

Prüfung der Zweckmässigkeit eines Energie-Konkordates

I. Ausgangslage

A. Anlass der Prüfung eines Energie-Konkordates (EnK)

Im Erläuternden Bericht zur Energiestrategie 2050 vom 28. September 2012 wird ausgeführt, *„Die beabsichtigte Revision der MuKE soll in Form eines Konkordates verabschiedet und zusätzliche kantonale Mittel für die Förderung primär im Gebäudebereich bereitgestellt werden. ... Die Massnahmen im Gebäudebereich verfolgen drei Stossrichtungen: Die Verstärkung des Gebäudeprogrammes, die Revision der MuKE und die Anpassung des Steuerrechtes.“*¹ Der Bund fordert die EnDK überdies auf, bestimmte Massnahmen in das sogenannte Pflichtmodul der MuKE aufzunehmen.²

Bis heute sind die MuKE Empfehlungen der EnDK an die Kantone. Die Energievorschriften in den Kantonen richten sich heute jedoch weitgehend nach den MuKE. Die MuKE besteht aus einem Basismodul und verschiedenen Zusatzmodulen. Das Basismodul der MuKE 2008 ist in allen Kantonen im Rahmen ihres Energierechtes umgesetzt. In einigen Kantonen sind einzelne Abweichungen festzustellen (insb. Elektroheizungen). Die Zusatzmodule sind im kantonalen Recht unterschiedlich berücksichtigt.³

Die Aufforderung des Bundes an die Kantone, die MuKE 2014 im Rahmen eines Konkordates umzusetzen, ist mit der Erwartung verbunden, dass die Kantone die MuKE möglichst einheitlich realisieren.

B. Energiepolitische Verantwortung der Kantone

Die Kantone sind aufgrund der verfassungsmässigen Zuständigkeiten für den effizienten Verbrauch von Energie in Gebäuden sowie zusammen mit dem Bund für eine sichere Energieversorgung verantwortlich (Art. 89 Abs. 1 und 4). Sie sind ferner zuständig für die Verleihung von Konzessionen

¹Erläuternder Bericht zur Energiestrategie 2050 vom 28. September 2012, Seite 33

²Dito, Seite 36

³Stand der Umsetzung der MuKE 2008 im Jahre 2013:
http://www.endk.ch/media/archive1/energiepolitik_der_kantone/muken/MuKEUmsetzungindenKantonenApril2013.pdf

zur Nutzung von Gewässern und zur Nutzung des Untergrundes. Zudem verfügen sie über erhebliche Zuständigkeiten im Bereich der Raumplanung und sie sind für das Baurecht zuständig⁴.

Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 BV). Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfüllen (Art. 43 BV). Das Subsidiaritätsprinzip bestimmt, dass der Bund nur Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen. Sie schulden einander Rücksicht und Beistand (Art. 44 Abs. 1 und 2 BV).

Es ist unbestritten, dass die Energiestrategie 2050 nur durch ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen realisiert werden kann. Dieses Zusammenwirken wird im Energieartikel (Art. 89 BV) auch zum Ausdruck gebracht. Der Bund soll in seiner Energiepolitik den Anstrengungen der Kantone und Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung tragen. Er hat dabei die Verhältnisse in den einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit zu berücksichtigen (Art 89 Abs. 5).

Die Energiestrategie des Bundes nimmt auch die Zielsetzung der Klimapolitik auf. Die Klimapolitik des Bundes wird wesentlich über das CO₂-Gesetz gesteuert. Das Gesetz verpflichtet die Kantone in Art. 9 zu einer zielkonformen Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden, die mit fossilen Energieträgern beheizt werden. Dafür sollen die Kantone Gebäudestandards für Alt- und Neubauten erlassen. Die Klimapolitik ist stark durch Verpflichtungen geprägt, die die Schweiz auf internationaler Ebene eingegangen ist. Das Ziel, die Schweiz auch in den europäischen Energiebinnenmarkt einzubinden, wird zu einer noch stärkeren Prägung der schweizerischen Energiepolitik führen.

Es ist offensichtlich, dass die Kantone auf verschiedenen Ebenen in der Energiepolitik und in den damit verbundenen Politikbereichen mehr als bisher leisten müssen, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen wollen und ihre Kompetenzen und Verantwortungen in der Energiepolitik nachhaltig bewahren wollen. Das hat die EnDK auch in ihrer Erklärung vom 2. September 2011 und in den Energiepolitischen Leitlinien unzweideutig zum Ausdruck gebracht. Zudem haben die Kantonsregierungen in ihrer konsolidierten Vernehmlassung zur Energiestrategie 2050 des Bundes die strategische Stossrichtung im Bereiche der Gebäudeenergiepolitik mit dem Bund grundsätzlich geteilt⁵.

⁴Gutachten Müller/Vogel über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Gebieten der Energie-, Umwelt- und Raumordnungspolitik; Zusammenfassung S. 18: „Art. 89 Abs. 4 BV ist als Konkretisierung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 89 Abs. 2 BV für den Bereich des Energieverbrauchs in Gebäuden zu betrachten. Bundesrechtliche Vorschriften über den Energieverbrauch in Gebäuden, welche über Art. 9 EnG hinausreichen, sind insoweit zulässig, als der Eingriff in den kantonalen Kompetenzbereich sich auf Rechtsetzungsaufträge beschränkt, sachlich eng begrenzt bleibt und zudem zureichend begründet werden kann. Die Einwirkungen des Bundes müssen sich dabei auch insgesamt in einem gewissen Rahmen halten, wobei die bestehenden Regelungen zu berücksichtigen sind. Diese Schranken gelten im Besonderen auch für Übergriffe in baurechtliche Materien. Relativ umfassende bundesrechtliche Harmonisierungsvorgaben an die Adresse der Kantone sind unzulässig; solche Einflussnahmen müssen vielmehr ebenfalls sehr gezielt und sachlich eng begrenzt erfolgen.“

⁵Gemeinsame Stellungnahme der Kantone vom 1. Februar 2013 zur Energiestrategie 2050: Abschnitt 17: „... Die

Bisher haben die Kantone ihre Energiepolitik erfolgreich auf der Basis von harmonisierten Empfehlungen der EnDK entwickelt (MuKE, HFM). In den letzten Jahren ist auf Druck des Bundes auch der Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) entwickelt und eingeführt worden (Vollzug von Art. 9 Abs. 4 EnG). Über die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe zu Gunsten der energetischen Sanierung von Gebäudehüllen wurde „Das Gebäudeprogramm“ geschaffen, das auf der Basis einer Vollmacht der Kantone (Charakter einer interkantonalen Vereinbarung) im Rahmen einer Programmvereinbarung mit dem Bund (BAFU/BFE) durch die EnDK harmonisiert umgesetzt wird. Das Gebäudeprogramm ist erfolgreich und hat zu einer starken Harmonisierung der Fördervoraussetzungen geführt, die auf Akzeptanz stösst.

Die gemeinsame Energiepolitik der Kantone hat sich in der Vergangenheit pragmatisch entwickelt und einen bedeutenden Umfang erreicht. Diese Entwicklung erfolgte auf der Basis der EnDK/EnFK, die als Verein organisiert ist. Die Entwicklung und Durchführung des GEAK sowie des Gebäudeprogramms zeigt auf, dass die EnDK/EnFK wohl in der Lage sind, eine bedeutende Leistung zu erbringen. Hingegen werden bezüglich der verfügbaren Ressourcen sowie der organisatorischen Möglichkeiten Grenzen erreicht. Das Gebäudeprogramm und der GEAK werden beispielsweise mit zahlreichen externen dritten Partnern umgesetzt, was zu einer komplexen Führungs- und Überwachungsstruktur mit zahlreichen Schnittstellen führt. Diese pragmatische Zusammenarbeit hat ein Niveau erreicht, für das es von Vorteil ist, wenn die Kompetenzen der EnDK/EnFK auf eine solidere Basis gestellt werden.

C. Weiterentwicklung der MuKE

Bisher konnten die MuKE über verschiedene Entwicklungsstufen dem Stand der Technik angepasst werden. Alle Kantone haben sich bei der Gestaltung der Gebäudevorschriften auf die Empfehlungen der EnDK abgestützt und diese in unterschiedlicher Tiefe und in einer unterschiedlichen Systematik⁶ in das kantonale Recht übernommen. Bereits bei den geltenden MuKE 2008 wurde deutlich, dass die Umsetzung in den Kantonen zu vermehrten Kontroversen zwischen unterschiedlichen Interessengruppen führte (umweltorientierte Interessen, gewerbliche Interessen usw.). Es ist wohl davon auszugehen, dass auch die Umsetzung der MuKE 2014 zu kritischen Auseinandersetzungen in den Kantonen führen werden und eine konsequente, einheitliche Umsetzung nicht einfacher machen wird. Dies ist insbesondere deshalb zu erwarten, nachdem die MuKE im Grenzbereich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zur eingesparten Energie operieren und verschärfte Ansprüche an die Sanierung der bestehenden Bausubstanz formulieren werden (inkl. sanfte Sanierungsverpflichtungen).

Der Realisierungshorizont der MuKE 2014 ist auf 2020 ausgerichtet. Die EnDK-Plenarversammlung wird im Frühling 2014 die revidierte MuKE verabschieden. Anschliessend sind die Kantone

Zielsetzungen für den Zeithorizont 2020 orientieren sich nicht an den realen Verhältnissen und werden kaum erreichbar sein. Für die energetische Sanierung des gesamten Gebäudeparks wäre es sinnvoller, eine Senkung des CO₂-Ausstosses um 90 Prozent bis 2050 anzustreben, so dass sich der Sanierungspfad langfristig unter Berücksichtigung der schrittweisen Überwindung der heute festgestellten Hemmnisse etablieren kann. Realistische Zwischenziele können diesen Pfad begleiten.“

⁶In verschiedenen Kantonen wurden die Empfehlungen der MuKE über das kantonale Baurecht und in andern Kantonen über kantonales Energierecht umgesetzt. Die Regelungstiefe auf der Gesetzesstufe kann sich zwischen den Kantonen ebenfalls unterscheiden.

aufgefordert, die neuen Empfehlungen im Rahmen ihrer Gesetzgebung umzusetzen. Dieser Prozess nimmt aus Erfahrung etwa vier Jahre in Anspruch. Unter Berücksichtigung der Anpassung des kantonalen Ordnungsrechtes ist davon auszugehen, dass in allen Kantonen im Verlaufe des Jahres 2019 der Prozess abgeschlossen sein wird.

Der Ruf der Planer, der Bauproduktehersteller und der Bauindustrie nach einheitlichen harmonisierten Bauvorschriften wird drängender. Die Kantone haben darauf in einem ersten Schritt mit dem Konkordat der harmonisierten Baubegriffe reagiert. Das Konkordat wird in den Kantonen schrittweise umgesetzt. Die rechtlichen Anpassungen sind aufwändig und führen zu neu- und altrechtlichen Verhältnissen im kantonalen oder kommunalen Baurecht. Der Wunsch nach einheitlichen Spielregeln zur Realisierung der EST2050 wird im Eidg. Parlament über Vorstösse zum Ausdruck gebracht. Der Bund verfügt jedoch über keine Kompetenz, die Kantone zu einem Konkordat zu verpflichten⁷.

D. Fazit zur Ausgangslage

Die Ausgangslage kann mit folgenden Punkten kurz zusammengefasst umschrieben werden:

- Die Kantonsregierungen teilen grundsätzlich die strategische Ausrichtung der Gebäudeenergiepolitik des Bundes im Rahmen der Energiestrategie 2050 des Bundes;
- Über die MuKE n konnte bereits ein beachtlicher Harmonisierungsgrad im Bereiche der energetischen Anforderungen an Gebäude, insbesondere bei Neubauten, erreicht werden;
- Über das Gebäudeprogramm als Folge der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe konnten die Fördervoraussetzungen und –kriterien im Gebäudebereich weitgehend harmonisiert werden;
- Seit dem 26. November 2010 ist das Konkordat über die Harmonisierung der Baubegriffe in Kraft. Bis heute sind dem Konkordat 12 Kantone beigetreten;
- Gemäss Auftrag aus dem Energiegesetz haben die Kantone einen einheitlichen Gebäudeenergieausweis geschaffen (GEAK);
- Es besteht das Risiko, dass bei einer weiteren Verschärfung der energetischen Bauvorschriften die Umsetzung der weiterentwickelten MuKE n nicht mehr im gleichen Ausmass harmonisiert erfolgen kann, da der Einfluss der Interessenorganisationen in der politischen Umsetzung der Kantone tendenziell grösser wird.

II. Strategische Handlungsachsen der Kantone

E. Drei Optionen

Die Kantone haben in der Energiepolitik folgende strategischen Optionen:

O1: Weiter wie bisher: Stärken: Die Zusammenarbeit und die Instrumente sind eingespielt. Es wird eine harmonisierende Wirkung erreicht. Die Kantone haben einen bedeutenden

⁷Gutachten Müller/Vogel über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Gebieten der Energie-, Umwelt- und Raumordnungspolitik; S. 8: „Die Kantone zu einer umfassenden materiellen Harmonisierung zu zwingen, sprengt indessen den Rahmen des Zulässigen, weil der Bund damit den Regelungssektor in der Substanz vereinnahmen würde, was Art. 89 Abs. 4 BV verbietet. Zulässig ist es dagegen, wenn der Bund die Kantone in einzelnen ausgewählten Fragen zu einer einheitlichen Regelung anhält. Voraussetzung ist dabei, dass eine solche Massnahme für die Umsetzung der energiepolitischen Ziele des Bundes effektiv unerlässlich ist.“

Gestaltungsspielraum. Innovative Technologien und Konzepte werden nicht behindert. Spitzenleistungen werden durch Anreize in unterschiedlicher Form gefördert. *Schwächen:* Je deutlicher sich die energetischen Bauvorschriften einem kritischen Kosten-Nutzen-Verhältnis nähern, desto schwieriger wird es, eine weitgehend harmonisierte Übernahme der Empfehlungen in das kantonale Recht zu erreichen. Die Entwicklung des Systems erfolgt zunehmend auf Druck der Bundespolitik. Für das Erbringen von Dienstleistungen (z.B. GEAK und Gebäudeprogramm) ist die rechtliche Basis und Organisation der EnDK begrenzt tragfähig. Die verfügbaren Ressourcen sind gemessen an den verstärkt erforderlichen Koordinationsleistungen bescheiden. Die Belastung von kantonalen Ressourcen für interkantonale Aktivitäten ist begrenzt und nimmt in der Tendenz eher ab. Eine aktive Handlungsfähigkeit und Flexibilität ist eng begrenzt.

O2: Übertragung von Kompetenzen an den Bund mittels Revision von Art. 89 BV: *Stärken:* Der interkantonale Koordinationsbedarf wird minimiert. Der Bund übernimmt die Federführung und die Kantone kümmern sich nur noch um den Vollzug von Bundesmassnahmen. Die EnDK/EnFK kann sich auf die politische Interessenvertretung der Kantone beim Bund konzentrieren. *Schwächen:* Der Spielraum der kantonalen Energiepolitik wird eng beschränkt. Damit wird auch ein Verlust an lokalen Initiativen und Innovationen einhergehen⁸. Kantonsparlamente verlieren ihren Einfluss auf die Energiepolitik weitgehend. Der Bund wird im Wesentlichen den Vollzugsaufwand in den Kantonen vorbestimmen. *Weitere Folgen:* Mit der Übertragung der Kompetenzen an den Bund werden wesentliche baurechtliche Aspekte an den Bund delegiert. Damit wird die Schaffung eines nationalen Baurechtes befördert, mit unbestimmten Folgen für die Rolle der Kantone in der Raumordnung. Die Aufgaben der EnDK reduzieren sich auf die Vertretung der Interessen der Kantone gegenüber dem Bund. Es wird sich die Frage stellen, in wie weit sich dafür noch eine eigenständige Regierungskonferenz rechtfertigt oder ob sich die Restaktivitäten auf eine andere Konferenz übertragen lassen.

O3: Stärkung der interkantonalen Koordination: Um die Schwächen der heutigen Situation zu überwinden und eine Delegation an den Bund zu vermeiden, muss die Fähigkeit der interkantonalen Koordination gestärkt werden. Dabei geht es in erster Linie darum, die EnDK als interkantonale Wissens- und Dienstleistungsplattform zu stärken. In zweiter Linie, soweit sinnvoll und nötig, soll sie zudem in die Lage versetzt werden, interkantonales Recht zu verwalten und interkantonales Sekundärrecht selbst erlassen zu können (analog BPUK, EDK, u.a.m.)⁹. *Stärken:* Die harmonisierte Umsetzung von kantonalem Energierecht kann erleichtert und das Anbieten von interkantonalen Unterstützungsinstrumenten (z.B. GEAK) besser abgestützt werden. Allerdings ist die Etablierung eines interkantonalen Energierechts mit einigem Erstaufwand und mit politischen Risiken verbunden. Einmal etabliertes interkantonales Recht bietet in der Tendenz eine grössere Stabilität als Bundesrecht, da Anpassungen mit einem bedeutenden Aufwand verbunden sind. *Schwäche:* Je nach

⁸In den letzten zehn Jahren wurden in den kantonalen Parlamenten insgesamt über 1000 energiepolitische Geschäfte behandelt (Gesetzesvorlagen, Vorstösse, Anfragen).

⁹Die Energietechnik und die Standards wandeln sich, so dass technische Vorschriften nicht in einem Konkordat selbst aufgenommen werden sollten. Massgebliche technische Vollzugsvorschriften sollten von der EnDK selbst angepasst werden können.

Ausgestaltung des interkantonalen Energierechts wird der energiepolitische Spielraum der Kantone mehr oder weniger eingeschränkt. Zudem wird das kantonale Energierecht stärker den Charakter eines Exekutivrechtes erhalten und den Spielraum der kantonalen Parlamente begrenzen, jedoch in einem deutlich geringeren Ausmass als bei der Realisierung der Option O2.

Die Frage, ob die Kantone die energiepolitischen Aufgaben und Kompetenzen an den Bund abtreten wollen (O2), steht zurzeit nicht ernsthaft zur Diskussion. Die Tendenz nimmt jedoch zu, dass die Bundesversammlung vermehrt punktuell harmonisierendes Bundesrecht in Bereichen schafft, in denen die Kantone zuständig sind. Der Auftrag, die Zweckmässigkeit eines Energiekonkordates zu prüfen, kommt deshalb im Kern der Prüfung der strategischen Option 3 gleich.

III. Ein Energie-Konkordat (EnK)

F. Formen von interkantonalen Vereinbarungen

a. Begriff

„Interkantonale Vereinbarungen (...) sind alle öffentlichrechtlichen Vereinbarungen, Verträge und Verabredungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in den kantonalen Kompetenzbereich fallenden Gegenstand abschliessen“ (Ursula Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg 1999, S. 62). Im Folgenden wird unterschieden zwischen Verwaltungsvereinbarungen, bei denen die Kompetenz zum Vertragsschluss den Kantonsregierungen zusteht und Konkordaten, die von den Parlamenten und - je nach kantonaler Kompetenzordnung - allenfalls auch von den Stimmberechtigten genehmigt werden müssen. Konkordate können rechtsgeschäftlicher oder rechtsetzender Natur sein. Rechtsetzende Konkordate ihrerseits kommen in zwei Formen vor, als mittelbar und als unmittelbar rechtsetzende Konkordate.

Die Abgrenzung zwischen den erwähnten Arten und Formen von Konkordaten ist nicht immer eindeutig. Ausserdem können Konkordate sowohl rechtsgeschäftliche als auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten.

b. Verwaltungsvereinbarungen

Verwaltungsvereinbarungen betreffen Gegenstände, die in die alleinige Kompetenz der Kantonsregierungen fallen. Sollen mit einer Vereinbarung Materien geregelt werden, für welche die Parlamente zuständig sind, fällt eine Verwaltungsvereinbarung ausser Betracht. Beabsichtigen also die Kantone eine Vereinbarung abzuschliessen, die finanzielle Verpflichtungen nach sich zieht, welche die Kompetenzen der Exekutive sprengen oder sollen Rechtsätze erlassen werden, die Rechte und Pflichten der Privaten in den Vereinbarungskantonen regeln, muss ein Konkordat abgeschlossen werden.

Im Bereich der Energiepolitik könnte erwogen werden, mithilfe einer Verwaltungsvereinbarung eine gemeinsame Vollzugsorganisation zu schaffen. Ob die Kompetenzen der Regierungen dafür ausreichen, lässt sich nicht generell sagen, sondern müsste in den einzelnen Kantonen geprüft werden. Sollen der gemeinsamen Vollzugsorganisation hoheitliche Befugnisse übertragen werden, bedarf es dafür einer gesetzlichen Grundlage im Recht der Vereinbarungskantone.

c. Konkordate

i. Rechtsgeschäftliche Konkordate

Mit rechtsgeschäftlichen Konkordaten werden Rechte und Pflichten der Vereinbarungskantone mit Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt geregelt (Abderhalden, a.a.O. S. 66). Als Beispiele können etwa Vereinbarungen über die Schaffung und Benützung von gemeinsamen Anstalten (Polizeischule, höhere Lehranstalten, Strafvollzugsanstalten usw.) oder Grenzbereinigungsverträge angeführt werden.

Mit einem rechtsgeschäftlichen Konkordat könnten die Kantone beispielsweise eine gemeinsame Energieagentur ins Leben rufen und dieser bestimmte Vollzugs- und Förderaufgaben sowie die Bewirtschaftung und Weiterentwicklung des Gebäudeenergieausweises übertragen.

ii. Rechtsetzende Konkordate

Mit rechtsetzenden Konkordaten werden für die Vereinbarungskantone einheitliche Gesetzesnormen geschaffen. Rechtsetzende Konkordate führen also zu einer Rechtsvereinheitlichung (Abderhalden, a.a.O. S. 66).

- Mittelbar rechtsetzende Konkordate sind für die Privaten direkt nicht bindend, sondern sie verpflichten die Vereinbarungskantone, Rechtsätze nach bestimmten Vorgaben zu erlassen. Mittelbar rechtsetzende Konkordate bedürfen daher zu ihrer Wirksamkeit der Transformation ins kantonale Recht. Das aktuell wohl prominenteste Beispiel für ein mittelbar rechtsetzendes Konkordat ist die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat). Ebenfalls als mittelbar rechtsetzendes Konkordat ausgestaltet ist die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Mittelbar rechtsetzende Konkordate machen namentlich dann Sinn, wenn nicht eine durchgehende, detaillierte Rechtsvereinheitlichung, sondern „bloss“ eine Harmonisierung angestrebt wird, den Kantonen also bei der Umsetzung noch ein gewisser Spielraum belassen werden soll. Ein mittelbar rechtsetzendes Energiekonkordat könnte die Vereinbarungskantone etwa dazu verpflichten, den Kerngehalt der heutigen Mustervorschriften im Energiebereich und aller oder einzelner Module im kantonalen Recht zu verankern.

Mittelbar rechtsetzende Konkordate haben den erwähnten Vorteil, dass sie den Kantonen in der Regel einen gewissen Gestaltungsspielraum offen lassen. Als Konsequenz muss umgekehrt in Kauf genommen werden, dass die Regelungen in den einzelnen Kantonen mehr oder weniger voneinander abweichen. Zu bedenken ist überdies das Risiko, dass zwar ein Kanton den Beitritt zu einem mittelbar rechtsetzenden Konkordat beschliessen, dessen Transformation ins kantonale Recht aber trotzdem - ganz oder teilweise - scheitern kann (Beispiel: Ehemaliges Konkordat über die Schulkoordination, das mit Bezug auf den Schuljahresbeginn nicht in allen Kantonen umgesetzt wurde, worauf der Bund für die Vereinheitlichung sorgte).

- Unmittelbar rechtsetzende Konkordate enthalten direkt anwendbare Rechtsätze, welche Rechte und Pflichten von Privaten regeln. Eine Transformation ins kantonale Recht ist nicht vonnöten. Beispiele für unmittelbar rechtsetzende Konkordate: Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit (mit dem Inkrafttreten der Eidgenössischen Zivilprozessordnung dahingefallen), Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB). Unmittelbar rechtsetzende Konkordate eignen sich vor allem dann, wenn eine mit einem Bundesgesetz vergleichbare Rechtsvereinheitlichung angestrebt wird. Demgemäss ist der

Gestaltungsspielraum der Kantonsparlamente eher gering oder ist gar darauf beschränkt, dem Konkordatsbeitritt zuzustimmen oder ihn abzulehnen. In ein unmittelbar rechtsetzendes Energiekonkordat könnten theoretisch die Mustervorschriften im Energiebereich integral aufgenommen werden mit der Folge, dass sie in allen Vereinbarungskantonen tel quel Geltung hätten.

Die Änderung eines unmittelbar rechtsetzenden Konkordats ist aufwändig, weil sie wiederum das Genehmigungsverfahren in allen Vereinbarungskantonen durchlaufen muss. Deshalb wäre faktisch die integrale Verankerung der Mustervorschriften, die stark ins Detail gehen, überwiegend technischer Natur und deshalb dem Wandel unterworfen sind, in einem Energiekonkordat kaum zweckmässig. Man müsste sich deshalb wohl darauf beschränken, jene Bestimmungen ins Konkordat zu übernehmen, die einerseits von zentraler energiepolitischer Bedeutung und andererseits von einer gewissen Beständigkeit sind. Für die Rechtsnormen „zweiten Grades“ wären bei diesem Ansatz im Prinzip zwei Möglichkeiten denkbar. Entweder könnten die Kantone beauftragt und ermächtigt werden, die Ausführungsvorschriften zu erlassen oder es könnte damit ein Konkordatsorgan betraut werden. Im ersten Fall nähert sich das unmittelbar rechtsetzende einem mittelbar rechtsetzenden Konkordat an. Für die Kantone besteht ein mehr oder minder grosser Gestaltungsspielraum, je nachdem, wie eingehend die Regelung im Konkordat selbst ist. Im zweiten Fall wird eine durchgehende Rechtsvereinheitlichung erreicht; die Kantone haben, ebenso wie meist bei Bundesgesetzen, nur noch Zuständigkeiten und Verfahren zu regeln.

G. Ausgestaltung eines Energiekonkordats

Wie ein Energiekonkordat auszugestaltet ist, hängt von den Zielen ab, die damit erreicht werden sollen und ist damit eine politische Frage. Für ein gesamtschweizerisches Konkordat dürfte immerhin ein rechtsgeschäftliches Konkordat kaum in Betracht kommen. Geht man von den Erwartungen des Bundes aus, steht ein unmittelbar rechtsetzendes Konkordat klar im Vordergrund. Ein solches ist wohl auch aus Sicht der Kantone zu favorisieren, wenn diese eine stärkere Einbindung und Rechtsvereinheitlichung befürworten. Der Mehrwert eines ausschliesslich mittelbar rechtsetzenden Konkordats gegenüber dem Ist-Zustand dürfte den beträchtlichen Aufwand, der mit der Ausarbeitung und Implementierung verbunden ist, nicht rechtfertigen.

H. Möglicher Zielraster für ein Energie-Konkordat

Aus den bisherigen Ausführungen und der aktuellen energiepolitischen Diskussion ergibt sich folgender möglicher Zielraster für ein EnK:

1. Über ein rechtsetzendes Konkordat besteht die Möglichkeit, eine einheitlichere Umsetzung der MuKE zu erreichen. Dabei können unmittelbar und mittelbar anwendbare Normen gewählt werden. (1a) Unmittelbar anwendbare Normen beziehen sich auf wenig umstrittene Anwendungsbereiche (z.B. bautechnische Anforderungen). (1b) Mittelbar anwendbare Normen überlassen den Kantonen einen gewissen Spielraum bei der Übernahme in das kantonale Recht. Solche Normen würden beispielsweise eine differenzierte Übernahme von Massnahmen erlauben, die über bautechnische Anforderungen hinausgreifen (z.B. sanfte Sanierungspflichten).
2. Das HFM (Harmonisiertes Fördermodell) sorgt dafür, dass die Kantone nach gleichen Basisregeln fördern. Es ist zudem die Grundlage für den Vollzug des Gebäudeprogrammes. Im Hinblick auf ein bilaterales Strommarktabkommen mit der EU ist zu prüfen, über ein Konkordat die Voraussetzung zu schaffen, dass allenfalls nur der im Konkordat geschaffene

Gesamtrahmen der kantonalen Förderung gegenüber der EU notifiziert werden müsste und nicht jede einzelne kantonale Förderung¹⁰.

3. Für die Umsetzung von gemeinsamen Instrumenten und Programmen (z.B. GEAK und Gebäudeprogramm) sind solide interkantonale Rechtsgrundlagen (Kompetenzregelungen für die EnDK) und organisatorische Spielregeln zu schaffen.
4. Gemeinsame Regeln für die Nutzung von Erdwärme durch Grossanlagen oder die Nutzung des Untergrundes für die Speicherung von Primärenergien.
5. Gemeinsame Regeln zur Erteilung von Wasserkraftkonzessionen.
6. Regeln für die Kantonsgrenzen überschreitende Planung von Energieinfrastrukturen.

IV. Die Zweckmässigkeitsprüfung

I. Auftrag der Plenarversammlung sowie die zu prüfenden Fragen

Beschluss der Plenarversammlung der EnDK vom 9. Januar 2013:

1. *Die Plenarversammlung stimmt einer vertieften Prüfung der Idee eines „Energie-Konkordates“ grundsätzlich zu.*
2. *Der Vorstand der EnDK wird beauftragt, eine Fachkommission einzusetzen, die für die Plenarversammlung vom September 2013 folgende Entscheidungsgrundlagen vorbereitet:*
 - *Konzept eines „Energie-Konkordates“ im Sinne dieser Erwägungen;*
 - *Terminplan bis zur Bereinigung des definitiven Konkordatstextes;*
 - *Kommunikationskonzept unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der kantonalen Parlamente.*

Im Rahmen der Zweckmässigkeitsprüfung sind folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist die strategische Option 3 die zu verfolgende Strategie, oder ist eine der beiden andern Strategien zu bevorzugen?
2. Welche Ziele sollen mit einem EnK verfolgt werden, was ist als Zielsetzung bewusst auszuschliessen?
3. Was und wie wird mit dem EnK geregelt, um die definierten Ziele zu erreichen?
4. Welche Alternativen gibt es zu einem EnK?
5. Sind die Erwartungen des Bundes mit einem EnK erfüllbar respektive besser erfüllbar als ohne Konkordat?
6. Wie ist ein EnK gegenüber den kantonalen Parlamenten zu begründen?
7. Ist insgesamt die Schaffung eines EnK zu empfehlen oder nicht?

¹⁰Die EU verlangt im Rahmen der laufenden Verhandlungen, dass die Schweiz das europäische Beihilfenrecht übernimmt. Dieses würde eine Notifizierung von Beihilfen durch die EU erfordern (institutionelle Regelung). Anstatt dass jeder Kanton für seine Förderungen eine Notifizierung erfordert, wäre über das Konkordat ein rechtlicher Rahmen zu schaffen, der notifiziert würde. Bleibt die Förderung der Kantone in diesem Rahmen, so wäre für die kantonale Förderpolitik nicht eine weitere Notifizierung erforderlich (Zielsetzung).

J. Durchführung der Zweckmässigkeitsprüfung

a. Beurteilung der strategischen Option 3

Die interkantonale Energiepolitik hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten am Ziel orientiert, eine minimale Harmonisierung der Massnahmen zu erreichen. Der Vorteil dieser Politik lag insbesondere darin, die Ressourcen in den Kantonen zu schonen (abstützen auf gemeinsam erarbeitete Grundlagen), die Interessen des Bundes zu integrieren¹¹ und einer an technischen Normen orientierten Sachpolitik zum Durchbruch zu verhelfen. Mit dem pragmatischen Vorgehen ist inzwischen ein hoher Standard erreicht worden. Je anspruchsvoller die Anforderungen werden und je breiter die Palette von interkantonalen Dienstleistungen wird, desto stärker werden die Grenzen des bisherigen Systems sichtbar. Es ist nicht mehr im gleichen Masse selbstverständlich, weitere Schritte mit vergleichbarem Erfolg wie bisher zu realisieren. Die strategische Option 1 stösst deshalb an Grenzen.

Diese Einschätzung kann zum Schluss führen, dass die verfassungsmässige Aufgabe die Kantone überfordert und deswegen eine Delegation an den Bund in Erwägung zu ziehen ist (strategische Option 2). Tatsächlich besteht die Gefahr, dass der Bund (Bundesrat und Parlament) zum Schluss gelangen könnte, dass der Bund, um seine Ziele erreichen zu können, diesen Schritt anstreben muss¹². Die Energiepolitik ist in den Kantonen jedoch eine lebendige Politik. Bürgerinnen und Bürger, Städte und Gemeinden sowie Organisationen sind motiviert, sich in diesen Themen zu engagieren und auch Verantwortung zu übernehmen. Wird die Energiepolitik an den Bund delegiert, wird dieses kleinräumige Engagement verloren gehen, was für den Vollzug kaum von Vorteil sein wird.

Die Option 3 ist geeignet, den bisherigen Pfad fortzusetzen und auf eine andere Ebene zu bringen. Gelingt dies den Kantonen, sind sie auch besser in der Lage, zentralistische Überlegungen des Bundes zurückzuweisen. Es wird jedoch anspruchsvoll sein, die Ebene des Exekutivrechtes soweit zu stärken, dass dies auch von den kantonalen Parlamenten mitgetragen wird.

¹¹In der Zwischenzeit wird die schweizerische Energiepolitik auch durch internationale Verpflichtungen geprägt (Klimapolitik, Europapolitik).

¹²Die Energiepolitik wird zunehmend durch aussenpolitische Weichenstellungen geprägt. Mit einem Stromabkommen wird durch die Übernahme von EU-Energierecht die Gebäudeenergiepolitik mitbestimmt. Denkbar ist zudem, dass auch die energiepolitische Förderung durch das EU-Beihilfenrecht in Zukunft stark beeinflusst wird. Zudem ist die Klimapolitik stark durch aussenpolitische Entwicklungen geprägt.

b. Beurteilung der möglichen Ziele

Ziel	Chance	Risiken	Relevanz
<p>(1a) MuKE n: Bautechnische Standards</p> <p>Die bautechnischen Standards in der MuKE n werden tendenziell breit akzeptiert. Sie orientieren sich weitgehend an der Anforderung an energieeffiziente Neubauten. Nach Möglichkeit sollten diese Normen direkt anwendbar sein. Die EnDK wird ermächtigt, für das unmittelbar anwendbare Recht auch das notwendige Sekundärrecht zu erlassen.</p>	<p>Mit den unmittelbar anwendbaren bautechnischen Standards können schweizweit einheitliche energetische Anforderungen geschaffen werden. Die Planung von Gebäuden und die Bereitstellung von Bauprodukten durch die Industrie würden erleichtert. Mit der Kompetenzerteilung an die EnDK auch Sekundärrecht zu schaffen, kann auch der technischen Entwicklung einfach und angemessen gefolgt werden.</p>	<p>Die Hürde für einen Beitritt zum Konkordat könnte vor allem für die Kantonsparlamente zu hoch sein. Kantone, die dem Konkordat nicht beitreten, wären auf Grund der bundesrechtlichen Verpflichtung trotzdem gefordert, energetische Bauvorschriften zu erlassen. Das Konkordat wäre für diese Kantone der Benchmark.</p>	<p>Die Kantone leisten damit einen Beitrag zu einem harmonisierteren Baurecht. Die bautechnischen Standards sind an sich politisch wenig umstritten, so lange es möglich ist, individuell noch weitergehende Ziele erfüllen zu können. Die Kantone werden von laufenden Anpassungen an technische Entwicklungen und Standards entlastet.</p>

<p>(1b) MuKE: Nichtbautechnische Massnahmen</p> <p>Neben den bautechnischen Standards umfasst die MuKE auch noch weitere Instrumente und Massnahmen (Verbote von Technologien, Heizkostenabrechnung, usw.). Neue solche Instrumente und Massnahmen sind denkbar (z.B. sanfte Sanierungspflichten). Diese Massnahmen können politisch umstritten sein. Mittelbares Recht verpflichtet die Kantone zur Umsetzung, kann jedoch kantonale Gestaltungsspielräume offen lassen. Das Sekundärrecht zu diesen Normen würde durch die Kantone erlassen.</p>	<p>Die Schaffung von mittelbaren Normen ermöglicht teilweise eine Harmonisierung. In den Einzelheiten können sich kantonale Regelungen jedoch unterscheiden. Damit bleibt ein eingeschränkter Gestaltungsspielraum für die kantonale Energiepolitik bestehen.</p>	<p>Die Kantone setzen mittelbares Recht nicht um.</p>	<p>Mittelbares Recht überlässt den Kantonen einen Spielraum. Sie können damit auf ihre Bedürfnisse und die spezifischen politischen Konstellationen Rücksicht nehmen, sind aber zum Handeln angehalten.</p>
--	---	---	---

<p>(2) Harmonisierte Förderung</p> <p>Das Konkordat legt verbindlich Fördergrundspielregeln fest, deren Einhaltung auch überwacht werden soll. Die Spielregeln beziehen sich auf Förderziele, methodische Gestaltung der Förderung, Anforderungen und Voraussetzungen an die Förderung (z.B. maximal sinnvolle Ansätze). Den Kantonen bleibt es überlassen, im Rahmen dieser Spielregeln zu entscheiden, ob und was und mit welchen finanziellen Anreizen gefördert werden soll. Allenfalls ist anzustreben, dass nur dieser Gesamtrahmen nach EU-Recht notifiziert werden soll, und die Kantone von einer zusätzlichen Notifizierung befreit sind.</p>	<p>Die Förderung erfolgt nach vergleichbaren Grundspielregeln, überlässt aber im Rahmen der Grundspielregeln den Kantonen einen Gestaltungsrahmen.</p>	<p>Im Falle eines Abkommens mit der EU kann die umfassende Notifizierung nicht durchgesetzt werden. Die Kantone müssen individuell notifizieren.</p>	<p>Grundspielregeln basieren auf wirkungsvollen Anreizregeln. Diese gelten allgemein. Die Ausgestaltung dieser Regeln (Höhe der Beträge, Wahl der Fördermassnahmen u.a.m.) können und sollen nach Kantonen individuell bestimmt werden</p>
--	--	--	--

<p>(3) Rechtliche Stärkung der EnDK/EnFK</p> <p>Eine kompetente Energiepolitik der Kantone erfordert fachliches Know-how sowie das Zusammenführen von Daten zur Beurteilung der Entwicklung und Wirkung von Massnahmen. Ferner ergibt sich schon bisher und auch in Zukunft die Möglichkeit, den Vollzug in den Kantonen durch gemeinsame Instrumente zu unterstützen. Die EnDK hat dafür ihre Grenzen erreicht. Ihre rechtliche Basis muss dafür von den Kantonen durch interkantonal abgestützte Kompetenzen verstärkt werden.</p>	<p>Ausschöpfen von Möglichkeiten der Zusammenarbeit, der gemeinsamen Entwicklung von Produkten für den Vollzug in den Kantonen sowie das Verfügbarmachen von Fachwissen und Energiedaten für die Gestaltung der Energiepolitik durch die Kantone.</p>	<p>Die rechtlichen Voraussetzungen für die EnDK als Wissens- und Dienstleistungsplattform werden unterstützt. Die nötigen Ressourcen dafür werden jedoch nicht bereitgestellt.</p>	<p>Für eine kompetente eigenständige Energiepolitik der Kantone sind Schlüsseldaten und Schlüsselwissen erforderlich. Dieses sollte über eine Plattform Bedürfnisgerecht zur Verfügung gestellt werden. Ferner können für den Vollzug in den Kantonen geeignete Dienstleistungen gemeinsam bereitgestellt werden. Es ist kosteneffizienter, wenn auf vergleichbare Bedürfnisse zentral reagiert werden kann.</p>
---	---	--	--

<p>(4) Gemeinsame Regeln für die Nutzung des Untergrundes zu Energieversorgungszwecken</p> <p>Errichten von einheitlichen Anforderungen an die Bewilligungen von entsprechenden Projekten. Mit der Energiestrategie 2050 gewinnt die Nutzung der Erdwärme in grossen Tiefen an Bedeutung. Möglich ist ferner, dass der Untergrund auch für die Speicherung von Energie (z.B. Gas) oder zur Einlagerung von CO2 genutzt werden will.</p>	<p>Für das Erteilen von dazu notwendigen Konzessionen sind die Kantone zuständig. Gemeinsame inhaltliche Anforderungen könnten es Investoren erleichtern, entsprechende Vorhaben zu verfolgen, insbesondere, wenn diese auch vom Einzugsgebiet her die Kantonsgrenzen überschreiten.</p>	<p>Die Kantone können sich nicht auf einheitliche Anforderungen einigen.</p>	<p>Die Nutzung des Untergrundes ist nicht primär nur eine Frage der Energiepolitik. Die Nutzung des Untergrundes ist vielfältig und erfordert eine allgemeine Regelung.</p> <p>Nicht beabsichtigt ist die Harmonisierung kantonaler Verfahren. Lediglich die inhaltlichen Anforderungen an Gesuche sollen vereinheitlicht werden. Zum Beispiel, dass Konzessionen erforderlich sind, wenn Bohrungen mehr als x-hundert Meter abgetieft werden müssen u.a.m.</p> <p>Einheitliche Anforderungen erleichtern es Investoren, Gesuche um Konzessionen zu erarbeiten und einzureichen. Zudem muss das von den Kantonen dazu erforderliche Know-how zur Definition der Anforderungen nur einmal mobilisiert und aufgebaut werden.</p>
--	--	--	--

<p>(5) Gemeinsame Regeln zur Erteilung von Wasserkraftkonzessionen</p> <p>Um das Potential an Wasserkraft ausschöpfen zu können, sind neue Konzessionen erforderlich. In den kommenden Jahren werden jedoch gehäuft auch bestehende Konzessionen ablaufen und neu vergeben oder erneuert.</p>	<p>Mit der Formulierung von gemeinsamen Anforderungen an Gesuche um Wasserkraftkonzessionen sowie die Konzessionserteilung bei bestehenden Werken sollen die Verfahren für die Investoren vereinfacht werden.</p>	<p>Eine Vereinheitlichung kommt nicht zustande.</p>	<p>Mit der Nutzung der Wasserkraft sind unterschiedliche kantonale Interessen verbunden. Für die Bergkantone steht eine hohe Entschädigung für eine wichtige Ressource und für die Talkantone möglichst günstige Energie im Vordergrund. Zudem regelt das Bundesrecht bereits wichtige Rahmenbedingungen für das Erteilen von Wasserkraftkonzessionen. Es ist fraglich, ob sich die Kantone auf eine weitere Vereinheitlichung einigen können.</p>
<p>(6) Koordination zur raumplanerischen Sicherung von Kantongrenzen überschreitenden Energieinfrastrukturen</p> <p>Für die Erschliessung von Potenzialen im Bereiche der erneuerbaren Energien sowie zur Sicherung und Entwicklung von Netzinfrastrukturen ist vermehrt die Koordination unter den Kantonen gefordert.</p>	<p>Die Kantone vereinbaren ein Verfahren, wie die Kantongrenzen überschreitende Planung erfolgen soll.</p>	<p>Die Kantone verzichten auf eine entsprechende Regelung. Damit sind ad hoc Lösungen erforderlich. Konflikte sind dann unter Umständen erst spät auf der Ebene der Abstimmung von Richtplänen möglich.</p>	<p>Abstimmungen sind in erster Linie bei der ersten Integration der Energieinfrastrukturen in die kantonalen Richtpläne erforderlich. Ist dieser Prozess abgeschlossen, können allenfalls Anpassungen periodisch in Einzelfällen erforderlich werden.</p>

c. Realistische Zielsetzung eines „Energie-Konkordates“

Damit die strategische Option 3 erfolgreich verfolgt werden kann, muss ein „Energie-Konkordat“ unter den Kantonen eine möglichst breite Unterstützung finden. Die Chancen dafür stehen dann am besten, wenn sich das Konkordat am Etablierten orientiert und sich auf Kernbereiche konzentriert.

Zum Kernbereich der kantonalen Energiepolitik gehört die effiziente Nutzung der Energie in Gebäuden, die Förderung von Massnahmen in der Energiepolitik sowie die Planung, Bewilligung oder Konzessionierung im Bereiche der Energieversorgung. Im Bereiche der letztgenannten Aufgaben sind in den Kantonen auch die Raumplanungen und der Umwelt- und Landschaftsschutz involviert. Ein Konkordat, das alle oben aufgeführten Zielsetzungen umfasst, müsste eng mit der BPUK zusammen erarbeitet werden und wird inhaltlich komplex.

Die Zusammenarbeit der Kantone auf der Basis eines Konkordates im Energiebereich ist ein grosser Entwicklungsschritt. Es empfiehlt sich deshalb, den Inhalt auf das Machbarste zu konzentrieren. Konsequenterweise ist, sich inhaltlich auf jenen Zuständigkeitsbereich zu konzentrieren, der weitgehend alleine durch die EnDK koordiniert wird, den Gebäudebereich. Damit stehen die Ziele 1,2,3 und 4 im Vordergrund. Auf die Integration der Ziele 5,6 und 7 ist zu verzichten.

d. Aufbau des Energie-Konkordates

Nachstehend wird ein möglicher Aufbau eines Konkordats mit unmittelbar und mittelbar rechtsetzenden Normen skizziert. Die Skizze geht im Sinne der vorstehenden Ausführungen davon aus, dass mit Bezug auf die bautechnischen Anforderungen an Neubauten eine durchgehende Rechtsvereinheitlichung erreicht werden soll, die im Wesentlichen dem Standard der geltenden MuKEn entspricht. Zu diesem Zweck wären die im Konkordat selbst enthaltenen Vorschriften durch Ausführungsvorschriften des Konkordatsorgans zu ergänzen. Für die haustechnischen Anlagen legt die Konkordatsskizze lediglich Mindestanforderungen fest, die von den Vereinbarungskantonen verschärft werden könnten und die im kantonalen Recht näher auszuführen und zu konkretisieren wären. Das Konkordatsorgan würde dazu als Hilfestellung für die Kantone Mustervorschriften erlassen. Für die Ziele 2 und 4 sind lediglich allgemein gehaltene Vorgaben vorgesehen; die Regelung bliebe in weitem Umfang Sache der Kantone. Bei der Erdwärmennutzung beschränkt sich die Skizze darauf, die Abgrenzung von bewilligungs- und konzessionspflichtigen Nutzungen (z.B. Erdsonden bis 400 m Tiefe Bewilligungspflicht; über 400 m Konzessionspflicht) sowie die Konzessionsdauer zu vereinheitlichen, alle weiteren Vorschriften hätten die Kantone zu beschliessen.

Energiekonkordat

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹Dieses Konkordat bezweckt, den Energieverbrauch im Gebäudebereich zu begrenzen und den Einsatz erneuerbarer Energien zu fördern.

²Die Vereinbarungskantone verfolgen diese Ziele, indem sie:

- a) einheitliche bautechnische Anforderungen an Um- und Neubauten festlegen;
- b) Mindestanforderungen an neue haustechnische Anlagen festlegen;
- c) Grundsätze für die Nutzung und für die Förderung erneuerbarer Energien erlassen;
- d) Rahmenbedingungen für die Erdwärmennutzung definieren.

Art. 2 Weitergehende und andere Massnahmen

¹ Die Vereinbarungskantone können weitergehende Energiesparvorschriften erlassen, namentlich für die energetische Sanierung von Altbauten.

² Sie unterstützen mit geeigneten Massnahmen in andern Politikfeldern die Ziele dieses Konkordats.

³ Sie setzen sich dafür ein, dass die Unternehmen, an denen sie Anteile halten, sich die Ziele dieses Konkordats zu eigen machen.

II. Organisation

Art. 3 Interkantonales Organ a) Zusammensetzung und Aufgaben

¹ Die Mitglieder der Energiedirektorenkonferenz der Vereinbarungskantone bilden das Interkantonale Organ des Energiekonkordats

² Das Interkantonale Organ:

- a) erlässt die Ausführungsvorschriften zu den bautechnischen Anforderungen an Neubauten und passt diese der technischen Entwicklung an;
- b) erlässt Muster-Ausführungsvorschriften zu den Mindestanforderungen an haustechnische Anlagen im Sinne von Empfehlungen;
- c) kann Mustervorschriften für weitere Energiespar- und Förderungsmassnahmen im Gebäudebereich erlassen, namentlich solche für die energetische Sanierung von Altbauten;
- d) ist für die Bereitstellung und Weiterentwicklung des Gebäudeausweises der Kantone besorgt und baut die dafür erforderliche Vollzugsorganisation auf;
- e) gibt sich eine Geschäftsordnung;
- f) arbeitet mit dem Bund und mit den Fachverbänden zusammen;
- g) nimmt alle übrigen Aufgaben wahr, welche die Umsetzung des Konkordats mit sich bringt oder überträgt sie unter seiner Aufsicht Dritten.

Art. 4 b) Beschlussfassung

¹ Das Interkantonale Organ ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Vereinbarungskantone vertreten ist. Jeder beteiligte Kanton hat eine Stimme, die von einem

Mitglied der Kantonsregierung wahrgenommen wird.

²Beschlüsse werden mit der absoluten Mehrheit der Anwesenden gefasst.

Art. 5 *Interkantonale Geschäftsprüfungskommission*

III. Bautechnische Anforderungen an Neubauten

Art. 6 *Grundsatz*

Neue Bauten und Anlagen sowie damit zusammenhängende Ausstattungen und Ausrüstungen sind so zu planen, auszuführen und zu betreiben, dass sie möglichst wenig Fremdenergie benötigen und die benötigte Energie sparsam und rationell genutzt wird.

Art. 7 *Wärmeschutz von Gebäuden im Allgemeinen*

Art. 8 *Sondervorschriften für spezielle Bauten und Anlagen*

Art. 9 *Erleichterungen und Ausnahmen*

Art. 10 *Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien*

IV. Mindestanforderungen an haustechnische Anlagen

Art. 11 *Wärmerückgewinnung und Abwärmenutzung*

Art. 12 *Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen*

Art. 13 *Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung*

V. Gebäudeenergieausweis der Kantone

Art. 14

VI. Finanzierung

Art. 15 *Kostenverteilungsschlüssel*

¹Die Vereinbarungskantone tragen die Kosten für die Tätigkeit der Konkordatsorgane, für die ungedeckten Kosten der Vollzugsorganisation des Gebäudeausweises sowie die Kosten von Drittaufträgen im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen.

²Die Finanzhilfen für erneuerbare Energien und für weitere Fördermassnahmen werden von den Vereinbarungskantonen getragen.

VII. Förderung erneuerbarer Energien und der Abwärmenutzung

Art. 16 *Finanzhilfen*

¹Die Vereinbarungskantone richten Finanzhilfen aus für Massnahmen zur rationellen Energienutzung sowie für die Förderung erneuerbarer Energien und der Abwärmenutzung.

²Sie umschreiben die förderungswürdigen Vorhaben und legen die Förderungsbedingungen fest.

Art. 17 Weitere Fördermassnahmen

Die Vereinbarungskantone können für weitere Massnahmen, welche die Ziele dieses Konkordats unterstützen, Finanzhilfen oder andere Formen der Förderung vorsehen.

VIII. Erdwärmenutzung

Art. 18 Bewilligungs- und konzessionspflichtige Anlagen

Art. 19 Konzessionsdauer

Art. 20 Vorschriften der Vereinbarungskantone

Die Vereinbarungskantone erlassen Vorschriften über Vorabklärungen, das Enteignungsrecht, Sicherheitsleistungen und Abgaben sowie über Zuständigkeiten und Verfahren.

IX. Schlussbestimmungen

Art. 21 Beitritt und Austritt

Art. 22 Zustandekommen und Inkrafttreten

Art. 23 Übergangsbestimmungen

Kommentar zur Skizze: Vorstehend ist ein möglicher Aufbau eines Energiekonkordats skizziert, das eine Balance zwischen Rechtsvereinheitlichung und Kompetenzübertragung an das Konkordat auf der einen sowie Wahrung der kantonalen Eigenständigkeit und Rücksicht auf die Kompetenzen der Kantonsparlamente auf der andern Seite zu erreichen versucht.

Wenn mit Bezug auf die bautechnischen Anforderungen an Neubauten eine durchgehende Rechtsvereinheitlichung herbeigeführt werden soll, muss das Interkantonale Organ gesetzgeberische Kompetenzen erhalten. Dies und der Umstand, dass das Konkordatsorgan auch eine Vollzugsorganisation für die Bereitstellung und Weiterentwicklung des Gebäudeausweises der Kantone soll aufbauen können, lässt die Einsetzung einer Interkantonalen Geschäftsprüfungskommission aus Mitgliedern der Parlamente der Vereinbarungskantone als ratsam erscheinen.

Ein Konkordat der skizzierten Art dürfte nur dann wirklich Sinn machen, wenn der Beitritt von einer bedeutenden Zahl von Kantonen beschlossen wird. Das erforderliche Quorum wäre in Art. 22 über das Zustandekommen und Inkrafttreten festzulegen.

e. Alternativen zu einem Energie-Konkordat

Als Alternativen zu einem EnK kommen folgende Varianten in Frage:

- Die Kantone setzen weiter auf die strategische Option 1 "Weiter wie bisher"

- Die Kantone entscheiden sich mittelfristig für die Option 2 „Übertragung der Kompetenzen an den Bund“.

Die strategische Option 2 wird ausgeschlossen. Als Alternative kommt somit ausschliesslich die Option 1 zum Tragen. Die Option 1 ermöglicht keine Harmonisierungsschritte über interkantonales Recht (Ziele 1-3). Die Stärkung der EnDK als interkantonale Plattform für die Energiepolitik (Ziel 4) kann weiter über eine Statutenrevision oder über eine Verwaltungsvereinbarung unter den Kantonen verfolgt werden. Damit könnten insbesondere die Voraussetzungen für das Anbieten von interkantonalen Vollzugsinstrumenten oder Vollzugsservices verbessert werden. Für die kantonale Energiepolitik arbeitet die EnDK weiter auf der Basis von Empfehlungen an die Kantone. Das Abwehren von zentralistischen Normensetzungen auf Bundesebene könnte im Rahmen der Option 1 nicht auf einer neuen verbindlicheren interkantonalen Rechtsbasis erfolgen.

f. Beurteilung der Erwartungen des Bundes an ein Energie-Konkordat

Der Bund erwartet von den Kantonen, dass sie die bis 2014 revidierte MuKEn in der verbindlichen Form eines Konkordates verabschieden. Über ein Pflichtmodul seien folgende Massnahmen vorzusehen:

- Der Anteil der Heizwärme aus erneuerbaren Energien soll erhöht werden. Dazu sollen die Vorschriften für Neubauten verschärft werden;
- Über verschärfte Anforderungen an die Haustechnik soll der Stromverbrauch im Gebäudebereich gesenkt werden;
- Einführung der Energieinspektionspflicht;
- Pflicht zur Optimierung des Gebäudebetriebes;
- Vorlegen eines GEAK Plus als Voraussetzung für einen Eigentümerwechsel;
- Gewährung von Ausnutzungsboni beim Erreichen gewisser Minimalstandards;
- Gesetzliche Anreize zum Wechsel von fossilen Feuerungen zu Feuerungen auf der Basis von erneuerbaren Energien bei bestehenden Bauten;
- Einschränkung der Anwendung von gewissen Elektrogeräten durch Gebrauchsvorschriften.

Die vom Bundesrat formulierten Erwartungen gehen deutlich über das bisherige Niveau der MuKEn hinaus und erwarten von den Kantonen, dass sie auch politisch höchst umstrittene Postulate mit dem Konkordat durchsetzen.

Der Bund formuliert seine Aufforderung als inhaltlich präzise Erwartung. Der Bund selbst ist jedoch nicht in der Lage die Kantone zu einem entsprechenden Konkordat zu verpflichten¹³. Entsprechende Bundesvorschriften kann er selbst nur unter Verletzung der Bundesverfassung erlassen.

¹³Gutachten Müller/Vogel über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Gebieten der Energie-, Umwelt- und Raumordnungspolitik; S. 8: „Die Kantone zu einer umfassenden materiellen Harmonisierung zu zwingen, sprengt indessen den Rahmen des Zulässigen, weil der Bund damit den Regelungssektor in der Substanz vereinnahmen würde, was Art. 89 Abs. 4 BV verbietet. Zulässig ist es dagegen, wenn der Bund die Kantone in einzelnen ausgewählten Fragen zu einer einheitlichen Regelung anhält. Voraussetzung ist dabei, dass eine solche Massnahme für die Umsetzung der energiepolitischen Ziele des Bundes effektiv unerlässlich ist.“

g. Begründung des Energie-Konkordates gegenüber den kantonalen Parlamenten

Heute verfügen die kantonalen Parlamente über einen erheblichen Gestaltungsspielraum im Bereiche der Gebäudepolitik. Inzwischen sind die MuKE n breit anerkannt. Sie stützen sich auf fachtechnische Normen ab, die auch grossmehrheitliche Akzeptanz im Planungs- und Baugewerbe finden.

Mit einem Energie-Konkordat wird der Gestaltungsspielraum der kantonalen Parlamente teilweise eingeschränkt und das Exekutivrecht gestärkt. Aus der Optik der kantonalen Parlamente ist die strategische Option 1 attraktiver, obwohl auch dort indirekt ein Zwang besteht, möglichst der MuKE n zu folgen. Sind die Kantonsparlamente nicht bereit, sich für die grundsätzlichen Ziele der Energiestrategie 2050 einzusetzen, besteht die Gefahr, dass der Bund mittelfristig den Kantonen Kompetenzen im Gebäudebereich entzieht. Diese Gefahr ist umso grösser, je deutlicher auch dieser Bereich der Politik durch internationale Abkommen beeinflusst wird (Klimapolitik, Stromabkommen mit der EU) und der Bund die Vertragserfüllung garantieren muss. Die Option 2 ist aus der Sicht der Kantonsparlamente jedoch am unattraktivsten. Sie verlieren die Möglichkeit, die Energiepolitik im Kanton mitzugestalten. Die strategische Option 3 stärkt die Kantone gegenüber dem Bund und sichert ihnen ihre Kompetenzen nachhaltig. Der Preis dafür ist eine Stärkung des Exekutivrechtes über ein Konkordat. Diese Stärkung soll soweit sinnvoll erfolgen und den Gestaltungsspielraum der Kantonsparlamente trotzdem möglichst gross lassen.

h. Gesamtwürdigung der Idee eines Energie-Konkordates

Die Energiepolitik wird bereits heute durch internationale Verpflichtungen geprägt (Klimapolitik). Mit der in Zukunft zu erwartenden schrittweisen Integration der Schweiz in den europäischen Strombinnenmarkt werden weitere internationale Verpflichtungen auf die Schweiz zukommen, die national und kantonal umgesetzt werden müssen. Diese Entwicklung verstärkt die Tendenz auf der Stufe des Bundes, schrittweise die Regelungskompetenz an sich zu ziehen, um die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen besser steuern und kontrollieren zu können. Dieser Entwicklung können die Kantone begegnen, indem sie sich gegenseitig verpflichten, den Bund darin zu unterstützen, wichtige Ziele aus internationalen Verpflichtungen gemeinsamen zu erfüllen und dabei trotzdem den grösstmöglichen Gestaltungsspielraum für die einzelnen Kantone zu belassen. Insofern kann ein Energie-Konkordat auch zu einem Instrument der Kantone in der Europapolitik werden, um die Eigenheiten des schweizerischen Föderalismus möglichst weitgehend zu verteidigen.

Ein differenziert ausgestaltetes Energie-Konkordat kann diese Zielsetzung unterstützen. Anzustreben ist, dass von Beginn weg mindestens die Hälfte der Kantone beitrifft. Kantone, die nicht beitreten, sind auf Grund der Bundesverfassung und des CO₂-Gesetzes sowie des Energiegesetzes aufgefordert, einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Energiestrategie 2050 zu leisten. Treten mindestens die Hälfte der Kantone dem Konkordat bei, wird das Konkordat auch für die nicht beitretenden Kantone zu einem Massstab, so dass mittelfristig weitere Beitritte zu erwarten sind. Um möglichst viele Kantone zu einem Beitritt zu bewegen, ist die Stärkung des Exekutivrechtes auf das Notwendigste zu beschränken und der verbleibende Gestaltungsspielraum möglichst gross zu halten. Ob dies gelingt, kann erst abgeschätzt werden, wenn ein konkretes Konkordat ausgearbeitet werden kann.

Bereits jetzt kann festgehalten werden, dass der Bund zu hohe Erwartungen an ein Energie-Konkordat der Kantone stellt. Ein Konkordat, das möglichst viele Kantone umfassen soll, kann nicht maximale Vorstellungen verfolgen, sondern muss sich auf mehrheitsfähige Kernbereiche konzentrieren und

daneben den Kantonen energiepolitischen Handlungsspielraum belassen. Eine erfolgreiche Einführung eines Energiekonkordates kann jedoch zu einer geeigneten Plattform für die Weiterentwicklung der Energiepolitik der Kantone werden und den Bund auf dem Weg einer pragmatischen Zielverfolgung unterstützen.

Aus folgenden Gründen ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe die Zweckmässigkeit eines Energiekonkordates gegeben:

1. Die Energiepolitik der Schweiz ist immer stärker auch von internationalen Verpflichtungen abhängig. Die Kantone sind durch die Bundesverfassung gehalten, den Bund in der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu unterstützen. Ohne Koordination der Energiepolitik unter den Kantonen werden die Kantone dieser Verpflichtung nur ungenügend folgen können, so dass der Bund daraus zunehmend die Begründung ableiten kann, Kompetenzen an sich zu ziehen.
2. Die Kantone haben schon bisher die Energiepolitik über Empfehlungen der EnDK und gemeinsame Instrumente koordiniert. Diese pragmatische Vorgehensweise stösst an Grenzen. Um entscheidend weiter zu kommen, ist die Koordination verbindlicher zu gestalten. Dies kann über ein Energie-Konkordat erreicht werden.
3. Die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit und der EnDK als gemeinsame Wissens- und Dienstleistungsplattform ist dazu geeignet, die Ressourcen für die Energiepolitik in den Kantonen zu schonen. Der Aufbau von parallelem Wissen und von vergleichbaren Instrumenten kann minimiert werden.
4. Technische Entwicklungen und fachtechnische Normen begrenzen die Individualität der Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden. Somit sind Grundvoraussetzungen gegeben, um einen Kernbestand an gemeinsamen Regelungen zu erarbeiten, der an sich unbestritten sein sollte. Damit kann eine technische Harmonisierung unterstützt werden, die dem Planer-, Bau- und Gebäudeausstattungsgewerbe entgegen kommt und hilft, Baukosten in Grenzen zu halten.

V. Weiteres Vorgehen

Der Vorstand der EnDK wird am 22. August 2013 darüber befinden, ob bis im Frühling 2014 ein erster Entwurf eines Energie-Konkordates der Plenarversammlung unterbreitet werden soll. Am 23. August wird die Plenarversammlung über den Vorstandsbeschluss orientiert und der vorliegende Bericht zur Kenntnisnahme unterbreitet. Spricht sich der Vorstand dafür aus, könnte im Frühling 2014 die Plenarversammlung neben der Verabschiedung der MuKE 2014 auch darüber entscheiden, ob die Umsetzung der MuKE über ein Energie-Konkordat erfolgen soll oder nicht. Spricht sich die Plenarversammlung für den Konkordatsweg aus, wird der Konkordatsentwurf bei den Kantonen in die Vernehmlassung gegeben. Allenfalls ist es denkbar, dass das Energie-Konkordat an der Plenarversammlung im August 2014 bereinigt werden könnte. Nach der Bereinigung werden die Kantone eingeladen, über den Beitritt zu befinden. Kantone, die sich gegen einen Beitritt zum Konkordat aussprechen sind trotzdem angehalten, ihr einschlägiges Recht an die MuKE 2014 anzupassen.

Der Zeitplan ist ambitiös aber nicht unrealistisch. Aus heutiger Sicht ist deshalb mit einer Verzögerung bis zu einem halben Jahr zu rechnen.

VI. Empfehlung an die Plenarversammlung der EnDK

Der Plenarversammlung wird empfohlen, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.