



An den Grossen Rat

23.5028.02

WSU/P235028

Basel, 26. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2025

## **Anzug Oliver Thommen und Daniel Sägesser betreffend Beteiligung der Vermietenden an den Energiekosten unsanierter Liegenschaften als Anreiz zur Erhöhung der Sanierungsrate**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. März 2023 den nachstehenden Anzug von Oliver Thommen und Daniel Sägesser dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Die Energiekosten sind spätestens seit den stark gestiegenen Kosten für fossile Energieträger und der steigenden Stromkosten für viele Haushalte zur grossen Belastung geworden. Gleichzeitig ist mit der aktuell tiefen Sanierungsquote bestehender Gebäude das Nettonull-Ziel noch in sehr weiter Ferne. Aufgrund der aktuellen Bestimmungen besteht für Vermietende wenig Anreiz, die dringend angezeigten energetischen Sanierungen anzugehen. Sie können die Heizkosten unabhängig der Art der Heizung auf die Mietenden abwälzen. Die Heizkosteneinsparungen infolge einer energetischen Sanierung fallen nicht bei den Vermietenden an, während sie die Sanierungskosten selbst tragen müssen. Dies führt zu einem Fehlanreiz: Ineffiziente, im Betrieb teure fossile Heizungen werden möglichst lange betrieben.

Daher braucht es zeitnah eine Lösung, welche

- die besonders stark durch die gestiegenen Energiekosten in unsanierten Liegenschaften betroffenen Mieter\*innen entlastet, ohne auf den Sparanreiz der individuellen Abrechnung zu verzichten.
- Anreize für die Vermietenden schafft, um energetische Sanierungen des bestehenden basel-städtischen Gebäudeparks zügig voranzutreiben.
- klare Rahmenbedingungen für Vermietende, Verwaltung und Bausektor schafft.

Deshalb sollten sich die Vermietenden an den Heizkosten in Abhängigkeit des erreichten Gebäudeenergiezustands beteiligen. Dabei liesse sich z.B. auf den Gebäudeenergieausweis der Kantone (nachfolgend GEAK) abstützen, welchen die Kantone mit dem Bundesamt für Energie und dem Hauseigentümerverband Schweiz lanciert hatten. In Basel-Stadt besteht bisher nur für Gebäude mit fossilen Heizungen, die älter als 15 Jahre sind, gemäss aktueller Verordnung zum Energiegesetz, eine GEAK Pflicht. Der GEAK gibt Auskunft über den energetischen Zustand einer Liegenschaft (siehe dazu auch [www.geak.ch](http://www.geak.ch)).

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Durch welche Anreize die Sanierungsrate von Mietliegenschaften erhöht und demzufolge die Energiekosten für Mietende gesenkt werden können.
2. Ob eine GEAK-Pflicht für sämtliche Gebäude mit vermietetem Wohnraum, Geschäfts- oder Gewerbefläche eine geeignete Grundlage für die Erreichung des oben genannten Ziels ist.
3. Ob ein Beteiligungsschlüssel gemäss GEAK-Kategorie zur Beteiligung der Vermieterschaft an den Wärme-Nebenkosten entwickelt und umgesetzt werden kann. Besizende von Gebäuden mit einer schlechten Energieeffizienz sollen sich in höherem Mass beteiligen.

4. Ob eine flächenabhängige (gemäss Mietverträgen), staatsquotenneutrale Lenkungsabgabe in Abhängigkeit der erreichten GEAK-Stufe erhoben werden könnte.
5. Ob die Energiekosten pro m<sup>2</sup> Energiebezugsfläche nur bis zu einem bestimmten Betrag vollumfänglich an die Mietenden weitergegeben werden können und für die darüber liegenden Kosten mittels Beteiligungsschlüssel die Vermietenden beteiligt werden könnten.
6. Ob das gewünschte Ziel durch andere geeignete Massnahmen zeitnah erreicht werden kann.

Oliver Thommen, Daniel Sägesser»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Einleitung

Zur Erreichung der konkreten Netto Null-Ziele setzt der Regierungsrat auf den Heizungsersatz. Bis zum Jahr 2037 werden nahezu alle Heizungen im Kanton erneuerbar sein.

Die Anzugsteller halten richtigerweise fest, dass die Heizkosten in den vergangenen Jahren von starken Schwankungen gekennzeichnet waren. Als Folge des Angriffskriegs von Russland gegen die Ukraine schnellten im Herbst 2022 insbesondere die Preise für Öl und Gas in die Höhe. Inzwischen bewegen sie sich zwar immer noch auf hohem, aber insgesamt auf deutlich tieferen Niveau als im Winter 2022. Zudem benötigen energetisch sanierte Gebäude weniger Heizenergie, was in tieferen Heizkosten für die Mieterinnen und Mieter resultiert. Die Dämmung von Fassade, Dach, Keller und Fenstern ermöglicht Einsparungen zwischen 30 und 60 Prozent der Heizenergie. Die Anzugsteller monieren deshalb, der energetische Zustand eines Gebäudes müsse bei der Ausgestaltung der Heizkostenabrechnung mitberücksichtigt werden, auch um die Mieterinnen und Mieter vor zu hohen Heizkosten zu schützen. Die Annahme lautet: Würden die Vermieterinnen und Vermieter dazu verpflichtet, einen grösseren Teil der Heizkosten zu tragen, je schlechter der energetische Zustand eines Gebäudes ist, um so grösser wäre für sie der Anreiz, in die energetische Sanierung ihrer Liegenschaft zu investieren.

Aus rechtlicher Sicht könnte der Kanton Basel-Stadt nur teilweise im Sinne der Anzugsteller aktiv werden: Die Mietnebenkosten sind im Privatrecht abschliessend auf Bundesebene geregelt. Der Kanton hat keine Möglichkeit, Vorgaben zur Nebenkostenverteilung zwischen Mieterschaft und Vermieterschaft zu erlassen, welche sich direkt auf das privatrechtlich geregelte Mietverhältnis auswirken würden.

Mit einer Lenkungsabgabe könnte indirekt auf das von den Anzugstellern anvisierte Ziel hingewirkt werden. Rechtlich wäre es möglich, eine Lenkungsabgabe einzuführen, eine andere Frage ist jedoch, ob durch eine solche Abgabe die angestrebte lenkende Wirkung tatsächlich erreicht werden könnte. Eine Lenkungsabgabe arbeitet mit finanziellen Sanktionen – ohne dass energetische Fortschritte erreicht werden - und wäre quasi eine Umkehrung des bestehenden Förderbeitragsmodells: Wer nicht saniert, zahlt. Zudem sind die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer mit der Wohnschutzgesetzgebung bereits stark gefordert; der Regierungsrat möchte auch aus diesem Grund nicht noch eine zusätzliche Lenkungsabgabe einführen. Mit Förderbeiträgen hingegen werden tatsächlich umgesetzte, energetisch wirksame Sanierungsmassnahmen honoriert.

## 2. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. *Durch welche Anreize können die Sanierungsrate von Mietliegenschaften erhöht und demzufolge die Energiekosten für Mietende gesenkt werden?*

Der Kanton Basel-Stadt begünstigt energetische Sanierungen von Gebäuden, die vor dem Jahr 2000 erstellt worden sind, mit einer breiten Palette an Förderbeiträgen. Finanzielle Unterstützung gibt es für den Ersatz einzelner Bauteile (Fassade, Dach, Fenster, Keller usw.). Durch die

Kombination mehrerer Einzelbauteilsanierungen ist es möglich, zusätzlich einen «Bonus Gebäudehülleneffizienz» oder, bei entsprechender Qualifikation, einen «Bonus Minergie» zu erhalten.

Die Schwelle für den «Bonus Gebäudehülleneffizienz» wird mit dem Impulsprogramm des Bundes per 1. Januar 2025 für die Jahre 2025 bis 2034 herabgesetzt. Dadurch wird es für Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer in den kommenden zehn Jahren noch attraktiver, Sanierungsmassnahmen in Angriff zu nehmen und vom Bonus zu profitieren.

Einen Sanierungsanreiz setzt auch die «Aktion Solarkraftwerk Basel». Bei Sanierung von Dach und/oder Fassade mit gleichzeitiger Installation einer Photovoltaik-Anlage verdoppelt sich der Förderbeitrag für die sanierten und mit Photovoltaik-Modulen belegten Flächen. Die neue Wärmedämmung reduziert die Heizkosten. Wird der mit der Photovoltaik-Anlage produzierte Strom vor Ort genutzt, reduziert dies die Stromkosten. Beides kommt den Mieterinnen und Mietern zugute.

Der Kanton Basel-Stadt vergütet Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümern mit den oben genannten Förderbeiträgen bis zu 40 Prozent ihrer Investitionskosten in energetische Sanierungsmassnahmen. Energetische Sanierungsmassnahmen lassen sich zudem steuerlich absetzen, was einen weiteren Anreiz darstellt.

Ist ein Gebäude energetisch saniert, fallen Investitionen in eine neue Heizung geringer aus, weil diese kleiner dimensioniert werden kann. Eine Gebäudesanierung insgesamt sorgt für den Werterhalt und in aller Regel auch für die Wertsteigerung einer Liegenschaft. Mit einer energetischen Sanierung nehmen Komfort und Behaglichkeit zu und die Heizkosten ab. Davon profitieren in erster Linie die Mieterinnen und Mieter. Der Anreiz zu einer Sanierung besteht für Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer damit auch darin, die sanierten, attraktiveren Wohnungen zu einem höheren Preis vermieten zu können.

2. *Ist eine GEAK-Pflicht für sämtliche Gebäude mit vermietetem Wohnraum, Geschäfts- oder Gewerbefläche eine geeignete Grundlage für die Erreichung des oben genannten Ziels?*

Der Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) klassifiziert Gebäude in sieben Energieklassen (A bis G), wobei Gebäudehülle, Gebäudetechnik und die direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen in die Berechnung einfließen. Der GEAK als Energieetikette macht Gebäude hinsichtlich ihrer energetischen Qualität vergleichbar.

Aufbauend auf dem GEAK als Energieetikette gibt es auch noch den GEAK Plus (GEAK mit Beratungsbericht). Ein GEAK Plus listet mögliche Sanierungsmassnahmen auf, mit denen Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer Energieeinsparungen realisieren können. Zudem zeigt er die energetische Wirkung von Sanierungsmassnahmen auf und schätzt deren Kosten ab bei gleichzeitiger Berücksichtigung möglicher Förderbeiträge. Der Beratungsbericht enthält Empfehlungen für Sanierungsmassnahmen, er verpflichtet die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer aber nicht zu deren Umsetzung.

Bereits heute gilt eine GEAK Plus-Pflicht für Gebäude mit fossil betriebenen Heizungen, die älter sind als 15 Jahre. Gemäss Vorgabe des Bundes muss bei Sanierungsprojekten, für die mehr als 10'000 Franken Förderbeiträge für Massnahmen an Dach, Wand, Boden und Photovoltaik-Anlagen gesprochen werden, ebenfalls ein GEAK Plus erstellt werden. Der Kanton Basel-Stadt unterstützt das Erstellen eines GEAK Plus mit 500 Franken pro Liegenschaft. Werden Massnahmen aus dem GEAK Plus im Rahmen einer Sanierung umgesetzt, erhalten Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer zusätzlich einen Pauschalbetrag für den GEAK Plus. Somit ist bei sehr vielen Sanierungsprojekten der GEAK Plus bereits heute ein integraler Bestandteil des Fördergesuchs.

Der GEAK und der GEAK Plus sind für die Energieanalyse eines Gebäudes und die Planung einer energetischen Sanierung hilfreich. Die bereits bestehende, fallspezifische GEAK Plus-Pflicht zielt darauf ab, frühzeitig vor einem Heizungsersatz bzw. einem gross angelegten Sanierungsprojekt

einen guten Überblick über sämtliche in einer Liegenschaft möglichen und notwendigen Sanierungsmassnahmen zu schaffen. Der GEAK Plus ist in diesen Fällen ein gutes Hilfsmittel für eine langfristige Sanierungsstrategie, von deren Umsetzung auch die Mieterinnen und Mieter profitieren (Steigerung des Wohnkomforts, geringere Energiekosten). Zudem will der Regierungsrat gemäss Klimaschutzaktionsplan die GEAK-Pflicht bei Handänderung einführen.

Die Einführung einer allgemeinen GEAK-Pflicht, losgelöst von konkreten Sanierungsvorhaben der Eigentümerinnen oder Eigentümer und ohne Bezug zu einer Lenkungsabgabe, ist mit Blick auf die Forderung der Anzugsteller, Anreize zur Steigerung der Sanierungsrate zu setzen, nicht zielführend. Denn mit dem Erstellen eines GEAKs allein sind noch keine energetisch wirksamen Massnahmen an einem Gebäude umgesetzt.

3. *Kann ein Beteiligungsschlüssel gemäss GEAK-Kategorie zur Beteiligung der Vermieterschaft an den Wärme-Nebenkosten entwickelt und umgesetzt werden? Besitzende von Gebäuden mit einer schlechten Energieeffizienz sollten sich in höherem Mass beteiligen.*
- und
5. *Können die Energiekosten pro m<sup>2</sup> Energiebezugsfläche nur bis zu einem bestimmten Betrag vollumfänglich an die Mietenden weitergegeben werden und könnten für die darüber liegenden Kosten mittels Beteiligungsschlüssel die Vermietenden beteiligt werden?*

Wie bereits ausgeführt, liegt das privatrechtliche Mietverhältnis im Kompetenzbereich des Bundes. Die Vorgabe, dass die Energiekosten Teil der Nebenkosten sind, ist abschliessend auf Bundesebene geregelt. Es ist nicht zulässig, auf kantonaler Ebene eine abweichende Regelung zur Nebenkostenbeteiligung der Vermieterinnen und Vermieter zu treffen.

4. *Könnte eine flächenabhängige (gemäss Mietverträgen), staatsquotenneutrale Lenkungsabgabe in Abhängigkeit der erreichten GEAK-Stufe erhoben werden?*

Rechtlich wäre es möglich, eine kantonale Lenkungsabgabe einzuführen, die auf eine Erhöhung der Gebäudeenergieeffizienz abzielt. Dazu müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, in der Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe umschrieben sind.

Die Lenkungsabgabe müsste verhältnismässig sein, d.h. sie müsste die erwünschte Lenkungswirkung erzielen können, einerseits ohne der Vermieterschaft Nachteile zu verschaffen, andererseits aber auch ohne eine Untätigkeit hinsichtlich einer Sanierung zu begünstigen. Die Schwierigkeit läge also im Festlegen der Verhältnismässigkeit der Abgabe. Das Ziel der Lenkungswirkung sollte es ja sein, dass die Vermieterinnen und Vermieter eher eine energetische Sanierung vornehmen, als laufend eine Lenkungsabgabe zu zahlen. Wie hoch die Lenkungsabgabe angesetzt werden müsste, um ihre lenkende Wirkung zu erreichen, hängt stark davon ab, wie die finanziellen Verhältnisse der Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer eingeschätzt werden. In jedem Fall müsste sichergestellt werden, dass die Lenkungsabgabe den Mieterinnen und Mietern nicht als Heiznebenkostenanteil überwälzt wird. Diese sollten durch die Lenkungsabgabe sicher nicht zusätzlich finanziell belastet werden.

Um die Mieterschaft finanziell zu entlasten, könnte die Lenkungsabgabe so ausgestaltet werden, dass ein Teil der aus der Abgabe geäuften Mittel zum Begleichen der Heizkosten eingesetzt wird. Auf diese Weise könnte die Lenkungsabgabe als Entschädigung für die Mieterinnen und Mieter in schlecht sanierten Gebäuden wirken. Damit hätten diese jedoch weniger Anreiz, von sich aus sparsam mit Heizenergie umzugehen.

Eine Lenkungsabgabe und Förderbeiträge funktionieren im Prinzip sehr ähnlich: Beide Modelle arbeiten mit finanziellen Anreizen, die Lenkungsabgabe mit einem Malus, die Förderbeiträge mit einem Bonus. Der Vorteil von Förderbeiträgen ist es, dass diese nur für tatsächlich energetisch

wirksame Massnahmen vergeben werden. Eine bezahlte Lenkungsabgabe ändert am energetischen Zustand des Gebäudes hingegen nichts, solange der Liegenschaftseigentümer bzw. die -eigentümerin keine Sanierungsmassnahmen vornimmt.

Das heisst, eine Lenkungsabgabe wäre kompliziert in der Umsetzung und fragwürdig in der Wirkung. Sie stellt deshalb aus Sicht des Regierungsrates kein geeignetes Mittel zur Steigerung der Sanierungsrate im Kanton Basel-Stadt dar.

6. *Kann das gewünschte Ziel durch andere geeignete Massnahmen zeitnah erreicht werden?*

Die in Basel-Stadt bestehenden Fördermöglichkeiten sind umfangreich und schaffen einen attraktiven finanziellen Anreiz zu energetischen Sanierungsmassnahmen. Im Rahmen der Umsetzung des Klimaschutzaktionsplans werden weitere Massnahmen zur Erhöhung der Sanierungsrate geprüft, im Fokus stehen dabei Gesamtanierungen und Einzelbauteilsanierungen. Der Regierungsrat überprüft zurzeit auch die Wohnraumschutzverordnung, um allfällige Erschwernisse der energetischen Sanierungen reduzieren zu können.

### 3. **Fazit**

Der Kanton darf nicht in die privatrechtlich abschliessend auf Bundesebene geregelte Nebenkostenverteilung zwischen Vermieterschaft und Mieterschaft eingreifen. Die Einführung einer Lenkungsabgabe auf kantonaler Ebene wäre zwar möglich, aber nicht zielführend. Für Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer gibt es im Rahmen des kantonalen Förderprogramms bereits zahlreiche finanzielle Anreize, die dazu beitragen, die Sanierungsrate zu steigern. Das vom Bund Anfang 2025 lancierte und auf zehn Jahre angelegte Impulsprogramm wird die Attraktivität von energetischen Sanierungen weiter steigern helfen.

### 4. **Antrag**

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Oliver Thommen und Daniel Sägesser betreffend Beteiligung der Vermietenden an den Energiekosten unsanierter Liegenschaften als Anreiz zur Erhöhung der Sanierungsrate abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin