

Stellungnahme zur Motion 237

Graue Energie: Gebäudeabbrüche vermeiden

Lukas Bärle und Jona Studhalter namens der G/JG-Fraktion vom 29. Januar 2023

Antrag des Stadtrates: Entgegennahme als Postulat, StB 427 vom 28. Juni 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 26. Oktober 2023 als Postulat überwiesen

Ausgangslage

Die Motionäre erläutern, dass ein Drittel der Treibhausgasemissionen eines Gebäudes bei dessen Herstellung entstehe, zwei Drittel im Betrieb. Ob und wie gebaut werde, sei deshalb klimarelevant. Aus Klimaschutzperspektive sollte vor jedem Neubau geprüft werden, ob auch ein bestehendes Gebäude saniert und/oder weitergebaut werden kann. Der Stadtrat wird von den Motionären beauftragt, dem Grossten Stadtrat in der Bau- und Zonenordnung oder anderen Reglementen erforderliche Bestimmungen vorzulegen, um Abbrüche von Gebäuden zu vermindern oder Abbrüche einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Ebenfalls zu prüfen seien mögliche Anreize, welche das Umbauen und Weiterbauen gegenüber dem Abreissen und neu Bauen fördern könnten. Zudem könnten Informations- und Sensibilisierungskampagnen diese Bestrebungen unterstützen.

Bestehende Grundlagen und Massnahmen

Mit «grauer Energie» werden diejenigen Energieverbräuche und Treibhausgasemissionen bezeichnet, die für Herstellung, Transport, Lagerung und Entsorgung eines Produkts anfallen. Graue Energie im Baubereich ist ein relativ neues Thema. Es gibt zwar bereits Labels (z. B. Minergie-ECO oder SIA-Effizienzpfad 2040), die das Thema mitberücksichtigen, diese sind aber nicht für alle Bauprojekte verpflichtend. Trotzdem prüfen viele Bauträgerschaften in der Stadt Luzern bereits heute sowohl eine Sanierung/Erweiterung als auch einen Neubau. In der Ortsbildschutzzone ist der Grossteil der Bauten aufgrund ihres Schutzstatus zu erhalten, und ein Abbruch ist nur ausnahmsweise möglich.

Bund, Kanton und Stadt sprechen Beiträge an energetische Sanierungen. Energetische Sanierungen tragen generell zu einem geringeren Energiebedarf und zum Erhalt des Gebäudes bei. Vor dem Hintergrund ihrer ambitionierten Klima- und Energiepolitik bietet die Stadt schon viele Jahre zahlreiche Beratungsangebote und Fördergelder zur (energetischen) Sanierung von Gebäuden an. Im Rahmen der Massnahme U03 aus der Klima- und Energiestrategie (Bericht und Antrag 22/2021) wird zusätzlich die Bedeutung des Themas graue Energie für die Stadtverwaltung geklärt, und es werden Massnahmen entwickelt, mit denen diese gesenkt werden kann (z. B. Wahl von Baumaterialien, Einsatz von Recyclingmaterial).

Laut der kantonalen «Massnahmen- und Umsetzungsplanung Klima und Energie 2022–2026» ist auch auf Kantonsebene die Ausarbeitung von Massnahmen zum klimaschonenden Bauen vorgesehen. Im Jahr 2022 hat die Konferenz der kantonalen Energiedirektorinnen und -direktoren das Strategiepapier «Gebäudepolitik 2050+» verabschiedet. Dieses adressiert mit dem Grundsatz 6 das Thema der grauen Energie von Gebäuden über ihren gesamten Lebenszyklus.

Die Stadt Luzern setzt sich bei den eigenen städtischen Liegenschaften bereits heute auf unterschiedliche Arten und Weisen für die Reduktion der grauen Energie ein. Bei jedem städtischen Areal wird geprüft, inwiefern am Bestand weitergebaut werden kann. Als Beispiele können die Umnutzungen des Schulhauses Schädri und des Salzmagazins (Areal Eichwald) sowie die Teilerhalte der Schulhäuser Littau Dorf, Rönlimoos und Steinhof 2 genannt werden. Die Anwendung des Gebäudestandards (aktuell Gebäudestandard 2019.1) für städtische Bauvorhaben wurde vom Stadtrat bereits 2007 beschlossen. Der Gebäudestandard bezieht sich sowohl auf Neubauten als auch auf die Sanierung von Gebäuden. Dieser berücksichtigt in einem gewissen Masse auch die Frage der grauen Energie.

Erarbeitung Planungsbericht

Wie dargestellt existieren bereits Beratungsangebote und finanzielle Unterstützung zum Erhalt von Gebäuden. Explizit das Thema der grauen Energie ist jedoch relativ neu, und es gibt nur wenige Praxisbeispiele zur Bilanzierung und zur Abwägung mit anderen Querschnittsthemen, wie z. B. Innenverdichtung, Bauphysik, Schadstoffe, Behindertengerechtigkeit, Brandschutz oder Erdbebensicherheit. Diese Themen können mit dem Interesse des Klimaschutzes in Konflikt stehen. Zur Frage, wie diese Interessen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen sind, ist sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis noch wenig Wissen vorhanden. Viele Städte beabsichtigen im Rahmen ihrer Klimaziele, das Thema graue Energie im Bau vermehrt zu berücksichtigen. Bisher bestehen allerdings schweizweit noch in keiner Gemeinde konkrete Vorgaben, die für sämtliche Bauvorhaben gelten.

Um zusätzliche Massnahmen in der Form von Vorgaben, Anreizen oder Wissensvermittlung definieren zu können, ist eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema der grauen Energie notwendig. Dabei sind im Sinne der Kreislaufwirtschaft auch die Themen Erhalt, Um- und Weiterbauen, Wiederverwendung und Wiederverwertung (Rezyklieren) in die Betrachtung miteinzubeziehen. Bei der Massnahmenerarbeitung ist auch zu berücksichtigen, dass keine unerwünschten Nebeneffekte entstehen, die z. B. die Entwicklung des Wohnraums hemmen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich der zeitliche und finanzielle Zusatzaufwand von Planungsprozessen und Baubewilligungsverfahren durch potenzielle zusätzliche Bauvorschriften auch künftig in einem vernünftigen Rahmen bewegen muss.

Der Stadtrat schlägt aus diesen Gründen vor, im Jahr 2024 mithilfe externer Fachpersonen eine Auslegeordnung zum Thema klimaschonendes Bauen zu machen und sinnvolle Massnahmen zur Reduktion der Gesamtenergiebilanz zu formulieren. Dies soll zusätzlich zu den erwähnten und bereits bestehenden und geplanten Massnahmen auf Ebene Stadt und Kanton erfolgen. Die Ergebnisse der Auslegeordnung sollen dem Grossen Stadtrat in Form eines Planungsberichtes im Jahr 2024 vorgelegt werden.

Umsetzung unabhängig von BZO-Revision

Eine Bestimmung in die aktuelle Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) aufzunehmen, wie es die Motionäre vorschlagen, beurteilt der Stadtrat als nicht zielführend. In seinen Augen braucht es in einem ersten Schritt eine umfassende Auslegeordnung, um Klarheit darüber zu schaffen, welche Massnahmen effektiv und sinnvoll sind. Anschliessend gilt es zu prüfen, mit welchen Instrumenten (BZO, Reglement, Merkblätter usw.) diese Massnahmen am zielführendsten umgesetzt werden und welche Bestimmungen rechtlich zulässig sind.

Müsste die aktuelle Revision der BZO um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden, würden die derzeit laufenden Revisionsarbeiten um zirka zwei Jahre verzögert. Wegen fehlender Praxisbeispiele müssten zuerst umfangreiche Abklärungen über die konkrete und zielführende Umsetzung des Motionsbegehrens erfolgen und danach der Prozess mit Vorprüfung, öffentlicher Auflage und Einspracheverhandlungen durchlaufen werden.

Kommt der Planungsbericht im Jahr 2024 zum Schluss, dass eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung angezeigt ist, ist die Planbeständigkeit zu beachten. Diese beträgt jedoch nicht zwingend zehn Jahre, sondern sie hängt vom Gewicht der Änderung ab. Handelt es sich um nicht allzu einschneidende Massnahmen, kann der Zeitraum auch kürzer sein.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für die vom Stadtrat vorgeschlagene Erarbeitung des Planungsberichtes inklusive des Beizugs von Fachpersonen ist mit Kosten von zirka Fr. 50'000.– zu rechnen und mit einem internen Aufwand von zirka 20 Stellenprozent im Jahr 2024. Eine (Mit-)Finanzierung über den städtischen Energiefonds wird geprüft. Der Aufwand für die Erarbeitung des Planungsberichtes erfolgt über bestehende personelle Ressourcen, unter gleichzeitiger Priorisierung der Projekte bei den Dienstabteilungen Stadtplanung und Umweltschutz.

Fazit

Der Stadtrat stimmt den Motionären zu, dass vor jedem Neubau geprüft werden sollte, ob auch ein bestehendes Gebäude saniert und/oder weitergebaut werden kann. Auch die graue Energie soll in diese Interessenabwägung miteinbezogen werden, da sie ein wichtiges Thema ist. Der Stadtrat wird eine Analyse der Situation und die Formulierung von Massnahmen in Auftrag geben und diese dem Parlament im Rahmen eines Planungsberichtes im Jahr 2024 vorlegen. Da noch unklar ist, ob Bestimmungen, wie in der Motion gefordert, schlussendlich mit einem Reglement erlassen werden, dies aber geprüft wird, wird die Motion als Postulat entgegengenommen.