



An den Grossen Rat

21.5744.02

WSU/P215744

Basel, 23. Februar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 22. Februar 2022

Motion der Spezialkommission Klimaschutz für eine Ersatzpflicht für fossile Heizungen per 2035 – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2021 die nachstehende Motion der Spezialkommission Klimaschutz dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Ersatz einer fossil betriebenen Heizung durch ein erneuerbar betriebenes Heizsystem ist eine verhältnismässig rasch umsetzbare und sehr effektive Massnahme zur Reduktion des CO₂-Ausstosses im Gebäudebereich. Gemäss dem geltenden Energiegesetz von 2017 müssen fossile Heizungen bei einem Ersatz des Wärmeerzeugers grundsätzlich durch erneuerbar betriebene Heizungen ersetzt werden. Seither liegt bei neuen Heizanlagen der Anteil erneuerbarer Energie bei über 90 Prozent. Der Grossteil der bestehenden fossiler Heizsysteme wird in den nächsten 15-20 Jahren ersetzt werden. Ohne zusätzliche Massnahmen verbleibt aber ein Teil der fossilen Heizungen.

Die Spezialkommission Klimaschutz fordert deshalb, eine Ersatzpflicht für fossile Heizungen per 2035 einzuführen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind alle bestehenden fossilen Heizungen durch erneuerbare Lösungen zu ersetzen. Das Zieljahr 2035 entspricht dem Zieljahr für den Ausbau der Fernwärme gemäss dem Ratschlag «Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB Industrielle Werke Basel». Für Liegenschaftsbesitzende soll durch die zusätzliche Bestimmung kein finanzieller Nachteil entstehen. Wenn eine Heizung nicht ohnehin in diesem Zeitraum ersetzt werden muss, soll eine Restwertentschädigung ausgerichtet werden.

Die Spezialkommission Klimaschutz beauftragt den Regierungsrat,

- eine Ersatzpflicht für fossile Heizungen per 2035 vorzusehen.
- Dabei soll für die Eigentümerschaft kein finanzieller Nachteil entstehen. Der Regierungsrat soll deshalb Unterstützung für einen vorzeitigen Heizungersatz bieten mittels:
 - rascher Schaffung von Alternativen im obigen Sinne (Ausbau Fernwärme, Wärmeverbünde)
 - Information und Sensibilisierung der Bevölkerung
 - Restwertentschädigung unvollständig amortisierter Investitionen fossiler Heizungen aus Förderprogramm für Eigentümerschaften

Für die Spezialkommission Klimaschutz: Jo Vergeat, Präsidentin»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes:

- ¹ Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.
- ^{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 Grosse 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, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, 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. 1bis Satz 2 GO).

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

- Eine Ersatzpflicht für fossile Heizungen per 2035 vorzusehen.
- Dabei soll für die Eigentümerschaft kein finanzieller Nachteil entstehen. Der Regierungsrat soll deshalb Unterstützung für einen vorzeitigen Heizungsersatz bieten mittels:
 - Rascher Schaffung von Alternativen im obigen Sinne (Ausbau Fernwärme, Wärmverbünde)
 - Information und Sensibilisierung der Bevölkerung
 - Restwertentschädigung unvollständig amortisierter Investitionen fossiler Heizungen aus Förderprogramm für Eigentümerschaften

Nach der energiepolitischen Zielbestimmung von Art. 89 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Art. 89 Abs. 2 BV verleiht dem Bund den Auftrag zur Grundsatzgesetzgebung über die Nutzung einheimischer und erneuerbaren Energien und den sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV); diesbezüglich hat der Bund von seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Art. 45 des eidgenössischen Energiegesetzes vom 30. September 2016 (SR 730.0) Gebrauch gemacht (Abs. 2 und 3). Der Erlass von Vorschriften über den Verbrauch von Energie in Gebäuden und die Festlegung der zulässigen Heizsysteme obliegt den Kantonen.

Durch die verlangte Ersatzpflicht für fossile Heizungen bis 2035 wird bis zu einem gewissen Grad in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) als übergeordnetes Recht eingegriffen. Dies ist bei der Umsetzung der Motion zu berücksichtigen.

Die Motion verlangt 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

2.1 Ausgangslage

Seit Inkrafttreten des Energiegesetzes vom 16. November 2016 (EnG) per 1. Oktober 2017 dürfen fossile Heizungen nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Das Gesetz zeigt eine starke Wirkung, denn aktuell werden beim Ersatz von fossilen Heizungen über 90% dieser Heizungen durch erneuerbare Systeme ersetzt. Ausnahmen werden nur gewährt, wenn Mehrkosten gegenüber einem fossilen System entstehen oder wenn der Einsatz einer erneuerbaren Heizung technisch nicht möglich ist.

In der genannten Zahl sind auch «Übergangslösungen» enthalten. Das sind fossile Heizungen, die befristet installiert werden dürfen, bspw. weil die Gebäude gemäss Teilrichtplan Energie im Fernwärmegebiet liegen, Fernwärme aber heute noch nicht zur Verfügung steht. Diese Heizungen müssen aber (entschädigungslos) durch einen Fernwärmeanschluss oder eine andere nicht fossile Heizanlage ersetzt werden, sobald dies möglich ist.

Die grundsätzlichen Vorgaben zur Erfüllung der Motion sind also bereits vorhanden.

2.2 Ersatzpflicht für fossile Heizungen bis 2035

Aktuell sind noch rund 10'200 Gas- und 2'300 Ölheizungen in Betrieb. Viele der Anlagen wurden vor 2015 installiert. Sie werden 2035 also die Lebensdauer von 20 Jahren bereits erreicht haben und müssten so oder so ersetzt werden. Gemäss Heizungskataster betrifft das rund 90% der Anlagen. Über 99.5% der Anlagen werden 2035 mindestens 15 Jahre alt sein.

Schon heute werden viele Heizungen nach einer Betriebszeit von weniger als 20 Jahren ausgewechselt. Das bedeutet, dass bis 2035 nur noch sehr wenige fossile Heizungen in Betrieb sein werden.

Wenn die rund 12'500 fossilen Heizungen in einem Zeitraum von 13 Jahren ersetzt werden müssen, bedeutet das, dass jährlich im Schnitt rund 1'000 Anlagen ausgetauscht werden müssten. Hier liegt eine der grossen Schwierigkeiten, denn aktuell werden jährlich knapp 500 Heizungen ersetzt. Das dürfte einerseits daran liegen, dass viele Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer auf einen Fernwärmeanschluss warten oder dass der Heizungsersatz aus Unsicherheit noch hinausgezögert wird. Auf der anderen Seite ist heute die Auslastung der Heizungsfirmen in der Region bereits hoch und auch die langen Lieferfristen für Wärmepumpen machen es nicht einfacher.

Aufgrund der Altersstruktur der Anlagen darf aber davon ausgegangen werden, dass die jährliche Anzahl der ersetzten Heizungen in den nächsten Jahren ansteigen wird, weil viele der bestehenden Anlagen ans Ende ihrer Lebensdauer kommen werden. Bis 2035 dürften somit die meisten fossilen Heizungen ersetzt worden sein. Eine Ersatzpflicht, so wie es die Motion vorsieht, würde den Druck zum Umstieg auf ein erneuerbares Heizsystem erhöhen.

Wie im Ratschlag vom 21. Oktober 2020 betreffend Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB Industrielle Werke Basel (Schreiben Nr. 20.1394.01) ausgeführt, wird der Ausbau der Fernwärmeversorgung durch Verdichtung und Erweiterung des Fernwärmenetzes der IWB rund 15 Jahre bis zum Horizont 2035 dauern. Um die für den Fernwärmeausbau erforderliche hohe Anschlussdichte zu erreichen, ist es wichtig, dass der Wechsel von einer fossilen Heizung auf einen Fernwärmeanschluss tatsächlich stattfinden kann und es im Fernwärmegebiet nicht zu vorzeitigen Investitionen in andere Wärmelösungen kommt. Das Programm zum Ausbau der Fernwärme ist äusserst ambitioniert und bedingt eine intensive Koordination mit den Bauvorhaben der übrigen Infrastruktursysteme im öffentlichen Raum. Aufgrund der notwendigen Projektierungs- und Planungsvorläufe und der auch vom Grossen Rat geforderten Baukoordination ist die Umsetzungsgeschwindigkeit für den Fernwärmeausbau nicht steigerbar. Im Zeithorizont bis 2035 wird es daher nicht möglich sein, ein Angebot an alternativen Fernwärmeanschlüssen zu schaffen, die den dann-zumaligen Wegfall von Gasanschlüssen in den für die Fernwärmeversorgung vorgesehenen Gebieten ausreichend kompensiert. Vor diesem Hintergrund und um die Wirtschaftlichkeit des in Angriff genommenen Fernwärmeausbaus nicht zu gefährden erachtet der Regierungsrat es als sinnvoll, die Pflicht zum Ersatz von fossilen Heizungen erst ab dem Jahr 2040 einzuführen und nicht schon zum Jahr 2035, wie es die Motion fordert.

Die Argumente die dafür sprechen, das Ende der Gasversorgung zu Heizzwecken zum Jahr 2040 und nicht bereits zum Jahr 2035 vorzusehen, hat der Regierungsrat im Ratschlag vom 8. Dezember 2021 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 zur Anpassung des Gasversorgungsauftrags (Schreiben Nr. 21.1696.01) zur Umsetzung der Motion Jürg Stöcklin und Konsorten betreffend die Vermeidung von nicht amortisierbaren Investitionen und einen geordneten Ausstieg aus der fossilen Wärmeversorgung durch die IWB bis 2050 dargelegt. Die Vorlage wurde mit Beschluss des Grossen Rates vom 12. Januar 2022 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zur Vorberatung überwiesen. Aus Sicht des Regierungsrats ist es zielführend, wenn die Frage einer generellen Ersatzpflicht für fossile Heizungen kongruent zu den gesetzlichen Anpassungen im Rahmen der Umsetzung Motion Stöcklin geregelt wird.

2.3 Rasche Schaffung von Alternativen

Die Motion verlangt eine rasche Schaffung von Alternativen z.B. durch den Ausbau von Fernwärme und Wärmeverbünden.

Mit dem Teilrichtplan Energie besteht seit März 2020 die behördenverbindliche Grundlage für die Umgestaltung der Wärmeenergieversorgung auf Basis von erneuerbaren Quellen. Gestützt darauf erfolgt im Horizont bis zum Jahr 2035 ein umfassender Ausbau der Fernwärmeversorgung in Basel als eine wichtige Voraussetzung für die Ablösung fossiler Heizungen. Die dafür notwendige Ausgabenbewilligung hat der Grosse Rat im Oktober 2021 genehmigt. Mit der gleichzeitig beschlossenen Anpassung des Versorgungsauftrags im IWB-Gesetz ist der Rahmen gesetzt, dass abgestimmt auf den Fernwärmeausbau die Gasversorgung zur Wärmeerzeugung durch die IWB beendet und das Gasverteilnetz schrittweise stillgelegt wird. Damit Anreize für einen schnellen Umstieg geschaffen werden, wurde mit der ebenfalls im Oktober 2021 beschlossenen Teilrevision des Energiegesetzes bereits eine Regelung zur Restwertentschädigung für im Zeitpunkt des Gasversorgungsendes noch nicht abgeschriebene Heizanlagen geschaffen. Das führt dazu, dass viele Strassenzüge bereits vor 2035 nicht mehr mit Erdgas versorgt werden und dort der Erdgas-Ausstieg bereits vor 2035 erfolgt.

Neben dem begonnenen Ausbau und der Verdichtung der Fernwärmeversorgung durch die IWB unterstützt der Regierungsrat auch den Ausbau von Wärmeverbünden ausserhalb des IWB-Fernwärmegebietes. So hat er im vergangenen Winter z.B. einen bedingt rückzahlbaren Förderbeitrag an die Wärmeverbund Lehenmatt Birs AG genehmigt. Dadurch kann ein weiterer Stadtteil mit erneuerbarer Wärme erschlossen werden.

Im Teilrichtplan Energie sind aber auch Gebiete ausgeschieden worden, die sich für Fernwärme oder Wärmeverbünde nicht eignen, weil aufgrund der geringen Energiebedarfsdichte ein wirtschaftlicher Betrieb von Wärmenetzen nicht gewährleistet ist. In diesen Gebieten werden Einzellösungen wie z.B. Wärmepumpen weiterhin die sinnvollere Variante bleiben.

2.4 Information und Sensibilisierung der Bevölkerung

Gemäss § 8 Abs. 2 EnG kann der Regierungsrat für Bauten mit einer fossilen Heizung, die älter als 15 Jahre ist, die Erstellung eines Gebäudeenergieausweises der Kantone (GEAK) verlangen. Der Regierungsrat hat die Umsetzung an das Amt für Umwelt und Energie (AUE) delegiert. Die Aufforderungen zur Erstellung der Berichte werden, gestuft nach alter und Energieträger (zuerst Öl- dann Gasheizungen), laufend verschickt und die eingereichten GEAK-Berichte werden vom AUE geprüft. Mit dieser Massnahme werden die betroffenen Eigentümerschaften frühzeitig und gezielt darauf aufmerksam gemacht, welche Lösungen sie in ihrem Gebäude beim Heizungsersatz wählen können und welche Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz zusätzlich getroffen werden könnten.

Daneben wird jeder Antrag für eine fossile Heizung durch einen der kantonalen Energieberater vor Ort geprüft. In der Praxis können so sehr viele Hauseigentümerinnen und -eigentümer im Gespräch davon überzeugt werden, ein erneuerbares Heizsystem einzusetzen. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Broschüre erstellt, die gute Beispiele von Wärmepumpen in schwierigen Einbausituationen zeigt¹.

Kurz nach Inkrafttreten des EnG wurden zusammen mit den IWB und anderen Partnern Informationsveranstaltungen in Gebieten durchgeführt, die ausserhalb der Fernwärmezone liegen. Auch hier wurden gezielt Personen angesprochen, die nicht auf Fernwärme umsteigen können. Parallel wurden Anzeigen und Publireportagen geschaltet, und auf der Homepage des AUE sind alle notwendigen Hinweise zum Heizungsersatz aufgeschaltet².

Es wird im Bereich Information und Sensibilisierung also schon sehr viel unternommen. Der Regierungsrat ist aber der Meinung, dass die Kommunikation laufend den Bedürfnissen angepasst werden muss.

2.5 Restwertentschädigung für unvollständig amortisierte fossile Heizungen

In Kap. 2.2 wurde aufgezeigt, dass 2035 90% der fossilen Heizungen die Lebensdauer von 20 Jahren erreicht haben werden. Für diese Anlagen wird keine Restwertentschädigung mehr anfallen. Auch die restlichen 10% werden grösstenteils ein Alter von mehr als 15 Jahren aufweisen. Von diesen restlichen Anlagen liegt ein erheblicher Teil im Gebiet, das mit Fernwärme erschlossen werden wird, weshalb sie schon bis 2035 ersetzt sein werden.

Im Ratschlag zum Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung durch die IWB wurde dargelegt, dass die Restwertentschädigungen für Heizungsanlagen, die aufgrund der Stilllegung des Gasverteilnetzes nötig werden, schätzungsweise zwischen 6.5 und 20 Mio. Franken liegen werden. Aufgrund der Altersstruktur geht der Regierungsrat davon aus, dass sich die Höhe der Entschädigungen mit der Einführung einer Ersatzpflicht nicht wesentlich ändert, da die Gesamtzahl der verbleibenden fossilen Heizungen eher klein sein wird. Insofern die Beendigung der Gasversorgung nicht auf einen Schlag erfolgt, sondern zeitlich gestaffelt ist jedoch wahrscheinlich, dass bereits in den Jahren ab 2030 Gasanschlüsse ausser Betrieb genommen werden – zumal wenn das Enddatum per 2035 fixiert wird – und dann doch noch in relevantem Ausmass gasbetriebene Heizungen vorhanden sind, die noch nicht am Ende der Nutzungsdauer sind und entsprechend höhere Restwerten aufweisen. Dies gilt insbesondere auch für die Gebiete, in denen kein Anschluss an die Fernwärme vorgesehen ist. Die Berechnung und Auszahlung der Restwertentschädigung kann

¹ www.bs.ch/publikationen/aue/innovative-heizungsloesungen.html

² <https://www.aue.bs.ch/energie/gebaeude-energie/heizungsersatz.html>

grundsätzlich gestützt auf die im letzten Jahr neu eingeführten Bestimmungen der §§37a-f EnG durchgeführt werden. Dabei soll vorgesehen werden, dass in Fällen, bei denen heute aufgrund der Ausnahmekriterien noch einmal eine fossile Heizung eingesetzt werden darf, keine Restwertenschädigung gesprochen wird.

Die Umsetzung der Entschädigungsregelungen, wie sie die Motion postuliert, erfordert diesbezüglich eine Anpassung des kantonalen Energiegesetzes, welche dem Grossen Rat vorgelegt werden wird.

3. Fazit

Der Regierungsrat teilt das Ziel der Motion, dass der Ausstieg aus der Erdgasversorgung zur Erzeugung von Komfortwärme zügig vorangetrieben werden muss. Er will dies gesamtkantonal bis 2040. In vielen Strassen soll dieser Ausstieg aber rascher erfolgen.

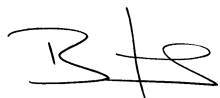
Bereits heute sind verschiedene Grundlagen gegeben, die ein rasches endgültiges Ende von fossilen Heizungen in Basel-Stadt ermöglichen. So ist die Installation eines fossilen Heizsystems im Rahmen der seit Oktober 2017 geltenden Vorgaben des Energiegesetzes nur noch in Ausnahmefällen möglich. Mit dem Teilrichtplan Energie besteht seit März 2020 die behördenverbindliche Grundlage für die Umgestaltung der Wärmeenergieversorgung auf Basis von erneuerbaren Quellen. Gestützt darauf erfolgt im Horizont bis zum Jahr 2035 ein umfassender Ausbau der Fernwärmeversorgung in Basel als eine wichtige Voraussetzung für die Ablösung fossiler Heizungen. Mit der im Oktober 2021 vom Grossen Rat beschlossenen Anpassung des Versorgungsauftrags im IWB-Gesetz ist der Rahmen gesetzt, dass abgestimmt auf den Fernwärmeausbau die Gasversorgung zur Wärmeerzeugung durch die IWB beendet und das Gasverteilnetz schrittweise stillgelegt wird. Damit Anreize für einen schnellen Umstieg geschaffen werden, wurde mit der ebenfalls im Oktober 2021 beschlossenen Teilrevision des Energiegesetzes bereits eine Regelung zur Restwertentschädigung für im Zeitpunkt des Gasversorgungsendes noch nicht abgeschriebene Heizanlagen geschaffen. Mit der dem Grossen Rat im Dezember 2021 unterbreiteten Vorlage zur Umsetzung der Motion Jürg Stöcklin betreffend die «Vermeidung von nicht amortisierbaren Investitionen und einen geordneten Ausstieg aus der fossilen Wärmeversorgung durch die IWB bis 2050», die ein Ende der Gasversorgung zur Wärmeerzeugung bis spätestens zum Jahr 2040 und entsprechende Anpassungen des IWB-Gesetzes vorsieht, wird ein weiteres Element geschaffen, um die Anliegen der Motion zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund möchte der Regierungsrat die Motion in Abstimmung mit der in der UVEK hängigen Vorlage zur Motion Stöcklin behandeln und in diesem Rahmen die grundlegende Diskussion über das beste Ausstiegsdatum respektive die notwendigen Ausnahmebestimmungen mit der UVEK und dem Grossen Rat führen. Für die nötigen gesetzlichen Anpassungen wird dann ein entsprechender Ratschlag vorgesehen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion der Spezialkommission Klimaschutz für eine Ersatzpflicht für fossile Heizungen per 2035 dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin