

Antrag des Regierungsrates vom 21. Mai 2008

4507

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«2000-Watt-Gesellschaft für den Klimaschutz»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Mai 2008,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «2000-Watt-Gesellschaft für den Klimaschutz» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Änderung der Kantonsverfassung Art. 106 Energie

Abs. 1–3 unverändert

Abs. 4–7 neu:

⁴ Der Primärenergieverbrauch an nichterneuerbarer Energie für den Kanton Zürich wird bis 2030 pro Einwohnerin beziehungsweise Einwohner halbiert. Als Basis gilt das Jahr 2010. Der Kanton setzt die nötigen Etappenziele.

⁵ Der Kanton sorgt für geeignete Rahmenbedingungen und Massnahmen zur Erreichung der Zielsetzung gemäss Art. 106 Abs. 4.

⁶ Freiwillige Massnahmen und Anreizsysteme ohne höhere Belastung des Staatshaushaltes beziehungsweise Lenkungsmassnahmen haben Vorrang vor Geboten und Verboten.

⁷ Der Kanton setzt sich beim Bund für analoge Zielsetzungen und Massnahmen ein.

Begründung:

Unsere Gesellschaft ist auf Energie als Schlüsselressource angewiesen und wird dies auch bleiben. Allerdings zeigt der seit der industriellen Revolution stark gestiegene Energieverbrauch auch gewichtige negative Folgeerscheinungen. Insbesondere dringt die Klimaerwärmung weltweit immer mehr ins öffentliche Bewusstsein. Die Wissenschaft ist sich in der Schweiz und weltweit in der Gesamtaussage einig darüber, dass der Einfluss des Menschen auf Klima und Umwelt ein Faktum ist. Es gibt keinen Grund, diesbezügliche Warnungen nicht ernst zu nehmen. Heute verbraucht ein Mensch im weltweiten Mittel ca. 17 500 Kilowattstunden pro Jahr. Dies entspricht einer kontinuierlichen Leistung von 2000 Watt. Während die Menschen in einigen asiatischen und afrikanischen Ländern nur Bruchteile davon brauchen, sind es in der Schweiz und damit auch im Kanton Zürich zweieinhalb Mal mehr, also 5000 Watt pro Person. Dies entspricht einem täglichen Verbrauch von 13 Litern Benzin. Die ETH Zürich hat mit dem Konzept «2000-Watt-Gesellschaft» aufgezeigt, wie eine Gesellschaft aussehen könnte, die bei gleicher Lebensqualität mit massiv weniger Energie auskommt. Diese Volksinitiative ist für den Kanton Zürich ein erster markanter und entscheidender Schritt zur Erreichung des Ziels einer 2000-Watt-Gesellschaft. Im Sinne der Nachhaltigkeit erhält der effiziente und sparsame Energieeinsatz oberste Priorität. Er wird durch modernste Technologien (z. B. Wärmedämmung, Minergie, Wärme-Kraft-Kopplung, Energierückgewinnung, hocheffiziente Motoren) sichergestellt und minimiert negative Folgen für die heutige und die nachkommenden Generationen. Ausserdem müssen erneuerbare Energien (z. B. Wasserkraft, Holz, Sonne, Biogas, Geothermie, Wind, solarer Wasserstoff) Vorrang erhalten. Gebäude mit geringstem Energieverbrauch sind bereits mit heutigen Technologien und ohne übertriebenen wirtschaftlichen Aufwand machbar. Ebenfalls technisch machbar ist das «1-Liter-Auto». In der Informatik sind Technologien für eine deutliche Reduktion des Energieverbrauchs vorhanden, ohne dass die Leistung geschmälert würde. Weitere Potentiale für eine Reduktion des Energieverbrauchs liegen in einer sinnvollen und nachhaltigen Raumplanung sowie beim Umbau von der Wegwerf- zur Kreislaufgesellschaft. Die Umsetzung dieser Initiative soll primär

durch Anreize für einen effizienten und sparsamen Umgang mit Energie erfolgen, etwa mit staatsquotenneutralen Lenkungsabgaben und durch die Vorbildfunktion des Kantons. Neue Vorschriften haben eine tiefere Prioritätsstufe; sie sollen erst erlassen werden, wenn die Etappenziele der Initiative anders nicht erreicht werden können. Die Initiative verpflichtet den Kanton Zürich, sich beim Bund für dasselbe Ziel einzusetzen und so eine Führungsrolle in dieser Frage einzunehmen. Ein weiteres wichtiges Ziel der Initiative ist es, Innovationen zu fördern und die Abhängigkeit von ausländischen Energielieferanten zu verringern, damit Investitionen und Wertschöpfung in der Schweiz bleiben und zu neuen Arbeitsplätzen führen. Der Kanton Zürich kann als Hochschulstandort und dank seinen vielen Technologie- und Dienstleistungsunternehmen überproportional von einer solchen Entwicklung profitieren. Zudem soll sich der Kanton beim Bund für analoge Zielsetzungen und Massnahmen einsetzen.»

Weisung

A. Ziel der Initiative

Die von der Grünliberalen Partei eingereichte Volksinitiative verlangt, dass der Primärenergieverbrauch an nichterneuerbaren Energien bis 2030 pro Einwohnerin bzw. Einwohner im Kanton Zürich gegenüber 2010 halbiert wird. Der Kanton soll die nötigen Etappenziele setzen und für geeignete Rahmenbedingungen und Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele sorgen. Freiwillige Massnahmen und staatsquotenneutrale Anreizsysteme sollen dabei Geboten und Verboten vorgezogen werden. Zudem soll sich der Kanton beim Bund für analoge Zielsetzungen und Massnahmen einsetzen.

B. Formelles

Am 31. August 2007 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 2. März 2007 (ABl 2007, 306) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «2000-Watt-Gesellschaft für den Klimaschutz» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2007 (ABl 2007, 2047) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Mit Beschluss vom 13. Februar 2008 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative die Einheit der Materie wahrt und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Eine summarische Prüfung ergab weiter, dass sie nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht, insbesondere nicht gegen Bundesrecht, verstösst. Es wurde darauf hingewiesen, dass die verfassungsmässigen Rechte und die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zu berücksichtigen sind. Insbesondere gilt es dabei zu beachten, dass nach Art. 89 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) der Bund Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten erlässt, während die Kantone nach Art. 89 Abs. 4 BV vor allem für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, zuständig sind. Die dazu notwendigen Kompetenzen werden im 3. Kapitel (Sparsame und rationelle Energienutzung) des eidgenössischen Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) in Art. 8 (Serienmässig hergestellte Anlagen, Fahrzeuge und Geräte) und 9 (Gebäudebereich) genauer umschrieben.

C. Materielles

Bund und Kantonen kommt gemäss Art. 89 Abs. 1 BV die Aufgabe zu, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung einzusetzen. Die Energieversorgung ist Sache der Energiewirtschaft. Art. 4 Abs. 2 EnG hält Bund und Kantone dazu an, mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass die Energiewirtschaft die Energieversorgung im Gesamtinteresse bestmöglich erfüllen kann. In diesem Sinne und auch dem Gedanken der Nachhaltigkeit (Art. 6 Kantonsverfassung [KV], LS 101) entsprechend, hält Art. 106 KV fest: Der Kanton schafft günstige Rahmenbedingungen für eine ausreichende, umweltschonende, wirtschaftliche und sichere Energieversorgung (Abs. 1); er schafft Anreize für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energie und für den rationalen Energieverbrauch (Abs. 2). Diese verschiedenen Ziele sind grundsätzlich gleichwertig.

Die Volksinitiative geht weiter und will in der Verfassung für einen bestimmten Zeitpunkt eine konkrete Zielgrösse für den Primärenergieverbrauch an nichterneuerbarer Energie festlegen: Halbierung (bezogen auf das Jahr 2010) pro Einwohnerin und Einwohner bis ins Jahr 2030 (in der Volksinitiative als «2000-Watt-Gesellschaft» betitelt). Die im Energieplanungsbericht 2006 dargestellte Vision Energie 2050 zeigt, dass es sehr anspruchsvoll ist, für den Energieverbrauch men-

genmässige Ziele auf einen genauen Termin hin festzulegen. Der Hauptgrund dafür ist, dass der Energieverbrauch nicht nur von technischen Möglichkeiten, sondern ebenso von (zum Teil weltweiten) wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen abhängt; auf diese kann der Kanton vielfach nur beschränkt Einfluss nehmen. Die erstellten Berechnungen veranschaulichen denn auch, dass die Zielwerte der Volksinitiative nach heutiger Beurteilung ohne tiefgreifende technische Neuentwicklungen oder staatlich verordnete Mengenbeschränkungen bis 2030 nicht erreichbar sind. Eine kurzfristige Trendwende beim Energieverbrauch ist insbesondere wegen der gängigen Erneuerungszyklen bei Bauten und der in vielen Bereichen weiter steigenden Nachfrage nicht zu erwarten.

Das vor Jahren an der ETH entwickelte Konzept der «2000-Watt-Gesellschaft» ist eine langfristige Vision. Für ihre Verwirklichung werden je nach Autor Zeitpunkte zwischen 2050 und 2150 angegeben. Die grosse Zeitspanne zeigt, dass umfangreiche Veränderungsprozesse mit grossen Unwägbarkeiten verbunden sind, insbesondere, da sich dieses Konzept am Primärenergieverbrauch orientiert. Die Energie, die wir kaufen, wird als Endenergie bezeichnet (beispielsweise Benzin, Heizöl, Strom). Diese Endenergie wird aus Primärenergie hergestellt (Rohöl für Heizöl und Benzin; Uran, Erdgas, Wasserkraft usw. für Strom). Der Umrechnungsfaktor von Primär- zu Endenergie ist national wie international umstritten. Der Primärenergiebedarf, auf den sich das Ziel der «2000-Watt-Gesellschaft» abstützt, wird je nach dem gewählten Umrechnungsfaktor des Urans und der Wasserkraft in elektrische Energie im Kanton Zürich auf heute 45 000 kWh (5100 Watt) bis 52 000 kWh (5900 Watt) pro Person und Jahr geschätzt. Er liegt somit 30–40% höher als der Endenergieverbrauch, der 32 000 kWh pro Person beträgt.

Der Kanton Zürich setzt, um dem vorgängig beschriebenen verfassungsmässigen Auftrag gerecht zu werden, in erster Linie auf ein CO₂-Ziel und nimmt als Grundlage die Endenergieträger, die von den Konsumentinnen und Konsumenten im Kanton Zürich verbraucht werden. Die im Energieplanungsbericht 2006 zusammengefasste Vision Energie 2050 zeigt die Umsetzbarkeit einer langfristigen klimaverträglichen Energienutzung für den Kanton Zürich auf. Dargestellt werden eine Referenzentwicklung und zwei Zielszenarien («Fortschritt», «Verzicht») einschliesslich der nötigen Vorgänge zu ihrer Umsetzung. Das Zielszenario «Fortschritt» ist durch eine fast vollständige Ausschöpfung der heutigen technischen Möglichkeiten und – bei heutigen Energiepreisen – mit Mehrkosten, die bei etwa einem halben Prozent des Bruttoinlandprodukts liegen, noch ohne Mengenbeschränkungen umsetzbar. Dank verbesserter Energieeffizienz und mit dem Ersatz fossiler Energien wird beim Zielszenario «Fortschritt» der CO₂-Ausstoss

von heute rund 6 Tonnen pro Einwohnerin und Einwohner und Jahr auf 3,5 Tonnen im Jahr 2035 gemindert, also um über 40%. Die eingesetzten nichterneuerbaren Energien (Betrachtung Endenergie) werden dabei bis 2035 pro Einwohnerin und Einwohner aber nur um etwas über 30% gesenkt, da für den Ersatz fossiler Energien nicht ausreichend erneuerbare Energien zur Verfügung stehen und der Strombedarf nicht abnehmen wird. Eine wichtige Rolle im künftigen Energiesystem kommt somit der CO₂-armen Elektrizität zu. Bis Techniken im Einsatz stehen, die erneuerbare Stromquellen wesentlich effizienter nutzen oder bei fossilen Kraftwerken das CO₂ abtrennen können, ist ein Verzicht auf die Kernenergie somit nicht angezeigt.

Um die von der Initiative verlangte Halbierung des Primärenergieverbrauchs zu verwirklichen, wären etwa Massnahmen im Umfang des Zielszenarios «Verzicht» der Vision 2050 nötig, das den CO₂-Ausstoss auf 1 Tonne pro Person und Jahr begrenzt. Der Endverbrauch nicht-erneuerbarer Energien sinkt in diesem Szenario bis 2035 um gut 50%. Es ist hinsichtlich des langfristigen Klimaziels mit dem erwähnten Konzept der «2000-Watt-Gesellschaft» vergleichbar. Dieser Weg ist auf kantonaler Ebene zum heutigen Zeitpunkt nicht angezeigt, da er die Entfaltung des Kantons Zürich in einem kaum zu rechtfertigenden Ausmass beeinträchtigen würde. Dabei sind nicht die Mehrkosten der direkten energetischen Massnahmen ausschlaggebend, die rund das Doppelte des Zielszenarios «Fortschritt», also etwa 1% des Bruttoinlandsprodukts, betragen. Vielmehr müsste trotz Einsatz bester Techniken die mengenmässige Entwicklung in den wichtigsten Anwendungsbereichen stark eingeschränkt werden. Dies betrifft namentlich das Verkehrsaufkommen, das auf dem heutigen Stand zu halten wäre, sowie die elektronischen Geräte, deren stark steigender Absatz gedrosselt werden müsste. Insbesondere für das Gewerbe könnte dies ein Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Kantonen darstellen.

Im Energieplanungsbericht 2006 wird das Zielszenario «Fortschritt» als die Leitlinie für die Ausrichtung der Energiepolitik des Regierungsrates genannt. In der kommenden Planungsperiode sind auf der Grundlage des vorliegenden Energieplanungsberichts weitere Massnahmen in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien, die auf die nationale Energie- und Klimapolitik abgestimmt sind, zu konkretisieren. Als erster Schritt wurden in den Legislaturzielen 2007–2011 des Regierungsrates Ziele und Massnahmen beschlossen. Der Energieplanungsbericht 2006 nennt die Priorität der vorzusehenden Instrumente, die im Sinne der Anliegen der Volksinitiative sind: In erster Linie ist die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand weiter zu stärken; dann ist die Anwendung neuer Erkenntnisse durch Information und Beratung sowie gezielte Aus- und Weiterbildung zu unterstützen; darüber hinaus sollen die richtigen finanziellen Anreize

geschaffen werden; soweit diese Massnahmen nicht ausreichen, sind zusätzliche Gebote und Verbote vorgesehen.

Die Stossrichtungen des Energieplanungsberichtes 2006 und der Initiative gehen in die gleiche Richtung. Die Initiative sieht aber zu weit gehende Ziele vor, für deren Erreichung aus heutiger Sicht die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Bevölkerung und damit unser Lebensstandard eingeschränkt werden müssten. Zudem bedürfen langfristige Ziele einer periodischen Überprüfung und gegebenenfalls einer Anpassung an neue Erkenntnisse. Daher ist es nicht zweckmässig, quantitativ und qualitativ eng eingegrenzte Ziele, die zudem auf nicht genau definierten Begriffen wie der «Primärenergie» abstützen, in die Kantonsverfassung aufzunehmen. Die heutige Kantonsverfassung wird als ausreichend erachtet, um den Weg einer fortschrittlichen Energie- und Klimapolitik gehen zu können. Aus den dargelegten Gründen erscheint es nicht sachgerecht, eine Verfassungsänderung im Sinne der Initiative vorzunehmen. Die Volksinitiative ist abzulehnen, ohne ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

D. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative «2000-Watt-Gesellschaft für den Klimaschutz» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi