



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 2. Mai 2023

**0100.153**

**Postulat der Kommission Bau und Volkswirtschaft; Absicherungsmodell für die Finanzierung von energetischen Massnahmen**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2023**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

**A. Ausgangslage**

Mit Schreiben vom 10. Februar 2022 reichte die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) ein Postulat mit folgendem Antrag ein:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, das Modell der Hochschule Luzern-Wirtschaft und des Wirtschaftsverbands swisscleantech oder ein ähnliches zur Einführung im Kanton Appenzel Ausserrhoden zu prüfen. Das Modell soll die Finanzierung von energetischen Massnahmen (Heizungersatz, Sanierung der Gebäudehülle, Installation einer Photovoltaik-Anlage u.ä.) absichern, um den Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich zu unterstützen und zu beschleunigen."

Zur Begründung brachte die KBV vor:

"Wenn Hauseigentümerinnen und -eigentümer einen Heizungersatz, die Sanierung der Gebäudehülle oder den Einbau einer Photovoltaik-Anlage finanziell nicht tragen können oder die vorhandenen Mittel lieber anders investieren wollen (Investitionskonkurrenz), verlangsamt dies die Erreichung der energiepolitischen Ziele und den Umstieg auf erneuerbare Energien im Gebäudebereich. Aber auch mit der aktuellen Geschwindigkeit verläuft die energetische Modernisierung der Gebäude weiterhin zu langsam, um die Klimaziele der Schweiz innerhalb der gesetzten Fristen zu erreichen."



Das Modell der Hochschule Luzern-Wirtschaft und des Wirtschaftsverbands swisscleantech soll den Umstieg auf erneuerbare Energien beschleunigen und unterstützen. Vorgeschlagen wird ein Absicherungsmodell, bei welchem der Staat eine Absicherung von privaten Darlehen vornimmt (Public-Private Partnership), zum Beispiel in Form von Bürgschaften. Der Zugang zu Darlehen kann auf diese Weise mit geringem Aufwand vereinfacht und erleichtert werden und dies wegen der umfassenden Sicherheit zu niedrigen Zinsen. Die Hauseigentümerinnen und -eigentümer müssen die energetischen Massnahmen selbst bezahlen, wie bei einem Leasing über deren Laufzeit. Je nach Ausgestaltung des Modells werden alle energetischen Sanierungsmassnahmen unterstützt oder nur einzelne wie der Heizungsersatz. Es könnte für alle Hauseigentümerinnen und -eigentümer zugänglich gemacht werden oder aber nur für Härtefälle."

Der Kantonsrat erklärte das Postulat an seiner Sitzung vom 28. März 2022 mit 59:1 Stimmen bei 1 Enthaltung für erheblich.

Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Abs. 1 Kantonsratsgesetz; bGS 141.1).

### **B. Beantwortung des Postulats**

#### **1. Grundsätzliches**

Massnahmen, welche die Investitionsbereitschaft in Energieeffizienzmassnahmen sowie den Wechsel von ineffizienten und umweltschädlichen in moderne, mit erneuerbaren Energien betriebene Heizsysteme begünstigen, müssen zweckmässig und wirkungsvoll sein und insbesondere unter dem Aspekt von Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen.

In Bezug auf mögliche staatlich abgesicherte, finanziell attraktive Belehnungen – ob generell für energetische Sanierungen oder spezifisch für sogenannte Härtefälle beim Umstieg auf "erneuerbare" Heizsysteme – stellen sich u.a. die folgenden Fragen:

##### **a) Handlungsbedarf**

Wichtige Rahmenbedingung zur Beurteilung der Notwendigkeit resp. der Auswirkungen von Bürgschaften für die energetische Sanierung von Liegenschaften ist die Abschätzung des Handlungsbedarfs resp. ob ein öffentliches Interesse für ein solches Modell besteht. Ergänzend zur aktuellen Situation ist dabei auch eine zukünftige Entwicklung mit in Betracht zu ziehen.

##### **b) Zuständigkeit und Umfang**

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es Sache der öffentlichen Hand ist, Kredite für die energetische Sanierung von Liegenschaften abzusichern. Soll dies in Betracht gezogen werden a) in Fällen von Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, die unter Marktbedingungen von den Banken nicht gewährt werden (Härtefälle) oder b) generell zur Förderung der Sanierungstätigkeit (Verhinderung Investitionskonkurrenz)?



### c) Wirkung

Obschon vorab schwer abschätzbar, ist zu prüfen, ob das gewünschte Ziel der beschleunigten, energetischen Sanierung von Liegenschaften resp. das Vermeiden von Härtefällen mit dem Instrument staatlicher Bürgschaften erreicht werden kann, oder ob andere Rahmenbedingungen den Entscheid für oder gegen eine Sanierung stärker beeinflussen.

### d) Risiken

Im Falle der Gewährung von Bürgschaften besteht ein Ausfallrisiko. Der Umfang und die mögliche Tragweite des finanziellen Risikos sind abzuschätzen.

### e) Umsetzung/Vollzug

Für den Fall der Übernahme von Bürgschaften sind die Verfahren resp. der Vollzug zu klären. Es sind die Bedingungen zu definieren, in deren Rahmen eine Bürgschaft gewährt werden soll. Dabei ist die Abgrenzung von energetischen Sanierungen von klassischen Werterhaltungsmassnahmen zu klären. Eine wichtige Prämisse ist zudem die Notwendigkeit von finanz- und liegenschaftstechnischem Fachwissen zur Beurteilung von entsprechenden Gesuchen. Auch ist der seitens des Kantons entstehende Verwaltungsaufwand für die Bürgschaften abzuschätzen.

## 2. Aktueller Stand

### a) Wissenschaft

Das von der KBV vorgeschlagene Absicherungsmodell wurde im Zusammenhang mit der abgelehnten Revision des eidg. CO<sub>2</sub>-Gesetzes von der Hochschule Luzern (HSLU), dem Wirtschaftsverband swisscleantech und der Universität Zürich entwickelt (Projekt «ModFin»). Das Modell von staatlich gesicherten Energiedarlehen verfolgt das Ziel, energetische Massnahmen mit langfristigen Darlehen zu unterstützen und damit die Modernisierungsgeschwindigkeit zu erhöhen. Die Finanzierung von klimatauglichen Modernisierungen soll vereinfacht werden. Das Instrument ist nicht zwingenderweise auf Härtefälle ausgerichtet, sondern will Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer generell zu energetischen Investitionen motivieren. Hintergrund der Überlegung ist, dass energetische Massnahmen wirtschaftlich meist rentabel sind, wenn sie über die Lebensdauer abgeschrieben und richtig in die Gebäudeerneuerungszyklen eingeplant werden.

Das Instrument wird klar vom Hypothekarmarkt abgegrenzt. Hinsichtlich Ausgestaltung ist noch offen, wer das kreditgebende Finanzinstitut ist (zentrale oder dezentrale Ausgestaltung). Die Wahl des Geschäftsmodells hängt von mehreren Faktoren ab, u.a. der Einfachheit der Abwicklung und der Möglichkeiten der Refinanzierung. Bei letzterer orientiert sich das Modell stark am Modell der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW), d.h. das oder die Institute nehmen am Kapitalmarkt Mittel auf, die für die Energiedarlehen bestimmt sind. Im Gegensatz zur Refinanzierung durch Hypothekarbanken ermöglicht eine Bürgschaft der öffentlichen Hand günstigere Refinanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt.

Als wichtige Voraussetzung zur Förderung muss die Liegenschaft für die kreditnehmende Hauseigentümerschaft vor der Massnahme (d.h. ohne Einberechnung des Energiespardarlehens) nach branchenüblichen Kreditvergabekriterien tragbar sein. Dazu soll die jeweilige Hausbank des Liegenschaftsbesitzers für die Ermittlung der Tragbarkeit eingebunden werden. Die Darlehen dürfen nur für definierte Massnahmen verwendet werden; sie umfassen sowohl Heizungsersatz als auch Sanierungen der Gebäudehülle. Angedacht ist auch eine zwingende Verknüpfung mit einer Beratung.



Durch die tieferen Finanzierungskosten (Zins und längere Amortisation) entsteht für private Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ein Anreiz für energetische Investitionen. Das Instrument adressiert bewusst sowohl Haushalte, die knapp an der Tragbarkeitsgrenze liegen und deshalb keinen Zugang zu weiteren Hypothekenkrediten haben, als auch Haushalte, die grundsätzlich über die finanziellen Mittel für eine Sanierung verfügen, diese aber nicht für energetische Investitionen einsetzen wollen. Es ist keine direkte Bürgschaft vom Staat an einzelne Hauseigentümer vorgesehen, sondern eine Bürgschaft an ein Aggregat, repräsentiert durch das "Finanzinstitut". Wird eine Bürgschaft fällig, hat die öffentliche Hand als Bürge zu zahlen. Dabei besteht ein wesentlicher Unterschied zum Modell Energiedarlehen: Wird die Liegenschaft verwertet, so werden aus dem Verkaufserlös in erster Linie die grundpfandrechtlich sichergestellten Forderungen gedeckt. Erst ein allfälliger Überschuss sowie das restliche Vermögen des Schuldners stehen dann für die Forderungen der ungesicherten Gläubiger – u.a. der öffentlichen Hand – zur Verfügung.

### Fazit Wissenschaft:

Die HSLU hat aktuell im Projekt "Renowave" eine Umfrage lanciert zu energetischen Erneuerungen unter dem Titel "Wohngebäude energetisch fit machen: Unterstützung für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer". Ziel ist es, eine bessere empirische Basis zur Frage zu erhalten, inwieweit die Finanzierung ein Hindernis bei der energetischen Erneuerung darstellt, und ob ergänzende Finanzierungsinstrumente einen Beitrag zur Beschleunigung bei den energetischen Massnahmen leisten könnten. Zudem wird das Resultat der Umfrage Antworten liefern bezüglich der Präferenz beim Zeithorizont von Darlehen für energetische Sanierungen. Hier zeichnet sich ab, dass die Präferenzen für mittelfristige Darlehen (5 bis 10 Jahre) und langfristige Darlehen (20 bis 25 Jahre) ungefähr gleich sind, etwas unterschiedlich nach Altersgruppe (bei den 31 bis 40-Jährigen eine grössere Präferenz für langfristige Darlehen, bei den über 65-Jährigen umgekehrt). Es ist davon auszugehen, dass die konsolidierten Ergebnisse im Frühsommer 2023 zur Verfügung stehen.

### **b) Bund**

Die UREK-N hat die Bundesverwaltung über einen Antrag von Nationalrat Kurt Egger vom 12. Oktober 2021 beauftragt, abzuklären, "inwieweit staatlich gesicherte kostengünstige Hypotheken für energetische Gebäudesanierungen und den fossilen Heizungsersatz die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Gebäudesektors rascher reduzieren können". Geklärt werden sollte, ob bzw. inwieweit die Finanzierung von energetischen Gebäudesanierungen am Hypothekenmarkt ein Hindernis darstellt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen fehlender Mittelverfügbarkeit resp. anderen Präferenzen bei der Mittelverwendung.

Der entsprechende vom Bundesamt für Energie (BFE) in Auftrag gegebene Bericht der Firma bpc bolz+partner consulting, Bern, datiert vom 31. März 2022. Die Autoren haben alle bekannten Möglichkeiten resp. Modelle zur Finanzierung von energetischen Sanierungen eingehend geprüft und kommen zu folgenden Schlüssen:

- Die Bankenbranche ist der Auffassung, dass für energetische Sanierungen keine Finanzierungslücke bestehe. Die Finanzinstitute bieten bereits heute diverse Produkte von "grünen" Hypotheken an. Aktuell werden zudem Anstrengungen unternommen, den Hypothekarmarkt nachhaltiger auszugestalten, d.h. den ökologischen Zustand der Gebäude mitzuberücksichtigen.
- Im kompetitiven Umfeld ist zu beobachten, dass die Branchenstandards der Kreditvergabe (Belehnung bis max. 80 % des Marktwerts der Liegenschaft, Belastung kleiner 33 % des Einkommens und Amortisation auf 66 % Belehnung innerhalb von 15 Jahren) vermehrt nicht eingehalten und daher als sog. "Exception to Policy" (ETP) Geschäfte gehandhabt werden.
- Energiecontracting, d.h. die Kombination von Einbau und Betrieb einer Heizanlage mit einer Finanzierung, hat im Bereich von Ein- oder Mehrfamilienhäusern noch Potenzial. Über eine längere Zeitspanne von 20 bis 30 Jahren können dabei Sanierungskosten durch Einsparungen bei den Energiekosten kompensiert



werden. Die entsprechend längere Laufzeit der Finanzierung verringert die jährliche Belastung durch die Amortisation.

- Bürgschaften führen beim Bund zwar zu keiner unmittelbaren finanziellen Belastung, sie stellen aber bei einer Absicherung einer hohen Anzahl von Krediten über einen langen Zeitraum implizit sehr hohe Risiken dar. Bei einem Trendbruch im Immobilienmarkt (vgl. aktuelle Überhitzungsanzeichen) resp. Preiskorrekturen von grösser als 20 % dürften die Ausfälle sehr hoch sein und Milliardenhöhe erreichen. Auch unterliegenden Aussagen mit einem Horizont von 20 bis 30 Jahren sehr grossen Prognoseunsicherheiten.
- Als problematisch werden zudem die durch solche Instrumente steigende Privatverschuldung sowie der Umsetzungsaufwand erachtet.
- Zur Schliessung der vermuteten Finanzierungslücke wird stattdessen eine Kombination vorgeschlagen von aktuell in Entwicklung begriffenen Hypotheken mit Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien und – subsidiär und niederschwellig – verbürgten Härtefallkrediten. Für letztere wären ein genügender Verkehrswert des Gebäudes sowie eine energetische Beratung Voraussetzung.

Gemäss Auskunft des BFE wurde der Bericht in die UREK-N gegeben. Dieser wurde an der Kommissionssitzung vom 25./26. April 2022 im Rahmen der Beratungen zum Klima- und Innovationsgesetz beraten. In ihrem Entwurf schlug sie eine Bestimmung vor, wonach der Bund für Gebäude, bei denen parallel zum Heizungsersatz eine Verbesserung des Wärmeschutzes vorgenommen wird, Bürgschaften sprechen kann (Art. 50a Abs. 5 Energiegesetz gemäss Antrag UREK-N vom 25. April 2022). Diese Bestimmung hat die Beratungen im National- und Ständerat allerdings nicht überstanden. In der Vorlage für ein Klima- und Innovationsgesetz ist das Instrument der Bürgschaft zur Förderung des Ersatzes von Heizungen nicht mehr enthalten (vgl. Art. 50a Abs. 4 EnG in der Fassung des Klima- und Innovationsgesetzes vom 30. September 2022).

### Fazit Bund:

Aufgrund der Ergebnisse der Studie bpc sind gemäss Angaben des BFE gegenwärtig keine weiteren Abklärungen in Arbeit resp. vorgesehen mit dem Ziel, die Frage der Verbürgung von Darlehen für energetische Sanierungen/Härtefälle durch den Bund weiterzuverfolgen. Aufgrund der landesweit immer noch ungenügenden Quote der energetischen Sanierung des bestehenden Gebäudeparks wurden aber zwischenzeitlich seitens des Parlaments weitere Vorstösse eingereicht mit dem Ziel einer Verbesserung der Finanzierung der Sanierungen (z.B. Postulat NR Storni, Motion NR Ryser). Weitere sind zu erwarten.

### **c) Kantone/Städte**

Analog Appenzell Ausserrhoden vollziehen mehrere andere Kantone ebenfalls restriktive Bestimmungen zum Heizungsersatz (z.B. Basel-Stadt, Freiburg, Neuenburg, Zürich, Glarus). Diese haben faktisch zur Folge, dass nur noch umweltschonende Heizungen mit erneuerbaren Energien zum Einsatz kommen. Trotzdem sind gemäss Auskunft der entsprechenden Energiefachstellen bisher praktisch keine Härtefälle bekannt. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich die diesbezüglichen Vollzugserfahrungen i.d.R. auf wenige Jahre abstützen.

Eine spezielle Härtefallregelung greift im Falle des **Kantons Zürich** (Energiegesetz, Art. 11 b): Sollte eine Hauseigentümerin oder ein Hauseigentümer die Investitionskosten eines Umstiegs auf ein nichtfossiles Heizungssystem nicht tragen können, wird die Umstiegspflicht bis längstens drei Jahre nach der nächsten Handänderung aufgeschoben. Damit wird sichergestellt, dass niemand sein selbst bewohntes Haus veräussern muss, weil er die Kosten des Umstiegs nicht finanzieren kann. Auch kann eine verhältnismässige Ersatzlösung bewilligt werden, falls aufgezeigt wird, dass eine Standardlösung (gemäss MuKE2014) technisch nicht möglich, wirtschaftlich nicht zumutbar oder in Anbetracht der Gesamtumstände unverhältnismässig ist.



Im **Kanton Luzern** wurde – analog zu Appenzell Ausserrhoden – ein politischer Vorstoss für eine Härtefallfinanzierung gemacht (Motion Kurmann Michael und Mitunterzeichnende über eine Neuregelung des Heizungsersatzes und dessen Finanzierung im Kantonalen Energiegesetz, M613, 2021). Gemäss Auskunft des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern konzentriert sich der Kanton Luzern vorerst darauf, eine langfristige Finanzierungslösung in Form eines Klimafonds voranzutreiben. Die Aktivitäten von Bund und Kantonen bezüglich eines Bürgerschaftsmodells werden zwar mitverfolgt, ein solches Modell steht im Kanton gegenwärtig aber nicht in Abklärung.

Im **Kanton Bern** wurde die Frage von Bürgschaften für energetische Sanierungen resp. der Finanzierung von Härtefällen aufgrund diverser politischer Vorstösse bereits mehrfach geprüft. Das Energiegesetz sieht in Art. 60 sogar vor, dass der Kanton Finanzhilfen gewähren kann an Bürgerschafts-genossenschaften, die Hypothekendarlehen verbürgen für die energetische Anpassung von Gebäuden. Der Kanton kann für die erstmalige Kapitalisierung ein langfristiges, nachrangiges Darlehen von höchstens fünfzehn Millionen Franken gewähren. Obwohl die entsprechende Bestimmung bereits seit 12 Jahren besteht, hat der Kanton Bern bislang darauf verzichtet, die entsprechende Umsetzungsverordnung zu legiferieren – dies, da bislang entsprechender Handlungsbedarf fehlt, d.h. kein Härtefall ausgewiesen wurde. Gemäss Auskunft des zuständigen Amtes für Umwelt und Energie kann grundsätzlich im Falle einer übermässigen finanziellen Härte ein Ausnahmegesuch an das Amt gestellt werden, in dessen Rahmen eine individuelle, adäquate Lösung gesucht wird. Tatsächlich schätzt das Amt die Situation allerdings so ein, dass genügend Möglichkeiten bestehen, über Finanzinstitute oder über Contracting eine nichtstaatliche Lösung zu finden.

Aus anderen Kantonen sind bis dato keine Aktivitäten bekannt, mit dem Ziel, eine spezielle Härtefallfinanzierung zur prüfen/umzusetzen.

Die **Stadt Bern** engagierte sich zu einem frühen Zeitpunkt – auch finanziell – im Projekt Modell "ModFin" von HSLU/swisscleantech. Anlass waren zum einen politische Vorstösse, zum andern die Erkenntnis, dass die aktuelle Geschwindigkeit bei der Verbesserung der Energieeffizienz der Gebäude nicht ausreicht, um die Energie-/Klimaziele zu erreichen. Die Stadt hat die Projektentwicklung daher aktiv begleitet und zusammen mit der Berner Kantonalbank im Rahmen eines Pilotprojekts eine mögliche Umsetzung auf Stufe Stadt geprüft. Untersucht wurden dabei die mögliche Wirkung und die konkreten Rahmenbedingungen der Bürgerschaftsvergabe, aber auch die möglichen finanziellen Auswirkungen auf die Stadt als Bürge. Im Zuge der Abklärungen zeigte es sich, dass viele Detailfragen nicht zufriedenstellend beantwortet werden konnten. So musste erkannt werden, dass schon die Abgrenzung der Bürgerschaftsberechtigten schwierig ist, um keine falschen Anreize zu setzen. Auch wurde konstatiert, dass eine korrekte Abgrenzung energetischer Sanierung von "Komfortsanierung" resp. normalem Werterhalt in der Praxis sehr schwierig ist. Weiter wird befürchtet, dass eine Bürgerschaft auf einer Liegenschaft den Marktwert negativ beeinflusst. Schliesslich wurden auch die finanziellen Risiken für die Stadt nur als tragbar erachtet, wenn das Modell unter einem "nationalen Dach" umgesetzt wird. In der Konsequenz wird das Projekt "ModFin" aktuell nicht weiterverfolgt.

In der **Stadt Luzern** wurde der Stadtrat mit einem Postulat (Postulat 171, Bonzanigo, 2022) aus dem Grosse Stadtrat eingeladen zu prüfen, die Stadt an einem Pilotversuch zur Anwendung des Modells "ModFin" mitwirken zu lassen. Das Modell solle als ergänzendes Instrument neben weiteren staatlichen Massnahmen bewirken, dass der private Gebäudepark möglichst rasch energetisch saniert wird. In seiner Antwort begrüsst der Stadtrat das Engagement der Hochschulen in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Beschleunigung der Energiewende. Der Stadtrat entschied sich allerdings gegen die Teilnahme am Pilotprojekt. Das Modell könne sich durchaus zu einem wichtigen ergänzenden Instrument entwickeln. Allerdings sehe die Stadt Luzern sich



selber nicht in der Rolle, die Ausfallrisiken, z.B. in Form von Bürgschaften, zu tragen. Vielmehr solle dies zentral beim Bund angesiedelt sein oder allenfalls bei den Kantonen. Die Stadt Luzern ist weiter am Projekt interessiert. Allerdings sieht sich die Stadt derzeit eher in einer weniger aktiven Rolle, sondern mehr beobachtend, unterstützend und allenfalls für allfällige Tests den Praxisbezug bietend.

### Fazit Kanton/Städte:

Trotz der diversen Aktivitäten auf den verschiedenen Stufen (Politik, Verbände, Hochschule) bestehen nach aktuellem Kenntnisstand der Kommission der kantonalen Energiefachstellen (EnFK) resp. des BFE weder in einem Kanton noch im Falle der grösseren Städte konkrete Pläne zur Einführung einer staatlichen Bürgschaft für energetische Sanierungsmassnahmen von Liegenschaften. Es ist festzustellen, dass – nach Prüfung entsprechender Ideen – aufgrund der vielen offenen Detailfragen tendenziell von einer Weiterverfolgung Abstand genommen wird.

### **d) Banken**

#### *Schweizerische Bankiervereinigung:*

In ihren aktuellen Unterlagen und Richtlinien weist die Branchenvereinigung der Schweizer Banken (Swiss Banking) darauf hin, dass sich Investitionen in Energieeffizienz von Immobilien rascher lohnen müssen, wenn die Sanierungsrate gesteigert und die Klimaziele auch im Immobilienbereich erreicht werden sollen. Eine gute, ökologische Kriterien mitberücksichtigende Beratung durch die Bank ist von grosser Bedeutung für den Investitionsentscheid der Eigentümerinnen und Eigentümer. In einer diesbezüglichen Studie (Schweizerische Bankiervereinigung/Boston Consulting Group, 2021) werden dazu vier konkrete Ansätze genannt:

- Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Zinsgestaltung;
- Einbezug von Nachhaltigkeitskriterien in der Tragbarkeit und weiteren Finanzierungskriterien;
- Fristigkeit und Amortisation in Abhängigkeit von ökologischen Kriterien;
- Förderung des Bewusstseins für ökologische Kriterien bei Banken sowie Kundinnen und Kunden.

Swiss Banking hat gestützt darauf neue Richtlinien für Anbieter von Hypotheken zur Förderung der Energieeffizienz erarbeitet und per 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt. Ziel ist es, einen Beitrag zur Nachhaltigkeit zu leisten, indem Hypothekarkunden auf die Energieeffizienz ihrer Immobilie aufmerksam gemacht und dabei unterstützt werden, die Energieeffizienz ihrer Immobilie zu erhöhen. Dazu sollen Grundlagen für die Klassifizierung von Hypothekarkrediten aufgrund von Effizienzkriterien erarbeitet und die Kundenberater entsprechend geschult resp. weitergebildet werden.

#### *Regionale Banken:*

Da eine kantonale Bürgschaft für energetische Sanierungen in jedem Fall eine Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Banken voraussetzt, wurde Ende 2022 bei sechs der im Kanton Appenzell Ausserrhoden in der Liegenschaftsfinanzierung wichtigen Banken eine diesbezügliche Umfrage gemacht. Die Rückmeldungen der Kantonalbanken St. Gallen und Appenzell Innerrhoden, von Raiffeisen Appenzeller Hinterland, Acrevis Bank, Migros Bank und UBS können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die angefragten Banken bieten mehrheitlich bereits heute – zum Teil verbunden mit einer energetisch/ökologischen Fachberatung – sogenannte "Grüne Hypotheken" an, welche energetische Sanierungen von Liegenschaften ökonomisch bevorteilen. Die Hypotheken/Belehnungen sind meist um 0.25 bis 0.3 % vergünstigt. Die Nachfrage bei den einzelnen Banken ist unterschiedlich.
- Praktisch alle Banken geben an, dass in der Vergangenheit in wenigen Fällen die Finanzierung energetischer Sanierungen aufgrund fehlender Substanz oder Tragbarkeit abgelehnt werden musste – ohne jedoch konkrete Fallzahlen zu nennen. Allerdings wird offenbar in den meisten Fällen trotzdem eine Lösung gefunden, z.B. durch die Redimensionierung des Vorhabens.



- Bei Kreditvergaben/Hypothekarerhöhungen für energetische Sanierungen wird immer eine komplette Neukalkulation der gesamten Belehnung durchgeführt. Ausgenommen sind Kleinstvorhaben.
- Alle Banken sind grundsätzlich bereit, Belehnungen energetischer Sanierungen, welche die klassischen Belehnungskriterien nicht erfüllen, als ETP-Geschäfte zu führen – dies allerdings unter klaren Voraussetzungen (u.a. gute Bonität, Einhaltung des Ermessensspielraums der SBV-Richtlinien). Es wird darauf hingewiesen, dass diese Lösung besser sei, als die Belehnungskriterien generell in Frage zu stellen.
- Etwa hälftig ist die ökologische Wertigkeit der Liegenschaft bereits in den Belehnungsmodellen implementiert. In anderen Banken ist eine solche Differenzierung nicht in Planung. Allerdings wird auch betont, dass der Werterhalt der Liegenschaft ein vorrangiges Interesse der Bank ist.
- Die angefragten Banken sehen aktuell grundsätzlich keinen Bedarf für staatlich abgesicherte Hypotheken/Darlehen für energetische Sanierungen. U.a. wird ein grosser administrativer Aufwand für solche Darlehen vermutet. Zudem wird davon ausgegangen, dass eine direkte Subventionierung für den Liegenschaftsbesitzer interessanter ist. Als Alternative zur Senkung der Belastung würde allenfalls eine Verlängerung der Rückzahlungsfrist gesehen, was allerdings regulatorischer Änderungen auf Bundesebene bedürfte.
- Nur eine Bank bekundet konkret Bereitschaft, solche Geschäfte allenfalls abzuwickeln, nämlich bei Nichteinhaltung der Belehnungsvorgaben. Letzteres wird als einfacher betrachtet, als die Definition eines "Härtefalls". Eine weitere Bank würde eine Zusammenarbeit bei Vorliegen eines konkreten Konzepts staatlicher Bürgschaften für Energiehypothekendarlehen zumindest prüfen.

### Fazit Banken:

Die Schweizerische Bankiervereinigung weist nach, dass der Schweizer Finanzplatz einen Grossteil der erforderlichen Investitionen zur Umstellung der Schweizer Volkswirtschaft für das Netto-Null-Ziel der Schweiz bis 2050 mittels Kreditvergaben und über den Kapitalmarkt finanzieren kann. (Bei den weiteren notwendigen Investitionen handelt es sich v.a. um öffentliche Güter, die traditionell durch den Staat finanziert werden). Mit den neuen, seit 1. Januar 2023 geltenden "Richtlinien für Anbieter von Hypotheken zur Förderung der Energieeffizienz" thematisieren Anbieter von Hypotheken in der Beratung die langfristige Werterhaltung und somit auch die Energieeffizienz des zu finanzierenden Gebäudes mit Kundinnen und Kunden. Damit wollen die Banken aktive Treiber in der Energiewende werden.

Regionale Hypothekaranbieter sehen aktuell keinen Bedarf für staatlich abgesicherte Hypotheken oder Darlehen. Einzelfälle von fehlender Tragbarkeit werden individuell im Rahmen bestehender Möglichkeiten gelöst. Die Bereitschaft im Rahmen einer Public-Private-Partnership staatlich verbürgte Belehnungen zu verwalten, ist eher gering.

### **3. Fazit**

Die Frage des Handlungsbedarfs hinsichtlich Härtefällen ist nach wie vor offen. Aus weiteren Kantonen mit restriktiver Energiegesetzgebung beim Heizungersatz ist bis dato kein Bedarf nach Härtefallfinanzierungen bekannt. Auch sehen die regional tätigen, angefragten Banken keinen Bedarf nach neuen Finanzierungsinstrumenten für energetische Sanierungen resp. Härtefälle. Initiiert von der Branchenvereinigung sind sie aber mehrheitlich im Begriff, die Hypothekarvergabe an Nachhaltigkeitskriterien zu knüpfen und so über die verstärkte Beratung die ökologische Werterhaltung der Liegenschaften zu forcieren. Der aktuell fehlende Handlungsbedarf kann dadurch begründet sein, dass bestehende fossile Heizungen noch mit geringem Aufwand instand gestellt werden können. Dies würde implizieren, dass Härtefälle in späteren Jahren zunehmen werden. Es ist in diesem Fall aber wahrscheinlich, dass der Markt bei entsprechendem Bedarf Lösungen zur Verfügung stellt (z.B. Heizungs-Contracting auch im Einfamilienhaussegment).



Eine Verbürgung von Hypotheken/Darlehen beim Heizungsersatz dürfte grundsätzlich ein wirkungsvolles Mittel sein, Härtefälle zu vermeiden. Diese Härtefallregelung greift allerdings nur, wenn die vorgängige Prüfung ergibt, dass die Tragbarkeit der Liegenschaft grundsätzlich gegeben resp. die Amortisation möglich ist. Zudem ist das Modell resp. die damit verbundenen Verfahren mit nicht unerheblichem Initial- und Betriebsaufwand verbunden. Eine ähnliche, wenn auch zeitverzögerte Wirkung ist durch die einfache Härtefallregelung, wie sie der Kanton Zürich kennt, zu erreichen (Sanierungspflicht aufschieben bis zur Handänderung).

Die Frage, ob es Sache der öffentlichen Hand ist, Kredite für die energetische Sanierung von Liegenschaften abzusichern, wird kritisch beurteilt. Aufgrund der Rückmeldungen der regionalen Banken ist kein dringender Bedarf einer generellen staatlichen Absicherung von energetischen Sanierungen erkennbar. Eine faktisch staatliche Vollkaskoversicherung für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern wird auch unter staatspolitischen Gesichtspunkten als fragwürdig eingestuft (Ungleichbehandlung), zumal bereits namhafte öffentliche Fördermittel zur Verfügung gestellt werden. Es steht darüber hinaus auch die Möglichkeit offen, über Gesetzesanpassungen eine gegebenenfalls nötige Beschleunigung der Gebäudesanierungen einzufordern.

Es ist vorstellbar, dass insbesondere das weitgreifende Modell "ModFin" (HSLU/swisscleantech) den Umstieg auf erneuerbare Energien resp. die energieeffiziente Ertüchtigung der bestehenden Bausubstanz zusätzlich beschleunigt und unterstützt. Das Modell besteht derzeit aber erst auf dem Papier resp. in der Theorie und ist in der Praxis nicht erprobt. Es sind viele Detailfragen offen. Allenfalls sind es auch andere Rahmenbedingungen, die den Entscheid für oder gegen eine Sanierung stärker beeinflussen. Jedenfalls muss mit einer nicht unerheblichen Anzahl von Gesuchen für Bürgschaften gerechnet werden. Tritt in der Folge eine massgebliche Beschleunigung der energetischen Gebäudesanierungen auf, hat dies grossen Einfluss auf die Förderung, indem mehr Fördermittel bereitgestellt oder aber die Ansätze reduziert werden müssen.

Im Falle der Gewährung von Bürgschaften besteht ein finanzielles Ausfallrisiko. Da keine belastbaren Fallzahlen bekannt sind, ist eine monetäre Abschätzung zurzeit nicht möglich. Tatsächlich ist das Ausfallrisiko prozentual grösser bei Härtefällen, als bei energetischen Sanierungen. Da aber anzunehmen ist, dass nur wenige Liegenschaftsbesitzende die Härtefallregelung in Anspruch nehmen werden, kann davon ausgegangen werden, dass der Umfang und die mögliche Tragweite des finanziellen Risikos überschaubar sind. Dies gilt in besonderem Mass in jenen Fällen, in denen eine Grundpfandbelehnung (Hypothek) verbürgt wird.

Für den Fall der Übernahme von Bürgschaften sind die Verfahren resp. der Vollzug zu klären. Es sind die Bedingungen zu definieren, in deren Rahmen eine Bürgschaft gewährt werden soll. Dabei ist zum einen die Abgrenzung von energetischen Sanierungen zu übrigen Werterhaltungsmassnahmen zu klären. Zum andern ist der Härtefall zu definieren. Ein möglicher, einfacher Ansatz wäre die fehlende Tragbarkeit gemäss den üblichen Belehnungskriterien der Bankbranche. Ein Bürgschaftsmodell setzt daher eine Zusammenarbeit mit lokalen Banken oder andern Finanzgebern voraus, die über das notwendige finanz- und liegenschaftstechnische Fachwissen zur Beurteilung von entsprechenden Gesuchen verfügen. Dazu ist festzuhalten, dass die Bereitschaft lokaler Finanzinstitute zu einer entsprechenden Kooperation gering ist.

Im Falle der Etablierung eines Bürgschaftsmodells wäre seitens des Kantons das Amt für Finanzen (AfF) massgeblich involviert. Das AfF geht davon aus, dass bei einer Vergabe von Hypotheken mit Bürgschaften des Kantons über mehrere Finanzinstitute der administrative Aufwand sehr gross sein wird. Zum einen ist mit einem hohen Koordinationsaufwand zu rechnen und zum andern muss im AfF zusätzlich eine Bürgschaftskontrolle geführt werden. Weiter wäre für die Erfassung von Eventualverbindlichkeiten (Bestand Bürgschaftsverpflichtungen) in der Staatsrechnung jeweils am Jahresende eine Beurteilung zu möglichen Ausfallrisiken bei



allen Finanzinstituten einzuholen. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Finanzinstitute dem Kanton Mitteilung erstatten, sobald eine Bürgschaft verfällt (Verkauf der Liegenschaft oder Rückzahlung der Hypothek). Ergänzend zu den Kriterien für die Vergabe von Bürgschaften wären daher auch Vorgaben zu erarbeiten, welche die Dauer der Bürgschaft beschränken. Da AfF kommt aufgrund seiner Beurteilung zur Auffassung, dass die Finanzierung der energetischen Sanierung von Liegenschaften resp. des Heizungsersatzes mittels Bürgschaften des Kantons zu vermeiden ist. Zudem stellt sich die Frage nach der Rechtsgrundlage für Bürgschaften durch den Kanton. Zurzeit bestehen keine entsprechenden gesetzlichen Grundlagen. Infrage gestellt wird überdies, dass der Kanton bürgen muss bzw. das Ausfallrisiko trägt und die Banken risikofreie Zinserträge generieren.

Zusammenfassend kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass das Modell "ModFin" zur Beschleunigung der energetischen Sanierung von Liegenschaften resp. der Härtefallfinanzierung beim Heizungsersatz zwar grundsätzlich interessant tönt, dass aber sehr viele Detailfragen bis zum heutigen Zeitpunkt immer noch offen sind resp. weder aus der Wissenschaft noch von Pilotprojekten entsprechende, tragfähige Antworten vorliegen. Dazu kommt, dass zum einen der Handlungsbedarf aktuell offensichtlich gering ist und zum andern seitens der Finanzinstitute bereits Anstrengungen unternommen werden, Belehnungen mit energetischen/ökologischen Kriterien zu verbinden und daher von dieser Seite nur geringe Bereitschaft besteht, sich im Rahmen eines zusätzlichen, staatlichen Bürgschaftsprojekts zu engagieren. Seitens des Kantons müsste für eine Umsetzung zudem mit – je nach Ausgestaltung – erheblichem personellen Aufwand gerechnet werden. Dazu kommen finanzielle Ausfallrisiken, welche zurzeit nicht bezifferbar sind. Der Regierungsrat möchte daher weiterhin am Grundsatz festhalten, dass die Finanzierung der energetischen Sanierung von Liegenschaften resp. der Heizungsersatz über direkte Beiträge erfolgt oder – in eigentlichen Härtefällen beim Heizungsersatz – Fristerstreckungen gewährt werden. Für letzteres besteht mit Art. 7 des Energiegesetzes (kEnG; bGS 750.1) bereits die notwendige Rechtsgrundlage.

### C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. von der Berichterstattung Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage:

Beilage 1 Postulat KBV: Absicherungsmodell für die Finanzierung von energetischen Massnahmen vom 10. Februar 2022