

Antrag der Kommission für Energie, Verkehr  
und Umwelt\* vom 19. September 2017

KR-Nr. 214a/2013

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2013  
von Monika Spring betreffend Erhöhung des Anteils  
neuer erneuerbarer Energien durch vertragliche  
Verpflichtung**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Energie, Ver-  
kehr und Umwelt vom 19. September 2017,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2013 von Monika  
Spring wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. September 2017

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); Thomas Forrer, Erlenbach; Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Martin Haab, Mettmenstetten; Felix Hoesch, Zürich; Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A.; Ivo Koller, Uster; Ruedi Lais, Wallisellen; Christian Lucek, Dänikon; Ulrich Pfister, Egg; Barbara Schaffner, Otelfingen; Christian Schucan, Uetikon am See; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Michael Welz, Oberembrach; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Franziska Gasser.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 26. August 2013 unterstützte der Kantonsrat die von Monika Spring, Zürich, Markus Schaaf, Zell, und Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, am 1. Juli 2013 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Erhöhung des Anteils neuer erneuerbarer Energien durch vertragliche Verpflichtung mit 82 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Das Energiegesetz des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:*

*Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien. Vertragliche Verpflichtung zum Bezug neuer erneuerbarer Energien (Randtitel)*

*§ 10 a. <sup>1</sup> Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass höchstens 60% des zulässigen Energiebedarfs für Heizung, Kühlung, Warmwasser und Geräte mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden.*

*Abs. 2 (neu) Höchstens die Hälfte des restlichen Energiebedarfs kann mittels einer vertraglichen Verpflichtung zum Bezug neuer erneuerbarer Energien, insbesondere aus Photovoltaik, Solarthermie, Windkraft, Geothermie, Biogas und Bioöle ausgewiesen werden.*

*Abs. 3 (neu) Die vertragliche Verpflichtung gemäss Abs. 2 ist mindestens alle 5 Jahre gegenüber der Gemeinde nachzuweisen.*

### **2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 16. Dezember 2013)**

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) hat die Vorberatung der Parlamentarischen Initiative «KR-Nr. 214/2013 betreffend Erhöhung des Anteils neuer erneuerbarer Energien», die vom Kantonsrat am 26. August 2013 mit 82 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 10. Dezember 2013 abgeschlossen. Die Erstinitiantin hat das Recht auf Anhörung wahrgenommen (§ 68a Geschäftsreglement des Kantonsrats).

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt stimmt der Parlamentarischen Initiative in konsultativer Abstimmung mit 8 zu 7 Stimmen zu.

Die Mehrheit der Kommission will die Parlamentarische Initiative weiterhin unterstützen: Das grösste Potential für die CO<sub>2</sub>-Reduktion liegt im Gebäudebereich. Durch die Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien bei Neubauten von heute 20 auf 40 Prozent wird eine raschere Umsetzung der Klimaziele erreicht. Da gemäss den Bestimmungen der PI der Bezug neuer erneuerbarer Energien zur Hälfte angerechnet werden kann, müssen die Bauträgerschaften keine grösseren Investitionen zur Erfüllung des erhöhten Anteils erbringen.

Die Mehrheit erachtet den geforderten Nachweis des Bezugs neuer erneuerbarer Energien nicht als besonders aufwändig, da die Abrechnungen der Energieanbieter die bezogene Energieart heutzutage sauber ausweisen. Die Modalitäten der vertraglichen Verpflichtung können in einer Verordnung festgelegt werden.

Ein Teil der Mehrheit unterstützt die Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien auf 40 Prozent, ist aber skeptisch in Bezug auf die Möglichkeit der hälftigen Deckung durch vertragliche Verpflichtung: Sie befürchtet vermehrten Verwaltungsaufwand und die Umgehung von teureren baulichen Massnahmen.

Die Minderheit lehnt die Parlamentarische Initiative aus folgenden Gründen ab: Die Parlamentarische Initiative bedeutet ganz abgesehen von den erhöhten Forderungen einen teilweisen Systemwechsel von Bauvorschriften auf Betriebsvorschriften. Während sich das Einhalten von Bauvorschriften einfach und einmalig kontrollieren lässt, bedeutet die Überprüfung der Verwendung einer bestimmten Energieart einen beträchtlichen, wiederkehrenden Verwaltungsaufwand. Der Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien soll gemäss PI nicht nur auf die Hälfte der heutigen Anforderungen reduziert werden, sondern sich neu auch auf Geräte beziehen. Für solche gibt es bis heute keine verbindlichen Rechenwerte. Zudem soll der Betrieb von Geräten in Gebäuden auf keinen Fall einer staatlichen Kontrolle unterworfen werden, das wäre wohl auch aus Sicht des Datenschutzes problematisch.

Die Parlamentarische Initiative ist zudem überflüssig, weil bereits heute die Eigentümerinnen und Eigentümer von Neubauten freiwillig bis zu 80 Prozent in erneuerbare Energien investieren. Weiter ist damit zu rechnen, dass die nächstens zu erwartende Anpassung der Mu-KEn (Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich) dem Grundanliegen der PI entgegenkommt. Diese schweizweiten Bemühungen sollen nicht durch wenig zweckmässige kantonale Einzelregelungen unterlaufen werden.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 4. Juni 2014)**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 16. Dezember 2013 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2013 betreffend Erhöhung des Anteils neuer erneuerbarer Energien durch vertragliche Verpflichtung im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Mit Bericht und Antrag zur Behördeninitiative KR-Nr. 338/2007 des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend energetische Anforderungen an Bauten und Anlagen haben wir uns bereits zum Anliegen, den Höchstanteil auf 50% zu senken, geäußert (Vorlage 4619). Mit der Stellungnahme vom 13. Juli 2011 zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 203/2007 betreffend Änderung Energiegesetz, Reduktion des nicht-erneuerbaren Energieanteils im Gebäudebereich haben wir auch das Anliegen, den Höchstanteil auf Kühlung und Geräte auszuweiten, beleuchtet und mit der Stellungnahme zur 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 haben wir dargelegt, warum wir die Einrechnung von vertraglichen Verpflichtungen nicht als sinnvolle Lösung für Bauvorschriften betrachten.

#### **A. Höchstanteil**

Der heutige § 10a des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG, LS 730.1) besagt, dass Neubauten so ausgerüstet werden müssen, dass höchstens 80% des zulässigen Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden.

Ob dieses Ziel über Effizienzsteigerung (Wärmedämmung, Komfortlüftung) oder Einsatz von erneuerbaren Energien (Holzheizungen, Wärmepumpen, Solaranlagen) erreicht wird, lässt diese Bestimmung offen. In jedem Fall gefordert sind aber bauliche Massnahmen am Gebäude im Sinne einer Ausrüstung. Ausrüstungen sind technische Einrichtungen von Bauten und Anlagen und bedürfen einer Baubewilligung (vgl. § 309 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 [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.

Mit der PI wird gefordert, dass noch 60% des zulässigen Energiebedarfs von Neubauten für Heizung, Kühlung, Warmwasser und Geräte mit nichterneuerbaren Energien gedeckt werden dürfen. Diese Prozentzahl bevorteilt technische Lösungen wie Erdsonden-Wärmepumpen oder Holzheizungen, weil diese den ganzen Bedarf für Heizung und Warmwasser decken können. Benachteiligt würden Lösungen, die

zusätzlich zu einem anderen System eingesetzt werden, wie beispielsweise thermische Solaranlagen. Der heutige § 10a EnerG entspricht den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE), die von der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) 2008 beschlossen wurden. Die MuKE werden zurzeit überarbeitet. Am 2. Mai 2014 hat die EnDK die Eckwerte für die MuKE 2014 beschlossen. Damit soll der Grenzwert für den Wärmeenergiebedarf von heute  $48 \text{ kWh/m}^2$  auf künftig  $35 \text{ kWh/m}^2$  Energiebezugsfläche gesenkt werden. Das ist etwas weniger als der heutige Grenzwert für Minergie. Zusätzlich soll noch eine Eigenstromerzeugung von  $10 \text{ W/m}^2$  Energiebezugsfläche vorgegeben werden.

Die PI möchte auch den Strombedarf für Geräte in die Berechnung mit einbeziehen. Um einen zulässigen Ausgangswert von 100% für den Strombedarf von Geräten festzulegen, fehlen heute standardisierte Berechnungsverfahren. Zudem stellt sich hier das weitere Problem, dass zum Zeitpunkt einer Baubewilligung die Geräteausrüstung eines Gebäudes nicht bekannt ist. Somit wäre es für die Vollzugsbehörde erst bei der Bauabnahme möglich, die Geräteausrüstung zu bewilligen. Die Vollzugsbehörde müsste dann allenfalls verfügen, dass die Anzahl der Geräte beschränkt oder die neuen Geräte bereits wieder ausgetauscht werden müssen, wenn sie die Vorschriften nicht erfüllen. Eine solche Regelung würde sich als unverhältnismässig erweisen.

## B. Vertragliche Verpflichtungen zum Bezug neuer erneuerbarer Energien

Mit der PI wird gefordert, dass 20% des zulässigen Energiebedarfs von Neubauten für Heizung, Kühlung, Warmwasser und Geräte mit einer vertraglichen Verpflichtung zum Bezug neuer erneuerbarer Energien, insbesondere aus Photovoltaik, Solarthermie, Windkraft, Geothermie, Biogas und Bioöle, erfüllt werden kann. Das wirft verschiedene Fragen auf:

- Damit werden nicht mehr bauliche Massnahmen am Gebäude wie im heutigen § 10a EnerG gefordert, sondern es sollen auch noch betriebliche Massnahmen im Gebäude vorgeschrieben werden. Im Gegensatz zu Betriebsvorschriften, die regelmässig überprüft werden müssen, werden bauliche Massnahmen an einem Gebäude mit einer Baubewilligung erlaubt, die während der gesamten Bestandsdauer der bewilligten Baute gilt. 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 Vermi-

schung dieser beiden Sachverhalte führt zu unklaren Verhältnissen und einem grossen Vollzugsaufwand.

- Die PI unterscheidet zwischen neuen und alten erneuerbaren Energien. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in der Aufzählung die Wasserkraft, insbesondere diejenige aus Anlagen mit kleiner Leistung, fehlt.
- Bioöle sind transportierbare und lagerfähige Brennstoffe, die direkt an Ort und Stelle genutzt werden können. Die Einhaltung einer vertraglichen Verpflichtung zum Bezug von Bioöl müsste über die Rechnungsbelege der Energieeinkäufe geprüft werden. Mit der Formulierung in der PI ist es aber auch denkbar, dass die Energiebezügerinnen und -bezüger Heizöl zusammen mit einer Bescheinigung kaufen, auf der bestätigt wird, dass an anderer Stelle die entsprechende Menge Bioöl zum Heizöl gemischt wird.
- Der vertragliche Bezug von aufbereitetem und über das Erdgasnetz geliefertem Biogas ist keine Ausrüstung im Sinn des Baurechts, die einer Baubewilligung bedarf. Der Kundschaft wird Gas aus dem Erdgasnetz geliefert sowie eine Bestätigung, dass die entsprechende Menge Biogas irgendwo ins Netz eingespeist wurde.
- Die PI lässt offen, ob die den vertraglichen Verpflichtungen zugrunde liegende Erzeugung erneuerbarer Energien in der Schweiz zu erfolgen hat oder auch aus dem Ausland importiert werden darf. Auch lässt sie ungeklärt, ob die Erzeugung von erneuerbaren Energien im Sommer zur Deckung des Wärmebedarfs im Winter angerechnet werden kann.
- Würde die PI umgesetzt, wäre eine Heizungsanlage nicht nur einmal beim Bau zu bewilligen, sondern müsste regelmässig, z.B. alle fünf Jahre wie in der PI vorgeschlagen, auf den Bezug von Biogas überprüft werden. Die Schwierigkeiten beim Vollzug von Betriebsvorschriften liegen für die Behörden darin, wie sie Kenntnis von Änderungen z.B. der Kündigung eines Energiebezugsvertrags erhalten sollen. Zudem müsste geregelt werden, dass ein Energiebezugsvertrag beim Verkauf einer Liegenschaft rechtsverbindlich überbunden werden könnte.
- Die mit der PI 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. Bei Mietobjekten sind für die vermietende Partei die Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz eines Neubaus eher gering, da die Energiekosten von der Mietpartei getragen werden. Die Möglichkeiten zur Verringerung des Energie-

verbrauchs sind jedoch im Allgemeinen bei der Mietpartei geringer als diejenigen, die durch bauliche Massnahmen ausgeschöpft werden können.

### C. Regulierungsfolgeabschätzung

Es ist eine Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen der PI auf die Unternehmen gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) vorzunehmen. Durch den in der PI vorgeschlagenen Systemwechsel von Bau- zu Betriebsvorschriften werden regelmässige Kontrollen nötig, da der vertragliche Wechsel von erneuerbaren auf nichterneuerbare Energieformen (z. B. von Biogas auf Erdgas oder von Solarstrom auf Kohlestrom) ohne grosse Kosten jederzeit möglich ist. Dies würde nebst gesteigertem Verwaltungsaufwand und entsprechend höheren Vollzugskosten auch administrative Belastungen für Bauherrschaften sowie Hauseigentümerinnen und -eigentümer mit sich bringen. Genau auf diese Unternehmen zielt die Gesetzgebung über die administrative Entlastung der Unternehmen jedoch ab (vgl. § 1 Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 [LS 930.11]).

Es ist schwierig abzuschätzen, wie oft für die Erfüllung des Höchstanteils an nichterneuerbaren Energien vertragliche Verpflichtungen gemäss Vorschlag der PI 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 PI 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 hohen 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 60 Franken.

### D. Fazit

Der Bezug von erneuerbarer Energie wird im Übrigen den Energieverbrauch im Kanton nicht wesentlich senken. Vertragliche Verpflichtungen tragen nicht dazu bei, dass die Bauvorschriften strenger werden.

Da der Energieverbrauch und der CO<sub>2</sub>-Ausstoss langfristig gesenkt werden sollten, ist eine Steuerung über die gleichfalls langfristige Wirkung von Bauvorschriften sinnvoller. Ein Systemwechsel von Bau- zu Betriebsvorschriften ist auch wegen des beträchtlichen und wiederkehrenden administrativen Aufwandes nicht zweckmässig. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2013 abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

Nach dem Bericht der Regierung hat die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) die Vorlage zunächst mit Genehmigung der Geschäftsleitung sistiert, weil sie die Vorlage zu den neuen MuKE (Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich) abwarten wollte. Mit der Motion Vorlage 5238 betreffend Erweiterung der Interpretation «Ausrüstungspflicht» bei Versorgung mit Biogas – Zulassung zur Erfüllung des erneuerbaren Anteils gemäss § 10a des kantonalen Energiegesetzes kam dann eine Vorlage in die Kommissionsberatung, die sich in einem wesentlichen Punkt mit der PI KR-Nr. 214/2013 überschneidet: Auch dort geht es um die Anrechenbarkeit vertraglicher Verpflichtungen beim Bezug einer erneuerbaren Energie.

Es konnte der Kommission am konkreten Beispiel aufgezeigt werden, dass bereits die Umsetzung der Motion Vorlage 5238, die sich nur auf Biogas bezieht, einen erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringt. Die Diskussion der Motion bestärkte für einen Teil der Kommission auch das bereits im Bericht der KEVU vorgebrachte Argument (vgl. Punkt 2), dass die Regelung die «Umgehung von teureren baulichen Massnahmen» ermöglicht.

Aufgrund der Diskussionen zur «Anrechenbarkeit erneuerbarer Energien» beschloss die KEVU nunmehr einstimmig, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2013 dem Kantonsrat zur Ablehnung zu empfehlen.