



## Petitionskommission

An den Grossen Rat

**05.8196.02**

Basel, 16. Mai 2006

### **P 217 „Keine Glaspaläste am Rhein und in der Altstadt – menschliche Architektur“**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. März 2005 die Petition „**Keine Glaspaläste am Rhein und in der Altstadt – menschliche Architektur**“ an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

#### **1. Wortlaut der Petition**

Der Petitionstext liegt ausnahmsweise aufgrund seiner Ausführlichkeit dem Berichtstext bei.

#### **2. Abklärungen der Petitionskommission**

Die Petitionskommission nahm die Petition an ihrer Sitzung vom 23. März 2005 entgegen. An dieser Sitzung hatte sie vom Regierungsratsbeschluss vom 22. Februar 2005 Kenntnis, welcher vorsah vorliegende Petition, welche auch bei Regierungsrat eingereicht worden war, dem Baudepartement zur Berichterstattung zu überweisen. Die Petitionskommission beschloss deshalb, Regierungsrätin Barbara Schneider zu bitten, ihr die im Baudepartement zuständige Person zu nennen, um bei der Behandlung der Petition Doppelprüfungen zu vermeiden. Mit Schreiben vom 30. März 2005 erfuhr die Petitionskommission, dass der Leiter der Abteilung „Nutzungsplanung“ die Stellungnahme zur Petition verfassen werde. Die Petitionskommission wurde gebeten, Fragen und Anliegen oder allenfalls eine Einladung an das Departementssekretariat zu richten.

Da die Petitionskommission zu Beginn der Legislaturperiode mit der Bearbeitung vieler Petitionen beschäftigt war, blieb vorliegende Petition pendent. Erst im Herbst letzten Jahres erkundigte sie sich beim Leiter der Abteilung Nutzungsplanung, wie weit seine Stellungnahme zur Petition gediehen sei. Sie erfuhr, dass die Petition auch beim Baudepartement noch immer pendent sei. Im Februar 2006 erhielt die Petitionskommission dann folgenden

**Regierungsratsbeschluss vom 21. Februar 2006****1. Anliegen der Petentschaft**

Die eingereichte Petition möchte entlang des Rheinufers und in der Altstadt Glasfassadenverbieten, da diese steril und lebensfeindlich seien und für Vögel eine Gefahr darstellen. Zudem würden Bauten mit Glasfassaden den Komfortansprüchen nicht genügen und seien energieverschwenderisch. Die Petition fordert einen „menschen- und tiergerechten“ Baustil und den Abbruch von bestimmten Gebäuden in der Innenstadt, die den Vorstellungen eines „menschen- und tiergerechten“ Baustils nicht entsprechen.

**2. Beantwortung der Petition*****2.1 Planungsrechtliche Ausgangslage und Beurteilung durch die Nutzungsplanung***

Ob ein Gebäude mit Glasfassaden am Rhein oder in der Altstadt möglich ist oder nicht, hängt massgeblich davon ab, in welcher Zone ein Bauvorhaben liegt. Gemäss heutigem Zonenplan sind auf der Grossbasler Seite, zwischen St. Albanfähre und Johanniterbrücke, sowie auf der Kleinbasler Seite, zwischen Wettsteinbrücke und Klingentalfähre, fast alle rheinseitigen Bebauungen in der Schutzzone. In der Altstadt sind, beruhend auf dem Zonenplan von 1939, ebenfalls weite Gebiete den Schutz- und Schonzonen (damals Altstadtzone) zugeordnet. Noch heute gilt der planerische Grundsatz, dass in diesen Zonen Denkmalschutz und Volumenerhalt Priorität geniessen. Bauten mit Glasfassaden sind hier aufgrund der planerischen Voraussetzung und des Umgebungsschutzes (Denkmalschutzgesetz § 19) nur in Ausnahmefällen möglich.

Für eine grossflächige Ausdehnung der Schon- resp. Schutzzonen in der Innenstadt besteht aus nutzungsplanerischer Sicht keine Veranlassung, zumal dies aufgrund bestehender Verhältnisse resultieren müsste und nicht, um den Ausschluss von bestimmten Bauten (Glasfassaden, Blockbauten) zu erreichen. Für den geforderten Abbruch gar von Blockbauten in der Aeschen und Steinen gibt es weder triftige Gründe - denn auch hier können nicht „baustilistische“ Begründungen ausreichen - noch Befugnis für den Eingriff (s. Bau- und Planungsgesetz § 77 ffs. Besitzstandgarantie des Privateigentums).

Auf Baugesuche, bei denen denkmalpflegerische Aspekte geltend gemacht werden können, sind im Übrigen von der Verwaltung unabhängige Organisationen einspracheberechtigt (d.h. Freiwillige Basler Denkmalpflege, Basler Heimatschutz und Stiftung für das Basler Stadtbild). Jedem Bürger und jeder Bürgerin ist es freigestellt, sich diesen Organisationen anzuschliessen. In diesem Sinn ist auch eine Art „Mitwirkung“ der Bürger und Bürgerin in diesen Fragen möglich.

In den übrigen Zonen gelten keine Schutzaspekte, sondern hinsichtlich Gestaltung der Grundsatz, dass Bauten mit Bezug auf ihre Umgebung eine gute Gesamtwirkung erzielen müssen. Hier ist es dem Können und Spielraum des Architekten und des Bauherrn überlassen, eine gestalterisch ansprechende und befriedigende Lösung zu finden, welche in der anschliessenden Baugesuchsbeurteilung von der Stadtbildkommission geprüft wird. Für

Bauvorhaben, welche der Kanton auslöst oder mitträgt, werden in der Regel Wettbewerbsverfahren mit unabhängigen Beurteilungsgremien durchgeführt, um dadurch zusätzlich sehr gute architektonische Qualität zu sichern.

## 2.2 Anliegen der kantonalen Denkmalpflege

Im Einflussbereich der kantonalen Denkmalpflege (eingetragene Denkmäler und Schutzzone) stehen "Glaspaläste" kaum je zur Diskussion. Die Frage, ob „Glasfassaden“ möglich sind oder nicht, spielt gelegentlich beim Einbezug der Umgebung denkmalgeschützter Bauten (Denkmalschutzgesetz § 19) eine Rolle. Eine generelle Regel für oder gegen Glasfassaden kann aber seitens der kantonalen Denkmalpflege nicht formuliert werden. Glasfassaden erzeugen im Umfeld historischer Bauten eine Kontrastwirkung, die je nach Situation erwünscht oder auch unerwünscht sein kann.

In seltenen Fällen lässt die Schutzzone Neubauten zu, wenn keine historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz betroffen ist. Im Sinne des Schutzes der historischen Ensembles gilt jedoch hier die Regel einer gewissen Analogie zum umgebenden, historischen Baubestand, was reine Glasfassaden meistens ausschliesst.

Das Thema "alte Bausubstanz" wird von der Petition in der 8. Schlussfolgerung angesprochen: "Verbote von Änderungen an Altbauten muten pervers an, wenn Glasfassaden ... erlaubt sind. Hier stimmen die Prioritäten ... nicht." Damit bekundet die Petition auch den Willen, alte Bausubstanz verändern zu wollen. Sie propagiert eine diffuse Vorstellung von "menschen- und tiergerechter Architektur" und hält die ganze Stadt – das heißt, auch die geschützte Bausubstanz - in diesem Sinne für veränderbar. Damit tut sie kund, dass sie nicht die bestehende Gesetzgebung restriktiver gehandhabt wissen möchte, sondern eine vollständig andere Gesetzgebung anstrebt. Statt Schutzmassnahmen werden Gestaltungsvorschriften verlangt.

Es gibt diesen gesetzgeberischen Ansatz vielerorts. Es hat sich allerdings erwiesen, dass er überall dort, wo Investitionsdruck besteht, nicht zur Erhaltung der Ortsbilder, sondern im Gegenteil zu deren Ersatz durch charakterlose Architektur geführt hat. Der Schutz bestehender Werte und eine vorbehaltlose, qualitative Beurteilung von Neubauvorhaben sind besser geeignet, den unvermeidbaren Wandel lebendiger Siedlungen in gedeihliche Bahnen zu lenken. Ein grundsätzliches Verbot von Glasfassaden ist aus dieser Sicht abwegig.

## 2.3 Beurteilung der Gesamtwirkung und Gestaltung durch die Stadtbildkommission

Zum geforderten „menschen- und tiergerechten“ Baustil der Petition kann die Stadtbildkommission keine Aussage machen, da sie nicht bezweckt, „stilistische“ Vorgaben zu machen. Zur Frage, inwiefern Glasfassaden im Ortsbild möglich sind, äussert sich die Stadtbildkommission wie folgt:

Die Aufgabe der Stadtbildkommission ist es, geplante Bauvorhaben auf ihre gute Gestaltung und Einordnung in das Stadtbild zu beurteilen. Bauten sind gemäss Bau- und Planungsgesetz „mit Bezug auf ihre Umgebung so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht“ (BPG § 58). In diesem Sinn ist die Sicherung des kulturellen Werts

des Stadtbildes, sei es in der Altstadt oder in anderen Stadtgebieten, unabhängig vom Material, ein zentrales Anliegen der Stadtbildkommission. Die Stadtbildkommission prüft eingehendst geplante Bauvorhaben und kann auch im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Auflagen machen. Damit wird die Praxis einer fallweisen Beurteilung gesetzlichen Restriktionen vorgezogen. Denn eine sorgfältige fallweise Betrachtung bietet eher Gewähr dafür, dass Bauten einen Gestaltungsanspruch erfüllen können, als allgemeine Regelungen oder Gestaltungsvorschriften, die sich nicht situativ auf den Kontext beziehen.

Das von der Petition vorgeschlagene Verbot von Glasfassaden aus gestalterischen Gründen ist nicht berechtigt. Der generelle Ausschluss eines Materials ist keine Garantie, dass eine gute Gestaltung und Gesamtwirkung erreicht wird. Diese hängt massgeblich vom Zusammenspiel zwischen Materialwahl, Kubatur und Einordnung in der Umgebung ab. Mit einem prinzipiellen Verbot könnte weder eine bessere Gestaltung erreicht, noch schlechte verhindert werden. Eine gesetzliche Regelung erübrigt sich daher.

#### *2.4 Beurteilung energetischer Aspekte von Gebäuden mit Glassfassaden durch das Amt für Umwelt und Energie*

Die energetischen und haustechnischen Probleme bei Gebäuden mit Glasfassaden sind bekannt und daher in der Gesetzgebung auch berücksichtigt. Gebäude mit einem hohen Anteil an Glasflächen bieten sowohl im Winter als auch im Sommer besondere energetische Probleme: Im Winter benötigen sie häufig mehr Heizenergie als Bauten mit massiven Wandkonstruktionen - und dennoch beklagen sich die Benutzenden häufig über Kälte (Strahlungskälte). Im Sommer hingegen müssen diese Gebäude häufig gekühlt bzw. klimatisiert werden, weil sie von der Sonne zu stark aufgeheizt werden, wenn die Glasflächen nicht beschattet werden können (was teilweise aus ästhetischen Gründen abgelehnt wird). Die kantonale Energie-Gesetzgebung enthält zwar strenge Vorschriften über die Isolation von Gebäuden. Namentlich müssen die verwendeten Fenster strenge Anforderungen an den Wärmeschutz erfüllen. Aus Sicht des Amts für Umwelt und Energie kann diese Gesetzgebung indessen den Bau von Gebäuden mit Glasfassaden nicht generell und zum vornherein verhindern.

#### *2.5 Gefahrenbeurteilung der Glasfassaden durch die Fachstelle Natur- und Landschaftsschutz*

Die in der Petition angesprochene Problematik, dass Häuserfenster für Vögel Todesfälle sein können, ist seit langem bekannt. Mit der Zunahme von grossflächigen Glasfassaden hat sich die Problematik nicht nur in Basel, sondern weltweit verschärft.

Glasfassaden wirken nicht viel anders als grosse Fenster, in denen sich die Landschaft spiegelt. Fälle von Vogelkollisionen sind in Basel jüngst einige bekannt geworden, als es im Frühherbst 2005 zu einer Invasion von Tannenmeisen in der Stadt kam. Die Hauseigentümer haben im dramatischsten Fall – dem Elsässertor - dann relativ rasch reagiert und der betroffenen Glasfassade ein Netz vorgespannt. Dieses Netz wurde allerdings nach einigen Wochen wieder entfernt, und es steht zur Zeit noch nicht fest, welche langfristigen Massnahmen getroffen werden sollten. Dies zeigt, dass nachträgliche Massnahmen, nachdem ein Bau fertig erstellt ist, nicht einfach sind.

Glas ist für Vögel immer dann ein Problem, wenn es mit einem für sie attraktiven Lebensraum (Gebüsche, Bäume, z.T. auch grössere Wiesen) im Verbindung steht, unabhängig davon, ob sich diese Gebäude entlang des Rheins, in der Altstadt oder im Bereich von neu erstellten Siedlungen befinden.

Wenn bei Glasbauten die Situation entschärft werden soll, muss also das Glas für Vögel sichtbar gemacht werden. Zur Zeit gibt es nur die Möglichkeit, auf dem Glas oder in das Glas sichtbare Strukturen in Form von Punkten, Zeichnungen oder Streifen in genügender Dichte anzubringen. Generell schlägt man vor, 2 cm breite Streifen in Abständen von ca. 10 cm auf das Glas anzubringen, einzuätzen oder auf eine andere Weise anzubringen. Entspiegeltes Glas (wie dies schon bei Schaufenstern teilweise verwendet wird) oder Vorhänge helfen zusätzlich, Spiegeleffekte zu vermeiden.

Auch aus Sicht der Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz ist es fraglich, aus Gründen des Vogelschutzes Gebäude mit grossflächigen Glasfassaden grundsätzlich zu verbieten, da entsprechende Massnahmen zum Schutz der Vögel ergriffen werden können. Im Rahmen von Bauvorhaben macht die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz deshalb seit etlichen Jahren routinemässig die Auflage, grossflächige Verglasungen so auszubilden, dass die Fassaden nicht zu Todesfallen für Vögel werden. Für die fachliche Beratung wird zudem eine auf Vogelfragen spezialisierte Fachstelle beigezogen.

## 2.6 Verfahren und Vollzug gesetzlicher Vorgaben

Jedes Bauvorhaben wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens auf seine Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften (planerischen Voraussetzung, Bauweise und Ausstattung, Energiegesetz, Denkmalschutzgesetz u.w.) geprüft. Insofern müssen alle Bauten, auch solche mit Glassfassaden, Mindestansprüchen und Vorschriften gerecht werden. Sie kommen in diesem Sinn den Anforderungen der Nutzer und Nutzerinnen und den Bedürfnissen der Umwelt nach und können auch nicht summarisch als „lebensfeindlich“ bezeichnet werden.

## 2.7 Antrag

Der von den Petenten geforderte „menschen- und tiergerechte Baustil“ ist – abgesehen von der Ablehnung gegenüber dem „steril wirkenden“ Glas und der materialbedingten Gefahr für Vögel – eher vage formuliert. Es ist die Aufgabe der planenden und prüfenden Instanzen, darauf zu achten, dass Bauvorhaben den Anforderungen der Menschen (Nutzer und Nutzerinnen, Anwohner und Anwohnerinnen und Erhalt von kulturellen Werten etc.) gerecht werden und dabei auch die Umwelt nicht zu Schaden kommen darf. Dies ist jedoch keine „baustilistische“ Frage, sondern eine Frage der ausreichenden und abgestimmten Gesetzgebung, die heute schon existiert. Die Abwägung verschiedenster Aspekte zeigt, dass der von der Petition formulierten Vorstellung eines „menschen- und tiergerechten Baustils“ nicht mit einem Materialverbot oder Gestaltungsvorschriften nachgekommen werden kann.

## 3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission kann sich dem Inhalt des Regierungsratsbeschlusses vom 21. Februar 2006 vollumfänglich anschliessen und will diesem nichts hinzufügen. Gebäude in

der Innenstadt und auch dem Rhein entlang stehen häufig unter Denkmalschutz, sie unterstehen strengen baulichen Vorschriften und können schon deshalb nicht unbesehen Glasfassaden erhalten. Selbst Neubauten müssen in diesem Gebiet bestimmte Auflagen erfüllen.

Glasfassaden generell zu verbieten, ist nach Meinung der Petitionskommission nicht möglich. Sie geht davon aus, dass ein Baugesuch, welches Glasfassaden an einem Gebäude vorsieht, einer genauen Prüfung unterzogen wird, egal in welchem Stadtteil sich das betreffende Gebäude befindet. Insbesondere erwartet sie, dass das für die Gesuchsbewilligung zuständige Amt genau prüft, ob die geplante Glasfassade für Vögel problematisch sein könnte.

#### **4. Antrag der Petitionskommission**

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

Anita Lachenmeier-Thüring

Präsidentin