



An den Grossen Rat

24.5192.02

BVD/P245192

Basel, 4. September 2024

Regierungsratsbeschluss vom 3. September 2024

Schriftliche Anfrage Daniel Albietz betreffend «konkrete Auswirkungen der im Dezember 2022 vorgenommenen Anpassungen der Bau- und Planungsverordnung auf die Praxis der Stadtbildkommission und ihres Fachsekretariats»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Daniel Albietz dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Am 4. Juni 2014 reichten René Brigger und Konsorten eine Motion (Geschäft 14.5275) betreffend Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission (SBK) ein. Kern des Vorstosses war, dass die SBK resp. deren Fachsekretariat ihre Stellungnahmen nach wie vor abgeben sollen, dass diese jedoch neu nicht mehr verbindlich, sondern von der eigentlichen Baubehörde nur angemessen zu berücksichtigen sind. Entgegen dem Antrag der Regierung wurde ihr die Motion zunächst zur Stellungnahme innert drei Monaten und später zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen. Dennoch wollte die Regierung aufgrund einer Vernehmlassung im Jahr 2017 an den seit 2014 geltenden Regulatorien nichts ändern und schlug in ihrem Zwischenbericht vom Januar 2018 für den Fall, dass der Grosse Rat diese Haltung nicht teilt, eine Änderung von § 16 der Bau- und Planungsverordnung (BPV) vor. Die Motion wurde in der Folge nicht abgeschrieben, sondern der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) zur weiteren Bearbeitung überwiesen, welche im Anschluss mittels einer Kommissionsmotion die Umsetzung der durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen auf Verordnungsebene verlangte. In seiner Stellungnahme zur BRK-Motion erklärte der Regierungsrat am 2. Dezember 2020, dass er die Verordnung im verlangten Sinne angepasst habe. Die neuen Bestimmungen traten am 10. Dezember 2020 in Kraft.

Seit Inkrafttreten der revidierten Verordnung im Dezember 2020 beurteilt die SBK resp. ihr Fachsekretariat zwar nach wie vor die Gestaltung sämtlicher Bauten, Anlagen, Reklamen, Aufschriften und Bemalungen auf Stadtgebiet, ihre Beurteilung ist aber nur noch verbindlich, soweit sie die Schonzone oder Fälle von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur betrifft. In allen anderen Fällen haben die Entscheide der SBK – theoretisch – nur noch empfehlenden Charakter.

Zwei Dinge fallen mit Blick auf die Neuregelung auf: Erstens betreffen die Änderungen nur die SBK Basel, nicht aber die Ortsbildkommission Riehen und die Dorfbildkommission Bettingen, welche damit ihre Stellung als «Oberbaubehörden» mit verbindlicher Stellungnahme in allen Fällen behalten haben, was eine Inkonsistenz im kantonalen Baurecht darstellt. Zweitens bleibt im Bericht des Regierungsrats zur BRK-Motion gänzlich unerwähnt, dass im Januar 2021 die Ausführungsbestimmungen zur BPV (ABPV) im § 2 um einen 4. Absatz ergänzt werden sollten, wonach das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI) für den Fall, dass es von der Stellungnahme der SBK abzuweichen gedenkt, vorgängig die

SBK und die Departementsvorsteherin (kumulativ) orientieren muss! Damit wurden der vermeintlich fortschrittlichen Neuordnung der SBK-Kompetenzen gleich wieder die Zähne gezogen.

Entsprechend ist zu befürchten, dass sich in der Praxis der SBK und des BGI seit Einführung der neuen Regeln im Dezember 2020 so gut wie nichts geändert hat.

Zur Beurteilung des in dieser Sache möglicherweise nach wie vor bestehenden Handlungsbedarfs bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wer entscheidet, ob es sich bei einem Bauvorhaben um einen Fall von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur i. S. v. § 16 Abs. 2 BPV handelt und wer behandelt das Baugesuch nach diesem Entscheid hinsichtlich § 58 BPG weiter? Falls nicht das BGI darüber entscheidet: Weshalb nicht? (Das BGI ist die «verfahrensleitende Behörde» i. S. v. § 16 Abs. 1 BPV, somit obliegt dem BGI eigentlich auch der Entscheid, ob es sich um einen Fall von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur handelt.)
2. Wie wird die Grösse der Tragweite i. S. v. § 16 Abs. 2 BPV gemessen und beurteilt, ob es sich um einen Fall von grundsätzlicher Natur für das Stadtbild handelt? Wie wird in Zweifelsfällen entschieden? Durch wen?
3. Wie hat sich das Verhältnis der durch die SBK und der nur durch das Fachsekretariat beurteilten Fälle in der Zeit vom 10. Dezember 2020 (nach Revision von § 16 BPV) bis heute im Vergleich zur Periode vom 1. Januar 2014 bis zum 9. Dezember 2020 verändert? War die Veränderung wesentlich? — Es wird um eine tabellarische Aufstellung der durch die beiden Gremien in den erwähnten Zeitabschnitten beurteilten Fälle/Gesuche gebeten (Fallzahlen pro Halbjahr, in absoluten Zahlen und in Prozent, d. h. Verhältnis der Fälle SBK/Fachsekretariat).
4. Beurteilt die SBK resp. ihr Fachsekretariat sämtliche Baugesuche oder nur solche von öffentlichem Interesse resp. mit wesentlicher Aussenwirkung? Falls SBK/Fachsekretariat alle Baugesuche, also auch solche im vereinfachten Bewilligungs- und im Meldeverfahren beurteilen: Wie wird diese Haltung begründet? Inwiefern wird in der Praxis von SBK/Fachsekretariat bzgl. Beurteilungstiefe und -strenge zwischen ordentlichen Baubehöhen und solchen im vereinfachten Bewilligungs-/Meldeverfahren unterschieden? Wie wird insbesondere der Umstand berücksichtigt, dass gemäss § 12 ABPV Vorhaben ohne wesentliche Aussenwirkungen im vereinfachten Bewilligungsverfahren geprüft werden, was per se das Erfordernis einer guten Gesamtwirkung und die Notwendigkeit der Einflussnahme seitens SBK/Fachsekretariat in solchen Fällen in Frage stellt?
5. Warum wurde der Grosse Rat im Bericht der Regierung vom 2. Dezember 2020 zur Motion der BRK nur über die vorgesehene Anpassung von § 16 BPV orientiert und nicht darüber, dass der Regierungsrat auch die Einfügung eines neuen Absatz 4 in § 2 der ABPV plant? Warum wurde dieser neue Absatz in die ABPV eingefügt, d. h. welchen Zweck (ratio legis) hat die Orientierung der SBK und der Departementsvorsteherin gemäss § 2 Abs. 4 ABPV? Als wie gross erachtet der Regierungsrat resp. die zuständige Departementsvorsteherin unter diesen Bedingungen die Freiheit eines Bauinspektors/einer Bauinspektorin, sich über eine Einschätzung der SBK hinwegzusetzen, und die Wahrscheinlichkeit, dass dies je geschehen wird? Was sagt die Regierung zum Verdacht, dass es bei der Einführung von § 2 Abs. 4 ABPV darum ging, die Wirkung des neuen § 16 BPV von vornherein zu schmälern oder gar auszuhebeln, damit alles beim Alten bleibt?
6. In wie vielen Fällen wurde die Vorsteherin des BVD seit Januar 2021 im Sinne von § 2 Abs. 4 ABPV durch das BGI über eine beabsichtigte Abweichung von der Stellungnahme der SBK resp. des Fachsekretariats orientiert? In wie vielen Fällen seit Dezember 2020 ist das BGI bei Baugesuchen von untergeordneter Tragweite dann auch tatsächlich von der Stellungnahme/Empfehlung der SBK abgewichen? Falls es wenige Fälle sind: Was will die Departementsvorsteherin vorkehren, damit die Neufassung von § 16 nicht toter Buchstabe bleibt, und wie will sie das BGI bestärken, von der Ermessenserweiterung auch tatsächlich Gebrauch zu machen und damit dem Willen des Grossen Rates Nachachtung zu verschaffen?
7. Weshalb beschränkte sich die Regierung bei der Neuregelung lediglich auf eine Neuformulierung von § 16 BPV und damit ausschliesslich auf die SBK und ihr Fachsekretariat? Mit anderen Worten: Weshalb wurden die Ortsbildkommission Riehen und die Dorfbildkommission Bettingen nicht denselben Regeln unterworfen, obwohl es sich bei BPG, BPV und ABPV um kantonale Rechtssetzung handelt? Wie beurteilt der Regierungsrat insbesondere den Umstand, dass das gesamte

Gemeinderecht der Einwohnergemeinde Bettingen – soweit ersichtlich – keine Vorschriften für die Tätigkeit ihrer Dorfbildkommission und keine Einschränkungen dieser Tätigkeit (auch nicht im Sinne von § 12a Abs. 2 BPV oder analog der neuen Fassung von § 16 BPV) enthält und dass auch das Gemeinderecht der Einwohnergemeinde Riehen keine vergleichbare Unterscheidung zwischen Baubeglehen von grundsätzlicher Bedeutung resp. grosser Tragweite und übrigen Fällen kennt, in denen die Beurteilung der OBK nur Empfehlungscharakter hätte? Inwiefern erachtet die Regierung diese Inkonsistenz im kantonalen Baurecht als sinnvoll resp. sachlich begründet?
Daniel Albietz»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. *Wer entscheidet, ob es sich bei einem Bauvorhaben um einen Fall von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur i. S. v. § 16 Abs. 2 BPV handelt und wer behandelt das Baugesuch nach diesem Entscheid hinsichtlich § 58 BPG weiter? Falls nicht das BGI darüber entscheidet: Weshalb nicht? (Das BGI ist die «verfahrensleitende Behörde» i. S. v. § 16 Abs. 1 BPV, somit obliegt dem BGI eigentlich auch der Entscheid, ob es sich um einen Fall von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur handelt.)*

Die Baugesuche werden in den wöchentlichen Sitzungen des Fachsekretariats besprochen. Die Triage erfordert eine fachliche Einschätzung, die sich auf die Praxis der SBK abstützt. Der Präsident der SBK entscheidet. Die Fälle von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur werden für die monatlichen Sitzungen der SBK traktandiert.

Das BGI ist zwar Leitbehörde für das Baubewilligungsverfahren, jedoch erfordert der Entscheid darüber, ob es sich um einen Fall von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur handelt, Fachkompetenz und beinhaltet Ermessen. Beides ist in diesem Kontext bei der SBK und nicht beim BGI angesiedelt.

2. *Wie wird die Grösse der Tragweite i. S. v. § 16 Abs. 2 BPV gemessen und beurteilt, ob es sich um einen Fall von grundsätzlicher Natur für das Stadtbild handelt? Wie wird in Zweifelsfällen entschieden? Durch wen?*

Projekte von grosser Tragweite haben einen grossen Einfluss auf das Stadtbild oder stossen Veränderungen an, die einen entsprechenden Einfluss haben werden. Dabei ist die Dimension des Projekts nicht unbedingt ausschlaggebend. Massgebend kann beispielsweise auch die stadträumliche Bedeutung des Standorts sein.

Projekte von grundsätzlicher Natur betreffen typische, stadtbildrelevante Fragen. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob eine vorgeschlagene Lösung wiederholbar ist und auch im Wiederholungsfall zu einer guten Gesamtwirkung beiträgt.

In Zweifelsfällen entscheidet der Präsident der SBK. Dabei finden die bisherige Praxis der SBK sowie die Relevanz des konkreten Bauvorhabens für das Stadtbild Eingang in die Erwägungen. Die SBK hat sich bei ihren Erwägungen auch nach §5 Kantonsverfassung auszurichten, wonach staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss.

3. *Wie hat sich das Verhältnis der durch die SBK und der nur durch das Fachsekretariat beurteilten Fälle in der Zeit vom 10. Dezember 2020 (nach Revision von § 16 BPV) bis heute im Vergleich zur Periode vom 1. Januar 2014 bis zum 9. Dezember 2020 verändert? War die Veränderung wesentlich? — Es wird um eine tabellarische Aufstellung der durch die beiden Gremien in den erwähnten Zeitabschnitten beurteilten Fälle/Gesuche gebeten (Fallzahlen pro Halbjahr, in absoluten Zahlen und in Prozent, d. h. Verhältnis der Fälle SBK/Fachsekretariat).*

In der Zeit vom 10. Dezember 2020 (nach der Revision von § 16 BPV) bis heute hat sich das Verhältnis der durch die SBK und der nur durch das Fachsekretariat beurteilten Fälle im Vergleich zur Periode vom 1. Januar 2014 bis zum 9. Dezember 2020 nicht verändert. Der Anteil der vom Fachsekretariat behandelten Gesuche liegt in beiden Perioden bei 95%. In der Periode vom 1. Januar 2014 bis zum 9. Dezember 2020 wurden durchschnittlich 31 Baugesuche und 3 Reklamegesuche pro Jahr von der SBK behandelt. In der Zeit vom 10. Dezember 2020 (nach der Revision von § 16 BPV) bis heute ist es unverändert bei 31 Baugesuchen pro Jahr geblieben.

4. *Beurteilt die SBK resp. ihr Fachsekretariat sämtliche Baugesuche oder nur solche von öffentlichem Interesse resp. mit wesentlicher Aussenwirkung? Falls SBK/Fachsekretariat alle Baugesuche, also auch solche im vereinfachten Bewilligungs- und im Meldeverfahren beurteilen: Wie wird diese Haltung begründet? Inwiefern wird in der Praxis von SBK/Fachsekretariat bzgl. Beurteilungstiefe und -strenge zwischen ordentlichen Baubegehren und solchen im vereinfachten Bewilligungs-/Meldeverfahren unterschieden? Wie wird insbesondere der Umstand berücksichtigt, dass gemäss § 12 ABPV Vorhaben ohne wesentliche Aussenwirkungen im vereinfachten Bewilligungsverfahren geprüft werden, was per se das Erfordernis einer guten Gesamtwirkung und die Notwendigkeit der Einflussnahme seitens SBK/Fachsekretariat in solchen Fällen in Frage stellt?*

Die SBK bzw. ihr Fachsekretariat beurteilt die gute Gesamtwirkung (§ 58 BPG). Der SBK werden somit sämtliche Baugesuche mit Aussenwirkung zur Prüfung und Beurteilung zugewiesen – bei Bedarf auch solche im vereinfachten Verfahren. Das Meldeverfahren ist kein Bewilligungsverfahren, weshalb die SBK auch nur bedingt involviert wird. Vorhaben innerhalb der Schonzone werden der zuständigen Stadt- oder Ortsbildkommission weitergereicht. Davon ausgenommen sind Meldungen für Solaranlagen in der Schonzone.

Das vereinfachte Baubewilligungsverfahren unterscheidet sich vom ordentlichen dadurch, dass mangels *wesentlicher* Aussenwirkung keine Publikation erfolgt und keine Einsprachemöglichkeit besteht. Bei solchen Verfahren wird davon ausgegangen, dass es keine berechtigten Interessen Dritter an der Mitwirkung gibt. Jedes Vorhaben mit Aussenwirkung ist aber auf die gute Gesamtwirkung nach § 58 BPG zu prüfen. Dies gilt etwa für Reklamen nach § 12 ABPV. Diese Prüfung obliegt innerhalb der Stadt Basel der SBK.

5. *Warum wurde der Grosse Rat im Bericht der Regierung vom 2. Dezember 2020 zur Motion der BRK nur über die vorgesehene Anpassung von § 16 BPV orientiert und nicht darüber, dass der Regierungsrat auch die Einfügung eines neuen Absatz 4 in § 2 der ABPV plant? Warum wurde dieser neue Absatz in die ABPV eingefügt, d. h. welchen Zweck (ratio legis) hat die Orientierung der SBK und der Departementsvorsteherin gemäss § 2 Abs. 4 ABPV? Als wie gross erachtet der Regierungsrat resp. die zuständige Departementsvorsteherin unter diesen Bedingungen die Freiheit eines Bauinspektors/einer Bauinspektorin, sich über eine Einschätzung der SBK hinwegzusetzen, und die Wahrscheinlichkeit, dass dies je geschehen wird? Was sagt die Regierung zum Verdacht, dass es bei der Einführung von § 2 Abs. 4 ABPV darum ging, die Wirkung des neuen § 16 BPV von vornherein zu schmälern oder gar auszuhebeln, damit alles beim Alten bleibt?*

Änderungen der ABPV liegen in der Kompetenz des Bau- und Verkehrsdepartements und werden üblicherweise im Nachgang zu Regierungsratsbeschlüssen betreffend die Anpassungen der BPV vorgenommen. Bei den ABPV handelt es sich um Ausführungsbestimmungen, die das BGI gestützt

auf § 67 BPV (mit Genehmigung des BVD) selbst erlassen kann. Es handelt sich damit nicht um einen regierungsrätlichen Erlass, sondern um den Nachvollzug von untergeordneten organisatorischen Bestimmungen. Diese Änderung von § 2 Abs. 4 ABPV wurde im Kantonsblatt vom 6. Januar 2021 publiziert.

Der neue Absatz wurde als Ergänzung zu § 2 Abs. 2 lit. d und e ABPV eingeführt und regelt das Vorgehen beim Abweichen des BGI von einer Stellungnahme der SBK. Damit wird im Sinne der Motionen von René Brigger und der BRK sichergestellt, dass die Stellungnahmen der SBK *angemessen* berücksichtigt werden. Die Wirkung des neuen § 16 PBV ist davon nicht betroffen.

Die Orientierungspflicht in §2 Abs. 4 ABPV hat aus Sicht des Regierungsrates keinen Einfluss auf die fachliche Beurteilung durch die Bauinspektorinnen und Bauinspektoren. Die Schwierigkeit bezüglich abweichender Einschätzung durch das BGI liegt viel eher darin begründet, dass die Beurteilung der Fälle die entsprechende fachliche Kompetenz erfordert und Ermessen beinhaltet – siehe Antwort auf Frage 1.

6. *In wie vielen Fällen wurde die Vorsteherin des BVD seit Januar 2021 im Sinne von § 2 Abs. 4 ABPV durch das BGI über eine beabsichtigte Abweichung von der Stellungnahme der SBK resp. des Fachsekretariats orientiert? In wie vielen Fällen seit Dezember 2020 ist das BGI bei Baugesuchen von untergeordneter Tragweite dann auch tatsächlich von der Stellungnahme/Empfehlung der SBK abgewichen? Falls es wenige Fälle sind: Was will die Departementsvorsteherin vorkehren, damit die Neufassung von § 16 nicht toter Buchstabe bleibt, und wie will sie das BGI bestärken, von der Ermessenserweiterung auch tatsächlich Gebrauch zu machen und damit dem Willen des Grossen Rates Nachachtung zu verschaffen?*

Die Vorsteherin des BVD wurde seit Januar 2021 in einem Fall durch das BGI über eine beabsichtigte Abweichung von einer Stellungnahme der SBK resp. des Fachsekretariats orientiert. Im Zeitraum seit Dezember 2020 ist das BGI in einem Fall von einer Stellungnahme/Empfehlung der SBK abgewichen. Die fachliche Beurteilung der guten Gesamtwirkung durch die Stadtbildkommission resp. das Fachsekretariat hat in wenigen Fällen zu Rückfragen des BGI und in diesen Fällen zu Anpassungen der Stellungnahme der SBK geführt. Vorkehrungen von Seiten Departement sind zurzeit keine vorgesehen. Im Rahmen des Runden Tisches «Einfacher (Um-)Bauen werden aktuell jedoch Fallbeispiele analysiert. Sollte das zuständige Departement zum Schluss kommen, dass Handlungsbedarf besteht, werden mögliche Lösungsansätze untersucht.

7. *Weshalb beschränkte sich die Regierung bei der Neuregelung lediglich auf eine Neuformulierung von § 16 BPV und damit ausschliesslich auf die SBK und ihr Fachsekretariat? Mit anderen Worten: Weshalb wurden die Ortsbildkommission Riehen und die Dorfbildkommission Bettingen nicht denselben Regeln unterworfen, obwohl es sich bei BPG, BPV und ABPV um kantonale Rechtssetzung handelt? Wie beurteilt der Regierungsrat insbesondere den Umstand, dass das gesamte Gemeinderecht der Einwohnergemeinde Bettingen – soweit ersichtlich – keine Vorschriften für die Tätigkeit ihrer Dorfbildkommission und keine Einschränkungen dieser Tätigkeit (auch nicht im Sinne von § 12a Abs. 2 BPV oder analog der neuen Fassung von § 16 BPV) enthält und dass auch das Gemeinderecht der Einwohnergemeinde Riehen keine vergleichbare Unterscheidung zwischen Baubegehren von grundsätzlicher Bedeutung resp. grosser Tragweite und übrigen Fällen kennt, in denen die Beurteilung der OBK nur Empfehlungscharakter hätte? Inwiefern erachtet die Regierung diese Inkonsistenz im kantonalen Bau-recht als sinnvoll resp. sachlich begründet?*

Die Motionen von René Brigger und der BRK haben explizit Anpassung der Aufgaben der Stadtbildkommission mit der expliziten Ergänzung «inkl. Fachsekretariat» verlangt. Die Aufgaben der Ortsbildkommission Riehen und der Dorfbildkommission Bettingen waren nicht Gegenstand der Motionen. Mit der Adressierung an die SBK beziehen sich die Motionen auf eine kommunale Aufgabe, nicht auf eine kantonale. Unter Achtung der Gemeindeautonomie wurden die Änderungen nicht auf die Ortsbildkommission/Dorfbildkommission ausgeweitet.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

In der Stadt Basel erfolgt die Beurteilung der Baubeglehen von grundsätzlicher Bedeutung resp. grosser Tragweite durch die Stadtbildkommission, in allen übrigen Fällen durch das Fachsekretariat (§ 12 BPV). Eine Unterscheidung der Baubeglehen wird in den Gemeinden Bettingen und Riehen nicht praktiziert, da in diesen beiden Gemeinden alle Geschäfte von der Dorf- resp. Ortsbildkommission behandelt werden und die Dorf- resp. Ortsbildkommission über kein Fachsekretariat (§ 15a BPV) verfügen.

Die Gemeinden können Vorschriften zu Organisation und Verfahren betreffend Orts-/Dorfbildkommission erlassen. Die übrige Kompetenzausscheidung zwischen Gemeinde und Kanton ergibt sich sowohl aus der Kantonsverfassung, dem BPG/der BPV und den weiteren relevanten Erlassen. Die Regierung stellt keine Inkonsistenz im kantonalen Baurecht fest.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin