

Bericht und Antrag 23-93
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die Volksinitiative «Für eine lokale, sichere und günstige
Energieversorgung (Solarinitiative)»

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Für eine lokale, sichere und günstige Energieversorgung (Solarinitiative)».

1. Volksinitiative

1.1 Zustandekommen

Die Initiative wurde am 12. Juni 2023 mit 1'110 gültigen Unterschriften eingereicht, womit sie die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist. Gestützt auf Art. 28 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV; SHR 101.00) i.V.m. Art. 69 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 (Wahlgesetz; SHR 160.100) hat der Regierungsrat die Initiative daher am 20. Juni 2023 als zustande gekommen erklärt (ADS 23-67, Amtsblatt Nr. 25 vom 23. Juni 2023, S. 1092).

1.2 Wortlaut

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichneten Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen reichen gestützt auf Art. 67 ff. Wahlgesetz folgende Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Verfassungsentwurfes ein:

I.

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen [SHR 101.000] wird wie folgt geändert:

Art. 84a Solarenergie (neu)

¹ Auf Dauer angelegte und geeignete Bauten und Anlagen verfügen über Anlagen zur Produktion von Solarenergie (Solaranlagen).

² Die Energieversorgungsunternehmen sorgen für die notwendigen Netzanschlüsse und gewähren eine attraktive Einspeisevergütung.

³ Das Gesetz regelt, soweit es hierzu nicht den Regierungsrat ermächtigt, insbesondere:

- a) die Eignung der Bauten und Anlagen;
- b) die Zumutbarkeit einer Erstellungspflicht;
- c) die minimal zu erbringende Gesamtleistung der jeweiligen Solaranlagen;
- d) die Ausnahmen und Ersatzpflichten;
- e) die finanziellen Anreize für die Anpassung bestehender Bauten und Anlagen.

Übergangsbestimmungen zu Art. 84a

¹ Artikel 84a tritt mit Annahme durch das Volk in Kraft.

² Der Kantonsrat erlässt bis spätestens zwei Jahre nach Annahme von Artikel 84a die Ausführungsbestimmungen. Nach Ablauf dieser Frist bis zum Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen werden keine Bewilligungen für Neubauten und Sanierungen mehr erteilt, die keine Solaranlagen vorsehen.

³ Der Regierungsrat kann in einer Verordnung vorübergehende Ausführungsbestimmungen erlassen.

⁴ Bestehende Bauten und Anlagen sind bis spätestens zwölf Jahre nach Annahme von Artikel 84a anzupassen. In begründeten Einzelfällen kann die Frist verlängert werden.

II.

Die Verfassungsänderung tritt mit Annahme durch das Volk in Kraft.

[Rückzugsklausel]»

1.3 Formelle Prüfung der Solarinitiative (Gültigkeit der Solarinitiative)

Gemäss Art. 28 Abs. 2 KV entscheidet der Kantonsrat über die Gültigkeit von Volksinitiativen. Diese sind ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, undurchführbar sind oder die Einheit der Form oder der Materie verletzen (Art. 28 Abs. 2 lit. a - c KV). Die Einheit der Materie ist gemäss Art. 76 Abs. 2 des Wahlgesetzes gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist (Art. 76 Abs. 3 Wahlgesetz). Betreffend die Anforderungen an Einhaltung des übergeordneten Rechts (Art. 28 Abs. 2 lit. a KV) sowie betreffend Durchführbarkeit (Art. 28 Abs. 2 lit. b KV) enthält das Gesetz keine weiteren Vorgaben.

Die Solarinitiative ist mit 1'110 Unterschriften gültig eingereicht worden. Sie ist in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst und umfasst eine Bestimmung (Art. 84a), welche neu in der Kantonsverfassung vorgesehen werden soll. Dabei verfolgt die Initiative einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck, auf Dauer angelegte und geeignete Bauten und

Anlagen mit Anlagen zur Produktion von Solarenergie (Solaranlagen) auszustatten. Die Initiative ist somit grundsätzlich durchführbar, wahrt die Einheit der Materie und entspricht der Einheit der Form insofern, als sie präzise die Bestimmung der Kantonsverfassung, welche angepasst werden sollen, vorsieht.

2. Inhaltliche Beurteilung der Solarinitiative

2.1 Potenzial, Ziele und bisherige Aktivitäten von Bund und Kanton zur Erhöhung des Zubaus von Photovoltaikanlagen

Das Potenzial für die Solarstromproduktion auf den Dachflächen im Kanton Schaffhausen beträgt 577 GWh pro Jahr. Dies wurde im Rahmen der Erstellung des Berichtes «Grosse Solarstromanlagen im Kanton Schaffhausen - Konzept zur Verbesserung der Rahmenbedingungen» ermittelt, den das Baudepartement im Jahr 2020 in Beantwortung des Postulats 2018/6 erstellen liess. Der direkt im Anschluss erstellte Bericht «Solarstromanlagen auf Infrastrukturanlagen im Kanton Schaffhausen» weist ein zusätzlich nutzbares Potenzial von 54 GWh pro Jahr auf Infrastrukturanlagen wie Parkplätzen, Abwasserreinigungsanlagen (ARA), Bahntrassen, Deponien und Abbaugebieten aus.

Der Kanton hat sich mit seinem «Anschlusskonzept zur kantonalen Energiepolitik für die Jahre 2018 bis 2030» zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2035 eine Solarstromproduktion von 100 GWh pro Jahr zu erreichen. Im Jahr 2021 betrug die Produktion aus Photovoltaikanlagen 27 GWh. Das im «Anschlusskonzept zur kantonalen Energiepolitik für die Jahre 2018 bis 2030» angestrebte Ziel von 30 GWh bis zum Jahr 2020 wurde somit nicht erreicht. Der Zubau muss deshalb beschleunigt werden, um das Ziel für 2035 noch erreichen zu können.

Der Bund und der Kanton Schaffhausen haben in ihren Gesetzen und Verordnungen Regelungen geschaffen, um den Zubau von Photovoltaikanlagen zu erhöhen bzw. zu erleichtern. Im Kanton Schaffhausen gilt bereits gestützt auf das Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) und das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen (Baugesetz [BauG], SHR 700.100) für den Bau von Photovoltaikanlagen ein einfaches Meldeverfahren anstelle des Baubewilligungsverfahrens (Art. 54 BauG). Zudem wurde mit der auf den 1. Juli 2022 revidierten Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für die Solarstromproduktion ermöglicht. Der Kanton Schaffhausen schreibt seit der letzten Revision des Baugesetzes vom 1. April 2021 vor, dass Neubauten mindestens 20 W pro m² Energiebezugsfläche Strom aus erneuerbaren Energien zu produzieren haben. Somit ist bereits seit zwei Jahren die Erstellung von PV-Anlagen im Rahmen von Neubauvorhaben fest verankert.

2.2 Geplante Anpassungen der Gesetzgebung im Kanton Schaffhausen sowie Aktivitäten zur Erhöhung des Zubaus von Photovoltaikanlagen

Der Regierungsrat passt aktuell die Energiehaushaltverordnung (EHV, SHR 700.401) an. Hinsichtlich der Ziele zur Erhöhung des Zubaus von Photovoltaikanlagen werden insbesondere die Vorgaben an die Vorbildfunktion und die Anforderungen an die Eigenstromproduktion bei Neubauten erhöht. Neu sollen der Kanton, die Gemeinden und die anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Vorbildfunktion verpflichtet werden, bei Neubauten, neubauartigen Umbauten und umfassenden Dachsanierungen soweit möglich eigenen Strom mittels Solarstromanlagen zu erzeugen. Das gesamte solare Potenzial der geeigneten Dachflächen und mindestens die Hälfte des opaken Flächenanteils von geeigneten, südlich orientierten Fassaden ist für die Eigenstromproduktion zu nutzen. Bei allen Neubauten soll die Eigenstromerzeugung von 20 W/m² auf 30 W/m² Energiebezugsfläche (EBF) erhöht werden. Zudem wird die Obergrenze von 30 kW aufgehoben, damit grosse Dachflächen besser für die Energieproduktion genutzt werden können. Es ist geplant, die Änderungen in der EHV noch im Jahr 2023 in Kraft zu setzen.

Die Motion Nr. 2021/4 betreffend «Schaffhausen erhält ein neues Energiegesetz» verlangt, dass die Vorgaben aus dem kantonalen Baugesetz, die dem Thema Energie zugeordnet werden können, in ein neues Energiegesetz zu überführen sind. In diesem Zusammenhang sollen auch Anpassungen an verschiedenen Artikeln im Bereich Energie vorgenommen werden. Das Baudepartement hat ein neues Energiegesetz und gleichzeitig eine Revision des Baugesetzes erarbeitet und diese in Vernehmlassung gesetzt (Beschluss des Regierungsrates vom 5. September 2023). Nebst der Übernahme der energierechtlichen Bestimmungen aus dem Baugesetz soll im neuen Energiegesetz mit zusätzlichen Regelungen u.a. ein stärkerer Zubau von Photovoltaikanlagen erreicht werden.

Bund und Kantone unterstützen den Zubau von Photovoltaikanlagen über Förderprogramme. Mit dem nationalen Förderprogramm erhalten Anlagenbesitzer für ihre Photovoltaikanlagen Zuschüsse von bis zu 30 Prozent der Investitionskosten. Photovoltaikanlagen ohne Eigenverbrauch, die bisher nicht wirtschaftlich betrieben werden konnten, wurden in den Jahren 2021 und 2022 mit zusätzlichen kantonalen Beiträgen gefördert und werden seit Anfang 2023 mit erhöhten Beiträgen aus dem nationalen Förderprogramm unterstützt. Mit diesen Fördermassnahmen wird ein zusätzliches Solarstrompotenzial erschlossen und der Zubau insbesondere von Photovoltaikanlagen auf grossen Dachflächen wie Scheunen, Lagerhäusern und Industriegebäuden erhöht.

Ein weiteres Potenzial bietet die Mehrfachnutzung landwirtschaftlicher Flächen für die Solarstromproduktion, wie es die RPV (siehe 2.1) seit letztem Jahr ermöglicht. Der Kanton ermittelt aktuell zusammen mit Fachpartnern das Potenzial der Solarstromproduktion mit diesen Anlagen im Kanton Schaffhausen. Landwirte erhalten nach Fertigstellung der Potenzialstudie wichtige Hinweise zur Eignung ihrer landwirtschaftlichen Flächen. Die Erstellung von Pilotanlagen wird vom Kanton gefördert.

2.3 Beurteilung der Solarinitiative

Die Kantonale Volksinitiative «Für eine lokale, sichere und günstige Energieversorgung (Solarinitiative)» zielt darauf ab, über eine Verfassungsänderung den Zubau von Photovoltaikanlagen zu erhöhen. Auf Dauer angelegte und geeignete Bauten und Anlagen sollen über Anlagen zur Produktion von Solarenergie verfügen, Energieversorgungsunternehmen sollen für die notwendigen Netzanschlüsse sorgen und eine attraktive Einspeisevergütung gewähren. Es sollen gesetzliche Vorgaben zur Eignung von Bauten und Anlagen, zur Zumutbarkeit einer Erstellungspflicht, zur minimal zu erbringenden Gesamtleistung der jeweiligen Solaranlagen sowie zu finanziellen Anreizen für die Anpassung bestehender Bauten und Anlagen erstellt werden. In den Übergangsbestimmungen sind Fristen definiert, nach deren Ablauf für Neubauten und Sanierungen keine Bewilligungen für Neubauten und Sanierungen ohne Solaranlagen erteilt werden sollen. Bestehende Bauten und Anlagen sollen bis spätestens zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Anpassungen in der Verfassung mit Solaranlagen ausgestattet sein.

Nach Auffassung des Regierungsrates greift insbesondere die Forderung, dass bestehende Bauten und Anlagen bis spätestens zwölf Jahre nach Annahme des Artikels über Anlagen zur Produktion von Solarenergie verfügen müssen (Absatz 4 der Übergangsbestimmungen zu Art. 84a), zu stark in die Eigentumsgarantie ein. Zudem steht die Ausrüstungspflicht unter Umständen diametral zum geplanten Umgang mit einer Immobilie oder deren Renovationszyklus und ist hinsichtlich Ressourcen- und Materialverbrauch als Pflicht mit zeitlicher Frist nicht sinnvoll.

In anderen Teilen ist der Text der Vorlage zu unpräzise. Der Begriff «attraktive Einspeisevergütung» ist erstens subjektiv und zweitens abhängig von den jeweiligen Gestehungskosten. Diese variieren je nach Materialkosten, Anschluss- und Erschliessungskosten, Dacheigenschaften und dem Arbeitsaufwand, was in unterschiedlichen Amortisationszeiten resultiert. Einspeisevergütungen, die diese Faktoren berücksichtigen, würden einen erheblichen administrativen Aufwand nach sich ziehen.

Wichtig zu erwähnen ist, dass der Bund mit der geplanten Revision von Stromversorgungsgesetz (StromVG) und Energiegesetz (EnG) im sogenannten Mantelerlass (Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien) zwei Anliegen der Initiative aufnimmt: Die Netzanschlusskosten sollen Teil der Netzkosten werden und neu auch Netzverstärkungskosten für Anlagen bis 5 MW über das Verteilnetz finanziert werden. Und für Anlagen bis zu einer Leistung von 150 kW ist eine schweizweit gültige minimale Einspeisevergütung als Untergrenze geplant. Die Untergrenze orientiert sich an der Amortisation von Referenzanlagen über ihre Lebensdauer. Der Mantelerlass soll in der Herbstsession 2023 vom Parlament fertig beraten werden. Die Inkraftsetzung ist per 1. Januar 2025 vorgesehen.

Mit der laufenden Anpassung der Energiehaushaltverordnung (EHV) wird bei allen Neubauten die Eigenstromerzeugung von 20 W/m² auf 30 W/m² Energiebezugsfläche (EBF) erhöht. Zudem wird die Obergrenze von 30 kW aufgehoben, damit grosse Dachflächen besser für die Energieproduktion genutzt werden können. Im Rahmen der Vorbildfunktion der öffentlichen

Hand werden der Kanton, die Gemeinden und die anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts verpflichtet, bei Neubauten, neubauartigen Umbauten und umfassenden Dachsanierungen soweit möglich Strom mittels Solarstromanlagen zu erzeugen. Das gesamte solare Potenzial der geeigneten Dachflächen und mindestens die Hälfte des opaken Flächenanteils von geeigneten, südlich orientierten Fassaden ist für die Eigenstromproduktion zu nutzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Mit der geplanten Anpassung in der EHV wird Absatz 1 der Initiative in Bezug auf Neubauten in der Regelbauweise und Sanierungen der öffentlichen Hand bereits grösstenteils umgesetzt.
- Was bestehende Bauten anbelangt, soll der Weg über umfassende Dachsanierungen gehen, so wie er im neu zu schaffenden kantonalen Energiegesetz vorgeschlagen wird. Wird das Dach sowieso saniert, bewegen sich die Zusatzkosten einer Solarstromanlage in einem zumutbaren Bereich.
- In Bezug auf Absatz 2 der Initiative sollte die Umsetzung des Mantelerlasses abgewartet werden. Das Stromnetz als natürliches Monopol untersteht der Regulierung durch das StromVG. Regulierungsbehörde ist die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom). Das StromVG ist deshalb der richtige Ort, um Anpassungen bei der Kostenanrechnung vorzunehmen. Es ist davon auszugehen, dass kantonale Regelungen hierzu bundesrechtswidrig wären.
- Auch das Thema Einspeisevergütung von Solarstromanlagen wird durch den Mantelerlass angegangen, indem ein schweizweit gültiger Mindestpreis definiert wird. Zudem gibt die geplante Anpassung im neu zu schaffenden Energiegesetz des Kantons Schaffhausen für die Elektrizitätsversorger im Kanton einen Anreiz, weiterhin attraktive Rüchspeisetarife anzubieten. Somit sind die Weichen für die geforderte attraktive Einspeisevergütung aus Absatz 2 der Initiative sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene gestellt.

2.4 Fazit

Der Regierungsrat beurteilt die Solarinitiative in der Stossrichtung als richtig, im Detail jedoch zu ungenau und vor allem in Bezug auf die Ausrüstungspflicht ohne jegliche bauliche Massnahme als zu starken Eingriff in die Eigentumsgarantie. Mit der geplanten Anpassung in der EHV, der Vorlage zum neuen Energiegesetz, die der Regierungsrat in eine breite Vernehmlassung geschickt hat, deren Inhalt den Initianten nicht bekannt war, und den geplanten Anpassungen des Bundesrechts werden die Stossrichtungen der Initiative bereits grösstenteils umgesetzt.

3. Anträge

Aufgrund dessen, dass der Kanton Schaffhausen die Forderungen aus der Volksinitiative grösstenteils bereits umgesetzt hat bzw. sich diese in Umsetzung befinden, beantragt der Regierungsrat, es sei die Initiative abzulehnen.

4. Gegenvorschlag

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Solarinitiative durchaus berechtigte Anliegen aufnimmt, diese aber insgesamt zu weit in die Eigentumsfreiheit eingreifen und deshalb auf anderem Wege angegangen werden müssen. Der vom Regierungsrat begangene Weg berücksichtigt die Subsidiarität zwischen Bundes- und Kantonsrecht und die Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten. Er besteht aus dem Mantelerlass auf Bundesebene und den geplanten Anpassungen in der Energiegesetzgebung. Zu ersterem hat der Kanton wenig Einfluss. Mit der geplanten Änderung der Energiehaushaltsverordnung und der in Vernehmlassung gesetzten Schaffung eines Energiegesetzes kann der Kanton seinen Teil für eine Beschleunigung des Zubaus von Photovoltaikanlagen im Sinne der Solarinitiative leisten. Er lehnt deshalb auch einen direkten Gegenvorschlag ab. Nach Auffassung des Regierungsrates stellen die Revision der Energiehaushaltsverordnung und die Schaffung eines Energiegesetzes einen indirekten Gegenvorschlag zur Solarinitiative dar. Im Entwurf zum Energiegesetz sind folgende, den Zubau von Solarstromanlagen betreffenden - mithin in die Stossrichtung der Volksinitiative gehenden - Aspekte vorgesehen, wobei für ausführliche Details auf die Vernehmlassungsvorlage vom 5. September 2023 verwiesen wird:

- **Anforderungen bei Neubauten, unabhängig von deren Energiebezugsfläche**

Neubauten produzieren schon heute einen Teil ihres Stromverbrauchs selbst. Angesichts der Herausforderungen zur Stärkung der Versorgungssicherheit und des allmählichen Ersatzes der fossilen Energien genügt dies nicht mehr. Der Fokus richtet sich im Neubau vermehrt auf die vollständig geeigneten Flächen zur Stromproduktion.

- **Solarstrom bei Dachsanierungen bei bestehenden Bauten**

Die Anforderung der Eigenstromerzeugung soll auf bestehende Bauten ausgedehnt werden, greift aber erst dann, wenn eine umfassende Dachsanierung ansteht. In diesem Moment müssen Gerüst und Absturzsicherung installiert werden, womit sich der Zusatzaufwand einer Solarstromanlage im Wesentlichen auf die Investitions- und Installationskosten der Anlage selbst beschränkt.

- **Solarstrom bei Infrastrukturanlagen der öffentlichen Hand**

Beim Neubau von Infrastrukturanlagen oder bei deren Sanierung sollte das solare Potenzial zur Stromerzeugung genutzt werden. Falls beispielsweise eine Lärmschutzwand an einer Kantonsstrasse neu zu erstellen ist, wäre zukünftig bereits in der Planungsphase zu prüfen, ob

sich diese für die Solarstromerzeugung eignet, und wäre diese - falls geeignet - mit Solarmodulen zu bestücken.

- **Angebot von Elektrizität aus erneuerbaren Energien in der Grundversorgung**

Die Elektrizitätsversorger im Kanton Schaffhausen werden verpflichtet, einen Beitrag zur Lückenschliessung zu leisten. Dazu soll der Anteil an lokal produzierter (und zertifizierter) Elektrizität in der Grundversorgung bis 2035 kontinuierlich erhöht werden, und zwar in Abhängigkeit der in der Grundversorgung abgesetzten Strommenge. Die einfachste und kostengünstigste Variante ist das Anbieten von attraktiven Rücklieferatarifen, z.B. durch ein Festhalten an den heute gültigen Tarifen über einen längeren Zeitraum.

- **Ausdehnung des Meldeverfahrens für Solaranlagen an der Fassade (Anpassung im Baugesetz)**

Das Meldeverfahren gilt bis anhin nur für Solaranlagen auf Dächern, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. An Fassadenanlagen sind aufgrund ihrer besseren Einsehbarkeit höhere ästhetische Anforderungen zu stellen. Hierzu soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Auf Verordnungsstufe soll definiert werden, was unter «genügend angepasst» zu verstehen ist.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen – vorbehaltlich des Rückzuges der Initiative – gemäss Art. 30 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 77 des Wahlgesetzes die folgenden Möglichkeiten:

- Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (d.h. bis zum 12. Dezember 2023), ob er der Solarinitiative zustimmt, ob er sie ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.
- Soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat zu beraten. Danach ist innerhalb weiterer sechs Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für eine lokale, sichere und günstige Energieversorgung (Solarinitiative)» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 5. September 2023

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dino Tamagni

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

[Vernehmlassungsunterlagen Baugesetzrevision und Energiegesetz](#)