



Bericht

Energetische Gebäudesanierungen im Mietwohnungsbereich

13.3271. Postulat Jans.

Energieeffizienz. Green Deal Loan als Modell für die Schweiz?

Inhalt

1	Management Summary	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Postulat Jans vom 22. März 2013 (13.3271)	4
2.1.1	Inhalt	4
2.1.2	Antrag des Bundesrats und Entscheid des Nationalrats	5
2.2	Sozialverträgliche Ausgestaltung des Gebäudeprogramms	5
2.3	Zusammenfassung in einem Bericht	5
2.4	Parlamentarische Vorstösse	6
2.5	Energiestrategie 2050: Verstärkung des Gebäudeprogramms und Revision der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE)	6
3	Begriffsumschreibungen	7
3.1	Mieter-Vermieter-Dilemma	7
3.2	Mitnahmeeffekte	8
3.3	Preisgünstiger Wohnraum	8
4	Wissenschaftliche Grundlagen	9
5	Mögliche Massnahmen	9
5.1	Green Deal Loan	9
5.1.1	Beschreibung	9
5.1.2	Einschätzung	12
5.2	Energierecht	12
5.2.1	Pflicht zur Vorlage des GEAK	13
5.2.2	Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung	14
5.2.3	Festlegung von Förderungsprioritäten und Bemessung der Höhe der Förderbeiträge in Abhängigkeit von der Leerwohnungsziffer oder anderen Marktindikatoren	14
5.2.4	Gewährung von Förderleistungen nur bei Einhaltung von bestimmten Mietzinsvorgaben ..	16
5.2.5	Gewährung von Förderleistungen nur bei Sanierungen ohne Wohnungskündigungen	16
5.3	Wohnraumförderung	17
5.3.1	Beschreibung	17
5.3.2	Einschätzung	18
5.4	Mietrecht	18
5.4.1	Senkung des Überwälzungssatzes bei umfassenden Überholungen	18
5.4.2	Verbesserung des Kündigungsschutzes bei energetischen Sanierungen	19
5.5	Steuerrecht	19
5.5.1	Abzug vom Steuerbetrag	20
5.5.2	Qualitative Ausrichtung des Steueranreizsystems	21
5.5.3	Handel mit Emissionszertifikaten	22
5.6	Indirekte Massnahmen	22
5.6.1	Beschreibung	22
5.6.2	Einschätzung	23

6	Ergebnis	23
	Anhang 1: Beurteilungstabelle	24
	Anhang 2: Wissenschaftliche Grundlagen	25
1.	Renovation of multi-family houses in Switzerland: What are the reasons for the slow adoption of new energy-efficiency technologies?, Master thesis, Nina Boogen, ETH Zürich, September 2011	25
2.	An Analysis of Investment Decisions for Energy-Efficient Renovation of Multi-Family Buildings, Bundesamt für Energie, BFE, 13. April 2012.....	25
3.	Synthese der Grundlagenprojekte im Themenbereich Gebäude, Energieforschung der Stadt Zürich, September 2014	26
4.	Energetische Sanierung - Auswirkungen auf Mietzinsen, BFE und BWO, 15. Januar 2015	26

1 Management Summary

Das vom Nationalrat am 27. September 2013 überwiesene Postulat Jans vom 22. März 2013 beauftragt den Bundesrat, einen Bericht über das sogenannte „Mieter-Vermieter-Dilemma“ bei energetischen Gebäudesanierungen zu erstellen und dabei namentlich das englische „Green Deal Loan“-Modell für die Schweiz zu prüfen. Bereits am 15. Mai 2013 hatte der Bundesrat der Verwaltung den Auftrag erteilt zu prüfen, wie das Gebäudeprogramm ausgestaltet werden kann, so dass bei energetischen Sanierungen preisgünstiger Wohnraum erhalten bleibt, Mitnahmeeffekte vermieden und die Energiesparziele erreicht werden können. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen der Themenkreise ist es zweckmässig, den Prüfbericht gemäss Auftrag vom 15. Mai 2013 mit dem in Erfüllung des Postulats Jans zu erstellenden bundesrätlichen Bericht zu verbinden.

Der Bericht beginnt mit einer Übersicht der parlamentarischen Vorstösse zum Themenbereich Energie und Wohnen seit der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre sowie mit Ausführungen zur Energiestrategie 2050, die unter anderem eine Verstärkung des Gebäudeprogramms und die Revision der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) zum Inhalt hat. Im Kapitel „Begriffsumschreibungen“ werden alsdann die Bezeichnungen „Mieter-Vermieter-Dilemma“, „Mitnahmeeffekte“ sowie „Preisgünstiger Wohnraum“ erläutert, wobei für detailliertere Informationen auf wissenschaftliche Grundlagen (Anhang 2) verwiesen wird.

Die aufgrund der erteilten Aufträge geprüften und beschriebenen Massnahmen umfassen zunächst das in England vorübergehend praktizierte Modell Green Deal Loan. Weiter werden mögliche Instrumente in verschiedenen Gebieten des Eidgenössischen Rechts dargestellt, so in den Bereichen Energie, Wohnraumförderung, Miete und Steuern. Schliesslich werden auch indirekte Massnahmen thematisiert, bei denen darauf verzichtet wird, über finanzielle Anreize oder durch andere Markteingriffe direkt auf die Sanierungstätigkeit oder die Mietzinsgestaltung einzuwirken. Bei jeder Massnahme wird beurteilt, inwiefern diese zur Vermeidung des Mieter-Vermieterdilemmas, zur Erreichung der Energiesparziele, zur Verminderung von Mitnahmeeffekten und zur Erhaltung oder Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (Sozialverträglichkeit) beiträgt. Weiter wird die jeweilige Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen sowie auf den öffentlichen und den privaten Vollzugsaufwand abgeschätzt.

Die Beurteilung der beschriebenen Massnahmen zeigt auf, dass die Verbindung der verfolgten Ziele keiner einfachen Lösung zugeführt werden kann. So kann sich eine für die Erreichung eines der Ziele geeignete Massnahme im Hinblick auf ein anderes Ziel kontraproduktiv auswirken. Beispielsweise können höhere Förderbeiträge, die zur Erreichung der Klimaziele bei gleichzeitiger Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum ausgerichtet werden, zu einer Verstärkung von Mitnahmeeffekten führen. Oder die Festlegung von Förderungsprioritäten, die der Verminderung von Mitnahmeeffekten dient, kann sich negativ auf die Sanierungsrate und damit auf die Erreichung der Energiesparziele auswirken. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die beschriebenen Massnahmen teils mit einem hohen finanziellen oder personellen Aufwand verbunden sein können.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich die im vorliegenden Zusammenhang relevanten Kausalitäten und Wechselwirkungen selten auf ein einzelnes Sachgebiet beschränken, wohingegen eine mögliche Massnahme immer nur im betreffenden Regelungsbereich Wirkung entfalten kann. So erfolgen energetische Massnahmen oft im Rahmen grösserer Renovationsprojekte (z.B. mit neuer Raumeinteilung oder Modernisierung von Küche und Bad), bei denen sie nur teilweise die Ursache für Mietzinserhöhungen und nur ausnahmsweise der Grund für Kündigungen sind. Daraus folgt umgekehrt, dass mögliche Massnahmen im Bereich des Energierechts nur in begrenztem Umfang zur Sozialverträglichkeit beitragen können.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die wirtschaftliche und politische Bedeutung als auch die erzielbare Wirkung einer Massnahme sehr unterschiedlich sein können. Es wurde versucht, mögliche Wechselwirkungen aufzuzeigen und den Grad der Erreichung der im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen definierten Ziele abzuschätzen. Dennoch sind die Ergebnisse der einzelnen Beurteilungen

nur bedingt vergleichbar und der Aussagewert beschränkt. Aus diesen Gründen hat die Übersichtstabelle (Anhang 1) lediglich den Stellenwert einer Orientierungshilfe. Ihr kann entnommen werden, welche Vor- und Nachteile mit einer Massnahme verbunden sein können und ob das betreffende Instrument gemessen an den verfolgten Zielen zweckmässig erscheint oder nicht. Die Übersicht lässt erkennen, dass jedes der geprüften Instrumente Vor- und Nachteile aufweist und sich keine Massnahme von den anderen abhebt, indem sie in Bezug auf die Zielerreichung als „Wunderwerkzeug“ erscheint. Dennoch kann festgehalten werden, dass einzelne Instrumente tauglicher erscheinen als andere, insbesondere natürlich jene, bei denen die Summe der positiven Auswirkungen grösser ist als diejenige der negativen. Dies trifft auf wenig einschneidende Möglichkeiten wie indirekte Massnahmen zu, die weder namhafte öffentliche Mittel beanspruchen noch einen wesentlichen öffentlichen Vollzugsaufwand nach sich ziehen würden. Bei einigen Instrumenten heben sich die Vor- und Nachteile gegenseitig mehr oder weniger auf.

Es zeigt sich auch, dass unterschiedliche politische Zielsetzungen nicht miteinander vermischt werden sollten und dass zur Erzielung der gewünschten Wirkungen eine Verbindung mehrerer Massnahmen aus verschiedenen Sachbereichen notwendig ist. Nur unterschiedliche Instrumente mit fokussierten, aufeinander abgestimmten Zielsetzungen ermöglichen eine nachhaltige Steuerung. Für eine detailliertere Abschätzung der Regulierungsfolgen wäre daher eine vertiefte Wirkungsanalyse notwendig, die neben der Umsetzung verschiedener möglicher Massnahmen weitere massgebliche Faktoren wie die Klimaentwicklung, die Energiepreise oder die Nachfrage nach Wohnraum berücksichtigen müsste.

2 Ausgangslage

2.1 Postulat Jans vom 22. März 2013 (13.3271)

2.1.1 Inhalt

Mit dem Postulat Jans vom 22. März 2013¹ wurde der Antrag gestellt, den Bundesrat zu beauftragen, einen Bericht über das sogenannte „Mieter-Vermieter-Dilemma“ bei energetischen Gebäudesanierungen zu erstellen. Dabei sollten Umfang und Ursache des Problems, mögliche Lösungsansätze und notwendige Gesetzesanpassungen aufgezeigt und namentlich das englische „Green Deal Loan“-Modell für die Schweiz geprüft werden. Das Postulat wurde von 22 Mitgliedern des Nationalrates mitunterzeichnet.

Zur Begründung des Postulats wurde ausgeführt, dass die Hauseigentümer die Kosten energetischer Gebäudesanierungen tragen, während die Mieter die hohen Energiekosten schlecht isolierter Gebäude bezahlen würden, weshalb viele Eigentümer trotz Fördergeldern nicht bereit seien, ihre Liegenschaften zu sanieren. Weiter würden sich viele Mieter gegen die Renovation wehren, weil die Mietzinserhöhungen die Nebenkosten übersteigen, sodass Sanierungen die Wohnkosten erhöhen. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass gemäss geltendem Mietrecht 50 bis 70 Prozent der Sanierungskosten auf die Mieterschaft überwältzt werden können und dass im Zuge energetischer Sanierungen oft weitere wertvermehrende Arbeiten vorgenommen werden, die nicht der Energieeffizienz dienen. In der Begründung wurde weiter auf eine Studie der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) hingewiesen, die zum Ergebnis gelangte, dass das „Mieter-Vermieter-Dilemma“ die Effizienzfortschritte bei den Gebäuden hemmt und dass vermietete Immobilien deutlich weniger saniert werden als solche, die vom Eigentümer selber bewohnt werden.

Schliesslich wurde im Postulat auf das in England seit Februar 2013 angewandte Modell des „Green Deal Loan“ hingewiesen, bei dem Sanierungen über einen Investitionskredit finanziert werden, der vom Mieter über die Dauer von 25 Jahren in Form eines Zuschlags zur Energierechnung zurückbezahlt wird. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, dass dieser Zuschlag nicht höher sein dürfe als die eingesparten Energiekosten, sodass der Mieter in jedem Fall besser gestellt ist und auch die Ausgaben der Vermieter gedeckt sind.

¹ [13.3271 Postulat Jans. Energieeffizienz. Green Deal Loan als Modell für die Schweiz?](#)

2.1.2 Antrag des Bundesrats und Entscheid des Nationalrats

In seiner Stellungnahme zum Postulat Jans vom 15. Mai 2013 führte der Bundesrat aus, dass die mit dem Vorstoss thematisierten Fragen der Finanzierung und Kostenüberwälzung bei energetischen Gebäudesanierungen heute nicht zuletzt mit Blick auf die Energiestrategie 2050 von grosser Bedeutung sind. Er verwies weiter auf seine Stellungnahme zum Postulat Wasserfallen vom 10. Dezember 2012². Darin wurde darauf hingewiesen, dass Anreize für energetische Sanierungen wichtig sind und energetische Massnahmen prüfenswert erscheinen. Der Bundesrat zeigte sich deshalb bereit, im Zusammenhang mit der durch das Postulat Jans verlangten Berichterstattung auch den Ansatz des englischen „Green Deal Loans“ zu prüfen, wobei als Voraussetzung gelte, dass die in diesem Modell vorgesehene Kreditgewährung auf rein privatrechtlicher Basis erfolge und keine finanzielle Unterstützung durch den Bund benötigt werde. Aufgrund dieser Beurteilung beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats Jans.

An der Sitzung des Nationalrats vom 27. September 2013 wurde das Postulat mit einem Stimmenverhältnis von 124 zu 63 angenommen.

2.2 Sozialverträgliche Ausgestaltung des Gebäudeprogramms

Am 15. Mai 2013 hatte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK und das WBF bereits beauftragt, gemeinsam zu prüfen, wie das Gebäudeprogramm ausgestaltet werden kann, so dass bei energetischen Sanierungen preisgünstiger Wohnraum erhalten bleibt, Mitnahmeeffekte vermieden und die Energiesparziele erreicht werden können. Grundlage dieses Bundesratsbeschlusses ist das Aussprachepapier des WBF betreffend Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt vom 8. Mai 2013.

Im Aussprachepapier wird ausgeführt, dass die Sanierung von Mietwohnungen in der Regel zu Mietzinserhöhungen führt, die deutlich höher sind als die Einsparungen bei den Heizkosten. Dies vor allem dann, wenn bei einem Sanierungsprojekt neben energetischen auch andere qualitative Verbesserungen vorgenommen werden. Als Anreiz für die Durchführung energetischer Sanierungen werden im Rahmen des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen à fonds perdu-Beiträge an die Investitionskosten ausgerichtet. Die Gewährung der Beiträge erfolgt heute ausschliesslich nach technischen Kriterien. Das Marktumfeld und die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Investoren und der Bewohnerschaft werden nicht berücksichtigt. An den attraktiven Standorten lohnt sich gemäss Aussprachepapier eine energetische Sanierung auch ohne Anreize, denn nach der Wohnungserneuerung findet sich in aller Regel eine neue Mieterschaft, die den erhöhten Mietzins bezahlen kann. In diesen Fällen werden die Beiträge des Gebäudeprogramms gerne „mitgenommen“.

Für Regionen mit weniger attraktiven Marktbedingungen werden die Verhältnisse im Aussprachepapier folgendermassen beschrieben: „Anders ist die Situation an eher peripheren Standorten, wo der Markt eine Überwälzung der Investitionskosten nicht zulässt, aber ein grosser Bedarf für energetische Sanierungen besteht. Hier ist der Anreiz für Erneuerungen zu gering. Idealerweise sollte das Gebäudeprogramm für den Mietwohnungsbereich so ausgestaltet werden, dass an den attraktiven Standorten die renovierten Wohnungen für die angestammte Bewohnerschaft bezahlbar bleiben und dass an den peripheren Standorten der Investor sicher ist, dass die Mieterschaft die erhöhten Wohnkosten tragen kann. Im Aussprachepapier wird deshalb empfohlen, im Hinblick auf die künftige Fortführung des Gebäudeprogramms eine Neuausrichtung zu prüfen, wobei Erfahrungen mit wohnungspolitischen Fördermassnahmen einzubeziehen sind.“

2.3 Zusammenfassung in einem Bericht

Die sozialverträgliche Ausgestaltung des Gebäudeprogramms bildet einen Teilaspekt des mit dem Postulat Jans thematisierten „Mieter-Vermieter-Dilemmas“ bei energetischen Gebäudesanierungen. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht im Bereich der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und der Erreichung der Energiesparziele. Es ist daher nicht zweckmässig, die beiden Themenkreise getrennt voneinander

² [12.4081 Postulat Wasserfallen. Mietrecht als Hemmnis bei Energieeffizienz](#)

zu behandeln. Vielmehr ist es mit Blick auf die thematischen Überschneidungen angezeigt, den aufgrund des Auftrags vom 15. Mai 2013 zu verfassenden Prüfbericht mit dem in Erfüllung des Postulats Jans zu erstellenden bundesrätlichen Bericht zu verbinden.

2.4 Parlamentarische Vorstösse

Neben dem Postulat Jans (13.3271) erfolgten seit der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre zahlreiche politischen Vorstösse zum Themenbereich Energie und Wohnen:

- 97.3319. Motion Thanei. Mietzinserhöhungen nach wertvermehrenden Investitionen;
- 98.3606. Motion Thanei. Mietrecht. Nebenkosten;
- 02.473. Parlamentarische Initiative Hegetschweiler. CO₂-Gesetz. Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich
- 06.3015. Motion UREK-N. Verbesserte Überwälzung energetisch wirksamer Massnahmen im Gebäudebereich;
- 07.3899. Postulat Stump. Förderung der Sanierung von Häusern mit preisgünstigen Mietwohnungen;
- 08.459. Parlamentarische Initiative Lachenmeier. Aufteilung der Energiemehrkosten bei schlecht isolierten Mietwohnungen auf Mieter und Vermieter;
- 08.3383. Postulat Allemann. Steigende Heizölpreise. Massnahmen zur Milderung der Belastung der Mietenden;
- 08.3411. Postulat Stump. Energieausweis den Mietenden zugänglich machen;
- 11.3898. Postulat Bourgeois. Vollständige Zweckbindung der CO₂-Abgabe an die Gebäudesanierung
- 12.1127. Anfrage Chevalley. Stockwerkeigentum und energetische Erneuerung;
- 12.3168. Motion Leutenegger Filippo. Lockerung des Einstimmigkeitsprinzips im Stockwerkeigentumsrecht beim Ersatzneubau;
- 12.3870. Motion Schelbert. Steuerrechtliche Lockerungen;
- 12.4081. Motion Wasserfallen. Mietrecht als Hemmnis bei Energieeffizienz;
- 13.3552. Interpellation Vogler. Probleme bei der Sanierung von Stockwerkeigentum;
- 13.3903. Postulat von Graffenried. Sind Ersatzneubauten energetisch besser als Gebäudesanierungen?
- 13.4207. Motion Schilliger. Mietrecht von Geschäftsräumen im OR. Anrechnung von Energiespar-Nebenkostenzulassen;
- 14.3627. Interpellation Grossen. Durch Modernisierungsvorsorge zu energetischer Sanierung ermuntern;
- 15.3110. Interpellation Hardegger. Kostenmiete statt überrissene Rendite;
- 15.3553. Postulat Carobbio Guscelli. Voraussetzungen für eine funktionierende Energie-Lenkungsabgabe im Wohnbereich;
- 15.3752. Interpellation Fluri vom 19. Juni 2015. Missbräuchliche Mietzinserhöhungen nach energetischen oder grösseren Sanierungsmassnahmen.

2.5 Energiestrategie 2050: Verstärkung des Gebäudeprogramms und Revision der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE_n)

Energetische Gebäudesanierungen bilden Gegenstand des Gebäudeprogramms, das mit dem ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 gemäss Botschaft des Bundesrats vom 4. September 2013³ verstärkt werden soll. Durch die Energiestrategie 2050 werden einerseits eine Reduktion des Energie- und Stromverbrauchs und andererseits ein Ausbau der Produktion erneuerbarer Energien angestrebt, was beides den Zielsetzungen des CO₂-Gesetzes (SR 641.71) dient. Als Massnahme in die-

³ BBI 2013 7561

sem Zusammenhang wird unter anderem ein Anheben der energetischen Sanierungsrate im Gebäudebereich anvisiert. Die bisherigen Teile A «Gebäudehülle» und B «Kantonale Programme des Gebäudeprogramms» sollen zusammengelegt und der gesamte teilzweckgebundene Ertrag in Form von Globalbeiträgen an die kantonalen Programme ausgerichtet werden. Dabei ist vorgesehen, die Maximalgrenze der Teilzweckbindung im CO₂-Gesetz von bisher 300 auf 450 Millionen Franken zu erhöhen. Der im CO₂-Gesetz verankerte maximale Anteil der Teilzweckbindung von einem Drittel soll unverändert beibehalten werden. Ferner ist vorgesehen, den Kantonen die Globalbeiträge wie bisher nach Massgabe der Wirksamkeit und der von den Kantonen jährlich bereitgestellten Mittel auszurichten. Schliesslich sollen gemäss Botschaft die Mittel für das Gebäudeprogramm auf 525 Millionen Franken pro Jahr (rund 350 Millionen Franken zweckgebundener Ertrag aus der der CO₂-Abgabe und 175 Millionen Franken Kantonsbeiträge) verstärkt und dabei durch hohe Anforderungen im harmonisierten Fördermodell der Kantone (HFM) die Mitnahmeeffekte (Vergütung von Leistungen, die auch ohne die Förderung erbracht würden) möglichst tief gehalten werden.

Die Energiestrategie 2050 wurde in der Wintersession 2014 durch den Nationalrat und in der Herbstsession 2015 durch den Ständerat behandelt. In Bezug auf das Gebäudeprogramm sind beide Räte dem Bundesrat in den meisten Punkten gefolgt, wobei entgegen dem Vorschlag des Bundesrates keine höhere CO₂-Abgabe verankert wird. Mit einem Teil der Mittel aus der CO₂-Abgabe (Teilzweckbindung) können wie bisher Gebäudesanierungen finanziert werden, wobei die Maximalgrenze wie vom Bundesrat beantragt von 300 Millionen Franken auf 450 Millionen Franken erhöht wird. Aufgrund von abweichenden Entscheiden der beiden Räte in anderen Punkten hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) im Oktober 2015 die Differenzbereinigung der Vorlage aufgenommen.

In einer zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 sollen die Klima- und Energiepolitik gemeinsam neu ausgerichtet werden. Mit seiner Botschaft über einen neuen Verfassungsartikel zum Klima- und Energielenkungssystem vom 28. Oktober 2015⁴ will der Bundesrat den Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem sicherstellen. Damit sollen auch die mit den Teilzweckbindungen der aktuellen CO₂-Abgabe finanzierten Förderungen im Gebäudebereich schrittweise abgebaut werden und spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Vorlage auslaufen.

Parallel zum Ausbau des Gebäudeprogramms verschärfen die Kantone am 9. Januar 2015 mit einer Revision der MuKE die Gebäudevorschriften. Die MuKE setzt sich aus dem Basismodul und verschiedenen Zusatzmodulen zusammen. Es wird erwartet, dass das Basismodul integral in die kantonale Energie- und Baurechtsgesetzgebung übernommen wird, damit inhaltlich ein möglichst breiter Harmonisierungseffekt erreicht wird. Die Zusatzmodule können von den Kantonen je nach ihren spezifischen Voraussetzungen und ihrem besonderen Bedarf in den kantonalen Rechtsbestand übernommen werden.

3 Begriffsumschreibungen

3.1 Mieter-Vermieter-Dilemma

Das „Mieter-Vermieter-“ oder „Nutzer-Investor-Dilemma“ beschreibt den Umstand, dass Investitionen unterbleiben, weil der Investor langfristig keinen Ertrag aus seiner Investition erzielen kann, dagegen der Nutzer den Vorteil, der ihm aus der Investition erwächst, nicht finanzieren muss. Es wird in diesem Zusammenhang auch vom „Prinzipal-Agenten-Problem“ gesprochen. Im Bericht „Anreize und Hemmnisse für energetische Sanierungen“ der Energieforschung der Stadt Zürich vom Juli 2012⁵ wird dieses folgendermassen umschrieben: „Prinzipal-Agenten-Probleme treten auf, wenn eine bestimmte Hierarchie und damit verbundene Informationsasymmetrien zwischen den handelnden AkteurenInnen zu ineffizienten Lösungen führt. Im Zusammenhang mit energetischen Massnahmen tritt dieses Problem auf, wenn die Energiekosten (Nebenkosten) von der Mieterschaft gezahlt werden, die Entscheidung über eine Gebäudesanierung jedoch die Vermieter- bzw. Eigentümerschaft trifft. Grundsätzlich hat die Eigentümerschaft einer Liegenschaft Anreiz die Investitionsausgaben möglichst zu minimieren, um die

⁴ [BBI 2015 7877](#)

⁵ [„Anreize und Hemmnisse für energetische Sanierungen“, Juli 2012](#)

Rendite aus den erzielten Mieteinnahmen zu optimieren. Die NutzerInnen- bzw. MieterInnen einer Liegenschaft haben hingegen Interesse an energetischen Massnahmen, da mit höherem energetischen Standard die Energiekosten sinken und der Komfort steigt.“

Ob im Zusammenhang mit energetischen Gebäudesanierungen im Mietwohnungsbereich ein Mieter-Vermieter-Dilemma besteht, kann hinterfragt werden. Wohl schafft die CO₂-Abgabe bei Mietwohnungen keinen Anreiz für Sanierungen, da die Gebäudeeigentümer diese über die Nebenkostenabrechnung auf die Mietenden überwälzen können. Gemäss Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG; SR 221.213.11) gelten jedoch die Kosten umfassender Überholungen in der Regel zu 50-70 Prozent als wertvermehrende Investitionen. Der verbleibende Anteil entspricht den durch den bisherigen Mietzins abgedeckten Unterhaltskosten. Aufgrund von in vielen Fällen resultierenden Steuervorteilen, die in der Praxis nicht an die Mieterschaft weitergegeben werden, resultiert häufig ein Positivsaldo zugunsten der vermietenden Partei, was gegen das Vorliegen eines Dilemmas spricht. Wenn das Mieter-Vermieter-Dilemma im Rahmen der nachfolgenden Beschreibung und Einschätzung möglicher Massnahmen thematisiert wird, beschränken sich die entsprechenden Feststellungen deshalb in der Regel auf die Aussage, ob positive oder negative Auswirkungen auf den Anreiz des Vermieters für energetische Sanierungen zu erwarten sind.

3.2 Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn eine Erneuerung auch ohne die aus einem Förderprogramm zur Verfügung gestellten Mittel in gleicher Qualität und in gleichem Umfang erfolgt wäre. Die im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE) durchgeführte Evaluation des Gebäudeprogramms der Stiftung Klimarappen vom November 2010⁶ kommt zum Ergebnis, dass der auf diese Weise definierte Mitnahmeeffekt mit der Befragung der Teilnehmenden am Programm auf 22 Prozent geschätzt werden kann.

Die Mitnahmeeffekte des Folgeprogramms von Bund und Kantonen bewegten sich anfänglich in einem ähnlichen Rahmen, stiegen bis 2014 jedoch an. Die durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) durchgeführte Evaluation des Schätzmodells zur Berechnung der CO₂- und Energiewirkungen der Fördermassnahmen vom Februar 2014⁷ kommt deshalb zum Schluss, dass die durch das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen erzielten Energieeinsparungen grundsätzlich überschätzt werden.

Je mehr Mitnahmeeffekte mit einem Förderprogramm verbunden sind, desto geringer ist dessen Effektivität. Die Verminderung von Mitnahmeeffekten dient demnach den Energiesparzielen, da die eingesetzten Fördermittel effektiver eingesetzt werden und stärker zur Zielerreichung beitragen. Auch wenn es das Ziel sein muss, Mitnahmeeffekte bei Förderprogrammen möglichst zu vermeiden, lässt sich dies in der Praxis kaum im gewünschten Masse umsetzen.

3.3 Preisgünstiger Wohnraum

Das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842) bezweckt die Förderung von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen (Art. 1 Abs. 1 WFG). Preisgünstiger Wohnraum kann daher umschrieben werden als Wohnraum, der auch für die unteren Einkommensklassen erschwinglich ist. Eine weitergehende, beispielsweise ziffernmässige Definition findet sich weder im Gesetzestext noch in der Botschaft über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 27. Februar 2002⁸. Allgemein umschrieben geht es um Wohnraum, der zu einem vorteilhaften Preis angeboten wird.

In dem durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) im November 2013 publizierten Baukasten für Städte und Gemeinden⁹ wird Wohnraum als „preisgünstig“ bezeichnet, wenn er im Vergleich zu ähnlichen Wohnungen in der gleichen Gemeinde oder im gleichen Quartier einen günstigen Preis aufweist. Für die einzelne Person hängt es stark vom Einkommen und persönlichen Lebensumständen ab, ob sie eine Wohnung als preisgünstig erachtet. Was eine Gemeinde für sich als preisgünstig betrachtet, hängt wesentlich vom bestehenden Wohnraumangebot und der Bevölkerungsstruktur ab. Verschiedene

⁶ www.bfe.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen

⁷ [EFK-Evaluation des Schätzmodells](#)

⁸ BBI 2002 2829

⁹ [Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden](#)

im Baukasten beschriebene Fallbeispiele zeigen, was preisgünstig in unterschiedlichen Gemeinden bedeuten kann. So kann es sich um Wohnraum handeln, dessen Preis ein bestimmtes Mindestmass, beispielsweise 20 oder 30 Prozent, unterhalb der örtlichen Marktmiete liegt.

4 Wissenschaftliche Grundlagen

Zu den Themenbereichen Mieter-Vermieter-Dilemma, Mitnahmeeffekte und Auswirkungen von energetischen Sanierungen bestehen verschiedene wissenschaftlicher Studien und Auswertungen. Eine Auswahl davon wird im Anhang 2 dieses Berichtes mit einer Kurzzusammenfassung des jeweiligen Inhalts aufgeführt.

5 Mögliche Massnahmen

Aus den oben unter Ziffern 2.1 und 2.2 erwähnten bundesrätlichen Aufträgen ergeben sich in Bezug auf mögliche Massnahmen folgende Zielsetzungen: Sie sollen, soweit dieses besteht, zur Vermeidung des Mieter-Vermieterdilemmas und zur Erreichung der Energiesparziele beitragen, Mitnahmeeffekte vermindern und der Sozialverträglichkeit dienen, indem preisgünstiger Wohnraum erhalten oder geschaffen wird. Nachstehend werden Massnahmen beschrieben, die grundsätzlich geeignet erscheinen, zur Erreichung eines oder mehrerer dieser Ziele beizutragen. Nach der Beschreibung erfolgt jeweils eine Beurteilung, bei der auch der mögliche Einfluss der Massnahme auf die öffentlichen Finanzen sowie die zu erwartenden Auswirkungen auf den öffentlichen und privaten Vollzugsaufwand beschrieben werden.

5.1 Green Deal Loan

5.1.1 Beschreibung

5.1.1.1 Grundlagen

Die gesetzliche Basis des englischen Green Deal Loan-Modells bildet der Energy Act 2011, Chapter 16 vom 18. Oktober 2011¹⁰. Mit dem Green Deal Loan wird das Ziel verfolgt, die Quote energetischer Sanierungen von Wohnhäusern in Grossbritannien zu erhöhen¹¹. Als Instrument für die Umsetzung dient ein marktwirtschaftlicher Mechanismus, bei dem die Kosten der energetischen Sanierung von den jeweiligen Hausbewohnern getragen werden. Beim Green Deal Loan handelt es sich von der Grundidee her ausdrücklich nicht um ein System zur Subventionierung von energetischen Massnahmen im Gebäudebereich.

Hauseigentümer, die sich für diese Art der Finanzierung interessieren, können auf dem Green Deal Markt von einem registrierten privaten Anbieter („Green Deal Provider“, in vielen Fällen ein Energieversorgungsunternehmen) ein Darlehen (Loan) für die Finanzierung einer energetischen Gebäudesanierung erhalten. Bauliche Massnahmen, die Gegenstand eines Green Deals sein können, sind beispielsweise das Heizungs- und Warmwassersystem (Wärmepumpen, Solaranlagen etc.) oder die Gebäudeisolation (Dach, Fassade, Fenster etc.). Das durch den Green Deal Provider gewährte Darlehen soll über mittel- bis langfristige Einsparungen bei den Energiekosten finanziert werden. Die Rückzahlung und Verzinsung des Darlehens erfolgt über einen Zuschlag bei der durch den Hausbewohner zu bezahlenden Stromrechnung.

¹⁰ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/contents/enacted>

¹¹ Ein weiteres in England praktiziertes System ist die Energy Company Obligation (ECO). Dieses verpflichtet die grösseren Energielieferanten, einen Beitrag zu Reduktionszielen zu leisten, indem sie für einen Teil der Haushalte ihrer Kundschaft Energiesparmassnahmen finanzieren. Die Kosten für diese Massnahmen werden in Form eines Zuschlags auf allen Energierechnungen getragen. Für die Umsetzung von ECO ist von zentraler Bedeutung, dass die allermeisten Haushalte in England von grösseren Energielieferanten versorgt werden. Von insgesamt 27 Millionen Haushalten werden rund 24 Millionen mit Gas und rund 2 Millionen mit Elektrizität beheizt. Aufgrund der im Vergleich zu England viel heterogeneren Heizenergieversorgung mit einem nur kleinen Gas- und Elektrizitätsanteil erscheint das ECO-Modell in der Schweiz nicht praktikabel, weshalb es im vorliegenden Bericht nicht weiter vertieft wird.

Grundlage des Green Deals ist die sogenannte „Golden rule“. Diese Regel beschreibt die Erwartung, dass die aus der energetischen Sanierung resultierenden Einsparungen bei den Energiekosten mindestens gleich hoch sind wie die Rückzahlungs- und Zinskosten, die mit einem Green Deal Loan verbunden sind. Dem Modell liegt demnach die Annahme zugrunde, dass die über das Darlehen finanzierten Massnahmen wirtschaftlich sind, mithin also energetische Verbesserungen nicht aufgrund fehlender längerfristiger Rentabilität ausbleiben, sondern weil der betreffende Eigentümer nicht über ausreichende eigene Geldmittel verfügt und auch keinen Zugang zu einer entsprechenden Drittfinanzierung hat.

Neben dem bereits erwähnten Darlehensgeber (Green Deal Provider) sind bei der Umsetzung eines Green Deals weitere Akteure beteiligt, nämlich der „Green Deal Assessor“ oder „Green Deal Advisor“ sowie der „Green Deal Installer“. Gleich wie der Green Deal Provider müssen auch sie anerkannt sein, damit sie im Rahmen eines Green Deals Dienstleistungen erbringen können. Diese Anerkennung erfolgt in Form einer Akkreditierung durch den im Auftrag des englischen Energieministeriums operierenden „Green Deal Oversight & Registration Body“.

5.1.1.2 Ablauf

Ein Hauseigentümer oder auch ein Mieter, der sich für einen Green Deal interessiert, hat die Möglichkeit, einen Green Deal Assessor oder Advisor damit zu beauftragen, ein „Green Deal Assessment“ durchzuführen und gestützt darauf einen Bericht über mögliche energetische Sanierungsmassnahmen zu erstellen. In einem solchen „Green Deal Advice Report“ werden empfohlene Massnahmen, deren ungefähre Kosten, die geschätzten jährlichen Energiekosteneinsparungen des betreffenden Haushalts sowie mögliche Förderleistungen, so beispielsweise Einspeisevergütungen bei Photovoltaikanlagen, aufgeführt.

Im Hinblick auf die Umsetzung eines Teils oder aller vorgeschlagenen Massnahmen kann der Hauseigentümer oder Mieter mit einem Green Deal Provider einen Finanzierungsvertrag abschliessen. Gestützt auf den „Green Deal Finance Plan“ werden die Höhe des für die gewählten Massnahmen gewährten Darlehens sowie die Rückzahlungs- und Verzinsungsmodalitäten vereinbart. Gestützt auf diesen Vertrag (Green Deal Plan) erteilt der Green Deal Provider einem Green Deal Installer den Auftrag zur Ausführung der Sanierungsarbeiten. In der Folge wird die Sanierung durch den Green Deal Installer durchgeführt.

An der Abwicklung des Green Deals sind ferner ein Finanzdienstleister (Green Deal Finance Company), eine zentrale Verwaltungsstelle (Green Deal Center Charge) sowie Energieanbieter (energy companies) beteiligt. Diese stellen den Kunden den Zuschlag für den Green Deal in Rechnung und leiten die entsprechenden Erträge an den Finanzdienstleister weiter.

5.1.1.3 Zahlenbeispiel

Das durch den Green Deal Assessor berechnete jährliche Sparpotential einer bestimmten Sanierungsmassnahme beläuft sich auf beispielsweise 320£. Das Darlehen (Loan) zur vollen Finanzierung der entsprechenden Sanierungsmassnahme beträgt 2000£. Über die Vertragsdauer von 10 Jahren werden zudem Zins- und weitere Kosten in der Höhe von 1160£ (Annahme) fällig. Das Total der Zins- und Rückzahlungskosten beläuft sich auf 3160£. Der in dieser Zeit bei den Energiekosten insgesamt eingesparte Betrag von 3200£ (10 x 320£) ist höher, sodass ein Überschuss resultiert.

Ob diese Rechnung in der Praxis aufgeht oder nicht, hängt von verschiedenen zusätzlichen Faktoren ab, so insbesondere vom individuellen Energieverbrauch sowie von der Entwicklung der Energiepreise. Auf den Umstand, dass die tatsächlichen Einsparungen auch von diesen Faktoren abhängig sind, wird im Green Deal Advice Report ausdrücklich hingewiesen.

5.1.1.4 Stand der Umsetzung

Bis im Juli 2015 wurden in England mehr als 590'000 Green Deal Assessments durchgeführt¹². Für gegen 16'500 Haushalte befand sich ein Green Deal Plan im Stadium der Umsetzung und in 11'215 Fällen waren alle geplanten energetischen Massnahmen ausgeführt.

Am 28. April 2015 gab es in England 415 anerkannte Green Deal Assessor Organisationen, 186 anerkannte Green Deal Providers sowie mehr als 2400 anerkannte Green Deal Installer Organisationen¹³. Nur ein Teil der Green Deal Providers hat jedoch bisher Green Deal Plans realisiert. Nach Aussagen britischer Fachleute ist dies dadurch zu erklären, dass der Titel „Green Deal Provider“ als Qualitätslabel für im Energiebereich tätige Unternehmungen wahrgenommen wird, weshalb er auch von Firmen angestrebt wird, die nicht zwingend als Green Deal Provider tätig sein wollen. Immerhin ergebe sich daraus aber eine Verbesserung des Knowhows für energetische Sanierungen.

Obwohl der Green Deal Loan als System angedacht war, das ohne Subventionen funktioniert, wurde es schon kurz nach der Lancierung mit staatlichen Mitteln unterstützt. Zur Ankurbelung des Green Deal-Programms wurden ab 2013 über ein „Green Deal Cashback Scheme“ Fördergelder für ausgeführte Energiesparmassnahmen gewährt und zudem die Kosten des Green Deal assessments von üblicherweise rund 100 - 150£ zurückerstattet. Ab Juni 2014 wurde das „Green Deal Cashback Scheme“ durch ein anderes Förderprogramm, den „Green Deal Home Improvement Fund“ abgelöst. Verteilt auf drei Tranchen wurden über dieses Programm mehr als 120 Millionen £ für gegen 30'000 Energiesparmassnahmen ausgerichtet. Mehr als drei Viertel dieser Massnahmen betrafen Gebäudeisolationen.

Am 23. Juli 2015 gab das zuständige Department of Energy & Climate Change (DECC) bekannt, dass die Green Deal Finance Company nicht weiter alimentiert wird und auch keine Fördergelder mehr gestützt auf den „Green Deal Home Improvement Fund“ ausgerichtet werden. Ab diesem Zeitpunkt ist die Umsetzung des Green Deal Loans im Wesentlichen auf die bereits bestehenden Green Deal Plans beschränkt. Zur Begründung der Beendigung des Green Deal Loan-Programms wurde auf die tiefe Umsetzungsrate sowie auf Bedenken betreffend den Industriestandard hingewiesen. Ein direktes Nachfolgeprogramm für den Green Deal Loan besteht nicht. Nach Angaben des DECC ist geplant, gemeinsam mit der Gebäudeindustrie und Konsumentenorganisationen auf die Erarbeitung eines besser funktionierenden Systems hinzuwirken.

Mit dem Green Deal Loan wurde das Ziel verfolgt, energetische Verbesserungen zu bewirken, ohne dass dafür direkte staatliche Förderleistungen erbracht werden müssen. Nicht zufälligerweise wird deshalb der das Modell tragende Grundgedanke „Golden rule“ genannt. Für das Green Deal Loan-Modell sprechen zudem die speziellen Marktgegebenheiten in England. So haben nach Angaben britischer Fachleute vom vergleichsweise hohen Hauseigentümeranteil von 70 Prozent rund 20 Prozent gar keinen Zugang zu Hypothekendarlehen und weitere 30 Prozent nur zum Preis eines unvorteilhaften Zinssatzes. Dieser Umstand begründet eine Nachfrage nach alternativen Kreditformen, die im Bereich energetischer Sanierungen durch den Green Deal Loan abgedeckt werden kann. Ein weiterer Vorteil des Modells besteht darin, dass als erster Schritt jeweils ein Green Deal assessment durchgeführt wird, sodass unabhängig vom späteren Zustandekommen eines Green Deal Loans Informationen im Hinblick auf mögliche energetische Massnahmen vorliegen.

Gegen das Modell sprechen dagegen die eher milden klimatischen Bedingungen in England. Aufgrund der Seltenheit von extremen Kältewerten ist die Auswirkung energetischer Massnahmen vergleichsweise gering, sodass dadurch auch weniger Kosten gespart werden können. Dieser Umstand wirkt sich negativ auf das Funktionieren der Golden Rule aus. Ob diese Regel, wonach die energetischen Investitionen über mittel- bis langfristige Einsparungen bei den Energiekosten finanziert werden können, im Einzelfall zutrifft, ist zudem von verschiedenen weiteren Faktoren abhängig: Nebst dem konkreten Temperaturverlauf haben insbesondere das Benutzerverhalten (Lüften, Raumtemperatur) sowie die Entwicklung der Energiepreise einen Einfluss. All dies kann dazu führen, dass die durch energetische Massnahmen bedingten Kosteneinsparungen letztlich kleiner sind als erwartet und die Golden Rule

¹² [Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain, Monthly report, 20 August 2015](#)

¹³ [Domestic Green Deal, Energy Company Obligation and Insulation in Great Britain, Quarterly report, 18 June 2015](#)

nicht in jedem Fall greift. Das Wissen um diese Problematik ist ein möglicher Grund dafür, dass interessierte Hausbewohner häufig auf den Abschluss eines Green Deals verzichteten.

Die beschriebenen Unsicherheitsfaktoren fielen offenbar stärker ins Gewicht als die Vorteile des Modells, denn die Umsetzung des Green Deal Loans gestaltete sich weniger einfach als vorgesehen. Obwohl ein Green Deal inhaltlich näher bei einem ungesicherten Darlehen liegt als bei einem Hypothekendarlehen, könnte sich erschwerend ausgewirkt haben, dass der für einen Green Deal geltende Zinssatz deutlich über den Hypothekenzinssätzen liegt. Entgegen der Konzeption als subventionsloses Instrument sah sich die englische Regierung schon bald dazu gezwungen, das Green Deal Loan-Modell über Förderprogramme zu stützen. Die offerierten Anreize in Form des „Green Deal Cashback Scheme“ und den „Green Deal Home Improvement Fund“ haben zwar zu einer Erhöhung der Anzahl abgeschlossener Green Deals geführt, letztlich hat sich das Green Deal Loan-Modell indessen nicht durchgesetzt. Dies kann auch daran abgelesen werden, dass auf 35 durchgeführte Green Deal assessments im Durchschnitt nur ein abgeschlossener Green Deal Loan entfällt. Unter diesen Voraussetzungen ist es nachvollziehbar, dass das Green Deal Loan-Programm ab 2015 nicht weiter alimentiert wurde.

5.1.2 Einschätzung

Aus den obenstehenden Ausführungen ist zu folgern, dass der Green Deal Loan auch für die Schweiz kein erfolgsversprechendes Modell wäre. Da ein Green Deal an das Gebäude gebunden ist und sowohl vom Eigentümer als auch von einem Mieter angestossen werden kann, wäre das Modell zwar grundsätzlich als Beitrag zur Verminderung des Mieter- Vermieterdilemmas geeignet. Auch wäre die Sozialverträglichkeit insofern gegeben, als sich das Modell auf energetische Verbesserungen ohne zusätzlich mietzinsrelevante Luxussanierung beschränkt und die Mieterschaft, sofern die Golden rule spielt, nach der Rückzahlung von Darlehen und Zinsen von tieferen Nebenkosten profitieren würde.

Aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse auf dem Hypothekarmarkt in der Schweiz mit einer hohen Darlehensverfügbarkeit ist jedoch von einer sehr tiefen Nachfrage auf Seiten der Liegenschaftseigentümer auszugehen, sodass abgesehen von Fällen, in denen der Green Deal durch die Mieterschaft angestossen würde, kein nennenswerter Beitrag zur Erreichung der Energiesparziele und auch keine Verminderung von Mitnahmeeffekten zu erwarten wäre. Solches würde ein zusätzliches Anstossen mittels unterstützender Förderprogramme und damit den Einsatz öffentlicher Mittel erfordern, was den vom Bundesrat im Zusammenhang mit dem Prüfauftrag formulierten Vorgaben widersprechen und sich negativ auf die öffentlichen Finanzen auswirken würde. Zudem würde der Green Deal Loan einen sehr hohen öffentlichen sowie einen erheblichen privaten Vollzugsaufwand generieren. Es ist zu daher offen, ob die absehbaren Kosten dieses Instruments in einem vernünftigen Verhältnis zum möglichen Nutzen stehen würden. Aus der Beurteilung ergibt sich, dass die negativen Auswirkungen überwiegen, sodass ein dem Green Deal Loan entsprechendes Modell für die Schweiz ungeeignet ist. Deshalb erscheint es nicht zweckmässig, die Einführung eines solchen Modells näher zu prüfen.

5.2 Energierecht

Die im Auftrag vom 15. Mai 2013 vorgegebenen Kriterien der Erhaltung preisgünstigen Wohnraums, der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und der Erreichung der Energiesparziele implizieren eine Prüfung möglicher Massnahmen im Bereich des Energierechts, namentlich im Zusammenhang mit dem GEAK und der verbrauchsabhängigen Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung (VHKA) sowie bei der Ausgestaltung des Gebäudeprogramms. Bei Letzterem stellt sich insbesondere die Frage, ob die genannten Ziele durch die Festlegung von Förderungsprioritäten oder Bemessung der Förderbeiträge in Abhängigkeit von bestimmten Marktindikatoren in höherem Masse erreicht werden könnten, als dies gemäss dem mit Botschaft vom 4. September 2013 zur Energiestrategie 2050 unterbreiteten Gesetzesentwurf der Fall ist. Als mögliche Kriterien kämen dabei die Leerwohnungsziffer, Mietzinsvorgaben oder der Verzicht auf sanierungsbedingte Wohnungskündigungen in Frage.

Bei der Beurteilung der zu prüfenden Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass energetische Sanierungen oft im Rahmen grösserer Renovationen erfolgen, welche beispielweise auch eine neue Raumeinteilung sowie die Erneuerung von Küche und Bad umfassen können. Entsprechend können Mietzins erhöhungen nur teilweise und Kündigungen nur in Ausnahmefällen der energetischen Erneuerung

zugerechnet werden. Daraus ist umgekehrt zu folgern, dass Massnahmen im Bereich des Energierechts nur in begrenztem Umfang zur Problemlösung beitragen können.

Zu berücksichtigen ist ferner die Kompetenzordnung gemäss Artikel 89 Bundesverfassung (BV, SR 101), wonach der Bund die Grundsätze über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch festlegt (Art. 89 Abs. 2 BV), für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, hingegen vor allem die Kantone zuständig sind (Art. 89 Abs. 4 BV).

5.2.1 Pflicht zur Vorlage des GEAK

5.2.1.1 Beschreibung

Mit Beschluss vom 4. September 2013 betreffend Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“ beauftragte der Bundesrat das WBF (BWO) zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen Vermietende gesetzlich dazu verpflichtet werden sollen, Mietenden einen vorhandenen Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) vorzulegen. Im Botschaftstext wird dazu erläutert, dass die Pflicht zur Vorlage des GEAK beispielsweise dann bestehen kann, wenn Mietinteressenten vor dem Abschluss eines Mietvertrages oder Mieter im laufenden Mietverhältnis eine entsprechende Einsicht wünschen.

Grundlage des Prüfauftrages bildet die Überlegung, dass durch die GEAK-Vorzeigepflicht eine Transparenzwirkung erzielt werden kann: Eigentümer, die für ihre Liegenschaft eine schlechte Energieeffizienz offenlegen müssen, haben ein grösseres Interesse daran, ihre Position auf dem Vermietungsmarkt zu stärken, indem sie durch eine Sanierung den energetischen Zustand des Gebäudes verbessern. Mietende, die über die entsprechenden Informationen verfügen, werden eher eine Gebäudesanierung einfordern und bereit sein, eine solche über einen erhöhten Mietzins mitzutragen. Es ist daher zu erwarten, dass die erhöhte Transparenz zu mehr Gebäudesanierungen führen wird.

Der GEAK stellt eine qualifizierte Form einer Energieetikette für Wohngebäude sowie für einfache Verwaltungs- und Schulbauten dar. Er wurde durch die Kantone mit Unterstützung des Bundes erarbeitet und kommt seit 2009 zur Anwendung. Als schweizweit einheitliches Dokument zeigt der GEAK, wie energieeffizient die Gebäudehülle ist und wie viel Energie das betreffende Gebäude bei einer Standardnutzung benötigt. Der ermittelte Energiebedarf wird in Klassen von A (sehr energieeffizient) bis G (wenig energieeffizient) anhand einer Energieetikette angezeigt und dient der Beurteilung des energetischen Zustands und der Effizienz des Gebäudes. Da die Berechnung für die ganze Schweiz einheitlich erfolgt, können die Gebäude verglichen werden, was für Miet- und Kaufentscheide von Bedeutung sein kann. Der GEAK ist ein zentrales Informationsinstrument für Immobilieneigentümer. Es dient als Entscheidungshilfe, um die richtigen Investitionen zu tätigen.

Der dem Bundesrat unterbreitete Bericht vom 13. Mai 2015¹⁴ kommt zum Schluss, dass von einer GEAK-Vorzeigepflicht nur dann eine massgebende Auswirkung auf die Zahl energetischer Gebäudesanierungen zu erwarten ist, wenn sie sich nicht auf freiwillig erstellte Ausweise beschränkt, sondern gleichzeitig bestimmte Sachverhalte definiert werden, für die ein GEAK zwingend vorgeschrieben wird. Es wird weiter darauf hingewiesen, dass eine GEAK-Vorzeigepflicht sowohl durch eine öffentlich-rechtliche Regelung im Bereich des Energierechts als auch durch eine privatrechtliche Regelung im Obligationenrecht (OR) möglich ist und dass beide Varianten Vor- und Nachteile aufweisen.

Da die energiepolitischen Ziele im Vordergrund stehen, wird vorgeschlagen, eine solche Regelung im Energierecht zu verankern. Es wird empfohlen, dass die Kantone von ihrer Rechtsetzungskompetenz in diesem Bereich Gebrauch machen, indem sie entsprechende Bestimmungen in das kantonale Energierecht aufnehmen (vgl. Bericht des Bundesrates vom 13. Mai 2015).

¹⁴ [Prüfbericht: Pflicht der Vermietenden, Mietenden einen vorhandenen Gebäudeenergieausweis](#)

5.2.1.2 Einschätzung:

Eine Pflicht zur Vorlage des GEAK könnte einen Anreiz für energetische Massnahmen bilden und wäre wegen ihrer Transparenzwirkung der Sozialverträglichkeit ebenso wie den Klimazielen dienlich. Jedoch ist ungewiss, ob die absehbaren Kosten dieses Instruments in einem vernünftigen Verhältnis zum möglichen Nutzen stehen würden. Da eine mögliche Pflicht zur Vorlage des GEAK bereits Gegenstand eines aktuellen Berichtes der Verwaltung bildet, erübrigen sich weitere Abklärungen zu diesem Instrument.

5.2.2 Verbrauchersabhängige Heizkostenabrechnung

5.2.2.1 Beschreibung

Gemäss Artikel 9 des Energiegesetzes (EnG, SR 730.0), resp. Artikel 46 E-EnG erlassen die Kantone Vorschriften über die verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung (VHKA) bei Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude. Die individuelle Abrechnung ermöglicht es der Mieterschaft, den eigenen Energieverbrauch zu steuern und die Nebenkosten zu beeinflussen. Dieses Instrument trägt damit sowohl zur Erreichung der Energiesparziele als auch zur Senkung der Wohnkosten bei. Aufgrund der geltenden energetischen Anforderungen für Neu- und Umbauten ist jedoch die Wirkung der VHKA zunehmend begrenzt, da die Menge des durch die Bewohner beeinflussbaren Energiekonsums klein ist. Die Wirkung könnte vergrössert werden, wenn die VHKA-Pflicht auch für Altbauten (z.B. ab einer bestimmten Anzahl Wohnungen und ab einem bestimmten Gebäudealter) gelten würde. Dies würde eine Anpassung des EnG erfordern. Ein entsprechender Antrag zu Artikel 46 E-EnG wurde allerdings vom Nationalrat im Rahmen der Beratung der Energiestrategie 2050 am 3. Dezember 2014 mit 121 zu 73 Stimmen abgelehnt. Im Ständerat wurde kein die VHKA-Pflicht bei Altbauten betreffender Antrag gestellt. Die VHKA für bestehende Gebäude ist schliesslich auch in den MuKE n aufgeführt, jedoch nicht in dem für alle Kantone verbindlicheren Basismodul sondern in Form eines Zusatzmoduls als Vorschrift, die von dem Kantonen übernommen werden kann, wenn sie in diesem Bereich einen entsprechenden Schwerpunkt setzen wollen.

5.2.2.2 Einschätzung

Die VHKA für bestehende Bauten würde die Kenntnisse der Mieterschaft über den eigenen Energiekonsum verbessern und damit im Teilbereich der Informationsasymmetrien zur Verminderung des Mieter-Vermieter-Dilemmas beitragen. Infolgedessen könnte sich diese Massnahme auch im Bereich der Sozialverträglichkeit und der Energiesparziele positiv auswirken. Jedoch wäre zur Umsetzung ein erheblicher öffentlicher und privater Vollzugsaufwand erforderlich. Bei den Mitnahmeeffekten und den öffentlichen Finanzen wären keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten. Jedoch ist zu bedenken, dass die für die VHKA erforderliche Nachrüstung von Gebäuden mit den erforderlichen Apparaturen kostenintensiv sein und entsprechende private Investitionen erfordern kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine VHKA-Pflicht bei Altbauten sowohl positive als auch negative Auswirkungen zeitigen würde. Da sie im Gegensatz zur VHKA-Pflicht bei Neu- und Umbauten nicht bei einem Baubewilligungsverfahren anknüpfen kann, wäre ein wirkungsvoller Vollzug entsprechender Vorschriften in den Kantonen je nach Ausgestaltung mehr oder weniger aufwändig. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Aufwand, Ertrag und Akzeptanz eines solchen Instruments in einem schlechten Verhältnis stehen könnten, sodass der Nutzen weiterer Abklärungs- und Umsetzungsschritte zweifelhaft erscheint.

5.2.3 Festlegung von Förderungsprioritäten und Bemessung der Höhe der Förderbeiträge in Abhängigkeit von der Leerwohnungsziffer oder anderen Marktindikatoren

5.2.3.1 Beschreibung

Die Leerwohnungsziffer gilt als aussagekräftiger Indikator für die Nachfrage nach Wohnraum. Durch die Konzentration der Förderbeiträge auf Orte mit vergleichsweise hoher Leerwohnungsziffer und damit schwacher Nachfrage würden möglicherweise Mitnahmeeffekte vermieden, die besonders dort auftreten, wo Sanierungen infolge starker Nachfrage ohnehin rentabel sind und deshalb auch ohne Förderung erfolgen. Eine gezieltere Förderung könnte auch den Vorteil haben, dass für die einzelnen unterstützten

Sanierungen mehr Mittel zur Verfügung stehen würden, sodass Finanzierungslücken besser geschlossen und Projekte ermöglicht werden könnten, die andernfalls nicht realisiert würden. Dies würde dem Erreichen der Energiesparziele dienen.

Allerdings ist zu bedenken, dass die Leerwohnungsziffer alleine kein ausreichendes Kriterium für eine zielgenaue Ausrichtung von Förderleistungen darstellt. Wohl weist eine tiefe Leerwohnungsziffer auf eine hohe Nachfrage hin, doch kann daraus nicht direkt auf grosse Mitnahmeeffekte geschlossen werden. So ist beispielweise zu berücksichtigen, dass bei der Leerwohnungsziffer nicht nach Preissegmenten unterschieden wird und dass weitere Marktfaktoren wie die Umzugshäufigkeit eine Rolle spielen. Auch divergiert der sogenannte Gleichgewichtsleerstand (bei dem das Angebot und die Nachfrage nach Wohnungen ausgeglichen sind) von Region zu Region. So zeigt denn auch die Auswertung von Gebäudeprogrammdateien ein uneinheitliches Bild, indem in Kantonen mit tiefer Leerwohnungsziffer zum Teil weniger Gebäude saniert werden als in solchen mit hoher Leerwohnungsziffer. Diese Beobachtung muss ihrerseits aber wieder relativiert werden, da weitere Faktoren wie kantonale Bestimmungen (so beispielsweise im Kanton Genf und im Kanton Waadt das jeweilige „Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d’habitation“ [LDTR]) oder das durchschnittliche Alter des Gebäudebestandes einen Einfluss auf die Renovationshäufigkeit haben. Ebenfalls zu beachten ist, dass das dichtere Wohnen in den Städten automatisch dazu führt, dass gemessen an der Wohnfläche weniger Fördergelder bezogen werden. Im Ergebnis bestätigen aber auch diese Einwände die Erkenntnis, dass die Leerwohnungsziffer alleine ein im Hinblick auf eine gezieltere Ausrichtung von Fördergeldern zu grobes Raster darstellt, sodass zusätzliche oder andere Kriterien angewendet werden müssten. Diese Indikatoren müssten so gewählt werden, dass sie keine zusätzlichen Hemmnisse bilden. So sollte beispielsweise keine Offenlegung zusätzlicher Daten durch die Gesuchsteller notwendig sein.

5.2.3.2 Einschätzung

Eine gezieltere Ausrichtung von Förderbeiträgen könnte nur dann in einem spürbaren Masse zur Verminderung des Mieter-Vermieter-Dilemmas beitragen, wenn neben der Leerwohnungsziffer noch weitere Indikatoren berücksichtigt würden. Unter dieser Voraussetzung könnten Sanierungsprojekte umgesetzt werden, deren Realisierung bisher für die Eigentümer aufgrund nicht ausreichend hoher Fördermittel nicht rentabel sind. Aufgrund von Artikel 14 Absatz 3^{bis} VMWG sind die Förderbeiträge bei der Mietzinsfestsetzung vom Betrag der Mehrleistungen abzuziehen. Dieser Grundsatz würde auch bei einer Anpassung der Vergabekriterien gelten. Deshalb würde sich unter der Voraussetzung, dass das Fördervolumen unverändert bleibt, im Bereich der Sozialverträglichkeit keine Änderung ergeben. Aufgrund der beschränkten Zielgenauigkeit möglicher Förderkriterien erscheint es wahrscheinlich, dass Mitnahmeeffekte nur in geringem Umfang vermindert werden können. Als Folge davon wäre auch der Beitrag dieser Massnahme zum Erreichen der Energiesparziele eher klein. Dies umso mehr als der Wegfall an Förderleistungen an einzelnen Orten teils zu einer Verminderung der Qualität energetischer Sanierungen führen könnte. Wohl könnte wie erwähnt durch den Einbezug weiterer Indikatoren eine grössere Zielgenauigkeit bewirkt werden, doch würde dies den öffentlichen und privaten Vollzugsaufwand vergrössern. Im Bereich der öffentlichen Finanzen hätte diese Massnahme keine Auswirkung, denn die gezieltere Ausrichtung von Fördergeldern hätte keinen direkten Einfluss auf das zur Verfügung stehende Förderbudget.

Obwohl in einzelnen Marktregionen Anreize für Investitionen erhöht würden und möglicherweise Auswirkungen in den Bereichen Mitnahmeeffekte sowie Energiesparziele zu erwarten wären, erscheint es wenig zweckmässig, diese Massnahme weiterzuverfolgen, da aufgrund des zu erwartenden öffentlichen und privaten Vollzugsaufwandes ein schlechtes Aufwand- Ertragsverhältnis gegeben wäre.

5.2.4 Gewährung von Förderleistungen nur bei Einhaltung von bestimmten Mietzinsvorgaben

5.2.4.1 Beschreibung

Zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum könnte beitragen, dass Förderleistungen nur ausgerichtet werden, sofern bestimmte Mietzinsvorgaben eingehalten werden. Ein entsprechender Antrag wurde allerdings vom Nationalrat im Rahmen der Beratung der Energiestrategie 2050 am 3. Dezember 2014 mit 126 zu 58 Stimmen abgelehnt. Wenn im Bereich des EnG dennoch das Kriterium der Mietzinshöhe angewendet würde, könnte im Hinblick auf die Umsetzung beispielsweise festgelegt werden, dass die Mietzinsgestaltung analog zu den gemäss Wohnraumförderungsverordnung (WFV; SR 842.1) geltenden Kriterien erfolgen muss. Die WFV sieht vor, dass für die Mietzinsfestlegung nur die tatsächlich anfallenden Liegenschaftskosten berücksichtigt werden dürfen.

5.2.4.2 Einschätzung

Mietzinsvorgaben bei Sanierungen wären aufgrund der preisdämpfenden Wirkung grundsätzlich der Sozialverträglichkeit dienlich, doch würden sie sich in vielen Fällen negativ auf die Rentabilität von Sanierungsprojekten auswirken und dadurch den Anreiz für energetische Sanierungen senken. Dagegen könnte eine solche Massnahme zur Verminderung von Mitnahmeeffekten beitragen, indem bei vielen ohnehin rentablen Sanierungen die Fördergelder wegfallen würden, da die Eigentümer zur Vermeidung von Mietzinsvorgaben auf deren Geltendmachung verzichten würden. Der Effekt auf die Erreichung der Energiesparziele ist schwierig abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass die negativen Auswirkungen (Verstärkung des Mieter-Vermieter-Dilemmas) durch die positiven Auswirkungen (Verminderung von Mitnahmeeffekten) nicht vollständig kompensiert werden dürften. Mietzinsvorgaben hätten keinen direkten Einfluss auf den Umfang der zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel, jedoch wäre ein sehr grosser öffentlicher und auch ein erhöhter privater Vollzugsaufwand zu erwarten.

Vor dem Hintergrund der nur bescheidenen zu erwartenden positiven Auswirkungen spricht der grosse zu erwartende private und öffentliche Vollzugsaufwand gegen diese Massnahme.

5.2.5 Gewährung von Förderleistungen nur bei Sanierungen ohne Wohnungskündigungen

5.2.5.1 Beschreibung

Im Zusammenhang mit der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum ist nicht nur die Mietzinsanpassung im laufenden Vertragsverhältnis von Bedeutung, sondern insbesondere auch die unter bestimmten Voraussetzungen gegebene Möglichkeit, im Hinblick auf eine Gebäudesanierung das Mietverhältnis zu kündigen. Insbesondere ist relevant, dass die Abschlussmieten deutlich über den Bestandesmieten liegen¹⁵. Durch die B,S,S.-Studie (Anhang 2, Ziffer 4), die sich indessen nur auf insgesamt zehn Fallbeispiele abstützt, wird bestätigt, dass ein Mieterwechsel tendenziell dazu führt, dass die Mietzinserhöhung höher ausfällt als bei Objekten, in denen es zu keinem Mieterwechsel kommt. Eine mögliche Massnahme zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum könnte deshalb dahin zielen, dass Kündigungen im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen nach Möglichkeit vermieden werden. Eine entsprechende Regelung könnte vorsehen, dass für energetische Massnahmen, die mit einer Kündigung des Mietverhältnisses verbunden sind, keine Fördergelder gewährt werden. Dies ist auch eines der Ziele, das mit der vom Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverband (SMV) am 20. Juni 2015 lancierten Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen»¹⁶ verfolgt wird.

Für die Umsetzung einer solchen Massnahme könnte vorgesehen werden, dass Massnahmen im Mietgebäudebereich nur unterstützt werden, sofern gemäss kantonalem Recht der Förderbeitrag an die Deklaration des Eigentümers geknüpft ist, dass keine sanierungsbedingten Kündigungen erfolgen. Verzichtet der Eigentümer auf diese Erklärung und damit auf Förderbeiträge, so würde die Sanierung trotzdem zum Verlust von preisgünstigem Wohnraum führen. Ein entsprechender Antrag zu Artikel 58

¹⁵ [Wüest & Partner, Immobilienmarkt 2015/3, Seite 2](#)

¹⁶ BBI 2015 6321 ff.

E-EnG wurde allerdings vom Ständerat im Rahmen der Beratung der Energiestrategie 2050 am 23. September 2015 mit 24 zu 11 Stimmen abgelehnt.

5.2.5.2 Einschätzung

Die Vorgabe des Verzichts auf Kündigungen hätte zur Folge, dass die Eigentümer bei der Umsetzung von Sanierungsprojekten über weniger Spielraum verfügen würden. Dies würde zu einer Verstärkung des Mieter-Vermieter-Dilemmas und dazu führen, dass weniger Förderungsgesuche eingereicht werden. Dagegen könnte mit einer Abnahme der Zahl der sanierungsbedingten Wohnungskündigungen gerechnet werden, was in zweifacher Hinsicht der Sozialverträglichkeit zuträglich wäre: Einerseits wären Mietparteien weniger oft von einem unfreiwilligen Wohnungswechsel betroffen und andererseits wäre eine preisdämpfende Wirkung zu erwarten, da die Mietzinserhöhung im laufenden Mietverhältnis erfahrungsgemäss geringer ausfällt als bei einer Neuvermietung. Der Effekt auf die Erreichung der Energiesparziele ist schwierig abzuschätzen. Wenn die Massnahme zur Folge hätte, dass das Fördervolumen abnimmt, wäre es denkbar, dass die negativen Auswirkungen für diesen Bereich (Verstärkung des Mieter-Vermieter-Dilemmas) stärker ins Gewicht fallen könnten als die positiven Auswirkungen (Verminderung von Mitnahmeeffekten). Die Massnahme hätte keinen direkten Einfluss auf den Umfang der zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel, jedoch wäre ein gewisser öffentlicher und privater Vollzugsaufwand zu erwarten. Wenn sich die Umsetzung durch die Kantone abgesehen von nachträglichen Stichproben darauf beschränken würde, dass durch Ankreuzen auf dem Gesuchformular der Verzicht auf Kündigungen deklariert wird, wären die diesbezüglichen Auswirkungen allerdings gering.

Eine abschliessende Beurteilung der Wirkungen und Wechselwirkungen ist schwierig. Zudem wären Vollzugsfragen zu klären, so beispielsweise hinsichtlich Kontrolle sowie Rechtsfolgen im Fall von wahrheitswidrigen Angaben im Gesuchformular. Bisher besteht keine Wirkungsanalyse zum Förderkriterium Kündigungsverzicht.

5.3 Wohnraumförderung

5.3.1 Beschreibung

Aufgrund von Artikel 2 Absatz 1 Wohnraumförderungsgesetz (WFG, SR 842) fördert der Bund den Bau, die Erneuerung und den Erwerb preisgünstigen Wohnraums sowie die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Gemäss Artikel 5 Buchstabe a WFG ist bei der Förderung darauf zu achten, dass mit Ressourcen wie Boden und Energie haushälterisch umgegangen wird. Für die Förderung sind direkte und indirekte Hilfen vorgesehen. Die vom Bund direkt gewährten Darlehen sind im Rahmen des „Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt“ sistiert worden. Umgesetzt werden dagegen die Förderungsmassnahmen zugunsten der gemeinnützigen Wohnbauträger und der von diesen getragenen Einrichtungen (indirekte Hilfe). Dabei handelt es sich um eine Finanzierungshilfe, die vom betreffenden Wohnbauträger vollumfänglich amortisiert werden muss.

Die Hilfen des Bundes können von gemeinnützigen Bauträgern beansprucht werden, wenn sie einer Dachorganisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus angehören. Vom Bund anerkannte Dachorganisationen sind Wohnbaugenossenschaften Schweiz – Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger sowie WOHNEN SCHWEIZ - Verband der Baugenossenschaften. Die beiden Dachorganisationen verwalten einen vom Bund geöffnerten Fonds de roulement.

Aus dem Fonds de roulement werden bei Erneuerungsvorhaben Darlehen nur gewährt, wenn die Investitionskosten pro Wohnung mindestens 40 000 Franken und die Wertvermehrung mindestens 50 % betragen. Bei Teilsanierungen der Gebäudehülle müssen die Einzelmassnahmen (wie z.B. Ersatz der Fenster) die Anforderungen des Gebäudeprogramms erfüllen. Reine Sanierungen des Gebäudeinnern werden nur unterstützt, wenn die Gebäudehülle einen angemessenen Standard aufweist. Neue Haushaltgeräte sollen mit Energieetiketten der Klasse A oder besser bewertet sein. Zudem werden Darlehen nur gewährt, sofern der entsprechende Wohnraum das Erfordernis der Preisgünstigkeit erfüllt. Die Gewährung von Bundeshilfe gemäss WFG hat keinen Einfluss auf den Anspruch auf Beiträge aus dem Gebäudeprogramm, da es sich um unterschiedliche Förderzwecke handelt und die Fonds de roulement-

Darlehen überdies verzinst und zurückbezahlt werden müssen. Infolgedessen resultiert keine Doppelsubventionierung.

5.3.2 Einschätzung

Eine Ausweitung der Förderung gemäss WFG hätte für die betreffenden Eigentümer eine Kostensenkung und damit eine Verminderung des Mieter-Vermieter-Dilemmas zur Folge. Durch die im WFG verankerten Zielvorgaben betreffend Preisgünstigkeit und Energie wäre auch sichergestellt, dass die gewährten Fördermittel sowohl zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum als auch zur Erreichung der Energiesparziele beitragen. Aufgrund der Ausgestaltung der Förderung als Finanzierungshilfe und des für die Mietzinsfestsetzung geltenden Kostenprinzips sind Renditeoptimierungen nicht möglich. Überdies ist die Bundeshilfe in vielen Fällen die Voraussetzung dafür, dass ein Sanierungsprojekt überhaupt realisiert werden kann. Daher würden durch diese Massnahmen kaum Mitnahmeeffekte erzeugt oder verstärkt. Jedoch würde durch diese Massnahme der öffentliche Finanzhaushalt zusätzlich belastet. Auch wäre in geringem Ausmass Mehraufwand im Bereich des öffentlichen Vollzugs zu erwarten. Dagegen würde im Bereich des privaten Vollzugs kein nennenswerter Mehraufwand generiert.

Eine Ausweitung der Wohnraumförderung könnte zwar einen Beitrag an die Erreichung von einigen verfolgten Ziele leisten, würde jedoch die Zurverfügungstellung entsprechender zusätzlicher Finanzmittel voraussetzen, was angesichts der Finanzperspektiven auf Bundesebene problematisch sein könnte.

5.4 Mietrecht

5.4.1 Senkung des Überwälzungssatzes bei umfassenden Überholungen

5.4.1.1 Beschreibung

Gemäss Artikel 14 Absatz 1 VMWG gelten die Kosten umfassender Überholungen in der Regel zu 50 bis 70 Prozent als wertvermehrende Investitionen. Diese Regelung geht zurück auf eine 1978 in Kraft getretene Anpassung der Verordnung über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (VMM). Eine Senkung der Überwälzungssatz hätte zur Folge, dass sich umfassende Überholungen, auch solche die energetische Massnahmen umfassen, weniger stark auf die Mietzinse auswirken würden. Eine derartige Änderung würde sich mit den Forderungen des SMV decken, der den in der VMWG festgehaltenen Überwälzungssatz als viel zu hoch erachtet¹⁷.

5.4.1.2 Einschätzung

Eine Senkung des Überwälzungssatzes bei umfassenden Sanierungen würde sich tendenziell negativ auf die Rentabilität von Sanierungsprojekten auswirken und dadurch den Sanierungsanreiz der Eigentümer verringern. Demgegenüber könnte diese Massnahme zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum beitragen und damit der Sozialverträglichkeit dienen. Jedoch könnte sie auch dazu führen, dass Vermieter vermehrt versuchen, eine Gebäudesanierung mit Mietvertragskündigungen zu verbinden, um über eine Neuvermietung eine bessere Rendite zu erzielen. Solches würde wiederum verstärkt zum Verlust von preisgünstigem Wohnraum beitragen. Auch wäre zu befürchten, dass ein tieferer Überwälzungssatz zum Sanierungsverzicht führen kann, was wiederum dem Erreichen der Energiesparziele abträglich wäre. Im Bereich der Mitnahmeeffekte wäre eine verminderte Wirkung zu erwarten, da der Anteil der Sanierungsprojekte, die ohne Fördermitteln rentabel sind, sinken würde. Die Massnahme hätte keinen direkten Einfluss auf die öffentlichen Fördermittel, und es wäre auch kein zusätzlicher öffentlicher und privater Vollzugsaufwand zu erwarten.

Die positiven und negativen Auswirkungen einer Senkung des Überwälzungssatzes bei umfassenden Überholungen wären ungefähr gleich stark zu gewichten. Der Umstand, dass die geltende Regelung

¹⁷ [Mieten & Wohnen Nr. 8, November 2014](#)

auf die 70er-Jahre zurückgeht, würde dafür sprechen, anhand von aktuellen Fallbeispielen zu überprüfen, ob der geltende Überwälzungssatz von 50 bis 70 Prozent dem tatsächlichen Anteil der Wertvermehrung bei umfassenden Überholungen heute noch entspricht.

5.4.2 Verbesserung des Kündigungsschutzes bei energetischen Sanierungen

5.4.2.1 Beschreibung

Gemäss geltender Rechtsprechung des Bundesgerichts kann es den legitimen Interessen des Vermieters entsprechen, ein Mietverhältnis aufzulösen, wenn umfassende Sanierungsarbeiten nach dem Auszug des Mieters rascher und günstiger ausgeführt werden können¹⁸. Dies gilt auch dann, wenn nur eine einzelne Wohnung betroffen ist. Die Gültigkeit einer ordentlichen Kündigung im Hinblick auf eine umfassende Sanierung hängt nicht davon ab, ob die geplanten Arbeiten dringlich sind. Auch wird die Kündigung nicht nachträglich missbräuchlich, wenn der Mieter anbietet, das Mietobjekt während der Bauzeit zu verlassen und erst nach deren Abschluss wieder zu beziehen¹⁹.

Wie oben unter Ziffer 5.2.5.1 ausgeführt wurde, liegen die Abschlussmieten deutlich über den Bestandesmieten, sodass eine im Zusammenhang mit einer energetischen Sanierung ausgesprochene Kündigung tendenziell zum Verlust von preisgünstigem Wohnraum führt. Im Bereich des Mietrechts könnte der Kündigungsschutz verstärkt werden, beispielsweise durch eine Ergänzung des Obligationenrechts (OR, SR 220) wonach eine im Zusammenhang mit einer Sanierung ausgesprochene Kündigung anfechtbar ist.

5.4.2.2 Einschätzung

Eine Verbesserung des mietrechtlichen Kündigungsschutzes würde dazu führen, dass die Eigentümer bei der Umsetzung von Sanierungsprojekten über weniger Spielraum verfügen würden. Als Folge davon könnte sich der Anreiz der Eigentümer, energetische Sanierungen vorzunehmen, verringern. Im Hinblick auf die Erreichung der Energiesparziele wäre ebenfalls von einer negativen Auswirkung auszugehen, da es nicht immer möglich wäre, bei einem bewohnten Gebäude eine umfassende Sanierung durchzuführen und ein Kündigungsverbot Einfluss auf die Rentabilität von Renovationen haben kann. Dagegen würde ein Rückgang von sanierungsbedingten Wohnungskündigungen in zweifacher Hinsicht der Sozialverträglichkeit dienen: Einerseits wären Mietparteien weniger oft von einem unfreiwilligen Wohnungswechsel betroffen und andererseits wäre eine preisdämpfende Wirkung zu erwarten, da die Mietzinsenerhöhung im laufenden Mietverhältnis erfahrungsgemäss geringer ausfällt als bei einer Neuvermietung. Die Massnahme hätte keinen Einfluss auf den Umfang der zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel, jedoch wäre ein gewisser öffentlicher und privater Vollzugsaufwand zu erwarten.

Die positive Auswirkung dieser Massnahme beschränkt sich auf den Bereich der Sozialverträglichkeit. Bei den anderen Zielen sind entweder keine oder aber negative Auswirkungen zu erwarten. Insbesondere könnte es einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte darstellen, wenn durch den Kündigungsschutz Gebäudesanierungen faktisch verhindert werden könnten. Diese Massnahme wäre daher unzweckmässig.

5.5 Steuerrecht

Bei den direkten Bundessteuern sind bei Liegenschaften im Privatvermögen Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt und können vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Die Kantone können im Rahmen ihrer eigenen Steuergesetzgebung ebenfalls eine solche Gleichstellung vorsehen. Eine Änderung des Steuerrechts (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG, SR 642.11] und Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG SR 642.14]) könnte darin bestehen, dass im Zusammenhang mit energetischen Investitionen nicht mehr Abzüge vom steuerbaren Einkommen, sondern solche vom geschuldeten Steuerbetrag erfolgen. Dies hätte zur Folge, dass die Steuerprogression

¹⁸ BGE 135 III 112

¹⁹ Urteil des Bundesgerichts 4A_503/2013 vom 5. März 2014

keinen Einfluss auf die Höhe der mit der energetischen Sanierung verbundenen Steuereinsparung mehr hätte, was zu einer Verminderung der Mitnahmeeffekte führen würde.

In der 2009 veröffentlichten Studie einer interdepartementalen Arbeitsgruppe „Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden“²⁰ wurde festgehalten, dass sich beim geltenden Steuerabzugssystem für Energiesparmassnahmen Mitnahmeeffekte von 70 bis 80 Prozent einstellen. Weiter kam die Studie zur Erkenntnis, dass durch einen Abzug vom Steuerbetrag eine Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen wäre und dass ein solches System zusätzlich einen positiven Effekt auf die Transparenz und den Informationsbedarf von Seiten der Steuerpflichtigen hätte. Zudem wurde ausgeführt, dass sich mit einer qualitativen Ausrichtung des Anreizsystems an Einzelmassnahmen eine bessere energetische Wirkung erreichen liesse. In der durch das BFE in Auftrag gegebenen Studie über die Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung vom August 2015²¹ wird ebenfalls auf die hohen Mitnahmeeffekte hingewiesen und eine Systemanpassung empfohlen, die die Erfüllung von Mindeststandards oder die obligatorische Einreichung eines GEAK voraussetzt.

Ebenfalls im Bereich des Steuerrechts (CO₂-Gesetz) zu regeln wäre eine Massnahme die den Handel von Emissionszertifikaten für Wohnliegenschaften ermöglichen würde.

5.5.1 Abzug vom Steuerbetrag

5.5.1.1 Beschreibung

Gemäss Artikel 14 Absatz 3^{bis} VMWG sind Förderbeiträge, die für wertvermehrnde Verbesserungen gewährt werden, vom Betrag der Mehrleistungen abzuziehen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Mieterschaft von den Förderbeiträgen profitiert. Eine analoge Regelung für Steuerabzüge ist aufgrund des geltenden Steuersystems bisher praktisch nicht umsetzbar. Dies deshalb, weil der Steuervorteil, der durch die energetische Sanierung begründet wird, in der Regel erst aufgrund der rechtsgültigen Steuerveranlagung beziffert werden kann, wenn die durch die gleiche Investition begründete Mietzinsanpassung schon lange Zeit zurückliegt. Diese Sachlage könnte sich mit dem Wechsel zu einem Gutschriftsystem ändern. Ein solches würde zum Inhalt haben, dass ein bestimmter Prozentsatz von Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, an die Steuerschuld angerechnet oder ausbezahlt wird. Dies würde es erlauben, den Steuervorteil bereits zum Zeitpunkt der Mietzinsanpassung zu bestimmen, sodass eine Berücksichtigung bei der Mietzinsberechnung möglich wäre.

5.5.1.2 Einschätzung

Die beschriebene Anpassung des Steuerrechts könnte dazu führen, dass aufgrund der Pflicht zur Weitergabe des Steuervorteils an die Mieterschaft in einem Teil der Fälle die Rentabilität von Sanierungsmassnahmen und damit das Interesse des Eigentümers an einer Erneuerung abnehmen würde. Dagegen würde eine auszahlbare Gutschrift in denjenigen Fällen zu einem grösseren Anreiz für energetische Massnahmen führen, in denen bisher aufgrund eines tiefen oder fehlenden steuerbaren Einkommens nur eine geringe oder gar kein Steuerreduktion resultierte. Weiter ist davon auszugehen, dass die Massnahme zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum beitragen würde, da die gewährte Steuervergünstigung bei der Mietzinsberechnung berücksichtigt werden könnte. Im Bereich der Erreichung der Energie- und CO₂- Sparziele wäre insgesamt keine Auswirkung zu erwarten.

Die Mitnahmeeffekte würden vermindert, da diese im geltenden System progressionsbedingt stärker ausgeprägt sein können. Allerdings wäre diese Wirkung gering, denn ausserfiskalische Fördermassnahmen, welche via Steuersystem gewährt werden, weisen insgesamt sehr hohe Mitnahmeeffekte auf, da sie nicht adressatengerecht ausgestaltet sind. Bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung würden sich keine Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ergeben. Schliesslich ist zu erwarten, dass eine Gutschrift, die in Form eines Abzugs vom Steuerbetrag oder einer Auszahlung gewährt wird, zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen dürfte. Es kommt hinzu, dass ein Novum zum geltenden

²⁰ [Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen, ESTV-Studie 2009](#)

²¹ www.bfe.admin.ch > Themen > Energiepolitik > Berichte

Steuersystem entstehen würde, das bisher keine Auszahlung von Steuergutschriften (vgl. die nicht auszahlbare Steuergutschrift im Rahmen des Elterntarifs) für den Fall geringer oder fehlender steuerbarer Einkommen vorsieht.

Die Beurteilung zeigt, dass diese Massnahme insbesondere im Bereich der Sozialverträglichkeit zur Erreichung der zur Diskussion stehenden Ziele beitragen könnte. Hingegen führt die Massnahme lediglich zu einer geringen Reduktion der Mitnahmeeffekte. Eine solche Steuerreform würde einen nicht zu vernachlässigenden administrativen Mehraufwand mit sich bringen und schliesslich auch die Steuerhoheit der Kantone betreffen.

Für eine gesamthafte Beurteilung der Massnahme ist es notwendig, die einzelnen Auswirkungen zu gewichten. Dies würde eine vertiefende Überprüfung erfordern.

5.5.2 Qualitative Ausrichtung des Steueranreizsystems

5.5.2.1 Beschreibung

Unter einer qualitativen Ausrichtung des Steueranreizsystems wird nachfolgend verstanden, dass Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen, nur noch dann zu einem Steuervorteil führen, wenn die betreffende Liegenschaft einen energetischen Mindeststandard aufweist oder erreicht. Dabei wäre eine Verknüpfung des Mindeststandards mit dem GEAK denkbar. Der GEAK bildet eine einheitliche, einfach handhabbare Bemessungsgrundlage, welche ohne grösseren Aufwand in den Veranlagungsprozess der Steuerverwaltungen integriert werden könnte²².

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Energiestrategie 2050 hat der Nationalrat für die steuerliche Berücksichtigung von Investitionen, die dem Energiesparen oder dem Umweltschutz dienen, die Einführung eines energetischen Mindeststandards befürwortet. Hingegen hat der Ständerat eine entsprechende Anpassung der Steuergesetzgebung abgelehnt, sodass dieser Punkt Gegenstand des Differenzbereinigungsverfahrens bildet.

5.5.2.2 Einschätzung

Aufgrund der Erhöhung der Anforderungen für steuerliche Vergünstigungen könnte das Interesse der Eigentümer an einer Investition tendenziell abnehmen. Hingegen würden durch eine qualitative Ausrichtung des Steueranreizsystems Mitnahmeeffekte vermindert²³. Der Anreiz zu sanieren würde folglich sinken (negativer Mengeneffekt), während der Anreiz, qualitativ höherwertige Sanierungen vorzunehmen, steigen würde (positiver Qualitätseffekt). Die Gesamtwirkungen der Massnahme auf die Energiesparziele sind somit offen und hängen massgeblich von der Ausgestaltung des Mindeststandards ab. Die Auswirkung im Bereich der Sozialverträglichkeit könnte leicht positiv sein, da die einen Vergünstigungsanspruch begründenden Massnahmen effizienter wären und somit stärker zu Nebenkosteneinsparungen bei der Mieterschaft beitragen würden. Durch zielgerichtete Steuervergünstigungen, die nur bei Erreichen der Mindestziele gewährt würden, wäre zudem eine Verminderung der Steuerausfälle zu erwarten, sodass sich die Massnahme positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken würde.

Die Einführung eines Systems mit Mindeststandards würde aber voraussichtlich zu einem höheren Vollzugsaufwand bei den Behörden und bei den Steuerpflichtigen führen. Wohl könnte das Erreichen des Mindeststandards durch den GEAK nachgewiesen werden, doch müssten bei der Anwendung weitere qualifiziertere Kriterien berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere Sachverhalte, in denen der geforderte energetische Mindeststandard nicht erreicht wird, was zur Folge hätte, dass die unter geltendem Recht nicht relevante Abgrenzung zwischen Unterhalt und wertvermehrenden Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen, vorgenommen werden müsste. Dies würde die steuer-

²² Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung, Zusatzbericht zur Ausgestaltung eines Mindeststandards, 18. August 2015; www.bfe.admin.ch > Themen > Energiepolitik > Berichte

²³ Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung, Zusatzbericht zur Abschätzung der Reduktion des Mitnahmeeffekts, 18. August 2015; www.bfe.admin.ch > Themen > Energiepolitik > Berichte

veranlagenden Behörden vor neue Herausforderungen stellen, wird allerdings im Kanton Luzern aufgrund des dort geltenden Steuerrechts in diesem Sinne umgesetzt. Auch ist zu erwarten, dass aufgrund der Verschärfung der Anforderungen die Akzeptanz von Veranlagungsverfügungen sinken könnte, was zu mehr Rechtsmittelverfahren führen würde. Schliesslich ist zu bedenken, dass entsprechende Systemanpassungen die Steuerhoheit der Kantone betreffen würden.

Für eine gesamthafte Beurteilung der Massnahme ist es notwendig, die einzelnen Auswirkungen zu gewichten. Dies würde eine vertiefende Überprüfung erfordern.

5.5.3 Handel mit Emissionszertifikaten

5.5.3.1 Beschreibung

Beim Handel mit Emissionszertifikaten („Cap and Trade-System“) handelt es sich um ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes Instrument, bei dem die Marktteilnehmer Zertifikate erhalten, die sie zum Verbrauch einer bestimmten Menge Energie oder zum Ausstoss einer bestimmten Menge CO₂ berechtigen. Sofern der Verbrauch oder Ausstoss unterhalb der durch Zertifikate abgedeckten Menge liegt, können die nicht beanspruchten Zertifikate verkauft werden. Umgekehrt führt ein höherer Verbrauch oder Ausstoss zur Pflicht, Zertifikate zu erwerben. Ein solches System begünstigt energetische Sanierungen an peripheren Standorten, da die Wertvermehrung nicht allein auf dem lokalen Wohnungsmarkt sondern überdies auf dem ortsunabhängigen Zertifikatsmarkt umgesetzt werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige, die Anlagen mit hohen oder mittleren Treibhausgasemissionen betreiben, bereits nach geltendem CO₂-Gesetz (Art. 15 ff.) auf Gesuch an einem Emissionshandelssystem (EHS) teilnehmen können. Eine sich auf Wohnliegenschaften beziehende Regelung müsste ebenfalls in diesem Bereich des Steuerrechts verankert und mit den geltenden Bestimmungen koordiniert werden.

5.5.3.2 Einschätzung

Ein Handelssystem mit Emissionszertifikaten könnte zur Verminderung des Mieter-Vermieter-Dilemmas beitragen, da der Eigentümer durch den Erlös aus dem Zertifikatsverkauf einen direkten Nutzen aus der energetischen Sanierung ziehen kann. Dies könnte auch der Sozialverträglichkeit dienen, denn aufgrund des im Mietrecht geltenden Kostenprinzips müsste der Ertrag aus dem Zertifikatsverkauf bei der Mietzinsgestaltung berücksichtigt werden. Auch wäre ein positiver Einfluss auf die Erreichung der Energiesparziele zu erwarten, da der Zertifikatshandel zur Wirtschaftlichkeit von Sanierungsprojekten in Gegenden mit tiefer Wohnungsnachfrage beitragen würde. Sehr aufwändig wäre dieses System jedoch im Bereich des öffentlichen sowie des privaten Vollzugsaufwands. Insbesondere wäre die Messung des Verbrauchs mit grossen Umsetzungsproblemen verbunden, sodass eine flächendeckende Anwendung des Zertifikatshandels bei allen Gebäuden unrealistisch ist.

Die eventuell positiven Auswirkungen sprechen für, der damit verbundene Vollzugsaufwand gegen den Handel mit Emissionszertifikaten. Da überdies eine Umsetzung im ganzen Wohngebäudebereich nicht praktikabel sein dürfte, bestehen Zweifel an der Zweckmässigkeit dieser Massnahme.

5.6 Indirekte Massnahmen

5.6.1 Beschreibung

Darunter sind Massnahmen zu verstehen, bei denen darauf verzichtet wird, über finanzielle Anreize oder durch andere Markteingriffe direkt auf die Sanierungstätigkeit oder die Mietzinsgestaltung einzuwirken. Im Vordergrund stehen dabei kommunikative Mittel, die insbesondere darauf abzielen, vorhandene Informationsdefizite abzubauen. Im vorliegenden Zusammenhang geht es dabei unter anderem um Kenntnisse über den energetischen und wirtschaftlichen Nutzen von Renovationsmassnahmen, um die Entwicklung von Sanierungsstrategien oder um die Umsetzung und Kommunikation im Mietwohnungsbereich. Entsprechende Informationskampagnen können durch verschiedene Organisationen er-

folgen, so neben Bund, Kantonen und Gemeinden vor allem auch durch Interessens- und Branchenverbände. Auf Bundesebene besteht mit dem Programm EnergieSchweiz bereits eine zentrale Plattform, über die die verschiedenen Akteure informiert und vernetzt sowie entsprechende Programme und Projekte umgesetzt werden.

5.6.2 Einschätzung

Da das Mieter-Vermieter-Dilemma unter anderem auf Informationsasymmetrien beruht, erscheinen Aufklärungsmassnahmen im Gebäudesanierungsbereich geeignet, zu seiner Verminderung beizutragen. Dadurch würde die Umsetzung von Sanierungsprojekten begünstigt, was der Erreichung der Energiesparziele zuträglich wäre. Eine Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen wäre nicht zu erwarten. Gleiches gilt für den öffentlichen Umsetzungsaufwand. Beim privaten Vollzugaufwand ist von einer positiven Wirkung auszugehen, da ein verbesserter Informationsstand der effizienteren Umsetzung von Sanierungsprojekten dient. Die Weiterführung von indirekten Massnahmen über das Programm EnergieSchweiz erscheint zweckmässig.

6 Ergebnis

Die Vielzahl möglicher Massnahmen im Gebäudebereich indiziert, dass die Verbindung der Ziele in den Bereichen Mieter-Vermieter-Dilemma, Sozialverträglichkeit von Gebäudesanierungen, Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Erreichung der Klimaziele keiner einfachen Lösung zugeführt werden kann. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich eine für die Erreichung eines der beschriebenen Ziele geeignete Massnahme im Hinblick auf ein anderes vorgegebenes Ziel kontraproduktiv auswirken kann. So können beispielsweise höhere Förderbeiträge, die zur Erreichung der Klimaziele bei gleichzeitiger Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum ausgerichtet werden, zu einer Verstärkung von Mitnahmeeffekten führen. Oder die Festlegung von Förderungsprioritäten, die der Vermeidung von Mitnahmeeffekten dient, kann sich negativ auf die Sanierungsrate und damit auf die Erreichung der Energiesparziele auswirken. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die beschriebenen Massnahmen teils mit einem hohen finanziellen oder personellen Aufwand verbunden sein können.

Bei der Beurteilung der oben unter Ziffer 5 beschriebenen Massnahmen wurde versucht, mögliche Wechselwirkungen zu erkennen und den Grad der Erreichung der im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen bestehenden Ziele abzuschätzen. Die Übersichtstabelle in Anhang 1 dient dem diesbezüglichen Überblick, wobei die die einzelnen aufgeführten Kriterien betreffenden Einschätzungen keinen Anspruch auf wissenschaftliche Genauigkeit erheben können. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die konkreten Auswirkungen jeweils stark von der genauen Ausgestaltung der betreffenden Massnahme, von der Umsetzung anderer Massnahmen sowie von weiteren Faktoren wie Klimaentwicklung, Energiepreise oder Nachfrage nach Wohnraum abhängig sind.

Die Übersicht lässt erkennen, dass sich keine der geprüften Massnahmen in einer Deutlichkeit von den anderen abhebt, die sie in Bezug auf die Zielerreichung als „Wunderwerkzeug“ erscheinen liesse. Jedoch kann festgestellt werden, dass einzelne Instrumente tauglicher erscheinen als andere, insbesondere natürlich jene, bei denen die Summe der positiven Auswirkungen grösser ist als diejenige der negativen Auswirkungen. Dies trifft auf die wenig einschneidenden Mittel wie indirekte Massnahmen zu, die weder namhafte öffentliche Mittel beanspruchen noch einen wesentlichen öffentlichen Vollzugaufwand bedingen würden. Weiter ist festzuhalten, dass die gewünschten Wirkungen nur durch die Verbindung einer Mehrzahl von Massnahmen erzielt werden können.



Anhang 1: Beurteilungstabelle

Die bei den einzelnen Massnahmen aufgeführten Beurteilungen basieren auf einer Grobeinschätzung und sind nur bedingt miteinander vergleichbar. Die untenstehende Tabelle hat daher die Funktion einer Orientierungshilfe ohne Anspruch auf wissenschaftliche Genauigkeit.

Massnahme	Verminderung Mieter-Vermieter-Dilemma	Sozialverträglichkeit	Energie- und CO ₂ -Sparziele	Verminderung Mitnahmeeffekte	Öffentliche Finanzen	Geringer öffentlicher Vollzugsaufwand	Geringer privater Vollzugsaufwand
Green Deal Loan (Ziff. 5.1)	+	+	(+)	=	-	--	-
Pflicht zur Vorlage des GEAK (Ziff. 5.2.1)	+	+	+	=	=	--	-
Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung (VHKA) (Ziff. 5.2.2)	=	+	+	=	=	-	- (-)
Förderpriorität Leerwohnungsziffer (Ziff. 5.2.3)	+	=	(+)	(+)	=	--	-
Förderung mit Mietzinsvorgaben (Ziff. 5.2.4)	-	+	(-)	+	=	--	-
Förderung nur bei Kündigungsverzicht (Ziff. 5.2.5)	-	+ (+)	(-)	+	=	(-)	(-)
Wohnraumförderung (Ziff. 5.3)	+	+	+	=	- (-)	-	(-)
Senkung Überwälzungssatz (Ziff. 5.4.1)	-	++	--	+	=	=	=
Verbesserung Kündigungsschutz im Mietrecht (Ziff. 5.4.2)	-	++	-	=	=	-	(-)
Abzug vom Steuerbetrag (Ziff. 5.5.1)	=	+ (+)	=	+	=	(-)	=
Qualitative Ausrichtung des Steueranreizsystems (Ziff. 5.5.2)	(-)	+	=	+	(+)	-	-
Emissionszertifikate (Ziff. 5.5.3)	+	=	(+)	=	=	--	- (-)
Indirekte Massnahmen (Ziff. 5.6)	+	+	+	+	(-)	(-)	+

++ sehr positive Auswirkung
+ positive Auswirkung

- negative Auswirkung
-- sehr negative Auswirkung

= keine Auswirkung
() Zwischenstufe

Anhang 2: Wissenschaftliche Grundlagen

1. Renovation of multi-family houses in Switzerland: What are the reasons for the slow adoption of new energy-efficiency technologies?, Master thesis, Nina Boogen, ETH Zürich, September 2011²⁴

In der ETH-Studie wird festgehalten, dass der Heizwärmebedarf von Gebäuden rund ein Drittel des Schweizer Endenergieverbrauchs ausmacht, dass die Technologien, um bei Renovationen die Energieeffizienz von Gebäuden zu erhöhen, schon lange marktreif und in den meisten Fällen kosteneffizient sind, dass aber Renovationen trotzdem meist immer noch konventionell erfolgen. Weiter wird ausgeführt, dass für den Fall von Mehrfamilienhäusern erschwerend ist, dass rund 65 Prozent der Schweizer Mieter sind, die von der Investition des Hauseigentümers profitieren.

In der Studie wurde versucht herauszufinden, welche Hemmnisse die Mehrfamilienhauseigentümer davon abhalten, eine energetische Sanierung der Gebäudehülle durchzuführen anstatt einer konventionellen Renovation. Dabei zeigte eine vorangehende Analyse, dass zwar die Mehrheit der Fenstersanierungen (rund 90%) eine energetische Verbesserung mit sich brachte, aber nur die Hälfte der Fassaden-Renovationen. Dies obwohl im Fassadenbereich am meisten Energie eingespart werden kann.

In der Studie wird weiter dargelegt, dass Information auch für Mehrfamilienhauseigentümer eine wichtige Komponente bei der Entscheidung für eine energetische Sanierung ist, denn wenn der Hauseigentümer nicht weiss, dass eine bestimmte Renovation finanziell interessant sein kann, wird er sie auch nicht durchführen. Durch die Masterarbeit konnte bestätigt werden, dass eine Beratung bei einem Ingenieur- oder Architektenbüro die Entscheidung, eine energetische Sanierung durchzuführen, positiv beeinflusst.

Als zusätzliches Hindernis bei Mehrfamilienhäusern wurde beschrieben, dass der Investor nicht direkt von tieferen Energierechnungen profitiert und dass zwar gemäss Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG) 50 – 70 Prozent der Investition auf die Mietzinsen überwält werden können, in der Praxis für den Hauseigentümer jedoch immer eine Unsicherheit bleibt. So stelle sich jeweils die Frage, ob Mieter gefunden werden, die bereit sind, für einen höheren Energieeffizienzstandard einen entsprechend höheren Mietzins zu bezahlen. In der Arbeit wird ferner aufgezeigt, dass Mehrfamilienhauseigentümer, die selber nicht im Gebäude wohnen und eine externe Verwaltung beauftragen, eine geringere Wahrscheinlichkeit zur Durchführung einer energetischen Fassadensanierung aufweisen, was auf ein mögliches Mieter-Vermieter-Dilemma hindeute.

Schliesslich wird in der Studie die Frage aufgeworfen, ob der sogenannte «Green Deal», der in England ab Februar 2013 Hauseigentümern die Möglichkeit bietet, sich für einen Investitionskredit anzumelden, um eine energetische Renovation zu finanzieren, zu einer erhöhten Sanierungsquote führen könnte. Ein solches Darlehen wird nach der Sanierung über einen mit der Energierechnung erhobenen Beitrag zurückbezahlt. Da in England im Normalfall die Mieter die Energiekosten bezahlen, übernehmen sie so die Rückzahlung des Investitionskredits. Der zu entrichtende Beitrag setzt sich aus den Investitionskosten und dem Zins zusammen. Er kann in Raten auf bis 25 Jahre aufgeteilt werden. Der Beitrag sollte nicht höher sein, als die durch die verbesserte Energieeffizienz eingesparten Energiekosten, womit der Mieter in jedem Fall finanziell besser gestellt wäre. Die Kredite werden durch private Firmen und nicht durch den Staat zur Verfügung gestellt. In der Studie wird thematisiert, ob der «Green Deal» auch ein möglicher Ansatz für die Schweiz wäre.

2. An Analysis of Investment Decisions for Energy-Efficient Renovation of Multi-Family Buildings, Bundesamt für Energie, BFE, 13. April 2012²⁵

Die vorgenommene Analyse von Investitionsentscheiden dient dem Ziel, die wichtigsten Einflussfaktoren bezüglich Renovationsentscheiden von Mehrfamilienhauseigentümern zu bestimmen, abzuschätzen, wie verschiedene Renovationsalternativen bewertet werden und zu eruieren, von welchen Faktoren die Bewertung abhängig ist. Durch die Erhebung wird festgestellt, dass für die Eigentümer Baufachleute wie Architekten, Fachplaner sowie Handwerker und Bauunternehmen eine wichtige Informationsquelle darstellen, sodass es wichtig erscheint, diese Kreise angemessen über die Vorteile von

²⁴ <http://www.sae.e.ethz.ch>.

²⁵ www.bfe.admin.ch

energieeffizienten Renovationen zu informieren. Weiter wird abgeleitet, dass beim Investitionsentscheid Risikofaktoren wie die Unsicherheit über die künftige Mietzinsentwicklung und Energiekosteneinsparungen einbezogen werden. Daraus wird geschlossen, dass durch Risikogarantien (Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit durch Förderbeiträge) eine effektive Wirkung erzielt werden könnte.

3. Synthese der Grundlagenprojekte im Themenbereich Gebäude, Energieforschung der Stadt Zürich, September 2014²⁶

Zwischen 2011 und 2013 hat die Stadt Zürich im Themenbereich Gebäude zehn Forschungsprojekte realisiert. Die Forschungstätigkeit im Themenbereich Gebäude basiert auf der Idee der Erneuerungscluster. Erneuerungscluster sind Gruppen von Gebäudeeigentümern/-innen, die ähnliche Ziele und Strategien für die Gebäudeerneuerung aufweisen, mit gleichen oder ähnlichen Erneuerungsproblemen konfrontiert sind und/oder räumlich oder in Bezug auf bestimmte Standorteigenschaften zusammengehören. Die Erneuerungscluster sollen identifiziert und beschrieben werden. Die bisherigen Forschungsergebnisse wurden 2014 in einem Bericht zu einer Synthese verdichtet und aus einer externen Sicht zusammengefasst. Dabei wurden die Ergebnisse in die drei folgenden Kategorien unterteilt:

- a. Strukturierung des Gebäudebestands auf dem Gebiet der Stadt Zürich
- b. Analyse der Motive und Ziele, Hemmnisse und Anreize
- c. Lösungen zur Überwindung von Hemmnissen und zur Stärkung von Anreizen.

Im Bereich der Kategorie c wurden die folgenden fünf Lösungsansätze dargestellt:

- Wissenserhöhung und Variantendiskussion;
- Rendite-Berechnungstool;
- Verbesserung der Immobilienbewertungen;
- Steuerliche Anreize;
- Finanzierungsmodelle.

Die Darstellung dieser Lösungsmöglichkeiten bildet eine der Grundlagen für die Bearbeitung von Erneuerungsclustern.

4. Energetische Sanierung - Auswirkungen auf Mietzinsen, BFE und BWO, 15. Januar 2015²⁷

Im Mietrecht ist festgelegt, wie die Investitionen für energetische Sanierungen auf die Miete überwälzt werden dürfen, wobei diese Regelungen nur bei bestehenden Mietverhältnissen Anwendung finden, nicht aber oder nur indirekt bei einem Mieterwechsel. Nur wenige Daten gibt es hingegen zur tatsächlichen Praxis der Auswirkung von energetischen Sanierungen auf den Mietzins. Mit der im Auftrag des BFE und des BWO durch B,S,S., Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel in Zusammenarbeit Basler & Hofmann AG, Zürich erarbeiteten Studie wurde das Ziel verfolgt, einen ersten Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, wie sich heute energetische Sanierungen auf Mieten auswirken, ob die Sanierungen aus Eigentümersicht rentabel sind und was dies aus Mietersicht bedeutet.

Für die Studie wurde ein Fallbeispielansatz gewählt. Das Projektteam hat bei Eigentümern von 10 grösseren Liegenschaften, die in jüngerer Zeit auch unter Berücksichtigung von energetischen Gesichtspunkten saniert wurden, Daten zur Sanierung, zu den Sanierungskosten und zu den Mietzinsveränderungen erhoben. Die Befragten wurden aufgefordert, einen Fragenkatalog zu beantworten und dabei unter anderem diejenigen Sanierungskosten zu identifizieren, die eine energetische Verbesserung bezwecken.

Die Fallbeispiele decken verschiedene Werte einer Reihe vorab definierter Parameter ab (Baujahr, Jahr der letzten Sanierung, Grösse des Gesamtobjekts, Grösse der einzelnen Wohnungen, Ort / Lage, Art der Sanierung, Eigentümer [privat / institutionell / Genossenschaft], Mieterwechsel) und widerspiegeln damit die Vielfalt verschiedener Mietobjekte in der Schweiz. Aufgrund der geringen Anzahl der untersuchten Sanierungsprojekte führt die Studie indessen zu keinen repräsentativen Resultaten für die ganze Schweiz.

²⁶ <http://www.energieforschung-zuerich.ch-zuerich.ch/?id=23>

²⁷ www.bfe.admin.ch; Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen > Titelseite: „Energetische Sanierung“

Die für die jeweilige Liegenschaft resultierenden Sanierungskosten wurden in werterhaltende und wertvermehrnde Investitionen aufgeteilt. Bei letzteren wurde zwischen energetischen und nicht energetischen Verbesserungen unterschieden. Unter Berücksichtigung anerkannter Begriffsbestimmungen und Daten zur Lebensdauer von Bauteilen sowie mietrechtlichen Regelungen wurden in der Folge diverse Auswertungen vorgenommen, welche die Auswirkungen von energetischen Sanierungsmassnahmen auf Mietzinserhöhungen, Nebenkosten, gesamte wirtschaftliche Belastung für Mieter sowie Rentabilität aus Sicht der Eigentümer aufzeigen.

Die B,S,S.-Studie kommt zum Ergebnis, dass aus Eigentümersicht energetische Sanierungsmassnahmen meist rentabel sind, wobei die im Rahmen des das Gebäudeprogramms gewährten Förderbeiträge bereits berücksichtigt sind. Der Internal Rate of Return (IRR) der Investitionen liegt bei acht der untersuchten Mietobjekte zwischen rund 2 und 8 Prozent. Bei einem Objekt liegt der IRR lediglich bei 1 Prozent, bei einem Objekt bei 16 Prozent.

Aus Mietersicht sind die auf energetische Sanierungen zurückzuführenden Mietzinserhöhungen in den meisten Fällen höher als die Nebenkosteneinsparungen, die sich aus dem reduzierten Energieverbrauch ergeben. Mieter sind also unter dem Strich mit einer finanziellen Nettomehrbelastung konfrontiert. Gleichzeitig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auch der Wohnkomfort steigt, so beispielsweise in Form eines angenehmeren Raumklimas oder eines verbesserten Lärmschutzes.

Wenn eine Gebäudesanierung mit einem Mieterwechsel verbunden ist, so führt dies tendenziell dazu, dass die Mietzinserhöhung höher ausfällt als bei Objekten, in denen es zu keinem Mieterwechsel kommt. Bei zwei Erneuerungen mit bestehenden wie auch bei einer Erneuerung mit wechselnden Mietverhältnissen wurde der nach den mietrechtlichen Regeln gegebene Spielraum für Mietzinserhöhungen nicht ausgeschöpft. Daraus kann geschlossen werden, dass das der entsprechenden Region und dem betreffenden Mietobjekt entsprechende Marktpotenzial in manchen Fällen ausgeschöpft wird, ohne dass die wertvermehrnden Investitionen im vollen mietrechtlich zulässigen Umfang auf die Miete überwält werden können. Unter solchen Voraussetzungen sind energetische Sanierungen für Eigentümer wiederum weniger attraktiv.

Die Ergebnisse der B,S,S.-Studie bestätigen, dass das Mieter-Vermieter-Dilemma nicht in einer reinen Form existiert. Vielmehr können energetische Erneuerungen für die Eigentümer attraktiv sein. Deshalb besteht für sie unter Vorbehalt allfälliger Unsicherheiten bei der Wiedervermietung kein Dilemma. Die nach den geltenden mietrechtlichen Regeln mögliche Kostenüberwälzung führt häufig zu einer Mietzinserhöhung, die deutlich über der mit der Sanierung verbundenen Nebenkosteneinsparung liegt. Darin zeigt sich das grundsätzliche Dilemma der fehlenden Wirtschaftlichkeit energetischer Gebäudesanierungen. Dies kann sich allerdings in Abhängigkeit von der künftigen Entwicklung der Energiekosten wieder ändern.

Aus wirtschaftlicher Sicht lohnen sich energetische Gebäudesanierungen für die Mieterschaft nicht. Sofern eine Kündigung ausbleibt und die Mieter die Wohnung überhaupt behalten können, führt die Erneuerung zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung, die sich oft im Bereich von 200 oder mehr Franken pro Monat bewegen kann. Diese Ergebnisse werden durch Angaben des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes (smv)²⁸, der sich auf eigene Berechnungen abstützt, bestätigt.

Andererseits gilt es zu berücksichtigen, dass die Vermieter verpflichtet sind, öffentliche Förderbeiträge, die für die energetischen Sanierungen ausgerichtet werden, an die Mieterschaft weiterzugeben. Dieser Grundsatz wird durch die seit 1. Juli 2014 geltende Fassung von Artikel 14 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG, SR 221.213.11) explizit festgehalten.

Nicht an die Mieterschaft weitergegeben werden müssen in der Praxis dagegen Steuerabzüge, die für energetische Sanierungen gewährt werden. Deren Berücksichtigung wäre kompliziert, zumal die Berechnung schwierig und der Betrag der Vergünstigung oft erst mit grosser zeitlicher Verzögerung bekannt ist.

Insgesamt ergibt sich aufgrund von energetischen Sanierungen in der Regel eine Verteuerung der Wohnkosten des Mieters. Dem steht oft ein Mehrwert in Form von erhöhtem Wohnkomfort (Lärmschutz, Raumklima) entgegen.

²⁸ [Medienmitteilung des smv vom 9. April 2015](#)