

Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010

4713

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative
«Umweltschutz statt Vorschriften
(Kantonale Volksinitiative für den Abbau
bürokratischer Hürden
bei energetischen Gebäudesanierungen)»**

(vom

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Umweltschutz statt Vorschriften (Kantonale Volksinitiative für den Abbau bürokratischer Hürden bei energetischen Gebäudesanierungen)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Der Kanton Zürich revidiert seine Gesetzgebung, insbesondere das Planungs- und Baugesetz (PBG) so, dass die Hürden für eine energetische Sanierung von Altbauten beseitigt oder abgebaut werden. Mit diesen Änderungen soll insbesondere erreicht werden, dass

- a) energetische Gebäudesanierungen von der Bewilligungspflicht befreit werden, soweit durch diese das äussere Erscheinungsbild keine wesentliche Änderung erfährt;

- b) das Baubewilligungsverfahren für bewilligungspflichtige energetische Gebäudesanierungen möglichst weitgehend vereinfacht und beschleunigt wird;
- c) Abstandsvorschriften unterschritten sowie Ausnutzungs- und Höhenmasse überschritten werden dürfen, soweit dies für eine energetische Gebäudesanierung erforderlich ist (z. B. generelle Zulässigkeit der Unterschreitung von Grenz- und Gebäudeabstandsvorschriften infolge Aussendämmung);
- d) Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie in allen Bauzonen gestattet sind, sofern auf Schutzobjekte die gebotene Rücksicht genommen wird.

Begründung:

Die vorliegende kantonale Volksinitiative will administrative Hürden bei energetischen Gebäudesanierungen abbauen. Der Gebäudebereich beansprucht rund 45 Prozent des gesamtschweizerischen Energieverbrauchs. Mit der energetischen Sanierung von Altbauten lassen sich am einfachsten Energie sparen und die CO₂-Emission senken. Isolationen namentlich im Fassaden-, Fenster- und Dachbereich senken den Energieverbrauch um bis zu 70 Prozent. Die technischen Möglichkeiten sind dafür ebenso vorhanden wie das Bewusstsein der meisten Hauseigentümer. Energetische Sanierungen kosten einiges, was aber nur einer der Gründe ist, der Hauseigentümer von der Sanierung ihrer Liegenschaften abhält. Nicht selten sind es hinderliche Bauvorschriften und -verfahren.

Insbesondere Kosten und Dauer von Bewilligungsverfahren mit dem Risiko von Rechtsstreitigkeiten, vorgeschriebene Grenz- und Gebäudeabstände sowie Gebäudehöhen gehören zu den häufigen Hemmnissen. Sie sind im Bau- und Planungsrecht abzubauen. Wer eine Liegenschaft energetisch sanieren will, soll unbürokratisch zum Ziel kommen, gegebenenfalls unterstützt von bereits lancierten Förderprogrammen. Der Kanton Zürich soll ein Energieeffizienz-Pionier werden. Profitieren sollen alle: Hauseigentümer werden den stark schwankenden Energiepreisen weniger ausgesetzt sein, Mieter zahlen weniger Nebenkosten. Energetische Sanierungsmassnahmen beleben die Wirtschaft: Sie fördern das Interesse der Unternehmen, innovative Lösungen zur Senkung des Energieverbrauchs zu entwickeln, was die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen senkt und dem Umweltschutz zu Gute kommt.

Deshalb wollen die Unterzeichnenden eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes. Damit alle etwas von energetischen Sanierungen haben: die Umwelt und Sie.

Weisung

A. Ziel der Initiative

Die vom Initiativkomitee «Bürokratie-Abbau» in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative verlangt, dass die Gesetzgebung, insbesondere das Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1), derart revidiert wird, dass die Hürden bei energetischen Sanierungen von Altbauten beseitigt oder abgebaut werden. Ziel der Initiative ist es, energetische Gebäudesanierungen weitgehend von der Baubewilligungspflicht zu befreien und das Baubewilligungsverfahren für die weiterhin bewilligungspflichtigen energetischen Gebäudesanierungen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Weiter sollen – soweit erforderlich – bei energetischen Gebäudesanierungen die Abstandsvorschriften unterschritten und die Ausnützungs- und Höhenmasse überschritten werden dürfen. Zudem sollen Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie in allen Bauzonen zulässig sein, sofern auf Schutzobjekte Rücksicht genommen wird.

B. Formelles

Am 12. April 2010 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 16. Oktober 2009 (ABI 2009, 2126) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Umweltschutz statt Vorschriften (Kantonale Volksinitiative für den Abbau bürokratischer Hürden bei energetischen Gebäudesanierungen)» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 15. Juni 2010 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2010, 1279).

Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 KV). Die vorliegend zu beurteilende Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Die Prüfung ergibt, dass sie nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht, insbesondere nicht gegen Bundesrecht, verstösst. Gründe für eine vollständige oder teilweise Unrechtmässigkeit sind nicht ersichtlich, sodass von der Gültigkeit der Initiative auszugehen ist.

C. Materielles

Die vorliegende Volksinitiative will im Sinne eines Anreizsystems die bürokratischen Hürden bei energetischen Gebäudesanierungen beseitigen oder abbauen. Die Stossrichtung der Initiative ist aus energetischer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Die geforderte Abschaffung oder Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens bei energetischen Gebäudesanierungen käme den Interessen der sanierungswilligen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer auf den ersten Blick entgegen. Auf der anderen Seite würden dadurch jedoch die Interessen der betroffenen Nachbarinnen und Nachbarn berührt und die Übereinstimmung baulicher Massnahmen mit dem übrigen öffentlichen Recht (insbesondere dem Umweltschutz-, Denkmalschutz- oder Brandschutzrecht) könnte nicht mehr regelmässig überprüft werden. Aber auch für die Bauherrschaften selber wäre die Lockerung der Bewilligungspflicht unter Umständen nachteilig und mit erheblichen Risiken verbunden. Sie müssten damit rechnen, dass bereits ausgeführte Bau- oder Sanierungsarbeiten infolge Rechtswidrigkeit nachträglich rückgängig gemacht werden müssen. Die Baubewilligung gibt der Bauherrschaft die Sicherheit, dass ihr Sanierungsvorhaben rechtmässig ist, bevor allenfalls beträchtliche Investitionen getätigt werden.

Im Baubewilligungsverfahren ist unabhängig vom Motiv der baulichen Massnahmen abzuklären, ob einem Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Bestimmungen entgegenstehen. Es dient dem Ausgleich der unterschiedlichen und teils gegenläufigen Interessen der Betroffenen. Bei energetischen Gebäudesanierungen ist in erster Linie sicherzustellen, dass die energetischen Anforderungen eingehalten sind. Bei Veränderungen der Gebäudehülle stehen aber in der Regel auch Grenzabstands- und Eingliederungsfragen zur Diskussion. Überdies ist zu beachten, dass energetische Sanierungen aus Praktikabilitäts- und

Kostengründen häufig mit bewilligungspflichtigen baulichen Sanierungen oder Nutzungsänderungen kombiniert werden (z. B. wird im Zuge der energetischen Dachsanierung auch der Estrich zu Wohnzwecken ausgebaut). Somit ergäben sich bei einer Annahme der Initiative – auch in Fällen, in denen das äussere Erscheinungsbild der betroffenen Liegenschaft keine wesentlichen Änderungen erfährt – heikle Abgrenzungsfragen und es bestünde die Gefahr, dass bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen unkontrolliert erfolgten. Insbesondere bei denkmalgeschützten Objekten wäre dies fragwürdig, zumal die Schutzanliegen im Einzelfall nicht mehr durchgesetzt werden könnten.

Solaranlagen auf Dächern in Bauzonen sind gemäss § 1 lit. k der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV, LS 700.6) schon heute weitgehend von der Bewilligungspflicht ausgenommen, soweit sie 35 m² nicht überschreiten und eine zusammenhängende, die übrige Dachfläche um höchstens 10 cm überragende Fläche bilden. Die geltende Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Solaranlagen, welche die Dachfläche um mehr als 10 cm überragen (vor allem auf Giebeldächern), einer sorgfältigen Eingliederung bedürfen. Das Bewilligungsverfahren dient dazu, die teilweise gegenläufigen öffentlichen Interessen der umweltverträglichen Energieversorgung und des Ortsbildschutzes im Einzelfall gegeneinander abzuwägen.

Im Übrigen gilt es zu beachten, dass energetische Gebäudesanierungen oftmals Vorhaben von untergeordneter Bedeutung im Sinne von § 13 BVV darstellen, womit in solchen Fällen das vereinfachte Anzeigeverfahren angewendet werden kann. In diesem Verfahren entfallen Aussteckung und öffentliche Bekanntmachung und die Bearbeitungsfrist beträgt lediglich 30 Tage. Dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten, das Baubewilligungsverfahren für energetische Gebäudesanierungen zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird damit bereits heute Rechnung getragen. Eine weiter gehende Befreiung von der Bewilligungspflicht für energetische Gebäudesanierungen erweist sich im Ergebnis weder als sinnvoll noch als nötig und ist abzulehnen.

Gemäss § 33a der Allgemeinen Bauverordnung (LS 700.2) gilt das Anbringen einer Aussenisolation an vor dem 1. Januar 1987 erstellten Gebäuden als eine zweckmässige Anpassung im Sinne von § 357 Abs. 5 PBG, weshalb der nach Gesetz und Bauordnung massgebliche Abstand bis zu 15 cm unterschritten werden darf. Auch in diesem Punkt entspricht somit die geltende Rechtslage zumindest teilweise dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten. Im Übrigen sind die Gemeinden gehalten – sofern dies im Sinne der inneren Verdichtung erwünscht ist und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse –, in ihren Bauordnungen geringere Abstände, grössere Gebäudehöhen oder höhere Nutzungsziffern vorzusehen, sodass der Entscheid, ob im

Einzelfall neu gebaut oder nur energetisch saniert wird, nicht einseitig zugunsten einer Sanierung beeinflusst wird.

Dasselbe gilt in Bezug auf die Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen. Gemäss Art. 18a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700), der dem kantonalen und kommunalen Recht vorgeht, sind in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Sind die Voraussetzungen von Art. 18a RPG erfüllt, haben die Baubehörden die Bewilligung zu erteilen.

Die Baudirektion erarbeitet derzeit mit Unterstützung des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute, der Städte Winterthur und Zürich und des Hauseigentümerverbandes ein Merkblatt. Darin soll aufgezeigt werden, wie das Bewilligungsverfahren für energetische Gebäudesanierungen rasch und zielgerichtet abgewickelt werden kann, welche Vorhaben bewilligungspflichtig sind, welche Unterlagen dazu eingereicht werden müssen und mit welchen Fristen zu rechnen ist. Mit diesem Merkblatt soll den Bauwilligen wie auch den Behörden eine Hilfestellung für die Beantwortung der wichtigsten, sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen ergebenden Fragen geboten werden. Zudem sollen Beispiele von gut eingepassten Solaranlagen angeführt und die Verfahrenswege dargestellt werden. Ziel ist es, dass insbesondere Solaranlagen wo immer möglich einfach und rasch erstellt werden können. Wo Probleme auftreten, soll nach Lösungen gesucht und schnell entschieden werden. Wichtige Adressaten des Merkblattes sind die von der Stiftung Klimarappen im Rahmen des Gebäudesanierungsprogramms ausgebildeten Projektleiterinnen und -leiter und die vom Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft ausgebildeten Energieberaterinnen und -berater. Mit diesem Vorgehen soll ein Beitrag zur Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren geleistet werden. Werden die nötigen Schritte im Hinblick auf die Bewilligung von den Beteiligten rechtzeitig in die Wege geleitet, sollte das Baubewilligungserfordernis in der Regel keinen Verzögerungsgrund mehr darstellen.

Es ist nach dem Gesagten weder sachgerecht, Gesetzesänderungen im Sinne der Initiative in die Wege zu leiten, noch der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Volksinitiative ist abzulehnen, ohne ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi