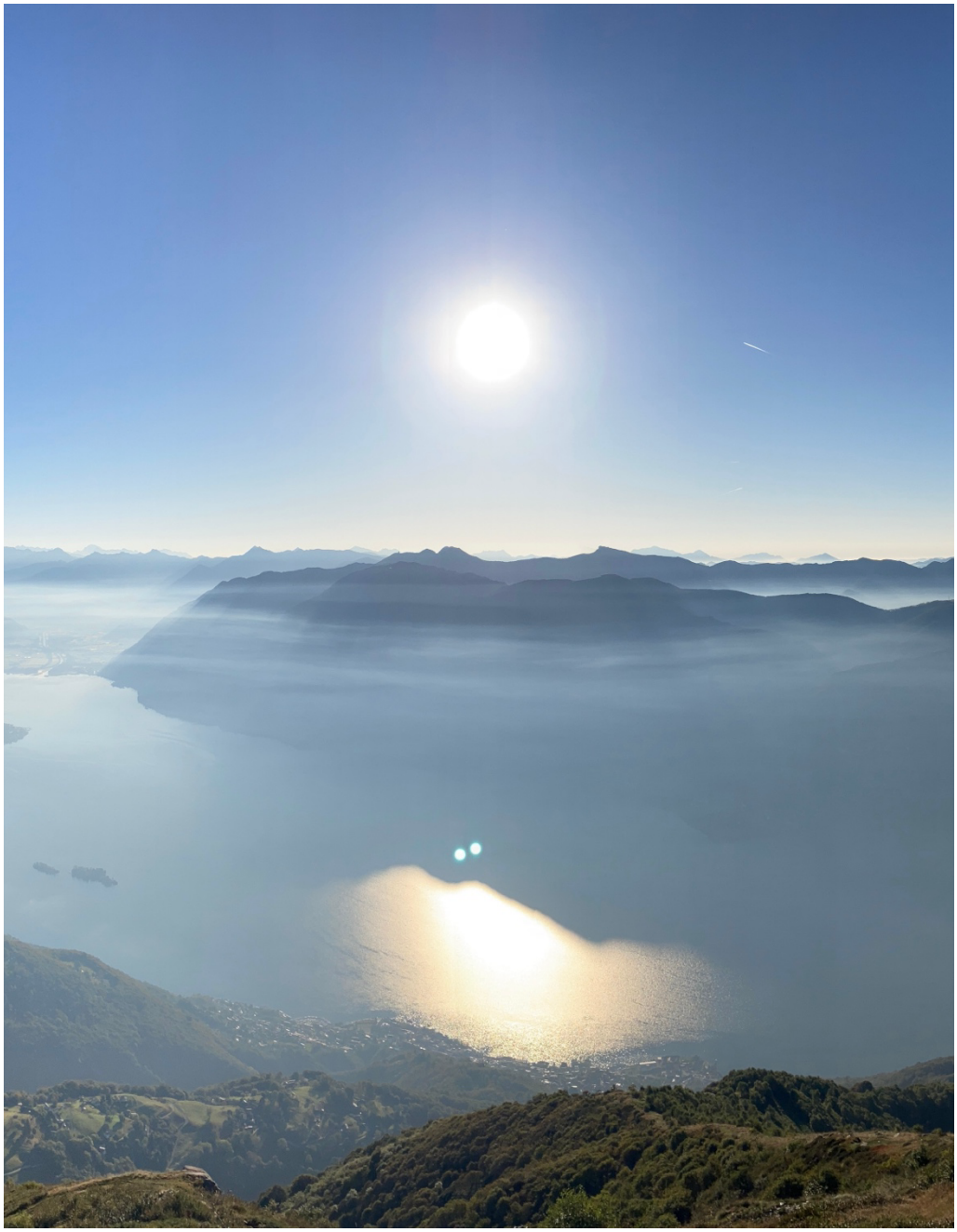

SES
energiestiftung.ch

RECHTSGRUNDLAGEN FÜR EINE NACHHALTIGE ENERGIENUTZUNG

ENERGIESUFFIZIENZ IN VERFASSUNG UND GESETZEN

Kurzstudie

Marcel Hänggi

Zürich, November 2025

Zusammenfassung

Die völkerrechtlich vereinbarten Umweltziele können laut wissenschaftlichem Konsens nicht ohne Suffizienz erreicht werden. Die Suffizienz findet aber im energiepolitischen Diskurs auf Bundesebene kaum Beachtung. Die energiepolitische Planungsgrundlage des Bundes — die Energieperspektiven 2050+ — blendet Suffizienz aus. Es gibt die Vorstellung, eine Suffizienzpolitik entbehre einer Rechtsgrundlage.

Die vorliegende Studie **zeigt, dass die Bundesverfassung Energiesuffizienz nicht nur zulässt, sondern dass Suffizienz einen Kern des Energieartikels der Bundesverfassung und der Ziele des Energiegesetzes bildet**. Das Adjektiv «sparsam» im Verfassungsziel des «sparsamen und rationellen Energieverbrauchs» kann nicht anders denn als «suffizient» gelesen werden, wie etwa aus der Botschaft des Bundesrats zum Energieartikels klar hervorgeht. Auch in Verbindung mit anderen Verfassungszielen wie der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oder der Nachhaltigkeit ist die Bedeutung klar.

Je konkreter allerdings die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen werden, desto weniger zielen sie auf Suffizienz ab; auf Verordnungsebene ist sogar eine Anti-Suffizienz-Bestimmung zu finden (die vom Bundesrat 2024 gegen eine Mehrheit der Stellungnahmen in der Vernehmlassung festgelegt wurde).

Die Bundesverfassung bietet also eine solide Rechtsgrundlage für eine Suffizienzpolitik; die konkreten politischen Massnahmen, wie sie in Gesetzen und Verordnungen festgelegt sind, zielen indes kaum auf Suffizienz ab. **Angesichts des klaren Verfassungsauftrags müsste der Bundesrat die Suffizienz in der Verwaltung, in seinen Planungsgrundlagen und innerhalb der Spielräume und Aufgaben, die ihm die Gesetze vorgeben, stärker berücksichtigen.**

Résumé

Selon le consensus scientifique, les objectifs environnementaux convenus au niveau international ne peuvent être atteints sans sobriété. Or, la sobriété n'est guère prise en compte dans le débat sur la politique énergétique au niveau fédéral. La base de planification de la politique énergétique de la Confédération — les Perspectives énergétiques 2050+ — ignore la sobriété. Certains estiment qu'une politique de sobriété énergétique n'a pas de base légale.

La présente étude **montre que la Constitution fédérale non seulement autorise la sobriété énergétique, mais que celle-ci est au cœur de l'article constitutionnel sur l'énergie et des objectifs de la loi sur l'énergie**. L'adjectif « économe » dans l'objectif constitutionnel d'une « consommation économe et rationnelle de l'énergie » ne peut être interprété autrement que dans le sens de la sobriété, comme le montre clairement le message du Conseil fédéral à propos de l'article constitutionnel sur l'énergie.

Schweizerische Energie-Stiftung

Fondation Suisse de l'Énergie

Sihlquai 67
8005 Zürich
Tel. 044 275 21 21

info@energiestiftung.ch
PC-Konto 80-3230-3

Cependant, plus les dispositions légales deviennent concrètes, moins elles visent la sobriété ; au niveau des ordonnances, on trouve même une disposition anti-sobriété.

La Constitution fédérale offre donc une base juridique solide pour une politique de sobriété ; toutefois, les mesures politiques concrètes telles qu'elles sont définies dans les lois et les ordonnances ne visent guère la sobriété. **Compte tenu du mandat constitutionnel clair, le Conseil fédéral devrait davantage tenir compte de la sobriété dans l'administration, dans ses bases de planification et dans le cadre des marges de manœuvre et des tâches que lui assignent les lois.**

Schweizerische Energie-Stiftung

Fondation Suisse de l'Énergie

Sihlquai 67
8005 Zürich
Tel. 044 275 21 21

info@energiestiftung.ch
PC-Konto 80-3230-3

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 2
Résumé 2
Inhaltsverzeichnis 4
1. Ausgangslage und Zweck der Kurzstudie 5
2. Was ist Suffizienz? 5
2.1 Suffizienz als Kategorie von Strategien der Ressourcenschonung 6
2.2 Suffizienz als normative Zielvorstellung 7
2.3 Suffizienz und Freiheit 7
3. Das Energiespargebot der Bundesverfassung 8
3.1 «Sparsamer und rationeller Energieverbrauch» 8
3.1.1 Sparsam und rationell 9
3.1.2 Begriffswechsel im Energiegesetz von «rationell» zu «effizient» 10
3.1.3 Materialien: Botschaft des Bundesrats zum Energieartikel 11
3.1.4 Die Lesart des Bundesamts für Energie 12
3.2 Anforderungen an die Energieversorgung 12
3.2.1 «Ausreichende Energieversorgung» 12
3.2.2 «Wirtschaftliche Energieversorgung» 13
3.2.3 Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2024 13
4. Geltende Rechtslage in den Energie- und Klimagesetzen 14
4.1 Energiegesetz und Energieverordnung 14
4.1.1 Vom Bundesrat verordnetes Suffizienzverbot 15
4.2 Stromversorgungsgesetz und Stromversorgungsverordnung 16
4.2.1 Verbrauchsreserve im StromVG 17
4.3 Klimagesetzgebung 18
5. Planungsgrundlagen: Energieperspektiven 2050+ 19
6. Suffizienz in anderen Politikfeldern 19
7. Fazit 21

1. Ausgangslage und Zweck der Kurzstudie

Um die völkerrechtlich vereinbarten Umweltziele[1] zu erreichen, bedarf es laut dem vom Weltklimarat IPCC und dem Welt-Biodiversitätsrat IPBES abgebildeten wissenschaftlichen Konsens «weitreichender systemischer Transformationen».[2] Diese Transformationen wiederum bedürfen der Strategien der Effizienz, der Konsistenz (Substitution) wie auch der Suffizienz.[3]

In der energiepolitischen Debatte der Schweiz hat eine der drei Strategien — die Suffizienz — einen schweren Stand, wenn auch einzelne Kantone und Gemeinden sich zur Energiesuffizienz bekannt haben.[4] Die politischen Debatten befassen sich fast ausschliesslich mit den Strategien der Substitution (Ausbau der CO_2-freien Energiebereitstellung) und, in geringerem Masse, der Effizienz. Das Bundesamt für Energie (BFE) verfügt über eine Abteilung «Energieeffizienz und erneuerbare Energien», aber über keine Zuständigkeiten für Energiesuffizienz.[5]

Das BFE vertritt die Auffassung, die Energiesuffizienz entbehre einer Rechtsgrundlage. **Dieses Positionspapier zeigt auf, dass diese Rechtsgrundlage nicht nur prominent existiert, sondern im schweizerischen Energierecht zentral verankert ist.**

2. Was ist Suffizienz?

Es existiert keine allgemein anerkannte Definition von Suffizienz.[6] Die **Dokumente des Bundes verwenden den Begriff Suffizienz kaum**. In den Energieperspektiven 2050+ taucht er nur einmal — in Klammer und Anführungszeichen — auf und

---

[1] Beispielsweise die Ziele des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (SR 0.814.012), des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (SR 0.451.43) oder des Übereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012).

[2] Intergovernmental Panel on Climate Change (2018): Special Report Global Warming of 1.5°C, Summary for Policy Makers, Ziff. C.2.: «Pathways limiting global warming to 1.5°C with no or limited overshoot would require rapid and far-reaching transitions in energy, land, urban and infrastructure (including transport and buildings), and industrial systems (high confidence). These systems transitions are unprecedented in terms of scale, but not necessarily in terms of speed, and imply deep emissions reductions in all sectors, a wide portfolio of mitigation options and a significant upscaling of investments in those options (medium confidence).» — Siehe auch Intergovermental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services (2024): Transformative Change Assessment, passim.

[3] Siehe bspw. IPBES a.a.O., Summary for Policy Makers, Ziff. B5: «Ensuring sustainability, including through targeted and just downscaling of consumption and production, alongside cultures of sufficiency, contributes to reducing global footprints to sustainable levels across all countries.» — Siehe auch Intergovernmental Panel on Climate Change (2022): Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change, insbesondere Figure 5.5 «Well-being, equity, trust, governance and climate mitigation: positive feedbacks», p. 522; Box 9.1 «SER (Sufficiency, Efficiency, Renewables) Framework», p. 957.

[4] So steht Energiesuffizienz als ein Grundpfeiler der Energiepolitik im neuen Entwurf des Energiegesetzes des Kantons Waadt. Das Gesetz sollte bis Ende 2025 vom Parlament verabschiedet werden. Grand Conseil du Canton de Vaud: Projet de Loi sur l'énergie, Art. 1 «But» Abs. 2: «Elle [la loi] favorise la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique et le recours par priorisation aux énergies renouvelables indigènes (…)» — Art. 7 «Sobriété énergétique» Abs. 1: «Le Conseil d'État adopte une stratégie incitative en matière de sobriété énergétique afin d'encourager des modes de consommation d'énergie plus rationnels et économes.» Der Kanton Waadt kennt auch einen Suffizienzbeauftragten. — Der Entwurf für eine neue Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, der am 30. November 2025 an die Urne gelangt (der Kantonsrat hat sie bei einer Enthaltung ohne Gegenstimme angenommen), nennt zwar nur die Energieeffizienz als ausdrückliches Ziel (Art. 42), setzt aber das Ziel, den «durchschnittlichen Energieverbrauch pro Jahr und Person auf die Hälfte des Standes von 2015 zu senken.»

[5] Siehe das Organigramm auf www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/das-bfe/organisation.html.

[6] Andréa Cherdo, Catherine Lavallez, Jean-André Davy-Guidicelli: Revue de littérature sur la sobriété énergétique, Lausanne 2024, Seite 48.

wird mit «Veränderung von Konsumgrössen» umschrieben.[7] Der Bundesrat sprach 2024 von Suffizienz als «gleichzeitige[r] Reduktion von Nutzen und Energie (z.B. Senkung der Heizung in genutzten Räumen)».[8] In seiner Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vom 18. Juni 2021 beschreibt der Bundesrat Suffizienzmassnahmen als solche, die «auf eine Änderung des Konsumverhaltens abzielen» — ohne weiter darauf einzugehen.[9]

Dass diese Suffizienzverständnisse zu kurz greifen, zeigt sich schon an ihrer Kürze. Fachpublikationen zu Suffizienz wenden für die Begriffsbestimmung oft mehr als eine Seite auf.[10] Eine knappere Definition hoher wissenschaftlicher Autorität bietet das IPCC in seinem sechsten Sachstandsbericht (Hervorhebungen im Original):

> «*Sufficiency* is about long-term actions driven by non-technological solutions, which consume less energy in absolute terms; *efficiency*, in contrast is about continuous short-term marginal technological improvements. Sufficiency policies are a set of measures and daily practices that avoid demand for energy, materials, land and water while delivering human well-being-for-all within planetary boundaries.»[11]

Suffizienzdefinitionen können auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein und mischen diese Ebenen oft — wie auch die Definition des IPCC.

2.1 Suffizienz als Kategorie von Strategien der Ressourcenschonung

Einerseits werden mit dem Begriff gewisse politische Instrumente oder Ansätze kategorisiert. Konsens herrscht, dass sich Strategien zum Sparen einer Ressource in die drei Kategorien Effizienz, Konsistenz und Suffizienz einteilen lassen. Salopp gesagt, bedeuten sie:

- Effizienz: dasselbe tun mit weniger Ressourcen;
- Konsistenz: dasselbe tun mit anderen (umweltverträglichen) Ressourcen;
- Suffizienz: weniger tun.

Die Mehrfachnutzung statt Neukauf (*reuse*) oder das Teilen statt Besitzen (*sharing*) werden in aller Regel als Suffizienzstrategien gesehen, könnten aber ebenso gut als Effizienzstrategien gesehen werden, wird doch ein Ding, das geteilt oder länger genutzt wird, auch effizienter genutzt. Sorgt eine Raumplanung der kurzen Wege dafür, dass der (Motor-) Verkehr abnimmt, bewirkt sie suffizientes Verhalten — kann aber auch als eine Form (struktureller) Effizienz gesehen werden, da sie nicht die Zahl gefahrener Kilometer pro Energieeinheit (das wäre Effizienz in einem engen technischen Sinne), sondern den Nutzen pro zurückgelegten Kilometer steigert.

---

[7] UVEK / Bundesamt für Energie: Energieperspektiven 2050+. Technischer Bericht. Gesamtdokumentation der Arbeiten, Dezember 2021, Seite 6.

[8] Energieverschwendung beim Betrieb ohne Nutzen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.4561, Kurt Egger, 13. November 2024, S. 9).

[9] BBl 2021 1666, Seite 40.

[10] Beispielsweise umfasst die Begriffsdiskussion des deutschen Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) anderthalb Seiten. SRU (2024): Suffizienz als «Strategie des Genug»: Eine Einladung zur Diskussion. Diskussionspapier, Berlin.

[11] IPCC AR6 WG3: Mitigation of Climate Change, «Technical Summary», 2022, Seite 101.

Ob eine Sparmassnahme als Effizienz- oder Suffizienzmassnahme verstanden wird, ist für die politische Praxis unwichtig. Wichtig ist, dass man Effizienz und Suffizienz so definiert, dass zwischen ihnen keine Lücke bleibt. Versteht man unter Effizienz in einem engen Sinne nur technische Effizienz und unter Suffizienz in engem Sinne nur eine «Reduktion des Nutzens», dann fällt der Bereich, den wir hier strukturelle Effizienz genannt haben, aus dem Raster.

Nicht alle politischen Instrumente lassen sich einer der drei Kategorien zuteilen: Konsistenz, Effizienz und Suffizienz sind Strategien der *Nutzung*. Politische Instrumente, die beim Angebot statt bei der Nachfrage ansetzen — indem sie das Angebot durch Verbote oder Quoten verknappen oder durch Abgaben verteuern —, überlassen es den Konsument:innen, inwieweit sie auf ein verknapptes oder verteuertes Angebot reagieren, indem sie auf Substitute ausweichen (Konsistenz), das Gut effizienter nutzen (Effizienz) oder sich mit weniger Konsum zufriedengeben (Suffizienz).

2.2 Suffizienz als normative Zielvorstellung

Andererseits wird Suffizienz häufig normativ mit einem anzustrebenden Ideal verbunden. Dieses Ideal ist auf jeden Fall ein ökologisches, in den meisten Suffizienzdefinitionen aber auch — wie in der erwähnten Definition des IPCC — ein soziales: nämlich Wohlergehen für alle innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen zu ermöglichen. Dieses Ideal ist mit dem Ideal der Nachhaltigkeit weitgehend identisch, wie es im UN-Kontext verwendet wird:

> «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: (1) the concept of ‹needs›, in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and (2) the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.»[12]

Die Nachhaltigkeit hat in der Schweiz Verfassungsrang (Art. 73 BV). Die Gerichte berücksichtigen den UN-Nachhaltigkeitsbegriff, wenn sie den (viel knapper formulierten) Nachhaltigkeitsartikel der Bundesverfassung auslegen.[13] Die «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» ist sogar ein *Zweck* der Eidgenossenschaft (Art. 2 Abs. 4 BV). **Suffizienz in diesem umfassenden (und abstrakten) Sinne ist also ein Verfassungsziel der Schweiz.**

2.3 Suffizienz und Freiheit

Oft wird Suffizienz — wie in den erwähnten Dokumenten des Bundesrats — als eine Politik beschrieben, die *Verhaltensänderungen* bewirkt. Ersetzt man ein Auto mit

[12] World Commission on Environment and Development (1987) : Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Part I, chapter 2, section IV, para. 1.

[13] Vgl. Dazu : Anne-Christine Favre (2020), «La constitution environnementale», in: Zelger, Ulrich et al. (Hg.), Verfassungsrecht der Schweiz | Droit constitutionnel suisse, Zürich, S. 2021—2049; Christoph Errass (2023), «Art. 73. Nachhaltigkeit», in: Bernhard Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. Art. 73—197, 4. Auflage, Zürich, St. Gallen; Alexandre Flückiger (2006), «Le développement durable en droit constitutionnel suisse», Umweltrecht in der Praxis, Band 20, Nr. 5, S. 471—526; Bernd Marquardt (2003), «Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Recht Deutschlands und der Schweiz», Umweltrecht in der Praxis, 17(3), S. 201—234.

Verbrennungsmotor durch eines mit Elektromotor, ist das eine Konsistenzmassnahme — sie erfordert keine Verhaltensänderung. Ersetzt man das Auto durch das Velo, ändert sich das Verhalten — eine Suffizienzmassnahme.

Gegen diese Suffizienzkonzeption wird häufig eingewandt, es stehe dem Staat nicht zu, das Verhalten der Menschen steuern zu wollen. Dieses Argument übersieht, dass letztlich jede Politik das Verhalten der Menschen beeinflusst. Eine Strasse für den motorisierten Verkehr zu sperren, bewirkt ebenso gewisse Verhaltensänderungen, wie eine Strasse neu zu bauen; eine neu gebaute Strasse übt stets einen gewissen Druck aus, sie zu benutzen.

Es gibt Zwänge, die zu in-suffizientem Verhalten führen: Schnellere Verkehrsverbindungen lassen beispielsweise Boden- und Immobilienpreise ansteigen, was Menschen zwingen kann, weiter vom Arbeitsort wegzuziehen und zu pendeln, und sie verschaffen grossen Supermärkten auf der «grünen Wiese» gegenüber Quartierläden einen Konkurrenzvorteil, was möglicherweise Quartierläden in den Konkurs treibt — mit der Folge, dass Konsumentinnen und Konsumenten gezwungen sind, zum Einkaufen weiter zu fahren. Eine Suffizienzpolitik, die solche Zwänge abbaut, schafft Freiheit.

Eine Gesellschaft gibt sich Ziele, wie sie beispielsweise in der Bundesverfassung festgeschrieben sind. **Das Verhalten der Menschen in einer Weise zu beeinflussen, die nötig oder geeignet ist, demokratisch beschlossene Ziele zu erreichen, ist nicht nur legitim, sondern geradezu Pflicht der Politik**.

Im Folgenden soll geklärt werden, inwieweit über die abstrakte Zielvorstellung der Nachhaltigkeit hinaus das schweizerischen Energierecht eine Basis für Suffizienzpolitik bietet.

3. Das Energiespargebot der Bundesverfassung

Die ersten beiden Absätze von Art. 89 der Bundesverfassung («Energiepolitik») lauten:

> [1] Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch.
>
> [2] Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

An dieser Stelle interessieren vor allem die Adjektive «sparsam» und «rationell» für den Energieverbrauch und «ausreichend» für die Energiebereitstellung.

3.1 «Sparsamer und rationeller Energieverbrauch»

Es fällt auf, dass der «sparsame und rationelle Energieverbrauch» in den Absätzen 1 und 2 des Energieartikels postuliert wird.[14] In der ganzen restlichen Bundesverfas-

[14] Abs. 3 postuliert zudem die Förderung der «Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.» An dieser Stelle ist mit «Energiesparen» also klar die technische Effizienz angesprochen. Das sagt aber nichts über die Bedeutung des Adjektivs «sparsam» in den ersten beiden Absätzen aus.

sung kommen die Begriffe «sparsam» oder «sparen» nicht vor; lediglich das Synonym «haushälterisch» findet sich noch zweimal: in den Artikeln 75 (Raumplanung) und 76 (Wasser) — sowie, im dritten Absatz des Energieartikels, das Wort «Energiesparen».[15]

Der Begriff «sparsam» im Zusammenhang mit dem Energieverbrauch hat schon dadurch besonderes Gewicht, dass er in der Bundesverfassung einzig in Zusammenhang mit der Energiepolitik genannt ist, hier aber gleich zweimal.

3.1.1 Sparsam und rationell

Die «umweltverträgliche Energieversorgung» (Abs. 1) und die «Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien» (Abs. 2) spricht die Strategie der Konsistenz an. Eine «sparsame und rationelle Energienutzung» (Abs. 1 und 2) kann über die Strategien der Effizienz wie der Suffizienz erreicht werden.[16] Damit stellt sich die Frage, ob das Verfassungsziel des «sparsamen und rationellen Energieverbrauchs» über Effizienz, über Suffizienz oder über beide zu erreichen sei oder ob der Verfassungsartikel diesbezüglich indifferent sei.

Die Bundesverfassung verwendet zwei Adjektive: «sparsam» («économe», «parsimonioso», «spargnus») und «rationell» («rationnelle» / «razionale» / «raziunal»). Dass diese Begriffe nicht ganz trennscharf sind, zeigt sich etwa in einem Vergleich der Sprachversionen des Artikels 76 (Wasser): Die italienische Version verwendet hier das erste Adjektiv des Paares von Art. 89 («parsimonioso»), deutsche ein Synonym des ersten («haushälterisch»), die französische aber das zweite («rationnel»).

Dass die beiden Adjektive nicht dasselbe bedeuten können, auch wenn ihre Bedeutung nicht ganz klar sei, stellen auch Aubert/Mahon in ihrem Verfassungskommentar fest:

> «Sur la différence entre ‹économe› et ‹rationnel›, un couple qu'on trouve aussi à l'alinéa II: on sent qu'il s'agit de choses différentes, mais l'art. 3 II de la loi de 1998, qui les définit ensemble, ne nous dit pas ce qui relève proprement de l'un ou de l'autre des deux adjectifs. Il n'y a toutefois pas de synonymie entre eux. Ce qui est ‹économe› n'est pas nécessairement ‹rationnel›. ‹Rationnel› est un terme plus général, qui prend en compte tous les intérêts publics. ‹Économe› est plus unilatéral, il demande que, dans le jugement de rationalité, un accent particulier soit mis sur une compression de la consommation; (…).»[17]

---

[15] Die italienischsprachige Verfassung verwendet in Art. 75 und 76 nicht nur Synonyme, sondern das selbe Wort «sparsimonioso» wie in Art. 89; die rätoromanische verwendet das Wort «spargnus» in Art. 76 (siehe dazu unten Abschnitt 6).

[16] Die Konsistenz ist per se keine Strategie des Energiesparens, da sie lediglich eine Energieart durch eine andere ersetzt. In Realität sparen aber etwa der Ersatz von Verbrennungs- durch Elektromotoren oder von Öl- oder Gasheizungen durch Wärmepumpen auch beträchtlich Energie, da hier Energieumwandlungen mit tiefem durch solche mit hohem Wirkungsgrad ersetzt werden. Bei der Strategie der Effizienz ist zu beachten, dass ihre Sparwirkung durch direkte und indirekte Reboundeffekte geschmälert wird. Suffizienz unterliegt ebenfalls gewissen indirekten, nicht aber direkten Reboundeffekten.

[17] Jean-François Aubert / Pascal Mahon: Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003, Seiten 694f.

Ähnlich äussert sich der *Commentaire romand*.[18] Der St. Galler Verfassungskommentar bringt einen zusätzlichen Aspekt ins Spiel, indem er diese Bestimmung im Lichte der **Ressourcengerechtigkeit** liest — sowohl intra- wie intergenerationell:

> «Zudem bedeutet ein sparsamer und rationeller Energieverbrauch eine doppelte Rücksichtnahme: Zum einen wird in der Gegenwart darauf Rücksicht genommen, dass trotz des stark zunehmenden Energiebedarfs von Staaten mit weniger weit entwickelten Volkswirtschaften die globale Umweltbelastung begrenzt bleiben soll, zum anderen wird dafür Sorge getragen, dass die nichterneuerbaren Energieträger im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips gemäss Art. 73 auch zukünftigen Generationen zur Verfügung stehen (…)».[19]

Damit greift er einen Aspekt auf, der Bestandteil vieler Suffizienzdefinitionen ist, beispielsweise derer des IPCC (Hervorhebung M.H.):

> «Sufficiency policies are a set of measures and daily practices that avoid demand for energy, materials, land and water while delivering **human well-being-for-all** within planetary boundaries.»[20]

3.1.2 Begriffswechsel im Energiegesetz von «rationell» zu «effizient»

Das Begriffspaar «sparsam und rationell» wurde nach Annahme des Energieartikels an der Urne im September 1990 in den Bundesbeschluss für eine sparsame und rationelle Energienutzung vom 14. Dezember 1990[21] übernommen, aus dem wiederum das Energiegesetz (EnG) vom 26. Juni 1998[22] hervorging, das in Art. 1 Abs. 2 Bst. b ebenfalls die «sparsame und rationelle Energienutzung» zum Ziel des Gesetzes erklärte.

Mit der Totalrevision des EnG am 30. September 2016[23] (im Rahmen der Energiestrategie 2050) wurde das zentrale Begriffspaar aber zu «sparsam und effizient» («économe et efficace», «parsimonioso ed efficiente») geändert. Diese Änderung war ohne Begründung von der vorberatenden Kommission des Nationalrats (UREK-N) veranlasst worden. In der Ständeratsdebatte sagte Kommissionssprecher Ivo Bischofberger, die UREK-N habe «den Begriff ‹rationelle Energienutzung› *im Sinne einer moderneren Terminologie* durch ‹effiziente Energienutzung› ersetzt».[24] Es sollte hier also keine Bedeutungsänderung erzielt werden.

Das schafft eine gewisse Klärung: Das Adjektiv «rationell» der BV ist offensichtlich als (veraltetes, wie die UREK-N meinte) Synonym zu «effizient» zu verstehen.

---

[18] Etienne Poltier: «Art. 89», in: Vincent Martinet und Jacques Dubey, *Constitution fédérale. Commentaire romand*, Basel 2021, Band 2, Seiten 1902-1920: «À cet égard, la consommation doit tout d'abord être économe, ce qui implique une réduction quantitative aussi poussée que possible de l'utilisation de l'énergie. La consommation doit également être rationnelle. Cette disposition ne vise donc pas uniquement à consommer moins, mais aussi à consommer mieux (…)»

[19] Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.) (2023): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 4. Auflage, Zürich, Seite 2633.

[20] IPCC AR6 WG3 (2022): Mitigation of Climate Change, «Technical Summary», Seite 101.

[21] BBl 1990 III 1789.

[22] AS 1999 197.

[23] SR 730.0.

[24] Amtliches Bulletin, AB 2015 S. 930.

Wenn sowohl die Verfassung wie das Gesetz hier zwei verschiedene Adjektive verwenden; wenn Sparen grundsätzlich auf zwei Wegen — Effizienz und Suffizienz — möglich ist; und wenn «rationell» «effizient» bedeutet, so ist «sparsam» folglich als «suffizient» zu lesen.

3.1.3 Materialien: Botschaft des Bundesrats zum Energieartikel

In seiner Botschaft zum Energieartikel vom 7. Dezember 1987 widmet der Bundesrat der Zielnorm des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs eine halbe Seite.[25]

Zunächst unterstreicht er die Bedeutung dieser Zielnorm: 1983 sei ein Energieartikel an der Urne knapp am Ständemehr gescheitert, dessen «Schwergewicht vor allem auf der Energieangebotsseite und weniger auf der Energieverwendung» gelegen und der kein Sparziel vorgesehen hatte. Das solle nun anders sein:

> «Je länger je mehr wird jedoch deutlich, dass eine sparsame und rationelle Energieverwendung das Kernstück jeder Energiepolitik sein muss, denn dadurch können Auslandabhängigkeit und Umweltbelastung vermindert und nicht erneuerbare Energiequellen geschont werden.»

Das «Ziel einer sparsamen und rationellen Energieverwendung» sei

> «auf eine ganzheitliche Betrachtung des Energiesparens ausgerichtet. Da es keine vollständig saubere Energie gibt, soll nur so viel Energie als notwendig und mit so wenig Umweltbelastungen wie möglich verbraucht werden.»

Der Fokus liegt also klar auf der Nachfrageseite.

«Sparsame und rationelle Energieverwendung[26]» bedeutet laut dem Bundesrat:

> «den Energieeinsatz mengenmässig so tief als möglich zu halten;
> einen bestimmten Energienutzen mit möglichst kleinem Energieeinsatz zu erzielen (höchstmöglicher Energiewirkungsgrad);
> diejenige Energieform zu wählen, die dem Verwendungszweck am besten angepasst ist, d. h. insbesondere die Wertigkeit der Energie zu berücksichtigen.»

Der erste Punkt im Zitat ist ein Suffizienzziel (denn Effizienz bezeichnet ein Verhältnis von Nutzen zu Aufwand). Der zweite Punkt ist in sich etwas widersprüchlich: Der Ausdruck in der Klammer «höchstmöglicher Energiewirkungsgrad» zielt auf technische Effizienz; vor der Klammer aber ist vom Energie*nutzen* die Rede — was auf ein Verständnis im Sinne einer strukturellen Effizienz zu verstehen ist (s. oben 2.1). Dieser Nutzen soll nun nicht «höchstmöglich», sondern nur ein «bestimmter» sein — was wiederum kein Effizienz-, sondern ein Suffizienzkriterium ist. Der dritte Punkt («diejenige Energieform …») ist ein Konsistenzziel.

---

[25] Botschaft über einen Energieartikel in der Bundesverfassung vom 7. Dezember 1987, BBl 1988 I 337, Seite 376.

[26] Der Entwurf des Bundesrats sprach von einer sparsamen und rationellen «Energieverwendung», das Parlament änderte zu «Energieverbrauch».

3.1.4 Die Lesart des Bundesamts für Energie

Das Bundesamt für Energie vertritt den Standpunkt, das «und» in «sparsam und rationell» sei als «sowohl als auch» zu lesen. Effizienz sei sowohl sparsam wie rationell, Suffizienz aber sei nur sparsam, so dass eine Suffizienzpolitik der Verfassungsbestimmung nicht genüge. Diese Argumentation überzeugt nicht, aus drei Gründen:

- Hätte der Verfassungsgeber nur eine auf Effizienz ausgerichtete Energiepolitik angestrebt, hätte er dafür nicht zwei Adjektive benutzt.
- Dass Bund und Kantone einen Energieverbrauch anstreben sollen, der sowohl sparsam als auch rationell ist, so heisst das nicht, dass *jede* Massnahme beiden Zielen dienen muss. Auch Massnahmen, die nur auf Sparsamkeit, und solche, die nur auf Rationalität des Verbrauchs zielen, würden in der Summe zum Ziel des sparsamen und rationellken Verbrauchs beitragen.
- Effizienz ist keineswegs immer sparsam und rationell. Wo ein Rebound von 100 Prozent oder sogar mehr[27] auftritt, führt eine Effizienzmassnahme nicht zu Einsparungen. Umgekehrt ist nicht einsichtig, inwieweit Suffizienz nicht rationell sein sollte.

3.2 Anforderungen an die Energieversorgung

Angebotsseitig verlangt Art. 89 Abs. 1 BV, dass sich Bund und Kantone für eine Energieversorgung einsetzen, die fünf Kriterien genügt: sie muss ausreichend, breit gefächert, sicher, wirtschaftlich und umweltverträglich sein. Indem die Suffizienz den Druck auf den Ausbau des Energieangebots senkt (und zwar, weil Suffizienz in geringerem Ausmass Rebound-anfällig ist[28], besser als die Effizienz), trägt sie zu vier dieser fünf Ziele bei: zur ausreichenden, zur sicheren, zur wirtschaftlichen und zur umweltverträglichen Versorgung.

3.2.1 «Ausreichende Energieversorgung»

Eine besondere Betrachtung verdient das Verfassungsziel der «ausreichenden» Energieversorgung. Seine lateinischsprachigen Entsprechungen «suffisant» / «sufficiente» / «suffizient» zeigen bereits die Verwandtschaft zum Begriff der Suffizienz.

In der politischen Praxis wird «ausreichend» so verstanden, dass für eine aufgrund von Prognosen erwartbare Energienachfrage ein ausreichendes Angebot vorhanden sein muss. Weil jedes Angebot aber die Nachfrage stimuliert, wirken Prognosen immer zu einem gewissen Grad als selbsterfüllende Prophezeiungen, wenn nach ihnen gehandelt wird.

In seiner Botschaft zum Energieartikel vom 7. Dezember 1987 macht der Bundesrat indes klar, dass sich «ausreichend» lediglich auf die energetischen *Grund*bedürfnisse bezieht:

---

[27] Zum Rebound-Effekt vgl. Fussnote 45. — Rebound von mehr als 100 Prozent bezeichnet man in der Fachliteratur auch als *Backfire*.

[28] Zum Rebound-Begriff vgl. Fussnote 45. — Suffizienz kennt keinen direkten Rebound. Suffizient konsumieren bedeutet, so viel konsumieren, wie zur Befriedigung eines Bedürfnisses nötig ist. Wer von einer Energiedienstleistung mehr konsumiert, weil diese Dienstleistung billiger erbracht wird — das wäre der direkte Rebound —, handelt nicht suffizient. Hingegen kann auch Suffizienz zu indirektem und marktweitem Rebound führen.

> «Eine ausreichende Energieversorgung soll diejenigen Energiebedürfnisse decken, die bestehen, wenn die verschiedenen Energieträger sparsam und rationell eingesetzt werden.»[29]

In seiner Botschaft zum Energiegesetz wiederholte er diese Aussage 1996 noch etwas deutlicher:

> «Eine ausreichende Energieversorgung (…) bedeutet nicht die Deckung aller Bedürfnisse, sondern nur jener, die übrig bleiben, wenn die Energieverschwendung abgebaut und Sparmassnahmen wirksam sind.»[30]

Bund und Kantone müssen sich also nur für ein Energieangebot einsetzen, das ausreicht, wenn Energie sparsam und rationell genutzt wird. Es ist nicht Aufgabe von Bund und Kantonen, verschwenderische Energienutzungen zu ermöglichen, und **Energie-Verbrauchsszenarien, die Sparpotenziale ausser Acht lassen, können nicht als Grundlage für den Ausbau des Energieangebots dienen**.

3.2.2 «Wirtschaftliche Energieversorgung»

Es gibt die Tendenz, «Wirtschaftlichkeit» mit dem Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) respektive zum BIP-Wachstum gleichzusetzen. Zu einer so verstandenen «wirtschaftlichen Versorgung» trägt Suffizienz nichts bei, im Gegenteil: Da das BIP verschwendete und genutzte Werte unterschiedslos addiert, trägt ein verschwenderischer Energieverbrauch mehr zum BIP bei als ein sparsamer. Eine solche Lesart verbietet sich aber nicht nur aus dem Kontext des Energieartikels, sondern aus dem Gesamtkontext der Bundesverfassung, namentlich ihrem Nachhaltigkeitsartikel (Art. 73).

Der Bundesrat stellte in seiner Botschaft zum Energieartikel fest, dass eine wirtschaftliche Energieversorgung «nicht eine billige, sondern eine gesamtwirtschaftlich optimale Versorgung» bedeute.[31] Angesichts ihrer externen Kosten kann ein Energiepreis auch unwirtschaftlich sein, wenn er zu tief ist.

3.2.3 Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2024

In einer Atmosphäre einer medial angeheizten Strommangelpanik ein halbes Jahr nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine erteilte der Bundesrat im Herbst 2022 per Verordnung[32] einem Gaskraftwerk in Birr im Kanton Aargau eine befristete Betriebsbewilligung (die nicht in Anspruch genommen wurde). Er stützte sich dabei auf das Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016, das ihn berechtigt, «im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage (…) zeitlich begrenzte wirtschaftliche Interventionsmassnahmen [zu] ergreifen».[33] Gegen diese Bewilligung erhob eine Anwohnerin Beschwerde. In seinem Urteil vom

---

[29] a.a.O.

[30] Botschaft zum Energiegesetz (EnG) vom 21. August 1996, BBl 1996 IV 1081.

[31] Botschaft über einen Energieartikel in der Bundesverfassung vom 7. Dezember 1987, BBl 1988 I 337, Seite 376.

[32] Verordnung über die Bereitstellung eines temporären Reservekraftwerks in Birr vom 23. September 2022, SR 531.64.

[33] Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) vom 17. Juni 2016, SR 531, Art. 31 Abs. 1.

19. Februar 2024 hiess das Bundesverwaltungsgericht diese Beschwerde letztinstanzlich gut.[34]

Das Gericht stellte in formeller Hinsicht fest, dass es dem UVEK nicht gelungen sei, darzulegen, dass tatsächlich eine schwere Mangellage gedroht habe. Eine solche wäre Voraussetzung gewesen: «Das Landesversorgungsgesetz erlaubt wirtschaftliche Interventionsmassnahmen wie dargestellt nur im Falle einer schweren Mangellage. (…) Wirtschaftliche Interventionsmassnahmen sollen nicht bei jeder Versorgungsstörung ergriffen werden». In materieller Hinsicht rügt das Gericht den Bundesrat dafür, dass er keine Handlungsalternativen geprüft habe — namentlich «auch Verbrauchsbeschränkungen».[35]

Damit bekräftigt das Bundesverwaltungsgericht — ohne darauf Bezug zu nehmen — die Aussagen des Bundesrats von 1996, wonach eine ausreichende Energieversorgung (in diesem Falle: in Notzeiten) nur jene Bedürfnisse decken muss, die übrig bleiben, wenn die Energieverschwendung abgebaut und Sparmassnahmen wirksam sind (s. oben Abschnitt 3.2.1). Das Gericht stützt sich nicht auf Art. 89 BV oder Art. 3 EnG. Dass vor dem Ergreifen einer wirtschaftlichen Interventionsmassnahme, wie die Betriebsbewilligung für ein Reservekraftwerk sie darstellte, nachfrageseitig («Verbrauchsbeschränkungen») hätte gehandelt werden müssen, ergibt sich mithin auch aus dem restlichen Rechtskontext ausreichend.

Der Bundesrat scheint das Urteil nicht ernst zu nehmen. Am 23. Mai 2025 reagierte er in einem Schreiben an die GPK des Nationalrats auf den BVGer-Entscheid. Er relativiert darin formelle Erwägung des Gerichts: Dieses habe nicht gesagt, dass im Winter 2022/23 kein Risiko einer Mangellage bestanden habe: «Es sagt lediglich, dass es dieses hohe Risiko aus den vom UVEK gelieferten Unterlagen nicht habe herauslesen können. Es sei also zu wenig dokumentiert worden.» Die materielle Rüge — dass also «nebst einer Erhöhung des Angebots auch Verbrauchsbeschränkungen [hätten] geprüft werden müssen» — erwähnt er zwar, ignoriert sie aber in seiner Schlussfolgerung: «Das Gericht rügt somit einzig die unzureichende Herleitung der Mangellage.»[36]

Das Parlament hat im Juni 2025 eine so genannte Verbrauchsreserve beschlossen, die dem Anspruch Rechnung trägt, in einer Mangellage zuerst nachfrageseitig zu handeln. Der Bundesrat will weiter auf Reservekraftwerke setzen (s. unten Abschnitt 4.2.1).

4. Geltende Rechtslage in den Energie- und Klimagesetzen

4.1 Energiegesetz und Energieverordnung

Im Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG)[37] ist der Verfassungszweck der sparsamen und rationellen Energienutzung gut verankert: als Gesetzeszweck[38], als

[34] Urteil A-1706/2023 vom 19. Februar 2024.

[35] Erw. 8.4, Seite 38; Erw. 9.3, Seiten 40 und 41.

[36] Bundesrat (2025): Betriebsbewilligung für das Reservekraftwerk Birr im Winter 2022/23. Bericht der GPK-N vom 28. Februar 2025. Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai.

[37] SR 730.0.

[38] Art. 1 Abs. 2 Bst. b EnG: «… die sparsame und effiziente Energienutzung» — zum Wechsel vom «rationell» der BV zum «effizient» des EnG siehe oben 3.1.2.

quantifizierte Verbrauchsziele[39] und als «Grundsatz»[40]. Allerdings wird das Energiesparen in der Folge nicht vertieft behandelt und die weitaus meisten Artikel des Gesetzes befassen sich mit der Energiebereitstellung. Der sparsamen und effizienten Energienutzung ist das 8. Kapitel (Art. 44 bis 46b) gewidmet, wobei zwei dieser sieben Artikel (Art. 45a und 45b) sich nicht mit dem Verbrauch befassen, sondern eine Pflicht zur Nutzung von Sonnenenergie auf gewissen Gebäuden und Infrastrukturen schaffen. Die restlichen Artikel schreiben im wesentlichen (technische) Effizienzmassnahmen vor (und im Gebäudebereich ein paar Konsistenzmassnahmen), wobei die Pflicht zu Effizienzsteigerungen durch Elektrizitätslieferanten (Art. 46b) auch mit strukturellen Effizienzsteigerungen (s. oben Abschnitt 2.1) erfüllt werden könnte — wenn nicht die Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV)[41] ebensolche Massnahmen ausschlösse (s. unten Abschnitt 4.1.1).

Schliesslich sieht das 9. Kapitel des EnG («Förderung», Art. 47 bis 53) einige Massnahmen wie Information und Beratung, Aus- und Weiterbildung, Forschung usw. vor, die grundsätzlich auf alle drei Strategien Effizienz, Konsistenz und Suffizienz abzielen könnten, auch wenn etwa die Formulierung von Art. 49 die Forschungsförderung sehr technikfixiert beschreibt.[42] Der mit dem Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative[43] eingefügte Art. 50a (Impulsprogramm für den Ersatz von Wärmeerzeugungsanlagen und Massnahmen im Bereich der Energieeffizienz) zielt auf Substitution und Effizienz.

Bestimmungen, die ausdrücklich auf Suffizienz oder strukturelle Effizienz abzielen, fehlen im EnG. Allerdings würden viele Massnahmen, die Energiesuffizienz bewirken, in die Zuständigkeitsbereiche anderer Politikfelder gehören — namentlich der Verkehrspolitik. Obwohl auch in anderen Politikfeldern die Grundlage für eine Suffizienzpolitik bestünde, wirken die entsprechenden Politiken oftmals gegen das Ziel des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs (s. unten Abschnitt 6).

4.1.1 Vom Bundesrat verordnetes Suffizienzverbot

Im Juni 2024 wurden an der Urne verschiedene Gesetzesänderungen im Energiebereich gutgeheissen. Der neue Art. 46b EnG verpflichtet Elektrizitätslieferanten, Zielvorgaben der Effizienzsteigerung zu erreichen. Wie oben dargelegt, könnten Massnahmen aufgrund des Gesetzestexts auch auf strukturelle Effizienz — also je nach Suffizienzdefinition auf eine Form von Suffizienz — abzielen.

Doch die Energieverordnung schliesst in Art. 51c Bst. f Massnahmen, «welche die Stromeinsparung durch eine Verhaltensänderung der Endverbraucherinnen und Endverbraucher erzielen», ausdrücklich von der Anrechenbarkeit aus. Der Erläuternde Bericht zur EnV vom 21. Februar 2024[44] begründet diese Bestimmung nicht.

---

[39] Art. 3 EnG: Der Energieverbrauch pro Person soll bis 2050 gegenüber 2020 um 53 Prozent, der Elektrizitätsverbrauch um 5 Prozent sinken.

[40] Art. 5 Abs. 1 Bst. a EnG: «Jede Energie ist möglichst sparsam und effizient zu verwenden.»

[41] SR 730.01.

[42] Art 49 Abs. 1: «Der Bund fördert die Grundlagenforschung, die anwendungsorientierte Forschung und die forschungsnahe Entwicklung neuer Energietechnologien, insbesondere im Bereich der sparsamen und effizienten Energienutzung, der Energieübertragung und -speicherung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien.»

[43] AS 2023 655.

[44] Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien: Änderung der Energieverordnung. Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage vom 21. Februar 2024, Seite 24.

In der Vernehmlassung forderte eine Mehrheit der Stellungnahmen, diese Bestimmung zu streichen. Der Bundesrat behielt sie trotzdem bei, ohne dies im Ergebnisbericht der Vernehmlassung zu begründen.[45]

Aus der Bundesverwaltung hört man zwei Begründungen: Verhaltensänderungen wären nicht dauerhaft und der Effekt solcher Massnahmen könne nicht gemessen werden. Beide Begründungen sind wenig stichhaltig: Technische Änderungen müssen keineswegs dauerhafter sein als Verhaltensänderungen, die mit geeigneten Massnahmen erreicht wurden, und auch die Effekte auch von technischen Sparmassnahmen lassen sich nicht wirklich messen, sobald man Effekte wie Rebound[46] mitberücksichtigen wollte.

Der Ausschluss von Massnahmen, die Verhaltensänderungen bewirken könnten, ist willkürlich und widerspricht dem Verfassungszweck des sparsamen Energieverbrauchs.

4.2 Stromversorgungsgesetz und Stromversorgungsverordnung

Das Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (Stromversorgungsgesetz, StromVG)[47] «bezweckt, die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung sowie für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen» (Art. 1 Abs. 1).

Die sparsame und rationelle Nutzung der elektrischen Energie wird in diesem Gesetz nicht erwähnt — das Wort «rationell» kommt einzig in Anhang 2 des Gesetzes vor («Massnahmen zur rationellen Nutzung der Wasserkraft»), das Wort «sparsam» fehlt. Die Verbrauchsreduktion findet einigemal knapp Erwähnung:

Art. 9 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, bei einer Gefährdung der Versorgung Massnahmen zur «Steigerung der Effizienz der Elektrizitätsverwendung» zu ergreifen (Abs. 1 Bst. a) und «wettbewerbliche Ausschreibungen für die Steigerung der Effizienz der Elektrizitätsverwendung und die Beschaffung von Elektrizität durchführen»;

Art. 9a^{bis} sieht «Massnahmen der Energieeffizienz zur Stärkung der Versorgungssicherheit im Winter» vor (Abs. 1); sollte sich abzeichnen, dass die angestrebten Effizienzgewinne «nicht erreicht werden können, so kann der Ausbau erneuerbarer Kraftwerke nach dem EnG intensiviert werden (Abs. 2).

Art. 17b regelt den Einsatz «intelligenter» Steuer- und Regelsysteme «namentlich zur Optimierung des Eigenverbrauchs»;

Art. 20 Abs. 2 Bst. b fordert von Netzgesellschaften, bei der Beschaffung «vorab Angebote mit effizienter Energienutzung» zu berücksichtigen.

Mehrere Artikel betreffen die Effizienz des Stromnetzes oder den effizienten Einsatz von Regelenergie und Regelleistung.

---

[45] Umsetzung des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien auf Verordnungsstufe und weitere Änderungen der betroffenen Verordnungen Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung vom 7. Juni 2024, Seite 9.

[46] Mit «Rebound» bezeichnet man eine Reihe von Effekten, die dafür sorgen, dass das theoretische Einsparpotenzial einer Effizienzsteigerung nur teilweise oder gar nicht realisiert wird: Eine effizienter erbrachte Energiedienstleistung kostet weniger und wird dadurch mehr nachgefragt (direkter Rebound); eine Person, die dank Energieeinsparungen Geld spart, gibt dieses Geld für andere Aktivitäten aus, die Energie verbrauchen (indirekter Rebound); eingesparte Energie wirkt auf dem Energiemarkt wie eine Angebotserhöhung, die den Preis senkt, was wiederum die Nachfrage erhöht (marktweiter Rebound).

[47] SR 734.7.

Das StromVG nimmt, anders als das EnG, das Verfassungsziel des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs nicht auf und sieht lediglich in bescheidenem Umfang die Förderung der effizienten Nutzung elektrischer Energie vor. In der zugehörigen Stromversorgungsverordnung (StromVV)[48] ist mehrfach von Effizienz die Rede, damit ist indes stets die Effizienz der Netze oder der Produktion gemeint. Die Verbrauchsreduktion wird lediglich über Sensibilisierungsmassnahmen seitens der Energieunternehmen (Art. 13c) angesprochen. Seitens des Bundes sieht die StromVV keine nachfrageseitigen Massnahmen vor.

In der Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (der im Juni 2024 an der Urne angenommenen Vorlage) vom 18. Juni 2021 bekennt sich der Bundesrat zur Suffizienz:

> «Der Bund setzt derzeit im Bereich Stromeffizienz gestützt auf das Energiegesetz Vorschriften, Förderprogramme und Informations-, Beratungs- sowie Aus- und Weiterbildungsmassnahmen um. Diese Instrumente sollen weiter genutzt und teilweise verstärkt werden. Im Vordergrund steht dabei die Effizienz (…). Massnahmen der Suffizienz, die auf eine Änderung des Konsumverhaltens abzielen, sind für eine Reduktion des absoluten Energie- und Ressourcenverbrauchs grundsätzlich auch von Bedeutung.»[49]

Darüber hinaus findet die Suffizienz in der Botschaft aber keine weitere Erwähnung; das Konsumverhalten wird einige wenige Male erwähnt, doch geht es dabei stets um Konsumentscheide zugunsten effizienter Geräte (etwa dank der Energieetikette) und nicht um suffizientes Konsumverhalten.

4.2.1 Verbrauchsreserve im StromVG

Mit den Änderungen des StromVG vom 20. Juni 2025 schuf das Parlament eine Stromreserve «zur Absicherung gegen ausserordentliche Situationen wie kritische Versorgungsengpässe oder -ausfälle» (Art. 8b [neu] StromVG).[50] Der Entscheid wurde mit überwältigendem Mehr gefasst.[51] Die Reserve besteht aus drei angebotsseitigen Bestandteilen (Wasserkraftreserve, thermische Reserve und Speicherreserve) sowie einer nachfrageseitigen Verbrauchsreserve (Art. 8c [neu]). Letzteres bedeutet, dass Endverbraucher elektrischer Energie sich verpflichten, in einer ausserordentlichen Situation ihren Verbrauch gegen Entschädigung zu reduzieren (Art 8g [neu] und 8o[neu]). Man kann die Verbrauchsreserve als Suffizienzmassnahme bezeichnen. Inwieweit der Bundesrat die Verbrauchsreserve umsetzen wird, ist indes ungewiss: Bis jetzt setzt das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation einseitig auf angebotsseitige Reserven, namentlich Reserve-Gaskraftwerke und hat diesbezüglich gehandelt, bevor das Parlament seinen Reservebeschluss fasste.[52]

---

[48] SR 734.71.

[49] BBl 2021 1666, Seite 40.

[50] BBl 2025 2036.

[51] Nationalrat: 183 Ja zu 13 Nein; Ständerat: 43 Ja zu 0 Nein (Geschäft Nr. 24.033).

[52] UVEK: «Fünf Reservekraftwerke für die Versorgungssicherheit ab 2026». Medienmitteilung vom 14. Mai 2025.

4.3 Klimagesetzgebung

Das Bundesgesetz über die Reduktion der CO_2-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO_2-Gesetz)[53] sieht kurzfristige, das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit vom 30. September 2022 (KlG)[54] langfristige Ziele zur Senkung der Treibhausgase vor. Das KlG fordert darüber hinaus, dass die Reduktionen «soweit möglich durch Emissionsverminderungen in der Schweiz erreicht werden» (Art. 3 Abs. 4), was der Forderung nach einer Beendigung der Nutzung der fossilen Energien gleichkommt, soweit es «technisch möglich und wirtschaftlich tragbar» ist.

Diese Ziele können grundsätzlich auf dem Wege der Effizienz, der Konsistenz oder der Suffizienz (respektive einer Kombination der drei Wege) erreicht werden.

Das KlG ist in erster Linie ein Zielgesetz, das zudem zwei Massnahmengruppen vorsieht: die Innovationsförderung (Art. 5 bis 7) mit Fahrplänen und der Förderung von neuartigen Technologien und Prozessen auf der Ebene von Unternehmen und Branchen sowie das im EnG (Art. 50a) umgesetzte Impulsprogramm für Heizungsersatz und Gebäudeeffizienz. Darüber hinaus müssen die Ziele des KlG durch andere Gesetze, namentlich das CO_2-Gesetz, umgesetzt werden. Dazu muss der Bundesrat der Bundesversammlung Anträge unterbreiten (Art. 11). Inwieweit der Bundesrat dabei auf die Strategien der Effizienz, der Konsistenz und der Suffizienz setzt, lässt das KlG offen.

Von den beiden im KlG vorgesehenen Massnahmengruppen ist die zweite — das Impulsprogramm — eine Konsistenz- und Effizienzmassnahme. Auch die Förderung von neuartigen Technologien und Prozessen (Art. 6) zielt auf Konsistenz und Effizienz. Hingegen können die Fahrpläne zur Emissionsreduktion (Art. 5) auch Suffizienzmassnahmen beinhalten. Solche zu erarbeiten, ist aber nicht verpflichtend, und der Anreiz, Fahrpläne zu erstellen, besteht in der Möglichkeit, Förderung für neuartigen Technologien und Prozessen zu beantragen — also auf Effizienz und Substitution zu setzen.

Das KlG enthält also keine staatlichen Suffizienzmassnahmen und setzt nur sehr begrenzt Anreize für private Suffizienzbemühungen auf Unternehmens- oder Branchenebene. Es lässt dem Bundesrat aber freie Hand, Suffizienzmassnahmen zur Zielerreichung vorzuschlagen.

Das wichtigste Instrument des CO_2-Gesetzes ist die CO_2-Abgabe (Art. 29 bis 38) für Brennstoffe respektive der Emissionshandel für Unternehmen, die sich dadurch von der CO_2-Abgabe befreien können (Art. 15 bis 21). Diese marktwirtschaftlichen Instrumente schaffen einen Anreiz, Emissionen zu reduzieren, und überlassen es den Konsument:innen, inwieweit sie auf das verteuerte Angebot durch Effizienz, Konsistenz und/oder Suffizienz reagieren.

Bezüglich Treibstoffe — also im Verkehrsbereich — fehlt der Anreiz der Lenkungsabgabe. Hier setzt das CO_2-Gesetz auf «Kompensation» der Emissionen (Art. 28b) ohne Lenkungswirkung sowie auf Effizienzvorschriften für Fahrzeuge (Art. 10 bis 13b). In der Luftfahrt setzt das Gesetz auf Konsistenz auf Ebene der Betankung (Beimischungspflicht für CO_2-neutrale Flugtreibstoffe, Art. 28f bis 28g) und

[53] SR 641.71.

[54] SR 814.310.

auf der Ebene der Verkehrsmittelwahl (Förderung des grenzüberschreitenden Personenfernverkehrs auf der Schiene, Art. 37a).

Im Gebäudebereich fördert das aus der CO_2-Abgabe finanzierte Gebäudeprogramm die Effizienz und die Konsistenz (Art. 34); Kantone werden verpflichtet, Standards zu erlassen (Art. 9).

Die heutige Klimaschutzgesetzgebung fördert Suffizienz höchstens marginal; das KlG liesse aber Spielraum für Suffizienzmassnahmen.

5. Planungsgrundlagen: Energieperspektiven 2050+

Politik basiert nicht nur auf Rechtstexten, sondern auch auf Planungsgrundlagen. Die Energie- wie auch die Klimapolitik des Bundesrats basieren auf den 2022 publizierten Energieperspektiven 2050+, die von den Beratungsbüros Prognos, Infras, TEP Energy und Ecoplan im Auftrag des Bundesamts für Energie und nach dessen Vorgaben erarbeitet wurden.

Die Energieperspektiven 2050+ blenden Suffizienz aus. Der Technische Bericht der Energieperspektiven 2050+ verwendet den Begriff «Suffizienz» nur einmal — in Klammer und Anführungszeichen:

> «Mit diesem Vorgehen [der Energieperspektiven 2050+] wird gezeigt, weit das Ziel technologiebasiert und unter Einsatz der jeweiligen Strategie für die Technologie- bzw. Energieträgerpräferenz erreichbar ist — und ab wann eine Veränderung von Konsumgrössen (‹Suffizienz›) unabdingbar wird.»[55]

Der Satz zeigt, dass den Energieperspektiven 2050+ eine Präferenz für «technologiebasierte» Lösungen gegenüber «Veränderungen der Konsumgrössen» zugrunde liegt: Letztere sollen nur verändert werden, wenn es «unabdingbar» ist. Diese Präferenz impliziert, dass ein veränderndes Einwirken des Staats auf den Konsum illegitim sei. Diese Haltung ist unbegründet, denn erstens hat Politik immer Auswirkungen auf das Verhalten von Menschen und somit auch auf ihren Konsum und zweitens kennt der Energieartikel der Bundesverfassung bezüglich Energie eine klare Präferenz zugunsten eines sparsamen und rationellen Verbrauchs.

Wenn die «Konsumgrössen» dem Ziel des sparsamen Energieverbrauchs nicht entsprechen, ist ihre Veränderung nicht nur legitim, sondern ein Verfassungsziel.

Die Langfristige Klimastrategie des Bundesrats von 2021[56] baut auf den Energieperspektiven 2050+ auf und berücksichtigt Suffizienz ebensowenig.

6. Suffizienz in anderen Politikfeldern

Wie erwähnt, taucht die Silbe «spar-» in der deutschsprachigen Bundesverfassung einzig im Energieartikel 89 auf; das Synonym «haushälterisch» zudem in den Artikeln 75 (Raumplanung) und 76 (Wasser). **Suffizienzbestimmungen finden sich aber auch anderswo in der Verfassung.**

---

[55] UVEK / Bundesamt für Energie: Energieperspektiven 2050+. Technischer Bericht. Gesamtdokumentation der Arbeiten, Dezember 2021, Seite 6.

[56] Bundesrat: Langfristige Klimastrategie der Schweiz, 27. Januar 2021.

Die Verfassung verpflichtet den Bund, den Bund und die Kantone oder die Kantone, für eine «ausreichende» Versorgung mit den folgenden Dienstleistungen zu sorgen: Grundschulunterricht (Art. 19 und 62), Sonderschulung (Art. 62), Angebot an öffentlichem Verkehr (Art. 81a), Strasseninfrastruktur (Art. 83), Energieversorgung (Art. 89), Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten (Art. 92), Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 111), medizinische Grundversorgung von hoher Qualität (Art. 117a) und Pflege von hoher Qualität (Art. 117b). Dabei geht es jeweils um eine *Grund*versorgung und nicht um die Befriedigung von Luxusbedürfnissen — auch in Fällen, in denen die Verfassung die Silbe «Grund-» nicht verwendet, wie oben am Beispiel der Energie gezeigt. Diese Artikel sind mithin Suffizienzartikel: Es geht darum, von etwas genug und nicht möglichst viel zu haben.

Zwei klare Suffizienzbestimmungen in der Bundesverfassung, die auf Volksinitiativen zurückgehen, sind das Verbot, die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet zu erhöhen (Art. 84 Abs. 3), und die Limitierung des Zweitwohnungsbestands (Art. 75b).

Artikel 97 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten) könnte zumindest als Suffizienzartikel gelesen werden, der Konsumentinnen und Konsumenten vor Werbung schützt, die zu übermässigem Konsum verleiten, oder vor geplantem Verschleiss. Als 1977 eine Expertenkommission unter Leitung von Bundesrat Kurt Furgler einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung vorlegte — der zunächst auf breite Akzeptanz stiess, dann aber am Widerstand der grossen Wirtschaftsdachverbände scheiterte —, schützte dessen Konsumentenschutzartikel ausdrücklich vor «übermässiger Werbung».[57] Es ist aber auch aufgrund der heutigen Rechtslage zulässig, wie das Bundesgericht 2024 festgestellt hat, die Wirtschafts- und Gewerbefreiheit durch Verbote kommerzieller Werbung auf privatem Grund einzuschränken, um die Bevölkerung vor «visueller Verschmutzung» zu schützen und ihr zu «ermöglichen, sich unerwünschter Werbung zu entziehen und so deren Folgen zu vermeiden, nämlich Überkonsum, geplante Obsoleszenz und Überschuldung.»[58]

Vor allem die Suffizienzbestimmungen im Verkehrsbereich und im Konsumentenschutz sind — respektive wären bei entsprechender Lesart — für die Energiesuffizienz relevant. Auch die Raumplanungspolitik ist für eine Verkehrs- und somit eine Energiesuffizienz sehr relevant, wenn sie nicht einzig darauf ausgerichtet ist, den Boden «haushälterisch» zu nutzen, sondern auch darauf, Raumstrukturen hoher Erreichbarkeiten zu schaffen, die mit wenig Verkehr eine hohe Mobilität ermöglichen.

Tatsächlich aber wirken viele politische Massnahmen in allen möglichen Politikfeldern dem Ziel des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs aber diametral entgegen, wie eine Studie von EBP im Auftrag der Schweizerischen Energie-Stiftung 2024 gezeigt hat.[59]

Bemerkenswert ist schliesslich, wo eine Verfassungsbestimmung zur Sparsamkeit gerade fehlt: nämlich in der Finanzpolitik. Die so genannte Schuldenbremse — Art. 126 BV (Haushaltführung) — verlangt lediglich, dass der Bund «seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht» hält. Diese Verfassungsbestimmung

---

[57] Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung: Verfassungsentwurf, Bern 1977.

[58] 2C_36/2023, 2C_38/2023; arrêt du 5 juin 2024.

[59] EBP: Fehlanreize beim Energieverbrauch. Analyse der Bundesgesetzgebung. Im Auftrag der Schweizerischen Energie-Stiftung, Januar 2024.

lässt offen, ob im Falle eines Ungleichgewichts einnahmen- oder ausgabenseitig zu handeln sei. **Geld sparen ist also, anders als Energiesparen, kein Verfassungsgebot.** Das kontrastiert mit der Realität der politischen Debatten, die sich in der Finanzpolitik in erster Linie ums Sparen, in der Energiepolitik aber in erster Linie um den Ausbau des Angebots drehen.[60]

7. Fazit

Der **sparsame und rationelle Energieverbrauch ist ein Verfassungsziel der Schweiz**. Während die Bundesverfassung etwa in der Haushaltführung mit der Schuldenbremse lediglich fordert, dass Ausgaben und Einnehmen im Gleichgewicht sein müssen, definiert der Energieartikel der Bundesverfassung eine klare Priorität für eine nachfrageseitige Energiepolitik. **Die Formulierung «sparsam und rationell» umfasst sowohl Suffizienz und Effizienz.** Das Wort «sparsam» in Abs. 1 und 2 des Energieartikels ist vom Wortlaut her (grammatikalisch), von der Entstehungsgeschichte her (historisch), vom Kontext anderer Verfassungsnormen her (systematisch) wie von den Zielen her (teleologisch) als «suffizient» auszulegen. Der Bundesrat hat den politischen Willen, «nur so viel Energie als notwendig» zu verbrauchen, bei der Erarbeitung des Energieartikels wie auch des Energiegesetzes klar geäussert.

Die **Bundesgesetze reflektieren die klare Präferenz der BV für einen sparsamen und rationellen Verbrauch aber nur mangelhaft**. Das Energiegesetz bekräftigt zwar das Verfassungsziel der sparsamen und rationellen Energienutzung, legt aber den Schwerpunkt auf die Sicherung des Angebots. Gesetzliche Energiesparmassnahmen sprechen fast immer die (technische) Effizienz und/oder die Konsistenz (Substitution) an. Anreize für Einsparungen durch Suffizienz oder strukturelle Effizienz gibt es allenfalls dort, wo Massnahmen keine der drei Strategien Effizienz, Konsistenz oder Suffizienz spezifisch ansprechen.

Die Gesetze erteilen dem Bundesrat also kaum konkrete Aufträge, Suffizienz anzustreben. Sie bieten ihm aber Spielraum, in denen er es tun könnte, etwa in den Ausführungsbestimmungen. Dies unterlässt er bisher. Im Bundesamt für Energie gibt es eine Abteilung «Energieeffizienz und erneuerbare Energien», aber weder eine Abteilung noch eine Sektion zu Energiesuffizienz. Die Energieperspektiven 2050+, die Planungsgrundlage der bundesrätlichen Energie- und Klimapolitik, nehmen eine modellierte Energienachfrage als gegeben hin, ohne die Möglichkeit der Nachfragesenkung durch Suffizienz in Betracht zu ziehen. Auf die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts, in Mangellagen Massnahmen zur Verbrauchssenkungen zu prüfen, geht er nicht ein. Dadurch **wird der Bundesrat dem klaren Verfassungsauftrag, für einen sparsamen Energieverbrauch zu sorgen, nicht gerecht**.

[60] Der Titel von Art. 126 in der deutschsprachigen Bundesverfassung — «Haushaltsführung» — könnte nahelegen, hier eine Parallele zu Art. 75 und 76 zu sehen, die einen «haushälterischen» Umgang mit Boden respektive Wasser fordern. Eine solche Parallele verbietet sich aber, weil weder Boden noch Wasser geschaffen werden können. Ein haushälterischer Umgang mit Boden und Wasser muss also den Verbrauch begrenzen, während im Finanzhaushalt sowohl die Ausgaben wie auch die Einnahmen von politischen Entscheiden abhängig sind.