



An den Grossen Rat

18.5412.02

BVD/P185412

Basel, 15. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019

## **Motion Beatrice Isler und Konsorten betreffend „neue Planung für Wohnungsbau entlang der Grenzacherstrasse“ – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Februar 2019 die nachstehende Motion Beatrice Isler und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Basel braucht neuen Wohnraum. Bereits vor mehreren Jahren stand im Bereich Grenzacherstrasse/ Riehen-Süd eine Planung an, die aber in einer Volksabstimmung knapp abgelehnt wurde. Es bestehen jetzt gute Gründe, eine Neugestaltung - unter anderen Vorzeichen und mit anderen Rahmenbedingungen - anzugehen.

Seit dem Januar 2014 hat sich die Wohnbevölkerung in Basel noch einmal deutlich erhöht, ebenso ist die Anzahl der angebotenen Arbeitsplätze klar gestiegen. In unmittelbarer Nähe zum hier zur Diskussion stehenden Areal baut die Firma Hoffmann-La Roche ihren Standort kräftig aus, das heisst zahlreiche neue Arbeitsplätze entstehen. Bei der seinerzeitigen Abstimmung argumentierten die Gegner, man dürfe keine Grünflächen vor den Toren Basels einer Bebauung opfern. Zusätzlicher Wohnraum sei einzig innerhalb bebauter Gebiete zu erstellen; eine Verdichtung sei hier angebracht. Dieses Argument gilt nun nicht mehr, da mit der Annahme der Mieterschutzinitiative Sanierungen und insbesondere Rückbau und Ersatzneubauten erschwert bis verunmöglicht werden. Eigentliche Verdichtungen - wie sie 2014 von den Referendumsgegnern ins Feld geführt worden sind - wie z.B. das Überbauen von grossen Innenhöfen und Baulücken sind heute praktisch undurchführbar geworden. Die CVP sieht eine neue Bearbeitung des Areals mit folgenden Randbedingungen:

- Die neue Planung soll sich auf das Gebiet zwischen der Rheintalbahnlinie und dem Rhein beschränken sowie zwischen der Rankstrasse und der Hörnliallee; sie soll somit nicht mehr das Gebiet nördlich der Bahnlinie beschlagen. Es wäre zu prüfen, ob auch ein Streifen entlang der Hörnliallee (auf Riehener Boden) mit einbezogen werden kann. Insbesondere ist eine andere Bebauung zu prüfen als die seinerzeit geplanten Hochhäuser. Hier kann als Vergleich die interessante, in Vorbereitung stehende Überbauung Walkeweg herangezogen werden. Diese Planung resp. das Vorgehen dabei steht modellhaft da, denn die Arbeit daran verlief speditiv und ohne Konflikte. Ziel der Neuplanung Grenzacherstrasse soll sein, dass eine stattliche Anzahl neuer Wohnungen entstehen kann, mit einer Bewohnerzahl ähnlich der damals vorgesehenen (2000).
- In die Gesamtschau kann auch neu das Gebiet im Rheinacker/Landauerstrasse einbezogen werden. Durch eine Aufzoning erfolgt ein Anreiz zum Verdichten - ganz ohne Zwang.
- Eine bereits früher geäusserte, prüfenswerte Idee ist die Verlegung der Grenzacherstrasse vom Rhein weg zum Bahndamm (zwischen Rankstrasse und Hörnliallee). Das neue Wohngebiet käme direkt am Rhein zu liegen und wäre nicht durch eine stark befahrene Strasse vom Erholungsgebiet abgegrenzt (vide Gebiet Salina Raurica).

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Neuplanung entlang der Grenzacherstrasse gemäss den obigen Ausführungen zu bearbeiten und dem Parlament vorzulegen.

Beatrice Isler, Balz Herter, Annemarie Pfeifer, Felix Meier, Andrea Elisabeth Knellwolf, Oswald Inglin“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

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

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Neuplanung entlang der Grenzacherstrasse gemäss den folgenden Ausführungen zu bearbeiten und dem Parlament vorzulegen:

- Die neue Planung soll sich auf das Gebiet zwischen der Rheintalbahnlinie und dem Rhein sowie zwischen der Rankstrasse und der Hörnliallee beschränken; sie soll somit nicht mehr das Gebiet nördlich der Bahnlinie beschlagen. Es wäre zu prüfen, ob auch ein Streifen entlang der Hörnliallee (auf Riehener Boden) mit einbezogen werden kann. Insbesondere ist eine andere Bebauung zu prüfen als die seinerzeit geplanten Hochhäuser. Hier kann als Vergleich die interessante, in Vorbereitung stehende Überbauung Walkeweg herangezogen werden. Diese Planung resp. das Vorgehen dabei steht modellhaft da, denn die Arbeit daran verlief speditiv und ohne Konflikte. Ziel der Neuplanung Grenzacherstrasse soll sein, dass eine stattliche Anzahl neuer Wohnungen entstehen kann, mit einer Bewohnerzahl ähnlich der damals vorgesehenen (2000).
- In die Gesamtschau kann auch neu das Gebiet Im Rheinacker/Landauerstrasse einbezogen werden. Durch eine Aufzonung erfolgt ein Anreiz zum Verdichten – ganz ohne Zwang.
- Eine bereits früher geäußerte, prüfenswerte Idee ist die Verlegung der Grenzacherstrasse vom Rhein weg zum Bahndamm (zwischen Rankstrasse und Hörnliallee). Das neue Wohngebiet käme direkt am Rhein zu liegen und wäre nicht durch eine stark befahrene Strasse vom Erholungsgebiet abgegrenzt (vide Gebiet Salina Raurica).

Die Umsetzung der von den Motionärinnen und Motionären geforderten Neuplanung erfolgt hinsichtlich einer anschliessenden Erstellung respektive Anpassung der Nutzungspläne (Linienepläne, Bebauungspläne und Zonenpläne) auf dem genannten Areal. Gemäss Art. 21 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Für die Anpassung von Zonenplänen hat das Bundesgericht festgehalten, dass es für die Beurteilung, ob ein genügendes öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, einer Interessenabwägung bedarf, unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt, sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 E. 3.2 mit weiteren Verweisen). Das Motionsbegehren formuliert Randbedingungen, die anlässlich der Neuplanung geprüft werden sollen und bleibt damit in der konkreten Umsetzung offen. Dadurch kann in der Erarbeitung der konkreten Planung durch den Regierungsrat die erforderliche Interessensabwägung erfolgen, bevor sie dem Grossen Rat vorgelegt wird. Vor diesem Hintergrund ist in der hier zu beurteilenden Motionsforderung grundsätzlich kein Konflikt mit Bundesrecht erkennbar. Es werden bei der von den Motionärinnen und Motionären geforderten Entwicklungsplanung die bundesrechtlich vorgesehenen Bestimmungen zur Anpassung von Nutzungsplänen zu berücksichtigen sein.

Bebauungspläne sind Sondernutzungspläne, die für ein bestimmtes Gebiet eine bessere Bebauung als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung gewährleisten sollen (VERA FELDGES/CAROLINE BARTHE, Raumplanungs- und Baurecht, in: DENISE BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 785). Gemäss § 103 Abs. 1 Bau- und Planungsgesetz (BPG; SG 730.100) ist die Ortsplanung Sache der Gemeinden und für die Einwohnergemeinde Basel handelt der Kanton. Soweit nicht der Regierungsrat oder der Gemeinderat zuständig ist, beschliesst der Grosse Rat oder das Gemeindeparlament über Bebauungspläne (§ 105 Abs. 1 lit. b BPG). Das Motionsanliegen tangiert bei der Angabe des zu planenden Teils Gemeindegebiete von Basel (Rankstrasse bis und mit Parzellennummer 457) und Riehen (ab Parzellennummer 127 bis und mit Hörnliallee). Daraus folgt, dass die Motion im Bereich der Planung der Bebauungspläne auf dem Gebiet der Gemeinde Basel erfüllt werden kann. In Bezug auf das Gebiet der Gemeinde Riehen erweist sie sich aber als unzulässig, da sie in die Kompetenz der Gemeinden eingreift.

Das BPG sieht als Linienpläne die Strassen-, Weg- und Baulinien sowie die Baugrenzen vor. Strassenlinien bezeichnen die Grenzen der für Autos offenen Strassen (VERA FELDGES/CAROLINE BARTHE, a.a.O., S. 788). Gemäss § 106 Abs. 1 BPG beschliesst der Regierungsrat oder der Gemeinderat über Strassen-, Weg- und Baulinien. Nach § 153 Abs. 1 BPG sorgen die Gemeinden für die Erschliessung ihrer Bauzonen durch Strassen und Kanalisationen, soweit nicht der Kanton dafür geeignete Anlagen erstellt. Ausserdem sorgt der Kanton gemäss § 154 Abs. 1 lit. a BPG für die wichtigsten Strassenverbindungen von Kantonsteilen untereinander und mit ausserkantonalen Gebieten (Kantonsstrassen). In Riehen werden die Hörnliallee zwischen Grenzacherstrasse und Kohlistieg und die Grenzacherstrasse (vgl. § 95 Abs. 1 lit. a Bau- und Planungsverordnung, BPV; SG 730.110) vom Kanton projektiert, gebaut, ausgebaut und unterhalten. Wie bereits festgehalten, tangiert das Motionsanliegen Gemeindegebiete von Basel und von Riehen. Soweit die Verlegung von Strassen das Gemeindegebiet von Basel respektive Kantonsstrassen betrifft, ist die Motion als rechtlich zulässig zu qualifizieren. Müssten auf dem Gebiet von Riehen im Zuge der Verlegung der Grenzacherstrasse Änderungen vorgenommen werden, die Gemeindestrassen (namentlich Bettingerweg) betreffen, erweist sie sich als unzulässig, da sie in die Kompetenz der Gemeinden eingreift. Die Motion verlangt, die Neuplanung zu bearbeiten und dem Parlament vorzulegen. Die Neuplanung des genannten Areals kann dem Parlament vorgelegt werden, dabei ist allerdings zu beachten, dass letztlich der Regierungsrat über Strassen-, Weg- und Baulinien beschliesst.

Bei der Umsetzung des Motionsanliegens muss des Weiteren beachtet werden, dass der Kanton und die Gemeinden für die Bereitstellung und langfristige Sicherung eines genügenden Angebots an Freizeitgärten innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets für die im Kanton wohnhafte Bevölkerung sorgen. Insgesamt sollen Freizeitgartenareale im Umfang von mindestens 82 Hektaren zur Verfügung stehen, davon wenigstens 40 Hektare auf Stadtgebiet (vgl. § 2 Abs. 1 und 2 Gesetz über Freizeitgärten [SG 911.900]). Müssen gemäss § 5 Abs. 1 Gesetz über Freizeitgärten Gartenareale oder Teile davon aus überwiegenden öffentlichen Interessen, beispielsweise zur Aufwertung im Sinne des § 4, oder aus zwingenden Gründen, aufgehoben werden, ist der betroffenen Pächterin oder dem betroffenen Pächter ein Ersatzgarten in gleicher Qualität anzubieten.

Ferner verlangen die Motionärinnen und Motionäre die Planung einer «Aufzoning» im Gebiet Rheinacker und Landauerstrasse. Dies bedingt bei der Umsetzung der Planung eine Änderung der Zonenpläne, wofür der Grosse Rat gemäss § 105 Abs. 1 lit. a BPG zuständig ist. Das Motionsanliegen erweist sich in diesem Teil als rechtlich zulässig.

Des Weiteren verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.**

## **2. Stellungnahme zur Motion**

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motion, eine Neuplanung des Gebietes an der Grenzacherstrasse anzugehen. Tatsächlich entstehen mit dem Ausbau der Firma Hoffmann-La Roche mittelfristig rund 3'000 zusätzliche Arbeitsplätze in nächster Nähe zum potenziellen Planungsgebiet. Das langfristige Arbeitsplatzpotenzial auf dem Gelände der Roche ist sogar noch grösser. In der städtischen Gesamtschau bis 2035 können die Wohnbaupotenziale von insgesamt rund +25'000 Einwohnerinnen und Einwohnern trotz der grossen Möglichkeiten in den zahlreichen laufenden Arealplanungen nicht mit dem Wachstum der Arbeitsplätzen von potenziell rund 40'000 Schritt halten. In den meisten Entwicklungsgebieten der Stadt entstehen nämlich lagebedingt nicht nur neue Spielräume für den Wohnungsbau, sondern auch zusätzliche Verdichtungspotenziale für Arbeitsplätze. Das Gebiet an der Grenzacherstrasse ist eines der wenigen Entwick-

lungspotenziale, das ganz überwiegend dem Wohnen gewidmet werden könnte. Es bietet so eine besondere Chance, die Schere zwischen Arbeitsplatzwachstum und Wohnungsangebot etwas zu schliessen. Das erneute Prüfen der Entwicklungsmöglichkeiten am Rheinbogen östlich der Schwarzwaldbrücke ist deshalb sinnvoll. Dabei geht es nicht nur darum, der Wohnraumknappheit zu begegnen, sondern auch darum, einen Beitrag zur Reduktion des durch die Differenz zwischen Wohnraum und Arbeitsplatzangebot der Stadt ausgelösten Pendlerverkehrs zu leisten, der eine massgebliche Quelle des CO<sub>2</sub>-Ausstosses ist. Eine Neuplanung steht auch im Einklang mit dem kantonalen Richtplan, der festhält, dass ab 2019 strategische Überlegungen zur langfristigen Nutzung des Gebietes wieder in Angriff genommen werden sollen (S. 46, Kap. S1.2).

Die Motion verweist im Zusammenhang mit dem grundlegenden Auftrag einer neuen Planung auf die besonderen Potenziale einer Verlegung der Grenzacherstrasse, auf Möglichkeiten, den Planungssperimeter auf das Gebiet südlich der Hochrheinbahn zu begrenzen und auf die Notwendigkeit, auch andere Bebauungsformen als die 2014 geplanten Hochhäuser zu prüfen. Auch aus Sicht des Regierungsrats soll die erneute Planung des Gebietes mit möglichst grosser Offenheit erfolgen. Der Regierungsrat fasst die Motion so auf, dass im Sinne einer grundlegenden Neuplanung eine breite Palette von Optionen geprüft werden soll, wobei besonders auch die Möglichkeiten eines Freispielens des Rheinufer vom Durchgangsverkehr der Grenzacherstrasse zu prüfen ist. Deshalb sollen weder bestimmte Verkehrsführungen noch bestimmte städtebauliche Typologien von vorne herein erzwungen oder ausgeschlossen werden.

Angesichts der komplexen Zusammenhänge vor Ort wäre eine zu frühe Einengung der Planungsoptionen auch nicht zielführend. Beispielsweise werden die Varianten einer Verlagerung der Grenzacherstrasse nicht nur Herausforderungen im Umgang mit der Topografie, bestehenden Bauten und Anschlüssen beinhalten, sondern auch in enger Wechselwirkung mit jeweils passenden städtebaulichen und freiraumplanerischen Ansätzen stehen. Je nach Entwicklungsansatz sind dabei wiederum unterschiedliche Auswirkungen auf Sportanlagen und Freizeitgartenflächen zu erwarten, die entsprechende Abstimmungen mit der gesamtstädtischen Sportstätten- und Freizeitgartenplanung notwendig machen. Nicht zuletzt müssen auch die Ansprüche des Naturschutzes berücksichtigt werden. Wie bei der 2014 vorgelegten Stadtrandentwicklung mit flächensparenden Punkthochhäusern ist auch bei anderen Entwicklungsvarianten von erheblichen Interessengegensätzen und Hindernissen auszugehen. Dies haben die Testplanungen vor 2014 gezeigt, bei denen verschiedene Bebauungsformen und eine Verlegung der Grenzacherstrasse bereits thematisiert wurden.

Vor diesem Hintergrund ist eine mehrstufige Planung erforderlich, um die Entwicklungsspielräume des Gebiets noch einmal grundlegend neu auszuloten und die Vor- bzw. Nachteile unterschiedlicher Optionen zu bewerten. Die von der Motion geforderte Vorlage einer neuen Planung kann sowohl fachlich als auch rechtlich nicht einen ausgearbeiteten Nutzungsplan bedeuten, sondern vorgängige Planungsstufen. Dies ermöglicht eine politische Diskussion der planerischen Stossrichtung im Grossen Rat, noch bevor detaillierte rechtliche Vorschriften in Bebauungsplänen erarbeitet werden.

### 3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Beatrice Isler und Konsorten betreffend neue Planung für Wohnungsbau entlang der Grenzacherstrasse dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin