



An den Grossen Rat

19.5034.02

WSU/ P195034

Basel, 12. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2019

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «Solardachpflicht auf öffentlichen Gebäuden» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. März 2019 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Im Zusammenhang mit dem Ratschlag betreffend Vereinfachung und Liberalisierung der Dachbauvorschriften zur Förderung der inneren Verdichtung diskutierte die Bau- und Raumplanungskommission in ihrer Beratung Ende 2016 auch den Antrag, ob ungenutzte Flachdächer künftig grundsätzlich zwingend für die Erstellung von Solaranlagen zu nutzen seien. Der Regierungsrat argumentiert in der Beantwortung meiner Motion "Pflicht zur Erstellung von Solaranlagen", dass eine Solardachpflicht einen zu starken Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt.

Das Energiegesetz sieht § 18¹ für Bauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen eine Vorbildfunktion vor. Der Kanton legte einen erhöhten Standard für Wärmeversorgung und Energieverbrauch vor. Betreiber von Infrastrukturanlagen, die ganz oder teilweise dem Kanton gehören, können verpflichtet werden, Abwärme, Klärgase etc. angemessen zu nutzen.

Während für Wärme und Energieeffizienz verschärfte Anforderungen vorgesehen sind, wurde dies für die Solarstromnutzung nicht formuliert. Daher soll das Energiegesetz für alle bestehenden und neuen Bauten ergänzt werden.

Der Regierungsrat wird beauftragt, innerhalb von zwei Jahren das Energiegesetz wie folgt anzupassen:

- Bauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie der Unternehmen im Besitz des Kantons werden verpflichtet, in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung (Kampf gegen Hitze) und im Rahmen der technischen Möglichkeiten, unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit die Solarstromerzeugung zu nutzen oder für die Nutzung Dritten zur Verfügung zu stellen
- Betreiber von Infrastrukturanlagen auf Kantonsgebiet (z.B. Lärmschutzwände) werden verpflichtet, diese für die Solarstromerzeugung angemessen zu nutzen. Ebenso zu nutzen sind die Abwärme, Klärgase und weitere geeignete Ressourcen sofern diese Nutzungen wirtschaftlich sind.

¹ V. Vorbildfunktion öffentliche Hand

§ 18. 1 Für Bauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen des Kantons werden die Minimalanforderungen an die Energienutzung erhöht. Der Kanton legt einen Standard fest und überprüft diesen.

² Die Wärmeversorgung wird bis 2050 zu 95% ohne fossile Brennstoffe realisiert. Der spezifische Gesamtenergieverbrauch (Endenergie) der Bauten wird bis 2030 um 10% gegenüber dem Niveau von 2010 gesenkt.

³ Betreiber von Infrastrukturanlagen, die ganz oder teilweise dem Kanton gehören, können verpflichtet werden, Abwärme, Klärgase etc. angemessen zu nutzen.

Thomas Grossenbacher, Aeneas Wanner, Raphael Fuhrer, Lea Steinle, Annemarie Pfeifer, Beda Baumgartner, Lisa Mathys, Sebastian Kölliker, Daniel Hettich, Sasha Mazzotti, Jeremy Stephenson, Tonja Zürcher, Andreas Zappalà, Beatrice Messerli, Andrea Elisabeth Knellwolf, Christian Griss, Barbara Heer, Alexandra Dill, Beat K. Schaller, Heinrich Ueberwasser, Eduard Rutschmann

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. ^{1bis} GO), oder aber dem Grosse 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, das Energiegesetz innerhalb von zwei Jahren wie folgt anzupassen:

- Bauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie der Unternehmen im Besitz des Kantons werden verpflichtet, in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung (Kampf gegen Hitze) und im Rahmen der technischen Möglichkeiten unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit die Solarstromerzeugung zu nutzen oder für die Nutzung Dritten zur Verfügung zu stellen
- Betreiber von Infrastrukturanlagen auf Kantonsgebiet (z.B. Lärmschutzwände) werden verpflichtet, diese für die Solarstromerzeugung angemessen zu nutzen. Ebenso zu nutzen sind die Abwärme, Klärgase und weitere geeignete Ressourcen, sofern diese Nutzungen wirtschaftlich sind.

§ 18 Abs. 1 Energiegesetz vom 16. November 2016 (EnG; SG 772.100) sieht vor, dass für Bauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen des Kantons die Minimalanforderungen erhöht werden. Der Kanton legt einen Standard fest und überprüft diesen. Mit der Motion soll der Anwendungsbereich dieser Regelung auf «Unternehmen im Besitz des Kantons» ausgeweitet werden und auch diese Unternehmen konkret verpflichtet werden, in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung (Kampf gegen Hitze) und im Rahmen der technischen Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit die Solarstromerzeugung zu nutzen oder die Nutzung Dritten zur Verfügung zu stellen. Der Kanton ist mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs – zwar in einem weiteren Sinne – immer noch als Adressat angesprochen. Die Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten und der Wirtschaftlichkeit erlauben eine Berücksichtigung der Einzelfallgerechtigkeit.

Die Motion fordert die Anpassung des Energiegesetzes. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen diese Forderung in der Motion.

§ 18 Abs. 3 EnG sieht weiter vor, dass Betreiber von Infrastrukturanlagen, die ganz oder teilweise dem Kanton gehören, verpflichtet werden können, Abwärme, Klärgase etc. angemessen zu nutzen. Zu den hier erwähnten «Infrastrukturanlagen» zählen beispielsweise die ganz oder teilweise dem Kanton gehörende Abwasserreinigungsanlage (ARA) und die Kehrichtverwertungsanlage (KVA) (Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zum Energiegesetz vom 13. Oktober 2016, S. 27). Mit der Motion sollen der Anwendungsbereich auf Betreiber von «Infrastrukturanlagen auf Kantonsgebiet (z.B. Lärmschutzwände)» ausgeweitet und die Betreiber verpflichtet werden, diese für die Solarstromerzeugung angemessen zu nutzen. Ebenso zu nutzen sind unverändert Abwärme, Klärgase und weitere geeignete Ressourcen, sofern diese Nutzungen wirtschaftlich sind. Bei dem in der Motion aufgeführten Beispiel der Lärmschutzwände ist etwa an den oberirdischen Teil von Tunnels zu denken. Lärmschutzwände und oberirdische Tunnelteile sind Abgrenzungen oder Teile von Strassen. Auf dem Kantonsgebiet befinden sich einerseits Strassen, die dem Kanton gehören, andererseits stehen die Nationalstrassen gemäss Art. 8 Abs. 1 Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11; NSG) unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes. Der Bund stellt gemäss Art. 83 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und dessen Benutzbarkeit sicher. Er baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen und trägt die Kosten dafür. Der Bund kann die Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen. Umgestaltungen an der Infrastruktur von Nationalstrassen wie das Anbringen von Solarpanels auf Lärmschutzwänden oder auf oberirdischen Tunnelteilen, damit diese für die Solarstromerzeugung angemessen genutzt werden, können damit nur in Absprache mit dem Bund als Anlageinhaber erfolgen. Der Bund ist hier zuständig und entscheidet über eine allfällige Nutzung der Nationalstrassen. Die Forderung der Motion, Betreiber von Infrastrukturanlagen «auf Kantonsgebiet» unabhängig von Eigentumsverhältnissen und damit generell zu verpflichten, diese für die Solarstromerzeugung zu nutzen, ist schon für das in der Motion aufgeführte Beispiel mit Bundesrecht nicht vereinbar.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Mit der Motion wird verlangt, dass die heutigen Vorgaben zur Vorbildrolle des Kantons im Energiebereich, welche im Energiegesetz vom 16. November 2016 festgehalten sind, erweitert werden sollen. So sollen Bauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie der Unternehmen im Besitz des Kantons verpflichtet werden, in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung (Kampf gegen Hitze) und im Rahmen der technischen Möglichkeiten, unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, die Solarstromerzeugung zu nutzen oder für die Nutzung Dritten zur Verfügung zu stellen.

Im Februar 2011 verabschiedete der Regierungsrat das «Konzept für die Erstellung und den Betrieb von Fotovoltaikanlagen und thermischen Solaranlagen auf Gebäuden des Kantons Basel-Stadt». Darin bekennt sich der Kanton zur Realisierung von Photovoltaikanlagen auf Dächern von kantonalen Liegenschaften. In welchem Umfang sich die vorhandenen Dachflächen für die Nutzung von Solarenergie eignen, wurde daraufhin sowohl für die Liegenschaften im Finanzvermögen also auch im Verwaltungsvermögen überprüft.

In Anhang 10 der Verordnung zum Energiegesetz vom 29. August 2017 werden die Anforderungen des Energiegesetzes zur Vorbildrolle des Kantons präzisiert. Es wird dort festgehalten, dass der Einsatz einer Fotovoltaikanlage bei Gebäuden, die gesamterneuert werden, geprüft werden muss. Die vorliegende Motion verlangt hingegen Solarstromerzeugung unabhängig davon, ob ein Gebäude saniert wird oder nicht.

Weiter verlangt die Motion, dass Betreiber von Infrastrukturanlagen auf Kantonsgebiet (z.B. Lärmschutzwände) verpflichtet werden, diese für die Solarstromerzeugung angemessen zu nutzen.

2.2 Stand der Umsetzung bei Liegenschaften im Verwaltungsvermögen

Mehr als 100 Dächer von Liegenschaften im Verwaltungsvermögen des Kantons Basel-Stadt eignen sich gut für die Realisierung von Fotovoltaikanlagen. Schon im November 2012 hat der Regierungsrat mit dem Ratschlag «Rahmenausgabenbewilligung für die Projektierung und Erstellung von Fotovoltaikanlagen auf Gebäuden im Verwaltungsvermögen des Kantons Basel-Stadt» die Mittel für die Untersuchung und Umsetzung von Fotovoltaikanlagen auf den Gebäuden des Verwaltungsvermögens beantragt. Die Rahmenausgabe in der Höhe von 8,5 Mio. Franken für die Projektierung und Erstellung von Fotovoltaikanlagen auf rund 50 Dächern wurde im Januar 2013 vom Grossen Rat genehmigt. Im Rahmen dieses Projekts wird das Potenzial für die Nutzung von Solarenergie auf den Dächern der kantonalen Liegenschaften im Verwaltungsvermögen durch eine systematische Realisierung ausgeschöpft.

Per 31. Dezember 2018 waren 26 Anlagen in Betrieb, mit einer gesamten installierten Leistung von rund 1'815 kWp². Der erwartete Ertrag liegt bei rund 1'770'000 kWh, was der Deckung des jährlichen Strombedarfs von rund 500 Haushalten entspricht³.

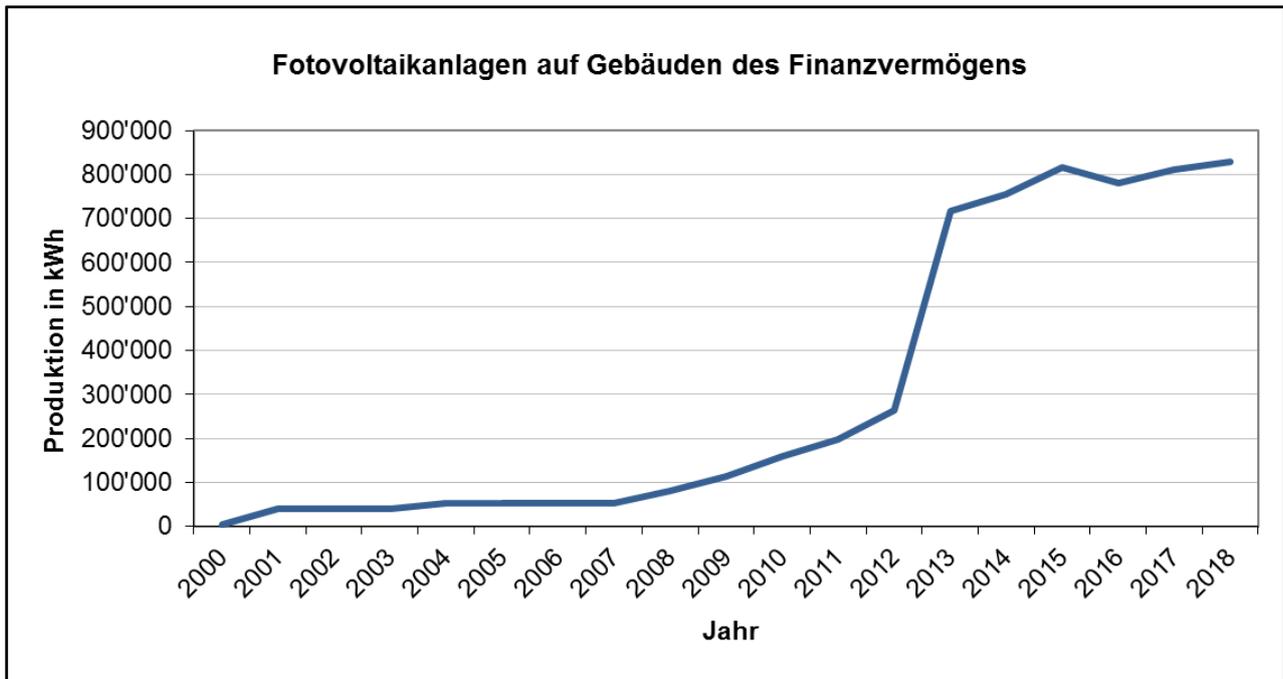
2.3 Stand der Umsetzung bei Liegenschaften im Finanzvermögen

Auch für die Liegenschaften im Finanzvermögen des Kantons Basel-Stadt wurde im Rahmen des «Konzepts für die Erstellung und den Betrieb von Fotovoltaikanlagen und thermischen Solaranlage auf Gebäuden des Kantons Basel-Stadt» eine systematische Analyse der einzelnen Liegenschaften durchgeführt. Nach der Inbetriebnahme von 10 Fotovoltaikanlagen in den Jahren 2013

² Die maximale Leistung einer Fotovoltaik-Anlage wird in kWp (Kilowatt peak) angegeben.

³ Bei Annahme eines Haushaltsäquivalents von 3'500 kWh pro Jahr

und 2014 wurden und werden stetig neue Fotovoltaikanlagen auf Dächern von Liegenschaften des Finanzvermögens errichtet (siehe Grafik).



Die per Ende 2018 installierte Leistung auf Dächern von Liegenschaften des Finanzvermögens entspricht etwa der Deckung des Strombedarfs von 235 Haushalten.

Generell ist anzumerken, dass die Produktion von Solarstrom abhängig von der Globalstrahlung ist und natürlichen Schwankungen unterliegt. Grundsätzlich wird in der Projektierung aller Sanierungsprojekte und Projektentwicklungen des Finanzvermögens die Erstellung von Fotovoltaikanlagen standardmässig geprüft und auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit betrachtet.

2.4 Solarstromerzeugung auf Infrastrukturanlagen

Dass Betreiber von Infrastrukturanlagen auf dem Kantonsgebiet (z.B. Lärmschutzwände) verpflichtet werden sollen, diese für die Solarstromerzeugung angemessen zu nutzen, wird vom Regierungsrat kritisch beurteilt. Lärmschutzwände wurden schon heute an einigen Orten in der Schweiz für die Erzeugung von Solarstrom genutzt. Im städtischen Umfeld stellt sich eine solche Nutzung aber oft als sehr anspruchsvoll heraus. Ein Hauptproblem ist die Zugänglichkeit für die Wartung. Da Lärmschutzwände bei Autobahnen und Bahnlinien zum Einsatz kommen, ist es oft sehr schwierig, den Zugang für die Wartung zu gewährleisten. In diesem Sinne ist eine allgemeine Verpflichtung nicht sinnvoll. Im Einzelfall kann es aber sicherlich Infrastrukturanlagen geben, die sich für die Erzeugung von Solarstrom eignen.

Wie die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der vorliegenden Motion (vgl. Kap. 1) ergeben hat, wird es zudem nicht möglich sein, alle Betreiber von Infrastrukturanlagen auf Kantonsgebiet für die Solarstromerzeugung zu verpflichten, denn viele dieser Infrastrukturanlagen gehören nicht dem Kanton, sondern dem Bund.

3. Haltung des Regierungsrates

Grundsätzlich begrüsst der Regierungsrat den Ausbau von erneuerbaren Energien auf Kantonsgebiet. Dank der Vorbildfunktion, die im kantonalen Energiegesetz verankert ist, hat der Kanton auch heute schon die Möglichkeit, die Solarstromerzeugung voranzutreiben.

Die Forderung, bei Dachsanierungen grundsätzlich Fotovoltaik einzusetzen, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist und wenn keine weiteren Gründe dagegen sprechen wie z.B. Denkmalschutz oder Naturschutz, begrüsst der Regierungsrat. Er ist jedoch der Meinung, dass dazu nicht das kantonale Energiegesetz angepasst werden muss, sondern dass eine Präzisierung des Anhangs 10 der Verordnung zum Energiegesetz ausreicht.

Eine Verpflichtung für Betreiber von Infrastrukturanlagen zur Nutzung dieser Anlagen zur Solarstromerzeugung erachtet der Regierungsrat hingegen als kritisch. Insbesondere bei Bundesanlagen ist es rechtlich nicht möglich. Insofern ist die Motion nur teilweise umsetzbar.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend «Solardachpflicht auf öffentlichen Gebäuden» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen. Der Regierungsrat wird so innerhalb von zwei Jahren einen Vorschlag erarbeiten, der die Solarstromerzeugung auf Kantonsgebiet deutlich erhöht.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin