



An den Grossen Rat

23.5512.02

WSU/P235512

Basel, 28. Februar 2024

Regierungsratsbeschluss vom 27. Februar 2024

## Motion René Brigger und Konsorten betreffend «Anpassung Basler Baurecht an die Solaroffensive»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. November 2023 die nachstehende Motion René Brigger dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Im Kanton Basel-Stadt besteht i.S. Vereinfachung der Applikation von Photovoltaikanlagen ein eigentlicher Vollzugsnotstand. Zumindest unterschreitet die aktuell geltende Lösung gar die Vorgaben des Bundesrechtes. Andere Kantone sind da weiter. Der regierungsrätliche Ratschlag "Solaroffensive" wird nach einer Vernehmlassungsrunde gegen Ende 2023 erst im Jahre 2024 dem Grossen Rat zugestellt werden. Die Umsetzung wird daher frühestens im Jahr 2025 sein.

Die Produktion von Solarstrom pro Kopf liegt in unserem Kanton schweizweit an zweitletzter Stelle (nur knapp vor Genf). Viele Hauseigentümerschaften wären an sich bereit, ihre Dächer, Fassaden etc. zu solarisieren. Gerade bei Bestandesbauten ergeben sich jedoch immer wieder bau- und zonenrechtliche Probleme. Nach unserer Erfahrung ist erstens der Wille da, zweitens sind die diversen staatlichen Beiträge vorhanden, aber das zentrale Hindernis (drittens) ist oft die Unsicherheit bei der Planung/Bewilligung.

Im Kanton bestehen zumindest vier Perimeter, bei welchen die Solarisierung bewilligungsmässig schwierig ist. Es sind dies Gebäude und Anlagen in der Schonzone (§ 38 BPG), Schutzzone (§ 37 BPG), inventarisierte Objekte und eigentliche Denkmalschutzobjekte. Grob geschätzt machen diese Kategorien über 20% des Gebäudebestandes aus. Das Basler Baurecht erfüllt nicht mal die bundesrechtlichen Minimalvorgaben gemäss Art. 18a RPG und neu (in Kraft seit 1. Juli 2022) Art. 32a RPV. Der Regierungsrat war in der Interpellationsbeantwortung vom 28.09.2022 (22.5333,02) selbst der Ansicht, dass die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben und die Erstellung von Solaranlagen auf kantonaler Ebene tatsächlich unübersichtlich und lückenhaft gelöst ist. Im Vordergrund steht dabei zumindest die Anpassung von §7 Abs. 1 lit h ABPV an die bundesrechtlichen Minima sowie die Aufnahme der Schonzone in das Meldeverfahren gemäss §7 Abs. 1 lit m ABPV. Optisch gut angepassten Solaranlagen (Dach, Fassade inkl. Aufständigung für Schattenspender auf Flachdächern) sollen im ganzen Kanton zulässig sein.

Die MotionärInnen bitten daher den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Revision des kantonalen Baurechts wie folgt vorzulegen:

1. Möglichst kurzfristige Umsetzung der bundesrechtlichen Minima im Bereich Solaranlagen (Art. 18 a RPG und Art. 32 a RPV) inkl. Aufnahme der Schonzone in das Meldeverfahren (v.a. §7 Abs. 1 lit. h und m ABPV);
2. Dafür zu sorgen, dass optisch gut angepasste Solaranlagen im ganzen Kantonsgebiet bewilligungsfähig werden;
3. Bau- und zonenrechtlich generell die administrativen Hürden bei der Applikation von PV-Anlagen (Dach, Fassade, inkl. Aufständigungen für Schattenspender auf Flachdächer etc.) möglichst abzubauen und übersichtlich zu gestalten.

Rene Brigger, Andreas Zappalà, Tim Cuénod, Lisa Mathys, Ivo Balmer, Daniel Sägeser, Leoni Bolz,

Jo Vergeat, Pascal Messerli, Jean-Luc Perret, Harald Friedl, David Wüest-Rudin, Christoph Hochuli, Daniel Albietz, Melanie Nussbaumer, Amina Trevisan»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion**

### **1.1 Grundlagen des Motionsrechts**

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

### **1.2 Motionsforderung**

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat gebeten, «dem Grossen Rat eine Revision des kantonalen Baurechts wie folgt vorzulegen:

1. Möglichst kurzfristige Umsetzung der bundesrechtlichen Minima im Bereich Solaranlagen (Art. 18a RPG und Art. 32a RPV) inkl. Aufnahme der Schonzone in das Meldeverfahren (v.a. § 7 Abs. 1 lit. h und m ABPV);
2. Dafür zu sorgen, dass optisch gut angepasste Solaranlagen im ganzen Kantonsgebiet bewilligungsfähig werden;
3. Bau- und zonenrechtlich generell die administrativen Hürden bei der Applikation von PV-Anlagen (Dach, Fassade, inkl. Aufständereien für Schattenspenden auf Flachdächer etc.) möglichst abzubauen und übersichtlich zu gestalten».

### **1.3 Rechtliche Prüfung**

Nach Art. 22 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen im Sinne dieser Bestimmung sind künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll es mithin der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (BGE 139 II 134 E. 5.2;

Urteil BGer 1C\_658/2013 vom 24. Januar 2014 E. 4.1; je mit Hinweisen). Nicht bewilligungspflichtig sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 22 Abs. 1 RPG etwa Kleinvorhaben, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren. Überdies bestimmt sich der Umfang der Bewilligungspflicht nicht allein nach dem RPG, sondern nach dem gesamten Bundesrecht zum Schutz von Raum und Umwelt.

Die Regelung in Art. 22 RPG ist nicht abschliessend: Die Kantone dürfen den bundesrechtlichen Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen in ihren kantonalen Bauvorschriften konkretisieren und erweitern. Sie dürfen ihn aber nicht enger fassen. Die Kantone dürfen somit nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 Abs. 1 RPG und der das RPG konkretisierenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung einer Baubewilligung bedarf. Von der Baubewilligungspflicht ausgenommen oder einem vereinfachten Verfahren, wie etwa dem Meldeverfahren, unterstellt werden sollte demnach nur, was gemäss Bundesrecht keiner Baubewilligung bedarf (BGE 1C\_424/2016; BGE 1C\_51/2015 E. 3; BERNHARD WALDMANN, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, in: Schweizerische Baurechtstagung 2017, S. 39).

Gemäss Art. 18a RPG bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und in Landwirtschaftszonen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden (sog. Meldeverfahren). Konkretisiert wird dies in Art. 32a Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Dort wird unter anderem definiert, was unter den Begriff «genügend angepasst» zu subsumieren ist. Diese Bundesregelung hat der Kanton umzusetzen.

Nach § 27 Abs. 1 Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 (BPV; SG 730.110) genügt bei geringfügigen Bauvorhaben eine Anzeige an das Bauinspektorat, welches eine Liste mit Vorhaben führt, die den Anforderungen genügen. Eine abschliessende Aufzählung solcher Vorhaben findet sich in § 7 Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV) vom 29. März 2018 (SG 730.115). § 7 Abs. 1 lit. h, k und m ABPV sowie § 7 Abs. 5 ABPV enthalten Regelungen über Solaranlagen. Die bestehenden Bestimmungen sind noch weiter dem Bundesrecht anzupassen bzw. bundesrechtskonform auszulegen. In diesem Sinne ist auch die zweite Forderung, dass optisch gut angepasste Solaranlagen in ganzen Kantonsgebiet bewilligungsfähig werden sollen, als grundsätzlich rechtlich zulässig und umsetzbar zu qualifizieren.

Die Forderung nach Abbau von administrativen Hürden und Übersichtlichkeit ist eine Massnahme gemäss § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO und lässt dem Regierungsrat im konkreten Kontext und gemäss den Vorgaben des Bundes in dieser Materie genügend Spielraum in der Umsetzung.

**Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Geplante Umsetzung der Motionsforderungen**

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt seit rund 40 Jahren eine ambitionierte Energiepolitik, welche auf Energieeffizienz und erneuerbare Stromproduktion ausgerichtet ist. Die Energieversorgung soll nun stadtverträglich und klimafreundlich weiterentwickelt werden, dies u.a. durch den markanten Ausbau der solaren Nutzung. Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, den Ausbau von Photovoltaik (PV) mit einer «Solaroffensive» voranzutreiben. Der entsprechende Ratschlag zur Förderung des Ausbaus der Photovoltaik-Infrastruktur an Gebäuden im Kanton Basel-Stadt («Solaroffensive») wird demnächst vorliegen.

Im Kanton Basel-Stadt sind heute PV-Anlagen auf Dächern und an Fassaden in der Stadt- und Dorfbildschutzzone baubewilligungspflichtig, und innerhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen sowie in den Schutzzonen Bäumlihof und St. Chrischona nicht zulässig (§ 37 Abs. 4, 4<sup>bis</sup>, 4<sup>ter</sup> Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 [BPG; SG 730.100]). Dieses generelle Verbot steht dem Bundesrecht entgegen.

Bereits per 1. Juli 2022 wurde die eidgenössische Raumplanungsverordnung (Art. 32a Abs. 1 lit. b und d) revidiert. Gemäss den neuen Bestimmungen gelten PV-Anlagen auf einem Dach u.a. als genügend angepasst, wenn sie von oben (und nicht mehr zusätzlich auch von vorne) gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen und kompakt angeordnet sind (nicht mehr «als kompakte Fläche zusammenhängen»). Technisch bedingte Auslassungen oder eine versetzte Anordnung aufgrund der verfügbaren Fläche sind neu zulässig.

PV-Anlagen an Fassaden, die eine minimale Abmessung und Leistung aufweisen, werden heute schon in den ABPV unter den meldepflichtigen Vorhaben geführt. Dies gilt aber nur für die Zonen 4, 5, 5a und 6.

Der Regierungsrat wird die für die Solaroffensive notwendigen und mit dem Bundesrecht in Widerspruch stehenden Bestimmungen im Bau- und Planungsgesetz (BPG) und den Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV) zur Anpassung vorlegen bzw. anpassen und damit die Forderungen der Motion umzusetzen.

### 3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion René Brigger und Konsorten betreffend „Anpassung Basler Baurecht an die Solaroffensive“ dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger  
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin