



An den Grossen Rat

19.5035.02

BVD/P195035

Basel, 12. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2019

Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend Senkung der Bewilligungshürden fassadenintegrierter Solarenergienutzung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. März 2019 die nachstehende Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend Senkung der Bewilligungshürden fassadenintegrierter Solarenergienutzung dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„2017 wurde das neue Energiegesetz im Kanton Basel-Stadt in Kraft gesetzt und auch die nationale Energiestrategie beschlossen. Die Energiegesetzgebung hat unter anderem zum Ziel, den altersbedingten Wegfall der Kernenergie mit möglichst viel erneuerbarer Energie zu ersetzen. National wurde der Energiegewinnung eine höhere Bedeutung (z.B. gegenüber Naturschutz) eingeräumt. Dabei kommt der Photovoltaik (PV) eine besondere Bedeutung zu. In der Vergangenheit wurden Solaranlagen fast nur auf Dächern platziert. Zunehmend gibt es auch gut integrierte PV Anlagen in Fassaden (z.B. Grosspeter Tower, AUE Neubau) und es gibt Beispiele, wo die Stadtbildkommission den Bau so erschwert hat, dass Bauherren den Mehraufwand gemieden haben.

Fassadenanlagen machen vor allem Sinn, wenn sie an grossen Büro- oder Industriegebäuden oder Mehrfamilienhäusern in wenig sensiblen Zonen angebracht sind. Einerseits leisten solche Anlagen einen relevanten Beitrag an eine nachhaltige Energiegewinnung und andererseits tritt der Stadtbildschutz bei ihnen eher in den Hintergrund als bei kleinen, in sensiblen Zonen erstellten Fassadenanlagen. Sinnvollerweise definiert man diese Anlagen mit einer Geschosshöhe und einer Flächen- oder Leistungszahl. Ausserdem sind aus ästhetischer Sicht homogen gestaltete, also ohne sichtbare Zellen gefertigte, Anlagen zu fordern.

Der Abbau von Bewilligungshürden von Solaranlagen hat bereits eine kantonale und nationale Historie. Anfänglich wurden Anlagen auf dem Dach von der Stadtbildkommission wesentlich erschwert. Später wurde im nationalen Raumplanungsgesetz klar geregelt, dass die Kantone die Solarenergienutzung auf Dächern nicht stärker einschränken dürfen als die Regelung des Bundes (Vgl. Art. 18a RPG)[i]. Gewisse Kantone haben zudem bereits bewilligungsfreie Fassadenanlagen definiert.

In diesem Sinne wird der Regierungsrat beauftragt, innert eines Jahres eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, in dem auch Anlagen im Meldeverfahren und ohne Prüfung durch die Stadtbildkommission zugelassen sind, wenn sie vordefinierte Gestaltungsaspekte berücksichtigen wie z.B. eine minimale Grosse (100m²) oder minimale Leistung (12 Kilowatt Peak) aufweisen, homogen und fassadenintegriert gestaltet sind, sowie an Gebäuden in Nummernzonen mit mindestens vier Geschossen angebracht sind.

Aeneas Wanner, David Wüest-Rudin, Thomas Grossenbacher, Jörg Vitelli, René Brigger, Katja Christ, André Auderset“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 21. März 2019 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006

(SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

Der Regierungsrat hat mit Präsidialbeschluss vom 21. März 2019 Nr. 19/09B/3 die Motion dem Bau- und Verkehrsdepartement zum Bericht bis 30. Mai 2019 und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur rechtlichen Prüfung bis 16. Mai 2019 überwiesen.

2. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement legt Ihnen im Folgenden einen Mitbericht über die rechtliche Zulässigkeit der Motion vor:

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. ^{1bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. ^{1bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. ^{1bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb eines Jahres eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, damit neben anderen Solaranlagen auch solche Solaranlagen im Meldeverfahren und ohne Prüfung der Stadtbildkommission zuzulassen sind, die vordefinierte Gestaltungsaspekte berücksichtigen, wie z. B. eine minimale Grösse (100 m²) und Leistung (12 Kilowatt Peak), homogen und fassadenintegriert gestaltet und an Gebäuden in Nummernzonen mit mindestens vier Geschossen angebracht sind.

Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden. Im Sinne einer *lex specialis* nimmt jedoch Art. 18a Abs. 1 RPG Solaranlagen unter gewissen Voraussetzungen von der Baubewilligungspflicht nach Art. 22 Abs. 1 RPG aus und unterstellt sie lediglich einer Meldepflicht. Danach bedürfen in Bau- und in Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung; solche Vorhaben unterstehen lediglich einer Meldepflicht. Demgegenüber bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung weiterhin einer Baubewilligung und dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG). Die Art. 32a und 32b Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) führen dabei näher aus, wann eine Solaranlage auf einem Dach genügend angepasst ist bzw. welche Objekte als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung gelten (BGE 1C_179/2015, 1C_180/2015). Diese Regelungen gelten auch für die Kantone. Dementsprechend ist im Kanton Basel-Stadt für bestimmte Solaranlagen auf Dächern nur noch eine Meldepflicht vorgesehen (§ 7 Abs. 1 lit. h Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV) vom 29. März 2018, SG 730.115).

Gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG kann das kantonale Recht in «bestimmten, ästhetisch wenig empfindlichen Typen von Bauzonen» auch «andere Solaranlagen» (als solche nach Art. 18a Abs. 1 RPG) von der Baubewilligungspflicht ausnehmen. Die Tragweite dieser Erweiterungsmöglichkeit ist, insbesondere mangels einschlägiger Rechtsprechung, noch unklar (Bernhard Waldmann, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, in: Schweizerische Baurechtstagung 2017, S. 34 f.; VB.2015.00520 vom 21.12.2016, Zürich, Verwaltungsgericht E. 3.2; Peter Hettich, Gian Luca Peng, Erleichterte Bewilligung von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, in: AJP 10/2015 S. 1429, 1435 f.; Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 14, abrufbar unter www.aren.admin.ch). Zumindest kann festgestellt werden, dass die Kantone von Bundesrechts wegen nicht in jeder Art von Bauzone für weitere Solaranlagen auf eine Baubewilligung verzichten dürfen, sondern nur in ästhetisch wenig empfindlichen Bauzonen.

Mit der Forderung der Motion nach Bewilligungserleichterungen durch die Einführung des Meldeverfahrens für fassadenintegrierte Solaranlagen wird über den Bereich der sich auf Dächern befindlichen Solaranlagen hinausgegangen. Wie dargelegt, dürfen aber gemäss Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG die Kantone noch weitere Solaranlagen von der Baubewilligungspflicht befreien. Die Motion fordert nicht, dass sämtliche fassadenintegrierte Solaranlagen vom Erfordernis der Baubewilligung zu befreien seien, sondern beschränkt die Forderung auf fassadenintegrierte Solaranlagen, die in der Motion umschriebene Voraussetzungen bezüglich Grösse, Leistung, Gestaltung/Erscheinungsbild und Bauzonen aufweisen. Die dergestalt formulierte Motionsforderung kann als grundsätzlich mit dem reinen Wortlaut (mangels diesen auslegender Rechtsprechung) von Art. 18 Abs. 2 lit. a RPG vereinbar angesehen werden. Insbesondere widerspricht die Eingrenzung auf die Nummernzonen ab vier Geschossen nicht von vornherein dem Bundeserfordernis der ästhetisch wenig empfindlichen Bauzonen. Daher steht die Motion grundsätzlich im Einklang mit dem übergeordneten Bundesrecht.

Die Forderung der Motion bezüglich des Verzichts auf die Prüfung durch die kantonale Stadtbildkommission tangiert im vorliegenden Fall übergeordnetes Bundesrecht nicht. Demgemäss sprechen kein höherrangiges Bundesrecht und im Übrigen auch kein kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht (§ 42 Abs. 2 GO).

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Beurteilung der Motion

2.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Mai 2014 können gestützt auf Art. 18a RPG Solaranlagen auf Dächern bewilligungsfrei montiert werden, wenn sie gewisse Vorgaben des Bundesrechts einhalten. Mit der vorliegenden Motion Wanner betreffend „Senkung der Bewilligungshürden fassadenintegrierter Solarenergienutzung“ soll die heutige Bewilligungserleichterung für Solaranlagen noch weiter ausgebaut werden, indem das vereinfachte Meldeverfahren auch für fassadenintegrierte Anlagen zur Anwendung kommt, wenn eine bestimmte Grösse, Leistung, Gestaltung (Erscheinungsbild) eingehalten und die Anlage an Gebäuden in Nummernzonen mit mindestens vier Geschossen angebracht wird.

2.2 Haltung des Regierungsrates

Fassadenanlagen einer bestimmten Grösse und Leistung können einen relevanten Beitrag an eine nachhaltige Energiegewinnung leisten. Der Regierungsrat begrüsst deshalb das Anliegen der Motionäre und sieht es ebenfalls als zweckmässig an, wenn die Bewilligung von leistungsfähigen Solaranlagen an Fassaden von grossen Gebäuden in weniger sensiblen Zonen vereinfacht wird. Dies verlangt denn auch die Motion, indem die Voraussetzungen für eine weitergehende Erleichterung definiert werden sollen, sofern eine Fassadenintegration wirtschaftlich sinnvoll und eine homogene Gestaltung möglich sind.

3. Antrag

Der Regierungsrat begrüsst das Anliegen, fassadenintegrierte Solaranlagen einer bestimmten Grösse und Leistung in der Nummernzone dem Meldeverfahren zu unterstellen, sofern sie homogen gestaltet sind. Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Aeneas Wanner betreffend „Senkung der Bewilligungshürden fassadenintegrierter Solarenergienutzung“ dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin