



An den Grossen Rat

14.5275.04

BVD/P145275

Basel, 31. Januar 2018

Regierungsratsbeschluss vom 30. Januar 2018

Motion René Brigger betreffend „Kompetenzen der Stadtbildkommission“

Zwischenbericht

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Motionstext	3
3. Ausgangslage.....	4
3.1 Neuorganisation der Stadtbildkommission und bereits erfolgte Liberalisierung	4
3.2 Öffentliche Vernehmlassung zum Umsetzungsvorschlag Motion Brigger	5
3.3 Beurteilung des neuen Vorschlags	7
4. Rückmeldungen zur öffentlichen Vernehmlassung 2017	8
4.1 Vernehmlassungsfragen	8
4.2 Teilnehmende	8
4.3 Auswertung	8
5. Haltung des Regierungsrats.....	11
6. Finanzielle Auswirkungen	12
7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	12
8. Antrag.....	12

1. Begehren

Mit diesem Schreiben erstatten wir Ihnen Zwischenbericht über die Umsetzung der Motion und beantragen Ihnen diese als erledigt abzuschreiben.

2. Motionstext

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. März 2015 vom Schreiben 14.5275.02 Kenntnis genommen und – entgegen dem Antrag des Regierungsrates, die Motion René Brigger als Anzug zu überweisen – die Motion dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen. Die Motion lautet wie folgt:

„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 Gerichtsstellen 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 Verordnungsebene 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

3. Ausgangslage

3.1 Neuorganisation der Stadtbildkommission und bereits erfolgte Liberalisierung

Im Zuge der Entlastung der Stadtbildkommission (Motion Vitelli) wurde im Jahr 2011 ein erster Entwurf zur Neuorganisation der Stadtbildkommission in die Vernehmlassung geschickt. Dieser beinhaltete einen ähnlichen Vorschlag zur Organisation des Stadt- und Ortsbildschutzes, wie ihn jetzt die Motion Brigger und Konsorten fordert. Demnach sollte die Stadtbildkommission die Auswirkungen von Bauvorhaben auf das Stadtbild in den meisten Zonen nur noch „begutachten“ und nicht mehr abschliessend „beurteilen“. In einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren haben bei der Behandlung der Motion Vitelli im Jahr 2011 die Verwaltung, die Gemeinden, die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, betroffene ausserparlamentarische Kommissionen wie zum Beispiel der Denkmalrat und die Energiekommission sowie nachfolgende Verbände und Fachstellen mitgewirkt: 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 (Hausbesitzerverein), der Hausverein CH sowie die HKBB (Handelskammer beider Basel).

Die Auswertung der Vernehmlassung 2011 hat gezeigt, dass die Mehrheit der Vernommenen die Verbindlichkeit der Beurteilung der Stadtbildkommission als wichtiges und unverzichtbares Instrument zur Wahrung der Qualität des Stadtbildes ansieht und es ablehnt, dass die Bewilligungsbehörde über die Stellungnahme der Stadtbildkommission aufgrund einer Interessenabwägung hinweg entscheidet. Gestützt auf diese Rückmeldungen aus der Vernehmlassung hat der Regierungsrat im 2013 entschieden, die Verbindlichkeit der Stellungnahmen der Stadtbildkommission beizubehalten, die Stadtbildkommission jedoch kundenfreundlicher zu organisieren.

Die Erfahrungen mit der Neuorganisation der Stadtbildkommission sind durchwegs positiv, wie auch die Ergebnisse des in Kapitel 4 erläuterten aktuellen Vernehmlassungsverfahrens bestätigen. Das 2014 eingerichtete Fachsekretariat bietet an drei Tagen der Woche Sprechstunden und Bauberatungen an. Das Angebot des Fachsekretariats und die Besprechungen mit der Stadtbildkommission werden von den Projektverfassern zunehmend vor Einreichen eines Baugesuchs in Anspruch genommen. Die Stadtbildkommission weist Projektverfasser oft auf nicht ausgeschöpfte bauliche Möglichkeiten hin. Sie verschliesst sich dabei keineswegs vor Veränderungen, sondern fördert die spezifischen städtebaulichen Merkmale der Stadt, was auch den Wandel einschliesst. Die fachlichen Inputs können somit rechtzeitig in die Projektentwicklung miteinbezogen und berücksichtigt werden. Die früher kritisierten Leerläufe und Verzögerungen während des Baugesuchverfahrens wurden erkannt und bestehen heute nicht mehr.

Die Nachfrage nach Beratungen ist äusserst rege und entspricht dem Wunsch nach grösserer Klarheit und Transparenz der Entscheidungen. Wöchentlich finden rund 12 Beratungen vor Ort, auf dem Fachsekretariat oder telefonisch statt. Die Stadtbildkommission bzw. das Fachsekretariat beurteilt pro Jahr rund 900 Baubegehren (davon ca. 10% durch SBK und ca. 90% durch Fachsekretariat). Rund 80 % der Bauvorhaben wurden durch die Stadtbildkommission bzw. das Fachsekretariat direkt gutgeheissen. Bei rund 20 % war vor der Genehmigung eine Überarbeitung notwendig und nur rund 1,5 % der Bauvorhaben wurden durch die Stadtbildkommission bzw. das Fachsekretariat abgelehnt.

Nicht nur organisatorisch, auch materiell wurden einige Veränderungen im Bereich Stadtbild- und Ortsbildschutz beschlossen, die für Bauherrschaften zu wesentlichen Verbesserungen führen: Ende September 2016 wurde das neue Reklamekonzept der Stadtbildkommission vorgelegt. Reklame gehört zu einem lebendigen Stadtbild. Sie verlangt aber eine gewisse Rücksichtnahme im Interesse anderer Nutzungen des öffentlichen Raums. Ziel der Überarbeitung war, mittels einer

übersichtlichen, leicht verständlichen Darstellung die Begrifflichkeiten zu erläutern und insbesondere die Beurteilungskriterien von Reklamen für die Kundschaft anschaulich aufzuzeigen.

Seit anfangs Oktober 2016 sind zudem Entscheide der Stadtbild- bzw. Dorfbild- oder Ortsbildkommission über Bauten und Anlagen, die für die Dauer von maximal 8 Monaten pro Jahr aufgestellt werden, für die Bewilligungsbehörden nicht mehr verbindlich. Auf diese Weise wurde der Umgang mit temporären Bauten und Anlagen bereits auf Verordnungsstufe liberalisiert, wobei mit der zeitlichen Begrenzung von maximal acht Monaten eine grosszügige Regelung in der Bau- und Planungsverordnung getroffen worden ist.

Mit den genannten Massnahmen, insbesondere der bereits erfolgten Änderung der Bau- und Planungsverordnung im Oktober 2016, stellt der Regierungsrat fest, dass das Anliegen der Motionäre und Motionärinnen zumindest teilweise bereits umgesetzt wurde.

3.2 Öffentliche Vernehmlassung zum Umsetzungsvorschlag Motion Brigger

Sollten dem Grossen Rat die in Kapitel 3.1 beschriebenen Änderungen noch zu wenig weit gehen, so empfiehlt der Regierungsrat, die von den Motionären und Motionärinnen zusätzlich geforderten Anliegen im Rahmen einer Anpassung der Bau- und Planungsverordnung umzusetzen. Die Organisation und Zuständigkeiten der Stadtbildkommission inkl. Fachsekretariat werden dort geregelt (§ 12, §§ 14-16). Der Regierungsrat nimmt in diesem Zusammenhang auch zur Kenntnis, dass keine Partei kritisiert hat, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung auf Verordnungsstufe erfolgen soll. Es sind auch keine weitergehenden Vorschläge oder andere konkrete Formulierungsvorschläge im Rahmen der Vernehmlassung eingegangen. Der Regierungsrat schliesst daraus, dass der Umsetzungsvorschlag akzeptiert ist und die Teilnehmenden der öffentlichen Vernehmlassung der Ansicht sind, dass damit dem Anliegen der Motion entsprochen würde.

Da sich seit der letzten Vernehmlassung zur Neuorganisation der Stadtbildkommission vor sechs Jahren (Motion Vitelli) einiges geändert hatte, hat der Regierungsrat im April 2017 beschlossen, ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren zu seinem Umsetzungsvorschlag zur Motion Brigger durchzuführen. Die Vernehmlassung fand vom 2. Mai bis am 14. Juli 2017 statt. Auf die Resultate daraus wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden bringt zum Ausdruck, dass es die Stadtbildkommission für Ästhetikfragen des Stadtbildes braucht. Als verwaltungsunabhängige Fachstelle zur Beurteilung von Bauvorhaben bezüglich der guten Gesamtwirkung (§ 58 BPG) wird sie von einer deutlichen Mehrheit begrüsst. Auch das in den letzten Jahren eingeführte Fachsekretariat mit Sprechstunden sowie die Liberalisierung bei temporären Bauten und Anlagen werden grossmehrheitlich begrüsst. Eine Abschaffung der verbindlichen Wirkung in Bezug auf sämtliche Entscheide der Stadtbildkommission wird nur von einer Minderheit gefordert.

Kein eindeutiges Bild ergibt die Vernehmlassung zur Frage, ob die Verbindlichkeit der Entscheide der Stadtbildkommission inkl. Fachsekretariat – wie von der Motion Brigger gefordert – auf Bauvorhaben in der Schonzone sowie in den Nummernzonen auf solche von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild beschränkt werden soll: Je etwa hälftig sprechen sich die Teilnehmenden dafür bzw. dagegen aus. Dabei fällt auf, dass die Fachwelt aus Architektur und Baukultur sich eindeutig gegen die Motion Brigger stellt und teilweise sogar die bereits erfolgte Liberalisierung kritisiert. Zu den Befürwortern der Motion zählen andererseits die Interessensvertretungen der privaten und genossenschaftlichen Immobilieneigentümer, die sich durch Entscheide der Stadtbildkommission in der Umsetzung ihrer Bauvorhaben eingeschränkt sehen. Bei den Parteien sind Zustimmung oder Ablehnung der Motion quer durch das politische Spektrum verteilt.

Aufgrund der Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung (vgl. nachstehendes Kapitel 4) sowie einer redaktionellen Überarbeitung des Verordnungstextes ergeben sich im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage die nachstehenden Anpassungen:

- Der heute verwendete Begriff „Entscheide“ der Stadtbildkommission wird neu als verbindliche bzw. unverbindliche „Stellungnahme“ bezeichnet.
- Die in der Vernehmlassung vorgesehene explizite Nennung des Vetorechts der Kantonalen Denkmalpflege bei Baubegehren in der Schonzone wird durch einen entsprechenden Verweis auf die Denkmalpflegeverordnung ergänzt, in welcher das Vetorecht verankert ist.
- In § 16 Abs. 2 gilt die Verbindlichkeit der Stellungnahmen der Stadtbildkommission neu nicht nur bei Fällen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild in den Nummernzonen, sondern auch bei Fällen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild in anderen Zonen sowie im öffentlichen Raum. Die Erfahrungen der Stadtbildkommission zeigen deutlich, dass Baubegehren im öffentlichen Raum oder auch in anderen Bauzonen (z.B. in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse) sehr relevant für das Stadtbild sein können. Massgebend für die Verbindlichkeit ist somit nicht in erster Linie die Zone, sondern vielmehr, ob ein Bauvorhaben von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild gemäss § 12 Abs. 2 BPV zu beurteilen ist. Wie bisher in jedem Fall verbindlich sind die Stellungnahmen der Stadtbildkommission in der Schonzone. Aus fachlicher Sicht macht somit die Beschränkung der Verbindlichkeit der Beurteilungen für Vorhaben von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild lediglich auf die Nummernzonen keinen Sinn. Es ist somit angezeigt, über die Anliegen der Motionärinnen und Motionäre hinauszugehen und die Verbindlichkeit der Stellungnahmen der SBK ausserhalb der Schonzone ganz grundsätzlich auf Bauvorhaben von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild einzuschränken.

<i>bisher</i>	<i>neu (Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf ersichtlich)</i>
§ 15c Gemeinsame Bestimmung	
¹ Die Entscheide der für den Stadt- und Ortsbildschutz zuständigen Behörden sind schriftlich zu begründen und zu eröffnen. Die Eröffnung erfolgt in der Regel im Bauentscheid.	¹ Die <u>Entscheide</u> verbindlichen und nicht verbindlichen <u>Stellungnahmen</u> der für den Stadt- und Ortsbildschutz zuständigen Behörden sind schriftlich zu begründen. ² <u>Verbindliche und bei verbindlichen</u> <u>Stellungnahmen</u> sind zu eröffnen. Die Eröffnung erfolgt in der Regel im Bauentscheid.
§ 16 Stadtbildkommission	
¹ Die nötigen Entscheide der Stadtbildkommission bzw. ihres Fachsekretariats werden eingeholt: a) In Planungsverfahren von der für die Planauflage zuständigen Behörde; b) in Bewilligungs- und Planzirkulationsverfahren von der verfahrensleitenden Behörde. c)	¹ Die nötigen <u>Entscheide</u> <u>Stellungnahmen</u> der Stadtbildkommission bzw. ihres Fachsekretariats werden eingeholt: a) In Planungsverfahren von der für die Planauflage zuständigen Behörde; b) in Bewilligungs- und Planzirkulationsverfahren von der verfahrensleitenden Behörde. c)
² Die Entscheide sind für die Bewilligungsbehörden verbindlich. Ausgenommen sind Entscheide über Objekte wie Bauinstallationen und Vergnügungsbetriebe, für die die Bewilligung aus besonderem Anlass für eine von vornherein beschränkte Zeit beantragt wird, sowie Entscheide über Bauten und Anlagen, die für die Dauer von maximal 8 Monaten pro Jahr aufgestellt werden.	² Die <u>Entscheide</u> <u>Stellungnahmen</u> sind für die Bewilligungsbehörden vorbehalten § 3 Abs. 3 der Verordnung betreffend die Denkmalpflege (Denkmalpflegeverordnung, DPV) vom 20. Dezember 2016 verbindlich, sofern sie a) die Schonzone betreffen oder b) die Nummernzonen betreffen und von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild sind.

	<p>^{2bis} <u>Nicht verbindlich für die Bewilligungsbehörden sind Stellungnahmen zu Objekten wie beispielsweise Bauinstallationen, Vergnügungsbetriebe und dergleichen, sofern die Bewilligung aus besonderem Anlass für eine von vornherein beschränkte Zeit beantragt wird, sowie Stellungnahmen über Bauten und Anlagen, die für die Dauer von maximal 8 Monaten pro Jahr aufgestellt werden.</u></p>
<p>³ Auf Entscheide über Planentwürfe, die nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden, ist bei der Antragstellung an die Plangenehmigungsbehörden hinzuweisen.</p>	<p>³ Auf Entscheide <u>Stellungnahmen</u> über Planentwürfe, die nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden, ist bei der Antragstellung an die Plangenehmigungsbehörden hinzuweisen.</p>
<p>⁴ Die Bewilligungsbehörden können Beurteilungen des Fachsekretariats vor Eröffnung des Bauentscheids der Stadtbildkommission zur Überprüfung vorlegen.</p>	<p>unverändert</p>

3.3 Beurteilung des neuen Vorschlags

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Bau- und Planungsverordnung würde die Stadtbildkommission bzw. das Fachsekretariat nach wie vor die Gestaltung sämtlicher Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bemalungen auf Stadtgebiet beurteilen. Ihre Beurteilungen hätten aber nur noch verbindlichen Charakter, wenn sie die Schonzone resp. Fälle von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild betreffen. Bereits heute befasst sich die Stadtbildkommission ausschliesslich mit solchen Vorhaben. Alle anderen Fälle werden vom Fachsekretariat bzw. bei Vorhaben in der Schutzzone von der Kantonalen Denkmalpflege beurteilt (vgl. §12 BPV). Ob ein Fall von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild vorliegt, entscheidet in der Regel das Fachsekretariat in Absprache mit der oder dem Vorsitzenden der Stadtbildkommission (§12 Abs. 2 BPV).

Unter Berücksichtigung von §12 der Bau- und Planungsverordnung bedeutet die vorliegende Verordnungsänderung in erster Linie, dass die Stellungnahmen der Stadtbildkommission verbindlich sind, während die Stellungnahmen des Fachsekretariats neu nur noch empfehlenden Charakter hätten und lediglich angemessen zu berücksichtigen wären. Ausgenommen von dieser Aufteilung wären die wenigen Baubehringen in der Schonzone, die aufgrund ihrer untergeordneten Bedeutung ausnahmsweise nicht von der Stadtbildkommission, sondern vom Fachsekretariat beurteilt würden. Solche Stellungnahmen wären nach wie vor verbindlich. Die mit dem vorliegenden Bericht vorgeschlagene Änderung der Bau- und Planungsverordnung geht demnach etwas weiter als die Forderungen der Motion, da die Regelung der Verbindlichkeit der Stellungnahmen nicht nur für die Nummernzonen, sondern für **alle** Zonen – ausser der Schon- und Schutzzone – sowie auch für den öffentlichen Raum (Allmendparzellen) gilt.

Die Gemeinde Riehen hat im Vernehmlassungsverfahren zum Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats zur Motion Brigger im Sommer 2017 zwei Stellungnahmen abgegeben: Während die Ortsbildkommission die Motion Brigger ablehnt, wird die Motion vom Gemeinderat Riehen begrüsst. Die Gemeinde Bettingen lehnt die Motion Brigger ab. Die oben erläuterte Änderung der Bau- und Planungsverordnung würde im Sinne einer gesamtkantonalen Regelung für alle drei Einwohnergemeinden gelten.

4. Rückmeldungen zur öffentlichen Vernehmlassung 2017

4.1 Vernehmlassungsfragen

Die Vernehmlassung fand vom 2. Mai bis am 14. Juli 2017 statt. Der Regierungsrat hat dabei folgende Fragen gestellt:

1. Sollen Fragen der Gestaltung von Bauten und Anlagen weiterhin von einer verwaltungsunabhängigen Institution beurteilt werden?
2. Sind Sie der Meinung, dass sich die Einführung des Fachsekretariats und der Sprechstunden sowie die Liberalisierung bei temporären Bauten und Anlagen bewährt haben?
3. Soll man es bei diesen bereits umgesetzten Änderungen bewenden lassen?
4. Sind Sie der Meinung, dass eine weitergehende Liberalisierung angezeigt ist und die Entscheide der Stadtbildkommission – wie in der Motion Brigger gefordert – nur bei der Schonzone und bei Fällen grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur verbindlich sein sollen?
5. Sind Sie der Meinung, dass der verbindliche Charakter von Entscheiden der Stadtbildkommission gar generell – also auch bei der Schonzone und bei Fällen grosser Tragweite – abgeschafft werden soll und diese künftig nur noch angemessen zu berücksichtigen sind?

4.2 Teilnehmende

Es haben 21 Organisationen an der Vernehmlassung teilgenommen:

- BastA!
- Bund Schweizer Architekten BSA Basel
- Christliche Volkspartei CVP Basel-Stadt
- Denkmalrat
- Einwohnergemeinde Bettingen
- Einwohnergemeinde Riehen
- Ortsbildkommission Riehen
- Evangelische Volkspartei EVP Basel-Stadt
- FDP. Die Liberalen Basel-Stadt
- Freiwillige Basler Denkmalpflege
- Gewerbeverband Basel-Stadt
- Grüne Basel-Stadt
- Handelskammer beider Basel
- Hauseigentümerverband Basel-Stadt
- Hausverein Nordwestschweiz
- Heimatschutz Basel
- Liberal-Demokratische Partei LDP Basel-Stadt
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA Sektion Basel
- Schweizerische Volkspartei SVP Basel-Stadt
- Sozialdemokratische Partei SP Basel-Stadt
- Wohnbaugenossenschaften Nordwestschweiz

4.3 Auswertung

4.3.1 Frage 1: Sollen Fragen der Gestaltung von Bauten und Anlagen weiterhin von einer verwaltungsunabhängigen Institution beurteilt werden?

Ja: 17

Nein: 4

Die Mehrheit der Teilnehmenden – insbesondere alle politischen Parteien – ist der Meinung, dass die Stadtbildkommission sich in ihrer aktuellen Organisation grundsätzlich bewährt hat. Die Erfüllung der öffentlichen städtebaulichen und architektonischen Qualitätsansprüche durch diese Kommission wird als wichtig erachtet. Mehrere Teilnehmende heben diesbezüglich die zunehmenden Herausforderungen in Zusammenhang mit innenstädtischen Verdichtungen sowie die laufenden Ansprüche an einer nachhaltigen Förderung der Baukultur hervor. Qualitativ hochstehende bauliche Lösungen würden die öffentliche Akzeptanz von Verdichtungsmassnahmen erhöhen. Qualitätsanforderungen würden nicht immer in Reglementen und Gesetzen geregelt werden können. Es bedürfte auch einer Fachinstanz, die sich mit den spezifischen Einzelsituationen aber auch den gesamtstädtischen Bedürfnissen auseinandersetzt. Solche Ermessensentscheide sind naturgemäss anfechtbar, auch wenn sie nicht mehr verbindlich sind. Die Stadtbildkommission würde sicherstellen, dass solche Entscheidungen verhältnismässig, konsistent und untereinander vergleichbar sind. Mehrere Teilnehmende betonen, dass die fachliche Unabhängigkeit der Stadtbildkommission wichtig ist, damit Gestaltungsfragen frei von politischem Druck entschieden werden können.

Diejenigen, die diese Frage verneinen, sind der Meinung, dass die negativen Entscheidungen nicht nachvollziehbar seien. Interventionen der Stadtbildkommission würden Baukosten erhöhen und Projekte verhindern. Die Kommission sei nicht unabhängig, da die Mitglieder vom Regierungsrat gewählt werden und Kantonsmitarbeiter in beratender Funktion Einsitz haben. Eine Interessensabwägung durch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat solle möglich sein und nicht erst durch die Baurekurskommission erfolgen. Die gesetzliche Grundlage für die Stadtbildkommission wird in Frage gestellt.

4.3.2 Frage 2: Sind Sie der Meinung, dass sich die Einführung des Fachsekretariats und der Sprechstunden sowie die Liberalisierung bei temporären Bauten und Anlagen bewährt haben?

Ja: 19

Nein: 1 (Hauseigentümerverband Basel-Stadt)

Die Mehrheit der Teilnehmenden ist der Meinung, dass die Neuorganisation der Stadtbildkommission und die bereits erfolgte Änderung der Bau- und Planungsverordnung sich eindeutig bewährt hätten. Die „niederschwellige und zweckdienliche“ Beratung unter Fachleuten wird beidseitig geschätzt. Das Fachsekretariat hätte dazu beigetragen, dass die Entscheide der Stadtbildkommission vermehrt auf partnerschaftlichen Prozessen basieren, was letztlich zu höherer Akzeptanz führe. Mehrere Teilnehmende weisen darauf hin, dass die von den Motionären und Motionärinnen angestrebte Unverbindlichkeit der Stellungnahmen, welche künftig die meisten Baubegehren beträfe, auch die Verbindlichkeit der Stellungnahmen des Fachsekretariats betreffen würde. Diese Entwicklung würde die Planungssicherheit reduzieren. Ein Teilnehmer war wiederum der Meinung, dass die zunehmende Unverbindlichkeit positiv sein könnte, da „Ratschläge Ratschläge bleiben und nicht im Sinne eines vorausseilenden Gehorsams bereits für definitive Weisungen gehalten werden“. Ein Teilnehmer könnte sich eine Personalaufstockung vorstellen, um Hauseigentümer bei der Ausnutzung möglicher Ausbaupotentiale besser zu unterstützen.

Ein Teilnehmer weist darauf hin, dass ein solches Sekretariat auch unabhängig von der Stadtbildkommission betrieben werden könnte. Eine Abschaffung der Stadtbildkommission würde dem also keinen Abbruch tun.

Die LDP findet die Dauer von acht Monaten für temporäre Bauten zu grosszügig. Die zunehmende Bedeutung des öffentlichen Raums spricht auch aus Sicht des Denkmalrats gegen die Liberalisierung.

4.3.3 Frage 3: Soll man es bei diesen bereits umgesetzten Änderungen bewenden lassen?

Ja: 11

Nein: 10

Rund die Hälfte der Teilnehmenden ist der Meinung, dass weitere Änderungen nicht notwendig sind. Die 2013 beschlossenen Änderungen hätten zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion von René Brigger im Herbst 2014 ihre Wirkung noch nicht entfalten können. Die Erfahrungen seit 2013 seien durchwegs positiv gewesen. Die von den Motionären und Motionärinnen geforderten Änderungen seien deshalb nicht nachvollziehbar. Der Denkmalrat fordert, dass die Stadtbildkommission auch bei den temporären Bauten und Anlagen verbindlich entscheiden sollte.

Bei der anderen Hälfte, die diese Frage verneinen, herrschen unterschiedliche Meinungen. Der Hauseigentümergebieterverband Basel-Stadt und die Handelskammer beider Basel möchte die Stadtbildkommission komplett abschaffen, oder, falls dies nicht möglich sein sollte, weitere Liberalisierungen vorantreiben. Die übrigen unterstützen die Motion von René Brigger, da die Stadtbildkommission bei Stellungnahmen in den Nummernzonen zu weit gehe und Projekte verhindern würde. Es sei systematisch falsch, dass ein verwaltungsunabhängiges Gremium verbindliche Stellungnahmen abgibt. Baubehörden für Solaranlagen ausserhalb von Dächern würden weiterhin von der Stadtbildkommission behandelt und solche Projekte auch verhindern. Aufgrund von solchen Beispielen hätte die Stadtbildkommission z.B. bei den Genossenschaften keine Akzeptanz mehr.

Bei den politischen Parteien konnte keine eindeutige Tendenz festgestellt werden. LDP, EVP, die Grünen und BastA! lehnen die Motion ab, CVP, SVP, FDP und SP sind dafür.

4.3.4 Frage 4: Sind Sie der Meinung, dass eine weitergehende Liberalisierung angezeigt ist und die Entscheide der Stadtbildkommission – wie in der Motion Brigger gefordert – nur bei der Schonzone und bei Fällen grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur verbindlich sein sollen?

Ja: 10

Nein: 11

Von den Teilnehmenden, die die Frage 3 negativ beantworten, unterstützen alle die Motion, wobei einzelne auch die Abschaffung der Stadtbildkommission fordern. Die Unterstützung der Motion wird mit der nicht nachvollziehbaren Verhinderung der inneren Verdichtung und den damit einhergehenden Zeit- und Kostenfolgen für Bauherren begründet. Mehrere Teilnehmende weisen darauf hin, dass wichtige gesetzliche Begriffe wie „angemessen zu berücksichtigen“, „grosse Tragweite“ und „grundsätzliche Natur“ ungenügend definiert sind und deshalb selber einen Ermessensentscheid erfordern. Wer diesen Entscheid trifft und welche Kriterien dabei massgebend sind, sei nicht definiert. Wohnbaugenossenschaften Nordschweiz fordert deshalb, dass die Stadtbildkommission keine Stellungnahmen zu Baubehörden in den Nummernzonen mehr abgibt sowie, dass die Stellungnahmen in der Schonzone nur noch empfehlenden Charakter haben, da die Abgrenzung zwischen mehr und weniger bedeutsamen Fällen in der Praxis nicht möglich sein wird. In diesem Zusammenhang weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Kategorie „Fälle grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur“ bereits heute in der Bau- und Planungsverordnung vorkommt. Gemäss § 12 Abs. 1 derselben Verordnung werden nur solche Fälle überhaupt von der Stadtbildkommission beurteilt. Alle anderen Fälle werden ausschliesslich vom Fachsekretariat beurteilt. In der Regel entscheidet das Fachsekretariat in Absprache mit der oder dem Vorsitzenden der Stadtbildkommission über die Zuständigkeit (BPV § 12 Abs. 2). Diese Änderung wurde 2013 eingeführt und war in der Praxis bisher unproblematisch.

Die Gegnerschaft der Motion Brigger argumentiert insbesondere mit der wichtigen Funktion der Stadtbildkommission als verwaltungsunabhängiges, erfahrenes Fachgremium, das Baubehörden objektiv und mit Blick auf die Gesamtstadt beurteilt. Da über 80 % der Bauten in Basel in den

Nummernzonen liegen, hätten gerade die Nummernzonen eine wesentliche Bedeutung für das Stadtbild. § 58 des Bau- und Planungsgesetzes gilt schliesslich für den ganzen Kanton. Die Zuständigkeit der Stadtbildkommission wurde bereits stark eingeschränkt. Weitere Liberalisierungen seien nicht angezeigt und würden die Stadtbildkommission zu einem „zahnlosen Tiger“ machen.

Auch die Gegnerschaft der Motion weist auf die schwierigen Ermessensentscheide im Gesetzestext hin. Wenn Stellungnahmen der Stadtbildkommission nur noch „angemessen zu berücksichtigen“ sind, öffne dies der Willkür Tor und Tür. Einen Ermessungsentscheid mit Ausrichtung auf die Qualität des Stadtbildes zu fällen, erfordere hohe Kompetenz und eine gefestigte Praxis. Diesen Ermessungsentscheid an eine Behörde wie das Bau- und Gastgewerbeinspektorat zu delegieren, die diese Voraussetzungen nicht erfüllt, löse keine Probleme. Im Rekursfall würde sich die Baurekurskommission schwer tun, zwischen der Stellungnahme der Stadtbildkommission und dem Ermessungsentscheid des Bau- und Gastgewerbeinspektorats eine Abwägung treffen zu müssen.

4.3.5 Frage 5: Sind Sie der Meinung, dass der verbindliche Charakter von Entscheiden der Stadtbildkommission gar generell – also auch bei der Schonzone und bei Fällen grosser Tragweite – abgeschafft werden soll und diese künftig nur noch angemessen zu berücksichtigen sind?

Ja: 5

Nein: 16

Die generelle Abschaffung des verbindlichen Charakters der Entscheide der Stadtbildkommission geht den meisten Teilnehmenden zu weit. Diese Haltung wird mit dem Bedürfnis nach einem verwaltungsunabhängigen, qualitätssichernden Fachgremium begründet (vgl. Frage 4).

Die Befürworter der generellen Abschaffung der Verbindlichkeit der Entscheide der Stadtbildkommission (Wohnbaugenossenschaft Nordwestschweiz, Hauseigentümergebiet Basel-Stadt, Gewerbeverband Basel-Stadt, SVP Basel-Stadt und Handelskammer beider Basel) argumentieren insbesondere mit der „Übermacht“ der verwaltungsunabhängigen Stadtbildkommission und der Nichtnachvollziehbarkeit der Entscheide. Städtebauliche Leitlinien seien in Bebauungsplänen oder ähnlichem zu regeln.

5. Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat wird durch die Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung in seiner Haltung bestärkt, dass sich die Neuorganisation der Stadtbildkommission im 2014 bewährt hat: Das Beratungsangebot des Fachsekretariats wird rege genutzt und die Transparenz der Entscheide der Stadtbildkommission hat sich erheblich verbessert. Schliesslich ist der Rechtsweg selbstverständlich nach wie vor garantiert, indem die Bauentscheide des Bau- und Gastgewerbeinspektorats und somit auch die Beurteilungen der Stadtbildkommission rekursweise gerichtlich überprüft werden können.

Der Regierungsrat hält die heutige Regelung für geeignet, um das öffentliche Interesse an einer guten Gesamtwirkung von Bauten und Anlagen angemessen zur Geltung zu bringen. Die Qualität des Stadtbildes ist ein hohes Gut, das auch und gerade in Zeiten wirtschaftlicher Dynamik, zunehmender Verdichtung des Stadtkörpers und reger Investitionstätigkeit nicht unter Druck geraten darf. Die Geschichte der Stadtentwicklung zeigt klar, dass gerade in Zeiten des „Baubooms“ gestalterische Qualität und Baukultur teilweise vernachlässigt wurden und so kaum reversible Schäden im Stadtbild entstanden sind. Überwiegen die Interessen der Bauherrschaft nach schnellen und kostengünstigen Lösungen bei der Erstellung von Bauten, so ist die klare und nachvollziehbare Weiterentwicklung der hohen Baukultur in Basel in Gefahr. Hier kommt die wichtige Aufgabe der Stadtbildkommission zum Tragen, indem sie andere Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt oder eine unabhängige Güterabwägung vornimmt. Damit kann auch die von zahl-

reichen Besucherinnen und Besuchern geschätzte hohe bauliche Qualität im öffentlichen und privaten Raum gesichert werden – was als wichtiger Standortfaktor von Basel zählt.

Die Umsetzung der Motion würde in erster Linie dazu führen, den Stellenwert des neu eingeführten und allseits begrüßten Fachsekretariats zu schwächen, da dessen Stellungnahmen neu nicht mehr verbindlich sein sollen. Die Stadtbildkommission selber befasst sich gemäss § 12 Bau- und Planungsverordnung ausschliesslich mit Fällen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild, bei welchen die Stellungnahmen weiterhin verbindlich sein sollen. Da die meisten Baubehgehren vom Fachsekretariat beurteilt werden, ist zu befürchten, dass die Umsetzung der Motion einen negativen Einfluss auf das Stadtbild haben könnte.

Da auch die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden der öffentlichen Vernehmlassung zum Ausdruck bringt, dass es die Stadtbildkommission braucht und sich die bisherigen Reformen bewährt haben, gibt es aus Sicht des Regierungsrates keinen Bedarf, von der jetzigen Organisation des Stadt- und Ortsbildschutzes abzuweichen. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb dem Grossen Rat, die neu organisierte Stadtbildkommission mit den neu geschaffenen Rahmenbedingungen gemäss den Ausführungen in Kapitel 3.1 unverändert beizubehalten.

6. Finanzielle Auswirkungen

Eine allfällige Verordnungsänderung würde nichts an der Zuständigkeit der Stadtbildkommission ändern, sondern sie würde sich ausschliesslich auf die Verbindlichkeit ihrer Entscheide beziehen. Sie hat daher keine finanziellen Auswirkungen.

7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Bericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Änderungen der Bau- und Planungsverordnung im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Bei der im Kapitel 3 erläuterten Verordnungsänderung handelt es sich um eine ausschliessliche Änderung der Verbindlichkeit der Stellungnahmen der Stadtbildkommission bzw. des Fachsekretariats im Bewilligungsverfahren. Von der vorgeschlagenen Änderung wären weder private Eigentümerschaften noch Unternehmen (als mögliche Eigentümerschaften) im Sinne einer Belastung betroffen. Aus demselben Grund liegt auch keine Betroffenheit von KMU-Betrieben vor.

8. Antrag

Gestützt auf das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) kann dieser jederzeit bei der Beratung eines Zwischenberichtes entscheiden, ob die Motion zur weiteren Bearbei-

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

tung an eine Grossratskommission zu überweisen oder ob sie abzuschreiben sei (§ 43 Abs. 4). Gestützt auf den vorliegenden Zwischenbericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin