

9230

Ratschlag und Entwurf

zu einer

**Änderung des
Bau- und Planungsgesetzes**

vom 18. März 2003 / BD 030397

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zuge stellt am 21. März 2003

A. Allgemeiner Teil

1. Das Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 hat eine Entstehungsgeschichte von mehreren Jahren. Das umfangreiche Gesetz ist in einer Arbeitsgruppe des Baudepartements bearbeitet und vom Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates verabschiedet worden. Eine Subkommission der Grossratskommission für Raumplanungsfragen ergänzte den regierungsrätlichen Entwurf in wenigen Monaten mit einer Fülle von Detailvorschriften. Dass ein Gesetzgebungswerks vom Umfang des Bau- und Planungsgesetzes nicht auf Anhieb perfekt gelingen kann, versteht sich von selbst. Das Bau- und Planungsgesetz enthält Lücken, missverständlich formulierte Vorschriften und auch Fehler. Diese Mängel sollen mit einer Gesetzesrevision behoben werden, die in diesem Ratschlag vor gestellt wird.

2. Eine externe Fehlerquelle war die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 20. März 1998, die am 1. September 2000 in Kraft trat. Vorher enthielt das Raumplanungsgesetz nur zwei Artikel über das Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 16 über landwirtschaftliche Bauten und Anlagen und Art. 24 über Ausnahmebewilligungen). Seither regelt es diese Materie in acht teilweise umfangreichen Artikeln, die sich durch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, umständliche Querverweise und Widersprüche auszeichnen. Das hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) kürzlich dazu bewogen, schon zum zweiten Mal Änderungen der Raumplanungsverordnung vorzuschlagen, die die „neuen Landwirtschaftsartikel“ des Raumplanungsgesetzes „nachvollziehbar“ machen sollen.

Einer der auffälligsten Widersprüche besteht darin, dass das Raumplanungsrecht einerseits absolute Geltung ausserhalb der Bauzonen beansprucht, andererseits aber die Kantone ermächtigt, die „Zonenkonformität“ enger zu umschreiben (Art. 16a lit. c RPG). Das wurde vom baselstädtischen wie auch von andern kantonalen Gesetzgebern so verstanden, dass das kantonale Recht die Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig machen darf. Diese Auffassung ist aber nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung falsch. Unter was für Voraussetzungen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zulässig sind, werde abschliessend durch das Raumplanungsgesetz beantwortet. Die Vorschriften des Bau- und Planungsgesetzes über die Bestandesgarantie und über Ausnahmebewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen sollen deshalb durch Hinweise auf das ausschliessliche Geltung beanspruchende Bundesrecht ersetzt werden (§ 79 Abs. 2 und § 81 Abs. 4 BPG).

3. Das Bau- und Planungsgesetz enthält auch Bestimmungen, deren Auslegung an sich klar ist, gelegentlich aber besonders von nicht rechtskundigen Personen falsch oder nicht auf Anhieb verstanden werden. Um den Beratungsaufwand und das Konfliktpotenzial von Missverständnissen zu beschränken, sollen diese Bestimmungen wenn möglich anders - d.h. verständlicher - redigiert werden. Eine

Grenze findet diese Methode in der Natur der Gesetzgebung. Gesetze können grundsätzlich nur allgemeine Normen enthalten. Sie können nicht alle Fragen der Rechtsanwendung beantworten und so die Auslegung erübrigen. Der Gesetzgeber muss sich damit begnügen, möglichst klare Regelungen anzustreben oder - umgekehrt gesagt - unnötige Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden. Auf konkrete Fragen können nur die Rechtsprechung und Vollzugshilfen wie Richtlinien, erläuternde Zeichnungen und Kommentare eingehen.

4. Neues enthalten die vorgeschlagenen Vorschriften über Bebauungspläne (§ 101 BPG): Bebauungspläne sollen nicht nur die Zahl, sondern auch die Nutzung von Autoabstellplätzen regeln können (Abs. 1 lit. f). Mehrwertabgaben sollen schon vor Baubeginn festgesetzt und erhoben werden können, wenn es die Abgabepflichtigen verlangen (Abs. 1 lit. h). Schliesslich soll in einem neuen Absatz 3 die gesetzliche Grundlage für das in der Praxis bereits erprobte Varianzverfahren geschaffen werden.

Abgesehen davon beschränkt sich der Revisionsentwurf grundsätzlich darauf, Fehler und missverständliche Formulierungen zu verbessern und Lücken zu schliessen. Bedeutende Änderungen materieller Art werden nicht vorgeschlagen. Einerseits besteht dazu kein Anlass, weil sich das Gesetz im Wesentlichen bewährt hat und heute auch zunehmend von jenen Kreisen akzeptiert wird, die Neuerungen im Gesetzgebungsverfahren ablehnten. Andererseits beruht das auf den ersten Blick bescheiden anmutende Ziel der Revision auf der Einsicht, dass ein Baugesetz seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn es eine gewisse Rechtsbeständigkeit aufweist. Bauvorschriften, die erst vor kurzer Zeit den Bedürfnissen angepasst worden sind, sollten ohne wichtige Gründe nicht in Frage gestellt werden, wenn sich seit ihrem Erlass nichts geändert hat, was für die Raumplanung wesentlich sein könnte.

B. Erläuterung der einzelnen Änderungen

§ 3

§ 3 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende neue Fassung:

²Zufahrts- und Durchleitungsrechte müssen auf unbegrenzte Zeit und auch für später mögliche Belastungen gelten.

Durch eine am 13. November 1996 beschlossene Änderung des Hochbautengesetzes wurde das seit 1877 geltende Verbot von Grundstückszufahrten auf fremdem Grund aufgehoben. Grundstückserschliessungen durch Servitut- oder Korporationswege sind wieder zulässig, wenn die Dienstbarkeiten so abgefasst werden, dass der „jeweilige“ Eigentümer des belasteten Grundstücks die Zufahrt auch dulden muss, wenn sie später anders beansprucht wird. Ihr Zweck muss „elastisch“ umschrieben werden, so dass er alle „Bedürfnisse des berechtigten Grundstücks“ umfasst, die im Zeitpunkt der Begründung voraussehbar sind. Umgekehrt gesagt

muss ausgeschlossen werden, dass der Verpflichtete eine voraussehbare Mehrbelastung der Zufahrt gestützt auf Art. 739 ZGB ablehnen darf.

Dasselbe muss auch für die Hausanschlussleitungen der Wasser- und Energieversorgung und der Kanalisation gelten. Im Gesetz ist aber nur von Zufahrtsrechten die Rede. Mit der beantragten Ergänzung von § 3 Abs. 2 Satz 1 BPG wird diese Lücke geschlossen.

§ 6, 10, 15, 16, 17/18, 22-26, 28, 29, 33 und 36

In diesen Bestimmungen werden die Umfassungsmauern der Gebäude - wie bereits im Hochbautengesetz - als „Gebäudeflächen“ und ihre Höhe als „Wandhöhe“ bezeichnet. In dieser Bedeutung hat sich der Begriff „Wände“ weder in der Fach- noch in der Umgangssprache durchgesetzt. Der aus dem Französischen entlehnte Begriff „Fassaden“ ist erhalten geblieben. Außenansichten von Gebäuden werden immer als „Fassadenpläne“ und nicht als „Wandpläne“ bezeichnet. Unter diesen Umständen ist es nicht mehr zu rechtfertigen, in der Gesetzessprache an den altertümlich klingenden Begriffen „Gebäudeflächen“ und „Wandhöhe“ festzuhalten. Sie sollen durch die üblichen Begriffe „Fassaden“ und Fassadenhöhe“ ersetzt werden.

§ 8

§ 8 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 8. Zur Bruttogeschossfläche gehören die Grundflächen

- a) abgeschlossener Teile ober- und unterirdischer Bauten, Anbauten und Geschosse einschließlich der sie umgebenden Mauern und Wände;
- b) der Erschließung anrechenbarer Räume dienender Laubengänge, Passagen und Balkone;
- c) überdeckter Autoabstellplätze.

²Zur Hälfte der Bruttogeschossfläche zugerechnet werden die Grundflächen

- a) offener Bauten und Bauteile, die dem Aufenthalt im Freien dienen, wie Veranden, Balkone, Lauben, überdeckte Dachterrassen und Sitzplätze, offene Passagen und Gartenpavillons, soweit sie insgesamt nicht grösser als 10% der zulässigen anrechenbaren Bruttogeschossfläche sind;
- b) von Gewächshäusern, die der Bewirtschaftung von Gärten dienen.

³Nicht angerechnet werden die Grundflächen

- a) weniger als 1,8 m hoher Teile von Räumen in der Dachschräge;
- b) mehr als 1,8 m hoher Teile von Räumen über dem ersten Dachgeschoß bis zu einer Grösse von 40% der Bruttogeschossfläche des obersten Vollgeschosses;
- c) unterirdischer Einstellhallen für Fahrzeuge.

⁴Grundflächen anderer unterirdischer Bauten, Anbauten und Geschosse werden nicht angerechnet:

- a) soweit sie insgesamt nicht mehr als halb so gross sind wie die zulässige anrechenbare Bruttogeschossfläche;
- b) soweit sie nicht der Erschließung anrechenbarer Räume dienen;
- c) soweit dazu gehörende Räume mit einem für die Wohnnutzung ausreichenden Lichteinfall in den Zonen 5a, 4 und 3 nicht mehr als 40% und in den Zonen 2 und 2a nicht mehr als 50% der mehrgeschossig überbaubaren Grundstücksfläche belegen, nicht als selbständige Wohneinheiten genutzt werden können und in den Zonen 2 und 2a mit oberirdischen Wohnungen verbunden sind.

1. In der geltenden Fassung von § 8 BPG steht mehrmals, dass zur Bruttogeschoßfläche „Räume“ bzw. ganze Bauteile gehören. Das ist sprachlich nicht einwandfrei und soll daher korrigiert werden. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dieser Einwand seinerzeit als zu formalistisch verworfen. Bei einer geometrisch korrekten Terminologie würden die Formulierungen zu schwerfällig. Es sei üblich, von Räumen zu sprechen, die zur BGF gehören. Das trifft nur bedingt zu. Wie rechtsvergleichende Studien ergeben haben, ist es jedenfalls in der Gesetzesprache Brauch, Räume und Flächen auseinanderzuhalten. Schwerfällige Formulierungen sind zwar verbreitet, was aber vorwiegend auf ihre gelegentlich pleonastisch wirkende Übergenaugkeit zurückzuführen ist. Wenn auf derartige Übertreibungen verzichtet wird, wirkt eine geometrisch korrekte Definition der Bruttogeschoßfläche nicht viel schwerfälliger als eine umgangssprachliche.

2. Ausser den unterirdischen Einstellhallen für Fahrzeuge (§ 8 Abs. 3 lit. c BPG) bleiben bei der Ermittlung der zulässigen Bruttogeschoßfläche unter gewissen Bedingungen auch andere unterirdische Bauten, Anbauten und Geschosse unberücksichtigt. Die Grundflächen dieser Bauten und Gebäudeteile werden in § 8 Abs. 4 BPG als *andere unterirdische Geschossflächen* bezeichnet. Diese Ausdrucksweise ist missverständlich, weil das Gesetz den Begriff *unterirdisch* und den Gegenbegriff *oberirdisch* in verschiedenen Bedeutungen verwendet. Im Allgemeinen gelten als unterirdisch nur Bauten und Bauteile, die vollständig – d.h. einschliesslich ihrer Überdeckung - unter der Erde liegen. Das gilt jedoch nicht für Untergeschosse von Gebäuden mit oberirdischen Vollgeschossen. Sie gelten auch als unterirdisch, wenn der Boden des darüber liegenden Geschosses nicht mehr als 1,5 m (in besonderen Fällen nicht mehr als 1,2 m) über dem Messpunkt für die Wandhöhe liegt (§ 10 Abs. 2 BPG). Unter dieser Voraussetzung bleiben sie auch bei der Ermittlung der zulässigen Bruttogeschoßfläche unberücksichtigt, sofern die Grundflächen aller unterirdischen und als unterirdisch geltenden Bauten das in § 8 Abs. 4 BPG festgesetzte Mass nicht übersteigt. In der geltenden Fassung von § 8 kommt das aber nicht mit genügender Deutlichkeit zum Ausdruck. Die in Abs. 4 verwendete Bezeichnung *unterirdische Geschossflächen* könnte auch zum Schluss verleiten, es genüge unter allen Umständen, dass die Grundfläche eines Raumes – d.h. der Fussboden - unter der Erdoberfläche liegt. Das wäre wie gesagt verfehlt, weil selbständige Bauten und Anbauten nur als unterirdisch gelten, wenn sie vollständig unter dem Boden liegen. Beide Missverständnisse können vermieden werden, wenn auch in § 8 zwischen *unterirdischen Bauten und Anbauten* und *unterirdischen Geschossen* unterschieden wird. Damit die Terminologie einheitlich bleibt, muss der Unterschied nicht nur in Abs. 4, sondern auch in Abs. 1 gemacht werden.

3. Nach § 8 Abs. 1 lit. b BPG werden der Erschliessung anrechenbarer Räume dienende Laubengänge zur zulässige Bruttogeschoßfläche der Gebäude gezählt. Sie werden damit den gebäudeinternen Zugängen zu Wohnungen und anderen Nutzeinheiten gleichgestellt. Damit soll vermieden werden, dass die Erschliessung durch Laubengänge gewählt wird, um die zur Verfügung stehende Bruttogeschoßfläche nicht für unproduktive Verkehrsflächen verwenden zu müssen. Die Vorschriften über die anrechenbare Bruttogeschoßfläche sollen nicht zu einer Bauweise anreizen, die zu grösseren Bauvolumen führt und die Wohnqualität beeinträchtigen kann.

In gleicher Weise wie Laubengänge können auch Passagen und Balkone zur Erschliessung von Nutzeinheiten verwendet werden. Nach der vorgeschlagenen Änderung von § 8 Abs. 1 lit. b BPG sollen sie daher den Laubengängen gleichgestellt werden und ebenfalls zur zulässigen Bruttogeschosshöhe gezählt werden, wenn sie anstelle gebäudeinterner Zugänge zur Erschliessung von Nutzeinheiten verwendet werden.

§ 11

In § 11 Abs. 4 Satz 1 wird die Zahl „3“ durch „3,5“ ersetzt.

Nach § 11 Abs. 4 Satz 1 BPG sind mehrere oder mehr als 3 m hohe Dachgeschosse nur zulässig, wenn sie unter einem gemeinsamen Giebeldach liegen, das über dem obersten Vollgeschoss ansetzt. Nach dem Bericht der Grossratskommission für Raumplanungsfragen vom 1. September 1999 zum Baugesetzentwurf des Regierungsrates (Bericht Nr. 8940, S. 20) soll mit dieser Vorschrift verhindert werden, dass ungewöhnlich hohe („turmartige“) oder mehrere übereinander liegende Attikageschosse errichtet werden. Obwohl die Begründung nach wie vor überzeugt, fragt es sich, ob die Beschränkung nicht zu weit geht. Neben unebenmässigen Gebäudeproportionen verhindert sie auch das gesetzliche Mindestmass wesentlich übersteigende Raumhöhen. Sie widerspricht damit den Bedürfnissen des Marktes nach grosszügigen Dachgeschosswohnungen.

Der Antrag, die zulässige Höhe von Attikageschossen von 3 auf 3,5 m heraufzusetzen, kommt diesen Wünschen ein Stück weit entgegen, ohne das öffentliche Interesse an wohl proportionierten Gebäuden aufs Spiel zu setzen. Für Raumhöhen, die das Prädikat „grosszügig“ verdienen, genügt das allerdings nicht. Dem Bedürfnis nach grösseren Raumhöhen kann aber unter Umständen durch Ausnahmebewilligungen entsprochen werden. Voraussetzung dafür ist der Nachweis, dass die öffentlichen und die wesentlichen nachbarlichen Interessen gewahrt werden (§ 80 Abs. 1 BPG). Damit kann aufgrund der Verhältnisse im Einzelfall und von Bauprojekten beurteilt werden kann, welche Dachgeschosshöhe den Gebäudeproportionen zuträglich ist. Das verspricht bessere Ergebnisse als eine starre gesetzliche Regelung.

§ 16

§ 16 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³Wenn nichts anderes vereinbart ist, dürfen Fassaden auf der Hofseite mit einem Grenzabstand von weniger als 3,5 m keine Fenster haben.

Nach § 16 Abs. 3 BPG dürfen Gebäudewände mit einem Grenzabstand von weniger als 3,5 m keine Fenster haben, sofern nichts anderes vereinbart ist. Wie sich aus der Systematik des Gesetzes ergibt - die Bestimmung steht im Abschnitt über Gebäude tiefen - gilt das nur für Umfassungsmauern, deren Grenzabstand herabgesetzt wird, um die von § 16 Abs. 1 BPG zugelassene minimale Gebäude tiefe zu ermöglichen. Umgekehrt gesagt ist die Bestimmung auf andere Vorschriften, die

kleinere Grenzabstände zulassen (§ 28 Abs. 3, § 30 Abs. 2 BPG), nicht anwendbar.

Obwohl die Auslegung zu einem eindeutigen Ergebnis führt, wird die Bestimmung häufig missverstanden. Insbesondere ist in Einsprachen und Rekursen schon wiederholt unter Berufung auf § 16 Abs. 3 BPG geltend gemacht worden, Seitenfassaden in der Zone 2a mit dem vorgeschriebenen Grenzabstand von 3 m dürften keine Fenster haben. Dieses Missverständnis kann mit der beantragten Änderung des Wortlauts von § 16 Abs. 3 BPG ausgeschlossen werden: Das Verbot von Fenstern gilt nur für *Fassaden auf der Hofseite* mit einem Grenzabstand von weniger als 3 m.

§ 17/18

Der dritte Titel vor § 17 wird wie folgt geändert:

aa) im Allgemeinen

§ 17 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 17. Baulinien dürfen um ein Zehntel des Baulinienabstandes, höchstens aber um 1,5 m durch Bauteile wie Dächer, Balkone, Freitreppe, Erker und Risalite sowie durch unterirdische Anbauten überschritten werden.

Der Titel vor § 18 wird wie folgt geändert:

bb) vor Strassenlinien

§ 18 wird wie folgt geändert:

Abs. 1 neu:

§ 18. Vor Strassenlinien sind oberirdische Bauteile, die nicht ausschliesslich der Ausstattung und Verzierung der Fassaden dienen, nur zulässig:

- a) 4,5 m über und 50 cm neben der Fahrbahn und anderen Strassenteilen, die mit Motorfahrzeugen benutzt werden dürfen.
- b) 2,8 m über Trottoirs und anderen Strassenteilen, die nicht mit Motorfahrzeugen benutzt werden dürfen.

Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden Absätze 2 und 3.

§ 18 BPG befasst sich nur mit unterirdischen Vorbauten *vor der Strassenlinie*. Von unterirdischen Vorbauten in Vorgärten ist im Gesetz nirgends die Rede. Das ist auf ein bei der Schlussredaktion unterlaufenes Versehen zurückzuführen (Aufteilung der Vorschriften über strassenseitige Vorbauten auf zwei Paragraphen, Einfügung des Untertitels *unterirdisch* vor § 18). Nach dem Entwurf des Regierungsrates hätten auch im Raum zwischen der Bau- und der Strassenlinie (Vorgarten) unterirdische Vorbauten zugelassen werden sollen, sofern sie die Baulinie nicht um mehr als einen Zehntel des Baulinienabstandes oder 1,5 m überschreiten. In den Beratungen der Grossratskommission für Raumplanungsfragen wurde das nie in Frage gestellt. Es ist auch nicht einzusehen, warum für unterirdische Vorbauten weiter gehende Beschränkungen gelten sollen als für oberirdische. Durch die vorgeschlagenen Änderungen von § 17 und § 18 wird das redaktionelle Versehen korrigiert. Es wird nicht mehr zwischen unterirdischen und oberirdischen Bauteilen, sondern zwischen in allen Fällen zu beachtenden („allgemeinen“) Vorschriften über vorragende Bauteile und über Bauteile vor der Strassenlinie unterschieden. Das führt zu einer anderen Aufteilung der Vorschriften auf die beiden Paragraphen 17 und 18, ohne den vom Gesetzgeber gewollten Inhalt zu verändern.

Um auch die letzten Zweifel daran auszuräumen, dass auch unterirdische Anbauten über die Baulinie vorragen dürfen, sollen sie in die Liste der Beispiele vorragender Bauteile von § 17 Abs. 1 BPG aufgenommen werden. Wegen der praktischen Bedeutung wird dasselbe für Freitreppen beantragt.

§ 24

§ 24 wird wie folgt geändert:

In den Absätzen 1 und 2 wird das Wort „Wandhöhe“ durch „Höhe der Fassaden“ ersetzt.

Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³Die zulässige Höhe vermindert sich um das Mass, in dem unter der massgebenden Linie liegende sichtbare Teile der Fassaden die Höhe von 3 m überschreiten.

Abs. 4 erhält folgende neue Fassung:

⁴Wenn die Höhe der massgebenden Linie nicht überall gleich ist, wird die Höhe der Fassaden von einer waagrechten Linie aus gemessen werden, die um die Hälfte der grössten Höhendifferenz, höchstens aber 1 m über dem tiefsten Punkt liegt. Die Unterteilung der Fassade in Abschnitte mit verschiedenen Messpunkten ist zulässig.

In § 24 Abs. 4 ist ein redaktionelles Versehen zu berichtigen. Statt „die massgebende Höhe“ muss es „die Höhe der massgebenden Linie“ heissen. Was unter der „massgebenden Linie“ zu verstehen ist, wird in den Absätzen 1 und 2 festgelegt. Die weiteren Änderungen betreffen ausschliesslich den Begriff „Wandhöhe“, der - wie bereits ausgeführt - im ganzen Gesetz durch „Höhe der Fassaden“ ersetzt wird.

§ 27

§ 27 wird wie folgt geändert:

In Abs. 2 wird das Wort „Lukarnen“ durch „Dachaufbauten“ ersetzt.

In Abs. 3 werden die Wörter „um das in Absatz 2 bestimmte Mass“ gestrichen.

1. Gemäss § 27 Abs. 2 BPG müssen Quergiebel und Lukarnen über dem obersten zulässigen Vollgeschoss zu den Nachbargrenzen einen Mindestabstand von 1 m einhalten, sofern nichts anderes vereinbart ist. Wie sich aus einer systematischen und einer historischen Auslegung ergibt, sind unter Quergiebeln und Lukarnen im Sinne dieser Bestimmung *Dachaufbauten* zu verstehen, d.h. über die Dachfläche hinausragende Gebäudeteile. Ausdrücklich von „Dachaufbauten“ ist insbesondere im folgenden Absatz 3 die Rede, der eine Spezialregelung für die Zone 2 enthält. Nach den Wörterbüchern sind aber unter Lukarnen beliebige Dachfenster zu verstehen, d.h. auch Fenster, die Teile der Dachfläche sind. Der Wortlaut von § 27 Abs. 2 BPG ist somit weiter als der Sinn der Bestimmung. Es war nie beabsichtigt, für Fenster in der Dachschräge einen Grenzabstand vorzuschreiben. Mit dem Vorschlag, das Wort „Lukarnen“ durch „Dachaufbauten“ zu ersetzen, kann dieses Missverständnis ausgeschlossen werden.

2. Gemäss § 27 Abs. 3 BPG darf in der Zone 2 die Frontfläche der Dachaufbauten unter Umständen um das in Absatz 2 bestimmte Mass auf einer Längsseite bis auf das Doppelte erhöht werden. Die Formulierung entspricht weitgehend § 15 Ziff. 1

des Anhangs zum Hochbautengesetz. Sie war zwar schon immer falsch, ergab im Hochbautengesetz aber immerhin noch einen gewissen Sinn, weil damit auf einen anderen Paragraphen verwiesen wurde. In § 27 Abs. 2 BPG sind die Wörter „um das in Absatz 2 bestimmte Mass“ hingegen sinnlos. Es versteht sich von selbst, dass mit dem Mass, das in der Zone 2 „verdoppelt“ werden darf, nur die in Abs. 2 festgelegte maximale Fläche der Dachaufbauten in den Zonen 5a, 4 und 3 gemeint sein kann. Mit der beantragten Streichung der Wörter „um das in Absatz 2 bestimmte Mass“ wird § 27 Abs. 3 BPG besser lesbar.

§ 28

§ 28 wird folgt geändert:

In Abs. 1 wird das Wort „Gebäudefläche“ durch „Fassaden“ ersetzt.

In Abs. 4 wird das Wort „Räume“ durch „bestehende Gebäude“ ersetzt.

Gemäss § 28 Abs. 4 BPG muss bei der Erstellung von Neubauten der zur bestimmungsgemässen Nutzung nötige Lichteinfall auf Räume im gleichen Baublock gewahrt bleiben. Auch diese Bestimmung hat in der Praxis zu Missverständnissen geführt. Sie besagt nicht etwa, dass die Vorschriften über Lichteinfallswinkel allen anderen Bauvorschriften vorgehen; denn damit würde sie anderen Gesetzesbestimmungen widersprechen. Sie befasst sich vielmehr nur mit der Wahrung des Lichteinfalls auf altrechtliche Bauten oder - allgemeiner ausgedrückt - mit der Wahrung des gesetzmässigen Zustands dieser Gebäude. Neubauten gehören nicht zu ihrem Schutzbereich. Sie müssen so konstruiert werden, dass sie ohne Beschränkung der Baufreiheit auf anderen Parzellen genutzt werden können. Das wird durch die beantragte Änderung klar gestellt: Zu wahren ist der Lichteinfall auf bestehende Gebäude.

§ 29

§ 29 wird wie folgt geändert:

Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende neue Fassung:

§ 29. Ausserhalb des Blockrandbereichs gelten die Vorschriften für Randbebauungen mit folgenden Abweichungen:

- a) Die Bebauung ist zulässig, soweit die hinter der Baulinie liegende Grundstücksfläche noch nicht zu 50% überbaut ist. Werden Teile der Freifläche im Blockrandbereich überbaut, ist die Bebauung ausserhalb des Blockrandbereichs in dem zur Einhaltung von 50% Freifläche nötigen Umfang zu beseitigen.
- b) Sämtliche Gebäudeteile müssen einen Grenzabstand einhalten, der mindestens ihrer halben Höhe entspricht und nicht kleiner als 6 m sein darf. Die Höhen werden von der für die Höhe der Fassaden massgebenden Linie aus bestimmt. An Wegen ohne Baugrenzen sind die Abstände zur Wegmitte einzuhalten.
- c) Unterirdische Bauten und Anlagen sind auf der ganzen Fläche zulässig.
- d) Eingeschossige Gebäude und Anbauten müssen keine Abstände einhalten, wenn sie insgesamt nicht mehr als 3 m und mit ihrem Boden nicht mehr als 50 cm aus dem natürlichen oder abgegrabenen Erdboden hervortreten. Wo mässig störende Betriebe zugelassen sind, ist eine Gesamthöhe von 4,5 m zulässig.
- e) Zu Bauten auf dem gleichen Grundstück müssen keine Abstände eingehalten werden.
- f) Die Abstände zurückgesetzter Dachgeschosse, die Kniestockhöhe und die Dachprofillinie werden von den längeren Fassaden aus bestimmt.

²Die Vorschriften über Grenzabstände gelten nicht,

- a) wenn gemeinsam Baubewilligungen für Gebäude beantragt werden, die auf der Grenze zusammengebaut sind;
- b) wenn an ein bestehendes Gebäude angebaut werden kann;
- c) wenn ein Grenzbaurecht besteht und keine Rechte Dritter berührt werden.

Abs. 1 lit. b:

In dieser Bestimmung wurde der Begriff „Bauabstandslinien“ durch „Baugrenzen“ ersetzt. Die Änderung wird in den Erläuterungen zu § 99 BPG begründet.

Abs. 1 lit. c und d:

1. Die beiden Bestimmungen sind durch Aufteilung des Inhalts von Abs. 29 Abs. 1 lit. c BPG entstanden. Die unterirdischen und die eingeschossigen Bauten wurden seinerzeit in einer Bestimmung zusammengefasst, weil beide keine Abstände einhalten müssen. Für eingeschossige Bauten gilt das allerdings nur bis zu einer Höhe von 3 oder 4,5 m (je nach Zone). Zudem hatte der Entscheid zur Folge, dass auch Vorschriften, die nur für die eine oder die andere Art von Bauten gelten, in den gleichen Topf fielen. Das ging auf Kosten der Übersichtlichkeit und der Klarheit. Wie der Änderungsantrag zeigt, ist die Aufteilung der Vorschriften über unterirdische und eingeschossige Bauten ohne lästige Wiederholungen möglich. Wenn unterirdische Bauten auf der ganzen Grundstücksfläche ausserhalb des Blockrandbereichs zulässig sind, erübrigt sich die Erklärung, dass sie keine Abstände einhalten müssen. Überhaupt keinen Sinn ergeben in diesem Zusammenhang die Wörter „dürfen ausserhalb der für mehrgeschossige Bauten zulässigen Grundfläche erstellt werden“. Sie sind unbesehen aus den Vorschriften für die Zone 2a kopiert worden, denen ein ähnlicher, aber nicht der gleiche Sachverhalt zugrunde liegt. In der beantragten neuen Fassung von § 29 Abs. 1 lit. d werden sie daher weggelassen.

2. In der neuen *lit. d* wurde der Begriff „Gebäudeteile“ durch „Anbauten“ ersetzt. Dieser Begriff wurde bereits in § 20 Ziff. 3 Satz 1 des Anhangs zum Hochbautengesetz verwendet, der die Zulässigkeit „erdgeschossiger“ Bauten in der Zone 2a regelte. Damit wird dem falschen Schluss vorgebeugt, „eingeschossig“ seien auch Teile mehrgeschossiger Gebäude, die nicht höher als 3 bzw. 4,5 m sind. Ein mehrgeschossiges Schwedenhaus ist ein mehrgeschossiges Gebäude, und zwar auch an den Rändern, an denen seine Dachflächen bis zum Boden reichen. Das ergibt sich aus dem klaren Sinn der Abstandsvorschriften: Zwischen Gebäuden und Gebäudegruppen soll ein angemessener Abstand eingehalten werden. Eingeschossige Gebäudeteile bis zu 3 m Höhe sind als Ausnahmen zu verstehen, die diese Regel nach den dem Gesetz zugrunde liegenden Anschauungen nicht in Frage stellen.

Der Begriff *Anbauten* wurde wie gesagt bereits § 20 Ziff. 3 Satz 1 des Anhangs zum Hochbautengesetz verwendet. Er hat in der Praxis nie zum beschriebenen Missverständnis Anlass gegeben und ist insofern klar. In einem Entscheid vom 14. November 2001 hat die Baurekurskommission allerdings die Meinung vertreten, ein Anbau müsse sich nicht nur optisch, sondern auch funktional vom Hauptbau abheben. Falls damit eine „physikalische“ Abgrenzung durch eine Mauer oder eine „funktionale“ Abtrennung in dem Sinn gemeint sein sollte, dass der Anbau nicht gleich genutzt werden darf wie der Hauptbau (z.B. nicht zum Wohnen oder zum Kochen) ginge es zu weit. Es gibt keine Vorschriften, die es verbieten, ein

Wohnzimmer durch einen eingeschossigen Anbau zu erweitern. Es gibt auch keine besonderen Vorschriften über die Art der Nutzung eingeschossiger Bauten. Aus dem Sinn der Abstandsvorschriften ergibt sich nur, dass sich eingeschossige Bauten äußerlich vom Hauptgebäude abheben müssen und dass eingeschossige Teile mehrgeschossiger Gebäude nicht den eingeschossigen Bauten gleichgestellt werden dürfen.

Abs. 1 lit. f (bisher lit. e):

In dieser Bestimmung wird geregelt, wo bei Gebäuden außerhalb des Blockrandbereichs die Dachprofillinie anzusetzen ist. In der Praxis hat sich der in der gelgenden Fassung verwendete Begriff „Hauptfassaden“ als nicht eindeutig erwiesen. Die Dachprofillinie soll daher in Zukunft von den „längerer Fassaden“ aus bestimmt werden. Zwar ist auch dieser Begriff auslegungsbedürftig, was sich besonders an den Beispielen der quadratischen und vieleckigen Gebäude erkennen lässt. Die praktischen Probleme sollten jedoch eher zu meistern sein als mit dem bisher verwendeten Begriff „Hauptfassaden“.

Die Frage der massgebenden Gebäudeseiten stellt sich auch bei den Dachgeschossen und bei den Kniestöcken. Auch Attikageschosse außerhalb des Blockrandbereichs sollen grundsätzlich nur auf zwei Gebäudeseiten zurückversetzt werden müssen. Desgleichen soll die Kniestockhöhe grundsätzlich nur auf zwei Gebäudeseiten beschränkt werden. Bisher fehlt in § 29 BPG aber eine den Vorschriften für Randbebauungen (vgl. § 11 BPG) entsprechende Regelung. Die beantragte Ergänzung schliesst diese Lücke: Auch die Abstände zurückgesetzter Dachgeschosse und die Kniestockhöhen sollen in Zukunft von den „längerer Fassaden“ aus bestimmt werden.

Abs. 2:

1. Lit. a sieht Grenzbaurechte nur für mehrgeschossige Gebäude vor. Der Gesetzgeber scheint davon ausgegangen zu sein, dass sich das Problem bei eingeschossigen Gebäuden nicht stellt, weil sie von Gesetzes wegen an die Grenze gestellt werden dürfen. Dabei übersah er jedoch, dass das nur für eingeschossige Gebäude gilt, die die in § 29 Abs. 1 lit. c (neu lit. d) festgelegte Höchsthöhe von 3 bzw. 4,5 m nicht überschreiten. Mit seiner Formulierung schloss er Grenzbaurechte für höhere eingeschossige Gebäude unbeabsichtigt aus. Diese Konsequenz ist auch sachlich nicht zu begründen. Es ist widersinnig, Grenzbaurechte für eingeschossige Gebäude teilweise auszuschliessen, wenn sie das Gesetz für mehrgeschossige Gebäude uneingeschränkt zulässt. In der beantragten neuen Fassung kommt der Begriff „mehrgeschossig“ daher nicht mehr vor. Damit wird es auch nach dem Wortlaut des Gesetzes möglich, durch einen gemeinsamen Antrag der Nachbarn auf eine Baubewilligung auch Grenzbaurechte für eingeschossige Gebäude zu begründen, die die in § 29 Abs. 1 lit. c BPG festgelegten Höchstmasse überschreiten.

2. Nach lit. b darf erneut an die Grenze gebaut werden, wenn eines der zusammengebauten Häuser ersetzt wird. Auch diese Bestimmung ist zu eng formuliert. Das Recht zum Anbau muss auch bestehen, wenn erst auf der anderen Seite der Grenze ein mehrgeschossiges Gebäude steht. Die beantragte neue Formulierung

entspricht dem klaren Sinn der Vorschrift: An die Grenze soll auch gebaut werden können, wenn an ein bestehendes Gebäude angebaut werden kann.

§ 30

§ 30 wird wie folgt geändert:

Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende neue Fassung:

§ 30. In der Zone 2a müssen mehrgeschossige Gebäude und Gebäudegruppen innerhalb rechtwinkliger Flächen von höchstens 25 m Länge und 12 m Breite gebaut werden. Gruppen von höchstens 12 m langen Einfamilienhäusern dürfen nicht länger als 35 m sein. Die Abstände zurückgesetzter Dachgeschosse, die Kniestockhöhe und die Dachprofillinie werden von den längeren Fassaden aus bestimmt.

²Wenn nichts anderes bestimmt oder vereinbart ist, muss der Abstand von Gebäuden und Gebäudegruppen zu Grundstücksgrenzen mindestens 6 m betragen. Im Blockrandbereich genügt für höchstens 12 m lange Fassaden ein Abstand zur seitlichen Grundstücksgrenze von 3 m. Mehr als 12 m lange Fassaden dürfen nur gegen eine Nachbargrenze gerichtet werden, wenn ein Gebäudeabstand von 12 m gesichert ist.

Abs. 1 Satz 2:

Nach der geltenden Fassung von § 30 Abs. 1 Satz 2 BPG dürfen Gruppen von mindestens drei Einfamilienhäusern nicht länger als 35 m sein. Wie sich aus dem Bericht Nr. 8940 der Grossratskommission für Raumplanungsfragen vom 1. September 1999 zum Ratschlag und Entwurf zu einem Baugesetz (S. 29) ergibt, soll damit verhindert werden, dass in der Zone 2a Gebäude erstellt werden, die wegen ihrer Länge zu wuchtig wirken. Dieses Ziel kann verfehlt werden, wenn die Länge der einzelnen Häuser nicht beschränkt wird. Gegen eine Gruppe bestehend aus einem 25 m langen und zwei 5 Meter langen Gebäude könnte beispielsweise nichts eingewendet werden. Umgekehrt verhindert die Regelung, zwei Einfamilienhäuser von 12 m Länge mit einem Abstand von 11 m zu erstellen, obwohl die Gesamtlänge des Baufeldes nicht grösser als 35 m ist. Sie schiesst in diesem Fall also über ihr Ziel hinaus. Beides kann vermieden werden, wenn – wie beantragt – anstelle der Zahl die Höchstlänge der einzelnen Gebäude beschränkt wird.

Abs. 1 Satz 3:

Die Frage, auf welchen Gebäudeseiten das Dachgeschoss zurückzuversetzen ist oder mit Kniestöcken angelegt werden muss und die Dachprofillinie anzusetzen ist, stellt sich in der Zone 2a auch bei Gebäuden im Blockrandbereich, die quer zur Baulinie gestellt werden. Die allgemeine Regelung für Blockrandbebauungen, die auf die Strassen- und auf die Hofseite abstellt (vgl. § 11 BPG), ist auf diesen Sachverhalt offensichtlich nicht unbesehen übertragbar. Der beantragte neue Satz 3 von § 30 Abs. 1 erklärt die „längeren Fassaden“ für massgebend. Auf Einzelheiten wird in den Erläuterungen zu § 29 Abs. 1 lit. f eingegangen.

Abs. 2:

Nach § 30 Abs. 2 BPG muss der Abstand zu seitlichen Grundstücksgrenzen bis 24 m hinter der Baulinie 3 m und dahinter mindestens 6 m betragen, sofern nichts anderes vereinbart ist. Ein Grenzabstand von 3 m führt zu einem Gebäudeabstand von 6 m, was für Seitenfassaden angemessen, für Hauptfassaden aber eindeutig zu wenig ist. Wie sich aus dem Bericht der Grossratskommission für Raumpla-

nungsfragen zum Entwurf des Bau- und Planungsgesetzes ergibt, entspricht diese Regelung auch nicht den Absichten des Gesetzgebers. Die Bestimmung hätte vielmehr die Praxis des Bauinspektors zum Hochbautengesetz festschreiben sollen (Bericht vom 1. September 1999, Drucksache 8940, S. 29). Bei der Formulierung von § 30 Abs. 2 BPG ist mit anderen Worten ein Fehler unterlaufen.

Nach der Praxis des Bauinspektors zum Hochbautengesetz genügen 3 m Abstand zur seitlichen Nachbargrenze nur für höchstens 12 m breite Fassaden bis 24 m hinter der Baulinie. Bei quer zur Baulinie stehenden Gebäuden und Gebäudegruppen genügt es, dass der 12 m Länge übersteigende Teil der Längsseite 6 m Abstand einhält. Breitere Fassaden müssen unabhängig von ihren Abstand zur Baulinie einen Grenzabstand von 6 m einhalten.

Bei diesen Abständen ist es möglich, dass eine Seitenfassade (Länge bis zu 12 m) mit einem Grenzabstand von 3 m gegen eine Hauptfassade (Länge über 12 m) mit einem Grenzabstand von 6 m gerichtet wird. Der Gebäudeabstand beträgt in diesem Fall 9 m. Der minimale Gebäudeabstand auf Grundstücksteilen, die zwischen 12 und 24 m hinter der Baulinie liegen, ist demnach kleiner als in den Zonen 5a, 4, 3 und 2, wo 12 m (2 x 6 m Grenzabstand) verlangt werden (§ 29 Abs. 1 lit. b BPG). Das ist schwer zu begründen und gemessen am städtebaulichen Leitbild der Gruppenbauweise sogar widersprüchlich. Danach soll sich die Bauzone 2a von den Zonen 5a, 4, 3 und 2 durch eine offene, weniger dichte Bebauung mit unverbauten Einblicken in Gärten und Grünflächen unterscheiden.

Die Praxis des Bauinspektors widerspricht nicht nur dem Sinn des Gesetzes, sondern auch dem Wortlaut des Hochbautengesetzes, den sie angeblich auslegte. § 20 Ziff. 2 des Anhangs zum Hochbautengesetz liess einen Gebäudeabstand von 6 m ausdrücklich nur „bei Seitenfassaden bis zu 12 m Breite“ zu, was nur „zwischen zwei Seitenfassaden“ heißen kann. Die Reduktion des Grenzabstandes auf 3 m war nur „in diesen Fällen“ zulässig, d.h. wenn der Gebäudeabstand auf 6 m herabgesetzt werden durfte. Diese Auffassung wurde früher auch vom Bauinspektorat vertreten und von der Baupolizeikommission (frühere Bezeichnung der Baurekurskommission) in mehreren Entscheiden geschützt (vgl. u.a. die Entscheide vom 18. August 1969 i.S. Sch. & Kons., BJM 1969 S. 299 ff. und vom 25. Februar 1971 i.S. G.). Beide Instanzen bezeichneten dieses Ergebnis der Gesetzesauslegung als klar. Warum es das Bauinspektorat später wieder verwirft, ist nicht dokumentiert. Möglicherweise war es wegen einer Konsequenz, die in der Praxis wiederholt als unbefriedigend bezeichnet wurde: Wer eine mehr als 12 m lange Fassade in einem Abstand von 6 m zur seitlichen Nachbargrenze errichtete, zwang den Nachbarn dazu, unabhängig von der Stellung des Gebäudes und der gewünschten Fassadenbreite ebenfalls mit einem Grenzabstand von 6 m zu bauen.

Die beantragte neue Fassung von § 30 Abs. 2 BPG lehnt sich an das alte Recht an, wandelt es aber so weit ab, dass die beschriebene Konsequenz vermieden wird: Wer eine mehr als 12 m lange Fassade gegen eine seitliche Nachbargrenze richten will, muss dafür sorgen, dass ein Grenzabstand von 12 m gesichert ist. Das ist auf zwei Arten möglich: Der Nachbar kann vertraglich dazu verpflichtet werden, ebenfalls einen Grenzabstand von 6 m einzuhalten. Wenn keine Einigung

zustande kommt, kann das quer zur Baulinie gestellte Gebäude dennoch erstellt werden, allerdings mit einem Grenzabstand von 9 m. Der Nachbar kann also nicht mehr vor vollendete Tatsachen gestellt und gezwungen werden, eine Seitenfassade bis zu 12 m Länge in einem Abstand von mehr als 3 m zu erstellen.

§ 31

§ 31 wird wie folgt geändert:

Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

²Anbauten muss zustimmen, wer dadurch in seinem Recht beschränkt wird, auf der anderen Seite der Gebäudegruppe anzubauen.

Abs. 3 neu:

³Keiner Zustimmung bedarf die Vergrösserung der Gebäudetiefe auf der von den Hauseingängen abgewandten Seite.

Nach dem Wortlaut von § 31 Abs. 2 BPG müssen „die am anderen Eckhaus Berechtigten“ dem Anbau von Gruppenbauten in der Zone 2a zustimmen. Diese Ausdrucksweise ist in zweifacher Hinsicht ungenau. Zustimmen muss, wer durch die Erstellung des Anbaus belastet wird, weil das eigene Grundstück schlechter nutzbar wird. Das können nicht nur an einem Eckhaus Berechtigte sein, sondern auch Eigentümer eines unbebauten Grundstücks, das an den Gruppenbau angrenzt. Durch den Anbau belastet werden nicht alle Berechtigten, sondern nur die Grundeigentümer und die Grundpfandgläubiger. Nach den letzten Gesetzesentwürfen des Baudepartements hätte sogar die Zustimmung der Grundeigentümer genügen sollen. Die in § 31 Abs. 2 BPG verwendete Bezeichnung „am Grundstück Berechtigte“ ist eine unglückliche Übersetzung des Begriffs „Eigentümer“ in die geschlechtsneutrale Gesetzessprache. Die beantragte neue Fassung von Absatz 2 ist allgemeiner gefasst und vermeidet so die beschriebenen Ungenauigkeiten.

Zudem schliesst die neue Fassung eine Lücke des geltenden Rechts. Eigentümer von Reihenhäusern in der Zone 2a können nicht nur durch die Verlängerung der Gebäudegruppe benachteiligt werden, sondern auch durch die Vergrösserung der Tiefe eines Gebäudes. Auch in diesem Fall wird die Lage der bebaubaren Fläche für alle durch den zuerst bauenden Eigentümer festgelegt. Nach der geltenden gesetzlichen Regelung müssten sie dies hinnehmen, was nicht zu befriedigen vermag. Fragwürdig wäre auch die Alternative, die grösere Gebäudetiefe nur zuzulassen, wenn alle Eigentümer von Häusern in der gleichen Gebäudegruppe zustimmen. Ob eine vom Gesetz zugelassene Bebauung realisiert werden kann, darf nicht vom Wohlwollen der Nachbarn abhängen. Nach dem beantragten neuen Absatz 3 sind daher nur Anbauten auf der Vorderseite der Gebäudegruppe zustimmungsbedürftig. Die Vergrösserung der Gebäudetiefe „nach hinten“ ist ohne weiteres zulässig. „Hinten“ ist die von der Bauflucht mit den Hauseingängen abgewandte Gebäudeseite. Abweichungen können durch Bebauungspläne oder Baugrenzen („hintere Baulinien“) angeordnet oder von den Beteiligten vereinbart werden.

§ 32

§ 32 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

- § 32.** Die besonderen Vorschriften über Seitenlängen und Abstände von Gebäuden gelten nicht für
- unterirdische Bauten und Anlagen,
 - eingeschossige Gebäude und Anbauten, die insgesamt nicht mehr als 3 m und mit ihrem Boden nicht mehr als 50 cm aus dem natürlichen oder abgegrabenen Erdboden ragen.

Die beantragte neue Fassung von § 32 Abs. 1 BPG lautet im Wesentlichen gleich wie die Änderung von § 29 Abs. 1 lit. c (neu lit. c und d) und beruht auf den gleichen Gründen. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Erläuterungen zu § 29 BPG verwiesen.

§ 34

§ 34 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

- ³Wohnraum darf nur für Personal erstellt werden, das zur Beaufsichtigung des Betriebes ständig auf dem Betriebsareal anwesend sein muss.

Nach § 34 Abs. 3 BPG dürfen Wohnungen in der Industrie- und Gewerbezone nur für Personal erstellt werden, das zur Beaufsichtigung des Betriebes ständig auf dem Betriebsareal anwesend sein muss. Wohnungen sind Nutzeinheiten, in denen gewohnt wird und die deshalb vor den typischen Immissionen der bestimmungsgemäßen Nutzungen verschont werden sollen. Umgekehrt ist die Industrie- und Gewerbezone ein Reservat für Nutzungen, die wegen ihrer Emissionen oder wegen der damit verbundenen Gefahr von Störfällen in Wohngebieten nicht zulässig oder nicht erwünscht sind (§ 34 Abs. 1 lit. a und b BPG). Aus diesem Zweck ergibt sich, dass zu den Wohnungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BPG auch Hotels, Spitäler und Heime gehören, die Wohnnutzungen oder wohnähnliche Nutzungen gewerbsmäßig anbieten. Der gesetzliche Begriff „Wohnungen“ ist für diesen Sachverhalt zu eng. Er soll deshalb durch „Wohnraum“ ersetzt werden.

Damit wird nicht ausgeschlossen, in Gebieten, die nicht mehr für Industrie- und Gewerbegebäuden gebraucht werden, Hotels, Spitäler, Heime oder auch Wohnungen zu erstellen. Sie müssen nur vorher einer Zone zugewiesen werden, in der Wohnnutzungen zulässig sind.

§ 44

§ 44 wird wie folgt geändert:

Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

- § 44.** Für Gebäude auf Zonengrenzen gelten die Vorschriften über die Bauweise in der Zone mit der grösseren Geschosszahl.

Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

- ³Nach den Vorschriften für die Zonen 6 und 5 dürfen nur Geschosszahlen und Höhen festgelegt werden.

Nach § 44 Abs. 1 BPG gelten für Gebäude auf Zonengrenzen die Profile der Zone mit der grösseren Geschosszahl. Gemeint ist, dass das zulässige Mass der baulichen Nutzung so angeordnet werden darf, wie wenn das ganze Grundstück in der Zone mit der höheren Geschosszahl läge. Die Bestimmung ist aber so formuliert, dass daraus geschlossen werden könnte, auch das zulässige Mass der baulichen Nutzung dürfe nach den Vorschriften für die Zone mit der grösseren Geschosszahl

berechnet werden. Das lässt sich vermeiden, wenn der Begriff „Profile“ wie beantragt durch „Vorschriften über die Bauweise“ ersetzt wird.

§ 44 Abs. 3 BPG bestimmt, dass die Vorschriften über Gebäudehöhen in den Zonen 7, 6 und 5 und über Gebäudehöhen in der Zone 7 in anderen Zonen nicht anwendbar sind, und dass die Vorschriften über die Höhe der Gebäudewände an der Baulinie in den Zonen 7, 6 und 5 nur anwendbar sind, wenn die Grundstücke auf der gegenüberliegende Strassenseite ebenfalls in einer der drei Zonen liegen. Das ist missverständlich formuliert. Es gibt keine Vorschriften, die explizit Gebäudehöhen in den Zonen 7, 6 und 5 festlegen. Nach den Vorschriften für die Zone 7 kann in anderen Zonen überhaupt nicht gebaut werden, weil sie keine Geschosszahlen festlegen. Die Anwendung der Vorschrift über die Höhe der Gebäudewände an der Baulinie in den Zonen 6 und 5 sollte in anderen Zonen nur ausgeschlossen werden, wenn es zur Vermeidung ungesetzlicher Zustände nötig ist. Dazu genügt Abs. 2. Die Bestimmung kann deshalb wesentlich vereinfacht werden. Es genügt, darin festzuhalten, dass nach den Vorschriften für die Zonen 6 und 5 nur Geschosszahlen und Höhen festgelegt werden dürfen.

§ 45

§ 45 erhält folgende neue Fassung:

§ 45. Wo Nutzungspläne nichts Abweichendes bestimmen, beträgt der Mindestabstand von Gebäuden zum Uferbereich oberirdischer Gewässer 3 m.

²Der Uferbereich umfasst die Uferböschung mit einer Neigung von 1:2 und einen drei Meter breiten Pufferstreifen.

1. Art. 21 Abs. 2 der Verordnung über den Wasserbau vom 2. November 1994 (Wasserbauverordnung, WBV, SR 721.100.1) verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der Gewässer festzulegen, der für den Schutz vor Hochwasser und die Gewährleistung der natürlichen Funktionen des Gewässers erforderlich ist. Die Bestimmung unterscheidet nicht zwischen öffentlichen und privaten Gewässern. Die Beschränkung des Geltungsbereichs von § 45 BPG auf öffentliche Gewässer ist daher sachwidrig und fallen zu lassen.

2. Entgegen dem Wortlaut von § 45 kommen für die Festlegung von Bauabständen zu oberirdischen Gewässern nicht nur Bauabstandslinien, sondern grundsätzlich alle Arten von Nutzungsplänen in Frage. So wird in der Stadt Basel die Bebauung meistens durch eine Strasse von den öffentlichen Gewässern getrennt. Die Mindestabstände ergeben sich in diesen Fällen aus den Baulinien. Sie können aber auch durch Zonen- und Bebauungspläne oder durch Baugrenzen festgelegt werden. Der zu enge Begriff der Bauabstandslinien ist deshalb durch den allgemeineren der Nutzungspläne zu ersetzen.

3. Statt einem Gebäudeabstand von 6 m zum Gewässer wird neu ein Abstand von 3 m zum Uferbereich verlangt (Abs. 2). Der Uferbereich gehört zum sogenannten Gewässerraum, der aus der Sicht des Hochwasserschutzes und je nach Verhältnissen auch zur Förderung der natürlichen Vielfalt von Pflanzen und Tieren („Biodiversität“) erforderlich ist. Seine Breite soll ebenfalls auf 3 m festgelegt werden.

Am Minimalabstand zwischen Gebäuden und dem Ufer von 6 m ändert sich dem-nach nichts.

Der in § 45 BPG festgelegte gesetzliche Abstand hat nur subsidiäre Bedeutung. Gemäss Art. 21 Abs. 3 der Wasserbauverordnung ist der Raumbedarf der Gewässer bei der Richt- und Nutzungsplanung „zu berücksichtigen“. Die Mindestabstände von Gebäuden zu Gewässern sind also grundsätzlich durch Nutzungspläne festzulegen.

Die Uferbereichsbreite von 3 m entspricht der 3 m breiten Nährstoff-Pufferzone der Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 (Stoffverordnung, StoV, SR 814.013), die weder gedüngt noch mit Pflanzenschutzmitteln behandelt werden darf (vgl. Anhang 4.3 Ziff. 33 Abs. 1 lit. d und Anhang 4.5 Ziff. 3 Abs. 1 lit. d StoV). In den Tälern der an Bauzonen angrenzenden Bäche in Bettingen und Riehen (vor allem Aubach und Bettingerbach) genügt sie auch für den Hochwasserschutz. An den grösseren Gewässern wie Rhein, Birs und Wiese ist der Hochwasserschutz durch wasserbauliche Massnahmen gewährleistet. Für die Anwendung der gesetzlichen Abstandsvorschriften bleibt in diesen Fällen kein Raum.

Zur Sicherstellung der Biodiversität müssten die Uferbereiche breiter sein. Die Bundesämter für Wasser und Geologie (BWG), für Landwirtschaft (BLW) für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und für Raumentwicklung (ARE) haben gemeinsam eine Schlüsselkurve festgelegt, mit der sich der aus ökologischer Sicht nötige Raumbedarf abschätzen lässt. Sie weisen aber darauf hin, dass die Kurve nur als Richtlinie für die Nutzungsplanung zu verstehen ist. Sachgerecht festlegen lässt sich der aus ökologischer Sicht wünschbare Raumbedarf der Fließgewässer nur aufgrund der Verhältnisse des Einzelfalls. In einem Baugesetz wären Aussagen darüber auch systematisch nicht richtig untergebracht.

§ 55

In § 55 Abs. 1 und Abs. 4 wird das Wort „Vorbauten“ durch „vorragende Bauteile“ ersetzt.

Nach § 55 Abs. 1 BPG ist die zwischen der Bau- und der Strassenlinie liegende Grundstücksfläche als Garten oder Grünfläche anzulegen und vom öffentlichen Grund abzugrenzen, soweit sie nicht durch Vorbauten, Zugänge und andere standortgebundene Bauten, Anlagen und Einrichtungen in Anspruch genommen wird. Nach § 55 Abs. 4 BPG dürfen Aushängeschilder, Laternen und Reklamen unter Umständen 50 cm weiter über die Baulinie vorragen als Vorbauten. In beiden Absätzen wird der Begriff „Vorbauten“ - wie in § 17 Abs. 1 BPG - zur Bezeichnung von Gebäudeteilen verwendet, die über die Baulinie vorragen dürfen. Dazu aber ist er nicht nur nicht treffend; er kann sogar zu Missverständnissen verleiten. Er soll deshalb - wie in § 17 - durch „vorragende Bauteile“ ersetzt werden.

§ 57

§ 57 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 57. Einfriedungen dürfen nicht höher als 2 m sein.

Nach § 75 Abs. 1 BPG dürfen Einfriedungen in ganz oder teilweise zum Wohnen bestimmten Zonen nicht höher als 2 m sein; in anderen Zonen, bei einem Grenzabstand von mindestens 3 m oder abweichender Vereinbarung dürfen sie nicht höher als die an der Grenze zulässigen Gebäude sein. Was das bedeutet, muss in anderen Bestimmungen nachgeschlagen werden: Ausserhalb des Blockrandbereichs sind an der Grenze in der Regel nur eingeschossige Gebäude zulässig, die in Wohnzonen nicht höher als 3 m und in Wohn- und Gewerbezonen nicht höher als 4,5 m sein dürfen (§ 29 Abs. 1 lit. c BPG). In Vorgärten (d.h. auf der zwischen der Bau- und der Strassenlinie liegenden Grundstücksfläche) sind keine Grenzbauten zulässig, weshalb mehr als 2 m hohe Einfriedungen nur durch Ausnahmebewilligungen zugelassen werden können (vgl. dazu auch § 8 Abs. 3 der Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000). Das ist nicht folgerichtig. Gewünscht werden hohe Einfriedungen meistens an der Grenze zur Allmend. Dort schliesst sie das Gesetz aber im Allgemeinen aus, weil in Vorgärten wie gesagt keine eingeschossigen Bauten erstellt werden dürfen. Es mag zwar häufig ein legitimes Interesse daran bestehen, auf Grundstücksteilen ausserhalb des Blockrandbereichs eingeschossige Gebäude bis zu 3 oder 4,5 m Höhe zu erstellen. Das lässt aber nicht darauf schliessen, dass das gleiche Interesse auch an 3 oder 4,5 m hohen Einfriedungen besteht. Wenn es aber an einem solchen Interesse fehlt, sind derart hohe Grenzmauern den Nachbarn nicht ohne Weiteres zuzumuten. Das gilt besonders in Gebieten, in denen die Freiflächen als Gärten oder zur Erholung genutzt werden. Schliesslich wirft § 57 Auslegungsfragen auf. Kann z.B. auch die Höhe von Einfriedungen gegen die Allmend durch Vereinbarung geregelt werden? Was gilt in Wohn- und Gewerbezonen mit „Industrieschraffur“ (vgl. dazu § 95 Abs. 1 Ziff. 5 BPG)?

Die Höhe der Einfriedungen soll daher generell auf 2 m beschränkt werden. Das schliesst nicht aus, Wünschen nach höheren Einfriedungen im Einzelfall zu entsprechen. Es muss dazu aber feststehen, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung erfüllt sind: Es müssen wichtige Gründe für die grössere Höhe sprechen, und die öffentlichen sowie wesentliche nachbarliche Interessen müssen gewahrt bleiben (§ 80 Abs. 1 BPG).

§ 64

In § 64 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „mindestens“ durch „höchstens“ ersetzt.

Gemäss § 64 Abs. 1 Satz 2 BPG werden in Ecklagen und innerhalb des Blockrandbereichs auch Fenster mit seitlich einfallendem Licht an die minimale Fensterfläche von Wohnräumen angerechnet. Voraussetzung ist, dass das Licht in einem Winkel von mindestens 30° vom Scheitelpunkt eines ausreichenden rektwinklig zu einer Fensteröffnung angelegten Lichteinfallswinkels aus einfällt. Damit soll offensichtlich bestimmt werden, wie viel Licht mindestens auf das Fenster auftreffen muss. Mit dem Wort „mindestens“ vor einer Winkelangabe wird aber genau das Gegenteil ausgesagt; denn bei einem höheren Lichteinfallswinkel wird der

Lichteinfall nicht ebenfalls höher, sondern geringer. Statt „mindestens 30°“ muss es deshalb „höchstens 30°“ heißen.

§ 66

§ 66 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 66. Zum Aufenthalt von Menschen bestimmte Räume müssen mindestens 2,5 m hoch sein. In den Zonen 2 und 2a genügen 2,3 m.

§ 66 BPG schreibt für Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräume eine Mindesthöhe von in der Regel 2,5 m vor. Das wirft die Frage auf, was für Räume gilt, die nicht als Wohn-, Schlaf- oder Arbeitsräume zu qualifizieren sind. Sind sie § 66 Abs. 1 BPG ausnahmslos nicht unterstellt? Auf diese Frage gibt der Gesetzeswortlaut keine klare Antwort. Der Umkehrschluss ist nicht überzeugend. Es ist nicht einzusehen, warum Versammlungsräume, Wirtschaften oder Hallenbäder weniger weit gehenden Vorschriften unterstellt sein sollen als Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräume.

Im Allgemeinen schreiben die kantonalen Baugesetze eine minimale Höhe für Räume vor, die zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmt sind. Diese Formulierung findet sich auch im Gesetzesentwurf des Regierungsrates. Sie wurde bei der Beratung dieses Entwurfs mit der Begründung verworfen, es sei nicht klar, was für Räume zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmt seien. Mit dem Vorschlag, auf die übliche Formulierung zurückzukommen, das Wort „dauernd“ aber daraus zu streichen, wird dieser Einwand entkräftet. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass bei einer engen Auslegung nur sehr wenige Räume übrig bleiben, die nicht unter § 66 Abs. 1 BPG fallen. Eindeutig nicht zum Aufenthalt von Menschen bestimmt sind nur Garagen und reine Lagerräume. Die übliche Formulierung würde eine flexiblere Auslegung zulassen.

§ 73

§ 73 wird wie folgt geändert:

Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 73. Bauten und Anlagen sind mit den für ihre zweckentsprechende Verwendung nötigen Abstellplätzen für Velos, Motorfahrräder, Kinderwagen und Kinderfahrzeuge auszustatten.

Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

²Wenn keine überwiegenden Interessen dagegen sprechen, müssen die Abstellplätze von der Strasse her hindernisfrei zugänglich sein.

Abs. 3 wird aufgehoben.

Gemäss § 73 BPG sind Bauten und Anlagen mit den für ihre zweckentsprechende Verwendung nötigen Abstellplätzen für Velos, Motorfahrräder und Kinderfahrzeuge auszustatten (Abs. 1). Wenn keine überwiegenden Interessen dagegen sprechen, müssen die Abstellplätze so erschlossen werden, dass die Fahrzeuge nicht getragen werden müssen (Abs. 2). Abstellplätze von Läden und Grossüberbauungen müssen von der Strasse her gut zugänglich sein (Abs. 3).

Die Aufzählung in Abs. 1 soll durch *Kinderwagen* erweitert werden. Wenn auf den Willen des historischen Gesetzgebers abgestellt wird, ist das nur eine Präzisie-

rung. Die für die Redaktion dieser Bestimmung verantwortliche Grossratskommision für Raumplanungsfragen hat in Ihrem Bericht hervorgehoben, dass sie zu den Kinderfahrzeugen auch Kinderwagen zählt (Bericht Nr. 8940 vom 1. September 1999, S. 38). Der Sprachgebrauch ist aber doch eher ungewöhnlich und missverständlich.

Die Vorschrift über die Zugänglichkeit der Abstellplätze von Läden und Grossüberbauungen (Abs. 3) wurde während der Kommissionsberatungen in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Die Grossratskommision für Raumplanungsfragen wollte damit sicher stellen, dass keine Errungenschaften des alten Rechts verloren gingen. Ob ihr das gelungen ist, muss bezweifelt werden. Nach der Vorschrift, die die Kommission wieder aufzunehmen glaubte, mussten Grossüberbauungen und Läden Velo- und Mofaeinstellplätze aufweisen, die von der Strasse her gut zugänglich sind (§ 196a des Hochbautengesetzes). Mit dem Begriffspaar „Grossüberbauungen und Läden“ bezeichnete das Hochbautengesetz also die Bauten, die mit Velo- und Mofaeinstellplätzen auszurüsten waren. Diese Einschränkung wurde mit § 73 Abs. 1 BPG fallen gelassen: Neu müssen alle Bauten und Anlagen mit Velo- und Mofaeinstellplätzen ausgestattet werden. Daran ändert der von der Grossratskommision für Raumplanungsfragen eingefügte Absatz 3 nichts, denn er regelt nur die Zugänglichkeit. Das Begriffspaar „Grossüberbauungen und Läden“ dient darin nur der Unterscheidung von Abstellplätzen, die gut zugänglich sein müssen, und Abstellplätzen, für die dieses Erfordernis nicht gilt. Mit den Begriffen des alten Rechts wurden auch die ihnen innwohnenden Auslegungsschwierigkeiten übernommen. Die Praxis steht wieder vor den Fragen, die ihr der Regierungsrat ersparen wollte: Was sind Grossüberbauungen? Was heisst gut zugänglich?

Wie die beantragte neue Fassung zeigt, lassen sich die gesetzgeberische Panne und die Auslegungsschwierigkeiten auf einfachste Weise beheben. Es genügt, in Abs. 2 vorzuschreiben, dass die Abstellplätze hindernisfrei zugänglich sein müssen, wenn keine überwiegenden Interessen dagegen sprechen. Aus dem Begriff hindernisfrei ergibt sich nicht nur, dass die Fahrzeuge so erschlossen werden müssen, dass die Fahrzeuge nicht getragen werden müssen (Abs. 2). Es lässt sich daraus auch mühelos schliessen, dass die Abstellplätze gut zugänglich sein müssen; denn was hindernisfrei zugänglich ist, ist immer auch gut zugänglich. Abs. 3 mit seiner wenig sinnvollen Einschränkung des Geltungsbereichs auf Läden und Grossüberbauungen kann ersatzlos aufgehoben werden.

§ 74

§ 74 Abs. 1 lit. a erhält folgende neue Fassung:
a) die Geschossfläche;

§ 74 Abs. 1 BPG verpflichtet den Regierungsrat, die Zahl der Abstellplätze für Personenwagen durch Verordnung zu beschränken und dabei unter anderem die überbaute Fläche zu berücksichtigen. Die Bestimmung wurde unverändert aus dem Hochbautengesetz übernommen (§ 132a), in das sie durch das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 eingefügt worden war. Eine redaktionelle Überarbeitung wurde als politisch heikel abgelehnt. Das ist auch jetzt noch

zu respektieren. Das sollte den Gesetzgeber jedoch nicht daran hindern, wenigstens den offensichtlichsten Mangel in der Formulierung gelegentlich zu beheben: Es ist unsachgemäß, bei der Festlegung der zulässigen Parkplatzzahl die überbaute Fläche zu berücksichtigen. Wenn es überhaupt sinnvoll ist, auf eine Fläche abzustellen, kann es sich nur um die Geschossfläche handeln. So stellt auch die Parkplatzverordnung ausschliesslich auf die Bruttogeschossfläche und nicht auf die überbaute Grundstücksfläche ab. Der Regierungsrat ist damit von keiner Seite auf Kritik gestossen. Der Antrag, die „bebaute Fläche“ auch im Gesetz durch die „Geschossfläche“ zu ersetzen, kann deshalb heute wohl auch politisch nicht mehr als allzu gewagt bezeichnet werden.

§ 75

§ 75 und der Titel davor erhalten folgende neue Fassung:

c) Lage

§ 75. Die Abstellplätze müssen auf demselben Grundstück wie die Bauten und Anlagen oder in ihrer unmittelbaren Nähe liegen.

²Abstellplätze auf anderen Grundstücken sind den Bauten und Anlagen durch Grundbucheinträge zuzuordnen. Die Einträge dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht geändert oder gelöscht werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.

Gemäss § 75 Abs. 1 Satz 1 BPG müssen Abstellplätze auf anderen Grundstücken den Bauten und Anlagen, denen sie zu dienen haben, durch Grundbucheinträge zugeordnet werden. Eine höchstzulässige Distanz zwischen dem berechtigten und dem belasteten Grundstück legt das Gesetz nicht fest. Das könnte dazu verleiten, Parkplätze in Zentrumslagen Grundstücken in Aussenquartieren mit genügend Parkierungsmöglichkeiten auf öffentlichem Grund zuzuordnen. Die Parkplatzverordnung scheint das zwar auszuschliessen, indem sie die höchstzulässige Distanz zwischen dem Baugrundstück und den Parkplätzen auf 300 m festsetzt (§ 11). Zumindest im Wortlaut des Bau- und Planungsgesetzes findet diese Vorschrift jedoch keine Stütze. Es empfiehlt sich deshalb, ihr eine gesetzliche Grundlage zu unterlegen. Die beantragte Formulierung wurde dem Raumplanungs- und Bauge-setz des Kantons Basel-Landschaft entnommen.

Nach § 75 Abs. 2 BPG können Bebauungspläne abweichende Vorschriften über Abstellplätze für Fahrzeuge enthalten. Diese Vorschrift soll in die Bestimmungen über Bebauungspläne (§ 101) verlegt werden, wo sie systematisch hingehört. Dafür kann Abs. 1 auf zwei Absätze aufgeteilt werden, was der Übersichtlichkeit dient und das Gesetz leichter verständlich macht.

§ 78

§ 78 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 78. Strassen- und Weglinien, Baulinien und Baugrenzen sowie Begrenzungen der Tiefe und der Länge von Gebäuden dürfen zur Wärme- oder Schalldämmung bestehender Gebäude überschritten werden,

- a) soweit es zur Begrenzung des Wärmedurchgangs auf die für Neubauten geltenden Werte oder zur Einhaltung der Anforderungen an die Schalldämmung von Fenstern nötig ist,
- b) wenn andere Methoden sich dazu wesentlich schlechter eignen oder einen unverhältnismässi-gen Aufwand erfordern und

c) keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Wenn wie beantragt auf die Unterscheidung zwischen Bauabstandslinien und Baugrenzen verzichtet werden soll (vgl. den Änderungsantrag zu § 99), müssen die Bauabstandslinien auch in §78 aus der Liste der überschreitbaren Grenzen gestrichen werden.

§ 79

§ 79 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

²Die Erneuerung, Änderung, Erweiterung und der Wiederaufbau nicht mehr zonenkonformer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen kann nur nach Bundesrecht zugelassen werden.

In § 79 Abs. 2 BPG heisst es, die Besitzstandgarantie gebe keinen Anspruch auf die Erweiterung, die Änderung oder den Wiederaufbau von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Das ist missverständlich. Ob Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen in ihrem Bestand geschützt sind und ob sie erweitert, geändert oder wieder aufgebaut werden dürfen, ist seit der auf den 1. September 2000 in Kraft getretenen Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 abschliessend durch direkt anwendbares Bundesrecht geregelt (§ 24c RPG). Danach können bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wieder aufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind und die Vereinbarkeit mit wichtigen Anliegen der Raumplanung feststeht. Kantonale Vorschriften, die eine über die Eigentumsgarantie hinausgehende Besitzstandgarantie gewähren, sind auf sie nicht mehr anwendbar. Weil § 24c RPG vor dem Bau- und Planungsgesetz in Kraft getreten ist, hat § 79 Abs. 2 BPG nie rechtliche Bedeutung erlangt.

Je nach Strenge der Beurteilung ist § 79 Abs. 2 BPG also rechtlich bedeutungslos oder sogar nichtig, weil der kantonale Gesetzgeber nicht berechtigt ist, etwas über die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen auszusagen. Die nahe liegendeste Lösung wäre, die Bestimmung ersatzlos aufzuheben. Damit aber könnten nicht rechtskundige Benutzer des Gesetzes irregeführt werden. Sie könnten zum Schluss verleitet werden, die Besitzstandsgarantie des kantonalen Rechts gelte für alle rechtmässig errichteten Bauten und Anlagen. Das kann mit der beantragen Umwandlung von Abs. 2 in einen Hinweis auf das Bundesrecht vermieden werden.

§ 81

§ 81 Abs. 4 erhält folgende neue Fassung:

⁴Für die Errichtung oder die Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen müssen die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein.

Gemäss § 81 Abs. 4 BPG müssen für die Errichtung oder die Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen auch die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Die Erneuerung, die Änderung oder der Wiederaufbau

von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen darf nur bewilligt werden, wenn es mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Diese Bestimmung ist - wie § 79 Abs. 2 BPG - durch die am 20. März 1998 erlassene und am 1. September 2000 in Kraft getretene Revision des Raumplanungsgesetzes überholt worden. Die Zulässigkeit der Errichtung und der Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ergibt sich unmittelbar aus Bundesrecht. Kantonale Vorschriften, die diese Baumöglichkeit an zusätzliche oder strengere Voraussetzungen knüpfen, sind nicht mehr zulässig (BGE 127 II 215 E. 3b/c S. 219 f.).

Was bereits zu § 79 Abs. 2 BPG gesagt wurde, gilt allerdings auch hier: Würde die Bestimmung gestrichen, könnten nicht rechtskundige Benutzer irregeführt werden. Auch § 81 Abs. 4 BPG soll deshalb nicht aufgehoben, sondern in einen Hinweis auf das Bundesrecht umgewandelt werden.

§ 97

Der Titel vor § 97 wird wie folgt geändert:

b) Erschliessungsplan

§ 97 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 97. Strassen-, Weg- und Baulinien müssen auf einem Erschliessungsplan beruhen.

Nach § 97 Abs. 1 BPG müssen Strassen-, Weg- und Baulinien auf einem Erschliessungsplan beruhen, der im gleichen Verfahren festzusetzen ist wie die Linien. In der Praxis wurde daraus schon wiederholt abgeleitet, Erschliessungspläne müssten in ein und demselben Verfahren festgesetzt werden. Das entspricht aber keineswegs dem Sinn der Bestimmung und wäre auch nicht praktikabel. Erschliessungspläne müssen auch geändert oder ergänzt werden können, wenn die Strassen-, Weg- und Baulinien unverändert bleiben. Gemeint ist vielmehr, dass auch für die Festsetzung der Erschliessungspläne die Vorschriften über die Nutzungsplanung massgeblich sind. Im Gesetz wurde dies deshalb festgehalten, weil sich das Strassengesetz überhaupt nicht mit dieser Frage befasste und die Praxis uneinheitlich war. Da die Vorschriften über Erschliessungspläne im Abschnitt über Nutzungspläne stehen, versteht es sich aber von selbst, dass die Pläne auch nach den Vorschriften über Nutzungspläne festgesetzt werden müssen. Der missverständliche Nebensatz von § 97 Abs. 1 BPG kann deshalb ohne Nachteil gestrichen werden.

§ 99

§ 99 und der Titel davor erhalten folgende neue Fassung:

2. Baugrenzen

§ 99. Baugrenzen bezeichnen den kleinsten zulässigen Abstand der Gebäude von anderen Bauten und Anlagen oder Flächen mit anderer Nutzung sowie Flächen, die nicht überbaut werden dürfen. Sie gehen den Abstandsvorschriften vor.

²Wenn in den Nutzungsplänen nichts anderes bestimmt ist, gelten Baugrenzen nur für oberirdische Gebäude und Gebäudeteile. Sie dürfen durch Dachvorsprünge, Fallrohre, Fensterläden, Fenstergitter, Gesimse und andere Bauteile überschritten werden, die ausschliesslich der Ausstattung oder Verzierung der Fassaden dienen.

§ 99 BPG befasst sich mit Bauabstandslinien und Baugrenzen. Bauabstandslinien können zur Sicherung ausreichender Abstände festgelegt werden, Baugrenzen, wenn eine Fläche aus einem anderen Grund freigehalten werden soll (z.B. zur Sicherung zusammenhängender Freiflächen oder einer Aussicht). In der Praxis lassen sich die beiden Funktionen nicht immer eindeutig auseinander halten. So kann eine „hintere Baulinie“ auf der Hofseite einer Blockrandbebauung zugleich der Sicherung ausreichender Bauabstände und der Erhaltung von Freiflächen dienen. Ein Rechtsproblem ist das nicht, weil für beide Linienarten denselben Vorschriften gelten. Eine andere Frage ist, ob begriffliche Unterscheidungen sinnvoll sind, an die das Gesetz keine Rechtsfolgen knüpft. Der historische Gesetzgeber bejahte die Frage, weil er den Begriff „Baugrenze“ gleich wie die deutsche Baunutzungsverordnung definieren wollte. Das überzeugt heute nicht mehr. Es ist nicht mehr Brauch, bei der Gesetzesauslegung das deutsche Recht und die deutsche Literatur heranzuziehen, seitdem es auf fast alle Fragen auch in der schweizerischen Literatur und Rechtsprechung Antworten gibt. Die wie gesagt rechtlich bedeutungslose Unterscheidung zwischen Bauabstandslinien und Baugrenzen kann unter diesen Umständen nur noch verwirren. Es wird deshalb beantragt, auf den Begriff Bauabstandslinien zu verzichten und das, was bisher darunter verstanden wurde, in die Definition der Baugrenze aufzunehmen.

§ 101

§ 101 erhält folgende neue Fassung:

IV. Bebauungspläne

§ 101. Bebauungspläne sollen in begrenzten Gebieten bessere Bebauungen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. Sie gehen allgemeineren Regelungen vor.

²Bebauungspläne können namentlich festlegen:

- a) was Gegenstand von Zonen-, Linien- und Leitungsplänen sein kann;
- b) das Mass der baulichen Nutzung;
- c) die Lage, die Grösse, die Form und die Gestaltung von Grundstücken, Bauten und Freiflächen;
- d) die Erschliessung;
- e) die Ausstattung mit anderen Infrastrukturanlagen wie Sport- und Freizeitanlagen, Versammlungsräumen, Schulen, Läden und Verwaltungsgebäuden;
- f) die Zahl und die Nutzung von Abstellplätzen für Fahrzeuge;
- g) öffentliche Abgaben für Erschliessung und Ausstattung;
- h) frühere Stichtage für die Festsetzung und die Erhebung von Mehrwertabgaben, wenn es die Abgabepflichtigen verlangen;
- i) Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler, die erhalten werden müssen;
- j) die Gestaltung von Strassenräumen;
- k) den Zweck oder wesentliche Eigenschaften des Planes, von denen Pläne unterer Stufen und Verfügungen nicht abweichen dürfen.

³Bebauungspläne können ein weiteres Planungsverfahren vorschreiben, in dem die zulässige Bodennutzung durch Beschluss des Regierungsrates oder des Gemeinderates auf die erwünschte Bebauung abzustimmen ist. Die Planungsgrundlagen sind in diesem Fall von den Verfügungsberechtigten in einem Auswahlverfahren (Varianzverfahren) zu beschaffen.

§ 101 Abs. 1 BPG wurde der bisherige Abs. 3 als Satz 2 beigefügt. Die Änderung ist - wie auch die Vorschrift selbst - rechtlich bedeutungslos. Sie wird allein des-

halb vorgeschlagen, weil der Platz von Absatz 3 neu durch eine andere, gehaltvollere Vorschrift besetzt werden soll.

Abs. 2 lit. b:

§ 101 Abs. 2 BPG legt fest, was Bebauungspläne „namentlich“ festlegen können. Wie sich aus dem Wort „namentlich“ ergibt, ist die Aufzählung nicht abschliessend. Grenzen werden dem zulässigen Inhalt nur durch den Zweck der Bebauungspläne gesetzt, „bessere“ Bebauungen zu gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung. Bebauungspläne können also namentlich auch die Art und das Mass der baulichen Nutzung festlegen. Das lässt sich auch aus anderen Bestimmungen ableiten, so etwa als Umkehrschluss aus § 106 Abs. 1 lit. e BPG (Zuständigkeit der Exekutive für Bebauungspläne, „durch die das zulässige Mass der baulichen Nutzung nicht erhöht wird“), steht aber heute nicht ausdrücklich im Gesetz. Das hat schon wiederholt zu Erläuterungsbedarf geführt, der durch die beantragte Ergänzung in Zukunft vermieden werden kann.

Abs. 2 lit. f:

Gemäss § 101 Abs. 2 lit. f BPG sollen Bebauungspläne auch die Zahl und die Nutzung von Abstellplätzen für Fahrzeuge festlegen können. Die Bestimmung setzt sich aus dem bisherigen § 75 Abs. 2 BPG und aus einer Neuerung zusammen: Durch Bebauungspläne soll nicht nur wie bisher die Zahl der Abstellplätze für Fahrzeuge festgelegt werden können, sondern auch deren Nutzung. Damit wird es insbesondere möglich, Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c des Umweltschutzgesetzes in Bebauungspläne aufzunehmen. Möglich sind aber auch Benutzungsbeschränkungen zur Wahrung anderer öffentlicher Interessen. So wäre denkbar, die Zufahrt zu einer Einstellhalle im Interesse des Strassenverkehrs zu regeln oder oberirdische Parkplätze aus Gründen des Stadt- und Dorfbildschutzes zu beschränken. Benutzungsordnungen dieser Art ermöglichen unter Umständen flexiblere und sinnvollere Regelungen als die blosse Beschränkung der Parkplatzzahl.

Abs. 2 lit. g (bisher lit. e):

Nach dieser Bestimmung können Bebauungspläne besondere öffentliche Abgaben für Erschliessung und Ausstattung vorsehen. Wie sich aus dem Wort „besondere“ ergibt, dachte der Gesetzgeber dabei an den besondern Aufwand, der durch Bebauungspläne entstehen kann, und damit an Abgaben, die zusätzlich zu den Erschliessungsbeiträgen erhoben werden sollen, die nach den allgemeinen Bestimmungen zu entrichten sind. Denkbar ist aber auch das Umgekehrte: Bebauungspläne können den Grundeigentümern Lasten auferlegen, die üblicherweise das Gemeinwesen trägt. So kann z.B. die Feinerschliessung, die nach den allgemeinen Vorschriften über die Erschliessungspflicht den Gemeinden obliegt (vgl. § 153 BPG), den Grundeigentümern überbunden werden. Wenn das bei der Festsetzung der Erschliessungsbeiträge nicht berücksichtigt wird, wird den Beitragspflichtigen ein Entgelt für eine Leistung auferlegt, die sie teilweise selbst erbracht und bezahlt haben. Nach der Praxis können Erschliessungsbeiträge zwar auch im Einzelfall ermässigt werden, wenn ein Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung besteht oder – wie es im nicht ganz zutreffenden Fachjargon heisst – die Beiträge nicht den „Sondervorteilen“ der Grundeigentümer entsprechen. Wenn die ermässigten Beiträge bereits im Bebauungsplan festgelegt werden können, ist

der Rechtssicherheit aber besser gedient. Die Klarstellung, dass Bebauungspläne Abgaben auch ermässigen können, ist auf einfachste Weise möglich: Es genügt, das Wort „besondere“ vor „Abgaben“ zu streichen.

Abs. 2 lit. h:

Nach 122 Abs. 2 BPG wird die Mehrwertabgabe erhoben, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen begonnen wird, die zusätzliche Geschossflächen enthalten. Der gleiche Stichtag ist massgebend für den Zustand, in dem der belastete Boden zu bewerten ist. Diese Regelung erschwert oder verunmöglicht unter Umständen sogar die Berechnung der Rentabilität einer Bebauung im Stadium der Planung, besonders wenn nicht bekannt ist, wie gross die Grundstücke werden, wie sie bebaut werden können und was für (mit der Mehrwertabgabe zu verrechnende) Erschliessungsbeiträge auf sie entfallen. Eine solche Berechnung aber ist häufig notwendig, um Interessenten für die vorgesehene neue Nutzung zu gewinnen und um die Finanzierung sichern zu können.

Auf Verlangen der Berechtigten sollen Bebauungspläne deshalb frühere Bewertungs- und Fälligkeitstermine vorsehen können. Damit wird es möglich, die Abgabe festzusetzen und zu erheben, sobald der Planungsmehrwert entstanden ist. Der Planungsmehrwert entsteht, wenn der Bebauungsplan rechtskräftig wird. Umgekehrt ausgedrückt muss mit der Berechnung und Festsetzung der Mehrwertabgabe nicht zugewartet werden, bis die Erschliessungsflächen abgezogen sind und das Rohbauland in Grundsstücke aufgeteilt ist. Es kann mit Annahmen über die künftigen bebaubaren Flächen gerechnet werden.

Wenn der Bodenmehrwert vor der Erschliessung und der Erhebung der Erschliessungsbeiträge berechnet wird, ist der Erschliessungsmehrwert nicht darin enthalten. Daraus ergibt sich, dass die zur Abgeltung des Erschliessungsmehrwerts zu leistenden Beiträge in diesem Fall nicht von der Mehrwertabgabe abgezogen werden dürfen. Das wird durch die Änderung von § 121 Abs. 1 BPG klargestellt.

Wenn die Berechtigten verlangen, dass die Mehrwertabgabe vor Baubeginn festgesetzt wird, kann das Gemeinwesen im Bebauungsplan anordnen, dass sie auch vorher zu bezahlen ist. Damit wird die Regelung auch seinen Interessen gerecht: Es kann über die Abgabe verfügen, wenn es Geld für die Planung oder – wenn die für die Stadt Basel geltende gesetzliche Zweckbindung zu beachten ist – für die Ausstattung des Planungsgebiets mit Grünanlagen braucht.

Abs. 3:

1. Nach dem neuen § 101 Abs. 3 BPG können Bebauungspläne ein weiteres Planungsverfahren des Regierungsrates vorschreiben, in dem die zulässige Bodennutzung auf die erwünschte Bebauung abzustimmen ist. Damit soll dem sogenannten Varianzverfahren die gesetzliche Grundlage unterlegt werden, das in Basel zum ersten Mal im Bebauungsplan Bahnhof-Süd vom 17. Januar 2001 (Ziff. 3.4.1) vorgeschrieben wurde.

Das Varianzverfahren ist ein zwischen zwei Etappen der Nutzungsplanung eingeschobenes privatrechtliches Verfahren, in dem verschiedene Bebauungsmöglichkeiten geprüft und miteinander verglichen werden. Die beste Lösung wird als

Grundlage für die zweite Etappe der Nutzungsplanung verwendet. Ziel und Zweck dieses Verfahrensabschnitts ist mit anderen Worten, von den Bauinteressenten Grundlagen für die optimale Abstimmung der Raumplanung auf die Bebauungsmöglichkeiten zu erhalten.

Bebauungspläne, die das Varianzverfahren vorschreiben, legen die Bebauungsmöglichkeiten also nicht abschliessend fest. Sie enthalten nur Vorgaben, die bei der Projektbearbeitung zu berücksichtigen sind. Nach den Vorstellungen der Erfinder sollten diese Vorgaben in Form von Mittelwerten und zulässigen Abweichungen von diesen Mittelwerten festgelegt werden. Das erklärt auch den Begriff *Varianzverfahren*: Varianz ist ein Begriff aus der Statistik, der die mittlere quadratische Abweichung vom arithmetischen Mittelwert bezeichnet. Vorgaben für die weitere Projektbearbeitung lassen sich allerdings auch anders bestimmen, etwa durch Eckwerte oder Rahmenbedingungen. Welche Methode am zweckmässigsten ist, hängt von der Planungsaufgabe ab und sollte daher nicht gesetzlich festgelegt werden. Der vorgeschlagene § 101 Abs. 3 BPG lässt alle Möglichkeiten offen.

Im Allgemeinen wird mit der Projektierung von Gebäuden erst begonnen, wenn die Nutzungsplanung abgeschlossen ist. Das hat den Nachteil, dass bei der Nutzungsplanung häufig nicht oder nicht ausreichend bekannt ist, was für Bebauungsmöglichkeiten bestehen und welche davon die beste ist. Damit wird in Kauf genommen, dass sich die Nutzungspläne als unzweckmässig erweisen, sobald mit der Projektierung begonnen wird. Je nach Bedeutung der Mängel müssen sie schon nach kurzer Zeit den Verhältnissen angepasst werden. Das kann und soll mit dem Varianzverfahren vermieden werden.

2. In welcher Hinsicht und mit welcher Genauigkeit die Bebauungsmöglichkeiten im Varianzverfahren abgeklärt werden müssen, hängt ebenfalls von der gestellten Planungsaufgabe ab und ist daher nicht allgemein zu beantworten. Klarheit darüber können nur Vorschriften in den einzelnen Bebauungsplänen schaffen. Die Vorschriften müssen mindestens regeln, zu welcher Art von Nutzungsplanung das Varianzverfahren die Grundlagen liefern soll. Unter Umständen müssen sie auch festlegen, was zu prüfen und zu vergleichen ist und ob die Bauprojekte im Sinne der SIA-Normen beschafft und verglichen werden sollen oder ob auch Ideenskizzen oder einfache Bebauungsstudien genügen.

3. Aus dem Ziel des Varianzverfahrens, die Raumplanung und die Bebauungen aufeinander abzustimmen, lassen sich Anforderungen an den Umfang und an die Qualität der im Varianzverfahren zu beschaffenden Bebauungsstudien oder Bauprojekte ableiten. Die Varianten müssen den Projektierungsspielraum, den der Bebauungsplan offen lässt, möglichst vollständig ausloten. Es müssen möglichst alle zweckmässigen Bebauungsmöglichkeiten geprüft und verglichen werden. Die Varianten müssen auf die Besonderheiten des Planungsgebiets abgestimmt sein.

4. Wie die im Varianzverfahren zu vergleichenden Bebauungsstudien oder Bauprojekte zu beschaffen sind, lässt die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung offen. Sie begründet insbesondere keine Verpflichtung zu Wettbewerben oder zur Konsultation einer Fachjury. Ein städtebaulicher Wettbewerb mag zwar der sicherste Weg zu optimalen Bauprojekten sein. Wenn die Projekte von einer Jury mit mass-

geblicher Beteiligung von Fachleuten beurteilt werden, sind auch die Erfolgsausichten im anschliessenden öffentlichrechtlichen Verfahren optimal. Das aber ändert nichts daran, dass es keine Vorschriften über die Organisation und den Ablauf des Verfahrens gibt.

Für eine gesetzliche Regelung des Verfahrens würde es wohl auch an einem hinreichenden öffentlichen Interesse fehlen. So schreibt das Bau- und Planungsgesetz auch nicht vor, wie Nutzungspläne zu beschaffen sind. Da das gesetzlich geordnete Verfahren der Raumplanung und das Varianzverfahren denselben Zweck haben, wäre kaum zu begründen, warum die Anforderungen an das Varianzverfahren strenger sein müssen. Auch mit dem Interesse an möglichst hochwertigen Projekten sind öffentlichrechtliche Vorschriften über die Organisation und den Ablauf des Varianzverfahrens kaum zu rechtfertigen. Insbesondere sind Organisations- und Verfahrensvorschriften zur Qualitätssicherung nur bedingt tauglich. Zweckmässiger sind Vorschriften oder Richtlinien, die festlegen, was für Anforderungen an das im Varianzverfahren auszuwählende Projekt gestellt werden. Ob das Projekt als Grundlage für die daran anschliessende zweite Stufe der Nutzungsplanung genügt, wird nicht im Varianzverfahren, sondern im anschliessenden Verfahren der Nutzungsplanung geprüft und entschieden.

Das schliesst nicht aus, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen Vorschriften über das Varianzverfahren erlässt. Er darf den Verfügungsberechtigten damit aber keine Verpflichtungen auferlegen, für die es keine gesetzliche Grundlage gibt. Er könnte insbesondere keine Planungswettbewerbe und keine Jury mit Behördenvertretern zur Beurteilung der Varianten vorschreiben. Denkbar wäre aber beispielsweise, die Anforderungen an den Umfang und an die Qualität der im Varianzverfahren zu beschaffenden Bebauungsstudien oder Bauprojekte durch Verordnung festzulegen.

5. Das zweite Verfahren der Nutzungsplanung, dessen Grundlagen im Varianzverfahren zu beschaffen sind, wird durch einen Plangenehmigungsbeschluss des Regierungsrates oder des Gemeinderates abgeschlossen. Mit dieser Regelung der Zuständigkeit wird vermieden, dass die vorgesehene Bebauung ein zweites Planungsverfahren des Grossen Rates (oder der Gemeindelegislative) überstehen und ein weiteres Mal dem Referendum unterstellt werden muss. Für die Zuständigkeit des Regierungsrates oder des Gemeinderates spricht auch, dass der zweite Plangenehmigungsbeschluss den Bebauungsplan wie eine Verordnung vollzieht oder konkretisiert. Daraus ergibt sich, dass an den Inhalt des Bebauungsplan dieselben Anforderungen zu stellen sind wie an ein Gesetz: Er muss das Ziel des Varianzverfahrens so umschreiben, dass die Grenzen des Planungsspielraums des Regierungsrates oder des Gemeinderates erkennbar sind. Er soll das politisch Wesentliche abschliessend ordnen.

Für das Verfahren gelten die allgemeinen Vorschriften über die Nutzungsplanung (§ 108 ff. BPG). Insbesondere müssen die aus dem Varianzverfahren hervorgehenden Planentwürfe ein Planauflage- und Einspracheverfahren überstehen. Gegen den Plangenehmigungsbeschluss des Regierungsrates oder des Gemeinderates kann - wie gegen alle andern Nutzungspläne - Rekurs erhoben werden.

§ 104

§ 104 erhält folgenden neuen Absatz 2:

²Der Kanton kann weitere Nutzungspläne erlassen, wenn es zur Wahrung kantonaler oder übergeordneter Interessen nötig ist. Die Genehmigungsbehörde hebt sie wieder auf, wenn die Gemeinden den kantonalen oder übergeordneten Interessen entsprechende Nutzungspläne festgesetzt haben.

§ 104 BPG bestimmt, dass der Kanton für die Planung seiner öffentlichen Werke zuständig ist. Er kann also auch in den Landgemeinden die zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben nötigen Nutzungspläne festsetzen. Zu den öffentlichen Werken des Kantons in den Landgemeinden gehören vor allem die Kantonsstrassen. Eine kantonale Nutzungszone ist z.B. die Grundwasserschutzzone Lange Erlen in Riehen.

Mit dieser Planungskompetenz des Kantons soll die Wahrung kantonaler oder regionaler Interessen sichergestellt werden, die bei einer unbeschränkten Planungsautonomie der Gemeinden möglicherweise gefährdet wären. Aus diesem Zweck ergibt sich, dass der Wortlaut des Gesetzes zu eng ist: Ein Werk, das der Erfüllung kantonaler oder regionaler Aufgaben dient, muss nicht unbedingt dem Kanton gehören. So hat die Wasser- und die Energieversorgung vielerorts eine privatrechtliche Trägerschaft. Regionale Kläranlagen und ihre Zuleitungen werden häufig von Zweckverbänden erstellt und betrieben.

Mit dem neuen Absatz 2 soll die kantonale Planungskompetenz deshalb erweitert werden: Der Kanton soll weitere Nutzungspläne festsetzen können, wenn es zur Wahrung kantonaler oder übergeordneter Interessen nötig ist. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Gemeinden nicht selbst für eine diesen Interessen gerecht werdende Nutzungsplanung sorgen. Die Kompetenz der Gemeinden, eine solche Planung zu beschliessen, soll dadurch aber nicht beschränkt werden. Sobald die Gemeinden den kantonalen oder übergeordneten Interessen entsprechende Nutzungspläne festgesetzt haben, ist die kantonale Überbauungsordnung wieder aufzuheben. Um zu gewährleisten, dass die kantonale Planung beim Inkrafttreten der kommunalen Nutzungspläne auch wirklich aufgehoben wird, muss dafür die kantonale Genehmigungsbehörde zuständig sein. Das ist das Baudepartement oder in streitigen Fällen der Regierungsrat (§ 114 BPG).

§ 106

§ 106 Abs. 1 lit. e erhält folgende neue Fassung:

- e) Bebauungspläne, die weniger als 4000 m² Grundstücksfläche umfassen und das von diesem Gesetz festgelegte Mass der baulichen Nutzung nicht vergrössern;

Nach § 106 Abs. 1 lit. e BPG ist der Regierungsrat oder der Gemeinderat für die Festsetzung von Bebauungsplänen für weniger als 4000 m² grosse Areale zuständig, durch die das zulässige Mass der baulichen Nutzung nicht vergrössert wird. Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff *Areale* hat sich als interpretationsbedürftig erwiesen. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch könnte er nur Grundstücksflächen, aber auch den gesamten Geltungsbereich des Bebauungsplans bezeichnen, d.h. auch Strassenflächen. Im ersten Sinne wird er in § 34

Abs. 3 BPG („Betriebsareal“), § 40 Abs. 1 BPG („Gartenareal“) und § 95 Abs. 1 BPG („Bahnareal“) verwendet, im zweiten in § 106 Abs. 1 lit. g BPG („Grundwasserschutzareale“). Dem Zweck der Vorschrift entspricht eher die erste Deutung (nur Grundstücksflächen): Die Flächenbegrenzung von 4000 m² ist zugleich eine Kompetenzgrenze. Von ihr soll abhängen, ob der Regierungsrat (bzw. der Gemeinderat) zur Planung zuständig ist. Das setzt voraus, dass für grössere Flächen eine andere Behörde (der Grosse Rat, die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparkament) zur Planung zuständig ist. Das ist bei Grundstücksflächen der Fall, nicht aber bei Strassenflächen. Es gibt keine Vorschrift, die den Regierungsrat oder den Gemeinderat daran hindert, gleichzeitig mit einem nur Grundstücke umfassenden Bebauungsplan darauf abgestimmte Strassenpläne mit einem beliebigen räumlichen Geltungsbereich zu erlassen. Eine klare Kompetenzvorschrift ist § 106 Abs. 1 lit. e BPG daher nur, wenn sie den Begriff „Areal“ ausschliesslich zur Bezeichnung von Grundstücksflächen verwendet.

Zum gleichen Ergebnis führt die Bedingung, Bebauungspläne des Regierungsrates und der Gemeinderäte dürften das zulässige Mass der baulichen Nutzung nicht vergrössern. Damit kann nur die durch Zonenpläne zugelassene Bruttogeschossfläche gemeint sein. Der Geltungsbereich von Zonenplänen ist auf Grundstücke beschränkt.

An dieses Auslegungsergebnis schliesst sich die weitere Frage an, wie es sich mit den Allmendparzellen verhält, d.h. mit jenen Teilen der Allmend, auf denen private Hochbauten zugelassen sind. Gelten sie als nicht anrechenbare Strassenflächen oder sind sie als Grundstücke in die Flächenbegrenzung einzubeziehen? Zu einem vernünftigen Ergebnis führt nur Variante 1. Müssten die Allmendparzellen in die Flächenbegrenzung einbezogen werden, wäre es dem Regierungsrat und den Gemeinderäten verwehrt, Allmendflächen mit Baurechten nach § 6 Abs. 2 des Allmendgesetzes zu beladen, weil das zulässige Mass der baulichen Nutzung dadurch immer vergrössert wird. Auch kleine und kleinste Vorbauten könnten nur noch durch Bebauungspläne des Grossen Rates, des Gemeindeparkaments oder der Gemeindeversammlung zugelassen werden. Die Kompetenz des Regierungsrates und der Gemeinderäte würde vollständig ausgehöhlt.

Die Auslegungsfragen sind damit wohl befriedigend beantwortet. Das ändert aber nichts an der unbefriedigenden Formulierung von § 106 Abs. 1 lit. e BPG. Sie kann und sollte daher auch so verbessert werden, dass sich die Auslegungsfragen nicht mehr stellen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, das Wort „Areale“ durch „Grundstücksflächen“ zu ersetzen. Damit werden auch Allmendparzellen in die Flächenbegrenzung einbezogen, was als sinnvoll erscheint, weil die Grösse einer Überbauung nicht davon abhängt, ob die Bauten auf Privatgrundstücken oder auf Allmend stehen. Um die beschriebene Konsequenz zu vermeiden, dass die Kompetenz des Regierungsrates und der Gemeinderäte zur Bewilligung von Bauten auf Allmend ausgehöhlt wird, muss auch die zweite Bedingung geändert werden, von der die Kompetenz der Exekutive zur Festsetzung von Bebauungsplänen abhängt: Es soll der Exekutive nicht allgemein verwehrt werden, das Mass der baulichen Nutzung zu erhöhen; gebunden soll er nur das Nutzungsmass sein, das vom Bau- und Planungsgesetz festgelegt wird. Damit kann der Regierungsrat oder der

zuständige Gemeinderat weiterhin Bauten auf Allmend zulassen, wenn er nach der Gesetzgebung über die Inanspruchnahme der Allmend dafür zuständig ist.

§ 114

§ 114 wird wie folgt geändert:

Die Absätze 2 und 3 erhalten folgende neue Fassung:

²Das Departement genehmigt die Pläne, wenn sie nach seiner Beurteilung rechtmässig und im Sinne des Raumplanungsrechts zweckmässig sind. In anderen Fällen entscheidet der Regierungsrat.

³Über die Genehmigung kann auch entschieden werden, wenn Rekurse gegen den Planfestsetzungsbeschluss hängig sind.

Abs. 4 wird aufgehoben.

Nach Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung bedürfen Nutzungspläne der Gemeinden zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung einer kantonalen Behörde. § 114 Abs. 4 BPG sieht vor, dass die kantonale Behörde ihren Entscheid bis zum Abschluss von Rechtsmittelverfahren ausstellen kann. Das ist problematisch, weil auch gegen die Verweigerung der Genehmigung Rekurs beim Verwaltungsgericht erhoben werden kann (§ 115 Abs. 2 BPG). Es ist also möglich, dass sich an ein Verwaltungsgerichtsverfahren gleich ein zweites in der gleichen Sache anschliesst. Das wäre unzweckmässig.

Diese Formulierung wurde seinerzeit gewählt, weil damals noch die Auffassung vertreten wurde, das bundesrechtliche Koordinationsgebot schliesse die Genehmigung vor dem Abschluss der Rekursverfahren aus. Seither hat das Bundesgericht in dieser Frage Klarheit geschaffen. Es hat in einem Urteil vom 22. November 2000 festgestellt, dass hängige Rekurse die Genehmigung nicht ausschliessen (ZBI 2001 383 Erw. 3e S. 388 ff.). Die gesetzliche Regelung soll deshalb umgekehrt werden. Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, auch dann über die Genehmigung zu entscheiden, wenn noch Rekurse hängig sind. Damit können die Rekurse gegen die Planfestsetzung und gegen die Verweigerung der Genehmigung vom Verwaltungsgericht gleichzeitig behandelt werden.

Die Änderung hat zur Folge, dass die weiteren Vorschriften über die Genehmigung angepasst werden müssen. Solange Rekurse hängig sind, kann die Genehmigung nicht als unbestritten bezeichnet werden. Es muss genügen, dass die Genehmigungsbehörde die Pläne für recht- und zweckmässig hält. Das stellt der vorgeschlagene neue Abs. 2 klar, der aus den bisherigen Absätzen 2 und 3 hervorgegangen ist.

§ 120

§ 120 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

²Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind zur Einrichtung und Aufwertung öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.

Gemäss § 120 Abs. 2 BPG sind die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Mehrwertabgaben zur Einrichtung und Verbesserung öffentlicher Grünanlagen zu verwenden. Es fragt sich, ob der Begriff „Grünanlagen“ in dieser Bestimmung dasselbe bedeutet wie in den Zonenvorschriften, wo er zur Bezeichnung von Grünanlagen in der Grünzone verwendet wird (§ 40 BPG), oder ob er in einem weiteren Sinn zu verstehen ist. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch gibt es öffentliche Grünanlagen nicht nur in der Grünzone, sondern auch in anderen Zonen und auf Allmend. So gehören z.B. der Zoologische Garten zur Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse und der Schützenmattpark zur Allmend. Auf dem Bruderholz gibt es promenadenartige Fusswege, die zum Waldareal gehören. Da auch Grünanlagen dieser Art dem Sinn der Zweckbindung der Mehrwertabgabe entsprechen, hat sich der Regierungsrat für eine weite Definition des Begriffs entschieden: Nach § 86 der Bau- und Planungsverordnung gehören zu den Grünanlagen alle begrünten und baumbestandenen Flächen, die für die geruhsame Erholung im Freien bestimmt oder geeignet sind. Obwohl das Problem damit für die Vollzugsbehörden gelöst ist, ist es wünschbar, dass auch der Gesetzgeber Klarheit schafft. Nach der vorgeschlagenen neuen Fassung soll die Mehrwertabgabe zur Einrichtung und Aufwertung öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden verwendet werden dürfen.

§ 121

§ 121 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 121. Die Höhe der Abgabe beträgt 50% des Bodenmehrwerts. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet.

Gemäss § 121 Abs. 1 Satz 2 BPG beträgt die Höhe der Abgabe 50% des Bodenmehrwerts. Aus dem gleichen Grund erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert angerechnet. Auch beim Vollzug dieser Bestimmung ist Erläuterungsbedarf aufgetreten, der sich durch eine andere Formulierung vermeiden lässt. So scheint nicht klar zu sein, was „aus dem gleichen Grund“ heisst. Ferner soll nicht erkennbar sein, ob die Erschliessungsbeiträge vom Bodenmehrwert oder von der Mehrwertabgabe abzuziehen sind.

Aus dem gleichen Grund wie Mehrwertabgaben werden Erschliessungsbeiträge erhoben, wenn ein Grundstück erschlossen wird oder wenn seine Ausnutzungsziffer durch Umzonung, Änderung der Zonenvorschriften oder einen Bebauungsplan erhöht wird (nachträgliche Beitragspflicht, vgl. § 165 Abs. 2 lit. b BPG). Die Höhe beider Abgaben hängt davon ab, im welchem Mass die zulässige Bruttogeschoßfläche vergrössert wird.

Daran lässt sich erkennen, dass die Erschliessungsbeiträge von den *Mehrwertabgaben* und nicht von den Grundstücksmehrwerten abgezogen werden müssen: Der für die Berechnung der Mehrwertabgaben massgebende Mehrwert entspricht der Differenz der Verkehrswerte des Bodens vor Zulassung der grösseren Bruttogeschoßfläche und bei Baubeginn. Er umfasst also nicht nur den durch die Planung entstehenden Mehrwert, sondern auch den Mehrwert, der durch die Erschliessung entsteht. Dafür ist das Grundstück aber bereits durch die Erschliessungsbeiträge belastet worden. Würden die Erschliessungsbeiträge nicht an die

Mehrwertabgabe angerechnet, würde das Grundstück zweimal mit einer Abgabe belastet, die durch den Erschliessungsmehrwert gerechtfertigt wird.

Dies kann im Gesetz verdeutlicht werden, indem „aus dem gleichen Grund“ durch „wegen derselben Mehrnutzung“ ersetzt werden und indem beigefügt wird, dass die Erschliessungsbeiträge zum Zeitwert *an die Mehrwertabgabe angerechnet* werden müssen.

Etwas anderes gilt, wenn die Mehrwertabgabe vor der Erschliessung festgesetzt und erhoben wird. Das sollen Bebauungspläne nach der vorgeschlagenen Änderung von § 101 BPG (Abs. 2 lit. h) in Zukunft vorsehen können. In diesem Fall wird der Erschliessungsmehrwert nicht doppelt erfasst, weil er im Zeitpunkt der Festsetzung der Mehrwertabgabe noch nicht entstanden ist. Die noch zu entrichtenden Beiträge dürfen daher nicht an die Mehrwertabgabe angerechnet werden. Das wird durch die vorgeschlagene Formulierung von § 121 Abs. 2 BPG klargestellt: Anzurechnen sind nur bereits erhobene Erschliessungsbeiträge.

§ 123

Der Titel vor § 123 wird wie folgt geändert:

d) Haftung der Grundstücke

Der Titel *Sicherstellung* vor § 123 BPG ist ungenau. Die öffentlichen Grundlasten dienen nicht nur der Sicherstellung der Abgaben. Sie charakterisieren die Pflicht zur Leistung einer Mehrwertabgabe als eine „auf Grund und Boden verlegte öffentliche Last“. Das bedeutet: Mit der Abgabe belastet wird das Grundstück und nicht der Grundeigentümer persönlich. Anschaulich, wenn auch nicht ganz korrekt ausgedrückt, richtet sich die Forderung gegen den „jeweiligen“ Eigentümer des Grundstücks: Wenn das Grundstück verkauft wird, kann nur noch der Käufer beansprucht werden. Der Verkäufer wird mit dem Eigentumsübergang von der Zahlungspflicht befreit. Der treffende Titel der Bestimmung ist „Haftung der Grundstücke“.

§ 127

§ 127 Abs. 1 lit. b erhält folgende neue Fassung:

b) Grundstücke und Grundstücksteile, auf denen Bauten oder Anlagen stehen, die wegen der Zuweisung des Standorts zum Gebiet ausserhalb der Bauzonen zonenwidrig geworden sind, nicht mehr bewilligt werden könnten und nicht als schützenswert anerkannt sind. Beseitigen die Berechtigten die Bauten und Anlagen selbst, haben sie nur Anspruch auf Ersatz der Abruchkosten.

Gemäss § 127 lit. b BPG muss das zuständige Gemeinwesen auf Verlangen Grundstücke oder Grundstücksteile ausserhalb der Bauzonen erwerben, auf denen rechtmässig errichtete Bauten und Anlagen stehen, die wegen Rechtsänderungen nicht mehr zonenkonform sind. Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff *Rechtsänderungen* ist zu weit. Das Gemeinwesen soll nicht wegen einer beliebigen Rechtsänderung Bauten erwerben müssen, die schon immer im Gebiet ausserhalb der Bauzonen standen. Das Heimschlagsrecht ist nur für Bauten gedacht, die wegen der Zuweisung des Standorts zum Gebiet ausserhalb der Bauzonen zonenwidrig geworden sind und zur Durchsetzung der Nutzungspla-

nung abgebrochen werden sollten. Dies sollte auch im Gesetzestext so festgehalten werden.

§ 131

§ 131 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

²Auf Verlangen entscheidet die Umlegungskommission über die Zulässigkeit eines Vorhabens.

Gemäss § 131 BPG sind während eines Umlegungsverfahrens Verfügungen über Grundstücke verboten, die die Umlegung behindern oder verteuern. Auf Verlangen entscheidet die Umlegungskommission über die Zulässigkeit eines Vorhabens. Ihr Entscheid kann bei der Behörde angefochten werden, die das Verfahren eingeleitet hat. Der Entscheid dieser Behörde ist endgültig.

Die Beschränkung des Rechts zum Rekurs gegen den Entscheid der Umlegungskommission über die Zulässigkeit von Verfügungen über Grundstücke ist problematisch, wenn dieser Entscheid einen nicht wieder gut zu machenden Nachteil bewirkt. Entsteht kein derartiger Nachteil, ist die Bestimmung überflüssig, weil der Zwischenentscheid in diesem Fall nicht selbstständig anfechtbar ist. Die gesetzliche Beschränkung des Rekursrechts ist daher ersatzlos aufzuheben.

§ 152

§ 152 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

²Unzulässig ist namentlich die Abtrennung von Grundstücksteilen, wenn sie auf der verbleibenden Grundstücksfläche zu einer Verkleinerung des bei Neubauten einzuhaltenden Freiflächenanteils oder zur Überschreitung der zulässigen Bruttogeschossfläche führt, sofern damit nicht der Bauordnung entsprechende Ziele wie die Angleichung der Gebäudetiefen im Blockrandbereich verfolgt werden.

§ 152 BPG verbietet, Grundstücksgrenzen in einer der Bauordnung zu widerlau-fenden Weise zu verändern. Abs. 2 nennt als Beispiel einer unzulässigen Grenzänderung die Abtrennung von Grundstücksteilen, wenn die verbleibende Grundstücksfläche hinter der Baulinie zu mehr als 50% überbaut ist oder überbaut werden könnte. Das Beispiel ist schlecht beschrieben. Wenn keine Freiflächenziffer vorgeschrieben ist, kann die Parzellierung nicht deshalb unzulässig sein, weil die verbleibende Grundstücksfläche zu mehr als 50% überbaut ist. Ist die Freifläche kleiner als 50%, ist die Parzellierung zumindest dann nicht unzulässig, wenn sie nichts am Verhältnis der bebauten zur unbebauten Grundstücksfläche ändert. Nach der vorgeschlagenen neuen Fassung soll es nur noch darauf ankommen, ob der bei Neubauten einzuhaltende Freiflächenanteil verkleinert wird.

Die Parzellierung ist auch ausgeschlossen, wenn sie auf einem der neuen Grundstücke zu einer Überschreitung der Bebauungsziffer (der zulässigen BGF) führt. Die Praxis hat erkennen lassen, dass es wünschbar ist, auch dieses mindestens ebenso wichtige weitere Beispiel einer unzulässigen Grenzveränderung im Gesetz zu nennen.

§ 162

§ 162 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung.

³Die Zulassung wird Unternehmen erteilt, die gewährleisten, dass die Arbeiten nach dem Stand der Technik ausgeführt werden.

Nach § 162 BPG dürfen mit dem Bau von Kanalisationsanschlussleitungen und mit den damit verbundenen Arbeiten an öffentlichen Kanalisationen nur dafür zugelassene Unternehmen beauftragt werden. Die Zulassung soll von der für die Kanalisation zuständigen Behörde nach den Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge erteilt werden.

Die Erteilung der Zulassung nach den Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein Relikt aus einem der ersten Gesetzesentwürfe, der in Übereinstimmung mit der Praxis zum alten Recht vorsah, sämtliche Arbeiten einem einzigen Unternehmen zu übertragen. Mit der Festsetzung der Höchstpreise im Vergabentscheid hätte vermieden werden sollen, dass eine monopolähnliche Stellung bei der Preisgestaltung ausgenutzt werden kann. Später kam man von diesem Modell ab. Nach § 162 BPG ist zum Bau von Kanalisationsanschlussleitungen grundsätzlich jedes Unternehmen berechtigt, das über die nötigen Fähigkeiten und Werkzeuge verfügt. Das setzt zwar nach wie vor einen Eignungsnachweis voraus, wie er in öffentlichen Beschaffungsverfahren vorgeschrieben wird. Hingegen ist es bei freiem Zugang zum Markt nicht gerechtfertigt, die Unternehmer zur Einhaltung von Einheitspreisen zu verpflichten. Die Preisgestaltung kann den Kräften des Marktes überlassen werden.

Wenn nicht mehr auf die Vorschriften über öffentliche Beschaffungen verwiesen wird, muss in § 162 Abs. 3 BPG selbst klar gestellt werden, nach was für Kriterien die Zulassung erteilt wird. Nach der vorgeschlagenen neuen Fassung müssen die zugelassenen Unternehmen gewährleisten, dass die Arbeiten nach dem Stand der Technik ausgeführt werden.

§ 163

§ 163 Abs. 1 Satz 3 erhält folgende neue Fassung:

Liegt er mehr als 3 m hinter der Strassenlinie, werden die Kosten für den Unterhalt und die Erneuerung der auf privatem Grund liegenden Teile der Anschlussleitung den zum Anschluss Verpflichteten auferlegt.

Nach § 163 Abs. 1 BPG ist der Unterhalt und die Erneuerung von Kanalisationsanschlussleitungen bis zum ersten für Unterhaltsarbeiten geeigneten Zugang auf dem Grundstück Sache der Gemeinden. Der Zugang muss möglichst nahe an der Grenze liegen. Liegt er mehr als 3 m hinter der Strassenlinie, gilt die Verpflichtung der Gemeinde nur für die Strecke auf öffentlichem Grund.

Die Bestimmung beruht auf der Erkenntnis, dass die Pflicht zum Unterhalt und zur Erneuerung der Anschlussleitung nur durch einen *Schacht oder Zugang* zweckmäßig räumlich aufgeteilt werden kann. Die Grundstücksgrenze, auf die das frühere Recht abstellt, ist dazu ungeeignet.

Es ist deshalb als Fehler zu bezeichnen, dass das Gesetz trotzdem an dieser Schnittstelle festhält, wenn nicht in einer Distanz von höchstens drei Metern zur Grundstücksgrenze ein Revisionsschacht erstellt wird. Was damit bezweckt wird, ist zwar klar und berechtigt: Das Gemeinwesen soll nur so weit mit dem Unterhalt und der Erneuerung von Kanalisationsanschlussleitungen belastet werden, wie es seine öffentlichen Interessen gebieten. Das öffentliche Interesse an der Verpflichtung des Gemeinwesens zum Unterhalt und zur Erneuerung von Kanalisationsanschlussleitungen erschöpft sich darin, die Arbeiten auf öffentlichem Grund gleichzeitig und koordiniert ausführen zu können, damit die Straßen weniger häufig aufgebrochen werden müssen. Das Gemeinwesen ist deshalb daran interessiert, die von ihm zu unterhaltenden und zu erneuernden Teile der Anschlussleitungen auf privatem Grund zu begrenzen. Das aber rechtfertigt nicht eine untaugliche Aufteilung der Erschliessungslast. Es ist nicht zu umgehen, dass das Gemeinwesen die ganze Anschlussleitung bis zum ersten Schacht auf privatem Grund unterhalten und erneuern muss, auch wenn der Schacht weiter als 3 m hinter der Grundstücksgrenze liegt. Zur Wahrung seiner Interessen genügt es, dass es seine Kosten aufteilen kann. Das ist mit dem Massstab, der sich aus der Grundstücksgrenze ergibt, ohne weiteres möglich. Zu diesem Zweck ist er auch in der beantragten neuen Fassung von § 163 Abs. 1 BPG vorgesehen.

§ 165

§ 165 Abs. 3 wird aufgehoben.

Gemäss § 165 Abs. 3 BPG ist bei Bewilligung einer grösseren Geschossfläche kein Beitrag zu entrichten, wenn gleichzeitig eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Dadurch soll vermieden werden, dass wegen der gleichen Ausnahmewilligung gleichzeitig zwei Abgaben erhoben werden. Die Regelung dient somit der Vereinfachung des Veranlagungsverfahrens, was grundsätzlich richtig ist. Sie kann jedoch auch zu falschen Ergebnissen führen. So wäre es kaum zu rechtfertigen, wegen einer Mehrwertabgabe von wenigen Franken auf Erschliessungsbeiträge von möglicherweise mehreren tausend Franken zu verzichten. Zur Vermeidung unnötiger Umtriebe ist die Regelung auch nicht unbedingt erforderlich. Wenn sie aufgehoben wird, tritt an ihre Stelle die Verpflichtung, Erschliessungsbeiträge an die Mehrwertabgabe anzurechnen (§ 121 Abs. 1 BPG). Das bedingt bereits eine weit gehende Koordination der beiden Veranlagungsverfahren. Es sollte daher keine besondere zusätzliche Mühe bereiten, die Koordination bei Ausnahmewilligungen noch etwas weiter zu treiben und nur eine einzige Rechnung für Erschliessungsbeiträge und Mehrwertabgaben zu versenden. Es wird daher beantragt, § 165 Abs. 3 BPG zu streichen.

§ 166 Abs. 3, § 167 und § 170 Abs. 1

§ 166 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³Als Baukosten werden die Kosten einer 10 Meter breiten Strasse mit beiderseitigen Trottoirs in die Berechnung eingesetzt. Sie können im Einzelfall berechnet oder durch Verordnung festgelegt werden.

§ 167 erhält den folgenden neuen Abs. 2:

²Die Kosten können im Einzelfall berechnet oder durch Verordnung festgelegt werden.

§ 170 wird wie folgt geändert:

Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

Die Beiträge werden festgesetzt:

- a) durch den Baubeschluss,
- b) durch den Entscheid, mit dem die für die Beitragsberechnung massgebenden Flächen vergrössert werden, oder
- c) durch besondere Verfügungen.

1. Das Strassengesetz von 1937 und das Kanalisationsgesetz für die Stadt Basel von 1935 verpflichteten den Regierungsrat, die Beiträge an die Kosten von Strassen und Kanalisationen durch Verordnung festzusetzen. Das hatte zur Folge, dass häufig veraltete Beitragssätze zur Anwendung kamen. In den letzten beiden Jahrzehnten der Geltungsdauer der beiden Gesetze wurden die Anwendungsfälle zudem so selten, dass zunehmend Zweifel am Sinn von Beitragssätzen in Verordnungsform aufkamen.

Bei der Ausarbeitung des Bau- und Planungsgesetzes wurde deshalb beschlossen, auf die Methode der "abstrakten Pauschalierung" der Beiträge in Form von Einheitssätzen zu verzichten und auf die Methode der "konkreten Pauschalierung" umzustellen: Die Beiträge sollen im Einzelfall aufgrund eines normierten Erschliessungsprojekts und eines aktuellen Kostenvoranschlages berechnet werden (§ 170 Abs. 1 BPG). Das scheint den Redaktoren der Kantonalen Gewässerschutzverordnung vom 12. Dezember 2000 entgangen zu sein: § 23 dieser Verordnung legt für die Kanalisationsbeiträge einen pauschalen Einheitssatz von Fr. 30.-- pro Quadratmeter der massgebenden Grundstücksfläche fest. Das schliesst eine gesetzmässige Praxis nicht von vornherein aus. Wenn der Einheitssatz überprüft und nötigenfalls neu festgesetzt wird, bevor er angewendet wird, ist eine korrekte Festsetzung der Kanalisationsbeiträge nach den Kosten des fiktiven Vergleichsprojekts auch mit dieser Methode möglich. Sie soll deshalb neben der Methode der „konkreten Pauschalierung“ (Berechnung im Einzelfall) wieder zugelassen werden. Dazu ist in § 166 Abs. 3 und § 167 BPG festzuhalten, dass die Höhe der Beiträge wahlweise im Einzelfall berechnet oder durch Verordnung festgelegt werden kann. In § 170 BPG ist nur noch zu regeln, in welcher Form die Beitragsverfügungen zu eröffnen sind.

2. Dabei kann gleichzeitig eine Lücke geschlossen werden: Wenn die zulässige Bruttogeschoßfläche durch eine Ausnahmebewilligung vergrössert wird, ist es zweckmässig und nahe liegend, auch den aus diesem Anlass zu entrichtenden Erschliessungsbeitrag in der Ausnahmebewilligung festzusetzen (§ 170 lit. b neu).

§ 168

§ 168 wird wie folgt geändert:

Die Abs. 1 und 2 erhalten folgende neue Fassung:

§ 168. An die massgebende Grundstücksfläche werden nicht angerechnet:

1. Flächen, die nicht mit der neuen Anlage verbunden werden können;
2. Grundstücksteile, die mehr als 60 m hinter der Baulinie liegen;

3. zu Grünanlagen in der Grünzone gehörende Grundstücksteile;
4. Grundstücksteile ausserhalb der Bauzone;
5. Grundstücksteile, die zur Abtretung für ein im öffentlichen Interesse liegendes Werk bestimmt sind, das nicht der Beitragspflicht unterliegt.

²Grundstücksteile, die zwischen 30 und 60 m hinter der Baulinie liegen, werden zur Hälfte ange-rechnet.

In der beantragten neuen Fassung von § 168 Abs. 1 und 2 BPG fehlen die Ziffern, in denen beschrieben wird, wie die massgebende Grundstücksfläche zu berech-nen ist, wenn ein Grundstück durch eine weitere Strasse oder eine weitere Kanali-sation erschlossen wird. Die Bestimmungen sind nicht nötig, weil sich die Berech-nungsformel aus § 165 Abs. 2 lit. b BPG ableiten lässt. Ersatzlos gestrichen wer-den sollen sie aber vor allem deshalb, weil sie sich als ausserordentlich schwer verständlich erwiesen haben. Grundsätzlich ist die Formel zwar einfach: Wenn ein Grundstück durch eine zweite Strasse oder eine zweite Kanalisation erschlossen wird, ist zunächst festzustellen, was sich für ein Beitrag ergäbe, wenn beide Stras-sen oder beide Kanalisationen gleichzeitig neu erstellt worden wären. Sodann ist zu bestimmen, wie gross die mit Beiträgen zu belastende Grundstücksfläche wäre, wenn nur die bestehende Strasse oder die bestehende Kanalisation neu erstellt würde. Die Differenz zwischen den beiden Flächen, ist die Grundstücksfläche, die zusätzliche mit Beiträgen belastet werden kann, wenn die neue Strasse oder die neue Kanalisation erstellt wird. Für ein Gesetz ist diese Beschreibung aber zu schwerfällig. Wesentlich komprimiert werden kann sie anscheinend nur auf Kosten der Verständlichkeit. Da schwerfällige und unverständliche Gesetzesbestimmun-gen gleichermaßen unerwünscht sind, ist die beantragte Streichung von § 168 Abs. 1 Ziff. 2 und Abs. 2 Ziff. 2 die sinnvollste Lösung. An der Rechtslage ändert sich dadurch wie gesagt nichts. Falls Auslegungshilfe nötig wäre, würde die Be-schreibung in diesem Abschnitt genügen. Denkbar wäre auch eine Regelung auf Verordnungsstufe.

§ 169

§ 169 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³In anderen Gebieten, denen keine Ausnutzungsziffer zugeordnet ist, und in Gebieten, deren Nut-zung durch Bebauungspläne festgelegt wird, ist die Ausnutzungsziffer der Zone massgebend, der die zugelassene Bebauung am ehesten entspricht.

Gemäss § 169 BPG wird die für die Höhe der Strassenbeiträge massgebende Ge-schossfläche durch die Ausnutzungsziffern bestimmt (Abs. 1). In der Zone 7 wird mit einer Ausnutzungsziffer von 2,0, in der Zone 6 von 2,5 und in der Zone 5 von 2,2 gerechnet (Abs. 2). In anderen Zonen, denen keine Ausnutzungsziffer zuge-ordnet ist, ist die vorhandene Bruttogeschossfläche massgebend (Abs. 3).

Problematisch ist die Regel, die Abs. 3 für die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone und die Stadt- und Dorfbild-Schonzone, die Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse und Gebiete ausserhalb der Bauzone aufstellt: Statt auf Ausnutzungsziffern soll auf die vorhandene Bruttogeschossfläche abgestellt werden. Der Massstab kann zu einer höheren Beitragsbelastung von Grundstücken ohne Ausnutzungszif-fer führen. Er hat ferner zur Folge, dass die Beiträge erst nach der Erstellung von Bauten erhoben werden können, auch wenn die zulässigen Bruttogeschossflä-

chen durch Bebauungspläne festgelegt sind. In allen anderen Gebieten werden die Erschliessungsbeiträge erhoben, sobald die Vorteile der Erschliessung realisierbar sind. Mit der beantragten Änderung sollen diese Rechtsungleichheiten vermieden werden. Statt auf die vorhandene (d.h. die realisierte) Bruttogeschoßfläche soll auf die Ausnutzungsziffer der Zone abgestellt werden, der die zugelassene Bebauung am ehesten entspricht.

Die gleiche Regelung soll in Zukunft auch für Grundstücke gelten, deren Nutzung durch Bebauungspläne festgesetzt wird. Auf die vom Gesetz festgelegte Ausnutzungsziffer abzustellen, ist in diesen Fällen nicht sachgerecht. Wenn das Grundstück - wie z.B. die Allmend - keiner Zone zugeteilt ist, wird die Beitragsberechnung mit der beantragten neuen Regel überhaupt erst möglich.

§ 170

§ 170 wird wie folgt geändert:

Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 170. Die Beiträge werden festgesetzt:

- a) durch den Baubeschluss,
- b) durch den Entscheid, mit dem die für die Beitragsberechnung massgebenden Flächen vergrössert werden, oder
- c) durch besondere Verfügungen.

Abs. 2 wird aufgehoben.

1. Die beantragte Änderung von § 170 Abs. 1 BPG wird in den zusammenfassenden Bemerkungen zu den Änderungen von § 166 Abs. 3, § 167 und § 170 Abs. 1 vorgestellt.

2. Erschliessungsbeiträge werden als öffentlichrechtliche Grundlasten auf Grund und Boden verlegt. Sie können daher weder den Stockwerkeigentümern noch – wie in § 170 Abs. 2 BPG vorgesehen – der Stockwerkeigentümergemeinschaft auferlegt werden. Möglich ist nur, die Festsetzungsverfügung an die Verwaltung der Stockwerkeigentümergemeinschaft zuhanden der Stockwerkeigentümer insgesamt zu richten. Irreführend ist auch, was im zweiten Satz von § 170 Abs. 2 BPG steht: Ob auch die Baurechtsberechtigten zur Beitragspflicht heranzuziehen sind, liegt nicht im Ermessen der veranlagenden Behörde. Spätestens wenn es zur Betreibung auf Grundpfandverwertung kommt, müssen die Festsetzungsverfügung auch den Bauberechtigten zugestellt werden, denn auch sie sind Eigentümer der Pfandsache (Art. 816 Abs. 3 ZGB). Im Gesetz muss dies allerdings nicht festgehalten werden, da es aus den soeben festgehaltenen allgemeinen Grundsätzen abgeleitet werden kann. § 170 Abs. 2 BPG ist daher zu streichen und durch eine klarere Regelung auf Verordnungsstufe zu ersetzen.

§ 171

§ 171 Abs. 4 erhält folgende neue Fassung:

⁴Kann ein Grundstück mangels Baureife nicht den Nutzungsplänen entsprechend bebaut werden, werden die Beiträge erst nach Wegfall des Hinderungsgrundes erhoben.

Gemäss § 171 Abs. 4 BPG werden die Beiträge erst nach Wegfall des Hindernisgrundes erhoben, wenn ein Grundstück wegen seiner Grösse, seiner Form, öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen oder mangels Zufahrtsrecht nicht den Nutzungsplänen entsprechend bebaut werden kann. Das lässt sich auch einfacher ausdrücken: Ein Grundstück darf nicht mit Erschliessungsbeiträgen belastet werden, solange es nicht baureif ist. Was unter Baureife zu verstehen ist, wird in § 2-4 BPG geregelt. Die Bestimmung ist nur deshalb so kompliziert formuliert, weil sie aus einer Bearbeitungsphase des Gesetzesentwurfs stammt, in der man noch ohne den Begriff der Baureife auszukommen glaubte. Die beantragte Änderung von § 171 Abs. 4 BPG nutzt die auf der Hand liegende Möglichkeit der Vereinfachung und macht die Vorschrift leichter verständlich.

§ 178

§ 178 wird wie folgt geändert

Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 178. Beim Inkrafttreten neuer Vorschriften hängige erstinstanzliche Verfahren unterstehen dem neuen Recht.

Abs. 5 neu:

Abweichende Übergangsbestimmungen bleiben vorbehalten.

Abs. 1:

Nach § 178 Abs. 1 BPG unterstehen erstinstanzliche Verfahren dem neuen Recht, wenn sie beim Inkrafttreten „dieses Gesetzes“ bereits hängig waren. Bei der Redaktion dieser Bestimmung wurde übersehen, dass sich die Frage des anwendbaren Rechts nicht nur beim Erlass neuer Gesetze, sondern auch bei allen Gesetzesänderungen stellen. Nach der beantragten neuen Fassung soll § 178 Abs. 1 BPG grundsätzlich immer anwendbar sein, wenn neue Vorschriften in Kraft treten.

Abs. 5:

Die Übergangsregelung von § 178 BPG entspricht den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen. Danach ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten in der Regel nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen, und nachher eingetretene Rechtsänderungen sind nicht zu berücksichtigen. Etwas anderes gilt jedoch, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen. So sind Änderungen des Gewässer- oder Umweltschutzrechts auch in hängigen Rekurs- oder Beschwerdeverfahren anzuwenden (BGE 127 II 209 E. 2b S. 211 mit Hinweisen). Überwiegende öffentliche Interessen für die Anwendung des neuen Rechts kann es auch bei Änderungen kantonalen Gesetze und Verordnungen geben. Abweichende Übergangsbestimmungen sollen daher auch in § 178 BPG ausdrücklich vorbehalten werden.

II. Änderung anderer Erlasse

§ 176 EGZGB

1. § 176 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. April 1911 wird aufgehoben.

Der unter dem Titel „Heimatschutz“ stehende § 176 des Gesetzes vom 27. April 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EGZGB) ermächtigt den Regierungsrat, zur Erhaltung von Naturdenkmälern, von seltenen Pflanzen und von geschichtlich oder künstlerisch wertvollen Gebäuden sowie zum Schutze von Städtebild und Aussichtspunkten gegen Verunstaltungen (durch Reklamen, Bauten usw.) im Verordnungswege die erforderlichen Verfügungen zu treffen. Bereits bei der Ausarbeitung des Entwurfs des Bau- und Planungsgesetzes wurde geprüft, ob diese Vorschrift nicht aufgehoben werden kann. Die Frage wurde damals noch verneint, weil noch nicht feststand, ob das Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vor dem Bau- und Planungsgesetz in Kraft treten würde. Heute ist die „Ermächtigungsnorm“ des § 176 EGZGB vollständig durch Gesetze abgelöst worden, die die Voraussetzungen des „Heimatschutzes“ selbst regeln. Neben dem bereits zitierten Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vom 25. Januar 1995 sind es das Gesetz über den Denkmalschutz vom 20. März 1980 und die Vorschrift über die Gestaltung von Bauten und Anlagen des Bau- und Planungsgesetzes (§ 58). § 176 EGZGB hat keinen Anwendungsbereich mehr und sollte daher aufgehoben werden.

§ 13 DSchG

2. § 13 Abs. 3 des Gesetzes über den Denkmalschutz vom 20. März 1980 erhält folgende neue Fassung:

³Im übrigen gelten die Zonenvorschriften des Bau- und Planungsgesetzes.

§ 13 des Denkmalschutzgesetzes enthält eine Kurzfassung der Vorschriften für die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone und schliesst mit dem Hinweis, dass im Übrigen die im *Anhang zum Hochbautengesetz* enthaltenen besonderen Zonenvorschriften gelten (Abs. 3). Bei der Ausarbeitung des Bau- und Planungsgesetzes wurde diese Vorschrift übersehen. Das Hochbautengesetz ist aufgehoben worden; die vollständige Fassung der Vorschriften für die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone ist heute in den *Zonenvorschriften des Bau- und Planungsgesetzes* zu finden (§ 37).