



An den Grossen Rat

18.5045.02

WSU/P185045

Basel, 27. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 26. Juni 2018

Motion Dominique König-Lüdin und Konsorten betreffend „Ausbau Fern- und Nahwärme“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. April 2018 die nachstehende Motion Dominique König-Lüdin dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Im neuen Basler Energiegesetz wurde in Anlehnung an das in Paris international vereinbarte Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2050 auf netto Null zu reduzieren, eine Absenkung der CO₂-Emissionen im Kanton beschlossen. Dies soll unter anderem durch eine konsequente Dekarbonisierung der Wärmeversorgung erreicht werden, denn "für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig" (Bundesverfassung Art.89 Absatz 4). Gemäss neuem Basler Energiegesetz Art. 7 gilt: Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten ist dieser auf erneuerbare Energien umzustellen, soweit es technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt. Bei den Mehrkosten sind die Förderung sowie die Lebenszykluskosten (siehe Bericht 15.2004.02, Seite 15) zu berücksichtigen.

Gemäss Angaben der IWB sind bisher ca. 110'000 Einwohner, d. h. bereits ein Grossteil von Basel und Teile von Riehen, mit der beliebten und umweltfreundlichen Fernwärme erschlossen. Eine erneuerbare Wärme-Verbundlösung für dicht bebaute Quartiere bietet gegenüber fossilen Einzelheizungen Vorteile: Sie ist platzsparend, wartungsarm, ökologischer und angesichts der steigenden CO₂-Abgaben oft wirtschaftlicher. Aus diesen Gründen soll der Ausbau der Fernwärme beschleunigt werden. Damit sollen weder alternative Heizsysteme benachteiligt noch die aktuell freiwillige Anschlusspraxis geändert werden. Die Nachfrage nach einem Fernwärmeanschluss von Seiten interessierter Hausbesitzer ist seit dem Inkrafttreten des neuen Energiegesetzes nochmals angestiegen. Viele potenzielle Kundinnen und Kunden können von den IWB derzeit aber nicht bedient werden, weil ein umfassender Auftrag für den Ausbau der Fernwärme bisher nicht formuliert wurde und weil die Fragen zur Finanzierung der anfänglich hohen Investitionen bisher nicht geklärt sind. Die politische Unterstützung eines Fernwärmeausbaus ist jedoch offensichtlich, wie die hohen Ja-Stimmenanteile bei kürzlich durchgeführten Volksabstimmungen in Zürich (73% Ja) und St. Gallen (86% Ja) gezeigt haben.

Ziel dieser Motion ist es, die IWB und private Trägerschaften von Fern- und Nahwärmenetzen in die Lage zu versetzen, den Ausbau von Wärmenetzen voranzutreiben. Zusätzlich zu der im IWB Leistungsauftrag verankerten, ordentlichen Verdichtungsplanung ist ein neuer Ausbauplan für Fern- und Nahwärme erforderlich, der die sinnvollen Möglichkeiten für neue Anschlüsse in bisher schlecht erschlossenen Stadtteilen auslotet und in Ergänzung zu IWB, Kanton und mit Hilfe von Drittmitteln aus der Förderabgabe und aus der CO₂-Abgabe einer Realisierung zuführt. Der weitere Ausbau soll neuen technischen Entwicklungen Rechnung tragen. In Gebieten, die sich für Niedertemperatur-Lösungen eignen (vgl. Studie Thermische Nutzung Rhein, Schlussbericht Potentialstudie, 2016), sollen diese geprüft werden. Wo Wärmeverbände bereits bestehen oder solche in Planung sind (Riehen, Lehenmatt, Breite), soll es möglich sein, private Initiativen, zum Beispiel

von Wohngenossenschaften, gleichwertig wie die städtische Fernwärme zu fördern. Wo dezentrale, erneuerbare Lösungen wie Wärmepumpen oder Pellets erschwert realisierbar sind, soll das Fernwärmenetz (inkl. dezentrale Nahwärmenetze) ausgebaut werden. Solche Netze eignen sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bekanntlich am besten in dicht bebauten Gebieten mit Mehrfamilienhäusern, wo mit wenigen Leitungsmetern grosse Energiemengen geliefert werden können.

Konkret zielt der gewünschte Ausbauplan auf das Schliessen von Lücken an folgenden Lagen:

- städtische Quartiere, wo die Fernwärme erst teilweise verfügbar ist, insbesondere Innenstadt und bereits erschlossene Aussenquartiere (vgl. Abb. 3 der Studie "Thermische Nutzung Rheins, 2016, violette Fläche).
- Arrondierung des ganzen Gundeldingerquartiers und die Wohnlage am Fuss des Bruderholz
- Erschliessung der Quartiere Gellert, Breite, Lehenmatt, Wettstein und Neubad
- Verdichtung und Arrondierung der Nah- und Fernwärme-Netze Riehen

Der Regierungsrat wird beauftragt, innert zwei Jahren einen Ratschlag unter Berücksichtigung folgender Vorgaben auszuarbeiten:

1. Ausbauplanung der erwähnten Quartiere zu wettbewerbsfähigen Wärme-Tarifen (langfristige Jahreskosten) inkl. Zeitplan.
2. Rahmenkredit für die Investitionskosten inkl. Vorgaben über eine bedingte Rückzahlung von Krediten, sobald eine zu definierende Ausbaudichte erreicht ist.
3. Darlegung des Kostenteilers zwischen der IWB, Kanton und Energieförderfonds sowie von Dritten, wenn sich private Investoren bei Quartierverbänden engagieren.
4. Darlegung der zu erwartenden Fernwärmetarife.

Dominique König-Lüdin, Aeneas Wanner, Thomas Mury, Andreas Zappalà, André Auderset, Michael Wüthrich, Peter Bochsler, Martina Bernasconi, Stephan Luethi-Brüderlin, Beat Braun, Raphael Fuhrer, Daniela Stumpf, Patricia von Falkenstein, Thomas Grossenbacher, Lea Steinle, Michelle Lachenmeier, Michael Koechlin, Joël Thüring, Annemarie Pfeifer“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

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

§ 42. 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, 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 Ordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis 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, innert zwei Jahren einen Ratschlag über die Ausbauplanung der im Kanton bestehenden Nah- und Fernwärmenetze zusammen mit einem Rahmenkredit für die Investitionskosten vorzulegen. Darin sollen Vorgaben über eine bedingte Rückzahlung von Krediten gemacht werden und der Kostenteiler zwischen IWB, Kanton, Energieförderfonds und Dritten sowie die zu erwartenden Fernwärmetarife dargelegt werden. Ziel der Motion ist es, mittels finanzieller Förderung die IWB und private Trägerschaften von Fern- und Nahwärmenetzen in die Lage zu versetzen, den Ausbau von Wärmenetzen voranzutreiben.

Nach der energiepolitischen Zielbestimmung von Art. 89 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (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 erneuerbarer Energien und den sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Nicht auf eine Grundsatzgesetzgebung beschränkt ist der Bund nach Art. 89 Abs. 3 BV in Bezug auf den Erlass von Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten. 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 (SR 730.0) Gebrauch gemacht (Abs. 1) und den Kantonen für den Gebäudebereich Gesetzgebungsaufträge erteilt (Abs. 2 und 3). Damit obliegt der Erlass von Vorschriften über den Verbrauch von Energie in Gebäuden und die Festlegung der zulässigen Heiz- und Wassererwärmungssysteme den Kantonen.

Aus dem kantonalen Recht ergibt sich, dass der Staat für eine sichere, der Volkswirtschaft förderliche und umweltgerechte Energieversorgung sorgt (§ 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung [KV; SG 111.100], §§ 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 des Energiegesetzes [EnG; SG 772.100]). Er fördert die Nutzung von erneuerbaren Energien, die Nutzung neuer Technologien und die dezentrale Energieversorgung sowie den sparsamen und rationellen Energieverbrauch (§ 31 Abs. 2 KV). Das kantonale Energiegesetz schreibt ferner vor, dass beim Ersatz von Wärmeerzeugern in bestehenden Bauten grundsätzlich auf erneuerbare Energien umzustellen ist, soweit es technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt (§ 7 Abs. 1 EnG).

Sowohl Bundesrecht als auch kantonales Recht lassen somit zu, dass der Kanton den Ausbau von Fern- und Nahwärmenetzen plant und finanziell fördert. Die vorliegende Motion verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht bzw. ist mit übergeordnetem Recht vereinbar.

Die Motion bewegt sich im Bereich von § 42 Abs. 1 und von Abs. 1^{bis} GO. Sie enthält unter anderem das Anliegen, dem Grossen Rat im Sinne von § 42 Abs. 1 GO einen Grossratsbeschluss über eine Rahmenausgabenbewilligung vorzulegen. Gemäss § 27 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, SG 610.100) kann der Grosse Rat mehrere Ausga-

ben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen. Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig. Ebenso ist der Regierungsrat für die Sprechung von Mitteln aus dem Energieförderfonds zuständig (§ 26 EnG, § 28 des Finanzhaushaltgesetzes). Die konkreten Massnahmen, durch die der Ausbau der Fern- und Nahwärmenetze gefördert werden soll, liegen letztlich in der Kompetenz des Regierungsrates. Die Ausarbeitung oder Prüfung solcher Massnahmen kann nach § 42 Abs. 1^{bis} GO in einer Motion gefordert werden. Mit der Forderung nach der Ausarbeitung einer Ausbauplanung 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. Da aber auch der Grosse Rat gemäss § 86 KV gesetzlich vorgesehene Planungskompetenzen für sich beanspruchen kann und der Grosse Rat auf die staatliche Planung durch die in der Motion ebenfalls angesprochenen Finanzkompetenzen Einfluss nehmen kann, kann nicht gefolgert werden, dass das Motionsanliegen insgesamt in den ausschliesslichen, verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

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 Umsetzung der geforderten Massnahme kann nicht von vornherein als gänzlich unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Am 1. Oktober 2017 sind das neue Energiegesetz (EnG) und die neue Energieverordnung (EnV) des Kantons Basel-Stadt in Kraft getreten. Der Kanton setzt sich darin unter anderem zum Ziel, den CO₂-Ausstoss bis 2050 auf höchstens eine Tonne pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr zu reduzieren. Ein wesentliches Element hierzu ist die „Dekarbonisierung“ der Wärmeversorgung, also der Ersatz von öl- oder gasbetriebenen Heizanlagen durch solche auf Basis von erneuerbaren Energiequellen. Das neue Energiegesetz legt deshalb als Grundsatz fest, dass beim Ersatz des Wärmeerzeugers in Wohn- oder Geschäftsliegenschaften auf die Nutzung erneuerbarer Energien umgestellt werden muss, soweit es technisch möglich ist und zu keinen Mehrkosten führt (§ 7 Abs. 1 EnG).

Die vorliegende Motion will vor diesem Hintergrund Bedingungen schaffen, damit der Ausbau einer CO₂-emissionsarmen Wärmeversorgung in Basel-Stadt gestützt auf erneuerbare Primärenergie mit Fern- und Nahwärmenetzen vorangetrieben werden kann. Ziel ist, dass auch in bisher nicht erschlossenen, aber geeigneten Gebieten eine Fern- oder Nahwärmeversorgung angeboten werden kann. Dafür sollen ein entsprechender Ausbauplan erarbeitet und die erforderliche Finanzierung von Investitionen der IWB oder privater Trägerschaften durch den Kanton bereitgestellt werden. Der Ausbau soll neuen technischen Entwicklungen Rechnung tragen und in Gebieten, die sich für Niedertemperatur-Lösungen eignen, sollen diese geprüft werden. Es soll möglich sein, private Initiativen gleichwertig wie die von der IWB angebotene städtische Fernwärme zu fördern.

Die Ausgangslage für die Versorgung in Basel-Stadt mit Fernwärme ist grundsätzlich gut. Zum einen versorgt die IWB in der Stadt Basel bereits eine grosse Anzahl von Liegenschaften mit Fernwärme. Die Fernwärme stammt unter anderem aus der Abwärme der Kehrrichtverwertungsanlage und gilt heute zu rund 60% als CO₂-neutral. Nach § 4 Abs. 4 Energiegesetz soll bis zum

Jahr 2020 eine Fernwärmeproduktion aus mindestens 80% CO₂-neutralen Energiequellen realisiert werden. Ein erster Schritt dazu wird mit der im Winter 2018/2019 geplanten Inbetriebnahme des zweiten Holzkraftwerks erreicht, für das die IWB rund 45 Mio. Franken investiert und wodurch der CO₂-neutrale Anteil an der Fernwärme auf rund 70% gesteigert werden kann. Die weitere Erhöhung der CO₂-Neutralität der Fernwärme erfordert – auch mit Blick auf die seit der Inkraftsetzung des neuen kantonalen Energierechts gestiegene Nachfrage nach Fernwärmeanschlüssen – zusätzliche Investitionen in entsprechende Wärmeerzeugungsanlagen. Zum anderen betreibt die IWB neben dem Fernwärmenetz auch schon separate Nahwärmeverbünde. In den meisten Fällen handelt es sich hier um „Inseln“, bei welchen die Wärme dezentral und heute vorwiegend aus fossiler Energie (Erdgas) produziert wird. Darüber hinaus besteht mit dem Wärmeverbund Riehen, an dem die Gemeinde Riehen und die IWB beteiligt sind, im Kanton noch eine weitere Versorgungsinfrastruktur, die bereits heute eine grössere Anzahl von Kunden mit Wärme aus nicht fossilen Quellen, konkret Erdwärme, beliefert.

Fern- und Nahwärme aus nachhaltigen und nicht fossilen Quellen ist daher auch nach Ansicht des Regierungsrats ein wichtiger Baustein für den Klimaschutz und zur Verwirklichung der gesetzlich geforderten Reduktion der CO₂-Emissionen. Neben den Veränderungen im Bereich der zentralisiert ausgerichteten, netzgebundenen Versorgung mit Fern- oder Nahwärme sind dabei allerdings auch die vorhandenen Optionen auf Seite der einzelnen Wärmeverbraucher wie Holz-Pelletheizungen, mit erneuerbarem Strom betriebene Wärmepumpen oder eine bessere Dämmung von Gebäudehüllen zu betrachten, die je nach Wirtschaftlichkeit, Kundenbedürfnis und Rahmenbedingungen zum Einsatz kommen können.

Sowohl das kantonale Energiegesetz als auch die Verordnung zum Energiegesetz erlauben zudem schon heute eine Förderung von erneuerbaren Energiesystemen. So können Fern- oder Nahwärmenetze, die mit erneuerbarer Energie betrieben werden, finanziell aus dem Fonds der Förderabgabe unterstützt werden. Das könnte auch über bedingt rückzahlbare Kredite erfolgen, wie es etwa beim Wärmeverbund Riehen der Fall war. Welche Förder- bzw. Finanzierungsformen schliesslich nötig und am zweckmässigsten sind, ist vertieft zu klären.

Der Regierungsrat ist damit der Auffassung, dass die vorliegende Motion in die richtige Richtung zielt. Sie kann einen Beitrag dazu leisten, dass die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung im Kanton Basel-Stadt vorangetrieben wird. Die Möglichkeit einer öffentlichen Finanzierung kann den auf Seiten der IWB im Rahmen derer normalen Investitionstätigkeit bereits heute erfolgenden Ausbau der Fernwärme unterstützen und zusätzliche Impulse setzen. Dies gilt ebenso für die Realisierung von neuen Nahwärmeverbänden, entweder durch IWB oder Dritte. In welcher Form und in welchem Umfang eine kantonale Finanzierung auszugestalten ist, ist dabei detailliert zu prüfen.

2.2 Herausforderungen

Wenngleich gute Ausgangsbedingungen bestehen, sieht der Regierungsrat auch grössere Herausforderungen, die für einen Ausbau der Fern- und Nahwärmeversorgung in Basel-Stadt zu bewältigen und im Hinblick auf eine Umsetzung der Motions-Anliegen zu lösen sind.

2.2.1 Energierichtplan als Basis

Der Entscheid über konkrete Ausbaumassnahmen muss auf grundsätzlichen Festlegungen über die räumliche Ausgestaltung der künftigen Wärmeversorgung und die zeitliche Abfolge der möglichen Realisierungsschritte beruhen, damit die Entwicklungs- und Investitionssicherheit für die IWB, die involvierten privaten Akteure aber auch Haus- und Liegenschaftsbesitzer und Verbraucher und Verbraucherinnen gegeben ist.

Insbesondere ist zu sehen, dass der Ausbau der Fernwärme potentiell mit hohen Kosten verbunden ist und der Anschluss an eine zentrale Wärmeerzeugung via Fern- oder Nahwärmenetz nicht

in jedem Fall die beste Lösung sein wird. Es muss deshalb eine übergeordnete Gesamtsicht entwickelt werden, um die angestrebte Dekarbonisierung möglichst effizient zu erreichen und unnötige Kosten zu vermeiden, die über allgemeine Steuern oder Tarife der Wärmekunden finanziert werden müssten. Ziel muss sein, dass mit jedem zusätzlich – ob privat oder staatlich – investierten Franken ein möglichst grosser Beitrag an die Dekarbonisierungs-Ziele erreicht wird.

Zentrales Element für diese Festlegungen ist der künftige kantonale Energierichtplan, der gemäss § 19 Abs. 1 EnG zu erarbeiten ist. Ihm liegt die Energieplanung zugrunde, welche eine Beurteilung des künftigen Bedarfs und Angebots an Energie enthält und die anzustrebende Entwicklung der Energieversorgung und -nutzung festlegt. Der Energierichtplan fixiert – im Rahmen der gesetzten CO₂-Reduktionsziele –, in welchen Gebieten welche Art der Energieversorgung künftig zum Zug kommen soll.

Mit der Erarbeitung des Energierichtplans wird somit zu klären sein, in welchen Teilen des Kantons genau die Voraussetzungen für einen effizienten Ausbau der netzgebundenen Fern- und Nahwärmeversorgung tatsächlich gegeben sind und wo besser dezentrale Einzellösungen zum Zug kommen. Bereits jetzt für bestimmte einzelne Stadtteile verbindliche Festlegung zum Ausbau von Fern- oder Nahwärme zu machen, ist nicht möglich. Die unterdessen gestartete Energieplanung wird die geforderte Analyse der Stadtquartiere liefern. Die Analyse wird aufzeigen, welche Quartiere sinnvollerweise mit einem Energienetz versorgt werden sollen und welche Energieträger dabei zum Einsatz kommen sollen. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere auch, dass ein Fernwärmleitungsbau Zeit benötigt und daher für die Zeiträume, bis neue Erschliessungen vorhanden sind, sinnvolle, wirtschaftlich vernünftige Überbrückungslösungen für den Ersatz bestehender Öl- oder Gasheizungen vorhanden sein müssen. Darüber hinaus sind mit dem Energierichtplan auch geeignete Standorte für eine künftig ausgeweitete Fernwärmeproduktion auszu-scheiden; diese unter Berücksichtigung der mit den Fernwärmeanlagen verbundenen umwelt-seitigen Auswirkungen (Lärm, Heizmaterialzufuhr).

Die Arbeiten für den Energierichtplan wurden gestartet. Erste Ergebnisse sollen bis Ende dieses Jahres vorliegen. Verbindliche Festlegungen sind im ersten Halbjahr 2019 zu erwarten.

2.2.2 Kosten und Tarife

Wie die Motionäre richtigerweise festhalten, können in dicht bebauten Quartieren Wärmeverbund-lösungen mit einem hohen Wärmebedarf gegenüber Einzelheizungen vorteilhaft sein. In einem solchen Fall können die (hohen) Kosten des Netzes und der zentralen Produktion auf eine aus-reichend hohe Zahl an Verbrauchern verteilt werden und so die Durchschnittskosten des Bezugs akzeptabel gehalten werden. Gibt es in einem bestimmten Gebiet nur einzelne Verbraucher mit einem relativ geringen Bezug, resultieren sehr viel höhere Durchschnittskosten. Ausserdem ent-stehen erhebliche Wärmeverluste, was energetisch und finanziell nicht sinnvoll ist. Andere Lö-sungen wie beispielsweise Wärmepumpen oder Holz-Pelletheizungen sind dann in einer gesamt-haften Betrachtung vorteilhafter.

Heute kostet die Erstellung einer Fernwärmeleitung durchschnittlich 4'100 Franken pro Meter. Der Hausanschluss kostet zusätzlich durchschnittlich 42'000 Franken. Die hohen Kosten sind auf die aufwändigen Bauarbeiten zurückzuführen. Die Leitungen und Installationen müssen massiv gebaut werden und über viele Jahre hohen Belastungen (Druck, Temperatur) standhalten. Be-trachtet man die heutige Situation, wo bei insgesamt rund 19'000 Gebäuden und rund 300 km Strassenlänge in der Stadt Basel rund 220 km Fernwärmeleitungen verlegt und 5'500 Gebäude angeschlossen sind, lässt sich abschätzen, dass für ein flächendeckendes Fernwärmenetz in Ba-sel Investitionen von mehr als einer Milliarde Franken erforderlich wären. Dies ist weder das Ziel der Motion noch des Regierungsrats. Die Abschätzung zeigt für den Regierungsrat aber auf, dass zur Realisierung der von der Motion verfolgten Zielsetzungen ein erheblicher Mitteleinsatz not-wendig sein wird.

Neben den Investitionskosten fallen zudem auch wiederkehrende Kosten für Betrieb und Instandhaltung der Fernwärmeleitungen sowie für die Produktion der Wärme an. Um einen wirtschaftlichen Betrieb sicherzustellen, sind deshalb – auch mit der in der Motion geforderten öffentlichen Finanzierung – mit grosser Wahrscheinlichkeit Tarifsteigerungen nicht zu vermeiden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass bereits heute die Gebiete mit einem vergleichsweise hohen Energiebezug an das Fernwärmenetz angeschlossen sind. Mit einer zusätzlichen Erschliessung von Gebieten mit potentiell tieferem Bezug, werden somit – betrachtet über das gesamte Netz – die durchschnittlichen Netzkosten steigen bei gleichzeitig sinkenden durchschnittlichen Erträgen, was tendenziell zu steigenden Tarifen führt.

Aus diesem Grund ist es für den Regierungsrat zentral, ein gezieltes Vorgehen einzuschlagen, das sicherstellt, dass Verdichtungen und Erweiterungen des Fernwärmenetzes so vorgesehen werden, dass die Gesamtkosten optimiert werden können. Erst vor diesem Hintergrund wird es möglich, wettbewerbsfähige Wärmetarifen beizubehalten, wobei dann auch die Möglichkeiten der finanziellen Förderung einzubeziehen sind. Generell ist für den Regierungsrat klar, dass Tarife, die über den (marktüblichen) Preisen alternativer, dezentraler Wärmelösungen liegen, sich nicht realisieren lassen werden, weil sonst kein Anreiz für den Anschluss an das Fern- oder Nahwärmenetz besteht.

Was schliesslich die Frage der Kostentragung von künftigen Investitionen angeht, so wird diese auch erst in der räumlichen und zeitlichen Gesamtsicht der Verdichtung und Erweiterung der Fern- und Nahwärme und der daraus abzuleitenden finanziellen Aufwände beurteilt werden können. Wie sich dann der Teiler zwischen Steuerfinanzierung, Tariffinanzierung, Förderfinanzierung und privater Finanzierung im konkreten Fall zusammensetzt, wird vom individuellen Projekt bzw. der individuellen Erschliessungssituation in den jeweiligen Teilgebieten abhängen. Aus Sicht des Regierungsrates ist es nicht sinnvoll und nicht realistisch, eine solche Aufteilung in Form eines einheitlichen Modells vorzusehen.

2.2.3 Produktion der Fernwärme

Ein umfassender Ausbau der Versorgung mit CO₂-neutraler Fernwärme erfordert nicht nur die Erweiterung des Netzes sondern auch zusätzliche Produktionskapazität. Die Kosten hängen dabei stark von der gewählten Technologie ab. Die Verwendung von CO₂-neutralen Methangasen wie Biogas erlaubt Erweiterungen mit geringen Investitionskosten und kleinen logistischen Belastungen, während etwa Holz- und Pellet-Heizwerke hohe Baukosten haben, auf geeignete Standorte angewiesen sind und Lösungen in Bezug auf die Heizmaterialzufuhr brauchen. Um angesichts von künftigen Veränderungen im Verbrauch und im Verbrauchsverhalten – bspw. dank besserer Gebäudeisolation – Überkapazitäten zu vermeiden, muss der Ausbau der Produktionskapazität zudem auf die Entwicklung des Gesamtenergiebezugs für Wärmeanwendungen angepasst werden können. Notwendige langfristige Investitionen und Kapitalbindungen wie beispielsweise für ein drittes Holzkraftwerk müssen daher sehr genau geprüft und geplant werden. Dies auch, damit die als Folge des Ausbaus der CO₂-neutralen Fernwärmeproduktion zu erwartenden Tarifsteigerungen klein gehalten werden können.

2.2.4 Nahwärmeverbände

Nahwärmeverbände sind hydraulisch von der IWB Fernwärmeversorgung separierte Netze. Die Wärme wird entweder mit einer eigenen (zentralen) Anlage produziert oder kann durch eine IWB-Fernwärmeleitung von aussen zugeführt werden. Denkbar wären – bei gegebener Wirtschaftlichkeit – aber auch neuartige Nahwärmeverbände, wo z.B. die Strom- und Wärmeproduktion sowie die Wärmespeicherung als neue „Wärme-Eigenversorgungsgemeinschaften“ kombiniert würden. Zu beachten ist dabei, dass der Betrieb von Nahwärmeverbänden nicht unter das Monopol der IWB als Betreiberin des Fernwärmenetzes fällt, auch wenn sie heute selbst einige Nahwärmeverbände betreibt. Grundsätzlich sind auch Dritte bzw. Private frei, Nahwärmeverbandslösungen zu errichten. Soweit Allmend in Anspruch genommen werden soll, kann dafür eine Konzessionserteilung durch den Regierungsrat vorgesehen werden.

Notwendig ist aus diesem Grund eine klare Abgrenzung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Rollen und Schnittstellen zwischen IWB und allfälligen Dritten mit eigenen Nahwärmeverbänden. Sicherzustellen ist, dass bestehende und mögliche neue Nahwärmeverbände wirtschaftlich und wirkungsvoll betrieben werden (können). Dies bedingt genügend grosse Verbrauchsmengen bzw. Bezügerzahlen, damit ein rentabler Betrieb möglich ist. Vor diesem Hintergrund ist es möglich, dass die Wärmepreise innerhalb von Nahwärmeverbänden von den Tarifen der Fernwärme abweichen werden.

Ausserdem gilt es, die erforderliche technische und betriebliche Qualität und Ausfallsicherheit zu gewährleisten. Hier ist zu klären, wie entsprechende Rahmenbedingungen ausgestaltet werden können. Ebenfalls ist zu klären, wie von Dritten realisierte Nahwärmeverbände in der übergeordneten Energieplanung des Kantons Basel-Stadt berücksichtigt und wie gegebenenfalls die Aktivitäten auf Allmend koordiniert werden können.

3. Fazit

Nach Ansicht des Regierungsrats kann ein Ausbau der Fern- und Nahwärmeversorgung wirksam zu einer Dekarbonisierung der Wärmeversorgung beitragen. Er muss allerdings zielgerichtet erfolgen, damit die verfügbaren Mittel effizient eingesetzt werden und unnötige Kosten und Investitionen vermieden werden. Dies insbesondere auch, damit die künftigen Preise resp. Tarife für die Fernwärme für die Verbraucherinnen und Verbraucher auf einem verträglichen Niveau gehalten werden können.

Der Regierungsrat ist grundsätzlich auch der Meinung, dass zu vielen der in der vorliegenden Motion erhobenen Postulate die Umsetzung bereits im Gang ist oder begonnen wurde. Was die Förderung von Massnahmen und Investitionen für eine CO₂-freie Wärmeversorgung angeht, bestehen im Rahmen des Energiegesetzes bereits heute Möglichkeiten.

Die Umsetzung der Anliegen der Motion und der geforderten Massnahmen muss zudem als sehr anspruchsvoll angesehen werden. Zum heutigen Zeitpunkt lassen sich insbesondere zu den geforderten räumlichen Festlegungen noch keine verbindlichen Aussagen machen. Die dafür notwendige wesentliche Grundlage ist der in Erarbeitung befindliche Energierichtplan. Festlegungen aufgrund dieser Arbeit sind im ersten Halbjahr 2019 zu erwarten. Erst auf dieser Basis kann genauer eingeordnet werden, in welchen Teilgebieten des Kantons die Anliegen der Motion wie umgesetzt werden können. Insbesondere wird sich auch erst dann beurteilen lassen, mit wie viel finanziellem Aufwand zu rechnen ist.

Dennoch ist der Regierungsrat bereit, die Motion entgegenzunehmen und im Sinne der Postulate der Motion eine Planung zu erarbeiten, welche einen sinnvollen Beitrag zur Umstellung der Versorgung im Kanton mit Wärme aus CO₂-freien Quellen leistet. Er wird dabei darlegen, inwieweit in den von den Motionären genannten Gebieten ein Ausbau der Fern- und Nahwärme tatsächlich vorgesehen werden kann bzw. welche Form der Wärmeversorgung sinnvollerweise realisiert werden soll. Die Planung muss die Voraussetzungen in Bezug auf Wärmeenergieverbrauch und Wärmeenergiepotentiale, die gegebenen technischen und betriebswirtschaftlichen Bedingungen sowie auch das Ziel einer volkswirtschaftlich möglichst optimalen Lösung berücksichtigen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Dominique König-Lüdin betreffend „Ausbau der Fern- und Nahwärme“ dem Regierungsrat zur Erarbeitung einer Vorlage zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin