

## 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen zu vermeiden. Das Programm hat gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz eine Laufzeit von zehn Jahren (2010 bis 2019).

#### **Teil A des Gebäudeprogramms**

Der Programmteil A wird vollständig aus der CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-

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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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.