



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5110.02

BVD/P095110
Basel, 26. August 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 25. August 2009

Motion Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Berücksichtigung von energetischen Sanierungen bei der Beurteilung von Bauten und Anlagen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 3. Juni 2009 die nachstehende Motion Mirjam Ballmer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Das baselstädtische Bau- und Planungsgesetz (BPG) beinhaltet eine generelle Ästhetik-Klausel, die wie folgt lautet: Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bemalungen sind mit Bezug auf die Umgebung so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht (§ 58 Abs. 1 BPG).

Der Vollzug dieser Regelung obliegt weitgehend der Stadtbildkommission. Die Stadtbildkommission ist eine ständige Kommission des Baudepartements, die administrativ beim Hochbau- und Planungsamt angesiedelt ist.

Sie beurteilt Baubegehren, die ihr das Bauinspektorat unterbreitet im Sinne des Schutzes des Strassen-, Platz-, Städte-, Landschafts- und Aussichtsbildes. Das Bauinspektorat unterbreitet alle Baubegehren, die in der Stadt- oder Dorfbild-Schutzzone und Stadt- oder Dorfbild -Schonzone gelegene oder in das Denkmalverzeichnis eingetragene Bauten oder Anlagen betreffen. Ausserhalb dieser Zonen ist die Stadtbildkommission zur Einsprache gegen Baubegehren berechtigt, wenn von seiner Ausführung erhebliche Verunstaltung des Strassen-, Platz-, Städte-, Landschafts- und Aussichtsbildes zu erwarten ist. Der Antrag der Kommission ist für das Bauinspektorat verbindlich und kann nicht von Dritten umgestossen werden.

Der Regierungsrat hat sich die Erreichung der 2000-Watt-Gesellschaft im Politikplan 2009 -2012 als Ziel gesetzt. Gemäss Bundesamt für Energie besteht im Gebäudebereich ein enormes Potential zur Reduktion des Energieverbrauchs. Aus diesem Grund hat auch der Nationalrat kürzlich einer Teilzweckbindung der CO₂- Abgabe, welche für energetische Gebäudesanierungen eingesetzt werden soll, zugestimmt.

In Basel werden Bestrebungen, Gebäude energetisch zu sanieren, immer wieder aus Gründen des Ortsbildschutzes verhindert oder erschwert. Es stellt sich die Frage, ob sich der Kanton eine solch restriktive Politik noch leisten kann, wenn er gleichzeitig das Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft verfolgt.

Die Unterzeichneten bitten daher den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) in dem Sinne vorzulegen, dass bei der Beurteilung der guten Ge-

samtwirkung im Sinne von § 58 BPG den Bedürfnissen einer energiesparenden und nachhaltigen Bauweise gebührend Rechnung zu tragen ist.

Mirjam Ballmer, Beat Jans, Jürg Stöcklin, Loretta Müller, Guido Vogel, David Wüest-Rudin, Christoph Wydler, Elisabeth Ackermann, Urs Müller-Walz, Christoph Haller, Heiner Vischer, Patrizia Bernasconi“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates bestimmt in § 42 Abs. 1 und 2 über die Motion Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Änderung des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) vorzulegen. Gemäss § 58 Abs. 1 BPG sind Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bemalungen mit Bezug auf die Umgebung so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Diese Bestimmung ist dahingehend zu ändern, dass bei der Beurteilung der „guten Gesamtwirkung“ den Bedürfnissen nach einer energiesparenden und nachhaltigen Bauweise gebührend Rechnung zu tragen ist.

Mit der Motion wird die Änderung eines Gesetzes beantragt. Das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Da die Motion die Vorlage einer Gesetzesrevision verlangt, ist sie zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Verhältnis zwischen dem Schutz einer guten Gesamtwirkung und dem öffentlichen Interesse an energiesparenden Bauten

Gemäss § 58 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG) sind Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bemalungen mit Bezug auf die Umgebung so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung erzielt wird. Die Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates hat in ihrem Bericht zum Ratschlag und Entwurf zu einem Baugesetz vom 1. September 1999 ausgeführt, dass jede bauliche Veränderung sowohl für die Baute selbst als auch für die Umgebung zu einer guten Gesamtwirkung beitragen soll. Der Schutz eines guten Gesamtbildes von neuen oder geänderten Bauten und Anlagen im Kanton Basel-Stadt ist somit ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers, an welches die Vollzugsbehörden gebunden sind. Dieses Anliegen steht auch im Einklang mit der verfassungsmässigen Auftrag, die städtebauliche Qualität zu erhalten und zu fördern (§ 34 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, KV), und die Ortsbilder zu erhalten (§ 35 Abs. 2 KV).

Auf der anderen Seite liegt das von den Motionärinnen und Motionären erwähnte Ziel einer Reduktion des Energieverbrauchs im Gebäudebereich ebenfalls im öffentlichen Interesse. Das Bundesgericht hat dazu in einem jüngst ergangenen Entscheid betreffend eine Wiederherstellungsverfügung (Entscheid 1C_270/2008 vom 6. Februar 2009) ausgeführt:

„Zu den öffentlichen Interessen, denen der Wiederherstellungsbefehl zu dienen hat, gehören nicht nur die ortsbildschützerischen Anliegen, sondern auch die Interessen an der Schonung der Umwelt, an einer sparsamen und rationellen Energienutzung sowie an einer Verminderung der CO₂-Emissionen bei der energetischen Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe). Diese Interessen werden insbesondere in den Art. 74 und 89 BV zum Ausdruck gebracht und im ausführenden Bundesrecht konkretisiert (vgl. Art. 1 und 9 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 [EnG, SR 730.0] und Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Gesetz]). Nach Art. 9 EnG sind die Kantone insbesondere verpflichtet, im Gebäudebereich günstige Rahmenbedingungen für eine sparsame und rationelle Energienutzung zu schaffen. Auch wenn sich diese Vorschrift primär an den kantonalen Gesetzgeber richtet, sind die damit verfolgten Zielsetzungen ebenfalls im Rahmen der Beurteilung der Verhältnismässigkeit von baurechtlichen Wiederherstellungsanordnungen zu beachten.“

Diese bundesrechtlichen Vorgaben entsprechen auch dem in § 32 Abs. 2 KV formulierten verfassungsmässigen Auftrag, den sparsamen und rationellen Energieverbrauch zu fördern. Diesem Auftrag entsprechend hat der Regierungsrat im Politikplan 2009 – 2011 unter anderem als Zielsetzung aufgenommen, dass die Stadt Basel im Bereich Energie- und Ressourcenverbrauch eine Vorbildfunktion einnehmen soll, insbesondere im Gebäudebereich und bei der Mobilität. Aufbauend auf einer Analyse des Energieverbrauches möchte der Regierungsrat eine Absenkungsstrategie erarbeiten.

2.2 Berücksichtigung der beiden verfassungsmässigen Ziele bei der Anwendung des Gesetzes

Bei der Umsetzung der baurechtlichen Vorschriften sind im Kanton Basel-Stadt verschiedene Fachstellen und Behörden involviert. Dabei obliegt die Beurteilung der guten Gesamtwirkung keineswegs alleine der Stadtbildkommission. Soweit es sich um Bauten oder Anlagen in Stadt- und Dorfbildschutzzone handelt, liegt die Beurteilung der guten Gesamtwirkung gemäss § 58 BPG bei den für den Denkmalschutz zuständigen Behörden.

Sowohl die Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission als auch die Denkmalpflege erachten es auch als ihre Aufgabe, die Bauherrschaft bei ihren Sanierungsplänen zu begleiten und zu beraten, damit eine Energiesanierung unter Wahrung des Zieles einer guten Gesamtwirkung verwirklicht werden kann. Die Fachinstanzen halten sich bei ihrer Beratungstätigkeit an die bundesgerichtlichen Vorgaben, wonach diese sowohl sämtliche massgebenden öffentlichen Interessen als auch die konkreten Anliegen und Bedürfnisse der Grundeigentümer zu berücksichtigen hat (vgl. BGE 120 Ia 270, 284). Um dem berechtigten Interesse an einer Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden angemessen Rechnung zu tragen, sind die zuständigen Fachinstanzen auch bereit, bei den ästhetischen Anforderungen Abstriche zu machen. In diesem Sinne hat etwa die Baurekurskommission in einem jüngeren Entscheid vom September 2008 entschieden, dass bei der Beurteilung der guten Gesamtwirkung von Solaranlagen stets auch das öffentliche Interesse am energiesparenden Bauen mit zu berücksichtigen ist. Dieser Leitentscheid ist auch für die Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission sowie für die Denkmalpflege von Bedeutung und wird von diesen berücksichtigt.

Bei energetisch erforderlichen oder angezeigten Sanierungen, welche sich auch nach Ausschöpfung der gestalterischen und technischen Möglichkeiten nicht mit der positiven Ästhetikklausel in § 58 BPG in Einklang bringen lassen, besteht zudem die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss § 80 BPG.

Die Fachinstanzen und die zuständigen Departemente haben der zunehmenden Bedeutung der energetischen Sanierung auch von bestehenden Bauten und Anlagen Rechnung getragen und energetische Sanierungen unterstützt, soweit diese sorgfältig ausgearbeitet und soweit als möglich in die Umgebung eingepasst waren. Somit konnte erreicht werden, dass auch Sanierungsmassnahmen mit der erforderlichen architektonischen Qualität und Sorgfalt geplant und durchgeführt wurden. Von einer generellen Verhinderung oder Erschwerung solcher Sanierungsmassnahmen aufgrund des Stadt- und Ortsbildschutzes oder einer entsprechenden restriktiven Politik kann daher nicht gesprochen werden.

Wie in der Motion zu Recht ausgeführt wird, sind die Stellungnahmen der Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission resp. der Denkmalpflege für die Bewilligungsbehörden gemäss der heutigen Rechtslage verbindlich. Die Verbindlichkeit der Stellungnahmen dieser Instanzen ist aber nicht im Bau- und Planungsgesetz, sondern auf Verordnungsstufe festgehalten.

2.3 Möglichkeiten, den Anliegen der Motionärinnen und Motionäre Rechnung zu tragen

Wie bereits ausgeführt, ist es ein grosses Anliegen der zuständigen Fachinstanzen und Bewilligungsbehörden, einerseits dem Ziel der guten Gesamtwirkung und andererseits auch anderen privaten oder öffentlichen Interessen möglichst Rechnung zu tragen. Zu diesen Interessen, welche bereits heute berücksichtigt werden, gehört auch das Interesse an einer energietechnischen Sanierung von Gebäuden im Kanton Basel-Stadt.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass dieses öffentliche Interesse an einer Verbesserung der Energieeffizienz der Bauten und Anlagen im Kanton noch vermehrt berücksichtigt werden sollte, damit das Ziel einer Vorbildfunktion der Stadt Basel im Bereich Energie- und Ressourcenverbrauch verwirklicht werden kann. Der Regierungsrat bezweifelt allerdings, ob mit einer Lockerung der ästhetischen Anforderungen bei energetischen Sanierungen von Gebäuden das richtige Signal ausgesendet wird. Er befürchtet vielmehr, dass bei einer solchen Änderung von § 58 BPG die Bemühungen, auch bei energetischen Sanierungsmassnahmen auf eine gute Gesamtwirkung und eine qualitativ hochstehende Architektur zu achten, abnehmen werden. Energetische Sanierungen könnten dann als Vorwand missbraucht werden, um architektonisch oder gestalterisch minderwertige Änderungen zu begründen, obwohl eine energetische Sanierung auch unter besserer Wahrung der Gesamtwirkung möglich und zumutbar wäre. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine Lockerung der Anforderungen an die gute Gesamtwirkung von Bauten und Anlagen gemäss § 58 BPG nur dann vorgenommen werden soll, wenn den berechtigten Anliegen der Motionärinnen und Motionäre nicht in anderer Weise Rechnung getragen werden kann.

Im Vordergrund steht hierbei nach Ansicht des Regierungsrates die Möglichkeit, eine weitergehende Berücksichtigung der Anliegen der Verbesserung der Energieeffizienz von Bauten und Anlagen durch die nachfolgend geschilderten Änderungen der Zuständigkeiten beim Bewilligungsverfahren und der Wirkungen von Stellungnahmen bei Bauten und Anlagen, welche nicht zur Stadt- und Dorfbild-Schutzzone zählen und nicht als Denkmal geschützt sind, zu erreichen.

Wie bereits ausgeführt, ist die Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission lediglich für die Beurteilung der guten Gesamtwirkung bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Stadt- und Dorfbildschutzzone zuständig. Allerdings ist ihre Stellungnahme gemäss der heutigen Regelung in der Bau- und Planungsverordnung sowohl bei Bauten in der Stadt- und Dorfbildschonzone als auch ausserhalb der geschützten Zonen verbindlich. Bei einer ablehnenden Stellungnahme der Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission ist es den Bewilligungsbehörden daher nicht möglich, unter Berücksichtigung von anderen überwiegenden Interessen – etwa der Förderung von energetischen Massnahmen – zu einer abweichenden Gesamtbeurteilung zu kommen. Die Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission sind sich dieser Problematik durchaus bewusst und bemühen sich deshalb darum, bei ihrer Beurteilung auch andere Interessen bei ihrer Stellungnahme einzubeziehen. Damit werden diese Fachinstanzen aber gezwungen, Interessen zu berücksichtigen, welche nicht zu ihrem primären Aufgabenfeld und damit auch nicht zu ihrem eigentlichen Kompetenzgebiet gehören. Wenn die Beurteilung dieser Fachinstanzen zu einer Ablehnung des Gesuches führt, sind Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller

gezwungen, sich an eine Rechtsmittelinstanz, d. h. die Baurekurskommission, zu wenden, damit eine Instanz eine umfassende Güterabwägung vornehmen kann. Im Gegensatz zur erstinstanzlichen Bewilligungsbehörde kann die Rekursinstanz gestützt auf eine Gesamtbeurteilung entscheiden, ob bei der Prüfung der guten Gesamtwirkung berechnigte andere Interessen genügend mitberücksichtigt worden sind.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine vermehrte Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an einer energetischen Sanierung von Bauten und Anlagen, wie von den Motionärinnen und Motionären gewünscht, erreicht werden kann, wenn es einer Bewilligungsinstanz, ebenso wie bereits heute der Rekursinstanz, ermöglicht wird, die gute Gesamtwirkung gemäss § 58 BPG im Kontext mit den anderen baurechtlichen Vorschriften und den zur Diskussion stehenden privaten und öffentlichen Interessen in einer Gesamtgüterabwägung zu prüfen und darüber zu entscheiden. Dies würde es zudem den Fachinstanzen, welche speziell für die Beurteilung der guten Gesamtwirkung eingesetzt wurden, ermöglichen, sich auf diese Kernaufgabe zu konzentrieren.

Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass im Einklang mit der Zielsetzung der vorliegenden Motion geprüft werden sollte, ob die Aufgabe einer Gesamtabwägung der verschiedenen relevanten Interessen bei einer Bausache einer Instanz oder Behörde übertragen werden soll, bei welcher nicht ausschliesslich ein Aspekt, nämlich das gesetzliche Erfordernis der guten Gesamtwirkung resp. des Stadt- und Dorfbildschutzes, im Vordergrund steht. Bei dieser Gesamtbetrachtung soll das fachkompetente Urteil der für die Beurteilung der guten Gesamtwirkung eingesetzten Behörden resp. Kommissionen selbstverständlich nach wie vor eine gewichtige Rolle spielen. Diese Einschätzung soll aber bei den Bauten und Anlagen, welche nicht in der Stadt- und Dorfbildschutzzone liegen und nicht als Denkmäler geschützt sind, im Kontext mit anderen Stellungnahmen geprüft werden können, und bei überzeugenden Argumenten soll auch bei einer ablehnenden Einschätzung durch die Stadt-, Orts- und Dorfbildkommission eine Anlage oder Baute bewilligt werden können.

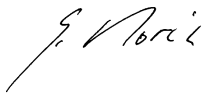
Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass bei einer solchen austarierten Änderung des Bewilligungsverfahrens resp. der Wirkung der verschiedenen Stellungnahmen auch ohne eine Änderung von § 58 BPG die von den Motionärinnen und Motionären verfolgten Ziele erreicht werden könnten.

Der Regierungsrat befürwortet in diesem Sinne die Überweisung der vorliegenden Motion als Anzug, damit er prüfen und dem Grossen Rat berichten kann, mit welchen Massnahmen und allfälligen Verordnungsänderungen dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre Rechnung getragen werden kann, ohne dass das Erfordernis an einer guten Gesamtwirkung von Neu- oder Umbauten generell eingeschränkt werden muss.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Berücksichtigung von energetischen Sanierungen bei der Beurteilung von Bauten und Anlagen dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin