



An den Grossen Rat

23.5591.02

WSU/P235591

Basel, 24. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 23. April 2024

Motion Bruno Lötscher-Steiger und Konsorten betreffend „Abbau von Hindernissen bei der Förderung von Photovoltaikinstallatio- nen in den historischen Ortskernen von Basel, Riehen und Bettingen“; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24. Januar 2024 die nachstehende Motion Bruno Lötscher-Steiger dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Seit 2022 besteht im Kanton Basel-Stadt ein Verfassungsauftrag zum Klimaschutz, der als Ziel bis 2037 Netto-Null CO₂-Emissionen vorgibt. Die Regierung hat am 28. September 2023 ihre Klimaschutzstrategie vorgestellt. Dort wird unter Punkt 2 der Grundsatz festgehalten, dass mehr Solarstrom gefördert werden soll.

In Bezug auf Solaranlagen wurde das Bau- und Planungsgesetz zum letzten Mal im Jahr 2012 angepasst, wodurch ausserhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen sorgfältig integrierte Solaranlagen zulässig wurden.

Grundsätzlich nicht zulässig sind bis jetzt aber Solaranlagen innerhalb der historischen Ortskerne von Basel, Riehen und Bettingen.

Um das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen, ist ein Paradigmenwechsel in Bezug auf sorgfältig in die Dächer resp. Fassaden integrierte Solaranlagen erforderlich. Überall, wo nicht historisch oder touristisch besonders schützenswerte Bauten von der Strasse aus eingesehen werden können, sollten sorgfältig integrierte Solaranlagen zulässig sein - auch in den historischen Ortskernen. Um unseren Klimaverpflichtungen gerecht zu werden und den Ausbau der erneuerbaren Energiequellen zu unterstützen, ist diese Massnahme unerlässlich. Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist dafür gross und die technischen Möglichkeiten erlauben heute auch gut integrierte Lösungen (z. B. Fotovoltaikzellen in Form von Dachziegeln), wobei selbstverständlich auch dem Schutz historisch wertvoller Ziegel Rechnung getragen werden soll. Diese Anpassung trägt dazu bei, das Ziel der Netto-Null Förderung zu erfüllen und fördert zudem auch die lokale Wirtschaft und schafft Arbeitsplätze im Bereich erneuerbarer Energien.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat daher auf, dem Grossen Rat innert neun Monaten eine Vorlage zu unterbreiten, welche den Abbau von Hindernissen bei der Förderung von Photovoltaik-Installation in den historischen Ortskernen ermöglicht und das Bau- und Planungsgesetz entsprechend anzupassen.

Bruno Lötscher-Steiger, David Jenny, Gabriel Nigon, Andreas Zappalà, Daniel Albietz, Olivier Battaglia, Adrian Iselin, Nicole Kuster, Thomas Widmer-Huber, Jérôme Thiriet, René Brigger, Franz-Xaver Leonhardt, Claudia Baumgartner, Christian von Wartburg, Christine Keller, Stefan Suter, Christoph Hochuli, Lorenz Amiet, 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^{bis} 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 beauftragt, «dem Grossen Rat innert neun Monaten eine Vorlage zu unterbreiten, welche den Abbau von Hindernissen bei der Förderung von Photovoltaik-Installation in den historischen Ortskernen ermöglicht und das Bau- und Planungsgesetz entsprechend anzupassen».

1.3 Rechtliche Prüfung

Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes 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 Artikel 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden (sog. Meldeverfahren). Konkretisiert wird dies in Art. 32a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Dort wird unter anderem definiert, was unter den Begriff «genügend angepasst» zu subsumieren ist. Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG führt aber auch aus, dass das kantonale Recht in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen kann und weiter, dass Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung bedürfen (vgl. Art. 18a Abs. 3 RPG). Dies sind somit die Ausnahmebestimmungen vom Grundsatz, der in Art. 18a Abs. 1 RPG festgehalten ist.

Nach § 37 Abs. 4^{bis} des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) sind sorgfältig integrierte Solaranlagen in Dächer und Fassaden ausserhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen zulässig. Diese Bestimmung muss somit bereits heute bundesrechtskonform angewendet werden und müsste entsprechend der Motionsforderung geändert werden.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat unter anderem die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Motionsforderung bezüglich der Änderung des Bau- und Planungsgesetzes ist somit als rechtlich zulässig zu qualifizieren.

Die Forderung nach Abbau von Hindernissen bei der Förderung von Photovoltaik-Installationen in den historischen Ortskernen kann neben der Änderung auf Gesetzesebene auch andere Handlungen beinhalten, welche auch eine Massnahme gemäss § 42 Abs. 1^{bis} GO darstellen können. Die Forderung lässt dem Regierungsrat im konkreten Kontext und gemäss den Vorgaben des Bundes in dieser Materie Spielraum in der Umsetzung.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Geplante Umsetzung der Motionsforderung

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») geht in eine öffentliche Vernehmlassung und wird anschliessend dem Grossen Rat vorgelegt.

Im Kanton Basel-Stadt sind heute PV-Anlagen auf Dächern und an Fassaden innerhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen sowie in den Schutzzonen Bäumlihof und St. Chrischona nicht zulässig (§ 37 Abs. 4, 4^{bis}, 4^{ter} Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 [BPG; SG 730.100]). Dieses generelle Verbot steht dem Bundesrecht entgegen. Der Regierungsrat beabsichtigt daher mit seinem Ratschlag zur Solaroffensive, das BPG an das Bundesrecht anzupassen, damit auch in den Ortskernen von Basel, Bettingen und Riehen sowie in den Schutzzonen Bäumlihof und St. Chrischona PV-Anlagen realisiert werden können.

Mit der Aufhebung der vom Grossen Rat am 14. November 2021 eingefügten Absätze (§ 37 Abs. 4^{bis}, 4^{ter} BPG) sind zukünftig sorgfältig in Dächer und an Fassaden integrierte PV-Anlagen auch innerhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen sowie innerhalb der Schutzzone Bäumlihof und der Schutzzone auf der St. Chrischona zulässig.

Mit den Aufhebungen dieser beiden Absätze wird der vom Bundesrecht gewährte Rahmen genutzt, um den Ausbau der PV-Anlagen zu ermöglichen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Bruno Lötscher-Steiger und Konsorten betreffend „Abbau von Hindernissen bei der Förderung von Photovoltaikinstallationen in den historischen Ortskernen von Basel, Riehen und Bettingen“ dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin