



REGIERUNGSRAT

25. Januar 2023

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

23.36

Aargauische Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative! (Aargauische Klimaschutzinitiative)"

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Aargauische Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative! (Aargauische Klimaschutzinitiative)" zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Die Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative! (Aargauische Klimaschutzinitiative)" verlangt eine Anpassung des Energiegesetzes des Kantons Aargau (EnergieG) vom 17. Januar 2012, so dass jährlich an mindestens 3 % der Gebäude energetische Erneuerungen von Gebäuden mit Förderungen zu unterstützen sind. Zudem sollen so viele kantonale Mittel für Förderungen eingesetzt werden, dass die Summe von Sockelbeitrag und Ergänzungsleistungen gemäss Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) vom 23. Dezember 2011 dem Anteil der aus dem Kanton Aargau abfliessenden CO₂-Abgaben entspricht.

Die Zielrichtung der Initiative stimmt mit der kantonalen und eidgenössischen Energiepolitik überein: Steigerung der Energieeffizienz des Gebäudeparks und den Einsatz von erneuerbaren Energien. Trotzdem empfiehlt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative. Die wichtigsten Gründe für die Ablehnung der Initiative sind:

- **Die Initiative führt zu einer hohen Belastung des Staatshaushalts**

Der notwendige kantonale Mitteleinsatz für die vollständige Rückführung der CO₂-Abgaben in den Kanton Aargau ist kaum planbar und stellt eine hohe Belastung für den Staatshaushalt dar. Die von der Initiative vorgesehenen Mittel übersteigen die Nachfrage nach Gebäudemodernisierungen wesentlich.

- **Formulierte Ziele nicht überprüfbar**

Die Zielsetzung, 3 % des gesamten Gebäudebestandes zu sanieren, ist mit den aktuellen Datengrundlagen nicht mess- und steuerbar (nur mit gesetzlichen Anforderungen, jedoch nicht mit Anreizen alleine). Mit zunehmender Dauer und Anzahl bereits modernisierter oder ersetzter Bauten wird eine in Abhängigkeit des gesamten Gebäudebestands ermittelte Zahl als Vorgabe immer unrealistischer.

- **Der Kanton Aargau verfügt über ein ausgewogenes Förderprogramm**

Mit dem vom Grossen Rat genehmigten Verpflichtungskredit "Förderprogramm Energie 2021–2024", welcher im Dezember 2022 mit einem Zusatzkredit aufgestockt wurde, verfügt der Kanton Aargau bis 2024 bereits über Mittel, mit welchen ein ausgewogenes und zielführendes Förderprogramm für Massnahmen zur Unterstützung von Gebäudemodernisierungen angeboten werden kann.

Die Aargauische Volksinitiative wurde vom Grossen Rat am 15. Juni 2021 für gültig erklärt. Der Antrag, die Aargauische Volksinitiative dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen, wurde vom Grossen Rat an den Regierungsrat zurückgewiesen (21.92). Die Rückweisung erfolgte mit dem Auftrag, dem Grossen Rat einen Gegenvorschlag vorzulegen. Dies wurde mit der Gutheissung der unverminderten Weiterführung des Förderprogramms Energie im Gebäudebereich durch den Grossen Rat erledigt (22.256). Ausstehend ist der Entscheid über die Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung der Aargauische Volksinitiative.

1. Ausgangslage

Bei der Staatskanzlei wurde am 15. Juni 2020 die aargauische Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative! (Aargauische Klimaschutzinitiative)" mit 3'556 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

"Gestützt auf § 64 der Aargauischen Kantonsverfassung (SAR 110.000) stellen die unterzeichnenden im Kanton Aargau stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger folgendes Initiativbegehren:

Das Energiegesetz des Kantons Aargau vom 17.01.2012 (EnergieG, SAR 773.200) wird wie folgt geändert:

5. Förderungsmassnahmen

§ 16 Förderung, Förderinstrumente

Abs. 4 (geändert)

Sie erfolgen nach einem vom Regierungsrat periodisch genehmigten Förderprogramm, in dem Ziele, Prioritäten und Kriterien für die Anwendung der Förderinstrumente festgelegt sind. Der Kanton schafft mit Gebäudeprogrammen die Voraussetzungen, dass alle Gebäude die jeweils geltenden energiegesetzlichen Anforderungen erfüllen. Mit Förderprogrammen sind jährlich an mindestens 3 % der bestehenden Bauten und Anlagen, vorab mit Baujahr älter als 2000, die energetischen Sanierungen finanziell so zu unterstützen, dass bis 2050 alle bezweckten Sanierungen durchgeführt sind.

Abs. 5 (neu)

Der Kanton setzt für die Fördermassnahmen in Gebäudesanierung und Energieeffizienzsteigerung sowie Innovationen und Pilotprojekten so viele eigene Mittel ein, dass die Summe von Sockelbeitrag und Ergänzungsleistungen gemäss CO₂-Gesetz des Bundes dem Anteil der aus dem Kanton Aargau abfliessenden CO₂-Abgaben entspricht. Dies erfolgt gemäss Harmonisiertem Fördermodell der Kantone oder entsprechenden zukünftigen Fördermodellen."

2. Hintergrundinformationen zur Initiative

Die Initiantinnen und Initianten¹ der Klimaschutz-Initiative sind mit der Grünen Partei verbunden, die Initiative hat ihre Adresse bei der Grünen Partei² und wird wie folgt begründet:

"Der Gebäudepark ist zentral.

Die Hälfte des Energieverbrauchs und rund einen Drittel der CO₂-Emissionen: Die 2,3 Millionen Gebäude in der Schweiz bestehen zu knapp drei Vierteln aus Wohnbauten und zu einem Viertel aus Dienstleistungs- sowie öffentlichen Bauten. Dieser Gebäudepark beansprucht rund 50 % des schweizerischen Energieverbrauchs. 10 % entfallen auf Bauprozesse und Baumaterialien, 40 % auf den Betrieb (Heizung, Warmwasser, Lüftung, Klima, Geräte, Beleuchtung usw.). Der grösste Teil der Wärmeproduktion für Gebäude erfolgt heute durch Öl- und Gaskessel. Der Gebäudesektor ist für rund einen Drittel der Schweizer CO₂-Emissionen verantwortlich.

¹ **Robert Obrist**, Rosenweg 18, 5107 Schinznach; **Hansjörg Wittwer**, Herzbergstrasse 18, 5000 Aarau; **Andreas Fischer Bargetzi**, Rosenweg 2, 4313 Möhlin; **Nicola Bossard**, Oberhubelstrasse 52, 5742 Kölliken; **Irene Kälin**, Halde 4 5108 Oberflachs; **Fabienne Luder**, Tellstrasse 66, 5000 Aarau; **Ruth Müri**, Dättwilerstrasse 25, 5405 Baden-Dättwil; **Max Chopard-Acklin**, Rainstrasse 21, 5415 Nussbaumen; **Gabriela Suter**, Bollweg 4, 5000 Aarau; **Stefan Farner**, SMGV Aargau, Blumenweg 6, 5102 Rapperswil; **David Kläusler**, VSSM Aargau, Hauptstrasse 75, 5027 Herznach; **Marco Leber**, suissetec Aargau, Leestrasse 12 5236 Remigen; **Martin Kummer**, Präsident Baumeisterverband Aargau, Feldschenrain 16, 5107 Schinznach

² Klimaschutz-Initiative, c/o Grüne Aargau, Postfach 2355, Rain 6, 5000 Aarau

Der Aargau

Im Zentrum der Energiestrategie des Kantons stehen die Steigerung der Energieeffizienz und der Ausbau der erneuerbaren Energien mit einem Schwerpunkt im Gebäudebereich. Damit übernimmt der Kanton Verantwortung in einem zentralen Bereich der Energiepolitik.

Die Geschichte

Im Rahmen der Abbaumassnahmen der vergangenen Jahre gerieten auch die kantonalen Gebäudeprogramme unter die Räder. Bei der Diskussion des Budgets 2019 haben wir darauf hingewiesen, dass Investitionen, um Anreize für Gebäudesanierungen zu schaffen, nötig und finanzierbar sind. Leider hat die Mehrheit des Grossrats die entsprechenden Mittel verweigert. Mit einer kantonalen Initiative stellen wir jetzt die Weichen für einen wirksameren Klimaschutz."

3. Rechtsgrundlagen

Gemäss aargauischem Recht hat der Regierungsrat dem Grossen Rat Bericht und Antrag über die Gültigkeit einer Volksinitiative in formeller und materieller Hinsicht sowie über deren weitere Behandlung zu unterbreiten. Massstab für die Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen bilden die einschlägigen Vorschriften des kantonalen Rechts und die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

4. Behandlung von Volksinitiativen

Gemäss § 65 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 hat der Grosse Rat bei kantonalen Volksinitiativen vorweg zu prüfen, ob sie den Formvorschriften nachkommen, dem Bundesrecht und – sofern sie sich auf Gesetzesrecht beziehen – dem kantonalen Verfassungsrecht entsprechen. Genügt eine Initiative einem Erfordernis nicht, wird sie für ungültig erklärt.

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat Bericht und Antrag über die Gültigkeit des Volksinitiativbegehrens in formeller und materieller Hinsicht sowie über dessen weitere Behandlung zu stellen (§ 56 Gesetz über die politischen Rechte [GPR] vom 10. März 1992). Das Volksinitiativbegehren hat den Erfordernissen der Einheit der Form sowie der Materie zu genügen und dem übergeordneten Recht zu entsprechen (§§ 64 Abs. 2 und 65 Abs. 1 KV, § 57 Abs. 2 GPR). Betrifft ein Ungültigkeitsgrund lediglich Belange von untergeordneter Bedeutung, erklärt der Grosse Rat den mängelfreien Teil des Volksinitiativbegehrens für gültig, sofern dieser eine sinnvolle Regelung darstellt (§ 57 Abs. 4 GPR). Handelt es sich um ein gültiges Volksinitiativbegehren in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage, hat es der Grosse Rat innert 24 Monaten seit Einreichung bei der Staatskanzlei zur Abstimmung zu bringen (§ 60 Abs. 1 GPR). Beschlüsse des Grossen Rats über die Gültigkeit eines Volksinitiativbegehrens sowie der Rückzug eines solchen sind im Amtsblatt zu publizieren (§ 62 GPR).

Wortlaut der Volksinitiative

Die eingereichte Volksinitiative mit dem Titel "Klimaschutz braucht Initiative! (Aargauische Klimaschutzinitiative)" hat den Wortlaut gemäss Kapitel 1.

4.1 Grundsätze der Auslegung von Volksinitiativen und der Prüfung ihrer Gültigkeit

Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Volksinitiative als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, "der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt" (BGE 129 I 395 E 2.2, 121 I 339, mit weiteren Hinweisen). Dieser Auffassung hat sich schon seit längerem auch ein grosser Teil der Lehre angeschlossen (vgl. zum Beispiel ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 83/1982 Seiten 43 ff., mit Differenzierungen; ALBERTO FERRARI, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, Diss. Zürich 1982, Seite 144 f.; je

mit Hinweisen). Bereits nach HANS HUBER sollte eine Volksabstimmung trotz Zweifel über die Bundesrechtmässigkeit dann angeordnet werden, wenn "immerhin die gegenteilige Ansicht auch gut vertretbar ist" (HANS HUBER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts im 1974, ZBJV 111/1975 Seiten 390 f.). Die Auffassung, wonach eine Volksinitiative nur dann als ungültig zu erklären ist, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist, wird auch von ALDO ZAUGG geteilt (Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, BVR 1983 Seite 326). Seiner Meinung nach soll die Prüfung der Rechtmässigkeit einer Volksinitiative "nur als grobmaschiges Sieb wirken, das lediglich jene Vorschläge zurückbehält, die eindeutig unzulässig sind".

Nach Lehre und Rechtsprechung sind somit zwei Aspekte zu unterscheiden: Einerseits ist bei einer auslegungsbedürftigen Volksinitiative im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige zu wählen, welche mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, andererseits ist ein Volksinitiativbegehren nur dann als ungültig zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, wenn es offensichtlich rechtswidrig ist. Eine Volksinitiative ist demzufolge jeweils im für sie günstigsten Sinne auszulegen (BGE 132 I 286 E. 3.1). Der Spielraum für eine verfassungs- beziehungsweise bundesrechtskonforme Auslegung ist grösser, wenn nicht eine Volksinitiative in der Form der ausgearbeiteten Vorlage, sondern eine solche in der Form der allgemeinen Anregung zu beurteilen ist (KÖLZ, Seiten 24, 43 ff.; BGE 121 I 339, 119 Ia 154 E. 2b, 114 Ia 426, 111 Ia 295).

Für die oben dargestellte Auffassung von Lehre und Praxis wird oft das Kürzel "in dubio pro populo" verwendet (vgl. KÖLZ, Seiten 43 ff.). Die Befugnis des zuständigen Organs, darüber zu wachen, dass keine rechtswidrigen Begehren zur Abstimmung kommen, soll nicht dazu führen, dass Volksinitiativen, bei welchen gewisse Zweifel über deren inhaltliche Rechtmässigkeit bestehen, dem Entscheid des Stimmvolkes zum vornherein entzogen werden. Wohl könnte das zuständige Organ unter anderem gerade wegen dieser Zweifel die Ablehnung solcher Volksinitiativen empfehlen (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main 1986, NN 1 und 12 zu § 65). Eine lückenlose Garantie, dass keine rechtswidrigen Normen erlassen werden, besteht aber auch im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren auf kommunaler oder kantonaler Ebene nicht (vgl. zum Ganzen Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1988 Seiten 575 ff., mit weiteren Hinweisen).

4.2 Formelle Prüfung der Gültigkeit

Die Volksinitiative genügt den Formvorschriften von § 50 Abs. 2 GPR. Die in formeller Hinsicht korrekt zustande gekommene Volksinitiative sieht vor, den Wortlaut des geltenden § 16 des Energiegesetzes des Kantons Aargau (EnergieG) vom 17. Januar 2012 (SAR 773.200) durch einen neu formulierten Wortlaut teilweise zu ersetzen (Absatz 4) und teilweise zu ergänzen (Absatz 5). Das Volksinitiativbegehren ist demzufolge vollständig in der Form der ausgearbeiteten Vorlage gemäss § 64 Abs. 2 KV eingereicht worden, das heisst, das Erfordernis der Einheit der Form ist eingehalten. Ebenso bezieht sich das Volksinitiativbegehren auf einen einheitlichen Regelungsgegenstand (energetische Förderungsmassnahmen). Das Gebot der Einheit der Materie gemäss § 64 Abs. 2 KV bleibt somit ebenfalls gewahrt (vgl. BGE 129 I 370 ff.; 113 Ia 52 f., E. 4a, mit weiteren Hinweisen). Dies gilt, auch wenn sich die mit dem Volksbegehren angestrebten Ziele, vorab die verlangten Gebäudesanierungen bis zum Jahr 2050, in der Umsetzung allfällig erst noch mit weiteren, einander ergänzenden Massnahmen beziehungsweise damit allenfalls noch verbundenen Rechtsanpassungen erreichen lassen sollten. Dieser Umstand ist jedoch gerade der Natur derartiger Zielvorgaben zuzuschreiben, welche primär die Richtung vorgeben, die konkrete Umsetzung selber aber noch nicht abschliessend festlegen.

4.3 Materielle Prüfung der Gültigkeit

Auch in materieller Hinsicht erweist sich die vorliegende Initiative als mit dem kantonalen Verfassungsrecht und dem Bundesrecht vereinbar (vgl. § 65 Abs. 1 KV). So sieht die Kantonsverfassung selber ausdrücklich vor, dass der Kanton die umweltgerechte und wirtschaftliche Energieversorgung sowie die sparsame Energieverwendung fördert (§ 54 Abs. 1 KV). Die für die Förderungsmassnahmen vorgeschlagenen neuen Zielvorgaben stehen somit inhaltlich im Einklang mit der kantonalen Verfassung, wird damit letztlich doch ebenfalls eine gesteigerte Energieeffizienz und damit sparsame Energieverwendung angestrebt. Dementsprechend zählt es auch bereits zu den Zielen des geltenden EnergieG, die Energieeffizienz in der Energieanwendung zu erhöhen und Energie sparsam einzusetzen (§ 2 Abs. 1 lit. b EnergieG). Die vorliegend vorgeschlagenen Änderungen beziehungsweise Ergänzungen zum geltenden § 16 EnergieG sollen hierzu nun gewissermassen weitere Konkretisierungen bilden, wobei das angestrebte Ziel einer sparsamen und effizienten Energieverwendung mittels konkreter Vorgaben direkt auf Gesetzesstufe verankert werden soll. Die beiden neu formulierten Absätze fügen sich dabei systematisch grundsätzlich gut in den bestehenden Aufbau des Energiegesetzes ein, ergänzen sie doch die heutige Förderungsregelung in § 16 EnergieG, indem sie zu dem vom Regierungsrat bereits nach geltendem Recht (§ 16 Abs. 4 Satz 1 EnergieG) periodisch zu genehmigenden Förderungsprogramm konkretere Vorgaben aufstellen. Aus rechtsstufenbezogener und gesetzessystematischer Sicht ist die vorgeschlagene Änderung somit ebenfalls nicht zu beanstanden.

An der grundsätzlichen Zulässigkeit des Volksbegehrens vermag aus kantonsrechtlicher Sicht auch nichts zu ändern, dass sich dem Initiativtext selber noch nicht entnehmen lässt, wie die durch den Kanton noch festzulegenden Gebäudeprogramme im Einzelnen aussehen sollen und welche Konsequenzen insbesondere an allfällige Verstösse gegen die diesbezüglich vorab zeitlich aufgestellten Vorgaben geknüpft wären. Ebenso wenig äussert sich die Initiative dazu, wie etwa auf veränderte ökonomische, soziale oder ökologische Verhältnisse zu reagieren ist, sowie, was zu unternehmen ist, wenn sich die festgelegten Ziele deshalb nicht innert dem gesteckten Zeithorizont (2050) erreichen lassen. All diese noch offenen Punkte sind aber zumindest teilweise der Natur von längerfristigen Zielvorgaben zuzuschreiben. So verlangen derartige, über einen weiten Zeithorizont reichende Zielvorgaben naturgemäss weitere Konkretisierungen. Bei Zielvorgaben auf Gesetzesstufe könnte dies – neben anderen Massnahmen – insbesondere auch noch andere rechtliche Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe verlangen. Auch im Umstand, dass sich das Volksbegehren auf an sich sanktionslose Vorgaben beschränkt, ist noch kein Verstoss gegen das Verfassungsmässigkeitsprinzip zu sehen, enthalten doch bereits andere Erlasse des geltenden Rechts ähnlich offene Vorgaben. Dementsprechend steht die vorliegende Initiative im Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht.

Gemäss Art. 89 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 setzen sich sodann Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein (Absatz 1). Der Bund legt dabei Grundsätze über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch fest (Absatz 2). Er erlässt im Weiteren Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten und fördert die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien (Absatz 3). Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind sodann vor allem die Kantone zuständig (Absatz 4). Der Bund trägt in seiner Energiepolitik zudem den Anstrengungen der Kantone und Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung; er berücksichtigt dabei die Verhältnisse in den einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit (Absatz 5). Gemäss Art. 89 BV sind somit für gewisse energiepolitische Aufgaben vor allem die Kantone (Massnahmen im Gebäudebereich), für andere ausschliesslich der Bund zuständig (Energieverbrauchsvorschriften für Anlagen, Fahrzeuge und Geräte). Weitere Aufgaben fallen in den Kompetenzbereich sowohl der Kantone

als auch des Bundes (Förderungsmassnahmen wie Information und Beratung oder Aus- und Weiterbildung sowie die verbraucherorientierte Förderung im Bereich rationeller und sparsamer Energieverwendung). Bund und Kantone müssen ihre energiepolitischen Aktivitäten daher grundsätzlich aufeinander abstimmen und auf ein gemeinsames Ziel ausrichten.

Die vorliegend in Bezug auf die energetische Gebäudesanierung und die Energieeffizienzsteigerung vorgeschlagenen Vorgaben für kantonale Fördermassnahmen betreffen grundsätzlich Massnahmen hinsichtlich des Verbrauchs von Energie in Gebäuden, für welche wie vorstehend dargelegt vor allem die Kantone zuständig sind. Art. 45 des eidgenössischen Energiegesetzes (EnG) vom 30. September 2016 beschränkt sich daher in diesem Bereich auf die Festlegung einiger Grundsätze und die Erteilung weniger Rechtsetzungsaufträge zuhanden der Kantone. Demgemäss haben die Kantone im Rahmen ihrer Gesetzgebung etwa günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zu schaffen (Absatz 1). Zudem haben sie auch Vorschriften zu erlassen über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Gebäuden; sie haben dabei den Anliegen der sparsamen und effizienten Energienutzung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien und von Abwärme nach Möglichkeit den Vorrang zu geben (Absatz 2). Diesem Rechtsetzungsauftrag wird vorliegend insofern Rechnung getragen, als der Kanton gemäss Initiativtext mit finanziell unterlegten Gebäudeprogrammen die Voraussetzungen zu schaffen hat, dass alle Gebäude die jeweils geltenden energiegesetzlichen Anforderungen erfüllen, wobei bis im Jahr 2050 alle bezweckten Sanierungen durchgeführt sein sollen. Ein Widerspruch zum geltenden Bundesrecht ist somit nicht ersichtlich.

Schliesslich könnten auch allfällige, durch die Umsetzung zusätzlich bedingte Anpassungen des geltenden Gesetzesrechts sowie unterstufiger Erlasse die Gültigkeit der Initiative nicht berühren. Vielmehr liegt es geradezu in der Natur einer Gesetzesinitiative, dass im Rahmen ihrer Umsetzung allenfalls weiteres Gesetzesrecht zu ändern wäre sowie Ausführungsbestimmungen auf Dekrets- und/oder Verordnungsstufe notwendig werden.

4.4 Fazit betreffend Gültigkeit

Die vorliegende Volksinitiative entspricht nach dem Gesagten in formeller Hinsicht den einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts. Im Weiteren steht materiell weder das Bundesrecht noch das kantonale Verfassungsrecht der Volksinitiative entgegen. Die Volksinitiative wurde vom Grossen Rat am 15. Juni 2021 in formeller und materieller Hinsicht als gültig erklärt (21.92).

5. Gegenüberstellung aktuelles Energiegesetz des Kantons Aargau (EnergieG) und Vorschlag Initiative

Energiegesetz des Kantons Aargau (EnergieG) vom 17. Januar 2012, in Kraft seit 1. September 2012	"Klimaschutz braucht Initiative! Aargauische Klimaschutzinitiative"
§ 16 Förderung, Förderinstrumente	§ 16 Förderung, Förderinstrumente
<p>Abs. 4</p> <p>Sie erfolgen nach einem vom Regierungsrat periodisch genehmigten Förderungsprogramm, in dem Ziele, Prioritäten und Kriterien für die Anwendung der Förderinstrumente festgelegt sind.</p>	<p>Abs. 4 (geändert)</p> <p>Sie erfolgen nach einem vom Regierungsrat periodisch genehmigten Förderungsprogramm, in dem Ziele, Prioritäten und Kriterien für die Anwendung der Förderinstrumente festgelegt sind. <u>Der Kanton schafft mit Gebäudeprogrammen die Voraussetzungen, dass alle Gebäude die jeweils geltenden energiegesetzlichen Anforderungen erfüllen. Mit Förderprogrammen sind jährlich an mindestens 3 % der bestehenden Bauten und Anlagen, vorab mit Baujahr älter als 2000, die energetischen Sanierungen finanziell so zu unterstützen, dass bis 2050 alle bezweckten Sanierungen durchgeführt sind.</u></p>
	<p>Abs. 5 (neu)</p> <p><u>Der Kanton setzt für die Fördermassnahmen in Gebäudesanierung und Energieeffizienzsteigerung sowie Innovationen und Pilotprojekten so viele eigene Mittel ein, dass die Summe von Sockelbeitrag und Ergänzungsleistungen gemäss CO₂-Gesetz des Bundes dem Anteil der aus dem Kanton Aargau abfliessenden CO₂-Abgaben entspricht. Dies erfolgt gemäss Harmonisiertem Fördermodell der Kantone oder entsprechenden zukünftigen Fördermodellen.</u></p>

6. Förderung energetischer Sanierungen im Gebäudebereich von Bund und Kantonen

6.1 Harmonisiertes Fördermodell der Kantone (HFM 2015)

Seit 2000 richtet der Bund nach Art. 15 EnG Globalbeiträge an jene Kantone aus, die eigene Programme zur Förderung der sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme durchführen. Von 2000–2009 wurden die Globalbeiträge aus dem ordentlichen Budget finanziert (Art. 13 EnG). Seit 2010 erfolgt die Finanzierung aus der CO₂-Teilzweckbindung (Art. 34 Abs. 1 Bst. b Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Gesetz] vom 23. Dezember 2011). Bund und Kantone sehen vor, ein harmonisiertes Fördermodell anzuwenden. Im Jahr 2003 wurde eine erste Version des harmonisierten Fördermodells der Kantone (HFM 2003) erarbeitet. Das HFM wurde im Jahr 2007 ein erstes (HFM 2007), im Jahr 2009 ein zweites (HFM 2009) und im Jahr 2015 ein drittes Mal aktualisiert (HFM 2015). Mittlerweile wird das HFM 2015 von allen Kantonen angewandt. Es skizziert die Struktur kantonaler Förderprogramme und beschreibt deren wesentlichen Elemente. Dabei wird den Kantonen Spielraum für die Berücksichtigung ihrer Finanzkraft und für individuelle Schwerpunkte belassen.

Das HFM 2015 bildet eine zentrale Grundlage für die finanzielle Förderung von Bund und Kantonen im Gebäudebereich. Konkret erfüllt es folgende drei Aufgaben:

- Das HFM 2015 definiert eine Liste von Massnahmen im Gebäudebereich, für deren finanzielle Förderung Mittel aus der CO₂-Abgabe zur Verfügung gestellt werden können. Ziel dieser Massnahmen ist die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme in Gebäuden (nicht Teil des HFM sind Massnahmen im Bereich Prozesse). Das HFM 2015 umfasst ausschliesslich Investitionsmassnahmen, das heisst Investitionen in Bauten und Anlagen. Flankierende Massnahmen, zum Beispiel Informationsarbeit, Beratung oder Aus- und Weiterbildung, sind nicht Teil des HFM. Mit der Einschränkung auf eine Auswahl an Massnahmen wird sichergestellt, dass sich deren finanzielle Förderung gemäss HFM möglichst effizient in den vielfältigen energie- und klimapolitischen Instrumentenmix von Bund und Kantonen einbettet.
- Das HFM 2015 macht Empfehlungen dazu, wie ein auf Basis des HFM konzipiertes Förderprogramm ausgestaltet werden sollte, damit dieses möglichst wirksam ist. Dabei handelt es sich einerseits um Empfehlungen an die Grundstruktur eines Förderprogramms sowie an die Datenerhebung und Berichterstattung. Andererseits empfiehlt das HFM spezifische Anforderungen pro Massnahme, insbesondere Förderbeitragsbedingungen sowie Untergrenzen für die angebotenen Fördersätze.
- Zusätzlich dokumentiert das HFM 2015 je Massnahme Richtwerte der Wirkung auf Energiebedarf, CO₂-Emissionen und Investitionen, die erfüllt sein müssen, damit die Massnahme der finanziellen Förderung unterstellt werden kann.

6.2 Rückverteilung der CO₂-Abgaben an die Kantone

Die CO₂-Abgabe ist eine Lenkungsabgabe, die seit 2008 erhoben wird mit dem Ziel, den sparsamen Umgang mit fossilen Brennstoffen zu fördern. Seit 2022 beträgt der Abgabesatz Fr. 120.– pro Tonne CO₂. Dies ergibt einen jährlichen Abgabeertrag von ungefähr 1,3 Milliarden Franken.

Rund zwei Drittel der Erträge aus der CO₂-Abgabe werden zurückverteilt an die Bevölkerung und die Wirtschaft, über die Krankenversicherer (KK) und die AHV-Ausgleichskassen (AHV).

Ein Drittel der Abgabeerträge (maximal 450 Millionen Franken) fliesst in das Gebäudeprogramm, mit dem Bund und Kantone CO₂-wirksame Massnahmen wie zum Beispiel energetische Modernisierungen oder den Einsatz von erneuerbaren Energien unterstützen.

Die Globalbeiträge werden in Sockelbeitrag und Ergänzungsbeitrag aufgeteilt und wie folgt bestimmt:

- Sockelbeitrag
Die Höhe des Sockelbeitrages erfolgt nach Massgabe der kantonalen Bevölkerung. Bedingung ist, dass der Kanton ein Basisförderprogramm anbietet. Ein eigener kantonaler Kredit für Massnahmen nach Art. 34 Abs. 1 Bst. b CO₂-Gesetz stellt keine Bedingung dar. Der Sockelbeitrag beträgt maximal 30 % der verfügbaren Mittel.
- Ergänzungsbeitrag
Die Höhe des Ergänzungsbeitrages erfolgt nach Massgabe des kantonalen Kredits und der Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms sowie in Abhängigkeit der Förderprogramme der anderen Kantone. Der Ergänzungsbeitrag darf aktuell nicht höher sein als das Doppelte des vom Kanton zur Durchführung seines Programms bewilligten und auch verwendeten jährlichen Kredits.

Die Wirkungsanalyse respektive die Bestimmung des Wirkungsfaktors basiert auf den effektiv ausbezahlten Förderbeiträgen, das heisst nach den effektiv realisierten Massnahmen. Die Wirkung muss zeitlich deckungsgleich mit den realisierten Massnahmen sein. Es dürfen keine Wirkungen für Massnahmen angerechnet werden, die zwar verfügt, aber noch nicht realisiert sind. Die Wirkungen wer-

den ex post ermittelt. Für die Mittelvergabe impliziert dies eine Zeitverzögerung von zwei Jahren zwischen Wirkung der kantonalen Förderprogramme (Wirkungsanalyse) und den Konsequenzen bei der Mittelvergabe (Berechnung Globalbeiträge).

Die Vergabe der jährlich verfügbaren Mittel an die einzelnen Kantone variiert demzufolge sehr stark. Dies insbesondere auch darum, weil die Kantone ihre Mittel in den letzten Jahren stetig erhöhten, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 1: Total kantonale Mittel aller Kantone

In Millionen Franken	2018	2019	2020	2021	2022
Budgets Kantone total	73	87	104	131	178

7. Die Forderungen der Initiative im Einzelnen

7.1 Forderung mit dem Förderprogramm energetische Sanierungen vorantreiben

Abs. 4 (geändert)

Sie erfolgen nach einem vom Regierungsrat periodisch genehmigten Förderungsprogramm, in der Ziele, Prioritäten und Kriterien für die Anwendung der Förderungsinstrumente festgelegt sind. Der Kanton schafft mit Gebäudeprogrammen die Voraussetzungen, dass alle Gebäude die jeweils geltenden energiegesetzlichen Anforderungen erfüllen. Mit Förderprogrammen sind jährlich an mindestens 3 % der bestehenden Bauten und Anlagen, vorab mit Baujahr älter als 2000, die energetischen Sanierungen finanziell so zu unterstützen, dass bis 2050 alle bezweckten Sanierungen durchgeführt sind.

Interpretation der Forderung

Mit Förderungen sollen jährlich an mindestens 3 % der bestehenden Bauten und Anlagen, vorab mit Baujahr vor 2000, energetische Sanierungen finanziell unterstützt werden. Dies soll dazu führen, dass vermehrt Gebäude, die vor dem Jahr 2000 erstellt wurden, energetisch ertüchtigt werden. Daraus ergibt sich, dass sie nach der Modernisierung die zum Zeitpunkt der Massnahmen gültigen energiegesetzlichen Anforderungen erfüllen.

Der von den Initianten vorgeschlagene Gesetzestext ist in diesem Punkt unpräzise. Die Formulierung "Der Kanton schafft mit Gebäudeprogrammen die Voraussetzungen, dass alle Gebäude die jeweils geltenden energiegesetzlichen Anforderungen erfüllen" könnte auch so verstanden werden, dass nach jeder Veränderung des EnergieG alle bestehenden Gebäude wieder auf den aktuellen Stand nachgebessert werden müssten und dass das Gebäudeprogramm die dazu erforderliche Voraussetzung schaffen müsste. Diese Interpretation wäre unrealistisch, in der Praxis nicht umsetzbar und wird deshalb nicht weiterverfolgt.

Eine Steigerung der Modernisierungsrate auf jährlich 3 % des gesamten Gebäudebestands bedeutet für den Kanton Aargau bei einem Gesamtgebäudebestand von rund 180'000 Bauten (147'000 Bauten mit Baujahr vor 2000), dass rund 4'400 Bauten pro Jahr ersetzt oder modernisiert werden müssten. Zum Vergleich: heute geht man von einer jährlichen Modernisierungsrate von knapp 1 % des Gebäudebestands aus.

Tabelle 2: Gebäudebestand Kanton Aargau

Gebäude	Gesamt	Baujahr vor 2000	3 %
Gebäude mit Wohnnutzung	152'000	123'000	3'700
Nichtwohnbauten (Schätzung)	30'000	24'000	720
Total jährlich zu modernisierende Bauten gemäss Initiativtext			4'420

Beurteilung

Der Gesamtgebäudebestand umfasst unter anderem Bauten mit Wohnnutzungen, deren Anzahl dank dem Gebäude- und Wohnungsregister mit relativ guter Qualität bestimmt werden kann. Dazu kommen noch Nichtwohnbauten. Diese werden unterteilt in beheizte Zweckbauten wie zum Beispiel Werkhöfe, Schulhäuser, Büro-, Gewerbe- oder Industriebauten und unbeheizte, wie Einzelgaragen, Geräteschuppen, Wegkapellen und dergleichen. Eine gesicherte Differenzierung zwischen beheizten und unbeheizten Nichtwohnbauten ist aufgrund der aktuellen Informationslage weder mit dem Gebäude- und Wohnungsregister noch mit den Daten der Gebäudeversicherung möglich.

Mit den Förderungen gemäss HFM 2015 werden sowohl Gesamtmodernisierungen wie auch Einzelmassnahmen an der Gebäudehülle oder der Haustechnik finanziell unterstützt. Gesamtmodernisierungen bedingen einen erheblichen baulichen wie auch vor allem finanziellen Aufwand und werden insbesondere wegen der hohen finanziellen Belastung selten ausgeführt. Auch aus steuerlichen Gründen wurden Gebäudemodernisierungen in der Vergangenheit meist in Etappen ausgeführt. Ab der Steuerperiode 2020 sind diese aufgrund einer steuerrechtlichen Anpassung in den zwei nachfolgenden Steuerperioden abziehbar, soweit sie in der laufenden Steuerperiode, in der die Aufwendungen angefallen sind, steuerlich nicht vollständig berücksichtigt werden können. Um ein Objekt mit Modernisierungsmassnahmen auf den aktuellen Stand der energierechtlichen Anforderungen zu bringen, sind mehrheitlich mehrere Schritte nötig. Im Rahmen einer Förderung kann zwar festgestellt werden, ob die entsprechende Massnahme – nicht aber, ob dadurch das Gebäude als Ganzes – die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Damit ist eine Überprüfung der von den Initianten vorgesehenen und in § 16 Abs. 4 formulierten Zielsetzung, die das ganze Gebäude betrifft, mit den aktuellen Daten Grundlagen nicht möglich.

7.2 Forderung Rückführung der aus dem Kanton Aargau abfliessenden CO₂-Abgaben

Abs. 5 (neu)

Der Kanton setzt für die Fördermassnahmen in Gebäudesanierung und Energieeffizienzsteigerung sowie Innovationen und Pilotprojekten so viele eigene Mittel ein, dass die Summe von Sockelbeitrag und Ergänzungsleistungen gemäss CO₂-Gesetz des Bundes dem Anteil der aus dem Kanton Aargau abfliessenden CO₂-Abgaben entspricht. Dies erfolgt gemäss Harmonisiertem Fördermodell der Kantone oder entsprechenden zukünftigen Fördermodellen.

Revision CO₂-Gesetz

Der Bundesrat will den Treibhausgas-Ausstoss bis 2030 halbieren und das Klimaziel 2030 erreichen. Er hat zu diesem Zweck am 16. September 2022 die Botschaft zum revidierten CO₂-Gesetz für die Zeit von 2025–2030 verabschiedet. Es knüpft an das geltende CO₂-Gesetz an, welches das Parlament bis 2024 verlängert hat. Die Vorlage nimmt die Bedenken bei der letzten Revision auf und enthält keine neuen oder höheren Abgaben. Stattdessen setzt sie auf eine gezielte Förderung, um Investitionen in klimafreundliche Lösungen zu lenken.

Die Grundlage für Das Gebäudeprogramm ist das CO₂-Gesetz (Art. 34 CO₂-Gesetz). Darin verankert ist die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen. Seit 2010 wird ein Drittel dieser Einnahmen, höchstens aber 450 Millionen Franken pro Jahr (Maximalsatz seit 2018), für Massnahmen zur langfristigen Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden verwendet (Teilzweckbindung). Zwei Drittel werden an die Bevölkerung und an die Wirtschaft rückverteilt. Ebenso, was pro Jahr aus dem Gebäudeprogramm übrigbleibt. Die Höhe der verfügbaren Mittel für Das Gebäudeprogramm hängt ab von der Höhe des Abgabesatzes. Diese betrug bis 2021 Fr. 96.– pro Tonne. 2022 wurde sie auf Fr. 120.– angehoben, was dem Höchstsatz gemäss aktuellem CO₂-Gesetz entspricht.

Die Eidgenössischen Räte haben in der Herbstsession im Hinblick auf die aktuelle geopolitische Lage und drohenden Energieengpässen und im Zusammenhang mit dem indirekten Gegenentwurf zur Gletscherinitiative verschiedene dringliche Beschlüsse gefasst. So zum Beispiel im Bundesge-

setz über die Ziele im Klimaschutz (KIG). Um das Klimaziel zu erreichen, sollen in einem Rahmengesetz zum Klimaschutz 2 Milliarden Franken für den Ersatz von fossilen Heizungen und ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen sowie ein Programm zur Förderung neuer Technologien verankert werden. Das erste Programm ("Impulsprogramm Heizungsersatz") soll über zehn Jahre einen Beitrag von 200 Millionen Franken pro Jahr erhalten.

In Art. 3 Abs. 2 sind folgende Ziele für die Verminderung der Treibhausgasemissionen festgehalten:

³ Der Bund sorgt dafür, dass die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 gemäss den festgelegten Zwischenzielen vermindert werden:

- a. im Durchschnitt der Jahre 2031–2040: um mindestens 64 %;
- b. bis zum Jahr 2040: um mindestens 75 %;
- c. im Durchschnitt der Jahre 2041–2050: um mindestens 89 %.

Das KIG wurde am 11. Oktober 2022 im Bundesblatt publiziert, nachdem die Volksinitiative vom 27. November 2019 "Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)" am 5. Oktober 2022 bedingt zurückgezogen wurde. Die SVP hat mit über 80'000 gesammelten Unterschriften das Referendum ergriffen. Die Abstimmung wird voraussichtlich im Juni 2023 stattfinden.

Interpretation der Forderung

Die Erträge aus der CO₂-Abgabe belaufen sich beim derzeitigen Abgabesatz von Fr. 120.– pro Tonne CO₂ schweizweit auf rund 1,3 Milliarden Franken pro Jahr. Zwei Drittel davon fliessen zurück an Bevölkerung und Wirtschaft. Der verbleibende Drittel wird zu Gunsten CO₂-wirksamer Massnahmen verwendet (Teilzweckbindung), wie zum Beispiel energetische Modernisierungen oder erneuerbare Energie. Davon erhalten die Kantone einen Drittel als Sockelbeitrag. Der Rest wird als Ergänzungsbeitrag denjenigen Kantonen zugeteilt, welche eigene Mittel für die Förderung einsetzen. Für jeden entsprechend investierten Franken erhielten die Kantone bis 2021 Fr. 2.– Ergänzungsbeitrag. Dieser sank 2022 aufgrund insgesamt steigender kantonaler Förderbudgets (Tabelle 1) für die einzelnen Kantone auf ein Verhältnis 1:1.7 Kanton/Bund. Künftig dürfte dieser noch tiefer ausfallen. Die provisorischen Berechnungen des Bundes für 2023 für den Kanton Aargau gehen von einem Verhältnis von 1:1.3 Kanton/Bund aus. Vereinfacht ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 3; Beträge aufgrund der Bevölkerungszahl abgeschätzt):

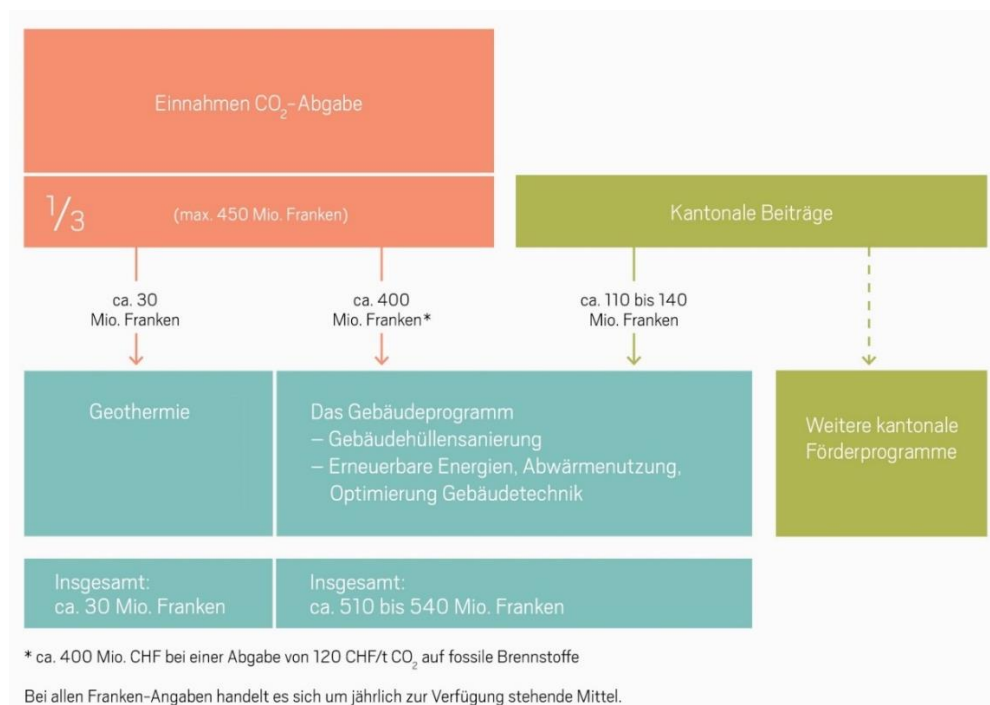


Abbildung 1: [Grundlagen und Finanzierung \(dasgebaeudeprogramm.ch\)](#)

8. Begründung der Ablehnung der Initiative

Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab, obwohl sie dieselbe Stossrichtung wie die kantonale Energiestrategie energieAARGAU einschlägt, nämlich die Steigerung der Energieeffizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien des Gebäudeparks.

Die Gründe für die Ablehnung sind vielfältig:

- Die Initiative führt zu einer hohen Belastung des Staatshaushalts
Die Initiative fordert einen stark erhöhten Bedarf eigener kantonaler Mittel (statt wie heute 7,75 Millionen Franken wären es künftig 16,8 Millionen Franken pro Jahr).
- Die formulierten Ziele sind nicht überprüfbar
Die Zielsetzung, 3 % des gesamten Gebäudebestandes zu sanieren, ist weder mess- noch steuerbar. Hierfür bräuchte es weitergehende gesetzliche Anforderungen: Unter hohem administrativen Aufwand müsste eine systematische, weitreichende Erfassung aller durchgeführten Massnahmen am Gebäude eingeführt werden um die Zielerreichung zu messen. Finanzielle Anreize alleine sind nicht ausreichend um Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer zu Massnahmen zu bewegen. Es bräuchte weitgehende Verpflichtungen. Mit zunehmender Dauer und Anzahl bereits modernisierter oder ersetzter Bauten wird eine in Abhängigkeit des gesamten Gebäudebestands ermittelte Zahl als Vorgabe immer unrealistischer.
- Die formulierten Ziele sind nicht planbar
Die Höhe der verfügbaren Mittel aus der CO₂-Abgabe verändert sich laufend, das heisst, der notwendige kantonale Mitteleinsatz für die vollständige Rückführung der CO₂-Abgaben in den Kanton Aargau würde sich jährlich ändern und ist kaum planbar.
- Mehr Förderbeiträge bringen nichts ohne entsprechende Nachfrage
Die angestrebten Mittel übersteigen die Nachfrage nach Gebäudemodernisierungen wesentlich.
- Strategisch falsche Förderziele
Förderung von "Innovationen und Pilotprojekten" sind nicht globalbeitragsberechtigt und tragen nicht dazu bei, CO₂-Gelder in den Kanton zurückzuführen.
- Der Kanton Aargau verfügt bereits über ein ausgewogenes, vielfältiges und effektives Förderprogramm.

9. Zusatzkredit Förderprogramm Energie 2021–2024 als Gegenvorschlag

In der Sitzung vom 15. Juni 2021 hat der Grosse Rat der Gültigerklärung für die Aargauische Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative! (Aargauische Klimaschutzinitiative)" zugestimmt und die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag vorzulegen (21.92).

Als Gegenvorschlag zur Aargauischen Klimaschutzinitiative dient die unverminderte Weiterführung des Förderprogramms Energie im Gebäudebereich. Weitere Säulen der Gesamtstrategie bilden die geplante Änderung des Energiegesetzes des Kantons Aargau und die vom Regierungsrat beauftragte Ausarbeitung der umzusetzenden Massnahmen der Solaroffensive.

In der Sitzung vom 6. Dezember 2022 stimmte der Grosse Rat zu, sowohl den Verpflichtungskredit für das Vorhaben "Förderprogramm Energie 2021–2024" mit einem einmaligen Bruttoaufwand von Fr. 75'420'000.– um einen Zusatzkredit von Fr. 52'800'000.– auf Fr. 128'220'000.– zu erhöhen wie auch den anlässlich der Sitzung vom 15. Juni 2021 durch den Grossen Rat erteilte Auftrag (Protokoll 21.92-1) (Art-Nr. 2021-0182), einen Gegenvorschlag zur "Aargauischen Klimaschutzinitiative" vorzulegen, als erledigt zu betrachten.

10. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Initiativbegehren sind innert 24 Monaten seit der Einreichung bei der Staatskanzlei zur Abstimmung zu bringen (§ 60 GPR).

Vorberatung in der Kommission	Februar 2023
Beratung und Beschluss im Grossen Rat	März 2023
Volksabstimmung	18. Juni 2023

Antrag

Die Aargauische Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative!" (Aargauische Klimaschutzinitiative) wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

Regierungsrat Aargau

Anhang

- Aargauische Volksinitiative "Klimaschutz braucht Initiative!" (Aargauische Klimaschutzinitiative)