



An den Grossen Rat

14.5275.02

BVD/P145275

Basel, 10. Dezember 2014

Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2014

## Motion René Brigger und Konsorten betreffend „Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2014 die nachstehende Motion René Brigger und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Mit Wirkung ab 1. Juli 2013 wurde die Stadtbildkommission nur leicht umstrukturiert. Alle Entscheide der Stadtbildkommission und ihres Fachsekretariates bleiben für das Bau- und Gastgewerbeinspektorat nach wie vor verbindlich. Auch gemäss der revidierten Aufgabenbeschreibung ist die Stadtbildkommission nicht nur für die Schonzone zuständig, sondern entscheidet verbindlich und allein für kleinere und grössere Bauten und Anlagen in allen Zonen. Dies bedeutet, dass die Stadtbildkommission im Kanton Basel-Stadt baulich nach wie vor eine eigentliche Oberbaubehörde darstellt und Bauten aller Art in allen Zonen allein verbindlich gutheisst oder abweist. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat muss die entsprechenden Ausführungen der Stadtbildkommission akzeptieren. Der Bauherrschaft bleibt nur der Weg an die Gerichtsinstanzen offen. Dies wird oftmals nicht gemacht, da schon die Zeit, das Geld und die Energie hierfür nicht vorhanden ist. Viele sinnvolle Projekte – gerade auch im Bereich energetischer Sanierungen – wurden daher nicht realisiert oder verzögert. Immerhin musste die Regierung mit der Verordnungsänderung per 1.5.2014 (BPV) die bundesrechtlichen Vorgaben nach Raumplanungsgesetz umsetzen: Solaranlagen werden der Zuständigkeit der Stadt- und Ortsbildkommission entzogen.

Diese umfassende Kompetenz der Stadtbildkommission (Stadtbildkommission inkl. Fachsekretariat) ist in dieser Ausgestaltung weltweit eine Besonderheit. In keiner anderen Gebietskörperschaft ist ein verwaltungsexternes Gremium zuständig für Bauten aller Art in allen Zonen. Dieses Konstrukt resp. diese Kompetenzen sind auch im § 58 BPG (Bau- und Planungsgesetz) nicht verankert; resp. war es nie die Absicht des Gesetzgebers, beim Bau- und Planungsgesetz vom 17.11.1999 einem verwaltungsexternen Fachgremium diese Kompetenzen zu geben. Diese nur auf Verordnungsstufe verankerte umfassende Kompetenz der Stadtbildkommission stösst auf wenig Akzeptanz. Viele Entscheide der Stadtbildkommission auch bei nicht tiefgreifenden Eingriffen in Nummernzonen wie energetischen Fassadensanierungen/Dämmungen, Dachaufbauten, Flaggen etc. wirken für die Rechtsunterworfenen willkürlich. Jedenfalls sind diese verbindlichen, wenn leider auch oftmals unklaren, Anweisungen der Stadtbildkommission vielmals nicht nachvollziehbar und ergeben eine Rechtsunsicherheit. Die Mitwirkung der Stadtbildkommission ist bei Bauten in der Schonzone nicht bestritten und im Gesetz vorgesehen. Bei der Schutzzone ist die Denkmalpflege zuständig. Bei allen anderen Zonen soll die Stadtbildkommission nach wie vor einbezogen werden. Die Stadtbildkommission resp. das Fachsekretariat sollen ihre Stellungnahmen/Gutachten etc. nach wie vor abgeben können; diese sind jedoch von den eigentlichen Baubehörden (Bau- und Gastgewerbeinspektorat) neu nur angemessen zu berücksichtigen. Dies im Sinne des Vernehmlassungsentwurfes des Regierungsrates vom Juli 2011, welcher richtigerweise vorsah, dass die Gutachten der Stadtbildkommission keine Verbindlichkeit haben, sondern „angemessen zu berücksichtigen“ sind.

Die Unterzeichneten fordern daher den Regierungsrat auf, dem Grossen Rat binnen zweier Jahre eine Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes vorzulegen, welche den Behörden des Ortsbildschutzes im Sinne des Vernehmlassungsentwurfes vom Juli 2011 die Funktion der Oberbaubehörde entzieht. Zumindest ist die verbindliche Zuständigkeit der Stadtbildkommission in den Nummernzonen auf Baubegehren von „grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild“ einzugrenzen.

René Brigger, Elias Schäfer, Philippe Pierre Macherel, Mirjam Ballmer, André Auderset, Bruno Jagher, David Jenny, Daniel Goepfert, Jörg Vitelli, Rudolf Rechsteiner, Helen Schai-Zigerlig, Andreas Zappalà, Thomas Grossenbacher, Martina Bernasconi „

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2014 die oben genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.1 00) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.11 0) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmt über die Motion:

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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 beauftragt werden, dem Grossen Rat binnen zweier Jahre eine Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes vorzulegen, die den Behörden des Ortsbildschutzes die Funktion der „Oberbaubehörde“ entzieht. Zumindest ist die verbindliche Zuständigkeit der Stadtbildkommission für Ästhetikfragen in den Nummernzonen auf Baubegehren von «grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild» einzugrenzen.

Die Kompetenz des Regierungsrates, Kommissionen für bestimmte Aufgaben einzusetzen, ergibt sich in grundsätzlicher Hinsicht aus § 34 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG, SG 153.1 00). Vorbehältlich abweichender Vorschriften kommt diesen Kommissionen lediglich beratende Funktion zu (§ 34 Abs. 2 OG). Nach Absatz 3 desselben Paragraphen kann der Regierungsrat Regelungen für die Kommissionen treffen, sofern keine besonderen gesetzlichen Vorschriften bestehen.

Die Vorschriften über Organisation, Aufgaben und Zuständigkeit der Stadtbildkommission sind in der Bau- und Planungsverordnung (BPV; SG 730.11 0) zu finden. Aufgrund der Formulierung von § 34 Abs. 3 OG ist es ohne weiteres möglich, einschlägige Vorschriften auch auf Gesetzesstufe zu erlassen. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein spezifisches höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen das Vorhaben. Gemäss § 43 GO kann in einer Motion eine Frist zur Erfüllung

festgelegt werden, die vorliegend auf zwei Jahre festgesetzt worden ist. Die Motion steht damit im Einklang mit § 42 GO und ist folglich rechtlich zulässig.

## 2. Stellungnahme zur Motion

Währendem die Ästhetikklausel – wonach Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bema- lungen in Bezug auf die Umgebung so zu gestalten sind, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht – mehrheitlich als griffiges und notwendiges Instrument zum Schutz des Stadtbildes akzeptiert ist, wurde in der Vergangenheit an der Stadtbildkommission von verschiedener Seite Kritik laut. Der Regierungsrat hat Ende Februar 2013 mit der Änderung der Bau- und Planungsverordnung auf diese Kritik reagiert und den Stadt- und Ortsbildschutz umfassend neu organisiert. Damit wurde den unterschiedlichen Anforderungen an den Stadtbildschutz und den Bedürfnissen der Bauherr- schaften und Architektinnen resp. Architekten stärker Rechnung getragen. Die revidierte Bau- und Planungsverordnung ist seit Mitte 2013 in Kraft.

Gemäss der neuen Regelung ist auf Gemeindegebiet neu die Dorf- bzw. Ortsbildkommission zu- ständig und damit in der Verordnung nachvollzogen, was bereits seit Jahren Praxis ist. Auf Stadt- gebiet wird nach Bedeutung der Fälle für das Stadtbild unterschieden. Fälle von grosser Trag- weite und von grundsätzlicher Natur werden von der Stadtbildkommission beurteilt. In diesen Fällen wird den verantwortlichen Fachpersonen die Möglichkeit der mündlichen Erläuterung des Projekts gewährt. Fälle kleinerer Tragweite werden neu von einem Fachsekretariat der Stadtbild- kommission beurteilt, wobei dieses fachlich der Stadtbildkommission unterstellt, administrativ aber beim Bau- und Verkehrsdepartement angegliedert ist. In seinem Büro beim Bau- und Ver- kehrsdepartement bietet das Fachsekretariat zu Beratungszwecken regelmässig Sprechstunden an. Auf diese Weise erhöht sich die Ansprechbarkeit der Stadtbildkommission wesentlich.

Um eine möglichst ausgewogene Beurteilung der Einzelfälle sicherzustellen, wurde der Kreis der Fachbereiche, welche in der Stadtbildkommission vertreten sein können und sollen, erweitert. Neben den Fachbereichen Architektur, Städtebau, Landschaftsarchitektur und Gestaltung nehmen auch die Fachbereiche, Wirtschaft sowie Gebäude- und Energietechnik ihren Platz ein. Ihre Beurteilung der Gestaltung von Bauten und Anlagen wird umfassend schriftlich begründet und im Bauentscheid eröffnet. Durch diese Massnahmen werden die Unterstützung von Bauherren ver- bessert und die Beurteilung durch die zuständige Kommission transparenter. Die Entscheide der Stadtbildkommission über die Beurteilung der Gestaltung von Bauten und Anlagen bleiben für die Bewilligungsbehörden weiterhin verbindlich. In Verfahren nach der Gesetzgebung über den Strassenverkehr werden die Stellungnahmen der Kommissionen nicht mehr eingeholt. Hier geht das Interesse an einer verkehrstechnisch sinnvollen Signalisierung und Verkehrsanordnung äs- thetischen Überlegungen vor.

Im April dieses Jahres hat der Bundesrat beschlossen, das teilrevidierte Raumplanungsgesetz und die revidierte Raumplanungsverordnung auf den 1. Mai 2014 in Kraft zu setzen. Dadurch wurden die Bedingungen zur Errichtung von Solaranlagen gelockert. Die Bedeutung des kanto- nalen Rechts, auch was den ästhetischen Anspruch einer Solaranlage betrifft, ist seither quasi nicht mehr gegeben. Seit dem 1. Mai 2014 kann eine Solaranlage, ausser in der Schutzzone und auf Kulturdenkmälern, mit einer einfachen und kostenlosen Meldung ohne jegliche ästhetische Prüfung erstellt werden. Die Stadtbildkommission wird nicht mehr involviert und auch nicht mehr informiert.

Zur Neuorganisation des Stadt- und Ortsbildschutz hat im Jahr 2011 ein breit angelegtes Ver- nehmlassungsverfahren stattgefunden, in welcher die Verwaltung, die Gemeinden, die im Gros- sen Rat vertretenen politischen Parteien, betroffene Kommissionen wie zum Beispiel der Denk- malrat und die Energiekommission sowie nachfolgende Verbände und Fachstellen mitgewirkt

haben: der Heimatschutz, die Freiwillige Basler Denkmalpflege, die Stiftung für das Basler Stadtbild, der SIA, der BSA (Bund Schweizer Architekten), der BSLA (Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen), der GVBS (Gewerbeverband Basel-Stadt), der BRB (Baumeisterverband Region Basel), der HBV (Hausbesitzerverband), der Hausverein CH sowie die HKBB (Handelskammer beider Basel). Der Entwurf stiess auf reges Interesse. Es hat sich gezeigt, dass die Vorstellungen, wie die Stadtbildkommission neu geregelt werden soll, weit auseinander gehen, weshalb dieser erste Entwurf von den zuständigen Stellen in der Verwaltung deutlich überarbeitet werden musste.

Der erste Entwurf zur Neuorganisation beinhaltete einen ähnlichen Vorschlag zur Organisation des Ortsbildschutzes, wie ihn jetzt die Motion Brigger und Konsorten fordert. Die Stadtbildkommission solle die Auswirkungen von Bauvorhaben auf das Stadtbild in den meisten Zonen nur noch „begutachten“ und nicht mehr abschliessend „beurteilen“. In der Motion Brigger und Konsorten wird unterschieden in „verbindliche“ Stellungnahmen in der Schonzone und „angemessen zu berücksichtigende“ Stellungnahmen in den anderen Zonen. Ausnahmen bilden die Schutzzone im Zuständigkeitsbereich der Denkmalpflege und Baubegehren von „grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild“ in Nummernzonen, die unbestrittenermassen im abschliessenden Zuständigkeitsbereich der Stadtbildkommission bleiben sollen.

Die Auswertung der Vernehmlassung 2011 hat deutlich gezeigt, dass die Mehrheit der Vernommenen die Verbindlichkeit der Beurteilung der Stadtbildkommission als wichtiges und unverzichtbares Instrument zur Wahrung der Qualität des Stadtbildes ansieht. Baukultur beschränkt sich nicht auf die Schutz- und Schonzonen. Baukultur besteht ebenfalls nicht alleine aus Grossprojekten, sondern ebenso aus der Vielzahl von kleineren baulichen Eingriffen in den Stadtkörper, welche eben grösstenteils in den sogenannten Nummernzonen stattfinden und das Stadtbild in hohem Mass prägen. Die Mehrheit der Vernommenen lehnte es deshalb ab, dass die Bewilligungsbehörde über die Stellungnahmen der Stadtbildkommission analog zu den anderen Stellungnahmen mitwirkender Behörden aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung hinweg entscheidet. Gestützt auf diese Rückmeldungen aus der Vernehmlassung hat der Regierungsrat entschieden, die Verbindlichkeit der Stellungnahmen der Stadtbildkommission beizubehalten.


Die ersten Erfahrungen mit der Neuorganisation der Stadtbildkommission sind durchwegs positiv. Für eine seriöse Wirkungsbeurteilung ist es jedoch noch verfrüht, dafür müssen einige Jahre abgewartet werden. Insbesondere ist das neue Fachsekretariat erst knapp seit einem Jahr operativ und das neue Beratungsangebot wird sukzessive von Architektinnen resp. Architekten und Bauherrschaften in Anspruch genommen. Mittlerweile finden wöchentlich rund 12 Beratungen vor Ort, auf dem Fachsekretariat oder telefonisch statt. Die Stadtbildkommission beurteilt pro Jahr rund 900 Baubegehren. Rund 80% der Bauvorhaben wurden ohne weitere Überarbeitung durch die Stadtbildkommission gutgeheissen und lediglich 1,5% der Bauvorhaben wurden abgelehnt.

Insgesamt ist der Regierungsrat zuversichtlich, dass mit der Änderung der Bau- und Planungsverordnung eine gute gesetzliche Grundlage gelegt wurde, um die in der Vergangenheit georteten Probleme zu lösen. Aus den genannten Gründen erachtet der Regierungsrat eine erneute Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission bereits nach der erst kürzlich durchgeführten Revision von Mitte 2013 eindeutig für verfrüht und für die Sache wenig dienlich. Der Regierungsrat ist aber gerne bereit, zu einem späteren Zeitpunkt dem Grossen Rat zu seinen Erfahrungen mit der neuorganisierten Stadtbildkommission zu berichten.

### 3. Antrag

Auf Grund des vorliegenden Berichts beantragen wir Ihnen, die Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen. Im Rahmen der Anzugsbeantwortung wird der Regierungsrat dem Grossen Rat zur neuorganisierten Stadtbildkommission berichten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin