

Interpellation Gschwend-Altstätten vom 20. September 2022

Ersatzneubauten als Energiefresser

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. Januar 2023

Meinrad Gschwend-Altstätten erkundigt sich in seiner Interpellation vom 20. September 2022 nach der Bilanz hinsichtlich grauer Energie von Ersatzneubauten im Vergleich zur Erneuerung bestehender Bausubstanz. In diesem Zusammenhang möchte er wissen, ob der Kanton bei seinen eigenen Bauprojekten die graue Energie ermittelt und wie sichergestellt wird, dass bei Neubauten die graue Energie und die grauen Emissionen minimiert werden. Er erkundigt sich nach der Erneuerungsquote im Kanton St.Gallen bzw. ob eine Aufschlüsselung der Bauvorhaben nach den Kategorien Umbau, Neubau und Ersatzneubau möglich sei. Im Weiteren möchte er informiert werden über die Höhe der jährlich für Ersatzneubauten benötigten grauen Energie und die verursachten grauen Emissionen. Schliesslich erkundigt er sich nach den Anreizen des Kantons zur Begünstigung von Ersatzneubauten gegenüber Sanierungen und ob die Regierung bereit wäre, die Bedingungen für den steuerlichen Abzug der Rückbaukosten um Mindestanforderungen bei den grauen Emissionen der Neubauten zu ergänzen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Aussage, dass durch Ersatzneubauten graue Energie verschwendet wird sowie Baukultur und bezahlbarer Wohnraum verloren gehen, ist nicht falsch, muss allerdings relativiert werden: Niemand reisst mutwillig ein Gebäude ab. In der Regel erfolgt dies, weil das Gebäude die heutigen Anforderungen an die Nutzung nicht mehr erfüllt (Beispiele: ungünstige Grundrisse, zu geringe Raumhöhen, fehlender Lift, ungenügende Erdbbensicherheit oder Brandschutz, zu entfernende Gebäudeschadstoffe), oder aber, weil Rahmen einer (gewollten) Innenverdichtung des Siedlungsraums auf derselben Grundstückfläche erheblich mehr Nutzfläche (und damit auch Erträge) generiert werden können. Auch bezahlbarer Wohnraum muss zudem periodisch baulich aufgewertet werden. Nicht alle Gebäude eignen sich also für eine Erweiterung, Aufstockung oder Gesamtsanierung.

Ebenfalls zutreffend sind die Aussagen, dass die Tragkonstruktion vieler Gebäude eine Nutzungsdauer von 100 oder mehr Jahren zulassen würde – unabhängig davon, ob in Massiv- oder Holzbauweise erstellt – und dass beim Abbruch eines Gebäudes die darin «verbaute» Energie verloren geht. Allerdings muss die Systemgrenze weitergedacht werden: Wenn Bevölkerung und Wirtschaft weiterwachsen, was zumindest gemäss Prognosen des Bundes auch weiterhin der Fall sein wird, steigt auch der Bedarf nach Innenräumen. Wenn statt Verdichtung von bereits erschlossenen Standorten die dafür nötigen zusätzlichen Gebäude auf zusätzlich eingezonten Flächen erstellt werden, ist die Bilanz bezüglich verbauten Emissionen eindeutig negativ. Zwar muss dann kein Gebäude abgerissen werden, aber die dafür zu erweiternde Infrastruktur (Strassen, Wasser, Abwasser, Energie, öffentlicher Verkehr) und die dann im Betrieb steigenden Distanzen im Alltagsverkehr führen insgesamt zu weit höheren Emissionen. Bei einem Abbruch werden heute die Abbruchmaterialien grossmehrheitlich im Hoch- und vor allem im Tiefbau wiederverwertet oder sonst rezykliert.

Die Aussage «Neu verlagert sich der Blick von der Wärmeenergie in Richtung Gesamtenergie» ist richtig, sofern dabei die Betriebsenergie wegen des zusätzlichen Aspekts der Neuerstellungsenergie nicht aus dem Blick verloren geht. Neubauten müssen besonders effizient betrieben werden, um den Energiebedarf der (teils schützenswerten) Altbauten zu kompensieren. Gerade die

aktuellen geopolitischen Ereignisse zeigen, dass die auch in der Energiestrategie 2050¹ von den Stimmberechtigten beschlossene Stossrichtung, die im Gebäudebereich hohe betriebliche Effizienzgewinne und eine relevante Eigenstromproduktion vorsieht, weiterhin von grosser Bedeutung ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das kantonale Energiegesetz (sGS 741.1; abgekürzt EnG) und die Fördersysteme auf interkantonalen Grundlagen (MuKE², HFM³) basieren, die wiederum mit den nationalen Gesetzen kongruent sind (eidgenössisches Energiegesetz [SR 730.0], eidgenössisches CO₂-Gesetz [SR 641.71]).

Die nachfolgenden Antworten auf die Fragen 1 bis 3 betreffen Gebäude im Eigentum des Kantons, die Antworten zu den Fragen 4 bis 6 beziehen sich allgemein auf Bauten im Kantonsgebiet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Anforderungen an Bauten und Anlagen der öffentlichen Hand sind in Art. 1b EnG festgelegt (Vorbildfunktion des Kantons). Bei einer integralen Betrachtung sind sowohl die Erstellungsenergie als auch die Betriebsenergie eines Gebäudes zu betrachten. Bei der Planung von kantonalen Grossvorhaben wird die Erstellungsenergie jeweils als graue Energie und als Treibhausgasemissionen ermittelt (beispielsweise gemäss SIA-Merkblatt 2040⁴ «SIA-Effizienzpfad Energie» oder gemäss Vorgaben des Standards Nachhaltiges Bauen Schweiz [SNBS]). Geachtet wird auf einen möglichst kleinen Verbrauch und die Einhaltung der Zielwerte. Die Berechnungen können für Neubauten wie auch für Modernisierungen/ Erneuerungen erstellt werden. Bisher hat das kantonale Hochbauamt allerdings erst bei einem Gebäude mit Abschluss des Bauvorhabens die Planungsdaten mit den effektiven Zahlen verifiziert. Künftig sollen die Daten im Rahmen der SNBS-Zertifizierung für Grossvorhaben standardmässig erfasst werden.
2. Bei seinen eigenen Bauten möchte der Kanton bezüglich klimafreundlichem Bauen als Vorbild vorangehen. Bei der Immobilienbewirtschaftung sind allerdings viele verschiedene Zielsetzungen zu berücksichtigen. Das Hochbauamt ist verantwortlich, die zur Aufgabenerfüllung des Kantons notwendigen Bauten und Flächen in angemessenem Mass und mit vertretbaren Kosten zur Verfügung zu stellen. Ziel des Hochbauamtes ist deshalb, primär betriebliche Lösungen in bestehenden Bauten zur Erfüllung der Nutzeranforderungen zu suchen, bevor Anpassungen an der bestehenden Infrastruktur geprüft werden. Ersatz- und Neubauten werden erst in letzter Priorität in Betracht gezogen.

Um eine möglichst lange Nutzungsdauer der Bauten zu erreichen, müssen diese mit einem grossen Anpassungsvermögen an die sich verändernden Anforderungen der Nutzenden konzipiert werden. Hier sind auch die Nutzenden gefordert. Sie müssen ihre zukünftigen Bedürfnisse realistisch abschätzen, so dass weder zu viel noch zu wenig gebaut wird.

Bauteile, technische Installationen und Materialien unterliegen Erneuerungszyklen. Eine konsequente Systemtrennung hilft bei einem notwendigen Ersatz, nur das schadhafte Bauteil auszuwechseln, ohne intakte Bausubstanz zu tangieren. Bei grosszyklischen Gesamtenerneuerungen, die etwa alle 30 bis 35 Jahre anfallen, bietet sich dann jeweils die Möglichkeit, gleichzeitig notwendige Nutzungsanpassungen durchzuführen.

¹ Abrufbar unter <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/politik/energiestrategie-2050.html>.

² MuKE = Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich.

³ HFM = harmonisiertes Fördermodell der Kantone.

⁴ SIA = Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein.

Die Materialwahl bei Bauvorhaben im Eigentum des Kantons richtet sich nach den Grundsätzen von eco bau. Der Zusatz «eco» ergänzt auch die Minergie-Baustandards um eine besonders gesunde und ökologische Bauweise. Eco steht für wenig graue Energie, wenig Schadstoffe, trennbare Konstruktionen und eine lange Nutzungsdauer.

Aktuelle Beispiele für kantonale Bauvorhaben mit Erneuerung des Bestands sind die Vorhaben für das Gewerbliche Berufs- und Weiterbildungszentrum GBS an der Demutstrasse in St.Gallen, das Staatsarchiv im Gebiet Waldau oder die Erneuerung der Liegenschaft Schützengasse 1 für das Kreisgericht.

3. Der Kanton St.Gallen rapportiert für Bauten im Eigentum bis anhin keine Erneuerungsquote. Andere Verwaltungen⁵ machen hauptsächlich für Wohnliegenschaften Auswertungen zur Erneuerungsquote. Im Immobilienportfolio Hochbauten des Kantons gibt es praktisch keine Wohnliegenschaften und wenn, dann nur in Form von Restflächen wie beispielsweise Hauswartwohnungen.

Grundsätzlich strebt der Kanton für seine Bauten die Verdichtung im Bestand an. Die Abgrenzung von Umbau, Neubau und Ersatzneubau ist dadurch für den Kanton allgemein schwierig. Der grösste Teil der Vorhaben ist eine Mischung aus mindestens zwei Elementen. Beispielsweise besteht das Bauvorhaben für das Gewerbliche Berufs- und Weiterbildungszentrum GBS an der Demutstrasse in St.Gallen einerseits aus einer Instandsetzung eines bestehenden Gebäudes und andererseits aus einer Erweiterung um einen Neubau. Aus diesem Grund ist eine Aufschlüsselung auf Basis von Baukosten fast unmöglich, weil die Arbeiten jeweils für das gesamte Bauvorhaben (Instandsetzung und Neubau) ausgeschrieben werden.

4. Die jährlich für Ersatzneubauten benötigte graue Energie ist kaum seriös abzuschätzen. Der Kanton St.Gallen fördert (wie viele andere Kantone auch) energetisch überdurchschnittliche Ersatzneubauten nicht primär, um den Abbruch von Altbauten zu fördern, sondern damit Ersatzneubauten energetisch besonders hochwertig erstellt werden, um damit die mit der Energie- und Klimapolitik nicht kompatible Bilanz schwierig sanierbarer Bestandesbauten zu kompensieren. Kantone ohne Förderung von Ersatzneubauten gemäss HFM (Minergie-P und besser) haben nicht weniger Ersatzneubauten, aber eine tiefere energetische Qualität beim Ersatzneubau.

Ein Neubau verursacht heute basierend auf den Annahmen gemäss SIA-Merkblatt 2032 «Graue Energie von Gebäuden» und der KBOB-Liste⁶ «Ökobilanzdaten im Baubereich» (2022) rund 13 kg CO₂-Äquivalente je Quadratmeter Energiebezugsfläche und Jahr. Bei einem Abriss eines Gebäudes stellt sich die Frage, wie viel davon noch nicht amortisiert ist bzw. wie viel im erhaltenswerten Gebäudeteil noch enthalten ist. Wird statt einer Sanierung eines ineffizienten, fossil befeuerten Altbaus ein fossilfreier, hocheffizienter Ersatzneubau erstellt, wird die Bilanz gesamthaft betrachtet in den meisten Fällen für den Ersatzneubau positiv sein. Wenn statt einer Sanierung oder eines Ersatzneubaus vor Ort ein Neubau auf der grünen Wiese erstellt werden muss, um das Wachstum abzufangen, ist die Bilanz in den allermeisten Fällen für die Sanierung oder den Ersatzneubau positiv.⁷

⁵ Vgl. https://www.lignum.ch/auf_einen_klick/news/lignum_journal_holz_news_schweiz/news_detail/hohe-erneuerungsquote-in-zuerich/.

⁶ KBOB = Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren.

⁷ Vgl. Energie Schweiz, Graue Energie von Umbauten, Ratgeber für Baufachleute, 2017; abrufbar unter https://www.energieagentur-sg.ch/demandit/files/M_BA650995FEF8076B577/dms/Image/.

5. Der Kanton St.Gallen begünstigt die Ersatzneubauten gegenüber den Sanierungen nicht; auch energetische Sanierungen werden stark gefördert. Es sind mehrheitlich wirtschaftliche Gründe, die dazu führen, dass sich Investorinnen und Investoren für einen Ersatzneubau und nicht für eine oft komplexe oder teure Gesamterneuerung entscheiden. Die Förderung energetisch hochwertiger Ersatzneubauten erhöht nicht die Anzahl der Ersatzneubauten, aber deren energetische Qualität.

Die Regierung überprüft periodisch die Anforderungen im kantonalen Förderprogramm. Positiv zu werten ist, dass alle Minergie-Standards (also nicht mehr nur solche mit dem eco-Zusatz) ab Juni 2023 Anforderungen an die grauen Emissionen beinhalten werden. Entsprechend wird diese Anforderung automatisch auch auf das St.Galler Förderprogramm Auswirkungen im erwünschten Sinn haben.

6. Grundsätzlich steht die Regierung den Forderungen nach zusätzlichen steuerlichen Anreizen in Bereichen wie dem vorliegenden Sachverhalt eher zurückhaltend gegenüber. Was die Bedingungen für den steuerlichen Abzug von Rückbaukosten konkret betrifft, hat der Kanton St.Gallen zudem auch keine eigene Gestaltungsfreiheit, da er sich an die bundesrechtlichen Vorgaben zu halten hat.

Das übergeordnete Recht stellt den Kantonen in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) zwar frei, ob sie Energiesparinvestitionen den bei der Einkommenssteuer abzugsfähigen Unterhaltskosten gleichstellen wollen. Sofern jedoch ein Kanton die Abzugsmöglichkeit vorsieht, ist er an die bundesrechtliche Vollregelung gebunden. In der Ausgestaltung des Abzugs bleibt also kein Freiraum. Gemäss Art. 9 Abs. 3 Bst. a StHG liegt es nämlich am Eidgenössischen Finanzdepartement zu bestimmen, welche Energiesparinvestitionen den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.

Der Kanton St.Gallen hat von der Möglichkeit, die Art. 9 Abs. 3 Satz 2 StHG eröffnet, Gebrauch gemacht. Gemäss Art. 44 Abs. 2 Satz 2 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) sind Investitionen, die dem Energiesparen dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt, soweit sie bei der direkten Bundessteuer abziehbar sind.

Per 1. Januar 2018 wurde das StHG dahingehend ergänzt, dass neu auch Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau den Unterhaltskosten gleichgestellt sind (Art. 9 Abs. 3 Bst. a); überdies wurde ein Abzugsvortrag eingeführt, indem Energiesparinvestitionen sowie Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau in den zwei nachfolgenden Steuerperioden abziehbar sind, wenn sie in der laufenden Steuerperiode, in der sie angefallen sind, nicht berücksichtigt werden konnten (Art. 9 Abs. 3^{bis}). Der Abzug für Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau und der Abzugsvortrag wurden mit dem XVII. Nachtrag⁸ zum StG im kantonalen Recht umgesetzt (Art. 44 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 2^{bis}); die Änderung trat am 1. Januar 2020 in Vollzug.

Ausführungsvorschriften zu den neuen Regelungen finden sich in der eidgenössischen Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer (SR 642.116). Die Anforderungen an den Abzug von Rückbaukosten bei der Einkommenssteuer werden also bundesrechtlich bestimmt; den Kantonen verbleibt auch hier kein Freiraum. Dementsprechend ist es dem Kanton St.Gallen verwehrt, die Abzugsmöglichkeit von Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau von der Einhaltung von Mindestanforderungen in Bezug auf graue Emissionen abhängig zu machen. Möglich wäre einzig eine Aufhebung von Art. 44 Abs. 2 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2^{bis} StG.

⁸ nGS 2019-065.