



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Zurich Simon / Kubski Grégoire

2022-GC-72

Energiepolitik: Mit Photovoltaik aus der Sackgasse

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 13. April 2022 eingereichten und begründeten Motion weisen die Grossräte Simon Zurich und Grégoire Kubski darauf hin, dass die Energiewende im Kanton Freiburg nur schleppend vorankommt, weil stark auf die Windenergie gesetzt wird. Da der Ausbau der Windenergie auf starken Widerstand stösst, erscheint es sinnvoll, bei der Umsetzung der Energiewende auf andere Lösungen zu setzen. Der Kanton Freiburg verfügt über die nötigen Ressourcen, um seine Energiezukunft in die Hand zu nehmen und bei der Entwicklung der Fotovoltaik, deren Potenzial noch viel zu wenig genutzt wird, echten Ehrgeiz an den Tag zu legen.

Deshalb verlangen die Verfasser der Motion, dass die folgenden Instrumente in die kantonale Gesetzgebung und insbesondere in das Raumplanungs- und Baugesetz und das Energiegesetz aufgenommen werden:

- > Eine neue Gesetzesgrundlage für die Errichtung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds, der durch Private mitfinanziert werden kann.
- > Eine globale Solarplanung nach dem Vorbild des Projekts der Stadt Carouge und des Bundesamts für Kultur.
- > Eine Gesetzesgrundlage, die es dem Kanton ermöglicht, Solar-Grossanlagen mitzufinanzieren, die die Gemeinden etwa auf Gemeindegebäuden oder auf Privatbauten (Fabriken, grosse Dächer von Privaten) planen.
- > Die Pflicht zum Einbau von Fotovoltaikanlagen auf Neubauten, die auf die Netzeinspeisung und nicht nur auf den Eigenverbrauch ausgerichtet sind.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass die Energiestrategie des Kantons nicht allein auf die Windenergie ausgerichtet ist. Sie setzt in erster Linie auf die Energieeffizienz und den Ausbau aller erneuerbaren und einheimischen Energiequellen, zu denen unter anderem auch die Fotovoltaik und die Windenergie gehören. Ausserdem ist hinsichtlich der Stromproduktion die Verfügbarkeit der verschiedenen Ressourcen zu berücksichtigen. So steht beispielsweise Sonnenenergie vor allem im Sommer und in der Zwischensaison zur Verfügung, während die Situation bei der Windenergie genau umgekehrt ist. Strom wird allerdings das ganze Jahr hindurch benötigt.

Was namentlich die Fotovoltaik betrifft, gehört Freiburg zu den Kantonen mit dem stärksten Zubau von Solaranlagen. Zudem weist er die grösste Modulfläche pro Kopf auf. Folglich kann nicht behauptet werden, dass der Kanton für die Energiewende stark auf die Windenergie setzt – ganz im Gegenteil.

Der Staatsrat verweist auf den Sachplan Energie, der im Juli 2017 veröffentlicht wurde und ein gutes Bild von der Lage bietet. Er zeigt namentlich die im Kanton bestehende Energieinfrastruktur auf und untersucht das Nutzungspotenzial der einheimischen Energiequellen im Hinblick auf die zu erreichenden energiepolitischen Ziele. Der Bericht zum Umsetzungsstand der Energiestrategie des Kantons für den Zeitraum 2015-2020 bietet zudem eine Übersicht über die Entwicklung der Lage im Kanton.

Aus der Energiestrategie 2050 des Bundes, die im Mai 2017 vom Stimmvolk angenommen wurde, geht zudem hervor, dass die Schweiz alle verfügbaren Ressourcen nutzen muss und nicht auf eine einzige oder einige wenige setzen darf, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Das bedeutet, dass alle Energiequellen – also Sonnenenergie, Wasserkraft, Windenergie, Geothermie, Holz und die übrige Biomasse – eine wichtige Rolle spielen.

Der Staatsrat stimmt jedoch den Grossräten Simon Zurich und Grégoire Kubski zu, dass der Kanton sein Potenzial im Bereich der Fotovoltaik bei Weitem noch nicht ausgeschöpft hat und dass ihr Ausbau beschleunigt werden sollte. Übrigens hat das Amt für Energie (AfE) genau aus diesem Grund Ende 2021 eine Studie lanciert, um eine Fotovoltaik-Strategie für den Kanton auszuarbeiten. Gestützt auf diese Studie, die kurz vor Abschluss steht, wird der Staatsrat ab Herbst 2022 die mittel- und langfristigen Prioritäten für den Ausbau der Fotovoltaik festlegen.

Dies vorausgeschickt, nimmt der Staatsrat wie folgt Stellung zu den Forderungen der Verfasser der Motion:

Neue Gesetzesgrundlage für die Errichtung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds, der durch Private mitfinanziert werden kann.

Als Erstes soll präzisiert werden, dass die Fotovoltaik zurzeit vom Bund finanziell unterstützt wird. Dieser hat die Verwaltung des Programms der Organisation Pronovo übertragen. Die finanzielle Unterstützung liegt je nach Leistung der Anlage zwischen 15 % und 30 %. Ausserdem können die Investitionen für den Einbau von Fotovoltaikanlagen von den Steuern abgezogen werden. Somit liegen die Produktionskosten für diese Energieart bei etwa 11 Rp./kWh für Kleinanlagen und deutlich unter 10 Rp./kWh für die grösseren Anlagen. Wie kürzlich von den Stromversorgern angekündigt, werden die Tarife für die Einspeisung von Strom aus Fotovoltaikanlagen ab 2023 angehoben (14.45 Rp./kWh bei Groupe E), so dass sie deutlich über den Erzeugungskosten liegen. Investitionen in derartige Anlagen können dadurch rasch amortisiert werden (in weniger als 10 Jahren), dies bei einer von den Herstellern garantierten Produktionszeit von sehr oft über 20 Jahren. Das bedeutet, dass die Fotovoltaikanlagen angesichts der Marktpreise bereits sehr wettbewerbsfähig sind. Daher ist es eindeutig nicht notwendig, die derzeitige Unterstützung durch kantonale Beiträge zu ergänzen.

Was die allfällige Schaffung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds betrifft, geht aus der Motion nicht klar hervor, wofür die Mittel eingesetzt werden sollen.

- a) Soll der Staat ein neues Förderprogramm für Fotovoltaikanlagen aufstellen, auch wenn der aktuelle kWh-Preis sehr wettbewerbsfähig ist?
- b) Soll der Staat als Investor von Fotovoltaik-Projekten auftreten, auch wenn er dadurch auf dem Markt eine Wettbewerbsverzerrung verursachen könnte?

- c) Gibt der Staat Darlehen, obwohl es auf dem Markt zahlreiche Finanzierungslösungen für Fotovoltaikanlagen gibt, wobei teils gar kein Eigenkapital investiert werden muss? (Drittinvestoren – ohne Eigeninvestition durch Eigentümer; Genossenschaften – gemeinschaftliche Finanzierung der Investitionen und Betriebskosten; Beteiligungsfinanzierung – Mitfinanzierung durch Dritte; Vermietung von Dachflächen – der Eigentümer stellt einem Investor einzig sein Dach zur Verfügung; Darlehen zu Vorzugszinsen usw.).

Im Übrigen weist der Staatsrat darauf hin, dass der Hauptgrund für den allzu langsamen Ausbau der Fotovoltaik nicht in der Projektfinanzierung liegt, sondern wahrscheinlich auf Folgendes zurückzuführen ist:

- > Der gesetzliche Rahmen des Bundes muss angepasst werden, damit die Nutzung dieser Energie auf dem Markt attraktiver wird. Beispielsweise sollten die Eigentümer von Fotovoltaikanlagen einen direkten Zugang zum Markt haben, damit sie die überschüssige Energieproduktion zum Marktpreis verkaufen können. Eine weitere Möglichkeit wäre es, Bestimmungen einzuführen, die eine bessere Nutzung der Speicherkapazitäten von Pump-Speicher-Kraftwerken ermöglichen. Derartige Kraftwerke sind in der Schweiz verbreitet, ihr Potenzial wird aber noch nicht voll genutzt. Eine andere Möglichkeit besteht darin, im Zuge der Einführung von intelligenten Stromzählern bis spätestens 2027 die Tarife anzupassen.
- > Es besteht ein grosser Arbeitskräftemangel und die Unternehmen haben Mühe, Personal zu finden. Deshalb wird im Kanton zurzeit eine Studie durchgeführt (Postulat 2021-GC-94: Die berufliche Umschulung als Schlüssel zur Energiewende), um die Bildung in diesem Bereich zu stärken, damit die Energiestrategie umgesetzt werden kann. Groupe E hat übrigens ihre eigene Ausbildungsstruktur geschaffen, um Fachpersonen im Bereich der Fotovoltaik auszubilden, und ist damit sehr erfolgreich.
- > Die Gesundheitskrise und der Ukraine-Krieg wirken sich stark auf den Markt aus. Es gibt grosse Lieferprobleme besonders beim Material für Fotovoltaikanlagen.

Doch selbst wenn der gesetzliche Rahmen ideal wäre, beträgt die Wartezeit für den Einbau einer Fotovoltaikanlage zurzeit im besten Fall 6 Monate, wenn überhaupt noch ein Unternehmen zu finden ist, das eine Offerte machen kann oder will. Aufgrund des oben dargelegten Sachverhalts hält der Staatsrat die Errichtung eines Fonds für den Bau von Fotovoltaikanlagen nicht für sinnvoll. Im Übrigen können Projekte, die der «Forschung und Entwicklung» dienen, wie bisher über den kantonalen Energiefonds unterstützt werden.

Globale Solarplanung nach dem Vorbild des Projekts der Stadt Carouge und des Bundesamts für Kultur

Wie der Titel des Berichts besagt, wurde die Planung auf der Stufe einer Gemeinde vorgenommen. Ziel der Planung ist es, einerseits die Gebiete zu bestimmen, in denen die Solarenergie vorrangig entwickelt werden soll, und andererseits die Gebiete auszuscheiden, in denen der Schutz des Ortsbilds von vorrangigem öffentlichem Interesse ist und deshalb anderen erneuerbaren Energiequellen der Vorzug gegeben werden soll. Die Methodik ist interessant und könnte sehr gut auch von Freiburger Gemeinden angewendet werden.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass die Gemeinden selbst für ihre Raumplanung zuständig sind, und zwar insbesondere im Rahmen des Gemeinderichtplans und der damit verbundenen Planungsinstrumente. Weiter ruft er in Erinnerung, dass die Gemeinden gemäss kantonaler Energiegesetzgebung verpflichtet sind, einen kommunalen Energieplan aufzustellen, in dem sie ihre energiepolitischen Ziele festhalten und einen Aktionsplan aufstellen, um diese Ziele zu erreichen. In diesem Zusammenhang könnte eine globale Solarplanung aufgestellt werden. Der Staatsrat will den Gemeinden aber kein bestimmtes Vorgehen vorschreiben und lässt ihnen den nötigen Spielraum, damit sie ihre Prioritäten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheiten festlegen können.

Gesetzesgrundlage, die es dem Kanton ermöglicht, Solar-Grossanlagen mitzufinanzieren, die die Gemeinden etwa auf Gemeindegebäuden oder auf Privatbauten (Fabriken, grosse Dächer von Privaten) planen

Die Verfasser der Motion bringen vor, dass viele Gemeinden aus Geldmangel zögern, in Fotovoltaik zu investieren. Die Gemeinden müssten folglich einen finanziellen Anreiz erhalten, um grüne Energie zu produzieren.

In Ergänzung seiner Antwort auf den ersten Punkt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass es meistens nicht aus finanziellen Gründen so wenig Fotovoltaikanlagen auf Gemeindegebäuden gibt. Denn die dafür nötigen Investitionen sind relativ rasch amortisiert und die vom Bund gewährten Beiträge attraktiv. Die von den Verteilnetzbetreibern bezahlte Einspeisevergütung wird zudem ab 2023 attraktiv sein und die auf dem Markt verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten sind vielfältig.

Abschliessend spricht sich der Staatsrat gegen den Grundsatz einer staatlichen Mitfinanzierung von Solarinfrastrukturen aus, denn er will keinesfalls in Wettbewerb mit den zahlreichen Marktakteuren treten.

Einführung der Pflicht zum Einbau von Fotovoltaikanlagen auf Neubauten, die auf die Netzeinspeisung und nicht nur auf den Eigenverbrauch ausgerichtet sind

Artikel 11b Abs. 3 des Energiegesetzes (EnGe) lautet wie folgt: «Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird.»

Der Staatsrat versteht die Forderung der Verfasser der Motion, auch wenn die Begriffe «Deckung des Strombedarfs» und «Eigenverbrauch» nicht unbedingt die gleiche Bedeutung haben. In der Tat kann die «Deckung des Strombedarfs» über einen bestimmten Zeitraum erfolgen, der nicht unbedingt mit dem Zeitraum der Stromerzeugung übereinstimmen muss. Demgegenüber handelt es sich beim Eigenverbrauch um den Verbrauch von selbst produziertem Strom ohne Umweg über das Stromnetz.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass die erwähnte Pflicht einen Mindestwert festlegt, dass aber durchaus auch eine grössere Anlage eingebaut werden kann. Dies hindert die Eigentümer jedenfalls nicht daran, eine grössere Fläche zu installieren, was im Übrigen meistens der Fall ist.

In Übereinstimmung mit den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) sieht das Energiereglement (EnR) die Pflicht vor, mindestens 20 % des Strombedarfs durch Eigenproduktion zu decken. Der entsprechende Artikel lautet wie folgt:

Art. 25 EnR Grundsätze (Art. 11b Abs. 3 EnGe)

¹ Bei Neubauten muss die im, auf oder am Gebäude installierte Elektrizitätserzeugungsanlage mindestens 10 W/m² Energiebezugsfläche betragen, wobei aber nie mehr als 30 kW verlangt werden.

² Elektrizität aus einer Wärmekraftkopplungsanlage kann nur berücksichtigt werden, wenn sie nicht zur Erfüllung der Anforderungen an die Deckung des Wärmebedarfs gemäss Artikel 12 dieses Reglements eingerechnet wird.

³ Von den Anforderungen gemäss Absatz 1 befreit sind Erweiterungen von bestehenden Gebäuden, wenn die neu geschaffene Energiebezugsfläche weniger als 50 m² oder weniger als 20 % der Energiebezugsfläche des bestehenden Gebäudeteils, höchstens aber 1000 m², beträgt.

⁴ Falls die Stromproduktion am Standort technisch nicht machbar oder nicht sinnvoll ist, kann der verlangte Eigenstromanteil von einer Photovoltaikanlage im Kanton gedeckt werden.

Zum Beispiel muss für ein Einfamilienhaus mit einer Fläche von 200 m² mindestens eine Leistung von 2000 Watt installiert werden, was einer Fotovoltaik-Modulfläche von etwa 10 m² entspricht. Diese Fläche ist praktisch in allen Fällen deutlich kleiner als die Nutzfläche des Dachs.

Angesichts der Lage und namentlich in Anbetracht der Gespräche in den eidgenössischen Räten zur Anpassung des gesetzlichen Rahmens, um die Entwicklung der Fotovoltaik in der Schweiz zu stärken, und da zurzeit eine Revision der MuKE in der Schweiz im Gange ist, die vorsieht, dass insbesondere eine grössere Fotovoltaikfläche für Neubauten und eventuell für bestehende Bauten vorgeschrieben wird, hält es der Staatsrat zurzeit noch für verfrüht, den gesetzlichen Rahmen auf Kantonsebene zu ändern.

Empfehlung des Staatsrats

Aufgrund dieser Darlegungen lädt Sie der Staatsrat ein, diese Motion abzulehnen.

27. September 2022