

Sitzung vom 23. Februar 2022

286. Anfrage (Verschwendung von grauer Energie durch Ersatzneubauten)

Kantonsrat Florian Meier, Winterthur, und Kantonsrätin Melanie Berner, Zürich, haben am 13. Dezember 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Vor kurzem hat der Entscheid der Jury beim Architekturwettbewerb zum Ersatzneubau der Siedlung Salzweg in Altstetten für Misstöne gesorgt. Ersatzneubauten sind im Trend. Durch sie geht nicht nur Baukultur und vorübergehend Wohnraum verloren, sondern auch viel graue Energie, die in den rückgebauten Gebäuden steckt. Die Lebensdauer der Grundstruktur von Gebäuden in Massivbauweise liegt zwischen 80 und 150 Jahren. Viele Gebäude werden jedoch schon nach wenigen Jahrzehnten abgebrochen und ersetzt. Damit geht mit dem Abbruch nicht nur nicht amortisierte graue Energie verloren, durch den Neubau werden auch wieder viele graue Emissionen verursacht. Zusätzlich fällt durch den Abbruch viel Material an, das deponiert werden muss und so Deponievolumen beansprucht.

Aus diesen Gründen bitten wir den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie gross ist die Erneuerungsquote im Kanton Zürich? Bitte um Aufschlüsselung nach Umbauten, Neubauten und Ersatzneubauten. Wie sieht die regionale Verteilung aus?
2. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die jährlich für Ersatzneubauten benötigte graue Energie und die verursachten grauen Emissionen? Wie hoch die verlorene graue Energie und die verlorenen, nicht amortisierten grauen Emissionen durch den Abbruch der bestehenden Bauten?
3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass bei kantonalen Neubauten die graue Energie und die grauen Emissionen minimiert werden?
4. Welche Anreize begünstigen im Kanton Zürich die Ersatzneubauten gegenüber Sanierungen?
5. Ist der Regierungsrat bereit, die Bedingungen für den steuerlichen Abzug der Rückbaukosten um Mindestanforderungen bei den grauen Emissionen der Neubauten zu ergänzen?
6. In welchen Fällen erachtet der Regierungsrat einen Ersatzneubau gegenüber einer Sanierung als vorteilhaft?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Florian Meier, Winterthur, und Melanie Berner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Mit Ersatzneubauten anstelle von Gesamtmodernisierungen lassen sich tiefere Wärmebedarfswerte und erneuerbare Heizsysteme einfacher realisieren. Der energetische Mehraufwand bei der Erstellung von Ersatzneubauten (graue Energie) im Vergleich zu umfangreichen Gesamtmodernisierungen wird so häufig vor Ablauf der Lebensdauer wieder ausgeglichen. Der Entscheid fällt aber meistens aus anderen Gründen auf Ersatzneubauten. Viele Grundstücke mit älteren, erneuerungsbedürftigen Überbauungen haben noch Ausnutzungsreserven. Verdichtetes Bauen, ein heutiges raumplanerisches Gebot, ist mit neuen Gebäuden einfacher umsetzbar. Ein Neubau kann zudem in der Regel zeitgemässe Wohn- oder Arbeitsbedürfnisse besser erfüllen. Mit der Variante Ersatzneubau entstehen aber grössere Bauabfallströme. Deshalb ist parallel die Nutzung der Sekundärrohstoffe aus dem Rückbau anzustreben.

Im Kanton Zürich wurden in den letzten Jahren häufig Wohn- bzw. Bürobauten als Ersatzneubauten auf ehemaligen Industriearealen errichtet, grösstenteils in den Städten Zürich und Winterthur. In der Zwischenzeit dürften die bedeutendsten Areale im Kanton entsprechend umgestaltet worden sein.

Zu Frage 1:

Zur Erneuerungstätigkeit gibt es keine vollständigen Statistiken. Im Kanton stehen rund 250 000 Hochbauten (ohne Nebengebäude), davon dienen etwa 200 000 hauptsächlich Wohnzwecken. Die Wohnbauten beherbergen rund 750 000 Wohnungen. In den letzten Jahren nahm die Anzahl Wohnungen pro Jahr durchschnittlich um rund 10 000 zu, obwohl jährlich 2000 Wohnungen abgebrochen wurden. Damit dürften etwa 17% des Bruttozuwachses an Wohnungen auf Ersatzneubauten entfallen sein. Wie eingangs erwähnt, fällt der grösste Teil davon in den Städten Zürich und Winterthur an. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage zu Erneuerungsaktivitäten in den letzten 30 Jahren im Kanton Zürich zeigt, dass sich die Erneuerungsraten zur Verbesserung der Energieeffizienz insbesondere nach Bauteil unterscheiden: Fenster werden mit durchschnittlich 3% pro Jahr etwa dreimal so häufig erneuert wie Aussenwände, Dächer oder Kellerdecken.

Zu Frage 2:

Die bei der Erstellung von Ersatzneubauten benötigte graue Energie und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen hängen von verschiedenen, im Einzelfall stark abweichenden Faktoren ab. Dazu zählen

- die Lebensdauer der Ersatzneubauten verglichen mit der Restnutzungsdauer und dem energetisch notwendigen Erneuerungsbedarf der zum Abbruch vorgesehenen Gebäude,
- die gewählten Materialien, der Anteil an Recyclingstoffen und die vorgesehene Bauweise (insbesondere Anteil des Bauvolumens im Untergrund) und
- die allgemeinen Ausnutzungsmöglichkeiten der Grundstücke.

Für eine gesamtheitliche Beurteilung ist die graue Energie zusammen mit der Betriebsenergie zu betrachten. Wird beispielsweise für einen Neubau rund viermal so viel Primärenergie eingesetzt wie für eine übliche energetische Modernisierung (1000 kWh/m² anstelle von 250 kWh/m²) und damit die jährliche Betriebsenergie für Heizung und Warmwasser etwa halbiert (30 kWh/m² anstelle von 60 kWh/m²), so wäre der höhere Primärenergieeinsatz nach 25 Jahren aufgewogen.

Die kantonalen Ersatzneubauten erfüllen gemäss dem «Standard Nachhaltigkeit Hochbau» (RRB Nr. 601/2021) hohe Vorgaben bezüglich Betriebsenergie und grauer Energie (Standards «Minergie-P-ECO oder Minergie-A-ECO») und somit auch ihres CO₂-Ausstosses. Dieser beträgt zum Beispiel beim Ersatzneubau des Sozialversicherungsgerichts in Winterthur 10,2 kg CO₂/m² und beim Ersatzneubau des Bezirksgebäudes Hinwil 9,6 kg CO₂/m². Diese Werte sind nahe beim tiefen SIA-Zielwert für Treibhausgasemissionen von 9 kg CO₂/m². Zur verlorenen grauen Energie und zu den verlorenen, nicht amortisierten grauen Emissionen durch den Abbruch bestehender Bauten liegen keine Daten vor.

Zu Frage 3:

In der kantonalen Immobilienstrategie sind Handlungsfelder zur langfristigen Entwicklung und Bewirtschaftung festgelegt. So wird neben der Wirtschaftlichkeit über den Lebenszyklus eines Gebäudes auch der umweltschonende Bau und Betrieb gefordert. Vor der Auslösung baulicher Massnahmen sind vorgängig alle organisatorischen und betrieblichen Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung im Bestand systematisch zu prüfen und zu beurteilen.

Der «Standard Nachhaltigkeit Hochbau» bietet Gewähr, dass die einzelnen baulichen Vorhaben mit den strategischen Zielen übereinstimmen. Er ist verbindlich für alle Bauprojekte im Mieter- und Delegationsmodell. Zusätzlich sind die Vorgaben aus der Empfehlung der Koordina-

tionskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren 2008/1:2017 «Nachhaltiges Bauen in Planer- und Werkverträgen» sowie die Merkblätter eco-BKP des Vereins ecobau zu berücksichtigen. Ziel sind anpassungsfähige Gebäude, die künftige Instandhaltungs- und Instandsetzungszyklen (also Umbauten) vereinfachen und Nutzungsänderungen ermöglichen.

Zu Frage 4:

Direkte finanzielle Anreize der öffentlichen Hand gibt es keine mehr. Die Förderung von Minergie-P-Ersatzneubauten wurde auf 2022 aus dem kantonalen Förderprogramm entfernt. Beim Ersatzneubau können auch nur die Rückbaukosten bei den Steuern abgezogen werden (vgl. Beantwortung der Frage 5), bei Modernisierungen hingegen die ganzen anfallenden Kosten. Ein bedeutender Anreiz für einen Ersatzneubau können noch vorhandene Nutzungsreserven oder anderweitige Nutzungsmöglichkeiten des bebaubaren Grundstücks sein.

Zu Frage 5:

Gemäss den Vorgaben des Bundesrechts sind Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau den steuerlich abzugsfähigen Unterhaltskosten gleichgestellt (Art. 32 Abs. 2 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [SR 642.11]; Art. 9 Abs. 3 Bst. a Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [SR 642.14]). Die Kantone sind aufgrund der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung nicht befugt, die Voraussetzungen für den Abzug der Rückbaukosten um Mindestanforderungen in Bezug auf die grauen Emissionen der Neubauten zu ergänzen.

Zu Frage 6:

Ob ein Ersatzneubau oder eine Gesamtmodernisierung in der Gesamtsicht vorteilhaft ist, wird im Einzelfall aufgrund der zukünftigen Nutzungsbedürfnisse beurteilt. Aus übergeordneter siedlungsplanerischer Sicht sind Ersatzneubauten dort wünschenswert, wo dadurch Verdichtungsmöglichkeiten besser umgesetzt werden können.

Bei den kantonseigenen Bauten werden grundsätzlich Umbauten bevorzugt (vgl. Beantwortung der Frage 3). Ein Ersatzneubau wird in Erwägung gezogen, wenn

- die vorhandenen Flächen nicht ausreichen und nicht erweitert werden können,
- die Grundrisse nicht passen oder
- rechtliche bzw. betriebliche Anforderungen zu erfüllen sind (beispielsweise bedürfen Spitalbauten höherer Räume).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli