

6431 Schwyz, Postfach 1260

Bundesamt für Energie
Sektion BP
3003 Bern

Schwyz, 29. Januar 2013

	z. K.	Federf.	Mitlnt.	Sektion
DIR				
BWO				Sachb.
KOM				
BFE				Termin
OFEN				- 6. Feb. 2013
UFE				
AEE				Akten-Nr.
AEW				
ARS				
ELC				Erledigt

Energiestrategie 2050, Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Rundschreiben vom 28. September 2012 unterbreitete die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Kantonsregierungen das erste Massnahmenpaket für den langfristigen Umbau des Energiesystems bis 2050 zur Vernehmlassung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Nach Ansicht des Bundesrates können bis 2050 die bis dahin mutmasslich stillgelegten Kernkraftwerke in der Schweiz nicht durch eine neue Generation von Kernkraftwerken ersetzt werden. Dies bedeutet, dass relativ rasch 38% der heutigen Stromproduktion ersetzt werden müssen. Mit der vorliegenden **neuen Energiestrategie** soll dies in erster Linie durch eine Steigerung der Energieeffizienz und den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien erfolgen. Der dabei zusätzlich notwendige Ausbau der fossilen Stromproduktion und der temporäre Ausgleich durch Stromimporte tragen in keiner Weise dazu bei, den gewünschten Eigenversorgungsgrad zu erhöhen. Bei der Wärmeerzeugung soll die Abhängigkeit von fossilen Energien jedoch reduziert und dadurch auch der CO₂-Ausstoss gesenkt werden.

Die bisherige Energiepolitik stellte die wirtschaftliche (günstige Preise) und sichere Versorgung (möglichst permanent und bedarfsgerecht) in den Mittelpunkt. Mit der neuen Energiepolitik wird das Ziel der Umweltgerechtigkeit (Klimapolitik) hinzugefügt. **Die Verfolgung von drei Zielen macht es nicht einfacher, die Energiepolitik auf der konkreten Ebene der Massnahmen und Zuständigkeiten zu formulieren und durchzusetzen.** Es wird kaum möglich sein, die drei Ziele gleichwertig verfolgen zu können. Eine stärkere Gewichtung eines Ziels kann in der Regel nur zulasten eines oder der beiden andern Ziele gelingen.

Insbesondere müssen die Rahmenbedingungen des Strommarktes so ausgestaltet werden, dass Stromerzeugungsformen mit der bestmöglichen Garantie der Versorgungssicherheit, Klimaschonung, Effizienz und Sicherheit zum Einsatz kommen. Ein Verbot von einzelnen Energieproduktionstechnologien lehnen wir ab.

Der Klimaschutz und die Ressourcenschonung führen zu einer starken Gewichtung der Umweltziele, was wir unterstützen. In der Tendenz führt dies jedoch zu höheren Energiepreisen respektive Energieversorgungskosten sowie zu zusätzlichen Investitionen in die Verbesserung der Energieeffizienz. Der stark wachsende Anteil an dezentral eingespeister Energie aus erneuerbaren Energien in die Stromnetze wird die Steuerung der Verteilernetze anspruchsvoller machen und das Stromausfallrisiko nimmt tendenziell zu. Um diese Risiken in Grenzen zu halten, **sind bedeutende Investitionen in kommunikative Stromnetze notwendig**. Die Reduktion der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen wird auch **Investitionen in neue Wärmeversorgungssysteme** nach sich ziehen. Dies können lokale oder regionale Wärmeverbundsysteme oder Investitionen in einzelne Gebäude sein. Der Umbau des Energiesystems darf **die Voraussetzungen für eine jederzeit sichere Energieversorgung** nicht gefährden.

Die neue Energiestrategie hat deshalb strukturelle Auswirkungen. Diese werden die verschiedenen Wirtschaftsbranchen in einem unterschiedlichen Masse treffen und dürfen Randregionen nicht zusätzlich benachteiligen. Die unterschiedlichen Energiepreissensibilitäten, der unterschiedliche Investitionsbedarf sowie die unterschiedliche Investitionsfähigkeit der Betroffenen werden deshalb zu weiteren strukturellen Veränderungen (Wirtschaftsstrukturen, Gebäudeeigentum) führen. Es ist u.E. unabdingbar, dass neben der Sicherstellung von **zuverlässigen Rahmenbedingungen für Investitionen auch genügend Zeit für die strukturellen Anpassungen gewährt wird**. Eine überstürzte Politik, die in der Folge zu wiederholten Richtungswechseln oder Korrekturen führt, ist möglichst zu vermeiden.

Da die Strategieanpassung tendenziell zu höheren Energieversorgungskosten führt, sind **marktorientierte Lösungen** zu bevorzugen. Sie ermöglichen eine hohe Kosteneffizienz auch dann, wenn über staatsquotenneutrale Lenkungsabgaben externe Kosten internalisiert werden. Marktorientierte Lösungen sind zudem auch dazu geeignet, innovativen technischen Lösungen oder innovativen Versorgungssystemen Raum zu geben. Zu einschränkende Regelungen können auch innovative Lösungen ausschliessen, was gerade in dieser Phase der Neuorientierung der Energiepolitik zu vermeiden ist.

Die mit dem Vernehmlassungsbericht skizzierte etappierte Entwicklung der Energiestrategie 2050 erfüllt die Erwartungen an eine konsequente strategische Entwicklung nicht. Dazu orientiert sich die erste Etappe zu einseitig an den bestehenden Instrumenten und versucht diese lediglich anzupassen und zu verstärken. Die Neuorientierung wird erst für die zweite Etappe in Aussicht genommen. **Damit bleibt eine hohe Unsicherheit über Jahre bestehen**. Es ist anzunehmen, dass erst gegen 2020 klar wird, wie die künftige Energiepolitik auf der Basis der Instrumente und Massnahmen aussehen wird. Es besteht deshalb die Gefahr, dass je länger sich die seit wenigen Jahren bestehenden Fördersysteme etablieren können eine Abkehr politisch immer schwieriger wird. Wird ein etappiertes Vorgehen gewählt, **sind bereits in der ersten Etappe Voraussetzungen zu schaffen, die einen Systemwechsel erleichtern**.

Die Mobilität basiert in einem hohen Ausmass auf Energie. Es ist darauf zu achten, dass auch der Verkehr, inklusive Luftverkehr, einen wesentlichen Beitrag zur Senkung der CO₂-Emissionen leistet und die Energieeffizienz insgesamt weiter verbessert wird. Die in der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen liegen im Gebäudebereich gegenüber den Kantonen hinter den Erwartungen des Bundes gegenüber den Kantonen im Gebäudebereich.

Wir halten an den **grundsätzlichen Aufgabenteilungen und Zuständigkeiten in der Energie-, Raumordnungs- und Umweltpolitik fest**. Die Kantone stellen sich dieser Herausforderung und werden mit den Mustervorschriften (MuKE 2014) gemeinsame Standards im Bereich der Bauvorschriften und Förderung realisieren, die Raum für weitergehende Lösungen in den einzelnen Kantonen lassen. Gemäss Bundesverfassung sind die Kantone für die Energieeffizienz im Gebäudebereich zuständig. Der Bund kann in diesem Bereich höchstens Grundsätze festlegen. Diesen Spielraum hat er mit dem geltenden Energiegesetz bereits ausgefüllt.

Weitergehende **Vorgaben die zu unverhältnismässigen Beschränkungen im Eigentum führen** (Sanierungspflichten) oder eine allfällige Lastenübertragung seitens des Bundesgesetzgebers (Variante 1 bei der Ausgestaltung der Teilzweckbindung), lehnen wir ab.

Ferner vermissen wir im Vorentwurf bei den Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden eine aussagekräftige Bemerkung zu **den personellen Auswirkungen für die Kantone** (Bericht Seite 120). Hier wird immerhin darauf hingewiesen, dass sich aus der Umsetzung der Energiestrategie 2050 „weitere für die Kantone relevante Massnahmen“ ergeben könnten. Die abschliessenden personellen Konsequenzen für die Kantone sind somit noch alles andere als klar. Sicher ist, dass der geplante Ausbau des Interventions- und Fördersystems auf die Kantone durchschlagen wird, weil dieses System nur mit Hilfe einer intensiven Betreuung vor Ort gelingen kann.

2. Spezielle Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln des neuen Energiegesetzes

1. Kapitel: Zweck, Ziele und Grundsätze

Art. 2 bis 5 (Ziele, Verbrauchsziele und Zusammenarbeit)

Wir können uns mit langfristigen Zielsetzungen einverstanden erklären. Die Ziele können jedoch nur den Charakter von Richtgrössen haben, um den Fortschritt der Energiepolitik zu beurteilen. Die Festlegung der Zielwerte basieren auf Schätzungen, auf der Basis von komplexen Annahmen. Die Qualität der Zielgrössen muss deshalb bei der Entwicklung der Massnahmen berücksichtigt und periodisch überprüft werden. Es ist zu prüfen, in wie weit und in welcher Form Ziele für 2050 aus heutiger Sicht überhaupt Sinn machen. Für uns sind Massnahmen politisch unrealistisch, die die Eigentumsrechte beschränken (z.B. Sanierungspflichten). **Auf jeden Fall ist die allfällige Einführung solcher Massnahmen, dem kantonalen Gesetzgeber zu überlassen.** Der Bund und die Kantone sind gemeinsam für die Energiepolitik verantwortlich. Deshalb sollen allfällige Zwischenziele im Gebäudebereich vom Bundesrat nur im Einvernehmen mit den Kantonen festgelegt werden können.

Art. 3 (Ziel für den Ausbau WKK-Anlagen)

Nicht in die Strategie passen Ziele zum Ausbau von Wärme-Kraft-Koppelungsanlagen (WKK), die ganz oder teilweise fossil betrieben werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass **mit hohem Einsatz im Gebäudebereich versucht wird, den CO₂-Ausstoss zu senken und gleichzeitig fossil betriebene WKK-Anlagen unterstützt und gefördert werden sollen.** WKK-Anlagen können in spezifischen regionalen und lokalen Versorgungssituationen Sinn machen. Sie sollen jedoch nicht als Energieversorgungstechnologie mit einem eigenständigen Zubauziel versehen werden. Für WKK-Anlagen sollen alleine der Markt und die spezifischen regionalen und lokalen Verhältnisse ausschlaggebend sein.

2. Kapitel: Energieversorgung

Art. 11 bis 16 (Raumplanung und Ausbau erneuerbarer Energien)

Die Art. 11 bis 16 befassen sich mit Fragen der Raumordnung im Zusammenhang mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien. Aus unserer Sicht bietet das Raumplanungsgesetz die notwendigen Voraussetzungen und Instrumente. Es müssen keine neuen geschaffen werden. **Soweit das Raumplanungsrecht mit Blick auf die Energieversorgung noch spezifisch ergänzt werden muss, soll dies in erster Linie über eine Anpassung des Raumplanungsgesetzes erfolgen.** Die Schaffung von zusätzlichem Raumplanungsrecht im Energiegesetz erschwert die Übersicht in der Raumordnung. Zudem sind die raumwirksamen Interessen der Energieversorgung ohnehin in das Verhältnis mit andern Raumordnungsinteressen zu setzen, was nur im Rahmen von gleichwertigen Prozessen transparent möglich ist.

Die Kantone sind bemüht, ihre Bewilligungsverfahren – nicht nur im Energiebereich – möglichst rasch durchzuführen. Eine Sonderregelung für den Bau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, wie in Art. 16 Abs. 1 vorgesehen, lehnen wir ab.

3. Kapitel: Einspeisung netzgebundener Energie und Vergütungssysteme

Art. 18 bis 30 (Vergütung der Einspeisung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien)

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob am gegenwärtigen System festgehalten oder ob auf ein marktnäheres System gewechselt werden soll. Bereits heute verändert die Solar- und Windstromproduktion in Europa den Strommarkt strukturell in der Schweiz. Es ist auch nicht klar ob, mittelfristig praxisreife und wirtschaftliche Konzepte zur breiten saisonalen Speicherung von Solar- und Windstrom zur Verfügung stehen. Es ist deshalb nicht sinnvoll, bis 2020 die Installation von Photovoltaikanlagen in der Schweiz noch zu fördern, zumal nach 2020 das heutige Fördersystem in ein Lenkungssystem überführt werden soll. Wir unterstützen die Beibehaltung eines restriktiven Kostendeckels für Photovoltaik. Sofern beim Vollzug der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) preisliche Vorteile (tiefere Preise als Vergütungssätze) über Auktionen zu erwarten sind, soll auf das Auktionssystem gewechselt werden.

Die Kantone revidieren die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE). Es besteht die Absicht, dass ab 2020 bei Neubauten das beinahe „Nullenergiehaus“ zum Standard werden soll. Bei vielen Bauten wird mit diesem Standard die Photovoltaik eine bedeutende Rolle spielen. Anlagen, die aufgrund der Bauvorschriften realisiert werden, erfordern nach der Einführung der Eigenverbrauchsregelung keine zusätzliche Förderung mehr.

4. Kapitel: Wettbewerbliche Ausschreibungen, Geothermie-Garantien und Entschädigung bei Wasserkraftwerken

Keine Bemerkungen.

5. Kapitel: Finanzierung der Vergütung und weiterer Massnahmen

Wird am System der KEV festgehalten, sind wir der Ansicht, dass im EnG auch in Zukunft der Netzzuschlag zu begrenzen ist. Ein Maximum ist auch ein Anreiz dafür, die Förderung von erneuerbaren Energien an den kostengünstigsten Technologien und Konzepten zu orientieren.

Der Entlastung von stromintensiven Betrieben in Verbindung mit Effizienzverpflichtungen stimmen wir zu. Effizienzverpflichtungen müssen zusätzlich zu andern vergleichbaren Verpflichtungen wirken. Für die gleiche Leistung sollen nicht Mehrfachvergünstigungen erworben werden können (wir verweisen auf unsere Stellungnahme zur entsprechenden Parlamentarischen Initiative 12.400).

6. Kapitel: Sparsame und rationelle Energienutzung

Nach Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung sind die Kantone für den Gebäudebereich zuständig. Der Bund kann lediglich Grundsätze erlassen. Bereits im geltenden Energiegesetz (EnG) hat der Bundesrat diese Grundsätze geregelt. Zusätzliche Grundsätze sind nicht notwendig. In Art. 42 des neuen EnG wird diese Regelung übernommen und in zwei Punkten ergänzt:

Erstens wird ganz allgemein festgehalten, dass die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien in der Regel von nationalem Interesse sind. Auch im Bericht (S. 96 und 97) wird dies nicht weiter umschrieben. Es wird auch nicht klar, ob diese Formulierung alleine in Bezug auf eine Güterabwägung im Bereiche des Denkmalschutzes gewählt wird. Deshalb ist von einer allgemeinen Wirkung auszugehen.

Zweitens wird eine Bauvorschrift erlassen, wonach Abstände und Höhen 20 cm über- oder unterschritten werden dürfen, sofern ein Abweichen mit Massnahmen zur Stärkung der Energieeffizienz von Gebäuden oder mit der Produktion von erneuerbaren Energien begründet werden kann. Diese Anpassung ergibt sich aus der Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012, gegen die das Referendum ergriffen wurde. Wir erachten diese Ergänzung als verfassungswidrig.

Bereits im Parlament wurde darauf hingewiesen. Der Ständerat überliess es dann dem Nationalrat, sich über die Verfassung hinwegzusetzen. Wird die Änderung des Raumplanungsgesetzes vom Volk verworfen, ist auch auf diese Bestimmung an dieser Stelle zu verzichten.

Mit der allgemeinen Erklärung, dass die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien auch im Gebäudebereich **in der Regel von nationalem Interesse sind**, nimmt der Bund in einem Gebiet das Beurteilungsmonopol für sich in Anspruch, für das die Bundesverfassung die Kantone als zuständig erklärt. **Eine solche Inanspruchnahme geht weit über die Möglichkeit hinaus, wonach der Bund Grundsätze erlassen kann.** Sie widerspricht nach unserer Auffassung Art. 5 BV, der die Grenzen des rechtstaatlichen Handelns bestimmt und ein solches Beurteilungsmonopol gar nicht zulässt. Schon alleine mit der Tatsache, dass der Bundesrat diese Ergänzung vorschlägt, bringt er zum Ausdruck, dass er keine Möglichkeit mehr sieht, zusätzliche sinnvolle Grundsätze zu erlassen, sondern eine Legitimation sucht, um über diese Grundsätze hinaus Regelungen durchsetzen zu können. Damit will er sich offensichtlich die Möglichkeit verschaffen, den Handlungsspielraum der Kantone massiv zu begrenzen, was den Kantonen zunehmend verunmöglichen würde, ihre Zuständigkeit überhaupt noch wahrzunehmen. Diese Absicht widerspricht zudem sämtlichen in der Bundesverfassung festgelegten Regelungen des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen. Sollte die Formulierung auf die spezifische Güterabwägung im Denkmalschutz gerichtet sein, so müsste dies in einem gesonderten Artikel oder über eine Änderung der entsprechenden Spezialgesetzgebung erfolgen. Hingegen kann sie in der allgemeinen Form von uns nicht hingenommen werden.

Art. 43 bis 46 (Effizienzziele für den Elektrizitätsverbrauch)

Ferner verpflichtet die Vorlage die Elektrizitätslieferanten zur Förderung der Effizienz beim Stromverbrauch. Dazu soll ein Zertifikatssystem eingeführt werden. Es ist nach unserer Ansicht nicht gerechtfertigt, Unternehmen für das Verhalten ihrer Kunden in die Pflicht zu nehmen. Es handelt sich um einen fragwürdigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Es gibt bereits zahlreiche Anreizsysteme, um den Verbrauch zu optimieren (wettbewerbliche Ausschreibungen, Vereinbarungen mit Grossverbraucher von Seiten des Bundes und der Kantone). Zudem ist es Aufgabe des Bundes, Verbrauchsvorschriften für Geräte zu erlassen. Das vorgesehene Zertifizierungssystem ist mit einem beträchtlichen administrativen Aufwand für den Bund und die Unternehmen verbunden. Es stellt sich deshalb die Frage, welche zusätzliche Wirkung mit dem vorgeschlagenen Zertifizierungssystem mit welchem Aufwand erzielt werden kann.

7. Kapitel: Förderung

Die vom Bund vorgesehenen und unterstützten Fördermassnahmen entsprechen dem bisher geltenden Konzept. Neu ist vorgesehen, dass Massnahmen im Gebäudebereich nur in jenen Kantonen über Globalbeiträge unterstützt werden, wenn das entsprechende kantonale Förderprogramm die **Erstellung eines Gebäudeenergieausweises (GEAK) mit Beratungsbericht als Voraussetzung für die Förderung** vorsieht.

Diese Bestimmung (Art. 52 Abs. 3, zweiter Satz) widerspricht Art. 42 Abs. 4 sowie Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung. Die Mitfinanzierung des Bundes wird an eine Bedingung geknüpft, deren Regelung nicht in der Kompetenz des Bundes liegt. Formalistisch kann eingewendet werden, dass die Kantone nach wie vor die Wahl haben, eine entsprechende Regelung einzuführen oder nicht. Faktisch entzieht diese Regelung jedoch gleichzeitig die damit verbundenen Entscheidungsspielräume über finanzielle Anreize. Die Kantone können vom Bund ein ganzheitliches und widerspruchsfreies Regelungskonzept unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erwarten. Es muss den Kantonen freistehen, ob sie in Zukunft die Förderung an den GEAK binden wollen oder nicht.

8. bis 12. Kapitel

Keine Bemerkungen.

3. Änderung des bisherigen Rechts

CO2-Gesetz vom 23. Dezember 2011

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten für die künftige Ausgestaltung der Teilzweckbindung (Art. 29 und 34) vor. Wir lehnen die Variante 1 ab und bevorzugen die Variante 2.

Die Variante 2 setzt mit einer weiteren Erhöhung der Brennstoffpreise einen richtigen und effizienten ökonomischen Anreiz, um den Verbrauch an fossilen Brennstoffen zu reduzieren oder den Wechsel auf erneuerbare Energien ins Auge zu fassen. Selbst mit dieser Variante sind die Kantone gefordert, ihr finanzielles Engagement zu verstärken, um die verfügbaren Globalbeiträge zu beanspruchen. Werden diese nicht voll beansprucht, können die nicht eingesetzten Mittel dem Gebäudeprogramm gutgeschrieben werden. Wir erwarten insgesamt von der Variante 2 eine deutlich bessere Wirkung.

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Verschiedene Untersuchungen kommen zum Schluss, dass steuerliche Anreize nur eine äusserst beschränkte Wirkung entfalten und in einem hohen Ausmass Mitnahmeeffekte zur Folge haben. Es ist keineswegs zu erwarten, dass über steuerliche Anreize die Sanierungsrate positiv beeinflusst wird. Wir beantragen auf eine Anpassung der Steuergesetzgebung zu verzichten bzw. die heutigen steuerlichen Anreize beizubehalten.

Kernenergiegesetz vom 21. März 2003

Einem generellen Verbot zur Erteilung der Rahmenbewilligung können wir nicht zustimmen. Einerseits besteht im bestehenden Recht kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Rahmenbewilligung. Andererseits untersteht deren allfällige Erteilung dem fakultativen Referendum und damit dem Urteil des Stimmvolkes. Demgegenüber kommt der neue Absatz (Art. 12 Abs. 4) faktisch einem künftigen Technologieverbot gleich.

4. Fazit

Wir begrüssen und unterstützen grundsätzlich eine Neuausrichtung der Energiepolitik, die sich stärker an der Energieeffizienz und der Reduktion der CO₂-Emissionen orientiert. Da mehrere energiepolitische Volksinitiativen eingereicht wurden oder sich im Stadium der Unterschriftensammlung befinden, stehen somit auch von dieser Seite weitere strategische Weichenstellungen bevor. Diese Entscheidungen können die energiepolitischen Rahmenbedingungen stark beeinflussen, weshalb wir das vom Bundesrat eingeschlagene Tempo zur Neuausrichtung der Energiestrategie nur bedingt nachvollziehen können.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Kopie per E-Mail: Konferenz der Kantonsregierungen (PDF-Datei)