

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
KR-Nr. 158/2011 von Martin Geilinger betreffend
Sonnenenergie auf den Gebäuden nutzen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 26. Februar 2013,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 158/2011 von Martin Geilinger wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

Minderheitsantrag Alex Gantner, Lorenz Habicher, Hanspeter Haug, Konrad Langhart, Christian Lucek, Gabriela Winkler und Orlando Wyss:

II. Auf den Gegenvorschlag (Teil B der Vorlage) wird nicht eingetreten.

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Ruedi Lais, Wallisellen (Präsident); Robert Brunner, Steinmaur; Gerhard Fischer, Bäretswil; Marcel Burlet, Regensdorf; Alex Gantner, Maur; Lorenz Habicher, Zürich; Andreas Hasler, Illnau-Effretikon; Hanspeter Haug, Weiningen; Konrad Langhart, Oberstammheim; Christian Lucek, Dänikon; Barbara Schaffner, Otelfingen; Peter Stutz, Embrach; Gabriela Winkler, Oberglatt; Andreas Wolf, Dietikon; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Franziska Gasser.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 26. Februar 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Ruedi Lais

Die Sekretärin:
Franziska Gasser

B. Planungs- und Baugesetz (PBG)

(Änderung vom ; Zonen mit Anordnungen zur Nutzung erneuerbarer Energien)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 26. Februar 2013,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Bau-recht vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

I. Erneuerbare
Energien

§ 78 a. ¹ Die Bau- und Zonenordnung kann für im Zonenplan be-zeichnete Gebiete Anordnungen zur Nutzung erneuerbarer Energien treffen.

² Energiegewinne gestützt auf die Umsetzung von Anordnungen gemäss Abs. 1 werden für die Einhaltung der kantonalen Bestim-mungen bezüglich der Verminderung des Verbrauchs an nichterneuerba-ren Energien nicht berücksichtigt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Refe-rendum.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 31. Oktober 2011 unterstützte der Kantonsrat die von Martin Geilinger, Winterthur, Thomas Hardegger, Rümlang, und Gerhard Fischer, Bäretswil, am 30. Mai 2011 eingereichte parlamentarische Initiative KR-Nr. 158/2011 betreffend Sonnenenergie auf den Gebäuden nutzen, mit 78 Stimmen vorläufig. Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Planungs- und Baugesetz (PBG) wird wie folgt geändert:

§ 295

³ In dafür geeigneten Gebieten kann der Staat oder die Gemeinde Anordnungen zur Nutzung von Sonnenenergie erlassen.»

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 12. März 2012)

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 158/2011 betreffend Sonnenenergie auf den Gebäuden nutzen, die vom Kantonsrat am 31. Oktober 2011 mit 78 Stimmen vorläufig unterstützt worden ist, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 28. Februar 2012 abgeschlossen. Der Erstinitiant nahm das Recht auf Anhörung wahr (§ 68a Geschäftsreglement des Kantonsrates).

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt mit 8 zu 6 Stimmen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 158/2011 betreffend Sonnenenergie auf den Gebäuden nutzen anzunehmen.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die parlamentarische Initiative aus folgenden Gründen anzunehmen ist:

Damit die heutigen energiepolitischen Ziele, namentlich der Ausstieg aus der Atomenergie, tatsächlich und zügig erreicht werden, ist es nötig, verschiedene Anreize zu setzen.

Diese Initiative will den Gemeinden – etwa im Rahmen der Nutzungs- und/oder Energieplanung – ein wirksames Instrument in die Hand geben, um die heute technisch ausgereifte Nutzung der Sonnenenergie in dafür geeigneten Gebieten vorzuschreiben. Analoge Vor-

schriften gelten ja schon heute im Bereich der Nutzung von Fernwärme. Die Art der Sonnenenergienutzung ist dabei offenzulassen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit – Vorschrift nur bei Neu- und grösseren Umbauten – ist zu wahren. Die Nutzung der Sonnenenergie ist im Sinne der parlamentarischen Initiative nicht als Alternative zu anderen energetischen Massnahmen gedacht, sondern als zusätzliche Massnahme vorzusehen. Verbindliche Vorgaben in den Gemeinden sind ein Weg, die Nutzung der Solarenergie zusätzlich zu fördern. Die Kommission anerkennt aber, dass dadurch die angestrebte Harmonisierung der Bauvorschriften behindert werden könnte.

Dem will deshalb ein Teil der Mehrheit dadurch begegnen, dass den Gemeinden in geeigneter Art und Weise Kriterien für die Errichtung solcher Zonen (Mindestanforderungen) vorzugeben sind und dass sie dahingehend zu informieren sind, keine spezifisch technischen Vorschriften für diese Zonen zu erlassen (möglicher Konflikt mit Art. 9 Abs. 2 EnG; SR 730.0, «technische Handelshemmnisse»).

Die Minderheit der Kommission lehnt die parlamentarische Initiative ab:

Die Gemeinden können gestützt auf § 49 PBG schon heute Anordnungen treffen, um die Nutzung der Sonnenenergie zu erleichtern und damit Anreize für entsprechende Anlagen schaffen.

Die parlamentarische Initiative unterläuft mit der Kompetenzteilung an Gemeinden für spezifische energetische Vorschriften die Bemühungen der Umsetzung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE), die eine schweizweite Harmonisierung der energetischen Anforderungen an Bauten und Anlagen anstrebt. Die zu erwartenden unterschiedlichen kommunalen Bestimmungen erhöhen die Regelungsdichte im Energiebereich und verhindern die Übersichtlichkeit.

Die Initiative schränkt die Möglichkeiten zur Verbesserung der Energieeffizienz einseitig zugunsten der Solarenergie ein: Gemäss geltendem Energiegesetz müssen Neu- und grössere Umbauten so ausgerüstet werden, dass höchstens 80% des Energiebedarfs mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden. Die Wahlfreiheit der Eigentümerinnen und Eigentümer in Solarzonen würde eingeschränkt, je nach Ausgestaltung der konkreten kommunalen Vorschrift sogar in unzulässiger Weise.

Die Minderheit gibt überdies zu bedenken, dass die zwangsweise Durchsetzung von Solarzonen in den Kommunen wenig bürgernah ist: Während dem einen eine Solaranlage vorgeschrieben wird, kann sie dem kaum entfernten Nachbarn im Hinblick auf «überwiegende öffentliche Interessen» (Ortsbildschutz etwa) verboten werden.

Wir bitten die zuständige Direktion, gleichzeitig den Gesetzestext dem Gesetzgebungsdienst vorzulegen und zu klären, ob die beabsichtigte Gesetzesänderung die Bestimmungen des EntlG (Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen) tangiert.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 3. Oktober 2012)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 12. März 2012 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 158/2011 betreffend Sonnenenergie auf den Gebäuden nutzen im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

A. Die Förderung erneuerbarer Energien ist angesichts einer zukünftigen Energiepolitik eine Möglichkeit, einen Beitrag an die gesicherte Stromversorgung im Kanton Zürich zu leisten. Die Annahme der PI in der vorgeschlagenen Fassung würde allerdings zu unerwünschten Ergebnissen und Umsetzungsschwierigkeiten führen, weshalb wir Ihnen den folgenden Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen:

«I. Erneuerbare Energien § 78a E-PBG

¹ Die Bau- und Zonenordnung kann für im Zonenplan bezeichnete Gebiete Anordnungen zur Nutzung erneuerbarer Energien treffen.

² Energiegewinne gestützt auf die Umsetzung von Anordnungen gemäss Abs. 1 werden für die Einhaltung der kantonalen Bestimmungen bezüglich der Verminderung des Verbrauchs an nichterneuerbaren Energien nicht berücksichtigt.»

Dies aus folgenden Überlegungen:

a) Die Initianten wollen neben den Gemeinden auch den Kanton («Staat») ermächtigen, in bestimmten Gebieten Anordnungen zur Nutzung von Sonnenenergie zu treffen. Das geltende Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) enthält jedoch kein Instrument, das sich für einen solchen Eingriff des Kantons in die kommunale Planungshoheit eignen würde. Zwar kann der Regierungsrat gestützt auf § 359 Abs. 1 lit. h PBG Bestimmungen über die energetischen Anforderungen an Bauten und Anlagen erlassen. Von dieser Kompetenz hat er mit Erlass der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (BBV I; LS 700.21) Gebrauch gemacht. Solche Anforderungen gelten für Bauten und Anlagen in allen Nutzungszonen. Für ortsspezifische Festlegungen, die nur in einzelnen (kommunalen) Nutzungszonen oder Teilen davon gelten sollen, erscheint der Verordnungsweg indessen als ungeeignet. Als Grundlage für solche Festlegungen müsste im PBG ein besonderes kantonales

Planungsinstrument geschaffen werden. Ein solches Instrument erachten wir zurzeit jedoch als nicht erforderlich, da die Einflussnahme des Kantons auf die kommunalen Bau- und Zonenordnungen bereits heute über die Genehmigungskompetenz (vgl. § 89 PBG) ausreichend gewährleistet ist. Aus diesen Gründen beschränkt der Gegenvorschlag die Regelungskompetenz auf die Gemeinden.

b) Die Initianten schlagen vor, die neue Regelung als § 295 Abs. 3 PBG einzufügen. Bei § 295 PBG handelt es sich um eine Bestimmung, welche die Baubehörden nicht nur im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens durchsetzen können. Insbesondere Anordnungen gemäss Abs. 2 (Verpflichtung zum Anschluss an einen Wärmeverbund) können auch unabhängig von der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens bei bestehenden Gebäuden verfügt werden. Die von den Initianten angestrebten Wirkungen sollen jedoch nicht über einzelfallbezogene Anordnungen, sondern über nutzungsplanerische Massnahmen erreicht werden. Es erscheint daher zweckmässiger, die neue Bestimmung in einen neu zu schaffenden § 78a PBG in den Abschnitt der kommunalen Nutzungsplanung (II. Titel: Das Planungsrecht, 3. Abschnitt, B. Die Bau- und Zonenordnung, V. Weitere Festlegungen der Bau- und Zonenordnung) aufzunehmen (wie auch der Gesetzgebungsdienst mit Schreiben vom 12. Juli 2012 vorgeschlagen hat).

Die PI will den Gemeinden einzig die Möglichkeit einräumen, Anordnungen über die Nutzung der Sonnenenergie zu erlassen. Ob das Ziel der PI, erneuerbare Energien zu fördern, durch die Nutzung der Sonnenenergie oder durch die Nutzung anderer erneuerbarer Energien (z. B. Biomasse, Erdwärme, Windenergie usw.) erreicht wird, ist unserer Meinung nach unerheblich, weshalb es nicht sinnvoll ist, eine bestimmte Technik vorzuschreiben. Der Gegenvorschlag ist daher offener formuliert.

c) In § 10a des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) hat der Gesetzgeber bezüglich des Höchstanteils an nichterneuerbaren Energien geregelt, dass Neubauten so ausgerüstet werden müssen, dass höchstens 80% des zulässigen Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden. Umgesetzt wird diese Bestimmung mit den Wärmedämmvorschriften der Baudirektion, Ausgabe 2009; diesen kommt gemäss Ziff. 1.11 des Anhangs zur BBV I Verordnungscharakter zu. Die kantonalen Bestimmungen belassen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die Wahlfreiheit, das Ziel auf verschiedene Weise zu erreichen (z. B. durch eine verbesserte Wärmedämmung, Solarkollektoren für Wassererwärmung, Wärmepumpen usw.). Dieses bewährte kantonale System zur Verminderung des Verbrauchs an nichterneuerbaren Energien soll durch die neu zu erlassenden kommunalen Anordnungen nicht tangiert werden.

Aus diesem Grund sieht der Gegenvorschlag in einem zweiten Absatz vor, dass die durch kommunale Anordnungen gewonnene Energie für die Einhaltung der kantonalen Bestimmungen betreffend die Verminderung des Verbrauchs an nichterneuerbaren Energien nicht berücksichtigt werden darf. So wird im Sinne der Kommissionsmehrheit sichergestellt, dass die kommunalen Anordnungen zur Nutzung erneuerbarer Energien einen zusätzlichen Energiegewinn bringen.

B. Sowohl die PI als auch der Gegenvorschlag führen zu einer Zunahme der Regulierungsdichte im Energiewesen, was einen erhöhten administrativen Aufwand der Bauherrschaften zur Folge hätte. In welcher Grössenordnung sich die Zunahme des Aufwandes auf die Unternehmen im Kanton Zürich auswirken wird, ist im Detail nicht abschätzbar. Es erscheint uns fraglich, ob die Vorgaben des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG; LS 930.1) eingehalten werden. Ein Abweichen vom EntlG lässt sich mit dem überwiegenden öffentlichen Interesse an einer gesicherten Energieversorgung rechtfertigen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme der Regierung vom 3. Oktober 2012 zur Kenntnis genommen.

Die Mehrheit der KEVU begrüsst den Gegenvorschlag und nimmt ihn als ihren eigenen Antrag auf. Gemeinden, die dies wollen, sollen ihre Energiepolitik auch mit einem Instrument der Nutzungsplanung auf erneuerbare Energien ausrichten können. Dass auf Gesetzesstufe die in solchen Zonen gewonnene Energie aus erneuerbaren Quellen von der Anrechnung an entsprechende Minima des Energiegesetzes und des Baurechts ausgeschlossen wird, ist notwendig und mit dem Vorschlag des Regierungsrates stufengerecht geregelt. (Zum grundsätzlichen Anliegen wird auf Ziff. 2 verwiesen, Bericht der Kommission an die Regierung, Meinung der Mehrheit.)

Die Minderheit sieht mit dem Gegenvorschlag ihre Einwände gegen die parlamentarische Initiative nicht ausgeräumt. Für sie bleibt es bei einem unerwünschten Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Hauseigentümerin und des Hauseigentümers bei der Energieversorgung. Die in den Gemeinden absehbar uneinheitlichen Regelungen stehen ausserdem im Widerspruch zur Notwendigkeit, das Baurecht landesweit zu harmonisieren (Details vgl. Ziff. 2, Bericht der Kommission an die Regierung, Meinung der Minderheit).