



An den Grossen Rat

22.5173.02

BVD/P225173

Basel, 17. August 2022

Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2022

Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «graue Energie bei Baugesuchen berücksichtigen» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Mai 2022 die nachstehende Motion Tonja Zürcher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Grosse Rat hat Anfang 2019 den Klimanotstand ausgerufen. Dieses Jahr wird die Initiative Basel 2030 zur Abstimmung kommen. Die Regierung hat sich mit einem Gegenvorschlag auf die Zielsetzung Netto-Null 2040 festgelegt. Der Kanton Basel-Stadt muss in der Folge den Verbrauch grauer Energie auch im Bausektor stark reduzieren. Das hat die Spezialkommission Klimaschutz in ihrem Schlussbericht festgehalten. Bisher seien nur die Betriebsemissionen geregelt (Dämmwerte, Heizung, etc.), nicht aber die Erstellungsemissionen (Gebäudeerstellung, Baustoff-produktion und -transport). Um die Klimaziele zu erreichen, muss Klimaneutralität - je nach Ausgang der Abstimmung - bis 2030 oder spätestens 2040 auch im Bauwesen umgesetzt werden.

Viele Baumaterialien sind sehr treibhausgasintensiv. Pro Tonne Zement werden rund 600 bis 700kg CO₂-Äquivalente ausgestossen. Pro Tonne Stahl sind es sogar über 1'500kg CO₂-Äquivalente. Alternative Materialien wie Holz oder Lehm und die Wiederverwertung von Bauteilen und Materialien reduzieren die Klimaschädlichkeit des Bauens wesentlich.

Neben der Wahl der Baumaterialien ist der gezielte Erhalt und die sanfte Weiterentwicklung des Bestandes ein wichtiger, wenn nicht gar der wichtigste Erfolgsfaktor. Die graue Energie macht bei Neubauten im Schnitt 70% der Energie aus, die das Gebäude während seiner ganzen Lebensdauer braucht. Deshalb soll die graue Energie in die Beurteilung von Neubauten und grossen Umbauten einbezogen werden. Dafür stehen bestehende und anerkannte Berechnungsmodelle zur Verfügung.

Auch INFRAS und Quantis kamen in ihrem Grundlagenbericht zu Netto-Null Treibhausgasemissionen für Basel-Stadt und Zürich zum Schluss: «Um die Gesamtemissionen maximal zu senken, müssten [...] Gebäudeflächen ab sofort [...] nur noch dann ersetzt und zugebaut werden, wenn das zwingend nötig ist».

So wenig wie nötig lautet also die Devise - auch beim Bauen. Neben dem Klimaschutz bringt der Erhalt und die Weiterentwicklung bestehender Bauten auch Vorteile für die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort. Die architektonische Gestaltung prägt die Lebens- und Wohnqualität der Bewohnerinnen einer Stadt sehr. Gerade die historisch gewachsenen Quartiere Basels zeichnen sich durch eine hohe Baukultur aus.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat auf, innert einem Jahr das Bau- und Planungsgesetz und soweit nötig weitere Erlasse so anzupassen, dass

1. bei Baugesuchen für Neubauten und Umbauten ab einer bestimmten Grösse eine Treibhausgasbilanzierung (Erstellungs- und Betriebsemissionen) über den Bau inkl. der gebundenen historischen Erstellungsemission eines allfällig abzubrechenden Bestandsbaus vorzuweisen ist. Für die Betriebsemissionen ist eine sinnvolle Annahme über die Nutzungsdauer festzulegen - beispielsweise 60 Jahre. Die Erstellungsemissionen sind über diesen Zeitraum zu amortisieren.
2. der bilanzierte Wert der Erstellungs- und Betriebsemissionen einen bestimmten Grenzwert nicht übersteigen darf. Dieser Grenzwert ist auf die zeitlichen Klimazielsetzungen abzustimmen.
3. dieser Grenzwert entsprechend der Klimazielsetzung des Kantons stetig reduziert wird.
4. die Kosten für die Bauherr*innen für die Treibhausgasbilanzierung nicht zu hoch ausfallen, insbesondere bei kleineren Projekten von Privaten, bei denen eine pauschale Bilanzierung zu prüfen ist. Zudem ist im Ratschlag die Möglichkeit einer Beteiligung des Kantons an den Kosten der Bilanzierung aufzuzeigen.

Tonja Zürcher, Patrizia Bernasconi, Salome Bessenich, Lea Wirz, David Wüest-Rudin, Ivo Balmer, Harald Friedl, Alexandra Dill, Stefan Wittlin, Bülent Pekerman»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42

Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, innert einem Jahr das Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) und soweit nötig weitere Erlasse so anzupassen, dass

1. bei Baugesuchen für Neubauten und Umbauten ab einer bestimmten Grösse eine Treibhausgasbilanzierung (Erstellungs- und Betriebsemissionen) über den Bau inkl. der gebundenen historischen Erstellungsemission eines allfällig abzubrechenden Bestandsbaus vorzuweisen ist. Für die Betriebsemissionen ist eine sinnvolle Annahme über die Nutzungsdauer festzulegen – beispielsweise 60 Jahre. Die Erstellungsemissionen sind über diesen Zeitraum zu amortisieren.
2. der bilanzierte Wert der Erstellungs- und Betriebsemissionen einen bestimmten Grenzwert nicht übersteigen darf. Dieser Grenzwert ist auf die zeitlichen Klimazielsetzungen abzustimmen.
3. dieser Grenzwert entsprechend der Klimazielsetzung des Kantons stetig reduziert wird.
4. die Kosten für die Bauherr/-innen für die Treibhausgasbilanzierung nicht zu hoch ausfallen, insbesondere bei kleineren Projekten von Privaten, bei denen eine pauschale Bilanzierung zu prüfen ist. Zudem ist im Ratschlag die Möglichkeit einer Beteiligung des Kantons an den Kosten der Bilanzierung aufzuzeigen.

Gemäss Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Das Baurecht ist hingegen Sache der Kantone. In einzelnen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes besteht eine Verknüpfung zwischen Raumplanung und Baurecht. Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) führt aus, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. In diesem Punkt geht Bundesrecht kantonalem Baurecht vor. Das Baurecht umfasst weitere öffentliche Vorschriften, die für die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen massgebend sein können. Es ist Aufgabe des kantonalen Rechts festzulegen, welche Rechtsbereiche mit der Baubewilligung zu erfassen sind und welche, trotz Berührung mit einer Bausache, eigenständiger Bewilligungen benötigen. Hierbei bleiben bundesrechtliche Regelungen vorbehalten, auch wenn die Kantone zum Vollzug zuständig sind (Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Zürich 2020, Art. 22, Rz. 11).

Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht dagegen, das Bau- und Planungsgesetz sowie weitere Erlasse, soweit notwendig, anzupassen, dass Baugesuche für Neubauten und Umbauten ab einer bestimmten Grösse eine Treibhausgasbilanzierung unter den weiteren in der Motionsforderung aufgeführten Parametern vorzuweisen haben. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Der Motionstext enthält eine solche Frist.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Einordnung

Der Beitrag der Bauwirtschaft für mehr Klimaschutz ist zentral. Heute beanspruchen das Bauen, Instandhalten und Betreiben von Gebäuden rund die Hälfte des gesamten Energieverbrauchs und emittiert die Hälfte der Treibhausgase in der Schweiz. Energieeffizient bauen und dabei die Treibhausgasemissionen minimieren ist ein Gebot der Stunde. Die Bauwirtschaft verfügt über erste Instrumente und Berechnungsmethoden, um gesamtenergetische Betrachtungen von Bauvorhaben unter Berücksichtigung von Zielwerten für Treibhausgasemissionen aus dem Betrieb und auch der Erstellung vorzunehmen. Hier erwähnen wir auch das Merkblatt SIA-Effizienzpfad Energie (SIA 2040) und die Dokumentation dazu (SIA D 0236).

Die Berechnung der grauen Energie und der Treibhausgasemissionen kommt bei kantonalen Projekten fallweise zur Anwendung. So wurde etwa beim Projekt Areal VoltaNord im Bebauungsplan die Erfüllung der SIA Norm 2040 Effizienzpfad Energie verankert. Diese verlangt die Berechnung der Emissionen. Auch bei aktuellen Wettbewerbsverfahren wie zu den Neubauten Botnar Research Centre for Child Health (BRCCH) und Primarschule Walkeweg wurden die CO₂- und graue Energiebilanzen der Wettbewerbsprojekte als Grundlage für die Auswahl der Siegerprojekte beigezogen.

Die fallweise Berücksichtigung der CO₂-Bilanzierung (Erstellungs- und Betriebsemissionen) bei kantonalen Bauprojekten erfolgte bisher ohne Abstimmung mit übergeordneten kantonalen Klimazielen. Noch ist auch für die Erstellung von Bauten eine gesamtkantonale Strategie für die Erreichung der Klimaziele mit konkreten Anforderungen an die CO₂-Bilanz ausstehend. Dieses Handlungsfeld wird aber in die kantonale Klimastrategie zur Erreichung von Netto-Null aufgenommen, die im Auftrag des Regierungsrats im Entstehen ist. Die Strategie soll bis Ende 2023 vorliegen. Das Zieldatum von Netto-Null wird durch die Abstimmung zur Klimagerechtigkeitsinitiative gegeben werden.

2.2 Klimavorstösse koordiniert beantworten

Die Klimaerwärmung, die Klimaanpassung und der Klimaschutz sind dringliche Themen. Der Regierungsrat ist sich der Tragweite der Klimaerwärmung und des Bedarfs nach Massnahmen bewusst. Dies spiegelt sich auch in der grossen Anzahl politischer Geschäfte zu diesen Themen sowie dem im Jahr 2019 vom Grossen Rat ausgerufenen Klimanotstand und der anschliessend eingesetzten Spezialkommission Klimaschutz.

Aktuell bearbeitet die kantonale Verwaltung rund 30 Vorstösse zu Fragen rund um die Klimaanpassung und den Klimaschutz, und es kommen weitere dazu. Mit diesen Vorstössen werden teilweise überlagernde Fragen gestellt und ähnliche Massnahmen gefordert. Die vorliegende Motion deckt sich zum Beispiel teilweise mit den Anliegen im Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend Klimaziele bei Arealentwicklungen (21.5748.01), dem Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend Experimentierzone und Experimentierstatus für klimafreundliches Bauen (21.5745.01), dem Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend Zielkonflikte zwischen Regulationen und Klimaschutz (21.5743.01), dem Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend Vorbildfunktion für nachhaltiges Bauen (21.5742.01) oder dem Anzug Salome Bessenich und Consorten betreffend Strategie Netto-Null in der Basler Bauwirtschaft. Die Themen sind also gesetzt und müssen beantwortet werden.

Der Regierungsrat möchte die Themen rund um das Klima koordiniert beantworten und aufeinander abgestimmte Massnahmen vorschlagen. Um die notwendigen Grundlagen für eine koordinierte Antwort zu schaffen, wird im Auftrag des Regierungsrats eine kantonale Klimastrategie zur Erreichung von Netto-Null erarbeitet, in der für zentrale Handlungsfelder Ziele und Zwischenziele formuliert und Prioritäten gesetzt werden. Die klimabezogenen Vorstösse bilden dafür eine wichtige Orientierung. Ihre Beantwortung soll entsprechend in den Strategieprozess eingebettet werden. Dies ist aber nur möglich, wenn die Fristen und Verfahren koordiniert und aufeinander abgestimmt sind. Die meisten der zu bearbeitenden Vorstösse werden im Herbst 2023 beantwortet werden müssen, was zeitlich gut mit dem Strategieprozess harmoniert. Zudem wird im Verlauf dieses Prozesses auch die Klimagerechtigkeitsinitiative vom Volk beurteilt, welche Zeithorizont und Ambition der Klimastrategie mitbestimmt.

Demnach soll die Motion Zürcher in einen Anzug umgewandelt werden. Damit erhält der Regierungsrat die Möglichkeit, die vorliegenden Anliegen im Rahmen seiner Klimastrategie und der umfassenden Berichterstattung zu den Klimavorstössen des Grossen Rates koordiniert und aufeinander abgestimmt zu beantworten.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «graue Energie bei Baugesuchen berücksichtigen» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin