



An den Grossen Rat

21.5743.03

PD/P215743

Basel, 7. Januar 2026

Regierungsratsbeschluss vom 6. Januar 2026

Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend «Zielkonflikte zwischen Regulationen und Klimaschutz»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Januar 2024 vom Schreiben 21.5743.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrates folgend – den nachstehenden Anzug der Spezialkommission Klimaschutz stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Die gesetzlichen Rahmenbedingungen können zuweilen im Widerspruch zum Klimaschutz stehen oder die Erreichung der Klimaziele erschweren. Darum erachtet die Spezialkommission Klimaschutz es als sinnvoll, einen Überblick über die bestehenden kantonalen Vorschriften und Regulatorien in Bezug auf ihre Klimawirkung zu erhalten.

Hilfreich dazu wäre eine Auslegeordnung, inwiefern Vorschriften auf allen Stufen, d.h. auf Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungsebene, aber auch Weisungen, Empfehlungen etc. mit Klimazielen im Konflikt stehen.

Die Spezialkommission Klimaschutz bittet darum den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten:

- wo kantonale Vorschriften Klimaziele tangieren und ob diese konfligieren
- welche Widersprüche und Zielkonflikte zwischen diesen Vorschriften in Bezug auf den Klimaschutz bestehen
- welche Auswirkungen diese Vorschriften bzw. Zielkonflikte auf die Erreichung der Klimaziele haben
- was notwendig wäre, diese Widersprüche aufzulösen

Für die Spezialkommission Klimaschutz: Jo Vergeat, Präsidentin»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat teilt nach wie vor das im Anzug geäusserte Anliegen. Der seit November 2022 in der Verfassung verankerte Klimagerechtigkeitsartikel ist eine wichtige Grundlage für einen wirksamen Klimaschutz und die Reduktion der Treibhausgasemissionen innerhalb und ausserhalb des Kantons. Um das ambitionierte Netto-Null-Ziel bis 2037 zu erreichen, sind sowohl gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich, die dies unterstützen, als auch eine effektive und konsequente Umsetzung im Vollzug.

Das im Anzug geäusserte Anliegen umfasst weite Bereiche, zumal nicht nur publiziertes Recht (Gesetzessammlung), sondern auch Weisungen, Empfehlungen etc. analysiert werden sollen. Bei der Erstellung einer ersten Auslegeordnung der kantonalen Gesetzessammlung hat sich herausgestellt, dass ein Zielkonflikt auf gesetzlicher Ebene nicht immer gleichbedeutend mit einem Zielkonflikt auf Ebene des Vollzugs ist.

Eine erste Einschätzung potenzieller Zielkonflikte liegt vor. Neben Zielkonflikten, die den Klimaschutz betreffen (d. h. die Verlagerung von emissionsintensiven Aktivitäten hin zu emissionsarmen Aktivitäten), gibt es auch Zielkonflikte, welche die Anpassung an den Klimawandel erschweren. Viele müssen in den konkreten Projekten oder im Vollzug individuell gelöst werden. Mit dem Stadtklimakonzept¹ hat die Verwaltung unter anderem den Auftrag erhalten, rechtliche Vorgaben auf ihre Kompatibilität mit dem Ziel der klimaangepassten Siedlungsentwicklung zu prüfen und, wo es zielführend erscheint, diese anzupassen (Handlungsfeld 3). Das Monitoring des Stadtklimakonzepts wird auf weitere Zielkonflikte, z. B. im Bereich von Baunormen oder Denkmalschutz, hinweisen und den Arbeitsstand zu deren Lösung aufzeigen. Die Beantwortung des hier vorliegenden Anzugs fokussiert demnach auf den Klimaschutz.

Viele Zielkonflikte beziehen sich auf Fragen der Priorisierung von schutzwürdigen Subjekten (Klimaschutz, Gesundheitsschutz, Denkmal-/Stadt-/Ortsbildschutz, Schutz von Mieterinnen und Mietern, Schutz von vulnerablen Personen, Tier- und Artenschutz). Eine «Auflösung» der Zielkonflikte bedeutet somit auch, dass Priorisierungsfragen geklärt werden müssen.

Manche Widersprüche sind hingegen einfach aufzulösen. Zum Beispiel gibt es derzeit noch einen Widerspruch bezüglich des kantonalen Emissionsreduktionsziels zwischen dem Energiegesetz (1 Tonne CO₂ pro Einwohnerin oder Einwohner bis 2050) und der Kantonsverfassung (Netto-Null bis 2037). Das Energiegesetz wird derzeit umfassend revidiert und dem Grossen Rat voraussichtlich 2026 vorgelegt. Die Überarbeitung des Energiegesetzes orientiert sich an den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) 2025 und wird, wo nötig, ambitioniertere Vorgaben formulieren, um die kantonalen Klimaziele zu erreichen.

2. Stand der Arbeiten

Der Regierungsrat möchte im Folgenden auf konkrete Beispiele eingehen, bei denen in den letzten zwei Jahren (seit dem letzten Zwischenbericht zum Anzug) Zielkonflikte identifiziert und angegangen worden sind.

2.1 Bestehende Regularien und Kreislaufwirtschaft

2.1.1 Beschreibung Zielkonflikt

Der Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend «Kreislaufwirtschaft vorantreiben» (21.5747) wirft unter anderem die Frage auf, ob es auf kantonaler Ebene Gesetze und Vorschriften gibt, welche die Einführung einer Kreislaufwirtschaft erschweren und welche Gesetzes- und Ordnungsänderungen erforderlich sind, um diese regulatorischen Hürden zu beseitigen.

2.1.2 Lösungsansatz

Zur Frage der Verankerung der Kreislaufwirtschaft äussert sich der Regierungsrat separat im Rahmen seiner Stellungnahme zum erwähnten Anzug der Spezialkommission Klimaschutz.

¹ https://media.bs.ch/original_file/4507f5291b11791a937dd2cc4022cc24f3e85c41/bvd-stadtklimakonzept-2-auflage-web.pdf

2.2 Bestehende Regularien und Weiterbauen im Bestand

2.2.1 Beschreibung Zielkonflikt

Um Treibhausgasemissionen zu reduzieren, stellt das Weiterbauen im Bestand (Hochbau) eine wichtige Massnahme dar. Allfällige Hemmnisse zum Weiterbauen im Bestand, wie auch für besonders klimafreundliche und ressourcenschonende Bauweisen, werden systematisch analysiert und Lösungswege geprüft. Gleichzeitig ist es wichtig, die bestehenden gesetzlichen Vorgaben, Standards und Normen, z. B. zur Sicherheit, einzuhalten.

2.2.2 Lösungsansatz

Das Bundesamt für Energie hat zwei Studien zum Weiterbauen im Bestand initiiert. Diese Studien analysieren Hemmnisse und suchen nach Lösungsansätzen sowie Best-Practice-Beispielen, um das Weiterbauen im Bestand zu fördern. Das Bau- und Verkehrsdepartement ist an beiden Studien beteiligt. Die Ergebnisse werden Ende 2026/Anfang 2027 erwartet.

Beim Runden Tisch «Einfacher Bauen» werden jährlich Massnahmen diskutiert, um das Weiterbauen im Bestand zu erleichtern. Seit Mitte 2023 hat der Runde Tisch, bestehend aus Fachverbänden, Grossratsmitgliedern sowie Expertinnen und Experten aus Architektur, Bauwesen und der Wirtschaft, viermal stattgefunden. In diesen Gesprächen wurden sowohl bereits umgesetzte Massnahmen erörtert als auch neue Ansätze diskutiert, um Bauvorhaben effizienter zu gestalten und eine zeitgenössische Baukultur zu fördern. Unter anderem ging es hierbei um die Schaffung von Anreizen zur verstärkten Innenverdichtung und zur Förderung des Umbaus im Bestand. Der Regierungsrat hat entsprechende Umsetzungsideen entwickelt und diese in der Beantwortung der Motion der Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rats betreffend «Vereinfachung des Baubewilligungswesens» dargelegt (18.5155). Einzelne Massnahmen zielen dabei auf die Schonung natürlicher Ressourcen und beabsichtigen eine Verbesserung der CO₂-Bilanz.

Ferner werden im Projekt «Teilnehmende Beobachtung» Optimierungsmöglichkeiten im Hinblick auf das Weiterbauen im Bestand ermittelt. Dabei wird, in Zusammenarbeit mit einer privaten Bauträgerschaft und anhand eines konkreten Praxisbeispiels, nach Hemmnissen im Planungs- und Bewilligungsprozess sowie allfälligen Lösungsansätzen gesucht.

2.3 Wohnschutz und Klimaschutz

2.3.1 Beschreibung Zielkonflikt

Im August 2024 hat der Regierungsrat eine Auslegeordnung zu den neuen Wohnschutzbestimmungen veröffentlicht. Diese zeigt einen Zielkonflikt zwischen Wohnraumschutz und Klimaschutz.² Auch die Motion Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich der energetischen Sanierungen» (23.5573) sieht ein Hemmnis für energetische Sanierungen in den Bewilligungs- und Meldepflichten des Wohnraumförderungsgesetzes (WRFG). Energetische Sanierungen würden insbesondere nicht gegenüber anderweitigen baulichen Massnahmen privilegiert. Aufgrund ausbleibender energetischer Sanierungen seien die ambitionierten Ziele von Netto-Null bis 2037 in Gefahr. Energetische Sanierungsmassnahmen sollen von der Bewilligungspflicht des Wohnschutzes ausgenommen werden. Die Frist zur Beantwortung der Motion Rechsteiner wurde vom Grossen Rat am 24. September 2025 bis zum 24. September 2027 verlängert.

² Auslegeordnung zu den neuen Wohnraumschutzbestimmungen des Kantons Basel-Stadt (Schlussbericht), 186cd4cd-4fd5-4be5-8003-b4eb359bff9d.pdf (Stand 07.11.2025)

2.3.2 Lösungsansatz

Der Regierungsrat hat als ersten Schritt zur Auflösung des Zielkonflikts und Beantwortung der Motion eine Teilrevision der Wohnraumschutzverordnung (WRSchV) beschlossen. Diese ist per 1. November 2025 in Kraft getreten. Mit der teilrevidierten WRSchV werden energetische Sanierungsmassnahmen gegenüber anderweitigen baulichen Massnahmen in verschiedener Hinsicht privilegiert:

1. Der administrative Aufwand zur Bewilligungserteilung bei energetischen Sanierungsmassnahmen wurde stark verringert, weil neu die gesetzliche Vermutung besteht, dass energetische Sanierungsmassnahmen den Wohnschutzkriterien entsprechen.
2. Für energetische Sanierungsmassnahmen können grundsätzlich mietrechtskonforme Mietzinsaufschläge bewilligt werden.
3. Massnahmen zum Erhalt und zur Installation von Photovoltaikanlagen müssen der Wohnschutzkommission weder gemeldet noch von ihr bewilligt werden.
4. Zudem ist bei umfassenden Gebäudeüberholungen grundsätzlich ein standardisierter Nachweis einer Betriebsenergieeinsparung von mindestens 15% zu erbringen. Wird dieser nicht erbracht, werden auch für anderweitige Sanierungsmassnahmen keine Mietzinsaufschläge bewilligt. Dies schafft einen weiteren Anreiz, energetisch zu sanieren.

2.4 Denkmalschutz und Solarstromerzeugung

2.4.1 Beschreibung Zielkonflikt

Auch wenn die Stromversorgung des Kantons Basel-Stadt heute schon zu 100% aus erneuerbaren Quellen erfolgt, ist der Ausbau der Solarstromerzeugung eine wichtige unterstützende Massnahme für die Erreichung des Netto-Null-Ziels. Mit der Nutzung des Solarstrompotenzials auf Gebäuden kann der voraussichtliche Mehrverbrauch ausgeglichen werden, der durch die Elektrifizierung diverser Industriebereiche, die Elektromobilität sowie durch die Dekarbonisierung der Gebäudeheizungen entsteht. Die Motion Jürg Stöcklin und Konsorten betreffend «Aufbruch ins Solarzeitalter» (21.5236) fordert daher unter anderem eine Photovoltaik-Nutzungspflicht (PV) auf allen geeigneten Gebäudeflächen.

Gleichzeitig findet sich im Kanton Basel-Stadt eine Vielzahl von schützenswerten Bauten, an denen die Installation von PV-Anlagen auf Schwierigkeiten stösst. In das kantonale Denkmalverzeichnis sind zwar nur 2.3 % des Gebäudebestandes eingetragen. Ein grösserer Anteil von Gebäuden wurde jedoch von der kantonalen Denkmalpflege inventarisiert und wird möglicherweise in Zukunft unter Schutz gestellt. Ganze Gebiete sind zudem im nationalen Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet.³ Darüber hinaus verbieten § 37 Abs. 4^{bis} und 4^{ter} des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes (BPG) grundsätzlich, Solaranlagen in den historischen Ortskernen von Basel, Riehen und Bettingen sowie in den Schutzzonen Bäumlhof und St. Chrischona zu installieren. Mit der Motion René Brigger und Konsorten betreffend «Anpassung Basler Baurecht an die Solaroffensive» (23.5512) wurde der Regierungsrat beauftragt, das Verbot in den historischen Ortskernen gemäss § 37 Abs. 4^{bis} und 4^{ter} BPG aufzuheben und die Bewilligung von Solaranlagen, soweit dies bundesrechtlich zulässig ist, zu vereinfachen.

2.4.2 Lösungsansatz

Beide Motionen werden im Ratschlag des Regierungsrates zur kantonalen Solaroffensive vom 25. Juni 2025 umgesetzt (25.0921.01). Gemäss Ratschlag soll das Verbot von Solaranlagen in den Ortskernen aufgehoben werden, zumal ein solches Verbot auch dem Bundesrecht (Art. 18a Raumplanungsgesetz, RPG) widerspricht. Zusätzlich werden die Kriterien für baubewilligungsfreie Solaranlagen (§ 7 Abs. 1 Lit. h, k und m Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung, ABPV) vereinheitlicht und an die inzwischen veränderten bundesrechtlichen Bestimmungen

³ <https://www.gisos.bak.admin.ch/sites/1440>

(Art. 32a und 32a^{bis} Raumplanungsverordnung, RPV, Stand 1. Januar 2026) angepasst. Da die meisten Gebäude in den historischen Ortskernen ohnehin Kulturdenkmäler kantonaler oder nationaler Bedeutung gemäss Art. 32b RPV darstellen, bleiben Solaranlagen auf diesen Gebäuden baubewilligungspflichtig.

Bei der Umsetzung der PV-Nutzungspflicht werden alle bereits eingetragenen Kulturdenkmäler kantonaler und nationaler Bedeutung von der Nutzungspflicht ausgenommen. Bei den inventarisierten Bauten wird die Möglichkeit der Solarstromnutzung bei der Unterschützstellung individuell geklärt. Werden hier Dachflächen ausgewiesen, an denen eine Solaranlage ohne unverhältnismässig hohen Anpassungsaufwand möglich ist, soll die Nutzungspflicht an diesen Dachflächen bestehen bleiben.

Um die Planung und Realisierung von Solaranlagen zu erleichtern, soll eine Projektierungshilfe mit Kriterien und Umsetzungsbeispielen für zulässige Solaranlagen ausgearbeitet werden. Sie soll sowohl baubewilligungsfreie Anlagen zeigen als auch Solaranlagen an Bauten, die weiterhin einer Baubewilligungspflicht unterliegen. Zusätzlich hat die kantonale Denkmalpflege die Dachflächen im Bereich der historischen Ortskerne detailliert untersucht, und als Ergebnis auf map.bs ein Dachflächenkataster veröffentlicht. Dieses zeigt für jedes Gebäude auf, welche Dachteilflächen denkmalpflegerisch relevant sind, und welche nicht. Projektierungshilfe und Dachflächenkataster ersetzen nicht die Einzelfallprüfung der Bewilligung, helfen jedoch Eigentümerschaften, die Anforderungen für eine bewilligungsfähige Anlage richtig einzuschätzen und so einem langwierigen Bewilligungsprozess vorzubeugen.

2.5 Dachbegrünung und Photovoltaik-Anlagen

2.5.1 Beschreibung Zielkonflikt

Die Beantwortung des vorliegenden Anzugs fokussiert auf den Klimaschutz. Es kann aber auch zu Zielkonflikten zwischen Massnahmen des Klimaschutzes und Massnahmen für die Klimaanpassung kommen. Ein Beispiel ist das Thema «Dachbegrünung und PV-Anlagen».

Die Begrünung geeigneter Gebäudeflächen stellt eine wichtige Anpassungsmassnahme an den Klimawandel dar: Dachbegrünungen sind ein zentrales Element für den Rückhalt von Starkregen, sorgen in ihrer Umgebung für ein ausgeglicheneres Mikroklima und sind wichtige Flächen für die Biodiversität. Insbesondere Flachdächer sind für eine Begrünung geeignet. Gemäss § 72 BPG sind deshalb ungenutzte Flachdächer zu begrünen. Gleichzeitig bieten Flachdächer aber die beste Ausgangssituation für eine solare Nutzung.

2.5.2 Lösungsansatz

Mit der Anpassung der rechtlichen Vorgaben gemäss Stadtklimakonzept soll der Zielkonflikt Dachbegrünung und Photovoltaikanlagen gemildert werden. Flachdächer, die z. B. aufgrund von Verschattung, Ausrichtung oder zu geringer Grösse nicht für eine PV-Nutzung geeignet sind, stehen grundsätzlich für eine vollständige Begrünung zur Verfügung. Mit dem kantonalen Solarkataster ist es möglich, diese Flächen zu identifizieren und auszuweisen.

Bei Flächen, die sich für die PV-Nutzung eignen, schliessen sich Dachbegrünung und PV-Anlagen nicht aus. Schon heute kombinieren das AUE und die Stadtgärtnerei sowohl auf privaten als auch auf öffentlichen Gebäuden vollflächige Begrünungen mit PV-Anlagen, indem aufgeständerte PV-Module verwendet werden oder Flachdächer zu 40 % begrünt und zu 60 % zur Energiegewinnung mit Photovoltaik genutzt werden. Diese Praxis soll mit der Umsetzung des Stadtklimakonzepts im BPG verankert werden. Der Regierungsrat plant, diese Vorlage im Jahr 2026 dem Grossen Rat vorzulegen. Bei Dachflächen, die bereits begrünt sind, ist eine nachträgliche Ausrüstung mit PV

zwar grundsätzlich möglich⁴, doch oft mit Schwierigkeiten verbunden. Bei der Umsetzung der Solaroffensive werden deshalb bereits begrünte Dachflächen von der PV-Nutzungspflicht ausgenommen.

Zur Beantwortung des Anzugs Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «Basel wächst grün» (21.5018) und zur Umsetzung des Stadtklimakonzepts wird derzeit eine Potenzialstudie zur Fassadenbegrünung erarbeitet. Die Studie soll Grundlagen, Konzeption und Machbarkeit von Fassadenbegrünungen an den rund 1'800 kantonseigenen Bauten prüfen und aufzeigen. Zukünftig soll sowohl das PV- als auch das Begrünungspotenzial auf und an kantonalen Gebäuden optimal genutzt werden. Wie PV und Begrünung optimal kombiniert werden können, soll Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümern als «Best practice» bzw. «Projektierungshilfe» zusammengestellt und zur Verfügung gestellt werden.

3. Prüfung kantonaler Gesetze als Folge von anderen Erlassen im Klimabereich

3.1 Klimawirkungsabschätzung (KWA)

Der Grosse Rat hat am 17. Januar 2024 die Einführung einer Klimawirkungsabschätzung (KWA) beschlossen. Der entsprechende Gesetzesartikel wird im Umweltschutzgesetz festgehalten (USG Art. 47a). Im Rahmen der KWA werden klimarelevante Vorlagen, welche dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegen, bezüglich ihrer Auswirkungen auf den Klimaschutz und die Klimagerechtigkeit geprüft. Der Regierungsrat erarbeitet derzeit die Verordnung über die KWA.

3.2 Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG)

Das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) wurde in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 angenommen und ist per 1. Januar 2025 zusammen mit der Klimaschutz-Verordnung (KIV) in Kraft getreten. Das KIG verlangt unter Artikel 12 Absatz 1, kantonale Erlasse so auszugestalten und anzuwenden, dass sie zur Erreichung der Schweizer Klimaziele beitragen. Namentlich erwähnt werden die Erlasse in den Bereichen CO₂, Umwelt, Energie, Raumplanung, Finanz-, Land-, Wald- und Holzwirtschaft, Strassen- und Luftverkehr sowie Mineralölbesteuerung. Der Kanton Aargau hat eine Rechtsgrundlagenanalyse in Auftrag gegeben zur Überprüfung der kantonalen Erlasse mit dem KIG.⁵ Die Anwendung im Vollzug im Kanton sowie allfällige Lücken, z. B. die Kompatibilitätsprüfung kantonaler Erlasse im Bereich Finanzen, werden im weiteren Vorgehen behandelt.

4. Weiteres Vorgehen

Eine erste Einschätzung potenzieller Zielkonflikte liegt vor. In einem nächsten Schritt wird eine verwaltungsinterne Priorisierung der Zielkonflikte vorgenommen sowie der Vollzug der untersuchten Bestimmungen auf seine Vereinbarkeit mit den Klimazielen systematisch geprüft. Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse können Vorschläge für Anpassungen der Regularien erarbeitet werden, um Konflikte und Widersprüche in Gesetzgebung und Vollzug aufzulösen. Des Weiteren sollen allfällige Lücken aus dem Auftrag aus KIG Art. 12 identifiziert und Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

⁴ <https://www.swissolar.ch/de/news/detail/neues-merkblatt-energiegruendach-67650>

⁵ Ecoplan (2025): Rechtsgrundlagenanalyse. Hinweise auf klimabedingten Handlungsbedarf in BVU-Erlassen. Abteilung Landschaft und Gewässer des Kantons Aargau. Bern. Online abrufbar unter: <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/bvu/klima/rm-netto-null-2040-2025-06-16-gb-anhang-3-20250321.pdf>

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug der Spezialkommission Klimaschutz betreffend «Zielkonflikte zwischen Regulationen und Klimaschutz» erneut stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin