



An den Grossen Rat

17.5225.02

WSU/P175225

Basel, 13. Dezember 2017

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Pflicht zur Erstellung von Solaranlagen“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2017 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Im Zusammenhang mit dem Ratschlag betreffend Vereinfachung und Liberalisierung der Dachbauvorschriften zu 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. Dieser Vorschlag einer Pflicht zur Erstellung von Solaranlagen wurde aber im Rahmen der Kommissionsberatung nicht weiterverfolgt, da eine gesetzliche Umsetzung weitere Abklärung erfordert hätte und eine entsprechende Pflicht thematisch nicht zur beantragten Liberalisierung der Dachbauvorschriften passte. Inhaltlich wurde der Vorschlag in der Debatte jedoch mehrheitlich von der Kommission als sinnvoll erachtet, weshalb der Antragssteller in der Kommission den Antrag zurückzog und nun eine entsprechende Motion einreicht.

Bisher sind Flachdächer gemäss Bau- und Planungsgesetz (§ 76) ökologisch zu begrünen.

Ungenutzte Flachdächer in allen Zonen sollen in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung (Kampf gegen Hitze) und Energiegewinnung verpflichtend genutzt werden.

Bauten mit Giebeldächern sind ebenfalls zu verpflichten Solaranlagen einzurichten.

Voraussetzung für eine verpflichtende Installation von Solaranlagen ist die technische Machbarkeit, die betriebliche Sinnhaftigkeit und die Wirtschaftlichkeit. In Einklang mit dem neuen Energiegesetz ist vom Regierungsrat ein entsprechendes Gesetz innert zwei Jahren vorzulegen.

Thomas Grossenbacher, Tonja Zürcher, Martina Bernasconi, Mark Eichner, Helen Schai-Zigerlig, Stephan Luethi-Brüderlin, Aeneas Wanner, Harald Friedl, Franziska Roth, Annemarie Pfeifer, René Brigger, Leonhard Burckhardt, Pascal Pfister

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO 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. 1^{bis} 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 Grosse 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, ein Gesetz, das im Einklang mit dem neuen Energiegesetz (EnG; SG 772.100) steht, innert zwei Jahren vorzulegen, das die verpflichtende Nutzung von ungenutzten Flachdächern in allen Zonen in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung (Kampf gegen Hitze) und Energiegewinnung und die Verpflichtung zur Einrichtung von Solaranlagen bei Bauten mit Giebeldächern vorsieht. Voraussetzung für eine verpflichtende Installation von Solaranlagen ist die technische Machbarkeit, die betriebliche Sinnhaftigkeit und die Wirtschaftlichkeit.

Gemäss Art. 75 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Die Raumplanung obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes. Nach Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind gemäss Art. 89 Abs. 4 BV vor allem die Kantone zuständig. Das kürzlich totalrevidierte Energiegesetz (EnG; SG 772.100) sieht in § 6 Abs. 1 vor, dass neue Bauten einen Teil der von ihnen benötigten Elektrizität auf Grundlage von erneuerbaren Energien, was gemäss Ratschlag Nr. 15.2004.01 vom 13. Januar 2016 überwiegend durch Solaranlagen erfolgen dürfte, selber erzeugen. Das geltende Recht normiert ferner in § 72 Bau- und Planungsgesetz (BPG; SG 730.100), dass unbenutzte Flachdächer mit einer Vegetationsschicht zu überdecken sind. Das geforderte Motionsanliegen kann mittels Erlassänderungen erfüllt werden, soweit es nicht bereits erfüllt ist. Bei der

Umsetzung des Motionsanliegens sind allfällig tangierte Grundrechte von Betroffenen zu berücksichtigen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. 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 den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage kann nicht als unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

In der Motion wird verlangt, dass ungenutzte Flachdächer in allen Zonen in einem idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung und Energiegewinnung verpflichtend genutzt werden müssen. Auch bei Gebäuden mit Giebeldächern sollen zwingend Solaranlagen erstellt werden müssen. Es wird allerdings vorausgesetzt, dass die technische Machbarkeit gegeben ist und die Anlagen sinnvoll und wirtschaftlich betrieben werden können. Im Einklang mit dem neuen Energiegesetz soll ein neues Gesetz ausgearbeitet werden, mit welchem die Forderungen der Motionäre umgesetzt werden können.

Seit 1. Oktober 2017 ist das revidierte Energiegesetz, das den Einsatz von erneuerbaren Energieträgern stark fördert und die Eigenerzeugung von Elektrizität bei Neubauten verlangt, in Kraft.

2.2 Beurteilung der Anforderungen

Wie bereits im Text der Motion angedeutet, bestehen im Bereich der Dachnutzung sehr viele Anforderungen, welche Zielkonflikte generieren. Die wichtigsten sollen hier aufgezeigt werden:

- Die Liberalisierung der Dachbauvorschriften soll eine verdichtete Wohnnutzung ermöglichen. Gerade bei der Umnutzung von Giebeldächern müssen für die Tageslichtnutzung aber Dachflächenfenster oder Gauben eingesetzt werden. Das verunmöglicht eine grossflächige, zusammenhängende Nutzung der Dachoberfläche für eine Solaranlage.
- Flachdächer sollen ökologisch genutzt werden, was grundsätzlich auch den energetischen Anliegen entgegenkommt, denn eine Dachbegrünung hilft den sommerlichen Wärmeschutz eines Gebäudes zu verbessern und somit den Einsatz von Energie für die Kühlung zu vermindern. Andererseits werden durch Solaranlagen Flächen beansprucht, die dann für eine Begrünung nicht mehr zur Verfügung stehen. Oft ist eine gemischte Nutzung mit einer sorgfältigen Planung realisierbar.
- Dachflächen unterstehen auch einem bautechnischen Zyklus, nach welchem die Instandhaltung der Dachhaut und der Dämmung geplant und realisiert werden muss. In diesem Bereich stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Erstellung einer Solaranlage sinnvoll ist. Oft muss vor oder mit der Installation einer Solaranlage auch das darunterliegende Dach saniert werden, was die Höhe der Investitionen erheblich beeinflusst.
- Schliesslich soll ein Gebäude auch ästhetische Anforderungen erfüllen. Die Gestaltung der Dächer soll eine gute städtebauliche Gesamtwirkung erzielen.

Diese verschiedenen, sich teilweise widersprechenden Anforderungen müssten bei der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage berücksichtigt und abgewogen werden.

2.3 Aktuelle Gesetzgebung und Förderung

Im teilrevidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetz, das am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, wurden die Anforderungen zur Errichtung von Solaranlagen gelockert. Das Gesetz ermöglicht es, Solaranlagen ohne Bewilligung zu erstellen. Ausgenommen sind Gebäude in der Schutzzone und Kulturdenkmäler. Das kantonale Bau- und Planungsgesetz sieht bereits heute vor, dass «ungenutzte Flachdächer mit einer Vegetationsschicht zu überdecken sind». Wie die unterschiedlichen Anforderungen an die Dächer zukünftig im Detail geregelt werden sollen, wird zurzeit bei der anstehenden Anpassung der Bau- und Planungsverordnung präzisiert.

Der Einsatz von erneuerbaren Energieträgern wird im Kanton Basel-Stadt schon lange stark unterstützt. Bei der Einführung des Solarkatasters wurden alle 450 Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften mit grossen, gut geeigneten Dächern angeschrieben und es wurde die Aktion «Solarkraftwerk Basel» initiiert, bei welcher die Förderbeiträge für die Dachdämmung verdoppelt werden, wenn eine Solaranlage installiert wird. Gleichzeitig wurden Erstberatungen vor Ort angeboten, welche von rund 120 Liegenschaftseigentümern in Anspruch genommen worden sind. Die erhöhten Förderbeiträge bestehen immer noch und das Amt für Umwelt und Energie wird die Eigentümer, welche sich bisher noch nicht zum Bau einer Solaranlage entschlossen haben, noch einmal kontaktieren.

Bereits bei der Revision des Energiegesetzes im Jahr 2010 wurde für die Erzeugung des Warmwassers ein Anteil von 50% aus erneuerbaren Quellen vorgeschrieben. Mit dem neuen Energiegesetz, das seit 1. Oktober 2017 in Kraft ist, wird beim Ersatz der Heizung ein erneuerbares System gefordert. Ausserdem müssen Neubauten einen Teil der benötigten Elektrizität selbst erzeugen, eine Vorgabe, die wohl grösstenteils durch den Einsatz von Fotovoltaikanlagen erfüllt wird. Dabei dürften in Zukunft wohl nicht nur die Dächer, sondern vermehrt auch die Fassaden im Vordergrund stehen.

Für Strom aus Fotovoltaikanlagen übernimmt die IWB Industrielle Werke Basel bisher die kostendeckende Einspeisevergütung. Auch zukünftig soll Solarstrom kostendeckend in das Netz eingespeist werden können. Allerdings soll auch der Eigenverbrauch stärker gefördert werden, ein Teil der Elektrizität (vor allem bei kleineren Anlagen) soll somit direkt im Gebäude genutzt werden.

2.4 Fazit

Schon heute bietet der Kanton Basel-Stadt sehr gute Rahmenbedingungen für die Nutzung von Solarenergie. Im Bau- und Planungsgesetz ist die ökologische Nutzung der Dachflächen bereits vorgeschrieben. Seit Inkrafttreten des neuen Energiegesetzes werden viele Hauseigentümer zum Einsatz erneuerbarer Energie verpflichtet, sei es bei Neubauten, beim Ersatz des Wärmeerzeugers oder bei der Erweiterung bestehender Liegenschaften. Die Verpflichtung zur Eigenstromerzeugung bei Neubauten könnte den Fokus für die Nutzung von Fotovoltaik zudem von den Dächern auf die Fassaden lenken, da dort weitaus grössere Flächen zur Verfügung stehen. Die heute gültigen gesetzlichen Vorgaben decken somit bereits einen grossen Teil der in der vorliegenden Motion angesprochenen Themen ab.

Die Motionäre erwähnen, dass Solaranlagen nur verpflichtend verlangt werden sollen, wenn die technische Machbarkeit, die betriebliche Sinnhaftigkeit und die Wirtschaftlichkeit gegeben sind. Das bedeutet, dass vorwiegend Gebäude mit sehr grossen Dachflächen betroffen sind, und das Augenmerk vor allem auf Fotovoltaikanlagen gerichtet ist. Solch grosse Anlagen bedingen aber sehr hohe Investitionen und binden damit sehr viel Kapital. Eine Verpflichtung zur Erstellung einer solchen Anlage würde einen erheblichen Eingriff ins Privateigentum bedeuten.

Aufgrund der Tatsache, dass die solare Energiegewinnung in Basel-Stadt schon heute ausgezeichnete Randbedingungen vorfindet und mit dem neuen Energiegesetz erneuerbare Energien zusätzlich gefördert werden, erachtet es der Regierungsrat nicht als sinnvoll, neue Verpflichtungen einzuführen. In der Überarbeitung der Bau- und Planungsverordnung soll hingegen die Gelegenheit genutzt werden, den «idealen ökologischen Verbund von Dachbegrünung und Energiegewinnung» zu regeln.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Pflicht zur Erstellung von Solaranlagen“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin