



---

Kantonsrat

Sitzung vom: 9. September 2013, nachmittags

Protokoll-Nr. 397

Nr. 397

Anfrage Müller Damian und Mit. über den Abbau von bürokratischen Hürden bei energetischen Sanierungen und Investitionen (A 122). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 30. Januar 2012 eröffnete Anfrage von Damian Müller über den Abbau von bürokratischen Hürden bei energetischen Sanierungen und Investitionen lautet wie folgt:

"Zu Frage 1: Welche Auswirkungen haben energetische Sanierungen auf den Mehrwert eines Gebäudes, und was sind die finanziellen Folgen? Nach welchen Grundsätzen wird die Mehrwertsteigerung bestimmt, und in welchem Zusammenhang steht sie zur getätigten Investition? Der Regierungsrat wird gebeten, diese Frage für die folgenden drei Punkte zu beantworten:

- Versicherungsprämie,
- Steuerwert der Liegenschaft,
- Eigenmietwert einer selbstbewohnten Liegenschaft.

Gemäss § 44 des Steuergesetzes (StG) ist das Vermögen grundsätzlich zum Verkehrswert zu versteuern. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz macht das Steuergesetz bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken sowie bei selbstgenutztem Wohneigentum. Bei Letzterem sind 75 Prozent des Verkehrswertes steuerbar (§ 48 Abs. 2a StG). Da das Schatzungsgesetz in § 17 für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke die gleiche Bewertungsvorschrift kennt, dient der gemäss Schatzungsgesetz ermittelte Katasterwert als Vermögenssteuerwert dieser Grundstücke. Bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken entspricht der nach den Bundesvorschriften ermittelte Ertragswert dem Kataster- und dem Steuerwert.

Investitionen in energetische Massnahmen führen zu einer Wertvermehrung. Dieser Mehrwert lässt sich im Liegenschaftsmarkt realisieren. Ein energetisch erbautes oder saniertes Gebäude erzielt im Liegenschaftsverkehr einen höheren Wert als eine vergleichbare, nicht entsprechend ausgerüstete Liegenschaft. Die Schatzungspraxis, welche das gesetzlich verankerte Verkehrswertprinzip umzusetzen hat, muss damit auch energetisch motivierte Investitionen entsprechend berücksichtigen. Gestützt auf § 6 der Schatzungsverordnung wird mit pauschalen Ansätzen gerechnet. Investitionen fliessen dabei nicht 1:1 in die Schätzung ein. In der Regel setzen sich Investitionen aus wertvermehrenden sowie werterhaltenden Anteilen (Ersatz bestehender Anlagen) zusammen. Der Umfang des Einflusses energetischer Massnahmen auf den Wert einer Liegenschaft lässt sich somit nicht verallgemeinernd abschätzen, sondern müsste im konkreten Einzelfall je nach den getroffenen Massnahmen mittels Einzelschätzung ermittelt werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Antwort auf die Motion M 88 von Marie-Theres Knüsel Kronenberg über eine umweltgerechte Ermittlung des Steuerwertes von Liegenschaften, die Ihr Rat anlässlich der Sitzung vom 5. November 2012 entsprechend unserem Antrag abgelehnt hat.

Der Mietwert gehört zu den steuerbaren Einkünften. Er hat einer mittleren Marktmiete zu entsprechen. Steuerbar sind 70 Prozent davon (§ 28 StG). Der Mietwert wird durch energetische Massnahmen nur geringfügig beeinflusst. Thermische Solaranlagen und Fotovoltaikanlagen werden nur im Realwert erfasst und sind somit nicht mietwertrelevant.

Auch bei der Gebäudeversicherung wird zwischen wertvermehrenden sowie werterhaltenden Massnahmen unterschieden. Wertvermehrende Investitionen führen zu einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme, beruhen allerdings bis zu einem Betrag von 50'000 Franken auf der Selbstdeklaration der Eigentümerin oder des Eigentümers. Die Anhebung der Versicherungssumme liegt im Eigeninteresse der Versicherungsnehmerin oder des -nehmers, um beim Eintritt eines Elementarereignisses als Folge einer Unterversicherung nicht mit Leistungskürzungen rechnen zu müssen. Der Prämiensatz bleibt bei einer Anhebung der Versicherungssumme ungeachtet der Gründe für Investitionen gleich. Unterschieden wird einzig zwischen Massiv- und Weichbauten, auch kann die Nutzung zu Zuschlägen führen.

Zu Frage 2: Welche Auswirkung haben energetische Sanierungen auf die Anschlussgebühren für Wasser, Kanalisation und Strom? Kommt es zu einer Gebührenerhöhung? Gemäss Baugesetz dürfen grundsätzlich nach Sanierungsmassnahmen, die zum Beispiel die Energieeffizienz erhöhen, keine investitionsabhängigen Gebühren erhoben werden. Die Gemeinden können aber Gebühren erheben, wenn keine kantonalen Vorschriften bestehen. Nach welchen Grundsätzen erfolgt die Neuabgrenzung (-setzung) nach energetischen Sanierungen? Ab welchen Investitionen fallen welche Anpassungen an?

Gemäss § 35 Absätze 1 und 3 des Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetzes (WNVG) planen und betreiben die Gemeinden die Wasserversorgung. Sie können diese Aufgaben selber erbringen oder einem oder mehreren besonderen Versorgungsträgern übertragen. Die Wasserversorgung ist finanziell selbsttragend zu betreiben. Betreibt die Gemeinde die Wasserversorgung selbst, hat sie in einem Reglement unter anderem die Spezialfinanzierung durch Gebühren und Beiträge zu regeln. Überträgt sie die Wasserversorgung einem öffentlich- oder privatrechtlich organisierten Versorgungsträger, sind bei der Übertragung insbesondere die Grundsätze über die Ausgestaltung des Wasserbezugsverhältnisses festzulegen (§§ 38 Abs. 1, 39 Abs. 2d und 40 Abs. 2d WNVG). Die Wasserversorgung und deren Finanzierung obliegen also den Gemeinden oder den von ihnen dafür bestimmten Versorgungsträgern. In dem vom Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement den Gemeinden zur Verfügung gestellten Musterreglement wird zu den Anschlussgebühren ausgeführt, die Berechnung dieser Gebühr habe nach einem von der Wasserversorgerin gewählten System zu erfolgen. Zu empfehlen sei eine Angleichung an das für die Siedlungsentwässerung gewählte Berechnungssystem.

Auch die Siedlungsentwässerung ist in erster Linie Sache der Gemeinden. So haben sie gemäss § 3 Absatz 3b-d des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EGGSchG) den generellen Entwässerungsplan zu erstellen, den Siedlungsentwässerungskataster nachzuführen, ein Reglement über die Siedlungsentwässerung zu erlassen und das öffentliche Kanalisationsnetz und die Abwasserreinigungsanlagen zu erstellen und zu betreiben. Das vom Regierungsrat zu genehmigende Reglement über die Siedlungsentwässerung hat namentlich die Finanzierung der Siedlungsentwässerung nach dem Verursacherprinzip durch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen zu regeln. Dabei müssen die Gemeinden ihre Nettoausgaben für die Abwasserentsorgung als Spezialfinanzierung vollumfänglich mit solchen Gebühren und Beiträgen finanzieren (§ 32 Abs. 1 EGGSchG, § 30 der Kantonalen Gewässerschutzverordnung). In dem den Gemeinden auch dafür zur Verfügung stehenden Musterreglement für die Siedlungsentwässerung werden zur Erhebung der Anschlussgebühren zwei Varianten angeführt. Eine Variante knüpft an die Grundstücksfläche und das Gebäudevolumen, die andere an die Grundstücksfläche und die von der Dichte und Versiegelung abhängige Tarifzonenabgrenzung.

Wo die Gemeinden in ihrem Siedlungsentwässerungsreglement Tarifzonen vorsehen, bleiben energetische Sanierungen in der Regel ohne Auswirkungen auf die Anschlussgebühren. Eine zusätzliche Anschlussgebühr ist nicht geschuldet, da als Folge solcher Sanierungen nicht allein die Grundstücksflächen, sondern regelmässig auch die Tarifzonen zuteilung unverändert bleibt. Anders verhält es sich bei einem gebäudevolumenabhängigen System oder - wie das zumindest bei der Wasserversorgung grundsätzlich noch zulässig, wenn auch nicht zu empfehlen ist - bei der Bestimmung der Höhe der Anschlussgebühr in Abhängigkeit von der Gebäudeversicherungssumme. In jedem Fall gilt aber, dass die Anschlussgebühren sowohl im Bereich der Wasserversorgung wie auch der Siedlungsentwässerung als Spezialfinanzierung die Kosten für die Erstellung, Erweiterung und Erneuerung der jeweils öffentlichen Anlagen zu decken haben, also dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip zu genügen haben. Zudem liegt die Systemwahl in der Zuständigkeit der Gemeinden, wobei durchaus noch Spielraum für eine energiepolitisch optimalere Ausgestaltung dieser Gebühren besteht.

Im Bereich der Stromversorgung werden keine Anschlussgebühren erhoben. Bei den Strompreisen handelt es sich um Entgelte für die Netznutzung oder die Energielieferung sowie um öffentliche Abgaben, die in Abhängigkeit zum Strombezug stehen. Allfällige energetische Sanierungen bewirken hier somit allenfalls eine Senkung des Stromverbrauchs und damit eine Minderung der Stromkosten.

Zu Frage 3: Wann wird nach einer energetischen Sanierung eine Neuvermessung des Gebäudes notwendig? Minergiesanierungen, die in staatlichen Gebäudeprogrammen gefördert werden, erfordern bei Altliegenschaften zwangsläufig eine Aussenisolation von wenigstens 15 Zentimeter, in der Regel bis zu 18 Zentimeter. Gemäss Baugesetz und laut der Verordnung zum Baugesetz sind Abweichungen von Vorschriften bedingt durch Wärmedämmmassnahmen, welche Abstände, Nutzungsziffern oder Gebäudeabmessungen betreffen, zulässig. Gilt dies uneingeschränkt? Wie sieht es mit der Umsetzung auf Stufe Gemeinden aus?

Zu den Hauptaufgaben der amtlichen Vermessung gehört das Erheben der Lage, Form und Inhalt von Grundstücken und das Nachführen dieser Daten. Damit leistet die amtliche Vermessung einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Grundeigentums und der Wahrung damit verbundener Rechte und Pflichten. Sämtliche Bestandteile der amtlichen Vermessung unterliegen der Nachführung (Art. 22 der Verordnung des Bundes über die amtliche Vermessung [VAV]).

Die Gebäude sind Bestandteil der Informationsebene Bodenbedeckung im Objektkatalog der amtlichen Vermessung (Art. 6 VAV, Art. 7 Abs. 1 der Technischen Verordnung über die amtliche Vermessung [TVAV]). Die Definition der Gebäude und die Genauigkeit der Erfassung der Gebäude beziehungsweise Gebäudeecken ist vorgegeben (Art. 14 und 29 TVAV). Die Genauigkeit richtet sich nach Toleranzstufen (TS; Art. 3 TVAV). Danach löst das Anbringen einer Aussenisolation an Gebäuden in der Regel eine Nachführung beziehungsweise Neuvermessung der Gebäude in den Daten der amtlichen Vermessung aus. Massgebend ist dabei die Veränderung der Gebäudegeometrie durch die Dimension der angebrachten Dämmung, auch wenn sich mit solchen Veränderungen Abweichungen von den an sich geltenden Abstands- und Dichtevorschriften ergeben, die - wie im Vorstoss richtig festgehalten wird - gemäss Planungs- und Baugesetz zulässig sind.

Im Kanton Luzern werden die übergeordneten Vorgaben in der Richtlinie "Erfassung Bodenbedeckung und Einzelobjekte (Detaillierungsgrad)" konkretisiert. Für die Fassadenisolation gilt danach das Folgende: *"Ohne weitere bauliche Massnahmen angebrachte Aussenisolationen sind nachzuführen, wenn die Gebäudeeckpunkte sich um 10 cm in der TS2 (Art. 29 TVAV) verändern. Das heisst, wenn sich zwei Fassadenlinien übers Eck jeweils mehr als 7 cm parallel verschieben. In den Toleranzstufen 3, 4, 5 gelten die Werte gemäss Art. 29 TVAV von 20, 50, 100 cm."* Solche Regelungen kennen praktisch alle Kantone.

Die Nachführung der amtlichen Vermessung wird durch die Nachführungsgeometer umgesetzt. Diese haben sich an die genannten Vorgaben zu halten. Durch die Nachführung beziehungsweise Neuvermessung des Gebäudes ändert sich die Gebäudefläche. Die neu berechnete Fläche wird im Grundbuch (Liegenschaftsbeschrieb) sowie in weiteren Registern (Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister usw.) aktualisiert.

Zu Frage 4: Welche Anreize können geschaffen werden, damit energetische Fördermassnahmen (Investitionen) nicht durch Bürokratie und die oben beschriebenen Fehlanreize wieder zunichte gemacht werden?

Wie sich aus den Antworten zu den Fragen 1 bis 3 ergibt, trifft es nicht zu, dass energetisch motivierte Investitionen und Sanierungsmassnahmen durch Fehlanreize oder gar Bürokratie zunichte gemacht werden. Soweit sich solche Massnahmen steuerlich, gebäudeversicherungs- und gebührenrechtlich sowie vermessungstechnisch tatsächlich auswirken, was etwa im Gebührenbereich durch die Wahl eines entsprechenden Finanzierungssystems (Tarifzonen-system im Siedlungsentwässerungsbereich) durch die Gemeinden vermieden werden kann, führen solche energiepolitisch erwünschten Investitionen zu einem im Markt auch realisierbaren Mehrwert, der sich im Eigeninteresse der Versicherungsnehmerin oder des -nehmers in einem höheren Versicherungswert niederschlägt.

Zu Frage 5: Wie kann das Bewilligungsverfahren bei energetischen Sanierungen materiell und formell vereinfacht werden?

Ihr Rat hat in der Junisession 2013 im Rahmen der Beratung unserer Botschaft B 62 vom 25. Januar 2013 zu den Entwürfen eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) und einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) einer umfassenden PBG-Revision zugestimmt. Mit dieser am 1. Januar 2014 in Kraft tretenden Gesetzesrevision wird für die kommenden Jahrzehnte eine verlässliche, gut verständliche und im Vergleich zum heute geltenden Recht wieder einfachere und transparentere Bauordnung geschaffen. Dabei war es unserem Rat - wie wir bereits in unserer Antwort zu dem von Ihrem Rat ebenfalls in der Junisession 2013 teilweise erheblich erklärten Postulat von Damian Müller (P 123, eröffnet am 30. Januar 2012) ausgeführt haben - auch ein zentrales Anliegen, mit den neu vorgeschlagenen Regelungen die energetischen Interessen optimal zu berücksichtigen. Sowohl durch besondere materielle Regelungen wie auch durch Verfahrensvereinfachungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe werden etwa energetische Gebäudesanierungen oder die Bewilligung von Anlagen zur Nutzung von Solarenergie im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben gezielt erleichtert. Als Erstes zu nennen ist die Bemessung des Grenzabstands, der neu allein in Abhängigkeit von der von der Gemeinden zonenweise festzulegenden zulässigen Gesamthöhe (§ 122 Abs. 1 PBG) zu berechnen ist. Dadurch werden energetisch bedingte Gebäudeaufstockungen erleichtert, ergibt sich doch durch die Erhöhung des Gebäudes - anders als nach heute geltendem Recht - kein neuer grösserer Grenzabstand. Im Weiteren gestattet § 133 Absatz 1d (bisher 1f) PBG ausdrücklich das Unterschreiten der gesetzlich festgelegten Grenz- und Gebäudeabstände, wenn das Unterschreiten eine Folge von energetisch bedingten Gebäudesanierungen ist. Zudem ergibt sich durch den Wegfall der Geschossregelungen, namentlich der Vorgaben zu den Geschosshöhen (vgl. §§ 138 f. PBG), erheblich mehr Spielraum für energetische Sanierungen von Gebäuden. Dies wird unterstützt durch die Regelung in § 139 Absatz 2 PBG und die darauf beruhende Regelung in § 34 der gesamthaft revidierten Planungs- und Bauverordnung (PBV) in der Fassung, wie sie Ihrem Rat für die Beratung der Gesetzesvorlage im Entwurf vorlag. Danach darf die Oberkante der Dachfläche insbesondere aus energetischen Gründen (maximal) 50 cm über den für die Gesamthöhe massgebenden höchsten Punkten der Dachkonstruktion liegen. Schliesslich erhöht sich gemäss § 14 Absatz 1 PBV-Entwurf die zonengemässe Überbau-

ungsziffer für Gebäude insbesondere dann um 5 Prozent, wenn bei Umbauten der Neubaugrenzwert der SIA-Norm 380/1 zur thermischen Energie im Hochbau oder eine Zertifizierung des Labels Minergie erreicht wird.

Mit Blick auf das Bewilligungsverfahren sieht § 184 Absatz 2 PBG schon in der geltenden Fassung vor, dass Bauten und Anlagen oder Änderungen derselben, für die nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn besteht, die Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften vorgängig zu kontrollieren, von der Pflicht zur Einholung einer Baubewilligung befreit sind. Keine Bewilligungspflicht besteht demnach insbesondere für Reparatur- und Unterhaltsarbeiten, zu denen auch energetische Gebäudesanierungen ohne Veränderung der Gebäudehülle zählen. Für die energetische Sanierung der Gebäudehülle sehen wir in § 53 Absatz 2c PBV-Entwurf als Regelfall neu ausdrücklich ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren vor. Gleiches regelt der Entwurf für Anlagen für die Nutzung von Sonnenenergie (§ 53 Abs. 2a PBV-Entwurf), sofern solche Anlagen gestützt auf § 54 Absatz 2a und 2b PBV-Entwurf nicht ohnehin bewilligungsfrei erstellt werden dürfen. Das gilt einerseits bei Solaranlagen bis zu 20 m<sup>2</sup> Fläche, die der Gebäudehülle und der Umgebung angepasst oder direkt auf dem Boden aufgestellt sind, ausser in ortsbildgeschützten Gebieten oder an inventarisierten, schützenswerten Gebäuden, und andererseits bei Solaranlagen über 20 m<sup>2</sup> nach Massgabe des Bundesrechts (vgl. Art. 18a des Raumplanungsgesetzes). In diesem zweiten Fall hat allerdings 20 Tage vor der Erstellung eine Meldung an die zuständige Behörde zu erfolgen.

Damit zeigt sich, dass die geforderte materielle und formelle Vereinfachung der Bewilligungsverfahren bei energetischen Sanierungen mit der am 1. Januar 2014 in Kraft tretenden PBG-Änderung und den vorgesehenen Regelungen in der gesamthaft revidierten Planungs- und Bauverordnung bereits umgesetzt wird, soweit es mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist.

Zu Frage 6: Wie werden One-Stop-Shops beurteilt?

Als One-Stop-Shop wird in der öffentlichen Verwaltung - gleich wie in der Wirtschaft - allgemein die Möglichkeit bezeichnet, alle administrativ, zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Schritte bei einer einzigen Stelle zusammen zu führen. Im Vordergrund steht dabei die Einsetzung einer Kontakt- oder Anlaufstelle, die je nach Ausgestaltung in unterschiedlichem Umfang Dienstleistungen anbietet oder sogar über weiter reichende (Entscheidungs-)Kompetenzen verfügt ("Verwaltungsleistungen aus einer Hand").

Viele unserer Bemühungen in den vergangenen Jahren namentlich im Bauwesen zielten in die geschilderte Richtung. Zu nennen ist etwa die Bewilligungs- und Koordinationszentrale in der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation, die Kontakt- und Anlaufstelle in der kantonalen Verwaltung für Private in planungs- und baurechtlichen Fragen ist, Gesuche in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und weiteren kantonalen Stellen prüft und als Bindeglied zwischen den kommunalen und kantonalen Behörden bei planungs- und baurechtlichen Bewilligungsverfahren wirkt. Unter der Federführung der Bewilligungs- und Koordinationszentrale wird gemeinsam mit dem Verband Luzerner Gemeinden ergänzend auch die Einführung der Anwendung «eBage+» als voll elektronische, medienbruchfreie und umfassende Plattform für alle am Baubewilligungsverfahren beteiligten Stellen vorangetrieben, wodurch eine weitere Verfahrensstraffung und -vereinfachung sowie Verringerung des Verwaltungsaufwandes erreicht werden soll.

Im Weiteren ist die Abteilung Volkswirtschaft und Regionalentwicklung der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation bei Anliegen der Wirtschaft Anlaufstelle zur Koordination der verwaltungsinternen Prozesse und Projekte. Das zeigt, dass die Idee des One-Stop-Shops in unserem Kanton bereits etabliert ist und auch laufend weiterentwickelt wird. So bietet der Kanton Luzern ein umfassendes Beratungsangebot bei Fra-

gen im Energiebereich an, seien es Informationen zur energetischen Optimierung eines Hauses, zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur Senkung der Stromkosten oder über laufende Förderprogramme. Speziell mit Blick auf die energetische Sanierung von Häusern dürfte aber für eine breitere und umfassendere Beratung aus einer Hand namentlich zu bau-, steuer-, versicherungs- und gebührenrechtlichen Fragen durchaus ein Bedarf bestehen. Wir werden weitere Schritte in diese Richtung prüfen, dabei aber auch die gegenwärtig angespannte finanzielle Ausgangslage zu berücksichtigen haben."

Damian Müller führt aus, es sei ihm ein grosses Anliegen, dass der Regierungsrat die Schwachpunkte, welche bei der Beantwortung seiner Anfrage klar zum Vorschein gekommen seien, aufnehme. Vor allem die unbefriedigende Situation mit den Wasserversorgungen, bei denen es veraltete Statuten und Reglemente gebe, müsse angepackt werden. Er sei sich der Gewaltentrennung zwischen Kanton und Gemeinden bewusst, trotzdem dürfe es nicht sein, dass die Bürgerinnen und Bürger infolge einer nicht durchlässigen Situation zwischen Kanton, den Wasserversorgungen und den Gemeinden mit unnötigen bürokratischen Hürden belastet würden. Grosse Sympathie habe er für die Anwendung von One-Stop-Shops. Diese müssten weiter verfeinert werden. Diese Strategie sollte bei allen Departementen vertieft angewandt werden. Er bitte den Regierungsrat, darauf zu achten, dass auf Floskeln, wie sie am Schluss der Beantwortung der Frage 6 stünden, verzichtet werde.

Im Namen des Regierungsrates betont Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdirektor Robert Küng, komplexe Fragestellungen würden auch komplexe Antworten ergeben. Die Regierung habe die Chance genutzt, einen informativen Beitrag zu diesem Thema zu leisten. Die Schwachpunkte seien die Gebühren. Die Regierung halte sich an die Gewaltentrennung zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Im Namen des Regierungsrates hoffe er, dass die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter dieses Anliegen nun aufgenommen hätten und sich zu Hause einmal über diese Gebühren Rechenschaft ablegen würden.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden.