

Antrag der Kommission für Planung und Bau*
vom 28. August 2012

KR-Nr. 191a/2009

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 191/2009
von Martin Geilinger betreffend Bauprogramm
Erneuerung der kantonalen Gebäude**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und
Bau vom 28. August 2012,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 191/2009 von Martin
Geilinger wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

***Minderheitsantrag Martin Geilinger, Edith Häusler-Michel, Roland
Munz (in Vertretung von Sabine Ziegler), Monika Spring:***

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. August 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Stefan Krebs

Die Sekretärin:
Franziska Gasser

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern:
Stefan Krebs, Pfäffikon (Präsident); Verena Albrecht, Dietlikon; Erich Bollinger,
Rafz; Max Clerici, Horgen; Pierre Dalcher, Schlieren; Martin Geilinger, Winter-
thur; Edith Häusler-Michel, Kilchberg; Andreas Hasler, Illnau-Effretikon; Hans-
Heinrich Heusser, Seegraben; Jakob Schneebeili, Affoltern a. A.; Monika Spring,
Zürich; Carmen Walker Späh, Zürich; Josef Wiederkehr, Dietlikon; Thomas Wirth,
Hombrechtikon; Sabine Ziegler, Zürich; Sekretärin: Franziska Gasser.

B. Energiegesetz und Gesetz über Controlling und Rechnungslegung

(Änderung vom ;
[Bau und Sanierung Kantonaler Liegenschaften; Rahmenkredit])

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Planung und Bau vom 28. August 2012,

beschliesst:

I. Das **Energiegesetz** (EnerG) vom 19. Juni 1983 wird wie folgt
geändert:

*Kantonale
Liegenschaften* § 13 b. Der Kanton baut und saniert seine Liegenschaften so, dass
für deren Gesamtbestand die Ziele gemäss § 1 lit. a–d und lit. f erreicht
werden.

II. Das **Gesetz über Controlling und Rechnungslegung** (CRG)
vom 9. Januar 2009 wird wie folgt geändert:

Titel vor § 61:

F. Besondere Finanzierungsformen

*Rahmenkredit
für Kantonale
Liegenschaften* § 62 b. ¹ Für den Bau und die Sanierung der kantonalen Liegen-
schaften beschliesst der Kantonsrat einen Rahmenkredit.

² Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat mit der Antragstellung
Bericht über das mehrjährige Bauprogramm für die kantonalen Liegen-
schaften. Er äussert sich im Antrag insbesondere zur Umsetzung der
Vorgaben gemäss § 13 b des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983.

Titel vor § 63:

G. Schlussbestimmungen

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Refe-
rendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 15. März 2010 unterstützte der Kantonsrat die von Martin Geilinger, Winterthur, Maria Rohweder-Lischer, Uetikon a. S., und Ralf Margreiter, Zürich, am 15. Juni 2009 eingereichte parlamentarische Initiative mit 69 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Energiegesetz vom 19. Juni 1983 wird wie folgt ergänzt:

§ 13 b. Der Staat baut und saniert seine Liegenschaften so, dass die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft erreicht werden können. Der Kantonsrat genehmigt auf Antrag des Regierungsrates ein Bauprogramm mit Rahmenkredit für die energetische Sanierung der Liegenschaften des Staates.»

2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat vom 22. November 2010

Die Kommission für Planung und Bau hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative von Martin Geilinger und Mitunterzeichnenden «KR-Nr. 191/2009: Parlamentarische Initiative betreffend Bauprogramm Erneuerung der kantonalen Gebäude», die vom Kantonsrat am 15. März 2010 mit 69 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 9. November 2010 abgeschlossen.

Der Erstinitiant nahm sein Recht auf Anhörung wahr (§ 68a Geschäftsreglement des Kantonsrates).

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Planung und Bau beschloss am 9. November 2010 mit 8 zu 7 Stimmen, die PI Geilinger, KR-Nr. 191/2009, abzulehnen.

Die Mehrheit der Kommission lehnt die parlamentarische Initiative aus folgenden Gründen ab:

Das Energiegesetz des Kantons strebt nicht die in der PI geforderte Norm einer «2000-Watt-Gesellschaft» an. Hingegen wird mit Kantonsratsbeschluss vom 31. August 2009 im Zweckartikel des Energiegesetzes als Ziel festgelegt, «den CO₂-Ausstoss im Rahmen des kantonalen Zuständigkeitsbereichs bis ins Jahr 2050 auf 2,2 Tonnen pro Einwohnerin und Einwohner pro Jahr zu senken». Der Auftrag an den Regie-

rungsrat ist damit umfassend gegeben und bedarf keiner Ergänzung bezüglich des spezifischen Umgangs mit dem kantonalen Gebäudebestand. Dies insbesondere darum nicht, weil sich die Regierung zuversichtlich zeigt, die gesetzten Ziele zu erreichen, und mit Instrumenten wie Grossverbrauchervereinbarungen oder dem computergestützten «Energiecontrolling» für kantonale Gebäude bereits gute Resultate erzielt werden. Die Vorbildfunktion des Kantons beim Bauen ist verankert in den Legislaturzielen 8.7 «Bauwerke nach Grundsätzen der Nachhaltigkeit planen, erstellen, betreiben und begutachten» und 9.3 «Minergie-Standards bei Neubauten und wo wirtschaftlich vertretbar bei Umbauten und Erneuerungsvorhaben des Kantons konsequent durchsetzen». Dass sich Sanierungen, insbesondere diejenigen der im kantonalen Gebäudebestand stark vertretenen historischen Gebäude, gar nicht im Minergie-P-Standard ausführen lassen, so wie das die unglückliche Formulierung in der regierungsrätlichen Vorlage 4353 (Postulat KR-Nr. 19/2003 betreffend Versorgung von Kantonsverwaltung und Staatsbetrieben mit erneuerbaren Energien) intendierte, hat die KP/B anhand mehrerer Bauvorlagen selber erfahren.

Die Minderheit der Kommission stimmt der parlamentarischen Initiative aus folgenden Gründen zu:

In der Weisung zur Vorlage 4353 hält der Regierungsrat fest, dass die Ziele der Vision «Energie 2050 oder der 2000-Watt-Gesellschaft» eingehalten werden können, wenn Neubauten und Sanierungen nach Minergie-P-Standard konzipiert werden und die restliche benötigte Energie aus Energiesystemen mit hohem Anteil aus erneuerbarer Energie stammt. Die parlamentarische Initiative hilft bei der konkreten Umsetzung des deklarierten Ziels: Über einen Zyklus von dreissig Jahren wird ein Bauprogramm zur Sanierung und Erneuerung aller kantonalen Liegenschaften festgelegt und danach ein Rahmenkredit dafür gesprochen. Die Verwaltung verfügt heute mit dem «Energiecontrol-ling» bereits über ein Instrument, das eine Priorisierung der Sanierungen und Erneuerungen im Sinne des geforderten Bauprogramms ohne übermässigen Aufwand ermöglicht. Der Kanton hat seine Rolle als vorbildlich umwelt- und energiebewusster Bauherr sicht- und spürbar wahrzunehmen. Die umfassende energetische Sanierung des kantonalen Gebäudeparks ist aus Gründen des Klimaschutzes zwingend, sie wird zudem mit erheblichen Minderkosten für Energie belohnt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Planung und Bau (vom 4. Mai 2011)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 22. November 2010 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 191/2009 im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Das Modell der 2000-Watt-Gesellschaft verfolgt das Ziel, den Energiebedarf pro Person über sämtliche Aktivitäten zu senken. Es bezieht die Herstellung von Gütern und die Mobilität mit ein. Als Anforderung für den Energieverbrauch eines Gebäudes ist es daher weniger geeignet. Anhand mehrerer Bauvorhaben hat Ihre Kommission selbst erfahren, dass sich energetische Sanierungen, insbesondere der im kantonalen Gebäudebestand stark vertretenen historischen Bauten, schwer oder gar nicht durchführen lassen. Bei Umbauten und Erneuerungen ist die Umsetzung definierter energetischer Standards äusserst kostspielig, weshalb im Einzelfall abzuwägen ist, ob diese Investitionen wirtschaftlich vertretbar sind. Bei Neubauten können energetische Massnahmen unter Umständen zweckmässig umgesetzt werden, obschon dies höhere Investitionskosten zur Folge hat.

Mit dem Energieplanungsbericht 2006 kam der Regierungsrat zum Schluss, dass der künftige Energieverbrauch weder Klima noch Umwelt belasten solle. Ob hierfür 2000 Watt oder 4000 Watt benötigt werden, ist nicht entscheidend, allerdings sollte mit sauberer Energie haushälterisch umgegangen werden, was einen konsequenten Einsatz heute bekannter Möglichkeiten, z. B. Minergie, bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Vertretbarkeit nicht ausschliesst. Der Regierungsrat will keine Mengenbeschränkungen bei Nutzflächen oder Mobilität einführen. Vorgenannte Überlegungen führten in Verbindung mit dem Energieplanungsbericht 2006 zum Ziel, bis 2050 den Kohlenstoffdioxid-ausstoss von heute knapp 6 auf 2,2 Tonnen pro Person und Jahr zu senken. Dieses Ziel wurde vom Kantonsrat im Sommer 2009 im Energiegesetz festgehalten.

Energiesparendes Bauen und Erneuern ist, wie Sie in Ihrem Bericht korrekterweise erwähnen, in den Legislaturzielen festgehalten. Die parlamentarische Initiative beschränkt sich auf einen Gesichtspunkt der 2000-Watt-Gesellschaft: die von Gebäuden verbrauchte Energie, ohne Wechselwirkungen zwischen Bautechnik, Arbeitsplätzen, Siedlungs- und Verkehrspolitik zu berücksichtigen. Sie verlangt, dass alle Gebäude auf den heutigen technischen Stand gebracht werden sollen, was einer äusserst statischen Sichtweise entspricht. Komende Generationen dürften andere Bedürfnisse haben als heutige. Aus diesem Grunde ist es wenig zielführend, diesen alte, stark isolierte

Bauten zu hinterlassen, für die keine weitere Nutzung besteht. Sinnvoller ist, Gebäude abzubauen und deren Bestandteile umweltgerecht zu entsorgen, falls der Bedarf nach Neuem besteht.

Im Rahmen des ordentlichen Budgetierungsprozesses beurteilt die Baudirektion jährlich den Mittelbedarf für die Instandhaltung und -setzung aller kantonalen Liegenschaften. Die Direktionen beantragen daraufhin die erforderlichen Investitionsmittel-Nettoinvestitionen Hochbau, in denen alle baulichen Massnahmen berücksichtigt werden, die gezielt die Verringerung fossiler Energieträger und den Einsatz erneuerbarer Energien beabsichtigen. Mit der Einführung des Standardprozesses der Immobilienverordnung vom 24. Januar 2007 (LS 721.1) wurde ein Instrument geschaffen, das eine sorgfältige und stufengerechte Planung und Umsetzung kantonalen Hochbauvorhaben ermöglicht. Neben der Energieeffizienz werden hier weitere Kriterien wie Wirtschaftlichkeit, Dringlichkeit oder politische Risiken beurteilt. Ziel dieses Vorgehens ist eine umfassende Analyse als Entscheidungsgrundlage für die Realisierungsreihenfolge, mit welcher der Regierungsrat beschliesst, welche Hochbauprojekte im Rahmen des Plafonds Nettoinvestitionen Hochbau weiterverfolgt werden können. Der Plafond entspricht dem Höchstbetrag für wertvermehrende und -erhaltende Hochbauinvestitionen. Unter Berücksichtigung der Abschreibungen der Gebäudewerte wird festgelegt, welcher Betrag ohne zusätzliche Verschuldung für Neuinvestitionen zur Verfügung steht. Zweckgebundene Mittel stehen diesem System entgegen. Mit dem vorgeschlagenen Rahmenkredit wird ein Einzelanliegen herausgegriffen, das isoliert gefördert werden soll. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass dies auf Kosten von Bauvorhaben mit nicht energetischem Hintergrund, wie z. B. zur Sicherstellung der Behindertengerechtigkeit, Erdbebensicherheit und Erneuerung technischer Anlagen geschieht. Die dem vorgeschlagenen Rahmenkredit zugutekommende Summe müsste folglich an anderer Stelle eingespart werden. Mit Blick auf die Finanzlage des Kantons kann der mit der parlamentarischen Initiative verfolgte Ansatz nicht flächendeckend verfolgt werden, denn dadurch würden heute schon knappe Mittel für Instandhaltung und -setzung weiter geschmälert, was wiederum schwerwiegende, negative, Auswirkungen auf die Werterhaltung des Immobilienbestandes nach sich ziehen würde. Der Nutzen der von der Minderheit der Kommission geforderten Umsetzung des Minergie-P-Standards bei Sanierungen steht insbesondere bei historischen Bauten in einem groben Missverhältnis zu den dafür erforderlichen Mitteln.

Aus den genannten Gründen empfehlen wir Ihnen daher, dem Kantonsrat die Ablehnung der Initiative zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau hat die Stellungnahme der Regierung vom 4. Mai 2011 zur Kenntnis genommen.

Bei der Diskussion der konkreten Umsetzung der parlamentarischen Initiative (PI) in Gesetzesform wurden vom Erstinitianten Präziserungs- und Verbesserungsvorschläge zur ursprünglich vom Kantonsrat unterstützten Fassung vorgenommen. So erstreckt sich der Rahmenkredit nunmehr nicht mehr nur auf den energetischen Bereich einer Gebäudesanierung und der Hinweis auf die 2000-Watt-Gesellschaft wird durch Hinweise auf die Ziele des Energiegesetzes (§ 1 lit. a–d und lit. f) ersetzt. Diese Änderungen bewirken, dass man bei den nunmehr eingebrachten Gesetzesänderungen formal von einem «Gegenvorschlag» zu sprechen hat.

Die Mehrheit der Kommission für Planung und Bau lehnt in Übereinstimmung mit der Baudirektion sowohl die ursprüngliche PI wie auch den Gegenvorschlag ab: Für die Initiative wird auf die Argumente unter Ziff. 2 verwiesen.

Zum Gegenvorschlag: Der Kanton braucht für seine Bauten und Sanierungen nicht eigens auf die allgemeingültigen Ziele des Energiegesetzes verpflichtet zu werden. Die Mehrheit geht selbstverständlich davon aus, dass die Regierung auch beim Bauen dem Energiegesetz verpflichtet ist. Das geforderte Bauprogramm bietet keine reale Verbesserung zum Status Quo, das Immobilienamt ist bereits damit beauftragt, alle Immobilien und deren Sanierungsbedarf zu erfassen. Die Mehrheit steht auch einer Sonderfinanzierung mittels Rahmenkredit kritisch gegenüber: Sie ist ökonomisch heikel – was geschieht etwa mit den Abschreibungen? – und bringt die gewünschte einheitliche Strategie und Führung bei kantonalen Bauten und Sanierungen nicht automatisch mit sich.

Die Minderheit der Kommission stellt der ursprünglichen PI einen Gegenvorschlag entgegen, der die Grundanliegen in gesetzestechisch geeigneterer Form aufnimmt.

Die Regierung wird damit zum einen beim Bauen und Sanieren explizit auf die Vorgaben des Energiegesetzes verpflichtet. Das Bauprogramm führt zu einer eigentlichen und nachvollziehbaren Gesamtstrategie bei Bau und Sanierung von kantonalen Liegenschaften. Diese hilft der Regierung, die Notwendigkeit von baulichen Massnahmen über alle Direktionen und selbstständigen Anstalten hinweg gesamtthaft zu beurteilen.

Mit dem Rahmenkredit wird es dem Regierungsrat neu aber auch möglich sein, flexibel ein anderes Projekt vorzuziehen, wenn es zu Verzögerungen bei einem Bau- oder Sanierungsprojekt kommt. Grosse Projekte werden wie bisher dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt.