

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative KR-Nr. 278/2006 betreffend
Einführung der individuellen Heizkostenabrechnung**

(vom 17. September 2008)

Der Kantonsrat hat am 2. April 2007 folgende von Martin Stalder, Rifferswil, und Thomas Büchi, Zürich, am 20. September 2006 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Auf dem Gebiet des Kantons Zürich ist in allen Liegenschaften mit vier oder mehr Mietobjekten die individuelle Heizkostenabrechnung einzuführen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Übersicht

Mit der vom Volk am 25. Juni 1995 angenommenen Änderung des kantonalen Energiegesetzes (EnG, LS 730.1) wurde bereits einmal ein Obligatorium zur Nachrüstung der verbrauchsabhängigen Heizkostenabrechnung (VHKA) in bestehenden Bauten eingeführt. Dieses Obligatorium wurde am 2. Juli 2001 mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 303/1998 wieder aufgehoben. Während im früheren kantonalen Energiegesetz die Pflicht zum Einbau der VHKA ab fünf Wärmebezügern bestand, verlangt die Einzelinitiative nun den Einbau bereits ab vier Wärmebezügern.

In das eidgenössische Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) wurde mit der Änderung vom 23. März 2007 der Auftrag an die Kantone aufgenommen, Vorschriften über die VHKA bei Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude zu erlassen (Art. 9 Abs. 3 lit. d EnG, AS 2007, 3425). Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren hat am 4. April 2008 die «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n 2008)» verabschiedet. Sie ent-

halten einen Vorschlag für die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 lit. d EnG. Dieser wird im Rahmen der Energiegesetzanpassung an die MuKen 2008 zu behandeln sein.

Der Regierungsrat hat bereits in seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 303/1998 eine ausführliche materielle Beurteilung vorgenommen. Es besteht kein Anlass, um grundlegend von der damaligen Beurteilung abzuweichen.

2. Wirkung der VHKA

Rund 45% der im Kanton benötigten Energie wird für Raumheizung und Warmwasser in Bauten verbraucht (vgl. Energieplanungsbericht 2006). Der Heizenergieverbrauch von Bauten ist von drei wichtigen Faktoren abhängig: erstens von der Qualität der Gebäudehülle, zweitens von der Qualität der Haustechnik für Wärmeerzeugung, -verteilung und -abgabe sowie drittens vom Verhalten der Bewohnerinnen und Bewohner. Der Energieverbrauch für Warmwasser ist grösstenteils durch das Verhalten bestimmt, in viel geringerem Masse durch die Qualität der Haustechnik.

Allein durch das Verhalten können grosse Unterschiede beim Verbrauch für die Heizung auftreten: Während Energiebewusste nur die Hälfte des Mittelwerts brauchen, benötigen andere das Doppelte. Mit der Einführung der VHKA wird der Heizenergieverbrauch um rund 10 bis 15% gesenkt, wie verschiedene Studien von Bund und anderen Kantonen zeigen. Dieser Wert wurde auch durch die Erfahrungen der Stadt Zürich mit ihren eigenen Bauten bestätigt. Zwischen 1992 und 2000 wurden über 60% der stadteigenen Wohnungen mit Geräten für die VHKA ausgerüstet und die Verbrauchszahlen während der Einführungsphase gezielt beobachtet: Beim gleichzeitigen Einbau von Thermostatventilen und VHKA-Geräten ist der gesamte Verbrauch um 13%, wenn Thermostatventile schon vorhanden waren, um 9% gesunken. Im Gegensatz zu baulichen Massnahmen setzt die VHKA beim Verhalten der Benutzerinnen und Benutzer an. Durch eine transparente Abrechnung aufgrund des tatsächlichen Verbrauchs wird die Heizenergie zu einem in Geld fassbaren Gut. Dies motiviert dazu, mit ihr bewusster umzugehen.

Der durchschnittlichen Einsparung von 10 bis 15% der Heizenergie stehen verhältnismässig geringe Aufwendungen gegenüber: Für die Installation der Zähler ist bei einer durchschnittlichen Wohnung mit Kosten von rund Fr. 400 bis Fr. 600 zu rechnen. Falls noch keine Thermostatventile vorhanden sind, ist zusätzlich mit etwa Fr. 600 bis Fr. 900 zu rechnen. Die Abrechnung kostet etwa Fr. 50 bis Fr. 70 pro Wohnung

und Jahr. Gesamthaft ergeben sich für die Mieterinnen und Mieter Kosten für Geräte-Amortisation und Abrechnung von rund Fr. 150 bis Fr. 170 pro Wohnung und Jahr. Bei durchschnittlichem Verhalten der Mieterinnen und Mieter steht dem eine Energieeinsparung von rund 200 Liter Heizöl pro Wohnung entgegen, was bei heutigen Energiepreisen etwa Fr. 200 pro Jahr ausmacht.

Für Heizung und Warmwasser werden im Kanton Zürich jährlich rund 18 000 GWh Energie benötigt. Die VHKA lässt eine Energieverbrauchssenkung von knapp 1000 GWh/Jahr erwarten.

3. Rechtliche Situation oder das «Hin und Her» bei der VHKA

Am 1. März 1992 trat der eidgenössische Energienutzungsbeschluss (ENB, AS 1991 1018) vom 14. Dezember 1990 in Kraft, der für Neubauten mit fünf und mehr Wärmebezügern die VHKA in der ganzen Schweiz einführt. Der ENB enthielt auch eine Übergangsbestimmung, die verlangte, dass bestehende Bauten bis zum 30. April 1998 mit Geräten zur Erfassung und Regulierung des Heizenergieverbrauchs (ohne Warmwasser) nachgerüstet werden. Mit der parlamentarischen Initiative Steinemann wurde am 14. März 1995 im Nationalrat die Aufhebung dieser Übergangsbestimmung verlangt, worüber jedoch erst nach Ablauf der Installationsfrist entschieden wurde: Am 10. März 1999 hat der Ständerat und am 14. Dezember 1999 auch der Nationalrat Nichteintreten beschlossen. Am 1. Januar 1999 wurde der ENB durch das eidgenössische Energiegesetz gemäss Beschluss der Bundesversammlung vom 26. Juni 1998 abgelöst. Aufgrund der Verfassungsbestimmung, wonach für Massnahmen im Gebäudebereich die Kantone zuständig sind (Art. 89 Abs. 4 Bundesverfassung, BV, SR 101), enthält das eidgenössische Energiegesetz nurmehr den Auftrag an die Kantone, «Vorschriften über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung in Neubauten zu erlassen». Es wurde sowohl auf konkrete Vorgaben für Neubauten als auch, im Sinne der parlamentarischen Initiative Steinemann vom 14. März 1995, auf eine Verpflichtung zum Erlass von Vorschriften für bestehende Bauten verzichtet. Mit der Änderung des eidgenössischen Energiegesetzes vom 23. März 2007 werden die Kantone nun wieder beauftragt, Vorschriften über die verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude zu erlassen (Art. 9 Abs. 3 lit. d EnG).

Im Kanton Zürich müssen Neubauten mit sechs oder mehr Wärmebezügerinnen und -bezügern aufgrund des kantonalen Energiegesetzes seit dem 1. Juli 1986 mit Geräten für die VHKA für Heizung und

Warmwasser ausgerüstet werden. Am 1. März 1992 wurde aufgrund des ENB die Bezügergrenze von sechs auf fünf gesenkt, was später auch im kantonalen Energiegesetz nachvollzogen wurde. Am 25. Juni 1995 nahmen die Zürcher Stimmberechtigten eine Änderung des Energiegesetzes an. Mit der neuen Ziffer 1 der Übergangsbestimmungen wurde verlangt, dass bestehende Bauten bis zum 30. September 2002 mit Geräten zur Erfassung und Regulierung des Heizenergieverbrauchs auszurüsten sind, wenn es technisch und betrieblich möglich und der Aufwand verhältnismässig ist. Diese Bestimmung wurde am 2. Juli 2001 aufgrund der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 303/1998 wieder aus dem Energiegesetz entfernt.

Der Regierungsrat hatte in seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 303/1998 erwogen, die Aufhebung der allgemeinen Nachrüstpflicht im Energiegesetz zu beantragen. Bei bestehenden Bauten sollte der Einbau nur noch in zwei Fällen verlangt werden:

- *bei Totalsanierungen des Heizungs- und/oder des Warmwasserverteilsystems*

Eine solche umfassende bauliche Erneuerung der Bausubstanz ist etwa alle 50 Jahre erforderlich. Im Rahmen einer solchen Gesamterneuerung der Haustechnik kann die VHKA mit gleichem Aufwand wie bei Neubauten eingeführt werden, da die Installation der Geräte immer mit anderen, wesentlich tieferen Eingriffen in die Wohnungen verbunden werden kann.

- *bei der energetischen Sanierung eines Gebäudes mit Anschluss an einen Kleinwärmeverbund*

Um die Sanierung einzelner Gebäude in einem Kleinwärmeverbund nicht zu behindern, soll die Abrechnung nach der Sanierung aufgrund einer Gruppenmessung pro Gebäude vorgenommen werden. Würden die Heizkosten auch nach der Sanierung einzelner Gebäude mit dem gleichen festen Schlüssel (beispielsweise nach der beheizten Fläche) wie vor der Sanierung verteilt, so hätten die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Mieterinnen und Mieter zwar die Sanierungskosten zu tragen, müssten aber den Gewinn in Form tieferer Energieverbrauchskosten mit allen andern teilen, die am Wärmeverbund mitbeteiligt sind.

Der Kantonsrat ist nicht auf diesen Vorschlag des Regierungsrates eingetreten.

Für die beiden oben genannten Fälle verlangt die am 23. März 2007 beschlossene Änderung des eidgenössischen Energiegesetzes von den Kantonen, entsprechende Regelungen zu erlassen. Insofern besteht bei der Anpassung des Energiegesetzes an die MuKEN 2008 Handlungsbedarf seitens des Kantons.

4. Beurteilung der Einzelinitiative

Bei Neubauten und auch bei der Totalsanierung von bestehenden Bauten (wenn die Wohnung während der Bautätigkeit meist leer steht oder nur sehr eingeschränkt benutzt werden kann) ist die VHKA nicht umstritten. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 303/1998 forderte die Aufhebung des Obligatoriums der VHKA bei Altbauten mit der Begründung, dass die Nachrüstpflicht in der Bevölkerung auf wenig Verständnis stosse und oft gar als schikanös und kontraproduktiv empfunden werde. Die Mieterinnen und Mieter befürchten höhere Kosten: Die Amortisation der Zähler wird auf die Miete geschlagen, wobei die Mieterinnen und Mieter nicht abschätzen können, ob sie später höhere oder tiefere Heizkostenrechnungen zu bezahlen haben, weil sie ihr Verhalten im Vergleich mit anderen Mieterinnen und Mietern nicht einstufen können. Vielen Mieterinnen und Mietern bereitet es auch Unbehagen, dass sie ihren Verbrauch gegenüber der Vermieterin oder dem Vermieter offenlegen müssen. Die Vermieterinnen und Vermieter befürchten vor allem den Mehraufwand für die Abrechnung. Ein weiteres Hemmnis ist aber auch die für die Abrechnung nötige Klarheit der einzelnen Abrechnungspositionen.

Im Weiteren kann im Hinblick auf das Obligatorium eingewendet werden, dass das mit der VHKA angestrebte Ziel auch durch die Sanierung von bestehenden Bauten erreicht werden kann. Dazu müssten gesamthaft etwa neun Millionen Quadratmeter Energiebezugsfläche – entsprechend rund 90 000 Wohnungen – auf den Minergie-Standard saniert werden. Wenn dies mittels Förderbeiträgen ausgelöst werden soll, so sind aufgrund der Erfahrungen mit Förderprogrammen über eine halbe Milliarde Franken für Beiträge erforderlich. Die gesamten benötigten Investitionen liegen um ein Mehrfaches über denjenigen für die VHKA und haben ein schlechteres Kosten-Nutzen-Verhältnis als diese. Die Sanierungsmassnahmen an der Gebäudehülle bringen jedoch den Mieterinnen und Mietern einen höheren Wohnkomfort und der Vermieterin bzw. dem Vermieter helfen sie, den Wert der Liegenschaft zu erhalten oder sogar zu vermehren.

Die VHKA in bestehenden Bauten ist ein schlechtes Beispiel für eine sonst auf Kontinuität ausgerichtete Energiepolitik. Aufgrund der Vorgeschichte ist zu befürchten, dass eine Wiedereinführung eines VHKA-Obligatoriums für alle bestehenden Bauten zu Vollzugsschwierigkeiten führen würde: Einerseits könnten Eigentümerinnen und Eigentümer (Vermieterinnen/Vermieter) hoffen, dass die Vorschrift vor dem Vollzugstermin wie 1998 und 2002 wieder abgeschafft wird. Andererseits dürften einzelne Mieterinnen und Mieter in Anbetracht der zurzeit hohen Energiepreise bei den Behörden auf eine ra-

sche Durchsetzung der Einführung der VHKA in ihrem Gebäude drängen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist eine Einführung des mit der Einzelinitiative geforderten Obligatoriums für die VHKA im jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt. Wie die Vorgaben des geänderten Art. 9 des eidgenössischen Energiegesetzes umzusetzen sind und ob über die Mindestanforderungen des Bundes hinausgegangen werden soll, ist im Rahmen der Diskussion um die Übernahme der verschiedenen Bestimmungen aus den MuKE 2008 in das kantonale Energiegesetz zu klären.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 278/2006 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi