



An den Grossen Rat
BVD/P115143

11.5143.04

Basel, 11. November 2015

Regierungsratsbeschluss vom 10. November 2015

Anzug Guido Vogel und Konsorten betreffend mehr Rechtssicherheit beim Erstellen von Photovoltaik- und Solar-Anlagen auf Hausdächern und an Hausfassaden

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 21. September 2011 überwies der Grosse Rat dem Regierungsrat die Motion Guido Vogel und Konsorten betreffend mehr Rechtssicherheit beim Erstellen von Photovoltaik- und Solar-Anlagen auf Hausdächern und an Hausfassaden zur Stellungnahme.

„Der Kanton Basel-Stadt verzichtet seit vielen Jahren auf die Verwendung von Atomenergie, ist schweizweit führend bei der Förderung der Produktion und des Einsatzes erneuerbarer Energieformen und unterstützt tatkräftig private und gewerbliche Gebäudebesitzer beim Umsetzen von Energieeffizienzmassnahmen.

Im Wissen um diese vorbildliche Haltung in der Energiepolitik, war es für viele absolut unverständlich, in der Tagespresse über einen Ablehnungsentscheid der Stadtbildkommission zu einer geplanten Photovoltaikanlage an der Fassade des Lonza Hochhauses zu lesen. Dieser Entscheid wurde zwar inzwischen durch den zuständigen Regierungsrat rückgängig gemacht. Nichtsdestotrotz finden die Motionäre, dass die Zeit reif wäre für eine gesetzliche Klarstellung bezüglich der Voraussetzungen, welche ein Gebäude erfüllen muss, damit es ohne staatliche Hürden und zeitliche Verzögerungen mit einer Photovoltaik- und/oder Solar-Anlage ergänzt werden kann.

Die Motionäre verlangen daher, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat binnen eines Jahres die um folgende Punkte ergänzten relevanten gesetzlichen Vorgaben (u.a. Raumplanungsgesetz Art.18a) vorlegt:

- Photovoltaik- und Solaranlagen sind grundsätzlich zu bewilligen.
- Alle Ausnahmen, welche zu einer Nichtbewilligung führen können, müssen klar definiert und anhand von Beispielen beschrieben werden.
- Energietechnische Einrichtungen (z.B. Solarziegel), welche das Stadtbild nicht wesentlich beeinträchtigen, sind auch in der Schutz- und Schonzone zuzulassen.

Guido Vogel, Stephan Luethi-Brüderlin, Brigitta Gerber, Christoph Wydler, Remo Gallacchi, Tobit Schäfer, Eduard Rutschmann, Annemarie Pfeifer, Jürg Stöcklin, Jörg Vitelli, Oswald Inglin, Aeneas Wanner“

Mitte Dezember 2011 berichtete der Regierungsrat ein erstes Mal zum Anliegen und beantragte, die Motion in einen Anzug umzuwandeln und sie zu überweisen. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag.

Am 4. Dezember 2013 nahm der Regierungsrat in einem 18-seitigen Bericht ausführlich Stellung zu den Themen Stadt- und Ortsbildschutz sowie Neuregelung der Bewilligungspflicht und Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen. Er beantragte, drei damit zusammenhängende Anzüge als erledigt abzuschreiben. Mit Beschluss vom 8. Dezember 2014 schrieb der Grosse Rat zwei der Anzüge als erledigt ab; den Anzug Guido Vogel und Konsorten liess er entgegen dem Antrag des Regierungsrates stehen.

Dem Protokoll der Ratssitzung sind in diesem Zusammenhang zwei Voten zu entnehmen: Einerseits wurde bemerkt, die Verordnung zum Raumplanungsgesetz auf Bundesebene, die damals in der Vernehmlassung war, sei stark umstritten. Erst wenn diese Verordnung auf Bundesebene vorliege, könne der Kanton die Bewilligung von Solaranlagen vereinfachen. Andererseits wurde der Antrag gestellt, den Anzug stehenzulassen, „damit diese Fragen weiterhin beim Baudepartement aktuell bleiben“.

Fristgerecht berichten wir Ihnen erneut zur Bewilligungspflicht und Bewilligungsfähigkeit von Photovoltaik- und Solaranlagen.

2. Neue Regelung im Bundesrecht

2.1 Praktisch vollständige Liberalisierung für Solaranlagen durch die Vorgaben des Bundes

Die detaillierte Regelung im Bundesrecht ist nun seit gut eineinhalb Jahren bekannt: Der Bundesrat hat die Revision des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung zum vorliegenden Thema auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Somit wurden bis dahin geltende kantonale Regelungen bezüglich der Bewilligung von Solaranlagen weitgehend zur Makulatur. Entgegen der ursprünglichen Vermutung kam es gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf zu keinen Änderungen.

2.2 Die materielle Regelung des Bundes seit dem 1. Mai 2014

Gemäss Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) bedürfen in Bau- und Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung, sondern sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden. Davon ausgenommen sind Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Solche Anlagen sind weiterhin bewilligungspflichtig.

Auf einem Dach genügend angepasst sind Solaranlagen gemäss Art. 32a der Raumplanungsverordnung (RPV), wenn sie:

- die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen;
- von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen;
- nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt werden; und
- als kompakte Fläche zusammenhängen.

Auch der Begriff der „Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung“ wird in der RPV ausführlich definiert, wobei wiederholt auf andere Bundesgesetze verwiesen wird. Als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten von Verordnungen wegen:

- Kulturgüter gemäss Verordnung über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen;
- Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A;
- Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, die in einem anderen Inventar verzeichnet sind, das der Bund gestützt auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) beschlossen hat;
- Kulturgüter von nationaler oder regionaler Bedeutung, für die gestützt auf das NHG Bundesbeiträge zugesprochen wurden;
- Bauten und Anlagen, die unter Artikel 24d Absatz 2 RPG oder Artikel 39 Absatz 2 RPV fallen (landschaftsprägende, schützenswerte Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzone); und
- Objekte, die im vom Bund genehmigten Richtplan als Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG bezeichnet werden.

2.3 Anpassungsarbeiten im kantonalen Recht

Im Nachgang an das neue Bundesrecht wurden die kantonalen Grundlagen angepasst. So wurde § 13 der Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV) mit einer Litera j ergänzt. Danach genügt für Solaranlagen auf Dächern in der Nummernzone, in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse, der Schonzone sowie von inventarisierten Objekten eine Meldung, wenn sie die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen, von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen, reflexionsarm ausgeführt werden und als kompakte Fläche zusammenhängen.

Das Meldeverfahren wurde zusätzlich vereinfacht: Normalerweise werden Meldungen, die Vorhaben in der Schonzone betreffen, der zuständigen Stadt- oder Ortsbildkommission zur direkten Erledigung zugewiesen. Die Meldungen betreffend Solaranlagen sind davon explizit ausgenommen (§ 13 Abs. 3 letzter Satz ABPV). Diese Verfahren leitet abschliessend das Bau- und Gastgewerbeinspektorat, selbst in der Schonzone.

Die dargelegte Änderung der ABPV wurde im Kantonsblatt vom 21. Mai 2014 publiziert und rückwirkend auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig wurde die kantonale Richtlinie für Solaranlagen aufgehoben.

Zudem legte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 14/29/9 vom 30. September 2014 fest, dass die im kantonalen Denkmalverzeichnis eingetragenen Liegenschaften Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Sinn des RPG darstellen. Dieser Beschluss erging gestützt auf eine Übergangsbestimmung in der RPV, wonach die Kantonsregierung die Liste dieser Kulturdenkmäler durch einfachen Beschluss provisorisch festlegen kann, solange der Richtplan mit den bezeichneten Objekten nicht durch den Bund genehmigt ist, längstens aber mit Wirkung von fünf Jahren. Der zitierte Regierungsratsbeschluss wird demnach längstens bis am 30. April 2019 gelten. Das Bau- und Verkehrsdepartement wurde beauftragt, dem Regierungsrat bis dahin die definitive Festlegung der Kulturdenkmäler von kantonaler Bedeutung im Rahmen einer Anpassung des Richtplans zur Beschlussfassung vorzulegen.

2.4 Das neue Recht in der Praxis

Ab dem 1. Mai 2014 wurde in Bezug auf alle neuen und pendenten Fälle das überarbeitete Bundesrecht angewendet. Hängige Gerichtsfälle wurden in Wiedererwägung gezogen, wobei ebenfalls nach neuem Bundesrecht entschieden wurde. Seit Inkrafttreten der neuen Regelung bis zum Verfassen des vorliegenden Berichts wurden im Kanton Basel-Stadt 168 Solaranlagen gebaut, davon 111 im Meldeverfahren und 57 im Baubewilligungsverfahren. Es gab keine Abweisungen oder Rekurse.

3. Über das Bundesrecht hinausgehende Regelung?

3.1 Anlagen an Fassaden

Das Bundesrecht befreit Solaranlagen auf Dächern von der Bewilligungspflicht. Der Anzug Guido Vogel und Konsorten bezieht sich auch auf Anlagen an Hausfassaden. Es stellt sich die Frage, ob diesbezüglich eine kantonale Regelung erlassen werden kann und soll.

Solaranlagen, die nicht gemäss Art. 18a RPG i. V. m. Art. 32a RPV bewilligungsfrei zulässig sind, bedürfen gemäss Art. 22 RPG einer Baubewilligung. Den Kantonen steht es demnach nicht zu, solche Anlagen ebenfalls von der Bewilligungspflicht auszunehmen.

Aus Sicht des Regierungsrates ist es auch nicht notwendig, für Anlagen an Fassaden spezielle Regeln zu erlassen. Auslöser dafür, dass der vorliegende Anzug auch Anlagen an Fassaden betrifft, war der angebliche Ablehnungsentscheid der Stadtbildkommission zu einer Photovoltaikanlage an der Fassade des Lonza-Hochhauses. Wie mittlerweile allgemein bekannt ist, wurde dieser Fall in den Medien nicht korrekt wiedergegeben: In dieser Sache war nie ein offizielles Gesuch eingegeben und beurteilt worden. Private hatten eine informelle Antwort auf ihre ebenfalls informelle Anfrage den Medien als ablehnenden Entscheid weitergeleitet. Aus dem Lonza-Fall kann deshalb nicht geschlossen werden, dass es in Bezug auf Solaranlagen an Fassaden Handlungsbedarf gebe. Dem Regierungsrat ist denn auch kein einziger anderer Fall eines ablehnenden Entscheids betreffend Solaranlage an der Fassade bekannt, der einen solchen aufzeigen würde.

3.2 Anlagen in der Schonzone und Schutzzone

Weiter fordern die Anzugstellenden, energietechnische Einrichtungen wie Solarziegel, welche das Stadtbild nicht wesentlich beeinträchtigen, seien auch in der Schutz- und Schonzone zuzulassen.

Die Schonzone fällt als Bauzone unter die oben dargelegte bundesrechtliche Regelung. Wir verweisen auf Ziffer 2 des vorliegenden Berichts.

Der Umgang mit Solaranlagen in der Schutzzone ist im Rahmen der Revision des Denkmalschutzgesetzes durch eine Änderung des § 37 des Bau- und Planungsgesetzes neu geregelt worden. Gemäss dieser Bestimmung wird zwischen der Schutzzone in den historischen Ortskernen und der Schutzzone ausserhalb der historischen Ortskerne unterschieden. Innerhalb der historischen Ortskerne werden Solaranlagen bewilligt, wenn sie im Nahbereich des Gebäudes (Strassenallmend, umgebende Gärten und Innenhöfe), oder im Fernbild nicht als Beeinträchtigung in Erscheinung treten. Ausserhalb der historischen Ortskerne sind Solaranlagen von Gesetzes wegen zu bewilligen, wenn sie sorgfältig in die Dächer resp. Fassaden integriert sind.

Die besagte Neuregelung ist seit dem 1. Januar 2013 wirksam. Sie führte erst einmal zu Streitigkeiten mit einem Eigentümer, der auf dem Dach seines Gebäudes am Oberen Rheinweg eine Anlage erstellen wollte. Das betroffene Dach war aus der Ferne, insbesondere von der Mittleren Brücke, dem Rheinsprung und der Pfalz, sehr gut sichtbar. Die geplante Anlage, ein viereckiges, aufliegendes Panel, wurde deshalb als unzulässige Beeinträchtigung angesehen. Der negative Bauentscheid wurde an die Baurekurskommission weitergezogen, welche die Einschätzung der Kantonalen Denkmalpflege teilte und den Rekurs abwies.

Die Verwendung von Solarziegeln und anderen ästhetisch unauffälligen energietechnischen Einrichtungen werden durch die bestehenden gesetzlichen Grundlagen automatisch priorisiert, da sie oft nicht oder sehr dezent in Erscheinung treten. In Einzelfällen kann dem Erstellen einer Solaranlage in der Schutzzone jedoch der Substanzschutz entgegenstehen, ist in dieser Zone doch auch die nach aussen sichtbare historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz zu erhalten, wenn solche vorhanden ist.

Eine über die heutige Regelung hinausgehende Lockerung der Schutzzonen-Bestimmung ist aus Sicht des Regierungsrates daher nicht angezeigt und in Anbetracht der historischen und kulturellen aber auch touristischen Bedeutung dieser Gebiete abzulehnen.

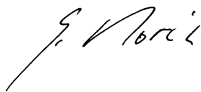
4. Fazit

Das detaillierte und abschliessend anwendbare Bundesrecht macht klare Vorgaben darüber, welche Solaranlagen von der Bewilligungspflicht befreit sind und welche nicht. Im Nachgang an das neue Bundesrecht wurden die kantonalen Grundlagen angepasst und das Meldeverfahren für Solaranlagen vereinfacht. Seit Inkrafttreten der neuen Regelung wurden im Kanton Basel-Stadt 168 Solaranlagen gebaut. Es gab keine Abweisungen und Rekurse. Somit wurden im Sinne des Anzugs die Bewilligungspraxis für Solaranlagen erfolgreich liberalisiert und mit den neuen gesetzlichen Grundlagen mehr Rechtssicherheit geschaffen.

5. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, den Anzug Guido Vogel und Konsorten betreffend mehr Rechtssicherheit beim Erstellen von Photovoltaik- und Solaranlagen auf Hausdächern und an Hausfassaden als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin