

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 209/2014
von Beni Schwarzenbach
betreffend Gebäudeausweis der Kantone (GEAK)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Energie, Verkehr
und Umwelt vom 29. November 2016,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 209/2014 von Beni
Schwarzenbach wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Barbara Schaffner, Bruno Fenner, Gerhard Fischer,
Felix Hoesch, Rosmarie Joss, Max Homberger, Ruedi Lais:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 209/2014 von Beni
Schwarzenbach wird geändert, und es wird nachfolgendes Gesetz er-
lassen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. November 2016

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Rosmarie Joss

Die Sekretärin:

Franziska Gasser

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Rosmarie Joss, Dietikon (Präsidentin); Bruno Fenner, Dübendorf; Gerhard Fischer, Bäretswil; Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Felix Hoesch, Zürich; Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A.; Max Robert Homberger, Wetzikon; Ruedi Lais, Wallisellen; Konrad Langhart, Oberstammheim; Christian Lucek, Dänikon; Tumasch Mischol, Hombrechtikon; Barbara Schaffner, Otelfingen; Christian Schucan, Uetikon a. S.; Michael Welz, Oberembrach; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Franziska Gasser.

Energiegesetz (EnerG)

(Änderung vom; Gebäudeenergieausweis der Kantone)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie vom 29. November 2016,

beschliesst:

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

Gebäudeenergieausweis
a. Pflicht zur Erstellung

§ 13 b. ¹ Wird eine Baute mit ausschliesslicher oder überwiegender Wohnnutzung veräussert, muss ein Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) erstellt werden.

² Ausgenommen sind Bauten, die vor weniger als zwanzig Jahren erstellt beziehungsweise umfassend saniert wurden oder für die in den letzten zwanzig Jahren ein GEAK erstellt wurde.

³ Ausgenommen sind Veräusserungen, die von Todes wegen oder unter Lebenden zwischen gesetzlichen Erben, infolge Auflösung des Güterstandes oder an einen Gesamt- oder Miteigentümer erfolgen.

b. Inhalt und Erstellung

§ 13 c. ¹ Der Ausweis richtet sich nach Art. 9 Abs. 4 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 sowie nach den Vorschriften der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) betreffend GEAK.

² Der GEAK ist von einer von der Direktion anerkannten Fachperson zuhanden der bisherigen Eigentümerin oder dem bisherigen Eigentümer zu erstellen und der Erwerberin oder dem Erwerber vor Abschluss des Vertrags zu übergeben.

³ Die Kosten für die Erstellung des GEAK trägt die veräussernde Eigentümerin oder der veräussernde Eigentümer.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat und der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates von dessen Geschäftsleitung verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 30. März 2015 unterstützte der Kantonsrat die von Beni Schwarzenbach, Zürich, Marcel Lenggenhager, Gossau, und Gerhard Fischer, Bäretswil, am 1. September 2014 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Gebäudeausweis der Kantone (GEAK) mit 81 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Energiegesetz (EnerG) wird wie folgt geändert:

§ 13 b. ¹ Die Erstellung eines Gebäudeenergieausweises der Kantone (GEAK) ist obligatorisch für alle Wohnbauten bzw. Bauten mit überwiegender Wohnnutzung, die Gegenstand einer Veräusserung sind und deren Erstellung zum Zeitpunkt der Veräusserung länger als zehn Jahre zurückliegt. Davon ausgenommen sind Wohnbauten bzw. Bauten mit überwiegender Wohnnutzung, die in den letzten 10 Jahren gesamtsaniert wurden oder für die innerhalb der letzten zehn Jahre ein Gebäudeausweis der Kantone (GEAK) erstellt wurde. Nicht als Veräusserungen gelten Handänderungen zwischen gesetzlichen Erben (von Todes wegen oder unter Lebenden) oder wegen Auflösung des Güterstandes sowie die Übertragung an einen Gesamt- oder Miteigentümer.

² Der Gebäudeenergieausweis wird von einer Fachperson erstellt, die vom Amt anerkannt wird.

³ Der Gebäudeenergieausweis wird von der Eigentümerschaft den Käuferinnen und Käufern bei Abschluss des Kaufvertrages übergeben.

⁴ Die Eigentümerschaft trägt die Kosten für die Erstellung des Gebäudeausweises der Kantone gemeinsam. Massgebend für die Kostenverteilung ist die Wertquote.

⁵ Entscheidet sich die Eigentümerschaft für einen Gebäudeausweis der Kantone Plus (GEAK Plus), übernimmt der Kanton 30% der Kosten.

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 25. August 2015)

Eine konsultative Abstimmung hat ergeben, dass je 7 Mitglieder der parlamentarischen Initiative zustimmen, respektive sie ablehnen (14 Anwesende, kein Stichentscheid der Präsidentin).

Der befürwortende Teil der Kommission verweist darauf, dass vierzig Prozent des Schweizerischen Energieverbrauchs auf den Gebäudereich entfallen. Dieses Sparpotential soll genutzt werden. Der *GEAK*

schaft bei den Käufern ein Bewusstsein für den energetischen Wert eines Gebäudes und ist damit ein wichtiger erster Schritt für energetische Verbesserungen, ohne eigentlichen Zwang auf Immobilienbesitzer auszuüben. Der *GEAK plus* bringt zusätzlich wertvolle praktische Handlungsempfehlungen für sanierungswillige Besitzer und ist deshalb vom Kanton zu stützen, zumal sich dieser im Richtplan auch auf die sparsame Beanspruchung der Ressource Energie verpflichtet. Die von der Gegenseite angeführten Vollzugsprobleme lassen sich offenbar lösen, wie das Beispiel des Kantons Freiburg zeigt, der kürzlich eine GEAK-Pflicht eingeführt hat.

Der ablehnende Teil der Kommission befürwortet, dass wie in der Anpassung der Mustervorschriften der Kantone (MuKEN) vorgesehen, der *GEAK* dann zur Pflicht werden soll, wenn Subventionen von mehr als 10 000 Franken für eine energetische Sanierung gesprochen werden. Der *GEAK* ist ein wertvolles Informationsinstrument für Sanierungswillige, ein Obligatorium führt aber nicht automatisch zu mehr Sanierungen. Ein Käufer wird sich aus ureigenem Interesse für die Energiebilanz des zu erwerbenden Objekts interessieren, es braucht keinen Zwang. Ein *GEAK*-Obligatorium gemäss parlamentarischer Initiative bringt Verwaltungsaufwand und Mehrausgaben für Private und Staat, aber keine unmittelbaren Verbesserungen des Gebäudeparks. Da die gesetzlichen Grundlagen für einen verbindlichen Vollzug auch im Kanton Freiburg fehlen, kann man nicht behaupten, die Umsetzung eines *GEAK*-Obligatoriums sei mit ein wenig gutem Willen problemlos.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 2. März 2016)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 25. August 2015 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 209/2014 betreffend Gebäudeausweis der Kantone (GEAK) im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

1. Der Gebäudeenergieausweis der Kantone

Der Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) wurde 2009 von den Kantonen als gesamtschweizerischer Ausweis zur Feststellung der energetischen Beschaffenheit von Gebäuden entwickelt. Er versteht sich als genormtes System und stellt ein freiwilliges Informationsinstrument dar. Die interessierten Eigentümerinnen und Eigentümer erhalten da-

mit Auskunft über den energetischen Zustand ihrer Gebäude. Mit dem seit 2010 gültigen GEAK-Plus bekommen sie zudem einen Beratungsbericht, der ihnen die energetischen Möglichkeiten bei der Erneuerung ihrer Gebäude aufzeigt. Im Anschluss an diesen Bericht kann sowohl eine Gesamterneuerung als auch ein gestaffeltes Vorgehen ins Auge gefasst werden.

Am 1. Januar 2011 trat Art. 9 Abs. 4 des eidgenössischen Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG; SR 730.0) in Kraft. Nach dieser Bestimmung erlassen die Kantone einheitliche Vorschriften über die Angabe des Energieverbrauchs von Gebäuden (Gebäudeenergieausweis), und sie können für ihr Gebiet festlegen, dass der Energieausweis obligatorisch ist. In der Folge wurde auf kantonaler Ebene ebenfalls ein neuer § 13b ins Energiegesetz vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) aufgenommen und auf den 1. Juni 2013 in Kraft gesetzt. Gemäss dieser Bestimmung kann der Regierungsrat für bestimmte Bauten die Erstellung eines Gebäudeenergieausweises der Kantone verlangen.

Die Kosten für einen GEAK oder GEAK-Plus richten sich nach dem Umfang der Beratungsleistung. Sie betragen für einen GEAK rund Fr. 500 bis Fr. 900, für einen GEAK-Plus etwa Fr. 1300 bis Fr. 2000.

2. Der Verein GEAK

Am 9. Januar 2015 gründete die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) den Verein GEAK, womit aus einer Arbeitsgruppe eine juristische Person mit eigener Handlungsfähigkeit entstand. Dadurch konnten administrative und organisatorische Aufgaben aus der EnDK ausgelagert und einer selbstständigen Trägerschaft übertragen werden. Zudem liessen sich die strategischen und operativen Ebenen klar voneinander trennen. Mitglieder des Vereins GEAK sind die Regierungsräte der 26 Kantone, die ebenfalls Mitglieder der EnDK sind. Der Verein GEAK ist für die Anerkennung der Fachpersonen, die einen GEAK oder einen GEAK-Plus erstellen dürfen, die Qualitätssicherung bei den Expertinnen und Experten und Beanstandungen zum GEAK oder GEAK-Plus zuständig.

3. GEAK-Plus-Pflicht für Förderbeiträge

Die Einführung einer GEAK-Plus-Pflicht ist bereits Bestandteil des am 21. August 2015 durch die Plenarversammlung der EnDK verabschiedeten Harmonisierten Fördermodells der Kantone (HFM 2015). Dieses verlangt bei Erneuerung der Gebäudehülle die Vorlage eines GEAK-Plus, wenn der Förderbeitrag Fr. 10 000 übersteigt. Mit dieser Massnahme will die EnDK erreichen, dass eine umfassende Gebäude-

hüllensanierung auf einer fachtechnischen Beratung beruht. Die Förderung nach einem GEAK-Plus für grössere Förderbeiträge will der Bund ab 2017 auch als Voraussetzung für die Gewährung von Globalbeiträgen an die Kantone festsetzen und in den Richtlinien für Globalbeiträge verankern.

4. GEAK-Pflicht am Beispiel des Kantons Freiburg

Im Kanton Freiburg ist die GEAK-Pflicht bereits in dessen Energiegesetz geregelt (Art. 11a Energiegesetz vom 9. Juni 2000, SGF 770.1). Danach ist die Erstellung eines Gebäudeenergieausweises obligatorisch für Neubauten und für alle Bauten, die Gegenstand einer Veräusserung sind. Nicht unter Letzteres fallen Handänderungen zwischen gesetzlichen Erben oder wegen Auflösung des Güterstandes sowie die Übertragung an einen Gesamt- oder Miteigentümer (Abs. 1). Der Gebäudeenergieausweis wird von einer Fachperson erstellt, die vom Amt anerkannt wird (Abs. 2), wobei die Erstellungskosten zulasten der Eigentümerin oder des Eigentümers gehen (Abs. 3). Er wird den Käuferinnen und Käufern vorgelegt (Abs. 4). Ein Verstoss gegen Art. 11a wird mit einer Busse bis zu Fr. 50 000 geahndet (Art. 29 Abs. 1 Energiegesetz). Gemäss dem Statistischen Amt des Kantons Freiburg wurden 2014 rund 3200 Immobilien verkauft. Dem stehen für den gleichen Zeitraum etwas mehr als 1400 erstellte GEAK gegenüber.

B. Erwägungen

Aus energie- und klimapolitischer Sicht ist eine stetige Erneuerung des Gebäudebestandes erwünscht. Die Kenntnis über den energetischen Zustand des Gebäudes trägt zur Erneuerungsabsicht bei den Eigentümerinnen und Eigentümern bei. Die Informationen müssen indessen geeignet sein und zum richtigen Zeitpunkt erfolgen.

Der Energieplanungsbericht 2013 belegt, dass der Heizwärmebedarf der Gebäude mit Baujahr 2000 und älter jährlich um 1,3% sinkt. Bei dieser Feststellung bleiben Altbauten unberücksichtigt, die abgebrochen und durch Neubauten ersetzt wurden. Mit Letzterem geht eine weitere Verringerung des Heizwärmebedarfs von 0,2% einher. Bei bestehenden Gebäuden haben vor allem Einzelmassnahmen, wie der Ersatz von Heizungen und/oder Fenstern und das Dämmen von Bauteilen, zur Verbesserung der Heizwärmebedarf-Verhältnisse geführt. Abgesehen von der Aussenwand liegen sämtliche Teile der Gebäudehülle innerhalb der üblichen energetischen Erneuerungsrate. Der sogenannte Erneuerungstau ist statistisch nicht erkennbar.

Die energetische Erneuerungsrate wird heute mit verschiedenen kantonalen Massnahmen gefördert:

- Die Baudirektion führt zusammen mit den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich und der Zürcher Kantonalbank das Programm «starte! jetzt energetisch modernisieren» durch. Anlässlich der mehr als 40 durchgeführten Informationsveranstaltungen konnten in den Gemeinden über 4000 Interessierte zum zweckmässigen Vorgehen bei der energetischen Modernisierung von Gebäuden begrüsst werden. An diesen Anlässen sind besonders die Gesichtspunkte «Heizungersatz», «Gebäudecheck (GEAK)» und «Gebäudestrategie (GEAK-Plus)» hervorgehoben worden. Der Kanton unterstützt den GEAK-Plus mit Fr. 300.
- Als weiteren Anreiz für energieeffizientere Gebäude und geringeren CO₂-Ausstoss steht den Zürcherinnen und Zürchern ein Förderprogramm zur Verfügung, das entsprechende Massnahmen finanziell unterstützt. 2014 wurden energetische Vorhaben im Bereich der Gebäudehülle (Fassade, Dach, Kellerdecke, Türen, Fenster) und Gebäudetechnik (Heizung, Warmwasser) mit mehr als 33 Mio. Franken gefördert. Im Sommer 2015 wurden alle Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer im Kanton Zürich angeschrieben und auf das Förderprogramm aufmerksam gemacht.

2014 gab es gemäss dem Statistischen Amt des Kantons Zürich 3145 Veräusserungen von Wohnbauten und 4083 Veräusserungen von Stockwerkeigentum. Es ist davon auszugehen, dass der grösste Teil dieser mehr als 7000 Veräusserungen Verkäufe darstellen. Dabei wird nicht zwischen dem Verkauf von Neubauten und demjenigen von bestehenden Bauten, die älter als zehn Jahre sind, unterschieden.

Die Verpflichtung zur Erstellung eines GEAK ist ein Mittel, den Immobilienmarkt hinsichtlich des energetischen Zustands von Gebäuden durchschaubarer zu machen. Es ist allerdings festzustellen, dass das Vorliegen eines GEAK bei Handänderungen eher von untergeordneter Bedeutung ist. Viel wichtiger für den Wert einer Liegenschaft sind im Kanton Zürich deren Lage und Ausbaumöglichkeiten. Aus diesem Grund sollte ein GEAK nicht bei Handänderungen, sondern bei baulichen Erneuerungen erstellt werden.

Neben der heutigen finanziellen Förderung des GEAK-Plus ist ab 2017 im Rahmen des kantonalen Förderprogramms die Pflicht zur Erstellung eines GEAK-Plus als Voraussetzung für die Ausrichtung von Förderbeiträgen, die grösser als Fr. 10 000 sind, vorgesehen. Anpassungen in der kantonalen Energiegesetzgebung sind hierfür nicht notwendig.

Bisher ist darauf verzichtet worden, gemäss § 13b EnerG für bestimmte Bauten zwingend die Erstellung eines Gebäudeenergieausweises der Kantone zu verlangen.

Zu den einzelnen Bestimmungen der PI:

- § 13b Abs. 2 sieht vor, dass der GEAK von einer Fachperson erstellt wird, die vom Amt anerkannt wird. In Bezug auf die Anerkennung von Fachpersonen ist in erster Linie der Verein GEAK verantwortlich. Das Amt oder die Direktion ist mittelbar für die Anerkennung der Fachpersonen zuständig, indem der zürcherische Energiedirektor als Mitglied des Vereins GEAK Einfluss auf das Anerkennungsverfahren von Fachpersonen nehmen kann. Der Verein GEAK führt auf seiner Website eine Liste mit Fachpersonen, die gesamtschweizerisch GEAK erstellen dürfen.

Sollte an der PI festgehalten werden, ist Abs. 2 gemäss Vorschlag des Gesetzgebungsdienstes wie folgt zu fassen:

«Der GEAK ist durch eine vom Verein GEAK anerkannte Fachperson zuhanden der bisherigen Eigentümerin oder dem bisherigen Eigentümer zu erstellen und der Erwerberrin oder dem Erwerber vor Abschluss des Vertrags zu übergeben.»

- § 13b Abs. 3 bestimmt, dass ein GEAK bei Abschluss des Kaufvertrags von der Eigentümerschaft den Käuferinnen und Käufern übergeben wird. Kenntnis von Liegenschaftsverkäufen erlangt in erster Linie das Grundbuchamt, das Eintragungen im Grundbuch vornimmt. Sind die zivilrechtlichen Voraussetzungen für den Grundbucheintrag gegeben, kann das Grundbuchamt die Eintragung bei fehlendem GEAK nicht verweigern. Allenfalls könnte es verpflichtet werden, das Fehlen des GEAK der für den Vollzug von § 13b EnerG zuständigen Fachstelle zu melden. Hierfür müsste allerdings eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Gelangt die Meldung vom Grundbuchamt zur Fachstelle, so ist diese gehalten, die Handänderung mit den von ihr ausgestellten GEAK zu prüfen. Ein fehlender GEAK wäre mittels Verfügung einzufordern. Die PI äussert sich nicht zum Fehlen eines GEAK bei Abschluss des Kaufvertrags.
- § 13b Abs. 4 schreibt vor, dass die Eigentümerschaft die Kosten für die Erstellung des GEAK gemeinsam trägt, wobei für die Kostenverteilung die Wertquote massgebend ist. Diesbezüglich könnten Unstimmigkeiten über die Kostentragung vermieden werden, wenn die Kosten ausschliesslich der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber für die Erstellung des GEAK überbunden werden.
- § 13b Abs. 5 legt fest, dass der Kanton 30% der Kosten übernimmt, wenn sich die Eigentümerschaft für einen GEAK-Plus entscheidet. Die Kosten für einen GEAK-Plus fallen je nach Fachperson, welche die Eigentümerinnen und Eigentümer beiziehen, und je nach Gebäudeeigenheit unterschiedlich aus. Der Aufwand für den Kanton lässt sich deutlich verringern, wenn in einem Reglement eine frankenmässige Fördersumme festgesetzt wird.

C. Regulierungsfolgeabschätzung

Durch die mit der PI verlangte Einführung einer GEAK-Pflicht bei Veräusserungen von gewissen Liegenschaften ergibt sich eine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11). Der administrative Mehraufwand für Betriebe ergibt sich aus der Suche nach einer GEAK-Expertin oder eines GEAK-Experten, der Prüfung der Offerten, dem Zusammenstellen der notwendigen Unterlagen und der Besichtigung der Örtlichkeiten. Er lässt sich mit rund einem halben Arbeitstag abschätzen. Zur Anzahl der durch eine Handänderung betroffenen Betriebe kann keine Aussage gemacht werden, da hierzu keine statistischen Angaben vorliegen. Die Annahme der PI ergäbe einen erheblichen Verwaltungsaufwand und somit höhere Vollzugskosten.

D. Fazit

Mit einem GEAK-Obligatorium für gewisse bestehende Bauten bei Veräusserungen lässt sich keine positive energetische Wirkung erzielen. Einen Mehrwert für die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden ergibt der GEAK-Plus, der aber zweckmässigerweise bei anstehenden Gebäudemodernisierungen und nicht bei Veräusserungen zu erstellen ist. Der Kanton fördert bereits heute finanziell die Erstellung des GEAK-Plus. Er wird ab 2017 gestützt auf das neue Förderprogramm bei grösseren Förderbeiträgen zwingend einen GEAK-Plus verlangen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 209/2014 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme des Regierungsrates vom 2. März 2016 zur Kenntnis genommen und stellt dem Rat folgenden Antrag:

Die Kommission lehnt die parlamentarische Initiative mehrheitlich ab: Die Argumente für die Ablehnung bleiben dieselben wie die in der Stellungnahme an die Regierung unter Ziff. 2 genannten. Die Mehrheit sieht sich in der Argumentation durch die Stellungnahme des Regierungsrates gestützt (vgl. Ziff. 3).

Die Minderheit der Kommission stimmt der parlamentarischen Initiative mit denselben Argumenten zu, die schon anlässlich der Stellungnahme der Kommission vom 25. August 2015 (vgl. Pkt. 2) vorgebracht worden sind. An der ursprünglichen PI wurden die nötigen formell-gesetzgeberischen Anpassungen vorgenommen. Materiell wurden zwei Änderungen vorgenommen:

1. Der Periode für die GEAK-Pflicht nach umfassender Sanierung oder bestehendem GEAK wurde von zehn auf zwanzig Jahre erweitert. Der Aufwand ist dadurch für alle Beteiligten moderat.
2. Da der Kanton die Erstellung des GEAK-Plus bereits heute finanziell fördert, wurde der Passus über die zwingende Beteiligungspflicht des Kantons an den Kosten eines solchen gestrichen.