



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5035.02

BVD/P105035
Basel, 30. Juni 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 29. Juni 2010

Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend Überprüfung und Aktualisierung der Denkmalschutzgesetzgebung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. April 2010 die nachstehende Motion Aeneas Wanner und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die Gesetzgebung für den Denkmalschutz stammt aus dem Jahr 1980. Sie ist in den 60er- und 70er-Jahren entstanden, als historische und schützenswerte Bauten in grossem Umfang abgerissen wurden. Heute hat sich ein breiter Konsens gebildet, dass diese Bauten zu erhalten sind, aber zumindest teilweise den aktuellen Nutzungs- und Komfortbedürfnissen angepasst werden können. Die Vorschriften und Verfahren zur Renovation und Erhaltung von Liegenschaften in der Schon- und Schutzzone erschweren solche Vorhaben oftmals enorm.

Die Regierung hatte im Politikplan 2002-2005 bereits das "Lockern der Vorschriften und der Praxis bezüglich Denkmalpflege" (S. 51) als Zielsetzung formuliert. Im Februar 2007 forderte der Grosse Rat mit der Überweisung des Anzugs Conradin Cramer und Konsorten die Überprüfung und Aktualisierung des Denkmalschutzgesetzes. Im Mai 2009 beantwortete der Regierungsrat den Anzug wie folgt: "Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Prüfung anstehender Fragen zum Aufgabenbereich der Denkmalpflege einzusetzen. Auch die Anliegen des Anzugstellers sollen in diesem Zusammenhang mit den zuständigen Stellen überprüft werden. Das BVD wird im Verlauf dieses Jahres (2009) zu den Ergebnissen dieser Prüfung Bericht erstatten." Die Antwort steht bis heute aus. Zurzeit können Ausnahmen von den gesetzlichen Vorschriften zugelassen werden. Für diese Ausnahmeregelung in Härtefällen soll neu auch dem Umweltschutz Rechnung getragen werden.

Die Unterzeichneten bitten aus diesen Gründen den Regierungsrat, die geltende Denkmalschutzrechtssetzung hinsichtlich einer nachhaltigen Stadtentwicklung, der Klarheit bezüglich der Auslegung, der Einfachheit und der Verfahren zu überprüfen und dem Grossen Rat bis in einem Jahr eine Revision dieses Gesetzes sowie nötigenfalls der nachgelagerten Rechtssetzung vorzuschlagen.

Aeneas Wanner, Conradin Cramer, Christian Egeler, Dieter Werthemann, Emmanuel Ullmann, David Wüest-Rudin, Mirjam Ballmer, Martina Bernasconi"

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

a)

§ 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.

b)

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes über den Denkmalschutz vom 20. März 1980 (SG 497.100) sowie nötigenfalls der nachgelagerten Rechtsetzung vorzulegen. Mit der Änderung soll im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung das Verfahren überprüft und insbesondere die Anpassung denkmalgeschützter Bauten an aktuelle Nutzungs- und Komfortbedürfnisse erleichtert werden. Die Bestimmungen der Denkmalschutzgesetzgebung sollen zudem präziser und klarer formuliert werden und es soll mithin eine klarere Rechtslage geschaffen werden.

Mit der Motion wird einerseits die Ausarbeitung von Gesetzesbestimmungen durch den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Insofern die Motion die Revision des Denkmalschutzgesetzes begehrt, verlangt sie nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht.

Fraglich ist hingegen, was die Motionärinnen und Motionäre unter dem Begriff „nachgelagerte Rechtsetzung“ verstehen. Soweit hierunter Änderungen von Erlassen auf Gesetzesstufe zu verstehen wären, welche mit einer Revision der Denkmalschutzgesetzgebung notwendigerweise vorgenommen werden müssen (unter Umständen etwa das Bau- und Planungsgesetz), wäre die Motion auch diesbezüglich zulässig. Sollten sich die Motionärinnen und Motionäre mit dem Begriff der „nachgelagerten Rechtsetzung“ jedoch auf die Ausführungserlasse (Verordnungen) zum Denkmalschutzgesetz beziehen, ist die Motion in diesem Teil als nicht zulässig anzusehen. Die Motion nimmt explizit nur Bezug auf die Denkmalschutzgesetzgebung bzw. auf die geltende Denkmalschutzrechtssetzung und nicht auf andere Erlasse der Gesetzesstufe. Zur Denkmalschutzgesetzgebung bzw. zur geltenden Denkmalschutzrechtssetzung gehören das Gesetz selbst sowie die ausführenden Verordnungen (Verordnung betreffend die Denkmalpflege vom 9. Dezember 2008, SG 497.110, und Verordnung betreffend die kantonale Archäologie vom 9. Dezember 2008, SG 497.120). Die Verordnungen stehen in der Normenhierarchie unterhalb der Gesetze, sind diesen also im Sinne der Motion „nachgelagert“. Der Erlass von ausführenden Verordnungen liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit des Regierungsrates (§ 105 Abs. 2 KV; vgl. auch § 101 Abs. 1 KV). Wie

bereits oben aufgeführt, muss sich eine Motion gemäss § 42 Abs. 1 GO auf die Änderung der Verfassung bzw. auf die Änderung eines bestehenden oder den Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses beziehen. Die Änderung oder der Erlass von Verordnungen kann mit einer Motion nicht verlangt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Motion, soweit sie die Anpassung des Gesetzes über den Denkmalschutz begehrt, rechtlich zulässig ist. Soweit sie die Änderung der „nachgelagerten Rechtsetzung“ im hier verstandenen Sinne verlangt, ist die Motion als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Zusammenhang Motion Wanner mit dem Anzug Cramer und weiteren Vorstössen

Die Motion Wanner betreffend Überprüfung und Aktualisierung der Denkmalschutzgesetzgebung setzt eine Serie von verschiedenen Vorstössen aus dem Grossen Rat fort, welche das Verhältnis zwischen dem bewahrenden Denkmalschutz und anderen öffentlichen Interessen, insbesondere das Interesse an einer nachhaltigen Stadtentwicklung thematisieren. Es kann hier auf die Motion Andreas C. Albrecht und Konsorten betreffend Zulassung von Sonnenkollektoren auf Hausdächern in der Stadt- und Dorfbildschutzzone, den Anzug Miriam Ballmer und Konsorten betreffend Berücksichtigung von energetischen Sanierungen bei der Beurteilung von Bauten und Anlagen, den Anzug Peter Malama und Konsorten betreffend Energieeffizienz auch beim Denkmalschutz sowie den in der Motion Wanner erwähnten Anzug Conradin Cramer und Konsorten zur Überprüfung und Aktualisierung des Denkmalschutzgesetzes verwiesen werden.

Wie die Motionärinnen und Motionäre richtig feststellen, hat der Regierungsrat in seinem Schreiben vom Mai 2009 zum Anzug Conradin Cramer angekündigt, es werde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Prüfung anstehender Fragen zum Aufgabenbereich der Denkmalpflege eingesetzt, welche auch die Anliegen der Anzugstellerinnen und Anzugsteller überprüfen solle. Die Frist zur Beantwortung des genannten Anzuges wurde vom Grossen Rat auf Antrag des Regierungsrates bis zum 22. April 2011 verlängert.

Die im Schreiben zum Anzug Cramer erwähnte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des BVD, FD und PD, hat verschiedene Anliegen, welche in diesem Anzug und in anderen Vorstössen angesprochen wurden, vertieft diskutiert und dem Regierungsrat entsprechende Vorschläge unterbreitet. Nachfolgend wird dargelegt, welche Änderungen der Regierungsrat aufgrund der Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe bereits beschlossen hat (Ziffern 2.1 und 2.2) und welche Massnahmen im Gesamtzusammenhang mit den vorgenannten Motionen und Anzügen weiter behandelt werden (Ziff. 2.3).

2.1 Bisher vorgenommene Änderungen als Ergebnis der Arbeitsgruppe

Mit Beschluss vom 1. Juni 2010 hat der Regierungsrat eine Änderung der Verordnung betreffend die Denkmalpflege beschlossen, welche einen Teil der Anliegen der Motionärinnen und Motionäre und Anzugstellerinnen und Anzugsteller umsetzt. Im Folgenden werden die beschlossenen Änderungen kurz dargelegt, wobei sie nach den in der Motion insbesondere genannten Punkten, nachhaltige Stadtentwicklung, Klarheit bezüglich Auslegung, Einfachheit und Verfahren geordnet sind.

2.1.1 Nachhaltige Stadtentwicklung

Unter „Nachhaltigkeit“ wird der Miteinbezug der Interessen kommender Generationen verstanden. Dies ist ein Grundanliegen des Denkmalschutzes, der das kulturell wertvolle, bauliche Erbe bewahren und weitergeben soll. Ausserdem wirkt Denkmalschutz dadurch nachhaltig, dass wertvolle Bausubstanz nicht dem Ressourcenverschleiss anheimgegeben, sondern durch Weiter- und Umnutzung den sich wandelnden Bedürfnissen der Bevölkerung dienstbar erhalten wird.

Insbesondere wirkt der Denkmalschutz nachhaltig bezüglich der Sicherung hochwertigen Wohnraums. Die von Schutzmassnahmen durch das Denkmalschutzgesetz und das Bau- und Planungsgesetz erfassten Gebäude in Basel umfassen hochattraktiven Wohnraum und beherbergen eine Bewohnerschaft mit hohem Steueraufkommen. Die Schutzmassnahmen sichern die Erhaltung des dabei besonders geschätzten, historischen Charakters der Wohnungen selbst sowie ihrer Umgebung und fördern die Wiederherstellung grosszügiger Wohnverhältnisse.

Daneben beinhaltet "Nachhaltigkeit" in der heutigen Diskussion aber insbesondere den Umgang mit Energieressourcen und entsprechende Sparmassnahmen. Die dabei im Vordergrund stehenden baulichen Massnahmen können gelegentlich im Widerspruch zur Denkmalschutzgesetzgebung stehen. Um sicherzustellen, dass ein Optimum an Übereinstimmung erreicht wird, hat der Regierungsrat die drei folgenden Änderungen der Verordnung betreffend die Denkmalpflege beschlossen:

Das im Rahmen des Unterschutzstellungsverfahrens bereits existierende verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren wird neu geregelt. So wird neu von der Denkmalpflege auch das Präsidialdepartement, in welchem die Kantons- und Stadtentwicklung angesiedelt ist, zu einem Mitbericht eingeladen. Das Präsidialdepartement erhält als Grundlage für seinen Mitbericht nebst der Stellungnahme der Eigentümerschaft Ausführungen des Hochbau- und Planungsamtes über den baulichen Zustand der Liegenschaft sowie über die raumplanerischen Konsequenzen einer Unterschutzstellung. Gestützt hierauf wird sich das Präsidialdepartement in jedem Einzelfall dazu äussern können, ob eine Unterschutzstellung einer bestimmten Liegenschaft einer nachhaltigen Stadtentwicklung entgegenläuft oder im Gegenteil für die Stadtentwicklung unproblematisch sein dürfte.

Der Regierungsrat trifft seinen Entscheid über eine Unterschutzstellung nicht nur aufgrund der Einschätzung des Denkmalrates resp. des Bau- und Verkehrsdepartements, sondern ebenfalls unter Berücksichtigungen der Mitberichte des Präsidentsdepartements und des Finanzdepartements. Bereits bisher hat der Regierungsrat bei seinem Entscheid unterschiedliche öffentliche Interessen gegeneinander abgewogen. Neu wird in der Verordnung explizit erwähnt, dass der Regierungsrat auf die Eintragung ins Denkmalverzeichnis verzichten kann, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses dies verlangen. Steht eine Unterschutzstellung beispielsweise der geplanten Entwicklung eines Quartiers entgegen, kann der Regierungsrat auf die Unterschutzstellung verzichten.

Steht eine Liegenschaft unter Schutz und möchte die Eigentümerschaft Veränderungen daran vornehmen, zählt die Verordnung neu auf, welche Kriterien bei der Beurteilung der beantragten Veränderung durch die Denkmalpflege eine Rolle spielen. Die betreffende Bestimmung der Verordnung sieht hierbei vor, dass die Denkmalpflege unter anderem zu berücksichtigen hat, ob an der Veränderung nebst dem privaten auch ein öffentliches Interesse besteht. Beispielhaft werden im Verordnungstext explizit Energiesparmassnahmen als Veränderungen genannt, welche im öffentlichen Interesse liegen.

2.1.2 Klarheit bezüglich Auslegung

Das Denkmalschutzgesetz dient der Rechtssicherheit, indem es die Verfahren und die diesbezüglichen Rekursmöglichkeiten klar regelt. Es hält ausserdem ausdrücklich fest, dass bei seiner Anwendung „den Bedürfnissen des Eigentümers Rechnung zu tragen“ ist.

Aufgrund der in der Denkmalschutzgesetzgebung verwendeten unbestimmten Begriffe ist es für die Rechtsunterworfenen aber nicht immer einfach vorauszusehen, wie die Bestimmungen ausgelegt werden. Der Regierungsrat hat deshalb auf Verordnungsstufe den Umgang mit Veränderungen an eingetragenen Denkmälern neu geregelt, so dass in diesem Punkt die Rechtssicherheit der Eigentümerschaft von Denkmälern bereits verbessert werden konnte.

Neu enthält die Verordnung einen Grundsatz, welcher als Ausgangslage für alle Beurteilungen von Veränderungen gilt: Alle Veränderungen sind zulässig, welche den Denkmalcharakter nicht beeinträchtigen. Die Denkmalpflege berät schon bisher die Bauherrschaft; zukünftig wird bei dieser Beratung aber die Frage im Vordergrund stehen, welche Veränderungen den Denkmalcharakter nicht beeinträchtigen und demnach zulässig sind. Der Verordnungstext wurde entsprechend angepasst.

In der Verordnung wird zudem neu die Praxis der Denkmalpflege betreffend die Beurteilung von Veränderungen transparent dargestellt, indem die Beurteilungskriterien aufgelistet werden. Es handelt sich um folgende Kriterien:

- Schutzwürdigkeit der von der beantragten Veränderung betroffenen Substanz;
- Interesse der Eigentümerschaft an der beantragten Veränderung;
- allfälliges öffentliches Interesse an der beantragten Veränderung, beispielsweise bei Energiesparmassnahmen;

- Bedeutung der beantragten Veränderung für die Weiternutzung des Denkmals;
- Auswirkungen der beantragten Veränderung auf den Denkmalcharakter, insbesondere das Verhältnis der von der Veränderung betroffenen Teile zum charakteristischen Altbestand;
- Reversibilität der beantragten Veränderung;
- restaurativer Umgang mit der schutzwürdigen Substanz.

Die Offenlegung dieser Kriterien erlaubt es der Bauherrschaft einerseits, besser abzuschätzen, worauf sie bei Veränderungen achten muss, damit sie bewilligungsfähig sind; ausserdem können diese Kriterien von der Bauherrschaft bei der mündlichen Vorverhandlung oder in einem Rekursfall argumentativ eingesetzt werden, um ihren Standpunkt zu untermauern.

Die Kriterien, welche für die Beurteilung einer Veränderung eines eingetragenen Denkmals durch die Denkmalpflege zur Anwendung gelangen, sind abstrakter Natur. Zudem kommen abhängig vom Einzelfall die einen oder die anderen Kriterien zum Tragen. Aus diesem Grund ist es für eine Bauherrschaft trotz Offenlegung der Bewilligungspraxis nicht immer einfach abzuschätzen, welche Kriterien für die Beurteilung der von ihr gewünschten Veränderung relevant sind und wie sie ausgelegt werden. Die Bauherrschaft hat deshalb die Möglichkeit, von der Denkmalpflege frühzeitig einen Vorentscheid mit diesbezüglichen Ausführungen einzuholen. Die Verordnung enthält neu einen entsprechenden Paragraphen und verweist für das Verfahren auf die Bau- und Planungsverordnung.

2.1.3 Klarheit bezüglich Einfachheit und Verfahren

Das Verfahren auf Zuweisung einer Liegenschaft in die Schutz- und Schonzone wird vom Planungsrecht geregelt und unterscheidet sich von allen übrigen Einzonungsverfahren nicht.

Das Verfahren zum Eintrag eines Gebäudes ins Denkmalverzeichnis ist in der Verordnung zum Gesetz über den Denkmalschutz geregelt. Es ist relativ aufwändig, weil der Gesetzgeber dem damit verbundenen Eingriff ins Privateigentum angemessen hohe Hürden entgegenstellt.

In zweifacher Hinsicht hat der Regierungsrat in Bezug auf das Verfahren zum Eintrag eines Gebäudes ins Denkmalverzeichnis resp. die Streichung aus dem Verzeichnis Vereinfachungen und Beschleunigungen beschlossen.

Einerseits stellt die Neuregelung des verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens im Unterschutzstellungsverfahren sicher, dass zwischen den verschiedenen involvierten Stellen der Informationsfluss sichergestellt ist und das Präsidialdepartement und Finanzdepartement inhaltlich relevante Stellungnahmen verfassen können. Ausserdem wird neu für die Einreichung des Mitberichts eine Frist von zwei Monaten gesetzt, um Verzögerungen des Verfahrens zu vermeiden und der Eigentümerschaft so rasch als möglich Gewissheit über die Schutzwürdigkeit ihrer Liegenschaft zu verschaffen.

Andererseits wird das Verfahren betreffend die Streichung einer Liegenschaft aus dem Denkmalverzeichnis vereinfacht, indem in solchen Fällen keine Mitberichte mehr einzuholen sind.

2.2 Organisatorische Änderungen

2.2.1 Zusammenlegung Denkmalpflege und Hochbau- und Planungsamt

Die Basler Denkmalpflege und das Hochbau- und Planungsamt werden auf den 1. September 2010 zusammengelegt. Zum selben Zeitpunkt tritt der neue Basler Denkmalpfleger, Daniel Schneller, seine Stelle an. Die Leitung des neuen Amtes mit den drei Bereichen Planung, Hochbau und Denkmalpflege übernimmt Kantonsbaumeister Fritz Schumacher.

Fasst man die Aufgabe der Denkmalpflege etwas übergreifender und vernetzter, so besteht diese zwar grundsätzlich in der Bewahrung des schützenswerten baulichen Erbes. Dazu ist es allerdings auch wichtig, dem unmittelbaren Umfeld der Objekte und übergeordneten Zusammenhängen Beachtung zu schenken. Nachhaltige Bewahrung eines Bauwerks oder eines Gebäudeensembles setzt voraus, dass dessen Nutzung mitberücksichtigt wird. Legt man den Aufgaben der Denkmalpflege dieses übergreifende Zusammenwirken von konservatorischem Bewahren und entwicklungsorientierten Aspekten zugrunde, resultiert ein im städtischen Interesse günstigeres Gesamtergebnis.

Die anstehende Organisationsentwicklung wird ab September 2010 in Absprache mit dem neuen Denkmalpfleger in Angriff genommen.

2.2.2 Zusammensetzung des Denkmalrats

Beim Denkmalrat handelt es sich um ein Fachgremium, welches dem zuständigen Departement für Fragen der Denkmalpflege beigegeben wird. Ihm obliegen wichtige Aufgaben im Bereich des Denkmalschutzes, unter anderem auch die Antragstellung an das zuständige Departement für Eintragung und Streichung von Denkmälern im Denkmalverzeichnis. Da der Denkmalrat bereits kurz nach dem Wechsel der Denkmalpflege zum Bau- und Verkehrsdepartement wiedergewählt werden musste und das neu zuständige Departement bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Haltung entwickeln konnte, entschied sich der Regierungsrat bewusst dafür, den Denkmalrat ausnahmsweise für zwei statt vier Jahre zu wählen. Durch die vorgezogenen (Neu-) Wahlen des Denkmalrats sollte das BVD die Möglichkeit erhalten, gestützt auf die gesammelten Erfahrungen eine Haltung zur (zukünftigen) Zusammensetzung zu bilden und dem Regierungsrat bei den Neuwahlen entsprechende eigene Vorschläge zu unterbreiten.

Im Sommer 2011 stehen diese Neuwahlen nun an. Der Regierungsrat kam auf Anregung des zuständigen Departements zum Schluss, dass die Zusammensetzung des Denkmalrats in Zukunft flexibler gestaltet werden soll als bisher. Insbesondere hält der Regierungsrat die Vertretung ex officio der Kirchen und des Münsterbaumeisters aus heutiger Sicht für nicht mehr gerechtfertigt. Der Regierungsrat ist deshalb der Meinung, dass zukünftig nur noch die Gemeinden (Bürgergemeinde Basel und Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen) von Amtes wegen im Denkmalrat Einsitz haben sollen. Alle übrigen Mitglieder sollen vom Regierungsrat gewählt werden. Die entsprechende Verordnungsänderung ist ebenfalls am 1. Juni 2010 beschlossen worden.

2.3 Weitere Punkte, welche vom Regierungsrat geprüft werden

Gestützt auf den Bericht der im Bereich Denkmalschutz eingesetzten Arbeitsgruppe hat der Regierungsrat bereits mehrere mögliche Änderungen auf Gesetzesstufe diskutiert. Diese Änderungsmöglichkeiten werden in den kommenden Monaten weiterverfolgt und einer genaueren Überprüfung der Tragweite und des Nutzens unterzogen. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, über diese Punkte in einer gemeinsamen Beantwortung zu den oben genannten politischen Vorstössen zu berichten. Nachfolgend werden einige der Punkte beschrieben, bei welchen der Regierungsrat prüft, ob Gesetzesänderungen oder allenfalls weitere Änderungen auf Verordnungsstufe angebracht sind.

2.3.1 Aufnahme eines Hinweises auf Interessensabwägung in § 15 Denkmalschutzgesetz

Gemäss § 22 des Denkmalschutzgesetzes kann der Regierungsrat eine eingetragene Liegenschaft aus dem Denkmalverzeichnis streichen, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses dies verlangen. In Bezug auf die Eintragung von Liegenschaften enthält § 15 des Gesetzes aber keinen analogen Vorbehalt.

Zwar kann § 22 des Gesetzes über den Denkmalschutz im Umkehrschluss auch bei Eintragungen angewandt werden, was mittlerweile selbst von der Rechtsprechung anerkannt wurde. Ausserdem wurde der Grundsatz nun explizit auf Verordnungsstufe eingeführt. Dennoch hält der Regierungsrat es für prüfenswert, ob § 15 des Gesetzes über den Denkmalschutz mit einem Hinweis auf allfällige der Eintragung entgegenstehende öffentliche Interessen ergänzt werden soll.

2.3.2 Präzisierung des Denkmalbegriffs

Weiter hält es der Regierungsrat für sinnvoll zu prüfen, ob der Begriff des Denkmals präzisiert und griffiger formuliert werden könnte.

Der heutige im Gesetz enthaltene Denkmalbegriff ist sehr offen formuliert. Denkmäler sind Einzelwerke, Ensembles und deren Reste, die wegen ihres kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Wertes erhaltenswürdig sind. Der Inhalt der unbestimmten Begriffe wie kulturell, geschichtlich oder künstlerisch wird jeweils erst im Einzelfall bestimmt. Um alle Arten von Denkmälern zu erfassen, vom Bauernhaus aus dem 16. Jahrhundert bis hin zu einem zeitgenössischen Bauwerk, ist eine offene Formulierung bis zu einem gewissen Grad notwendig. Der Regierungsrat möchte aber prüfen, ob eine Präzisierung des Begriffs des Denkmals im Hinblick auf den Anspruch auf Transparenz und Rechtssicherheit der Eigentümerschaft angebracht ist. Denkbar wäre beispielsweise, die vom Verwaltungsgericht diesbezüglich in den vergangenen Jahren entwickelten Kriterien der Hochrangigkeit und der Allgemeingültigkeit als Voraussetzung für die Unterschutzstellung im Gesetzestext erkenntlich zu machen.

2.3.3 Zusammensetzung des Denkmalrats

Nebst den unter Ziffer 2.2.1 auf Verordnungsstufe beschlossenen Änderungen, möchte der Regierungsrat weiter abklären, ob eine Änderung der Zusammensetzung und des Aufgabenbereichs des Denkmalrates im Hinblick auf die Einfachheit der Verfahren zielführend wäre.

Als Fachgremium ist der Denkmalrat heute „Anwalt des Denkmalschutzes“ und demnach nicht dafür eingesetzt, eine Gesamtabwägung aller betroffenen Interessen, d.h. auch derjenigen, die dem Denkmalschutz allenfalls entgegenstehen, vorzunehmen. Steht einer Unterschutzstellung einer an sich schützenswerten Baute ein anderes öffentliches Interesse entgegen, beispielsweise die Stadtentwicklung, fließt dieses Interesse erst auf Stufe des Regierungsrates in den Entscheidungsprozess mit ein. Im Sinne der Verfahrensökonomie und der Rechtssicherheit der Eigentümerschaft wäre es jedoch wünschenswert, dass dem Denkmalschutzinteresse entgegenstehende öffentliche Interessen möglichst früh im Verfahren berücksichtigt werden. Es soll deshalb geprüft werden, wie der Denkmalrat zusammengesetzt werden könnte und welche Funktionen dem neu zusammengesetzten Denkmalrat zukommen müssten, damit dieser als eine über ein Fachgremium hinausgehende Kommission fungieren kann.

2.3.4 Vereinfachung der Zulassung von Sonnenkollektoren auf Hausdächern der Stadt- und Dorfbildschutzzone (Motion Albrecht)

Wie der Regierungsrat im Schreiben vom 3. Juni 2009 zur Motion Albrecht betreffend Zulassung von Sonnenkollektoren auf Hausdächern der Stadt- und Dorfbildschutzzone bereits ausgeführt hat, möchte er den Spielraum zur Ermöglichung von zusätzlichen Sonnenkollektoren auch in der Schutzzone noch ausweiten. So sollen ausserhalb des Altstadtbereiches resp. Dorfkernbereiches auch auf Gebäuden in der Schutzzone sorgfältig eingepasste Solaranlagen, insbesondere thermische Sonnenkollektoren, welche über einen hohen Effizienzgrad verfügen und der direkten Versorgung des betroffenen Gebäudes dienen, zugelassen werden. Mit diesem Kompromiss soll dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre entgegengekommen werden, ohne dass das grundsätzliche Beeinträchtungsverbot in der Schutzzone und damit ein Kernanliegen des Denkmalschutzgedankens in einem wesentlichen Teil aufgehoben werden muss. Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat eine entsprechende Vorlage bis zum 16. September 2010 vorzulegen.

2.3.5 Berücksichtigung von energetischen Sanierungen bei der Beurteilung von Bauten und Anlagen (Anzug Ballmer und Anzug Malama)

Seit Jahrzehnten sind bauliche Verbesserungen aus Energiespargründen bei der Sanierung von geschützten Bauten eine denkmalpflegerische Selbstverständlichkeit. Im Zuge neuer Erkenntnisse haben sich diese Ansprüche indessen in den letzten Jahren erheblich vermehrt. Dies kann die Grenze dessen überschreiten, was denkmalpflegerisch vertretbar erscheint.

Wie der Regierungsrat in seinem Schreiben vom 25. August 2009 zum obigen Anzug Ballmer aufgezeigt hat, ist es ihm ein Anliegen, dass das öffentliche Interesse an einer Verbes-

serung der Energieeffizienz von Bauten und Anlagen im Kanton noch vermehrt berücksichtigt wird, damit das Ziel einer Vorbildfunktion der Stadt Basel im Bereich Energie- und Ressourcenverbrauch verwirklicht werden kann. Eine umfassende Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Energieeffizienz soll sowohl bei Bauten und Anlagen in der Schutz- und Schonzone als auch bei der Beurteilung der guten Gesamtwirkung gemäss § 58 des Bau- und Planungsgesetzes möglichst frühzeitig vorgenommen werden können. Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat zum Ergebnis seiner Prüfung bis zum 18. November 2011 zu berichten. Der Regierungsrat hat in seinem Schreiben vom 23. Dezember 2009 zum Anzug Malama mitgeteilt, dass er gleichzeitig mit der Berichterstattung zum Anzug Ballmer auch zum Anzug Malama berichten wird. Der Grosse Rat hat deshalb diesen Anzug am 13. Januar 2010 stehen lassen resp. die Frist zur Berichterstattung auf den 13. Januar 2012 festgelegt.

3. Weiteres Vorgehen


Der Regierungsrat nimmt die verschiedenen Vorstösse zum Spannungsverhältnis zwischen dem der verfassungsmässigen Aufgabe der Erhaltung der Ortsbilder, Denkmäler und der dem Kanton anvertrauten Kulturgüter (vgl. § 35 Abs. 2 BV) sowie anderen Aufgaben und öffentlichen Interessen wie zum Beispiel Umweltschutz und Wohnbauförderung (vgl. § 31, 33 und 45 BV) sehr ernst. Der obige Bericht zu den Ergebnissen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zeigt auf, dass der Regierungsrat dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre resp. Anzugstellerinnen und Anzugsteller weitgehend entgegenkommen möchte. Dadurch soll ein neues Gleichgewicht zwischen dem Schutz des historisch und kulturell wichtigen Erbes Basels und dem öffentlichen Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt und der Gemeinden gefunden werden. Insbesondere bei zeitgenössischen Liegenschaften und Ensembles sollten vermehrt die Anliegen einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt berücksichtigt werden. Der Regierungsrat möchte deshalb dem Grossen Rat eine sorgfältig abgewogene Berichterstattung mit entsprechenden Vorlagen unterbreiten, wobei er auch weitere Vorschläge zu Gesetzesänderungen nicht ausschliesst.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Signale seitens des Grossen Rates, welche aus den eingangs erwähnten Motionen und Anzügen hervorgehen, deutlich genug sind und dass die Vorgaben für das weitere Vorgehen klar erkennbar sind. Der Regierungsrat erachtet deshalb die Verstärkung dieser Anliegen durch die vorliegende Motion Wanner nicht als erforderlich. Er möchte sich aber einer Überweisung der Vorlage nicht entgegensetzen und erklärt sich daher mit der Überweisung der Motion Wanner im Sinne der obigen Ausführungen einverstanden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion betreffend Überprüfung und Aktualisierung der Denkmalschutzgesetzgebung dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin