



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5143.02

BVD/P115143
Basel, 14. Dezember 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 13. Dezember 2011

Motion Guido Vogel und Konsorten betreffend mehr Rechtssicherheit beim Erstellen von Photovoltaik- und Solaranlagen auf Hausdächern und an Hausfassaden; Stellungnahme

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2011 die nachstehende Motion Guido Vogel und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„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“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion:

§ 42. 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.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

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.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat binnen eines Jahres eine die relevanten gesetzlichen Bestimmungen (mit Hinweis auf Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung; RPG) ergänzende Vorlage zu unterbreiten, welche die Voraussetzungen klarstellt, die ein Gebäude erfüllen muss, damit dieses ohne staatliche Hürden und ohne zeitliche Verzögerungen mit einer Photovoltaik- und/oder Solaranlage ergänzt werden kann. Die Motionäre verlangen, dass a) Photovoltaik- und Solaranlagen grundsätzlich bewilligt werden, b) alle Ausnahmen, welche zu einer Nicht-bewilligung führen können, klar definiert und anhand von Beispielen beschrieben werden sowie c) energietechnische Einrichtungen wie beispielsweise Solarziegel auch in der Schutz- und Schonzone zuzulassen sind, sofern sie das Stadtbild nicht wesentlich beeinträchtigen.

Art. 18a „Solaranlagen“ RPG lautet: „In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.“

Sofern diese drei Voraussetzungen (1. in Bau- und Landwirtschaftszonen; 2. sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integriert; 3. keine Beeinträchtigung von Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung) erfüllt sind, besteht von Bundesrechts wegen ein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung. Anlagen, welche die Voraussetzungen von Art. 18a RPG nicht erfüllen, werden nach wie vor nach kantonalem und kommunalem Recht beurteilt und bewilligt.¹

Im Kanton Basel-Stadt sind in den Nummernzonen (Zonen 2a – Zone 7) Solarkollektoren ohne Baubewilligung und Meldung an das Bauinspektorat zulässig, sofern sie in gestalterischer Hinsicht den Richtlinien des Bau- und Verkehrsdepartements entsprechen (§ 14 Bst. B der Ausführungsverordnung zur Bau- und Planungsverordnung). Die Richtlinien des Bauinspektorats für Sonnenkollektoren im Kanton Basel-Stadt enthalten mit Skizzen dokumentierte Bestimmungen darüber, wie Sonnenkollektoren auf Dächern eingebaut werden müssen, um das Stadt- und Ortsbild möglichst nicht zu beeinträchtigen. Für Kollektoren

¹ G. Cadonau: Bauverfahren für Solaranlagen, http://www.bisolnet.ch/Cadonau_R-09-05-11%20FH-LU%20Recht-Integr-Sol%20Workshop-def.pdf

anlagen, welche diese Vorschriften nicht einhalten sowie für solche in den Schutz- und Schonzonen, an denkmalgeschützten Objekten sowie ausserhalb der Bauzonen ist ein Baubewilligungsverfahren obligatorisch.

Über Bauprojekte in der Schutz- und Schonzone gemäss §§ 37 und 38 des Bau- und Planungsgesetzes befinden bis anhin die Denkmalpflege (§ 13 BPV) sowie die Stadtbildkommission (§ 12 BPV).

Die von den Motionären verlangten Änderungen fallen eindeutig in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates als Gesetzgeber.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein spezifisches höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen das Vorhaben. Die Motion steht damit im Einklang mit § 42 GO und ist folglich rechtlich zulässig.

Gemäss § 43 GO kann in einer Motion eine Frist zur Erfüllung festgelegt werden, welche vorliegend auf ein Jahr festgesetzt worden ist.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Einleitung

In der Motion wird – angesichts der vorbildlichen Haltung des Kantons Basel-Stadt in der Energiepolitik - verlangt, dass die Voraussetzungen, welche Gebäude erfüllen müssen, damit sie ohne staatliche Hürden und zeitliche Verzögerungen mit einer Photovoltaikanlage und/oder einer Solaranlage ergänzt werden können, eine gesetzliche Klarstellung erfahren. Dazu soll der Regierungsrat binnen eines Jahres entsprechend dem oben erwähnten Art. 18a RPG ergänzte gesetzliche Vorgaben vorlegen, wonach diese Anlagen grundsätzlich zu bewilligen seien. Selbst in der Stadtbild-Schutz- und -Schonzone seien energietechnische Anlagen zuzulassen, sofern sie das Stadtbild nicht wesentlich beeinträchtigen.

Anlass zur Motion war offenbar das Unverständnis über einen angeblichen Ablehnungsentscheid betreffend die Photovoltaikanlage an der Fassade des Lonza-Hochhauses. Der „Fall Lonza-Hochhaus“ wurde inzwischen aufgearbeitet. Wie sich zeigte, wurde der Fall in den Medien nicht korrekt wiedergegeben: Nie war diesbezüglich ein offizielles Gesuch eingegeben und beurteilt worden. Die nicht formalisierte Antwort auf eine grobe und ungenaue Anfrage wurde den Medien von privater Seite direkt als ablehnender Entscheid weitergeleitet.

Der Fall „Lonza-Hochhaus“ zeigt vor allem deutlich, dass die Installation einer Photovoltaikanlage sorgfältig geprüft werden muss: Diese kostspieligen Anlagen, welche viele Schadstoffe enthalten und nach ihrer Demontage als Sondermüll behandelt werden, sollten einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen.

2.2 Heutiges Bewilligungsverfahren bei Photovoltaik- und Solaranlagen

2.2.1 Vorwiegend gilt die bewilligungsfreie Regelung

Gebäude können am ehesten rasch und ohne staatliche Hürden durch Solaranlagen ergänzt werden, wenn sie nicht der Bewilligungspflicht unterstehen. Gemäss § 85 BPG bestimmt der Regierungsrat, wie Bauvorschriften zu vollziehen sind. Dazu kann er z.B. innerhalb des vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmens auch bestimmen, für welche „Bauten und Anlagen“ eine Baubewilligung erforderlich ist. Die Kürze der Vorschriften zum erforderlichen Bewilligungsverfahren von Bauten und Anlagen ist eine Errungenschaft der aktuellen Bau- und Planungsgesetzgebung, welche u.a. die Anerkennung der ständig besser werdenden Regeln der Bautechnik durch technische Normen und Richtlinien als aktueller Standard der Technik und der Baukunde ermöglichte (so explizit § 19 Bau- und Planungsverordnung). Wird bestimmt, dass gewisse Anlagen (wie Velounterstände in Vorgärten, Terrainveränderungen bis 100 m²) nicht der Bewilligungspflicht unterliegen, so sind diese implizit jederzeit und überall ohne jegliches Bewilligungsverfahren oder sonstiges Mitwirken einer Behörde zulässig.

Eingeschränkt wird der Entscheidungsspielraum betreffend nicht bewilligungspflichtige Bauten und Anlagen jedoch durch Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700). Danach dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Fragen der Unterstellung von Bauten und Anlagen unter die Baubewilligungspflicht sowie diejenige der Publikationspflicht der Baugesuche zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Bejahung der Baubewilligungspflicht werden weitgehend vom Bundesrecht geregelt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat das Baubewilligungsverfahren den Zweck, den durch Art. 33 Abs. 2 RPG vorgeschriebenen Rechtsschutz sicherzustellen. Aus den Vorschriften über den Rechtsschutz leitet das Bundesgericht ferner ab, dass die vom Bundesrecht vorgeschriebene Bewilligung nur nach vorgängiger Publikation des Bauvorhabens erteilt werden darf.

Das kantonale Recht kann jedoch den Begriff der Baute oder Anlage verdeutlichen und zum Beispiel unbedeutende Kleinbauten oder Nebenanlagen vom Bewilligungsverfahren ausnehmen.

Die Kantone sind somit in einem engen, bundesrechtlich bestimmten Rahmen frei, bestimmte Bauvorhaben einem vereinfachten Verfahren zu unterwerfen; sie können insbesondere Kleinstbauwerke vom Bewilligungserfordernis freistellen oder sie blos einer Meldepflicht unterstellen. Schliesslich können sie kollektive Bewilligungen für bestimmte Anlagen vorsehen.

Geforderte Rechtssicherheit besteht bereits für die überwiegende Mehrheit der Fälle

In Form von allgemeingültigen Richtlinien zur Bewilligung von Sonnenkollektoren im Kanton Basel-Stadt wird die Möglichkeit einer kollektiven Bewilligung für bestimmte Anlagen angewendet. Demgemäß sind Sonnenkollektoren, welche den „Richtlinien für Sonnenkollektoren im Kanton Basel-Stadt“ entsprechen, bereits heute ohne Baubewilligung und ohne Meldung an das Bauinspektorat zulässig. Diese Bestimmung gilt in sämtlichen mit Zif-

fern bezeichneten Bauzonen (Zonen 2a – Zone 7) und in der Zone für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse. Soweit es sich um ortsgebundene thermische Solaranlagen handelt, gilt sie sogar für Anlagen in der Schon- und Schutzzone

Mit der neuen Energieverordnung (EnV) vom 9. Februar 2010 und der darin enthaltenen Pflicht der Hauseigentümer, nach Ersatz der Heizung und der Brauchwarmwassererwärmung 50% erneuerbare Energie einzusetzen, steht häufig eine thermische Solaranlage als geeignete Lösung im Vordergrund. Diese muss, um die gewünschte Wirkung auf das zu heizende Brauchwasser zu entfalten, als ortsgebundene Anlage in der Nähe des Gebäudes liegen, welches diese Energie nutzt. In der Regel ist dies das eigene Dach oder eines seiner Anbauten. Auf Grund der erwähnten Pflicht aus der Basler Energieverordnung, das Warmwasser eines Gebäudes zur Hälfte aus erneuerbaren Energien zu gewinnen, ergibt sich für die Hauseigentümer effektiv eine Erstellungspflicht von thermischen Solaranlagen. Die Bewilligungspraxis für diese Anlagen ist auf Grund dieser faktischen Erstellungspflicht zugleich weit liberaler und in Bezug auf die Richtlinien dennoch verbindlicher als dies gestützt alleine auf Art. 18a RPG überhaupt erreicht werden könnte.

Die geforderte Rechtssicherheit besteht also in der überwiegenden Mehrheit der Fälle bereits heute. Allein die Liegenschaften in den Ziffernzenen machen 9/10 aller Liegenschaften im Kanton aus. Für diese Liegenschaften können Solaranlagen, die den geltenden Richtlinien entsprechen, bewilligungsfrei errichtet werden.

Der Regierungsrat ist sich jedoch bewusst, dass die geltenden Richtlinien aus dem Jahre 2006 von der rasanten Entwicklung der Solartechnik bereits überholt wurden. Diese werden deshalb zurzeit überarbeitet. Eine aktualisierte Version soll im Laufe des nächsten Jahres vorliegen.

Rasch anpassungsfähige Richtlinien statt schwerfällige gesetzliche Regelungen

Nicht zielführend ist aus Sicht der Bewilligungsbehörde eine Dokumentation von Beispielen, die nicht bewilligt werden können. Vielmehr muss dem Gesuchsteller positiv gezeigt werden können, wie er die Anlage erstellen kann.

Selbst wenn man jedoch der Überzeugung wäre, eine Dokumentation von abgelehnten Projekten sei hilfreich, so wäre dies für eine Lösung auf Gesetzesstufe kein gangbarer Weg. Dagegen hat die bereits bisher praktizierte Regelung mittels positiver Richtlinien den Vorteil, dass sie dem Gesuchsteller klar aufzuzeigen vermag, wie eine effiziente Energiegewinnungsanlage erstellt werden kann. Dabei können entsprechende Richtlinien – im Gegensatz zu einer gesetzlichen Regelung dieser Grundsätze – schnell an die sehr spezifischen Bedürfnisse im Stadtkanton Basel-Stadt oder an veränderte Rahmenbedingungen (z.B. des eidgenössischen Energierechts) angepasst werden und so grösstmögliche Flexibilität zulassen.

Diese Flexibilität von Richtlinien erweist sich insofern als unabdingbar, als sich die Technik im Bereich einer sparsamen und rationellen Solarenergiegewinnung einer bis vor Kurzem nicht für möglich gehaltenen Dynamik erfreut. Dabei ist nicht zu übersehen, dass laufend neue Instrumente und Anlagen entwickelt werden, die nachhaltige Baukonzepte und weitere fortschrittliche Anlagearten der Energieeffizienz beinhalten. Deshalb ist es nicht ratsam,

derartige Standards betreffend bewilligungslos zuzulassende Anlagen in einem Gesetz festzuschreiben: Gesetze sollten keinesfalls in der Kadenz des technischen Fortschritts geändert werden.

2.2.2 Bewilligungspflicht in besonderen Fällen

Ausgenommen von der bewilligungsfreien Regelung für den Bau von Solaranlagen sind einzige Bauten und Anlagen in der Stadt- und Dorfbildschutz- sowie in der Stadt- und Dorfbildschonzone, in Gebieten ausserhalb der Bauzone wie auch denkmalgeschützte Bauten und Anlagen: Hier ist nach diesen Richtlinien ein Baubewilligungsverfahren nach wie vor obligatorisch durchzuführen.

Insofern richtet sich diese Regelung wiederum nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach eine bauliche Massnahme bewilligungspflichtig ist, wenn damit 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. Dies wurde etwa bei Sonnenkollektoren in einer Freihaltezone eines Grundstückes bejaht wie auch bei einem Plakatwerbeträger, wenn Interessen des Natur-, Heimat- oder Landschaftsschutzes oder der Ortsplanung als wesentliche öffentliche Interessen berührt sind.

In der Stadt Basel beträgt der Anteil der Schutzzonen an den Bauzonen lediglich 6,3% (nach der Zonenplanrevision voraussichtlich 10%). In vielen Schutzzonen gibt es ausserdem die Möglichkeit eines Fernwärmeanschlusses, so dass dieser als Alternative für eine thermische Solaranlage genutzt werden kann. Was hingegen Photovoltaikanlagen in Schutz- und Schonzonen anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass diese Anlagen zur Gewinnung von elektrischer Energie auf den kleinen Dächern der Altstadt nur beschränkt wirtschaftlich sind, zumal die Anlagen in ihren Dimensionen regelmässig grösser ausfallen als thermische Solaranlagen und hier deshalb häufig das Interesse besteht, die ganze zur Verfügung stehende, sonnenexponierte Fläche des Daches zu nutzen. Darauf wird auch in der neusten Studie des Amtes für Umwelt und Energie „Basel auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft“ hingewiesen: „Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wurde nachgewiesen, dass eine Aufhebung des Denkmalschutzes zugunsten photovoltaischer Nutzung die Stromausbeute kaum steigern würde.“ (S. 8)

2.3 Würdigung der heutigen Praxis

Zusammenfassend sind demnach bereits heute Photovoltaik- und Solaranlagen, welche sich an bestehenden Dachformen orientieren und gewisse gestalterische Mindestanforderungen erfüllen, in den überwiegenden Gebieten der Stadt bewilligungsfrei zulässig. Die dazu geltenden Richtlinien werden laufend den aktuellen Anlagetypen und -standards angepasst, wie auch gerade deren aktuell stattfindende Überarbeitung zeigt. Dabei wird die Richtlinie mit einem Solarkataster kombiniert, das im Internet einsehbar sein wird. Es weist aus, welche Dächer sich für Solaranlagen besonders eignen, so dass dem Bauwilligen eine unkomplizierte Unterstützung bezüglich der Standortfrage geleistet wird.

Für Photovoltaik- und thermische Solaranlagen, die sich nicht an die Vorgaben der betreffenden Richtlinie halten, ist ein Baubewilligungsverfahren obligatorisch. Dasselbe gilt für

Anlagen in einer Schutz- oder Schonzone, ausserhalb der Bauzone sowie an denkmalgeschützten Bauten. In diesen Bereichen berühren diese Anlagen der Energiegewinnung so wesentliche öffentliche Interessen, dass ein Bewilligungsverfahren auch als Folge des höherrangigen Bundesrechts obligatorisch ist. Gemäss Art. 18a RPG von 2007 sind in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Dabei ist vorgängig an die Bewilligungserteilung zu prüfen, wann eine Solaranlage in die Dach- und Fassadenflächen sorgfältig integriert ist. Ähnliche Anforderungen stellt § 58 des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes (BPG). Derartige Anlagen sind mit Bezug auf die Umgebung so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Zur Vereinfachung dieser Überprüfung können allgemein gültige Kriterien, wie sie zur Regelung auf Gesetzesstufe erforderlich wären, allerdings bestenfalls schematisch und allgemein formuliert werden, da die betreffenden Fälle entsprechend der konkreten Situation Einzelbauprojekte darstellen und regelmässig so unterschiedlich ausfallen, dass sie einer generell-abstrakten Regelung auf Gesetzesstufe nur schwer zugänglich sind. Dennoch besteht heute bezüglich der Bewilligung von thermischen Solaranlagen selbst in der Schutzzone eine liberale Praxis: Seit dem 1. September 2010 musste kein Gesuch für eine thermische Solaranlage innerhalb der Schutzzone abgewiesen werden, da sich auch hier immer mögliche Lösungen für eine optimale ästhetische und gestalterische Einordnung der Anlagen ergaben. In der Praxis wurden selbst Photovoltaikanlagen in Schutzonen bewilligt, sofern sie auf Dächern installiert wurden, die schwer oder gar nicht einsehbar sind (wie Flachdächer).

Hingegen kann die Überprüfung selbst durch die zuständigen Bewilligungsinstanzen im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens auf Grund der erwähnten bundesrechtlichen Gesetzesvorgaben nicht entfallen. Insofern kann die Rechtssicherheit in diesen Bewilligungsfällen nicht im gleichen Ausmass gewährleistet werden, wie in den mit Ziffern bezeichneten Bauzonen (Zonen 2a – Zone 7) und in der Zone für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse.

Zumindest bei den Photovoltaikanlagen sind die Standorte in diesen für das Stadtbild und die Ortsbilder der Landgemeinden denkmalschützerisch sensiblen Gebieten nicht ortsbunden. Auf Grund der fehlenden Ortsgebundenheit von Photovoltaikanlagen ist nicht ersichtlich, wieso sie ausgerechnet auf besonders schützenswerten Dächern montiert werden sollen. Dagegen sind thermische Solaranlagen, die das Warmwasser für das betroffene Gebäude produzieren sollen, zwar standortgebunden; häufig können diese jedoch – wie erwähnt – durch Anschlüsse an die Fernheizung bzw. an die Erdwärme (vorab in Riehen) kompensiert werden.

Gerade weil in den denkmalschützerisch heiklen Gebieten der Schutz- und Schonzone vorgängig an die Bewilligungserteilung zu prüfen ist, ob ein Solaranlageprojekt ästhetisch in die Dach- und Fassadenflächen integriert ist, kann mittels einer Gesetzesrevision nicht mehr Rechtssicherheit für derartige Anlagen erreicht werden. Einzig mittels quartierbezogenen Richtlinien könnten die hier je nach Quartier wohl unterschiedlichen Schutzbedürfnisse bezüglich der Erstellung von Solaranlagen noch besser berücksichtigt werden und damit erhöhte Rechtssicherheit für Bauherren geschaffen werden; wo nötig könnten sich sogar spezifische Sonnenkollektoren-Richtlinien für einzelne grössere Überbauungen (z.B. für die sog. Baumgartnerhäuser) aufdrängen.

2.4 Zu den laufenden Revisionsarbeiten

Dennoch hat der Regierungsrat gerade für die Dorf- und Stadtbildschutzzone, wo dem Schutzziel entsprechend höhere Anforderungen an die Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen gestellt werden, bereits eine Gesetzesrevision in die Vernehmlassung geschickt: Im Rahmen der Revision des Gesetzes über den Denkmalschutz schlägt er vor, für die Bewilligungsfähigkeit von Solaranlagen zukünftig zwischen der Stadt- und Dorfbildschutzzone in den historischen Ortskernen und der Schutzzone ausserhalb der historischen Ortskerne zu differenzieren:

In den Schutzzonen *innerhalb* der historischen Ortskerne sollen Solaranlagen weiterhin nur unter den heute anwendbaren Bedingungen bewilligt werden, namentlich wenn sie im Nahbereich des Gebäudes oder im Fernbild nicht als Beeinträchtigung in Erscheinung treten. Eine solche Regelung entspricht der besonderen historischen und kulturellen, aber auch touristischen Bedeutung dieser Gebiete sowie der Qualifikation der Stadt Basel, des Dorfes Riehen und der St. Chrischona (Bettingen) als Ortsbilder von nationaler Bedeutung im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS).

Für die Schutzzone *ausserhalb* der historischen Ortskerne sollen zukünftig durch eine entsprechende Ergänzung der Schutzzonen-Bestimmung im Bau- und Planungsgesetz weitergehende Möglichkeiten für die Einrichtung von Solaranlagen geschaffen werden: Neu sollen thermische Solaranlagen generell zulässig sein, wenn sie sorgfältig in die Dächer resp. Fassaden eingegliedert sind. Die vorgeschlagene Ausnahme soll für thermische Solaranlagen gelten, da diese ortsgebunden sind und mit einem hohen Effizienzgrad der direkten Versorgung der betroffenen Liegenschaft dienen. Photovoltaikanlagen, welche nicht ortsgebunden sind, sollen wie anhin dann bewilligt werden, wenn sie nicht störend in Erscheinung treten, beispielsweise auf Flachdächern. Diese Regelung ist auch deshalb verhältnismässig, weil der Anteil der Schutzzonen an der gesamten Bauzone in der Stadt Basel lediglich 6,3% beträgt (nach der Zonenplanrevision voraussichtlich 10%). Damit besteht in allen Bauzonen ein grosses Potenzial, um Photovoltaikanlagen ohne denkmalpflegerische Einschränkungen zu erstellen. Die Stadt- und Dorfbildschutzzone hat dabei deshalb einen Sonderstatus, weil sie – obwohl i.d.R. bebaut – keine Bauzone, sondern eine Schutzzone im Sinne von Art. 17 des Raumplanungsgesetzes darstellt. Solange das Potenzial in den Bauzonen nicht voll ausgeschöpft ist, besteht aus Sicht des Regierungsrates keine dringende Notwendigkeit, die schutzwürdigen Dächer der Schutzzonen selbst dann mit Photovoltaikanlagen zu belegen, wenn dadurch die Schutzwürdigkeit beeinträchtigt würde.

Zum historischen Ortskern ist in Basel das Gebiet innerhalb der äusseren Stadtmauern zu zählen, welche auf Grund eines speziellen Plans definiert wird. Gemäss diesem Plan wären selbst innerhalb der historischen Altstadt nur kleine Gebiete von der Einschränkung bezüglich Solaranlagen betroffen.

In Riehen umfasst der historische Ortskern gemäss Vorschlag der Regierung die Schutzzonen im Gebiet Riehen Dorf zwischen der Inzlingerstrasse und Im Glögglihof sowie dem Bahngeleise und dem Brühlmatweg resp. Bachtelenweg. In Bettingen sind zum historischen Ortskern die Schutzzone an der Brohegasse sowie die Schutzzone um den Lindenplatz resp. zwischen der Hauptstrasse und der Bäierstrasse zu zählen. Auf der St. Chrischona schliesslich ist das einzige Schutzzonengebiet zum historischen Kern zu zählen.

Die Vernehmlassung zur erleichterten Bewilligungserteilung für Solaranlagen in der Schutzzone ausserhalb der historischen Ortskerne im Rahmen der Revision des Gesetzes über den Denkmalschutz fiel mehrheitlich positiv aus, so dass die Änderungsvorschläge voraussichtlich auch im Ratschlag an den Grossen Rat enthalten sein werden.

Was die Schonzone als eigentliche Bauzone anbelangt, so bereitet die Situation des gelgenden Rechts bezüglich der gestellten Baubegehrten keine Probleme: In der Schonzone ist zwar – wie in der Schutzzone – für alle Solaranlagen ein ordentliches Bewilligungsverfahren erforderlich. In der Praxis stimmt aber die hier zuständige Stadtbildkommission der Einrichtung von sorgfältig eingepassten Solaranlagen regelmässig zu. Aus diesem Grund wird denn auch in der Motion Andreas C. Albrecht und Konsorten betreffend Zulassung von Sonnenkollektoren auf Hausdächern in der Stadt- und Dorfbildschutzzone vom 14. Januar 2009 eine Änderung der Regelung resp. Praxis auch lediglich in der Schutzzone beantragt, während die Regelungen wie auch die Praxis in der Schonzone und in den übrigen Bauzonen nicht als zu restriktiv anerkannt werden. Auch die Verwendung von Bauteilen wie „Energieziegeln“, welche gemäss der vorliegenden Motion als energietechnische Einrichtungen Teile von Energiegewinnungsanlagen sind, ist heute schon zugelassen, wenn sie stadt-bildverträglich sind. Diesbezüglich fordert die Motion nichts Weitergehendes oder Neues.

In diesem Zusammenhang ist beachtenswert, dass sich auch auf Bundesebene zur Zeit einiges tut: So hat der Nationalrat in der Herbstsession 2011 beschlossen, dass Photovoltaik- und thermische Solaranlagen unter gewissen Bedingungen (z.B. dürfen sie nicht mehr als 20 cm über die Dachhöhe ragen und müssen dachbündig verlaufen) einzig noch der Meldepflicht unterstehen. Skeptisch zur Bewilligungsbefreiung äusserte sich dagegen u.a. Bundesrätin Doris Leuthard im Rat: Während sie Verständnis zeigte für eine Vereinfachung des Verfahrens, steht für sie eine komplette Bewilligungsbefreiung „quer in der Landschaft“. Befürchtet wird ein baulicher Wildwuchs. Das Geschäft geht jetzt in den Ständerat, gegebenenfalls ist dann eine Differenzbereinigung erforderlich.

2.5 Würdigung der Anliegen der Motionäre

Aufgrund unserer Ausführungen erachten wir – nebst der erwähnten, bereits angelaufenen Gesetzesrevision, welche zwischen der Stadt- und Dorfbildschutzzone in den historischen Ortskernen und der Schutzzone ausserhalb der historischen Ortskerne differenzieren soll – die Durchführung einer weiteren Revision des Bau- und Planungsgesetzes mit dem selben Ziel zur Zeit als unzweckmässig. Der Regierungsrat wird jedoch auch in Zukunft darum bemüht sein, Projekte von Solaranlagen, unabhängig davon, ob sie einer Baubewilligung bedürfen oder nicht, soweit als möglich zu unterstützen, um somit seine Vorbildfunktion in diesem Bereich wahrzunehmen. Zu diesem Zweck wird er insbesondere dafür besorgt sein, dass die bestehenden Richtlinien und Beurteilungskriterien zur möglichst unbürokratischen, bewilligungsfreien Ermöglichung von neuen Solaranlagen stets den aktuellen Bedürfnissen der Grundeigentümer wie auch der Nachbarschaft angepasst werden. Insbesondere sind diese flexiblen Beurteilungskriterien entsprechend dem technischen Fortschritt gemäss den ständig besser werdenden Regeln der Bautechnik regelmässig anzupassen.

3. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir dem Grossen Rat, die Motion Guido Vogel und Konsorten betreffend mehr Rechtssicherheit beim Erstellen von Photovoltaik- und Solaranlagen auf Hausdächern und an Hausfassaden in einen Anzug umzuwandeln und dem Regierungsrat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin