

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend schnellere energetische Erneuerung der Gebäude, eingereicht von den Gemeinderäten B. Meier (GLP/PP), F. Landolt (SP) und J. Altwegg (Grüne/AL), Gemeinderätin L. Banholzer (EVP) und Gemeinderat D. Schneider (FDP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend schnellere energetische Erneuerung der Gebäude und vom Vorschlag des Stadtrates für eine Behördeninitiative zuhanden des Kantonsrates wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 27. August 2012 reichten Gemeinderat Beat Meier (GLP/PP), Gemeinderat F. Landolt (SP), Gemeinderat Jürg Altwegg (Grüne/AL), Gemeinderätin Lilian Banholzer (EVP) und Gemeinderat D. Schneider (FDP) namens ihrer Fraktionen mit 35 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 24. Juni 2013 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat die notwendigen gesetzlichen oder planerischen Änderungen, um die energetische Erneuerungsrate der Gebäude von 0.5% pro Jahr auf mindestens 1.0% pro Jahr zu verdoppeln und damit die energie- und klimapolitischen Zielsetzungen zu erreichen.

Begründung:

Winterthur als Energiestadt setzt sich anspruchsvolle Ziele beim Energieverbrauch und Treibhausgasausstoss. Der Grosse Gemeinderat hat beispielsweise im April 2012 beschlossen, den CO₂-Ausstoss pro Person bis 2020 auf 5.8 Tonnen und bis 2035 auf 3.5 Tonnen zu senken (GGR-Nr. 2011/063). Diese Ziele stützen sich auf die Grundlagen Energiekonzept 2050 der Stadt. Um diese Ziele zu erreichen, muss die energetische Erneuerungsrate der Gebäude von heute rund 0.5% auf mindestens 1% verdoppelt werden. Dazu gehören energetische Aufwertungen bestehender Gebäude, aber auch Ersatzneubauten für abgerissene Gebäude. Darüber hinaus leisten energetische hervorragende Neubauten auf unbebauten Flächen einen entscheidenden Beitrag zu einem sinkenden Gesamtverbrauch.

Die bisherigen Instrumente wie ein Ausnützungsbonus bei energetisch vorbildlichen Arealüberbauungen, die Förderprogramme für Gebäudesanierungen oder die öffentlichen Beratungsangebote reichen nicht aus, um die geforderte Absenkung des Energiebedarfs zu erreichen, beziehungsweise um die energetische Erneuerungsrate zu verdoppeln.

Die Motion verlangt vom Stadtrat, in Abstimmung mit den kantonalen und schweizerischen Rahmenbedingungen diejenigen Instrumente zu schaffen oder anzupassen, mit denen auf Gemeindeebene Einflussnahme möglich ist. Als Beispiele kommen Anpassungen der BZO, der Sonderbauvorschriften oder der Bestimmungen für Gestaltungspläne in Frage. Vertieft sind Anreize im Zusammenhang mit der Ausnützung von Verdichtungspotenzialen zu prüfen, sei es bei der Nutzung bestehender Ausnützungsräume oder bei deren Neuschaffung durch Aufzonierungen. Dies nach dem Motto: „Wenn verdichten, dann energetisch zukunftstauglich“. Weitere mögliche Ansatzpunkte sind die Baubewilligungsverfahren, Handänderungen oder Umnutzungen, steuerliche Massnahmen

oder Anpassungen beim Förderprogramm Energie. Die Auswahl der Instrumente soll sich auch an den besten Praxisbeispielen anderer Städte und den laufend überarbeiteten Grundlagen des Bundes und der Energiestädte orientieren und den Ansprüchen einer innovativen Pionierstadt gerecht werden.

Bei der Umsetzung der Motion sind Güterabwägungen zwischen Zielen zu Energie und Klima, Verdichtung, Qualitäten der Gartenstadt und Kosten für Wohn- und Gewerberaum zu berücksichtigen (vgl. Motion GGR-Nr. 2012/072 und Motion GGR-Nr. 2012/073).“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Zusammenfassung

Der Stadtrat anerkennt und unterstützt das Anliegen der Motionäre und der Motionärin, die energetische Erneuerungsrate der Gebäude zu erhöhen. Weil im kantonalen Planungs- und Baugesetz und im Energiegesetz die gesetzlichen Grundlagen für weitergehende kommunale Regelungen aber fehlen, kann der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat keine kommunalen gesetzlichen oder planerischen Änderungen unterbreiten. Aufgrund der knappen finanziellen Mittel ist es der Stadt auch nicht möglich, die Erneuerungsrate der Gebäude mittels finanzieller Anreize an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu erhöhen. Der Stadtrat schlägt dem Grossen Gemeinderat deshalb vor, dem Kantonsrat eine ausformulierte Änderung des Planungs- und Baugesetzes zu unterbreiten, welche es der Stadt Winterthur zum Beispiel ermöglichen würde, ihre Bauordnung entsprechend anzupassen. Gerne steht die Stadtverwaltung für die Formulierung der Behördeninitiative zur Verfügung. Der Stadtrat ist aber auf jeden Fall bereit, den bestehenden Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene weiterhin zu nutzen und die bisherigen Massnahmen (z.B. Förderprogramm Energie Winterthur, Beratung von Bauwilligen) in den kommenden Jahren, vorbehaltlich der finanziellen Entwicklungen, weiter zu führen.

2. Ausgangslage

Die Stadt Winterthur will im Rahmen ihrer Klimaschutz- und Energiepolitik die Zielsetzungen der 2000-Watt- und 1-Tonne-CO₂-Gesellschaft erreichen. Dieses Vorhaben ist nicht nur in den Legislaturzielen 2010 – 2014 des Stadtrats verankert, sondern darüber hinaus zu einer Verpflichtung für die Winterthurer Politik und Verwaltung geworden, nachdem die Winterthurer Stimmbevölkerung am 25. November 2012 sowohl die Volksinitiative «WINERGIE 2050 – Winterthurs Energiezukunft ist erneuerbar», als auch den diesbezüglichen Gegenvorschlag von Stadtrat und Grosseem Gemeinderat angenommen hat.

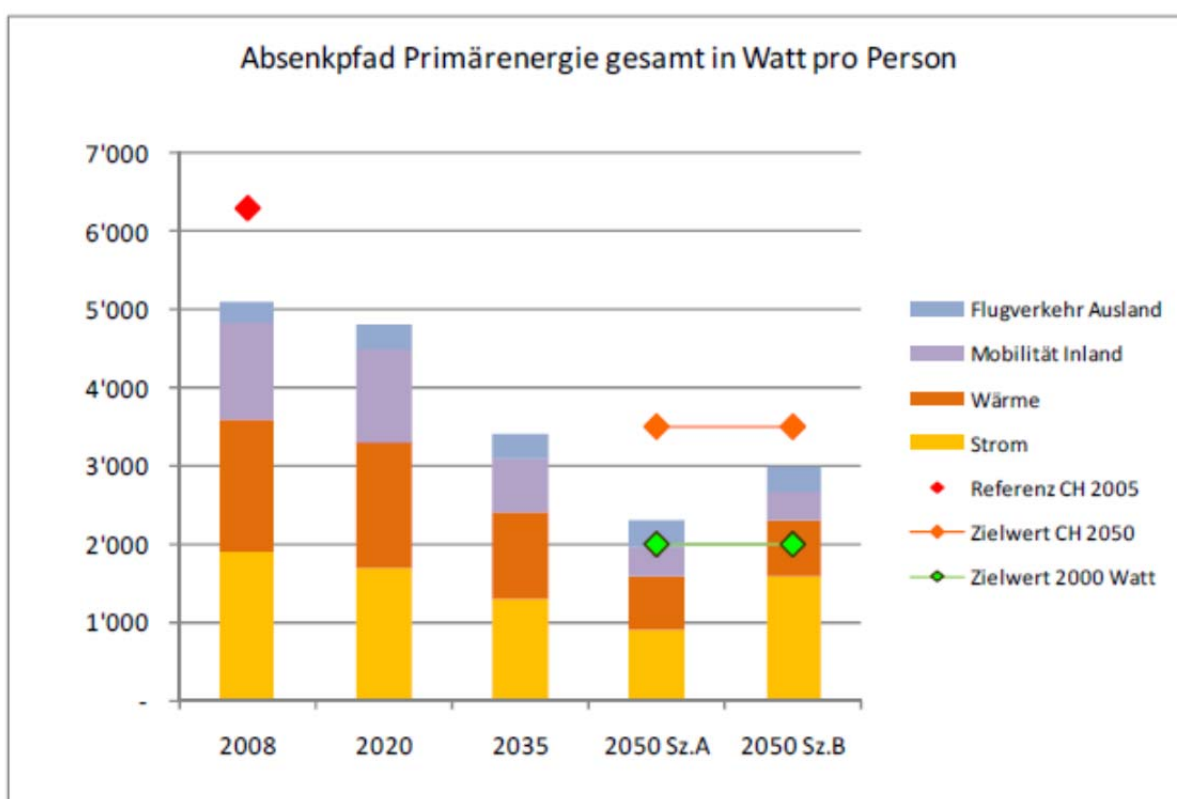
3. Grundlagenbericht zum Energiekonzept 2050

Auf dem Weg in Richtung 2000-Watt- und 1-Tonne-CO₂-Gesellschaft orientiert der Stadtrat seine Energie- und Klimaschutzaktivitäten am Grundlagenbericht zum städtischen Energiekonzept 2050. Dieser Bericht zeigt anhand von Absenkpfeilen für den Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen auf, in welchen Etappen die angestrebten Ziele der 2000-Watt- und 1-Tonne-CO₂-Gesellschaft in Winterthur erreicht werden können.

Trotz Zuwachs der Gebäudeflächen kann mit der Erhöhung der energetischen Erneuerungsrate beim Gebäudebestand und kombiniert mit dem Aufbau einer auf Abwärme und Umweltwärme basierenden Wärmeversorgung der Energieverbrauch Wärme wesentlich reduziert werden (siehe folgende Abbildung «Absenkpfad Primärenergie»). Der zukünftige Wärmebedarf soll per 2050 zu rund 80 % mit Umweltwärme, Solarwärme, Abwärmenutzung und mit erneuerbaren Brennstoffen abgedeckt werden. Der Verbrauch an fossilen Brennstoffen kann

per 2050 auf 14 % gegenüber heute reduziert werden. Durch die Erhöhung der energetischen Erneuerungsrate auf 1 Prozent wird per 2050 eine Reduktion des Wärmebedarfs des gesamten Gebäudebestandes um rund 20 Prozent als realistisch erachtet. Zusätzlich wird der Energiebedarf durch die Abwärmenutzung reduziert, so dass er pro Kopf bis 2050 halbiert wird.

Zur Umsetzung der in der Volksabstimmung bestätigten Ziele zur 2000-Watt- und 1-Tonne-CO₂-Gesellschaft wird basierend auf dem Grundlagenbericht zum Energiekonzept 2050 ein entsprechender Massnahmenplan erstellt. Dieser befindet sich in Arbeit und sollte im Verlauf des ersten Halbjahrs 2014 dem Stadtrat vorgelegt werden können.



4. Energetische Gebäudeerneuerungen

Dieser Absenkpfad setzt allerdings eine Erneuerungsrate von mindestens 1 % des Gebäudebestandes voraus. Die gegenwärtige Erneuerungsrate liegt bei 0,5 %. Somit muss die Erneuerungsrate verdoppelt werden, um die im Energiebereich angestrebten Ziele zu realisieren.

5. Handlungsmöglichkeiten der Stadt zur Beeinflussung der energetischen Erneuerungsrate

5.1 Energieplan für die Wärmeversorgung

Am 26. August 2013 hat der Grosse Gemeinderat die Revision des räumlichen kommunalen Energieplans für die Wärmeversorgung von 1998 genehmigt (GGR-Nr. 2013/009). Der neue, zeitgemässe Energieplan ist ein wichtiges Planungsinstrument für die Bauwilligen, die Wär-

mebezügerinnen und -bezüger und die Netzbetreiberinnen und -betreiber. Damit werden letztlich erneuerbare Energien gefördert, fossile Energieträger reduziert und die vom Volk am 25. November 2012 genehmigten Winterthurer Absenkpfade umgesetzt.

5.2 «Gebäudestandard 2011» für öffentliche Bauten

Die Stadt Winterthur betreibt seit Jahren eine engagierte Klima- und Energiepolitik. Der Stadtrat hat entschieden (siehe Medienmitteilung vom 18.9.2013), den bisherigen Gebäudestandard 2008 durch den «Gebäudestandard 2011» abzulösen. Damit wird bei öffentlichen Bauten in Zukunft noch mehr Gewicht auf Energieeffizienz, den Einsatz von erneuerbaren Energien und Bauökologie gelegt. Der «Gebäudestandard 2011» richtet sich als Leitlinie an Bauherrschaften von öffentlichen und durch die Öffentlichkeit unterstützten Bauten. Energiestädte beschliessen diesen als behördenverbindliches Instrument für ihre kommunalen Bauten. Die Stadt Winterthur wird so ihrer Vorbildfunktion bei der energieeffizienten Gebäudeinfrastruktur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten weiterhin gerecht und leistet einen Beitrag zum Absenkpfad.

5.3 Förderprogramm Energie Winterthur für Eigentümerinnen und Eigentümer

Am 27. Juni 2011 wurde vom Grossen Gemeinderat die Einführung des Förderprogramms Energie¹ im Gebäudebereich beschlossen (GGR-Nr. 2008/078). Am 18. Januar 2012 hat der Stadtrat das entsprechende Reglement erlassen und am 1. März 2012 wurde das Programm gestartet. Zur Finanzierung des Förderprogramms führte der Gemeinderat 2012 die «Abgabe an das Gemeinwesen» ein. Bei Haushalt- und kleinerer Gewerbekundschaft beträgt sie pro bezogene Kilowattstunde Strom 0.32 Rp. und wird auf der Energierechnung separat ausgewiesen. Mit dem Förderprogramm ergänzt die Stadt die Programme von Bund und Kanton, welche vom kantonalen Amt für Abfall, Wald, Energie und Luft (AWEL) betreut werden, wie folgt:

- Sanierung der Gebäudehülle (zusätzlich 60 % zum Förderbeitrag des Gebäudeprogramms)
- Sanierung nach Minergie-Standard (zusätzlich 40 % zum AWEL-Förderbeitrag)
- Ersatzneubau nach Minergie-P (zusätzlich 40 % zum AWEL-Förderbeitrag)
- Nachrüsten der verbrauchsabhängigen Heizkosten-Abrechnung (zusätzlich 50 % zum AWEL-Förderbeitrag)
- Ersatz von Ölheizungen durch effiziente Wärmepumpen-Heizungen
- Ausgewählte kostenpflichtige Beratungsleistungen wie «Starte! Jetzt energetisch modernisieren»
- Rückerstattung der Baubewilligungsgebühren bis zu einem Maximalbetrag von 1'000 Franken für Solarthermie- und Fotovoltaik-Anlagen sowie ausgewählte Massnahmen an der Gebäudehülle

Das Förderprogramm Energie Winterthur wird von Fachpersonen aus dem Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz, aus der Abteilung Energie und Technik sowie vom Amt für Städtebau und Stadtwerk Winterthur betreut.

5.4 Massnahmenplan Energiekonzept 2050

Mögliche weitere Massnahmen werden im Rahmen der Arbeiten zum Massnahmenplan Energiekonzept 2050 geprüft.

¹ <http://stadtwerk.winterthur.ch/nachhaltigkeit/foerderaktionen/foerderprogramm/>

6. Zuständigkeiten

Der vom Volk angenommene Gegenvorschlag zur Volksinitiative «WINERGIE 2050» ist in die Form eines behördenverbindlichen Grundsatzbeschlusses (mit Rechtsverordnungscharakter im Sinn von § 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung vom 26. November 1989) gekleidet und verpflichtet den Stadtrat (und den Grossen Gemeinderat) zu einer nachhaltigen Politik, insbesondere im Energie- und Klimaschutzbereich. So strebt die Stadt **im Rahmen ihrer Zuständigkeit** folgende energie- bzw. klimapolitischen Ziele an:

- a) eine Reduktion der Treibhausgasemissionen auf zwei Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr und Kopf der Bevölkerung bis zum Jahr 2050; danach wird mit hoher Priorität eine weitere Reduktion auf eine Tonne CO₂-Äquivalente angestrebt.
- b) eine Reduktion des städtischen Primärenergieverbrauchs auf den Durchschnittswert von 2000 Watt pro Kopf der Bevölkerung bis zum Jahr 2050.
- c) einen Verzicht auf Bezug von Kernenergie spätestens ab dem Jahr 2050.

Eine effiziente Energiepolitik setzt ein ernsthaftes Zusammenwirken aller drei Staatsebenen – Bund, Kanton und Gemeinden – voraus. Die Gemeinden haben sich dabei in dem von Bund und Kanton vorgegebenen Rahmen zu bewegen. Ihre primäre Aufgabe ist die Umsetzung des überkommunalen Rechts, bezogen auf die konkreten örtlichen Verhältnisse. In ihrem Autonomiebereich können (und sollen) sie zusätzliche Ziele setzen, wie dies die Stadt Winterthur mit ihrem Energieplan, dem «Gebäudestandard 2011» für öffentliche Bauten, dem Förderprogramm Energie Winterthur und dem in Arbeit befindlichen Massnahmenplan zum Grundlagenbericht Energiekonzept 2050 getan hat respektive noch tut.

7. Weitere Massnahmen zur Zielerreichung

Folgende weitere Massnahmen stehen der Stadt zur Verfügung, um die angestrebten energie- bzw. klimapolitischen Ziele zu erreichen:

Öffentlichkeitsarbeit

Die Bevölkerung soll zu einem nachhaltigen Verhalten motiviert werden. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt in Abstimmung mit den Kampagnen des Bundes und des Kantons sowie den Zielen der Nachhaltigkeit verpflichteter ideeller Organisationen und im Rahmen der personellen und finanziellen Ressourcen, die zur Verfügung stehen.

Professionelle und neutrale Beratungen von Bauwilligen

Die Energieberatung der Stadt Winterthur berät Bauwillige im Rahmen ihrer Bauabsichten. Sie zeigt ihnen die möglichen Schritte zur energetischen Gebäudesanierung auf. Die Beratungen richten sich an Privatpersonen aber auch an KMUs. Die Erstberatung ist für die Kundinnen und Kunden gratis.²

Konsequente Bewilligungsverfahren – effiziente Kontrollen

Für Winterthur sind konsequente Baubewilligungsverfahren und effiziente Kontrollen eine Selbstverständlichkeit. Niemand soll aus der Missachtung von umweltrechtlichen und anderen Bau- und Betriebsvorschriften finanzielle Vorteile herausholen. Wo es die kantonalen Grundlagen zulassen, werden – gerade im Gebäudebereich - erhöhte Anforderungen an den

² <http://bau.winterthur.ch/baupolizeiamt/energie-und-technik/energieberatung/home/>

Wärmehaushalt von Gebäuden gestellt. Arealüberbauungen und Überbauungen im Rahmen von Gestaltungsplänen haben den Anforderungen von Minergie-P oder vergleichbaren Standards (aktuelles Beispiel ist der Gestaltungsplan Werk 1 mit dem SIA-Effizienzpfad Energie 2040) zu genügen. Überdies werden die immer wieder angepassten bzw. verschärften Vorschriften des kantonalen Energierechts konsequent durchgesetzt (vgl. die Zusammenstellung der wesentlichen Änderungen des kantonalen Energierechts mit Inkraftsetzungstermin 1. Juni 2013³). Bei Fernwärme- und Nahwärmenetzen besteht gemäss Energieplan eine Anschlusspflicht.

8. Fehlende kantonale Rechtsgrundlage

Bei der Nutzungsplanung **fehlt** für eine generelle Verschärfung der kantonalen Anforderungen an den Energiehaushalt von Gebäuden in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen **die kantonale Rechtsgrundlage**. Vorhanden ist sie bislang nur bei Sondernutzungsplänen, wo auch konsequent erhöhte Anforderungen im Energiebereich gestellt werden.

9. Unklare Auswirkungen der Massnahmen auf die energetische Erneuerungsrate

Die Auswirkungen der Massnahmen (Kapitel 5 und 7) auf die energetische Erneuerungsrate sind unklar. Ein Anstieg derselben ist auch schwierig nur mit Anreizen zu erreichen, weil die als gesamtgesellschaftliches Ziel durchaus anerkannte Nachhaltigkeit in Konkurrenz zu anderen gesellschaftlichen Zielen steht. In erster Linie zu nennen sind hier finanziell tragbare Mietzinse, aber auch das Renditestreben der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welches energetischen Sanierungen häufig im Wege steht, weil nicht die gesamten Mietzinserhöhungen auf die Mieterinnen und Mieter abgewälzt werden können. Auch bei Stockwerkeigentümergeinschaften wird die für energetische Gesamtsanierungen erforderliche Einstimmigkeit vielfach nicht erreicht.

10. Bei Handänderungen energetische Sanierung der Gebäude durchsetzen

Wenn die energiepolitischen Ziele von Stadt (und Kanton) erreicht werden sollen, ist eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erforderlich: Der Staat muss die im Gesamtinteresse erforderlichen energetischen Sanierungen innert nützlicher, für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer aber tragbarer Fristen durchsetzen können.

Auszugehen ist vom Erneuerungszyklus der Gebäude. Dieser beträgt 40 bis 50 Jahre. Nach dieser Zeitspanne werden Wohnbauten in der Regel den geänderten Wohnbedürfnissen und der technischen Entwicklung angepasst. Gebäude im Eigentum natürlicher Personen wechseln in dieser Zeitspanne die Eigentümerin resp. den Eigentümer, sei dies durch Verkauf oder Erbfall. Bei diesen Handänderungen ist anzusetzen. Die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer haben in den letzten Jahren von einer enormen Wertsteigerung ihrer Gebäude profitiert: Seit 1980 hat sich der Wert der Liegenschaften in etwa verdoppelt. Die Gebäude entsprechen aber nicht mehr den heute geltenden energierechtlichen Vorschriften; sie sind demzufolge energetisch zu sanieren bzw. im Falle einer Handänderung – aus welchem Grund auch immer – den im Zeitpunkt der Handänderung geltenden (Umbau-) Vorschriften anzupassen. Damit ist kein Eingriff in die Eigentumsrechte verbunden: Der Wert der Liegenschaft reduziert sich um die Höhe der energetischen Sanierungskosten; die energetische Sanierung wird aber aufgeschoben, bis der Handänderungsfall eintritt. Der Wert von Stock-

³ http://www.awel.zh.ch/internet/baudirektion/awel/de/energie_radioaktive_abfaelle/energetische_bauvorschriften

werkeigentum reduziert sich ebenfalls um die voraussichtliche Höhe des Kostenanteils bei einer energetischen Gesamtsanierung; bei einer Handänderung muss die neue Eigentümerin resp. der neue Eigentümer die energetische Sanierungspflicht mitübernehmen. Für Wohnbauten im Eigentum juristischer Personen und bei Stockwerkeigentum soll der energetische Sanierungszyklus auf 40 Jahre festgelegt werden: nach dieser Zeitspanne, gerechnet ab Bezug oder bei älteren Bauten ab Inkrafttreten einer solchen Regelung, müssen die Wohnbauten energetisch saniert werden. Dazu kritisch anzumerken ist allerdings, dass eine solche Änderung der gesetzlichen Grundlagen zu reduzierten Einnahmen bei den Grundstücksgewinnsteuern führen dürfte.

11. Gesetzesänderung erforderlich

Obschon der Stadtrat das Anliegen der Motionäre und Motionärin teilt, beantragt er, die Motion nicht erheblich zu erklären. Das Ziel der Motion, mit **«gesetzlichen oder planerischen Änderungen»** die energetische Erneuerungsrate der Gebäude zu verdoppeln, lässt sich auf Gemeindeebene nicht umsetzen. Der Stadtrat empfiehlt stattdessen, dem Kantonsrat in Form einer Behördeninitiative einen ausformulierten Gesetzesvorschlag (Änderung des Planungs- und Baugesetzes und allfällig erforderliche weitere Gesetzesänderungen) zu unterbreiten.

Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass nur eine solche Gesetzesänderung auf kantonaler Ebene die Erreichung der energiepolitischen Ziele von Stadt (und Kanton) ermöglicht. Der Handlungsspielraum kann auf kommunaler Ebene nicht vergrössert werden, da im Planungs- und Baugesetz und im Energiegesetz die gesetzlichen Grundlagen für weitergehende kommunale Regelungen fehlen. Wegen der knappen finanziellen Mittel der Stadt ist es ihr auch nicht möglich, die Erneuerungsrate der Gebäude mittels finanzieller Anreize an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu verdoppeln. Vorbehältlich der finanziellen Mittel ist der Stadtrat aber auf jeden Fall bereit, den bestehenden Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene weiterhin zu nutzen und die Massnahmen (Kapitel 5 und 7) in den kommenden Jahren weiter zu führen.

Für fachliche Unterstützung beim Formulieren einer entsprechenden Behördeninitiative steht die Stadtverwaltung gerne zur Verfügung.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder