

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

vom 9. Januar 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Juli 2012 reichte die GLP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2012/294, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung zur Anpassung der BZO vorzulegen, welche es ermöglicht, in geeigneten Gebieten aufgrund energetischer Sonderleistungen die Ausnützungsziffer um 5 Prozentpunkte zu erhöhen, wenn Plusenergiebauten erstellt werden. Sollte für die Umsetzung auf kommunaler Ebene eine Anpassung des PBG erforderlich sein, wird der Stadtrat aufgefordert, entsprechend beim Regierungsrat vorstellig zu werden.

Begründung: Die Zürcher Bevölkerung hat am 30. November 2008 der 2000 Watt-Gesellschaft zugestimmt. Das sehr ambitionierte Ziel führt u.a. dazu, dass Gebäude viel besser isoliert werden müssen. Das Prinzip der energieeffizienten Bauweise ist zwar bekannt, der geringe Anteil an Plusenergiebauten zeigt jedoch, dass wir noch weit vom Ziel entfernt sind. Mit einer zusätzlichen Erhöhung der Ausnützung soll ein wirksamer Anreiz geschaffen werden, neue Gebäude - erheblich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus, und im öffentlichen Interesse - als Plusenergie-Häuser zu erstellen. Der vorgeschlagene Bonus führt zu einem ökonomischen Anreiz, der nicht durch staatliche Fördergelder finanziert werden muss. Gleichzeitig wird damit eine grössere Anzahl von Bauherren für die Belange des Klimaschutzes sensibilisiert.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Gemäss Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung setzt der Gemeinderat die kommunalen Nutzungspläne fest. Der Vorstoss verlangt eine Änderung der Bau- und Zonenordnung; er ist somit motionabel.

Der Stadtrat lehnt die Entgegennahme der Motion aus nachfolgenden Gründen ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

Die Zielsetzung der Motion entspricht zwar grundsätzlich den in der Gemeindeordnung verankerten Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft. Eine einfache Umsetzung der Motion in der geforderten Art und Weise ist jedoch aufgrund der fehlenden Definition des Begriffs «Plusenergiehaus» weder möglich, noch ist der Anreiz des Ausnützungsbonus zielführend. Hinzu kommt, dass dem Anliegen weitgehend schon durch andere bereits existierende oder geplante Massnahmen und Anreizinstrumente entsprochen wird. Die Entgegennahme als Postulat soll es indessen erlauben, zu untersuchen, ob für die Stadt Zürich zusätzliche Möglichkeiten bestehen, um die Zielsetzung zu verfolgen, den Gebäudestandard bei Neubauten zu verbessern.

Zum Begriff «Plusenergiehaus»: Eine schweizweit anerkannte Definition des Begriffs «Plusenergiehaus» gibt es bis heute nicht. Am weitesten verbreitet ist der Minergie-A-Standard, bei dem die gewichtete Energiekennzahl für Raumwärme, Warmwasser und Lüftung im Jahresverlauf den Wert Null erreichen bzw. unterschreiten muss. Um dieses Ziel zu erreichen, ist neben einer guten Gebäudehülle und einem regenerativen System zur Wärmeversorgung in der Regel eine grosse Solarstrom-Anlage (PV-Anlage) erforderlich. Die Kantone streben an, dass sich neue Gebäude ab 2020 im Bereich der Wärmeenergie ganzjährig möglichst selbst versorgen können und Anteile der Versorgung mit Elektrizität übernehmen. Die entsprechend überarbeiteten Musterenergievorschriften der Kantone (MUKEN) sollen 2014 veröffentlicht werden. Die Kantone haben dann die Frist, dies bis 2020 in ihre kantonalen Vorschriften zu übernehmen. Konkret bedeutet dies, dass ab 2020 das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre mit hoher Wahrscheinlichkeit ohnehin erfüllt wird.

Es ist allerdings fraglich, ob das Anliegen der gebäudeautarken Energieversorgung im städtischen Kontext überhaupt realisierbar ist. Die Zweifel rühren daher, dass sich das Plusenergie-Konzept (oder auch Minergie-A) für kleinere Bauten (Einfamilienhäuser oder kleinere Mehrfamilienhäuser, grösseres Oberflächen-Volumen-Verhältnis) wesentlich besser eignet als für grosse Gebäude, wie sie im städtischen Kontext überwiegen. Bei grösseren Bauten (mehr als vier Geschosse) wird es nämlich zunehmend schwieriger, genügend Dach- und Fassadenfläche für die PV-Module zur Verfügung zu stellen, um den Wärmebedarf kompensieren zu können. Bei der 5- bis 6-geschossig geplanten städtischen Wohnsiedlung Kronenwiese beispielsweise genügt die Dachfläche für die Solarstromanlage gerade, um die Minergie-A-Anforderung mit einer sehr guten Gebäudehülle und einer hocheffizienten Wärmepumpe erfüllen zu können – nicht aber, um auch noch den restlichen Strombedarf zu decken. Zudem stellt sich die Frage, welche Konsequenzen der Ausgleich des Elektrizitätsbedarfs im Jahresverlauf auf das Netz haben wird.

Diese Grundproblematik würde durch den Anreiz eines Ausnützungsbonus noch verschärft, da sich bei einer erhöhten Ausnutzung das Verhältnis von knapper Dach- und Fassadenfläche zur Geschossfläche bei grossen Gebäuden noch verschlechtert. Ein Ausnützungsbonus kann sich aber auch noch in anderer Hinsicht kontaproduktiv auswirken – dies dann, wenn die zusätzlich realisierbare Geschossfläche nicht zu einer entsprechend höheren Personenbelegung oder Arbeitsplatzzahl führt, sondern lediglich zu einem höheren spezifischen Flächenverbrauch. Der Effizienzgewinn durch die bessere Bauweise und die bessere Energiebereitstellung wird in diesem Fall durch den höheren spezifischen Verbrauch kompensiert («Rebound-Effekt»). Die Erhöhung der Ausnutzungsziffer beinhaltet somit das Risiko, nicht nur zu mehr Geschossfläche zu führen, sondern auch zu mehr Wohnfläche pro Person, was dem Suffizienzprinzip des Masterplans Energie der Stadt Zürich entgegenläuft.

Die bereits bestehenden Anreize für einen guten Gebäudestandard bei Neubauten (z. B. Minergie-Hypotheken von Banken) und für die Energiebereitstellung mit erneuerbaren Energien (z. B. Förderbeiträge für Wärmepumpen und Solaranlagen aus dem Stromsparerfonds der Stadt Zürich) beinhalten dieses Risiko des Rebound-Effekts nicht. Zudem ist der Stadtrat überzeugt, dass diese bestehenden Förderanreize schon sehr grosszügig sind und zusätzliche Anreize nur zu einer Doppelförderung bzw. zu Mitnahmeeffekten führen (vgl. Weisung des Stadtrats vom 25. Januar 2012 zur Einzelinitiative Cadonau, GR Nr. 2009/605).

Es fehlt für eine pauschale Regulierung innerhalb der BZO im Sinne der Motion aber auch die gesetzliche Grundlage. Zulässig wäre eine Lösung über den Weg der Sondernutzungsplanung; entweder einzelfallweise oder durch planerisches Ausscheiden von Gebieten mit Gestaltungsplan-Option. Im Rahmen von Gestaltungsplänen oder Sonderbauvorschriften werden bereits heute in Kooperation mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern strengere, energetische Anforderungen verlangt. Auch mit der Arealüberbauung kennt die Bau- und Zonenordnung bereits das Instrument, bei Erfüllung von erhöhten energetischen Anforderungen einen Ausnützungsbonus zu gewähren. Die Motion verlangt, die vorgeschlagene BZO-Regelung für «geeignete Gebiete» anzuwenden. Die Kriterien zur Ausscheidung der «geeigneten Gebiete» wären sehr schwierig zu definieren, da Plusenergiehäuser grundsätzlich überall realisiert werden können.

Der Stadtrat lehnt aus oben stehenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti