

Themenbereich Gebäude

Cluster «Kreative Lösungen»: Dialog Immobilienowner- schaften - Behörden

Forschungsprojekt FP-2.3.13
Zusammenfassung, Februar 2020

57

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

Auftraggeber

Energieforschung Stadt Zürich
Ein ewz-Beitrag zur 2000-Watt-Gesellschaft

Auftragnehmer

BHP – Brugger und Partner AG, www.bruggerconsulting.ch
Hanser Consulting, www.hanserconsulting.ch
Lagerstrasse 33, 8021 Zürich

Autorinnen und Autoren

Guido Cavelti, Arge BHP/Hanser Consulting (Projektleitung)
René Goetz, Arge BHP/Hanser Consulting
Robin Baumgartner, Arge BHP/Hanser Consulting

Begleitgruppe

Alex Martinovits, Stadtentwicklung Zürich (STEZ)
Alex Nietlisbach, AWEL Kanton Zürich
Annette Kern-Ulmer, ewz
Christine Kulemann, Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ)
Dorothee Dettbarn, Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ)
Matthias Veitinger, ewz
Dr. Silvia Banfi Frost, Energiebeauftragte der Stadt Zürich (DIB)
Dr. Urs Rey, Statistik Stadt Zürich (SSZ)
Yvonne Züger-Fürer, Amt für Hochbauten (AHB)

Das Projekt wurde durch Dr. François Aellen (UGZ), Dr. Silvia Banfi Frost (DIB) und Dr. Stefan Rieder betreut.

Zitierung

Cavelti G., Goetz R., Baumgartner R.: Cluster «Kreative Lösungen»: Dialog Immobilien-eigentümerschaften – Behörden. Energieforschung Stadt Zürich. Zusammenfassung Forschungsbericht Nr. 57, Forschungsprojekt FP-2.3.13

Für den Inhalt sind alleine die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Der vollständige Bericht kann unter www.energieforschung-zuerich.ch bezogen werden.

Kontakt

Energieforschung Stadt Zürich
Geschäftsstelle
c/o econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, 8002 Zürich
reto.dettli@econcept.ch 044 286 75 75

Titelbild

Luca Zanier, Zürich

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Energieforschung Stadt Zürich	4
1 Einleitung, Projektziel und Vorgehen	6
1.1 Einleitung	6
1.2 Projektziel	6
1.3 Vorgehen	6
2 Problem-Ursache-Beziehungen	8
3 Handlungsempfehlungen und ergänzende Reflexionen	10

Energieforschung Stadt Zürich

Ein ewz-Beitrag zur 2000-Watt-Gesellschaft

Energieforschung Stadt Zürich ist ein auf zehn Jahre angelegtes Programm und leistet einen Beitrag zur 2000-Watt-Gesellschaft. Dabei konzentriert sich Energieforschung Stadt Zürich auf Themenbereiche an der Nahtstelle von sozialwissenschaftlicher Forschung und der Anwendung von neuen oder bestehenden Effizienztechnologien, welche im städtischen Kontext besonders interessant sind.

Im Auftrag von ewz betreiben private Forschungs- und Beratungsunternehmen sowie Institute von Universität und ETH Zürich anwendungsorientierte Forschung für mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Die Forschungsergebnisse und -erkenntnisse sind grundsätzlich öffentlich verfügbar und stehen allen interessierten Kreisen zur Verfügung, damit Energieforschung Stadt Zürich eine möglichst grosse Wirkung entfaltet – auch ausserhalb der Stadt Zürich. Geforscht wird zurzeit in zwei Themenbereichen.

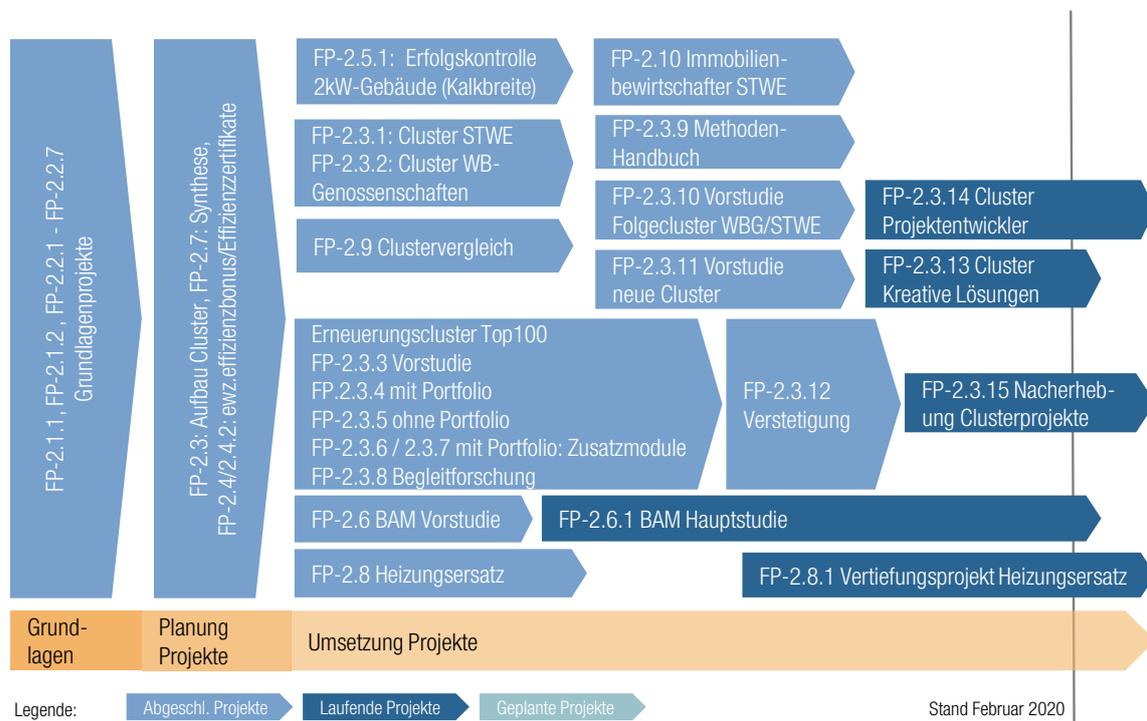
Themenbereich Haushalte

Der Themenbereich Haushalte setzt bei den Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Zürich an, die zuhause, am Arbeitsplatz und unterwegs Energie konsumieren und als Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in vielerlei Hinsicht eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft einnehmen. Dabei werden insbesondere sozialwissenschaftliche Aspekte untersucht, die einen bewussten Umgang mit Energie fördern oder verhindern. In Feldversuchen mit Stadtzürcher Haushalten wird untersucht, welche Hemmnisse in der Stadt Zürich im Alltag relevant sind und welche Massnahmen zu deren Überwindung dienen.

Themenbereich Gebäude

Der Themenbereich Gebäude setzt bei der Gebäudeinfrastruktur an, welche zurzeit für rund 70 Prozent des Endenergieverbrauchs der Stadt Zürich verantwortlich ist. In wissenschaftlich konzipierten und begleiteten Umsetzungsprojekten sollen zusammen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie weiteren Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern Sanierungsstrategien für Gebäude entwickelt und umgesetzt werden, um damit massgebend zur Sanierung und Erneuerung der Gebäudesubstanz in der Stadt Zürich beizutragen. Im Vordergrund stehen die Steigerung der Energieeffizienz im Wärmebereich und die Minimierung des Elektrizitätsbedarfs.

Übersicht und Einordnung der Forschungsprojekte (FP) im Themenbereich Gebäude



1 Einleitung, Projektziel und Vorgehen

1.1 Einleitung

Die technischen und wirtschaftlichen Energieeinsparpotenziale im Gebäudebereich sind hoch. In der Stadt Zürich lag die mittlere jährliche Erneuerungsquote zwischen 2000 und 2015 lediglich bei 1.48%; allerdings mit ansteigender Tendenz. Insgesamt entspricht dies einem Sanierungszyklus von mehreren Jahrzehnten. Der energetische Erneuerungsrückstand ist eine Tatsache.

Oftmals ist der Rückstand bei energetischen Erneuerungen von Liegenschaften auf eine Kombination von Hemmnissen zurückzuführen. In erster Linie folgen (energetische) Erneuerungen einer Marktlogik. Die Erneuerung lohnt sich erst dann, wenn die Rendite danach entsprechend erhöht werden kann. Ferner kann die Kumulation behördlicher Anforderungen im Rahmen eines Baubewilligungsprozesses zu einer hohen Komplexität bzw. zu einer aus Sicht der Bauwilligen überschüssenden Regulierung führen, was zuweilen zum Abbruch von Sanierungsvorhaben führt. Immobilieneigner haben insgesamt zu wenig Anreize bzw. sind mit hohen Anforderungen konfrontiert, was Erneuerungen ungünstig tangiert.

1.2 Projektziel

Der Fokus des vorliegenden Projekts wird bewusst auf Probleme an der Schnittstelle zwischen bauwilligen Immobilienunternehmen und städtischen Behörden gelegt, die sich im Zusammenhang mit Baubewilligungsprozessen ergeben. Das Projekt sucht nach Wissensgewinn für eine verbesserte Interaktion und Kommunikation zwischen öffentlicher und privater Hand. Es geht dabei der Frage nach, wie durch «kreative Dialoge» zwischen der Stadt Zürich und Bauwilligen typische Hemmnisse für energetische Erneuerungen bei Bestandesbauten auf Stadtgebiet vorweggenommen oder möglichst beseitigt werden können. Für das Projekt waren verschiedene spezifische Forschungsfragen wegleitend, unter anderem: Welche typischen Bündel von Hemmnisfaktoren für energetische Erneuerungen in der Stadt Zürich gibt es? Welche Hemmnisse beziehen sich auf welche Teile von Bewilligungsprozessen? Wo liegen die Handlungsspielräume beim Vollzug rechtlicher Bestimmungen, die zu Gunsten von vermehrten energetischen Erneuerungen genutzt werden könnten? Welche Optimierungsmöglichkeiten im Zusammenspiel zwischen Immobilieneigner und Behörden – wie auch der städtischen Behörden untereinander – können identifiziert werden und sind realistisch?

1.3 Vorgehen

Der methodische Ansatz beruhte einerseits auf Einzelinterviews mit Fachpersonen aus dem Umfeld der städtischen Ämter und von Immobilienfirmen zum Baubewilligungsprozess; andererseits auf der Diskussion der Fachpersonen untereinander zu eigenen realen Fallbeispielen mit typischen energetischen Erneuerungshemmnissen.

Das Projekt wurde unter Berücksichtigung der Prozessschritte gemäss «Handbuch zum Clusteransatz» von Energieforschung Stadt Zürich in eine Vorbereitungsphase und eine Umsetzungsphase aufgeteilt. Zweck der Vorbereitungsphase war es, das Projekt so aufzubereiten und zu gestalten, dass danach die Umsetzungsphase risikominimiert und effizient durchgeführt werden konnte.

Im Zentrum der Umsetzungsphase standen zwei Panel-Dialoge, in welchen teilnehmende Fachpersonen zehn konkrete Fallbeispiele aus der Praxis erörterten und anschliessend hauptsächliche Probleme, deren dahinterliegende Ursachen und mögliche Lösungswege diskutierten. Die Fallbeispiele beinhalteten real existierende energetische Erneuerungsprojekte unterschiedlicher Komplexität und Interdisziplinarität aus der Vergangenheit, welche aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser einerseits mit positiven und andererseits mit negativen Erfahrungen verbunden waren. Auf Grund der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtung der Teilnehmenden deckten die Fallbeispiele mehrere Perspektiven ab.

Federführend für die Projektbearbeitung war die Arbeitsgemeinschaft BHP / Hanser Consulting. Ein Projektausschuss hat das Projekt eng begleitet und sich an fünf Sitzungen intensiv mit den Projektarbeiten und Schlussfolgerungen auseinandergesetzt.

2 Problem-Ursache-Beziehungen

Die in der Vorbereitungsphase durchgeführten Interviews und weiteren Abklärungen ergaben einerseits Erkenntnisse allgemeiner Natur und solche mit besonderem Bezug zur Stadt Zürich. Sie wurden in der Umsetzungsphase vertieft.

Der Bericht macht deutlich, dass im Rahmen von Baubewilligungsprozessen zwei Akteurgruppen mit grundsätzlich anderen Rationalitäten und Triebkräften aufeinandertreffen: Auf der einen Seite steht die Akteurgruppe der bauwilligen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer und auf der anderen Seite befinden sich die städtischen Behörden. Die «Logik der Nutzenmaximierung» trifft dabei auf die «Logik des Gesetzesvollzugs». Beide Akteurgruppen sind aber trotz der teils widersprüchlichen Interessen aufeinander angewiesen, damit sie ihre übergeordneten Ziele erreichen können. Mit Blick auf die immer stärker artikulierten politischen Absichten, die Erneuerungsquote im Gebäudebestand zu erhöhen, gingen die Panel-Dialoge der Frage nach, wie optimierte Baubewilligungsprozesse energetische Erneuerungen erleichtern und beschleunigen könnten.

Aus den Panel-Dialogen können letztlich wichtige Problem-Ursache-Beziehungen festgehalten werden. Sie sind nicht für jeden Fall einer Baueingabe zwingend, sondern können – wie die diskutierten Fallbeispiele zeigen – als typische Muster bei einem Teil der Praxisfälle auftreten:

- Häufig kommt es vor, dass städtische Stellen mit unausgereiften Planungsideen oder Baueingaben konfrontiert werden. Ursächlich hierzu sind vor allem die oft ungenügenden Vorbereitungen, beziehungsweise die technischen und die auf den Baubewilligungsprozess bezogenen Fähigkeiten auf Seite der GesuchstellerInnen, die der Komplexität von Erneuerungsvorhaben nicht gerecht werden.
- Oft fehlt bei geplanten energetischen Massnahmen eine vorausgehende Gesamtanalyse des ökologischen Potentials eines Gebäudes. Energetische Erneuerungen sind häufig verknüpft mit fachlichen Unsicherheiten bezüglich der Gesamtbilanz verschiedener baulicher Massnahmen.
- Dies führt dann vielfach zu komplizierten Verläufen im Rahmen von Planungsprozessen vor einer Baueingabe, die sowohl für städtische Ämter wie auch für Bauherrschaften beziehungsweise ArchitektInnen und FachplanerInnen aufwändig werden.
- Diese Feststellung hat aber auch andere Ursachen. Vielfach greifen die Zahnräder auf Seiten der städtischen Ämter nur unzureichend ineinander. Ein zu geringes Wissen und der fehlende Gesamtblick über andere in den Baubewilligungsprozess involvierte Ämter, gepaart mit einer unsystematischen Ämterkoordination führen letztlich ebenfalls zu überhöhten Aufwänden für alle Beteiligten.
- Die weitgehend fehlende Ämterkoordination wird hauptsächlich den Gesuchstellern überlassen, was diese vor hohe Anforderungen stellt.
- Werden Ermessensspielräume bei der Auslegung von Rechtsvorschriften nicht genutzt, kann dies in der Praxis zu widersprüchlichen, beziehungsweise zu in der Summe von Bauherren als «unsinnig» wahrgenommenen Vorgaben seitens verschiedener Ämter führen. Unter Umständen resultiert dies in Lösungen, die energetisch suboptimal sind, weil bessere Lösungen durch die Auslegung von Rechtsbestimmungen verhindert werden.
- Das an und für sich komplexe Bewilligungsverfahren führt – vor allem wenn es noch durch praktische, aus Sicht von GesuchstellerInnen schlechte Erfahrungen begleitet ist – zu einer negativen Imagewahrnehmung. Erneuerungswillige Bauherrschaften scheuen ab Respekt vor dem Aufwand zurück und gehen Erneuerungsprojekte erst gar nicht an.

- In vielen Fällen sind die wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen bei den Eigentümerinnen und Eigentümern nicht (mehr) vorhanden, so dass es zu gar keinen Planungen für energetische Erneuerungen kommt. Vorhandene finanzielle Anreize vermögen dies in vielen Fällen nicht zu kompensieren.

3 Handlungsempfehlungen und ergänzende Reflexionen

Aus den Problem-Ursache-Beziehungen lassen sich Handlungsempfehlungen ableiten. Sie erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, geben aber Stossrichtungen an, die letztlich zu Erleichterungen für alle im Baubewilligungsprozess Beteiligten führen und die energetische Erneuerungen eher mobilisieren statt hemmen sollen.

Aufgrund der geführten Diskussionen ist von folgenden Umsetzungsprioritäten auszugehen: a) Stossrichtungen, die aufgrund bereits geführter Diskussionen und teilweise schon eingeleiteter Massnahmen kurzfristig konzipiert und umgesetzt werden können, b) Stossrichtungen, die weitere Vorarbeiten bedürfen und eher mittelfristig anzugehen sind, c) Stossrichtungen, die sich als schwieriger und aufwändiger präsentieren und eher langfristig anzupfeilen wären, dabei teilweise auch die Mitwirkung Dritter erfordern.

Folgende Stossrichtungen werden empfohlen. Sie werden im Berichtsteil mit konkreten Ansätzen ausgeführt:

- **Intensivierung der (departementsübergreifenden) Kommunikation:** Die Anzahl suboptimal oder nicht umgesetzter energetischer Gebäudeerneuerungen auf Grund komplexer Planungsprozesse und des Informationssystems der Stadt ist gemäss Aussagen der Panel-Teilnehmenden hoch. Ausgehend davon soll die (departementsübergreifende) Kommunikation zu den bereits heute möglichen Verhandlungslösungen und einfachen Verfahren breiter und intensiver erfolgen.
- **Verbesserung der Möglichkeiten zur individuellen Lösungsfindung:** In den städtischen Ämtern ist sehr viel Fachkompetenz vorhanden, die verstärkt zur Förderung energetischer Gebäudesanierungen genutzt werden sollte. Es gilt, bei diesen bereits vorhandenen Stärken anzuknüpfen und die vorhandene Praxis zur individuellen Lösungsfindung zu standardisieren, beziehungsweise zu verbessern. Es gilt im eigentlichen Sinne Win-win-Situationen anzustreben, mit welchen sowohl die Gesetzesziele der öffentlichen Hand wie auch die privaten wirtschaftlichen Ziele erreicht werden können. Das Feld mit Ansatzmöglichkeiten ist breit: Förderung der Koordination unter relevanten Ämtern, Stärkung der Beratungsfunktion, Optimierung des Erstkontakts, Ermessenspielraum ausnutzen etc. Grundlegende Voraussetzung dafür ist, dass übergeordnet entsprechende Aufträge erteilt und die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.
- **Deregulierung bei Standardprodukten - Meldepflicht statt Baubewilligungen:** Vereinfachte Baubewilligungsverfahren für Standardprodukte existieren in der Stadt Zürich bereits (zum Beispiel für Wärmepumpen und Photovoltaik-Anlagen). Die Standardisierung und eine Meldepflicht anstelle von Baubewilligungen sollen und können weiter ausgebaut werden. Die Deregulierung der Verfahren bei Standardprodukten geht einher mit der Frage, ob das für diese Verfahren geltende Kontrollsystem verschärft werden kann oder muss.
- **Strategisches Coaching statt punktueller technischer Beratung:** Aufgrund der Diskussionen ist davon auszugehen, dass ein übergeordnetes («ganzheitliches») Bauherren-Coaching im Vergleich mit einer punktuellen Beratung zu spezifischen, technischen Fragen (wie sie durch das Energie-Coaching der Stadt Zürich angeboten wird) mit deutlich grösseren Wirkungen hinsichtlich energetischer Erneuerungen verbunden ist. Es handelt sich dabei um eine Beratungsleistung, die im strategischen Immobilien-Management ansetzt und im Sinne einer «Starthilfe» mindestens der Früherkennung möglicher Fehlentwicklungen dient (zum Beispiel eine Auseinandersetzung mit den grundsätzlichen Entwicklungsoptionen einer Immobilie, bevor eine energetische Erneuerung geplant wird).
- **Qualifizierung ArchitektInnen und FachplanerInnen:** Das ungenügende ganzheitliche Denken sowie das wenig ausgeprägte technische und prozedurale Knowhow von vielen ArchitektInnen und FachplanerInnen er-

schweren eine effektive Lösungsfindung bei energetischen Gebäudeerneuerungen oder verunmöglichen eine solche sogar. Die verstärkte Aus- und Weiterbildung von FachplanerInnen und ArchitektInnen oder ein intensiver Erfahrungsaustausch sollen hier für Verbesserungen sorgen.

- **Finanzielle Anreize:** Die Anzahl privater Gebäudeeigentümer, die nur energetisch erneuern, wenn es sich finanziell lohnt, ist hoch. Die Rechnung der langfristig ökonomischen Vorteile von energetischen Sanierungen wird zu selten gemacht und ist mit Unsicherheiten behaftet. Gegenwärtig sind die finanziellen Anreize zu wenig stark, als dass sie das Verhalten von Eigentümerinnen und Eigentümern (und deren ArchitektInnen sowie FachplanerInnen) in Richtung vermehrter energetischer Erneuerung auf breiter Ebene beeinflussen könnten. Die finanziellen Anreizmechanismen sind gezielt zu stärken, damit die Immobilienakteure ihre Präferenzen zu Gunsten vermehrter energetischer Erneuerungen verändern. Empfohlen wird eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den sich bietenden Möglichkeiten.

Die Diskussionen im Projektausschuss führten zu einigen wichtigen, ergänzenden Aspekten, die für die Einbettung der Projektergebnisse in ein Gesamtbild relevant sind.

- Die Rahmenbedingungen für energetische Erneuerungen und für entsprechende Förderaktivitäten ändern sich zurzeit und dürften dies auch zukünftig verstärkt tun (z.B. Totalrevision des CO₂-Gesetzes, MuKE und Revision des kantonalen Energiegesetzes). Es ist davon auszugehen, dass Druck und Anreize für Eigentümerinnen und Eigentümer hinsichtlich energetischer Gebäudeerneuerungen erhöht werden.
- Im Zuge der sich verschärfenden Rahmenbedingungen für Gebäudeerneuerungen werden die Anforderungen nochmals erhöht; zum Beispiel an Behörden, die sich unter anderem fragen müssen, wie sie den künftigen Vollzug unter den veränderten Vorschriften gestalten wollen. Zum Beispiel aber auch an Eigentümerinnen und -eigentümer, die gut beraten sind, die künftige Entwicklung zu antizipieren und in ihrer Immobilienstrategie zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Effizienz und Effektivität einzelner Massnahmen in pointierter Masse. Die Frage ist, ob mit einer guten Informationspolitik, mit Dialog und Beratung sowie vereinfachten Bewilligungsverfahren nicht ein besserer Effekt - und erst noch kostengünstiger - zu haben ist, als mit finanziellen Anreizen, welche darauf ausgelegt sind, die Präferenzen der Immobilienakteure zu beeinflussen.
- Die Handlungsempfehlungen können nicht losgelöst von den verschiedenen Anforderungen oder Bemühungen um die Digitalisierung von Baubewilligungsprozessen betrachtet werden. Werden die Prozesse einst weitgehend auf elektronische Wege umgestellt, so wird dies die Kommunikations- und Austauschmöglichkeiten zwischen städtischen Ämtern und Gesuchstellern tangieren. Die Einschätzung zum aktuellen Systemzustand ist allerdings eher ernüchternd. Wenn echte Digitalisierungsfortschritte im Bereich der städtischen Baubewilligungsprozesse erreicht werden wollen, dann setzt dies die Einnahme einer Gesamtsicht über Ämter und Departemente voraus. Alles andere droht als Flickwerk zu scheitern.