



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5144.02

BVD/P115144
Basel, 14. Dezember 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 13. Dezember 2011

Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten für ein verdichtetes Bauen und energetischer Sanierung der Bausubstanz

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2011 die nachstehende Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die fortlaufende Zersiedlung unseres Landes verlangt eine veränderte Bauweise. Das verdichtete Bauen in Ballungszentren ist in jedermanns Munde. Mit der Zonenplanrevision sind auch Zonen für Hochhäuser angedacht. Zur Schonung unserer Umwelt muss jedoch nicht nur verdichtet gebaut werden, die vorhandene Bausubstanz soll wenn immer möglich auch energetisch saniert werden. Um beide Anliegen unter einen Hut zu bringen, könnte folgender Anreiz helfen: Ein Immobilienbesitzer dürfte sein Haus vergrössern (z.B. um ein Stockwerk aufstocken) im Gegenzug einer umfassenden energetischen Sanierung seiner gesamten Liegenschaft. Selbstverständlich sind Einschränkungen in Schutzzonen und Schonzonen unvermeidbar. Ebenfalls ist zu überlegen, ob die Innenstadt aus stadtbildnerischen Gründen von dieser Option ausgeklammert werden soll. Die Motionäre sind überzeugt, mit dieser Massnahme einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Umweltschutz beizutragen.

Die Motionäre beauftragen den Regierungsrat, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die auf bestehende Liegenschaften im Kanton Basel-Stadt einen sogenannten Nutzungsbonus vorsieht. Dieser Nutzungsbonus erlaubt eine Ausweitung der Ausnutzungsmöglichkeiten einer Liegenschaft (beispielsweise durch eine Stockwerkserhöhung) bei einer umfassenden energetischen Sanierung des Gebäudes. Die Umsetzung des Nutzungsbonus soll in der übergeordneten Kantonsplanung eingebunden werden. Die zu definierenden Energieeffizienzstandards sowie die weiteren Umsetzungsdetails sind auf Verordnungsstufe zu regeln.“

Emmanuel Ullmann, Aeneas Wanner, Bülent Pekerman, Dieter Werthemann, Martina Bernasconi, David Wüest-Rudin, Remo Gallacchi, Andreas Zappalà, Mustafa Atici, Beat Jans, Tobit Schäfer, Alexander Gröflin, Christine Heuss, Mirjam Ballmer, Salome Hofer, Christoph Wydler“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion:

§ 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.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die auf bestehende Liegenschaften im Kanton Basel-Stadt einen sogenannten Nutzungsbonus vorsieht. Die zu definierenden Energieeffizienzstandards sowie die weiteren Umsetzungsdetails sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

Mit der Motion wird eine Gesetzesänderung beantragt. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein spezifisches höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen das Vorhaben. Die Erwähnung der Verordnungsstufe wird nur als Zusatz resp. Klarstellung verstanden. Die Motion steht damit im Einklang mit § 42 GO und ist folglich rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

In der Motion wird dem Regierungsrat beantragt, zuhanden des Grossen Rates eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die auf bestehende Liegenschaften im Kanton Basel-Stadt einen sogenannten Nutzungsbonus ermöglicht, welcher es erlaubt, die bauliche Ausnutzung eines Grundstückes im Kanton Basel-Stadt bei einer umfassenden Gebäudesanierung zu erhöhen (bspw. durch eine Stockwerkserhöhung). Dabei soll die Umsetzung eines Nutzungsbonus in die übergeordnete Kantonsplanung eingebunden werden.

Bereits erfolgte Gesetzesänderungen zum Thema Nutzungsbonus/ Energieeffizienz

Der Grosse Rat hat bereits Gesetzesänderungen zum Thema Nutzungsbonus/Energieeffizienz beschlossen. Er hat konkret am 14. Januar 2009 dem Vorschlag des Regierungsrates zur Weiterentwicklung der kantonalen Energiegesetzgebung und der darin enthaltenen Revision des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) zugestimmt. Mit dieser Gesetzesanpassung hat der Grosse Rat den Vorschlag des Regierungsrates gutgeheissen, welcher im konkreten Einzelfall einen gezielten Nutzungsbonus bei energetischen Sanierungen zulässt. Darin sind auch die Energieeffizienzstandards für einen allfälligen Bonus definiert, wie sie nun von den Motionären gewünscht werden.

§ 81 Absatz 1 lit. d und e BPG lauten seither wie folgt:

Grössere Geschossflächen oder Ausnutzungsziffern dürfen nur bewilligt werden,

d) wenn der Heizwärmebedarf einer neuen Baute die kantonalen Anforderungen um 20% unterschreitet (Absatz 1 lit. d).

e) wenn der Heizwärmebedarf bei der Sanierung einer bestehenden Baute die kantonalen Anforderungen erfüllt (Absatz 1 lit. e).

Damit wurde das BPG um einen ansonsten im Gesetz kaum vorgesehenen Anwendungsfall erweitert, in welchem das Nutzungsmass einer Parzelle ausnahmsweise erhöht werden darf. Dieser „Nutzungsbonus“ steht unter der einschränkenden Bedingung, dass die übrigen baugesetzlichen Vorschriften eingehalten sind: Dazu gehören u.a. die zonengemässe Geschossigkeit, die Einhaltung der Lichteinfallswinkel oder der Grenz- und Gebäudeabstände. Mit anderen Worten kann gestützt auf diese Ausnahmeklausel nicht einfach ein Stockwerk mehr bewilligt werden als nach der Zonenordnung vorgeschrieben. Dies aus folgenden Gründen:

Bei Neubauten im städtischen und stadtnahen Gebiet ist der Boden eine äusserst wertvolle Ressource. Diese soll demzufolge so gut wie möglich genutzt werden. Aus diesem Grund wird bei Neubauten meist die maximale, gesetzlich mögliche Nutzung ausgeschöpft. In einem Stadtkanton wie Basel-Stadt gibt es naturgemäss deutlich mehr Um- als Neubauten. Vielfach sind selbst bestehende sanierungsbedürftige Gebäude bereits an der Grenze der Ausnutzungsziffer oder überschreiten sie sogar. Deshalb hat sich der Gesetzgeber bereits anlässlich der erwähnten Änderung des BPG intensiv mit einem – auch in anderen Kantonen eingeführten – Bonus auf die Ausnutzungsziffer befasst, der gewährt werden kann, wenn nachgewiesen wird, dass mit einem Umbau ein überdurchschnittlicher Energiestandard erreicht wird.

Damals ist der Gesetzgeber zum Ergebnis gelangt, dass ein pauschaler Nutzungsbonus in Basel-Stadt mit Problemen städtebaulicher Natur verbunden wäre und deshalb abzulehnen sei.

Pauschaler Nutzungsbonus bei hoher baulicher Dichte weniger geeignet

Besonders in ausgewogenen bebauten Stadtstrukturen wie in Basel-Stadt sollten deshalb keine frei einsetzbaren Nutzungsboni eingeführt werden. So spricht die bauliche Dichte der Stadt Basel speziell in den Zonen 3 – 6 gegen eine flächendeckende weitere bauliche Nachverdichtung. Die Stadt ist geprägt durch die geschlossene Bauweise mit Blockrandbebauungen, wo Bautiefen und Geschosszahl vorgegeben und in den meisten Fällen auch ausgeschöpft sind. Einige Stadtgebiete sind bereits heute durch den früher möglichen Strassenzuslag zum gesetzlichen Nutzungsmass übernutzt. Pauschale Nutzungsboni zur Förderung eines Energiestandards würden ein Vorspringen über die Baulinie in den Strassenraum, ein Rückspringen in den Hofbereich oder eine Aufstockung mit meist weitgreifenden Auswirkungen auf Einheitlichkeit von Fassadenhöhen und auf Lichteinfallswinkel bzw. Beschattung umliegender Gebäude zur Folge haben. Die hohe Qualität relativ homogener Bebauungsstrukturen einer geschlossenen Randbebauung mit einheitlicher Bauhöhe und Bautiefe, wie sie in der Stadt Basel besonders weit verbreitet ist, würde durch einzelne zusätzliche Geschosse besonders stark tangiert. Zudem ist die Bauhöhe dieser Blockrandbebauungen in Basel seit jeher durch die Gebäudeabstände zur gegenüberliegenden Blockrandbebauung bzw. zu ihrer Strassenfront definiert worden. Damit wurden die weit verbreiteten Lichteinfallswinkel von 45° und 60° bei Blockrandbebauungen in Basel auch zum Schutze vor Verschattung der Allmend zum üblichen Qualitätsmassstab. Bereits die Zulassung einzelner

Gebäudeaufstockungen, welche diese Qualitätsmassstäbe ignorieren, würde diese Bebauungsstruktur unwiderruflich und tiefgreifend verändern. Die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum in bereits dicht bebauten Wohngebieten durch Erhöhung der Geschosszahl hätte in den meisten Fällen unerwünschte Nebenwirkungen, namentlich auf den Lichteinfallswinkel von bestehenden Wohnräumen in der Nachbarschaft.

Vernünftiges Nutzungsmass dank Zonenplan oder Bebauungsplänen

All diese Veränderungen würden sich räumlich negativ auf bestehende Bebauungsstrukturen auswirken. Sie widersprechen den raumplanerischen Zielen der Abstimmung der raumwirksamen Entwicklung wie auch der baugesetzlichen Forderung nach einer guten Gesamtwirkung der Siedlungsordnung. Hinsichtlich des städtebaulich vernünftigen Nutzungsmasses nach den Kriterien des Raumplanungsgesetzes ist einzig der Zonenplan Basel-Stadt massgebend. Auch aus heutiger Sicht kann grundsätzlich das Mass der baulichen Nutzung im Zeitalter der Raumplanung nur auf Grund einer sorgfältigen Planung und nicht allein nach der Bereitschaft zu besserer Energieeffizienz erhöht werden. Neue Bauten wie auch Umbau- und Sanierungsprojekte müssen sich generell in die räumlichen Gegebenheiten einfügen und dürfen sie nicht beeinträchtigen; dies gilt selbst, wenn sie einen der erwähnten Energiestandards aufweisen. Das vernünftige Nutzungsmass einer Parzelle ist deshalb aufgrund städtebaulicher Überprüfungen einzig durch den Zonenplan oder Bebauungspläne zu regeln.

Mit Hilfe dieser gebietsübergreifenden Nutzungsplanung kann das Postulat wohnlicher Siedlungen mit dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung angemessen koordiniert werden. Studien im Zusammenhang mit der laufenden Zonenplanrevision haben denn auch bestätigt, dass einige Stadtgebiete schon heute durch den früher möglichen Strassenzuschlag übernutzt sind. Der Zustand der Übernutzung hätte bei der Einführung des neuen Bau- und Planungsgesetzes 2001 durch eine entsprechende Erhöhung der Ausnützungsziffer planungsrechtlich angepasst werden können, was aber mit Blick auf die bereits hohen baulichen Dichten bewusst nicht gemacht wurde.

3. Zum Genfer Modell

Der Vorstoss von Emmanuel Ullmann weist Parallelen zu einer Gesetzesänderung des Kantons Genf aus dem Jahr 2008 auf, wobei dort nicht energetische, sondern wohnpolitische Ziele für die Einführung eines Nutzungsbonus im Vordergrund standen. Nach jahrelangen Verhandlungen mit Referendumsgegnern konnte in Genf ein Gesetz verabschiedet werden, welches – differenziert nach Quartieren und Strassenbreiten – zusätzliche Gebäudehöhen erlaubt. Die neuen Stockwerke sind zwingend dem Wohnen vorbehalten, und die Baukosten für die Aufstockung dürfen nicht auf die Mieten bereits bestehender Wohnungen überwälzt werden.

Das Bau- und Verkehrsdepartement hat seinerseits dieses wohnbaupolitische Anreizmodell bezogen auf die Basler Bauordnung geprüft. Die Auswirkungen eines Nutzungsbonus auf die Wohnqualität wären im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zum Kanton Genf deutlich grösser. Die Prüfung hat gezeigt, dass Planungsgrundsätze wie 45°-Lichteinfallswinkel, 50%-Freifläche oder breitere Hof- als Strassenräume im Genfer Modell im Gegensatz zu den Ge-

gebenheiten im Kanton Basel-Stadt nicht den gleichen Stellenwert haben. In Basel-Stadt stellen diese Planungsgrundsätze in hohem Mass ein einheitliches Gesamterscheinungsbild sicher. Jede Abweichung von diesen Standards wirkt sich demgegenüber deutlich grösser auf das beabsichtigte Erscheinungsbild aus. Mit steigender Anzahl verwirklichter Projekte mehrten sich jedoch auch im Kanton Genf kritische Stimmen, welche eine Übernutzung und Abwertung der bereits dicht bebauten Stadtquartiere befürchten. Insbesondere wird geltend gemacht, dass der Wohnraumgewinn von zusätzlichen Stockwerken die untersten Geschosse in der Nachbarschaft zu schlechteren Wohnlagen degradiert.

4. Würdigung der Anliegen der Motion

Eine Vergrösserung der Nutzung in unserem städtischen Kontext führt meist zu gut sichtbaren Veränderungen – häufig mit unerwünschten städtebaulichen Nebenwirkungen. Förderansätze anderer weniger dicht bebauter Kantone oder Gemeinden, die vereinzelt die pauschale Gewährung von Nutzungsboni bis zu 15% eingeführt haben, können daher nicht ohne weiteres auf Basel übertragen werden.

Damit sind, auch angesichts der Vielfalt von Bautypen in unserer städtisch geprägten Siedlung vom kleinen Wohnhaus bis zur Messehalle, generelle Aussagen zur prozentualen Vergrösserung der Bruttogeschossfläche infolge dickerer Wärmedämmung kaum möglich. Zur Erreichung des Minergie-P-Standards hat sich zum Beispiel beim Wohnhaus Sevogelpark die Nettogeschossfläche bei gleich bleibender Bruttogeschossfläche nur um 3.3 % vermindert. Diese geringe Differenz ist eine Folge des kompakten Baukörpers. Bei bestehenden Bauten kann dies zuweilen anders aussehen. Um den sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber deshalb mit Grossratsbeschluss vom 14. Januar 2009 wie erwähnt einen einzelfallbezogenen Nutzungsbonus eingeführt. Mit dieser Ergänzung im BPG kann zu Gunsten der Energieeffizienz per Ausnahmegewilligung die Bruttogeschossfläche angemessen überschritten werden. Seit der Einführung einer Ausnahmegewilligung für mehr Bruttogeschossflächen bei energetischen Sanierungen wurde von dieser Möglichkeit regelmässig Gebrauch gemacht. So verzeichnet das zuständige Bauinspektorat ca. sieben Bewilligungen pro Jahr. Wir erwarten, dass entsprechende Gesuche infolge des steigenden Bewusstseins für energetische Sparmassnahmen noch zunehmen werden.

Im städtischen Kontext sind Einzelfallbetrachtungen mit gebührender Abwägung der Interessen (Energieeffizienz, Stadtbild, Nutzungsplanung) unumgänglich. Bei jedem Vorhaben gilt es zudem zu prüfen, inwieweit Verstösse gegen das BPG – z.B. durch Verringerung von Grenzabständen oder Verletzung von Lichteinfallswinkeln – entstehen und allenfalls, welche privatrechtlichen Regelungen (Dienstbarkeiten) dazu erforderlich sind.

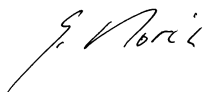
Selbst wenn die Abhängigkeit zwischen verdichtetem Bauen und energetischer Gebäudesanierung nicht evident ist, wurde aus Sicht des Regierungsrates mit dieser Gesetzeslösung ein guter Kompromiss gefunden, welcher sowohl die energetischen Aspekte als auch die stadtplanerischen Vorstellungen und Vorgaben in jedem Einzelfall berücksichtigt. Ausserdem wurde mit § 81 Abs. 1 lit. d BPG die Möglichkeit geschaffen, auch bei einem Ersatzneubau von einem Bonus zu profitieren. Dies soll Bauherren ermutigen, anstelle einer Auf-

stockung eines bestehenden Gebäudes einen Ersatzneubau zu planen, was sowohl bezüglich Energie, Gebäudenutzung und Erdbebensicherheit Vorteile hat.

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten für ein verdichtetes Bauen und energetischer Sanierung der Bausubstanz dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin