



Die Wohnbaugenossenschaft La Paix in Nyon wurde 2018 und 2021 energetisch saniert.

Bild: Das Gebäudeprogramm/David Schweizer

Fördermittel für Gebäudesanierungen effizient einsetzen

Entwicklungen in der Förderlandschaft aus juristischer Sicht

Kaum ein Wirtschaftszweig ist für die Erreichung des Netto-Null-Ziels so wichtig wie der Immobiliensektor. In der Schweiz sind Gebäude für rund 40 % des Energieverbrauchs und knapp 25 % der CO₂-Emissionen verantwortlich, weil noch immer rund zwei Drittel der Heizenergie (Raumwärme und Warmwasser) aus fossilen Quellen stammt. Dieser Anteil muss bis ins Jahr 2050 auf null sinken, um dem Pariser Klimaabkommen von 2015 gerecht zu werden.

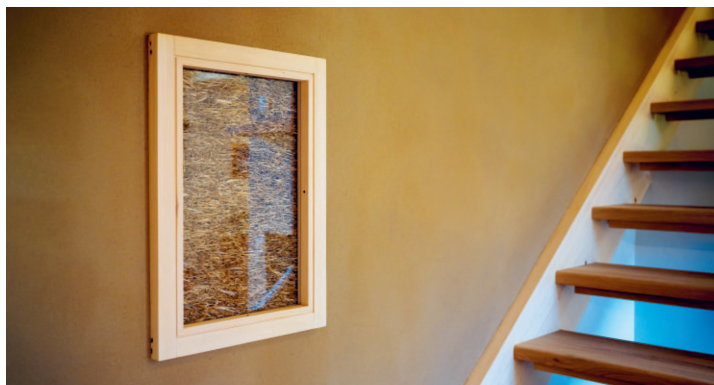
Bund und Kantone fördern die Modernisierung der Gebäudeparks auf vielfältige Weise. Seit 2010 hat sich das Gebäudeprogramm zu einem zentralen Instrument der schweizerischen Klimapolitik entwickelt. Inzwischen fliessen jedes Jahr mehrere Hundert Millionen Franken Subventionen an die Eigentümer von Wohn- und Geschäftsimmobiliën. Mitfinanziert wurden anfangs vor allem Massnahmen zur besseren Wärmedämmung, seit wenigen Jahren liegt der Förderschwerpunkt jedoch auf dem Ersatz fossiler Heizungen durch Wärmepumpen oder Holzfeuerungen. Pro eingesetztem Förderfranken lassen sich in diesen Bereichen grössere CO₂-Einspareffekte erzielen.

Mit dem Anfang 2025 zusätzlich in Kraft getretenen Impulsprogramm fördert der Bund den Ersatz ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen und fossiler Heizungen vor allem im mittleren und höheren Leistungsbereich, wie sie etwa in Mehrfamilienhäusern eingesetzt werden.

Gebäudesanierung zu langsam

Trotz der beträchtlichen Förderung – hinzu kommen in vielen Kantonen noch steuerliche Vergünstigungen – bleibt die energetische Gebäudesanierungsquote zu klein, um die klimapolitischen Ziele bis zur Mitte des Jahrhunderts zu erreichen. Pro Jahr werden von den hierzulande verbleibenden 900 000 fossilen Heizungen rund 25 000 ersetzt – das sind für den vollständigen Austausch bis im Jahr 2050 10 000 Anlagen zu wenig.

Die Lücke ist also beträchtlich. Sie durch eine Erhöhung der staatlichen Förderung zu schliessen, erscheint angesichts angespannter öffentlicher



Blick auf das Dämmmaterial: Die Wände des Mehrfamilienhauses in Vollèges (VS) bestehen aus wärmedämmendem Stroh, der Verputz ist aus Ton.

Bild: Das Gebäudeprogramm/Flux-If/Gerry Nitsch

IN KÜRZE



Finanzen unrealistisch. Im Gegenteil: Das vom Bundesrat im Januar 2025 vorgestellte «Entlastungspaket 27» beinhaltete ursprünglich sogar die gänzliche Streichung des Gebäudeprogramms. Das Parlament hat diesen Vorschlag aber im März dieses Jahres zurückgewiesen. Auch in Zukunft wird der Bund ein jährliches Fördervolumen von nun maximal 450 Mio. CHF zur Verfügung stellen.

Ein Ausbau der Subventionen wird es auf absehbare Zeit allerdings nicht geben. Bevorstehende steuerliche Veränderungen könnten die energetischen Sanierungen aus Sicht der Eigentümer ausserdem verteuern. Im Vordergrund steht dabei die beschlossene Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Unterhaltskosten (inkl. energetische Gebäudesanierungen). Damit sinkt voraussichtlich die Attraktivität von Investitionen in eine bessere Dämmung der Gebäudehülle oder dem Ersatz von fossilen Heizungen. Stattdessen werden Eigentümer ihre finanziellen Mittel möglicherweise eher in die Amortisation ihrer Hypotheken umlenken.

Mit anderen Worten: Die Ausgangslage für die eigentlich erforderliche Beschleunigung der Sanierungsanstrengungen ist alles andere als günstig: Die Sanierungsquote ist schon heute zu tief, und die Fördermittel werden in Zukunft eher sinken.

Effizienterer Einsatz der Fördermittel

Im Rahmen des Innosuisse-Flagship-Projekts «Renowave» [1] hat Dumeng Bezzola untersucht, wie sich die künftig knapper werdenden Fördermittel effizienter einsetzen liessen, um die erreichte Sanierungsquote zu stabilisieren oder durch eine wirkungsvollere Allokation der Mittel sogar zu steigern [2]. Die Fragestellung lautete: Lassen sich weniger kostenintensive Förderinstrumente entwickeln, die effektiver sind als die kostspieligen À-fonds-perdu-Beiträge des Gebäude- und Impulsprogramms?

Auf den ersten Blick wirkt dieses Ziel unrealistisch. Denn wie anders als durch monetäre Anreize will man Hauseigentümer zu Investitionen im fünf- oder sechsstelligen Frankenbereich bewegen – Investitionen, die sich überdies erst nach Jahren oder gar Jahrzehnten amortisieren?

Neue Arten der Förderung

Ein Blick in die Praxis zeigt, dass es schon heute alternative Fördermöglichkeiten gibt, die eine wertvolle und möglicherweise effektivere Ergänzung direkter Zuschüsse sein könnten.



Die Solarthermie-Röhrenkollektoren an der Fassade des Einfamilienhauses in Villars-sur-Glâne (FR) liefern Energie für Raumwärme und Warmwasser.

Bild: Das Gebäudeprogramm/Flux-iff/Gerry Nitsch

Zu diesen Instrumenten gehören zinsgünstige Darlehen des Staats, wie sie einige Banken für klimafreundliche Investitionen bereits anbieten, und staatliche Bürgschaften, mit denen die Eigenkapitalanforderungen für Hypotheken verringert werden könnten. Ein solches Modell verfolgt der Kanton Schwyz seit vielen Jahrzehnten. Der kantonale Bürgschaftsfonds reduziert die Eigenkapitalanforderungen für Hypothekarkredite in gewissen Fällen auf 10% und ermöglicht so eine Belehnung von 90%.

Eine dritte, ebenfalls bereits erprobte Option ist das Finanzierungsmodell, das der Bund zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus entwickelt hat. Der Staat vergibt dabei zinslose und zinsgünstige Darlehen an einen Fonds, der von den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwaltet wird. Diese vergeben ihrerseits Kredite an Mitglieder zu einem Minimalzinsatz von 1% und einer Mindest-Eigenkapitalquote von 10% statt der sonst marktüblichen Schwelle von 20%. Die Kreditrückzahlungen fliessen zurück in den Fonds und stehen für weitere Kredite zur Verfügung – ein Kreislauf, der dem Fonds seinen Namen gibt: Fonds de Roulement.

Dass auch solche Interventionen des Staates wirksam sein können, zeigen Studien und Erfahrungen aus der Praxis: Es gibt grosse Eigentümergruppen, die ihre Investitionsentscheide nicht ausschliesslich von finanziellen Anreizen abhängig machen oder die zumindest keine schnelle Kostenamortisation erwarten. Bei diesen Gruppen spielen nicht-monetäre Werte, wie etwa der Klima- und Umweltschutz oder die Sorge um zukünftige Generationen, eine mindestens ebenso grosse Rolle.

Umgekehrt verfehlen Subventionsangebote bei jenen Eigentümern ihren Zweck, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen handeln, aber den administrativen Aufwand und alle sonstige Umtrie-

be einer energetischen Sanierung scheuen oder die sich in einer Phase ihres Lebens befinden, in der andere Konsumausgaben Priorität haben. Die trifft beispielsweise auf jüngere Familien mit Kindern zu.

Heterogene Eigentümerstruktur

Die Eigentümerstruktur im Immobiliensektor ist heterogen. Auch grosszügig gestaltete Förderinstrumente können dieses Problem nicht lösen. Immer gibt es Eigentümergruppen, die man nicht anspricht. Und es gibt umgekehrt andere, die auch ohne finanzielle Förderung aktiv würden und die staatliche Förderung nur als willkommene Zusatzprämie nutzen. Wie gross solche Mitnahmeeffekte beim Gebäudeprogramm von Bund

und Kantonen in der Vergangenheit waren, lässt sich nicht exakt beziffern. Das Bundesamt für Energie (BFE) hat in der Vergangenheit Anteile zwischen 32 und 46% ermittelt [3]. Mehrere Hundert Millionen Franken staatlicher Unterstützung würden demnach jedes Jahr wirkungslos verpuffen.

Eine Reduktion von Mitnahmeeffekten könnte die Förderung erheblich effizienter machen. Gänzlich vermeiden lassen sich Mitnahmeeffekte zwar nicht, deutliche Reduktion sind nach Ansicht von Experten aber möglich. Dies ergab auch ein Roundtable-Meeting, das wir im November 2025 mit verschiedenen Stakeholder-Gruppen im Rahmen unseres Forschungsprojekts durchführten. Mitgewirkt haben dabei Vertreter verschiedener Banken, von Bundesbehörden und der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK). Die Bankenvertreter konnten aus ihrer Erfahrung bestätigen, dass monetäre Aspekte bei Sanierungsentscheiden zumeist nur ein Faktor unter vielen sind. Sehr häufig stünden ideelle Motive im Vordergrund.

Bankkunden mit grundsätzlich ablehnender Haltung gegenüber Klimamassnahmen könne man auch mit finanziellen Anreizen kaum überzeugen. Wichtig sei auch, ob es sich um Einfamilienhäuser handele, um Stockwerkeigentum oder um grosse Überbauungen mit Mietwohnungen. Institutionelle Anleger orientierten sich betriebswirtschaftlich an starren Lebenszyklen, bevor sie zum Beispiel einen Heizungsersatz in Erwägung zögen. Für private Eigentümer spiele dagegen die familiäre Situation und Lebensphase oft eine grössere Rolle oder das Vorbild von Freunden und Verwandten.

Nicht-finanzielle Anreize können auch wirken

Für den unter Spardruck stehenden Staat bedeutet dies, dass nicht-finanzielle Förderanreize nicht zwangsläufig mit einem Wirkungsverlust einher-

gehen müssen, sofern sie die richtige Zielgruppe erreichen. Zu den nicht-finanziellen Anreizen zählen vereinfachte Genehmigungsverfahren und administrative Erleichterungen, bessere Information und Beratung, organisatorische Unterstützung und der Abbau technischer Handelshemmnisse.

Solche Massnahmen, die weniger stark in den freien Markt eingreifen als finanzielle Zuschüsse, wären auch aus rechtsdogmatischer Perspektive prioritär zu nutzen. Aus juristischer Sicht bewegt sich der Bund mit dem Gebäudeprogramm ohnehin an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen, weil er hier in die Kompetenzen der Kantone eingreift.

Im Wesentlichen stützt sich der Bund auf Art. 89 Abs.2 der Bundesverfassung, wonach der Bund «Grundsätze (...) über den sparsamen und rationalen Energieverbrauch» festlegt. Gemäss Abs.3 fördert er die «Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien». Eine Subvention von konkreten Massnahmen zur Gebäudesanierung, wie im Gebäudeprogramm realisiert, lässt sich aus diesen Texten direkt nicht herauslesen.

Den verfassungsrechtlichen Rahmen anpassen

Sofern öffentlich-rechtliche Darlehen oder öffentlich-rechtliche Bürgschaften zukünftig an Bedeutung zur Förderung energetischer Gebäudesanierungen gewinnen, müsste auch für diese Instrumente der verfassungsrechtliche Rahmen im Detail analysiert und allenfalls angepasst werden. Als Richtschnur staatlichen Handelns sind in jedem Fall die Grundprinzipien des Verwaltungshandelns zu beachten. Immer bedarf es einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses, damit der Staat aktiv in den freien Markt eingreifen darf.

Zentral für das staatliche Handeln ist auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Der Staat darf individuelles Verhalten nur so weit steuern, als es zur Erfüllung des öffentlichen Interesses notwendig ist. Von mehreren zweckdienlichen Mitteln muss immer das mildeste zum Einsatz kommen.

Zinsgünstige öffentlich-rechtliche Darlehen wären folglich den direkten À-fonds-perdu-Zuschüssen von Gebäude- und Impulsprogramm grundsätzlich vorzuziehen. Noch stärker zu priorisieren wären öffentlich-rechtliche Bürgschaften, weil der Staat damit nur Eventualverbindlichkeiten eingeht. Der Bundesrat hielt diese Maxime schon 1986 in seiner Botschaft zum Subventionsgesetz fest: «Die Finanzhilfe ist auf dasjenige Mass zu beschränken, das zur Zielerreichung notwendig ist. Wo ein zinsgünstiges

Darlehen oder gar eine Bürgschaft genügt, sollen keine À-fonds-perdu-Finanzhilfen gewährt werden.»

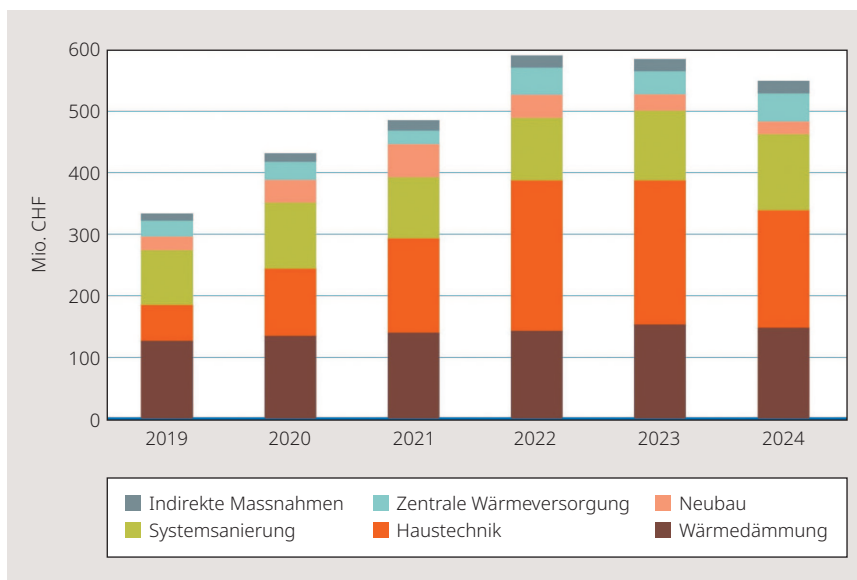
Geeignetes Umsetzungsverfahren

Falls öffentliche-rechtliche Darlehen und Bürgschaften das Gebäude- und Impulsprogramm in Zukunft ergänzen sollen, muss für beide Instrumente ein geeignetes Umsetzungsverfahren gefunden werden. Entsprechende Konzepte, die als Vorbilder dienen könnten, lassen sich in der Vergangenheit staatlicher Subventionspolitik finden. Grundsätzlich geht es dabei zunächst um die Frage, ob der Staat direkt ein Darlehen spricht oder eine Bürgschaft leistet oder ob er diese Aufgaben an andere, bereits etablierte oder neu zu schaffende Träger delegiert.

Direkte zinsfreie Darlehen hat der Bund beispielsweise gemäss dem Luftfahrtgesetz im Jahr 2001 an die Swissair vergeben. Auch im Wohnungsbausektor hat sich der Bund mehrfach direkt mit Darlehen engagiert. Politisch umstritten waren schliesslich die Darlehen, die im Jahr 2022 in der Folge des Ukrainekriegs an systemkritische Unternehmen der Strombranche ausgezahlt wurden.

Auch direkte Bürgschaften hat die öffentliche Hand schon vielfach geleistet. Hierzu zählen etwa die Hochseeschiffahrts-Bürgschaften, die Corona-Bürgschaften und der bereits erwähnte Bürgschaftsfonds des Kantons Schwyz.

Der ebenfalls bereits genannte Fonds de Roulement dagegen folgt einem anderen Modell. Hier vergibt der Staat günstige oder zinslose Darlehen an einen Fonds, der seinerseits Kredite an Wohnbaugenossenschaften erteilt. Dieses Konzept hat den Vorteil, dass die administrative Abwicklung, die Bonitätsprüfungen und die Verwaltung der Kredite an einen Träger delegiert wird, der die notwendige Erfahrung und Expertise besitzt.



Fördersummen des Gebäudeprogramms (2019 bis 2024). Sie haben sich seit 2018 verdoppelt.

Bild: Das Gebäudeprogramm

Ergänzungen sollen geprüft werden

In welcher Form das Gebäudeprogramm und das Impulsprogramm durch solche mildernden Formen der Förderung ergänzt werden sollen, bedarf einer genaueren Prüfung. Dabei wird es nicht nur um die Frage gehen, wer welche Zuständigkeiten erhält und wie die administrativen Abläufe möglichst effizient und verfassungsrechtlich robust ausgestaltet werden sollten. Genauso wichtig wird auch sein, wie man die zukünftig möglicherweise vielfältiger werdende Förderlandschaft aufeinander abstimmt – ob staatliche Darlehen und Bürgschaften die direkten Zuschüsse nur ergänzen oder teilweise ersetzen. Generell wird es, wie unser Projekt gezeigt hat, darauf ankommen, die Anreize zielgerichtet auszugestalten und die für ein Instrument jeweils empfängliche Zielgruppe anzusprechen. Ein Ersatz der Beiträge durch staatliche Darlehen und Bürg-

schaften ist aber abwegig, um das bisherige Förder-niveau und das Netto-Null-Ziel zu erreichen.

Referenzen

- [1] www.renowave.ch
- [2] Dumeng N. Bezzola-Büchler, Förderung energetischer Gebäudesanierungen mittels öffentlich-rechtlicher Darlehen und öffentlich-rechtlicher Bürgschaften, 2026; Oliver Streiff, Die energetische Sanierung von Gebäuden, 2024.
- [3] Grundlagen zur Ausgestaltung Impulsprogramm für Wärmeerzeugersersatz und Energieeffizienz (KIG) und Weiterentwicklung des Gebäudeprogramms nach Art. 34 CO₂-Gesetz, BFE, 2023.

Autoren

Dr. Dumeng N. Bezzola-Büchler ist Rechtsanwalt.
> bezzolad@gmail.com

Dr. Andreas Hirstein ist Dozent am Institut für Regulierung und Wettbewerb der ZHAW.
> ZHAW, 8401 Winterthur
> andreas.hirstein@zhaw.ch

Prof. Dr. Oliver Streiff ist Leiter der Fachstelle für Städtebau- und Umweltrecht am Institut für Regulierung und Wettbewerb der ZHAW.
> oliver.streiff@zhaw.ch

Utiliser efficacement les subventions pour la rénovation des bâtiments

Évolution du paysage des aides financières du point de vue juridique

Peu de secteurs économiques revêtent autant d'importance que le secteur immobilier pour atteindre l'objectif zéro émission nette. En Suisse, les bâtiments sont responsables d'environ 40 % de la consommation d'énergie et de près de 25 % des émissions de CO₂, car environ deux tiers de l'énergie de chauffage (chauffage des locaux et eau chaude) proviennent encore de sources fossiles. Cette part doit être ramenée à zéro d'ici 2050 afin de respecter l'Accord de Paris sur le climat de 2015.

La Confédération et les cantons encouragent la modernisation du parc immobilier de multiples manières. Depuis 2010, le Programme Bâtiments est devenu un instrument central à cet égard. Désormais, plusieurs centaines de millions de francs de subventions sont versées chaque année aux propriétaires immobiliers. Au départ, le cofinancement concernait principalement des mesures visant à améliorer l'isolation thermique; depuis quelques années, l'accent est mis sur le remplacement des systèmes de chauffage fossiles par des pompes à chaleur ou des chaudières à bois. Mais malgré ces aides considérables, le taux de rénovation énergétique des bâtiments reste trop faible pour atteindre les objectifs de la politique climatique.

Dans le cadre du projet phare «Renowave» d'Innosuisse, des études ont été menées pour

déterminer comment utiliser plus efficacement les aides financières, qui diminueront à l'avenir, afin de stabiliser le taux de rénovation, voire de l'augmenter grâce à une allocation plus efficace des ressources. L'observation de la pratique montre qu'il existe des possibilités de soutien alternatives susceptibles de constituer un complément potentiellement plus efficace aux subventions directes. Parmi celles-ci figurent les prêts à taux préférentiels accordés par l'État et les garanties publiques. Une troisième option est le modèle de financement développé par la Confédération pour promouvoir la construction de logements d'utilité publique. Dans ce cadre, l'État accorde des prêts sans intérêt ou à taux préférentiels à un fonds géré par les organisations faîtières du secteur du logement d'utilité publique.

Il reste à examiner sous quelle forme le Programme Bâtiments et le programme d'impulsion de l'OFEN devront être complétés par ces formes d'aide plus souples. À cet égard, il sera important de déterminer comment coordonner un paysage des subventions qui pourrait se diversifier à l'avenir. D'une manière générale, comme l'a montré le projet Renowave, il s'agira de concevoir des incitations ciblées et de s'adresser au groupe cible susceptible de bénéficier de chaque instrument.