

Themenbereich Gebäude

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

Forschungsprojekt FP-2.3.13
Schlussbericht, 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. 2020: Cluster «Kreative Lösungen»: Dialog Immobilieneigentümerschaften – Behörden. Energieforschung Stadt Zürich. Bericht 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

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.

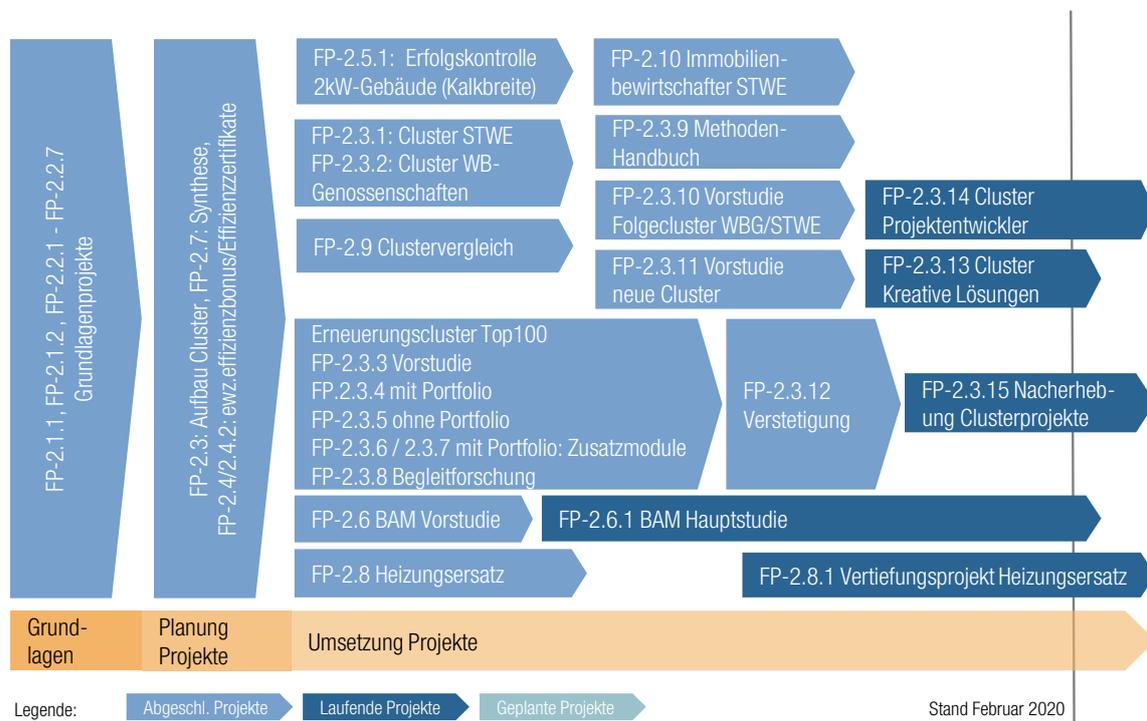
Themenbereich Haushalte

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



Zusammenfassung

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.

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 Bestandsbauten 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?

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.

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.

Handlungsempfehlungen

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 anzupeilen 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, Ermessensspielraum 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 erschweren eine effektive Lösungsfindung bei energetischen Gebäudeerneuerungen oder verunmöglichen eine solche sogar. Die verstärkte Aus- und Weiterbildung von FachplanerInnen und ArchitektInnen oder ein intensivierter 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.

Ergänzende Reflexionen

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 n 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.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Projektziel und Fragestellungen	3
3	Vorgehen	4
3.1	Vorbereitungsphase	5
3.2	Umsetzungsphase	6
3.3	Projektorganisation	8
4	Erkenntnisse zu den Forschungsfragen	9
4.1	Erkenntnisse aus der Vorbereitungsphase	9
4.1.1.	Erkenntnisse von allgemeinem Charakter	9
4.1.2.	Erkenntnisse mit speziellem Bezug zur Situation in der Stadt Zürich	11
4.2	Erkenntnisse aus den Paneldialogen	12
4.2.1.	Zwei Akteurguppen mit unterschiedlichen Rationalitäten	12
4.2.1.	Problem-Ursache-Beziehungen.....	13
5	Handlungsempfehlungen: Strategische Stossrichtungen zur Hemmnis-Minderung...20	
5.1	Intensivierung der (departementsübergreifenden) Kommunikation	20
5.2	Verbesserung der Möglichkeiten zur individuellen Lösungsfindung	21
5.3	Deregulierung bei Standardprodukten - Meldepflicht statt Baubewilligungen	23
5.4	Strategisches Coaching statt punktueller technischer Beratung	23
5.5	Qualifizierung ArchitektInnen und FachplanerInnen	24
5.6	Finanzielle Anreize.....	25
6	Diskussion der Ergebnisse im Projektausschuss.....	27
6.1	Rahmenbedingungen ändern	27
6.2	Investitionen in finanzielle Anreize oder in Beratung?.....	27
6.3	Digitalisierung von Baubewilligungsprozessen	28
7	Wirkung auf die Teilnehmenden der Panel-Dialoge.....	29

Anhang: Fallbeispiele zur Diskussion an den Dialog-Panels

1 Einleitung

Die technischen und wirtschaftlichen Energieeinsparpotenziale im Gebäudebereich sind hoch, doch die energetische Erneuerungsquote in der Schweiz ist gering. In der Stadt Zürich lag die mittlere jährliche Erneuerungsquote zwischen 2000 und 2015 lediglich bei 1.48%; dies allerdings mit ansteigender Tendenz.¹ 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. Die Rendite begrenzende Faktoren sind dabei: Der Markt lässt eine Mietzinserhöhung nach einer Erneuerungsinvestition nicht zu. Mietrechtliche Bestimmungen schränken marktverträglich mögliche Renditen ein, führen aus Eigentümersicht zu Unsicherheiten und unternehmerischen Risiken (Regelungen hinsichtlich der Überwälzbarkeit von Investitionskosten, Recht der Mietenden zur Geltendmachung „übersetzter Erträge“). Häufig führen auch Unkenntnis und fehlende Erfahrung seitens der Eigentümerinnen und Eigentümer von Immobilien dazu, dass energetische Erneuerungen nicht in Angriff genommen werden. 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.

Das vorliegende Projekt basiert auf einem Vorprojekt², welches unter Berücksichtigung verschiedener Studien³ und geführter Gespräche mit städtischen Ämtern wie Vertretern von Immobilienfirmen die inhaltlichen und methodischen Grundlagen für die weitere Bearbeitung lieferte. Der Fokus wird dabei 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 beseitigt werden können.

¹ Statistik Stadt Zürich 2016: Analyse bauliche Erneuerung in Zahlen. Erneuerung von Wohnbauten in der Stadt Zürich 2000 – 2015, Zürich.

² Cavelti, G., Pfiffner, M. 2018: Entwicklung von zwei neuen Clusterprojekten, Forschungsprojekt FP-2.3.11, Energieforschung Stadt Zürich, Zürich.

³ Siehe zum Beispiel: Wiencke, A., Meins, E. 2012: Praxisbeitrag. Energieforschung Stadt Zürich. Bericht Nr.5, Forschungsprojekt FP-2.2.2. Burkhard H-P., Wiencke A. 2013: Lösungsansätze zum Abbau von Hemmnissen für energetische Erneuerungen von Gebäuden. Bericht Nr. 11, Forschungsprojekt 2.2.4.

Vorstellbar ist es in diesem Zusammenhang, dass den Immobilienakteuren zuvor unbekannte Handlungsspielräume oder Vorgehensweisen offengelegt oder im Austausch Lösungen identifiziert werden können, die aus der Einzelperspektive vorher als nicht möglich erschienen.

2 Projektziel und Fragestellungen

Das Projekt ging der allgemeinen Frage nach, wie es unter gegebenen Umständen möglich ist, mit *kreativen Lösungen* energetische Erneuerungen zu realisieren beziehungsweise zu beschleunigen und den Erneuerungsstau abzutragen.

Projekthinhalte war es, die *Schnittstellen zwischen Bauherrschaften und städtischen Behörden im Baubewilligungsprozess* genauer unter die Lupe zu nehmen. Dabei standen weniger die geltenden Regulatorien, als vielmehr die Abläufe und Mechanismen im Vordergrund, welche sich des Öfteren ungünstig auf energetische Erneuerungen auswirken.

Projektziel war es, im obgenannten Schnittstellenbereich jene *Hemmniskombinationen* zu eruieren, die für energetische Sanierungen typisch sind und anhand konkreter Fallbeispiele zu diskutieren, wie diese überwunden werden könnten.

Für das Projekt waren folgende spezifische *Forschungsfragen* wegleitend:

- Gibt es typische Bündel von Hemmnisfaktoren für energetische Erneuerungen in der Stadt Zürich?
- Welche Hemmnisfaktoren beziehen sich wie auf zu erneuernde Immobilienobjekte? Welche Hemmnisse beziehen sich auf welche Teile von Bewilligungsprozessen?
- Welcher Art sind diese Hemmnisse? (zum Beispiel prozedural, kombiniert, materiell, definitorisch, zeitlich, finanziell, nutzungsbezogen, eignerspezifisch, objektspezifisch)
- Wo liegen die Handlungsspielräume beim Vollzug rechtlicher Bestimmungen, die zu Gunsten von vermehrten energetischen Erneuerungen genutzt werden könnten?
- Welche Optimierungsmöglichkeiten in welchen Prozessen im Zusammenspiel zwischen Immobilieneigner und Behörden – wie auch der städtischen Behörden untereinander – können identifiziert werden und sind realistisch? Wie lassen sich die Handlungsspielräume nutzen und welchem Akteur kommt dabei welche Rolle zu?
- Welches sind die Handlungsspielräume und zentralen Erfolgsfaktoren, die durch die Immobilieneigner zu beachten sind? Wo liegen die eigenseitigen Gestaltungs- oder Handlungsspielräume vis à vis der typischen Hemmnisfaktoren?
- Welche konkreten Möglichkeiten bestehen zur Rentabilisierung von Erneuerungsinvestitionen unter gegebenen Umständen?
- Wie können die Lehren zum Abbau des energetischen Erneuerungsrückstandes weitergetragen und der Effekt verstetigt werden? Besteht eine Sensibilität oder gar ein Konsens bei den städtischen Behörden bezüglich der Nicht-Wünschbarkeit sich gegenseitig hochschaukelnder und in der Konsequenz erneuerungsverhindernder Regulierungen?
- Welche Anreizsituation besteht seitens der Behörden mit Blick auf diese Effekte? Wie lässt sich die betreffende Situation der Behörden im Wollen - Können - Tun Modell beschreiben?

3 Vorgehen

Das Projekt wurde unter Berücksichtigung der Prozessschritte gemäss «Handbuch zum Clusteransatz» von Energieforschung Stadt Zürich⁴ in eine Vorbereitungsphase (Januar bis März 2019) und eine Umsetzungsphase (April 2019 bis Januar 2020) aufgeteilt.

Zweck der *Vorbereitungsphase* war es, das Projekt so aufzubereiten und zu gestalten, dass danach die Umsetzungsphase risikominimiert und effizient durchgeführt werden konnte. Nach der Vorbereitungsphase wurde ein Zwischenstopp eingefügt: Die Zwischenergebnisse aus der Vorbereitungsphase wurden aufgearbeitet und dem Steuerungsausschuss als Antrag zum weiteren Vorgehen zur Beschlussfassung unterbreitet. Der EFZ-Steuerungsausschuss hat an der Sitzung vom 4. April 2019 den Statusbericht zum Projekt positiv zur Kenntnis genommen, so dass die *Umsetzungsphase* des Projekts gestartet werden konnte. Diese bestand hauptsächlich aus der Durchführung zweier halbtägiger Diskussionsrunden (Panel-Dialoge), den entsprechenden Vorbereitungsarbeiten sowie der anschliessenden Ergebnisaufbereitung.

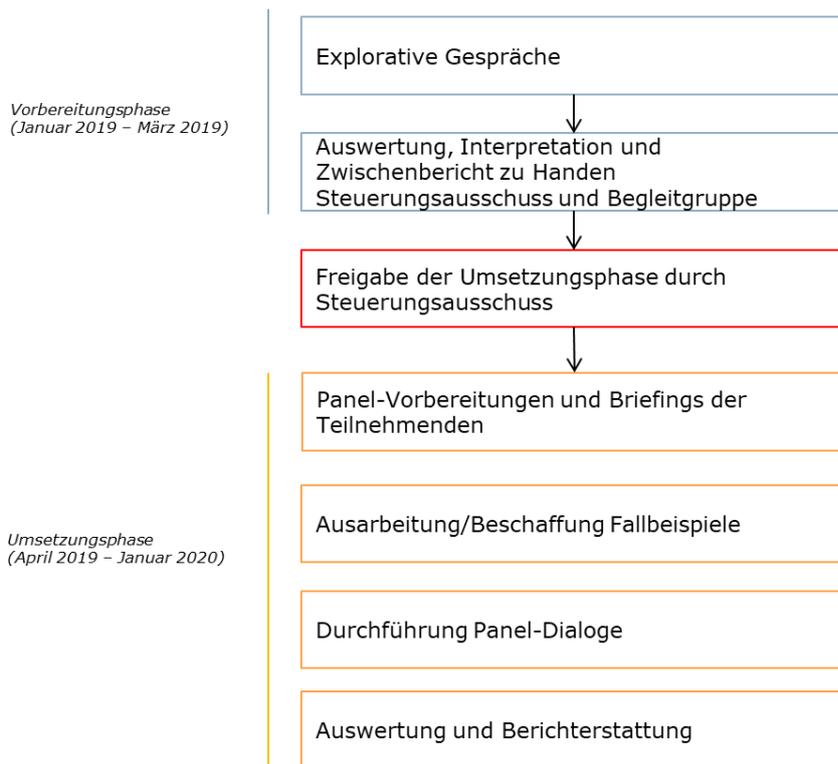
Das gewählte Vorgehen machte es möglich, die Forschungsfragen basierend auf unterschiedlichen Erfahrungshintergründen qualitativ differenziert zu beantworten. Der methodische Ansatz beruhte einerseits auf Einzelinterviews mit Fachpersonen aus dem Umfeld der städtischen Ämter und Immobilienfirmen zum Baubewilligungsprozess (Vorbereitungsphase); andererseits auf der Diskussion der Fachpersonen untereinander zu eigenen realen Fallbeispielen mit typischen energetischen Erneuerungshemmnissen (Umsetzungsphase).

Die nachstehende Abbildung fasst das Vorgehen zusammen. Weitere Erläuterungen zum Vorgehen in der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase finden sich in den nachfolgenden Kapiteln.

⁴ Rieder, S., Studer, S. 2018: Energetische Gebäudeerneuerungen fördern – Ein Handbuch zum Clusteransatz, Bericht Nr. 46, Forschungsprojekt FP-2.3.9, Energieforschung Stadt Zürich, Zürich.

Abbildung 1: Projektablauf

Quelle: Darstellung BHP



3.1 Vorbereitungsphase

Im Rahmen der Vorbereitungsphase ging es in erster Linie darum,

- die relevanten und bereits bekannten Erneuerungshemmnisse zu vertiefen,
- die Interaktionen zwischen Immobilienfirmen beziehungsweise deren Vertretenden und Behörden im Baubewilligungsprozess aufzuzeigen,
- geeignete Fallbeispiele für die Suche nach kreativen Lösungen im Bewilligungsprozess einzugrenzen,
- entsprechende Gesprächspartner zu identifizieren und deren Bereitschaft zur Partizipation an den nachfolgenden Panel-Dialogen zu gewinnen sowie
- eine geeignete Methodik für den Ablauf der geplanten Panel-Dialoge zu identifizieren.

Die Bearbeitung dieser Aufgaben erfolgte mittels Leitfaden-gestützten, explorativen Gesprächen sowie ergänzenden Abklärungen mit an Baubewilligungsprozessen beteiligten Akteuren. Es wurden insgesamt zehn Gespräche mit Vertretenden von Immobilienfirmen sowie städtischer Ämter und Fachstellen geführt.

Abbildung 2: Gesprächspartner im Rahmen der Vorbereitungsphase (alphabetisch)

Quelle: Darstellung BHP

Befragte(r)	Akteurgruppe
Mireille Blatter, Leiterin Bauberatung Denkmalpflege Amt für Städtebau, Stadt Zürich	Fachstelle
Alain Capt, GPL Green City Zürich, Losinger Marazzi AG	Immobilientw.
Thomas Feyer, Helpline-Beauftragter, Amt für Baubewilligungen, Stadt Zürich	Fachstelle
Alain Fuchs, Abteilungsleiter Feuerpolizei, Stadt Zürich	Fachstelle
Armin Isler, Geschäftsführer Dr. Stephan à Porta-Stiftung, Zürich	Immobilieeigner
Christian Juchler, Partner, Rechtsanwalt Steinbrüchel Hüssy Rechtsanwälte, Zürich	Baujurist
Fabia Moret, Leiterin Energieeffizienz Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich UGZ, Stadt Zürich	Fachstelle
Michael Müller, CEO (Switzerland) Helvetica Property, Zürich	Immobilieeigner
Thomas Weilenmann, Stv. Leiter Portfoliomanagement Immobilien Schweiz, Migros-Pensionskasse	Immobilieeigner
Yvonne Züger, Projektleitung Fachstelle Nachhaltiges Bauen Amt für Hochbauten, Stadt Zürich	Immobilieeigner

Die Ergebnisse aus der Vorbereitungsphase wurden als Bericht⁵ festgehalten und mit der Begleitgruppe Gebäude diskutiert.

3.2 Umsetzungsphase

In einem ersten Schritt wurde die in der vorangehenden Vorbereitungsphase identifizierte Methodik zur Bearbeitung der Fragestellungen präzisiert und gestrafft. Im Zentrum der Umsetzungsphase standen zwei Panel-Dialoge, in welchen teilnehmende Fachpersonen (siehe Teilnehmerliste; Abbildung 3) zehn konkrete Fallbeispiele aus der Praxis erörterten und anschliessend hauptsächliche Probleme, deren dahinterliegende Ursachen und mögliche Lösungswege diskutierten.

⁵ Cavelti, G., Pfiffner, M. 2018: Kreative Lösungen zur Überwindung von Hemmnissen bei der energetischen Gebäudeerneuerung: Dialog Immobilieneignerinnen – Behörden. Bericht zur Vorbereitungsphase zu Handen der Begleitgruppe Gebäude, Forschungsprojekt FP-2.3.11, Energieforschung Stadt Zürich, Zürich.

Im Rahmen der Panel-Dialog-Vorbereitungen fanden *Briefings* der Panel-Teilnehmenden statt. Dabei wurden die Teilnehmenden in kleinen Gruppen oder im Einzelgespräch über den Ablauf der Umsetzungsphase informiert und die Struktur der Fallbeispiele diskutiert.

Gegenstand der nachfolgenden Panel-Dialoge bildeten *zehn Fallbeispiele* aus der Praxis. Die realen Fälle wurden bis auf eine Ausnahme von den Panel-Teilnehmenden als Diskussionsgrundlage aufgearbeitet und zur Verfügung gestellt. Basis dafür bildete ein einheitliches Raster.

Die zehn Fallbeispiele beinhalteten real existierende energetische Erneuerungsprojekte aus der Vergangenheit, welche aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser einerseits mit positiven und andererseits mit negativen Erfahrungen verbunden waren. Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtung der Teilnehmenden deckten die Fallbeispiele mehrere Perspektiven ab.

Im Rahmen der *Panel-Dialoge* wurden die Fallbeispiele einzeln besprochen. Häufig waren die Fallbeispiele auch Ausgangspunkt, um weitere ähnlich gelagerte oder ganz andere Praxiserfahrungen einzubringen und zu diskutieren. Das Vorgehen in den Panel-Dialogen war wie folgt strukturiert:

- Im Panel-Dialog 1 konzentrierten sich die Teilnehmenden zunächst auf das Problemverständnis: *Welche Probleme (Hemmnisse) stellten sich bezogen auf Baubewilligungsverfahren im konkreten Fall? Davon ausgehend erfolgte die Ursachenidentifikation: Welche Ursachen führten zur Entstehung der Probleme?*
- Im Panel-Dialog 2 lag der Schwerpunkt auf der Formulierung von Lösungsansätzen: *Mit welchen kreativen Ansätzen konnten die Probleme im konkreten Fall gelöst werden – oder hätten sie gelöst werden können? Welche verallgemeinernden Schlussfolgerungen lassen sich ableiten?*

Die Panel-Dialoge fanden an zwei Halbtagen am 22. und 28. Oktober 2019 statt. Sie wurden jeweils von der Projektleitung moderiert, zusammengefasst und interpretiert.

Abbildung 3: Teilnehmende der Panel-Dialoge (alphabetisch)

Quelle: Darstellung BHP

Fachpersonen	Panel-Teilnahme	
Mireille Blatter, Leiterin Bauberatung Denkmalpflege Amt für Städtebau, Stadt Zürich	22.10.2019	28.10.2019
Silvia Banfi Frost, Energiebeauftragte Stadt Zürich	22.10.2019	
Alain Fuchs, Abteilungsleiter Feuerpolizei, Stadt Zürich	22.10.2019	28.10.2019
Günter Hofer, Leiter Gebäudetechnik Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich UGZ, Stadt Zürich		28.10.2019

Christian Juchler, Partner, Rechtsanwalt Steinbrüchel Hüssy Rechtsanwälte, Zürich	22.10.2019	28.10.2019
Antje Machold, Leiterin Bewilligungen Bauprojekte Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich UGZ, Stadt Zürich	22.10.2019	28.10.2019
Fabia Moret, Leiterin Energieeffizienz Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich UGZ, Stadt Zürich	22.10.2019	28.10.2019
Michael Müller, CEO (Switzerland) Helvetica Property, Zürich	22.10.2019	28.10.2019
Stefan Rieder, EFZ Bereichsleitung Gebäude Geschäftsführer, INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung GmbH		28.10.2019
Guido Cavelti, Projektleiter, Arge BHP/Hanser Consulting	22.10.2019	28.10.2019
René Goetz, Stv. Projektleiter Arge BHP/Hanser Consulting	22.10.2019	28.10.2019
Robine Baumgartner, Arge BHP/Hanser Consulting	22.10.2019	28.10.2019

Als Abschluss der Umsetzungsphase wurde ein Entwurf zum Schlussbericht erarbeitet und bei den Panel-Teilnehmenden in Vernehmlassung gegeben. Ebenfalls wurde bei den Beteiligten eine kurze Schlussbefragung zu den direkten und indirekten Wirkungen der Panel-Diskussionen auf die eigene Praxis durchgeführt. Die Rückmeldungen der Teilnehmenden flossen in die finale Schlussberichterstattung ein.

3.3 Projektorganisation

Federführend für die Projektbearbeitung war die Arbeitsgemeinschaft BHP / Hanser Consulting mit

- Guido Cavelti, Projektleiter, Sachbearbeitung (BHP – Brugger und Partner AG)
- Michael D. Pfiffner, stv. Projektleiter, Sachbearbeitung bis Juli 2019 (Hanser Consulting AG)
- René Goetz, stv. Projektleiter ab Juli 2019 (Hanser Consulting AG)
- Robine Baumgartner, Sachbearbeitung ab Juli 2019 (Hanser Consulting AG)

Die Arge BHP/Hanser Consulting stand im engen Austausch mit den Projektbeteiligten der Stadt Zürich; das heisst mit der Begleitgruppe Themenbereich Gebäude und im Speziellen mit dem Projektausschuss bestehend aus

- Silvia Banfi Frost, Energiebeauftragte Stadt Zürich
- François Aellen, Direktor Umwelt- und Gesundheitsschutz Stadt Zürich
- Stefan Rieder, Teilbereichsleiter Gebäude (EFZ)

Der Projektausschuss hat das Projekt eng begleitet und sich an fünf Sitzungen intensiv mit den Projektarbeiten und Schlussfolgerungen auseinandergesetzt. Mit den Projektausschuss-Mitgliedern konnten darüber hinaus verschiedene Male auf bilateralem Weg Abstimmungsfragen geklärt werden.

4 Erkenntnisse zu den Forschungsfragen

Die Projektarbeiten haben die Komplexität der Zusammenhänge deutlich gemacht und gezeigt, dass die in Kapitel 2 formulierten Forschungsfragen in der Praxis von unterschiedlicher Relevanz sind. Mit Blick darauf werden in den folgenden Kapiteln die Ergebnisse im Kontext der Diskussionen wiedergegeben, wie sie in den unterschiedlichen Projektphasen geführt wurden. In Kapitel 4.1 werden die Ergebnisse resümiert, die in der Vorbereitungsphase gewonnen werden konnten. Kapitel 4.2 legt schliesslich die Resultate aus dem weiteren Vertiefungsschritt in der Umsetzungsphase dar.

4.1 Erkenntnisse aus der Vorbereitungsphase

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

4.1.1. Erkenntnisse von allgemeinem Charakter

- Ein wichtiges Hemmnis für energetische Erneuerungen ist die beschränkte Überwälzbarkeit entsprechender Investitionskosten auf die Mieten und der Umstand, dass der wirtschaftliche Vorteil einer Nebenkostensenkung aus energetischer Erneuerung den Mietenden zufließt. Damit können energetische Erneuerungen wirtschaftlich betrachtet netto eine Belastung der Rendite von Wohnobjekten⁶ darstellen.
- Folge dessen werden energetische Erneuerungen von Immobilieneignern und -eignern in der Regel zusammen mit wertschöpfenden baulichen Erneuerungen vorgenommen; dies auf Basis einer Mischrechnung oder weil *energetische* Erneuerungen im Zuge *baulicher* Erneuerungen häufig unumgänglich sind. Tatsächlich greifen bei Eingriffen an Bauteilen oder auch bereits bei Nutzungsänderungen oftmals zahlreiche neue Vorschriften, die ihrerseits wieder Folgeeffekte haben können. Zwischen *energetischen* und übrigen *baulichen* Erneuerungshemmnissen besteht somit eine Abhängigkeit. In der Konsequenz können Hemmnisse, die wertschöpfende bauliche Erneuerungen verhindern, energetische Erneuerungen mitverhindern.
- Die typischen Erneuerungshemmnisse können als Ergebnis der Abklärungen in fünf Hemmnisgruppen eingeteilt werden:
 - *strategische* Erneuerungshemmnisse beispielsweise aufgrund des Unternehmenszweckes, der Werthaltung, der Kultur oder der Strategie von Immobilieneignerinnen und -eignern,
 - *Wirtschaftliche und operative* Erneuerungshemmnisse zum Beispiel aufgrund fehlender Rentabilisierbarkeit, fehlender finanzieller Ressourcen, zu geringem Handlungsdruck oder auch als Folge eines bewussten Entscheides (zum Beispiel keine Entmietungen vornehmen zu wollen),

⁶ Dass es betriebswirtschaftlich dennoch sinnvoll sein kann, energetisch zu erneuern wurde in vorangehenden EFZ-Projekten aufgezeigt (u. a. aus einer Lebenszykluskosten-Perspektive); siehe Cavelti G. & Pfiffner M.D. 2018: Erneuerungcluster Top 100 mit Portfoliostrategie: Hauptprojekt und Zusatzmodule. Energieforschung Stadt Zürich, Bericht Nr. 42, Forschungsprojekt FP-2.3.4/6/7.

- *Prozedurale und regulative* Erneuerungshemmnisse aufgrund der Komplexität der Anforderungen an Erneuerungsprojekte und der Auswirkungen, mangelndem Wissen der Bauherrenseite über Behördenprozesse oder auch infolge negativer Erfahrungen aus früheren Projekten,
 - *Kommunikative* Erneuerungshemmnisse aufgrund des Nicht-Zustandekommens von Austausch und Dialog oder fehlender Unterstützungsmöglichkeiten,
 - *Technische* Erneuerungshemmnisse vorwiegend aufgrund von Sicherheitsüberlegungen wie der Ungewissheit bezüglich Funktionsfähig- und Wirtschaftlichkeit neuer technischer Lösungen oder der Obsoleszenz sowie auch aus Respekt vor Unvorhergesehenem.
- Je detaillierter ein Hemmnis betrachtet wird (zum Beispiel eine Dämmvorschrift, welche die beabsichtigte Nutzung durch die Bauwilligen beeinträchtigt), desto spezifischer fällt die Lösung aus. Zusammen mit der zeitlich beschränkten Gültigkeit solcher Lösungen zur Hemmnisminderung (aufgrund neuer Technologien oder ändernder Vorschriften) limitiert dies den Nutzen von allgemein angelegten «Hemmnis/Lösungs»-Katalogen.
 - Als besonders wichtig mit Blick auf die Realisierbarkeit (energetischer) Erneuerungen stellt sich die Planungsphase vor einer Baueingabe heraus. Dort sind laut Aussagen der Befragten die Spielräume am grössten. Erfahrene Immobilieneignerinnen und -eigner nehmen in dieser Phase einen Grossteil der Hemmnisse beziehungsweise des Lösungsbedarfs späterer Phasen vorweg, indem sie frühzeitig in den Dialog mit den Fachstellen treten. Hilfreich sind dabei Erstanlaufstellen (wie die Kreisarchitektin oder der Kreisarchitekt in der Stadt Zürich), die den Bauwilligen niederschwellig zur Verfügung stehen, involvierte Fachstellen benennen und auf potenzielle Hindernisse hinweisen können.
 - Einige Befragte weisen darauf hin, dass dem Vorteil der Effektivität des Dialogs mit den städtischen Stellen der Nachteil des hohen fachlichen Anspruchs gegenüberstehe. Bauwillige mit hohem Eigenfertigungsgrad⁷ beziehungsweise solche, die nur in grösseren Zeitabständen Erneuerungsprojekte abwickeln, verfügen oft über zu *wenig Erfahrung und Wissen* – was nach Erfahrung der Behörden allzu häufig auch auf deren beauftragte Planer zutrifft. Beides führt zu suboptimalen Konzepten und wenig Flexibilität im Baubewilligungsprozess, was gleichermassen die Arbeit der städtischen Fachstellen und das Gelingen von Erneuerungsprojekten erschwert.
 - Schliesslich wurde von einigen Befragten die Hypothese aufgestellt, wonach angesichts zunehmender, im Einzelnen nachvollziehbarer Anliegen (wie zum Beispiel Biodiversität, Stadtdurchlüftung oder Regulierung der E-Mobilität) und immer detaillierterer Regeln die Regeldichte so ansteigen werde, dass die *Spielräume*, trotz technologischem Fortschritt, *gegen Null tendieren*.

⁷ Bauwillige, die den grössten Teil oder die ganze Bandbreite der Immobilienbewirtschaftung selbst abdecken.

4.1.2. Erkenntnisse mit speziellem Bezug zur Situation in der Stadt Zürich

- Grösse, Vielfalt und Anspruch des Stadtzürcher Gebäudebestandes erfordern zusammen mit den vielfältigen Regulierungsbedürfnissen eine im Vergleich zu kleineren Gemeinden hohe Fachspezialisierung bei den städtischen Behörden. Aus der Perspektive des einzelnen Projektes auf das Baubewilligungsverfahren besteht zwischen diesen Fachstellen erhöhter Koordinationsbedarf.
- Die befragten Immobilienvertreterinnen und -vertreter verweisen auf einen besonderen Umstand in der Praxis: VertreterInnen der Stadtzürcher Fachstellen seien ohne Zweifel kompetente Fachleute und Knowhow-Träger. Im Rahmen ihrer Beratungsdienstleistung *beurteilten* sie aber nur *Vorschläge* der Bauherrschaft – sie würden jedoch *keine konkreten Lösungsvorschläge* in den Dialog einbringen. Die Rückfrage dazu bei den städtischen GesprächspartnerInnen ergab, dass dies bis vor kurzem tatsächlich der Fall war – aus Gründen der Gleichbehandlung, der späteren Verbindlichkeit⁸, der Haftbarkeit und der beschränkt verfügbaren Personalressourcen. Hinsichtlich des Ressourcenargumentes ist festzuhalten, dass die Fachstellen – im Gegensatz zum Amt für Baubewilligungen (AfB) – in der Regel nicht aus den Baubewilligungsgebühren, sondern aus Steuermitteln finanziert sind. Hier öffnet sich ein Dilemma zwischen Vollzug und Beratung beziehungsweise bezüglich der Intention des Gesetzgebers.

Vor kurzem wurde diesbezüglich (zumindest) bei Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) und beim Amt für Städtebau (AfS) jedoch ein Kulturwechsel in Richtung verstärkter Kundenorientierung eingeleitet. Das Verstehen der Perspektive der Bauwilligen und das aktive Beitragen zur Lösung von Hemmnissen wird neu viel aktiver praktiziert.

- Im Vorfeld des Projektes bestand häufig der Eindruck, die verstärkte *Nutzung von Spielräumen* zur Beseitigung von Hemmnissen sei nur eine Forderung an die *Behördenseite*. Und tatsächlich wurde hierzu von einer Fachstelle auf den Umstand hingewiesen, dass beispielsweise bei Schutzobjekten eine differenzierte Einzelfallbetrachtung notwendig ist, da energetische Massnahmen und ihre Anwendung unter Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit entwickelt werden sollen (Thema Aussenwärmedämmung). Dennoch ist es nach Meinung der Interviewpartnerinnen und -partner *ebenso sehr Sache der Bauwilligen*, Spielräume, Rückzugspositionen und Kompensationsüberlegungen bereit zu halten, um im Dialog Hindernisse überwinden zu können. Voraussetzung hierfür bildet das Vorhandensein einer entsprechenden «Verhandlungsstrategie».
- Aus der Perspektive einzelner Fachstellen kann im Rahmen des Baubewilligungsprozesses der Komplexität eines Falles oftmals nicht oder nur ungenügend Rechnung getragen werden. Das in der Baubewilligung aus verschiedenen Vorschriften und Auflagen resultierende Gesamtregelwerk für die betreffende Baute stellt meist

⁸ Ein Vorschlag der Fachstelle muss unverbindlich bleiben, weil sich andere oder weitere Aspekte (zum Beispiel anderer Fachstellen) als relevant herausstellen können. Unter entsprechendem Vorbehalt könnte die Fachstelle ihre Expertise zur Verfügung stellen.

hohe Anforderungen an die Planung und Realisierung. Gerade bei den Planern jedoch, die die Bauwilligen fachlich unterstützen, stellen die Behörden Lücken im Handlungs- und Lösungsrepertoire fest. Ein *Gesamtüberblick* entsteht häufig erst bei der Kreisarchitektin beziehungsweise beim Kreisarchitekten. Diese greifen jedoch nur in Fällen offensichtlicher Widersprüche zwischen Auflagen rückfragend ein. Allerdings wurde auch betont, dass KreisarchitektInnen Widersprüche meist gar nicht erkennen können, weil die Auflagen der spezialisierten Dienststellen fachspezifisch-abstrakt formuliert seien und auch die materielle Rechtsbasis der Auflagen meist unzugänglich beziehungsweise interpretationsbedürftig sei.

- Alle Befragten stellten fest, dass eine *Koordination zwischen den Zürcher Fachstellen* grundsätzlich *nicht vorgesehen* sei. Weder die Fachstellen, die prozessbetreuenden Kreisarchitekten noch die Bauwilligen können ein Koordinationsgespräch zwischen zwei (anderen) Fachstellen auslösen. Vielmehr basiere die Koordination mehrerer Stellen bislang auf bilateralen Gesprächen nach dem Prinzip der «Pendeldiplomatie», welche durch die Bauwilligen und/oder deren Planerinnen und Planer auszulösen ist. Erst vor kurzem entstand zwischen dem AfS und dem UGZ ein Koordinationskanal, den diese beiden Fachstellen zum Beispiel beim Erkennen von Widersprüchen nutzen können. Es wurden Knackpunkte identifiziert, was den Austausch zwischen den beiden Fachstellen merklich verbessert habe. Die Kreisarchitektinnen und -architekten und die Bauwilligen können jedoch weiterhin keine Koordination zwischen zwei oder mehreren Fachstellen veranlassen.

4.2 Erkenntnisse aus den Paneldialogen

Auf der Basis der oben dargelegten Ergebnisse erfolgte im Rahmen zweier Panel-Dialoge eine vertiefende Problemanalyse und Suche nach Lösungen, vgl. Kapitel 3.2.

4.2.1. Zwei Akteurgruppen mit unterschiedlichen Rationalitäten

Die Panel-Dialoge wurden mit Vertretenden der Akteurgruppen geführt, die an Baubewilligungsprozessen beteiligt sind. Auf der einen Seite steht die Akteurgruppe der bauwilligen Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer (oder deren Vertretende), welche

- den Input gibt, beziehungsweise mit einer Planungsidee oder einer konkreten Baueingabe den nachfolgenden Prozess anstösst,
- dabei unternehmenseigene Eigentümergegebenheiten oder strategische Ziele verfolgt,
- im konkreten Fall des energetischen Erneuerungsvorhabens spezifische Objektziele und -strategien vor Augen hat und
- insgesamt einer betriebswirtschaftlichen Nutzenmaximierungslogik (Wertsteigerung und Rentabilität der Immobilie) folgt.

Auf der anderen Seite befinden sich die städtischen Behörden (oder deren Vertretende), welche

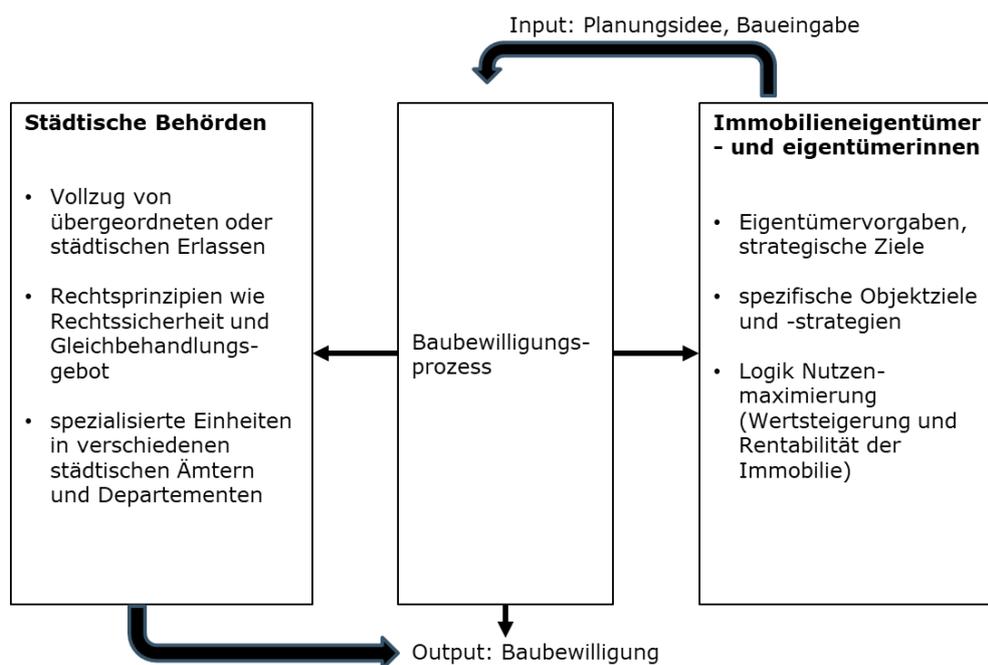
- als Hauptaufgabe den Vollzug von übergeordneten oder eigenen städtischen Erlassen verfolgen,

- dabei bestimmten Rechtsprinzipien, wie zum Beispiel der Rechtssicherheit und des Gleichbehandlungsgebotes, nachleben müssen,
- als fachlich spezialisierte Einheiten in verschiedenen städtischen Ämtern und Departementen organisiert sind und
- durch ihr Handeln insgesamt einen Output in Form einer rechtskräftigen Baubewilligung für bauwillige Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer produzieren.

Die Abbildung 4 verdeutlicht, wie im Rahmen von Baubewilligungsprozessen *zwei Akteurgruppen mit grundsätzlich anderen Rationalitäten* und Triebkräften aufeinandertreffen: Die «Logik der Nutzenmaximierung» trifft auf die «Logik des Gesetzesvollzugs». Beide Akteurgruppen sind aber 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 Dialog-Panels der Frage nach, wie optimierte Baubewilligungsprozesse energetische Erneuerungen erleichtern und beschleunigen könnten.

Abbildung 4: Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer und städtische Behörden in Baubewilligungsprozessen (vereinfachtes Schema)

Quelle: Darstellung BHP



4.2.1. Problem-Ursache-Beziehungen

Die nachfolgenden Ausführungen geben in geraffter und strukturierter Form die Ergebnisse der beiden Panel-Dialoge wieder, die auf Basis von zehn Fallbeispielen geführt wurden.

Deutlich stärker als der eigentlich formalisierte Baubewilligungsprozess ab Zeitpunkt einer Baueingabe haben die Panel-Teilnehmenden die *Planungsphase vor einer Baueingabe* als grosses Problemfeld mit Optimierungspotenzial benannt. Damit wurde ein wesentlicher Befund aus der Vorbereitungsphase bestätigt.

Das Verständnis für die Wirkungsmechanismen im Wechselspiel zwischen öffentlicher Hand und privater Immobilienakteure bildet die Grundlage dafür, nicht nur die Probleme zu erfassen und zu kategorisieren, sondern die Ursachen für die entstandenen Probleme und Hemmnisse gezielter zu lokalisieren. Selten steht die Problem-Ursache-Beziehung in einem 1:1-Verhältnis, vielmehr resultiert eine 1:n-Beziehung. Das heisst, das erkannte Problem hat häufig mannigfaltige Ursachen, was in der Konsequenz die Hemmnisbeseitigung energetischer Erneuerungen erschwert.

Bevor auf die Wechselwirkungen eingegangen wird, findet sich in der nachfolgenden Tabelle eine Zusammenfassung der wichtigsten Problemfelder. Probleme werden dabei als Hemmnisse in Bezug auf Baubewilligungsprozesse verstanden, welche die energetische Erneuerung erschweren und damit insgesamt die Erneuerungsquote tangieren.

Abbildung 5: Probleme / Hindernisse in Bezug auf Baubewilligungsprozesse

Quelle: Darstellung BHP

	Probleme
A	<p>geringe ökonomische Interessen / Finanzierungsmöglichkeiten</p> <p>Aus ökonomischen Gründen werden energetische – wie auch nicht-energetische - Erneuerungen gar nicht erst angepackt oder führen zu technisch suboptimalen Planungen und Baueingaben.</p>
B	<p>Eingabe unreifer, unpassender Bauprojekte</p> <p>Eigentümerinnen und Eigentümer konfrontieren die städtischen Behörden mit wenig ausgereiften Planungen oder gleich direkt mit Baueingaben. Ins Gewicht fallen dabei regelmässig auch objektatypische Bauprojekte (zum Beispiel eine Lüftung, wo keine vorgesehen ist; Umnutzung eines Ladens in ein Restaurant), die besondere Anforderungen aufweisen, welchen die Planung häufig nicht gerecht wird. Häufig kommt hinzu, dass gerade in solchermaßen gelagerten Fällen die Ämter mit zeitlichen «Deadlines» unter Druck gesetzt werden.</p>
C	<p>erhöhter, beziehungsweise unverhältnismässiger Kosten- und Zeitaufwand für die Bauherrschaft wie auch für die Ämter</p> <p>Wenig ausgereifte Planungen und Baueingaben führen zu Aufwänden für alle Beteiligten. Verhandlungslösungen konnten unter Umständen erzielt, mussten aber mit grossen Aufwänden für den Bauherrn wie auch für die Ämter «erkauft» werden. Der Beratungsaufwand seitens der Ämter kann dabei sehr hoch werden; vice versa auch der zusätzliche Planungsaufwand für den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin.</p>
D	<p>Koordinationsmanagement durch GesuchstellerIn</p> <p>Es existiert eine Liste des AfB mit relevanten städtischen Auskunftspersonen für den Planungsprozess. Die Umsetzung ist in der Praxis aber schwierig, da die Abstimmung und Koordination durch den Gesuchsteller beziehungsweise die Gesuchstellerin erfolgen muss. Dies kann für einen Bauwilligen einen langwierigen, aufwändigen Prozess bedeuten, um zu Antworten auf relevante Fragen zu gelangen. Das heisst bei-</p>

	spielsweise: Ämter identifizieren, richtige Reihenfolge der Kontaktnahme bestimmen, diverse Rückkoppelungen koordinieren. Das Informationsmanagement mit allen beteiligten Akteuren, sowohl amts- als auch technisch-bauseitig, ist äusserst anspruchsvoll.
E	suboptimale Lösungen Im Austausch zwischen städtischen Ämtern und GesuchstellerInnen können nur suboptimale Lösungen erzielt werden (energetisch-, kosten- und/oder funktional-nutzungsseitig), solange Bauherrschaften nicht bereit sind, frühzeitig den Kontakt mit den Fachstellen aufzunehmen, von sich aus eine fundierte Gesamtbetrachtung vorzunehmen und insbesondere bei Schutzobjekten spezifische objektbezogene Lösungen zu entwickeln.
F	Negativimage städtischer Ämter Entstandene Kosten- und Zeitaufwände werden von Bauherrschaften häufig den Ämtern angelastet und führen zu einer negativen Imageprägung («ineffiziente und komplizierte Planungs- und Baubewilligungsprozesse»).
G	zu hoher Respekt Im Wissen um oder vom Hören-Sagen von komplexen Planungs- und Baubewilligungsverfahren verzichten Bauherren bereits in einer frühen Phase auf energetische Erneuerungen.

Ausgehend von den ermittelten Problemen rund um das Baubewilligungsverfahren lassen sich die hauptsächlichen und relevanten Ursachen für die schleppende energetische Erneuerung in der nachfolgenden Tabelle zusammenfassen. Im Zuge der Abklärungen in der Vorbereitungsphase konnten fünf Hemmnisgruppen identifiziert werden (siehe Kapitel 4.1.1). Die Ursachen werden in der Abbildung den jeweiligen Gruppen zugeteilt.

Abbildung 6: Probleme / Hindernisse in Bezug auf Baubewilligungsprozesse

Quelle: Darstellung BHP

		Ursachen
1	wirtschaftlich	zu geringe Anreize Energetische Erneuerungen lassen sich trotz baulich und technisch ausgereiftem Projekt häufig nicht finanzieren und/oder marktkonform amortisieren und rentabilisieren.
2	strategisch wirtschaftlich	kurzsichtiges Immobilienmanagement Folgende Merkmale treten gehäuft bei kleineren oder unerfahreneren Eigentümerinnen und Eigentümern auf: <ul style="list-style-type: none"> • Liegenschaftserträge sind konsumiert, das heisst es wurden über mehrere Jahre keine ausreichenden Rückstellungen gebildet

		<ul style="list-style-type: none"> • irrationale, kostenaverse Haltung • illiquide Renditeliegenschaften • Kreditfähigkeit fraglich oder nicht gegeben (fehlende Tragbarkeit des Objektes und/oder zu schmale Eigenkapitalbasis)
3	strategisch technisch	<p>unzureichende bauliche Kompetenz</p> <p>Vielfach fehlt die erforderliche Fachkompetenz der Bauherrschaften oder der Investoren für „clevere“ energetische Gebäudeerneuerungen. Häufig geht die langfristige Gesamtsicht für ein Gebäude verloren und das Verhalten ist geprägt durch eine ausschliesslich auf eine kurzfristige Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Investitionsstrategie (Mieteträge werden nicht in Beziehung zur Werterhaltung resp. -Entwicklung der Liegenschaft gesetzt).</p>
4	strategisch wirtschaftlich	<p>Zeit und Budgetdruck</p> <p>Investoren und Bauherrschaften stehen unter Zeit- und Budgetdruck. Dieser kann getrieben sein durch (potenzielle) Anker-Mieter, die auf einen schnellen Abschluss oder rasche Realisierung drängen.</p> <p>Vermieter sind zusehends unter Marktdruck, zum Beispiel bei Leerständen an teuren Lagen im Stadtzentrum. Dies führt teilweise zum Abschluss von Mietverträgen mit atypischer Gebäudenutzung (unpassender Gebäudetechnik). Unter anderem fallen nach Aussagen von Panel-Teilnehmenden beispielsweise ausländische Detailhandels-Akteure mit spezifischen Herausforderungen an Erneuerungsprojekte auf.</p> <p>Unternehmensstrategie oder projektbezogene Vorgaben werden in der Regel bauherrenseitig kaskadenartig von den Führungsgremien weitergereicht, ohne frühzeitig auf die notwendige Detailplanung einzugehen. Letztlich muss der Fachplaner oder die Fachplanerin nach Lösungen suchen, deren Spektrum als Folge der fehlenden Entscheidungskompetenz und Zeit häufig stark limitiert ist.</p> <p>Weitere Merkmale aus Optik Kostendruck und -optimierung sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die vergleichsweise hohen Kosten energetischer Sanierungen (im Vergleich zu <i>nicht</i> energetischen Sanierungsmassnahmen) machen Investitionen allein aus Energiegründen wenig attraktiv. • Änderungen bei den eingesetzten Baumaterialien oder der Umsetzungsplanung nach einer Baueingabe führen zu zusätzlichen Interaktionen mit den Behörden.
5	technisch	<p>hohe Komplexität der technischen Lösungen</p> <p>Die technische Komplexität bei Erneuerungen ist in der Regel hoch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zahlreiche behördliche Regelungen und Schnittstellen sind zu beachten. • ArchitektInnen und FachplanerInnen sind in Themen wie Baustoff-Einsatz oder aktuelle gebäudetechnische Gerätschaften vielfach überfordert.

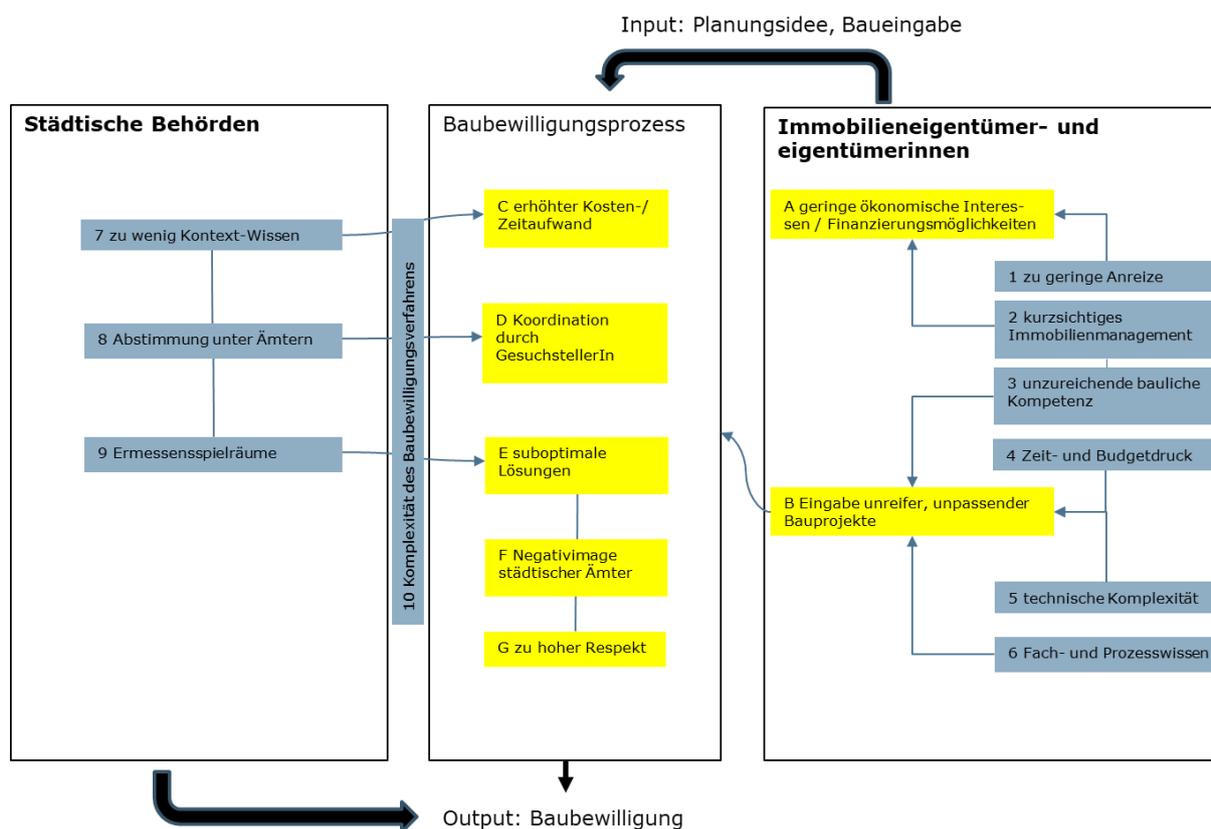
		<ul style="list-style-type: none"> Die Komplexität, die sich durch gewünschte räumliche Umnutzungen ergeben, wird durch Bauherrschaft und (unprofessionelle) ArchitektInnen / FachplanerInnen nicht erkannt; zuweilen wird auch die Notwendigkeit technischer Massnahmen in Frage gestellt.
6	proze- dural	<p>ungenügendes Fach- und Prozesswissen</p> <p>Wissen und Erfahrung von FachplanerInnen und ArchitektInnen können mit der hohen Komplexität von Erneuerungsvorhaben oftmals nicht Schritt halten. Themen wie zum Beispiel Gebäudetechnik oder Brandschutz sind zu wenig verankert. Aus Behördensicht fehlt in der Regel ein Denken in Varianten als Grundlage, um verschiedene Ausführungsoptionen diskutieren zu können. Das ungenügende Fachwissen ist häufig gepaart mit einem geringen Verständnis der FachplanerInnen und ArchitektInnen für die Abläufe und Mechanismen des Baubewilligungsprozesses. Unterlagen werden teilweise bei den falschen Amtsstellen eingereicht (zum Beispiel: alles was mit «Wärme» zu tun hat, gelangt zur Feuerpolizei).</p>
7	tech- nisch proze- dural	<p>zu wenig Kontext-Wissen bei den Ämtern</p> <p>Die involvierten Angestellten der städtischen Ämter sind fachlich spezialisierte Personen. Häufig fehlt es an den Möglichkeiten, einen Gesamtblick einnehmen zu können:</p> <ul style="list-style-type: none"> Abhängigkeiten werden zu wenig erkannt und / oder kommuniziert. Die Aufgabenkataloge der Ämter sind nicht darauf ausgelegt, die Querbeziehungen systematisch zu berücksichtigen. Vieles ist auch personenabhängig. Je nach Erfahrungshintergrund und Motivation resultiert ein unterschiedlicher Umgang mit möglichen Lösungsvarianten und Alternativen. Grundlegend dazu sind zum Beispiel auch die Fähigkeiten, Wichtiges erkennen zu können. Die Flexibilität von Amtsangestellten (einzelner Angestellten) zur Lösungsfindung und für Interessenabwägungen ist unterschiedlich ausgeprägt.
8	proze- dural kom- muni- kativ	<p>wenig systematische Abstimmung unter Ämtern</p> <p>Die Abstimmung unter involvierten Ämtern kommt punktuell und situativ vor, ist aber nicht systematisch gegeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> Häufig zu wenig Abstimmung und Dialog zwischen KreisarchitektInnen und den fachspezialisierten Ämtern, die Schnittstelle funktioniert sub-optimal. Fallbezogen relevante Ämter werden durch andere Ämter zu spät integriert. Fehlendes Beratungs- und Dienstleistungsverständnis (personenabhängig).
9	Recht- lich kom- muni- kativ	<p>rechtliche Ermessensspielräume werden nicht ausgenutzt</p> <p>Die Nutzung rechtlicher Ermessensspielräume ist häufig personenabhängig (Frage von Know-how und der Motivation, dies auch zu tun), andererseits aber auch durch die übergeordneten Zielvorgaben bestimmt. Nicht unwesentlich ist, ob ein übergeordneter Auftrag dafür besteht oder nicht. Nicht</p>

		ausgenutzte Ermessensspielräume können in der Praxis zu Widersprüchen beziehungsweise zu in der Summe von Bauherren als «unsinnig» wahrgenommenen Vorgaben seitens verschiedener Ämter führen.
10	prozedural kommunikativ	Komplexität des Baubewilligungsverfahrens Die Komplexität und Vielschichtigkeit des Baubewilligungsverfahrens – und die Schwierigkeiten, es kommunikativ zu vermitteln – fordern sowohl die Bauherrschaften als auch die involvierten städtischen Amtsstellen heraus, siehe Ursachen oben.

Aus den Panel-Dialogen ergaben sich letztlich Problem-Ursache-Beziehungen, wie sie im untenstehenden Schema dargestellt sind. 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.

Abbildung 7: Probleme / Hindernisse in Bezug auf Baubewilligungsprozesse

Quelle: Darstellung BHP



Wichtigste Problem-Ursachen-Zusammenhänge und damit auch Ausgangslage für Lösungsansätze sind:

- 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.

5 Handlungsempfehlungen: Strategische Stossrichtungen zur Hemmnis-Minderung

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

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Komplexitätsreduktion nur mit politischem Willen und Ressourcenaufwand bewerkstelligt werden kann. Diesbezüglich bleibt darauf zu achten, dass die diskutierten Hemmnisse beziehungsweise ihre Ursachen auf deren Relevanz hin überprüft werden. Oder mit anderen Worten: Lösungen sollen dort entwickelt werden, wo Evidenz oder zumindest eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass neue Lösungen die energetische Erneuerung in einer ausreichend grossen Zahl begünstigen. Die Handlungsempfehlungen wurden in den Grundzügen im Rahmen der Panel-Dialoge unter Beteiligung der Fachpersonen aus städtischer Verwaltung und von Immobilienfirmen entwickelt. Hinsichtlich der Bedeutung und des Umsetzungspotenzials sind sie entsprechend bereits gewichtet. Die diskutierten Ansätze wurden durch die Projektverfasser weiter angereichert und verfeinert.

Aufgrund der geführten Diskussionen im Rahmen der Panel-Dialoge wie auch mit dem Projektausschuss ist von folgenden Umsetzungsprioritäten auszugehen:

- Stossrichtungen, die aufgrund bereits geführter Diskussionen und teilweise schon eingeleiteter Massnahmen kurzfristig konzipiert und umgesetzt werden können (5.1, 5.2),
- Stossrichtungen, die weitere Vorarbeiten bedürfen und eher mittelfristig anzugehen sind (5.3, 5.4),
- Stossrichtungen, die sich als schwieriger und aufwändiger präsentieren und eher langfristig anzupeilen wären, dabei teilweise auch die Mitwirkung Dritter erfordern (5.5, 5.6).

5.1 Intensivierung der (departementsübergreifenden) Kommunikation

Hintergrund: Die Anzahl suboptimal oder nicht umgesetzter energetischer Gebäudeerneuerungen auf Grund komplexer Planungsprozesse und des Informationssystems der Stadt ist gemäss Aussagen der Panel-Teilnehmenden hoch (Ursachen Nr. 6, 7, 8, 10).

Ein gemeinsames, konstruktives Vorgehen zur Förderung energetischer Gebäudeerneuerung wird sowohl seitens der Behörden als auch seitens Immobilieneigner bereits heute gelebt. Es gibt Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit, die auch im Rahmen der Panel-Dialoge thematisiert und diskutiert wurden. Ausgehend davon soll die Kommunikation der bereits heute möglichen Verhandlungslösungen und einfachen Verfahren departementsübergreifend gestaltet und intensiviert werden.

Ansätze:

- bessere *Orientierung* über den heutigen Baubewilligungsprozess und die vorhandenen Informationsmöglichkeiten für Bauherrschaften und ArchitektInnen/FachplanerInnen → eindeutigere und klare Kommunikation von Verfahrensvereinfachungen, Praxisänderungen und Gesetzesänderungen (normalerweise langwieriger Prozess, bis Änderungen in der gesamten Baubranche bekannt).
- bessere *Informationstools* wie Webseiten, Flyer etc. (Schritte des Baubewilligungsprozesses).
- Klares und einfacheres *Informationssystem* zum Baubewilligungsprozess (für interne sowie externe Beteiligte und Anspruchsgruppen).

Grundvoraussetzung für Massnahmen mit dieser Stossrichtung ist, dass entsprechende *Ressourcen* und ein *Auftrag* für die stadtinterne Koordination der Ämter (Wissensaustausch) sichergestellt sind.

5.2 Verbesserung der Möglichkeiten zur individuellen Lösungsfindung

Hintergrund: In den städtischen Ämtern ist sehr viel Fachkompetenz vorhanden (namentlich Denken in Varianten), die verstärkt zur Förderung energetischer Gebäudesanierungen genutzt werden sollte. Erfahrungen bezüglich Bauherrenberatung, Austausch unter den Ämtern, Nutzung von Ermessensspielräumen etc. sind punktuell, jedoch nicht flächendeckend, vorhanden. Auf Seiten der Bauherren wird die frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Behörden bereits praktiziert und die Kommunikationsbereitschaft ist vorhanden. Es gibt vermehrt professionelle ImmobilieneigentümerInnen, die energetische Sanierungen aus ökonomischen *und* ökologischen Gründen vorantreiben. Es gilt somit, 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 (Ursachen Nr. 5, 6, 7, 8, 9). Herausforderungen:

- Amtsmitarbeitende haben unter Umständen keinen Auftrag, eine interdisziplinäre, koordinierende Beratungsfunktion wahrzunehmen.
- Ressourcenmangel
- Fehlende, diesbezügliche Führungsvorgaben und Aufträge
- Wahrung des Rechtsgleichheits- und Gleichbehandlungsgebotes

Grundlegende Voraussetzung für Massnahmen dieser Stossrichtung ist, dass von übergeordneter Stelle entsprechende *Aufträge* erteilt und die notwendigen *Ressourcen* bereitgestellt werden.

Ansätze:

Das Feld mit Ansatzmöglichkeiten ist breit. Vorerst geht es darum, analytisch zu klären, auf welche Weise Optimierungen erreicht werden könnten.

- *Förderung der Koordination unter den im konkreten Fall relevanten Ämtern:*
 - stärkerer Austausch und Koordination unter den Ämtern, Auslösen von Koordinationsgesprächen zwischen Fachstellen: Wie liessen sich Austausch und Koordination intensivieren?
 - Aus- und Weiterbildung von Amtsmitarbeitenden: Vermittlung von Kenntnissen über Baubewilligungsprozesse ausserhalb des eigenen Aufgabenspektrums (Wissen über Praxis, Verfahrensabläufe, Ansprechstellen etc. bei anderen Ämtern)
 - Raschere und frühzeitige Einbindung anderer relevanter Ämter zum Beispiel mittels Erfahrungsaustausch

- *Stärkung der Beratungsfunktion:*
 Mehr Beratungsdienstleistungen durch die involvierten Ämter erbringen; unverbindliche Lösungsvorschläge durch die Fachstellen regeln und fördern und damit das vorhandene verwaltungsinterne Wissen nutzen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und Rückmeldungen gilt es vorerst Grundsatzfragen zu klären:
 - Wie können der Auftrag für eine intensivierte Beratung (und Koordination) und die notwendigen Ressourcen sichergestellt werden?
 - Wie werden die zusätzlich erforderlichen Ressourcen finanziert? Über Gebühren und / oder über Steuergelder?
 - Wie können Möglichkeiten für Erleichterungen für Bauherren geschaffen werden?
 - Wie sollen/müssen die Grenzen für die Beratungsleistung definiert werden?
 - Wie gelingt es, bei den Mitarbeitenden an der Front das Beratungsverständnis zu schaffen beziehungsweise zu fördern?

- *Erste Anlauf- / Koordinationsstelle:*
 Optimierung des Erstkontakts mit KreisarchitektInnen, Beratungsleistung der Kreisarchitektinnen und -architekten ausbauen.

- *Ermessensspielraum seitens der Ämter ausnutzen:*
 Die Umsetzung der Forderung nach vermehrter Nutzung des Ermessensspielraums ist nicht trivial. Es gilt, einige Fragen zu klären:
 - Unter welchen Voraussetzungen können Ermessensspielräume besser genutzt werden?
 - Wie können konkret Lösungsvorschläge gemacht und Ermessensspielräume genutzt werden?
 - Wie wird das möglich, ohne das Rechtsgleichheitsgebot zu verletzen?

- *Unternehmenskultur und Personalführung anpassen:*
 Beratung und Kommunikation sollen Teil der Unternehmenskultur der städtischen Ämter werden. Dies hat mannigfache Auswirkungen und schliesst Fragen der Personalführung, allfällige Aktualisierungen von Jobprofilen etc. mit ein.

- *Empfehlungsliste mit einschlägigen ArchitektInnen und FachplanerInnen:*
Städtische Ämter präferieren aus Gründen der Qualität und der Effizienz grundsätzlich die Zusammenarbeit mit qualifizierten PlanerInnen. Geeignet hierzu wäre die Abgabe von Empfehlungslisten an Bauherrschaften mit Büros, die einschlägige Erfahrungen und eine hohe Kompetenz bezüglich Objekterneuerungen vorweisen (Einzelempfehlungen sind nicht zulässig). Zu prüfen wäre, ob diese Dienstleistung auch durch Verbände erbracht werden könnte.

5.3 Deregulierung bei Standardprodukten - Meldepflicht statt Baubewilligungen

Hintergrund: 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. In den Fokus rückt zum Beispiel der Ersatz von fossilen Heizungen durch Luft-Wärmepumpen-Anlagen oder der Bereich Dämmung (Ursachen Nr. 6, 10).

Die Deregulierung der Verfahren bei Standardprodukten geht einher mit der Frage, ob das für diese Verfahren geltende Kontrollsystem verschärft werden kann oder muss. Gegenwärtig ist zu beobachten, dass für bauprozessbegleitende oder nachgelagerte Kontrollen bei den städtischen Stellen häufig die Ressourcen fehlen, was den Bauherren zum Teil bewusst ist und zu entsprechender Prioritätensetzung der städtischen Stellen bei der Planung führt.

Ansätze:

- Die Vereinfachung der Verfahren für Standardprodukte ist in der Stadt Zürich bereits in Prüfung.
- Prüfung der Frage, ob und inwiefern eine Deregulierung des Bewilligungsverfahrens mit einem intensivierten Kontrollsystem einher gehen muss oder kann
- Zulassungskriterien für private Kontrolleure kritisch überprüfen
- Mindestanforderungen für eine Baueingabe formulieren, was zu einer Erleichterung für alle Beteiligten führen kann

5.4 Strategisches Coaching statt punktueller technischer Beratung

Hintergrund: Aufgrund der Panel-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 (Ursachen Nr. 2, 3). Mögliche Fragestellungen (exemplarisch zur Illustration) für ein solchermassen verstandenes Bauherren-Coaching wären:

- Lassen sich die Sanierungen wirklich nicht finanzieren und/oder amortisieren? Oder liegt es an der ungenügenden Kenntnis beispielsweise über Lebenszykluskosten bei Immobilien?
- Was bedeutet «ganzheitliche Immobilienstrategie» im Sinne der Rendite-Optimierung und bei Antizipation verstärkter regulatorischer Anforderungen aus Gründen des Klimaschutzes?
- Frühzeitige, ganzheitliche Auseinandersetzung mit dem eigenen Immobilienbestand durch Immobilieneigner und -eignerinnen: Welche Entwicklungsoptionen bestehen ganz grundsätzlich?

Ansätze:

Es ist anzunehmen, dass entsprechende Angebote auf dem privaten Markt existieren. Angebracht ist eine grundsätzliche Auseinandersetzung, bei welcher sich verschiedene Fragen stellen.

- Wie weit können private Angebote mit dem Anliegen der Stadt hinsichtlich einer qualifizierten, «ganzheitlichen» Bauherren-Beratung verzahnt werden? Wie könnte ein Erstberatungsangebot ausgestaltet sein? Welche Abgeltungsmodelle und Kostenbeteiligungsmöglichkeiten sind denkbar?
- Welche Ergänzungen und Vernetzungen mit den bereits bestehenden Energieberatungs-Angeboten in der Stadt Zürich (Energie-Coaching UGZ und EWZ) sind denkbar und Erfolg versprechend?

5.5 Qualifizierung ArchitektInnen und FachplanerInnen

Hintergrund: Ursächlich für diese Stossrichtung ist das identifizierte, ungenügende ganzheitliche Denken sowie das wenig ausgeprägte technische und prozedurale Knowhow bei vielen ArchitektInnen und FachplanerInnen, welche eine effektive Lösungsfindung bei energetischen Gebäudeerneuerungen erschweren oder gar verunmöglichen (Ursachen Nr. 5, 6). Die verstärkte Aus- und Weiterbildung von FachplanerInnen und ArchitektInnen oder ein intensivierter Erfahrungsaustausch sollen hier Abhilfe schaffen.

Ansätze:

Die Palette möglicher Ansätze für Aus- und Weiterbildung ist breit. In erster Linie sind hierzu die Akteure der Aus- und Weiterbildung (Verbände) als Träger gefragt. Zu prüfen bleibt, ob und inwiefern die Stadt Zürich mit eigenen Leistungen zu Optimierungen beitragen kann.

- *Aus- und Weiterbildungs-Inhalte:*
 - Fachtechnisches Wissen im Umgang mit energetischen Gebäudeerneuerungen (zum Beispiel Anforderungen Gebäudetechnik, spezifisch Brandschutz), Erwartungen an Gebäudetechnik und Feuerpolizei richtig justieren
 - Wissen um Praxis, Vorgänge und Möglichkeiten im Zusammenhang mit Baubewilligungsprozessen
 - Frühzeitiger Austausch und Variantendenken (Phase Machbarkeitsstudie) bei Gesamtanierungen und umfangreichen, anspruchsvollen Projekten

- frühzeitige Auseinandersetzung der ArchitektInnen und FachplanerInnen mit spezifischen Anforderungen einer Erneuerung (von Amtsseite erwünscht)
- *Formate:*
 - Schulungsmodule für FachplanerInnen und ArchitektInnen
 - Erfahrungsaustausch, Best Practice-«Dialoge» im Zürcher Baubewilligungsprozess
 - Praxiswissen verbreiten: Wissensvermittlung durch Amtspersonen an Universitäten/ ETH (Gastvorträge, separate Module)

Aus Sicht verschiedener städtischer Stellen wäre es wünschenswert, wenn in Gebäudeerneuerung ausgewiesene erfahrene FachplanerInnen und ArchitektInnen ihre Prozesskenntnisse in Baubewilligungsfragen stärker als Differenzierungsmerkmal nutzten. Im Rahmen der Panel-Dialoge wurde diesbezüglich sogar vereinzelt für eine «Zertifizierung» plädiert.

5.6 Finanzielle Anreize

Hintergrund: Die Anzahl privater Gebäudeeigentümer, die nur energetisch erneuern, wenn es sich finanziell lohnt, ist hoch.⁹ Die Rechnung der langfristig ökonomischen Vorteile von energetischen Sanierungen wird zu selten gemacht und ist mit Unsicherheiten behaftet. Es bestehen naturgemäss diverse Unwägbarkeiten bei den Planungsannahmen, beispielsweise bezüglich Veränderung der Energiepreise, der Zinsen und der Mietpreise oder des regulatorischen Einflusses.

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. Bestehende Instrumente können häufig zu wenig zur verbesserten Finanzierbarkeit oder zur Verkürzung von Amortisationszeiten beitragen oder sind aus Sicht der GesuchstellerInnen mit einem ungünstigen Aufwand-Ertrags-Verhältnis verbunden (Ursachen Nr. 1, 2).

Ansätze:

Die finanziellen Anreizmechanismen sind gezielt zu stärken, damit die Immobilienakteure ihre Präferenzen zu Gunsten vermehrter energetischer Erneuerungen verändern. Die Stadt soll deshalb geeignete, kriterienbasierte finanzielle Anreize schaffen, um die energetische Erneuerung flächendeckend vorantreiben zu können. Empfohlen wird eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den sich bietenden Möglichkeiten, um daraus ein effizientes und effektives Instrumentarium ableiten zu können. Neben grundsätzlichen ordnungspolitischen Fragen sind folgende Lösungsansätze einer vertieften Analyse zu unterziehen:

- Welche Anreiz-Instrumente (Direktbeiträge: à fonds perdu / Darlehen, Bürgschaften) sind grundsätzlich geeignet und welches sind die vermuteten Wirkungen?
- Wie lässt sich das Wirkungs-Zusammenspiel unterschiedlicher Förderanreize (unterschiedlicher Vollzugsstellen) optimieren?

⁹ Diese Erkenntnis wurde in den Panel-Dialogen prominent diskutiert. In der Vorbereitungsphase wurde in den Interviews – mit vorwiegend grösseren institutionellen Investoren – nur marginal darauf verwiesen.

- Was heisst «kriterienbasiert» beziehungsweise welche Aspekte sind zu berücksichtigen (Projektvorhaben, Objektgrösse, Lage, Alter der Anlage, Nutzungsart der Immobilie, etc.)?
- Welche «Best Practice»-Beispiele und Erfahrungswerte bestehen bezüglich finanzieller Anreizinstrumente, auch aus anderen Sektoralpolitiken?
- Welche finanziellen Mittel werden benötigt, um eine ausreichende Wirkung zu erzielen und welche Risiken bestehen für die Stadt Zürich (qualitativ / quantitativ)?
- Mit welchen Kannibalisierungs- oder Trittbrettfahrereffekten ist zu rechnen?
- Sind Lenkungsabgaben eine zweckmässige Alternative zur finanziellen Förderung? Lässt sich eine Kombination beider Instrumente bewerkstelligen?

6 Diskussion der Ergebnisse im Projektausschuss

Die Reflexion der Projektergebnisse im Projektausschuss führt zu einigen wichtigen, ergänzenden Aspekten, die für die Einbettung des Projektes in ein Gesamtbild relevant sind.

6.1 Rahmenbedingungen ändern

Die Rahmenbedingungen für energetische Erneuerungen und für entsprechende Förderaktivitäten ändern sich zurzeit und dürften dies auch zukünftig verstärkt tun. Als Beispiele unter vielen seien hier die Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 und die Verknüpfung des Emissionshandels der Schweiz und der EU angefügt; oder die «Muster-vorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKE), welche zu einer Revision des kantonalen Energiegesetzes führten, das aber noch im politischen Prozess ist. Im Weiteren nimmt die Stadt Zürich die Umsetzung der kommunalen Energieplanung in Angriff. Ferner schreitet auch die technologische Entwicklung voran, welche in Zukunft andere Möglichkeiten für energetische Erneuerungen parat halten wird.

Es ist davon auszugehen, dass Druck und Anreize für Eigentümerinnen und Eigentümer hinsichtlich energetischer Gebäudeerneuerungen erhöht werden. Diese Entwicklungen sind bei der Verfolgung der Handlungsempfehlungen zu beobachten, beziehungsweise zu antizipieren und das Synergiepotenzial maximal auszuschöpfen.

6.2 Investitionen in finanzielle Anreize oder in Beratung?

Mit Blick auf die Handlungsempfehlungen ist nicht blind auf finanzielle Anreize und deren mögliche Wirksamkeit zu setzen. Im Kontext der Problem-Ursache-Beziehungen ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Die Diskussion im Projektausschuss wirft dabei eine Reihe von Fragen auf, die in der Folge noch genauer zu erörtern wären.

Aspekt der Wirkungserwartungen

Im Zuge der erwarteten, sich verschärfenden Rahmenbedingungen für Gebäudeerneuerungen werden die Anforderungen nochmals erhöht an

- Behörden, die sich aus Gründen der Effizienz und der Wirksamkeit fragen müssen,
 - wie sie den künftigen Vollzug unter den veränderten Vorschriften gestalten wollen?
 - wie sie die Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer bzw. die Bauwilligen auf die künftigen Veränderungen vorbereiten wollen?
 - wie sie diese informieren, beraten und gegebenenfalls finanziell unterstützen wollen?
- 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. Unter Annahme, dass pro Jahr rund 1'000 – von insgesamt rund 24'000 – fossil betriebene Heizungen in der Stadt Zürich auf erneuerbare Energien umgestellt werden – massgeblich induziert durch finanzielle Unterstützungsleistungen – so verbleiben immer noch mehr als 20 Jahre für eine gesamte Erneuerung. 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. Finanzielle Anreize, welche darauf ausgelegt sind, die Präferenzen der Immobilienakteure zu beeinflussen, wären mindestens mit diesen genannten Ansätzen in geeigneter Art zu koppeln. Das Zwischenergebnis einer ersten Diskussion im Projektausschuss zeigt, dass dieser aus heutiger Sicht eine Investition in den Vollzug (Kommunikation, Beratung, Verfahren) gegenüber einer solchen nur in finanzielle Förderinstrumente vorziehen würde.

Aspekt der sich verändernden Rahmenbedingungen

Die Umsetzung der MuKE in Form des revidierten kantonalen Energiegesetzes ist ab circa oder frühestens 2021 zu erwarten. Mit dem neuen Energiegesetz werden verschiedene Massnahmen vorgeschrieben sein, die bis dahin noch mit finanzieller Unterstützung gefördert werden. Zum gegebenen Zeitpunkt werden verschiedene Fördertatbestände obsolet. Die finanziellen Förderinstrumente müssen sich ab dann neu ausrichten und können sich zum Beispiel auf einen frühzeitigen Heizungsersatz fokussieren.

Die Zeit bis Inkrafttreten des revidierten Energiegesetzes ist andererseits dafür zu nutzen, dass möglichst keine neuen fossil betriebenen Heizungen mehr verbaut werden. Das bestehende finanzielle Förderinstrumentarium ist dahingehend kritisch zu überprüfen.

6.3 Digitalisierung von Baubewilligungsprozessen

Die Handlungsempfehlungen gemäss Kapitel 5 können nicht losgelöst von den verschiedenen Anforderungen oder Bemühungen zur 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; positiv wie negativ. Auf jeden Fall wäre es sehr wünschenswert, wenn sich die Digitalisierungsbemühungen an den Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Schnittstellen orientierten.

Die Einschätzung zum aktuellen Systemzustand ist allerdings eher ernüchternd. In den Baubewilligungsprozess sind sehr viele städtische Akteure mit ihren eigenen Systemen involviert. Funktionierende Schnittstellen, welche effizientes Arbeiten erlauben würden, existieren unter den städtischen Ämtern kaum. Einen gleichen Befund lässt sich auch hinsichtlich der externen Schnittstellen ziehen. Gemeint sind die Schnittstellen zu den Akteuren der Immobilienwirtschaft wie auch zum Kanton, welcher seinerseits eine eigene Digitalisierungs-Lösung verfolgt. 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.

7 Wirkung auf die Teilnehmenden der Panel-Dialoge

Abschliessend zu den Panel-Dialogen wurden den Teilnehmenden drei Fragen zur Wirkung der Prozessteilnahme gestellt, mit dem Ziel die Schwerpunkte bezüglich der persönlichen Erkenntnisse, der zu ergreifenden Massnahmen sowie der Ansatzpunkte für das weitere Vorgehen und Projekten zu eruieren.

1) Welche zentralen Erkenntnisse konnten Sie persönlich aus der Teilnahme an den beiden Panels mitnehmen?

Für eine effiziente und effektive energetische Gebäudeerneuerung ist eine *ganzheitliche Sicht* auf das jeweilige Objekt notwendig. Dies bedingt auf Amtsseite viel Fach- und Erfahrungswissen wie auch eine hohe Bauherrenkompetenz auf Seite GesuchstellerIn. Gerade bezüglich Bauherrenkompetenz werden Lücken geortet, was die Inanspruchnahme einer ganzheitlichen, strategischen Bauherrenberatung wünschenswert macht. Insgesamt ist wichtig:

- die Bereitschaft zum interdisziplinären Austausch unter den Fachstellen (der bilaterale Austausch unter Denkmalpflege, UGZ und AfB wird bereits gepflegt und ist im Ausbau begriffen),
- ein einheitliches, prozessuales Verständnis aller beteiligten Akteure für die Baubewilligungsvorgänge, das heisst sowohl der städtischen Fachstellen als auch der Bauherrschaften, ArchitektInnen und PlanerInnen,
- das Verständnis, die Koordination von Baubewilligungen als Verwaltungsaufgabe anzugehen (zum Beispiel könnte das AfB anhand eines Kriterienkatalogs selektieren, welche Fälle amtsübergreifend zu diskutieren sind).

2) Welche wichtigsten drei Massnahmen wären aus Ihrer Sicht jetzt zu ergreifen?

Die ganzheitlich orientierte, *strategische Bauherrenberatung* sollte weiter ausgebaut und angeboten werden.

Das *Bewilligungsverfahren* sollte *vereinfacht* und das gemeinsame *Verständnis* aller Beteiligten gefördert werden.

- Allgemein: Informationen sollten auf allen Ebenen für alle Beteiligten ausgebaut und einfach zugänglich gemacht werden. Das heisst ein einfacher Zugriff auf Informationen für Bauherrschaften, ArchitektInnen und PlanerInnen sowie Distribution von Informationen unter den Ämtern beispielsweise in Form von Checklisten, Vorgehensweisen, Abläufe etc.
- Konkret: Für den Ersatz einzelner Heizungsanlagen sollte ein vereinfachter Bewilligungsprozess geprüft werden (vgl. Luft/Wasserwärmepumpe).

Damit die Kundenbetreuung der städtischen Ämter gestärkt und die Koordination intensiviert werden können, ist ein entsprechender *Auftrag* zu erwirken (Ebene Stadträte, Auftraggeber DIB/UGZ/HBD).

Ein verwaltungsinternes *Debriefing* unter Einbezug aller involvierter Ämter (insbesondere AfB) zu den Erkenntnissen aus dem vorliegenden Projekt ist aufgrund der eingegangenen Rückmeldungen sehr erstrebenswert.

3) Wie setzen Sie die gewonnenen Erkenntnisse in Ihrer Praxis allenfalls bereits um? Oder gibt es Pläne, dies zu tun?

Die Vereinfachung und Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens sind bereits angestossen worden. Der Austausch innerhalb und zwischen (ausgewählten) Fachstellen sowie Informationsanlässe für Architekten und Fachplaner zur Förderung des prozessualen Verständnisses finden bereits statt. Konkrete Beispiele hierfür sind:

- Im Fachbereich Bau- und Energieeffizienz wird ein teamübergreifender Austausch zu UGZ-Themen bereits gepflegt und eine ganzheitliche Beratung angestrebt. Die interne Koordination soll zukünftig noch verstärkt und die Projektleiter zusätzlich motiviert werden, «über den Tellerrand hinauszuschauen». Vieles ist dabei Führungsarbeit. Aktuell werden Fälle in Teamsitzungen präsentiert und diskutiert. Dies ermöglicht das Schaffen eines einheitlichen Sachverständnisses und möglichst kohärenter Vorgehensweisen.
- Zwischen UGZ und der Denkmalpflege findet bereits ein regelmässiger Austausch statt (alle 3 Monate; aktuell zum Beispiel zum Thema vereinfachtes Verfahren für den Einsatz des Hochleistungsdämmstoffs Aerogel). Ziel ist es, den Austausch zu konstituieren, ohne dabei einen grossen Mehraufwand zu erzeugen.
- In Zusammenarbeit mit GastroZürich wurde bereits eine Informationsveranstaltung für Architekten und Fachplaner in Bezug auf Erneuerungen von Gastronomie- und Hotelbetrieben durchgeführt («Tipps und Tricks im Baubewilligungsprozess UGZ»).

Die bereits eingeleiteten Massnahmen sollten gezielt intensiviert und ausgebaut werden. Wichtig dabei ist, dass nicht nur die gegenwärtig interessierten Ämter, sondern alle relevanten Ansprechstellen partizipieren und die Kommunikationsaktivitäten eine flächige Breitenwirkung erhalten und so ihr Publikum erreichen.

Energieforschung Stadt Zürich

Kreative Lösungen zur Überwindung von Hemmnissen bei der energetischen Gebäude-Erneuerung: Fallbeispiele zur Diskussion an den Dialog-Panels



Guido Cavelti
René Goetz

Projektleiter, BHP – Brugger und Partner AG
Stv Projektleiter, Hanser Consulting AG

Zürich, 02. Oktober 2019

Inhalt

Fallbeispiel Nr. 01	3
Fallbeispiel Nr. 02	4
Fallbeispiel Nr. 03	5
Fallbeispiel Nr. 04	6
Fallbeispiel Nr. 05	7
Fallbeispiel Nr. 06	8
Fallbeispiel Nr. 07	9
Fallbeispiel Nr. 08	10
Fallbeispiel Nr. 09	11
Fallbeispiel Nr. 10	13

Bemerkungen

Die realen Fallbeispiele dienten als Grundlage für die Diskussionen in den Panel-Dialogen. Sie wurden bis auf eine Ausnahme von den Panel-Teilnehmenden aufgearbeitet und zur Verfügung gestellt.

Im Fallraster sind jeweils jene Kategorien ausgefüllt, die von den FallautorInnen als für die Diskussion des betreffenden Fallbeispiels erforderlich oder relevant betrachtet wurden. Zum Teil waren die Angaben den FallautorInnen auch nicht bekannt, so dass die Fallbeispiele stellenweise lückenhaft bleiben.

Fallbeispiel Nr. 01

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus mittlere Höhe
Wohnungen	Anzahl	12 Wohnungen
Wohnungsgrössen	m2 / Anzahl	3 à 2Zi. - 8 à 4Zi. - 1 à 5Zi.
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	QI4c
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	Gute Lage 3
Alter	Jahre	2019
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	10 Neubau
Energet. Zustand gesamt		Sehr gut da Neubau
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	-
- En. Zustand Fassade		-
- En. Zustand Fenster		-
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Erdwärme
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Erdwärme
Weitere Angaben	...	-
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Die Fassadenisolation in RF1 Flumroc Steinwolle
Hemmnis		Fassade ausgeführt in RF2 / Swisspor Pir Top 023
Problem		Zugang Feuerwehr Hoffassade wird notwendig, da Fassade jetzt brennbar ist
Lösungsversuche		Entfernen oder Zustimmung Nachbar für Zugang Eintrag im Grundbuch (Servitute)
Ergebnis		Eintrag im Grundbuch (Servitute) wurde umgesetzt trotz anfänglichen Problemen mit Unterschriften
Wunschergebnis		Ja, wäre aber bei richtiger Anwendung RF1 nicht notwendig gewesen
Fragen		-
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	kommunikativ, die Ausführung wurde ohne Rücksprache mit der FP ausgeführt, obwohl in der Baufreigabe RF1 deklariert wurde.
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	Neu erstellen gemäss Deklaration oder Servitute
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 02

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus mit Gewerbefläche; mittlere Höhe
Wohnungen	Anzahl	-
Wohnungsgrößen	m2 / Anzahl	-
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	-
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	-
Alter	Jahre	-
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	-
Energet. Zustand gesamt		-
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht,	-
- En. Zustand Fassade	sehr schlecht	-
- En. Zustand Fenster		-
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Weitere Angaben	...	-
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Energetische Erneuerung von Fassade und Fenster
Hemmnis		Materialwahl in Abhängigkeit mit Begehbarkeit (Dach) und Bedienbarkeit (Fassade) für die Feuerwehr. Allenfalls Erhöhung der Qualitätsstufe Brandschutz für Ausführung.
Problem		Versteckte Mehrkosten, wenn vor Ausführung Auflagen betreffend Feuerwehruzugänglichkeit gefordert werden bei Verwendung von Baustoffen mit Brandverhaltensgruppe RF2 /RF3 eingesetzt werden. (RF1 = Fassadendämmung mi Mineralwolle)
Lösungsversuche		1) Bereits im Vorprojekt einer Fassadensanierung auf die Materialwahl hinweisen. 2) Gespräch mit zuständiger Fachstelle
Ergebnis		Kosten- und Aufwandsparnis bei richtiger Beratung und Planung der Sanierungssysteme.
Wunschergebnis		-
Fragen		-
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	kommunikativ, die Ausführung wurde ohne Rücksprache mit der FP ausgeführt
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 03

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus unter Denkmalschutz, mittlere Höhe
Wohnungen	Anzahl	-
Wohnungsgrößen	m2 / Anzahl	-
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	-
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	-
Alter	Jahre	-
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	-
Energet. Zustand gesamt		-
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	-
- En. Zustand Fassade		-
- En. Zustand Fenster		-
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Weitere Angaben	...	-
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Energetische Erneuerung von Fassade und Fenster
Hemmnis		Zur Erreichung einer Energetischen Massnahme / Auflage wird eine Innendämmung vorgesehen.
Problem		Versteckte Mehrkosten bei Anschlussdetails bei Brandabschnittsbildenden Bauteilen und Materialwahl in z.B. Vertikalen Fluchtwegen.
Lösungsversuche		1) Bereits im Vorprojekt einer Fassadensanierung auf die Materialwahl und Details hinweisen. 2) Gespräch mit zuständiger Fachstelle
Ergebnis		Kosten- und Aufwandsparnis bei richtiger Beratung und Planung der Sanierungssysteme.
Wunschergebnis		-
Fragen		-
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	kommunikativ, die Ausführung wurde ohne Rücksprache mit der FP ausgeführt
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 04

Objekt		
Baute	Typ	Gewerbebau
Wohnungen	Anzahl	-
Wohnungsgrößen	m2 / Anzahl	-
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	-
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	-
Alter	Jahre	-
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	-
Energet. Zustand gesamt		-
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	-
- En. Zustand Fassade		-
- En. Zustand Fenster		-
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Weitere Angaben	...	-
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Ersatz der Fenster, Einbau Klimaanlage (Grossverbraucher) Anforderungen aus Energiesicht: Automatisierter Sonnenschutz oder höherer G-Wert (Gesamtenergiedurchlass-Wert des Fensters)
Hemmnis		Zu beachten: Letzte Bewilligung liegt 20 Jahre zurück Haltung Bauherr: hat zugestimmt, 1/3 der Fensterfläche mit automat. Sonnenschutz zu versehen; nicht eine Kostenfrage, sondern eine optische Thematik (Laden)
Problem		Fachplaner (zu) lange nur mit Denkmalpflege in Diskussion Einbezug Energiefachstelle zu spät (Denkmalpflege, Planer)
Lösungsversuche		-
Ergebnis		-
Wunschergebnis		-
Fragen		-
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	-
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 05

Objekt		
Baute	Typ	MFH aus dem 17. Jahrhundert
Wohnungen	Anzahl	-
Wohnungsgrössen	m2 / Anzahl	-
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	-
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	-
Alter	Jahre	-
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	-
Energet. Zustand gesamt		-
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	-
- En. Zustand Fassade		-
- En. Zustand Fenster		-
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	-
Weitere Angaben	...	-
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Umnutzung 1 bis 3. OG Büro's + Natursteinkeller neu als Mehrzweckraum (Pièce de résistance) Anforderungen aus Energiesicht: Problematik der Feuchtigkeit (Natursteinkeller) und der energieschonenden Beheizung / Belüftung des Raums (Lösung via Wärmedämmung)
Hemmnis		Intervention der Denkmalpflege w/Dämmabsichten und notwendiger Belüftung des Raums
Problem		a) Bauhygiene b) Kosten (Anschluss an Fernwärmenetz kostet ca. CHF 100'000.- c) unfähiger Fachplaner, viel zu spät Problematik erkannt Haltung Bauherr: zu teuer
Lösungsversuche		
Ergebnis		9 monatige Verhandlung w/Unfähigkeit des Fachplaners bezüglich energetischer Anforderungen (warum überhaupt Mehrzweckraum?), mittlerweile stimmt Bauherr einer Lösung für ca. CHF 60'000.- zu, Case is still running
Wunschergebnis		-
Fragen		-
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	-
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 06

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus mit Attikageschoss
Wohnungen	Anzahl	8
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	QI 5d
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	3; an Quartierstrasse, ruhig.
Alter	Jahre	ca. 120
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	4
Energet. Zustand gesamt		schlecht
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	schlecht
- En. Zustand Fassade		schlecht
- En. Zustand Fenster		sehr schlecht
Energieträger Heizung		Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Weitere Angaben	...	-
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Dachaufstockung, Energetische Erneuerung von Dach, Fassade und Fenster
Hemmnis		Dachaufstockung schwierig aufgrund städtebaulicher Auflagen, angeblich nicht quartiertypische Architektursprache, unterschiedliche Traufhöhe nicht in geplantem Umfang möglich.
Problem		Dachaufstockung mit anderer Dachform für Einbau von neuen Wohnungen zur Finanzierung der energetischen Sanierung zwingend.
Lösungsversuche		1) Gespräch mit dem Kreisarchitekten 2) Gespräch mit zuständiger Fachstelle
Ergebnis		Lösung durch Verringerung Wohnungshöhen, Optimierung Isolationsdicken, Verteuerung Baukosten, Energetisch suboptimales Ergebnis.
Fragen		1) Warum werden gebietstypische Elemente mit schlechter Energiebilanz (z.B. nicht isolierte Lukarnen, Estriche, Dächer zum Anlass genommen, um energetische Verbesserungen zu erschweren? Energetische Sanierung bedingt fast zwingend eine Veränderung der Traufhöhe. 2) Erkennt die Fachstelle die damit verbundene ökonomische Problemstellung? Erkennt die Fachstelle die damit verbundene ökonomische Problemstellung? 3) Welche öffentlichen Interessen sollen in einem nichtinventarisierten Gebäude überwiegen (Erhalt bestehender architektonischer Strukturen vs. Erneuerung unter Berücksichtigung bestehender Architektursprache)
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	regulatorisch, Ungenügende Interessenabwägung
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		Ungenügende Koordination Fachstellen.
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 07

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus mit 2 Dachgeschossen
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	W4
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	2;ruhig, mit Aussicht von DG auf See.
Alter	Jahre	ca. 100
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	7
Energet. Zustand gesamt		schlecht
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	schlecht
- En. Zustand Fassade		mittel
- En. Zustand Fenster		schlecht
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Weitere Angaben
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Energetische Erneuerung von Dach, Fassade und Fenster, Umnutzung/Ausbau des 2. Dachgeschosses zur Wohnnutzung
Hemmnis		Nicht anrechenbares UG darf höchstens 1.5m in Erscheinung treten. Diese Vorgabe ist vom bestehenden Gebäude nicht eingehalten. Dadurch wird Gebäude bei Umnutzung/Ausbau des 2. Dachgeschosses übergeschossig.
Problem		Energetische Erneuerung des grossvolumigen Hauses ist sehr kostenträchtig, Finanzierung nur mit Ausbau 2 DG möglich (zwei zusätzliche Wohnungen mit Seesicht)
Lösungsversuche		Gespräch mit dem Kreisarchitekten und Juristen AfB
Ergebnis		Änderung Terraingestaltung mit Zumauern Fenster im UG, Verzicht auf bestehende Nutzung UG für dauernden Aufenthalt zufolge ungenügender Belichtung.
Fragen		Warum wurde erweiterter Bestandesschutz im Sinne von § 357 PBG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 BZO derart eng ausgelegt, zumal kein Eingriff in Gebäudevolumen erfolgte?
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	regulatorisch, Ermessensausübung
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 08

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus mit Ladenlokalen im EG
Wohnungen / Geschäfte	Anzahl	ca. 30
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	K, denkmalgeschützt
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	3; repräsentative Lage.
Alter	Jahre	110
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	4
Energet. Zustand gesamt		mittel
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	gut
- En. Zustand Fassade		mittel, soweit denkmalschützerisch möglich
- En. Zustand Fenster		sehr schlecht bei Ladenlokalen
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Weitere Angaben
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Energetische Erneuerung von Fenstern und Türen der Ladenlokale (Schaufenster), Gebrauchstauglichkeit der Ladenlokale im Winter nicht mehr gegeben
Hemmnis		Auflagen der Denkmalpflege verhinderten Türsanierung. Technisch unmöglich bestehende Türen energetisch korrekt zu sanieren. Sanierung Schaufenster zwar technisch möglich (Verbesserung), aber ausserordentlich teuer.
Problem		Widerspruch von zwei öffentlichen Interessen, bedingt Interessenabwägung. Denkmalschutz steht über Allem
Lösungsversuche		Unzählige Gespräche mit zuständiger Fachstelle
Ergebnis		Pragmatischer Lösungsansatz schliesslich gefunden, durch Einbau einer 2 Türe, aber nutzerunfreundlich, Einbusse von Nutzfläche.
Fragen		- Warum wird auch bei krassen energetischen Mängeln Denkmalschutz höher gewichtet, als zeitgemässe Wärmedämmung? - Weshalb erfolgt keine Interessenabwägung aller massgeblichen öffentlichen und privaten Interessen?
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	regulatorisch, Ermessensausübung, kommunikativ
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 09

Objekt		
Baute	Typ	Mehrfamilienhaus, nicht freistehend, an 1 Seite angebaut
Wohnungen	Anzahl	3
Wohnungsgrössen	m2 / Anzahl	Ca. 90 bis 100 m2 / 3
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	W2bII (Lärm-Empfindlichkeitsstufe II)
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	4; ruhiges Wohnquartier, an Quartierstrasse und Gasse angrenzend, Tramhaltestelle mit zwei Linien in 3 Min zu Fuss erreichbar
Alter	Jahre	Ca. 105 Jahre (Baujahr 1912/1913)
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	7 (Nordfassade, Keller und Dach gedämmt, Fenster erst kürzlich erneuert)
Energet. Zustand gesamt		Mittel
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	Mittel (ausgeflockt 12-15 cm)
- En. Zustand Fassade		Mittel (Ein Teil der Fassade 10cm gedämmt)
- En. Zustand Fenster		Sehr gut (3-fach Isolier-Verglasung, relativ neu)
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Gas > Luft-Wasser-Wärmepumpe
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Gas > Luft-Wasser-Wärmepumpe
Weitere Angaben
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Ersatz Gasheizung durch aussen aufgestellte Luft/Wasser-Wärmepumpe
Hemmnis		Aufwand und Dauer Bewilligungsverfahren
Problem		<ul style="list-style-type: none"> - Diverse Schreiben in zeitlichen Abständen mit immer detaillierteren und umfangreicheren Forderungen wegen inventarisierten Gartens (letztes Schreiben ersetzt vorige). Inventar ist AfB seit 1. Schreiben bekannt, wird Gesuchsteller aber erst im 3. Schreiben erklärt - (Ausnahme-Verzögerung wegen längerem Ausfall Kreisarchitektinnen) - Gebühren-Erhebung: Zu Beginn keine Information mit welchen Gebühren Gesuchsteller zu rechnen hat, ca. mit Ausschreibung Gesuch unverhältnismässige Akonto-Rechnung von 1'200.- Fr., mit Bauentscheid Bekanntgabe Gebühr von 400.- Fr., 3 Monate nach Auflagenerfüllung noch keine Abschlussrechnung
Lösungsversuche		Realisierung LW-WP ohne Bauentscheid/-freigabe > nachträgliche Baubewilligung
Ergebnis		Unbefriedigend: Baueingabe nach über 6 Monaten und nach 10.5 Monaten immer noch keine Abschlussrechnung, obwohl Auflage Bauentscheid nach gut einem Monat nachweislich erfüllt worden ist (Akonto von 1'200 Fr. bei Stadt)
Wunschergebnis		Bewilligung und Freigabe innert nützlicher Frist (2-4 Wochen) mit einmaliger Eingabe und automatischer Information ohne als Gesuchsteller nachfragen zu müssen. Einmalige Gebührenerhebung in nachvollziehbarer Höhe.

Kreative Lösungen für Hemmnisse bei energetischen Erneuerungen von Bestandesbauten

Fragen		1) Kann der Prozess beschleunigt werden? Könnten z.B. Gesuche für Heizungen mit erneuerbaren Energieträgern bevorzugt behandelt werden? 2) Können die Prozessabläufe kundenfreundlich (Kunde = GesuchstellerIn) optimiert werden? 3) Können Gebühren für die Bewilligung erneuerbarer Heizungen (energiepolitisches Ziel) erlassen werden?
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	Prozessual, kommunikativ
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		-
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-

Fallbeispiel Nr. 10

Objekt		
Baute	Typ	MFH mit Dachwohnungen (im 1. DG)
Wohnungen	Anzahl	18 Wohnungen
Wohnungsgrössen	m2 / Anzahl	44/1, rund 55/17
Bauzone	W2, W2b, W3, W4, W5, Z5, Z6, Z7, IHD, I, Oe, Q, K, E, F, L, R	Q
Lageklasse	1 beste, 7 schlechteste; Beschreibung	3
Alter	Jahre	über 100 Jahre
Baul. Zustand gesamt	00 = abbruchreif 10 = neuwertig	4
Energet. Zustand gesamt		schlecht
- En. Zustand Dach	sehr gut, gut, mittel, schlecht, sehr schlecht	schlecht
- En. Zustand Fassade		schlecht
- En. Zustand Fenster		sehr schlecht
Energieträger Heizung	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Energieträger WW	Öl, Gas, Holz, Solar Erdwärme, Fernwärme	Öl
Weitere Angaben	...	Widerrechtliches Gebäude (Bestandesgarantie zwingend)
Problemstellung		
Geplant / beabsichtigt		Totalumbau und energetische Erneuerung von Dach, Fenster und Kellerdecke
Hemmnis		Sensible städtische Situation, historisches Gebäude. Nicht denkmalgeschützt, aber starke Involvierung der Stadt Zürich.
Problem		Extrem schlechter Zustand der Substanz, insbesondere der Geschossdecken. Wie sichern wir die Bestandesgarantie trotz sehr grosser statischer Eingriffe (Lift, u.a.m.). Bei einem Verlust der Bestandesgarantie wären 20% der Nutzung verloren gegangen ...
Lösungsversuche		1) Gespräch mit der Kreisarchitektin 2) Gespräch mit der Kreisarchitektin 3) Gespräch mit der Kreisarchitektin
Ergebnis		Lösung gefunden (sehr teuer!). Bestehende Decken mussten erhalten und ertüchtigt werden. Brandschutz aufwändig und sehr teuer.
Wunschergebnis		Ersatz der bestehenden Decken durch Betondecken. Schall- und Brandschutz wären günstiger und besser.
Fragen		Warum vereinfacht man – Objektbezogen – die Anforderungen an die Bestandesgarantie nicht?
Panel		
Art des Hemmnisses	Technisch, prozessual, kommunikativ, ökonomisch, regulatorisch, Auslegung	Gesetz, Ermessensspielraum
Kernproblem(e) aus Sicht des Panels		Auf Grund der Anforderungen müssen vielfach bauliche Kompromisse eingegangen werden, die zu grossen Nachteilen führen können: Schall, Brandschutz, Haustechnik, Wohnungskonzeptionen, u.a.m. Auch die Nachhaltigkeit der Massnahmen kann kritisch hinterfragt werden.
Handlungsspielräume	vorhandene, zu schaffende	-
Lösungsvorschlag des Panels		-
Beilagen		-