

Per E-Mail an info.bds@zg.ch

Baudirektion des Kantons Zug
Aabachstrasse 5
6300 Zug

Zug, 21. Februar 2022

Stellungnahme

Teilrevision Energiegesetz Kanton Zug: 2. verwaltungsexterne Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Baudirektor
Sehr geehrte Dame und Herren Mitglieder der Regierung

Die Grünliberale Partei Kanton Zug bezieht sich auf das Schreiben der Baudirektion vom 20. Januar 2022 (inkl. Beilagen sowie den Bericht der INFRAS vom 24. Januar 2022) und nimmt wie folgt Stellung:

1 Einleitende Bemerkungen

- 1.1 Die Vernehmlasserin stuft die nicht erstreckbare Vernehmlassungsfrist von einem Monat als für ein Milizparteiensystem unüblich und viel zu kurz ein. Die üblichen drei Monate für Vernehmlassungen werden um zwei Monate verkürzt, was angesichts der Tragweite und Komplexität des Geschäftes als nicht zielführend einzustufen ist.
- 1.2 Eine zeitliche Dringlichkeit, wie sie unserer Parteileitung im Kontext der beantragten Fristerstreckung seitens der Baudirektion als Begründung für die nicht Erstreckbarkeit mitgeteilt wurde, besteht nach Ansicht der Vernehmlasserin nicht. Sehr wohl hat der Kantonsrat ein zügiges Vorgehen mit Blick auf die Rückmeldung an die zuständige parlamentarische Kommission erwünscht («Preisschilder»); dabei stand indes nie ein zweites externes Vernehmlassungsverfahren bzw. eine erneute Vorlage des Regierungsrates als Thema im Raum.
- 1.3 Der Presse haben wir anfangs Jahr mit Befriedigung entnommen, dass der Kanton Zug ab 2022 im Bereich der Förderung des Ersatzes der fossilen Energieträger aktiv geworden ist, Budgetmittel zur Verfügung stellt und somit die dafür bereitstehenden Bundesbeiträge ab 2022 beim Bund zu Gunsten der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer nun «abholt»¹. Diese Budgetmittel werden hoffentlich bereits in diesem Jahr ihre Wirkung entfalten können, denn aktuell werden im Kanton Zug, was auch Vertreter der Baudirektion bestätigt haben, noch immer mehr als jede zweite Öl- oder Gasheizung am Ende ihrer Lebensdauer durch ein identisches Heizsystem, also eine neue Öl- oder Gasheizung, ersetzt. Diese Einschätzung wird durch die Ergebnisse der qualitativen Analyse zur Energieträgerwahl (econcept 2020) bestätigt, wonach in 8 von 10 Fällen beim Kesseleratz, wieder ein fossiles Heizsystem eingebaut wird.
- 1.4 Der Bericht der INFRAS vom 24. Januar 2022 (nachstehend «Infrasbericht») bietet aus Sicht der Vernehmlasserin eine wichtige Diskussions- und Beurteilungsgrundlage, wengleich viele Aussagen und Angaben – angesichts der kurzen Erstellungsdauer des Infrasbericht und nicht vorhandener, belastbarer statistischer Werte für den

Gebäudepark Kanton Zug – verständlicherweise auf Annahmen basieren und mit Schätzungen hergeleitet werden mussten, wie es im Infraserbericht auch explizit erwähnt wirdⁱⁱ.

- 1.5 Wir bedauern es, dass die kommunalen Fördermittel/-systeme der elf Einwohnergemeinden in den Darstellungen, allen voran auch im Infraserbericht, keine Berücksichtigung gefunden haben. Dies obwohl gerade dies ein wichtiger und zentraler Aspekt für Wirkung und Berechnungsmodelle gewesen wären (siehe Hinweis im Infraserbericht, Seite 25). Wir betonen an dieser Stelle nochmals, dass seitens des Kantons Zug eine effektive Koordination aller «Förderakteure» ab Inkrafttreten des teilrevidierten Gesetzes sicherzustellen ist, so dass das richtige Mass an Förderung beim Ersatz der fossilen Heizsysteme gewährleistet ist und es nicht zu ungewollten «Überentschädigung» führt. Der Kanton soll zusammen mit den Gemeinden effektiv und effizient fördern, nicht mehr und nicht weniger.

2 Zu: § 4c (Varianten)

- 2.1 Mit dem Kommissionsvorschlag zu § 4c EnG (i.V.m. § 5 EnG) ist der Umstieg auf ein System mit erneuerbarer Energie nur dann verpflichtend, wenn dies technisch möglich und finanziell tragbar ist. Mit dieser flexiblen Lösung wird verhindert, dass – unter Berücksichtigung der geplanten und vorhandenen Fördergelder - für Hauseigentümerinnen höheren Kosten entstehen können. Zudem wird sichergestellt, dass sich die anfänglich höheren Investitionen mit den sinkenden Mietnebenkosten (Kosten für Heizenergie) über die Zeit unter dem Strich ausgleichen.
- 2.2 Ein generelles Verbot, wie im Kanton Glarus, würde wohl auf den ersten Blick Klarheit verschaffen und mitunter den Verwaltungsaufwand marginalisieren. Die Grünliberale Partei Kanton Zug stellt sich jedoch klar gegen ein Verbot, weil damit den unterschiedlichen räumlichen, technischen und baulichen Situationen der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer nicht adäquat Rechnung getragen werden kann.
- 2.3 Der Regierungsrat – ebenso wie der Infraserbericht - stellt in seinen Ausführungen die Variante 1a und 1b (als Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags) als eine differenzierte Pflicht (mit Ausnahmen) zum Einbau eines erneuerbaren Heizsystems dar. Der Regierungsrat erwähnt indes nicht, dass er mit «seiner» Variante 2 (mittlerweile veralteten Standardlösung MUKEN Modell F) und der Vorgabe von 10 Prozent eine generelle Verpflichtung (ohne Ausnahmen) vorschlägt; lediglich bei der Umsetzung besteht Flexibilität, die jedoch in einer Vielzahl gar nicht zu einem Ersatz des fossilen Heizsystems führt bzw. den Ersatz durch eine Ölheizung ohne weiteres zulässt.
- 2.4 Die Vernehmlasserin begrüsst deshalb die differenzierte Verpflichtung, wie sie im Vorschlag der Kommissionsmehrheit zum Ausdruck kommt. Ob dabei für die Berechnung der Mehrkosten die Variante 1a oder 1b zur Anwendung gelangen soll (oder eine rechnerische Kombination), ist – wie erwähnt - durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe festzulegen. Aufgrund der aktuellen Einschätzung spricht nach Ansicht der Vernehmlasserin einiges für die Variante 1b.
- 2.5 Der Infraserbericht bestätigt, dass die Varianten 1a und 1b in den allermeisten Fällen die kostengünstigste Vorgehensweise für die Eigentümerschaft ist, da signifikant tiefere Betriebskosten die anfänglich – gegenüber einem fossil betriebenen Heizsystem – hohen Investitionskosten über die Lebensdauer mehr als ausgleichen. Betriebswirtschaftlich lohnt sich deshalb die Investitionen in ein erneuerbares Heizsystem fast ausnahmslos.
- 2.6 Der Regierungsrat führt aus – und der Infraserbericht übernimmt dies als gegeben -, dass bei der Variante 1a und 1b Nichtwohnbauten von der bedingten Pflicht zum Ersatz des Wärmeerzeugers auf dem Verordnungsweg befreit werden könnenⁱⁱⁱ. Richtig an dieser Ausführung des Regierungsrates ist, dass mit dem Begriff «Bauten» in § 4c Kommissionsmehrheit sowohl Wohn- als auch Nichtwohnbauten erfasst werden; irreführend hingegen ist, dass der Regierungsrat diese gesetzliche Pflicht auf dem Verordnungsweg aufweichen könne; diese Einschätzung teilen wir

nicht und sie entspricht nicht der geführten Diskussion im Rahmen der parlamentarischen Vorarbeiten. Wir behalten uns entsprechende Anträge vor.

- 2.7 Die Variante 2 vermag die Vernehmlasserin nicht zu überzeugen^{iv}, allen voran, weil diese: 1) lediglich eine minimale Umsetzung der MuKE 2014 (nur Basismodule) darstellt, welche nur dem kleinsten gemeinsamen Nenner aller Kantone aus dem Jahre 2014 entspricht. Anstatt einer zukunftsgerichteten Lösung, würden wir also auf das geplante Inkrafttreten im Jahr 2023 eine (sogar) abgespeckte Version eines 10-Jahre alten föderalen Kompromisses umsetzen. Angesichts der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung seit 2014 genügt dies nicht mehr. 2) es erlaubt, unter Referenz auf den Befreiungsgrund GEAK Gesamtenergieeffizienz D, dass bei einem Heizungsersatz bei einem grossen Anteil des Zuger Gebäudeparks, mit einer ungenügenden, ineffizienten Gebäudehülle, ohne Einschränkungen weiterhin ein fossiles Heizsystem eingebaut werden kann. So kann z.B. bei einem Gebäude aus den 80er Jahren beim GEAK die Gesamtenergieeffizienz D erreicht werden indem z.B. eine LED-Beleuchtung und neue, effiziente Haushaltgeräte geltend gemacht werden. Das sind «Schlupflöcher», also Massnahmen, die nichts mit dem Heizsystem und dessen Effizienz oder Gebäudehülle zu tun haben, und es erlauben, weiterhin eine Ölheizung als Ersatz einzubauen. 3) das verbindliche Ziel «Netto-Null-2050» des Bundes und des von der Schweiz unterzeichneten Pariser Klimaabkommens, mit diesem vorgeschlagenen Weg im Bereich des Gebäudeparks im Kanton Zug nicht erreicht werden kann. Es würden mit einer solchen Variante sogar weiterhin in sehr erheblichem Masse Ölheizungen durch Ölheizungen ersetzt und installiert, welche Laufzeiten weit über das Jahr 2050 hinaus haben. Das darf nach Ansicht der Vernehmlasserin nicht sein und kann auch nicht ernsthaft seitens der Regierung gewollt sein. 4) Die geschätzten Angaben zum Wirkungsgrad der Variante 2 (80%) stufen wir als zu optimistisch ein. Der Infraserbericht bestätigt, dass dieser geschätzte Wirkungsgrad nur mit sehr hohen Förderbeiträgen zu erreichen ist, was nicht im Interesse einer effektiven und effizienten Allokation der kantonalen Fördergelder sein kann; die 80% stellen deshalb nur einen unter grossem Mitteleinsatz zu erreichender Maximalwert dar. Die im Infraserbericht angegebenen Wirkungsgrade der Varianten 1a und 1b von 90% lassen diese schon an sich hohen Werte deshalb als noch vorteilhafter erscheinen.
- 2.8 Wir weisen darauf hin, dass es mit Blick auf die Variante 2 zudem folgendes zu berücksichtigen gilt: 1) Mit dem Befreiungsgrund GEAK Gesamtenergieeffizienz D wird ein grosser Teil des Gebäudeparks von der «Variante 2» gar nicht erfasst. Es ist daher davon auszugehen, dass in diesem Segment der Umstellungsanteil weiterhin nur bei 50-60% liegen wird, was bezogen auf den ganzen Gebäudepark, einen Umstellungsanteil/Wirkungsgrad von 80% als illusorisch erscheinen lässt. 2) Zudem lässt sich die Forderung 10% erneuerbar bei 5 der 11 möglichen Standardlösungen ohne Ersatz des fossilen Heizungssystems erreichen, was den Wirkungsgrad mit Blick auf den Ersatz des fossilen Heizungssystems weiter massiv reduzieren dürfte. 3) Schlussendlich bleibt aufgrund der Dokumente offen, ob auf Verordnungsstufe neben den elf Standardlösungen nicht noch weitere Umsetzungsvarianten geschaffen werden (wie z.B. Kauf von 20% Biogaszertifikaten^v), was den Umstellungsanteil und folglich den Wirkungsgrad noch zusätzlich tiefer ausfallen lassen würde.

3 Zu: § 5 (Budgetbedarf und Verwaltungsaufwand)

- 3.1 Die Vernehmlasserin befürwortet die Schaffung der unbestrittenen Grundlagen in § 5 EnG und die Bereitstellung eines umfangmässig für zehn Jahre ausreichenden Budgetrahmens mittels Kantonsratsbeschlusses. Auf diese Weise können kantonale Fördergelder – unter Berücksichtigung weiterer Fördergelder – kontinuierlich für die angestrebte Transformation zur Verfügung gestellt und die anzustrebenden Effekte bei der Treibhausgasreduktion erzielt werden.
- 3.2 Die im Infraserbericht ausgewiesenen Schätzungen betreffend Budgetbedarf sind für die Vernehmlasserin nachvollziehbar und deshalb – nicht zuletzt auch angesichts der guten finanziellen Situation des Kantons – mindestens in diesem Umfang über die Dauer von zehn Jahren im Sinne eines Rahmenkredites als Grundlage zu berücksichtigen^{vi}; dies soll analog dem erprobten Modell im Bereich «Strassenbauprogramm» ausgestaltet werden

(KRB Strassenbauprogramm)), so dass den zuständigen Verwaltungsstellen über die zehn Laufjahre ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

- 3.3 Für die zu allen drei Varianten gemachten Angaben zum Vollzugsaufwand/Regelung (letzte Zeile, Tabelle 1, Seite 7) – im Gegensatz zu den anderen Angaben, welche aus dem Infraserbericht unter Annahmen beschrieben werden – liegen keine rechnerischen Angaben vor. Es handelt sich um Schätzungen.
- 3.4 Der Infraserbericht geht mit Blick auf die Variante 1b und deren Vollzugsaufwand gerade vom Gegenteil der Schätzung der Regierung aus (Vollzugsaufwand/Regelung «Hoch»). Danach ergibt sich bei der Anwendung der Berechnungsmethode «Lebenszykluskosten» – sogar ohne finanzielle Förderung der öffentlichen Hand(!) – praktisch immer ein Wechsel auf ein Heizsystem mit erneuerbarer Energie. Angesichts der auf dem Verordnungsweg durch den Regierungsart zu schaffenden Berechnungsgrundlagen, dürfte folglich mit grosser Sicherheit kein hoher Aufwand im Vollzug verursacht werden, weil bei den gemeindlichen Vollzugsbehörden entsprechend auch kaum Anträge für eine fossile Heizung als Ersatz des bestehenden fossilen Heizsystems gestellt werden dürften.
- 3.5 Ähnlich verhält es sich bei der Variante 1a, wobei hier bei einem Antrag für eine fossile Heizung die allfälligen Mehrkosten einfach auf der Basis einer Vergleichsofferte und der verfügbaren Fördermittel, bestimmt werden können.
- 3.6 Mit Blick auf die getroffenen Schätzungen für den behördlichen Vollzugsaufwand gehen wir aufgrund der Angaben im Infraserbericht deshalb davon aus, dass der Vollzugsaufwand bei den Varianten 1a oder 1b insgesamt allemal nicht grösser sein wird als bei der Variante 2. Vielmehr führt die Variante 2 bei einem Antrag für eine fossile Heizung in jedem Fall zu einer detaillierten Prüfung der Einhaltung der technischen Vorgaben der geplanten und ausgewählten MUKEN-Standardlösung, was für die kommunalen Baubewilligungsbehörden mit sehr erheblichem Vollzugsaufwand verbunden ist.
- 3.7 Zentral erscheint uns auch, dass die zur Diskussion gestellten Varianten in den Dokumenten nur unter dem Aspekt des behördlichen Vollzugsaufwands betrachtet werden. Wichtig erscheint uns auch der Aufwand, welcher bei den übrigen Beteiligten/Dritten entsteht. Dazu unsere folgenden Überlegungen: 1) Zentral für die Akzeptanz wird sein, welchen Aufwand die verschiedenen Varianten auf Eigentümerseite/Bauherrenseite verursachen. Entsprechende Rückfragen unsererseits bestätigen uns, dass der eigentümerseitig zu tragende Aufwand bei Variante 2 deutlich grösser ist als bei den übrigen Varianten). Dieser Aspekt bleibt in der Vernehmlassung und der Zusammenstellung des Regierungsrates unberücksichtigt, was uns angesichts der Bedeutung – auch für die Verbände, welche die Umsetzung begleiten werden – als wichtig erscheint. Wir ersuchen den Regierungsrat dies bei seinen Überlegungen zu berücksichtigen; es gilt zu verhindern, dass die Eigentümer von diesem wichtigen Aspekt überrascht werden. 2) Weiter bleibt in den Vernehmlassungsdokumente der Aufwand der Vollzugsbehörden im Kontext der Baukontrollen und -abnahme unerwähnt. Die Varianten 1a und 1b sind gemäss Gesprächen mit Fachpersonen vergleichsweise mit wenig Aufwand verbunden. Der Aufwand der kommunalen Vollzugsbehörden bei der Variante 2 ist deutlich höher, weil sich die Kontrolle aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten und Massnahmen schwieriger gestaltet. Es macht ein höheres Fachwissen erforderlich, welches vor allem bei stellenmässig klein dotierten Bauverwaltungen ein Erschwernis bilden und zu zusätzlichen Kosten für den Beizug von Spezialisten führen dürfte.
- 3.8 Das gewisse Vorarbeiten für die Umsetzung von § 4c^{vii} seitens der kantonalen Verwaltung geleistet werden müssen (bei allen drei Varianten) dürfte allen Beteiligten bewusst sein. Dieser Initialaufwand ist angesichts der Bedeutung als tragbar einzustufen. Erleichternd kommt hinzu, dass das Wissen und die Erfahrungen anderer Kantone und Vollzugsorgane (auch der kommunalen Fachstellen der Gemeinden im Kanton Zug) dabei helfen werden, den Aufwand für die mit der Vorbereitung und Umsetzung befassten Fachpersonen tief zu halten

- 3.9 Den Vorschlag im Infrasericht, wonach die kommunale Förderung ergänzend gestaltet werden soll (Stichwort «prozentuale Erhöhung), erachten wir auf dem Weg hin zu einer (möglichst) einheitlichen und einfachen Umsetzung als zielführend. Den Gemeinden steht es im Sinne der Subsidiarität offen, in ihrem Zuständigkeitsbereich (unabhängig) zu entscheiden, ob und ggf. wie hoch die ergänzende Förderung ausfallen soll.

4 Zu: § 5 Monitoring und Grundlagen

- 4.1 Wir stufen es aus Effizienzgründen als zentral ein, dass die Wirkung der zur Verfügung gestellten Fördermittel – unabhängig vom Fördermodell und der Höhe der summierten Fördermittel (Bund/Kanton/Gemeinde) – mit Inkrafttreten des teilrevidierten Energiegesetzes mit belastbaren statistischen Kennziffern erfasst, beobachtet und regelmässig überprüft werden (Monitoring). Es darf nicht, wie es der INFRAS Bericht unter «... überhitzte oder zu tiefe Nachfrage ...» (Seite 34) ausführt, dabeibleiben, dass Fördermittel einzig mit Blick auf die Nachfrage durch Hauseigentümer beurteilt werden. Hier ist es Aufgabe des Staates, die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu beobachten. Wir fordern deshalb ein verpflichtendes Monitoring, so dass die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel überprüft werden kann.
- 4.2 Wir fordern weiter, dass eindeutige und messbare Zielwerte auf der Zeitachse gesetzlich definiert werden (z.B. mit folgendem Parameter: Reduktion der mit fossilen Energieträgern beheizten Flächen im gesamten Gebäudepark des Kantons Zug). Werden diese Zielwerte nicht erreicht (z.B. lineare Verringerung der beheizten Flächen), sind Massnahmen zu ergreifen, so dass die Zielwerte innert nützlicher Frist wieder erreicht werden können. Solche Zielwerte haben sich minimal an den langfristigen Zielen der Klimastrategie 2050 des Bundes und der jährlichen Ersatzrate von 4 Prozent der gesamthaft installierten Leistung für fossile Heizungen auszurichten (Ersatzrate).

5 § 6 Abs. 2 lit. a1 (neu): Streichungsantrag

- 5.1 Die Vernehmlasserin stuft die Rechtmässigkeit von § 6 Abs. 2 lit. a1 (neu) als nicht gegeben ein. Sie verweist auf die einschlägige Literatur und Rechtsprechung im Zusammenhang mit Zulässigkeit der Delegation bzw. den Voraussetzungen einer unselbstständigen, gesetzesvertretenden Verordnung.
- 5.2 Wir beantragen deshalb, dass der Regierungsrat diese Bestimmung ersatzlos streicht. Dies, weil die Grundzüge der delegierten Materie im Gesetz umschrieben werden müssten, was – allen voran mit Blick auf § 4 c (siehe dazu oben) - nicht gegeben ist. Dies Streichung drängt sich auch aus einem weiteren Grund auf. Die Regierung hat stets betont, dass es oberstes Ziel des partiell zu revidierenden Gesetzes sei, dass Rechtssicherheit geschaffen werden soll. § 6 Abs. 2 lit a1 (neu) läuft dieser mehrfach geäusserten und deklarierten Absicht des Regierungsrates diametral entgegen und schafft Rechtsunsicherheit^{viii}.

6 Parlamentarische Vorstösse

- 6.1 Die Vernehmlasserin kann zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilen, ob und ggf. in welchem Umfang die erwähnten parlamentarischen Vorstösse (Ziff. 5 Entwurf Vorlage Nr. 3185.7) als erledigt oder nicht erledigt betrachtet werden können. Wir behalten uns eine Beurteilung im Rahmen der definitiven Vorlage vor.

Wir danken für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Tabea Estermann
Präsidentin GLP Kanton Zug

ⁱ Die auch schon in den Vorjahren bereitgestanden sind, indes aus nicht nachvollziehbaren Gründen durch den Kanton Zug – im Gegensatz zu fast allen anderen Kantonen, die finanziell enorme Geldzuflüsse generiert haben – nicht in Anspruch genommen wurden.

ⁱⁱ Wir möchten darauf hinweisen, dass wir bereits vor zwei Jahren in eingangs erwähnter Vernehmlassung zur Teilrevision des EnG eine detaillierte Auslegeordnung ersucht haben.

ⁱⁱⁱ Siehe dazu: Revision des kantonalen Energiegesetzes – Detailerläuterungen, Ausführungen auf Seite 1 und die dazugehörige Fussnote 1

^{iv} welche der Kommissionsminderheit entspricht und jetzt als Vorschlag der Regierung übernommen und zur Diskussion gestellt wird,

^v Siehe dazu unsere Haltung betreffend die § 6 Abs. 2 lit. a1 (neu), weiter unten.

^{vi} Diese Budgetmittel sind als Rahmenkredit für zehn Jahre so zu fixieren, dass seitens der Verwaltung auf entsprechende Nachfrage oder veränderte Marktverhältnisse zweckmässig reagiert werden, wie es auch im Infrasericht als Erfordernis ausgeführt wird. Eine Fixierung des im Infrasericht ermittelten jährlichen Budgetbedarfs als Obergrenze für einen zehnjährigen Rahmenkredit erachten wir als nicht zielführend und lehnen wir ab.

^{vii} Im Verbund mit den Fördermassnahmen gemäss § 5.

^{viii} Und kann weiter, je nachdem wie eine Verordnung ausfallen würden, zu rechtsungleicher Behandlung führen.