

5238

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 267/2011
betreffend Erweiterung der Interpretation
«Ausrüstungspflicht» bei Versorgung mit Biogas –
Zulassung zur Erfüllung des erneuerbaren Anteils
gemäss § 10a des kantonalen Energiegesetzes**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2015,

beschliesst:

I. Die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 267/2011 betreffend Erweiterung der Interpretation «Ausrüstungspflicht» bei Versorgung mit Biogas – Zulassung zur Erfüllung des erneuerbaren Anteils gemäss § 10a des kantonalen Energiegesetzes vorgelegten Änderungen des Energiegesetzes und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch werden abgelehnt.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 267/2011 erledigt ist.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. November 2013 folgende von den Kantonsrätinnen Gabriela Winkler, Oberglatt, und Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, am 26. September 2011 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass aufbereitetes und über das Erdgasnetz geliefertes Biogas als erneuerbare Energie im Sinne von § 10a des kantonalen Energiegesetzes gilt.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ausgangslage**

Die Kantonsrätinnen Gabriela Winkler, Oberglatt, und Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, reichten am 26. September 2011 die Motion KR-Nr. 267/2011 betreffend Erweiterung der Interpretation «Ausrüstungspflicht» bei Versorgung mit Biogas – Zulassung zur Erfüllung des erneuerbaren Anteils gemäss § 10a des kantonalen Energiegesetzes ein. Die Motion verlangt, dass die Erfüllung von § 10a des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG, LS 730.1) auch mit aufbereitetem und über das Erdgasnetz geliefertem Biogas ermöglicht werden kann. Der Regierungsrat beantragte mit Beschluss Nr. 26/2012 die Nichtüberweisung der Motion. Am 18. November 2013 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat die Motion zur Berichterstattung und Antragstellung.

Aufbereitetes und über das Erdgasnetz geliefertes Biogas

Biogas als Form der erneuerbaren Energie wird beim Vergärungsprozess von feuchter Biomasse, z. B. von Grüngut oder Klärschlamm, erzeugt. Es wird zu Erdgasqualität aufbereitet und ins Erdgasnetz eingespeist. Erdgas und aufbereitetes Biogas bestehen hauptsächlich aus Methan und unterscheiden sich chemisch nicht. Der Anteil Biogas am gelieferten Gas liegt schweizweit unter 1%. Biogas ist ein wertvoller Energieträger, da daraus sowohl Wärme und Strom (möglichst gekoppelt mit weitgehender Wärmenutzung) als auch Treibstoff hergestellt werden können. Auf Bundesebene werden mit der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) der mit Biogas hergestellte Strom sowie mit der Befreiung von der Mineralölsteuer der aus Biogas aufbereitete Treibstoff gefördert. Hauptsächlich die Nutzung als Treibstoff gab den Anstoss für die Aufbereitung und Einspeisung des Biogases ins Erdgasnetz. Dies erlaubt, Fahrzeuge örtlich getrennt von der Biogasproduktionsanlage zu betanken.

Biogasbezug

Der Kundschaft von Biogas wird Erdgas mit einem bestimmten Anteil an Biogas aus dem Erdgasnetz geliefert. Für die einzelne Bezugsstelle kann jeder Gasversorger die bezogene Menge an Biogas mithilfe der Clearingstelle des Verbands der schweizerischen Gasindustrie (VSG)

ausweisen. Diese Stelle wurde eingerichtet, weil Biogas als Treibstoff von der Mineralölsteuer befreit ist (www.erdgas.ch/biogas/clearingstelle). Die Clearingstelle erfasst monatlich alle in der Schweiz eingespeisten Biogasmengen von der Produktion bis zur Verteilung nach Verwendungszweck, beispielsweise auch die für KEV-Strom oder Heizgas verwendeten Biogasmengen. Sie steht unter der Aufsicht der Oberzolldirektion.

Energiegesetz als Bauvorschrift (§ 10a)

§ 10a EnerG legt fest, dass Neubauten so auszurüsten sind, dass höchstens 80% des zulässigen Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt werden. Das bedeutet für den Fall, wenn keine Massnahmen zur rationellen Nutzung ergriffen werden, dass mindestens 20% des zulässigen Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser mit erneuerbaren Energien gedeckt werden. Die Bestimmung von § 10a lässt absichtlich offen, ob dieser Anteil über Effizienzsteigerung (Wärmedämmung, Komfortlüftung mit Wärmerückgewinnung) oder den Einsatz von erneuerbaren Energien (Holzheizungen, Wärmepumpen, Solaranlagen) erreicht wird. In jedem Fall gefordert sind aber bauliche Massnahmen am Gebäude im Sinne einer Ausrüstung. Wird also z. B. ein Gebäude mit einer Leitung an eine Biogasanlage angeschlossen, stellt dies eine Ausrüstung dar, und das Biogas kann für die Erfüllung von § 10a EnerG angerechnet werden. Ausrüstungen sind technische Einrichtungen von Bauten und Anlagen und bedürfen einer Baubewilligung (vgl. § 309 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1] in Verbindung mit § 4 Allgemeine Bauverordnung vom 22. Juni 1977 [LS 700.2]). Der Vollzug von § 10a EnerG erfolgt durch die Baubehörde der Gemeinde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Eine Baubewilligung behält während der gesamten Bestandesdauer einer Baute ihre Gültigkeit.

Die ersten Energievorschriften für Neubauten, die in den 70er- und 80er-Jahren beschlossen wurden, bezweckten eine gute Wärmedämmung. Das Ziel der Einführung von § 10a EnerG 1995 war die vermehrte Nutzung von erneuerbaren Energien bei Neubauten. Die Vorgabe von höchstens 80% nicht erneuerbarer Energie am zulässigen Bedarf entsprach dem damaligen Stand der Technik. Seither hat sich die Bautechnik weiterentwickelt, auch dank dem vom Kanton Zürich massgeblich mitaufgebauten Standard Minergie. Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) senkte 2008 mit den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) den zulässigen Bedarf (mit einer entsprechenden Erhöhung der Anforderungen an die Wärmedämmung) um rund 30%. Seither unterscheiden sich die Anforderun-

gen an die Wärmedämmung der Gebäudehülle des Standards Minergie und diejenigen der Wärmedämmvorschriften nicht mehr stark. Mit der Revision der MuKE 2014 setzte die EnDK nun einen Energiebedarf als Zielvorgabe. Dies entspricht einem Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien von etwa 50% und liegt für Wohnbauten zwischen den Anforderungen des heutigen Minergie- und Minergie-P-Standards. Der Entscheidungsspielraum, die Vorgabe mittels besserer Effizienz oder mittels stärkeren Einsatzes erneuerbarer Energien zu erfüllen, bleibt dabei erhalten. Über die Umsetzung der MuKE 2014 wurde noch nicht entschieden, aber bei der Beurteilung der Motion sind diese zu bedenken.

B. Forderung der Motion

Über das Erdgasnetz vertraglich bezogenes Biogas erfüllt mit den heutigen rechtlichen Grundlagen die Voraussetzung nicht, als erneuerbare Energie im Sinne von § 10a EnerG zugelassen zu werden, weil ein vertraglicher Bezug von Biogas eine betriebliche und keine bauliche Massnahme ist. Damit der vertragliche Bezug von Biogas zur Deckung des Anteils von 20% an erneuerbarer Energie bei Neubauten gemäss § 10a EnerG anerkannt werden kann, wäre daher zur Erfüllung der Motion eine Gesetzesänderung erforderlich. Diese hat aus Gründen der Rechtsgleichheit in erster Linie sicherzustellen, dass die Erfüllung von § 10a EnerG mit einem vertraglichen Bezug von Biogas über die gleich lange Zeitspanne gewährleistet sein muss, wie wenn § 10a EnerG mit baulichen Massnahmen am Gebäude im Sinne einer Ausrüstung erfüllt wird.

Eckpunkte zur Umsetzung der Motion

- Es ist gesetzlich ein administrativer Ablauf zu verankern, der gewährleistet, dass die Dauer des vertraglichen Bezugs von Biogas der Bestandesdauer eines Gebäudes entspricht.
- Energietechnische Anforderungen an Bauten und deren Haustechnik im Sinne einer baulichen Ausrüstung sind klar von Verträgen zum Biogasbezug zu unterscheiden. Die Umsetzung der Motion führt zu einer Vermengung von Bau- und Betriebsvorschriften. Im Unterschied zu einer Baubewilligung, die für ein Gebäude erteilt wird und während der gesamten Bestandesdauer einer Baute Gültigkeit hat, wird eine vertragliche Verpflichtung – wie der Bezug von Biogas – zwischen zwei Parteien abgeschlossen. Eine Vorschrift zum vertraglichen Bezug von Biogas stellt somit eine Betriebsvorschrift dar.

- Die Einhaltung von Betriebsvorschriften ist von den Behörden regelmässig zu überprüfen. So wäre z. B. eine mit vertraglich bezogenem Biogas betriebene Heizungsanlage nicht nur einmal beim Bau zu bewilligen, sondern auch regelmässig betrieblich auf den Bezug von Biogas zu überprüfen. Eine Schwierigkeit für die Behörden beim Vollzug von Betriebsvorschriften besteht darin, wie sie Kenntnis von Vertragsänderungen, z. B. der Kündigung eines Energiebezugsvertrags erhalten sollen.
- Es ist zu regeln, wie ein Vertrag zum Biogasbezug beim Verkauf einer Liegenschaft rechtsverbindlich, z. B. durch einen Eintrag im Grundbuch, überbunden werden kann.
- Es ist zu regeln, wie die in der Motion vorgeschlagene Kontrolle der entsprechenden Heizungsanlagen über ein Register vorgenommen werden kann. Es sind die Rechte und Pflichten von allen beteiligten Parteien (Produzenten, Verteiler, Verbraucherinnen und Verbraucher) sowie Zugriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand (Baubewilligungsbehörden, Grundbuchämter) festzulegen. Weiter ist die Finanzierung dieses Registers über die ganze Bestandesdauer einer Baute zu sichern.

C. Bemerkungen zur Vorlage im Einzelnen

Der VSG schlägt vor, ein Register bei seiner Clearingstelle zu führen und die Gaszähler der Biogas beziehenden Heizungen mit einer jährlichen Vignette zu kennzeichnen. Der Gasnetzbetreiber soll gegenüber den Behörden zur Auskunft verpflichtet werden. Zudem soll im Grundbuch oder im ÖREB-Kataster ein Eintrag des Biogasvertrags vorgenommen werden. Die Pflicht der Gasnetzbetreiber, solche Biogasbezugspflichten der Kundinnen und Kunden zu beachten, liesse sich zudem mit der Konzession des Gasnetzbetreibers verknüpfen. Der VSG richtete den Antrag an die EnDK zur Ergänzung der MuKEn. Die EnDK beschloss am 9. Januar 2015 eine neue Ausgabe der MuKEn (MuKEn 2014). Der Antrag des VSG wurde nicht in die MuKEn 2014 aufgenommen (vgl. Medienmitteilung des VSG vom 14. Januar 2015).

Die Einführung einer Konzession für Gasnetzbetreiber einzig für den Vollzug vertraglicher Verpflichtungen zum Bezug von Biogas ist nicht zweckmässig. Es ist daher eine Lösung innerhalb des gewöhnlichen Ablaufs eines Baubewilligungsverfahrens anzustreben. Die vom VSG vorgeschlagenen Massnahmen wie Biogas-Register, Auskunftspflicht und Vignette könnten auch auf diese Weise umgesetzt werden. Im Rahmen der Baubewilligung können nur die Baugesuchstellenden in die Pflicht genommen werden. Diese sind nicht zwingend die späteren

Biogasbeziehenden. Die neuen Bestimmungen sind zudem so abzufassen, dass zwar die Biogasbeziehenden verantwortlich sind, die Gasnetzbetreiber diese aber unterstützen können.

Bezugsverpflichtung für Biogas (§ 10b EnerG)

In Erfüllung der Motion soll es neu mit einer Ergänzung des Energiegesetzes (§§ 10b–10e EnerG) möglich sein, § 10a EnerG nicht nur mit baulichen Ausrüstungsmassnahmen, sondern auch mit einer Bezugsverpflichtung für Biogas zu erfüllen (§ 10b Abs. 1 EnerG). Die Bezugsverpflichtung soll durch einen entsprechenden Bezugsvertrag für Biogas, d. h. eine betriebliche Massnahme erfolgen. Damit die Bezugsverpflichtung für das Biogas anerkannt werden kann, soll das Biogas im Treibhausgasinventar der Schweiz als Massnahme zur Emissionsminderung angerechnet werden. Gemäss Art. 5 und 6 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) kann der Bundesrat Verminderungen der Treibhausgasemissionen, die im Ausland erzielt wurden, bei der Berechnung der Emissionen angemessen berücksichtigen.

Dem Regierungsrat obliegt es, die Anforderungen an die Bezugsverträge und an die Baubewilligung zu regeln (§ 10b Abs. 2 EnerG). Es sollen in der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (BBV I, LS 700.21) inhaltliche Anforderungen an die Bezugsverträge festgelegt werden:

1. den prozentualen Anteil an Biogas,
2. Kündigungsfrist von zwei Jahren,
3. Meldepflicht an die Registerführung, die Gemeinde und die Baudirektion bei einer Änderung oder Kündigung des Bezugsvertrags,
4. das Recht und die Verpflichtung des Gaslieferanten, der Registerführung Informationen zum Bezugsvertrag und der Bezugsmenge von Biogas zu liefern,
5. das Recht und die Verpflichtung des Gaslieferanten, jährlich am Gaszähler eine Vignette zum Bezugsvertrag von Biogas anzubringen.

Die Dauer von zwei Jahren für die Kündigungsfrist ist notwendig, damit der Bauherrschaft genügend Zeit zur Umsetzung einer Ersatzmassnahme zusteht. Das Bestehen eines Bezugsvertrags soll, wie vom VSG vorgeschlagen, mit einer Vignette am Gaszähler gekennzeichnet werden.

Weiter sollen in der Besonderen Bauverordnung I auch inhaltliche Anforderungen an die Baubewilligung gestellt werden:

1. der Umfang der Bezugsverpflichtung von Biogas,
2. die Kenntnisnahme des Bezugsvertrags,
3. die Anmerkung im Grundbuch.

Anmerkung im Grundbuch (§ 10c EnerG)

Die Bezugsverpflichtung (§ 10b EnerG) ist als Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken. Die Anmerkung ist deklaratorisch und weist die Bezugsverpflichtung von Biogas als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung aus (§ 321 [PBG, LS 700.1]). Damit ist gewährleistet, dass beispielsweise bei einem Eigentumswechsel der Liegenschaft die Verpflichtung zum Bezug von Biogas als bekannt vorausgesetzt werden kann.

Gesetzliches Pfandrecht (§ 10d EnerG)

Aus der Vertragsfreiheit ergibt sich, dass ein Vertrag gekündigt werden kann. Es ist daher rechtlich nicht möglich, den Vertragsparteien den Bezug von Biogas dauerhaft – z. B. über Allgemeine Geschäftsbedingungen oder ein Prepaid-System – aufzuzwingen. Aus diesem Grund ist im Falle einer Kündigung des Bezugsvertrags eine Lösung zu finden, damit die Erfüllung von § 10a EnerG dinglich gesichert werden kann. In diesem Fall hat die Bauherrschaft rechtzeitig vor Ablauf der Kündigungsfrist für eine andere Lösung zur Einhaltung von § 10a EnerG zu sorgen. Sollte dennoch eine Ersatzvornahme durch die Gemeinde oder den Kanton nötig werden, steht diesen für die Kosten gegenüber den Grundeigentümerinnen und -eigentümern ein unmittelbares gesetzliches Pfandrecht zu, dessen Höchstbetrag begrenzt ist. Diese Begrenzung erfolgt in Abhängigkeit des von der Gebäudeversicherung berechneten Gebäudevolumens, das in einem Zusammenhang mit dem Energiebedarf eines Gebäudes steht. Das Pfandrecht soll höchstens Fr. 200 pro Kubikmeter betragen. Sobald die tatsächlichen Kosten für die Ersatzvornahme bekannt sind, kann die Behörde die Eintragung dieser Summe in das Grundbuch verlangen. Zusätzlich zu § 10d EnerG soll auch in § 194 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB, LS 230) eine entsprechende lit. d eingefügt werden.

Register über die Bezugsverträge (§ 10e EnerG)

Die Baudirektion soll ein Register über die abgeschlossenen Bezugsverträge führen. Sie kann Dritte mit der Führung des Registers beauftragen (§ 10e Abs. 1 EnerG), z. B. den VSG mit seiner heutigen Clearingstelle. Das Biogas-Register soll sicherstellen, dass gemäss § 10b EnerG eingesetztes Biogas nicht mehrfach angerechnet wird. In diesem (informatikgestützten) System sind die Messpunkte der Biogaslieferanten und der Biogasbeziehenden zu erfassen. Damit ist es möglich, alle Verbrauchsstellen zu orten. Im Auftrag der Baudirektion an einen Dritten zur Registerführung ist unter anderem auch festzulegen, dass die Vollzugsbehörden alle nötigen Auskünfte kostenlos erhalten. Die Gasindustrie hat die Absicht, das Biogas-Register langfristig zu führen. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wäre der Betrieb des Registers aber auch gesichert, wenn beispielsweise der VSG die Registerführung aufgeben würde. Die Registerführung kann deshalb den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern jährlich Gebühren für die Finanzierung des Registers verrechnen (Abs. 2).

D. Vernehmlassung

Der Vorentwurf vom 21. April 2015 zur Erledigung der Motion wurde vom 22. Mai bis 17. Juli 2015 dem Gemeindepräsidentenverband (GPV), dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) und dem VSG als unmittelbar Betroffene in die Vernehmlassung gegeben. Daneben wurde die Vernehmlassung auf der Internetseite des Kantons veröffentlicht. Neben den Antworten der drei genannten Organisationen gingen Stellungnahmen der Kantonalparteien FDP und GLP, des Bundesamts für Energie (BFE), des Verbands Biomasse Schweiz (BM) und des Hauseigentümergebietes Kanton Zürich (HEV-ZH) ein.

GPV, VSG, BM, FDP und HEV-ZH begrüßen die Zulassung von Biogas zur Erfüllung von § 10a EnerG. VZGV, BFE und GLP lehnen diese ab. Die Befürworter sehen Vorteile in der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie im Erdgasnetz und verweisen darauf, dass im Treibstoffbereich die rechnerische Ausscheidung von Biogas für die Befreiung von der Mineralölsteuer durch die Clearingstelle der Gaswirtschaft unter Aufsicht der Oberzolldirektion reibungslos ablaufe. Die Ablehnenden befürchten, dass damit die Verbesserung der Energieeffizienz insbesondere bei Neubauten umgangen werden könne und auch ein grosser Vollzugsaufwand entstehe. Der VZGV ist der Auffassung, dass Bauvorschriften nicht mit Betriebsvorschriften, die in der Praxis nur mit einem unverhältnismässigen zusätzlichen bürokratischen Auf-

wand zu kontrollieren seien, belastet werden dürften. Es dürften auch keine neuen Rechtsungleichheiten geschaffen werden: Andere erneuerbare Energien müssten – wenn schon – in eine solche Regelung miteinbezogen werden, was den unverhältnismässigen Kontrollaufwand nochmals vergrössern würde.

Umstritten sind die Sanktionen. FDP, VSG, BM, und HEV-ZH verlangen die Streichung der im Entwurf vorgesehenen Sanktionen, insbesondere die Genehmigungspflicht des Biogaslieferungsvertrags durch die Baubewilligungsbehörde, die Pflicht zur Einreichung eines bewilligungsfähigen Ersatzprojekts und die Errichtung eines kantonalen Pfandrechts zugunsten der Gemeinde zur Deckung künftig anfallender Vollzugskosten, die bei Kündigung des Biogaslieferungsvertrags anfallen können. Dagegen fordern GLP und BFE griffige Sanktionen. Nicht umstritten ist, dass die Führung des Registers grundsätzlich von den Biogasbeziehenden zu finanzieren ist.

Der Entwurf sah vor, dass nur nachhaltig produziertes Biogas aus schweizerischer Biomasse angerechnet werden kann. VSG, BM, FDP und HEV-ZH beantragen, dass der Import nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden soll. Gemäss § 10b Abs. 1 EnerG soll nun der Import zu dem Zeitpunkt anerkannt werden, wenn dieses Biogas gemäss CO₂-Gesetz im Treibhausgasinventar der Schweiz als Massnahme zur Emissionsminderung angerechnet wird. Bisher ist dies aufgrund von zollrechtlichen Bestimmungen nicht der Fall. Der GPV sieht grossen Vollzugsaufwand und schlägt deshalb eine Vollzugslösung mit einer zweckgebundenen Ersatzabgabe vor. Diese soll die Bauherrschaft zwingend entrichten, wenn der Biogasbezugsvertrag gekündigt werde. Im Ergebnis bedeutet dieser Vorschlag, dass eine Bauherrschaft im Zeitpunkt der Baubewilligung einen Biogasbezugsvertrag vorlegen kann, diesen kurz nach Inbetriebnahme des Neubaus kündigen und sich somit mit einer Ersatzabgabe von den Vorschriften gemäss § 10a EnerG freikaufen könnte. Deshalb wurde dieser Vorschlag nicht aufgenommen. Im Weiteren erachtet die FDP ein zusätzliches Register als unnötig. HEV-ZH, VSG, BM und GLP sind der Ansicht, dass das Register nicht öffentlich sein soll und nur die mit dem Vollzug betrauten Behörden Einsicht haben sollen. Eine langfristige Sicherung der Registerführung ist wichtig, ebenso die Finanzierung durch die Biogasbeziehenden. Müsste diese die Gaswirtschaft übernehmen, könnte eine Quersubventionierung durch alle Erdgasbezügerinnen und -bezüger nicht ausgeschlossen werden. Schliesslich sind VSG, BM und HEV-ZH der Ansicht, dass gewisse Bestimmungen im Entwurf nur in eine Verordnung gehören. Auch diesem Antrag wurde in der Überarbeitung des Entwurfs entsprochen. Aufgrund der Stellungnahmen soll grundsätzlich an Sanktionen bei Auflösung des Biogasvertrags festgehalten werden. Eine Vereinfachung ist aber angezeigt: Anstelle eines Ersatzpro-

jekts soll eine pauschale Höchstsumme für das gesetzliche Pfandrecht festgelegt werden, die mit einem Faktor auf das Gebäudeversicherungsvolumen ermittelt wird. Das gesetzliche Pfandrecht soll auch – im Gegensatz zum Vorschlag im Entwurf – nicht im Zeitpunkt der Baubewilligung, sondern erst bei Bedarf eingerichtet werden.

Mit der Vorlage wird die Bauherrschaft vollumfänglich in die Pflicht genommen. Sie allein hat das Risiko bei der Neueinführung von Betriebsvorschriften in die kantonalen energetischen Bestimmungen zu tragen. Der Grund dafür ist, dass diese Betriebsvorschriften an das Baubewilligungsverfahren angebunden werden müssen. Angesichts der Tatsache, dass die Sanktionsmassnahmen in der Vernehmlassung umstritten waren und dass der Anbieter bzw. Energielieferant allein die Planung der verfügbaren Biogasmengen durchführen kann, wurde noch einmal geprüft, ob nicht der Anbieter über entsprechende Auflagen in einer Konzession mehr in die Pflicht genommen und damit die Bauherrschaften und auch die Baubehörden entlastet werden könnten. Die Einführung einer Konzession für die Gasversorgungen wird auch nach dem Vernehmlassungsverfahren noch immer nicht als zweckmässig erachtet (vgl. Abschnitt C, zweiter Absatz), unter anderem auch wegen den Unsicherheiten, die über das auf Bundesebene angekündigte Gasmarktgesetz bestehen. Zudem hat sich der HEV-ZH grundsätzlich für die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Lösung ausgesprochen.

E. Beurteilung und Ablehnungsantrag

Die Forderung der Motion wirft verschiedene Fragen auf: Ein zentraler Punkt ist, dass der Vollzug von § 10a EnerG nicht mehr ausschliesslich aufgrund von Bauvorschriften, sondern auch aufgrund von Betriebsvorschriften erfolgen soll. Während Bauvorschriften für die gesamte Bestandsdauer der bewilligten Baute gelten, sind Betriebsvorschriften periodisch zu überprüfen und bei Nichteinhaltung sind Ersatzmassnahmen angezeigt. Die Baubewilligung wird für ein Gebäude erteilt und ist sachbezogen, während ein Vertrag zwischen zwei Parteien abgeschlossen wird. Die energietechnischen Anforderungen an Bauten und deren Haustechnik sind somit klar von Verträgen zum Energiebezug zu unterscheiden. Eine Vermengung dieser beiden Sachverhalte führt zu unklaren Verhältnissen und einem grossen Vollzugsaufwand.

Die Motion will ausdrücklich nur vertragliche Verpflichtungen zum Bezug von Biogas bevorteilen. Verträge zum Bezug anderer erneuerbarer Energien wie Elektrizität aus Wasserkraft oder Fotovoltaik sowie der Bezug von Bioheizöl werden von der Änderung nicht erfasst.

Wenn die aufgrund der Motion ausgearbeitete Gesetzesänderung angenommen wird, so dürfte dies bei den Organisationen für die anderen erneuerbaren Energien ebenfalls entsprechende Begehrlichkeiten wecken. Gerade der Strom aus erneuerbaren Energien für Elektroheizungen ist ein solches Beispiel. Die Frage, ob das Verbot für Elektroheizungen gemäss § 10b (gemäss Fassung vom 11. Juli 2011) für die Dauer eines Vertrags zum Bezug von Strom aus erneuerbaren Energien aufzuheben sei, ist naheliegend. Zudem wäre das in Deutschland erhältliche Bioöl (Heizöl mit Bioanteil) geeignet, dass künftig wieder häufiger Neubauten mit einer Ölheizung ausgerüstet werden können.

Würde die Motion umgesetzt, wäre eine Heizungsanlage nicht nur einmal beim Bau zu bewilligen, sondern müsste regelmässig auf den Bezug von Biogas überprüft werden. Beim Vollzug von Betriebsvorschriften stellen sich für die Behörden oft grosse Schwierigkeiten. Mit der ausgearbeiteten Gesetzesanpassung sind zwar die Sachverhalte geregelt, aber nicht alle Umsetzungsprobleme im Vollzug gelöst. Neben der dauerhaften Betriebsüberwachung muss beispielsweise die Behörde auch nach einer Kündigung des Vertrags zum Bezug von Biogas für die fristgerechte Umsetzung einer Ersatzlösung sorgen und diese notfalls auch durchsetzen.

Die mit der Motion angestrebte Berücksichtigung von vertraglichen Verpflichtungen erweist sich besonders bei Bauten, die von einer Generalunternehmung für einen Pauschalpreis erstellt werden, und bei Mietobjekten als vorteilhaft für den Investor. In beiden Fällen werden die Bauinvestitionen und die Energiekosten nicht von denselben Parteien getragen. Mit der Biogaslösung sinken die Baukosten und steigen die Energiekosten gegenüber einer herkömmlichen Lösung, was insbesondere Auswirkungen auf Eigentumswohnungen und Mietobjekte haben kann.

Auswirkungen auf Unternehmen, Regulierungsfolgeabschätzung (RFA)

Durch den vorgeschlagenen Systemwechsel von Bau- zu Betriebsvorschriften werden regelmässige Kontrollen nötig. Dies würde neben gesteigertem Verwaltungsaufwand und entsprechend höheren Vollzugskosten auch administrative Belastungen für die der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (EntIV; LS 930.11) unterstehenden Bauherrschaften bzw. die Hauseigentümerinnen und -eigentümer mit sich bringen (vgl. § 1 EntIV).

Es ist schwierig abzuschätzen, wie oft für die Erfüllung des Höchstanteils an nicht erneuerbaren Energien vertragliche Verpflichtungen gemäss Vorschlag der Motion eingegangen würden. In den letzten Jahren

wurden im Kanton rund 800 Einfamilienhäuser und rund 7000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern pro Jahr erstellt. Dazu kommen rund 100 andere Neubauten pro Jahr. Wenn bei einem Teil dieser Bauten vertragliche Verpflichtungen im Sinne der Motion eingegangen werden, kann das von anfänglich ein paar hundert Verträgen mit den Jahren eine grosse Anzahl werden. Dies würde mit der Zeit zu einem sehr grossen Kontrollaufwand führen. Eine Heizung hat eine ungefähre Lebensdauer von 15 bis 20 Jahren. Künftig müssten die Behörden auch beim Ersatz dieser Anlagen zusätzliche Prüfungen vornehmen. Auch die Hauseigentümerinnen und -eigentümer hätten künftig nicht nur die entsprechenden Energiebezugsnachweise zu erbringen, sondern würden zudem auch noch durch die Gemeinden kontrolliert. Verbindliche Aussagen zu den Vollzugskosten können nicht gemacht werden. Einen Anhaltspunkt für die administrativen Kosten der Registerführung in einer Gemeinde gibt die alle zwei Jahre stattfindende Feuerungskontrolle: Wer diese Kontrolle über eine Servicefirma vornehmen lässt, bezahlt der Gemeinde noch rund Fr. 60 allein für den administrativen Aufwand.

Fazit

Ziel des kantonalen Energiegesetzes ist unter anderem eine rationelle Energienutzung und die Förderung erneuerbarer Energien. Die Kompensation einer fehlenden rationellen Nutzung durch den Einsatz von Biogas als erneuerbarer Energieträger ist aber nicht vorgesehen und ist auch nicht zweckmässig, insbesondere weil das Potenzial des Biogases aus schweizerischen Quellen beschränkt ist und dieses demzufolge möglichst effizient zu verwenden ist. Da der Energieverbrauch und der CO₂-Ausstoss langfristig gesenkt werden sollten, ist eine Steuerung über die langfristige Wirkung von Bauvorschriften sinnvoller. Ein Systemwechsel von Bau- zu Betriebsvorschriften ist auch aufgrund des beträchtlichen und wiederkehrenden administrativen Aufwandes nicht zweckmässig. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die zur Erfüllung der Motion vorgelegte Änderung des Energiegesetzes ab.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatschreiber:
Stocker	Husi

Energiegesetz

(Änderung vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2015,

beschliesst:

I. Das Energiegesetz vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 10 b wird § 11.

§ 10 b. ¹ Die Anforderung gemäss § 10 a kann mit einer Bezugsverpflichtung für Biogas erfüllt werden, sofern dieses im Treibhausgasinventar der Schweiz als Massnahme zur Emissionsminderung angerechnet wird.

Bezugsverpflichtung für Biogas
a. im Allgemeinen

² Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an die Bezugsverträge und an die Baubewilligung.

§ 10 c. Die Baubewilligungsbehörde lässt die Bezugsverpflichtung gemäss § 10 b im Grundbuch anmerken.

b. Anmerkung im Grundbuch

§ 10 d. ¹ Dem Kanton oder der Gemeinde steht für die Kosten von Ersatzvornahmen bei Auflösung der Bezugsverpflichtung gemäss § 10 b ein gesetzliches Pfandrecht zu.

c. gesetzliches Pfandrecht

² Die Höhe des Pfandrechts beträgt höchstens Fr. 200 pro Kubikmeter des von der Gebäudeversicherung berechneten Gebäudevolumens.

§ 10 e. ¹ Die Baudirektion führt ein Register über die abgeschlossenen Bezugsverträge. Sie kann Dritte damit beauftragen.

d. Register über die Bezugsverträge

² Den Grundeigentümern kann eine jährliche Gebühr für den Registereintrag und die Beaufsichtigung der Registerführung auferlegt werden.

§ 18. ¹ Wer vorsätzlich den Bestimmungen der §§ 9, 10 a, 10 b, 11, 12 und 13 a Abs. 1 dieses Gesetzes, der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen und sich darauf stützenden Verfügungen und Entscheiden zuwiderhandelt, wird mit Busse bis Fr. 20 000 bestraft.

Strafbestimmung

Abs. 2–5 unverändert.

II. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:

§ 194. Von Gesetzes wegen bestehen folgende Pfandrechte:

lit. a–c unverändert,

d. für Forderungen der Gemeinden oder des Staates im Zusammenhang mit Ersatzvornahmen (§ 10 d Energiegesetz),

lit. e–g unverändert.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.