

Tamara Alù
061 227 50 73
t.alu@gewerbe-basel.ch
26. Juli 2024

Amt für Umwelt und Energie
Regierungsrat Kaspar Sutter
Spiegelgasse 15
Postfach
4001 Basel

Elektronisch an aue@bs.ch

STELLUNGNAHME ZUM RATSCHLAG ZUR FÖRDERUNG DER PHOTOVOLTAIKINFRASTRUKTUR AN GEBÄUDEN IM KANTON BASEL-STADT

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gewerbeverband Basel-Stadt dankt für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Ratschlag zur Förderung der Photovoltaikinfrastruktur an Gebäuden im Kanton Basel-Stadt Stellung nehmen zu können. Im Folgenden werden die Überlegungen und Forderungen des Gewerbeverbandes Basel-Stadt dargelegt:

Grundsatzbemerkungen

Der Gewerbeverband Basel-Stadt begrüsst die Förderung einer nachhaltigen Stromproduktion, insbesondere im Hinblick auf das Netto-Null-Ziel 2037. Er hat in diesem Zusammenhang immer betont, dass er auch Teil der Lösung ist und die Unternehmen auf ihrem Weg zum Netto-Null unterstützt. Er ist aber der Meinung, dass der Ratschlag zur Förderung der Photovoltaikinfrastruktur an Gebäuden im Kanton Basel-Stadt zu fest in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) eingreift und bezieht sich auf die rechtlichen Erwägungen des Hauseigentümergeverbandes Basel-Stadt

Im Hinblick auf die Eigentumsgarantie betrifft die Pflicht zur Eigenstromerzeugung zum einen den Teilgehalt der Bestandsgarantie, die den Schutz des konkreten Vermögensbestandes vor staatlichen Eingriffen gewährleistet. Zum anderen wird der Teilgehalt der Besitzstandsgarantie berührt, der die Fortsetzung der bisherigen Nutzung aller aufgrund früheren Rechts bewilligten und somit formell rechtmässig errichteten Bauten und Anlagen schützt. Die mit der Nutzungspflicht einhergehenden Einschränkungen oder Verkürzungen des durch die Eigentumsgarantie geschützten Rechtsinstituts durch das Gemeinwesen bedürfen daher einer generell-abstrakten Rechtsnorm. Darüber hinaus müssen die Einschränkungen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt anerkennt zwar, dass insbesondere der Umweltschutz (Art. 74 BV) sowie der Verfassungsauftrag für eine umweltverträgliche Energieversorgung und einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Art. 89 BV) wichtige öffentliche Interessen sind, die den Eingriff in die Eigentumsgarantie rechtfertigen können. Er bezweifelt allerdings, dass die Nutzungspflicht für das

Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die betroffenen Grundeigentümer in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Aus Sicht des Gewerbeverbandes Basel-Stadt erscheint mit einem anreizorientierten Ausbau der Photovoltaik auf geeigneten Dächern und Fassaden ein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des Zieles gegeben.

Detailbemerkungen

Ausbauziel

Der Gewerbeverband Basel-Stadt erachtet das Ausbauziel für überhöht. Das Ziel entspricht nahezu dem gesamten technischen Photovoltaikpotenzial im Kanton Basel-Stadt. Die Ermittlung eines ökonomischen und realisierbaren Photovoltaikpotenzials unter Anwendung von Reduktionsfaktoren ergibt einen geringeren Wert von 400 GWh/a für Dächer und 95 GWh/a für Fassaden. Der Gewerbeverband Basel-Stadt fordert daher, dass der Regierungsrat bei der Festlegung des Ausbauziels die Gebäudestruktur im Allgemeinen und die Dach- und Fassadenstruktur im Besonderen hinreichend berücksichtigt. Die meisten Dächer im Kanton sind Steildächer mit Ziegeleindeckung, die einen hohen Anteil an Dachflächenfenstern, Schornsteinen, Gauben und verschiedenen Durchdringungen aufweisen. Zudem sind die zusammenhängenden Dachflächen eher klein. Die an Gebäuden vorherrschenden Loch- und Putzfassaden erschweren die Nutzung der Photovoltaik zusätzlich.

Normenebene

Der Gewerbeverband Basel-Stadt lehnt die Umsetzung der Melde- und Bewilligungspflicht für Photovoltaikanlagen in den Ausführungsvorschriften zur Bau- und Planungsverordnung ab und fordert die Einführung einer neuen Bestimmung im Bau- und Raumplanungsgesetz oder in der Bau- und Planungsverordnung. Aufgrund des Legalitätsprinzips und der Rechtssicherheit ist es erforderlich, dass die Meldepflicht generell-abstrakt begründet wird. Der Gewerbeverband Basel-Stadt befürchtet eine Verletzung des Legalitätsprinzips, wenn der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Ersatzabgabe sowie die Bemessungsgrundlage erst auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Meldeverfahren

Der Gewerbeverband Basel-Stadt begrüsst den Vorschlag zur Einführung eines Meldeverfahrens nach Art. 18a Abs. 1 RPG bei „genügend angepassten Photovoltaikanlagen“. Damit können neu in allen Nummernzonen Photovoltaikanlagen, die bestimmten Anforderungen entsprechen, ohne vorgängige behördliche Prüfung und Verfügung über die Einhaltung der formellen und materiellen Bauvorschriften realisiert werden. Er weist in dem Zusammenhang darauf hin, dass der Geltungsbereich gemäss Art. 18a RPG auf Photovoltaikanlagen auf Dächern beschränkt ist. Der Kanton kann nach Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG den sachlichen Geltungsbereich der bundesrechtlichen Norm erweitern. Ein Meldeverfahren für Photovoltaikanlagen an Fassaden bedarf jedoch einer entsprechenden Bestimmung im kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetz.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt nimmt ferner zur Kenntnis, dass die Bau- und Raumplanungsverordnung (RPV) den Kantonen die Möglichkeit zum Erlass eigener Gestaltungsvorschriften für Photovoltaikanlagen bzw. zur Weiterführung vorbestehender kantonaler Gestaltungsvorschriften einräumt. Der Erlass alternativer kantonaler Vorschriften ist lediglich zulässig, wenn die Vorschriften zur Wahrung berechtigter Schutzinteressen verhältnismässig sind. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass neue oder bestehende kantonale Gestaltungsvorschriften für Photovoltaikanlagen sachlich gerechtfertigt, verhältnismässig und hinreichend konkret sein müssen.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt weist ferner darauf hin, dass im Meldeverfahren keine Beteiligung Dritter (i.a. Nachbarn; Mieterschaftsorganisationen) vorgesehen ist. Die Beteiligung Dritter formalisiert das Verfahren zweckwidrig und verlängert es. Bei der Festlegung des erforderlichen Umfangs und der Qualität der Projektdokumentation ist ebenfalls Zurückhaltung geboten. Es muss aus Sicht des Gewerbeverbandes Basel-Stadt möglich und genügend sein, dass eine Privatperson die Meldung regelkonform erstatten und das Bauvorhaben mit einfachen Mitteln darstellen kann. Unklar ist, ob die Behörden im Rahmen des Meldeverfahrens hinaus auch die Einhaltung anderen materieller Vorschriften prüfen und gegebenenfalls Abänderungen des Projekts verlangen darf oder ob dies Gegenstand einer nachträglichen Überprüfung bildet.

Schutzzonen

Der Gewerbeverband Basel-Stadt unterstützt den Vorschlag zur Aufhebung der Bestimmungen im Bau- und Raumplanungsgesetzes, wonach Photovoltaikanlagen in Schutzzonen grundsätzlich verboten sind. Dieses Verbot widerspricht der bundesrechtlichen Bestimmung, nach der Photovoltaikanlagen in Schutzzonen lediglich baubewilligungspflichtig sind. Den Vorschlag zur Ausdehnung des Meldeverfahrens auf Photovoltaikanlagen in Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnung lehnt der Gewerbeverband Basel-Stadt hingegen mit Verweis auf den räumlichen Geltungsbereich der bundesrechtlichen Norm ab. Er verweist in dem Zusammenhang auch auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, wonach die Norm in Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnung keine Anwendung findet (Urteil 1C_311/2012, E. 5.3; Urteil 1C_354/2014, E. 3.3).

Der Gewerbeverband Basel-Stadt befürwortet daher die Einführung eines Baubewilligungsverfahrens für Photovoltaikanlagen in Schutzzonen und Zonen mit Schutzanordnung. Dadurch wird sichergestellt, dass im Einzelfall eine Interessenabwägung zwischen den Schutzinteressen erfolgt. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung verbindlicher Kriterien für die Bewilligung von Photovoltaikanlagen in Schutzzonen wird darauf hingewiesen, dass nach der bundesrechtlichen Prioritätenordnung die Interessen an der Energienutzung Vorrang vor anderen allgemeinen Schutzinteressen haben. Auflagen und Bedingungen in Bezug auf die Gestaltung von Photovoltaikanlagen, die die Energienutzung einschränken oder das Anlageprojekt erschweren oder verteuern, bedürfen demgemäss einer besonderen Rechtfertigung und Begründung.

Übergangsfrist

Der Gewerbeverband Basel-Stadt lehnt die Einführung einer Übergangsfrist ab, denn die Frist greift unverhältnismässig in den Sanierungszyklus von Steil- und Flachdächern ein. Alternativ er vor, dass bei umfassenden Dachsanierungen ab einer Fläche von 100 m² eine Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen mit mindestens 10 W/m² EBF gelten soll, wobei die Pflicht erst dann eintreten soll, wenn über ein Drittel der gesamten Dachfläche saniert wird. Dabei sollen bestehende Solaranlagen angerechnet werden können und Ausnahmen für Gebäude gelten, deren Aussenbauteile Schutzauflagen unterliegen oder deren Statik und Nutzung die Installation einer Photovoltaikanlage verhindern.

Konkurrierender Nutzungsanspruch

Der Gewerbeverband Basel-Stadt stellt weiter fest, dass die Forderung nach energetischer Nutzung teilweise in Konkurrenz zu anderen Nutzungsansprüchen steht (i.a. Dachbegrünungen) bzw. dass das Interesse an energetischer Nutzung anderen allgemeinen Schutzinteressen entgegensteht (i.a. Biodiversität). Zudem hält der er fest, dass beispielsweise bei genutzten Flachdächern Normen und Vorschriften zur Installation und Wartung von Solaranlagen (vgl. Absturzsicherung) sowie zur Wärmedämmung teilweise einer effizienteren Energienutzung entgegenstehen. Er fordert in diesem Zusammenhang, dass dieser konkurrierender Nutzungsanspruch durch den Regierungsrat anerkannt und im Rahmen einer Prioritätenordnung - unter Einbezug der Fachverbände - geregelt wird.

Normenkonflikt

Der Gewerbeverband Basel-Stadt stellt fest, dass die Errichtung einer Photovoltaikinstallation im Rahmen des einfachen Meldeverfahrens nach Art. 8c Abs. 1 WRFG meldepflichtig ist bzw. bei einer Dachsanierung nach Art. 8a Abs. 1 WRFG bewilligungspflichtig ist. Der Gewerbeverband Basel-Stadt befürwortet in diesem Zusammenhang, dass der Regierungsrat allenfalls Ausnahmen gestützt auf Art. 14 Abs. 2 VMWG für Massnahmen prüft, die in Zusammenhang mit der Errichtung der Photovoltaikinfrastruktur stehen bzw. sich aus der gesetzlichen Nutzungspflicht ergeben. Dies auch mit dem Hinweis, dass damit den transitorischen Risiken entgegengewirkt wird, die sich aus dem Zusammenwirken der Vorgaben an die Eigenstromerzeugung und den Einschränkungen bei der Umlegbarkeit der mit einer energetischen Sanierung verbundenen Kosten ergeben.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt weist zudem darauf hin, dass die Gesetzgebung die Bildung von Eigenverbrauchsgemeinschaften, wie sie der Regierungsrat vorsieht, erschweren kann. Die Bildung eines Zusammenschlusses und die Verpflichtung zum Bezug des Solarstroms aus der Produktion am Ort des Mietobjekts entspricht einer Vertragsänderung, die Mieterinnen und Mieter in einem bestehenden Mietverhältnis ohne weiteres ablehnen können. Dies erfordert unter Umständen Änderungen an den technischen Anlagen, damit sichergestellt wird, dass Mieterinnen und Mieter den Strom weiterhin in vollem Umfang vom Netzbetreiber beziehen können, wobei der Vermieter die hierdurch entstehenden Kosten zu tragen hat. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber bestimmt, dass bei der Abrechnung des eigenerzeugten Stroms die Kosten des externen Standardstromproduktes massgeblich sind. Damit besteht die Möglichkeit, dass der Vermieter das Kostenrisiko trägt, wenn die internen Gestehungskosten über den Grundversorgungstarifen liegen.

Finanzierung

Der Gewerbeverband Basel-Stadt weist die Einschätzung des Regierungsrates zurück, wonach sich die Kosten für Photovoltaikanlagen in naher Zukunft halbieren werden. Die bisherigen Zahlen des Bundesamtes für Energie deuten eher auf eine Trendumkehr bei den spezifischen Kosten hin, wobei die Preissteigerungen in erster Linie auf die Nachfragesteigerung zurückzuführen sind, die zu einer Kapazitätsauslastung der Installationsunternehmen geführt hat. Er stellt ferner fest, dass der Kostenanteil der Module mit steigender Leistung zunimmt und bis zu 40% betragen kann. Neben den Modulkosten fallen auch die Arbeitskosten ins Gewicht, die zwischen 40% und 60% der Gesamtkosten ausmachen können.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt ist der Ansicht, dass der Regierungsrat die variierenden Kostenfaktoren je nach Anlagen- und Wechselrichtertyp sowie Dachart unzureichend berücksichtigt hat. Insbesondere verursachen Anlagen auf Gründächern erhebliche Mehrkosten. Für die Wartung müssen Gassen zwischen den Modulreihen freigehalten und die Module erhöht montiert werden, was zu geringerer Leistung und höheren spezifischen Kosten führt. Zudem sind die Wartungskosten auf Gründächern höher. Auch der Dachaufbau und die technischen Bauteile auf dem Dach entfalten eine grosse Kostenwirkung, dadurch dass die Anordnung in mehreren Zonen sich auf die Kabelmenge, die Kabelführung, die Kosten des Montagesystems und das Volumen des erforderlichen Ballasts auswirkt.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt nimmt zur Kenntnis, dass sich der Regierungsrat bei der Festlegung der Einspeisevergütung an den Erfordernissen für einen kostendeckenden Betrieb orientiert und den Vergütungssatz über einen längeren Zeitraum garantiert. Er befürchtet jedoch, dass der Verteilnetzbetreiber bei einem allfälligen Netzausbau im Zusammenhang mit dem Ausbau der Photovoltaik die Mehrkosten auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer umlegen wird und fordert in dem Zusammenhang, dass der Verteilnetzbetreiber anstatt eines kostenintensiven Netzausbaus die Einführung eines tariflichen Anreizsystems für netzdienliches Verhalten überprüft.

Fachkräftebedarf

Der Gewerbeverband Basel-Stadt schätzt, dass das Ausbauziel gemäss Regierungsratsbeschluss die Ausbildung und Besetzung von rund 400-500 zusätzlichen Vollzeitstellen erfordert, wobei ein Grossteil der Vollzeitstellen auf die Installation und Montage der Anlagen entfällt. Die Planung der PV-Anlagen sowie der Einkauf, Verkauf und die Administration der Installationsbetriebe machen gemäss Schätzung jeweils ca. 20% der Fachkräfte aus. 10% der Fachkräfte werden für Betrieb und Wartung eingesetzt. Damit die Ausbildung einer grossen Anzahl neuer Fachkräfte zügig erfolgen kann, wünschen wir uns eine projektbezogene Unterstützung.

Zusammenfassung

Der Gewerbeverband Basel-Stadt lehnt den vorliegenden zur Vernehmlassung stehenden Ratschlag ab und weist besonders den Vorschlag zur Einführung einer Übergangsfrist entschieden zurück. Der Vorschlag zur Einführung einer Übergangsfrist stellt aus Sicht des Gewerbeverbandes einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dar. Aus Sicht des Gewerbeverbandes ist ein anreizorientierter Ausbau der Photovoltaik auf geeigneten Dächern und Fassaden durch Vereinfachung des Verfahrens und Ausbau der Fördermassnahmen ein milderer, gleich geeignetes Mittel, um das Ziel der Klimaneutralität im Gebäudesektor zu erreichen. Er fordert deshalb den Regierungsrat auf, den Ratschlag grundlegend zu überarbeiten.

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Tamara Alù (Tel. 061 227 50 73, E-Mail: t.alu@gewerbe-basel.ch) gerne zur Verfügung.

Gewerbeverband Basel-Stadt



Reto Baumgartner
Direktor



Tamara Alù
Leiterin Politik