



An den Grossen Rat

22.5174.02

BVD/P225174

Basel, 17. August 2022

Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2022

## **Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend «gesetzliche Grundlage für Klimaverträglichkeit in Bebauungsplänen» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Mai 2022 die nachstehende Motion Patrizia Bernasconi 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. Der Kanton hat sich unter anderem als Reaktion darauf auf die Zielsetzung Netto-Null 2040 festgelegt. Der Kanton Basel-Stadt muss in der Folge den Verbrauch grauer Energie auch im Bau-sektor 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, Baustoffproduktion und -transport). Um die Klimaziele zu erreichen, muss Klimaneutralität bis 2040 (oder 2030, je nach Ausgang der Klimainitiative «Basel 2030») auch im Bauwesen umgesetzt werden.

Wichtige Planungsinstrumente im Bauwesen sind Bebauungspläne. Diese sollen gemäss §101 des Bau- und Planungsgesetzes in spezifischen Gebieten eine bessere Bebauung gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung. Bebauungspläne gehen also dem Zonenplan vor und können u.a. Nutzweisen und Zweckbestimmungen der künftigen Bauten mit dem Ziel «bessere Bebauung» bindend festlegen. Mit dem Zweck einer «besseren Überbauung» können in einem Bebauungsplan auch Massnahmen zu Gunsten der Klimaneutralität, unter der Berücksichtigung des Verbrauchs an grauer Energie (Erstellungsemissionen und gebundene historische Erstellungsemissionen eines allfällig abzubrechenden Bestandsbaus), verlangt werden.

In den nächsten 10 Jahren werden viele Transformationsareale entwickelt werden. Die Gefahr der Vernichtung von grauer Energie durch eine «konventionelle» Bauweise ist sehr gross. Gleichzeitig eröffnet sich die Chance, die Erstellungsemissionen deutlich zu reduzieren, indem Bestandesbauten, Tragstrukturen oder Bauteile erhalten sowie Materialkreisläufe geschlossen werden. Damit die Klimaziele erreicht werden, müssen also die Planungsinstrumente und deren gesetzliche Grundlagen entsprechend angepasst werden.

Deshalb fordern die Motionär:innen den Regierungsrat dazu auf, innert einem Jahr die gesetzlichen Grundlagen von Bebauungsplänen so zu ändern, damit in Bebauungsplänen Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der Bebauung und Umgebungsumgestaltungen festgesetzt werden können.

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

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 die gesetzlichen Grundlagen von Bebauungsplänen so zu ändern, damit in Bebauungsplänen Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der Bebauung und Umgebungsgestaltungen festgesetzt werden können.

Gemäss § 101 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) sollen Bebauungspläne in begrenzten Gebieten bessere Bauweisen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. § 101 Abs. 2 BPG bestimmt mögliche Inhalte von Bebauungsplänen, wobei es sich um eine nicht abschliessende Aufzählung handelt («Bebauungspläne können namentlich festlegen»). Grundsätzlich ist es deshalb denkbar, dass Bebauungspläne Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der Bebauung und Umgebungsgestaltungen beinhalten. Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht dagegen, Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der

Bebauung und Umgebungsgestaltungen als möglicher Inhalt von Bebauungsplänen explizit in § 101 Abs. 2 BPG aufzuführen.

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 Regelungsspielraum von Bebauungsplänen**

Gemäss § 101 des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes ist der Bebauungsplan ein Sondernutzungsplan, der für ein bestimmtes Gebiet eine bessere Bebauung als die baurechtliche Grundordnung (Zonenplan, Bau- und Planungsgesetz u.a.) oder die Koordination der Nutzungsplanung gewährleisten soll. Der Bebauungsplan geht allgemeineren Regelungen vor. Er gestattet also, nach Bedarf für ein klar abgegrenztes Gebiet von der baurechtlichen Grundordnung abzuweichen.

Der Bebauungsplan ist ein „umfassender Nutzungsplan“, der alles festlegen kann, was Gegenstand der Nutzungsplanung ist<sup>1</sup>. Das Bau- und Planungsgesetz listet in § 101 Abs. 2 BPG auf, was unter anderem («namentlich») Gegenstand eines Bebauungsplans sein kann. Demnach kann ein Bebauungsplan unter anderem festlegen,

- was Gegenstand von Zonen-, Linien- und Leitungsplänen sein kann;
- das Mass der baulichen Nutzung;
- die Lage, die Grösse, die Form und die Gestaltung von Grundstücken, Bauten und Freiflächen;
- die Erschliessung;
- die Ausstattung mit anderen Infrastrukturanlagen wie Sport- und Freizeitanlagen, Versammlungsräumen, Schulen, Läden und Verwaltungsgebäuden;
- die Zahl und die Nutzung privater Abstellplätze für Fahrzeuge;
- öffentliche Abgaben für Erschliessung und Ausstattung;
- frühere Stichtage für die Festsetzung und die Erhebung von Mehrwertabgaben, wenn die Abgabepflichtigen darum ersuchen;
- Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler, die erhalten werden müssen;
- die Gestaltung von Strassenräumen;
- den Zweck oder wesentliche Eigenschaften des Planes, von denen Pläne unterer Stufen und Verfügungen nicht abweichen dürfen.

Der mögliche Inhalt eines Bebauungsplans ist vom Gesetzgeber bewusst sehr weit gefasst worden. Er ist aber insbesondere zur Präzisierung, Erweiterung, Einschränkung oder Umsetzung von raumplanerischen Zielen und einschlägigen kantonalen Gesetzen gedacht (z.B. Bau- und Planungsgesetz, Umweltschutzgesetz, Natur- und Landschaftsschutzgesetz). Die Auflistung der möglichen Inhalte von Bebauungsplänen, wie sie in § 101 Abs. 2 BPG enthalten ist, ist nicht abschliessend

---

<sup>1</sup> Ratschlag Nr. 8637 vom 7. November 1995 S. 79

formuliert. Weitere Themen können also jederzeit Gegenstand von Bebauungsplänen werden, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ gegeben sind:

1. Das Thema ist Gegenstand eines Nutzungsplans (Zonenplan, Lärmempfindlichkeitsstufenplan, Wohnanteilplan, Erschliessungsplan, usw.), des Bau- und Planungsrechts oder eines funktionalen Raumplanungsgesetzes (Umweltschutzgesetz, Natur- und Landschaftsschutzgesetz, usw.).
2. Es besteht der notwendige und ausreichende rechtliche Rahmen für das entsprechende Thema. So bietet zum Beispiel die Verordnung über den Wohnflächenanteil die notwendige und ausreichende gesetzliche Grundlage für die Festlegung von Wohnanteilen in Bebauungsplänen. Dabei sind zwei Punkte entscheidend. Erstens, das Thema und die entsprechenden Begriffe sind klar definiert und zweitens, es ist klar festgelegt, wie das Thema im Vollzug umgesetzt, kontrolliert und eingefordert wird.

Am Beispiel der Klimamassnahmen kann das gut veranschaulicht werden. Die Festlegung in einem Bebauungsplan von unversiegelten und grün gestalteten Flächen und Parkanlagen, deren Lage und Umfang sowie deren Ausstattung ist ohne weiteres möglich; dies ist seit langem ein zentrales Thema in Bebauungsplänen. Auf der anderen Seite besteht zum Beispiel keine gesetzliche Grundlage für die Steuerung der Wahl von Haushaltsgeräten in Wohnungen; in Bebauungsplänen kann demnach keine Vorschrift aufgenommen werden, die es den Behörden oder auch den Vermietern resp. Vermieterinnen erlauben würde, die Wahl einzuschränken oder gewisse Geräte, wie zum Beispiel Klimaanlage, zu verbieten; dazu fehlt die notwendige und hinreichende gesetzliche Grundlage. Es reicht auch nicht, das Thema Haushaltsgeräte in die Liste von §101 BPG aufzunehmen, da damit die oben beschriebene zweite Voraussetzung nicht erfüllt wäre. Es wäre nicht klar, was mit «Haushaltsgeräten» gemeint wäre und wie die Einschränkung im Vollzug umgesetzt würde.

Rechtsänderungen ausschliesslich über Bebauungspläne einzuführen, ohne die rechtlich erforderlichen Rahmenbedingungen zugrunde zu legen, birgt die Gefahr, dass solche Lösungen nicht vollzugsfähig wären oder im Anfechtungsfalle bereits vor dem Verwaltungsgericht Basel-Stadt scheitern würden (siehe dazu «Residenzpflicht» im Bebauungsplan Studio Basel Bruderholz<sup>2</sup>).

## 2.2 Klimastrategie und koordinierte Beantwortung

Die Klimaerwärmung, die Klimaanpassung und der Klimaschutz sind dringliche Themen. Der Regierungsrat ist sich der Tragweite der Klimaveränderung und des Handlungsbedarfs sehr bewusst. Der Grosse Rat setzt die Themen richtigerweise, unter anderem auch durch den Ausruf des Klimanotstands, prominent auf die politische Tagesordnung und fordert mittels verschiedenster Vorstösse Antworten darauf, wie der Regierungsrat gedenkt, der Herausforderung «Klima» zu begegnen.

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 des Anzugs 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) oder dem Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend Vorbildfunktion für nachhaltiges Bauen (21.5742.01). Die Themen sind also gesetzt und müssen beantwortet werden.

---

<sup>2</sup> Ratschlag «Studio Basel Bruderholz» Nr. 18.1312.01 vom 26.09.2018

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 in seinem Auftrag eine kantonale Klimastrategie 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.

### 3. Stellungnahme und Antrag

Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat dazu auf, innert einem Jahr die gesetzlichen Grundlagen von Bebauungsplänen so zu ändern, damit in Bebauungsplänen Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der Bebauung und Umgebungsumgestaltungen festgesetzt werden können. Wie oben ausgeführt braucht es keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen von Bebauungsplänen (konkret § 101 BPG), um Klimamassnahmen in Bebauungsplänen festzusetzen, sofern für das jeweilige Thema der notwendige gesetzliche Rahmen schon besteht. Insofern wäre das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre bereits erfüllt.

Um der Klimaerwärmung aber angemessen zu begegnen, wird es Themen geben, für die eine gesetzliche Grundlage neu geschaffen werden muss. Diese Themen sollen im Rahmen der Klimastrategie des Regierungsrats sowie der Beantwortung der verschiedenen Klimavorstösse des Grossen Rats definiert und die notwendigen gesetzlichen Grundlagen erarbeitet werden. Sofern diese für die jeweiligen Themen geschaffen wurden, kann in Bebauungsplänen jeweils darauf Bezug genommen und konkrete Vorschriften für ein jeweiliges Areal festgelegt werden.

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend «gesetzliche Grundlage für Klimaverträglichkeit in Bebauungsplänen» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin