



An den Grossen Rat

19.1369.01

18.5155.03

BVD/P191369/P185155

Basel, 25. September 2019

Regierungsratsbeschluss vom 24. September 2019

## **Ratschlag zu energetisch sinnvollen Sanierungen, Umbauten oder Erneuerungen (§ 106 des Bau- und Planungsgesetzes)**

sowie

### **Beantwortung der Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend Vereinfachung des Baubewilligungswesens**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24. Oktober 2018 dem Regierungsrat die nachstehende Motion der Bau- und Raumplanungskommission teilweise überwiesen zur Ausarbeitung einer Vorlage innert zwei Jahren:

"Motion betreffend Vereinfachung des Baubewilligungswesens

Die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) hat sich die letzten Monate intensiv mit der Komplexität und der Komplikationen beim Baubewilligungsverfahren im Kanton auseinandergesetzt. Es wurden zwei Architekten sowie die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorates (BGI) angehört. Eine eingesetzte Subkommission der BRK hat zudem die Problematik vertieft. Die Ausgangslage war ein Unbehagen und Kritik breiter Kreise am Baubewilligungsverfahren generell. Bezüglich Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens hat die Regierung im Anzug Helen Schai-Zigerlig am 16.11.2016 genügende Antworten gegeben. Die BRK nimmt erfreut zur Kenntnis, dass sich das BGI ab 2018 im Bereich Kundentkontakt mit einer zusätzlichen Stelle und im Bereich Bewilligungswesen mit zwei zusätzlichen Stellen verstärkt hat. Dennoch ist selbst das BVD der Auffassung, dass eine immer stärkere Verdichtung und gleichzeitig zunehmende Reglungsdichte und -komplexität dazu führen, dass sich die Zielkonflikte akzentuieren. Dies hat direkten Einfluss auf die Dauer und Komplexität der Verfahren (vgl. Bericht BVD zum Jahresbudget 2018). Die BRK ist der Auffassung, dass alleine die (erfreuliche) Aufstockung des Personals nicht ausreichen wird. Vielmehr ist die BRK der Auffassung, dass der Ablauf des Bewilligungsverfahrens entflechtet und die angewandten Normen und Richtlinien zu hinterfragen sind, ohne dabei die Gesetzmässigkeit des Verfahrens in Frage zu stellen.

1. Jedes einbezogene Amt gibt im Rahmen des Bewilligungsverfahrens seinen Mitbericht/Stellungnahme ab. Auch bei einfacheren Baubegehren werden regelmässig zehn oder mehr Fachstellen einbezogen. Diese Stellungnahmen sind untereinander zum Teil widersprüchlich oder können nur mit weiter Auslegung sinnvoll angewendet werden. Das BGI übernimmt solche widersprüchlichen Mitberichte mittels Auflagen und/oder Bedingungen in die Bewilligung, so dass eine ökologisch und/oder ökonomisch weniger sinnvolle Variante, wenn überhaupt, realisiert wird. Das BGI ist schon gemäss geltendem Recht eigentliche

Leitbehörde und muss aufgrund einer "umfassenden Interessensabwägung über die Stellungnahmen mitwirkender Behörden" entscheiden (§ 41 Abs. 1 BPV). Dies geschieht praxisgemäss nicht oder zu wenig. Die BRK ist der Ansicht, dass das BGI diese Kompetenz vermehrt wahrnehmen soll und mit eigenem Ermessen die einzelnen Mitberichte der Fachstellen abgleicht und einen Entscheid trifft. Das BGI sollte nach Meinung der MotionärInnen bei Dissens oder Widersprüchen zwischen einzelnen Fachstellen diese koordinierend an einen "Tisch" bringen und verpflichtet werden, eine Einigung zu erzielen, ansonsten selbst zu entscheiden. Diesbezüglich muss § 41 BPV ergänzt und im Sinne einer Koordination verschärft werden. Auch ist der Kreis/Anzahl der mitwirkenden Behörden v.a. bei bestehenden Bauten und Anlagen auf das Minimum zu reduzieren.

2. Viele, v.a. auch kleinere ökologisch und ökonomisch sinnvolle Sanierungen, werden nicht an die Hand genommen, da ein Rattenschwanz von neuen Bedingungen und Auflagen die Folge wären. Viele Gebäude/Anlagen werden daher nicht nach dem Gebot des Raumplanungsrechtes verdichtet oder auch nur energetisch optimiert. Gerade bezüglich der nachhaltigen Siedlungsentwicklung nach innen müssten solche Sanierungen, Aufstockungen und Verdichtungen generell vermehrt ermöglicht werden. Teure Sanierungen führen in der Folge auch zu stärkerer Erhöhung der Mietzinse. Es widerspricht der übergeordneten Wohnbaupolitik des Kantons, wenn Sanierungen nicht oder nur teuer durchgeführt werden können. Die BRK fordert hier bewilligungsmässig (formell) zumindest auf Verordnungsebene einen "Sanierungsbonus" im Rahmen der Vereinfachung des Verfahrens (vgl. auch vorne Ziff. 1. bzgl. Anzahl mitwirkender Behörden).
3. Gemäss § 19 Abs. 2 BPV führt das BGI eine Liste der Normen und Richtlinien, welche als Stand der Technik anerkannt und im Verfahren anzuwenden sind. Diese Liste ist in der amtlichen Gesetzessammlung nicht publiziert. Dieses sogenannte Normenverzeichnis des BGI vom 1.5.2017 umfasst nicht nur SIA-Normen, sondern auch technische Weisungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, Richtlinien der SUVA, Richtlinien des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches, des Schweizerischen Vereins für Schweiss-technik, Normen und Richtlinien der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, Richtlinien des BAFU, Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute etc. etc. In diesem Normenverzeichnis sind (aktuell; in den letzten Jahren stark zunehmend) sage und schreibe 255 Richtlinien, Normen, technische Weisungen, Factsheets, Leitsätze, Empfehlungen, Anschläge, Vollzugshilfen etc. aufgelistet. All diese wenig transparenten Vorschriften sind grösseren Teils von interessierten Fachverbänden auf Vereinebene nicht in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erarbeitet worden. Diese 255 Normen sollen nun, neben den Gesetzen und Verordnungen auf Bundes- und Kantonsebene, für unser Baubewilligungsverfahren verbindlich sein. Diese unzähligen Normen sind z.T. nicht direkt einsehbar/abrufbar und nur gegen eine höhere Gebühr beim interessierten Fachverband erhältlich. § 19 Bau- und Planungsverordnung ist entsprechend so zu revidieren, dass diese aktuell 255 Normen nicht direkt anwendbar sind.
4. Gemäss § 84 Abs. 3 BPG kann der Regierungsrat die Vollzugsorgane ermächtigen, Prüfungs-, Überwachungs- und Beratungsaufgaben Dritten zu übertragen. Dies ist bis anhin nur in wenigen Gebieten erfolgt, so im Bereich des behindertengerechten Bauens, das an die Pro Infirmis delegiert wurde. Die Prüfung der Statik erfolgt durch Selbstdeklaration und durch einen von der Bauherrschaft beauftragten Ingenieur. Analog könnte im Energiebereich oder im Brandschutz eine Fachperson die Übereinstimmung mit den geltenden Normen gewährleisten.
5. Die Öffnungszeiten (Schalter- und Telefonsprechstunden) des BGI sind angemessen auszuweiten, insbesondere mit Verweis auf die angekündigte Personalaufstockung.

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, das Bau- und Planungsgesetz (BPG) resp. die Bau- und Planungsverordnung (BPV) innert zwei Jahren wie folgt zu ändern:

1. Das BGI soll verstärkt gemäss § 41 BPV inhaltliche Leitbehörde i.S. der Koordinations-/Einigungs-/Entscheidungspflicht werden. Das BGI muss im Sinne von § 35 und § 41 BPV solche Einzelbehörden übersteuern können, was entsprechend in der BPV zu verankern ist.

2. Es sind Voraussetzungen und Anreize zu schaffen, damit bei bestehenden Bauten und Betrieben ökologisch und raumplanerisch sinnvolle Sanierungen/Erneuerungen vereinfacht umgesetzt werden können (Sanierungsbonus in formeller wie materieller Hinsicht).
3. Revision von § 19 BPV im Sinne, dass die vorerwähnten aktuell 255 Normen, Richtlinien etc. nicht formell anwendbares Recht werden, sondern nur im Einzelfall analog beigezogen werden können.
4. Ausweitung der Delegation gemäss § 84 Abs. 3 BPG.
5. Verlängerung der Öffnungszeiten (Schalter- und Telefonsprechstunden) beim BGI.

Für die Bau- und Raumplanungskommission: Jeremy Stephenson"

Wir erstatten zu dieser Motion den folgenden Bericht:

## **1. Bisherige Behandlung der Motion und Gegenstand des vorliegenden Berichts**

Der Grosse Rat hatte dem Regierungsrat die Motion ein erstes Mal am 06. Juni 2018 zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen. Mit Schreiben Nr. 18.5155.02 vom 05. September 2018 nahm der Regierungsrat zur Motion, insbesondere zu deren gesetzlicher Zulässigkeit, Stellung. Der Regierungsrat legte unter anderem dar, dass er die Ziffern 1 - 4 der Motion als gesetzlich zulässig erachte, wogegen er die Ziffer 5 der Motion aus Gründen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung als unzulässig erachte. Gestützt auf diese Stellungnahme überwies der Grosse Rat die Motion am 24. Oktober 2018 teilweise, wobei die Meinung dieser "teilweisen" Überweisung offensichtlich dahin geht, dass dem Regierungsrat die Ziffern 1 - 4 der Motion überwiesen wurden, nicht aber die Ziffer 5. Der vorliegende Bericht befasst sich demgemäss ausschliesslich mit den Ziffern 1 - 4 der Motion.

Die Effizienz und damit auch die Einfachheit gesetzlicher Verfahren im Allgemeinen und des Baubewilligungsverfahrens im Besonderen ist für den Regierungsrat ein wichtiges Ziel. Der Regierungsrat befürwortet daher die grundsätzliche Stossrichtung der Motion.

Wie schon im Motionstext zutreffend ausgeführt wird, sind bei der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Diesbezüglich ist der Kanton nicht autonom. Das Bundesrecht, konkretisiert in einer reichhaltigen höchstrichterlichen Rechtsprechung, gibt in verschiedener Hinsicht zwingende Regeln vor, die der Kanton bei der Gestaltung seiner Verfahren einhalten muss. Oft geht es dabei um den Schutz der Rechte Dritter.

Im Baubewilligungswesen sind die "Dritten" oft Nachbarinnen und Nachbarn. Es zeigt sich dabei ein Spannungsfeld, das dem Baurecht insbesondere in einem dicht bebauten Stadtgebiet inhärent ist: Die Eigentümerin einer Liegenschaft hat einerseits ein Interesse, für ihre Bauvorhaben rasch und unkompliziert eine Bewilligung zu bekommen. Andererseits hat sie aber zum Schutz der Gebrauchstauglichkeit und der Werthaltigkeit ihrer Liegenschaft auch das Interesse, gegen störende Bauvorhaben anderer Liegenschaftseigentümer im Rahmen des materiellen Rechts geschützt zu sein. Die Frage, in welchem Umfang Dritten in einem Baubewilligungsverfahren Parteirechte zugestanden werden sollen, ist daher nicht primär vor dem Hintergrund des Zusammenwirkens von Bürger und Verwaltung zu beurteilen, sondern in erster Linie im Hinblick auf das Ziel einer möglichst friedlichen und geordneten Koexistenz benachbarter Privater. Dabei treten dieselben Privaten (seien es Privatpersonen oder Wirtschaftsunternehmungen) wechselweise einmal als Bauherrschaft und einmal als benachbarte Dritte auf.

Dieses Spannungsfeld besteht nicht nur im Anwendungsbereich derjenigen Normen, die als "klassisches Nachbarrecht" bezeichnet werden können (äussere Dimensionen und ästhetische Gestaltung von Bauten), sondern auch im Anwendungsbereich vieler Gesetze, die zwar primär

dem allgemeinen öffentlichen Interesse dienen, an deren Einhaltung im konkreten Einzelfall aber doch meistens die unmittelbaren Nachbarn das grösste Interesse haben (Lärmschutz, Brandschutz, Verkehrsfragen etc.).

Ganz generell kann somit gesagt werden: Was für den einen eine Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens bedeutet, bedeutet für den anderen oft eine Einschränkung seiner Schutzrechte.

Der Regierungsrat hat die in der vorliegenden Motion konkret formulierten Anliegen vertieft geprüft. Dabei hatte er insbesondere immer das Ziel vor Augen, dass das Baubewilligungswesen selbstverständlich so einfach und effizient wie möglich sein muss. Er konnte aber auch die Aspekte des übergeordneten Rechts und die Rechtsschutzansprüche der Liegenschaftseigentümer und -nutzerinnen gegen störende Eingriffe Dritter nicht unbeachtet lassen.

Insgesamt ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass er die konkreten Motionsanliegen nicht vollumfänglich unterstützen kann. Die Gründe werden im Einzelnen hiernach dargelegt. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat mit dem vorliegenden Bericht eine Änderung von § 106 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt. Ferner nimmt er aus Anlass der vorliegenden Motion verschiedene Verordnungsänderungen vor. Gleichzeitig beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Sollte der Grosse Rat der Einschätzung des Regierungsrates nicht vollumfänglich folgen und nach der Lektüre des vorliegenden Berichts noch weitergehende Gesetzes- oder Verordnungsänderungen wünschen, so wäre er eingeladen, die Motion stehen zu lassen und damit dem Regierungsrat Gelegenheit zu geben, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

Im Folgenden werden die Überlegungen des Regierungsrats zu den einzelnen Anliegen (Ziffern 1 - 4 der Motion) näher erläutert.

## **2. Ziffer 1 der Motion: Funktion des BGI als Leitbehörde**

### **2.1 Anliegen der Motion**

In Ziffer 1 der Motion wird das Anliegen formuliert, dass das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI) "verstärkt gemäss § 41 BPV<sup>1</sup> inhaltliche Leitbehörde i.S. der Koordinations-/Einigungs-/Entscheidungspflicht" werden soll. Das BGI solle "im Sinne von § 35 und § 41 BPV solche Einzelbehörden übersteuern können".

Anlass für die Formulierung dieses Anliegens ist gemäss dem Motionstext die Erfahrung, dass im Rahmen der Behandlung eines Baugesuchs Stellungnahmen verschiedener Fachbehörden unterschiedlich ("widersprüchlich") ausfallen können, und dass das BGI als Leitbehörde solche unterschiedlichen Stellungnahmen in Form von Auflagen in den Bauentscheid einfließen lasse, was zu unbefriedigenden Resultaten führen könne.

Die Stossrichtung des Motionsanliegens geht offenbar dahin, dem BGI als Leitbehörde die Befugnis zu erteilen, von der Beurteilung einer Fachstelle im Einzelfall abweichen zu können und eine Baubewilligung im Einzelfall entgegen einer ablehnenden Stellungnahme einer Fachstelle (oder mit weniger weitgehenden Auflagen) bewilligen zu können.

Um dieses Anliegen angemessen zu würdigen, sind zunächst einige allgemeine Ausführungen zur Funktion einer Leitbehörde und zum Koordinationsgebot im Baubewilligungsverfahren angezeigt.

---

<sup>1</sup> Bau- und Planungsverordnung des Kantons Basel-Stadt.

## 2.2 Allgemeines zur Funktion einer "Leitbehörde"

Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so muss in den Regeln für die Organisation des Bewilligungsverfahrens eine Behörde bezeichnet werden, die für ausreichende Koordination sorgt ("Leitbehörde").

Dass überhaupt mehrere Behörden involviert werden müssen, hat einen praktischen Grund: Mit der stetig voranschreitenden technischen Entwicklung im Bauwesen und der ebenso stark wachsenden Menge an Vorschriften und Regelungen wächst auch das Mass an spezialisiertem Fachwissen, das für die Beurteilung von Bauvorhaben erforderlich ist. Es ist schlicht nicht (mehr) möglich, die Fachkenntnisse aller im Bauwesen involvierten Spezialgebiete (u.a. Brandschutz, Lärmschutz, Strahlenschutz, energetische und ökologische Vorschriften, Baumschutz, Abwasser, Autoparkplätze, Veloparkplätze, Behindertentauglichkeit, Denkmalschutz etc.) in einer einzigen Behörde zu vereinigen und zu pflegen. Es führt kein Weg an der Bildung von spezialisierten Fachbehörden vorbei. Daraus ergibt sich das Bedürfnis nach Koordination.

Diese Koordination wird vom Bundesrecht verbindlich verlangt. Demnach ist der Kanton verpflichtet, für das Baubewilligungsverfahren eine Leitbehörde zu bezeichnen. Die Leitbehörde kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen, sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen, holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung.

In Bezug auf den eigentlichen Bewilligungsentscheid sind von Bundesrechts wegen grundsätzlich zwei Möglichkeiten gegeben, wie das Verfahren organisiert werden kann: Entweder die Leitbehörde erlässt in eigenem Namen eine einzige Verfügung, in welche die Stellungnahmen aller beteiligten Drittbehörden einfließen ("Konzentrationsmodell"), oder jede beteiligte Behörde erlässt eine eigene, separate Verfügung ("Koordinationsmodell"). Im zweiten Fall werden alle Einzelverfügungen von der Leitbehörde gesamthaft und gleichzeitig eröffnet (also dem Adressaten zugestellt). Zudem muss das kantonale Recht für alle Einzelverfügungen dieselbe Rechtsmittelinstanz vorsehen, so dass mit einem einzigen Rechtsmittel mehrere oder alle Einzelverfügungen bei derselben Instanz angefochten werden können.

Im Kanton Basel-Stadt gilt für das Baubewilligungsverfahren das Konzentrationsmodell: Ein Bauentscheid wird in der Regel vom BGI als Leitbehörde in Form einer einzigen Verfügung erlassen, in welche die Stellungnahmen der beteiligten Drittbehörden einfließen. Von den beiden zur Verfügung stehenden Modellen ist das im Kanton Basel-Stadt etablierte Modell sicher dasjenige, welches den Vorstellungen der Motionäre besser entspricht.

## 2.3 Allgemeines zum Begriff der "Koordination"

Koordinationsbedarf im Sinne der obenstehenden Ausführungen besteht typischerweise in Fällen, in denen auf ein Bauvorhaben Regelwerke verschiedener Rechtsgebiete anwendbar sind. In der Regel dienen die verschiedenen Regelwerke unterschiedlichen Interessen. So können etwa bei der Sanierung der Fassade einer denkmalgeschützten Liegenschaft Aspekte des Denkmalschutzes, des Umweltschutzes (Wärmedämmung, Abwasser) und des Brandschutzes zu berücksichtigen sein. Für jedes dieser Regelungsgebiete ist ein eigenes Regelwerk zu beachten und ist eine separate Behörde (mit entsprechenden Fachkenntnissen) für die Beurteilung des Bauvorhabens zuständig.

Die Bauherrschaft (bzw. die mit der Planung beauftragte Fachperson, daher die Architektin oder der Architekt) hat die Aufgabe, das Bauvorhaben so zu planen, dass es die Vorgaben aller anwendbaren Regelwerke erfüllt. Es ist offensichtlich, dass ein Bauvorhaben nicht bewilligt werden kann, wenn die Anforderungen auch nur eines der anwendbaren Regelwerke nicht erfüllt sind. So kann etwa ein Bauvorhaben nicht bewilligt werden, wenn die dem Interesse des Umweltschutzes dienenden energetischen Vorgaben an die Fassadendämmung nicht erfüllt werden, auch wenn

alle anderen gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden. Anders vorzugehen würde bedeuten, die geltenden Gesetze zu missachten.

Vor diesem Hintergrund ist auch klar, dass es bei der Behandlung eines Baugesuchs zu unterschiedlichen Stellungnahmen der involvierten Fachstellen kommen kann. In dem Sinne nämlich, dass eine einzige Fachstelle aus der Perspektive der von ihr anzuwendenden Rechtsnormen eine ablehnende Stellungnahme abgeben muss, weil die einschlägigen Vorschriften nicht eingehalten sind, während alle anderen Fachstellen eine zustimmende Stellungnahme abgeben können. In einer solchen Situation von "widersprüchlichen" Stellungnahmen zu sprechen, trifft den Kern des Problems aber nicht; die Stellungnahmen sind nicht widersprüchlich, sie sind allenfalls im Ergebnis unterschiedlich.

Besonders herausfordernd kann die Situation sein, wenn die Anforderungen verschiedener Gesetze an ein Bauvorhaben in einem expliziten Spannungsfeld stehen. So können etwa typischerweise die Bestimmungen des Denkmalschutzes, die dem Erhalt bestehender Bausubstanz dienen, den Anforderungen der energetischen, brandschutztechnischen oder erdbebenbezogenen Ertüchtigung entgegenstehen. Auch in solchen Situationen sollte indessen nicht von "widersprüchlichen" Anforderungen gesprochen werden. In Wahrheit geht es um entgegenstehende Interessen, in deren Spannungsfeld eine Güterabwägung vorgenommen werden muss.

Diese Güterabwägung möglichst effizient und kundenfreundlich zu unterstützen, ist unter anderem der Inhalt der von der Leitbehörde wahrzunehmenden Koordinationsaufgabe. Dabei geht es einerseits darum, die Bauherrschaft bei der Evaluation von Planungsalternativen zu unterstützen. Oft kann mit einer Anpassung des Bauprojekts eine Lösung gefunden werden, die unter allen rechtlichen Aspekten bewilligungsfähig ist. Andererseits geht es aber auch darum zu prüfen, ob im Rahmen einer Güterabwägung ausnahmsweise auf die strikte Einhaltung bestimmter Norm verzichtet werden kann (soweit das zugrundeliegende Gesetz eine solche Ausnahme zulässt).

Im Hinblick auf diese Koordinationsaufgabe besteht im Kanton Basel-Stadt ergänzend die Regelung, dass die Stellungnahmen bestimmter, genau bezeichneter Fachstellen für die Baubewilligungsbehörde verbindlich sind. Demzufolge kann das BGI als Leitbehörde nicht ohne Zustimmung der Fachbehörde von deren Beurteilung abweichen (z.B. eine Ausnahmegewilligung gewähren). In einem einzigen Fall (Denkmalschutz) besteht eine solche Verbindlichkeit auf Gesetzesstufe. In den anderen Fällen ist die Verbindlichkeit auf Verordnungsstufe festgelegt. Konkret handelt es sich insbesondere um die folgenden Fälle:

- Für die Frage, ob bei Bauvorhaben an einem eingetragenen Denkmal und bei Bauvorhaben in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone die Anforderungen des Denkmalschutzes erfüllt sind, ist der Entscheid der für den Denkmalschutz zuständigen Behörde für die Bewilligungsbehörde in den meisten Fällen verbindlich (§ 19 Abs. 2 DSG<sup>2</sup>; § 17 Abs. 2 BPV).
- Für die Beurteilung, ob ein Bauvorhaben dem generellen Gebot der "guten Gesamtwirkung" (§ 58 BPG<sup>3</sup>) genügt, ist der Entscheid der Stadtbildkommission für die Bewilligungsbehörde in den meisten Fällen verbindlich (§ 16 Abs. 2 BPV).
- Für die Beurteilung der Baureife von Grundstücken ist der Entscheid des Hochbau- und Planungsamts (bzw. der diesem zugeordneten Bodenordnungskommission) für die Baubewilligungsbehörde verbindlich (§§ 1 und 4 BPV).
- Für die Beurteilung von Nutzungsverlagerungen ist der Entscheid des Hochbau- und Planungsamts für die Bewilligungsbehörde verbindlich (§ 5 Abs. 2 BPV).

---

<sup>2</sup> Denkmalschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt.

<sup>3</sup> Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt.

- Anordnungen der kantonalen Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz betreffend den Natur- und Landschaftsschutz sind für das Bauinspektorat verbindlich (§ 23 Absatz 2 der Verordnung über den Natur- und Landschaftsschutz).

## 2.4 Prüfung des Anliegens der Motion

Im Lichte der obenstehenden Ausführungen ist nun das Anliegen der Motion zu beurteilen.

Im Text der Motion heisst es, dass das BGI "verstärkt gemäss § 41 BPV inhaltliche Leitbehörde" werden soll. Diese Formulierung bringt richtigerweise zum Ausdruck, dass das BGI die Funktion einer Leitbehörde schon heute ausübt. In § 33 Abs. 2 und in § 41 Abs. 1 BPV steht, dass das BGI "für eine ausreichende Koordination der Verfahren und der Beurteilungen" sorgt und aufgrund einer "umfassenden Interessenabwägung" über die Stellungnahmen mitwirkender Behörden "entscheidet". Ausgenommen sind Stellungnahmen, die eine Rechtsnorm als verbindlich bezeichnet.

Es ergibt sich, dass das grundsätzliche Anliegen der Motion im hier interessierenden Punkt nicht auf eine Änderung von Rechtsnormen abzielt, sondern darauf, dass das BGI die ihm schon in den bestehenden Regelungen zugewiesene Funktion "verstärkt" wahrnehmen soll.

Die Motion verlangt, dass das BGI die Bauherrschaft noch stärker als bisher darin unterstützen soll, für konkrete Bauvorhaben Lösungen zu finden, die allen anwendbaren Vorschriften gerecht werden. Das BGI soll die involvierten Fachstellen "an einen 'Tisch' bringen" und darauf hinwirken, dass im Falle unterschiedlicher Stellungnahmen eine Einigung erzielt wird, heisst es im Motions-text. Zu diesem Anliegen muss die Frage gestellt werden, wo genau die Grenze verlaufen soll zwischen den Aufgaben einer staatlichen Bewilligungsbehörde und denjenigen der Bauherrschaft bzw. den von dieser beauftragten Architektinnen bzw. Fachplaner. Gewiss darf von einer Bewilligungsbehörde erwartet werden, dass sie die Privaten bei der Lösungssuche unterstützt, indem sie frühzeitig auf mögliche Konflikte mit Gesetzesbestimmungen hinweist, mögliche Planungsvarianten aufzeigt oder verbindliche Auskünfte erteilt. In diesem Sinne ist das BGI selbstverständlich seit jeher regelmässig tätig und versteht das BGI auch seine eigene Rolle im Verfahren. Aber nicht nur das BGI als Leitbehörde steht den Privaten in dieser Weise für informelle Auskünfte und Gespräche zur Verfügung, auch die einzelnen Fachstellen tun dies ständig und mit erheblichem Aufwand. Insbesondere die Denkmalpflege, die ein Rechtsgebiet verantwortet, das naturgemäss besonders oft mit Bauvorhaben kollidiert, betreibt eine eigentliche Bauberatung, die weit darüber hinausgeht, die Bewilligungsfähigkeit konkreter Vorhaben mit "Ja" oder "Nein" zu beantworten. Im Rahmen dieser Beratungstätigkeit steht die Denkmalpflege den Privaten für eine gemeinsame Lösungssuche im Rahmen von Gesprächen und weitergehenden Abklärungen zur Verfügung und sucht sogar ihrerseits im Vorfeld von Baubewilligungsverfahren den Kontakt mit anderen Fachstellen, um gemeinsam zuhanden der Bauherrschaft bewilligungsfähige Lösungen evaluieren zu können. In ähnlichem Sinne sind auch andere Fachstellen tätig, so etwa das Fachsekretariat der Stadtbildkommission im Bereich des Stadtbildschutzes und das Amt für Umwelt und Energie im Bereich der Energieberatung.

Wie weit die eigentliche Beratungstätigkeit einer staatlichen Bewilligungsbehörde gehen soll, ist Ermessenssache. Letztlich aber kann es nach Ansicht des Regierungsrats nicht darum gehen, dass die Baubewilligungsbehörde einen Teil der eigentlichen Planungsarbeit übernimmt. Bauen ist aufgrund der vielfältigen Gesetzesbestimmungen, die in den letzten Jahrzehnten geschaffen wurden, kompliziert (und teuer) geworden. Dementsprechend anspruchsvoll ist die Planung. Dafür stehen aber qualifizierte und erfahrene private Dienstleister zur Verfügung, die diese Aufgabe übernehmen können. Der Staat soll diese Unternehmungen nicht partiell konkurrenzieren, indem er selbst entsprechende Dienstleistungen (vergünstigt) anbietet. Der Regierungsrat nimmt die vorliegende Motion gerne zum Anlass, verwaltungsintern das Bewusstsein für eine kundenorientierte Beratungstätigkeit neu zu schärfen. Anlass für eine grundsätzliche Reorganisation des

Baubewilligungsverfahren oder der entsprechenden Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen sieht der Regierungsrat aber nicht.

Grundsätzlich noch weiter als eine blosser Verstärkung der Koordinationstätigkeit des BGI geht das Anliegen der Motion, dass die Entscheide der einzelnen Fachstellen für das BGI als Leitbehörde nicht mehr verbindlich sein sollen, sondern dass das BGI solche Stellungnahmen bei Bedarf "übersteuern" können soll. Dieses Anliegen betrifft die oben in Ziffer 2.3 aufgeführten Fälle, in denen der Entscheid einer Fachstelle nach aktueller Rechtslage für das BGI verbindlich ist.

Der Grund, weshalb im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens überhaupt besondere Fachstellen begrüsst werden müssen, liegt wie bereits oben ausgeführt wurde darin, dass für die Beurteilung verschiedener besonderer Materien spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind, die nicht alle in der erforderlichen Tiefe bei einer einzigen Behörde aufgebaut und gepflegt werden können. Die Stellungnahme einer Fachstelle im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens ist daher regelmässig das Ergebnis einer Prüfung durch eine Person (oder eine Dienststelle), die im betreffenden Gebiet über besondere Fachkenntnisse verfügt. Diese Fachkenntnisse sind im BGI in aller Regel nicht im gleichen Ausmass vorhanden. Deshalb kommt es in der Praxis auch im Falle einer Stellungnahme, die formell nicht als verbindlich gilt, sehr selten vor, dass das BGI von der Stellungnahme der Fachstelle abweicht. Alles andere wäre nicht sinnvoll. Wieso sollte eine in einem besonderen Fachgebiet weniger gut qualifizierte Stelle ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen einer fachlich besser qualifizierten Stelle setzen?

Auch in denjenigen Fällen, in denen die Stellungnahme einer Fachstelle formell nicht verbindlich ist, ist die Leitbehörde selbstverständlich dazu verpflichtet, die einschlägigen Gesetze materiell einzuhalten. Die Leitbehörde kann daher in ihrer Entscheid auch im Falle einer nicht verbindlichen Stellungnahme ohnehin nur soweit von dieser abweichen als das Gesetz einen Ermessensspielraum gewährt. Es ist daher wohl kein Zufall, dass im Kanton Basel-Stadt genau in denjenigen Bereichen die Stellungnahmen der Fachstellen als verbindlich gelten, in denen der Ermessensspielraum besonders gross ist (wofür insbesondere der Denkmal- und Stadtbildschutz gehört). Der Sinn dieser Regelung ist, dass in Gebieten, in denen der Ermessensspielraum besonders gross ist, die Bewilligungspraxis von derjenigen Amtsstelle geprägt werden soll, die über das grösste Fachwissen im relevanten Gebiet verfügt.

Genau in diesen Gebieten, insbesondere im Stadtbildschutz, stösst die Regelung, wonach die Stellungnahme einer Fachstelle (insbesondere die Stellungnahme der Stadtbildkommission) verbindlich ist, am meisten auf Widerstand. Auch in der Politik wird genau dieser Anwendungsfall am meisten diskutiert. Es darf vermutet werden, dass auch die Autoren der hier zur Diskussion stehenden Motion primär diesen Fall im Auge haben.

Genau für diesen Fall (Verbindlichkeit der Stellungnahme der Stadtbildkommission) ist bereits eine ähnlich lautende Motion hängig und bei der Bau- und Raumplanungskommission des Grosse Rates in Bearbeitung (Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission, Geschäft Nr. 14.5275). Der Grosse Rat hat diese Motion am 18. April 2018 zur weiteren Bearbeitung an die Bau- und Raumplanungskommission überwiesen. Der Regierungsrat erachtet es nicht als opportun, zum jetzigen Zeitpunkt zur Frage der Verbindlichkeit der Stellungnahme der Stadtbildkommission konkrete Vorschläge für eine Änderung der geltenden Regelung vorzulegen und damit der Bau- und Raumplanungskommission inhaltlich vorzugreifen, zumal der Regierungsrat seine diesbezüglichen Überlegungen bereits ausführlich dargelegt hat (vgl. Zwischenbericht des Regierungsrates Nr. 14.5275.04 vom 31. Januar 2018 zur Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission).

Aber auch in den anderen Fällen, in denen die Stellungnahme einer Fachstelle nach aktuellem Recht verbindlich ist (Denkmalschutz, Baureife von Grundstücken und Nutzungsverlagerungen), sieht der Regierungsrat keinen Nutzen darin, an der gesetzlich festgelegten Verbindlichkeit einer



Stellungnahme der jeweils zuständigen Fachstelle etwas zu ändern. Die beiden Bereiche Baureife von Grundstücken und Nutzungsverlagerungen geben in der Praxis kaum je Anlass zu Schwierigkeiten. Der Bereich des Denkmalschutzes ist zwar (ähnlich wie der Stadtbildschutz) regelmässig Gegenstand kontroverser Diskussionen. Aber letztlich geht es dabei weniger um die verbindliche Entscheidungszuständigkeit im Baubewilligungsverfahren, sondern eher um das materielle Recht bzw. um die Frage, welche Objekte konkret schützenswert sind.

Dazu seien die folgenden Überlegungen angefügt: Die von der Motion in Frage gestellte Verbindlichkeit von Stellungnahmen der Denkmalpflege besteht bei Bauvorhaben an einem eingetragenen Denkmal und bei Bauvorhaben in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone. Zunächst ist daher relevant (und oft kontrovers diskutiert), welche Objekte überhaupt in diesem Sinne schützenswert sind. Für die Schutzzone liegt dieser Entscheid beim Gesetzgeber selbst, der im Rahmen der Festlegung des Zonenplans parzellenscharf bestimmt, welche Grundstücke und Strassenzüge der Schutzzone zugewiesen werden. Für den Denkmalschutz im engeren Sinne liegt die Befugnis zur Unterschutzstellung beim Regierungsrat. Diese Unterschutzstellungs-Zuständigkeiten stehen im vorliegenden Fall nicht zur Diskussion. Wenn aber die Schutzwürdigkeit eines Objekts einmal verbindlich festgelegt ist (sei es durch Zuweisung in die Schutzzone oder durch Eintragung als Denkmal), folgt die Behandlung von Baugesuchen, die dieses Objekt betreffen, einigermassen klar festgelegten und von reichhaltiger Gerichtspraxis geprägten Regeln. Dass in einer solchen Situation das BGI, das nicht über spezielle Fachkenntnisse im Denkmalschutz verfügt, von einer Stellungnahme der fachlich spezialisierten Denkmalpflege abweichen würde (auch wenn diese Stellungnahme formell keine verbindliche Wirkung mehr hätte), ist abwegig. Insofern würden mit einer formellen Änderung der den Denkmalschutz betreffenden Verbindlichkeitsregel (§ 19 Abs. 2 DSG) falsche Hoffnungen geweckt.

Nicht zu vergessen ist, dass gemäss aktueller Rechtslage jeder Entscheid des BGI (und damit indirekt auch sämtliche in diesen Entscheid eingeflossene Stellungnahmen der Fachstellen) bei der Baurekurskommission in einem einfachen und kostengünstigen Verfahren angefochten und überprüft werden kann. Die Baurekurskommission als übergeordnete Instanz ist an die Stellungnahmen der erstinstanzlichen Fachstellen in keiner Weise gebunden, sondern entscheidet frei. Dasselbe gilt für die nächste kantonale Instanz, das Verwaltungsgericht. Die Erfahrung zeigt, dass diese übergeordneten Instanzen die Praxis der hier interessierenden erstinstanzlichen Fachstellen (insbesondere der Denkmalpflege und der Stadtbildkommission) in aller Regel stützen. Einerseits zeigt sich daran, dass die erstinstanzliche Rechtsanwendung eine hohe Ergebnisqualität aufweist. Andererseits wird daran aber auch ersichtlich, dass eine allfällige Lockerung der erstinstanzlichen Praxis gerade in Fragen des Denkmal- oder des Stadtbildschutzes, sofern man sich eine solche Lockerung von der Aufhebung der Verbindlichkeitsregeln erhoffen wollte, kaum vor der Beurteilung der oberen gerichtlichen Instanzen Bestand hätte.

Falls es tatsächlich der Wunsch der Politik wäre, dass der Stadtbild- und Denkmalschutz (oder der Umweltschutz, der Brandschutz, die Erdbebenvorsorge, die Behindertentauglichkeit oder andere gesetzliche Rahmenbedingungen) im Rahmen der Baubewilligungspraxis weniger stark gewichtet würden, so wäre es der falsche Ansatz, am Baubewilligungsverfahren, insbesondere an den Regeln der erstinstanzlichen Entscheidfindung, etwas zu ändern. Vielmehr müsste das materielle Recht geändert werden. Das wäre die ehrlichere Debatte. Es wäre rechtsstaatlich falsch, auf eine Anpassung des (punktuell als zu komplex empfundenen) materiellen Rechts zu verzichten, stattdessen aber das Bewilligungsverfahren so zu ändern, dass das komplexe materielle Recht nicht mehr konsequent vollzogen werden muss.

Insgesamt sieht der Regierungsrat deshalb zurzeit (vor dem Vorliegen des Berichts der Bau- und Raumplanungskommission zur Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission) keinen Anlass, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung von § 19 Abs. 2 DSG vorzulegen oder die einschlägigen Verordnungsbestimmungen betreffend die Verbindlichkeit von Stellungnahmen von Fachstellen im Baubewilligungsverfahren zu ändern.

### **3. Ziffer 2 der Motion: Sanierungsbonus für ökologisch und raumplanerisch sinnvolle Sanierungen/Erneuerungen**

#### **3.1 Anliegen der Motion**

In Ziffer 2 der Motion wird das Anliegen formuliert, es seien die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ökologisch und raumplanerisch sinnvolle Sanierungen und Erneuerungen an bestehenden Bauten vereinfacht umgesetzt werden können. Zur Diskussion gestellt werden Vereinfachungen sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht ("Sanierungsbonus").

#### **3.2 Anwendungsfälle**

Bevor analysiert werden kann, wie ein solcher Bonus ausgestaltet sein könnte, muss der Begriff der "ökologisch und raumplanerisch sinnvollen" Sanierungen und Erneuerungen näher untersucht werden. Die Frage dabei ist: Bei welchen Fällen soll ein Anspruch auf Erleichterungen bestehen?

Mit den Worten "Sanierungen und Erneuerungen" bringt die Motion zunächst zum Ausdruck, dass der anvisierte Bonus nur angewendet werden soll, wenn eine bereits bestehende Baute verändert oder allenfalls totalerneuert wird. Erstbebauungen von unbebauten Arealen sollen offenbar nicht in den Anwendungsbereich der Bonus-Regelung fallen.

Ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich der Bonus-Regelung sollen offenbar Bauvorhaben fallen, bei denen es darum geht, eine Liegenschaft neu zu bebauen und dabei einer gänzlich anderen Nutzung zuzuführen. Wird beispielsweise eine Fabrik abgebrochen und wird an deren Stelle ein Wohnhaus errichtet, so kann schwerlich von einer "Erneuerung" gesprochen werden. Die Fabrik wird in einem solchen Fall nicht erneuert, sondern durch etwas anderes ersetzt.

Insgesamt zielt die Motion also auf Vorhaben ab, in denen eine bauliche Veränderung *unter Beibehaltung der bestehenden Nutzung* zur Diskussion steht. Solche Vorhaben gegenüber denjenigen, in denen eine grundsätzlich neue Nutzung realisiert werden soll, privilegiert zu behandeln, kann plausibel begründet werden. So sind die Auswirkungen auf die Umgebung (die Raumwirksamkeit des Eingriffs) typischerweise geringer, wenn eine bereits bestehende Nutzung weitergeführt werden soll als wenn eine grundsätzlich neue Nutzung realisiert werden soll.

Weiter verlangt die Motion, dass nur Sanierungen und Erneuerungen privilegiert werden sollen, die "ökologisch und raumplanerisch sinnvoll" sind.

Gemeint ist wohl, dass ein Vorhaben ökologisch *oder* raumplanerisch sinnvoll sein muss, um in den Genuss der Privilegierung zu kommen (es sollen sowohl "ökologisch sinnvolle" als auch "raumplanerisch sinnvolle" Vorhaben privilegiert werden, womit selbstverständlich Vorhaben, die beide Kriterien erfüllen, ebenfalls privilegierungsfähig sind).

Im Grundsatz sind damit Bauvorhaben gemeint, die nicht nur den Interessen der Bauherrschaft, sondern in erheblichem Mass auch bestimmten öffentlichen Interessen (konkret dem Umweltschutz oder der Raumplanung) zugutekommen.

In Bezug auf das Attribut "ökologisch sinnvoll" ist naheliegend, das Vorhaben, die typischerweise als "energetische Sanierung" bezeichnet werden, als Anwendungsfälle geeignet wären. Dabei handelt es sich um bauliche Veränderungen, die bei grundsätzlich gleich bleibender Nutzungsart und gleich bleibendem Nutzungsmass<sup>4</sup> zu einer Reduktion des Energieverbrauchs oder zur Reduktion der Umweltschädlichkeit eines Gebäudes bzw. dessen Nutzung beitragen (Fassadendämmung, Dachdämmung, Einbau von neuen Fenstern mit höherer Wärmedämmung, Sanierung oder Erneuerung bzw. Ersatz der Heizungsanlage etc.). In der Praxis dürfte es herausfordernd

<sup>4</sup> D.h. ohne wesentliche quantitative Veränderung der Bruttogeschossfläche.

sein, diejenigen Projekte scharf zu definieren, die von einem allfälligen Bonus profitieren sollen. Insbesondere für Bauvorhaben mit gemischter Zielsetzung könnte die generell-abstrakte Formulierung einer Bonus-Regelung anspruchsvoll werden.

In materieller Hinsicht bestehen bereits Erleichterungen für energetisch motivierte Bauvorhaben (Zulässigkeit von Solaranlagen in der Stadt- und Dorfbildschutzzone,<sup>5</sup> Zulässigkeit der Überschreitung gewisser Grenzlinien zur Realisierung der Wärmedämmung einer Fassade eines bereits bestehenden Gebäudes,<sup>6</sup> Möglichkeit zur Bewilligung grösserer Nutzungen bei besonders energieeffizienten Heizanlagen<sup>7</sup> etc.).

Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht bestehen bereits Erleichterungen für energetisch motivierte Bauvorhaben (Zulässigkeit des Meldeverfahrens für Solaranlagen auf Dächern von Gebäuden,<sup>8</sup> Zulässigkeit des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens für Fenster und Aussenwärmedämmung von Fassaden<sup>9</sup> etc.).

Mit Ausnahme der Regelung von § 78 BPG (Zulässigkeit der Überschreitung gewisser Grenzlinien zur Realisierung der Wärmedämmung einer Fassade eines bereits bestehenden Gebäudes) gelten die bereits bestehenden Erleichterungen nicht nur für Sanierungen und Erneuerungen, sondern für alle Bauvorhaben, insbesondere auch für Neubebauungen. Es wäre denkbar, im Rahmen der Umsetzung der hier zur Diskussion stehenden Motion gewisse neu einzuführende Erleichterungen ebenfalls für alle Arten von Bauvorhaben für anwendbar zu erklären, also auf die Beschränkung auf "Sanierungen und Erneuerungen" zu verzichten. Dies würde der Motion nicht widersprechen.

Die Gewährung eines Bonus für energetische Sanierungen steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den politischen Anstrengungen, den Anstieg der Mietpreise zu bekämpfen. Aus Mietersicht sind die auf energetische Sanierungen zurückzuführenden Mietzinserhöhungen in den allermeisten Fällen höher als die Kosteneinsparungen, die aus dem reduzierten Energieverbrauch resultieren. Energetische Sanierungen führen oft zu einer Nettomehrbelastung für die Mieterschaft. Gleichzeitig steigt aber auch der Wohnkomfort. In diesem Zusammenhang ist auch auf die kantonale Volksinitiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" hinzuweisen, die von den Stimmberechtigten am 10. Juni 2018 angenommen wurde. Gemäss dem Wortlaut dieser Initiative wurde die Kantonsverfassung mit Bestimmungen ergänzt, die insbesondere für Renovation und Umbau von "bezahlbaren" Mietwohnungen verschärfte Bewilligungsanforderungen vorsehen (vgl. § 34 Abs. 2 - 5 KV). Diese vom Souverän bewusst beschlossene Erschwerung der Bewilligung von Sanierungs- und Um-

---

<sup>5</sup> § 37 Abs. 4<sup>bis</sup> BPG: "Sorgfältig in die Dächer resp. Fassaden integrierte Solaranlagen sind zulässig bei Gebäuden und Anlagen ausserhalb der historischen Ortskerne von Basel, Bettingen und Riehen."

<sup>6</sup> § 78 BPG.

<sup>7</sup> § 81 Abs. 1 lit. d und e BPG.

<sup>8</sup> § 7 Abs. 1 ABPV: "Für folgende Vorhaben genügt eine Meldung an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat: ... h) Solaranlagen auf Dächern in der Nummernzone, in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse, der Schonzone sowie von inventarisierten Objekten, wenn sie die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm überragen, von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinausragen, reflexionsarm ausgeführt werden und als kompakte Fläche zusammenhängen". Die bundesrechtliche Grundlage für diese Ausnahme von der Baubewilligungspflicht liegt in Art. 18a Abs. 1 RPG.

<sup>9</sup> § 12 Abs. 1 ABPV: "Im vereinfachten Baubewilligungsverfahren werden Vorhaben ohne wesentliche Aussenwirkungen geprüft. Dies betrifft insbesondere die folgenden Vorhaben: ... c) Veränderung oder Erstellung von Fenstern und Türen in der Fassade in den mit Ziffern bezeichneten Zonen und in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse; d) Aussenwärmedämmungen von Fassaden". Sofern für eine Aussenwärmedämmung einer Fassade jedoch ein fremdes Grundstück dauerhaft baulich in Anspruch genommen werden muss, ist das schriftliche Einverständnis der betroffenen Grundeigentümerin oder des betroffenen Grundeigentümers beizubringen (§ 34 Abs. 2 ABPV).

bauvorhaben steht (in den betreffenden Fällen) den Anliegen der vorliegenden Motion entgegen und schränkt demgemäss die Möglichkeiten zur Realisierung der Motionsanliegen ein.

In Bezug auf das Attribut "raumplanerisch sinnvoll" ist die Identifikation von geeigneten Anwendungsfällen weniger offensichtlich. Die Motion zielt wie oben ausgeführt nur auf "Sanierungen und Erneuerungen". Es stellt sich die Frage, wie oft innerhalb dieses engen Rahmens überhaupt Projekte mit raumplanerischer Relevanz zur Diskussion stehen.<sup>10</sup>

In erster Linie dürften Bauvorhaben im Fokus stehen, mit denen eine relevante und raumplanerisch sinnvolle innere Verdichtung erreicht werden kann, wie sich auch aus dem Text der Motion ergibt.

Unter dem Titel der "Verdichtung" ist zu unterscheiden zwischen der *baulichen* Verdichtung und der (im RPG<sup>11</sup> vorgesehenen) *Nutzungsverdichtung*. Bauliche Verdichtung ist die Vergrösserung der gebauten Fläche (Geschossfläche) pro Einheit Bodenfläche (z.B. Aufstockung bestehender Gebäude oder Neubebauung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsgebiet). Nutzungsverdichtung ist die Erhöhung der Anzahl Bewohner oder Beschäftigten pro Einheit Bodenfläche.<sup>12</sup>

Dass zunächst die *bauliche* Verdichtung raumplanerisch sinnvoll sein kann, weil sie einen Beitrag leisten kann zur Reduktion der Zersiedelung und zur Reduktion der Gesamtmobilität, ist allgemein anerkannt. Aber diese Art der Verdichtung kann auch in Konkurrenz stehen zu anderen Zielen der Raumplanung.<sup>13</sup> Es ist nicht jede Überbauung einer Grünfläche oder jede Aufstockung eines Wohnhauses (auch bei gegebener gesetzlicher Zulässigkeit) aus raumplanerischer Sicht besonders förderungswürdig. Bei der Formulierung einer neuen Regelung, die den Kreis der bonusberechtigten Bauvorhaben umschreibt, müsste daher der Konkretisierung des Kriteriums der raumplanerischen Wünschbarkeit besondere Beachtung geschenkt werden. Eine Bezugnahme auf die übergeordnete Planung (insbesondere die Richtplanung) wäre eine nahe liegende Möglichkeit. Man könnte beispielsweise von Bauvorhaben sprechen, die *eine relevante und die Ziele der Richtplanung fördernde bauliche Verdichtung* beinhalten.

Insbesondere sinnvoll ist die *Nutzungsverdichtung*. Um Vorhaben zu umschreiben, die der Nutzungsverdichtung dienen, müssten Kriterien berücksichtigt werden, die bis anhin nicht als relevante Grössen in den Bauvorschriften vorkommen. Beispielsweise könnte die *Anzahl Wohneinheiten* berücksichtigt werden, die auf einer gegebenen Geschossfläche realisiert werden. Damit

---

<sup>10</sup> Mit "Raumplanung" werden die planerischen Vorgänge bezeichnet, die zum Zweck haben, einen geographischen Raum nach seinen naturräumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten zu ordnen und gezielt zu nutzen.

<sup>11</sup> Raumplanungsgesetz des Bundes.

<sup>12</sup> Vgl. Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie?, Bericht des Bundesrates vom 21. Juni 2017 in Erfüllung des Postulats von Graffenried 14.3806 vom 24. September 2014, S. 11.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. die Ausführungen im Ratschlag 18.0768.01 betreffend Zonenplanrevision Teil II, S. 9, Ziff. 2.3: "Angesichts der anhaltenden Flächenknappheit bei Wohn-, Arbeits- und anderen Nutzungen ist die Innenentwicklung weiterhin ein Kernauftrag an die Nutzungsplanung. Dies bestätigen auch die Überarbeitungen der Ende 2017 in die öffentliche Vernehmlassung geschickten Richtplananpassung. Die damit beabsichtigte Schaffung von zusätzlichen Nutzflächen im Kern der Agglomeration entlastet nicht nur den Wohnungsmarkt, sondern leistet auch einen Beitrag gegen die Zersiedelung der Landschaft und den damit verbundenen Pendlerverkehr. Trotz dieser Prioritätensetzung sind auch Massnahmen der baulichen Verdichtung einem Abwägungsprozess mit anderen Belangen zu unterziehen. So nennt der kantonale Richtplan neben dem Ziel der Innenverdichtung unter anderem auch die Stärkung der Siedlungsqualität oder die punktuelle Entdichtung bereits sehr dicht bebauter Gebiete [Strategie 5], die Erschliessung mit stadtgerechtem Verkehr, die Wahrung von naturräumlichen Vernetzungskorridoren [Strategie 2] sowie die Berücksichtigung der Ortsbildqualität und insbesondere des Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder der Schweiz (ISOS) [Planungsgrundsätze S4.6 – Ziff. 2-3]. Nicht zuletzt soll bei allen Veränderungen neben einer optimalen baulichen Dichte auch auf eine ausgewogene Sozialstruktur geachtet werden [Leitsätze Siedlung 2]. Die Auswahl von Massnahmen der Innenverdichtung erfordert deshalb ein differenziertes Vorgehen."

erschiene beispielsweise die Umwandlung grosser Einfamilienhäuser in Zwei- oder Dreiwohnungshäuser als förderungswürdig. Auch die Bewohnerzahl oder die Zahl der Arbeitsplätze, für die auf einer gegebenen Geschossfläche Platz geschaffen wird, könnte berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung solcher Kriterien würde helfen, Vorhaben, die (lediglich) der baulichen Verdichtung dienen, indem zusätzliche Geschossflächen realisiert werden, die aber keinen Beitrag zur Nutzungsverdichtung leisten, von der Förderungswürdigkeit auszunehmen. Diesen Überlegungen liegt letztlich die Einsicht zugrunde, dass innere Verdichtung nicht nur (oder nicht primär) darauf abzielen muss, mehr Nutzflächen zu realisieren, sondern auch darauf, vorhandene Nutzflächen besser auszunutzen.

Als Anwendungsfälle für die in Ziffer 2 der Motion geforderten Erleichterungen wären daher etwa denkbar:

- energetische Sanierungen oder Erneuerungen. Daher bauliche Veränderungen, die bei grundsätzlich gleichbleibender Nutzungsart und gleichbleibendem Nutzungsmass zu einer Reduktion des Energieverbrauchs oder zur Reduktion der Umweltschädlichkeit (zur Dekarbonisierung) eines Gebäudes bzw. dessen Nutzung beitragen;
- Bauvorhaben, die eine relevante und die Ziele der Richtplanung fördernde bauliche Verdichtung beinhalten, soweit damit neben der rein baulichen Verdichtung auch zumindest eine Beibehaltung (allenfalls sogar eine Erhöhung) der Nutzungsdichte verbunden ist.

### 3.3 Formelle und materielle Erleichterungen

#### 3.3.1 Überblick

Erleichterungen für gewisse Arten von Bauvorhaben existieren bereits vielfach. Einerseits bestehen Erleichterungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht, indem für gewisse Vorhaben ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren (insbesondere ohne Publikation und Einsprachefrist) oder gar ein reines Meldeverfahren vorgesehen ist. Andererseits bestehen materielle Erleichterungen, beispielsweise indem in gewissen Fällen bestimmte Limiten (z.B. Grenzabstände oder Lärmschutzgrenzwerte) nicht eingehalten werden müssen (bzw. weitergehende Limiten zur Anwendung kommen) oder indem für energieeffiziente Bauten eine höhere bauliche Ausnutzung gewährt werden kann.<sup>14</sup> Ein besonderer Fall der materiellen Erleichterung kann darin bestehen, dass ein erweiterter Bestandesschutz zur Anwendung kommt<sup>15</sup> oder dass Erleichterungen im Bereich der technischen Normen gewährt werden, indem etwa bei Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung darauf verzichtet wird, eine Anpassung der gesamten Baute an neue Vorschriften zu verlangen.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Gemäss § 81 Abs. 1 lit. d und e BPG können grössere Geschossflächen (d.h. eine grössere Zahl realisierbarer Quadratmeter BGF) oder grössere Ausnutzungsziffern ausnahmsweise bewilligt werden, wenn der Heizwärmebedarf einer neuen Baute die kantonalen Anforderungen um 20% unterschreitet oder wenn der Heizwärmebedarf bei der Sanierung einer bestehenden Baute die kantonalen Anforderungen erfüllt.

<sup>15</sup> Als Bestandesschutz wird das Recht bezeichnet, eine rechtmässig erstellte Baute beizubehalten und weiter zu nutzen, wenn diese infolge einer Gesetzesänderung dem materiellen Recht nicht mehr entspricht (z.B. darf ein in der Zone 3 erstelltes dreigeschossiges Haus beibehalten und weiter genutzt werden, wenn das betreffende Grundstück aufgrund einer Änderung des Zonenplans in die Zone 2 abgezont wird; vgl. § 77 BPG). Eine solche Baute darf grundsätzlich auch weiterhin unterhalten, ja sogar umgebaut, erweitert oder anders genutzt werden, wenn dadurch nicht stärker vom geltenden Recht abgewichen oder gegen öffentliche und nachbarliche Interessen verstossen wird als bisher (§ 77 Abs. 3 BPG). Liegt das betreffende Grundstück nicht in einer Bauzone (sondern z.B. in der Grünzone), so richtet sich der Bestandesschutz nach Bundesrecht.

<sup>16</sup> Vgl. etwa § 36 Abs. 4 und 5 ABPV, wonach auf die nachträgliche Erdbebenertüchtigung eines Gebäudes verzichtet werden kann bei Bauvorhaben, deren Kosten entweder 10% des Gebäudeversicherungswertes der Gesamtbaute oder den Betrag von CHF 1 Mio. nicht übersteigen, sowie generell bei Dachgeschossausbauten und beim Umbau von Einfamilienhäusern.

Bei der Beurteilung, ob oder welche Arten von Erleichterungen für gewisse Fälle vorgesehen werden sollen, ist zu berücksichtigen, dass jede Erleichterung, die der Bauherrschaft zugutekommt, die Interessen von Dritten tangiert. Es ist daher jeweils eine Güterabwägung vorzunehmen. So führt etwa die Zulassung des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens dazu, dass die Möglichkeiten der Nachbarn, sich gegen unliebsame Veränderungen zu wehren, eingeschränkt werden. Erleichterungen im materiellen Recht können beispielsweise dazu führen, dass Dritte höhere oder nähere Bauten oder stärkere Immissionen zu dulden haben. Erleichterungen im Bereich des Bestandesschutzes oder in Bezug auf technische Normen können den Vollzug geltender Gesetze erschweren. Gerade aus der Sicht der Grundeigentümerinnen und deren Interessenvertreter, die meist ein hohes Interesse an allen Arten von Erleichterungen bekunden, muss beachtet werden, dass solche Erleichterungen im Falle nachbarlicher Bauvorhaben auch die eigenen Rechte massiv beschränken können.

### 3.3.2 Formelle Erleichterungen

#### 3.3.2.1 Bewilligungspflicht

Das Bundesrecht schreibt als Grundsatz verbindlich vor, dass jede Errichtung oder Veränderung von Bauten oder Anlagen einer Baubewilligung bedarf (Art. 22 Abs. 1 RPG). Der kantonale Gesetzgeber ist demnach nicht frei, beliebige Bauvorhaben von der Baubewilligungspflicht zu entbinden. Die Entbindung von der Baubewilligungspflicht (z.B. durch Zulassung des blossen Meldeverfahrens) kommt nur in Frage für Vorhaben, die (im bundesrechtlichen Sinne) unwesentlich sind, weil sie nur ganz geringfügige, die Interessen Dritter nicht tangierende Veränderungen beinhalten.

In Bezug auf die Baubewilligungspflicht sieht das Bundesrecht eine einzige Ausnahme vor: Gemäss Art. 18a RPG kann der kantonale Gesetzgeber "auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen" von der Baubewilligungspflicht ausnehmen. Er kann ferner "bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können"<sup>17</sup>. Nicht von dieser Ausnahmeregelung profitieren aber "Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung". Diese bedürfen immer einer Baubewilligung. Der Kanton Basel-Stadt hat von der ersten Variante dieser bundesrechtlichen Möglichkeit (Bewilligungsfreiheit für auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen) bereits Gebrauch gemacht (§ 7 Abs. 1 lit. h ABPV). Die zweite Variante (Festlegung von Bauzonen, in denen auch andere Solaranlagen bewilligungsfrei erstellt werden können) ist bis jetzt im Recht des Kantons Basel-Stadt noch nicht vorgesehen. In diesem Punkt besteht eine Möglichkeit, das kantonale Verordnungsrecht im Sinne der Motion zu ergänzen. Näheres dazu folgt in Ziff. 3.3.2.2.

Ob ein bestimmtes Vorhaben die bundesrechtliche Wesentlichkeitsschwelle, welche die Bewilligungspflicht auslöst, überschreitet, hängt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht nur von der beabsichtigten äusserlichen Veränderung ab, sondern davon, ob von diesem Vorhaben so wichtige räumliche Folgen zu erwarten sind, dass ein Bedürfnis nach vorgängiger Kontrolle der Rechtmässigkeit besteht. Es gilt also eine *wirkungsbezogene Betrachtungsweise*.

Bewilligungspflichtig im Sinne des Bundesrechts ist zunächst die *Errichtung einer Baute oder einer Anlage*. Unter den Begriff der "Baute oder Anlage" fallen im Allgemeinen fest mit dem Boden und auf Dauer errichtete Bauten und technische Anlagen, die den Raum sichtbar verändern, die Erschliessung belasten oder wesentliche Emissionen generieren. Aber auch die vorübergehende

---

<sup>17</sup> Zu denken ist hier etwa an Flachdachbauten in Industriezonen, wo beispielsweise auch geständerte, daher nicht parallel zur Dachfläche angebrachte Solaranlagen ohne Baubewilligung realisiert werden könnten (Votum Verena Diener Lenz im Ständerat, vgl. amtliches Bulletin des Ständerats, Sitzung vom 15.12.2011, S. 1180).

Errichtung einer Baute (Fahrisbaute) kann von der Baubewilligungspflicht erfasst werden, wenn sich daraus wesentliche Auswirkungen ergeben.<sup>18</sup>

Bewilligungspflichtig ist sodann auch jede *Veränderung* einer Baute und Anlage, sofern die Wesentlichkeitsschwelle überschritten wird. Im Vordergrund stehen *bauliche, äusserlich sichtbare Veränderungen* (Um- und Ausbauten, Anbauten, über den blossen Unterhalt hinausgehende Erneuerungen etc.). Auch der Abbruch einer bestehenden Baute und die Neuerstellung als Ersatz einer Vorgängerbaute sind grundsätzlich bewilligungspflichtige Veränderungen. Schliesslich kann auch die *Veränderung der Nutzung* (z.B. Umnutzung eines Wohnraums zu gewerblichen Zwecken) grundsätzlich die Bewilligungspflicht auslösen.

Das geltende Recht des Kantons Basel-Stadt definiert die bewilligungspflichtigen Vorhaben in enger Anlehnung an das Bundesrecht. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass diese Definition vollständig auf Verordnungsstufe angesiedelt ist, weil der Gesetzgeber den Vollzug des Bau- und Planungsgesetzes weitestgehend an den Regierungsrat delegiert hat.<sup>19</sup> Materiell ist die Baubewilligungspflicht in §§ 26 ff. BPV und in §§ 7 ff. ABPV geregelt: § 26 BPV umschreibt in allgemeiner Weise den Kreis der bewilligungspflichtigen Vorhaben. § 27 Abs. 1 BPV legt fest, dass "bei geringfügigen Bauvorhaben" eine Anzeige an die Baubewilligungsbehörde zwei Wochen vor Baubeginn genügt (Meldeverfahren). In § 28 BPV schliesslich steht, dass *Bauten und Anlagen, für die nach Bundesrecht kein kantonales Bewilligungsverfahren erforderlich ist, keiner Baubewilligung und keiner Anzeige bedürfen*.<sup>20</sup> Im Einzelnen sind die typischen Fälle, in denen keine Baubewilligung erforderlich ist, in den ABPV aufgelistet.<sup>21</sup>

Besteht für ein Vorhaben keine Bewilligungspflicht, so bedeutet das, dass kein Baugesuch eingereicht werden muss und dass das Vorhaben nicht im Voraus (öffentlich) bekannt gemacht werden muss. Trotzdem müssen aber die materiellen Bauvorschriften eingehalten werden.

Der wichtigste Fall, in dem die Baubewilligungspflicht gemäss kantonalem Recht weiter geht als es das Bundesrecht verlangt, ist die generelle Bewilligungspflicht für jede Umnutzung ("Zweckentfremdung") und für jeden Abbruch von Wohnraum (§§ 7 und 8 WRFG). Im Übrigen entspricht das kantonale Recht in Bezug auf die Bewilligungspflicht von Bauvorhaben weitgehend dem bundesrechtlichen Minimum. Dementsprechend klein ist der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers in Bezug auf weitere Ausnahmen von der Baubewilligungspflicht.

### 3.3.2.2 Bauzonen ohne Bewilligungspflicht für Solaranlagen

In Bezug auf die Baubewilligungspflicht sieht das Bundesrecht, wie bereits oben ausgeführt, eine Ausnahme vor: Gemäss Art. 18a RPG kann der kantonale Gesetzgeber "auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen" von der Baubewilligungspflicht ausnehmen. Er kann ferner "bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können"<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Z. B. für zwölf Monate installierte Anlagen für Probebohrungen (BGE 111 1B 102, E. 6) oder für vier Wochen installierte Anlagen für Probebohrungen in einem Wald auf einer Fläche von 100 m<sup>2</sup> (BGE 139 II 134).

<sup>19</sup> § 85 Abs. 1 BPG: "Der Regierungsrat bestimmt, wie die Bauvorschriften zu vollziehen sind."

<sup>20</sup> Diese Regel gilt jedoch nur, sofern und soweit das kantonale Recht nichts anderes vorschreibt. Immerhin verlangt das kantonale Recht für gewisse Vorhaben, die nach Bundesrecht keiner Bewilligung bedürfen, eine Anzeige an die Baubewilligungsbehörde (Meldeverfahren). Zudem verlangt das kantonale Recht generell eine Bewilligung für jeden Abbruch und jede Umnutzung ("Zweckentfremdung") von Wohnraum, was von Bundesrechts wegen nicht in jedem Fall erforderlich wäre.

<sup>21</sup> § 14 Abs. 1 ABPV (Vorhaben ohne jede Bewilligungs- und Anzeigepflicht); § 7 Abs. 1 ABPV (Vorhaben mit Anzeigepflicht [Meldeverfahren]).

<sup>22</sup> Zu denken ist hier etwa an Flachdachbauten in Industriezonen, wo beispielsweise auch geständerte, d. h. nicht parallel zur Dachfläche angebrachte Solaranlagen ohne Baubewilligung realisiert werden könnten (Votum Verena Diener Lenz im Ständerat, vgl. amtliches Bulletin des Ständerats, Sitzung vom 15.12.2011, S. 1180).

Der Kanton Basel-Stadt hat von der ersten Variante dieser bundesrechtlichen Möglichkeit, nämlich der Bewilligungsfreiheit für auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen, bereits Gebrauch gemacht. Die zweite Variante zur Festlegung von Bauzonen, in denen auch andere Solaranlagen bewilligungsfrei erstellt werden können ist bis jetzt im Recht des Kantons Basel-Stadt noch nicht vorgesehen. Hier besteht eine Möglichkeit, das kantonale Verordnungsrecht im Sinne der Motion zu ergänzen.

In der Zonenordnung des Kantons Basel-Stadt kann die Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) als "ästhetisch wenig empfindliche" Bauzone im Sinne des Bundesrechts bezeichnet werden. Zwar ist auch die Industrie- und Gewerbezone nicht frei von schützenswerten (und geschützten) Bauten, denn auch Industriebauten können schützenswert im Sinne des Denkmal- und Ortsbildschutzes sein. Aber die Bebauung in der Industrie- und Gewerbezone ist, wie der Name der Zone und die für diese Zone vorgesehene Nutzung es nahelegen, geprägt von einer industriellen, funktionalen Ästhetik. Wenn für die Realisierung von Solaranlagen generell Verfahrenserleichterungen gewünscht werden, dann ist es gewiss eine Möglichkeit, für solche Vorhaben in der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) auf ein ordentliches Baubewilligungsverfahren zu verzichten und für solche Fälle das Meldeverfahren genügen zu lassen. Selbstverständlich ändert dies nichts daran, dass die materiellen Bauvorschriften bei der Realisierung solcher Vorhaben vollumfänglich eingehalten werden müssen.

Der Regierungsrat hat daher aus Anlass der vorliegenden Motion beschlossen, § 7 Abs. 1 ABPV per 1. Oktober 2019 wie folgt mit einem neuen Absatz k zu ergänzen:

§ 7 Meldeverfahren (§ 27 BPV) (geltende Fassung)	§ 7 Meldeverfahren (§ 27 BPV) (Ergänzungsvorschlag)
<p><sup>1</sup> Für folgende Vorhaben genügt eine Meldung an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat:</p> <p>...</p> <p>j) unbeleuchtete Firmenaufschriften und Eigenreklamen bis zu einer Fläche von 0,50 m<sup>2</sup> je Betrieb in Schon- und Schutz-zonen.</p>	<p><sup>1</sup> Für folgende Vorhaben genügt eine Meldung an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat:</p> <p>...</p> <p>j) unbeleuchtete Firmenaufschriften und Eigenreklamen bis zu einer Fläche von 0,50 m<sup>2</sup> je Betrieb in Schon- und Schutz-zonen;</p> <p>k) Solaranlagen in der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7).</p>

*Bemerkung: Wegen der neuen litera k) muss das Satzzeichen an der bestehenden litera j) von einem Punkt zu einem Strichpunkt geändert werden. Diese Änderung ist rein redaktioneller Natur. Sie muss der Richtigkeit halber ebenfalls ausgewiesen werden.*

### 3.3.2.3 Ausgestaltung des Baubewilligungsverfahrens

Der Kanton ist grundsätzlich in der Gestaltung des Baubewilligungsverfahrens frei. Er hat aber die minimalen Verfahrensvorschriften des Bundesrechts zu beachten. Zu beachten ist insbesondere Art. 33 RPG.

Die bundesrechtlichen Minimalvorschriften bezwecken primär, die Rechte von betroffenen Dritten (Nachbarn etc.) zu schützen. Diese sollen die Möglichkeit haben, sich gegen allenfalls rechtswidrige und störende Bauvorhaben in angemessener Weise zur Wehr zu setzen. Im Sinne dieser Zielsetzung gibt das Bundesrecht verbindlich vor, wer zum Kreis der "betroffenen Dritten" gehört (Legitimation für die Ergreifung von Rechtsmitteln) und welche minimalen Verfahrensgarantien



zum Schutz dieser Dritten eingehalten werden müssen. Die Verfahrensgarantien beinhalten im Wesentlichen, dass die betroffenen Dritten die Möglichkeit haben müssen sich über anstehende Bauvorhaben zu informieren und dass sie einen allfälligen Bauentscheid, der ihren Interessen zuwiderläuft, in einem den rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen des Bundesrechts genügenden Gerichtsverfahren überprüfen lassen können.

Die meisten Kantone setzen diese Vorgaben des Bundesrechts so um, dass in das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren ein Publikations- und Einspracheverfahren integriert wird, in dessen Rahmen betroffene Dritte allfällige Einwendungen geltend machen können. Um das Baubewilligungsverfahren nicht zu aufwändig zu machen, ist dieses erstinstanzliche Verfahren aber in der Regel nicht so ausgestaltet, dass es allen formellen Anforderungen an ein Gerichtsverfahren genügt.<sup>23</sup> Das Einspracheverfahren ist daher kein Rechtsmittelverfahren im strengen Sinn, sondern (nur) ein Verfahren zur Erhebung allfälliger Einwendungen Dritter. Die Verfahrensanforderungen, die in Bezug auf den Schutz der Rechte Dritter an das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren (bzw. das darin integrierte Einspracheverfahren) gestellt werden, sind demnach gering. Das Verfahren muss gewährleisten, dass Betroffene über das Bauvorhaben *informiert* werden (damit sie Gelegenheit haben, eine Einsprache zu erheben) und dass diejenigen, die eine Einsprache erhoben haben, *der abschliessende Entscheid mitgeteilt* wird (damit sie Gelegenheit haben, dagegen ein Rechtsmittel zu ergreifen). Die weiteren bundesrechtlichen Verfahrensgarantien werden (im Wesentlichen) erst im Rechtsmittelverfahren relevant.

Die *Information der betroffenen Dritten* erfolgt typischerweise durch physische Aussteckung des Bauvorhabens vor Ort, Publikation des Bauvorhabens im offiziellen Publikationsorgan des zuständigen Gemeinwesens und Auflage des Baugesuchs zur Einsichtnahme bei der Baubewilligungsbehörde. Der Kanton Basel-Stadt kennt diesbezüglich eine im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen deutlich einfachere Regelung, indem (neben der Publikation im Kantonsblatt und der Auflage des Baugesuchs zur Einsicht) keine Aussteckung des Vorhabens verlangt wird.<sup>24</sup> Stattdessen wird auf dem betroffenen Grundstück ein Hinweisschild angebracht, auf dem im Wesentlichen die im Kantonsblatt erscheinende Publikation des Vorhabens abgedruckt ist. Zudem werden Bauvorhaben im Internet auf der Website der Baubewilligungsbehörde publiziert. Die betroffenen Dritten werden damit in rechtsgenügender Form informiert.

Allen Dritten, die gegen ein Bauvorhaben fristgerecht eine Einsprache erheben, wird der abschliessende Entscheid der Baubewilligungsbehörde *mit Briefpost persönlich mitgeteilt*. Damit sind die Betroffenen in der Lage, den Rechtsmittelweg zu beschreiten, wenn sie dies wünschen. Zu beachten ist, dass die fristgerechte Erhebung einer Einsprache eine Voraussetzung für die Beschreitung des Rechtsmittelwegs ist. Deshalb ist von grosser Bedeutung, dass die Publikation des Bauvorhabens korrekt erfolgt, andernfalls der Bauentscheid an einem rechtlichen Mangel leidet.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht entspricht die Regelung des Kantons Basel-Stadt damit dem bundesrechtlichen Minimum. Unter dem Vorbehalt des "vereinfachten Baubewilligungsverfahrens" besteht damit in Bezug auf die Wahrung der Rechte Dritter kein Raum für eine weitere Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens. Insbesondere auch nicht für Bauvorhaben, die der Kanton aus irgendwelchen Gründen als besonders förderungswürdig ansieht.

Im Kanton Basel-Stadt ist wie in vielen anderen Kantonen ebenfalls vorgesehen, dass bei Vorhaben "von geringer Bedeutung"<sup>25</sup> anstelle des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ein "verein-

<sup>23</sup> So besteht etwa im Baubewilligungsverfahren üblicherweise kein Anspruch von Dritten auf umfassende Einsicht in die ganze Korrespondenz zwischen der Baubewilligungsbehörde und der Bauherrschaft oder auf Teilnahme an Augenscheinen und anderen Verfahrenshandlungen.

<sup>24</sup> Gemäss § 42 ABPV kann die Baubewilligungsbehörde in besonderen Fällen verlangen, dass ein Modell eingereicht und je nach Bedeutung des Bauvorhabens eine Profilierung (Aussteckung) erstellt wird; in der Praxis kommt das selten vor.

<sup>25</sup> Bzw. Vorhaben "ohne wesentliche Aussenwirkungen" (§ 12 ABPV).

fachtes Baubewilligungsverfahren" durchgeführt werden kann (§ 31 BPV). Das vereinfachte Verfahren unterscheidet sich vom ordentlichen Verfahren primär dadurch, dass keine öffentliche Publikation des Vorhabens erfolgt (§ 45 Abs. 2 BPV). Diese Verfahrensvariante ist im Bundesrecht nicht vorgesehen, ist aber gemäss Behördenpraxis und herrschender Lehre zulässig für Bauvorhaben von untergeordneter Tragweite, die kaum Auswirkungen auf nachbarliche Interessen haben.<sup>26</sup> Die typischen Anwendungsfälle des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens sind in § 12 ABPV aufgelistet.

In der Praxis wird als Voraussetzung für die Zulassung des vereinfachten Bewilligungsverfahrens in seltenen Fällen verlangt, dass die schriftliche Zustimmung primär betroffener Dritter beigebracht wird.

Grundsätzlich könnte die BPV so angepasst werden, dass das vereinfachte Baubewilligungsverfahren auf weitere Fälle ausgedehnt wird. Insbesondere wenn als Voraussetzung im Einzelfall vorgängige die Zustimmung der primär betroffenen Dritten eingeholt werden müsste. Zu bedenken ist aber, dass damit einer Bauherrschaft, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen würde, ein erhebliches Risiko erwüchse: Es ist nie auszuschliessen, dass nach Fertigstellung des Vorhabens ein Dritter, der im Vorfeld nicht kontaktiert wurde, auftritt und behauptet, ebenfalls zur Ergreifung eines Rechtsmittels gegen das betreffende Vorhaben legitimiert gewesen zu sein, aber mangels Publikation des Vorhabens keine Gelegenheit zur Wahrung seiner Rechte gehabt zu haben. Es kommt in einem solchen Fall zu einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren. Dringt der Dritte mit seinem Standpunkt durch und muss die Baubewilligung infolgedessen widerrufen werden, so muss der Bauherr die realisierten Arbeiten wieder zurückbauen. Die Ausweitung des vereinfachten Verfahrens über diejenigen Fälle hinaus, in denen die Verletzung von Rechten Dritter mit höchster Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann, ist daher mit einem erheblichen Risiko behaftet. Es ist fraglich, ob der Staat eine solche Verfahrensvariante überhaupt anbieten soll.

#### 3.3.2.4 Zwischenfazit

In Bezug auf das Anliegen der Motion, *formelle* Erleichterungen für entsprechend qualifizierte Vorhaben einzuführen, kann somit Folgendes festgehalten werden:

Das Baubewilligungsverfahren des Kantons Basel-Stadt ist in formeller Hinsicht weitgehend so ausgestaltet, dass es dem vom Bundesrecht vorgeschriebenen Mindeststandard entspricht. Der Handlungsspielraum für weitere formelle Erleichterungen – auch für besonders qualifizierte Fälle – ist sehr klein. Den Anwendungsbereich des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens auf weitere als die heute bereits vorgesehenen Fälle auszudehnen ist wegen der damit verbundenen Rechtsunsicherheiten nicht opportun.

Gemäss Art. 18a RPG kann der Kanton "bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können"<sup>27</sup>. Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Basel-Stadt bis jetzt noch keinen Gebrauch gemacht. Im Sinne der Anliegen der Motion kann mit einer entsprechenden Ergänzung von § 7 Abs. 1 ABPV von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, indem die Erstellung von Solaranlagen jeglicher Art in der Zone 7 mit dem blossen Meldeverfahren zugelassen wird. Der Regierungsrat wird aus Anlass der vorliegenden Motion § 7 Abs. 1 ABPV in diesem Sinne ergänzen.

<sup>26</sup> Das Bundesgericht verwendete eine noch deutlich engere Formulierung, wonach ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren ohne Publikation des Vorhabens nur zulässig sei für "kleine Bauvorhaben wie minimale Innenumbauten, bei denen Auswirkungen auf die Nachbarschaft ausgeschlossen sind" (BGE 120 Ib 379, E. 3.e).

<sup>27</sup> Zu denken ist hier etwa an Flachdachbauten in Industriezonen, wo beispielsweise auch geständerte, d. h. nicht parallel zur Dachfläche angebrachte Solaranlagen ohne Baubewilligung realisiert werden könnten (Votum Verena Diener Lenz im Ständerat, vgl. amtliches Bulletin des Ständerats, Sitzung vom 15.12.2011, S. 1180).

Eine Besonderheit des Rechts des Kantons Basel-Stadt besteht darin, dass jede Umnutzung ("Zweckentfremdung") und jeder Abbruch von Wohnraum bewilligungspflichtig ist. Von Bundesrechts wegen könnte diese Bewilligungspflicht (für alle Vorhaben oder auch nur für besonders förderungswürdige Vorhaben) aufgehoben werden. Diese Option dürfte im Kanton Basel-Stadt nicht dem politischen Willen des Gesetzgebers entsprechen, weshalb sie hier nicht weiter diskutiert wird.

### **3.3.3 Materielle Erleichterungen**

#### **3.3.3.1 Zuständigkeit des Kantons und Vorgaben des Bundesrechts**

In der materiellen Ausgestaltung der Bauvorschriften ist der Kanton (im hier interessierenden Kontext) weitgehend frei. Insbesondere die Festlegung des maximal zulässigen Masses der baulichen Nutzung (maximal zulässige BGF) und die Festlegung der Anordnung und der maximal zulässigen Dimensionen von Baukörpern (Grenz- und Gebäudeabstände, Gebäudehöhen etc.) kann der Kanton ziemlich frei festlegen. Gewisse Einschränkungen bestehen von Bundesrechts wegen insbesondere im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (inkl. Denkmalschutz) sowie in diversen Spezialgebieten (z.B. Abstände zu Hochspannungsleitungen und Öl- und Gasleitungen).

In Bezug auf den im städtischen Kontext besonders wichtigen Denkmalschutz ist es primär die Sache des Kantons, darüber zu befinden, welche Objekte schützenswert sind. Der Bund kann aber Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung in eigener Kompetenz sichern.<sup>28</sup>

In Bezug auf die Ausgestaltung von Bauten bestehen gewisse verbindliche Schutzvorschriften des Bundesrechts (arbeitsrechtliche Minimalvorgaben für Arbeitsräume, Vorschriften des Behindertengleichstellungsgesetzes etc.).

Unabhängig von der konkreten Gestaltung und Anordnung von Bauten bestehen jedoch strenge und verbindliche bundesrechtliche Vorgaben in Bezug auf die *umweltschutzrechtlich relevanten Emissionen* (Lärm, Abwasser, Bodenbelastung etc.).

In Bezug auf den Brandschutz ist auf die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) hinzuweisen. Mit dieser Vereinbarung, der alle Kantone beigetreten sind, wurde als Organ mit hoheitlichen Befugnissen das Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) eingesetzt (Art. 3 ff. IVTH). Diesem Organ wurde in Art. 6 Abs. 1 IVTH die Befugnis verliehen, Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke zu erlassen. Gestützt darauf erklärte das IOTH die Brandschutznorm und alle dazu gehörenden Richtlinien der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) für verbindlich. Damit sind diese Brandschutznormen für den Kanton-Basel-Stadt verbindlich, was dem kantonalen Gesetzgeber empfindliche Schranken auferlegt. Vorbehalten bleibt der – grundsätzlich jederzeit mögliche – Austritt des Kantons Basel-Stadt aus der IVTH.

#### **3.3.3.2 Erleichterungen im Sinne der Motion**

Im Sinne der Zielsetzung der Motion sind in materieller Hinsicht vielfältige Erleichterungen denkbar, die bei förderungswürdigen Bauvorhaben als "Bonus" gewährt werden könnten.

Für Vorhaben, die aus *ökologischen* Gründen förderungswürdig sind, bestehen wie oben erwähnt bereits diverse materielle Bonus-Regelungen. Neben den baurechtlichen Erleichterungen im engeren Sinne werden auch finanzielle Förderbeiträge gewährt (vgl. §§ 20 ff. EnG<sup>29</sup>).

<sup>28</sup> Art. 15 Abs. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes des Bundes.

<sup>29</sup> Energiegesetz des Kantons Basel-Stadt.

Für Vorhaben, die aus *raumplanerischen* Gründen förderungswürdig sind, bestehen bis jetzt kaum materielle Erleichterungen.<sup>30</sup>

Materielle Erleichterungen, die für förderungswürdige Bauvorhaben gewährt werden könnten, wären etwa:

- Nutzungsbonus: Erhöhung der maximal zulässigen BGF bzw. Erhöhung der zulässigen Ausnutzungsziffer,<sup>31</sup> Reduktion der auf dem Baugrundstück einzuhaltenden Freifläche, Erhöhung der maximal zulässigen Geschosshöhe, Reduktion der einzuhaltenden Mindestabstände etc.
- fiskalische Erleichterungen: Reduktion der Grundstückgewinnsteuer, der Mehrwertabgabe und/oder der Erschliessungsabgabe insbesondere bei raumplanerisch sinnvollen Vorhaben.<sup>32</sup>
- Erleichterungen bei den Auflagen zur technischen Nachrüstung im Rahmen von Sanierungs- und Umbauvorhaben, indem bei förderungswürdigen Vorhaben auf eine Anpassung der gesamten Baute an neue Normen verzichtet wird. Beispielsweise in Bezug auf Kanalisationsleitungen, Erdbebenertüchtigung,<sup>33</sup> Schallschutz (insbesondere gegenüber internen Lärmquellen wie Trittschall) etc.<sup>34</sup>

Im Folgenden werden diese drei Erleichterungs-Möglichkeiten kurz diskutiert.

### 3.3.3.3 Nutzungsbonus

Der Kanton Basel-Stadt kennt bis jetzt kaum generell-abstrakte Regelungen, die für besonders förderungswürdige Projekte Vorzugskonditionen in Bezug auf das Nutzungsmass oder die Anordnung von Bauten gewähren würden. Solche Regelungen wären auch äusserst schwierig zu formulieren, denn die Fälle, in denen eine solche Regelung zur Anwendung kommen könnte, sind naturgemäss sehr verschieden. Ob in einem konkreten Einzelfall (im Hinblick auf die besondere Förderungswürdigkeit eines Vorhabens) am ehesten eine höhere Geschosshöhe, eine grössere Ausnutzung (Erhöhung der zulässigen BGF), eine Reduktion der Freifläche oder eine andere Abweichung von der baulichen Grundordnung vertretbar wäre, muss individuell geprüft werden. Dabei spielen selbstverständlich jeweils städtebauliche, öffentliche Interessen und nachbarliche, private Interessen eine grosse Rolle.

Das Ziel, für förderungswürdige Projekte massgeschneiderte Lösungen zu finden, in deren Rahmen auch von der baulichen Grundordnung abgewichen werden kann, wird im Kanton Basel-Stadt wie auch in anderen Kantonen auf anderem Weg verfolgt: Für solche Projekte steht das

<sup>30</sup> Immerhin darf erwähnt werden, dass der Kanton Basel-Stadt eine rege Praxis hat, städtebaulich wünschbare Nutzungen mit dem Erlass von Bebauungsplänen zu ermöglichen. Es handelt sich dabei aber meist um grössere Projekte. Zudem besteht auf den Erlass eines Bebauungsplans kein Rechtsanspruch und das damit verbundene Verfahren ist aufwändig.

<sup>31</sup> Etwa analog § 81 Abs. 1 lit. d und e BPG, wonach schon heute grössere Geschossflächen (d.h. eine grössere Zahl realisierbarer Quadratmeter BGF) oder grössere Ausnutzungsziffern ausnahmsweise bewilligt werden können. Bedingung ist, dass der Heizwärmebedarf einer neuen Baute die kantonalen Anforderungen um 20% unterschreitet oder dass der Heizwärmebedarf bei der Sanierung einer bestehenden Baute die kantonalen Anforderungen erfüllt.

<sup>32</sup> Mit Inkrafttreten der neuen Liegenschaftskostenverordnung des Bundes am 1. Januar 2020 (in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 lit. a StHG) wird der Kanton zusätzliche Möglichkeiten erhalten, Abzüge vom steuerbaren Einkommen für ökologisch motivierte Sanierungsmassnahmen an Liegenschaften im Privatvermögen zuzulassen.

<sup>33</sup> Etwa analog zu § 36 Abs. 4 und 5 ABPV, wonach schon heute bei gewissen Umbau- und Sanierungsvorhaben auf die nachträgliche Erdbebenertüchtigung eines Gebäudes verzichtet werden kann.

<sup>34</sup> In Bezug auf den Brandschutz besteht wenig Spielraum, da die verbindlichen VKF-Normen auch für Sanierungen und Umbauten konkrete Regelungen vorsehen.

Instrument des Bebauungsplans zur Verfügung. Mit einem Bebauungsplan kann genau das erreicht werden, was der Stossrichtung der vorliegenden Motion entspricht: Es kann mit einem Grundeigentümer ein Projekt entwickelt werden, das in besonderer Weise dem öffentlichen Interesse entspricht. Etwa indem höhere energetische Anforderungen erfüllt werden als es das Gesetz normalerweise vorsieht oder indem eine besondere Verdichtung oder eine sehr gute städtebauliche Gestaltung erreicht wird. Im Gegenzug können dem Grundeigentümer Abweichungen von der baulichen Grundordnung erlaubt werden (z.B. eine höhere Geschosszahl oder andere Abweichungen, vgl. oben). Ein Bebauungsplan muss, da er punktuell eine Abweichung von den Bauvorschriften erlaubt, in der Regel vom Gesetzgeber erlassen werden. Bei Bebauungsplänen von untergeordneter Bedeutung genügt die Genehmigung des Regierungsrats (vgl. § 105 Abs. 1 lit. b und § 106 Abs. 1 lit. e BPG).

Der Kanton Basel-Stadt hat bekanntlich reichhaltige Erfahrungen mit dem Erlass von Bebauungsplänen. Dieses Instrument hat sich sehr bewährt. Es ermöglicht immer wieder die Realisierung von Vorhaben, die im Rahmen der baulichen Grundordnung nicht zustande kämen.

Bebauungspläne kommen in der Regel bei Neubauten zur Anwendung. Aber im Prinzip kann ein Bebauungsplan auch für den Fall eines Umbaus erlassen werden, insbesondere wenn die längerfristige Transformation eines Areals zur Diskussion steht, die unter Umständen etappenweise vor sich gehen soll. Für reine Sanierungsprojekte dürfte ein Bebauungsplan kaum je zur Diskussion stehen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Bebauungsplan das geeignete Instrument ist, um für besonders förderungswürdige Projekte massgeschneiderte Erleichterungen zu gewähren. Diese Erkenntnis basiert insbesondere auf den langjährigen und guten Erfahrungen, die mit diesem Instrument gemacht wurden. Sowie auf der hohen Akzeptanz, die dieses Instrument auch beim Gesetzgeber und in der Öffentlichkeit geniesst.

Demgegenüber wäre die generell-abstrakte Formulierung von direkt anwendbaren Vorzugsbedingungen für besonders förderungswürdige Projekte (z.B. die generelle Zulassung eines zusätzlichen Geschosses für ökologisch sinnvolle Erneuerungen) schwierig und unpraktikabel, weil die konkreten Umstände des Einzelfalles dabei viel zu wenig berücksichtigt würden.

Wenn im Sinne der Motion für ökologisch und raumplanerisch sinnvolle Sanierungen und Erneuerungen eine zusätzliche Erleichterung geschaffen werden soll, dann wäre am ehesten für solche Bauvorhaben eine Erweiterung der Befugnis des Regierungsrats (bzw. des Gemeinderats in den Landgemeinden) zum Erlass eines Bebauungsplans vorzusehen. Selbstverständlich ist es für eine Bauherrschaft viel einfacher und mit weniger Planungsunsicherheit verbunden, wenn für ein Projekt ein Bebauungsplan erlassen werden kann, der nicht die Hürde eines Parlamentsbeschlusses und eines fakultativen Referendums überspringen muss, sondern für den ein einfacher Regierungsrats- oder Gemeinderatsbeschluss genügt.

Nach geltendem Recht kann der Regierungsrat (bzw. der Gemeinderat) in eigener Kompetenz Bebauungspläne erlassen, die weniger als 4'000 m<sup>2</sup> Grundstücksfläche umfassen und die das vom Gesetz festgelegte Mass der baulichen Nutzung (maximal zulässige BGF) nicht vergrössern (§ 106 Abs. 1 lit. e BPG). Um für besonders förderungswürdige Projekte den Handlungsspielraum zu vergrössern und in diesem Sinne die Realisierung zu erleichtern, könnte die Befugnis des Regierungsrats (und des Gemeinderats) für solche Fälle erweitert und § 106 Abs. 1 BPG entsprechend etwa wie folgt mit einem neuen Buchstaben h ergänzt werden:

§ 106 Abs. 1 BPG (geltende Fassung)	§ 106 Abs. 1 BPG (Ergänzungsvorschlag)
[Der Regierungsrat oder der Gemeinderat beschliesst über]	[Der Regierungsrat oder der Gemeinderat beschliesst über]

...	...
g) Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzreale.	g) Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzreale; h) Bebauungspläne, die weniger als 8000 m <sup>2</sup> Grundstücksfläche umfassen und das von diesem Gesetz festgelegte Mass der baulichen Nutzung nicht um mehr als 10% vergrössern, soweit ein solcher Bebauungsplan zur Ermöglichung von energetisch sinnvollen Sanierungen, Umbauten oder Erneuerungen oder zur Ermöglichung einer relevanten und den Zielen der Richtplanung entsprechenden Nutzungsverdichtung erforderlich ist.

*Bemerkung: Wegen der neuen litera h) muss das Satzzeichen an der bestehenden litera g) von einem Punkt zu einem Strichpunkt geändert werden. Diese Änderung ist rein redaktioneller Natur. Sie muss der Richtigkeit halber ebenfalls ausgewiesen werden.*

Zur Erfüllung der vorliegenden Motion beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, das Gesetz in diesem Sinne zu ergänzen.

#### **3.3.3.4 Fiskalische Erleichterungen**

Grundsätzlich ist es selbstverständlich denkbar, für besonders förderungswürdige Bauprojekte fiskalische Erleichterungen (oder gar Förderbeiträge) zu gewähren. Es liegt auf der Hand, dass in dieser Hinsicht der Phantasie kaum Grenzen gesetzt sind. Dabei muss selbstverständlich auch im fiskalischen Bereich das höherrangige Recht, insbesondere das Steuerharmonisierungsrecht des Bundes, beachtet werden.

Der Regierungsrat versteht aber die Motion so, dass diese sich auf das materielle und formelle Baurecht im engeren Sinne beschränkt. Eine politische Diskussion etwa über eine Anpassung der Mehrwertabgabe oder der Grundstückgewinnsteuer dürfte im vorliegenden Zusammenhang kaum beabsichtigt sein. Der Regierungsrat verzichtet daher an dieser Stelle darauf, Vorschläge zur Gewährung fiskalischer Anreize zu unterbreiten.

#### **3.3.3.5 Erleichterungen bei den Auflagen zur technischen Nachrüstung**

Bei Veränderungen an bestehenden Bauten stellt sich regelmässig die Frage, in welchem Umfang das bestehende Bauwerk anlässlich der geplanten Veränderung an Normen, die seit der Erstellung des Bauwerks neu geschaffen oder geändert wurden, angepasst werden muss.

Dabei besteht regelmässig ein Zielkonflikt: Die Bauherrschaft hat das Interesse, die konkret gewünschte Veränderung des Bauwerks rasch und kostengünstig realisieren zu können. Sie hat kein Interesse, anlässlich dieses vielleicht geringfügigen Eingriffs weitergehende Anpassungen am Bauwerk vornehmen zu müssen, die ihr keinen (oder jedenfalls keinen kurzfristigen) Nutzen bringen. Andererseits hat der Staat das Interesse, geltende Gesetze zu vollziehen. Der Vollzug von neuen oder geänderten Normen im Baurecht (erhöhte Anforderungen in Bezug auf Energieverbrauch, Gewässerschutz, Brandschutz, Erdbebensicherheit etc.) zieht sich typischerweise über Jahrzehnte hin bzw. kann in gewissen Fällen (z.B. bei denkmalgeschützten Liegenschaften) gar nie vollständig erfolgen. Daher hat der Staat grundsätzlich ein Interesse, jede bauliche Veränderung einer Liegenschaft zum Anlass zu nehmen, vom Grundeigentümer die Nachrüstung des Bauwerks im Hinblick auf die Erfüllung neuer Normen zu verlangen. Das kann dazu führen,

dass gewisse bauliche Eingriffe nicht realisiert werden, weil die in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Ertüchtigungen und Nachrüstungen unverhältnismässig teuer wären. Die Motion spricht in diesem Fall bildhaft von einem "Rattenschwanz von neuen Bedingungen und Auflagen".

Die Motion verlangt, dass die Realisierung besonders förderungswürdiger Vorhaben erleichtert wird, indem in solchen Fällen ganz oder teilweise auf Ertüchtigungen und Nachrüstungen, sprich Anpassungen an neue Normen, verzichtet wird.

Dazu ist zunächst auszuführen, dass schon nach geltendem Recht nicht jede bauliche Massnahme an einer Baute dazu führt, dass diese insgesamt an alle geltenden Vorschriften angepasst werden muss. Es gilt der allgemeine baurechtliche Grundsatz des Bestandsschutzes, wonach bestehende Bauten, die ursprünglich rechtmässig erstellt wurden, weiter genutzt und unterhalten werden dürfen, auch wenn sie neueren Vorschriften nicht entsprechen (§ 77 BPG).

Im vorliegenden Kontext sind es jedoch meist nicht die baurechtlichen Normen im engeren Sinne wie Grösse und Anordnung von Baukörpern, die Anlass zu Schwierigkeiten bieten. Es sind eher die technischen Anforderungen, deren Erfüllung aufwändig ist. Die Regeln, in welchen Fällen Bauten an neuere technische Anforderungen angepasst werden müssen, finden sich in vielerlei Spezialerlassen.

So steht etwa im kantonalen Energiegesetz, dass Erweiterungen von bestehenden Gebäuden (Aufstockungen, Anbauten etc.) so gebaut und ausgerüstet werden müssen, dass ihr Verbrauch für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung nahe bei Null liegt (§ 5 Abs. 1 EnG), dass beim Ersatz resp. Wiedereinbau eines fossilen Heizsystems geeignete Effizienzmassnahmen der Gebäudehülle oder der Haustechnik vorzunehmen sind (§ 7 Abs. 2 EnG) oder dass der Ersatz von zentralen, ausschliesslich direkt elektrisch beheizten Brauchwarmwassererwärmern verboten ist (§ 11 Abs. 2 EnG). Weitere Vorschriften bestehen beispielsweise im Bereich des Brandschutzes (in Form der VKF-Brandschutznormen, die für den Kanton verbindlich sind; vgl. dazu oben Ziff. 3.3.3.1) oder im Bereich des Gewässerschutzes etc.

In der Praxis stehen bei Veränderungen bestehender Bauten in erster Linie die Themen Brandschutz, Umweltschutz (Energieverbrauch, Lärmschutz, Gewässerschutz) und Erdbebenertüchtigung im Fokus.

Im Bereich des *Brandschutzes* sind die bestehenden Normen (VKF-Brandschutznormen) für den Kanton verbindlich, so dass von diesen nicht abgewichen werden kann (abgesehen von der Möglichkeit des Austritts aus dem Konkordat IVTH, was im vorliegenden Zusammenhang kaum eine ernsthafte Option sein dürfte).

Im Bereich des *Umweltschutzes* sind die geltenden Normen zu einem erheblichen Teil kantonales Recht, das vom Kanton in gewissem Rahmen grundsätzlich geändert werden kann. Gerade im Bereich des Umweltschutzes stellt sich aber die Frage, ob eine Anpassung der bestehenden Normen politisch wirklich gewollt ist. Die diesbezüglichen Normen, insbesondere diejenigen, die festlegen, in welchen Fällen bestehende Gebäude an neue Anforderungen angepasst werden müssen, sind grösstenteils jüngerer Recht. Eine Lockerung dieser Vorschriften in dem Sinne, dass noch in weiteren als nur in den bereits vorgesehenen Fällen auf eine Anpassung an neue Normen ganz oder teilweise verzichtet werden kann, käme der Schaffung einer eigentlichen Vollzugshemmung im Bereich des Umweltschutzrechts gleich. Das scheint dem Regierungsrat angesichts der Intensität, mit der sich der kantonale Gesetzgeber in jüngerer Zeit mit den Anliegen des Umweltschutzes auseinandergesetzt hat, nicht sinnvoll und politisch nicht mehrheitsfähig.

Im Bereich der *Erdbebensicherheit* verweist das kantonale Recht grundsätzlich auf die einschlägigen SIA-Normen, enthält aber eine eigene Definition von Bagatellfällen, in denen auf Ertüchtigungsmassnahmen verzichtet werden kann: Gemäss § 59 BPG müssen Bauten und Anlagen sicher sein. Sie müssen so konzipiert, erstellt, ausgestattet, betrieben und unterhalten werden, dass Menschen keinen vermeidbaren Gefahren ausgesetzt werden. § 19 BPV hält fest, dass –

wenn Gesetze und Verordnungen nichts anderes vorschreiben – Bauten und Anlagen nach den anerkannten Regeln der Technik und der Baukunde erstellt, ausgestattet, betrieben und unterhalten werden müssen. In § 36 Abs. 3 - 5 ABPV ist schliesslich in Zusammenhang mit der Erdbebenertüchtigung Folgendes festgelegt:

<sup>3</sup> *Die Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben erfolgt nach SIA-Norm 269/8.*

<sup>4</sup> *Bei Umbauten (z.B. Anbau, Aufbau oder Aufstockung, Eingriff in die Tragstruktur) sind ausser bei Bagatellfällen erforderliche Ertüchtigungsmassnahmen gemäss SIA-Norm 269/8 umzusetzen. Falls bei Umbauten die Kriterien der SIA-Norm 269/8 keine verhältnismässige Ertüchtigungsmassnahme belegen, darf keine Verschlechterung des bisherigen Sicherheitsniveaus erfolgen.*

<sup>5</sup> *Als Bagatellfälle gemäss Abs. 4 hiervor gelten:*

*a) wenn die baulichen Eingriffe nicht mehr als 10% des Gebäudeversicherungswertes ausmachen oder die Gesamtsanierungskosten von 1 Mio. Franken nicht überstiegen werden;*

*b) Dachgeschossausbauten zu Wohnzwecken;*

*c) Umbauten von Einfamilienhäusern.“*

Es ergibt sich aus dieser Bestimmung, dass reine Sanierungen generell ohne Massnahmen zur Erdbebenertüchtigung zulässig sind. Bei Umbauten sind Einfamilienhäuser und Dachgeschossausbauten zu Wohnzwecken von der Ertüchtigungsanforderung ausgenommen. Ferner sind auch Bauvorhaben, welche die genannte Investitionskosten Schwelle nicht erreichen, von Ertüchtigungsanforderungen ausgenommen. Im Übrigen gilt die SIA-Norm 269/8. Vorbehalten bleiben Gebäude, die der Störfallverordnung des Bundes unterstehen; für diese gelten ergänzende Bestimmungen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Formulierung von § 36 Abs. 3 - 6 ABPV, die für Umbauten insbesondere Einfamilienhäuser und Dachgeschossausbauten zu Wohnzwecken von jeder Massnahme betreffend Erdbebenertüchtigung ausnimmt, die Anliegen der Motion bereits genügend berücksichtigt. Weitere Erleichterungen im Sinne eines weitergehenden Verzichts auf Erdbebenertüchtigungsmassnahmen scheinen dem Regierungsrat nicht verantwortungsvoll.

Zur Frage, ob bei förderungswürdigen Projekten auf Auflagen zur technischen Nachrüstung ganz oder teilweise verzichtet werden kann, ergibt sich insgesamt Folgendes:

- Im Bereich des *Brandschutzes* sind die bestehenden Normen (VKF-Brandschutznormen) für den Kanton verbindlich, so dass von diesen nicht abgewichen werden kann.
- Im Bereich des *Umweltschutzes* erscheint die Anpassung der geltenden (zumeist jüngeren) Vorschriften politisch nicht opportun, da solche Anpassungen zwangsläufig die Wirkung einer Vollzugsbremse hätten.
- Im Bereich der *Erdbebenertüchtigung* ist das Anliegen der Motion in den bestehenden Regelungen bereits berücksichtigt. Weitergehende Erleichterungen erscheinen nicht als verantwortungsvoll.

Der Regierungsrat verzichtet daher darauf, in diesem Punkt eine Gesetzesänderung vorzuschlagen oder bestehende Verordnungen zu ändern.



### 3.3.3.6 Zwischenfazit

In Bezug auf das Anliegen der Motion, *materielle* Erleichterungen für entsprechend qualifizierte Vorhaben einzuführen, ist insgesamt folgendes festzuhalten:

- In Bezug auf die *tatsächliche bauliche Nutzung* (Dimension und Anordnung der Gebäude, maximal zulässige BGF) kann der von der Motion geforderte "Bonus" am besten per Erlass eines Bebauungsplans realisiert werden. Um die Erlangung eines Bebauungsplans für förderungswürdige Projekte zu erleichtern, schlägt der Regierungsrat eine Ergänzung von § 106 Abs. 1 BPG vor (Erweiterung der Befugnis des Regierungsrats bzw. des Gemeinderats zum Erlass von Bebauungsplänen).
- Die Ausgestaltung eines "Bonus" als *fiskalische* Erleichterung (z.B. Reduktion der Mehrwertabgabe oder der Grundstückgewinnsteuer) oder als Gewährung von Förderbeiträgen dürfte ausserhalb des Fokus der Motion liegen, weshalb der Regierungsrat auf diesbezügliche Vorschläge verzichtet.
- Ein "Bonus" in Form eines *Verzichts auf Auflagen zur technischen Nachrüstung* erscheint aus verschiedenen Gründen nicht sinnvoll.

## 4. Ziffer 3 der Motion: Verzicht auf Normenverweis

### 4.1 Anliegen der Motion

In Ziffer 3 der Motion wird verlangt, § 19 BPV sei dahingehend anzupassen, dass die verschiedenen von Fachverbänden und anderen nichtstaatlichen Organisationen geschaffenen Normen und Richtlinien, auf die im Rahmen der Beurteilung von Bauvorhaben abgestellt wird, nicht als verbindliche Rechtsvorschriften angewendet werden, sondern nur "im Einzelfall analog beigezogen werden können".

### 4.2 Regelungsgehalt von § 19 Abs. 2 BPV

Das Bundesrecht kennt keine allgemeinen Regeln, welche Qualitätskriterien für Bauten und Anlagen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nachgewiesen werden müssen. In materieller Hinsicht ist immerhin im Strafgesetzbuch des Bundes festgelegt, dass sich strafbar macht, wer vorsätzlich bei der Erstellung einer Baute die anerkannten Regeln der Baukunde ausser Acht lässt und dadurch wissentlich Leib und Leben von Menschen gefährdet.<sup>35</sup> Ferner stellt das Bundesprivatrecht insbesondere im Bereich des Werkvertragsrechts und des Haftpflichtrechts in verschiedener Weise auf die "anerkannten Regeln der Baukunde ab", wobei die Konkretisierung dieser Regeln weitgehend der Gerichtspraxis überlassen ist. Was aber das Verfahren der Baubewilligung anbelangt, ist es die Sache der Kantone festzulegen, welche qualitativen Regeln bei der Erstellung von Bauten zwingend eingehalten, im Voraus überprüft und nachgewiesen werden müssen.<sup>36</sup>

Im Kanton Basel-Stadt gilt zunächst § 59 BPG, wonach Bauten "sicher sein" müssen. Das bedeutet, dass sie so erstellt werden müssen, dass bei zweckgemässer Benutzung keine Gefahr entsteht.

Auf Verordnungsstufe geht der Anspruch bereits deutlich weiter: In § 19 Abs. 1 BPV steht, dass Bauten und Anlagen "nach den anerkannten Regeln der Technik und der Baukunde" erstellt wer-

<sup>35</sup> Art. 229 StGB (Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde).

<sup>36</sup> Erlasse des Bundes, die allenfalls in gewisser Hinsicht ergänzend relevant sein können, sind insbesondere das Produktesicherheitsgesetz (PrSG, SR 930.11, mit dazugehöriger Verordnung) und das Bauproduktegesetz (BauPG, SR 933.0, mit dazugehöriger Verordnung).

den müssen. Diese Regeln umfassen im Prinzip nicht nur Sicherheitsaspekte, sondern auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit, des Komforts, der Funktionalität, des Umweltschutzes, der Nachhaltigkeit etc.<sup>37</sup>

Der Begriff "sicher" und der Begriff der "anerkannten Regeln der Technik und der Baukunde" sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Konkretisierung bedürfen. Dieses Bedürfnis nach Konkretisierung besteht unabhängig davon, welches abstrakte Regelungsziel die Gesetzgebung vorgibt (Personensicherheit, Umweltschutz, Behindertengerechtigkeit etc.). Ausgehend von der Bestimmung, dass eine Baute "sicher" sein muss, kann man sich etwa fragen: Wie hoch muss demnach das Balkongeländer gebaut werden? 40 cm, 80 cm, 100 cm oder 120 cm? Ist ein Treppengeländer zwingend erforderlich? Wie breit muss die Haustür mindestens sein, um als Fluchtweg im Brandfall zu genügen?

Um im Einzelfall sinnvoll über die Bewilligungsfähigkeit von Bauvorhaben entscheiden zu können, sind angemessen detaillierte Regeln nötig, welche die abstrakten Regelungsziele in konkrete Massnahmen übersetzen. Beispielsweise durch Festlegung konkreter Masszahlen für minimale Brüstungshöhen und Fluchtwegdimensionen. Die Bewilligungsbehörde kommt daher nicht umhin, für regelmässig wiederkehrende Fragestellungen eine Praxis zu entwickeln. Dass eine solche Praxis eine gewisse Konstanz aufweisen muss, ist selbstverständlich. Nur so können im Einzelfall Entscheidungen getroffen werden, die dem Gleichbehandlungsgebot genügen<sup>38</sup> und willkürfrei sind<sup>39</sup>.

Um einer Praxis eine Konstanz zu verleihen, wird eine solche üblicherweise in Form von verwaltungsinternen Weisungen oder Richtlinien oder anderen Dokumenten festgehalten, die für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung verbindlich sind. Grundsätzlich ist eine Behörde nicht verpflichtet, solche internen Anweisungen zu publizieren. Aber eine Publikation ist ein Akt der Transparenz. Sie ist für das Publikum dienlich, weil dies eine vorausschauende Planung ermöglicht.

In diesem Sinne ist die hier angesprochene Regelung von § 19 Abs. 2 BPV zu verstehen: Die Baubewilligungsbehörde wird mittels Verordnung dazu verpflichtet, in einem bestimmten Punkt ihre Praxis öffentlich zu machen, damit die Privaten sich daran orientieren können. Gemäss diesem Regelungszweck ist der Wortlaut der fraglichen Bestimmung gewählt: "Das Bauinspektorat führt eine Liste der Normen und Richtlinien, die es als dem Stand der Technik und der Baukunde entsprechend anerkennt. Es macht sie öffentlich zugänglich und gibt sie auf Verlangen ab."

Der Regelungsgehalt dieser Bestimmung ist einzig und allein, dass die Behörde zur Offenlegung ihrer ständigen Praxis verpflichtet wird. Eine Änderung (oder Aufhebung) von § 19 Abs. 2 BPV würde allein dazu führen, dass das BGI nicht mehr dazu verpflichtet wäre, seine Praxis in Bezug auf die Konkretisierung des fraglichen Rechtsbegriffs ("dem Stand der Technik und der Baukunde entsprechend") zu publizieren. Damit dürfte niemandem gedient sein.

Der Regelungsgehalt von § 19 Abs. 2 BPV geht nicht dahin, dass bestimmte Normen und Richtlinien als verbindlich erklärt werden. Solches ist dem Wortlaut der Verordnung nicht zu entnehmen. Insbesondere enthält § 19 Abs. 2 BPV keine Regelung, wonach nicht auch andere Bauweisen als diejenigen, die in einer der publizierten Normen und Richtlinien dargestellt sind, als "dem Stand der Technik und der Baukunde entsprechend" anerkannt werden könnten. Tatsächlich kann es in seltenen Fällen vorkommen, dass in einem bestimmten Projekt für eine bestimmte Anforderung eine Lösung vorgesehen wird, die nicht in einer der publizierten Normen und Richtlinien be-

<sup>37</sup> Z.B. dient die SIA-Norm 180 "Wärme- und Feuchteschutz im Hochbau" primär der Behaglichkeit des Raumklimas und der Vermeidung von Feuchteschäden.

<sup>38</sup> Das Gleichbehandlungsgebot verlangt, dass gleiche Sachverhalte gleich beurteilt werden.

<sup>39</sup> Das Verbot der Willkür verlangt, dass der Beurteilungsmassstab sich auf vernünftige und nachvollziehbare Gründe stützt. Zwingende Anforderungen an Bauvorhaben sollen sich demnach am aktuellen Stand der Wissenschaft und der Technik orientieren.

geschrieben wird. In einem solchen Fall muss das BGI ad hoc entscheiden, ob die vorgesehene Lösung als "dem Stand der Technik und der Baukunde entsprechend" anerkannt werden kann. Eine solche Einzelfallprüfung wird durch den Wortlaut von § 19 Abs. 2 BPV nicht ausgeschlossen.

Die Formulierung von § 19 Abs. 2 BPV dient allein (aber immerhin) dazu, der Bauherrschaft verlässlich bekannt zu machen, wie sie ihr Bauvorhaben ausgestalten muss, um sicher zu sein, dass es von der Bewilligungsbehörde als "dem Stand der Technik und der Baukunde entsprechend" anerkannt und demnach als bewilligungsfähig beurteilt wird.

#### **4.3 Praktischer Nutzen des Abstellens auf Normen und Richtlinien**

Man kann sich die Frage stellen, ob es richtig ist, dass eine staatliche Baubewilligungsbehörde ihre Praxis auf Normen und Richtlinien stützt, die (zum Teil) von privaten Organisationen formuliert werden.

Die staatlichen Behörden könnten, anstatt auf externe Normen und Richtlinien abzustellen, auch eigene Normenwerke schaffen. Das wäre aber ausserordentlich aufwändig, denn die Formulierung geeigneter Normen und die Pflege derselben, also die regelmässige Anpassung der Normen an die technische Entwicklung und an neuere Erkenntnisse, ist mit viel Arbeit verbunden und erfordert ein sehr hohes Mass an Spezialwissen. Es ist beispielsweise völlig illusorisch anzunehmen, eine kantonale Bewilligungsbehörde wäre mit vernünftigem Aufwand in der Lage, ein eigenes Normenwerk zu erarbeiten, das etwa das Normenwerk des SIA auch nur annähernd ersetzen könnte.

Dazu kommt, dass auf der Liste der Normen und Richtlinien, auf die das BGI seine Praxis stützt, auch solche von Bundesbehörden oder anderen staatlichen Institutionen stehen, deren Anwendung teilweise ohnehin verbindlich ist (z.B. Brandschutzvorschriften der VKF, Richtlinien der SUVA, Weisungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz).

Schliesslich wäre es für das Baugewerbe nicht praktisch, wenn jeder Kanton eigene technische Normen produzieren würde, weil sich damit die Bauvorschriften der einzelnen Kantone noch stärker als es ohnehin schon der Fall ist unterscheiden.

Insgesamt ist es also nicht nur sinnvoll, sondern geradezu unumgänglich, dass die Baubewilligungsbehörde sich in der Praxis nach den branchenüblichen Normen und Richtlinien richtet.

#### **4.4 Prüfung des Anliegens der Motion**

Ziffer 3 der Motion zielt darauf ab, dass das BGI die Normen und Richtlinien, auf die es seine Praxis stützt, nicht "formell" anwendet, sondern nur "analog" berücksichtigt.

Wie bereits oben ausgeführt, ist § 19 Abs. 2 BPV der falsche Ansatzort für die Realisierung dieses Anliegens. Was die Motion im Grunde will, ist eine Änderung der Behördenpraxis. Die Behörde soll die fraglichen Normen und Richtlinien nicht "strikt", sondern "flexibel" anwenden.

Grundsätzlich ist klar, dass bei der Anwendung der Normen und Richtlinien in angemessener Weise Ausnahmen zugelassen werden müssen. Das ist in der Praxis des BGI bereits fest verankert und auch in den schriftlichen Unterlagen explizit vorgesehen: Erstens sehen sehr viele Normen schon in sich explizit oder sinngemäss vor, dass eine bestimmte bauliche Aufgabe auch anders gelöst werden kann als es in der Norm dargestellt ist, sofern diese andere Lösung gleichwertig ist. Siehe beispielsweise Art. 11 Abs. 1 der VKF-Brandschutznorm: "Im Rahmen von Standardkonzepten können anstelle vorgeschriebener Brandschutzmassnahmen alternative Brandschutzmassnahmen als Einzellösungen treten, soweit für das Einzelobjekt die Schutzziele gleichwertig erreicht werden". Zweitens wird in der Praxis in gewissen Fällen von untergeordneter

Bedeutung auf die vollständige Einhaltung einer Norm verzichtet (vgl. z.B. § 36 Abs. 4 ABPV: "Bei Umbauten ... sind ausser bei Bagatellfällen erforderliche Ertüchtigungsmassnahmen gemäss SIA-Norm 269/8 umzusetzen"). Schliesslich besteht auch noch die Möglichkeit einer formellen Ausnahmebewilligung im Sinne von § 80 BPG.

Andererseits muss die behördliche Flexibilität bei der Beurteilung von Gesuchen und bei der Erteilung staatlicher Bewilligungen ihre Grenzen haben. Der Schutz der öffentlichen und der privaten Interessen verlangen in hohem Mass Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit. Alles andere würde zu Recht als Willkür angeprangert. Verfassung und Gesetz verlangen daher verbindlich, dass Behördenentscheide dem Gleichbehandlungsgebot<sup>40</sup> genügen und willkürfrei<sup>41</sup> sein müssen.

Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat keinen Anlass, die Vorschrift von § 19 Abs. 2 BPV oder die Praxis der Baubewilligungsbehörde in Bezug auf das Abstellen auf Normen und Richtlinien zu ändern. Eine kaum näher zu definierende "Flexibilität" bei der Beurteilung von Baugesuchen würde in erheblichem Mass Rechtsunsicherheit und ein erhöhtes Risiko gerichtlicher Auseinandersetzungen mit sich bringen, was mit dem Ziel der Motion, das Baubewilligungswesen zu vereinfachen, nicht vereinbar wäre.

## **5. Ziffer 4 der Motion: Ausweitung der Delegation gemäss § 84 Abs. 3 BPG**

### **5.1 Inhalt**

In Ziffer 4 der Motion wird verlangt, dass der Regierungsrat von der Delegationsbefugnis gemäss § 84 Abs. 3 BPG in weitergehendem Umfang Gebrauch macht. Die angesprochene Norm lautet wie folgt: "[Der Regierungsrat] kann die Vollzugsorgane ermächtigen, Prüfungs-, Überwachungs- und Beratungsaufgaben Dritten zu übertragen."

Im Motionstext wird als Beispiel für die Anwendung dieser Norm unter anderem ausgeführt, dass die Baubewilligungsbehörde schon heute bei einem Bauvorhaben die statischen Anforderungen nicht selbst überprüft, sondern auf eine mit dem Baugesuch einzureichende Bestätigung einer von der Bauherrschaft privat zu engagierenden, verwaltungsexternen Fachperson abstellt. Hin gewiesen wird ferner auf die Funktion der Bauberatungsstelle der Pro Infirmis als Beratungsstelle für behindertengerechtes Bauen (§ 20 BPV).

### **5.2 Bedeutung von § 84 Abs. 3 BPG**

Die Bestimmung von § 84 Abs. 3 BPG, wonach der Regierungsrat die Vollzugsorgane ermächtigen kann, Prüfungs-, Überwachungs- und Beratungsaufgaben Dritten zu übertragen, bedeutet, dass die Baubewilligungsbehörde solche hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse auf private Organisationen auslagern kann. Zur Bedeutung dieser Bestimmung sei im Übrigen verwiesen auf die Ausführungen im Ratschlag Nr. 8637 vom 7. November 1995 betreffend Entwurf zu einem Baugesetz, S. 148, Fussnote 167.

Ein Beispiel für eine Auslagerung von Prüfungs- und Überwachungsaufgaben auf eine private Institution auf Bundesebene ist die Übertragung der technischen Aufsicht und Kontrolle für elektrische Anlagen auf das Eidgenössische Starkstrominspektorat. Das Eidgenössische Starkstrominspektorat ist eine Dienststelle von Electrosuisse, einem privaten Fachverband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik in der Rechtsform eines Vereins.

---

<sup>40</sup> Das Gleichbehandlungsgebot verlangt, dass gleiche Sachverhalte gleich beurteilt werden.

<sup>41</sup> Das Verbot der Willkür verlangt, dass der Beurteilungsmassstab sich auf vernünftige und nachvollziehbare Gründe stützt. Zwingende Anforderungen an Bauvorhaben sollen sich demnach am aktuellen Stand der Wissenschaft und der Technik orientieren.

In derart weitgehendem Sinne hat der Kanton Basel-Stadt bis jetzt keine hoheitlichen Prüfungs- und Überwachungsaufgaben auf private Institutionen ausgelagert. Die Bezeichnung der Bauberatungsstelle von Pro Infirmis als Beratungsstelle für behindertengerechtes Bauen ist kein Anwendungsfall von § 84 Abs. 3 BPG, sondern erfolgte gestützt auf § 62 Abs. 3 BPG. Die Bauberatungsstelle von Pro Infirmis hat auch keine Prüfungs- oder Überwachungsaufgabe im Baubewilligungsverfahren. Sie ist aber gemäss § 62 Abs. 3 BPG einspracheberechtigt, weshalb sie im Bewilligungsverfahren faktisch als eine Art Bewilligungsbehörde wahrgenommen wird. Die Regelung im Gesetz, wonach der Regierungsrat eine in Fragen des behindertengerechten Bauens spezialisierte Institution bezeichnen muss, die über ein Einspracherecht im Baubewilligungsverfahren verfügt, wurde nicht mit der Absicht geschaffen, das Baubewilligungsverfahren zu vereinfachen. Sondern in der Absicht, den Anliegen des behindertengerechten Bauens zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Regelung ist daher kein Beispielfall für die Ziele der vorliegenden Motion.

Auch die Praxis, im Baubewilligungsverfahren in Bezug auf die Statik auf die Selbstdeklaration der Bauherrschaft (bzw. der von dieser beauftragten Fachperson) abzustellen, ist kein Anwendungsfall von § 84 Abs. 3 BPG. Es wird in diesem Bereich keine hoheitliche Prüfungs- oder Überwachungsaufgabe von einer privaten Institution wahrgenommen. Die Bewilligungsbehörde verzichtet aber im Regelfall auf eine eigene Prüfung der statischen Voraussetzungen und vertraut auf die Selbstdeklaration.

### 5.3 Anliegen der Motion

Das Anliegen aus Ziffer 4 der Motion besteht offensichtlich darin, gewisse Prüfungsaufgaben im Baubewilligungsverfahren an verwaltungsexterne Stellen zu übertragen. Dies in der Hoffnung, dass damit das Bewilligungsverfahren insgesamt vereinfacht wird.

Konkret sind zwei verschiedene Varianten ersichtlich, wie dies erfolgen kann:

- Variante 1: Der Kanton kann hoheitliche Prüfungsaufgaben an Private auslagern, indem er geeigneten Institutionen entsprechende Aufträge erteilt. Dies ist das Modell des Eidgenössischen Starkstrominspektorats auf Bundesebene. Für den Privaten ist diese beauftragte Institution für den entsprechenden Prüfungsbereich eine direkte Ansprechstelle mit hoheitlichen Befugnissen. Diese Variante wäre ein Anwendungsfall von § 84 Abs. 3 BPG.
- Variante 2: Die Baubewilligungsbehörde kann in gewissen Bereichen darauf verzichten, die Prüfung der Einhaltung gesetzlicher Voraussetzungen selbst vorzunehmen. Stattdessen kann sie auf eine Selbstdeklaration der Bauherrschaft bzw. einer zwingend beizuziehenden Fachperson vertrauen. Dies ist das Modell, gemäss dem zurzeit im Kanton Basel-Stadt die statischen Voraussetzungen von Bauvorhaben geprüft werden. Andere Kantone kennen ähnliche Vorgehensweisen, beispielsweise wird im Kanton Aargau der Nachweis des Hochwasserschutzes im Verfahren der Selbstdeklaration erbracht. Eine besondere gesetzliche Grundlage ist dafür nicht erforderlich, denn das Verfahren der Selbstdeklaration liegt im Ermessen der Behörde.

Der Fokus der Motion dürfte auf der Variante 2 liegen (obwohl die Motion auf § 84 Abs. 3 BPG verweist). Variante 1 wird deshalb hier nicht weiter diskutiert. Denn der Regierungsrat geht nicht davon aus, dass die Motionärinnen und Motionäre anregen, dass die Aufgaben des Bau- und Gastgewerbeinspektorats umfassend an eine nichtstaatliche Stelle ausgelagert werden.

Im Bereich der Statik hat das Verfahren der Selbstdeklaration in der Vergangenheit nicht zu besonderen Schwierigkeiten geführt. Dies ist auch kaum verwunderlich, denn die Bauherrschaft und aufgrund des enormen Schadenspotenzials auch die beigezogenen Fachpersonen haben ein sehr grosses Eigeninteresse daran, dass bei einem Bauvorhaben die Anforderungen an die Statik korrekt abgeklärt und erfüllt werden.

Ob das Verfahren der Selbstdeklaration in ähnlicher Weise gut funktionieren würde, wenn es um Anforderungen geht, die primär im Interesse der Allgemeinheit oder von Dritten liegen, muss offen bleiben. Immerhin sind etwa bei Fragen des Energieverbrauchs, der Behindertentauglichkeit, des Gewässerschutzes etc. die Eigeninteressen der Bauherrschaft nicht derart offensichtlich. Auch für beigezogene Fachpersonen ist das direkte finanzielle (und moralische) Haftungspotenzial deutlich kleiner als etwa bei der Gebäudestatik. Es mag kleinlich oder misstrauisch erscheinen, wenn für solche Bereiche das Funktionieren des Verfahrens der Selbstdeklaration in Frage gestellt wird. Als Hinweis sei erwähnt, dass von den Baubewilligungsverfahren, die das BGI zu bearbeiten hat, rund ein Drittel so genannte nachträgliche Bewilligungsverfahren sind. Also Verfahren, die durchgeführt werden müssen, weil bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen ohne Bewilligung realisiert, aber später entdeckt wurden. Unter Annahme einer gewissen Dunkelziffer muss davon ausgegangen werden, dass im Kanton Basel-Stadt wohl gegen die Hälfte der baulichen Massnahmen, die eigentlich bewilligungspflichtig wären, zunächst einmal ohne Bewilligung realisiert werden. In einem Teil der Fälle mag dies aus Unwissenheit um die Bewilligungspflicht geschehen. Aber in einer sehr erheblichen Anzahl der Fälle wird einfach ausprobiert, ob es niemand merkt. Diese reale Situation ermutigt nicht dazu, das Verfahren der Selbstdeklaration auf weitere Prüfungsbereiche auszudehnen.

Zudem wäre das Verfahren der Selbstdeklaration für kleinere und mittelgrosse Bauvorhaben teurer als das heutige Verfahren der Behördenprüfung, weil für solche Bauvorhaben die geltenden Gebührenansätze nicht kostendeckend sind. Die zwingend beizuziehende private Fachperson müsste von der Bauherrschaft zu marktüblichen Preisen honoriert werden. Im Hinblick auf das Ziel, das Baubewilligungswesen zu vereinfachen, wäre daher die Ausdehnung des Selbstdeklarationsverfahrens auf weitere Bereiche nur partiell sinnvoll.

#### **5.4 Fazit**

Im Ergebnis kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass er keinen Anlass sieht, das im Bereich der Gebäudestatik gut funktionierende Verfahren der Selbstdeklaration auf weitere Prüfgebiete des Baubewilligungsverfahrens auszudehnen. Das Missbrauchsrisiko ist zu gross. Zudem würde das Verfahren für kleinere und mittlere Bauvorhaben teurer.

### **6. Zusammenfassung**

Die Effizienz und damit auch die Einfachheit gesetzlicher Verfahren im Allgemeinen und des Baubewilligungsverfahrens im Besonderen ist für den Regierungsrat ein wichtiges Ziel. Der Regierungsrat unterstützt daher grundsätzlich die Stossrichtung der Motion.

Dennoch kann der Regierungsrat die einzelnen Motionsanliegen nicht alle vollumfänglich unterstützen. Übergeordnetes Recht einerseits und Überlegungen des Eigentumsschutzes andererseits setzen der Realisierung der Motionsanliegen gewisse Schranken. Auch die im Juni 2018 angenommene Wohnschutzinitiative, die für Sanierungsprojekte erhöhte Bewilligungsanforderungen fordert, steht den Anliegen der Motion zumindest punktuell entgegen.

Zur Frage, ob die Baubewilligungsbehörde im Einzelfall von Stellungnahmen spezialisierter Fachstellen abweichen können soll, ist zunächst auf die bei der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) pendente Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission (Geschäft Nr. 14.5275) zu verweisen. Solange die Stellungnahme der BRK zu dieser Motion nicht vorliegt, will der Regierungsrat nicht vorgreifen. Im Übrigen sieht der Regierungsrat keinen Anlass, Bestimmungen betreffend die Verbindlichkeit von Stellungnahmen von Fachstellen im Baubewilligungsverfahren zu ändern. Gerade in Gebieten mit besonders grossem Ermessensspielraum soll die Bewilligungspraxis von derjenigen Amtsstelle geprägt werden, die im relevanten Gebiet über das grösste Fachwissen verfügt.

**Die Motion verlangt Massnahmen, damit ökologisch und raumplanerisch sinnvolle Sanierungen und Erneuerungen vereinfacht umgesetzt werden können. Der Regierungsrat schlägt vor, zu diesem Zweck das Bau- und Planungsgesetz dahingehend zu ergänzen, dass für solche Projekte im vereinfachten Verfahren ein Bebauungsplan erlassen werden kann.** Insbesondere für Projekte mit dem Ziel der innerstädtischen Verdichtung ist der Bebauungsplan das geeignete Instrument zur Schaffung der Bewilligungsvoraussetzungen. **Ergänzend hat der Regierungsrat ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren für Solaranlagen jeglicher Art in der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) beschlossen. Mit diesen Massnahmen werden die zahlreichen bereits bestehenden Erleichterungen für förderungswürdige Projekte sinnvoll ergänzt.**

Die Motion verlangt, dass die Baubewilligungsbehörde die verschiedenen branchentypischen Richtlinien und Normen nicht direkt wie verbindliche Regeln anwendet, sondern dabei mehr Flexibilität zeigt. Der Regierungsrat erinnert daran, dass zur Gewährleistung der Rechtsgleichheit für oft wiederkehrende Fragestellungen eine einheitliche Praxis zwingend erforderlich ist. Die staatliche Verwaltung ist mit vernünftigen Aufwand nicht dazu in der Lage, zu der Vielzahl von Fragen, die sich im Bauwesen stellen, eigene Normen zu entwickeln. Es wäre auch nicht sinnvoll, wenn jeder Kanton eigene Normen und Praxisregeln entwickeln würde. Daher sieht der Regierungsrat keine sinnvolle Möglichkeit, von der bestehenden Praxis abzuweichen, wonach grundsätzlich auf branchentypische Normen und Richtlinien abgestellt wird. Zur Würdigung des Einzelfalles bestehen innerhalb des Regelungsbereichs dieser Normen und Richtlinien bereits genügend viele Ausnahmeregelungen. Eine weitere Erhöhung der "Flexibilität" in der praktischen Anwendung dürfte mit dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot kaum zu vereinbaren sein.

Die Motion verlangt schliesslich, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gewisse Prüfungs-, Überwachungs- und Beratungsaufgaben Dritten übertragen werden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die politische Absicht der Motion nicht dahingeht, hoheitliche Befugnisse auf private Institutionen auszulagern. Eher dürfte gewünscht sein, dass das Verfahren der Selbstdeklaration, das zurzeit bei der Prüfung der statischen Voraussetzungen von Bauten Anwendung findet, auf weitere Bereiche ausgedehnt wird. Davon möchte der Regierungsrat eher absehen. Leider wird schon heute eine sehr grosse Zahl von bewilligungspflichtigen Bauvorhaben zuerst einmal ohne Baugesuch realisiert – teilweise vielleicht aus Unkenntnis, oft aber sicher im Versuch, die Bewilligungspflicht zu umgehen. Diese aktuelle Situation gibt keinen Anlass, das Verfahren der Selbstdeklaration auf Bereiche auszudehnen, in denen die kurzfristigen finanziellen Interessen der Bauherrschaft und die Vollzugsinteressen des Gemeinwesens diametral entgegengesetzt sind.

## **7. Finanzielle Auswirkungen**

Gebühren für die Baubewilligung von Solaranlagen in der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) fallen künftig weg. Da die meisten Gesuche bereits heute im Sinne von Meldungen abgewickelt werden, führt der Wegfall der Bewilligungspflicht zu einem jährlichen Gebührenausschlag von lediglich ca. 1'000 Franken.

Bei Projekten, die gestützt auf die neu geschaffene regierungsrätliche Kompetenz zum Erlass eines Bebauungsplans gemäss neuem § 106 Abs. 1 lit. h BPG erstellt werden, orientieren sich die Baubewilligungsgebühren wie bisher an den Baukosten. Ebenso ist von gleichhohen Kosten für die Planung auszugehen, da der Detaillierungsgrad keine Änderungen erfahren hat.

## **8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung**

Das Finanzdepartement hat die vorliegenden Änderungen der Bau- und Planungsverordnung und des Bau- und Planungsgesetzes Bericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 auf die finanzielle und wirtschaftliche Trag-

weite und das Justiz- und Sicherheitsdepartement auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Unternehmungen können weder direkt noch indirekt negativ von den vorgeschlagenen Änderungen betroffen sein: Einerseits werden administrative Verfahren abgebaut, andererseits der Regierung mehr Kompetenzen zur Bebauungsplangebung gegeben. Beides wird eher zu einer Entlastung und nicht zu einer zusätzlichen Belastung der Unternehmungen führen.



## 9. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem nachstehenden Beschlussantrag zuzustimmen und die Motion als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Bau- und Planungsgesetz (BPG)

Änderung vom [Datum]

---

*Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,*

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der [Kommission eingeben] Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben],

*beschliesst:*

I.

Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 <sup>1)</sup> (Stand 1. Januar 2019) wird wie folgt geändert:

### § 106 Abs. 1

<sup>1</sup> Der Regierungsrat oder der Gemeinderat beschliesst über

- h) **(neu)** Bebauungspläne, die weniger als 8000 m<sup>2</sup> Grundstücksfläche umfassen und das von diesem Gesetz festgelegte Mass der baulichen Nutzung nicht um mehr als 10% vergrössern, soweit ein solcher Bebauungsplan zur Ermöglichung von energetisch sinnvollen Sanierungen, Umbauten oder Erneuerungen oder zur Ermöglichung einer relevanten und den Zielen der Richtplanung entsprechenden Nutzungsverdichtung erforderlich ist.

### II. Änderung anderer Erlasse

*Keine Änderung anderer Erlasse.*

### III. Aufhebung anderer Erlasse

*Keine Aufhebung anderer Erlasse.*

### IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach der Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]



---

<sup>1)</sup> SG 730.100