



An den Grossen Rat

14.5275.05

Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 19. November 2019
Kommissionsbeschluss vom 24. September 2019

**Bericht der Bau- und Raumplanungskommission zur Motion René Brigger und
Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission (Ge-
schäfts-Nr. 14.5275)**

Inhalt

1. Auftrag und Vorgehen der Subkommission „Stadtbildkommission“	3
2. Motionstext – Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission	3
3. Bisheriges Vorgehen des Regierungsrats	4
4. Abklärungen der Subkommission	4
4.1 Zusammenfassung des regierungsrätlichen Zwischenberichts vom 30. Januar 2018	4
4.2 Anhörungen der wichtigsten Interessensvertretungen	5
4.3 Der Grosse Rat verfügt über keine Verordnungskompetenz	6
5. Erwägungen der Subkommission	6
5.1 Anerkennung der Fachkompetenz der Stadtbildkommission	6
5.2 Eine Mehrheit der Subkommission erkennt eine Malaise	6
5.3 Stadtbildkommission im Bau- und Planungsgesetz nicht verankert	6
5.4 „Übersteuerung“ des Bau- und Gastgewerbeinspektorats (BGI)	7
5.5 Motion Aeneas Wanner	8
6. Empfehlung	8
7. Beratung der Bau- und Raumplanungskommission	9
8. Antrag	10

Beilage

Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend Stadtbildkommission

1. Auftrag und Vorgehen der Subkommission „Stadtbildkommission“

Die Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission datiert vom 4. Juni 2014 und hat eine lange Bearbeitung und einige Umwege hinter sich. Das Plenum des Grossen Rates hat am 17. September 2014, trotz Gegenantrag der Regierung, diese Motion der Regierung zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen. Mit Grossratsbeschluss vom 18. März 2015 überwies der Grosse Rat die Motion zur Ausarbeitung einer Vorlage innert zwei Jahren an den Regierungsrat. Im Sommer 2017, nachdem die Ausarbeitungsfrist bereits abgelaufen war, wurde seitens des BVD eine Vernehmlassung eröffnet. Grundlage war dabei ein Umsetzungsvorschlag zur Motion, welche eine Revision von § 16 BPV vorschlug. Mit Grossratsbeschluss wurde eine Fristerstreckung der Regierung auf der Grundlage des Zwischenberichtes vom 14. November 2017 gutgeheissen. Mit Zwischenbericht vom 30. Januar 2018 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat schliesslich, die Motion als erledigt abzuschreiben.

An der Grossratsdebatte vom 18. April 2018 beantragte André Auderset zu diesem Zwischenbericht, die Motion stehen zu lassen sowie Überweisung an die BRK. Der Antrag Auderset obsiegte in der bei der Eventualabstimmung über den Antrag René Brigger (die Motion stehen zu lassen und an den Regierungsrat zu überweisen mit einer Frist von einem Jahr) mit 52 zu 45 Stimmen bei 1 Enthaltung. In der Hauptabstimmung sprach sich der Grosse Rat mit 83 zu 15 Stimmen deutlich gegen Abschreiben aus und folgte dem Antrag Auderset, die Motion stehen zu lassen und zur weiteren Bearbeitung an die BRK zu überweisen (ohne Frist).

Die BRK beriet an der BRK-Sitzung vom 28. November 2018 über ihr Vorgehen im Zusammenhang mit der Motion Brigger. Dabei stellte die Kommission fest, dass der Grosse Rat keine Frist für die Erfüllung dieser Arbeit festlegte. Die BRK beschloss, eine Subkommission (SubKo „Stadtbildkommission“) zu bilden, die zu Handen der Gesamtkommission Abklärungen trifft und einen Vorschlag ausarbeitet. Vorliegender Bericht geht mit einem Antrag/Empfehlung an die Gesamtkommission und wird somit nicht öffentlichkeitswirksam.

Die Subkommission setzt sich aus folgenden Mitglieder der Bau- und Raumplanungskommission zusammen: René Brigger (Leitung), Tim Cuénod, Andrea Knellwolf, Heinrich Ueberwasser, Tonja Zürcher. Die Subkommission traf sich an sechs Sitzungen.

2. Motionstext – Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission

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

Diese umfassende Kompetenz der Stadtbildkommission (Stadtbildkommission inkl. Fachsekretariat) ist in dieser Ausgestaltung weltweit eine Besonderheit. In keiner anderen Gebietskörperschaft ist ein verwaltungsexternes Gremium zuständig für Bauten aller Art in allen Zonen. Dieses

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

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

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

3. Bisheriges Vorgehen des Regierungsrats

An seiner Sitzung vom 17. September 2014 beschloss der Grosse Rat Überweisung der Motion Brigger an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten.

Mit Stellungnahme vom 9. Dezember 2014 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen. In seiner Stellungnahme hielt der Regierungsrat ergänzend fest, dass der Regierungsrat im Rahmen der Anzugsbeantwortung zur neuorganisierten Stadtbildkommission berichten wird. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag nicht und überwies die Motion Brigger am 18. März 2015 dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage (Frist von zwei Jahren, bis 18. März 2017).

Mit Zwischenbericht vom 14. November 2017 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Fristerstreckung bis Ende Januar 2018.

Mit Zwischenbericht vom 30. Januar 2018 erstattete der Regierungsrat schliesslich Bericht zur öffentlichen Vernehmlassung 2017 und zur Haltung des Regierungsrats (siehe hierzu Ziffer 1).

4. Abklärungen der Subkommission

4.1 Zusammenfassung des regierungsrätlichen Zwischenberichts vom 30. Januar 2018

Der Regierungsrat schickte im Zuge der Entlastung der Stadtbildkommission (Motion Vitelli) im Jahr 2011 einen ersten Entwurf zur Neuorganisation der Stadtbildkommission (SBK) in die Vernehmlassung. In seiner Auswertung der Vernehmlassungsantworten gelangte der Regierungsrat

zur Ansicht, dass die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden der öffentlichen Vernehmlassung die Verbindlichkeit der Beurteilung der Stadtbildkommission als wichtiges und unverzichtbares Instrument zur Wahrung der Qualität des Stadtbildes ansieht. Eine Mehrheit lehnt die Idee ab, dass die zuständige Bewilligungsbehörde über die Stellungnahme der SBK aufgrund einer Interessenabwägung hinweg entscheiden können soll. Gestützt auf diese Argumentation entschied der Regierungsrat 2013, die Verbindlichkeit der Stellungnahmen der SBK beizubehalten, deren Organisation jedoch kundenfreundlicher zu gestalten. Die Neuorganisation der Stadtbildkommission ist ab 2014 erfolgt:

- Neues Fachsekretariat (1 Vollzeitstelle, 2 Mitarbeitende), welches an 3 Tagen/Woche Sprechstunden und Bauberatungen anbietet;
- Früher kritisierte Leerläufe und Verzögerungen auf Seiten der SBK während des Baugesuchsverfahren wurden erkannt und behoben;
- Seit September 2016 neues Reklamekonzept der SBK;
- Seit Oktober 2016 sind zudem Entscheide der Stadtbild-, bzw. Dorfbild- oder Ortsbildkommission über Bauten und Anlagen, die für die Dauer von maximal 8 Monaten pro Jahr aufgestellt werden, für die Bewilligungsbehörden nicht mehr verbindlich (Anpassung der Bau- und Planungsverordnung).

Im Zusammenhang mit der Motion Brigger führte der Regierungsrat ein erneutes öffentliches Vernehmlassungsverfahren durch (2. Mai bis 14. Juli 2017), da sich mit der im Zusammenhang mit der Motion Vitelli erfolgten Neuorganisation der SBK einiges geändert hatte. Der Regierungsrat sieht sich durch die Ergebnisse dieser Vernehmlassung in seiner Haltung bestärkt, dass sich die im Jahr 2014 vollzogene Neuorganisation der SBK bewährt hat: Das Beratungsangebot des Fachsekretariats wird rege genutzt und die Transparenz der Entscheide der Stadtbildkommission hat sich erheblich verbessert. Der Rechtsweg ist zugleich garantiert, indem die Bauentscheide des BGI und der SBK (sowie Denkmalpflege) rekursweise gerichtlich überprüft werden können.

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass die Umsetzung der Motion Brigger den Stellenwert des neu eingeführten und allseits begrüßten Fachsekretariats der SBK schwächen würde, da dessen Stellungnahmen nicht mehr verbindlich ausfallen sollen. Die SBK selber befasst sich gemäss § 12 Bau- und Planungsverordnung ausschliesslich mit Fällen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur für das Stadtbild; diese Stellungnahmen sollen weiterhin verbindlich ausfallen. Da die meisten Baubeglehen durch das Fachsekretariat der SBK beurteilt werden, sei zu befürchten, dass die Umsetzung der Motion Brigger einen negativen Einfluss auf das Stadtbild haben könnte.

Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden der 2017 erfolgten Vernehmlassung brachte gegenüber der Regierung zum Ausdruck, dass es die SBK braucht und sich die bisherigen Reformen bewährt haben. Deshalb erkennt der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf, von der jetzigen Organisation des Stadt- und Ortsbildschutzes abzuweichen.

4.2 Anhörungen der wichtigsten Interessensvertretungen

Die Subkommission gelangt nach Kenntnisnahme der regierungsrätlichen Stellungnahme vom 30. Januar 2018 zum Schluss, dass die öffentliche Vernehmlassung bei gewissen Fragen kein so eindeutiges Ergebnis ergab, wie dies von Regierungsrat in seiner Stellungnahme festgehalten wird. So wurde die Frage, ob man es bei den bereits umgesetzten Änderungen bewenden lassen soll mit 11 zu 10 Stimmen zustimmend beantwortet. Und die Frage, ob eine weitergehende Liberalisierung angezeigt ist und die Entscheide der SBK nur bei der Schonzone und bei Fällen grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur verbindlich sein sollen, wurde mit 12 zu 10 Stimmen verneint.

Die Subkommission beschloss aus diesen Gründen an zwei Sitzungen eine Anhörung der wichtigsten Interessensvertretungen:

- Bund Schweizer Architekten BSA Basel
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA Sektion Basel

- Freiwillige Basler Denkmalpflege
- Heimatschutz Basel
- Hauseigentümerverband Basel-Stadt
- Wohnbaugenossenschaften Nordwestschweiz
- Stadtbildkommission (SBK)
- Ortsbildkommission Riehen (OBK)
- Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI)

4.3 Der Grosse Rat verfügt über keine Verordnungskompetenz

Die Subkommission setzte sich im Weiteren mit der Frage auseinander, ob sich auf Grundlage des Anzugs Daniel Stolz und Konsorten betreffend Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums¹ eine Möglichkeit bietet, direkten Einfluss auf die Verordnungsebene zu nehmen. Die SBK findet im Bau- und Planungsgesetz keine Erwähnung, ihre Aufgaben und Funktionsweise werden allein über die Bau- und Planungsverordnung (BPV) geregelt. Aus diesem Grund stellt sich der Subkommission die Frage, ob sich ihr eine Möglichkeit für die Änderung der bestehenden Verordnung bietet.

Die im Zusammenhang mit dem Anzug Stolz vollzogenen Änderungen ermöglichen es dem Grossen Rat nicht, eine Verordnung zu verfassen oder umzuformulieren. Hingegen bietet sich dem Grossen Rat die Möglichkeit, eine Motion einzureichen, die dem Regierungsrat die Änderung einer Verordnung möglichst konkret beantragt, ohne dabei wörtlich die Verordnung zu formulieren.

5. Erwägungen der Subkommission

5.1 Anerkennung der Fachkompetenz der Stadtbildkommission

Allgemein lässt sich zur aktuellen Arbeitsweise der SBK festhalten, dass die Kommission, bzw. das Fachsekretariat der SBK pro Jahr rund 900 Baubeglehen beurteilt (davon ca. 10% durch SBK und ca. 90% durch Fachsekretariat). Rund 80% der Bauvorhaben werden durch die SBK bzw. das Fachsekretariat direkt gutgeheissen. Bei rund 20% ist vor der Genehmigung eine Überarbeitung des Baubeglebens notwendig und nur rund 1,5% der Bauvorhaben werden durch die SBK bzw. das Fachsekretariat abgelehnt. Bei den streitigen Baugesuchen, welche vor Baurekurskommission oder Gericht behandelt werden mussten, handelt es sich nach Erfahrungen der SBK schwergewichtig um Reklamegesuche.

Die Subkommission begrüsst die auf 2014 vollzogene Revision der SBK. Auf dieser Revision ist aufzubauen.

5.2 Eine Mehrheit der Subkommission erkennt eine Malaise

Die Subkommission hat nach den Anhörungen und eigenen Abklärungen an total 6 Sitzungen diesen komplexen Sachverhalt diskutiert. Die Subkommission schätzt die wichtige Arbeit der SBK für das Stadtbild, hingegen lässt sich deren Wirken und die von verschiedener Seite geübte Kritik an der Arbeitsweise der SBK nur schwer fassen. Es besteht aus der Sicht der Subkommissionsmehrheit eine Malaise. Diese lässt sich vor allem auf die einmalige Stellung der SBK zurückführen und liegt – soweit prüf- und beurteilbar – nicht in der Qualität ihrer Arbeit begründet. Auf dieser Grundlage basieren die folgenden Empfehlungen der Subkommission.

5.3 Stadtbildkommission im Bau- und Planungsgesetz nicht verankert

Die SBK ist auf Gesetzesebene im Bau- und Planungsgesetz (BPG) nicht verankert. Die SBK leitet ihre Kompetenzen auf Gesetzesebene von § 58 Abs. 1 BPG ab: *„Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bemalungen sind mit Bezug auf die Umgebung so zu gestalten, dass eine*

¹ Anzug Daniel Stolz und Konsorten betreffend Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums, Geschäfts-Nr. 13.5481.01.

gute Gesamtwirkung entsteht.“ Die Rechtsprechung hat diesen sogenannten „positiven Ästhetikparagraphen“ als Grundlage der SBK gestützt. Die Subkommission ist der Ansicht, dass die SBK auf dieser Basis weiter arbeiten soll und arbeiten kann. Es stellte sich der Subkommission aber die Frage, ob diese Gesetzesgrundlage für die verbindliche Tätigkeit der SBK nach wie vor genügt. Nach längerer Diskussion zeigt sich die Subkommission überzeugt, dass sich eine Ergänzung dieser gesetzlichen Grundlage im Rahmen der Motion Brigger nicht aufdrängt. Sollte die SBK nicht mehr in allen Zonen verbindlich entscheiden (sondern nur noch – ausser in der Schonzone und bei grösseren oder grundsätzlichen Projekten – wie andere Fachämter Empfehlungen abgeben), so ist eine entsprechende gesetzliche Verankerung der SBK weniger nötig als heute. Die anderen Fachämter sind im BPG auch nicht verankert, respektive speziell erwähnt.

Die Aufgaben der SBK werden in den §§ 15 und 16 der Bau- und Planungsverordnung (BPV) näher geregelt. In den Landgemeinden amtiert hierzu die Ortsbildkommission Riehen, respektive Bettingen. Die Mehrheit der Subkommission bedauert, dass die Regierung bisher keine Bereitschaft zeigt, die ihr zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesene Motion umzusetzen. Sie ist der Ansicht, dass der Vernehmlassungsentwurf der Regierung im Sommer 2017 mit konkreten Revisionsvorschlägen in § 16 BPV einen gangbaren Weg darstellt, um die Motion Brigger zu erfüllen und die im Baurecht einzigartige Stellung der SBK zu relativieren; dies ohne die SBK in ihrer Tätigkeit für das Stadtbild materiell einzuschränken. Der Vernehmlassungsvorschlag der Regierung anerkennt die grosse Bedeutung der SBK, relativiert jedoch deren einmaligen Stellung: Die verbindlichen Entscheide der SBK in der Schonzone gelten nach wie vor, ebenso verhält es sich bei Fällen von „grosser Tragweite“ oder „grundsätzlicher“ Bedeutung. In anderen Bereichen verfügt die SBK über Empfehlungsrecht. Die alleinige Verankerung der SBK in der BPV bedeutet, dass der Grosse Rat als Legislative auf Verordnungsebene nicht direkt eingreifen kann (vgl. hierzu die Erläuterungen unter Ziffer 4.3).

5.4 „Übersteuerung“ des Bau- und Gastgewerbeinspektorats (BGI)

Ein Teil der Interessensvertreter und –Vertreterinnen verwiesen an den Anhörungen darauf, dass die SBK die eigentliche Baubehörde, das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI), übersteuert. Die SBK hat als verwaltungsexterne Fachbehörde im Bauverfahren des Kantons eine besondere und äusserst bedeutende Stellung, die sich im kantonalen Vergleich als einmalig erweist. Zusammen mit der Denkmalpflege (dort nur in der Schutzzone) verfügt die SBK in allen Bauverfahren (nicht nur in der Schonzone; sondern auch in allen anderen Nummernzonen, Industriezone etc.) für grosse Bauten/Eingriffe wie für Kleinbauten (kleinere Eingriffe wie Dachfenster, Reklamen) über die Möglichkeit einer verbindlichen Stellungnahme. Dieser Stellungnahme muss das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI) folgen. Diese einzigartige Stellung der SBK kommt auf Seiten der Bauherrschaften und deren Planer oftmals schlecht an und erweist sich auch im Rahmen des koordinierten Bauverfahrens als nicht ideal. Denn im sogenannten koordinierten Bauverfahren (welches nach RPG bundesrechtliche Pflicht ist und auch im Kanton seit langem verankert ist, vgl. § 34 BPV), agiert das BGI als entscheidende und koordinierende Leitbehörde. Dies bedeutet, dass die unzähligen Fachinstanzen (AUE, AWA, Polizei, Planungsamt, Rechtsdienst BVD etc.) dem BGI zuarbeiten. Das BGI erlässt aufgrund der Stellungnahmen der kantonalen Fachbehörden einen Bauentscheid (evtl. mit Auflagen und Bedingungen) oder weist das Baugesuch ab. Wenn jedoch die SBK respektive die OBK Riehen oder Bettingen die Ansicht vertritt, dass ein Baugesuch so nicht bewilligungsfähig ist, so muss das BGI das Baugesuch ablehnen. Darin liegt die „Übersteuerung“ des BGI resp. der Funktion der SBK als „Oberbaubehörde“. Dies stellt im System eines koordinierten Bauverfahrens mit einer Leitbehörde eine Ausnahme dar, welche gut zu begründen ist. Eine solche Begründung liegt zonenrechtlich im Umstand, wenn ein Geviert oder ein betroffenes Objekt in der Schonzone liegt. Dort wurde in einem Planverfahren nach RPG (mit Planaufgabe, Einsprachemöglichkeit etc.) entschieden (i.d.R. durch den Grossen Rat mit Referendumsvorbehalt), dass nach § 38 BPG (Stadtbild- und Dorfbild-Schonzone, kurz: Schonzone) ein „nach aussen sichtbarer historischer oder künstlerischer Charakter“ besteht und nicht beeinträchtigt werden darf.

Ein anderer Teil der Interessensvertreter und –vertreterinnen vertrat in den Hearings die Ansicht, dass die für den Erhalt des Basler Stadtbildes wichtige Arbeit der SBK wesentlich beschränkt

würde, wenn die Entscheide nicht mehr verbindlich wären. Es bestehe die Gefahr, dass zunehmend politische Entscheide auf Ebene der Departementsleitung gefällt würden, anstelle der Fachbehörde.

Die Mitglieder der SBK sind mehrheitlich als Architekten tätig. Im Ergebnis werden durch die SBK somit Bauprojekte von Berufskolleginnen und -Kollegen nicht nur diskutiert und bewertet; die SBK entscheidet auch darüber, ob ein Bauprojekt realisiert werden kann oder nicht. Die Subkommission ist mehrheitlich der Ansicht, dass die SBK nicht die Verbindlichkeit ihrer Entscheide braucht, um bei den Berufskollegen und -Kolleginnen und den Bauherrschaften einen „vorausseilenden Gehorsam“ zu erzeugen. Die SBK ist eine fachlich ausgewiesene Organisation, ihre Begründungen müssen aber fundiert und nachvollziehbar sein. Wenn die SBK der Leitbehörde BGI zukünftig eine Empfehlung weitergibt (und kein verbindlicher Entscheid), so ist in der Regel davon auszugehen, dass dies das BGI in ihrem Bauentscheid entsprechend berücksichtigt. Negative Empfehlungen müssen dann auch gut und nachvollziehbar begründet sein, was bei allen Betroffenen eine bessere Akzeptanz schaffen sollte.

Eine Minderheit der Subkommission vertritt die Ansicht, dass im Gegenzug zur Abschwächung des Stadtbildschutzes ein Verbandsbeschwerderecht für stadtbildrelevante Bauentscheide in allen Zonen geschaffen werden müsste. Die SBK ist nach Vorschlag der Subkommissionmehrheit in der sensibleren Schonzone jedoch nach wie vor verbindlich tätig. In der Schutzzone hat die Denkmalpflege diese Funktion inne. In allen Zonen und für alle Bauten und Anlagen hat die SBK nach wie vor ein Empfehlungsrecht. In einem Gerichtsverfahren wird die SBK nach wie vor im Rahmen der Vernehmlassung als Fachbehörde angehört werden. Bei stadtbildrelevanten Themen besteht nach geltender Rechtsordnung zumindest ein Einsprache- und Rekursrecht durch den Heimatschutz und die freiwillige Denkmalpflege.

5.5 Motion Aeneas Wanner

Die Subkommission geht zudem davon aus, dass die Regierung in Erfüllung der Motion Aeneas Wanner betreffend Senkung der Bewilligungshürden fassadenintegrierter Solarenergienutzung (ohne Prüfung durch SBK) ohnehin die BPV revidieren muss. In diesem Zusammenhang (Solarenergienutzung) hat die SBK bundesrechtlich mit der Einführung von Art. 18a RPG vor wenigen Jahren im Bereich Solarenergienutzung auf Dächern (Sattel- wie Flachdächer) ihre Kompetenz verloren. Die SBK hat bei solchen Projekten qua Bundesrecht weder ein Empfehlungs- noch ein verbindliches Entscheidungsrecht. Im Rahmen der Umsetzung der Motion Wanner kann der Regierungsrat die folgenden Empfehlungen der Subkommission „Stadtbildkommission“ (vgl. nachfolgende Ziffer 6) im Rahmen einer Teilrevision der BPV in einem Zug revidieren.

Die Subkommission ist der Ansicht, dass das bundesrechtlich vor kurzem eingeführte vereinfachte Bewilligungsverfahren im Bereich Solarenergieinstallationen sinnvoll ist. Dies ist allenfalls noch zu wenig bekannt und viele mögliche Anlagen werden aus administrativen Gründen nicht konkreter an die Hand genommen. Hier wäre eine offensive Informationskampagne der Behörden von Nutzen. Mitglieder der Subkommission behalten sich vor, diesbezüglich einen parlamentarischen Vorstoss einzureichen.

6. Empfehlung

Zusammengefasst ist die Subkommission mehrheitlich der Ansicht, dass die gesetzliche Grundlage im § 58 BPG dürtig ist. Jedoch erscheint eine erstmalige Verankerung der SBK im Gesetz nach Jahrzehnten nicht opportun. Es ergibt letztlich keinen Sinn, die SBK im BPG erstmals und dazu relativierend im Rahmen vorliegender Umsetzung der Motion Brigger zu verankern. Die Legislative kann jedoch nicht direkt auf Verordnungsebene tätig werden. Da aber seitens der Regierung im Rahmen einer zurückhaltenden Umsetzung der Motion Brigger ein Entwurf der Revision der BPV vorliegt, so empfiehlt die Subkommission mehrheitlich der Gesamtkommission/BRK, auf den Regierungsrat verbindlich darauf hinzuwirken, dass dies so umgesetzt wird.

Die Subkommission erarbeitete deshalb zu Handen der BRK eine Vorlage, welche bei Zustimmung als Motion der BRK im Grossen Rat eingereicht werden kann (siehe Beilage). Die Subkommission beantragte mehrheitlich (3:2) der Gesamtkommission, beigelegte Motion als Kommissionsmotion einzureichen. Der Bericht wurde einstimmig verabschiedet und der Leiter der Subkommission einstimmig als Sprecher im Rahmen der Behandlung dieses Berichts in der Gesamtkommission bestimmt.

7. Beratung der Bau- und Raumplanungskommission

Die Bau- und Raumplanungskommission hat an ihrer Sitzung vom 24. September 2019 den ausführlichen Bericht der Subkommission diskutiert. Dabei standen grundsätzlich zwei Varianten zur Verfügung. Entweder stellt die BRK fest, dass es keinen Handlungsbedarf gebe und empfiehlt die Abschreibung der Motion Brigger oder der Entwurf der SubKo für eine Kommissionsmotion soll gutgeheissen und dem Grossen Rat eingereicht werden. Wie bereits erwähnt kann die Legislative aus staatsrechtlichen Gründen keine Verordnung erlassen. Diese Kompetenz steht alleine der Regierung zu. Allerdings kann eine Kommissionsmotion eingereicht werden, mit welcher der Regierung eingeladen wird, eine Verordnung zu erlassen oder zu ergänzen. Inhaltlich fordert die vorliegende Kommissionsmotion, dass die Stadtbildkommission organisatorisch gleich aufgestellt bleiben soll wie bis anhin. Allerdings wird im koordinierten Bauverfahren das Bau- und Gewerbeinspektorat als Leitbehörde anerkannt und die einzigartige Stellung der Stadtbildkommission relativiert. Die verbindlichen Entscheide der Stadtbildkommission sollen nach wie vor in der Schonzone und bei Fällen von grosser Tragweite oder von grundsätzlicher Bedeutung gelten. In allen anderen Fällen soll die Stadtbildkommission, wie alle anderen Fachinstanzen, über ein Empfehlungsrecht zu Handen der ordentlichen Baubehörde verfügen.

In der Diskussion war sich die BRK einig, dass die Einführung des Fachsekretariates bei der Stadtbildkommission ein sehr positiver Schritt war und allseits anerkannt wird. Man müsse deshalb eine Interessenabwägung vornehmen, nämlich einerseits der Schutz des Stadtbildes durch allseits verbindliche Empfehlungen der Stadtbildkommission oder andererseits der mutige Umgang mit dem Stadtbild insbesondere bei eher unbedeutenden Bauten, die nach wie vor von der Stadtbildkommission begutachtet werden, allerdings nur mit einer unverbindlichen Empfehlung. Schlussendlich überwog der als Kompromiss zu verstehende Vorschlag der SubKo, indem die Stadtbildkommission grundsätzlich Stellungnahmen an das Bau- und Gewerbeinspektorat abgeben kann. Um Auswüchsen entgegen zu treten soll die Stadtbildkommission aber in der Schonzone und bei Bauten von grosser Tragweite oder von grundsätzlicher Natur für das Stadtbild nach wie vor verbindliche Stellungnahmen abgeben. Das Bau- und Gewerbeinspektorat wird als Leitbehörde den Entscheid fällen müssen, was unter den Begriffen "von grosser Tragweite oder von grundsätzlicher Natur" zu verstehen ist. Ein nicht unwesentlicher Punkt bei der Diskussion bildete schliesslich auch die mangelnde gesetzliche Verankerung der Stadtbildkommission. Die umfassende und verbindliche Kompetenz der Stadtbildkommission einzig aus § 58 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes abzuleiten, hinterlässt bei der BRK ein ungutes Gefühl. Wenn schon eine eigentliche gesetzliche Grundlage für die Arbeit der Stadtbildkommission fehlt, so war die Mehrheit der BRK der Auffassung, dass eine Relativierung der Kompetenzen der Stadtbildkommission in Fällen von minderer Tragweite wünschenswert ist.

8. Antrag

Die BRK beantragt mit 6:4 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Grossen Rat die beigefügte Kommissionsmotion einzureichen bei gleichzeitiger Abschreibung der Motion René Brigger und Konsorten.

Die BRK hat diesen Bericht am 14. November 2019 mit 13 Stimmen einstimmig verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Jeremy Stephenson, Präsident

Beilage: Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend Stadtbildkommission

Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend Stadtbildkommission

Der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) wurde an der Grossratsdebatte vom 18.04.2018 der Zwischenbericht des Regierungsrates vom 30.01.2018 bezüglich Motion René Brigger und Konsorten betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission (SBK) zur Bearbeitung überwiesen. Die BRK setzte zur näheren Abklärung eine Subkommission ein. Diese Subkommission hat nach Anhörung aller wesentlichen Interessenvertretungen der Gesamtkommission Bericht erstattet.

Die BRK folgt den Empfehlungen dieser Subkommission. Die BRK fordert daher den Regierungsrat auf, dass die in der öffentlichen Vernehmlassung vom Sommer 2017 vorgeschlagenen Änderungen der Bau- und Planungsverordnung (BPV) umgesetzt werden. Darin wird vor allem im Sinne des koordinierten Bauverfahrens und der Anerkennung des Bau- und Gastgewerbeinspektorates als Leitbehörde die einzigartige Stellung der SBK relativiert. Die verbindlichen Entscheide der SBK sollen nach wie vor in der Schonzone und bei Fällen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Bedeutung gelten. In allen anderen Bereichen soll die SBK, wie alle andern Fachinstanzen, über ein Empfehlungsrecht zu Handen der ordentlichen Baubehörde (Bau- und Gastgewerbeinspektorat) verfügen.

Da der Grosse Rat über keine Verordnungskompetenz verfügt und die SBK bis heute nicht auf Gesetzesebene (BPG) verankert ist und neu eine solche Festsetzung auf Gesetzesebene nach vorliegender Relativierung keinen Sinn macht, muss dies der Regierungsrat nun formell umsetzen.

Mit vorliegender Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die Bau- und Planungsverordnung (BPV) innert eines Jahres gemäss dem eigenen Vernehmlassungsentwurf Sommer 2017 zu revidieren.

Für die Bau- und Raumplanungskommission:



20. November 2019

Dr. Jeremy Stephenson, Präsident