsentwicklungsauftrag bringt keine Verbesserung

Bereits das erste Programmjahr 2010 und insbesondere die Erfahrungen mit der ersten Programmanpassung vom April 2011 liessen den Bedarf nach organisatorischen Verbesserungen erkennen. Der Optimierungsprozess wurde von der operativen Programmleitung initiiert, und schliesslich erteilte der Steueraussschuss im Sommer 2011 seine Einwilligung für eine externe Studie zur Organisationsentwicklung, welche an die Ernst Basler + Partner vergeben wurde. Die Auftragnehmerin erarbeitete drei Strukturvarianten, die vom StA an der Januarsitzung 2012 jedoch nur kurz behandelt wurden. Der Präsident des StA sprach sich dabei gegen die Verflechtung von Bund und Kantonen auf operativer und strategischer Ebene aus. Deshalb blieb es weitgehend bei der bisher praktizierten Organisation, wobei Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen im Organisationsreglement beschrieben sind.

Aus Sicht der Interviewpartner der EFK hat der Organisationsentwicklungsauftrag zu keinen wesentlichen Verbesserungen in der Praxis geführt. Er zeigte, dass von den operativen Organen des Programmteils A nur wenig an organisatorischer Verbesserung erreichbar war. Für die weitergehende Integration der Führungsorgane von Bund und Kantonen bräuchte es einen Konsens auf politischer Ebene.

2.3.4 Guichet unique: ein nicht realisierter Anspruch des Parlaments

Unter einem elektronischen guichet unique – einem Einschalterzugang - versteht man eine geeignete Erweiterung und Integration von bestehenden Förderapplikationen, so dass die Gesuchsteller dieselben Informationen (vor allem Adresse und Gebäudedaten) nur ein einziges Mal und in derselben Web-Oberfläche eingeben müssen. Aus Sicht der Gesuchsteller ist es unerheblich, dass ihr Fördergesuch möglicherweise verschiedene Programmteile betrifft oder aus unterschiedlichen Quellen finanziert wird. Ein guichet unique kann die Bearbeitungskosten senken und vor allem den

Gesuchstellern einen besseren Service bieten. Heute sind für die Teile A und B separate Gesuche einzureichen, was bei den rBS-Kantonen zu Koordinationsdefiziten führt, da die Gesuche von verschiedenen Prüfstellen bearbeitet werden. Nur bei der Behandlung eines allfälligen Rekurses erhält ein rBS-Kanton Kenntnis von beiden Gesuchen.

Bei den parlamentarischen Beratungen im Jahr 2009 wurde erwartet, dass es für Gesuche, die beide Teile des Gebäudeprogramms betreffen, nur eine kantonale Anlaufstelle geben werde (siehe das Kapitel 1.2.1). Entsprechende Lösungen für einen guichet unique wurden deshalb bereits bei der Ausarbeitung des Gebäudeprogramms diskutiert. Beim Programmstart wollte der Kanton Basel-Landschaft ein interaktives, vom nationalen Gesuchsformular unabhängiges Formular sowohl für die kantonalen als auch die nationalen Fördergegenstände entwickeln. Die oPL beschloss jedoch in der Sitzung vom 12. Februar 2010, das Anliegen eines guichet unique erst später und generell zu prüfen, wenn das Gebäudeprogramm reibungslos funktioniere.

Die Entwicklung eines guichet unique erfordert eine genügende Vorlaufzeit für die Entwicklung der inhaltlichen und technischen Integration. Die nDLZ bat deshalb an der Startsitzung des Steuerungsausschusses am 9. März 2010 um frühzeitige Information zum entsprechenden Vorgehen und der Kommunikation. Die Angelegenheit wurde jedoch nicht weiter verfolgt.

In der oPL-Sitzung vom 26. Juni 2012 wurde das Anliegen des Kantons St. Gallen behandelt, der einen guichet unique für seine Bürger einrichten wollte. Allerdings erfüllte das Projekt des Kantons zwei von drei Bedingungen der oPL nicht, nämlich die Dateneingabe über die URL³⁸ des Gebäudeprogramms und die autonome Aktualisierung der Gesuchsformulare durch die nDLZ, was vor allem bei raschen Programmanpassungen eine Rolle spielt. Aus Sicht der oPL stellte das Projekt des Kantons St. Gallen auch einen Präzedenzfall dar, der sehr schnell weitere kantonale Sonderlösungen nach sich ziehen und die national einheitliche Programmführung stark erschweren würde. Die oPL lehnte das Begehren von St. Gallen ab.

2.4 Die Entwicklung der Organisation von Teil B seit dem Jahr 2000

Mit dem Inkrafttreten des neuen Energiegesetzes (EnG) im Jahr 1999 wurden seit 2000 jährlich Globalbeiträge an kantonale Förderprogramme im Gebäudebereich ausgerichtet. Bis 2009 war der Kreis der förderberechtigten Massnahmen grösser als im heutigen Teil B des Gebäudeprogramms: Zum einen konnten direkte Massnahmen an der Gebäudehülle gefördert werden, welche jetzt im Teil A geregelt sind. Es konnten aber auch indirekte Massnahmen, bspw. Beratung und Informationsarbeit, gefördert werden. Aufgrund der tieferen Mittelausstattung vor der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe war der ausbezahlte Anteil in den Jahren 2000 bis 2009 für die Gebäudehülle allerdings deutlich bescheidener als heute in Teil A. Der grösste Teil der Mittel floss in die Förderung von erneuerbaren Energien und energieeffizienten Neubauten.³⁹

Da bereits vor 2010 mehrheitlich erneuerbare Energien gefördert wurden⁴⁰ war es dem BFE ein Anliegen, beim Start des Gebäudeprogramms in Teil B auf dem bestehenden

³⁸ URL = Uniform Reform Locator; englisch für einheitlicher Quellenanzeiger. Er identifiziert und lokalisiert eine Ressource wie z. B. eine Website über die zu verwendende Zugriffsmethode (z.B. über ein Netzwerkprotokoll wie http).

³⁹ INFRAS (2005 bis 2010): Wirkungsanalyse kantonalen Förderprogramme, Figur 1

⁴⁰ UREK-N (2009): parlamentarische Initiative „Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich“, S. 1218

Finanzierungsinstrument aufzubauen. Deshalb wurde das System der Globalbeiträge im Jahr 2010 mit der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe nicht verändert, jedoch musste aufgrund des CO₂-Gesetzes der Kreis der förderberechtigten Massnahmen eingeschränkt werden. Neu waren nur noch sogenannte „direkte“ Massnahmen globalbeitragsberechtigt, welche CO₂-Emissionen bei Gebäuden vermindern. Indirekte Massnahmen konnten letztmals 2010 noch mit 1.3 Mio. Franken unterstützt werden, welche dem BFE mit Artikel 13 EnG im ordentlichen Budget zur Verfügung standen.

2.5 Die Organisation von Teil B (Erneuerbare Energien, Abwärmenutzung, Gebäudetechnik)

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Förderprogramme in Teil B liegt in der Kompetenz der Kantone. Ein zentrales Element stellt dabei das harmonisierte Fördermodell (HFM) dar, welches zum Ziel hat, die kantonalen Programme durch die Vorgabe von Mindestanforderungen zu vereinheitlichen und zur Minimierung der Mitnahmeeffekte beizutragen. Das HFM bildet im Übrigen die Entscheidungsgrundlage für die Förderbeiträge von beiden Teilen des Gebäudeprogramms und ermöglicht eine einheitliche Wirkungsanalyse für alle Kantone und Programmteile.

Das Harmonisierte Fördermodell HFM: Periodische Anpassung durch Bund und Kantone⁴¹

Die *Arbeitsgruppe Erfolgskontrolle der Konferenz Kantonalen Energiefachstellen* (AG Erfolgskontrolle) erarbeitete in Zusammenarbeit mit dem BFE das HFM, welches von der EnDK erstmals 2003 verabschiedet wurde. Aufgrund der technischen Entwicklung und Änderungen bei relevanten Normen und Rahmenbedingungen wurde das HFM seither zweimal überarbeitet und liegt mittlerweile in der dritten Version vor (HFM 2009). Eine grosse Umstellung bedeutete der Übergang zur dritten Version, da aufgrund des CO₂-Gesetzes ab 2010 die Bemessungsgrundlage für die Vergabe der Globalbeiträge geändert wurde: Während vorher die erzielte Energiewirkung ins Verhältnis zu den ausbezahlten Förderbeiträgen gesetzt wurde, gelten seither die CO₂-Einsparungen als Grundlage für die Bestimmung der Fördereffizienz und die Festlegung der kantonalen Anteile an den Globalbeiträgen.⁴² Gleichzeitig wurde das HFM 2009 gezielt als Grundlage für das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen ausgestaltet, damit die kantonalen mit dem nationalen Förderprogramm koordiniert werden können.

Das HFM ist eine Empfehlung an die Kantone und basiert auf den kantonalen Mustervorschriften im Energiebereich (MuKE). Die darin enthaltenen Minimalfördersätze sind massgebend, damit eine Fördermassnahme im Rahmen des Globalbeitragsmodells und der Wirkungsanalyse als direkte Massnahme angerechnet werden kann. Im HFM werden keine Empfehlungen zur zweckmässigen Beitragshöhe einzelner Fördermassnahmen abgegeben; dies liegt im Ermessensspielraum jedes Kantons. Auch die Wahl der Fördermassnahmen bleibt jedem Kanton freigestellt. Deshalb besteht im Vergleich zum Teil A keine vergleichbare Steuermöglichkeit des Bundes, ein klimapolitisches CO₂-Reduktionsziel für Teil B anzuvisieren. Stattdessen soll die Gesamtwirkung von Teil B über Anreizmechanismen maximiert werden, indem jeder Kanton mit seinem kantonalen Budget den für ihn optimalen Massnahmenmix auswählt. Im Unterschied zu Teil A ist somit das Reduktionsziel

⁴¹ Dieser Abschnitt basiert massgeblich auf dem Schlussbericht BFE/EnFK (2009): HFM

⁴² INFRAS (2010): Globalbeiträge an die Kantone, S. 47

wesentlich von der Summe der kantonalen Förderbudgets abhängig, welche die Kantone aus eigenen Mitteln aufbringen.

Separate Wirkungsanalyse anhand des HFM und Berichterstattung für Teil B

Die Kantone erstatten dem BFE jährlich Bericht über die Verwendung der Fördergelder mit dem elektronischen Erhebungsinstrument eForm. Darin werden die kantonalen Energiefachstellen nach den budgetwirksam ausbezahlten Förderbeiträgen und den Mengenparametern pro geförderten Bereich befragt. Anhand dieser Daten wird jährlich eine Wirkungsanalyse und darauf basierend eine Rangliste erstellt, welche für die Vergabe der Globalbeiträge massgebend ist. Die entsprechende Prozessbeschreibung wurde seit 2000 laufend aktualisiert. Weitere Planungsdokumente mussten für den Start von Teil B des Gebäudeprogramms nicht erstellt werden. Der Prozess der Festlegung und Abrechnung der Globalbeiträge wird detaillierter im Kapitel 3.3 dargestellt.

Das private Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS erstellt seit 2001 die jährliche Wirkungsanalyse. Die entsprechenden Daten werden vom BFE zur Verfügung gestellt. Die Resultate werden mit den Kantonen anlässlich der Kontrollen des BFE diskutiert. Die Resultate von Teil B werden sowohl im Gesamtbericht des Gebäudeprogramms als auch im Bericht „Wirkungsanalyse kantonalen Förderprogramme“ dargestellt. Letzterer Bericht wird vom BFE jährlich seit 2002 herausgegeben und enthält ebenfalls Angaben zu den kantonalen Förderprogrammen, welche vom Bund nicht unterstützt werden. Der Gesamtbericht des Gebäudeprogramms (Teil A und B) wird von der nDLZ seit 2010 erstellt.

Die EFK hält fest, dass der Prozess der Wirkungsmessung von Teil B keine Schnittstellen zu Teil A aufweist. INFRAS meldet lediglich am Schluss die Wirkungszahlen von Teil B an die nDLZ, damit sie in den Gesamtbericht des Gebäudeprogramms übernommen werden.

Vollständige Delegation des Vollzugs von Teil B an die Kantone

Zu Beginn der Globalbeitragsförderung im Jahr 2000 verfügten 16 Kantone über ein Förderprogramm. Beim Start des Gebäudeprogramms im Jahr 2010 hatten schlussendlich alle 26 Kantone ein kantonales Förderprogramm im Gebäudebereich.⁴³

Die operative Verantwortung ist in Teil B vollständig an die Kantone delegiert; für Vollzugsauflagen seitens des Bundes fehlt eine gesetzliche Grundlage. Die Vollzugskosten werden von den Kantonen getragen, so dass sich der Kreis der Kosten- und Entscheidungsträger deckt. Die Gesuchprüfung für Teil B erfolgt je nach Kanton unterschiedlich: So prüfen bspw. in den Kantonen Bern und Zürich jeweils die kantonalen Energiefachstellen die Fördergesuche, während dies im Kanton Waadt die regionale Bearbeitungsstelle und im Kanton Thurgau mehrere externe Prüfstellen tun. Die Aufsicht wird von kantonalen Kontrollorganen wahrgenommen.

Fragen im Zusammenhang mit den Globalbeiträgen, der Aktualisierung der Prozessbeschreibung und des HFM werden in der AG Erfolgskontrolle der EnFK diskutiert. Die AG besteht aus ca. zehn EnFK-Mitgliedern, die in etwa der Hälfte der Fälle Energiefachstellenleiter sind. Die Arbeitsgruppe verfügt energie- und fördertechnisch über grosse Erfahrung und befasst sich fachlich mit allen

⁴³ BFE (2011): Stand der Energiepolitik in den Kantonen, S. 19

Fördermassnahmen im Energiebereich. Ein Fachmitarbeiter des BFE führt das Sekretariat dieser Arbeitsgruppe, wodurch der Bund seine Anliegen einbringen kann. Im Programmteil A entsendet die Arbeitsgruppe zwei von vier Mitgliedern in die Kommission der oPL, welche die operative Programmleitung berät (siehe dazu das Kapitel 2.3.1).

Keine strategischen Entscheidungskompetenzen im Teil B hat der Partnerausschuss von Teil A, da der Partnerausschuss auf der CO₂-Verordnung beruht, welche nur für Teil A massgebend ist, während der Programmteil B durch das Energiegesetz geregelt wird.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der Vollzug von Teil B innerhalb der bereits bestehenden Organisationsstrukturen abgewickelt wird und für den Vollzug von Teil B keine zusätzlichen Strukturen geschaffen wurden. Weiter ergaben sich keine Hinweise oder Bemerkungen in den Interviews, dass die Organisationsstruktur in Teil B nennenswerte Schwierigkeiten im Vollzug bereitet.

2.6 Fazit zur Organisation der Programmteile A und B

Die heutige Organisation des gesamten Gebäudeprogramms ist durch die Entwicklung der Energie- und Klimapolitik erklärbar (siehe das Kapitel 1.2.1). Dabei schwebte dem Bundesparlament vor, dass die Kantone die Programmteile A und B mit einer integrierten Programmorganisation vollziehen würden, und man sprach in diesem Zusammenhang von einem *guichet unique*. Der Bund hat bei beiden Programmteilen deutlich weniger Vollzugsaufgaben als die Kantone.

Die verbindenden Klammern zwischen den beiden Programmteilen sind lediglich die Finanzierung aus der CO₂-Abgabe und das Harmonisierte Fördermodell (HFM) inkl. der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich. Aus fördertechnischer Sicht ist eine Trennung in zwei Programmteile nicht nötig. Bei den Programmteilen A und B handelt es sich jedoch um weitgehend eigenständige Programme mit einer separaten Organisation. Es bestehen deshalb folgende Doppelspurigkeiten:

- Separate Gesuchsprüfungen: Wenn ein Gesuchsteller für sein Projekt Fördermittel aus beiden Programmteilen beantragt, so muss er zwei verschiedene Gesuche einreichen.
- Zwei Erhebungsinstrumente für die Wirkung (das Managementinformationssystem MIS für Teil A und eForm für Teil B).

Aufgrund der weitgehend getrennten Organisation der beiden Programmteile ist es angebracht, für jeden Teil separat ein Fazit zu ziehen.

2.6.1 Fazit zur Programmorganisation Teil A

Die Organisation von Programmteil Teil A ist durch eine Vielzahl von Akteuren und grundlegende Unklarheiten geprägt, die insbesondere die strategischen Steuerungsorgane betreffen. Beim Aufbau des Programmteils A gab es einen Konflikt zwischen dem BAFU und den Kantonen um die Steuerungsorgane sowie um die Kompetenzen bei der Kommunikation. Die heute vorhandenen zwei strategischen Steuerungsorgane – Partnerausschuss sowie Steuerungsausschuss - wurden nicht systematisch geplant. Zum Führungsanspruch dieser Organe gehen die Ansichten sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch teilweise zwischen den Bundesämtern auseinander. Die verbindliche, schriftliche Regelung der Rollen dieser Organe liess bis in den Herbst 2012 bzw. bis voraussichtlich

Ende Februar 2013 auf sich warten. Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass die Koordination der zahlreichen Akteure Schwierigkeiten bereitet.

Die Organisation von Teil A beim Bund

Auf Bundesebene hat das BAFU aufgrund der Programmfinanzierung aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe eine federführende Rolle beim Programmteil A. Das BFE ist v.a. mit dem Programmteil B befasst und verfügt über eine langjährige Fördererfahrung im Gebäudebereich, die auch Sanierungsmassnahmen an der Gebäudehülle umfasst, welche seit 2010 im Programmteil A gefördert werden. Da die Programmteile A und B weitgehend das gleiche Know-how erfordern, ist eine zweigeteilte Organisation auf Bundesebene grundsätzlich nicht sinnvoll. Die Zuständigkeiten der beiden Ämter im Gebäudeprogramm sind teilweise unklar geregelt und überschneiden sich oft; praktisch jede Aufgabe muss deshalb gemeinsam wahrgenommen oder mit dem jeweils anderen Amt abgesprochen werden. Zwischen beiden Bundesämtern hat die Eidgenössische Finanzkontrolle wiederholt Rivalitäten um die Führungsrolle im Programm festgestellt. Dies und die ungeeignete Aufgabenverteilung bilden eine der Ursachen für die schwerfällige Organisation von Teil A.

Die Organisation von Teil A bei den Kantonen

Die Organisation von Teil A durch die Kantone bzw. die EnDK ist durch eine widersprüchliche Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geprägt, da die EnDK-Organe den Programmteil A wesentlich finanziell steuern, doch letztlich die einzelnen Kantone für Überverpflichtungen und ungedeckte Kosten haften. Die Legitimität der Entscheidungsorgane leidet darunter. Die EnDK hat die Rollen der zahlreichen Organe zwar transparent dokumentiert, ohne aber damit die Organisation spürbar zu vereinfachen oder die strategische von der operativen Ebene personell zu trennen.

Den Akteuren stand für den Aufbau des Programmteils A im Jahr 2009 wenig Zeit zur Verfügung. Daher überrascht nicht, dass die Programmorganisation von Anfang an Mängel aufwies. Vor diesem Hintergrund bewertet es die EFK als positiv, dass die Vollzugsaufgaben im Tagesgeschäft trotzdem gut bewältigt werden und im Alltag vielfach offen und gut zusammengearbeitet wird. Die in der schwierigen Organisation angelegten Probleme werden oft durch besonderen Einsatz kompensiert. Den Schlüsselakteuren nDLZ und rBS wird von vielen Ansprechpartnern der EFK ein gutes Zeugnis ausgestellt. Dank der möglichst einheitlichen Organisation können Effizienzgewinne erzielt werden.

2.6.2 Fazit zur Programmorganisation Teil B

Das Fördermodell von Teil B entspricht den Grundzügen des neuen Finanzausgleichs (NFA). Die Energiepolitik stellt hierbei eine Verbundaufgabe zwischen Kantonen und Bund dar. Für Verbundaufgaben sieht die bundesrätliche NFA-Botschaft eine Kompetenzteilung vor, in welchem der Bund sich auf grundlegende Vorgaben einschliesslich eines entsprechenden Controllings beschränkt und die operative Verantwortung den Kantonen überlässt. Zentral ist, dass Geldleistungen grundsätzlich global für ein Programm festgelegt werden, ein besonders Augenmerk auf die

Wirkungsorientierung gelegt wird und dem Gedanken der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der gemeinsam finanzierten Aufgaben Ausdruck verliehen wird.⁴⁴

Sämtliche oben zitierten Elemente sind in Teil B gegeben. Mit dem HFM besteht ein Instrument, welches auf den Rahmenbedingungen in der Energiepolitik aufbaut und den Kantonen für die Anpassung ihrer eigenen Förderprogramme dient, falls sie Bundesbeiträge erhalten wollen. Mit dem Einsitz des BFE in der AG Erfolgskontrolle kann der Bund auf Anpassung des HFM Einfluss nehmen. Das Ranking anhand der Wirkungsanalyse, welches finanzielle Auswirkungen für die Kantone hat, räumt dem Element der Wirkungsorientierung einen zentralen Stellenwert in der Zusammenarbeit ein. Im Vergleich zum Teil A besteht keine vergleichbare Steuermöglichkeit des Bundes, ein klimapolitisches CO₂-Reduktionsziel für Teil B anzuvisieren. Stattdessen wird die Gesamtwirkung von Teil B über Anreizmechanismen maximiert, indem jeder Kanton den für ihn optimalen Massnahmenmix auswählt.

Die operative Verantwortung ist vollständig an die Kantone delegiert. Eine wirkungsvolle Delegation setzt eine gute Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf kantonaler Ebene voraus. Die Umsetzung und Kontrolle der Fördermassnahmen in Teil B liegen klar bei den Kantonen. Sie sind frei in ihrer Entscheidung, welche Fördermassnahmen sie mit welchen Beiträgen umsetzen wollen. Solange die Fördermassnahmen im HFM als direkte Massnahmen anerkannt werden und die Kantone mit ihren Beiträgen nicht die Mindestfördersätze des HFM unterschreiten, können Globalbeiträge des Bundes beantragt werden. Weiter zeigt sich die angemessene Delegation darin, dass die Anpassungen im HFM in einem interkantonalen Gremium geführt werden. Mit dem Tragen der Vollzugskosten übernehmen die Kantone die finanzielle Verantwortung für die von ihnen gewählte Organisationsform.

Als positiv erachtet die EFK, dass mit dem Start des Gebäudeprogramms die Förderung in Teil B mit den bestehenden organisatorischen Strukturen in der Energiepolitik abgewickelt wird. Gleichzeitig kann festgehalten werden, dass aufgrund der klaren Aufgabendelegation und des tiefen Koordinationsbedarfs in Teil B die Organisationsstruktur einfach und effizient ist.

⁴⁴ Bundesrat (2001): Botschaft (01.074) zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), S. 2299 und 2345

3 Die finanzielle Steuerung des Gebäudeprogramms und das Gleichgewicht von Einnahmen, Verpflichtungen und Ausgaben

3.1 Die Finanzierung des Gebäudeprogramms (Teil A und Teil B)

Ein Drittel der CO₂-Abgabe finanziert das Gebäudeprogramm, wobei in den Jahren 2010 bis 2012 jährlich maximal 200 Mio. Franken und ab 2013 maximal 300 Mio. Franken für das Programm verwendet werden dürfen. Höchstens ein Drittel dieser Fördergelder können in Teil B als Globalbeiträge ausbezahlt werden, alle übrigen Mittel stehen für den Teil A zur Verfügung. Die Schätzung der zukünftigen CO₂-Abgaben obliegt dem BAFU.

Der Bund hat sich für den *Teil A* verpflichtet, der EnDK für die Erreichung des Programmziels jedes Programmjahr 100% der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel auszurichten, abzüglich der Programmkosten der EnDK, Kommunikationskosten und den ausgerichteten Finanzhilfen an den Kanton Appenzell Innerrhoden, da dieser Kanton sich nicht an der Programmvereinbarung beteiligt hat.⁴⁵ Für die Festlegung der jährlich einzusetzenden Mittel ist das BAFU - in Absprache mit dem BFE - zuständig.

Die Mittel für den *Teil B* werden den einzelnen Kantonen in Form von Globalbeiträgen überwiesen, welche sich nach der Höhe des kantonalen Kredits und der Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms richten. Die Globalbeiträge dürfen die vom Kanton bereitgestellten Fördermittel nicht übersteigen, denn der maximale Finanzierungsschlüssel von 50/50 ist gesetzlich vorgeschrieben. In den Teil B des Gebäudeprogramms fließen deshalb - neben dem Beitrag aus der CO₂-Teilzweckbindung – nochmals maximal 67 Mio. Franken aus den Kantonskassen. Im Unterschied zu Teil A tragen *bei Teil B die Kantone die Vollzugskosten*.⁴⁶ Die nachstehende Abbildung ist eine schematische Übersicht zu den Programmteilen und deren jährlichen Finanzierungsquellen:

Abb. 3: Programmteile A und B mit ihren jährlichen Finanzierungsquellen

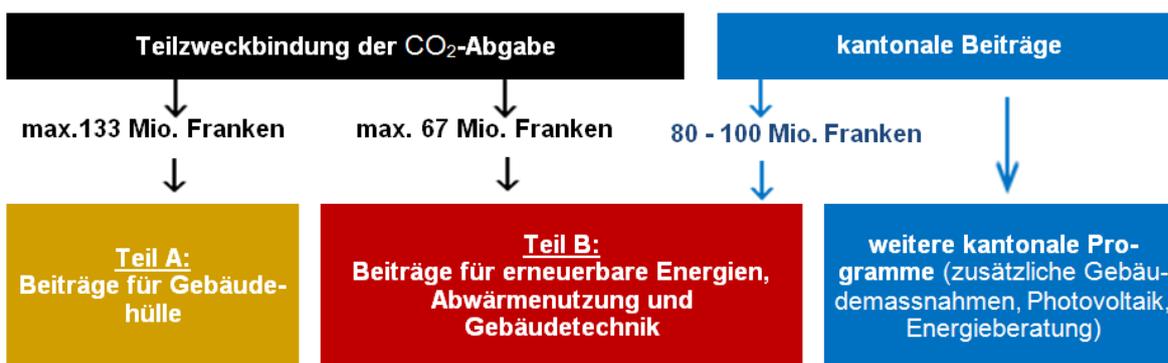


Abbildung adaptiert von: *Das Gebäudeprogramm 2010. Abb. 2, Seite 10.*

Mehr finanzielle Mittel für das Gebäudeprogramm sieht erst das neue CO₂-Gesetz vor. So hält die neue CO₂-Verordnung, welche auf 1. Januar 2013 in Kraft trat, fest, dass die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe von heute 36 Franken auf 60 Franken pro Tonne CO₂ ab dem 1. Januar 2014 steigt, wenn das Ziel für den CO₂-Ausstoss aus Brennstoffen im Jahr 2012 verfehlt wird. Erst Mitte 2013 wird aber

⁴⁵ Programmvereinbarung (2010)

⁴⁶ Das Gebäudeprogramm (2011): Gesamtbericht, S. 25

klar sein, ob die CO₂-Abgabe steigt. Weitere Erhöhungen sind 2016 und 2018 möglich.⁴⁷ Ebenfalls mehr Fördermittel sind mit der Energiestrategie 2050 angedacht, welche für das Gebäudeprogramm insgesamt 600 Mio. Franken vorsieht (siehe das Kapitel 1.2.2). Somit stand seit Mitte 2011 – wie die nachfolgenden Kapitel zeigen werden – für die Akteure in Teil A die Frage im Raum, ob in Zukunft für das Gebäudeprogramm mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen werden oder nicht.

3.2 Teil A: Unklare Zuständigkeiten, Haftungsfragen und ändernde Rahmenbedingungen erschweren die finanzielle Steuerung

Die Festlegung der Förderbedingungen in Teil A vor dem Start des Gebäudeprogramms war geprägt von der Erfahrung, dass die Stiftung Klimarappen zu Beginn ihres Förderprogrammes im Jahr 2006 Mühe gehabt hatte, genügend Nachfrage zu wecken. Erst als die Kantone im Rahmen der Konjunkturstabilisierungsmassnahmen 2009 die Fördersätze der Stiftung erhöhten, stieg die Nachfrage an. Ausgehend von dieser Erhöhung wurden die Startförderbedingungen des Gebäudeprogramms festgelegt und der Grundsatzentscheid gefällt, dass nicht nur Gesamtsanierungen, sondern auch Einzelkomponenten gefördert werden sollen. Dadurch wurde eine Sanierung in mehreren Etappen ermöglicht, was ein weiteres Förderhemmnis der Stiftung Klimarappen beseitigte.⁴⁸

Mehrere Interviewpartner bestätigten, dass man bewusst attraktive Bedingungen wählte, um das Gebäudeprogramm erfolgreich starten zu können. Um die Förderung möglichst einfach und verständlich zu halten, sollten die Fördersätze nicht je nach Verfügbarkeit der finanziellen Mittel nach oben oder nach unten korrigiert werden. Die Grundhaltung der strategischen Akteure war stattdessen, dass man die Förderbedingungen im Laufe des Programms kontinuierlich verschärfen werde.

3.2.1 Überverpflichtungen im Jahr 2010 führen zur ersten Programmanpassung

Die attraktiven Bedingen führten dazu, dass im 1. Betriebsjahr mehr Fördergelder bewilligt wurden als effektiv zur Verfügung standen. Es wurden 2010 Gesuche im Umfang von 204 Mio. Franken zugesagt, während aus der CO₂-Abgabe nur insgesamt 122 Mio. Franken zur Verfügung standen.⁴⁹ In einigen Interviews wurde denn auch eingeräumt, dass bald absehbar gewesen war, dass man die Bedingungen sukzessive verschärfen müssen, man die Nachfrage unterschätzt hatte.⁵⁰

Bereits 2010 – fünf Monate nach dem Start des Gebäudeprogramms – wurde die Situation der sehr hohen Nachfrage von der oPL und dem StA erkannt und über die Vor- und Nachteile einer Programmanpassung diskutiert. Einem möglichen Imageschaden wegen einer zu raschen Programmanpassung wurde im StA ein hohes Gewicht eingeräumt. Man beschloss bis Mitte 2010 zuzuwarten, um die Grundlagen mit verlässlicheren Daten im Management-Informationssystem (MIS) neu aufzuarbeiten. Daraus folgend entschied der StA ebenfalls, im Jahr 2010 eine Überbuchung zuzulassen und vorerst keine Warteliste einzuführen.

⁴⁷ Artikel 94 CO₂-Verordnung

⁴⁸ Bundesrat (2011): Antwort vom 06.06.2011 auf die Interpellation 11.3407 „Nationales Gebäudeprogramm“

⁴⁹ Das Gebäudeprogramm (2011): Gesamtbericht, Betriebsrechnung und Anhang 2

⁵⁰ Handelszeitung (2012): Interview mit EnDK-Präsident und Staatsrat Beat Vonlanthen vom 8.11.2012

In den folgenden Sitzungen zeichnete sich das finanzielle Bild immer genauer ab und mittels Szenarien wurden verschiedene Anpassungen diskutiert. Im Oktober 2010 entschied der StA, dass eine Programmanpassung nötig sei, mit der die minimale Fördersumme erhöht und der Fensterbeitrag gekürzt werde. Die Änderungen sollten zunächst auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten. Weiter vertrat der StA die Auffassung, dass eine finanzielle Steuerungsperspektive über 10 Jahre richtig sei. Da trotz der vorgesehenen Gegenmassnahmen klar war, dass in der 2. Jahreshälfte 2011 ein Liquiditätsengpass auftreten würde, fragte der StA beim Bund an, ob dem Gebäudeprogramm zusätzliche Bundesmittel, beispielsweise Kredite, zur Verfügung gestellt werden könnten. Im Anschluss legte der StA den Vorschlag der Programmanpassung dem Vorstand der EnDK vor, welcher den Zeitpunkt der Programmanpassung auf den 1. April 2011 verschob.

Das BAFU war erst Ende Oktober 2010 über die Überverpflichtungen sowie eine mögliche Programmanpassung telefonisch informiert worden. Erste rechtliche Abklärungen auf Bundesebene ergaben, dass die Programmvereinbarung keine vorgezogene Auszahlung der Finanzhilfen an die Kantone erlaubt und nur für 5 Jahre gilt. Weiter legt der Wortlaut der Vereinbarung nahe, dass auch für die zweite Programmperiode 2015 bis 2019 Fördergeld für Auszahlungen zur Verfügung stehen sollte.

Gemäss der Programmvereinbarung wurde der Bund ebenfalls zur Programmanpassung konsultiert. Die erste Sitzung des Partnerausschusses (PA) im Januar 2011 zeigte die gegensätzlichen Positionen in Bezug auf die Rolle des PA. Von kantonaler Seite wurde die Haltung vertreten, dass das Gremium keine Entscheidungskompetenzen habe, während der Bund genau gegenteiliger Ansicht war und den Sinn des PA in der strategischen Führung sah. Er schlug vor, eine Arbeitsgruppe mit Bundes- und Kantonsvertretern zu beauftragen, mögliche Gegenmassnahmen auszuarbeiten, aus denen der PA auswählen würde. Eine weitere wichtige Differenz bestand bezüglich des Anpassungszeitpunktes. Der Bund favorisierte einen Zeitpunkt, der nicht von Liquiditätsproblemen der Kantone getrieben, sondern CO₂-effizient sein sollte, und frühestens Anfang 2012 realisierbar sei; dafür könne dann eine schärfere Programmänderung erfolgen. Die Kantone hingegen hielten an ihrem Anpassungsvorschlag und dem Umsetzungszeitpunkt im April 2011 fest. In Bezug auf die Liquiditätsproblematik beurteilten die Bundesämter eine flexible Budgethandhabung über 5 Jahre – und nicht 10 Jahre – aus CO₂-Sicht als positiv, signalisierten aber bereits, dass die Möglichkeiten des Bundes begrenzt seien, um den Kantonen mit mehr Mitteln entgegenzukommen. Bei den Differenzen erzielten Bund und Kantonen an dieser PA-Sitzung keine Einigkeit.

An einer zweiten PA-Sitzung im Februar 2011 erklärte sich der Bund schlussendlich mit dem kantonalen Vorschlag der ersten Programmanpassung einverstanden unter den Bedingungen, dass eine gemeinsame Medienmitteilung erfolge und ein gemeinsames Gremium installiert werde, um künftige Programmanpassungen vordiskutieren zu können.

Per 1. April 2011 wurden der Mindestbetrag pro Gesuch von 1'000 auf 3'000 Franken angehoben und der Beitrag für die Fenstersanierungen von 70 auf 40 Franken pro m² reduziert. Einen radikaleren Schnitt lehnten Bund und Kantone aufgrund politischer Überlegungen ab (Imageschaden, Widerstand der Zielgruppe, Beibehaltung des Programmcharakters). Die neuen Bedingungen bewirkten eine Reduktion der Anzahl Gesuche, jedoch senkte sich die nachgefragte Fördersumme nur leicht.⁵¹ Dies bestätigten Aussagen der Interviewpartner der EFK, dass die erste Programmanpassung vor allem

⁵¹ Das Gebäudeprogramm (2012a): www.dasgebaeudeprogramm.ch, siehe *Zahlen & Fakten* zum Jahr 2011; Das Gebäudeprogramm (2012h): *Jahresstatistik 2011*, S. 6

das Problem der zu hohen Vollzugskosten löste, jedoch die Überverpflichtungsproblematik nicht eindämmte.

Mehrere Interviewpartner räumten weiter ein, dass diese erste Programmanpassung aus finanzieller Sicht zu spät erfolgte, was primär auf unklare Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen zurückgeführt werden kann. Massgeblich dafür verantwortlich ist ein unterschiedliches Rollenverständnis zwischen Bund und Kantonen in der Führung des Programms (siehe das Kapitel 2.1.3), welches das Zusammenarbeitsverhältnis belastete. Die nDLZ führt diese komplizierten Entscheidungsprozesse zwischen EnDK und Bund sowie die Überverpflichtungsproblematik seither bezeichnenderweise als Toprisiken des Gebäudeprogramms.

3.2.2 Weitere Überverpflichtungen und einnahmeseitige Unsicherheiten im Jahr 2011 führten zur zweiten Programmanpassung im Jahr 2012

Ausgehend von der Diskussion der ersten Programmanpassung bereiteten die operativen Akteure eine Warteliste bei den Auszahlungen technisch vor, um einem Liquiditätsengpass begegnen zu können. Letztendlich entschied die oPL im März 2011, auf eine Warteliste vorerst zu verzichten, da mit der Revision des CO₂-Gesetzes eine Erhöhung der Teilzweckbindung von 200 auf 300 Mio. Franken ab 2013 in Aussicht stand. Gemäss neuen Prognosen, welche die erste Programmanpassung berücksichtigten, wurde ein Liquiditätsengpass Ende 2012 erwartet.

Ab Mai 2011 begann die nDLZ monatliche Finanzkennzahlen sowie eine mehrjährige Liquiditätsschätzung inklusive Szenarien aufzubereiten. Von den operativen und strategischen Akteuren wurden die monatlichen Finanzkennzahlen als gute Entscheidungsgrundlagen bewertet.

Die einnahmeseitigen Unsicherheiten aufgrund des neuen CO₂-Gesetzes erschwerten in den folgenden Monaten die finanzielle Steuerung und Abschätzung einer erneuten Programmanpassung erheblich. Von Bundesseite wurde Mitte 2011 im PA gewünscht, dass die Planung eine Mittelaufstockung ab 2013 und die allfälligen Ergebnisse der Energiestrategie 2050 berücksichtigen solle; zudem sollten längerfristige Szenarien entwickelt werden. Weiter wurde eine bundesseitige Vorfinanzierung des Programms nach Abklärung mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung ausgeschlossen. Einnahmeseitig verschärfte sich die Situation weiter, als das BAFU im September 2011 informierte, dass die CO₂-Einnahmen 2011 wesentlich tiefer liegen würden als 2010 und es stellte zur Diskussion, ob ein Monitoring der Erträge nötig werde.

Die Kommission oPL und die oPL diskutierten im Herbst 2011 verschiedene Szenarien zur finanziellen Steuerung. Explizit erwähnte das BAFU an der Sitzung der Kommission oPL, dass es einer 10jährigen Perspektive nicht im Weg stehe. Schlussendlich gelangte die oPL im Oktober 2011 zum Schluss, dass dringender Handlungsbedarf bestehe und entwickelte drei Anpassungsszenarien: Eine Mittelaufstockung 2013, keine Aufstockung und ein erfolgreiches Referendum gegen das CO₂-Gesetz. Gleichzeitig deponierte sie den Antrag beim StA und dem PA, bis Mitte Januar 2012 vorzugeben, welches Entwicklungsszenario für die weitere finanzielle Planung massgeblich sei.

Zwischen Oktober 2011 und Januar 2012 mussten die Entwicklungsszenarien revidiert werden, da neu sowohl das BFE als auch das BAFU zusätzliche Mittel ab 2013 als unrealistisch einschätzten. Basierend auf den revidierten Szenarien, welche immer noch alle von einer 10jährigen Steuerungsperspektive ausgingen, entschieden StA und PA letztendlich die zweite Programmanpassung. Der EnDK-Vorstand stimmte der Anpassung ebenfalls zu. Deshalb werden seit

dem 27. April 2012 Fenster, Dach und Fassade mit 30 statt 40 Franken pro m² und die Dämmung gegen unbeheizte Räume mit 10 statt 15 Franken pro m² gefördert. Neu sind Fenster nur noch förderberechtigt, wenn gleichzeitig die sie umgebende Fassaden- oder Dachfläche saniert wird.

2011 wurden insgesamt weitere 232 Mio. Franken zugesagt, während aus der CO₂-Abgabe nur 103 Mio. Franken zur Verfügung standen.⁵² Die Anfragen der kantonalen Akteure für ein Darlehen oder eine Vorfinanzierung, um den Liquiditätseingpass zu überbrücken, beantwortete die Eidgenössische Finanzverwaltung 2011 abschlägig. In der Folge wurde kantonsseitig ein liquiditätsbasiertes Kriterium für die Notwendigkeit einer weiteren Programmanpassung formuliert: Sobald ein Gesuchsteller aufgrund eines Liquiditätseingpasses mehr als ein Jahr auf die Auszahlungen warten müsse, werde eine weitere Anpassung der Förderbedingungen erfolgen.

Es kann festgehalten werden, dass die finanzielle Lage den beteiligten Akteure jederzeit klar war, aber die einnahmeseitige Unsicherheit die finanzielle Steuerung erheblich erschwerte, wie die oben dargestellte Chronologie zeigt. Nach der Durchsicht der Akten zur zweiten Programmanpassung entsteht für die EFK der Eindruck, dass der Bund unklare Signale zur möglichen Mittelaufstockung 2013 oder den CO₂-Einnahmen im Jahr 2011 lieferte. Weiter trug der Bund - entgegen seiner früheren Haltung, zumindest implizit auch im PA - die finanzielle Steuerung des Programms über 10 Jahre mit. Diese Feststellung wird seitens der Interviewpartner fast ausnahmslos bestätigt.

3.2.3 Die kaum gebremste Nachfrage und die anhaltenden Überverpflichtungen führten 2012 zur Programmverlängerung

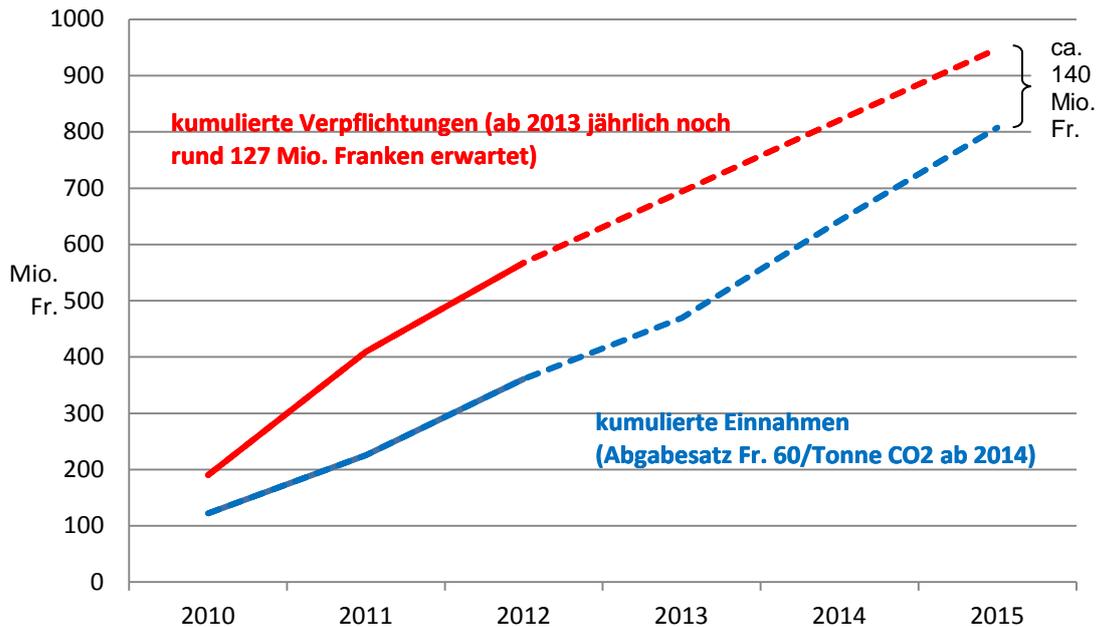
Die zweite Programmanpassung vom April 2012 bewirkte keine rasche Reduktion der Nachfrage. Ebenfalls wurde im Frühjahr 2012 klar, dass das BFE im Rahmen der Energiestrategie 2050 auch das Finanzierungsmodell des Gebäudeprogramms diskutieren wollte, womit die finanzielle Steuerungsperspektive über 10 Jahre bundesseitig wieder in Frage gestellt wurde. Weiter korrigierte das BAFU seine Schätzungen der CO₂-Einnahmen nach unten. Die Abklärungen des Vorstandes EnDK ergaben, dass die Kantone nicht bereit wären, eine Aufstockung des Gebäudeprogramms aus eigenen Mitteln zu tragen. All dies bedeutete für die Finanzplanung höhere Überverpflichtungen sowie längere Liquiditätseingpässe als bisher erwartet. Deshalb zeigten die Finanzkennzahlen nur wenige Monate nach der zweiten Programmanpassung, dass alle Fördermittel des Gebäudeprogramms für 2010 bis 2014, laut Schätzungen des BAFU insgesamt 555 Mio. Franken, Ende September 2012 verpflichtet sein würden. Diese 555 Mio. Franken berücksichtigen eine allfällige Erhöhung der CO₂-Abgabe 2014 noch nicht, da darüber erst Mitte 2013 Klarheit herrschen wird. Die Liquidität galt ab Mitte 2013 als nicht mehr gesichert.

Diese Finanzsituation wurde im August 2012 im StA besprochen. Die oPL hielt fest, dass sie die Programmweiterführung ohne weitere Mittel nicht verantworten könne und deshalb Ende September stoppen müsse, falls nicht auf politischer Ebene eine Lösung gefunden werden könne. Im Anschluss wurden EnDK und BAFU informiert. Weiter bestand zu diesem Zeitpunkt immer noch keine Einigkeit, ob der PA oder StA über Programmanpassungen letztendlich entscheidet. Aufgrund eines Überhangs in Teil B konnten 20 Mio. Franken in den Teil A verschoben werden (mehr im Kapitel 3.3.3). Dadurch verzögerte sich ein allfälliger Programmstopp auf Ende November.

⁵² Das Gebäudeprogramm (2012h): Jahresstatistik 2011; (2012c): Geschäftsbericht 2011, S. 20

Die nachstehende Abbildung 4 zeigt den finanziellen Ausblick unter der Annahme, dass ab 2014 der Abgabesatz auf Fr. 60 / tCO₂ angehoben wird. Die Schätzung der jährlichen Nachfrage nach Fördermitteln ab 2013 ist mit 127 Mio. Franken sehr konservativ. Wenn keine Programmanpassungen oder Überträge aus dem Teil B mehr erfolgen, so ist bis Ende 2015 noch mit einer Überverpflichtung von rund 140 Mio. Franken zu rechnen:

Abb. 4: Finanzieller Ausblick unter Berücksichtigung eines höheren Abgabesatzes 2014



Quellen: nDLZ, BAFU; Darstellung EFK

An einem Treffen am 26. Oktober 2012 beschlossen Bundesrätin Doris Leuthard und die Vertreter der EnDK, die Programmvereinbarung, die ursprünglich für die ersten fünf Jahre (2010 bis 2014) abgeschlossen worden war, bis Ende 2015 zu verlängern. Aus kantonaler Sicht war vor allem Kontinuität wichtig. Durch die „Notlösung“ der Programmverlängerung wurden Einnahmen aus der CO₂-Abgabe des Jahres 2015 verfügbar gemacht, sodass das Gebäudeprogramm unverändert weiter läuft. Zudem wurde beschlossen, dass eine neu gebildete Arbeitsgruppe bis Mitte 2013 festlegt, wie sich das Gebäudeprogramm nach 2015 entwickeln soll. Bis dahin sollten eine allfällige Erhöhung der CO₂-Abgabe ab 1. Januar 2014 sowie die Resultate der Vernehmlassung zur Energiestrategie 2050 bekannt sein.⁵³

Insgesamt wurden somit nach knapp drei Betriebsjahren sämtliche Fördermittel von 575 Mio. Franken (inkl. Überhang) verpflichtet, welche 2010 bis 2014 zur Verfügung standen. Es kann festgehalten werden, dass die finanzielle Steuerung erschwert wurde durch die einnahmeseitigen Unsicherheiten, welche auch auf unklare Signale des Bundes zurückzuführen sind. Mit Variante 1 in der Energiestrategie 2050 änderte der Bund seine Haltung zur 10jährigen Steuerungsperspektive. Diese

⁵³ Pressekonferenz von 14.9.2012: gemäss NZZ (15.9.2012); sowie Das Gebäudeprogramm (2012f): Pressemitteilung; und: Das Gebäudeprogramm (2012g): Sondernewsletter

hatte er inhaltlich vor der zweiten Programmanpassung mitgetragen. Die Notlösung der Programmverlängerung kam im letztmöglichen Moment zustande. Die Entscheidungskompetenzen waren, wie die Unterlagen des StA im August 2012 zeigen, zwischen Bund und Kantonen immer noch nicht klar.

3.2.4 Die rechtliche Haftung liegt bei den Kantonen, die aber eine politische Mitverantwortung des Bundes sehen

Ausgehend von der Diskussion der ersten Programmanpassung im Herbst 2010 wurden von kantonaler Seite drei Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Die rechtliche Haftung für die Förderzusagen lag gemäss Gutachten klar bei jedem einzelnen Kanton. Seit der ersten Programmanpassung wurde daher in den Förderzusagen sukzessive ein Haftungsausschluss integriert, der besagt, dass Fördergelder nur ausbezahlt werden, falls Bundesbeiträge vorhanden sind. Die oPL kontrollierte die Umsetzung des Vorbehaltes, kann aber die Kantone nicht dazu verpflichten, sich an den Haftungsausschluss zu halten.

Gemäss Programmvereinbarung haftet der Bund nur für die offenen Ansprüche bezüglich Auszahlungstranchen und Programmkosten, wenn die entsprechenden Voranschlagskredite durch das Parlament nicht genehmigt werden. Die Haftung für die verpflichteten Mittel im Fall einer Aufhebung der gesetzlichen Grundlagen der Programmvereinbarung ist nicht geregelt; dazu erzielten Bund und Kantonen im November 2012 keine Einigung. Da BAFU und BFE den Eintretensfall als sehr unwahrscheinlich einstufen, wurde die Frage bewusst offen gelassen.

In den Interviews mit den Kantonen wurde mehrheitlich das Auseinanderklaffen von finanzieller Entscheidungskompetenz durch StA und PA und rechtlicher Verantwortung durch die einzelnen Kantone deutlich kritisiert. Weiter möge der Vorbehalt in den Förderzusagen zwar aus juristischer Sicht notwendig sein, aber die Nichtauszahlung aufgrund des Vorbehalts würde von den Bürgern kaum verstanden. Das politische Risiko wurde daher für die Kantone als erheblich bis unhaltbar taxiert. Ob aus dieser kantonalen juristischen Verantwortung automatisch eine fehlende politische Verantwortung des Bundes abgeleitet werden kann, wird von den Kantonen bestritten.

3.3 Teil B: Wirksamkeitsgesteuerte Verteilung der Globalbeiträge

Basis der Finanzierung in Teil B sind Artikel 15 im Energiegesetz und Artikel 17 der Energieverordnung. Wie bereits in Kapitel 3.1 erwähnt, werden die Mittel für *Teil B* den kantonalen Budgets in Form von Globalbeiträgen überwiesen, welche sich nach der Höhe des kantonalen Kredits und der Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms richten. Die entsprechende Prozessbeschreibung hat das BFE in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Erfolgskontrolle der Konferenz kantonalen Energiefachstellen (EnFK) erarbeitet; sie wird jährlich aufgrund der laufenden Erfahrungen sowie Entwicklungen angepasst. Die Modelle und Erhebungsinstrumente sind auf das harmonisierte Fördermodell der Kantone abgestimmt (siehe das Kapitel 2.5).

Um Globalbeiträge zu erhalten, muss der Kanton für sein kantonales Förderprogramm eigene Mittel budgetieren. Er erhält höchstens soviel Fördergeld, wie er eigene Mittel zur Verfügung stellt (Maximalbedingung). Wichtig ist, dass Kantone dem Bund nicht verwendete Globalbeiträge zurückbezahlen müssen. Deshalb kann zwischen zwei Phasen unterschieden werden: die Festlegung der Globalbeiträge und die anschliessende Abrechnung im Folgejahr.

3.3.1 Festlegung der kantonsspezifischen Globalbeiträge

Um Globalbeiträge für ein entsprechendes Jahr (im Folgenden „Förderjahr“ genannt) zu erhalten, reichen die Kantone im Vorjahr ihr Gesuch unter Angabe der geplanten kantonalen Kredite beim BFE ein. Anhand dieser Angaben und der Wirkungsanalyse des Vorjahres wird die Beitragshöhe bestimmt. Die Wirksamkeit des kantonalen Förderprogrammes wird jährlich eruiert, indem pro Kanton die CO₂-Einsparung pro Förderfranken ermittelt wird (der sogenannte kantonale Wirksamkeitsfaktor⁵⁴). Dieser Faktor wird anschliessend in Beziehung gesetzt zur Summe aller 26 kantonalen Wirksamkeitsfaktoren, so dass schlussendlich eine effizienzbasierte Rangliste der kantonalen Förderprogramme entsteht.⁵⁵

Anhand des Ranges sowie des Budgets wird anschliessend berechnet, wie viel Fördergeld einem Kanton aus den für Teil B im Förderjahr verfügbaren Mittel zustehen würde (provisorische Globalbeitrag). Dieser provisorische Globalbeitrag wird gekürzt, falls er höher ist als die kantonale Förderung im entsprechenden Jahr (siehe Maximalbedingung). Erfolgen bei einzelnen Kantonen aufgrund der Maximalbedingung Kürzungen, dann steht dieses „gekürzte Fördergeld“ für Erhöhungen der provisorischen Globalbeiträge anderer Kantone zur Verfügung (bis zur Maximalbedingung). Damit wird erreicht, dass möglichst der jährlich zu Verfügung stehende Gesamtbetrag des Bundes in Teil B auch an die Kantone ausbezahlt wird. Ganz am Schluss der Bemessung des kantonalen Globalbeitrags werden allfällige Überträge aus dem Vorjahr abgezogen (näher erläutert im Kapitel 3.3.2). Kurz zusammengefasst bemisst sich der Globalbeitrag gemäss folgender Formel:

$$\text{Globalbeitrag Kt. X (t)} = \text{Total der Globalbeiträge Bund (t)} * \% \text{-Anteil gemäss Rang}$$

Wie in der Formel ersichtlich, ist die Bemessung des kantonsspezifischen Globalbeitrags an den maximal verfügbaren Bundesmitteln im entsprechenden Förderjahr begrenzt. Diese Mittel ergeben sich aus dem jährlichen Mittelzufluss der zweckgebundenen CO₂-Abgabe, welcher für Teil B reserviert ist, und aus allfälligen Rückzahlungen und den nicht ausgeschöpften Förderbeiträgen vergangener Jahre (siehe dazu das Kapitel 3.3.2).

Dieser provisorische Globalbeitrag wird den Kantonen im Januar des Förderjahres ohne Rechtsverbindlichkeit kommuniziert. Sobald die kantonalen Budgets definitiv verabschiedet und dem BFE gemeldet wurden, bemisst das BFE die Höhe des definitiven Globalbeitrags, wobei auch die Überträge berücksichtigt werden. Die rechtskräftige Verfügung wird Mitte Juni erlassen, und nach dem Abwarten der Beschwerdefrist erfolgt die Auszahlung an die Kantone ca. ab Ende Juli des Förderjahres.

3.3.2 Die Globalbeiträge werden im Folgejahr abgerechnet

Im März des Folgejahres erstatten die Kantone dem BFE Bericht über die verbindlich verpflichteten Fördergelder in ihrem Hoheitsgebiet. Diese Fördermittel müssen kantonsintern abgebucht und für konkrete Massnahmen mit rechtskräftiger Verfügung verbindlich verpflichtet sein. Diese Mittel müssen

⁵⁴ Der Wirksamkeitsfaktor entspricht der durch die Förderung erzielten CO₂-Wirkung über die Lebensdauer der Massnahmen im Verhältnis zu den kantonalen Ausgaben (inkl. Globalbeiträge). Nur die effektiv im Förderjahr ausbezahlten Beiträge (Ausgaben Kt. X inkl. Globalbeiträge) dürfen für den Wirksamkeitsfaktor zählen.

⁵⁵ Der prozentuale Anteil gemäss Rang wird wie folgt ermittelt:
$$\frac{\text{Kredit Kt.X (t) inkl. Übertrag} * \frac{\text{CO}_2\text{-Wirkung Kt.X (t-2)}}{\text{Ausgaben Kt.X (t-2)}}}{\sum (\text{Kredit Kt.i (t) inkl. Übertrag} * \frac{\text{CO}_2\text{-Wirkung Kt.i (t-2)}}{\text{Ausgaben Kt.i (t-2)})}$$

innerhalb der folgenden drei Jahre ausbezahlt werden, sonst erfolgt die Rückerstattung an den Bund. Dies bedeutet beispielsweise, dass die Globalbeiträge 2013 bis spätestens 2016 ausbezahlt sein müssen. Wenn dies nicht der Fall ist, wird die Rückerstattung mit dem Globalbeitrag 2017 verrechnet (sogenannte Überträge). Zu diesem Zweck führen die Kantone eine Projektliste über die ausstehenden Verpflichtungen. Diese Liste ist jährlich nachzuführen und bei der regulären Berichterstattung einzureichen. Diese Regelung soll eine Hortung von Bundesmitteln verhindern und die Praxistauglichkeit der Abrechnungskontrolle sicherstellen. Anstelle einer Rückerstattung kann ein Übertrag zugunsten des im Folgejahr durchzuführenden Programms bewilligt werden. Solche Überträge geschehen relativ häufig. Ein Übertrag kann jedoch nur gewährt werden, wenn der Kanton im Folgejahr über ein Förderprogramm mit kantonalem Kredit verfügt. Ansonsten muss er sicherstellen, dass er den nicht verwendeten Globalbeitrag aus den Vorjahren zurückzahlen kann. Die zeitliche Abfolge der Festlegung und Abrechnung der Globalbeiträge wird in folgender Abbildung 5 kurz zusammengefasst:

Abb. 5: Zeitliche Abfolge der Festlegung und Abrechnung der Globalbeiträge

Aktion	Termin (t= Förderjahr)
Kantonales Globalbeitragsgesuch basierend auf dem provisorischen kantonalen Budget	Oktober t-1
Festlegung des provisorischen Globalbeitrag basierend auf der Wirkungsanalyse t-2 und Vorinformation an die Kantone	März t
Verfügung des definitiven Globalbeitrags durch BFE nach Meldung der definitiven kantonalen Budgets	Juni t
Auszahlung des definitiven Globalbeitrags an die Kantone	Juli t
Kantonale Deklaration der rechtskräftig verpflichteten Mittel; Angabe der Mengeparameter für Wirkungsanalyse (Jahr t); Deklaration des Übertrages für Globalbeitragsgesuch t+1	März t+1
Deklaration der Auszahlungen der verpflichteten Kredite im Jahr t (Projektliste)	März t+2, t+3, t+4
Definitive Abrechnung der Globalbeiträge des Jahres t aufgrund aller erfolgten Auszahlungen im Jahr t bis t+3	März t+4

Damit die Kantone für ihre kantonalen Fördermittel nicht zweimal Globalbeiträge des Bundes abholen können, gilt die Regelung, dass jene kantonale Fördermittel, welche verbindlich verpflichtet wurden und noch zur Auszahlung anstehen, und für welche der Kanton bereits Globalbeiträge erhalten hat, nicht nochmals für die Bemessung der Globalbeiträge angegeben werden dürfen (siehe die Phase „Festlegung“).

Falls ein Kanton nicht alle Fördermittel (kantonale Mittel plus Globalbeiträge) in einem Jahr verpflichten konnte, so ist dem Bund ein proportionaler Anteil des Globalbeitrages ebenfalls zurückzubezahlen. Dadurch wird verhindert, dass die Kantone zuerst nur Fördermittel des Bundes verpflichten, bevor ihre kantonalen Fördermittel verwendet werden.

Verpflichtet der Kanton im Förderjahr mehr Mittel als für die vollständige Verwendung des zugesprochenen Globalbeitrages erforderlich sind, so können für diese kantonalen „Überverspflichtungen“ im Jahr ihrer Auszahlung Globalbeiträge des Bundes beantragt werden. Der Kanton gibt dafür diese reservierten kantonalen Überverspflichtungen zusammen mit seinem normalen jährlichen Förderungsbudget an. Diese Summe wird in der „Festlegungsphase“ verwendet.

Aufgrund des jährlichen Abrechnungsrhythmus sind mehrjährige Projekte - respektive Projekte mit Auszahlungstranchen – in der Wirkungsbestimmung etwas schwieriger zu handhaben. Hierfür gilt die Regelung, dass die zu erhebenden Mengenparameter für die Wirkungsanalyse proportional zum Verhältnis des ausbezahlten Kredites zum Gesamtkredit angegeben werden.

3.3.3 Starke Zunahme der finanziellen Mittel ab 2009

Seit 2001 haben die jährlich ausbezahlten Fördermittel in Teil B zugenommen, wie die nachstehende Abbildung 6 illustriert (Spalte ganz links). Die Schwankungen zwischen 2003 und 2008 in den total verfügbaren Bundesmitteln sind auf die Überträge in der Höhe von 1.8 bis 5.5 Mio. Franken zurückzuführen. Jährlich standen 13 bis 14 Mio. Franken aus Artikel 13 EnG zur Verfügung. Das Jahr 2009 stellt ein Sonderjahr dar, in welchem das Parlament im Rahmen der Konjunkturstabilisierungsmassnahmen beschloss, zusätzliche Mittel von maximal 80 Mio. Franken auszurichten. Darauf gestützt erhöhten die Kantone ihrerseits die Förderbudgets massiv. Gleichzeitig erfolgte 2009 auf Wunsch der EnDK ein Systemwechsel bei der Berechnung der Globalbeiträge: Ab 2009 sind die verpflichteten Kredite massgebend für die Festlegung der Globalbeiträge, während vorher auf die ausbezahlten Förderbeiträge abgestellt wurde.

Abb. 6: Finanzielle Entwicklung von Teil B ab 2003 bis 2012

Jahr	Ausbezahlte Förderbeiträge	Bundesmittel				Globalbeitragsberechtigtes Kantonsbudget
		Total verfügbare Mittel	Jährlicher Mittelzufluss ²⁾	Überträge Vorjahre	Verfügte Globalbeiträge	
2012	n.v. ¹⁾	101.4	65.2	36.3	79.5	79.5
2011	113	83.4	67	16.4	83.4	103.2
2010	128	67.6	67	0.6	67.6	98.2
2009	115	83	80 ³⁾	3	83	112
2008	59	16.2	13.4	2.8	16.2	54.7
2007	49	17.5	13.3	4.2	17.5	40.6
2006	46	19.3	14	5.3	19.3	37.7
2005	38	19.5	14	5.5	19.5	34.4
2004	39	17.1	14	3.1	17.1	40.3
2003	40	15.8	14	1.8	15.8	40.4

Beträge in Mio. Schweizer Franken;

Datenquelle: Bundesamt für Energie

¹⁾ Zahlen werden erst im Juni 2013 bekannt

²⁾ Bis 2009 basierend auf Art. 13 EnG. Ab 2010 basierend auf Teilzweckbindung CO₂-Abgabe.

³⁾ Mittelerrhöhung im Rahmen der Konjunkturstabilisierungsmassnahmen.

Die ausbezahlten Fördergelder erhöhten sich in der Folge 2009 und 2010 sprunghaft. Die zusätzlichen Mittel ab 2009 konnten jedoch nicht alle verpflichtet werden. Dies kann nicht nur auf den Umstand zurückgeführt werden, dass die Nachfrage nicht im gleichen Ausmass anstieg wie die zusätzlichen Mittel. Mit der Zweiteilung des Gebäudeprogramms und der neuen gesetzlichen Finanzierungsgrundlage wurden auch die Förderbestände in Teil B eingeschränkt: Neu waren die Gebäudehülle und indirekten Massnahmen nicht mehr in Teil B förderberechtigt. Ab 2010 kam es sukzessive zu höheren Überträgen. Damit stiegen die jährlich verfügbaren Bundesmittel für Teil B an, obwohl 2010 bis 2012 konstant zwischen 65 und 67 Mio. Franken aus der CO₂-Abgabe zur Verfügung standen.

Dies führte dazu, dass erstmals 2012 die finanziellen Bundesmittel in Teil B das Total der kantonalen Fördermittel übertraf (101.4 Mio. gegenüber 79.5 Mio.). Da der Bund aufgrund der gesetzlichen Grundlagen nicht mehr Fördermittel ausbezahlen darf als die Kantone insgesamt zur Verfügung stellen, blieben 20 Mio. Franken übrig. Im Herbst 2012 wurden diese 20 Mio. Franken mit einem Nachtragskredit in Teil A verschoben. Dadurch verzögerte sich der drohende Stopp des Programnteils A im Herbst 2012 um zwei Monate (siehe das Kapitel 3.2.3).

Insofern zeigt die Entwicklung der finanziellen Mittel, dass bei zu starken bundesseitigen Erhöhungen die Fördermittel von den Kantonen nicht gleich abgeschöpft werden können, da gleichzeitig eine kantonsseitige Budgetanpassung erfolgen müsste. Dies ist massgeblich auf das Energiegesetz zurückzuführen, welches einen maximalen Finanzierungsschlüssel von 50/50 von Teil B durch Bund und Kanton vorschreibt. Aufgrund der Höhe der Überträge 2011 und 2012 stellt sich weiter die Frage, ob im Teil B alle Förderbeiträge abgeschöpft werden können. Diese Kritik wurde auch in den Interviews geäussert (siehe das Kapitel 3.3.4).

3.3.4 Vor- und Nachteile der Globalbeiträge aus Sicht der Akteure

Als Vorteil wurden von den Interviewpartnern die Anreizwirkung für Kantone, ein eigenes Förderprogramm aufzusetzen, und die Adaptionsmöglichkeiten auf kantonale Bedürfnisse hervorgehoben. Zudem wurde auf den eingespielten jährlichen Wirkungsnachweis sowie auf die gegenseitige Lernmöglichkeit der Kantone verwiesen, da mit dem Wirkungsnachweis besonders erfolgreiche und CO₂-wirksame kantonale Förderprogramme identifiziert werden können.

Von den Interviewpartnern wurde erstens kritisiert, dass nur direkte Fördermassnahmen globalbeitragsberechtigt sind. Ihrer Meinung nach sollen indirekte Fördermassnahmen, wie Beratungen und Information, ebenfalls wieder anrechenbar sein. Zweitens wurde vor allem von kantonalen Seite moniert, dass die Planung erschwert werde, da die Globalbeiträge stark schwanken und die Abrechnung kompliziert sei. Drittens wurde kritisiert, dass zu restriktive Bedingungen dazu führen, dass nicht alle Fördermittel verwendet werden können. Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass mit dem Globalbeitragssystem keine Überverpflichtungen möglich sind, welche aus Klimasicht positiv zu bewerten wären, da frühzeitige Investitionen eine grössere kumulierte CO₂-Einsparung bis 2020 bewirken.

Konfrontiert mit dieser Kritik gab das BFE zu bedenken, dass indirekte Fördermassnahmen vor der Einführung des CO₂-Gesetzes globalbeitragsberechtigt waren, was mit der Energiestrategie 2050 wieder korrigiert werden soll. Zur komplizierten Planung und schwierigen Abrechnung sei einzuwenden, dass der Systemwechsel 2009 massgeblich dafür verantwortlich sei; dieser Wechsel

erfolgte auf Wunsch der Kantone. Weiter sei die Abrechnung für jene Kantone aufgrund der Zweiteilung des Gebäudeprogramms in Teil A und B schwierig, welche die Fördersätze für Massnahmen in Teil A zusätzlich mit eigenen Mitteln subventionieren. Gewisse Schwankungen der Globalbeiträge seien zudem aufgrund der wirkungszentrierten Steuerung auch gewollt; nur so werde ein Anreiz gesetzt, dass sich Kantone mit schlechtem Wirkungsfaktor verbessern. Letztlich sei zu den restriktiven Bedingungen zu sagen, dass man bundesseitig das Massengeschäft innerhalb von 4 Jahren abgewickelt haben möchte, um eine Hortung von Bundesgeldern zu verhindern. Deshalb sei mit dieser Fristsetzung auch eine gewisse Harmonisierung in den Kantonen erreicht worden. Mit dem Wegfall der Gebäudehüllenförderung wurde zudem 2009 der Fördertatbestand mit dem grössten Förderpotential in Teil A verlagert.

Die EFK stellt fest, dass sich die effizienzbasierte Rangliste von Jahr zu Jahr verändert; so konnten sich bspw. Kantone mit schlechterem Wirkungsfaktor steigern. Weiter stieg der durchschnittliche Wirkungsfaktor 2010 von 19 kg CO₂ pro Förderfranken auf 20.1 kg CO₂ pro Förderfranken im Jahr 2011.⁵⁶ Deshalb kann gefolgert werden, dass die Anreizwirkung für die Kantone funktioniert. Weiter zeigen viele der in den Interviews vorgebrachten Kritikpunkte nach Meinung der EFK nicht eine Schwäche des Fördermodells auf, sondern sie sind auf veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen: So kann die Kritik der nicht abgeschöpften Förderbeiträge teilweise mit der Einschränkung der globalbeitragsberechtigten Massnahmen erklärt werden. Andere sind aus Bundessicht gewollte und begrüssenswerte Eigenschaften, wie bspw. die Schwankung der Globalbeiträge oder die 4-Jahresfrist für die Auszahlung der verpflichteten Fördermittel.

3.4 Fazit zur finanziellen Steuerung des Gebäudeprogramms

Die finanzielle Steuerung von Teil A und Teil B unterscheiden sich fundamental voneinander, wie die obigen Kapitel darlegten. Teil A entspricht einem top-down Ansatz mit zentraler Steuerung, in welchem Programmanpassungen zu den bedeutendsten Entscheidungen gehören. Das Fördermodell Teil B basiert auf einem wirkungszentrierten Verteilmechanismus und einer subsidiären Steuerungslogik.

3.4.1 Fazit der EFK zur finanziellen Steuerung von Teil A

Die finanzielle Situation war den Verantwortlichen ab Herbst 2010 klar. Die Chronologie der finanziellen Entscheide zeigt jedoch, dass die Anpassungen der Förderbedingungen zu spät erfolgten und nicht zu einem wesentlichen Rückgang der Nachfrage nach Fördermitteln führten. Zwar ging die Anzahl der Gesuche zurück, durch den Anstieg der durchschnittlich nachgefragten Unterstützung wurde die Reduktion mehrheitlich wieder ausgeglichen. Nach nur knapp drei Betriebsjahren waren die finanziellen Mittel für die gesamte Förderperiode 2010 bis 2014 bereits verpflichtet.

Die erste Programmanpassung wurde durch unklare Entscheidungskompetenzen und ein unterschiedliches Rollenverständnis von Bund und Kantonen in der strategischen Führung verzögert, was die Zusammenarbeit belastete. Die Rollen sind auch bis heute nicht restlos geklärt und es

⁵⁶ INFRAS (2011 / 2012): Wirkungsanalyse kantonaler Förderprogramme – Ergebnisse der Erhebung 2010 / 2011 S. 39 und S. 41. Die Zahlen für 2012 sind erst mit der Wirkungsanalyse ab Mitte 2013 verfügbar.

bestehen zu viele Gremien, welche bei Programmanpassungen konsultiert werden müssen (siehe das Kapitel 2.6). Alarmierend für die EFK ist die Tatsache, dass diese komplizierten Entscheidungsprozesse in der Risikoanalyse des Programmteils A als Toprisiken geführt werden (siehe auch das Kapitel 4.1.1). Diese Prozesse führen massgeblich zu einem zu tiefen Entscheidungstempo und zu einer Verwischung der Verantwortung der strategischen Organe von Teil A.

Weiter wird die finanzielle Steuerung erheblich erschwert durch die einnahmeseitigen Unsicherheiten, welche sich mit der Revision des CO₂-Gesetzes und der Energiestrategie 2050 ergaben. Seit Mitte 2011 stand die Frage im Raum, ob das Gebäudeprogramm mehr finanzielle Mittel erhält. Dies erschwerte die Planung der zweiten Programmanpassung entscheidend. Die Haltung von Bund und Kantonen, dass man die Förderbedingungen nicht zu stark verschärfen will, weil später möglicherweise mehr Fördergeld zur Verfügung steht, ist für die EFK nachvollziehbar. Die EFK vermerkt positiv, dass die operativen Akteure von den politischen Organen klärende Entscheide einforderten, von welchem Mittelszenario auszugehen sei.

Nach Durchsicht der relevanten Akten entsteht für die EFK jedoch der Eindruck, dass der Bund wenig zur Klärung der einnahmeseitigen Unsicherheiten beitrug. Das BAFU hätte dem Monitoring der CO₂-Einnahmen viel früher einen zentralen Stellenwert einräumen müssen. Mitte 2011 erwarteten die Bundesämter, dass eine Mittelaufstockung ab 2013 aufgrund des revidierten CO₂-Gesetzes wahrscheinlich und deshalb zu berücksichtigen sei. Gegen Ende 2011 revidierten sie jedoch diese optimistische Einschätzung wieder. Momentan steht die Frage im Raum, ob die CO₂-Einnahmen zu Beginn 2014 steigen. Dazu wird erst Mitte 2013 Klarheit herrschen.

Der Bund änderte seine ursprünglich bejahende Haltung zur 5-jährigen Programmperspektive spätestens mit der zweiten Programmanpassung; stattdessen trug er die finanzielle Steuerung über 10 Jahre mit. Mit der Energiestrategie 2050 stellte das BFE diese 10-jährige Steuerungsperspektive aber wieder in Frage. Beschränkend kam für die finanzielle Steuerung hinzu, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung eine Überbrückung mittels Darlehen oder eine Vorfinanzierung aus rechtlichen Gründen ausschliessen musste.

Angesichts der juristischen Haftung der Kantone für die Überverpflichtungen kann die EFK nachvollziehen, dass die Liquiditätsprobleme den Ausschlag für eine Programmanpassung gaben. Bundesseitig wollte man hingegen aus CO₂-Effizienzüberlegungen möglichst lange zuwarten, da möglichst frühzeitige Investitionen insgesamt mehr CO₂-Einsparung bis 2020 generieren. Diese Zielvorstellung ist zwar aus CO₂-Sicht nachvollziehbar, kann nach Meinung der EFK aber nicht die Überverpflichtung und das finanzielle Risiko für die Kantone rechtfertigen. Gleichzeitig kann damit nicht eine 10-jährige Steuerungsperspektive gestützt werden. Erstens gibt das CO₂-Gesetz kein kumuliertes Wirkungsziel vor. Zweitens galt die ursprüngliche Programmvereinbarung nur über fünf Jahre.

Das Auseinanderklaffen von Entscheidungskompetenz und Verantwortung ist nach Ansicht der EFK problematisch. Die finanzielle Entscheidungskompetenz liegt bei StA und PA, während die rechtliche Verantwortung bei den Kantonen liegt. Die EFK teilt die Einschätzung, dass von den Bürgern eine Nichtauszahlung der Förderzusagen – obwohl rechtlich möglich – kaum verstanden würde. Deshalb ist nicht nur für den einzelnen Kanton das politische Risiko erheblich, sondern auch für den Bund, da das Gebäudeprogramm in der Öffentlichkeit als gemeinsames Programm wahrgenommen wird. Aus diesem Grund teilt die EFK ebenfalls die Ansicht, dass der Bund bezüglich der Überverpflichtungen in

der politischen Verantwortung steht, gerade weil die Bundesämter mit der Schaffung des Partnerausschusses ein Mitbestimmungsrecht bei Programmanpassungen forderten und auch erhielten. Die finanziellen Steuerungsentscheide wurden schliesslich von den Bundesämtern mitgetragen.

3.4.2 Fazit der EFK zur finanziellen Steuerung von Teil B

Das System der Globalbeiträge setzt Anreize für die finanziellen Entscheide der Kantone. Je wirksamer das Förderprogramm eines Kantons im Vergleich zu den anderen Kantonen ist, desto mehr finanzielle Mittel erhält er vom Bund. Der Globalbeitrag des Bundes darf aber gemäss Energiegesetz die kantonalen Fördermittel nicht überschreiten. Die Rolle des BFE in der finanziellen Steuerung beschränkt sich auf die Aufbereitung der relevanten Daten, sowie die Veranlagung und Abrechnung der Globalbeiträge. Wichtige Entscheide im Rahmen des HFM werden in einem interkantonalen Gremium gemeinsam von Bund und Kantonen besprochen. Auch die Prozessbeschreibung wird gemeinsam erarbeitet. Der Letztentscheid zur Prozessbeschreibung liegt jedoch beim BFE. Der bundesseitige Steueraufwand im Fördermodell Teil B ist somit kleiner als in Teil A.

Die Adaptionmöglichkeiten des Fördermodells auf kantonale Bedürfnisse sowie der finanzielle Anreiz für einen Kanton, von besonders CO₂-wirksamen Förderprogrammen anderer Kantone zu lernen, ist aus Sicht der EFK sehr zu begrüßen. Kantone mit schlechterem Wirkungsfaktor konnten sich verbessern, sodass der durchschnittliche CO₂-Wirkungsfaktor von 2010 zu 2011 stieg.

Viele der in den Interviews vorgebrachten Kritikpunkte zeigen nach Meinung der EFK nicht eine Schwäche des Fördermodells auf, sondern sind auf veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Die Abrechnung ist aufgrund des Systemwechsels hin zu verpflichteten Krediten und einer vierjährigen Auszahlungsfrist schwieriger geworden, aber dies stellt ein Entgegenkommen an die Kantone dar. Eine Auszahlungsfrist ist aus Sicht der EFK zu begrüßen.

Der Kreis förderberechtigter Massnahmen wurde ab 2010 eingeschränkt. Nicht abgeschöpfte Förderbeiträge in Teil B sind eine Folge dieser Einschränkungen, welche unter anderem Anlass für die Kritik gab, die Bedingungen seien zu restriktiv. Die EFK begrüsst, dass im Rahmen der Energiestrategie 2050 Gegenmassnahmen vorgeschlagen werden.

Aufgrund des maximalen Finanzierungsschlüssels von 50/50 besteht heute die Gefahr, dass zusätzliche Bundesmittel nicht abgeschöpft werden können, wenn der Bund sein Budget stark erhöht, denn aufgrund des Energiegesetzes dürfen die Globalbeiträge die kantonalen Budgets nicht übersteigen. Ohne gleich starke Erhöhung der kantonalen Budgets können die zusätzlichen Fördermittel des Bundes nicht abgeholt werden. Mit einer gesetzlichen Änderung des maximalen Finanzierungsschlüssels, welche die geplante Mittelenerhöhung im CO₂-Gesetz und der Energiestrategie 2050 berücksichtigt, könnte diese Schwäche jedoch behoben werden.

Positiv zu vermerken ist, dass keine Überverpflichtungen für den Bund entstehen können. Kantonale Anstrengungen, möglichst viel frühzeitig zu fördern, werden aber vom Bund finanziell honoriert, denn solche kantonalen Überverpflichtungen sind im Jahr ihrer Auszahlung globalbeitragsberechtigt.

4 Die Aufsicht des Gebäudeprogramms

Das Konzept für eine Aufsicht besteht typischerweise aus drei Hauptteilen:

1. Einer Kontrollstrategie,
2. einer Risikoanalyse,
3. geeigneten Weisungen für die Durchführung der Kontrollen.

Für das Gebäudeprogramm gibt es kein gemeinsames Aufsichtskonzept, das beide Programmteile umfasst. Dies liegt einerseits daran, dass Teil A und Teil B unterschiedlich funktionieren und zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufgebaut wurden. Andererseits haben Bund und Kantone für Teil A je ein eigenes Konzept entwickelt. Die speziellen Ausprägungen der Aufsicht vom Gebäudeprogramm werden in den nächsten Unterkapiteln dargestellt.

Die Aufsicht ist ein Spiegelbild der Programmstruktur

Die komplexe Struktur des Gebäudeprogramms wirkt sich auf das Kontrollsystem aus und verlangt die Zusammenarbeit aller Akteure, sei es für die Prüftätigkeiten oder für die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen. Die Darstellung im Gesamtbericht 2010 des Gebäudeprogramms bietet eine Übersicht über die Situation:

„In Teil A werden bei der nationalen Dienstleistungszentrale (nDLZ) alle Prozesse dokumentiert, alle Daten mehrfach gespeichert und die Auszahlungen doppelt visiert. In Teil B geschieht die Qualitätssicherung auf der Basis der kantonalen Gesetzgebungen. Die Sicherheitsmassnahmen werden jährlich von der Revisionsstelle überprüft. In den Energiefachstellen und externen Bearbeitungsstellen wird sichergestellt, dass sämtliche Fördergesuche gemäss neusten Förderrichtlinien beurteilt und mindestens von zwei Personen geprüft und bewilligt werden. Unabhängige Experten führen schliesslich Stichprobenkontrollen bei geförderten Projekten vor Ort durch.“⁵⁷

Die Rolle des GS-UVEK im Rahmen des normalen Aufsichtsprozesses der Amtsführung

Das Generalsekretariats (GS) UVEK nimmt seine Funktion innerhalb der Amtrapporte und normalen Aufsichtsprozesse der Amtsführung wahr. Das BAFU und das BFE werden im GS-UVEK von je einer eigenen Fachreferentin betreut. Das GS-UVEK wird nur bei politischen Fragen, Entscheidungen oder Uneinigkeiten zwischen den Kantonen und den Bundesämtern konsultiert und bei entsprechenden Problemmeldungen seitens der Ämter aktiv. Dies war zum Beispiel unlängst für die Frage der Zukunft des Gebäudeprogramms der Fall. Auch Fragen zur Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den beiden Ämtern werden durch das GS UVEK behandelt. Abgesehen davon sind weder Fachreferentinnen noch die Sektion „Finanzen und Controlling“ im GS-UVEK mit konkreten Aufsichtstätigkeiten im Gebäudeprogramm befasst. Das Controlling beschränkt sich auf die finanziellen Aspekte des Bundeshaushalts, die Prozesse selbst und die internen Kontrollsysteme. Für die Gebäudeprogrammaufsicht sind also die Ämter allein zuständig.

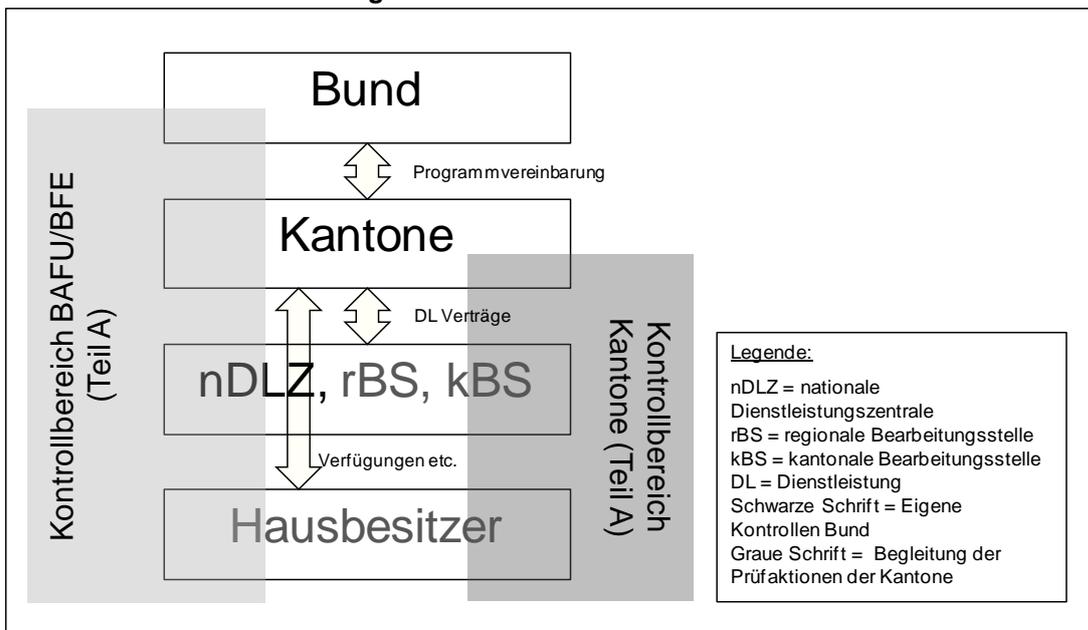
⁵⁷ Das Gebäudeprogramm (2011): Gesamtbericht 2010, S. 12

4.1 Übersicht zu den Kontrollbereichen von Bund und Kantonen im Teil A

Wie erwähnt haben Bund und Kantone unterschiedliche Aufsichtskonzepte entwickelt. Das Finanzcontrolling und die Ausführungskontrollen sind grundsätzlich Tätigkeiten der Kantone, während der Bund eine Oberaufsicht wahrnimmt. Neben diesen klassischen Prüfaktivitäten haben Bund und Kantone je ein Qualitätssicherungskonzept erstellt, welche erst im Herbst 2012 vom Partnerausschuss verabschiedet wurden. Die Qualitätssicherungskonzepte entsprechen dem Willen von Bund und Kantonen, die unter ihrer Verantwortung durchgeführten Prüftätigkeiten zu definieren und aufeinander abzustimmen; festgelegt werden in den Konzepten u.a. das Vorgehen und die Zeitpläne der verschiedenen Prüfaktivitäten.

Die nachstehende Abbildung 6 zeigt die rechtlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren und Kontrollbereichen von Bund und Kantonen. Die jeweiligen Kontrollbereiche werden in den nächsten Unterabschnitten separat ausführlich beschrieben.

Abb. 7: Rechtliche Beziehungen und Kontrollbereiche von Bund und Kantonen im Teil A



Quelle: BAFU; Qualitätssicherungskonzept 2012, Seite 4

4.1.1 Der Kontrollbereich der Kantone im Teil A

Für den Kontrollbereich der Kantone (Teil A) werden die drei Teile des Aufsichtskonzepts mit ihren einzelnen Komponenten beschrieben. So sind bei der Kontrollstrategie zum einen die Rolle der Finanzkontrolle Graubündens und zum anderen die Prüfaktivitäten der operativen Projektleitung und der EnDK dargestellt. Im Anschluss werden Ausführungen zur Risikoanalyse durch die nDLZ und zu den Ausführungskontrollen gemacht.

EnDK: Finanz- und Wirkungsreporting zu Händen des Bundes

In Rahmen des Finanzcontrollings erarbeitet die EnDK jährlich, im Namen aller Kantone, einen Kurzbericht zum Umsetzungsstand des Gebäudeprogramms. Er enthält Angaben zur betroffenen

Sanierungsfläche, der Fördergelder und ihrer Wirkung sowie Daten über die Sanierungsobjekte, Gebäudetypen und Heizsysteme. Das Dokument wird von der Leitung oPL und StA gegengezeichnet.

Finanzkontrolle Graubündens als Revisionsstelle: Finanz- und Prozesscontrolling

Die Finanzkontrolle des Kantons Graubünden nimmt im Auftrag der Geschäftsführung der EnDK die Rolle der internen Revisionsstelle wahr. Die EnDK hat die Reichweite der Prüfung wie folgt umschrieben: *„Die Kontrolltätigkeit geht über die rein buchhalterische Prüfung hinaus und umfasst auch die Prüfung von Prozessen sowie des finanzrechtlichen Umfeldes.“*

Im jährlichen Revisionsbericht sowie dem Managementletter werden die Ergebnisse des Finanz- und Prozesscontrollings zusammenfasst. Die Empfehlungen richten sich vor allem an die nDLZ und rBS, wobei die Empfehlungen im Urteil der Finanzkontrolle Graubünden sehr gut umgesetzt wurden. Weiter hat die Finanzkontrolle Graubünden den Kantonen empfohlen, Teil A in ihrer Staatsrechnung einheitlich und transparent abzubilden. In diesem Zusammenhang ist besonders erwähnenswert, dass die Finanzkontrolle Graubünden von Anfang an auf die Problematik der Überverpflichtung aufmerksam gemacht hat. Ebenso geht das Organisationsentwicklungsprojekt auf eine entsprechende Empfehlung zurück. Insgesamt ist die Tätigkeit der Finanzkontrolle Graubünden aus Sicht der EFK positiv zu würdigen.

Operative Projektleitung (oPL): Qualitätssicherung und Prozesscontrolling

Die oPL ist im Auftrag der Kantone für die Qualitätssicherung der Prozesse verantwortlich, wobei die Qualitätssicherung *„in Abgrenzung zu den Aktivitäten des Bundes, der Revisionsstelle und den Bearbeitungsstellen“* stattfindet. Sie betrifft jährlich die nDLZ, die Gruppe Koordination Kommunikation, die Koordinationsstelle der oPL, zwei Bearbeitungsstellen sowie die Abläufe zwischen und in diesen Gremien der operativen Ebene.

In ihrer Kontrolltätigkeit stützt sich die oPL in erster Linie auf die Auswertung bestehender Dokumente. Mittels strukturierter Befragungen untersucht sie Bereiche, die von der Revisionsstelle nicht abgedeckt werden. Diese Befragungen bringen wesentliche Zusatzinformationen über das Funktionieren des Programms, indem beispielsweise die Befragten die Kommunikation oder die Projektleitung beurteilen können. Ergänzend werden einige Ausführungskontrollen der Bearbeitungsstellen begleitet (siehe nächste Seite). Die oPL erarbeitet auf dieser Basis den QS-Bericht der Kantone. Insgesamt setzt die oPL für alle Prüfaktivitäten ungefähr 10 Arbeitstage ein.

nDLZ: Umfassende Risikoanalyse erkennt die Hauptprobleme

Die Risikoanalyse für das Gebäudeprogramm Teil A wird jährlich von der nationalen Dienstleistungszentrale zuhanden der oPL erstellt. Bei der ersten Analyse von 2011 wurden die Risiken identifiziert und bewertet sowie Gegenmassnahmen vorgeschlagen und priorisiert. Ein Controlling der Massnahmen wurde anschliessend vorgenommen. Im Jahr 2012 wurde die Risikoanalyse überarbeitet und Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie Schadensausmass neu bewertet.

Als eines der Hauptrisiken wurden 2011 und 2012 die komplizierten Entscheidungsprozesse zwischen Bund und EnDK angeführt, welche zu Verzögerungen im Gebäudeprogramm führen. Der Status war 2012 immer noch gleich wie 2010. Als weiteres Hauptrisiko wurden die knappen Finanzmittel genannt,

welche auf fehlenden CO₂-Einnahmen, hohe Betriebskosten sowie die stetige Nachfrage nach Fördermitteln zurückgeführt wurden. Als Gegenmassnahmen wurden „Programmanpassungen“ und neuerdings „Lösungssuche mit Bund“ vorgeschlagen.

Die EFK stellt fest, dass das Risikomanagement den Leitlinien des Bundes entspricht. Weiter ist ersichtlich, dass die Hauptprobleme seit 2010 erkannt sind und noch keine wirksamen Lösungen gefunden wurden. Die vorgeschlagenen Gegenmassnahmen bleiben vage.

Bearbeitungsstellen: Ausführungskontrollen bei ausgewählten Projekten vor Ort

Die Kontrolltätigkeit der regionalen Bearbeitungsstelle (rBS) begann vor dem Erlass der Regelungen zu den Ausführungskontrollen, welche erst 2012 fertiggestellt wurden. Der Grund für die verspäteten Regelungen waren anscheinend Uneinigkeiten über die Auswahl der Fälle. Die rBS hatte um Weisungen gebeten, aber nachdem sie ein Jahr keinen Bescheid erhielt, begann sie, selbstständig vor Ort zu kontrollieren. Die ersten Erfahrungen mit diesen Ausführungskontrollen wurden in die Kontrollkonzepte von Bund und Kantonen eingearbeitet.

Als Grundlagen gelten heute das Handbuch und die Richtlinien für den Vollzug, welche durch die nDLZ und die oPL erarbeitet wurden. Pro Kanton müssen mindestens 4% aller zugesagten Projekte vor Ort auf ihre korrekte Umsetzung kontrolliert werden. Bei Grossprojekten über 100'000 Franken müssen 25% geprüft werden. Seitens des Bundes gibt es keine quantitativen Vorgaben; eine höhere Kontrollhäufigkeit ist den Kantonen freigestellt. Bei den Kontrollen soll unter anderem geprüft werden, ob die vorgeschriebenen Dämmwerte eingehalten und die sanierten Flächen korrekt angegeben wurden. Die Ausführungskontrollen der ersten beiden Förderjahre sollten bis Ende 2012 abgeschlossen und im MIS festgehalten werden. Die nDLZ hat im Februar 2013 kontrolliert, ob die erforderlichen Kontrollen gemacht worden sind.

Eine wesentliche Frage bei den Ausführungskontrollen betrifft die Auswahl der Prüffälle. *„Die Kontrollobjekte sollen die gesamte Bandbreite der Gesuchtypen abdecken [...] und das Risiko berücksichtigen, dass theoretisch ein Gesuchsteller mit einem Mitarbeiter der Bearbeitungsstelle zusammen Fördergelder ergaunern könnte.“* Diesem Betrugsrisiko soll mit geeigneten Auswahlstrategien der Bearbeitungsstellen Rechnung getragen werden. Die Auswahlstrategien sind jedoch nicht überall gleich, obwohl sie immer die folgenden drei Elemente berücksichtigen: alle Gesuchtypen, alle Verdachtsfälle, Grossprojekte (Projekte mit Fördersummen >100'000 Franken). Die Auswahl muss begründet und dokumentiert werden. Die rBS prüft mind. 25% der Grossprojekte, während bspw. im Kanton Thurgau alle Grossprojekte kontrolliert werden müssen. Der Unabhängigkeit der Kontrolleure wird in Teil A Beachtung geschenkt. Gemäss Auskunft können bei kantonalen Bearbeitungsstellen Kontrolleure und Gesuchprüfer dieselbe Person sein, während die rBS hier eine strikte Trennung vorzunehmen scheint.

Gemäss den Unterlagen des BAFU konnten bisher keine Verstösse bei Sanierungsmassnahmen festgestellt werden. Auch jene Interviewpartner, welche das Thema angesprochen haben, hoben hervor, dass die fast alle Bauherren die Gesuche ehrlich ausfüllen. Bei Verstössen kann die Beitragszusicherung rückgängig gemacht oder der bereits ausbezahlte Beitrag samt Zinsen zurückgefordert werden.

Die Bearbeitungsstellen und die Energiefachstellen erstatten der nDLZ jährlich Bericht. Diese fasst schlussendlich alle Resultate im „Ausführungskontrollbericht Kantone“ zusammen. Zum jetzigen

Zeitpunkt liegt noch kein solcher Bericht vor, da die Kontrollen zwei Jahre nach den ersten Förderzusagen 2010 abgeschlossen werden.

Es kann somit festgehalten werden, dass die Kontrollen in Teil A auf den gleichen Grundlagen basieren, die Kontrollhäufigkeit aber variieren kann. Positiv zu vermerken ist ein risikoorientierter Ansatz in der Auswahl der Prüfobjekte.

4.1.2 Der Kontrollbereich des Bundes im Teil A

Gemäss Subventionsgesetz und aufgrund der CO₂-Teilzweckbindung ist der Bund verpflichtet, die Aufgabenerfüllung durch die Empfänger (Kantone) zu überprüfen. Der Bund ist damit verantwortlich, dass das Gebäudeprogramm im Sinne des Gesetzgebers umgesetzt wird und die Mittel aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe effizient eingesetzt werden. Deshalb erstreckt sich der Kontrollbereich des Bundes über alle Akteure (siehe Abbildung 7 Seite 44).

Finanzcontrolling: Die Oberaufsicht durch das BAFU

Gemäss Artikel 110 Absatz 2 der CO₂-Verordnung⁵⁸ kontrolliert das BAFU stichprobenweise die Ausführung einzelner Massnahmen sowie die Verwendung der Finanzhilfen. Das Finanzcontrolling ist also Sache des BAFU, das BFE ist nicht involviert. Zur Erfüllung seines Prüfauftrags sichtet das BAFU in erster Linie die Kontrollberichte der Finanzkontrolle Graubünden sowie den Geschäftsbericht. Weiter besucht das Amt jährlich die nDLZ, um die buchhalterischen Grundlagen zu überprüfen (1 Tag). Die EnDK muss ebenfalls dem Bund jederzeit Einsicht in die Buchhaltung gewähren.⁵⁹ Das BAFU berichtet im Bericht „Finanzcontrolling“ überdies, ob das Management-Information-System (MIS) sachgerecht genutzt wurde.

Begleitung der Ausführungskontrollen bei ausgewählten Projekten vor Ort

Der Bund begleitet bis zu 50 Ausführungskontrollen pro Jahr. Die Begleitung wird entweder vom BAFU oder vom BFE wahrgenommen; die Bundesämter sind aber nie zusammen unterwegs. Sie müssen sich zudem mit der oPL koordinieren, da diese ebenfalls stichprobenartig die Ausführungskontrollen der Bearbeitungsstellen begleitet. Gemäss Programmvereinbarung⁶⁰ kann der Bund theoretisch jederzeit Stichprobenkontrollen durchführen und bei Bedarf Vorgaben für die Auswahl der Prüfobjekte machen. Diese sollen eine effiziente Durchführung der Kontrollen nicht behindern und mit den Kantonen abgestimmt werden. Das BAFU hat Stichprobenuntersuchung in Erwägung gezogen, aber letztlich darauf verzichtet.

Das Prozesscontrolling und die Qualitätssicherung des Bundes

Die bundesseitige Qualitätssicherung stützt sich grundsätzlich wie beim Finanzcontrolling auf die Prüfberichte der Kantone. Das BAFU zieht für das Prozesscontrolling die Kontrollberichte der

⁵⁸ CO₂-Verordnung vom 30.11.2012

⁵⁹ Programmvereinbarung (2010), Ziffer 8.1

⁶⁰ Programmvereinbarung (2010), Ziffer 8.4

Finanzkontrolle Graubünden heran und begleitet die oPL zu den Befragungen der operativen Gremien (nDLZ, rBS und kantonale Bearbeitungsstellen). Die Ergebnisse der Prüfaktivitäten fasst das BAFU in seinem jährlichen Qualitätssicherungsbericht zusammen. BAFU und BFE wenden für die Umsetzung der Qualitätssicherung von Teil A zusammen 10 bis 15 Tage auf (ca. zwei Tage für das Prozesscontrolling, drei bis vier Tage für das Finanzcontrolling und ca. sechs Tage für die die Begleitung der Ausführungskontrollen vor Ort). Den weitaus überwiegenden Teil wendet das BAFU auf, weil das BFE nur gelegentlich die Ausführungskontrollen begleitet.

Das BAFU ist auch allein für den QS-Berichts des Bundes zuständig. Die inhaltlichen Anforderungen an diesen Bericht wurden erst im Sommer 2012 verabschiedet, da vorher nicht genug Erfahrungswerte vorlagen. Es ist vorgesehen, dass der QS-Bericht eine Gesamtschau der Prüfaktivitäten des Bundes in Teil A des Gebäudeprogramms bieten wird. Die definitive Berichtsfassung, welche im Dezember 2012 erscheinen sollte, konnte das BAFU bisher noch nicht fertigstellen. Ein Entwurf lag am 6. März 2013 vor; er geht auf wesentliche Aspekte der Aufsicht ein (Risikoanalyse, Prozesse, Wirkungsberichterstattung, Finanzen und Finanzberichterstattung sowie Ausführungskontrollen). Für jeden dieser Aspekte sind die durchgeführten Aufsichtstätigkeiten kurz wiedergegeben. Das BAFU beurteilt weiter die Jahre 2010 und 2011 und formuliert schliesslich Empfehlungen.

Das Gebäudeprogramm ist im Risikomanagement des BAFU und des BFE nicht enthalten

Aufgrund der guten Risikoanalyse der nDLZ nimmt das BAFU keine eigene Analyse vor. Die identifizierten Risiken werden auch deshalb nicht im BAFU-eigenen Risikomanagement geführt, da es sich nicht um Bundesmittel, sondern um Gelder aus der Teilzweckbindung einer Lenkungsabgabe handelt und die Haftung bei den Kantonen liegt. Zudem wurde das Risiko für den Bund als zu klein eingeschätzt. Eine vergleichbare Situation besteht beim BFE. Aus ähnlichen Überlegungen hat auch das BFE das Gebäudeprogramm nicht in sein Risikomanagement aufgenommen.

4.1.3 Die EFK und die Aufsicht über Teil A

Neben den internen Aufsichtssystemen besteht auch eine Regelung über die externe Finanzaufsicht zum Teil A des Gebäudeprogramms. Die Programmvereinbarung mit der EnDK räumt der EFK bestimmte Kontrollrechte ein:

„Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kann vor Ort das Vorhandensein, die Vollständigkeit und die Richtigkeit der von der EnDK weitergeleiteten Daten überprüfen. Im Rahmen ihrer Kontrollen hat die EFK Zugang zu den von dieser Programmvereinbarung verlangten Daten. Die Parteien erhalten direkt sämtliche Prüfberichte im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung.“⁶¹

Dies bedeutet, dass der Kontrollbereich der EFK sämtliche Akteure des Gebäudeprogramms inkl. Hausbesitzer umfasst (siehe dazu auch Abbildung 3 auf Seite 29).

⁶¹ Programmvereinbarung (2010), Ziffer 8.5

4.2 Die Kontrollen von Teil B: Zuständig sind primär die Kantone

Für die Aufsicht über Teil B gelten aufgrund des dezentralen Vollzugs anderen Vorgaben als in Teil A. Für Projektkontrolle und Qualitätssicherung sind die Kantone auf Basis der kantonalen Gesetzgebung zuständig.⁶² Für bundesseitige Vollzugauflagen bestehen keine gesetzlichen Grundlagen. Gegenüber dem Bund müssen die Kantone jährlich Bericht erstatten. Darin haben sie Rechenschaft abzulegen über die Wirksamkeit und die Auswirkungen des durchgeführten Programms sowie die Verwendung der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Dem BFE sind auf Verlangen die notwendigen Unterlagen zum Bericht zur Verfügung zu stellen.⁶³

Kantonale Vielfalt bei den Aufsichtssystemen

Die Ausführungskontrollen erfolgen gemäss den kantonseigenen Vorgaben. Etwa die Hälfte der Kantone führt Kontrollen vor Ort durch, während die andere Hälfte die Gesuche prüft (Desk-Kontrollen) und nur im Verdachtsfall vorbeigeht. Weiter variiert die Kontrolltiefe je nach Kanton. Mehrheitlich kontrollieren die Kantone nur, ob die im Gesuch angegebene Anlage installiert wurde, und nicht, ob die für den Gebäudetyp richtige Anlage mit der korrekten Dimensionierung eingebaut wurde. Auch die Kontrollhäufigkeit ist unterschiedlich; es bestehen dazu keine schweizweiten Vorgaben. Im Falle von MINERIGE-Bauten existiert aber seitens des Vereins MINERGIE die Auflage, dass mindestens 10% der Gebäude vor Ort durch die Zertifizierungsstellen überprüft werden.⁶⁴

In manchen Interviews wurde die Unabhängigkeit der Kontrolleure teilweise kritisch hinterfragt. Vor allem in kleineren Kantonen seien die kantonalen Kontrolleure und Bauherren gegenseitig bekannt, weshalb man einer Kontrolle vor Ort entsprechend zurückhaltender eingestellt sei. Deshalb kann festgehalten werden, dass die Aufsicht im Teil B weniger einheitlich und systematisch ist als in Teil A.

Wirkungsanalyse und Plausibilisierung der kantonalen Berichterstattung durch das BFE

Das BFE führt Plausibilisierungskontrollen bei den Kantonen zur Sicherstellung von Richtigkeit und Qualität der kantonalen Berichterstattung gemäss Energiegesetz durch. Dazu kommen die Begutachtung der Gesuchabwicklung in den Kantonen und die Ausführungskontrolle einzelner Förderbeiträge an direkte Massnahmen.

Jährlich können etwa sechs bis acht Plausibilisierungen realisiert werden. Seit dem Jahr 2010 wurden noch nicht alle Kantone überprüft. Für das BFE stellen diese Kontrollen mehrheitlich eine Form des gegenseitigen Gedankenaustauschs sowie eine Möglichkeit des direkten Kontaktes mit den kantonalen Vollzugsakteuren dar, um mögliche Verbesserungen des Förderprogramms zu diskutieren. In den bisherigen Plausibilisierungen wurden keine wesentlichen Mängel entdeckt und nur punktuelle Empfehlungen geäussert. Die Kontrollberichte des BFE werden dem Regierungsrat des betroffenen Kantons zugestellt.

⁶² Das Gebäudeprogramm (2010): Gesamtbericht, S. 12

⁶³ Artikel 15 Absatz 4 EnG, Artikel 17 EnV

⁶⁴ Verein MINERGIE (2006): Qualitätssicherungssystem des Vereins MINERGIE für Gebäudelabel, S. 6

Neben den Plausibilisierungskontrollen erhebt das BFE ebenfalls die Daten für die jährliche Wirkungsanalyse.⁶⁵ Die EFK wird die Annahmen und das Wirkungsmodell der jährlichen Analyse in einer zweiten Evaluationsphase separat untersuchen.

Die Risikoanalyse des BFE und externe Finanzaudits

Zur Umsetzung der Aufsichtspflicht gemäss Energieverordnung vergab das BFE ein externes Finanzaudit-Mandat. Eine entsprechende Prüfung der EnDK-EnFK erfolgte im Jahr 2010 und zeigte, dass die Anforderungen hinsichtlich Ordnungsmässigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz erfüllt waren. Weitere solche Finanzaudits zum Gebäudeprogramm sind zurzeit nicht vorgesehen. Ein IKS der Globalbeiträge ist im normalen IKS-Prozess „Subventionen“ enthalten. In der Riskmap des BFE werden die Globalbeiträge nicht geführt.

4.3 Fazit zur Angemessenheit der Aufsichtskonzepte von Teil A und Teil B

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Untersuchung der Aufsichtskonzepte über die Programmteile A und B zusammengefasst und bewertet.

4.3.1 Klare kantonale Aufsichtsrollen in Teil A

Die Rolle der Finanzkontrolle Graubünden ist nach Ansicht der EFK positiv zu werten. Die Vielfalt an Empfehlungen zeigt, dass sie ihre Funktion innerhalb des breiten Mandats der EnDK wahrnimmt. Ebenfalls gaben die Geprüften an, dass die Kontrollen positiv sind und die Empfehlungen einen Mehrwert geschaffen haben. Die Finanzkontrolle Graubünden unterstrich ihrerseits die gute Zusammenarbeit und Unterstützung durch die geprüften Stellen bei ihrer Prüftätigkeiten. Die Umsetzung ihrer Empfehlungen sei bei nDLZ und rBS sehr gut erfolgt.

Ebenfalls positiv zu würdigen ist die Qualitätssicherung der Prozesse durch die oPL, welche in Abgrenzung zu den Aktivitäten des Bundes, der Revisionsstelle und den Bearbeitungsstellen stattfinden soll. Dadurch können Doppelspurigkeiten in der Aufsicht vermieden werden. Das Controlling der Ausführungskontrollen und die Datenplausibilisierungen der nDLZ zwischen kantonalen Datenbanken und dem MIS sind weitere positive Merkmale der Aufsicht.

Damit ist festzustellen, dass die Aufsichtsrollen des Gebäudeprogramms Teil A kantonsseitig klar abgegrenzt sind und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

⁶⁵ INFRAS (2005-2012): Globalbeiträge an Kantone. Wirkungsanalyse kantonalen Förderprogramme. Ergebnisse der Erhebung

4.3.2 Ausführungskontrollen in Teil A sind ein wichtiges Aufsichtselement

Die EFK stellt fest, dass die Vorgaben verspätet fertiggestellt wurden und die Bearbeitungsstellen begannen, ohne Weisungen von oben zu kontrollieren. Die geforderte Kontrolle von 4% aller Projekte ist im Urteil einiger Interviewpartner angemessen, während andere festhalten, dass dies ein Minimum darstellt. Auch aus Sicht der EFK stellen diese geforderten 4% ein Minimum dar. Positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass ein Viertel der Projekte mit einer Fördersumme über 100'000 Franken kontrolliert werden müssen. Die Ergebnisse dieser Kontrollen müssen als nächstes analysiert werden, um festzustellen, wo sich die Hauptrisiken befinden und ob es mehr Kontrollen braucht.

Als wichtig erachtet die EFK, dass im Rahmen des Gebäudeprogramms auch vor Ort kontrolliert wird. Ebenfalls wird positiv vermerkt, dass in Teil A dem Betrugsrisiko ausgehend von persönlichen Bekanntschaften mittels geeigneter Auswahl der Prüfobjekte begegnet werden soll. Gleichzeitig wird der Unabhängigkeit der Kontrolleure in Teil A mehr Beachtung geschenkt als in Teil B.

4.3.3 Die Gesamtaufsicht in Teil A ist ausreichend

Die Aufsicht des Bundes stützt sich hauptsächlich auf die Begleitung der Ausführungskontrollen, die Kontrollen der operativen Programmleitung und die Kontrollunterlagen der kantonalen Prüftätigkeiten. Auf Seiten der Kantone stützt sich die oPL auch auf die Berichte der Finanzkontrolle Graubünden und eigene Befragungen. Der Bund, allen voran das BAFU, investiert 21 Tage für die Qualitätssicherung von Teil A. Die oPL hat ungefähr zehn Arbeitstage dafür aufwendet.

Kantone und Bund erarbeiteten zwei aufeinander abgestimmte Qualitätssicherungskonzepte sowie zwei eigene Qualitätssicherungsberichte. Der kantonale Bericht wird dem Steuerausschuss und der Bundesbericht dem Partnerausschuss sowie den Kantonen zugestellt. Der Bericht der Kantone vertieft ausgewählte Aspekte, während der Bericht des Bundes die gesamte Aufsicht zusammenfasst. Grundsätzlich setzt die EFK ein Fragezeichen hinter die Tatsache, dass zwei Qualitätssicherungsberichte und -konzepte erarbeitet und an zwei unterschiedliche strategische Organe gerichtet werden.

Dass Teil A überbeaufsichtigt wird, wurde von einigen Interviewpartnern verneint. Hinweise zu einer Unteraufsicht sind nicht genannt worden, sondern höchstens erwähnt, dass die heutige Kontrolldichte vor Ort das Minimum darstellt. Kritische Stimmen zur Systematik der Aufsicht kamen von der Vollzugsebene, da die Prüftätigkeiten nur punktuell erfolgen und sich die Kontrollbereiche von Bund und Kantonen überlappen.

Die EFK konnte keine Überaufsicht in Teil A feststellen. Aus ihrer Sicht entsprechen die momentan geforderten Ausführungskontrollen von 4% der geförderten Objekte einem Minimum.

4.3.4 Das Aufsichtssystem in Teil B ist minimal

Die Plausibilisierungskontrollen des BFE bei den kantonalen Energiefachstellen sind eher eine Art Gedankenaustausch, welcher dem BFE die Möglichkeit gibt, Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen und den direkten Kontakt mit der Vollzugsebene zu pflegen. Es bestehen keine Mindestanforderungen für die kantonalen Prüftätigkeiten, da die gesetzlichen Grundlagen fehlen würden.

Da die Hälfte der Kantone bezüglich der geförderten Projekte nur Desk-Kontrollen anhand der eingereichten Gesuchsunterlagen vornimmt und die Unabhängigkeit der kantonalen Kontrolleure unklar ist, bleibt im Urteil der EFK die Angemessenheit der Aufsicht fraglich.

Insgesamt stellt die EFK fest, dass die Prüftätigkeiten des BFE in Teil B geprägt sind von einem subsidiären Rollenverständnis und sich auf ein Minimum beschränken. Deshalb beurteilt die EFK das Aufsichtskonzept in Teil B angesichts der Höhe der gesprochenen Mittel als ungenügend.

4.3.5 Fazit der EFK zum Aufsichtskonzept der Programmteile A und B

Die Aufsichtssysteme beider Programmteile sind völlig getrennt voneinander und eine Koordination der Kontrollen zwischen Teil A und Teil B gibt es kaum. Es ist theoretisch möglich, dass der gleiche Bauherr zu separaten Zeitpunkten von den Kontrolleuren des Teils A und des Teils B besucht wird; die Wahrscheinlichkeit dafür wurde aber als tief eingestuft. Das Risiko, dass BAFU und BFE gleichzeitig kontrollieren, ist nicht vorhanden, denn die Bundesämter sprechen sich bei der Begleitung der Ausführungskontrollen ab. Ansonsten wurde klar vereinbart, dass für die Aufsicht Teil A das BAFU zuständig ist, während das BFE die Aufsicht über Teil B wahrnimmt.

Die einzige Schnittstelle zwischen beiden Aufsichtssystemen bildet der jährliche Gesamtbericht, welcher Rechenschaft zur Wirkung des Gebäudeprogramms Teil A und B ablegt. Die Nützlichkeit dieses Berichts als Ergebnis der Aufsicht ist jedoch fraglich. In den Interviews wurde der Bericht eher als Marketinginstrument bezeichnet und seine hohen Erstellungskosten hervorgehoben.

Die Resultate der Wirkungsanalyse von Teil B werden sowohl im oben erwähnten Gesamtbericht des Gebäudeprogramms als auch im Bericht „Wirkungsanalyse kantonalen Förderprogramme“ dargestellt. Letzterer Bericht wird vom BFE jährlich seit 2002 herausgegeben. Er enthält ebenfalls Angaben zu den kantonalen Förderprogrammen, welche vom Bund nicht unterstützt werden. Die Wirkung von Teil A wird darin ebenfalls kurz beschrieben.

Insgesamt stellt die EFK fest, dass die Aufsichtsverantwortlichkeiten zwischen den Bundesämtern genügend klar abgegrenzt sind. Die Nützlichkeit von zwei Gesamtberichten und zwei Qualitätssicherungsberichten ist jedoch fraglich.

Im Grundsatz beurteilt die EFK das Aufsichtskonzept in Teil A mit den vorgesehenen Ausführungskontrollen als angemessen und zielführend. Hingegen ist das Aufsichtskonzept in Teil B angesichts der Höhe der gesprochenen Mittel ungenügend.

4.3.6 Fazit der EFK zum Risikomanagement: Lücke bei beiden Bundesämtern

Das Risikomanagement der operativen Ebene in Teil A ist insgesamt gesehen sachgerecht und von guter Qualität. Die Risikoanalyse der nDLZ wird laufend aktualisiert und entspricht den Risikomanagement-Leitlinien des Bundes. Die wesentlichen organisatorischen und finanziellen Probleme, welche von der EFK untersucht wurden, finden sich in der Risikoanalyse wieder.

Heute werden weder der Programmteil A noch der Programmteil B im Rahmen des Risikomanagements der Bundesämter geführt. Die Ämter argumentieren, dass es sich nicht um Bundesmittel handelt, sondern um eine Teilzweckbindung einer Lenkungsabgabe. Dies ist nach Meinung der EFK nicht haltbar. Nicht nur finanzielle Risiken, sondern auch politische Risiken sind im



Rahmen des Risikomanagements zu bewerten. Die heutigen finanziellen Überverpflichtungen bergen nach Meinung der EFK ein erhebliches politisches Risiko, welche ebenfalls finanzielle Folgen für den Bund haben kann.

Deshalb erwartet die EFK, dass das Gebäudeprogramm im Rahmen des Risikomanagements der Bundesämter systematisch bewertet und die Risiken angemessen dokumentiert werden.

5 Die fünf Empfehlungen der EFK

Die Entwicklung der finanziellen Situation in Teil A zeigt die Notwendigkeit auf, grundsätzliche Fragen zur Weiterentwicklung des Gebäudeprogramms nach 2015 aufzuwerfen. Die EFK begrüsst die von den beteiligten Akteuren lancierte Grundsatzdiskussion.

Mit ihren Empfehlungen verfolgt die EFK folgende Stossrichtungen:

- Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen den Akteuren auf Bundesebene und zwischen Bund und Kantonen müssen klarer zugewiesen werden. Die neue Organisationsform soll zu einer angemessenen Übereinstimmung dieser drei Elemente führen.
- Die Förderung von Massnahmen an Gebäuden mit Mitteln aus der CO₂-Abgabe muss so erfolgen, dass das finanzielle Gleichgewicht hergestellt wird und gemäss den rechtlichen Vorgaben dauerhaft sichergestellt werden kann.

Empfehlung 1 soll die Zusammenarbeit auf Bundesebene vereinfachen. Die Konzentration bei einem Bundesamt erachtet die EFK in jedem Fall als zielführend.

Die EFK sieht grundsätzlich zwei Entwicklungspfade für den nationalen Teil A des Gebäudeprogramms nach 2015: Systemwechsel oder Optimierung der bestehenden Organisation. Die EFK ist der Meinung, dass in der laufenden Grundsatzdiskussion ein Systemwechsel geprüft werden soll; sie formuliert zu diesem Zweck die *Empfehlungen 2 und 3*.

Im Fall der Ablehnung eines Systemwechsels kommt die *Empfehlung 4* zum Tragen, mit der die Organisation des Programmteils A wesentlich verbessert werden soll.

Mit der *Empfehlung 5* will die EFK schliesslich sicherstellen, dass das Gebäudeprogramm bei den zuständigen Bundesämtern angemessen in das Risikomanagement eingefügt wird.

Empfehlung 1

Die EFK empfiehlt dem Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Aufgaben für die heutigen Teile A und B des Gebäudeprogramms beim Bundesamt für Energie zu konzentrieren. Das BAFU soll weiterhin die CO₂-Ziele für den Gebäudesektor formulieren und die strategischen Vorgaben für das Gebäudeprogramm machen können.

Diese Empfehlung beruht auf folgenden vier Gründen:

1. Die bisherige parallele Zuständigkeit zweier Bundesämter und komplexe Organisationsstrukturen im strategischen Bereich verzögern Entscheidungsprozesse und führen zu unnötigem personellen und finanziellen Aufwand.
2. Die verschiedenen Fördergegenstände und Förderbedingungen des Gebäudeprogramms können kohärenter aufeinander abgestimmt werden.
3. Bei Gesprächen und Verhandlungen mit den Kantonen sollte der Bund mit einer einzigen Stimme sprechen. Die Kantone wiederum sollen beim Bund bezüglich des Gebäudeprogramms einen einzigen Ansprechpartner haben.
4. Die verschiedenen Fördermassnahmen im Gebäudebereich erfordern ein ähnliches Fachwissen, das innerhalb des Departements bei einem einzigen Bundesamt fokussiert sein soll. Das Bundesamt für Energie ist der logische Ansprechpartner der Kantone mit einer Fachkompetenz im Gebäudebereich, die seit über einem Jahrzehnt aufgebaut wurde.

Das BAFU soll hingegen im Rahmen der notwendigen Koordination der CO₂-Politik für ein einheitliches Vorgehen aller betroffenen Bundesämter besorgt sein, während für die Anpassung in den Sektoren die zuständigen Bundesämter verantwortlich sind. Diese Aufgabenteilung entspricht der Anpassungsstrategie zum Klimawandel, die vom Bundesrat 2012 verabschiedet wurde. Demzufolge soll das BAFU auch weiterhin

- die CO₂-Zielsetzungen für den Gebäudesektor formulieren und die strategischen Vorgaben für das Gebäudeprogramm machen können,
- die jährlich für das gesamte Gebäudeprogramm zur Verfügung stehenden Beträge aus der CO₂-Abgabe feststellen und die zukünftigen Beträge schätzen,
- alle erforderlichen Daten zur Erreichung der CO₂-Ziele im Gebäudesektor erhalten.

Mit *Empfehlung 2 und 3* soll eine Zusammenlegung der Programmteile A und B und eine Finanzierung via Globalbeiträge geprüft werden. Im Gegenzug sollen durch geeignete Mindestanforderungen im HFM und an die kantonalen Aufsichtstätigkeiten, dem parlamentarischen Wunsch nach einer nationalen Förderung der Gebäudehülle angemessen Rechnung getragen werden. Mit einem Systemwechsel werden nach Meinung der EFK die organisatorischen Probleme besser gelöst und die Risiken reduziert. Zudem wird ein zweckmässiger Vollzug erreicht, welcher die verfassungsmässigen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen wahrt und der allgemeinen Stossrichtung des NFA Rechnung trägt.

Empfehlung 2

Die EFK empfiehlt dem UVEK, eine Zusammenlegung der Programmteile A und B sowie eine Finanzierung via Globalbeiträge zu prüfen. Allfällige gesetzliche Beschränkungen des Finanzierungsschlüssels, welche eine effiziente und effektive Mittelverteilung aus fördertechnischer Sicht verhindern, sind zu beseitigen.

Im Gegenzug sollte dem parlamentarischen Wunsch einer nationalen Förderung der Gebäudehüllensanierung mit geeigneten Anpassungen im harmonisierten Fördermodell und in den Rahmenbedingungen an die Kantone Rechnung getragen werden.

Dieser Empfehlung liegen folgende Feststellungen und Schlussfolgerungen zugrunde:

Im Programmteil A waren die von 2010 bis 2014 voraussichtlich verfügbaren rund 575 Millionen Franken bereits im Herbst 2012 verpflichtet. Ohne zusätzliche Mittel hätte das Programm gestoppt werden müssen. Bund und Kantone verlängerten deshalb im Oktober 2012 die Programmvereinbarung um ein Jahr.

Die Organisationsstruktur von Programmteil A ist durch eine Vielzahl von Entscheidungs- und Beratungsorganen geprägt. Der Entscheidungsprozess wird dadurch verzögert und beeinträchtigt die finanziellen Steuerungsmöglichkeiten. Weiter konnte auch drei Jahre nach Beginn des Programms kein gemeinsames Verständnis unter den Projektbeteiligten zur strategischen Führungsrolle etabliert werden.

In Teil A klaffen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Bund und Kantonen auseinander. Aufgrund der vollständigen Finanzierung der Fördermassnahmen forderte der Bund Mitspracherechte in der finanziellen Steuerung. Diese Mitspracherechte hat er auch erhalten. Die juristische Haftung ist jedoch von den Kantonen allein zu tragen. Weiter ist es unklar, ob die Vollmachten der Kantone an die EnDK der tatsächlichen Aufgabenteilung in Teil A gerecht werden. Darunter leidet auch die Legitimität der Entscheidungsorgane in Teil A. Eine wesentliche Verbesserung in der finanziellen Steuerung kann nach Einschätzung der EFK mit einer eindeutigeren Zuordnung der Aufgaben und Entscheidungskompetenzen entweder an den Bund oder an die Kantone erreicht werden.

Einnahmeseitige Unsicherheiten erschweren die finanzielle Steuerung in Teil A. Durch die Revision des CO₂-Gesetzes stand seit Mitte 2011 die Frage im Raum, ob für das Gebäudeprogramm mehr Fördermitteln verfügbar werden. Die höheren Einnahmen aufgrund des CO₂-Gesetzes sind jedoch bis heute noch nicht klar. Weiter werden auf absehbare Zeit diese Unsicherheiten aufgrund der

parlamentarischen Beratung der Energiestrategie 2050 nicht gelöst sein. Die finanzielle Steuerung verbleibt deshalb weiterhin schwierig.

Die EFK kommt zum Schluss, dass mit einer Veränderung der bestehenden Organisationsstruktur kaum eine wesentlich bessere Abwicklung in Programmteil A erreicht werden kann. Die unklaren formellen und finanziellen Rahmenbedingungen bleiben nämlich unverändert weiter bestehen.

Die Förderung mit Globalbeiträgen in Teil B zeichnet sich durch eine bessere Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Bund und Kantonen aus. Im Urteil der EFK besteht in Teil B ein Fördermodell, welches der NFA-Philosophie besser entspricht, seit 2000 etabliert ist und gut funktioniert. In Teil A hingegen beanspruchte der Bund eine Rolle, welche von der grundsätzlichen Stossrichtung des NFA abweicht.

Deshalb kommt die EFK zum Schluss, dass das Fördermodell Teil B ebenfalls für Massnahmen im Gebäudehüllenbereich, dem heutigen Teil A, genutzt werden sollte. Im Wesentlichen entspricht dies einer Rückkehr zum Zustand vor dem Start des Gebäudeprogramms. Mit diesem Modell kann flexibler und rascher auf die veränderten Rahmenbedingungen eingegangen werden.

Bei einem Übergang zur Globalbeitragsfinanzierung sollen die Programmteile A und B zusammengelegt werden. Beide Programmteile fördern nämlich energetische Massnahmen am gleichen Objekt, weshalb eine Zweiteilung des Gebäudeprogramms aus fördertechnischer Sicht nicht sinnvoll ist. Gemeinsam mit der stärkeren Delegation zurück an die Kantone erhöht sich damit nach Meinung der EFK die Realisierbarkeit des „güichet unique“ - dem bis heute nicht umgesetzten Wunsch des Parlaments und einzelner Kantone nach einer einzigen Anlaufstelle pro Kanton für Fördergesuche im Gebäudebereich.

Die EFK ist sich bewusst, dass mit dem Übergang zu einer Globalbeitragsfinanzierung nicht nur die oben erwähnten Vorteile verbunden sind, sondern Risiken und offene Fragen bestehen.

Im derzeitigen System in Programmteil B besteht ein Risiko, dass die Kantone nicht alle Fördergelder abholen können. Dies ist dann der Fall, wenn bundesseitig die Fördermittel stark erhöht werden. Der Grund liegt darin, dass die Globalbeiträge gemäss Energiegesetz die jährlichen kantonalen Kredite nicht überschreiten dürfen (maximaler Finanzierungsschlüssel von 50/50). Deshalb können zusätzliche Bundesmittel nicht verpflichten werden, falls die Kantone ihre eigenen Budgetmittel nicht in gleicher Weise erhöhen. Gerade mit der geplanten Mittelerhöhung in der Energiestrategie 2050 regt die EFK an, eine Anpassung dieses maximalen Finanzierungsschlüssels zugunsten der Kantone zu prüfen.

Im Vergleich zum Teil A besteht bei den Globalbeiträgen keine vergleichbare Steuermöglichkeit des Bundes, ein CO₂-Reduktionsziel anzuvisieren. Hingegen kann die Wirkung über Anreize maximiert werden, indem jeder Kanton mit seinem Budget den für ihn optimalen Massnahmenmix wählt.

Wenn der Systemwechsel zu einer Globalbeitragsfinanzierung vollzogen wird, leidet möglicherweise die Einheitlichkeit der Förderung im Gebäudehüllenbereich. Die EFK ist jedoch der Meinung, dass diesem parlamentarischen Wunsch nach einem nationalen Fördercharakter mit adäquaten Anpassungen im HFM berücksichtigt werden kann. Ein denkbarer Weg wäre, gewisse Fördermassnahmen für kantonale Programme zur Pflicht zu erklären. Gerade wenn der Bund in Zukunft Fördermassnahmen zu mehr als 50% mit Globalbeiträgen finanziert, sollte der Bund im Gegenzug mehr Mitspracherechte im HFM erhalten.

Letztlich ist sich die EFK bewusst, dass mit einem Systemwechsel noch kritische Fragen geklärt werden müssen. So stellen sich bspw. Fragen der organisatorischen Umstellungskosten, zur Abwicklung der bisherigen Überverpflichtungen sowie zur Finanzierung der Vollzugskosten der verbleibenden Programmlaufzeit bis 2015. Aus diesem Grund gibt die EFK eine Prüfempfehlung zum Systemwechsel ab.

Empfehlung 3

Wenn die Programmteile A und B gemäss Empfehlung 2 zusammengelegt und via Globalbeiträge finanziert werden, empfiehlt die EFK dem UVEK, Mindestanforderungen an die kantonalen Aufsichtstätigkeiten zu formulieren und die Einhaltung konsequent zu überprüfen. Die Stärken des Aufsichtssystems des heutigen Programmteils A sollen übernommen werden.

Zur Konkretisierung dieser Empfehlung wird auf Folgendes verwiesen:

Teil A zeichnet sich durch eine systematischere Kontrolle aufgrund der Vorgabe von Mindestanforderungen der zu kontrollierenden Projekte aus (4% aller Fördergesuche, mindestens 25% bei einer Fördersumme über 100'000 Franken). Da mit der Projektgrösse das potentielle Schadensausmass zunimmt, ist nach Meinung der EFK die Definition von Schwellenwerten in der Kontrolldichte auch bei einer Finanzierung über Globalbeiträge sinnvoll.

Der Unabhängigkeit der Kontrolleure ist auch bei Globalbeiträgen besondere Beachtung zu schenken. So ist positiv in heutigen Programmteil A, dass dem Betrugsrisiko mit einer geeigneten Auswahl der Prüfobjekte oder durch eine personelle Trennung von Gesuchprüfer und Kontrolleur Rechnung getragen wird. Der Bund sollte die Oberaufsicht mittels geeigneter Stichproben der Vollzugs- und Aufsichtsprozesse der Kantone wahrnehmen.

Die in Teil A vorgeschriebenen Kontrollen vor Ort sind angemessen und zielführend, während eine Beschränkung nur auf Desk-Kontrollen anhand der eingereichten Gesuchsunterlagen der Aufsichtspflicht nicht gerecht wird. Der Bund stellt seine Aufsicht durch stichprobenartige Begleitung der Ausführungskontrollen im heutigen Programmteil A in sachgerechter Weise sicher.

Aus diesem Grund sollen die Stärken der Programmaufsicht in Teil A übernommen und auch bei Globalbeiträgen umgesetzt werden. Diese Vorgehensweise trägt dem Wunsch des Parlamentes nach einer einheitlicheren Förderung auch mittels einer stärkeren bundesseitigen Kontrolle Rechnung.

Falls aber nach gründlicher Prüfung nach wie vor gewichtige Argumente gegen die Umsetzung der Empfehlungen 2 und 3 sprechen, so enthält die nachstehende *Empfehlung 4* jene Elemente einer Organisationsreform von Programmteil A, welche nach Meinung der EFK zwingend umgesetzt werden müssen.

Empfehlung 4

Sollte die Empfehlung 2 nicht umgesetzt werden, empfiehlt die EFK dem Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), zusammen mit den Kantonen die Organisationsstruktur von Teil A des Gebäudeprogramms durch eine Reduktion der Anzahl der Organe wesentlich zu vereinfachen. Dies umfasst insbesondere:

1. Die strategischen sowie die operativen Steuerungsaufgaben sollen an je ein einziges Organ delegiert werden.
2. Die beiden Organe sollen voneinander unabhängig mit Personal besetzt werden. Der Bund soll mit eigenen Vertreterinnen oder Vertretern in die beiden Steuerungsorgane nur Einsitz nehmen, wenn sich die Bundesinteressen ohne solche Vertretung nicht ausreichend wahrnehmen lassen. Dies setzt jedoch den Abschluss einer geeigneten Programmvereinbarung voraus. Bei grundlegenden Meinungsunterschieden zwischen Bund und Kantonen soll die heute vorgesehene Eskalationslösung zum Tragen kommen.
3. Das strategische Organ soll beauftragt werden, einen übergeordneten Plan zu verabschieden, welcher die Programmdauer bis 2019 in sinnvolle Etappen gliedert bezüglich der Erreichung von Wirkungs-, Finanz- und Kostenzielen im Sinne von Soll-Werten. Der Plan muss weiter die Möglichkeit konkretisieren, die Förderung im Jahr 2019 zu beenden.
4. Das strategische Organ soll grundlegende Vorgaben für die Realisierung von Guichet-unique-Lösungen auf kantonaler Ebene formulieren.
5. Der übergeordnete Plan ist durch das strategische Organ in angemessenen Intervallen zu aktualisieren; in der Regel innerhalb eines Jahres. Dieser Plan soll dem operativen Organ als verbindliche Richtlinie dienen.
6. Die Kompetenzen und die finanziellen Verantwortlichkeiten der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren müssen so geregelt werden, dass die Entscheidungsbefugnisse denselben Stellen zugeordnet sind, die auch die finanzielle Verantwortung tragen.

Mit der Empfehlung 4 sollen die Anzahl der Organe wesentlich verkleinert und die Steuerungsaufgaben eindeutig an je ein Organ auf strategischer sowie auf operativer Ebene delegiert werden. Diese Empfehlung beruht auf folgenden Gründen:

1. Die bisherige Organisationsstruktur des Gebäudeprogramms in Teil A ist geprägt durch eine zu grosse Zahl von Organen auf allen Ebenen.
2. Die Organe der strategischen Ebene sind personell nicht unabhängig von der operativen Ebene besetzt.
3. Notwendige Steuerungs- und Verbesserungsmaßnahmen im Gebäudeprogramm Teil A wurden bisher entweder gar nicht oder nur mit teilweise erheblicher Verzögerung beschlossen; zudem entstanden dadurch unnötige Koordinationskosten.

Empfehlung 5

Die EFK empfiehlt dem UVEK, das Gebäudeprogramm im Rahmen des Risikomanagements des betreffenden Bundesamtes systematisch zu bewerten und angemessen zu dokumentieren.

Diese Empfehlung beruht auf folgender Argumentation:

Heute wird weder der Programmteil A noch B im Rahmen des Risikomanagements der Bundesämter geführt. Die Ämter argumentieren, dass es sich nicht um Bundesmittel handelt, sondern um eine Teilzweckbindung einer Lenkungsabgabe. Dies ist nach Meinung der EFK nicht haltbar. Nicht nur finanzielle Risiken, sondern auch politische Risiken sind im Rahmen des Risikomanagements zu bewerten. Die heutigen finanziellen Überverpflichtungen bergen nach Meinung der EFK ein erhebliches politisches Risiko, welche ebenfalls finanzielle Folgen für den Bund haben kann.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen zum Gebäudeprogramm

Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101), Artikel 89 Energiepolitik

Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.71)

Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (noch nicht in Kraft)
(BBI 2012 113)

Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG)
(SR 616.1)

Energiegesetz (EnG) vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)

Energieverordnung (EnV) vom 7. Dezember 1998 (SR 730.01)

Verordnung über die CO₂-Abgabe (CO₂-Verordnung) (SR 641.712)

Erläuterungen zur Verordnung über die CO₂-Abgabe (CO₂-Verordnung), Stand 11. Mai 2011

Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung). Entwurf vom 11. Mai 2012
(noch nicht in Kraft). Publiziert in AS 2012

Botschaft des Bundesrates (2001). Geschäft 01.074. Botschaft zur Neugestaltung des
Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November
2001. BBI 2001 2291 – 2559.

Botschaft des Bundesrates (2005). Geschäft 05.057. Botschaft zur Genehmigung des CO₂-
Abgabegesetzes für Brennstoffe vom 22. Juni 2005. BBI 2005 4885 - 4914

Botschaft des Bundesrates (2009). Geschäft 09.067. Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach
2012 (Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes
Klima») vom 26. August 2009. BBI 2009 7433 - 7524

Programmvereinbarung (öffentlich-rechtlicher Vertrag) gemäss Artikel 20a SuG zwischen der
Eidgenossenschaft, vertreten durch BAFU und BFE, und der EnDK, betreffend Ausrichtung der
globalen Finanzhilfen für die Förderung CO₂-wirksamer Gebäudesanierungen nach Artikel 10
Absatz 1bis Bst. a CO₂-Gesetz vom 5. März 2010

Richtlinie über freiwillige Massnahmen zur Reduktion von Energieverbrauch und CO₂-Emissionen vom
2. Juli 2001, geändert am 2. Juli 2007

Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n)

Anhang 2: Bibliographie

- BAFU, Bundesamt für Umwelt (2012a): Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2.3.2012.
- BAFU, Bundesamt für Umwelt (2012b): Medienmitteilung vom 17.4.2012: „Treibhausgase 2010: Zunahme wegen kalten Wintertemperaturen“
- BAFU, Bundesamt für Umwelt (2012c): Medienmitteilung vom 30.11.2012: „Bundesrat heisst neue CO₂-Verordnung gut“
- BAFU, Bundesamt für Umwelt (2011): Dezember 2011: Parlament verabschiedet Grundlagen für die zukünftige Klimapolitik der Schweiz.
<http://www.bafu.admin.ch/klima/00493/06577/11879/index.html?lang=de> (Stand 19.09.2012)
- BFE, Bundesamt für Energie (2012a): Aktionspläne 2008 für Energieeffizienz und erneuerbare Energien. <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/02577/index>
- BFE, Bundesamt für Energie (2012b): Definitive Globalbeiträge 2012 des Bundes.
- BFE, Bundesamt für Energie (2012c): Energiestrategie 2050: Erstes Massnahmenpaket. G1 Verschärfung und Ausbau der MuKE (Entwurf).
- BFE, Bundesamt für Energie (2011): Stand der Energiepolitik in den Kantonen, Jahresbericht 2010 - 2011.
- BFE, Bundesamt für Energie (2010): Globalbeiträge an die Kantone nach Art. 15 EnG. Anhang 2: Massnahmenliste Direkte Massnahmen. Version Globalbeitragsjahr 2010, 12.04.2010.
- BFE, Bundesamt für Energie (2003 - 2012): Stand der Energiepolitik in den Kantonen.
- BFE, Bundesamt für Energie und EnFK, Konferenz Kantonaler Energiefachstellen (2009): HFM.
- BFE, Bundesamt für Energie und SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2010): Regulierungsfolgenabschätzung zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Volkswirtschaftliche Auswirkungen der einzelnen Massnahmen.
- Bundesrat (2012): Erläuternder Bericht zur Energiestrategie 2050 (Vernehmlassungsvorlage) vom 28. September 2012
- Bundesrat (2011): Antwort vom 06.06.2011 auf die Interpellation 11.3407 „Nationales Gebäudeprogramm“.
- Das Gebäudeprogramm (2012a): www.dasgebaeudeprogramm.ch (Stand: 20.2.2013).
- Das Gebäudeprogramm (2012b): Gesamtbericht 2011.
- Das Gebäudeprogramm (2012c): Geschäftsbericht 2011, *August 2012*.
- Das Gebäudeprogramm (2012d): Optimierung des Gebäudeprogramms, Schlussbericht Juli 2012.
- Das Gebäudeprogramm (2012e): Organisationsreglement Version 1.2, 5.9.2012.
- Das Gebäudeprogramm (2012f): Pressemitteilung 30.10.2012 über die Pressekonferenz von 14.9.2012.
- Das Gebäudeprogramm (2012g): Sondernewsletter Oktober 2012: Pressekonferenz von 14.9.2012.
- Das Gebäudeprogramm (2012h): Statistische Auswertungen. Jahresstatistik 2011, Gesamtschweizerische Analyse.
- Das Gebäudeprogramm (2011): Das Gebäudeprogramm im Startjahr 2010. Gesamtbericht.
- EnDK, Energiedirektorenkonferenz (2012): Das Gebäudeprogramm Jahresbericht/Wirkungs-reporting, *Ende August 2012*.

- EnDK, Energiedirektorenkonferenz (2010): Statuten der EnDK, 27.8.2010.
- EnDK, Energiedirektorenkonferenz/EnFK, Konferenz Kantonaler Energiefachstellen (2008):
Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE).
- Handelszeitung (2012): Interview mit Staatsrat Beat Vonlanthen, Ausgabe Nr. 45, vom 8.11.2012.
- INFRAS (2005 - 2010): Globalbeiträge an die Kantone nach Artikel 15 EnG. Wirkungsanalyse
kantonalen Förderprogramme. Alle jährlichen Berichte von 2005 bis 2012.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (28.3.2012): Klimakompromiss akzeptiert.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (9.3.2011): Finanzierungsprobleme beim Gebäudeprogramm. www.nzz.ch
(Stand 4. Juni 2012).
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (15.9.2011): Pressekonferenz von 14.9.2012.
- Stiftung Klimarappen (2012). Portrait. www.klimarappen.ch/de/stiftung/portrait.html
(Stand: 20.2.2012).
- UREK-N, Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (2009):
Parlamentarische Initiative: Bericht über die Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im
Gebäudebereich.
- UVEK, Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2012).
Medienmitteilung. Anhörung zur CO₂-Verordnung eröffnet (11. Mai 2012).
www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=44510
- UVEK, Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und EnDK,
Energiedirektorenkonferenz (2011). Gebäudeprogramm: Pflichtenheft Partnerausschuss vom
5.10.2011
- UVEK, Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und EnDK,
Energiedirektorenkonferenz (2011). Gebäudeprogramm: Pflichtenheft Partnerausschuss, nicht
unterschiedene Fassung vom 20.1.2013

Anhang 3: Die Zusammensetzung der Begleitgruppe

BAFU:

A. Burkhardt (Abteilung Klima), R. Nufer (Sektion Klimapolitik)

BFE:

D. Büchel (Direktion), Th. Jud (Sektion Öffentliche Hand und Gebäude)

UVEK:

R. Salzmann (Referentin Generalsekretariat UVEK)

Energiedirektorenkonferenz EnDK:

L. Bösch (Generalsekretär a.i. der EnDK / EnFK),

Y. Ragot (stellvertretender Generalsekretär der EnDK / EnFK)

Energiefachstellenkonferenz EnFK

Th. Fisch, Amt für Umwelt & Energie Basel-Stadt

operative Projektleitung (oPL):

W. Leuthard (Leiter oPL), M. Thommen (Sekretär oPL)

Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAFU	Bundesamt für Umwelt (französisch OFEV)
BBI	Bundesblatt
BFE	Bundesamt für Energie (französisch OFEN)
BS	Bearbeitungsstelle für Fördergesuche (regionale rBS oder kantonale kBS)
CO ₂	Kohlendioxid, das wichtigste anthropogene Treibhausgas, das durch die Verbrennung fossiler Energieträger (Erdölprodukte, Kohle, Erdgas) zur Klimaerwärmung beiträgt
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EnDK	Energiedirektorenkonferenz
EnFK	Konferenz Kantonalen Energiefachstellen
EnG	Eidgenössisches Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)
EnV	Eidgenössische Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 730.1)
GP	Gebäudeprogramm
GR	Graubünden
GS	Generalsekretariat
HFM	Harmonisiertes Fördermodell der Kantone (relevant für Teil A und B)
IKS	Internes Kontrollsystem
kBS	kantonale Bearbeitungsstelle für Fördergesuche des Gebäudeprogramms
MIS	Managementinformationssystem
MuKE _n	Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich
nDLZ	nationale Dienstleistungszentrale des Gebäudeprogramms
NFA	Neuer Finanzausgleich
oPL	operative Programmleitung des Gebäudeprogramms
oPL+	erweiterte operative Programmleitung des Gebäudeprogramms
PA	Partnerausschuss von Bund und EnDK für das Gebäudeprogramm
QS	Qualitätssicherung
rBS	regionale Bearbeitungsstelle für Fördergesuche
StA	Steuerungsausschuss der EnDK für das Gebäudeprogramm
UREK-N	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Anhang 5: Interviewte Personen und Gesprächspartner der EFK

- BAFU Roger Nufer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Klimapolitik, Sekretariat des Partnerausschusses (PA) für das Gebäudeprogramm (GP)
Diego Henzen, Leiter Controlling / NFA
Andreas Götz, Vizedirektor des BAFU, Leiter der Bereiche Klima, Gefahrenprävention und Wald; Präsident des Partnerausschusses des GP 2010 bis 2012
- BFE Thomas Jud, Sektion Öffentliche Hand & Gebäude
Olivier Meile, Sektion Öffentliche Hand & Gebäude
Daniel Büchel, Vizedirektor/Programmleitung EnergieSchweiz, Mitglied des Partnerausschusses (PA) des Gebäudeprogramms
- EnDK Fadri Ramming, Geschäftsführer der Energiedirektorenkonferenz (EnDK)
- FIKO-GR Hansjörg Bollhalder, Vorsteher der Finanzkontrolle Graubünden
Stefan Nigg, Finanzkontrolle Graubünden, Mitarbeiter bei den Abschlussrevisionen 2010 und 2011
- Kanton BE Ulrich Nyffenegger, Leiter der Energiefachstelle des Amtes für Umweltkoordination + Energie / Bau- Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Martin Widmer, für das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen zuständiger Mitarbeiter der Energiefachstelle Bern
- Kanton BS Thomas Fisch, Abteilungsleiter, Amt für Umwelt & Energie, Energiefachstelle des Kantons BS
- Kanton TG Reto Hunziker, Abteilung Energie / Energiefachstelle, Departement für Inneres und Volkswirtschaft, Kanton Thurgau
- Kanton VD Dominique Reymond, Chef de Division (Division Energie) du Service de l'Environnement et de l'Energie du Canton de Vaud (SEVEN)
Luis Marcos, Ingénieur responsable Programme Bâtiments (SEVEN)
François Schaller, Ingénieur responsable mise en œuvre Partie B (SEVEN)
- Kanton ZH Hansruedi Kunz, Leiter der Abteilung Energie des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons ZH; Mitglied der operativen Programmleitung (oPL)
- INFRAS Stefan Kessler, Bereichsleiter Energie und Klima, Partner



- nDLZ Sabine Perch-Nielsen, Projektleiterin nationale Dienstleistungszentrale (nDLZ) des Gebäudeprogramms; Ernst Basler + Partner AG
Matthias Gerth, Kommunikation + Stellvertretung der Projektleitung nDLZ
- oPL Werner Leuthard, Präsident der operativen Programmleitung des GP; Mitglied des Steuerungsausschusses (StA) des GP; Mitglied des Partnerausschusses (PA) des GP; Leiter der Energiefachstelle des Kantons AG
Beat Marty, Mitglied der operativen Programmleitung; Leiter der Dienststelle Energie, Luft und Strahlen Kanton LU
Michael Thommen, Geschäftsstelle der operativen Programmleitung
- rBS Thomas Nordmann, Geschäftsführer der Gebäudeprogramm AG
Stefan Haas, Leitung rBS, Mitglied der Geschäftsleitung
Christian Dürrenberger, Leitung EDV + interne Statistiken; Teamleitung Prozesse + IT
- StA Ständerat P. Freitag, Präsident des Steuerungsausschusses (StA) des GP, Vizepräsident des Partnerausschusses (PA) des GP
- UVEK Walter Thurnherr, Generalsekretär UVEK
Rachel Salzmann, Referentin BFE, Generalsekretariat UVEK

Anhang 6: Stellungnahme des
Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie + Kommunikation



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Der Generalsekretär

CH-3003 Bern, GS-UVEK, twa

Herr
Robert Scheidegger
Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
CH- 3003 Bern

EFK 1.12472.810.00297.97
21. MAI 2013

Bern, 17. Mai 2013

**Stellungnahme des Generalsekretariats des UVEK zum Bericht der Eidg. Finanzkontrolle
Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen - Evaluation der Programmorganisation**

Sehr geehrter Herr Scheidegger

Besten Dank für Ihren umfassenden Bericht. Die betroffenen Bundesämter für Energie und Umwelt konnten in den jeweiligen Begleitgruppensitzungen Anpassungsvorschläge und Bemerkungen einbringen, die mehrheitlich Beachtung fanden.

Abschliessend formulieren Sie in Ihrem Bericht fünf Empfehlungen und ersuchen das GS UVEK, zu diesen Empfehlungen Stellung zu nehmen. Das GS UVEK hat bereits nach der Zustellung des Entwurfs Ihres Berichts eine externe Evaluation in Auftrag gegeben, welche insbesondere darüber Klärung bringen soll, welche Aspekte bei einer Umsetzung der Empfehlung 1 (Zusammenlegen der bisher im BFE und BAFU behandelten Aufgaben im BFE) zu berücksichtigen wären. Zum jetzigen Zeitpunkt liegt allerdings das Resultat dieser Evaluation noch nicht vor, weshalb sich das GS UVEK bei seiner Stellungnahme nur in einem allgemeinen Rahmen zu den Empfehlungen äussern kann.

Freundliche Grüsse

Walter Thurnherr
Generalsekretär

Anhang 7: Stellungnahme der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)



Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
Conferenza dals directurs chantunals d'energia

Eidg. Finanzkontrolle EFK
Evaluation Gebäudeprogramm
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Bern, den 13. Mai 2013

Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen: Evaluation der Programmorganisation

Sehr geehrter Herr Niederöst

Der Vorstand der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) hat den Berichtsentwurf 2 zusammen mit den fünf Empfehlungen der EFK zur Kenntnis genommen.

Der Vorstand erinnert daran, dass der Vollzug des Gebäudeprogrammes unter einem hohen zeitlichen Druck umgesetzt werden musste. Das Eidg. Parlament hatte die Diskussion der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen erst in der Sommersession 2009 abgeschlossen. Trotzdem sollte das Programm ab 2010 vollzogen werden können. Das Programm wurde grundsätzlich als auf ein zehn Jahre befristetes Programm angelegt.

Die EnDK hat mit den Vorbereitungen 2008 begonnen, obwohl die rechtlichen Grundlagen noch nicht abschliessend bekannt waren. Nach Abschluss der parlamentarischen Debatte holte sich die EnDK bei den Kantonen die Kompetenz ein, um die vom Gesetz verlangte harmonisierte Umsetzung zu organisieren und durchsetzen zu können. Diese Kompetenzen wurden von den Kantonsregierungen in Form einer „Vollmacht und Auftrag“ im Verlaufe der Sommermonate der EnDK erteilt (Ausnahme Kanton AI). Diese Vollmacht entspricht einer interkantonalen Verwaltungsvereinbarung. Die erste Programmvereinbarung mit dem Bund wurde abschliessend ausgehandelt, bevor der Bundesrat überhaupt die erforderlichen Verordnungsanpassungen zum CO₂-Gesetz beschlossen hatte. Die nach wie vor nicht gelöste Frage der Betriebskosten, die unter anderem auf einen Widerspruch zwischen der Verordnung und der Programmvereinbarung zurückzuführen ist, belegt den raschen Aufbau des Programms unter unbestimmten Rahmenbedingungen.

Der Vorstand hält fest, dass die Kantone mit einem grossen Einsatz das Programm realisiert haben. Das Programm funktioniert und erfüllt seinen Zweck. Probleme konnten zusammen mit den zuständigen Bundesämtern weitgehend gelöst werden. Die Zusammenarbeit erfolgt pragmatisch und an der eigentlichen Sache orientiert. Die Kantone werden von der EnDK regelmässig über den Stand des Programmes und dessen Finanzen orientiert.

Die rasche Umsetzung auf der Basis von unklaren Bedingungen mit bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen hat zu einer komplexen jedoch effizienten Programmorganisation geführt, die nach den ersten Erfahrungen und eingespielten Prozessen durchaus auf Optimierungspotentiale hin geprüft werden soll. Folgende Rahmenbedingungen sind dabei zu beachten:

1. Die Organisation basiert weitgehend auf der Auslagerung von Leistungen an privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen. Diese Aufträge sind auf eine bestimmte Dauer abgeschlossen. Wesentliche Änderungen und Anpassungen sind so zu wählen und zu terminieren, dass die Transaktionskosten zu Lasten des Programms möglichst gering gehalten werden können.
2. Mit der Vernehmlassung zur Energiestrategie 2050 hat der Bundesrat einen Systemwechsel zur Diskussion gestellt und damit das im Grundsatz auf zehn Jahre ausgerichtete Programm in seiner Struktur in Frage gestellt (nicht Zielsetzung). Damit ist es offen, ob das Programm, wie ursprünglich geplant und organisiert, über die Dauer von zehn Jahren vollzogen werden kann. Bevor diese Frage nicht geklärt ist, wird es kaum sinnvoll sein, grössere organisatorische Massnahmen zu ergreifen und die damit verbundenen Transaktionskosten dem Programm anzulasten. Die EnDK geht davon aus, dass die mit einem Systemwechsel anfallenden Transaktionskosten durch den Bund vollständig getragen werden. Die Kantone haben sich aus verschiedenen Gründen gegen diesen Systemwechsel ausgesprochen.

Für den Vorstand der EnDK stellt der Bericht eine wertvolle Analyse dar. Die EnDK wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Optimierungen anstreben, die nicht mit grösseren Kostenfolgen verbunden sind. Insbesondere wird der Vorstand der Plenarversammlung beantragen, die weitgehenden Kompetenzdelegationen auf der Basis der Vollmachten neu zu beurteilen.

Zu den Empfehlungen nimmt die EnDK gemäss Beilage Stellung. Sie äussert sich nicht zu Fragen, die in der Organisationshoheit des Bundes liegen. Demgegenüber erwartet sie auch, dass der Bund die Organisationsautonomie der Kantone beachtet. Gegenüber der Empfehlung die beiden Programmteile zusammenzuführen, meldet die EnDK grundsätzliche Vorbehalte an.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

**KONFERENZ KANTONALER
ENERGIEDIREKTOREN**

Im Namen des Vorstandes

Der Präsident:

Staatsrat Dr. Beat Vonlanthen

Der Generalsekretär a.i.:

Lorenz Bösch

Beilage:

- Stellungnahme zu den Empfehlungen