

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Energiesparmassnahmen in städtischen Liegenschaften, Bewilligung eines Rahmenkredits

Am 6. Dezember 2006 reichten Gemeinderätin Corine Mauch (SP) und Gemeinderat Bernhard Piller (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2006/558, ein, die am 10. Januar 2007 dringlich erklärt wurde:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher sichergestellt wird, dass beim Neubau und bei umfassenden Bausanierungen von städtischen Liegenschaften (Verwaltungs- oder Finanzvermögen) mit dem Ziel einer hohen Gesamtenergieeffizienz weitgehende Energiesparmassnahmen zur Anwendung kommen. Die Energiesparmassnahmen sind soweit möglich gezielt mit Massnahmen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien zu koppeln. In jedem Fall sind dabei Solarkollektoren zur Warmwasserbereitung und Heizungsunterstützung vorzusehen. Zu diesem Zweck können bei Bauprojekten aus einem Rahmenkredit bis maximal zwei Drittel der aufgrund von über die Vorgaben des Masterplans Energie hinausgehenden baulichen und technischen Massnahmen effektiv anfallenden zusätzlichen Investitionskosten abgegolten werden. Die Massnahmen sollen über den Minergie-Standard hinaus gehen und nach Möglichkeit den Minergie-P-Standard anstreben. Dafür ist ein Rahmenkredit von achtzehn Millionen Franken bereit zu stellen.

Begründung

Mehr als 40 Prozent des Energieverbrauchs in der Schweiz entfällt heute auf den Wärmebedarf (Heizung und Warmwasser) von Gebäuden. Um die Ziele einer nachhaltigen Energieversorgung und die notwendige Reduktion der CO₂-Emissionen auf ein zukunftsfähiges Niveau zu erreichen, braucht es hingegen erhebliche Zusatzanstrengungen – namentlich auch in den heute weltweit überdurchschnittlich viel Energie konsumierenden Gesellschaften, zu denen auch die Schweiz gehört (heute eine «6000-Watt-Gesellschaft»).

Griffige Massnahmen und Vorgaben bedürfen vor allem eines festen politischen Willens beim Bund und bei den Kantonen sowie auf internationaler Ebene. Dennoch hat die Stadt Zürich durchaus relevanten Handlungsspielraum. Dazu gehört insbesondere das energetische Management des stadteigenen Gebäudeparks.

Heute existieren technologische und bauliche Lösungsansätze, mit denen massive Senkungen der Verluste von Heiz- und Warmwasserenergie in Gebäuden erreicht werden können. Das Bundesamt für Energie beziffert das Einspar- und Effizienzpotenzial im Gebäudebereich auf 50 bis 90 Prozent gegenüber konventionellen Bauten. Bei der Wärmegewinnung unter Sonnenergienutzung liegt nach wie vor grosses Potenzial brach.

Der Gebäudepark der Stadt Zürich ist gross. Er umfasst Amtshäuser, Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Kultureinrichtungen sowie städtische Wohnsiedlungen, Restaurants, Gewerbeliegenschaften u.a.m.

Wie bei privaten InvestorInnen stellen auch bei städtischen Neu- und Umbauten höhere Anfangsinvestitionen in die Energieeffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energien vielfach ein Hindernis dar, dass das effektiv vorhandene Einsparpotenzial auch tatsächlich sehr weitgehend ausgenützt wird. Dadurch «verbaut» man sich im wahrsten Sinne des Wortes Chancen. Aufgrund der langen Erneuerungszyklen bei Gebäuden beeinflussen heutige Bau- und Renovationsentscheide den Energieverbrauch von Gebäuden auf Jahrzehnte hinaus. Mit dem zu schaffenden Rahmenkredit sollen deshalb diese Anfangsinvestitionen teilweise aufgefangen werden können.

Gemäss Art. 90 i.V.m. Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates verpflichtet eine Motion den Stadtrat, dem Gemeinderat innerhalb zweier Jahre nach der Überweisung der Motion einen Antrag für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt.

Der Gemeinderat hat die Motion am 14. März 2007 überwiesen. Die Frist zu deren Erfüllung endet am 13. März 2009. Mit der vorliegenden Weisung ist diese Frist somit eingehalten.

Der Gemeinderat hat ebenfalls am 14. März 2007 die Motion der AL-Fraktion vom 6. Dezember 2006, GR. Nr. 2006/565, «städtische Wohnliegenschaften, Rahmenkredit für zusätzliche Energiesparmassnahmen» und die Motion von Gregor Bucher und Ernst Daner betreffend Energiebedarf städtischer Liegenschaften, Rahmenkredit für die Deckung durch erneuerbare Energie, GR Nr. 2005/137, überwiesen. Die Zielsetzungen gehen in die gleiche Richtung.

Ausgangslage

Der Stadtrat kann sich der in der Motion äusserst differenzierten und schlüssigen Analyse der heutigen Situation bezüglich Energieverbrauch, CO₂-Emissionen und den als Lösungsweg aufgezeigten Zielen zu einer nachhaltigen Energieversorgung und Reduktion der CO₂-Emission vollumfänglich anschliessen. Er teilt auch die Einschätzung, dass die Stadt Zürich durchaus relevanten Handlungsspielraum hat, im stadteigenen Gebäudepark heute existierende technologische und bauliche Lösungsansätze umzusetzen. Dazu braucht es grundsätzlich keine «griffigen Massnahmen und Vorgaben» von Bund und Kanton. Die Stadt Zürich ist in der Lage (und hat diesbezüglich bereits einen grossen Leistungsausweis), nachhaltige Bauten im umfassenden Sinne zu realisieren. Der Stadtrat bedauert zwar, dass griffige Massnahmen nicht zügiger umgesetzt werden können, weil das gesteckte Ziel einer 2000-Watt-Gesellschaft nur mit breit angelegten Massnahmen erreicht werden kann. Trotzdem ist das Engagement der Stadt und anderer verantwortungsbewusster und engagierter Bauträger wichtig, weil in dieser «Pionierphase» des nachhaltigen und energieeffizienten Bauens, in der wir uns immer noch befinden, wichtige Vorarbeit geleistet und wesentliche Erkenntnisse gewonnen werden, welche letztlich alle nutzen können.

Der Stadtrat will dabei noch einen Schritt weitergehen, als «nur» den Energieverbrauch und den CO₂-Ausstoss in Richtung 2000-Watt-Gesellschaft massgeblich zu reduzieren. Er orientiert sich bezüglich Bauen am umfassenden Begriff der Nachhaltigkeit gemäss der Empfehlung SIA 112/1, welcher die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekte umfasst. Dabei kommt dem Aspekt des Wohlbefindens und der Schonung der Ressourcen im Sinne des Labels «Eco-Bau» ein gleichbedeutender Stellenwert zu. Bei «Eco-Bau» geht es um die Verwendung von Baumaterialien, die behaglich sind, keine bedenklichen Stoffe enthalten, aus nachhaltiger Produktion stammen und gute Voraussetzungen für eine Verwertung beim späteren Rückbau aufweisen. Ein weiterer Aspekt, der zur Gesamtbeurteilung der Nachhaltigkeit gehört, ist eine naturnahe, ökologische Landschaftsgestaltung. All diese Aspekte wurden in der Zielsetzung

der «7 Meilenschritte zum umwelt- und energiegerechten Bauen», welche für die Bauten der Stadt seit 2001 begleitend sind, bereits aufgenommen. Die 7 Meilenschritte der Stadt Zürich bildeten auch die Grundlage für die Zielsetzungen, welche mehrere Städte, die das Label «Energistadt» tragen, als «Massstäbe für energie- und umweltgerechte Bauten» proklamieren und bewegen sich auf dem Nachhaltigkeitsstandard «Minergie-Eco». Der Stadtrat geht davon aus, dass alle diese Aspekte der Nachhaltigkeit mit der Motion mitgemeint sind und sich das Auffangen der Anfangsinvestitionen gleichermassen sowohl auf Massnahmen der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien als auch auf die Verwendung von ökologischen Materialien und Technologien bezieht.

Der Stadtrat hat mit dem Legislatorschwerpunkt «Nachhaltige Stadt Zürich – auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft» dieses wichtige Problemfeld aufgegriffen, um zu diesem globalen Problem, das sich zunehmend verschärfen wird, einen engagierten Beitrag zu leisten. Bei der Verabschiedung der Legislatorschwerpunkte 2006 bis 2010 wurde dazu Folgendes aufgeführt:

«Jetzt anstuern: Das langfristige Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft. Zentrale Herausforderungen für die Politik sind der wachsende Energie- und Ressourcenverbrauch, die grossen Mengen an Treibhausgasen sowie die Luft- und Lärmbelastung mit ihren Folgen für die Gesundheit der Zürcher Bevölkerung. Die vom Stadtrat anvisierte 2000-Watt-Gesellschaft erfordert die Reduktion des Energieverbrauchs um rund zwei Drittel gegenüber heute. Dieses Ziel kann nur sehr langfristig realisiert werden. Der Stadtrat will in den nächsten vier Jahren ein Konzept «2000-Watt-Gesellschaft für die Stadt Zürich» ausarbeiten. Mit verschiedenen Massnahmen bei den stadteigenen Gebäuden und der Förderung einer stadtverträglichen Mobilität werden erste Weichen gestellt.»

Die Stadt Zürich weist viele Bauten auf, welche bereits heute bezüglich Nachhaltigkeit als «Leuchtturmprojekte» auf dem Weg zu ökologischem und energieeffizientem Bauen gelten. So erhielt die Stadt Zürich soeben den Schweizer Solarpreis 2008 für die Garderobengebäude der städtischen Sportanlage Juchhof. Beim Schulhaus Im Birch wurde erstmals Recyclingbeton verwendet. In der Folge entstanden in kürzester Zeit die dafür erforderlichen Normen. Heute gehört die Verwendung eines Anteils von Recyclingbeton zu den Voraussetzungen, um das Label «Eco-Bau» zu erhalten. Mit dem Wettbewerb für energieeffiziente Büroleuchten für das Verwaltungszentrum Werd konnte der Stromverbrauch im Standby-Betrieb nicht nur um Prozente, sondern um Faktoren (!) reduziert werden. Diese Büroleuchten haben sich am Markt innert kürzester Zeit durchgesetzt, so dass die Initiative der Stadt Zürich mit diesem Pilot- und Demonstrationsprojekt (P+D-Projekt) eine enorm grosse Hebelwirkung bezüglich Energieeffizienz im Beleuchtungsbereich erzielte. Nicht zuletzt kann auf das geplante neue Bettenhaus des Stadtsptals Triemli hingewiesen werden, welches seit 2003 konsequent auf das Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft hin entwickelt wurde. All diese Projekte wurden in den gemeinderätlichen Kommissionen auch bezüglich der Nachhaltigkeitsziele intensiv diskutiert und vom Gemeinderat unterstützt. Für diese qualifizierte Unterstützung des

nachhaltigen Bauens bei den Einzelobjekten bedankt sich der Stadtrat beim Gemeinderat. Der Stadtrat sieht die Überweisung dieser Motion als aktive Unterstützung und Auftrag des Gemeinderates, nachhaltiges und energieeffizientes Bauen mit dem Ziel «Bauen für die 2000-Watt-Gesellschaft» konsequent weiter zu verfolgen.

Obwohl der Stadtrat die Unterstützung der genannten Ziele äusserst erfreut zur Kenntnis nimmt, hat er die Motion in der Zuschrift an den Gemeinderat vom 7. Februar 2005 mit der umschriebenen Zweckbestimmung im engeren Sinne abgelehnt. Die damaligen Überlegungen sind noch immer zutreffend, wodurch die Anwendung des Rahmenkredits nur in einem eingeschränkten Mass möglich sein wird. In rechtlicher Hinsicht ergibt sich, dass die Aufteilung eines dem gleichen Zweck dienenden Objektkredits in Teile, die über den Objektkredit, und Teile, die über den Rahmenkredit finanziert werden, einem unzulässigen Splitting gleichkommen und damit den Grundsatz der «Einheit des Zwecks» verletzen. So wäre es zum Beispiel möglich, dass der Gemeinderat einen Objektkredit von 19 Mio. Franken beschliesst und weitere Teile des Bauvorhabens (zum Beispiel 2 Mio. Franken für erneuerbare Energie) über den Rahmenkredit finanziert. Durch dieses Vorgehen würde der Gesamtkredit von 21 Mio. Franken der Volksabstimmung entzogen. Wie dieses Beispiel darlegt, würde damit der Vorschrift gemäss § 2 der kantonalen Verordnung über den Gemeindehaushalt nicht Rechnung getragen.

Einen eigentlichen Nutzen und eine Vereinfachung ergibt sich in erster Linie bei Bauvorhaben, welche als gebundene Ausgaben in der Kompetenz des Stadtrates liegen. Mit dem Rahmenkredit ist es dem Stadtrat möglich, Ausgaben im Nachhaltigkeitsbereich, welche nicht gebunden wären und über 2 Mio. Franken lägen zu finanzieren, ohne dem Gemeinderat dafür eine Vorlage unterbreiten zu müssen. Ein weiterer Nutzen liegt darin, dass zusätzliche Kosten, welche nicht zum eigentlichen Projekt gehören, wie z. B. Evaluationen von unterschiedlichen Anlagen für die Beschaffung erneuerbarer Energie (Solarenergie, Windenergie, Geothermie), Machbarkeitsabklärungen von technischen Lösungen bis hin zur Nachevaluation und Auswertung von realisierten technischen Anlagen bei Pilot- und Demonstrationsprojekten, über den Rahmenkredit finanziert werden können. Bei diesem Teil des Rahmenkredits geht es um die Finanzierung von «angewandter Forschung» und «Evaluation von Pilot- und Demonstrationsanlagen» im Hinblick auf den weiteren Einsatz an Bauten für die Stadt. Dazu gehören durchaus auch Investitionen wie z. B. Mess- und Regelanlagen, welche jedoch nicht zum eigentlichen «normalen Bauvorhaben» im Sinne der «Einheit des Zwecks» zu zählen sind.

Der Rahmenkredit kann somit im umschriebenen beschränkten Rahmen den Spielraum des Stadtrates erhöhen. Dazu muss der Gemeinderat den Anwendungszweck des Rahmenkredits in der umschriebenen Richtung «Finanzierung von angewandter Forschung», mit dem Ziel «Bauen für die 2000-Watt-Gesellschaft» aktiv zu fördern, anpassen. Insbesondere können dadurch Projekte, welche zum jetzigen Zeitpunkt bezüglich Kosten-Nutzen-Verhältnis noch nicht eindeutig ausgewiesen sind, vertieft abgeklärt werden. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die jährlichen Investitionen bei Hochbauten (Finanz- und Verwaltungsvermögen) um 400 Mio. Franken

liegen. In der Annahme, dass der Rahmenkredit für einen Zeithorizont von etwa fünf Jahren gedacht ist, stehen Investitionen von rund 2 Mia. Franken einem Rahmenkredit von 18 Mio. Franken gegenüber, was etwa 0,1 Prozent der jährlichen Investition entspricht. Daraus ist ersichtlich, dass der Kredit ausschliesslich für die speziellen Situationen bei einzelnen Projekten verwendet werden kann und ohnehin keine flächendeckenden Massnahmen zur Abgeltung von Nachhaltigkeitsinvestitionen, welche über den Minergie-Eco-Standard hinausgehen, möglich wären. Die Regel wird wie bisher sein, dass die vorgesehenen energetischen Massnahmen in den jeweiligen Objektkrediten ausgewiesen sind und mit diesen beschlossen werden müssen, wie dies zum Beispiel beim 20-Mio.-Franken-Kredit für die Geothermie des Stadtsitals Triemli erfolgte. Der Stadtrat schlägt dem Gemeinderat vor, den Rahmenkredit von 18 Mio. Franken im Sinne der umschriebenen Grundsätze zu bewilligen und gemäss den nachfolgenden Grundzügen zu bewirtschaften.

Rahmenkredit für Energiespar- und Nachhaltigkeitsmassnahmen bei städtischen Immobilien

1. Der Rahmenkredit dient zur Abgeltung von Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Gewinnung von erneuerbarer Energie, zur Realisierung von ökologischen Massnahmen bei städtischen Immobilien sowie zur Finanzierung der Grundlagenarbeit, der fachlichen Begleitung und wissenschaftlichen Auswertung von «Pilot- und Demonstrationsprojekten», soweit dies aus kreditrechtlichen Gründen zulässig ist (Grundsatz der Einheit des Zwecks).
2. Bauprojekte können bis maximal zwei Drittel der aufgrund von über die Vorgaben des Masterplans Energie hinausgehenden baulichen und technischen Massnahmen effektiv anfallenden zusätzlichen Investitionskosten abgegolten werden, soweit dies aus kreditrechtlichen Gründen zulässig ist (Grundsatz der Einheit des Zwecks).
3. Als Massstab der Nachhaltigkeitsstandards gemäss Masterplan Energie gelten die jeweils aktuellen, vom Stadtrat festgelegten «7 Meilenschritte zum umwelt- und energiegerechten Bauen». Die Zielrichtung der zusätzlichen Massnahmen soll sich an den Grundzügen der 2000-Watt-Gesellschaft orientieren.
4. Die Kontrolle über die Bewirtschaftung des Rahmenkredits liegt in der Zuständigkeit der Vorsteherin des Hochbaudepartements.
5. Die Berichterstattung über die unterstützten Massnahmen sowie die fachliche Beurteilung der zu unterstützenden Massnahmen erfolgt durch die Fachstelle Nachhaltiges Bauen im Amt für Hochbauten. Für die fachliche Unterstützung können Fachleute beigezogen oder ein externes Fachgremium einberufen werden. Die Fachstelle Nachhaltiges Bauen erstellt im Rahmen des Jahresberichts zum Masterplan Energie eine Berichterstattung zu den 7 Meilenschritten und den mit dem Rahmenkredit unterstützten Projekten.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Für die Abgeltung von Nachhaltigkeitsmassnahmen, welche über das Programm «7 Meilenschritte zum umwelt- und energiegerechten Bauen» des Stadtrates hinausgehen, sowie zur Finanzierung von angewandter Forschung mit dem Ziel «Bauen für die 2000-Watt-Gesellschaft» aktiv zu fördern, wird ein Rahmenkredit von 18 Mio. Franken beschlossen.**
- 2. Über die Aufteilung des Rahmenkredits in Objektkredite entscheidet der Stadtrat bzw. das gemäss Geschäftsordnung des Stadtrates zuständige Organ.**
- 3. Über die Verwendung des Rahmenkredits sowie den Stand der Umsetzung des Programms «7 Meilenschritte zum umwelt- und energiegerechten Bauen» wird im Rahmen der Berichterstattung über den Masterplan Energie dem Gemeinderat Bericht erstattet.**
- 4. Die Motion, GR Nr. 2006/558, von Corine Mauch und Bernhard Piller betreffend Energiesparmassnahmen in städtischen Liegenschaften vom 6. Dezember 2006 wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy