



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Bericht und Antrag**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 15. Oktober 2014 (StB 752)

B+A 27/2014

### **Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“**

**Mit B+A 9/2015 anlässlich  
Ratssitzung vom 25. Juni 2015  
abgeschrieben**

**Vom Grossen Stadtrat zur  
Überarbeitung zurückgewiesen am  
18. Dezember 2014**

## **Bezug zur Gesamtplanung 2015–2019**

### **Leitsätze Umwelt**

Die Stadt Luzern trägt Sorge zur Umwelt, indem sie

- die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft anstrebt,
  - die zusätzliche Mobilitätsnachfrage mit flächen- und energieeffizienten Verkehrsarten abdeckt,
  - energiesparende Bauweisen unterstützt,
  - den Gebrauch erneuerbarer Ressourcen fördert,
- den einzigartigen Lebensraum naturnah weiterentwickelt.

### **Umwelt und Raumordnung**

**Fünfjahresziel 7.2** Auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft und weg vom Atomstrom ist der zweite Aktionsplan „Luft, Energie, Klima“ verabschiedet. Erste Massnahmen daraus sind umgesetzt. Mindestens zwei 2000-Watt-Siedlungen sind im Bau.

### **Projektplan**

L78001 Energie- und Klimapolitik Stadt Luzern

## Übersicht

Die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“ wurde am 5. November 2013 eingereicht und verlangt in der Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag vorzulegen, der unter anderem eine Pflicht zur Sonnenenergienutzung, insbesondere auf Flachdächern, umfasst. Der Stadtrat erachtet die Initiative als gültig.

Der Stadtrat anerkennt, dass auf Stadtgebiet die Nutzung der Sonnenenergie (Photovoltaik und Solarthermie) nebst der Nutzung der Umweltwärme (Seewasser, Grundwasser, Abwasser usw.) mit Abstand das grösste Potenzial zur Nutzung von erneuerbaren Energien aufweist. Es ist ihm bewusst, dass zur Erreichung der Ziele der städtischen Energie- und Klimastrategie der jährliche Zuwachs der Sonnenenergienutzung wesentlich erhöht werden muss.

Trotzdem beantragt er dem Grossen Stadtrat, die Initiative abzulehnen, dies unter anderem aus folgenden Gründen:

- Die Initiative fokussiert primär auf die 75 % am besten geeigneten Flachdächer. Daraus resultieren Abgrenzungsfragen und eine stossende Ungleichbehandlung im Vergleich mit Gebäuden, die nicht von der Pflicht betroffen sind.
- Der Initiativtext wirft verschiedene Detailfragen auf, die zu einem späteren Zeitpunkt noch zu klären wären. Ausmass und Tragweite eines Teils der Initiativforderungen lassen sich damit zurzeit nicht genügend zuverlässig abschätzen.
- Die **M**ustervorschriften der **K**antone im **E**nergiebereich sind derzeit in Revision (sog. „MuKE<sub>n</sub> 2014“). Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass innerhalb der nächsten 3 bis 4 Jahre auf kantonaler Ebene eine weitere Verschärfung der Vorschriften im Gebäudebereich mit verstärkter Nutzung der erneuerbaren Energien erfolgen wird.
- Ein Teil der Forderungen der Initianten ist bereits erfüllt (z. B. Erstellung eines Solarkatasters, Förderung der Sonnenenergienutzung).

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“</b>	<b>5</b>
1.1 Materielles	5
1.2 Rechtliches	6
<b>2 Die Energie-, Klima- und Luftreinhaltepolitik der Stadt Luzern</b>	<b>8</b>
2.1 Grundlagen und Instrumente	8
2.2 Der städtische Energiefonds	10
2.2.1 Entstehungsgeschichte	10
2.2.2 Entwicklung des Energiefonds seit 2001	10
<b>3 Stellungnahme des Stadtrates zur Initiative</b>	<b>12</b>
3.1 Bedeutung der Sonnenenergienutzung	12
3.2 Haltung des Stadtrates zu den Forderungen der Initiative im Einzelnen	13
3.2.1 Pflicht zur Sonnenenergienutzung	13
3.2.2 Erstellung eines Solarkatasters	15
3.2.3 Zusätzliche Förderung von Sonnenenergienutzung	15
3.2.4 Einsatz der Stadt für gesetzliche Regelungen auf übergeordneter Ebene	16
3.2.5 Begrünung von Flachdächern	16
<b>4 Antrag</b>	<b>17</b>

## **Anhang**

Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“

# Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

## 1 Die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“

### 1.1 Materielles

Am 5. Oktober 2013 lancierten die Jungen Grünen Luzern die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“.

Die Initiative möchte mit Sonnenenergie den Atomausstieg schaffen und mit begrünten Flachdächern eine ökologische Aufwertung erreichen.

Die Initiative verlangt in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

1. *Auf Flachdächern ist, wo sinnvoll, eine Sonnenenergienutzung zu installieren.*
2. *Der Stadtrat erstellt ein öffentlich zugängliches Solarkataster, welches die Eignung der Dachflächen für Sonnenenergienutzung aufzeigt.*
3. *Eine Sonnenenergienutzung ist insbesondere bei den Flachdächern vorzusehen, die gemäss Solarkataster zu den 75 % am besten geeigneten Flachdächern gehören.*
4. *Zusätzlich setzt sich die Stadt auch für die Förderung von Sonnenenergienutzung auf anderen Dächern ein.*
5. *Flachdächer sind in allen Zonen ökologisch wertvoll zu begrünen.*
6. *Ausgenommen von Absatz 1, 3 und 5 sind Flächen, die als begehbbare Terrassen genutzt sind.*
7. *Die Stadt kann die Bauträger bei den dadurch entstehenden Investitionen unterstützen, beispielsweise mit günstigen Darlehen oder unter Einbezug der Energieversorgungsunternehmen.*
8. *Die Stadt setzt sich auch an übergeordneten Stellen für gesetzliche Regelungen ein, die den Zweck dieser Initiative fördern.*
9. *Die von dieser Initiative ausgehenden Vorschriften sind per sofort bei Neubauten und umfassenden Renovationen anzuwenden, bei bestehenden Bauten sind sie innert 10 Jahren umzusetzen.*

## 1.2 Rechtliches

Ein Volksbegehren kommt zustande, wenn innert der Sammlungsfrist Unterschriftenlisten eingereicht werden, welche die vorgeschriebene Mindestzahl gültiger Unterschriften enthalten (§ 142 Stimmrechtsgesetz). Nach Art. 7 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO) erfordert das Zustandekommen einer Initiative die gültigen Unterschriften von 800 Stimmberechtigten.

Die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“ wurde am 5. November 2013 mit 1'041 Unterschriften, wovon 960 gültig und 81 ungültig, eingereicht. Der Stadtrat hat mit Erwahrungsentscheid vom 6. November 2013 (StB 858) das Zustandekommen des Volksbegehrens festgestellt und der Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit der Baudirektion einen entsprechenden Bericht und Antrag auszuarbeiten.

Nach § 145 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Kann dabei einer Initiative ein Sinn beigegeben werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 132 I 282 E 3.1, 129 I 392 E 2.2). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz „in dubio pro populo“ (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (BGE 134 I 172 E 2.1).

Gemäss Art. 6 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern (GO) kann durch eine Initiative die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft verlangt werden, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen. Diese Voraussetzung ist mit der Möglichkeit, das Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 (städtische Rechtssammlung Nr. 7.1.2.1.1) bzw. das Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Littau vom 29. Oktober 2008 (städtische Rechtssammlung Nr. 7.1.2.1.2) im Sinne des Initiativbegehrens anzupassen (und darin u. a. die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zur Erstellung von Solaranlagen zu verpflichten), grundsätzlich erfüllt. Zudem besteht die Möglichkeit, durch eine Ergänzung des Reglements für eine nachhaltige städtische Energie-, Luftreinhalte- und Klimapolitik (Energierglement) vom 9. Juni 2011 (städtische Rechtssammlung Nr. 7.3.1.1.1) die Förderung der Erstellung von Solaranlagen zu verstärken.

Die Forderung des Initiativbegehrens, die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zur Erstellung von Solaranlagen zu verpflichten, bedarf dabei einer näheren Prüfung.

Das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (SRL 735; PBG) regelt gemäss kantonsgerichtlicher Rechtsprechung „die Zonenplanung nicht abschliessend und räumt den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit ein“ (V 10 174 1 vom 9. Mai 2011). Eine Verschärfung übergeordneter Bauvorschriften ist deshalb möglich, sofern sie nicht abändernd wirkt. Als Grundlage kann hier § 36 PBG dienen, in welchem die in einem Bau- und Zonenreglement einer Gemeinde zu erlassenden Minimalvorschriften aufgelistet sind. Es sind dies

unter anderem Vorschriften über Energieanlagen und die Gestaltung der Bauten und Dächer sowie Dachaufbauten.

§ 37 Abs. 3 PBG besagt zudem, dass im kommunalen Bau- und Zonenreglement bei einzelnen Bestimmungen weitere Ausnahmemöglichkeiten vorgesehen werden können.

Hinzu kommt, dass der Text der Initiative als Anregung und damit sehr offen formuliert ist: Mit „wo sinnvoll“ in Ziffer 1 wird ein grosser Handlungsspielraum eingeräumt, der mit den häufig in der Umweltschutzgesetzgebung anzutreffenden Formulierungen „so weit technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar“ in Einklang steht. Auch Ziffer 3 ist mit der Formulierung „insbesondere“ wenig einschränkend.

Des Weiteren ist zu prüfen, in welchem Rahmen und unter welchen Voraussetzungen die Baufreiheit bei einer Verpflichtung zur Erstellung einer Solaranlage gilt. Dazu hat das Kantonsgericht, damals noch Verwaltungsgericht, festgehalten, dass in verfassungskonformer Weise Eigentumsbeschränkungen zulässig sind, sofern sie

- auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen,
- im öffentlichen Interesse liegen,
- verhältnismässig sind und,
- sofern sie in der Wirkung einer Enteignung gleichkommen, gegen Entschädigung zu erfolgen haben.

Als gesetzliche Grundlage kommt die Bau- und Zonenordnung infrage. Als öffentliches Interesse ist grundsätzlich jedes geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht rein fiskalischer Art ist oder gegen andere Verfassungsnormen verstösst (LGVE 2013 IV Nr. 9). Interessen des Umweltschutzes, wie bereits weiter oben festgehalten, gelten gemäss Lehre und Rechtsprechung als hinreichende öffentliche Interessen. Mehr Schwierigkeiten bietet die Verhältnismässigkeit des vorgesehenen Eingriffs. Wegen der recht offenen Formulierungen in den Ziffern 1 bis 4 und 6 der Initiative könnte bei einer allfälligen Annahme der Initiative eine Lösung gefunden werden. Die Frage der enteignungsähnlichen Wirkung mit den damit verbundenen Entschädigungsfolgen dürfte wegfallen, da es sich nicht um ein Bauverbot handelt.

Speziell zu prüfen ist die in Ziffer 9 vorgesehene Rückwirkung auf bestehende Bauten.

Grundsätzlich gilt bei Rechtsänderungen das Rückwirkungsverbot, sofern es sich um eine sogenannte echte Rückwirkung handelt. Das bedeutet, die Anwendung neuen Rechts auf einen Sachverhalt, der sich abschliessend vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht hat, ist grundsätzlich unzulässig, sofern sich das neue Recht belastend auswirkt.

Ausnahmsweise ist die Rückwirkung zulässig, wenn

- sie ausdrücklich angeordnet ist (in einem Gesetz im formellen Sinn, d. h. vom Gesetzgeber erlassen),
- zeitlich mässig ist (Verhältnismässigkeitsprinzip),
- triftige Gründe bestehen (überwiegendes öffentliches Interesse),
- keine stossenden Rechtsungleichheiten entstehen und
- kein Eingriff in wohlerworbene Rechte erfolgt.

Die Anwendung der Verpflichtung, die Vorschriften der Initiative innert 10 Jahren auch bei bestehenden Bauten umzusetzen, stellt eine Rückwirkung dar, die wie erläutert nur in absoluten und gewollten Ausnahmefällen zulässig ist. Es muss eine Güterabwägung vorgenommen werden, und zwar zwischen sogenannter Besitzstandsgarantie (Eigentumsschutz, Vertrauensschutz), Bauvorschriften (als Konkretisierung der öffentlichen Interessen) und weiteren öffentlichen Interessen. Unter weiteren öffentlichen Interessen sind beispielsweise solche des Umweltschutzes zu verstehen.

Sollte die Initiative angenommen und damit die darin verlangte Rückwirkung im Sinne einer absoluten Ausnahme umgesetzt werden, müsste die Rückwirkung also ausdrücklich wegen des überwiegenden besonderen öffentlichen Interesses (Umweltschutz) gewollt und gut ersichtlich sein (konkrete Wirkung kontra Besitzstandsgarantie). Auf jeden Fall wäre eine gesetzliche Verankerung in der Bau- und Zonenordnung unumgänglich.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die zeitlichen Vorgaben von Ziffer 9 „Die von dieser Initiative ausgehenden Vorschriften sind per sofort bei Neubauten und umfassenden Renovationen anzuwenden ...“ dahingehend zu verstehen sind, dass der Stadtrat bei einer Annahme der Initiative die Arbeiten zur Schaffung der gesetzlichen Grundlage umgehend an die Hand nehmen würde. Eine direkte Umsetzung ohne gesetzliche Grundlage wäre auf jeden Fall nicht möglich.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Initiativbegehren mit dem kantonalen Planungs- und Baugesetz grundsätzlich vereinbar ist und ein grosser Handlungsspielraum bei der Umsetzung besteht. Somit ist die Initiative nicht rechtswidrig.

Das Anliegen der Initianten ist offensichtlich auch nicht undurchführbar.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“ gültig ist.

## **2 Die Energie-, Klima- und Luftreinhaltepolitik der Stadt Luzern**

### **2.1 Grundlagen und Instrumente**

Die Stadt Luzern verfolgt seit rund 20 Jahren eine aktive Energie-, Klima- und Luftreinhaltepolitik. Dank ihrem Engagement, der aktiven Mitwirkung in verschiedenen Gremien und dank zukunftsweisenden Projekten leistet sie viel Initialarbeit für die gesamte Region.

Die städtische Energie-, Klima- und Luftreinhaltepolitik stützt sich aktuell auf die folgenden Grundlagenpapiere, Rechtsgrundlagen und Instrumente:

- B+A 7 vom 13. April 2011: „Energie- und Klimastrategie Stadt Luzern“
- Reglement für eine nachhaltige städtische Energie-, Luftreinhalte- und Klimapolitik (Energierglement) vom 9. Juni 2011, vom Stimmvolk in der Volksabstimmung vom 27. November 2011 mit 68 % Ja-Stimmen angenommen:
  - Ziele von Strategie und Reglement: Reduktion der lokalen Luftverschmutzung, der klimaschädigenden Treibhausgasemissionen und der Abhängigkeit von den sich verknappenden fossilen Energieträgern (2000-Watt-Gesellschaft). Ausstieg aus dem Bezug von Atomstrom bis 2045.
  - Wichtige Instrumente zur Zielerreichung:
    - Massnahmen auf kommunaler Ebene, die zu mehrjährigen Aktionsplänen zusammengefasst werden.
    - Städtischer Energiefonds zur Finanzierung der Massnahmen und zur Förderung weiterer Vorhaben, die durch Bevölkerung und Wirtschaft initiiert werden.
    - Regelmässiges Controlling der Entwicklung des Primärenergieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen.
- Aktionsplan Luftreinhaltung und Klimaschutz (StB 821 vom 10. September 2008):
  - Beinhaltet 24 Massnahmen in fünf Handlungsfeldern, die weitgehend umgesetzt sind.
- Aktionsplan Luft, Energie, Klima 2014:
  - Nachfolge-Aktionsplan für den Zeitraum 2015 bis 2020.
  - Ist zurzeit stadintern in Erarbeitung. Wird rund 20 Massnahmen aus sechs Massnahmenswerpunkten umfassen.
- Label Energiestadt:
  - Wird an Städte und Gemeinden verliehen, die, in Abhängigkeit ihrer Möglichkeiten, überdurchschnittliche Anstrengungen in der kommunalen Energiepolitik unternehmen.
  - Beurteilung erfolgt gestützt auf Massnahmenkatalog mit 79 energiepolitischen Massnahmen in sechs Wirkungsfeldern. Zur Erreichung des Gold-Labels müssen mindestens 75 % der möglichen Massnahmen realisiert sein.
  - Erstmalige Verleihung an die Stadt Luzern am 18. April 1999.
  - Re-Audits in den Jahren 2002, 2006, 2010 (Gold) und 2013 (Gold).
- Richtplan Energie vom 24. Oktober 2001 (B+A 36/2001):
  - Beinhaltet die räumliche Koordination von Wärmeangebot und Wärmenachfrage mit dem Ziel der vermehrten Nutzung von standortgebundener Umweltwärme, Abwärme und erneuerbaren Energien.
  - Ist zurzeit in Überarbeitung.
- Mitgliedschaft beim europäischen Verein Klimabündnis:
  - Beitritt am 23. Mai 2001 nach langjähriger Mitgliedschaft auf schweizerischer Ebene.
  - Mitgliedschaft ist ein Bekenntnis zu einer aktiven Klimaschutzpolitik.
  - Rund 1'400 Städte und Gemeinden mit insgesamt über 50 Mio. Einwohnern in ganz Europa sind Mitglied.

Hinzu kommt ein seit einigen Jahren deutlich verstärktes Engagement von ewl Energie Wasser Luzern, insbesondere im Hinblick auf den vom Stimmvolk beschlossenen Atomausstieg. Beispiele:

- Projekt Fernwärme Luzern Ibach Rontal
- Windkraft: Beteiligungen an landgestützten Anlagen in Mitteleuropa
- Wasserkraft: Partnerschaft mit der Repartner Produktions AG
- Photovoltaik: diverse Anlagen in der Stadt Luzern
- ewl Naturstrom als Standardprodukt

## 2.2 Der städtische Energiefonds

### 2.2.1 Entstehungsgeschichte

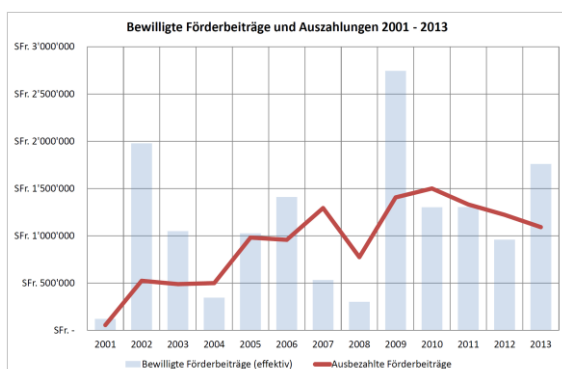
Seit 1986 führten die damaligen Städtischen Werke einen Fonds, der durch die Gewinne aus dem Elektrizitätsbereich gespeist wurde. Ein entsprechendes Reglement wurde im Zuge der Vorbereitung der Verselbstständigung der Städtischen Werke im Jahre 1999 ausgearbeitet.

Am 15. Juni 2000 beschloss der Grosse Stadtrat das Reglement über den Energiefonds (B+A 29/2000) und am 23. August 2000 der Stadtrat die dazugehörige Verordnung. Stadtrat und Parlament bekundeten damit ihren Willen, energiepolitisch aktiv zu sein und energiepolitische Anliegen ernst zu nehmen.

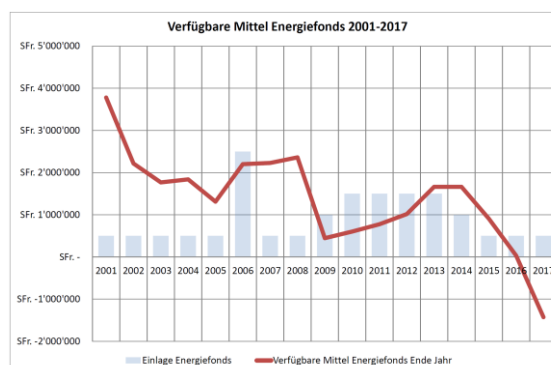
Die vom Stadtrat gewählte Fondsverwaltung nahm ihre Arbeit mit der konstituierenden Sitzung vom 6. Februar 2001 auf.

### 2.2.2 Entwicklung des Energiefonds seit 2001

Mit der Umsetzung von Massnahmen und Aktionen in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie der Umsetzung des Aktionsplans Luftreinhaltung und Klimaschutz resultierte eine kontinuierliche Zunahme der jährlich verfügbaren und ausbezahlten Förderbeiträge aus dem Energiefonds. Gleichzeitig reduzierten sich die verfügbaren Mittel des Fonds.



Grafik 1: Entwicklung der bewilligten und der ausbezahlten Förderbeiträge 2001 bis 201



Grafik 2: Einlagen in den Energiefonds und verfügbare Mittel 2001 bis 2017

Wie Grafik 1 zeigt, betragen die bewilligten Förderbeiträge in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittlich 1,6 Mio. Franken pro Jahr. In diesem Zeitraum wurden jährlich im Schnitt 1,3 Mio. Franken aus dem Energiefonds ausbezahlt.

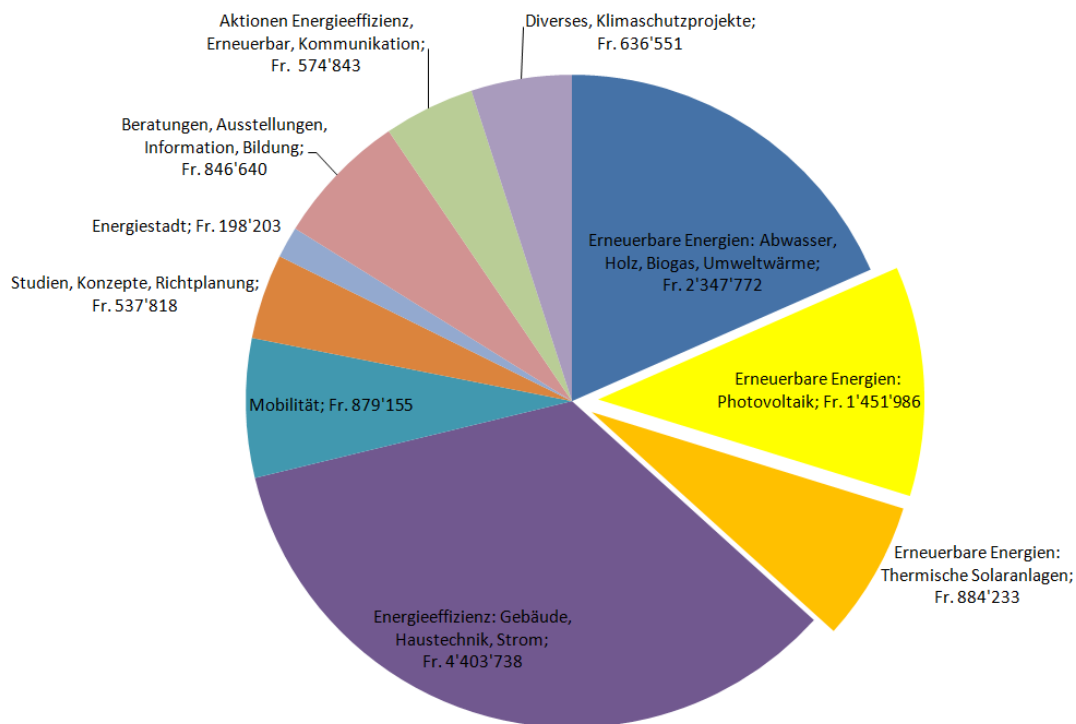
Grafik 2 zeigt für den Zeitraum 2001 bis 2017 die jährlichen Einlagen in den Energiefonds und die verfügbaren Mittel jeweils per Ende Jahr.

Die Einlage betrug in den Jahren 2001 bis 2008 Fr. 500'000.– pro Jahr. Mit der Genehmigung der Jahresrechnung 2006 beschloss der Grosse Stadtrat eine einmalige zusätzliche Einlage in den Energiefonds von 2 Mio. Franken. Diese Einlage ermöglichte es, die Fördertätigkeit seit 2001 mit Konstanz ungeschmälert beizubehalten.

Als Gegenvorschlag zur Initiative „Für eine aktive Energiepolitik in der Stadt Luzern“ der SP der Stadt Luzern wurde im Jahr 2009 eine vorübergehende Erhöhung der jährlichen Einlage in den Energiefonds auf 1,5 Mio. Franken in den Jahren 2010 bis 2013 bzw. 1,0 Mio. Franken in den Jahren 2009 und 2014 beschlossen. Ab dem Jahr 2015 wird die Einlage wieder Fr. 500'000.– pro Jahr betragen. Bei der Weiterführung der Förderpolitik auf dem aktuellen Niveau werden die Reserven voraussichtlich Ende 2016 erschöpft sein.

Aus dem Energiefonds werden Projekte in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien, umweltfreundliche Mobilität, Beratung und Information sowie Klimaschutz unterstützt. Seit der Einführung des Fonds per 1. Januar 2001 wurden Beiträge an rund 550 Projekte verfügt (wobei ein Projekt mehrere Anlagen bzw. Gebäude umfassen kann). Ausbezahlt wurden bis heute (Stichtag: 21. Juli 2014) insgesamt Fr. 12'760'939.–.

### Ausbezahlte Förderbeiträge nach Förderbereichen (2001 bis heute)



Grafik 3: Verteilung der Fördermittel auf die verschiedenen Bereiche

Aus Grafik 3 ist ersichtlich, dass 37 % der Fördermittel im Bereich erneuerbare Energien, davon die Hälfte im Bereich Sonnenenergie ausbezahlt wurden. 34 % der Mittel gingen in den Bereich Energieeffizienz (Sanierungen/Neubauten, effiziente Haustechnik HLK und Strom), und die restlichen 29 % verteilen sich auf verschiedene Bereiche (Mobilität, Energiestadt, Information, Bildung, Studien, Ausstellungen usw.).

Alle im Zeitraum 2001 bis 2013 geförderten Projekte zusammen erreichen eine jährliche Energieeinsparung an konventionellen Energieträgern von rund 37 Mio. Kilowattstunden (37 GWh) oder 3,7 Mio. Litern Heizöl. Über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagen und Gebäude sind es rund 850 GWh.

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen werden jährlich um über 7'300 Tonnen reduziert. Über die Nutzungsdauer resultiert eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von über 150'000 Tonnen.

Zum Vergleich: Der Stromverbrauch auf Stadtgebiet beträgt zurzeit rund 470 Mio. Kilowattstunden (470 GWh) pro Jahr. Der jährliche CO<sub>2</sub>-Ausstoss wird auf 480'000 Tonnen geschätzt.

Dank dem vermehrten Einsatz von erneuerbaren Energien und der effizienten Energieanwendung kann zudem ein Beitrag zur Reduktion der Luftschadstoffbelastung geleistet werden.

Die ausbezahlten Förderbeiträge hatten volkswirtschaftliche Auswirkungen im Sinne der Auslösung zusätzlicher oder vorgezogener Investitionen von über 76 Mio. Franken. Diese Mehrinvestitionen kamen vorwiegend dem lokalen und regionalen Gewerbe zugute.

### **3 Stellungnahme des Stadtrates zur Initiative**

#### **3.1 Bedeutung der Sonnenenergienutzung**

Auf Stadtgebiet hat die Nutzung der Sonnenenergie (Photovoltaik und Solarthermie) nebst der Nutzung der Umweltwärme (Seewasser, Grundwasser, Abwasser usw.) mit Abstand das grösste Potenzial zur Nutzung von erneuerbaren Energien. Der im April 2014 durch den Kanton Luzern veröffentlichte Solarpotentialkataster weist für die Nutzung der Sonnenenergie in der Stadt Luzern rund 2,5 Mio. m<sup>2</sup> nutzbare Dachflächen aus. Davon sind 45 % gut und 7 % sehr gut geeignet. Könnte die gesamte Sonneneinstrahlung auf alle Dachflächen mit einem mittleren Gesamtwirkungsgrad einer Photovoltaikanlage von 12 % genutzt werden, ergäbe sich eine theoretische Stromproduktion von 277 GWh/Jahr.

Ausgehend von diesem theoretischen Potenzial muss aber berücksichtigt werden, dass infolge technischer Einschränkungen wie Statik, Abständen zwischen Modulreihen (Flachdächer), Dachaufbauten, Kaminen usw. nur ein Teil der verfügbaren Dachfläche nutzbar ist. Werden diese Einschränkungen und zudem nur die Dachflächen mit guter und sehr guter Eignung berücksichtigt, ergibt sich ein wirtschaftliches Stromproduktionspotenzial von 107 GWh pro Jahr. Durch die solarthermische Nutzung und aufgrund von Einschränkungen durch Schutz-

objekte (z. B. Denkmalschutz) reduziert sich das Stromproduktionspotenzial um weitere rund 10 %.

Das grosse vorhandene Potenzial wird heute erst zu 2,5–3 % genutzt:

- Photovoltaik: 86 Anlagen, Leistung 2,9 MW, Produktion 2,4 GWh/Jahr
- Solarthermie: 272 Anlagen, 4'883 m<sup>2</sup> Absorberfläche, Produktion 2,6 GWh/Jahr

Zur Erreichung der Ziele der städtischen Energie- und Klimastrategie innerhalb der gesetzten Fristen muss der jährliche Zuwachs der Nutzung wesentlich erhöht werden. Eine Pflicht zur Sonnenenergienutzung wäre dabei ein wichtiges Puzzleteil, insbesondere da der Weg über Vorschriften für die öffentliche Hand eine sehr kostengünstige Lösung darstellt. Ohne Vorschriften, also allein durch optimale Rahmenbedingungen und Förderprogramme, lässt sich das grosse Potenzial innerhalb der gebotenen Zeiträume gar nicht oder nur mit sehr hohen (Förder-)Kosten erschliessen.

### **3.2 Haltung des Stadtrates zu den Forderungen der Initiative im Einzelnen**

Der Stadtrat hat deshalb grundsätzlich viel Sympathie für das Initiativbegehren. Trotzdem ist er der Ansicht, dass die Nachteile überwiegen. Die Gründe für diese Haltung werden nachstehend im Detail erläutert.

*(Nummerierung gemäss Initiativtext)*

#### **3.2.1 Pflicht zur Sonnenenergienutzung**

*Forderungen der Initianten:*

- 1. Auf Flachdächern ist, wo sinnvoll, eine Sonnenenergienutzung zu installieren.**
- 3. Eine Sonnenenergienutzung ist insbesondere bei den Flachdächern vorzusehen, die gemäss Solarkataster zu den 75 % am besten geeigneten Flachdächern gehören.**
- 9. Die von dieser Initiative ausgehenden Vorschriften sind per sofort bei Neubauten und umfassenden Renovationen anzuwenden, bei bestehenden Bauten sind sie innert 10 Jahren umzusetzen.**

Der Stadtrat lehnt die Forderung nach einer Pflicht zur Sonnenenergienutzung ab. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Initiative fokussiert primär auf Flachdächer. Daraus resultieren Abgrenzungsfragen und eine stossende Ungleichbehandlung im Vergleich mit Gebäuden mit Schrägdächern und weiteren geeigneten Flächen wie Fassaden, Brüstungen usw.
- Die Initiative fokussiert auf die 75 % am besten geeigneten Flachdächer. Auch hier resultieren Abgrenzungsfragen und eine Ungleichbehandlung im Vergleich mit Gebäuden, die nicht von der Pflicht betroffen sind.
- Der Initiativtext wirft verschiedene Detailfragen auf, die nach einer allfälligen Annahme der Initiative im Rahmen der Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung noch zu klären wären. Ausmass und Tragweite eines Teils der Initiativforderungen lassen sich damit zurzeit nicht genügend zuverlässig abschätzen.

- Ein Teil der noch offenen Detailfragen könnte nicht abschliessend im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung, sondern erst im konkreten Einzelfall geklärt werden. Dies birgt die Gefahr der Ungleichbehandlung, bzw. es besteht ein erhöhtes Risiko für rechtliche Auseinandersetzungen.
- Die **Mustervorschriften** der Kantone im Energiebereich sind derzeit in Revision (sog. „MuKE n 2014“). Obwohl der Fahrplan für deren Einführung in den Kantonen noch nicht bekannt ist, kann davon ausgegangen werden, dass damit innerhalb der nächsten 3 bis 4 Jahre eine weitere Verschärfung der Vorschriften im Gebäudebereich erfolgen wird. Angedacht sind zusätzlich zur heute gültigen Regelung der erneuerbaren Wärme bei Neubauten (Höchstanteil nicht erneuerbarer Energien) auch die Eigenstromerzeugung bei Neubauten (neue Gebäude versorgen sich zu einem grossen Teil selber mit Elektrizität, z. B. Photovoltaikanlage auf oder am Gebäude) und die erneuerbare Wärme beim Heizkesseleratz (kein Heizkesseleratz ohne einen minimalen Anteil an erneuerbarer Energie).  
Die MuKE n behandeln alle Bauherrschaften gleich. Sie sind für den Bereich Wärme flexibel, indem sie nicht eng auf die Nutzung von Sonnenenergie fokussiert sind. Infrage kommen beispielsweise auch die Nutzung von Umweltwärme, Biomasse, Abwärme oder verschärfte Anforderungen an die Gebäudehülle und Fenster sowie die kontrollierte Wohnungslüftung. Zudem greifen die MuKE n zu jenem Zeitpunkt ein, zu dem die Nutzung erneuerbarer Energie für jede Bauherrschaft ein ernsthaftes Thema sein muss (Neubau, Renovation bzw. Ersatz der Heizung).
- Die Anwendung der neuen Vorschriften „per sofort“ (sprich: ab dem Tag der Abstimmung), wie sie die Initiative fordert, ist nicht möglich. „Per sofort“ kann nur bedeuten, dass nach einer allfälligen Annahme der Initiative unverzüglich die Arbeiten zur erforderlichen Revision der Bau- und Zonenreglemente von Luzern und Littau an die Hand genommen würden. Dabei handelt es sich um ein recht aufwendiges Verfahren mit den folgenden Schritten:
  - Erarbeitung Reglementsänderungen
  - Vorprüfung durch den Kanton
  - Öffentliche Auflage (mit Einsprachemöglichkeit)
  - Bericht und Antrag an das Stadtparlament (unterliegt dem fakultativen Referendum)
  - Genehmigung durch den Regierungsrat
- Schliesslich hätte die Einführung der neuen Vorschriften einen erhöhten Vollzugs- und Kommunikationsaufwand zur Folge, wobei die Kosten des Vollzugs im Baubewilligungsverfahren gestützt auf das Baugebührenreglement den Bauherrschaften überbunden werden könnten. Einen speziell grossen zusätzlichen Verwaltungsaufwand würde die rückwirkende Pflicht zur Sonnenenergienutzung bei bestehenden Bauten generieren. Hier wäre eine Kostenüberwälzung auf die Bauherrschaften vermutlich kaum möglich.

### 3.2.2 Erstellung eines Solarkatasters

*Forderung der Initianten:*

- 2. Der Stadtrat erstellt ein öffentlich zugängliches Solarkataster, welches die Eignung der Dachflächen für Sonnenenergienutzung aufzeigt.**

Die Forderung der Initianten ist erfüllt.

Am 1. April 2014 hat der Kanton den Solarpotentialkataster aufgeschaltet ([www.geo.lu.ch/map/solarpotential/](http://www.geo.lu.ch/map/solarpotential/)). Der Kataster ermöglicht es, auf dem Geoportal des Kantons jede Dachfläche einem ersten Solarenergiecheck zu unterziehen. Die wichtigsten Informationen zur Realisierung können direkt auf dem Portal heruntergeladen und ausgedruckt werden.

### 3.2.3 Zusätzliche Förderung von Sonnenenergienutzung

*Forderungen der Initianten:*

- 4. Zusätzlich setzt sich die Stadt auch für die Förderung von Sonnenenergienutzung auf anderen Dächern ein.**
- 7. Die Stadt kann die Bauträger bei den dadurch entstehenden Investitionen unterstützen, beispielsweise mit günstigen Darlehen oder unter Einbezug der Energieversorgungsunternehmen.**

Die Forderungen der Initianten sind erfüllt.

Seit der Einführung des städtischen Energiefonds per 1. Januar 2001 wurden Beiträge an rund 550 Projekte verfügt. Ausbezahlt wurden bis heute (Stichtag: 21. Juli 2014) insgesamt Fr. 12'760'939.–.

Für die Solarenergienutzung wurden seit 2001 die folgenden Beiträge ausbezahlt:

Thermische Solaranlagen:	Fr. 884'233.–
Photovoltaikanlagen:	Fr. 1'451'986.–

Am 1. Januar 2009 traten auf Bundesebene die Rechtsgrundlagen über die kostendeckende Vergütung für Strom aus erneuerbaren Energien (KEV) in Kraft. Per 1. April 2014 wurden die Regeln geändert. Seither gibt es für kleine Photovoltaikanlagen (unter 10 kW) anstelle der KEV eine Einmalvergütung in der Grössenordnung von 30 % der Investitionskosten. Ein Wahlrecht zwischen KEV und Einmalvergütung haben alle Betreiber von Photovoltaik-Neuanlagen mit einer Leistung zwischen 10 und 30 kW.

Per 1. April 2014 hat der städtische Energiefonds seine Förderbedingungen für Photovoltaikanlagen ebenfalls angepasst. Anlagen bis 30 kW erhalten keinen Beitrag mehr aus dem Energiefonds. Anlagen über 30 kW erhalten einen Beitrag (max. Fr. 50'000.–), falls der Strom vorwiegend selbst genutzt und/oder ins Netz von ewl/CKW eingespeist wird. Der ökologische Mehrwert bleibt in der Stadt.

Kurz- und mittelfristig ist vorgesehen, die Förderung der Sonnenenergienutzung durch den städtischen Energiefonds weiterzuführen. Selbstverständlich wird auch in Zukunft auf allfällige Entwicklungen der Fördertätigkeit auf übergeordneter Ebene mit Anpassungen reagiert.

### **3.2.4 Einsatz der Stadt für gesetzliche Regelungen auf übergeordneter Ebene**

*Forderung der Initianten:*

- 8. Die Stadt setzt sich auch an übergeordneten Stellen für gesetzliche Regelungen ein, die den Zweck dieser Initiative fördern.**

Diese Forderung ist seit Jahren erfüllt, indem die Stadt mit ihrer ambitionierten Energie-, Klima- und Luftreinhaltepolitik vorangeht, sich im Rahmen von Vernehmlassungen von Bund und Kanton entsprechend äussert und sich in den einschlägigen Gremien eingibt.

Im Rahmen des Aktionsplans Luft, Energie, Klima für den Zeitraum bis 2020, der zurzeit erarbeitet wird, sind mehrere Massnahmen vorgesehen, die unter anderem explizit den Einsatz der Stadt bei übergeordneten Stellen vorsehen (z. B. Erhöhung der energetischen Anforderungen an Gebäudesanierungen, Abbau von Hemmnissen für energetische Sanierungen, Betriebsoptimierung haustechnischer Anlagen).

Diese bisherige Praxis der Stadt soll beibehalten werden.

### **3.2.5 Begrünung von Flachdächern**

*Forderung der Initianten:*

- 5. Flachdächer sind in allen Zonen ökologisch wertvoll zu begrünen.**
- 6. Ausgenommen von Absatz 1, 3 und 5 sind Flächen, die als begehbbare Terrassen genutzt sind.**

Wie der Stadtrat in seiner Stellungnahme zum überwiesenen Postulat 134, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion und Sonja Döbeli Stirnemann namens der FDP-Fraktion, vom 13. November 2013: „Solaranlagen vor extensiver Begrünung“, ausgeführt hat, sind für ihn sowohl die urbane Biodiversität als auch die Sonnenenergienutzung berechtigte und wichtige Anliegen. Er hat sich aber bereit erklärt, im Rahmen der geplanten Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen (BZO) der Stadtteile Luzern und Littau zu prüfen, ob die heute im Stadtteil Littau geltende Praxis, dass begehbbare Terrassen sowie Flächen für Anlagen der Energiegewinnung von der Pflicht zur Flachdachbegrünung ausgenommen sind, auf das gesamte Stadtgebiet ausgedehnt werden soll.

## 4 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat,

- die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“ in eigener Kompetenz für gültig zu erklären;
- den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 15. Oktober 2014



Stefan Roth  
Stadtpräsident



Toni Göpfert  
Stadtschreiber



## **Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 27 vom 15. Oktober 2014 betreffend

### **Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“,**

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 sowie von Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

#### **beschliesst:**

- I. In eigener Kompetenz:  
Die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“ ist gültig.
- II. Zuhanden der Stimmberechtigten:  
Die Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“ wird abgelehnt.
- III. Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum.

**Anhang:  
Initiative „Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)“**

**Volksinitiative Stadt Luzern**



**Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)**

Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

1. Auf Flachdächern ist, wo sinnvoll, eine Sonnenenergienutzung zu installieren.
2. Der Stadtrat erstellt ein öffentlich zugängliches Solarkataster, welches die Eignung der Dachflächen für Sonnenenergienutzung aufzeigt.
3. Eine Sonnenenergienutzung ist insbesondere bei den Flachdächern vorzusehen, die gemäss Solarkataster zu den 75% am besten geeigneten Flachdächern gehören.
4. Zusätzlich setzt sich die Stadt auch für die Förderung von Sonnenenergienutzung auf anderen Dächern ein.
5. Flachdächer sind in allen Zonen ökologisch wertvoll zu begrünen.
6. Ausgenommen von Absatz 1, 3 und 5 sind Flächen, die als begehbbare Terrassen genutzt sind.
7. Die Stadt kann die Bauträger bei den dadurch entstehenden Investitionen unterstützen, beispielsweise mit günstigen Darlehen oder unter Einbezug der Energieversorgungsunternehmen.
8. Die Stadt setzt sich auch an übergeordneten Stellen für gesetzliche Regelungen ein, die den Zweck dieser Initiative fördern.
9. Die von dieser Initiative ausgehenden Vorschriften sind per sofort bei Neubauten und umfassenden Renovationen anzuwenden, bei bestehenden Bauten sind sie innert 10 Jahren umzusetzen.

Auf dieser Liste können **nur Stimmberechtigte der Stadt Luzern** unterschreiben. Wer das Begehren unterstützt, muss es handschriftlich unterzeichnen. Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (Art. 282 des Strafgesetzbuches) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 des Strafgesetzbuches), macht sich strafbar.

Nr	Name	Vorname	Geburtsdatum			Adresse (Strasse + Hausnummer)	Ort	Unterschrift	Kontrolle (leer lassen)
			T	M	J				
1							Stadt Luzern		
2							Stadt Luzern		
3							Stadt Luzern		
4							Stadt Luzern		
5							Stadt Luzern		
6							Stadt Luzern		
7							Stadt Luzern		
8							Stadt Luzern		
9							Stadt Luzern		
10							Stadt Luzern		

**Bestätigung der Stimmberechtigung (wird von der Stadtverwaltung ausgefüllt)**

Diese Unterschriftenliste enthält \_\_\_\_ in Worten: \_\_\_\_\_) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Stadt Luzern.  
Luzern, \_\_\_\_\_ Der/Die Stimmregisterführer/in: \_\_\_\_\_

Das **Initiativkomitee** kann mit einfacher Mehrheit die Volksinitiative zurückziehen und besteht aus:  
**Laurin Murer**, Sternmattstrasse 14c, **Stefanie Wyss**, Gesegnetmattstrasse 2, **Manuel Späni**, Obermättliweg 15, **Samuel Kneubühler**, **Luis Alves Pinheiro**, Vera Müller, **Katharina Meile**, **Marco Müller**, **Rahel Estermann**, **Alain Greter**



Ablauf der Sammlungsfrist: 4. Dezember 2013  
Bitte so schnell wie möglich, auch teilweise ausgefüllt, zurücksenden an:  
**Junge Grüne Stadt Luzern, Brüggliasse 9, Postfach 7359, 6000 Luzern 7**



### Sonne auf Luzerner Dächern (Flachdach-Initiative)

#### Argumente

- Mit Sonnenenergie den **Atomausstieg** schaffen: Sonnenenergie für Strom und Wärme ist eine wichtige Alternative zum Strom aus Atomkraftwerken.
- Mehr Grün in der Stadt: Mit begrünten Flachdächern erreichen wir eine **ökologische Aufwertung**.
- Den knappen Platz in der Stadt sinnvoll nutzen statt öder Flachdächer: Solaranlagen, Grünflächen und Dachterrassen sind ein **Gewinn für die Stadtbevölkerung**.
- Die Umsetzung bei bestehenden Gebäuden innert zehn Jahren ist **machbar und wirkungsvoll**.
- Die Stadt kann steuernd und unterstützend **eingreifen**, wenn sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung abzeichnen.
- Mit dem **Solarkataster** entsteht ein Instrument, um die Nutzung der Sonnenenergie zu beobachten und zu steuern.