



An den Grossen Rat

21.5638.02

BVD/P215638

Basel, 19. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 18. Januar 2022

«Motion der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission betreffend der Reduktion der Baustellenbelastung sowie der Nutzung des Stadtraum-Umgestaltungspotenzials durch Nutzung von Synergien beim Fernwärme-Ausbau» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2021 die nachstehende Motion der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Aus Koordinationsgründen mit dem UVEK-Bericht 20.1394.02 «Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB Industrielle Werke Basel» wird Dringlichkeit beantragt.

In Erfüllung der Motion Dominique König-Lüdin und Konsorten betreffend Ausbau Fern- und Nahwärme erarbeitete der Regierungsrat den Ratschlag betreffend Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB [Schreiben Nr. 20.1394.01]. Die optimierte zeitliche Planung sieht eine Umsetzung des Vorhabens im Projektperimeter binnen fünfzehn Jahren vor. Die UVEK steht hinter dem Zeitplan und spricht sich für den geplanten Fernwärme-Ausbau innert 15 Jahren aus. Sie gibt diesem Zeitplan höchste Priorität. Sie verlangt jedoch zusätzliche Begleitmassnahmen, damit langfristig die Belastungen durch Baustellen reduziert sowie die Umgestaltungspotentiale genutzt werden.

Durch den Fernwärme-Ausbau entstehen gemäss Schätzung des Regierungsrates rund 60 Baustellenkilometer (entspricht ca. 20% des Strassennetzes) in den nächsten 15 Jahren, oder 45 zusätzliche Baustellen pro Jahr. Damit dieser Zeitplan eingehalten werden kann, wird teilweise von den im Geschäftsmodell Infrastruktur hinterlegten Fristen abgewichen. In diesem Zusammenhang schätzt der Regierungsrat Kosten von mindestens 65 Mio. Franken für die Entschädigung von Restwerten bestehender, anderer Infrastruktur.

Im Zusammenhang mit der leitungsgebundenen Wärmeversorgung sind oft substanzielle Eingriffe im Strassenraum nötig. Gemäss heutiger Schätzung seitens BVD würden 50 bis 85% der Fernwärme-Baustellen ohne Nutzung von Synergien mit anderen Baumassnahmen und ohne Ausschöpfung möglicher Umgestaltungspotentiale durchgeführt.

Die UVEK fordert mit dieser Motion im Hinblick auf die baulichen Massnahmen ein koordinierteres Vorgehen. Wenn ohnehin in den kommenden Jahren rund 20% des Strassennetzes umgebaut werden, soll anstelle von 1:1-Ersatzgestaltungen das Potenzial für Umgestaltungen im öffentlichen Raum ausgeschöpft und durch die Nutzung von Synergien die Anzahl Baustellen langfristig reduziert werden. Die zwei Anliegen ergänzen sich. Die Kommission hat das Gebot zum koordinierten Ausbau der Fernwärme im Grossratsbeschluss zur Genehmigung und Finanzierung der Investitionen der IWB verankert und möchte den Regierungsrat mit dieser Motion zu den dafür nötigen Massnahmen verpflichten.

Erstes Ziel der Begleitmassnahmen: Dank Nutzung von Synergien die Anzahl Baustellen und damit negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und Bevölkerung übers Ganze betrachtet reduzieren.

Die Zahl der im Rahmen des Ausbaus der leitungsgebundenen Wärmeversorgung unkoordinierten Baustellen von prognostiziert bis zu 85% soll auf einen tieferen Wert gesenkt werden, um nach den 15 Jahren weniger Baustellen zu haben und damit auch die Baustellenfrequenz langfristig zu reduzieren.

Zweites Ziel der Begleitmassnahmen: Umgestaltungspotenziale nutzen, Begrünungsmöglichkeiten ausschöpfen und wenigstens nicht verunmöglichen (ober- und unterirdisch).

Unter Umgestaltungspotenzialen versteht die UVEK mögliche Massnahmen zu Gunsten der Lebensqualität (Stadtklima, Lärmschutz und Aufenthaltsqualität) und der gesetzlich verankerten Förderung und Bevorzugung des umweltfreundlichen Verkehrs (USG §13ff).

Konsequenz: Die UVEK fordert mit dieser Motion demnach eine Triage zur Nutzung von Synergien zur langfristigen Baustellenreduktion sowie zur Ausschöpfung von Umgestaltungspotenzialen. Diese Triage soll sofort nach Überweisung der Motion angegangen und deren Umsetzung soll mit dem Fortschreiten des Fernwärmeausbaus geschehen. Es ist ferner zu prüfen, ob Massnahmen mit ökologischem Wert und im Sinne der Stadtklima-Adaption über den Mehrwertabgabefonds finanziert werden können.

Die UVEK beauftragt den Regierungsrat darum, folgende Punkte an die Hand zu nehmen:

1. Eine Verstärkung der Koordinationsaktivitäten bei Fernwärme-Baustellen zur Nutzung des Umgestaltungspotenzials und langfristigen Baustellenreduktion;
2. Eine Konzeption gemäss den obigen Zielen (Baustellenanzahl und Frequenz reduzieren und Potenziale nutzen bzw. nicht verunmöglichen) auszuarbeiten inkl. Sicherstellung des Ressourcenmehrbedarfs (Personal, Sachmittel, Plafond) für den Zeitraum des Fernwärmeausbaus gemäss Ratschlag unter Berücksichtigung der Einhaltung des Ziels einer Umsetzung in 15 Jahren. Die Konzeption zeigt die finanziellen Folgen auf.
 - a. erstmals auf das Budget 2023 für die bereits laufende Startphase
 - b. binnen zwölf Monaten für die verbleibenden Jahre;
3. Zu prüfen, aus welchen Quellen die Projektphasen (Planung, Projektierung, Umsetzung) finanziert werden können;
4. Dem Grossen Rat alle drei Jahre zum Fortgang der Koordinations-, Planungs- sowie Bauarbeiten in Zusammenhang mit dem Fernwärmenetzausbau zu berichten.

Für die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission: Raphael Fuhrer, Präsident»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ 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.

^{1bis} 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.

² 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.

³ 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, welche die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, so 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. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, folgende Punkte an die Hand zu nehmen:

1. Eine Verstärkung der Koordinationsaktivitäten bei Fernwärme-Baustellen zur Nutzung des Umgestaltungspotenzials und langfristigen Baustellenreduktion;
2. Eine Konzeption gemäss den im Motionstext ausgeführten Zielen (Baustellenanzahl und Frequenz reduzieren und Potenziale nutzen bzw. nicht verunmöglichen) ausarbeiten inkl. Sicherstellung des Ressourcenmehrbedarfs (Personal, Sachmittel, Plafond) für den Zeitraum des Fernwärmeausbaus gemäss Ratschlag unter Berücksichtigung der Einhaltung des Ziels einer Umsetzung in 15 Jahren. Die Konzeption zeigt die finanziellen Folgen auf.
 - a. Erstmals auf das Budget 2023 für die bereits laufende Startphase
 - b. Binnen zwölf Monaten für die verbleibenden Jahre;
3. Zu prüfen, aus welchen Quellen die Projektphasen (Planung, Projektierung, Umsetzung) finanziert werden können;
4. Dem Grossen Rat alle drei Jahre zum Fortgang der Koordinations-, Planungs- sowie Bauarbeiten in Zusammenhang mit dem Fernwärmenetzausbau zu berichten.

Die Koordination und Planung sind Aufgaben des Regierungsrates als oberste leitende Behörde des Kantons (§§ 101 Abs. 1 und 104 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Basel-Stadt [Kantonsverfassung], KV, SG 111.100). Mit der Forderung nach der Erarbeitung einer Konzeption zur Reduktion von Baustellen durch die Nutzung von Synergien und der Nutzung der Umgestaltungspotenziale inklusive Sicherstellung des Ressourcenmehrbedarfs und der Prüfung der Finanzierung der Projektphasen wird bis zu einem gewissen Grad die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Wahrnehmung der staatlichen Planung nach § 104 KV angetastet, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Die Motion ist in Bezug auf die Ausgestaltung der Konzeption betreffend Koordination der Fernwärme-Baustellen und Nutzung des Umgestaltungspotenzials jedoch allgemein gehalten und verlangt zudem lediglich die

Prüfung der Finanzierung der Projektphasen. Der Grosse Rat kann auf die staatliche Planung betreffend die Finanzierung einer möglichen Umgestaltung durch seine Finanzkompetenz (§ 26f. des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltgesetz], SG 610.100) Einfluss nehmen. Die Berichterstattung durch den Regierungsrat alle drei Jahre an den Grossen Rat betreffend Fortgang der Arbeiten im Zusammenhang mit dem Fernwärmenetzausbau ist möglich. Es kann insgesamt nicht gefolgert werden, dass das Motionsanliegen in den ausschliesslichen, verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt.

Die Motion widerspricht den Kompetenzvorschriften der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) im Energierecht (Art. 89 BV), im Raumplanungsrecht (Art. 75 BV) und im Umweltschutzrecht (Art. 73f. BV) und den darauf abgestützten zurzeit gültigen Bundesgesetzen und Bundesverordnungen nicht und ist somit im Einklang mit Bundesrecht umsetzbar.

Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Für den Regierungsrat ist klar, dass zur Erreichung der nationalen und internationalen Klimaschutzziele, wie sie mit der Energiestrategie 2050 des Bundes, dem Klimaabkommen von Paris von 2015, der vorgesehenen Revision des CO₂-Gesetzes oder den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n 2014) festgelegt sind, eine erhebliche Reduktion der CO₂-Emissionen und damit des Verbrauchs an fossilen Energieträgern notwendig ist. Vor allem die Versorgung mit Erdgas zur Raumwärmeerzeugung (Komfortgas) ist davon betroffen.

Die durch diesen Paradigmenwechsel ausgelösten Umstellungen sind im Kanton Basel-Stadt bereits intensiv im Gang. Seit der Revision des kantonalen Energiegesetzes (EnG), die per 1. Oktober 2017 wirksam wurde, wird die Installation beziehungsweise der Ersatz von fossil betriebenen Heizungen nur noch in Ausnahmefällen bewilligt. Vor diesem Hintergrund ist der Wechsel von der bisherigen Gasversorgung hin zu alternativen Formen auch der leitungsgebundenen Wärmeversorgung eine wichtige Aufgabe. Der Grosse Rat hat dazu mit Beschluss vom 20. Oktober 2021 dem umfassenden Ausbau der Fernwärmeversorgung in Basel zugestimmt und die entsprechenden Investitionen der IWB zur Realisierung des Vorhabens im Horizont bis 2035 bewilligt.

Die von der UVEK vorgelegte Motion fordert, dass im Zusammenhang mit dem Fernwärme-Ausbau möglichst gut Synergien zur Reduktion der Baustellenbelastung sowie der Nutzung des Potenzials zur Umgestaltung des Stadtraums ausgenutzt werden. Diese Forderung entspricht im Grundsatz dem vom Regierungsrat beauftragten Geschäftsmodell Infrastruktur zur Koordination von Baustellen und den damit verbundenen möglichst langen baustellenfreien Zeiten. Nachfolgend wird zu den einzelnen Forderungen der Motion berichtet:

1. *Eine Verstärkung der Koordinationsaktivitäten bei Fernwärme-Baustellen zur Nutzung des Umgestaltungspotenzials und langfristigen Baustellenreduktion;*

Das Geschäftsmodell Infrastruktur (GMI) sieht grundsätzlich eine Koordination aller Baustellen im öffentlichen Raum vor. Dabei sind die Baustellen normalerweise erhaltungsgetrieben und werden zur Minimierung des Gesamterhaltungsaufwandes erst dann veranlasst, wenn der Restwert der Infrastrukturanlagen möglichst gering ist und gleichzeitig der Erneuerungsbedarf die Vernichtung des geringfügig noch vorhandenen Restwerts rechtfertigt.

Durch die Erweiterung der erhaltungsgetriebenen Projekte mit bis zu 85% mehr Baustellen aufgrund des vorgesehenen und voraussichtlich 15 Jahre dauernden Ausbaus des Fernwärmenetzes

wird es auch zu deutlich mehr Planungs- und Koordinationsaufwand kommen. Dieser muss zusätzlich zu den bisher und weiterhin anfallenden Erhaltungs- und Umgestaltungsmassnahmen geleistet werden. Im Sinne der Synergienutzung sollen bei den einzelnen Projekten jeweils auch Umgestaltungen geprüft und allenfalls umgesetzt oder eine Umgestaltung innerhalb der ausbauprogrammgemässen Zeit gesichert werden. Der Aufwand dafür erstreckt sich über den ganzen Wertschöpfungsprozess des Geschäftsmodells Infrastruktur: Innerhalb des Bau- und Verkehrsdepartements für die GMI-Koordination aller Geschäfte beim Tiefbauamt, Vorstudien im Amt für Mobilität, Vorprojekte bei Städtebau und Architektur, die Begleitung durch die Stadtgärtnerei, die Vorbereitung der politischen Geschäfte im Generalsekretariat, die Rechtsunterstützung, die Projektumsetzung durch das Tiefbauamt, die Projekt- und Baustellen-Kommunikation sowie im Justiz- und Sicherheitsdepartement für die Verkehrssicherheit durch die Kantonspolizei. Auch gilt es zu bedenken, dass das Zusammenlegen von Umgestaltungen und Erhaltungsmaßnahmen nicht in jedem Fall Sinn macht. Wenn durch die Umgestaltung noch funktionstüchtige bestehende Anlagen vernichtet werden, hat dies finanziell und ökologisch nachteilige Auswirkungen. Es muss jeweils im Einzelfall abgewogen werden, welches Vorgehen Sinn macht. In welchem Umfang zusätzliche Ressourcen erforderlich sind, wird nach der allfälligen Überweisung des Vorstosses durch den Regierungsrat ermittelt und dazu dem Grossen Rat entsprechend Bericht erstattet.

Die noch zu eruiierenden zusätzlichen Finanzmittel zur Umsetzung bzw. Realisierung dieser Projekte setzen sich zusammen aus der Vernichtung von Restwerten, wenn Baustellen vorgezogen und daher nicht zum aus Erhaltungssicht optimalen Ersatzzeitpunkt realisiert werden müssen sowie aus zusätzlichen Erhaltungs- und Neuerstellungskosten der gemäss der Motion geforderten Umgestaltungsmassnahmen. Die Kosten fallen im Bereich der Strassen und Plätze, der Abwasserablenkungsanlagen, Gleisanlagen und teilweise auch bei den Kunstbauten an. Ausserdem würden bei einer allfälligen Erweiterung des bisher gemäss dem Ratschlag zum Fernwärmeausbau vorgesehenen Perimeter aufgrund der Umgestaltungsmassnahmen auch weitere bisher nicht beantragte Kosten für Werkleitungserneuerungen anfallen (Wasser, Strom, Telekommunikation etc.).

Wie schon in der Debatte über den Ratschlag zum Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung intensiv diskutiert wurde, ist infolge der zusätzlich notwendigen Baumassnahmen mit erheblichen Beeinträchtigungen (Lärm, Staub, Installationsflächen etc.) und Verkehrsbehinderungen während der 15-jährigen Bauzeit zu rechnen. Die gemäss vorliegender Motion vorgesehenen weitgehend gleichzeitigen Ausnutzung des Umgestaltungspotenzials in den jeweiligen Strassenzügen wird für die Koordinations-, Planungs- und Realisierungsverantwortlichen der Projekte eine grosse Herausforderung darstellen und Aufwand bedeuten. Je nachdem, wie sich die nötigen Projekte ausprägen, kann sich in gewissen Fällen die Baustellenbelastung verbessern oder das Gegenteil, nämlich zusätzlich erhöhen, beispielsweise bei grösseren Umgestaltungen.

2. *Eine Konzeption gemäss den obigen Zielen (Baustellenanzahl und Frequenz reduzieren und Potenziale nutzen bzw. nicht verunmöglichen) auszuarbeiten inkl. Sicherstellung des Ressourcenmehrbedarfs (Personal, Sachmittel, Plafond) für den Zeitraum des Fernwärmeausbaus gemäss Ratschlag unter Berücksichtigung der Einhaltung des Ziels einer Umsetzung in 15 Jahren. Die Konzeption zeigt die finanziellen Folgen auf.*

- a) *erstmals auf das Budget 2023 für die bereits laufende Startphase*
- b) *binnen zwölf Monaten für die verbleibenden Jahre;*

In welchem Umfang zusätzliche Ressourcen erforderlich wären, wird nach der allfälligen Überweisung des Vorstosses ermittelt. Der Ressourcenbedarf hängt davon ab, wie gut die Fernwärmeprojekte örtlich und zeitlich in die laufenden Projekte der Erhaltungsplanung integriert werden können und welche zusätzlichen Umgestaltungsprojekte ausgelöst werden.

3. *Zu prüfen, aus welchen Quellen die Projektphasen (Planung, Projektierung, Umsetzung) finanziert werden können;*

Der Regierungsrat wird im Rahmen der Konzeption gemäss Pkt. 1 eine Übersicht erstellen, aus welchen Quellen die Finanzmittel bezogen werden können. Ausserdem wird er Massnahmen aufzeigen, mit denen die beschleunigte Projektumsetzung ermöglicht werden kann. Auf Basis der aktuellen Freigabeprozesse der Projektierungs- und Realisierungsmittel ist die Umsetzung in kurzer Zeit nicht möglich und werden sowohl die zuständigen Stellen innerhalb der Verwaltung als vermutlich auch die politischen Gremien mit der Vielzahl der Projekte (bis 85% zusätzlich) herausgefordert werden.

4. *Dem Grossen Rat alle drei Jahre zum Fortgang der Koordinations-, Planungs- sowie Bauarbeiten in Zusammenhang mit dem Fernwärmenetzausbau zu berichten.*

Dem Grossen Rat wird in Zusammenarbeit mit den IWB alle drei Jahre eine qualitative Berichterstattung über den Fortgang des Fernwärmeausbaus und der dazu koordinierten Projekte vorgelegt. Dies ist bereits auch im Grossratsbeschluss vom 20. Oktober 2021 so vorgesehen.

3. Antrag

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Forderungen der Kommissionsmotion, dass im Zusammenhang mit dem Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB gleichzeitig das Potenzial für Umgestaltungen im öffentlichen Raum ausgeschöpft werden soll. Durch die möglichen Synergien könnte die Anzahl Baustellen im Stadtraum langfristig weniger stark zunehmen als ohne die Nutzung der Synergien. Gleichzeitig weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Koordination nicht in jedem Fall sinnvoll ist. Wenn durch zusätzliche Umgestaltungen noch funktionsstüchtige Anlagen vernichtet werden, ist dies sowohl aus ökologischer als auch aus finanzieller Sicht nachteilig. Zudem weist der Regierungsrat auf den Mehrbedarf an personellen und finanziellen Ressourcen sowie die erheblichen Verkehrsbehinderungen und Beeinträchtigungen (Lärm, Staub, Installationsflächen etc.) zulasten der Stadtbevölkerung während der 15-jährigen Bauzeit hin. Auch können nicht in jedem Fall im gewünschten Mass Synergien genutzt oder Umgestaltungspotenziale ausgeschöpft oder mindestens gesichert werden. Trotz der teilweisen Nutzung von Synergien wird die zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung erforderliche Erweiterung der Fernwärmeversorgung eine grosse bauliche Belastung bedeuten.

Auf Grund obiger Darlegungen beantragen wir, die Motion der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission betreffend „der Reduktion der Baustellenbelastung sowie der Nutzung des Stadtraum-Umgestaltungspotenzials durch Nutzung von Synergien beim Fernwärme-Ausbau“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin