

Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010

KR-Nr. 365/2008

4712

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 365/2008
betreffend Rechtsgrundlagen für Wärmedämmung
und Energiesparmassnahmen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 365/2008 von Hannah Stengel, Feldmeilen, betreffend Rechtsgrundlagen für Wärmedämmung und Energiesparmassnahmen wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Hannah Stengel, Feldmeilen.

Der Kantonsrat hat am 2. März 2009 folgende von Hannah Stengel, Feldmeilen, am 27. Oktober 2008 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Gestützt auf Art. 24 lit. c in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 und § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 reiche ich hiermit folgende Einzelinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein, die namentlich die Rechtsgrundlage schaffen soll, damit die Gemeinden besondere Energiesparmassnahmen bei Bauten anordnen können:

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 49 Abs. 2. Soweit für die einzelnen Zonenarten nichts Abweichendes bestimmt ist, sind Regelungen gestattet über:

lit. a–f unverändert;

g) besondere Anordnungen zur Wärmedämmung und Energiesparmassnahmen, die über die Vorschriften des Bundes und des Kantons hinausgehen.

§ 239 Abs. 3 Satz 2. Im Hinblick auf einen möglichst geringen Energieverbrauch sind Bauten und Anlagen gut bis sehr gut zu isolieren sowie Ausstattungen und Ausrüstungen fachgerecht zu erstellen und zu betreiben.

II. Dieses Gesetz sowie die geänderten Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden sind spätestens 18 Monate nach der Überweisung dieser Einzelinitiative anwendbar. Der Regierungsrat oder die Gemeindevorsteherschaft kann diese Regelung allgemein oder im Einzelfall sofort für verbindlich erklären.

III. Der Kantonsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Er kann dies dem Regierungsrat übertragen.

Begründung:

1. Rechtliches

Die Initiatorin ist Meilemer Bürgerin und im Kanton stimm- und wahlberechtigt. Ihr Begehren ist auf Grund der angeführten gesetzlichen Bestimmungen rechtsgültig.

2. Sachliches

Die Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 gibt im Artikel 6 Satz 2 an, dass Kanton und Gemeinden sich in Verantwortung für die kommenden Generationen einer ökologischen (...) Entwicklung verpflichtet seien. Im Artikel 8 dergleichen wird zudem das «Schaffen

günstiger Rahmenbedingungen für (...) ökologische Innovation» als Grundlage hervorgehoben. Nachhaltige Klimapolitik soll also gefördert werden.

Im § 49 des erheblich älteren Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 7. September 1975 ist nun aber die rechtliche Grundlage für diese von der Verfassung beschriebenen Ziele nicht vorhanden. Es bestimmt zwar, dass die Bau- und Zonenordnung der Gemeinden Ausnützung, Bauweise und Nutzweise näher ordnen soll, zählt aber im Absatz 2 nicht alle essentiellen Bereiche auf, in welchen Regelungen gestattet sind. Es gehören also beispielsweise Anordnungen, die die Nutzung von Sonnenenergie erleichtern sollen (Buchstabe e) dazu, verschärfte Vorschriften zur Wärmedämmung oder für andere gewünschte Energiemassnahmen sind aber nicht möglich. Das heisst zusammenfassend, dass die formale Grundlage für die Ziele der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (Art. 6 und 8) im Planungs- und Baugesetz (§ 49 Absatz 2 vom 7. September 1975) nicht gegeben ist.

Dies zeigt, dass noch nicht einmal die wirklich nahe liegenden Sparmöglichkeiten von natürlichen Ressourcen ausgeschöpft werden – was mich, als 18-jährige Bürgerin naturgemäss sehr beschäftigt. Eine optimale detaillierte Regelung auf kantonaler Ebene mag aber nicht die beste Lösung sein, da sie nicht auf die individuellen Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden eingehen kann. Das Engagement und Interesse der Gemeinden im Kanton für haushälterischen Umgang mit den begrenzten Ressourcen zeigt die grosse Anzahl sogenannter Energiestädte (wie sogar Meilen). Sie sollen die Möglichkeit haben, strengere Vorschriften im Baubereich aufzustellen, was bis jetzt nicht möglich war.

Der Vorschlag zur Verstärkung (§ 239 Absatz 3 Satz 2 des Bau- und Planungsgesetzes) soll zusätzlich die Zielstrebigkeit des Kantons zur Verbesserung der Bauweisen unterstreichen. Nachhaltige Isolationen sind ökologische Investitionen für die folgenden Generationen. Entsprechend dem unbestrittenen Handlungsbedarf ist die Übergangsregelung in Ziffer II formuliert (vgl. § 351 Absatz 2 PBG und Art. III Absatz 4 der Gesetzesänderung vom 1. September 1991).

Mein Vorschlag soll also die Zusammenarbeit von Gemeinde und Kanton im Kampf gegen einen Verschleiss natürlicher Ressourcen stärken und die Möglichkeit schaffen, rasch individuell angepasste Massnahmen zu ergreifen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Mit der Einzelinitiative sollen die Rechtsgrundlagen geschaffen werden, damit die Gemeinden energetische Anforderungen an Bauten erlassen können, die über die Vorschriften des Bundes und der Kantone hinausgehen. Das zweite Anliegen der Initiative bezweckt eine gute bis sehr gute Wärmedämmung von Bauten.

Mit einer Ergänzung von § 49 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) um eine lit. g soll die Rechtsgrundlage geschaffen werden, dass die Gemeinden energetische Anforderungen an Bauten erlassen können, die über die Vorschriften des Bundes und des Kantons hinausgehen. Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erklärt für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, die Kantone als zuständig. Der Kanton hat gestützt auf Art. 106 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) für günstige Rahmenbedingungen einer ausreichenden, umweltschonenden, wirtschaftlichen und sicheren Energieversorgung zu sorgen. Zudem hat er Anreize für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energie sowie für den rationellen Energieverbrauch zu schaffen. Gemäss Art. 97 Abs. 1 KV können die Gemeinden öffentliche Aufgaben selber wahrnehmen, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton.

B. Der heutige § 49 PBG erklärt die Gemeinden bei der Raumplanung in verschiedenen Bereichen als zuständig. Mit der Einzelinitiative sollen an die Gemeinden zusätzliche Kompetenzen für den Erlass von besonderen Anordnungen zur Wärmedämmung und von Energiesparmassnahmen delegiert werden, die über die Vorschriften des Bundes und des Kantons hinausgehen. Als Delegationsnorm ist die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung jedoch zu wenig klar und eindeutig formuliert, was in den Gemeinden zu grossen Unsicherheiten bei der Umsetzung führen wird. Gerade in diesem Bereich, der gemäss Bundesverfassung den Kantonen zugewiesen wird, bestehen verschiedene technische Vorschriften, die häufig auch auf Normen (bzw. einzelne Bestimmungen daraus) von gesamtschweizerischen Fachverbänden wie z. B. dem Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA) abstützen. Zudem unternehmen die Kantone mit der Erarbeitung und Umsetzung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE), Ausgabe 2008, grosse Anstrengungen zur Harmonisierung der energetischen Anforderungen an Bauten und Anlagen in der ganzen Schweiz. Wenn künftig auch die Gemeinden noch verschärfte Anforderungen an die Vorschriften zur Wärmedämmung oder von Energiesparmassnahmen stellen könnten, würde mit der

Regelungsdichte die Übersichtlichkeit leiden. Die Anwendung der Vorschriften würde für die Betroffenen zunehmend schwieriger. Die MuKEn und die Normen der gesamtschweizerischen Fachverbände wurden mit dem Ziel einer einheitlichen und klaren Regelung von energetischen Vorschriften im Gebäudebereich erarbeitet. Der Vorschlag der Einzelinitiative wird daher unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit als zu wenig bestimmt und berechenbar erachtet. Er lässt insbesondere offen, welche Anforderungen in einer Gemeinde an verschärfte Vorschriften zur Wärmedämmung oder von Energiesparmassnahmen gestellt werden. Beispielsweise umfasst der weitreichende Begriff der Energiesparmassnahmen in der Einzelinitiative auch Anlagen, Fahrzeuge und Geräte, für die aber gemäss Art. 89 Abs. 3 BV eine ausschliessliche Kompetenz des Bundes zum Erlass von entsprechenden Vorschriften besteht.

C. Zudem erweist sich die Übertragung der Gesetzgebung für energetische Anforderungen an Bauten zu den Gemeinden als unzweckmässig. Läge die Zuständigkeit im Gebäudeenergiebereich bei den Gemeinden, hätte dies viele unterschiedliche Bestimmungen zur Folge, die als technische Handelshemmnisse bezeichnet werden könnten, die gemäss Art. 9 Abs. 2 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (SR 730.0) zu vermeiden sind. Nach dieser Bestimmung haben die Kantone beim Erlass von Vorschriften über die sparsame und rationelle Energienutzung in Neubauten und bestehenden Gebäuden den Stand der Technik zu berücksichtigen und ungerechtfertigte technische Handelshemmnisse zu vermeiden. Zudem haben sich die Kantone gemäss Art. 11a der Energieverordnung (SR 730.01) beim Erlass von Vorschriften betreffend Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien für Heizung und Warmwasser an den unter den Kantonen harmonisierten Anforderungen auszurichten. In energetischer Hinsicht wird mit den MuKEn das Bauen für Fachleute und Anbieter von Produkten entscheidend vereinfacht. Dank dieser Harmonisierung können auch verschiedene Hilfsmittel für die Umsetzung (Formulare, Vollzugsordner, technische Berechnungsprogramme usw.) sowie die Aus- und Weiterbildung der Baufachleute vereinheitlicht werden. Auch der SIA hat einzelne Normen an die MuKEn angepasst. Weiter kann die Schulung der Fachleute zur Umsetzung der Vorschriften interkantonal abgestimmt werden. Im Kanton Zürich erfolgte sodann mit der Anpassung der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) und den Wärmedämmvorschriften der Baudirektion, Ausgabe 2009, an die MuKEn auf den 1. Juli 2009 eine für den ganzen Kanton einheitliche Anpassung der Anforderungen an den Stand der Technik. Sodann ist eine Gesetzesrevision zur Anpassung des kantonalen Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnG, LS 730.1) an die MuKEn im Gang (Vorlage 4667).

Der Vorschlag der Initiantin zur Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz auf die Gemeindeebene im Bereich der energetischen Anforderungen an Bauten läuft diesen Bestrebungen zur Harmonisierung klar entgegen und ist daher nicht zweckmässig im Sinne von Art. 97 Abs. 1 KV. Der Vorschlag ist daher auch aus diesem Grund abzulehnen.

D. Weiter schlägt die Initiantin vor, § 239 Abs. 3 Satz 2 PBG sei zu ändern. Statt «Im Hinblick auf einen möglichst geringen Energieverbrauch sind Bauten und Anlagen ausreichend zu isolieren» soll dieser Satz künftig «(...) sind Bauten und Anlagen gut bis sehr gut zu isolieren» lauten. Diese Formulierung ist für einen direkten Vollzug so unbestimmt wie die bisherige. In der BBV I und den Wärmedämmvorschriften der Baudirektion, Ausgabe 2009, sind deshalb die energetischen Anforderungen an die verschiedenen Bauvorhaben (Neubau, Umbau usw.) präzisiert worden. Mit der Vorgabe, dass das Ziel eines möglichst geringen Energieverbrauchs mit einer guten bis sehr guten Wärmedämmung erreicht werden soll, würde eine zusätzliche Einschränkung der Wahlmöglichkeiten zur Erreichung dieses Ziels vorgenommen. Damit erweist sich die vorgeschlagene Änderung als nicht sachgerecht, um das Ergebnis eines möglichst geringen Energieverbrauchs zu erreichen.

E. Ziff. II der Einzelinitiative schlägt gestützt auf § 351 Abs. 2 PBG und am Beispiel von Art. III Abs. 4 der Übergangsbestimmungen zum PBG vom 1. September 1991 eine sofortige bzw. spätere (18 Monate nach Überweisung dieser Einzelinitiative) Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen (§ 49 Abs. 2 lit. g und § 239 Abs. 3 Satz 2 PBG) sowie der geänderten Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden nach Überweisung dieser Einzelinitiative vor. Nach § 351 Abs. 2 PBG kann der Regierungsrat in sich abgeschlossene und unmittelbar anwendbare Bestimmungen des PBG allgemein oder im Einzelfall sofort verbindlich erklären. Die in der Einzelinitiative erwähnte Bestimmung von Art. III Abs. 4 ist ein Beispiel einer solchen rasch in Kraft gesetzten Übergangsbestimmung. Vorliegend ist unklar, welchen Zeitpunkt die Initiantin mit «Überweisung der Einzelinitiative» meint. Sollte der Kantonsrat jedoch dieser Einzelinitiative zustimmen, ist auch dafür zu sorgen, dass eine sachgerechte Umsetzung im Sinne der Initiantin vorgenommen werden kann.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 365/2008 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi