



An den Grossen Rat

22.5333.02

BVD/P225333

Basel, 27. September 2022

Regierungsratsbeschluss vom 28. September 2022

Interpellation Nr. 78 von René Brigger in Sachen Vollzugsnotstand bei der Vereinfachung von Solaranlagen

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 22. Juni 2022)

«Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) wurde im Jahre 2013 bezüglich der Priorisierung und Bewilligungsbefreiung von Solaranlagen auf Dächern vom Volk gutgeheissen. Nach neuem RPG bedürfen genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung (Art. 18a Abs. 1 RPG) und es gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG). Das kantonale Baurecht kann also eine Baubewilligung für Solaranlagen nur noch in klar umschriebenen Schutzzonen vorsehen.

Der Grosse Rat hat den Klimanotstand ausgerufen und alle sind sich einig, dass die Ermöglichung von erneuerbarer Solarenergie nunmehr noch dringender geworden ist. Die überwiesene Motion Rudolf Rechsteiner aus dem Jahre 2013 (13.5293.04) ist letztmals gemäss Vorschlag des Regierungsrates vom 9.02.2022 zur Umsetzung vorgesehen. Es wurde aber vorgebracht, dass die nötigen Personalressourcen aktuell nicht vorhanden sind und mindestens zwei weitere Jahre für den Gesetzgebungsprozess notwendig seien. Es ist kaum nachvollziehbar, wieso die notwendigen kleineren Revisionen, vor allem der Bau- und Planungsverordnung, nicht schon längst umgesetzt wurden. Der Nachbarkanton Basellandschaft ist da wesentlich weiter, indem selbst in Schutzzonen Solaranlagen möglich sind.

Aktuell werden gemäss § 27 BPV in Verbindung mit § 7a ABPV alle Solaranlagen in den Nummernzonen, in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse, der Schonzone, sowie von inventarisierten Objekten, im (vereinfachten) Meldeverfahren bewilligt. Dies unter drei Voraussetzungen:

- die Solaranlage darf die Dachfläche im rechten Winkel höchstens 20cm überragen (ist kein Problem resp. wird nie anders geplant)
- reflexionsarme Ausführung (kein Problem, neue Generation PV-Flächen sind blendfrei)
- sowie als kompakte Fläche zusammenhängen.

Die Praxis zeigt, dass eigentlich nur die Voraussetzung der kompakten Fläche regelmässig zu Abweisungen von neuen Solaranlagen führt. Viele Bauherrschaften wollen auch im Rahmen von Dämmungsmassnahmen inklusive Dachsanierung zusätzlich eine Solaranlage auf dem Dach montieren. Auf Basels Dächern gibt es jedoch fast immer technische Aufbauten (Lifte, Lüftungen, Kamine etc.) und/oder durch Dachgauben etc. bereits Installationen. Regelmässig werden daher Gesuche nicht nur in der Schonzone oder bei inventarisierten Objekten, sondern auch in Nummernzonen gemäss § 58 BPG v.a. durch die Stadtbildkommission abgewiesen, da die «kompakte Fläche» nicht erreicht wird. Durch die Stadtbildkommission werden z. B. über bestehende Dachgauben oder über technischen Aufbauten, nur noch ein schmales PV-Band zugelassen. Die Applikation dieser Rest-Solaranlage ergibt daher nur noch einen Bruchteil des Möglichen. Viele EigentümerInnen verzichten in der Folge auf die Applikation dieser Solaranlagen, da dies dann nicht mehr rentabel ist und sie im Rahmen der Gebäudesanierung sich nicht mit Bewilligungsdetails herumschlagen wollen, welche die Umsetzung verzögern oder verhindern.

Es stellt sich auch die Frage, ob die aktuelle Lösung des Basler Baurechts überhaupt RPG-konform ist resp. RPG-konform angewendet wird. Grundsätzlich besteht bei Solaranlagen auf Dächern eine Bewilligungsfreiheit. Das Meldeverfahren scheint mir da an sich geeignet. Wenn jedoch die Baubehörden und v.a. die Stadtbildkommission (SBK) im Einzelfall der Ansicht ist, dass die Solaranlage nicht in einer kompakten Fläche angeordnet ist, so wird ein Baubewilligungsverfahren verlangt. In diesem Baubewilligungsverfahren wiederum hat die SBK zumindest in der Schonzone und die Denkmalpflege bei den inventarisierten Objekten einen verbindlichen Entscheid als Oberbaubehörde. Die Bauherrschaft müsste dann an die Baurekurskommission gelangen, was i.d.R. aus Zeit- und Kostengründen unterbleibt. Nicht geregelt sind Solaranlagen in der Schutzzone. Es ist nicht ersichtlich, wieso zurückhaltend gestaltete Solaranlagen nicht in der Schutzzone möglich sein sollten (vgl. Nachbarkanton BL). Zusammengefasst ist das Basler Bauverfahren bzgl. Solaranlagen ein wenig durchdachtes Flickwerk, das sich zumindest in der Praxis m.E. nicht mit den Zielen des Bundesgesetzgebers in Einklang bringen lässt. Das sieht die Regierung wohl ähnlich, ist aber seit Jahren trotz überwiesener Motion nicht fähig und/oder willig, konkreter aktiv zu werden.

Ich stelle daher dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wann kommt die zugesagte Revision des Kantonalen Baurechts bezüglich Solarenergie (endlich) an den Grossen Rat?
2. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass die Umsetzung von Art. 18 a RPG im aktuellen kt. Baurecht systematisch problematisch erfolgt ist bzw. dessen Anwendung von den Baubehörden umgangen wird?
3. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass «kompakte Flächen» (vgl. § 7 lit. a ABPV) Aussparungen bei Dachaufbauten u.ä. zulässt?
4. Ist der Regierungsrat bereit, zumindest die dritte Voraussetzung in § 7 a ABPV (kompakte Fläche) zeitnah zu streichen oder zumindest zu revidieren?
5. Kann der Regierungsrat noch vor der Revision des kantonalen Baurechts auf die entsprechenden Ämter hinwirken, dass diese Voraussetzung der «kompakten Flächen» gem. den RPG-Grundsätzen richtig ausgelegt wird und diese Voraussetzung nur noch für Gebäude in der Schutzzone und im Denkmalverzeichnis gelten?
6. Kennt der Regierungsrat die Revision des Baurechts im Kanton Basel-Landschaft, wo selbst in Schutzzonen z.T. Solaranlagen möglich sind?
7. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass in Schutzzonen Solaranlagen unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein sollten?

René Brigger»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

Die Interpellation Nr. 78 in Sachen Vollzugsnotstand bei der Vereinfachung von Solaranlagen stellt infrage, dass das basel-städtische Baurecht in Bezug auf den Umgang mit Solaranlagen mit den Zielen des Bundesgesetzgebers in Einklang steht. Mit der Revision der Raumplanungsverordnung (in Kraft getreten per 1. Juli 2022) wurden Änderungen an den Voraussetzungen für bewilligungsfreie Solaranlagen vorgenommen. Aktuell ist das kantonale Recht somit nicht mehr deckungsgleich mit dem Bundesrecht. Eine Angleichung der kantonalen Bestimmungen an das Bundesrecht ist aus Sicht des Regierungsrates sinnvoll und notwendig (siehe Beantwortung der Fragen).

Im Kanton Basel-Stadt laufen derzeit einige grössere Vorhaben, die Solaranlagen thematisieren und für die Beantwortung der Interpellation relevant sind. Zu nennen ist hier beispielsweise die Umsetzung des Stadtklimakonzepts, aus der voraussichtlich rechtliche Anpassungen resultieren, die auch die Thematik der Solaranlagen in Kombination mit Begrünung enthalten sollen. Ebenfalls soll eine Solaroffensive erarbeitet werden.

2. Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesrecht sieht mit Art. 18a Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) vor, dass die Kantone das Verfahren zur Erstellung von Solaranlagen auf Dächern bewilligungsfrei ausgestalten. Ein solches Bauvorhaben muss lediglich der zuständigen Behörde gemeldet werden. Die Bewilligungsfreiheit wird jedoch dadurch eingeschränkt, als dass Art. 18a RPG von «genügend angepassten» Solaranlagen spricht. Ohne Baubewilligung können demnach nur diejenigen Solaranlagen erstellt werden, welche die Vorgaben nach Art. 32a Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) erfüllen.

Eine Ausnahme von der Bewilligungsfreiheit für Solaranlagen können die Kantone nach Art. 18a Abs. 2 lit. B RPG für «klar umschriebene Schutzzonen» vorsehen, womit gewisse Solaranlagen bewilligungspflichtig werden. Immer bewilligungspflichtig gem. Art. 18a Abs. 3 RPG sind Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern

Auf kantonaler Ebene sind im kantonalen Bau- und Planungsgesetz (BPG, SG 730.100) und in den Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV, SG 730.115) die wichtigsten Bestimmungen hinsichtlich Solaranlagen enthalten. Eine Meldung an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat genügt für Solaranlagen auf Dächern in der Nummernzone, in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse, der Schonzone sowie in inventarisierten Objekten, wenn die folgenden Anforderungen zur «genügenden Angepasstheit» gemäss Art. 18a RPG erfüllt werden (§ 7 Abs. 1 lit. H ABPV):

- Sie dürfen die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen,
- von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen,
- müssen reflexionsarm ausgeführt werden und
- als kompakte Fläche zusammenhängen.

Bei Solaranlagen in der Industrie- und Gewerbezone genügt ebenfalls eine Meldung nach § 7 Abs. 1 lit. K ABPV ohne die obigen Anforderungen einhalten zu müssen.

Hingegen sind Solaranlagen in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone nur mit einer Baubewilligung möglich. Gemäss § 37 Abs. 4^{bis} BPG sind sorgfältig in die Dächer integrierte Solaranlagen bei Gebäuden und Anlagen ausserhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen im Baubewilligungsverfahren zulässig.

3. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wann kommt die zugesagte Revision des Kantonalen Baurechts bezüglich Solarenergie (endlich) an den Grossen Rat?*

Mit dieser Frage adressiert der Interpellant zum einen die Umsetzung der Motion Rechsteiner und Konsorten betreffend «Bewilligungsbefreiung für Solaranlagen» (13.5293), zum anderen die so genannte «Solaroffensive».

Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 23. März 2022 (22/12/38G) dem Antrag des Regierungsrats im Bericht vom 9. Februar 2022 (13.5293.04) folgend die Motion Rechsteiner und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat eine Beantwortungsfrist bis zum 23. März 2026 gewährt. Noch ausstehend ist die geplante Modifizierung des § 72 BPG mit dem Ziel, alternativ zur Begrünung auch den Bau von Photovoltaikanlagen auf Flachdächern gesetzlich explizit zu erlauben. Im genannten Bericht des Regierungsrats wurde auf die Umsetzung des Stadtklimakonzepts hingewiesen. Die Themen Photovoltaik (PV)-Anlagen und Dachbegrünung werden Gegenstand dieser umfangreichen Umsetzungsmassnahmen sein. Der Regierungsrat hat die zur Umsetzung des Stadtklimakonzepts benötigten Personalressourcen mit Beschluss vom 24. Mai 2022 (P210924) gesprochen. Nach Plänen des Regierungsrats wird der Gesetzgebungsprozess mit den damit verbundenen umfangreichen internen und externen Vernehmlassungsprozessen rund zwei Jahre in Anspruch nehmen.

Im Legislaturplan 2021–2025 der Regierung ist der Klimaschutz eines von drei Schwerpunktthemen. Mit dem Ziel, die Energieversorgung stadtverträglich und klimafreundlich weiterzuentwickeln, soll die solare Nutzung von Gebäuden und Infrastrukturen markant ausgebaut werden. Dazu soll eine «Solaroffensive» lanciert werden. Aktuell ermittelt das Amt für Umwelt und Energie (AUE) die technischen Voraussetzungen, Möglichkeiten, Synergieeffekte und Grenzen sowie den für die Umsetzung der Solaroffensive notwendigen gesetzlichen und finanziellen Rahmen. Ziel ist es, die Offensive nach Abschluss der politischen Beratung voraussichtlich in den Jahren 2023/24 zu starten.

2. *Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass die Umsetzung von Art. 18 a RPG im aktuellen kt. Baurecht systematisch problematisch erfolgt ist bzw. dessen Anwendung von den Baubehörden umgangen wird?*

Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben an die Erstellung von Solaranlagen (Art. 18a RPG, Art. 32a ff RPV) ist auf kantonaler Ebene tatsächlich unübersichtlich gelöst. Die Regelung, dass «genügend angepasste» Solaranlagen bewilligungsfrei sind, ist nur in den Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung festgehalten.

Seit 1. Juli 2022 enthält Art. 32a lit. d RPV den Zusatz, dass «technisch bedingte Auslassungen oder eine versetzte Anordnung aufgrund der verfügbaren Fläche» zulässig sind. Dieser Zusatz fehlt bislang in den kantonalen Ausführungsbestimmungen (ABPV). Ausserdem spricht die RPV neu nicht mehr von kompakten, zusammenhängenden Flächen, sondern von einer «kompakten Anordnung». Die kantonale Regelung ist somit nicht mehr deckungsgleich mit dem Bundesrecht und muss entsprechend angepasst werden.

Von einer Umgehung kann allerdings nicht die Rede sein, wie dies die Aussage suggeriert, dass Gesuche auch in Nummernzonen gemäss § 58 BPG v.a. durch die Stadtbildkommission abgewiesen würden. Richtig ist, dass beim Meldeverfahren eben kein Bewilligungsverfahren erfolgt. So wird denn auch bei Solaranlagen, die in Nummernzonen oder der Schonzone erstellt werden sollen, die Stadtbildkommission nicht zu einer Stellungnahme eingeladen (vgl. § 7 Abs. 5 Satz 2 ABPV).

3. *Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass «kompakte Flächen» (vgl. § 7 lit. a ABPV) Aussparungen bei Dachaufbauten u.ä. zulässt?*

Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 erläutert, muss § 7 Abs. 1 lit. h ABPV an den neuen Wortlaut von Art. 32a Abs. 1 lit. d RPV angepasst werden. In Anbetracht dessen sollte nach Ansicht des Regierungsrates die Bestimmung in der ABPV bereits heute im Sinne der Bestimmung der RPV ausgelegt und angewendet werden.

Bereits der erläuternde Bericht zur Teilrevision der RPV vom 2. April 2014 sprach davon, dass es Gründe geben kann, Solaranlagen kompakt, aber in anderer Form – beispielsweise mit Aussparungen für Dachflächenfenster – zu realisieren (vgl. S. 15). Aus Sicht des eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) wurde die bisherige Formulierung in der Praxis teilweise sehr restriktiv verstanden. Die neue Formulierung stellt nun klar, dass auch mehrere – in sich kompakt angeordnete Felder – auf einer Dachfläche installiert werden können und dass technisch bedingte Auslassungen oder eine versetzte Anordnung aufgrund der verfügbaren Fläche zulässig sind (vgl. Erläuternder Bericht zur Revision der Raumplanungsverordnung [Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen], April 2022, S. 2).

4. *Ist der Regierungsrat bereit, zumindest die dritte Voraussetzung in § 7 a ABPV (kompakte Fläche) zeitnah zu streichen oder zumindest zu revidieren?*

Die Streichung der «zusammenhängenden kompakten Fläche» erachtet der Regierungsrat als nicht förderlich bzw. sinnvoll, da das Bundesrecht die Voraussetzung der «kompakten Anordnung» ebenfalls kennt. Hingegen ist eine Revision der kantonalen Ausführungsbestimmungen durch Angleichung an das Bundesrecht (Art. 32a Abs. 1 RPV) angebracht (vgl. Antwort zu Frage 2).

5. *Kann der Regierungsrat noch vor der Revision des kantonalen Baurechts auf die entsprechenden Ämter hinwirken, dass diese Voraussetzung der «kompakten Flächen» gem. den RPG-Grundsätzen richtig ausgelegt wird und diese Voraussetzung nur noch für Gebäude in der Schutzzone und im Denkmalverzeichnis gelten?*

Die Voraussetzung an die Anordnung der Solaranlage («genügende Angepasstheit») gilt gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG für alle Solaranlagen in der Bauzone und damit nicht nur für überlagernde Zonen wie etwa Schutzzonen. Der die «genügende Angepasstheit» spezifizierende Art. 32a Abs. 1 RPV enthält in lit. d das Erfordernis der «kompakten Anordnung». Eine liberalere kantonale Praxis würde übergeordnetem Recht widersprechen und ist daher nicht möglich.

6. *Kennt der Regierungsrat die Revision des Baurechts im Kanton Basel-Landschaft, wo selbst in Schutzzonen z.T. Solaranlagen möglich sind?*

Die Revision ist dem Regierungsrat bekannt. Mit der Revision von 2013 sind verschiedene neue Bestimmungen zu den Solaranlagen in Kraft getreten (§ 104b des Raumplanungs- und Baugesetzes [SGS 400] sowie § 94 Abs. 1 lit. e und § 94a der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz [SGS 400.11]). Seit 16. Juni 2022 existiert zudem ein aktualisiertes Merkblatt des basellandschaftlichen Amtes für Raumplanung, das Richtlinien/Kriterien der Denkmalpflege BL für bewilligungspflichtige Solaranlagen definiert. Dieses besagt zu Solaranlagen auf Dächern in Kern-, Ortsbildschutz- und Denkmalschutzzonen sowie ISOS-Gebieten/Baugruppen mit Erhaltungsziel A, dass diese genügend angepasst sein müssen, und definiert folgende Kriterien, die zu erfüllen sind:

- nur eine Anlage pro Dachfläche,
- als kompakte und regelmässige Fläche zusammenhängend,
- rechteckig bzw. parallel zu den Dachbegrenzungen,
- die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragend,
- von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragend,
- möglichst reflexionsarm ausgeführt.

Diese Kriterien, die mit Ausnahme der Rechteckigkeit und der Parallelität zu den Dachbegrenzungen der Definition der gut angepassten Solaranlagen nach Art. 32a Abs. 1 RPV entsprechen, geben den kommunalen Baubehörden die Möglichkeit, gut angepasste Solaranlagen in Kern-, Ortsbildschutz- oder Denkmalschutzzonen zuzulassen.

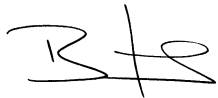
Im Kanton Basel-Stadt sind Solaranlagen in der Stadt- und Dorfbildschutzzone ebenfalls baubewilligungspflichtig (§ 7 Abs. 1 lit. h und k ABPV *e contrario*). In den basel-städtischen Bestimmungen wird jedoch nicht wie im basellandschaftlichen Merkblatt im positiven Sinne ausgeführt, was sorgfältig in die Dächer integrierte Solaranlagen sind. Ausserdem sind Solaranlagen in den historischen Ortskernen nur ausnahmsweise möglich, sofern der historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt wird (§ 37 Abs. 4 BPG). Die basellandschaftliche Regelung ist aktuell sicher als liberaler zu betrachten als die gegenwärtige basel-städtische, die diesbezüglich geändert werden soll.

7. *Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass in Schutzzonen Solaranlagen unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein sollten?*

PV-Anlagen an Gebäudeoberflächen (Dächer und Fassaden) sind ein wichtiger Bestandteil für eine energieeffiziente Bauweise. Bereits heute erlauben die gesetzlichen Grundlagen Solaranlagen auch in Schutzzonen, wobei aufgrund der historischen Bausubstanz eine sorgfältige Integration in das Gesamtbild zu berücksichtigen ist (§ 37 Abs. 4bis BPG). Umgesetzte Anlagen in Stadt- und Dorfbildschutzzonen finden sich z.B. an folgenden Objekten: Oberer Rheinweg 7 (Hotel Krafft), St. Alban-Vorstadt 104 und 108, St. Alban-Anlage 67, Leonhardsberg 14 oder St. Alban-Vorstadt 12 (Ersatzneubau in Ausführung).

Aufgrund der ästhetischen Herausforderungen gibt es bereits heute eine grosse Variantenbreite bei Fassadenanlagen. Aber auch Dachanlagen profitieren von diesen ästhetischen Entwicklungen. Daher soll zukünftig auch die Realisierung von Dach und Fassadenanlagen in der Schutzzone vorangetrieben werden. Im Rahmen der Solaroffensive sollen hierzu die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin