

**Beschluss Nr. 796/2015**

Schwyz, 25. August 2015 / ju

**Initiativbegehren „PlusEnergiehaus – das Kraftwerk für den Kanton Schwyz“**

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

**1. Übersicht**

Das Initiativbegehren der CVP ist eine Gesetzesinitiative und verlangt eine Änderung des kantonalen Energiegesetzes vom 16. September 2009 (EnG, SRSZ 420.100). Die Initiative hat eine klare Vorgabe, wie der zukünftige Energiestandard bei Neubauten (PlusEnergiebauten) im Kanton Schwyz auszusehen hat. Zusätzlich soll bei den bestehenden Bauten mit einem Anreizsystem die Energieeffizienz und der Einsatz erneuerbarer Energie erhöht werden. Das Anreizsystem ist noch zu entwickeln. Damit stellt die Initiative sehr hohe energetische Anforderungen an Neubauten, lässt jedoch offen, welcher Anreiz bei bestehenden Bauten gesetzt werden soll.

Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab, weil:

- die Anforderungen an Neubauten strenger sind, als die überarbeitete Musterverordnung der Kantone im Energiebereich (MuKE) es künftig wollen;
- bedingt durch die Festsetzung einer neuordnungspolitischen Zielgrösse unter Miteinbezug des Benutzerverhaltens der Vollzug bei Nichterfüllung problematisch ist;
- durch die hohen Anforderungen bei Neubauten eine Harmonisierung mit den anderen Kantonen nicht möglich ist.

Der Regierungsrat hat in Anbetracht der neuen MuKE 2014 und dem Umstand, dass der Initiative kein Gegenvorschlag unterbreitet werden kann, die Gesetzesrevision bereits in Auftrag gegeben (RRB Nr. 748/2015). Mit diesem Vorgehen nimmt der Kanton Schwyz im Energiebereich die Eigenverantwortung wahr, um einer bundesrechtlichen Regelung keinen Vorschub zu leisten.

**2. Ausgangslage****2.1 Initiativbegehren**

Am 8. Januar 2014 hat eine Abordnung der CVP Kanton Schwyz die Unterschriftenbogen für das Initiativbegehren „PlusEnergiehaus – das Kraftwerk für den Kanton Schwyz“ überbracht. Das

Initiativbegehren stützt sich auf die §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) und lautet wie folgt:

*„Die unterzeichnenden, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Personen stellen gestützt auf § 3 Abs. 2 der Schwyzer Kantonsverfassung folgendes Begehren:*

- 1. Die kantonale Gesetzgebung ist so abzuändern, dass ab 1. Januar 2018 für Neubauten der PlusEnergiehaus-Standard eingehalten wird. Das Gesetz bestimmt, welche Bauten ganz oder zum Teil von dieser Verpflichtung ausgenommen sind.*
- 2. Für die energetische Instandstellung von bestehenden Bauten ist ein Anreizsystem zu schaffen, das sich auf die Reduktion des Energiebedarfs, die Anwendung energieeffizienter Haustechnikkonzepte und den Einsatz erneuerbarer Energien ausrichtet.“*

Ziel der Initiative: Der Kanton Schwyz soll sich vermehrt selber mit Energie im Gebäudebereich versorgen. Damit trägt er zur Unabhängigkeit, Versorgungssicherheit und der energiepolitischen Nachhaltigkeit bei.

Mit der Initiative wird der Eigenversorgungsgrad eines Neubaus als einzige ordnungspolitische Zielgrösse angestrebt. Dieser soll ohne finanzielle Anreize und ohne Einzelschriften erreicht werden. Als PlusEnergiebau (PEB) wird von den Initianten ein Gebäude bezeichnet, das auf Jahresbasis gerechnet mehr Energie produziert als es selbst verbraucht, also einen Eigenversorgungsgrad von mindestens 100% erzielt.

Zur Illustration wird von den Initianten folgendes Beispiel aufgeführt: Ein Haus benötigt unter allen Titeln (insbesondere Wärme, Warmwasser, Strom) 10 000 kWh pro Jahr. Eine auf dem Dach installierte Photovoltaik-Anlage produziert pro Jahr 13 500 kWh. Damit erreicht das Haus einen Eigenversorgungsgrad von 135%.

## 2.2 Zustandekommen

Die Initiative ist mit 2076 bescheinigten Unterschriften von im Kanton Schwyz wohnhaften Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichnet. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 49 vom 21. Januar 2014 das Zustandekommen festgestellt.

## 2.3 Gültigkeit und deren Prüfung

Der Kantonsrat prüft gemäss § 30 Abs. 2 KV die Gültigkeit einer Initiative. Initiativen in kantonalen Angelegenheiten sind nach § 30 Abs. 3 KV gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahren, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und auch nicht offensichtlich undurchführbar sind.

### 2.3.1 Verfassungs- oder Gesetzesinitiative

Die Initiative ist eindeutig als Gesetzesinitiative eingereicht worden (§ 28 Bst. b KV), wird doch mit ihr die Änderung der kantonalen Gesetzgebung verlangt, u.a. Änderung des EnG bzw. des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100). Ob sie als Gesetzesinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, ist unter Ziff. 2.3.4 zu prüfen.

### 2.3.2 Einheit der Form

Wahrt eine Initiative die Einheit der Form nicht, ist sie ganz oder teilweise ungültig. Nach § 29 Abs. 3 KV kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Die Initiative muss entweder ausformuliert sein, d.h. einen Gesetzestext unmittelbar ändern, ergänzen oder streichen. Oder sie muss so formuliert sein, dass sie als Auftrag an den

Kantonsrat zur Ausarbeitung eines Textes, d.h. als Auftrag zur Konkretisierung und Ausformulierung der Initiative erscheint. Die Volksinitiative hat sich an eine dieser beiden Arten zu halten, Mischformen sind nicht zulässig. Weder die KV noch das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) umschreiben die beiden Formen näher.

Aufgrund der Formulierung und der Begründungen im Text ist die eingereichte Initiative als allgemeine Anregung zu betrachten, womit die Einheit der Form gewahrt wird (vgl. Pierre Tschanen, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, in ZBI 103/2002, S. 21 ff.).

### 2.3.3 Einheit der Materie

Wahrt eine Initiative die Einheit der Materie nicht, ist sie ungültig (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Das Gebot der Einheit der Materie ist eine Konkretisierung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Wesentlich ist, dass die Aspekte einer Vorlage durch einen engen inneren Zusammenhang miteinander verbunden sind und dasselbe Ziel verfolgen (Ivo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2480 ff.).

Ziel des Initiativbegehrens ist, die kantonale Gesetzgebung so abzuändern, dass bei Neubauten der PlusEnergiehaus-Standard eingehalten wird und bei bestehenden Bauten ein Anreizsystem geschaffen wird, so dass eine Reduktion des Energiebedarfs bewerkstelligt werden soll. Es kann aufgrund gehandhabter Praxis die Einheit der Materie als gewahrt betrachtet werden.

### 2.3.4 Vereinbarkeit mit der Kantonsverfassung und Bundesrecht

#### 2.3.4.1 Allgemein

Eine Gesetzesinitiative darf übergeordnetem Recht nicht widersprechen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Übergeordnetes Recht ist aus Sicht einer kantonalen Gesetzesinitiative das Bundesrecht (einschliesslich dem Völkerrecht), das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Ein Widerspruch zum übergeordneten Recht liegt vor, wenn die Initiative dazu führt, dass das höherrangige Recht nicht angewendet oder aufgehoben würde. Dies unabhängig davon, ob die Kollision lediglich einen konkreten Einzelfall oder eine Vielzahl von Konstellationen betrifft (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 2117 ff.).

Die Frage, ob eine Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und dem Inhalt der Initiative andererseits beantwortet werden. Dabei ist nach den üblichen Auslegungsregeln zu verfahren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen. Massgebend ist dabei, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des betroffenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf allerdings mitberücksichtigt werden.

Das Initiativbegehren ist insbesondere auf seine Übereinstimmung mit den kantonalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Referendum zu prüfen.

#### 2.3.4.2 Ziel und Inhalt der Initiative

Ziel des Initiativbegehrens ist, die kantonale Gesetzgebung so abzuändern, dass bei Neubauten der PlusEnergiehaus-Standard eingehalten wird und bei bestehenden Bauten ein Anreizsystem geschaffen wird, so dass eine Reduktion des Energiebedarfs bewerkstelligt werden soll.

Themen der Revision tangieren somit die Sanierungen von Gebäudehüllen und Energiebaustandards, die in die Kompetenz der Kantone fallen. Die Forderungen der Initiative gehen weiter als die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) in der neuesten Ausgabe. Die Initiative verletzt somit kein übergeordnetes Recht.

#### 2.3.5 Ergebnis der Gültigkeitsprüfung

Die Initiative ist somit gültig.

### 3. Beurteilung der Initiative

#### 3.1 Grundsätzliches

Die Gebäudehülle wird in Zukunft nicht mehr nur vor der Witterung schützen, sondern auch vermehrt Energie produzieren. Diese grundlegende Idee, welche hinter der Initiative steckt, nimmt die zukünftige Entwicklung des Gebäudeparks auf. Der Baustandard und die Bezeichnung PlusEnergiehaus entstanden nach der Jahrtausendwende und existieren seit einigen Jahren in rechtlicher und tatsächlicher Form.

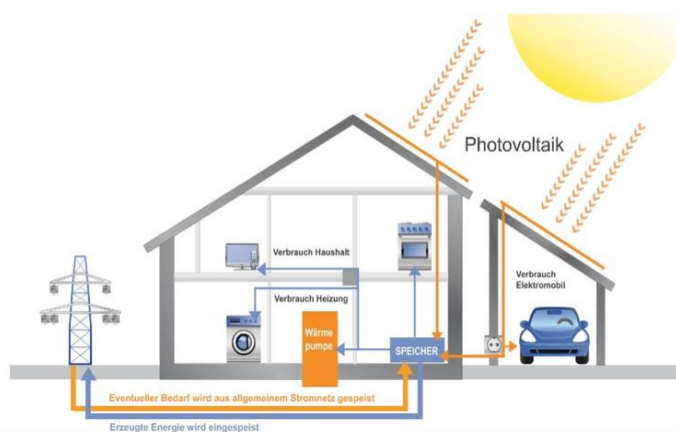
Das Initiativbegehren zielt folglich in die gleiche Richtung wie die neuen Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014). Der Eigenversorgungsgrad bzw. die Eigenstromproduktion muss jedoch wesentlich grösser sein, damit in der Jahresbilanz ein Plus entsteht. Insbesondere weil beim Konzept der Initiative auch der Verbrauch des Haushaltstroms (Hausgeräte, Beleuchtung, Unterhaltungselektronik) kompensiert werden soll. Dies hat zur Folge, dass der tatsächliche Verbrauch von der Anzahl und dem Verhalten der Bewohnerinnen und Bewohner abhängig wird.

Tatsache ist, dass die Initiative im ersten Punkt sehr hohe Anforderungen an Neubauten stellt und im zweiten Punkt offen lässt, mit welchen Anreizen das energetische Potenzial bei bestehenden Bauten verbessert werden soll.

#### 3.2 Anforderung an Neubauten

Der Initiativtext verlangt für Neubauten zwingend die Einhaltung des PlusEnergie-Standards, wobei Ausnahmen möglich sind. Da Neubauten einen geringen Prozentsatz der Bautätigkeit ausmachen, wird mit dieser Anforderung der Energiebedarf des gesamten Gebäudeparks kaum beeinflusst. Die energetische Wirkung beschränkt sich auf den ausbleibenden Zusatzbedarf. Der aktuelle Wärmeenergie- und Strombedarf wird nicht beeinflusst. Das grosse Potenzial der Energieeinsparung liegt jedoch im bestehenden Gebäudepark.

Bei der Berechnung des Bedarfs wird beim Vorschlag der Initianten auch der Haushaltstrom berücksichtigt. Damit wird der Bedarf direkt über das Verhalten des jeweiligen Benutzers gesteuert. Erfahrungen zeigen, dass diese Werte je nach Benutzer zum Teil sehr grosse Unterschiede (größer Faktor 2) aufweisen und sich daher als Bemessungsgrößen weniger gut eignen.



Plusenergiestandard mit Haushaltstrom nach dem tatsächlichen, gemessenen Verbrauch. -> Abhängig vom Benutzerverhalten.

Abbildung: Typisches PlusEnergiehaus

### 3.3 Anreizsystem für bestehende Bauten

Bei den bestehenden Gebäuden sind die Effizienzpotenziale und die Potenziale zur Nutzung von erneuerbaren Energien sehr gross. Die Rate an energetischen Gebäudesanierungen ist nach wie vor tief. Zu berücksichtigen ist, dass Gebäude eine sehr lange Lebensdauer und einen entsprechend langen (Gesamt-) Sanierungszyklus aufweisen. Es müsste ein System gefunden werden, welches auch bei den bestehenden Gebäuden einen Anreiz bietet, mehr als nur Pinselrenovierungen durchzuführen. Der Initiativtext lässt jedoch offen, mit welcher Art des Anreizes eine Erhöhung der energetischen Instandstellungen von bestehenden Bauten erreicht werden soll.

### 3.4 Technische Umsetzbarkeit

Der maximale Eigenversorgungsgrad ist stark vom Standort und der Gebäudeform abhängig. So ist es mit dem heutigen Stand der Technik für viele kleinere Bauten relativ einfach, die PEB-Anforderung zu erfüllen, für grössere Baukörper ist es wegen des schlechteren Oberflächen-Geschossflächenverhältnisses meistens nur schwer oder gar unmöglich, die Anforderungen zu erfüllen.

In der Initiative sind dazu Ausnahmeregelungen vorgesehen, jedoch wurden keine Lösungsansätze formuliert, damit auch dieses Potenzial erschlossen werden kann.

### 3.5 Behördlicher Vollzug

Das Vollzugsmodell der Initianten ist sehr einfach und mit wenig Aufwand verbunden, problematisch wird es jedoch, wenn die Bilanz nicht positiv ausfällt und behördlicherseits Sanktionen und Nachbesserungen ergriffen werden müssen.

Der Gedanke der Initianten, eine einfache ordnungspolitische Zielgrösse, nämlich die Bilanz des Elektrizitäts- und Wärmeverbrauchs eines Gebäudes nach Bauvollendung zu messen, scheint auf Anhieb interessant. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Planergremien trotzdem kaum sinken werden. Denn auch um ein PEB-Gebäude zu planen und zu bauen, muss eine Energiebedarfsberechnung unter Berücksichtigung der zukünftigen Nutzung gemacht werden. Bei Investitionsobjekten im Dienstleistungsbereich ist diese Nutzung sehr oft zum Zeitpunkt der Projektplanung nicht bekannt. Diese Bedarfsplanung ist eine Voraussetzung zur Dimensionierung der Eigenstromerzeugung und der Energieversorgung.

Falls die Vollzugsbehörde auf den Bilanzierungsnachweis vor der Baufreigabe verzichtet, müsste später im Betrieb des Gebäudes ein Monitoring aufgebaut werden. Wenn dann festgestellt würde, dass die PEB-Anforderung nicht erfüllt ist, bliebe nur noch der Weg über Sanktionen. Die Ener-

giebilanz wird durch die Gebäudeeffizienz (also indirekt durch den Eigentümer) und das Benutzerverhalten (also z.B. Mieter) beeinflusst werden. Weiter kommt hinzu, dass bei nicht selbstbewohntem Wohneigentum oder bei fremdvermieteten Dienstleistungsgebäuden die Verantwortlichkeit zur Behebung der Abweichungen vom gemessenen zum geplanten Bedarf zu definieren ist. Deshalb ist auch unklar, an wen allfällige Sanktionen gerichtet werden müssten. Insgesamt wird der Vollzug für die zuständige Behörde deutlich anspruchsvoller und konfliktanfälliger.

#### **4. Personelle und finanzielle Auswirkungen bei Annahme der Initiative**

Der behördliche Vollzug der Energiesparvorschriften besteht bereits heute. Bei der Annahme der Initiative werden sich die personellen und finanziellen Auswirkungen nicht gross ändern.

Die Kontrolle der PlusEnergiebilanz erfolgt sinnvollerweise nach ein bis zwei Jahren nach Bauvollendung. Offen bleibt, welche personellen Auswirkungen die absehbaren Rekurse und Beschwerden bei der nachträglichen Feststellung der Nichteinhaltung des PlusEnergiehaus-Standards haben.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen beschränken sich auf den Neubau. Ob diese positiv oder negativ ausfallen, hängt von der Preisentwicklung für fossile Rohstoffe und erneuerbare Energien ab. Volkswirtschaftlich gesehen bietet eine Steigerung der erneuerbaren Energieversorgung eine höhere regionale Wertschöpfung und einen Beitrag zur Verminderung der Klimaerwärmung sowie den damit verbundenen Auswirkungen.

Berücksichtigt man zusätzlich die nichtgedeckten externen Kosten wie zum Beispiel durch die CO<sub>2</sub>-Belastung, so sind die erneuerbaren Energien bereits heute volkswirtschaftlich sinnvoll.

#### **5. Fazit**

Die Initiative hat gute Elemente, welche in der Systematik auch in den neuen Mustervorschriften vorkommen. Sie schiesst jedoch über das Ziel hinaus, was die Anforderungen an Neubauten betrifft und weicht im behördlichen Vollzug vom bestehenden System ab. Somit ist eine interkantonal Harmonisierung der Anforderungen an Neubauten und des Vollzugs nicht mehr möglich. Bei den bestehenden Bauten ist die Initiative offen formuliert und könnte an bestehende Modelle angepasst werden.

Um die Zuständigkeit der Energievorschriften im Gebäudebereich auf kantonaler Ebene halten zu können, haben die Kantone bereits im Jahr 2008 die MuKE n eingeführt und am 9. Januar 2014 an die technische Entwicklung angepasst. Ziel der Mustervorschriften ist, eine Harmonisierung der energierechtlichen Bestimmungen unter den Kantonen zu erreichen. Damit dieser Harmonisierungsgrad mit einem schweizweit einheitlichen Vollzug weiterhin aufrechterhalten werden kann, hat auch der Kanton Schwyz eine Anpassung zu prüfen. Der Regierungsrat hat den Auftrag zur Überprüfung und Anpassung der kantonalen Energiegesetzgebung mit Beschluss Nr. 748 vom 18. August 2015 erteilt.

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass mit der geplanten Revision des kantonalen Energiegesetzes die energiepolitischen Ziele effektiver verfolgt werden können. Die Initiative ist daher zur Ablehnung zu empfehlen.

## 6. Behandlung im Kantonsrat

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse gemäss § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Abstimmung über die Gültigkeit und Annahme oder Ablehnung der Initiative gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, so wird der gefasste Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV).

Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, so entscheidet das Volk über sie (§ 31 Abs. 2 KV).

### Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
  - a) die Volksinitiative „PlusEnergiehaus – das Kraftwerk für den Kanton Schwyz“ als gültig zu erklären;
  - b) die Volksinitiative den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Ablehnung zu empfehlen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee PlusEnergiehaus, CVP Kanton Schwyz, Kreuzmatt 36b, 6430 Schwyz.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Hochbauamt (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber