



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5165.02

WSU/P105165
Basel, 8. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 7. Dezember 2010

Motion Elisabeth Ackermann und Konsorten betreffend energetischer Mindestanforderungen für alle Gebäude

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2010 die nachstehende Motion Elisabeth Ackermann dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Im neuen Energiegesetz des Kantons Basel-Stadt 2010 wurden die Energieanforderungen für Neubauten erheblich verschärft. Bestehende Bauten kennen aber bis jetzt keine Mindestanforderungen. Mit dem Sanierungsprogramm wird versucht, mit Fördermitteln Gebäudebesitzer zu energetischen Sanierungen zu motivieren. Die Möglichkeiten der Motivation mittels finanziellen Anreizen sind jedoch beschränkt.

Das wohl wichtigste Problem besteht darin, dass die Vermieter kein direktes Interesse daran haben, dass die Mieter zu tieferen Energie-Nebenkosten kommen. Deshalb nützen Anreizsysteme oder Fördergelder nur wenig. Aus diesem und verschiedenen anderen Gründen gibt es weiterhin viele unisolierte Gebäude und Gebäudeelemente wie z.B. einfachverglaste Fenster oder nicht isolierte Wände, Kellerdecken und Dächer.

Dort wo Anreizmodelle keinen Erfolg bringen, sind Vorschriften notwendig. Bei technischen Anlagen ist es üblich, Emissionsgrenzwerte festzulegen. Am Bau kann und soll die Verhinderung von überhöhten Emissionswerten verlangt werden.

Die Hausbesitzer sollen verpflichtet werden, ihre Immobilien auf einen wirtschaftlich vertretbaren Mindeststandard zu sanieren. Dies soll bei den heutigen Energiepreisen vorläufig einfach verbesserbare und kontrollierbare Elemente wie z.B. einfachverglaste Fenster, nicht isolierte Estrichböden oder Kellerdecken betreffen. Selbstverständlich sind Ausnahmegewilligungen zu erteilen (zum Beispiel bei historischen oder denkmalgeschützten Bauten).

Die Energie-Emissionsvorschrift für bestehende Bauten soll mit einer Übergangsfrist von ca. fünf Jahren in Kraft gesetzt werden. Innert dieser Übergangsfrist haben Hausbesitzer einen Anreiz, Sanierungen zu tätigen, um von den Fördergeldern zu profitieren. Danach soll die Einhaltung der neuen gesetzlichen Emissionsvorschrift kontrolliert und bei Nicht-Erfüllung sanktioniert werden. Dies könnte analog und in Kombination mit den Feuerungskontrollen geschehen.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, mit der Änderung des Energiegesetzes und/oder anderen gesetzlichen Grundlagen die Voraussetzungen zu schaffen, dass innerhalb einer Übergangsfrist alle bestehenden Gebäude- und/oder Gebäudeelemente Mindestanforderungen bezüglich Isolationswerte bzw. Energieverbrauch eingehalten werden und dies auch mit vertretbarem Aufwand kontrolliert und sanktioniert wird.

Elisabeth Ackermann, Jürg Stöcklin, Dieter Werthemann, David Wüest-Rudin, Beat Jans, Tanja Soland“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO, SG 152.100) bestimmt in § 42 Abs. 1 und 2 über die Motion Folgendes:

§ 42. 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.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Das baselstädtische Energierecht hat für Neubauten die Energieanforderungen erheblich verschärft, allerdings nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsebene. Für bestehende Bauten fehlen entsprechende Vorschriften. Das Gesetz sieht für Neubauten vor, mittels Fördermitteln Gebäudebesitzer zu energetischen Sanierungen zu motivieren. Mit der vorliegenden Motion soll nun der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Änderung des Energiegesetzes (EnG) vom 9. September 1998 (SG 772.100) sowie allenfalls anderer Gesetze vorzulegen, um die Voraussetzungen zu schaffen, dass bei allen bestehenden Gebäude- und/oder Gebäudeelementen Mindestanforderungen bezüglich Isolationswerte bzw. Energieverbrauch eingehalten werden und dies auch mit vertretbarem Aufwand kontrolliert und sanktioniert wird. Es sollen verbindliche Vorschriften erlassen werden, da die Anreizmodelle keinen oder zu wenig Erfolg bringen. Die Umsetzung dieser neuen gesetzlichen Bestimmungen soll mit einer Übergangsfrist von ca. fünf Jahren erfolgen.

Bereits im Bericht des Regierungsrates vom 18. Juni 2008 (Nr. 08.0899.01) zur Weiterentwicklung der kantonalen Energiegesetzgebung, in den Ratschlägen zur Revision des Energiegesetzes vom 9. September 1998 und des Bau- und Planungsgesetzes vom 1. Mai 2005 sowie in den Schreiben zu diversen parlamentarischen Vorstössen wurde intensiv die Frage nach möglichen Lösungen erörtert, wie im Kanton Basel-Stadt Anreize zur Reduktion des Energieverbrauchs geschaffen werden könnten, und wo Vorschriften sinnvoll wären. Auf die Änderung des Energiegesetzes im Sinn der verbindlichen Einführung des Minergie-P-Standards für sämtliche Neubauten wurde dabei allerdings verzichtet. Im Gesetz findet sich in § 3 eine Liste der Massnahmen, die vom Regierungsrat auf dem Verordnungsweg zu konkretisieren sind. Der Regierungsrat hat die entsprechenden Bestimmungen in der neuen Verordnung zum Energiegesetz (Energieverordnung, EnV) vom 9. Februar 2010 (SG 772.110) erlassen.

Mit der Forderung nach verbindlichen Vorschriften bei bestehenden Bauten, wonach innert einer Übergangsfrist von ca. fünf Jahren Mindestanforderungen bezüglich Isolationswerte

bzw. Energieverbrauch einzuhalten sind, wird erheblich in die Eigentumsgarantie eingegriffen. Eine solche Einschränkung darf nur nach sorgfältiger Abwägung der verschiedenen Interessen erfolgen und bedarf, wie von der Motion verlangt, einer gesetzlichen Grundlage.

Mit der Motion wird die Änderung eines Gesetzes beantragt. Das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates bezieht.

Die Motion ist rechtlich zulässig.

Gemäss § 42 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) können sich Motionen nicht auf Rechtssetzungsbereiche beziehen, welche an den Regierungsrat delegiert worden sind. Dies bedeutet, dass mit einer Motion keine Änderung einer Verordnung verlangt werden kann. Allerdings steht es dem Grossen Rat zu, durch Gesetzesänderung dem Regierungsrat zugewiesenen Kompetenzen wieder einzuschränken oder gar aufzuheben und so delegierte Aufgaben in seinen eigenen Zuständigkeitsbereich zurückzunehmen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Allgemein

Im Kanton Basel-Stadt stehen insgesamt 23'000 Bauten mit einer Energiebezugsfläche (d.h. die beheizte Nutzfläche eines Gebäudes) von ungefähr 15 Mio. m². 90 Prozent dieser Bauten verbrauchen ein Mehrfaches an Energie als ein heutiger Neubau. Wenn alle diese Bauten auf den heutigen Stand saniert würden, könnten rund 700 Mio. kWh Energie pro Jahr eingespart werden.

Im Moment werden jährlich ein bis zwei Prozent der bestehenden Bauten saniert. Darin sind auch Teilsanierungen enthalten, wie reiner Fensterersatz, Kellerdecken- und Estrichbodenisolationen. Die dadurch erzielten Energieeinsparungen bewegten sich bisher in der Grössenordnung von 6 Mio. kWh pro Jahr. Die verschärften Anforderungen an Sanierungen, die ausgebauten Förderprogramme sowie allenfalls in Zukunft steigende Energiepreise werden die Sanierungstätigkeit bzw. die eingesparte Energie positiv beeinflussen.

2.2 Energetische Mindestanforderungen

Die obige Abschätzung zeigt, dass es rein rechnerisch 50 bis 100 Jahre dauern wird, bis alle Liegenschaften saniert sind. Energetische Mindestanforderungen mit einer bestimmten Frist könnten diesen Prozess durchaus beschleunigen und sind daher auch im Sinne des Regierungsrates. Die Erfahrungen bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten für Öl- und Gasheizungen haben gezeigt, dass Heizungen innerhalb von zwei bis sechs Jahren ausgewechselt werden, wenn sie den Grenzwert nicht mehr einhalten.

Wenn ein Grenzwert-System auf das ganze Gebäude und damit auf den Gesamtenergiebedarf anwenden werden soll, führt dies einige problematische Konsequenzen:

Zunächst müsste der Energieverbrauch aller Liegenschaften im Kanton ermittelt werden. Die notwendigen energetischen Analysetools existieren bereits dank dem schweizweit eingeführten Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK). Damit gleichzeitig aber auch die wirtschaftlich vertretbaren Massnahmen quantifiziert werden könnten, müsste der GEAK-Plus abgewartet werden, welcher zusätzlich zur Bestandsanalyse auch Massnahmen vorschlägt. Dieser GEAK-Plus wird im Lauf des Jahres 2011 vorliegen. Danach müssten allein in Basel-Stadt circa 20'000 Analysen innert nützlicher Frist durchgeführt werden. Die Liegenschaftseigentümer müssten verpflichtet werden, einen GEAK-Plus erstellen zu lassen. Wenn alle zertifizierten Expertinnen und Experten im Kanton Basel-Stadt nur noch GEAK's erstellen würden, würde dies drei Jahre dauern - und die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer insgesamt mehr als CHF 30 Mio. kosten.

Auf der Basis dieser Resultate müssten die Eigentümer dann verpflichtet werden, die vorgeschlagenen Massnahmen innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen. Sogar dann, wenn in der von der Motion vorgeschlagenen Sanierungsfrist von fünf Jahren nur die schlechteste Kategorie von Gebäuden saniert werden müsste, würden damit Investitionen von mehreren hundert Millionen Franken ausgelöst, die auch von der Bauwirtschaft kaum verkraftet werden könnten. Wie in Kapitel 1 erwähnt, wird mit einem Sanierungszwang auch erheblich in die Eigentumsgarantie eingegriffen. Im Vergleich mit einer einfachen Brenner oder Kesselauswechslung betragen die Kosten einer Gebäudesanierung etwa das Zehnfache. Kostet eine einfache Kesselauswechslung für ein Einfamilienhaus CHF 5'000 bis 10'000, sind für Gebäudehüllensanierungen Summen von CHF 50'000 bis 100'000 zu veranschlagen. Solche Summen können Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer durchaus in finanzielle Schwierigkeiten bringen. Insbesondere jüngere Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer mit hohen Hypothekar-Belastungen würden hier schnell an Grenzen stossen.

2.3 Alternatives Anreizsystem

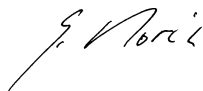
Als Alternative möchte der Regierungsrat daher gestaffelte Anreizsysteme prüfen, um die Eigentümerinnen und Eigentümer zu einer möglichst raschen Sanierung ihrer Liegenschaft zu bewegen. Zum Beispiel könnten die Förderbeiträge für die nächsten 20 bis 40 Jahre gestaffelt werden. Wenn heute für ein Fenster ein Beitrag von CHF 70 / m² ausbezahlt wird, reduziert sich dieser Beitrag stufenweise bis auf CHF 0 in x Jahren. Wer auch dann noch keine Sanierungsmassnahmen ergriffen hat, zahlt in der Folge eine jährliche Abgabe. Damit könnte ein Effekt erzielt werden, der heute aus den befristeten Aktionen und Programmen, wie dem Gesamtsanierungsprogramm bekannt ist: Die breit kommunizierte Botschaft, dass derjenige mehr profitiert, der bald etwas unternimmt, vermittelt zusätzliche Anreize.

Damit dieses und allenfalls andere Anreizsystem ohne Eingriffe in die Eigentumsgarantie geprüft werden können, wird beantragt, diese Motion dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Elisabeth Ackermann und Konsorten betreffend energetischer Mindestanforderungen für alle Gebäude dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin