



An den Grossen Rat

18.0047.02

10.5073.06 / 18.5128.02 / 18.5129.02

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 30. Juni 2021

Kommissionsbeschluss vom 30. Juni 2021

Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

zum Ratschlag «Landhof für alle» zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC

sowie

zum Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark

und den

Petitionen P377 «Landhof» und P378 «Nein zum Quartierparking Landhof»

und

Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission

1. Ausgangslage

Mit Annahme der Volksinitiative «Für die Umzonung des Landhofs: Der Landhof bleibt grün» hat das Basler Stimmvolk im März 2010 entschieden, das Areal Landhof nicht zu überbauen, sondern in eine der Grünanlagenzonen zu überführen. Damit die Gründungs- und ehemalige Heimstätte des FC Basel auch in Zukunft die Geschichte und Atmosphäre des Fussballs vermitteln kann, sollen gemäss dem vom Regierungsrat vorgelegten Projekt Rasenfeld, Stehrampen, Flutlichtmasten und Totomat erhalten bleiben. Gleichzeitig soll der Landhof für die Quartierbevölkerung, Kinder und Jugendliche und sportliche Aktivitäten aufgewertet werden. Wie vom *Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark* gefordert will der Regierungsrat zu diesem Zweck das räumlich und energetisch ineffiziente und zudem stark sanierungsbedürftige Tribünengebäude durch ein neues Infrastrukturgebäude ersetzen, welches die verschiedenen Nutzungsinteressen auf dem Landhof abdecken soll.

Im August 2010 hat die für das Projekt federführend zuständige Stadtgärtnerei eine Informationsveranstaltung im Sinne von § 55 der Kantonsverfassung (Mitwirkungsverfahren) durchgeführt. Die in der Folge konstituierte, breit zusammengesetzte Begleitgruppe formulierte für die weiteren Prozessschritte die folgenden Ziele:

- Die städtebauliche Bedeutung und Einzigartigkeit des Landhofs als ehemaliges Fussballstadion und Gründungsstätte des FC Basel 1893 in einer Blockrandbebauung wird gewürdigt. Die räumliche Dimension einer offenen Fläche bleibt erfahrbar.
- Der Naturaspekt als wichtiger Bestandteil des Landhofs wird erhalten und weiterentwickelt.
- Auf dem Landhof finden ausschliesslich zonenkonforme Nutzungen statt. Die nutzbare Fläche setzt sich aus Gebäude(n) und umliegendem Freiraum zusammen. Infrastruktur und Platzangebot ermöglichen eine Grundnutzung für Menschen aller Altersgruppen. Die offene Kinder- und Jugendarbeit soll ein Nutzungsschwerpunkt bleiben.
- Die Quartierbevölkerung aller Altersstufen nutzt den Landhof zur Erholung, für soziale Begegnungen, für das Spiel und für sportliche Aktivitäten im Freien. Geeignete Infrastrukturen und Räumlichkeiten fördern soziale Aktivitäten, schaffen Treffpunkte und ermöglichen witterungsunabhängige Verabredungen und Veranstaltungen.
- Geregelter Zuständigkeiten gewährleisten einen stabilen und geordneten Betrieb. Geprüft wird die Einrichtung einer Abwärtsfunktion unter Einbezug der bestehenden Interessensgruppen.

Der Projektwettbewerb für die künftige Gestaltung des Landhofs inklusive Infrastrukturgebäude erfolgte basierend auf diesen Vorgaben und orientierte sich an den Hauptnutzenden des heutigen Tribünengebäudes (offene Kinder- und Jugendarbeit, Freizeitsport und Gastronomie). Die Abbildung 1 visualisiert das künftige Erscheinungsbild. In der Wettbewerbsjury, die sich im Mai 2013 einstimmig hinter das vorliegende Projekt stellte, war die Begleitgruppe mit zwei Personen vertreten.

Der Regierungsrat beantragt in seinem Ratschlag zur Sanierung und Öffnung des Landhof-Areals zu einem attraktiven Grün- und Freiraum, dem Abbruch des heutigen Tribünengebäudes und dem Neubau eines Infrastrukturgebäudes eine Ausgabenbewilligung über 8.6 Mio. Franken.

Abbildung 1: Visualisierung des Landhofs mit neuem Infrastrukturgebäude



Neben der Sanierung und Öffnung des Landhofs steht seit geraumer Zeit auch die Idee im Raum, unter dem Areal ein Quartierparking zu realisieren. Die Machbarkeit ist vor Aufnahme der Planung des Projekts Landhof geprüft worden. Eine Standort- und Marktanalyse kam allerdings zum Schluss, dass ein Quartierparking nicht weiter zu verfolgen sei. Weil städtebauliche Entwicklungen (u.a. Arealentwicklung der Hofmann-La Roche AG und Bau des Claraturms) eine neue Ausgangslage schufen, beauftragte der Regierungsrat im Februar 2016 das Bau- und Verkehrsdepartement aber trotzdem mit einer Investorenausschreibung für ein Quartierparking unter dem Landhof. Im Juni 2017 gab er der Bau- und Finanzierungsgesellschaft Zum Greifen AG den Zuschlag für den Bau eines Parkings mit 200 bis 250 Plätzen.

Der Regierungsrat begründet den Bau des Quartierparkings Landhof mit einem hohen Parkierdruck in der Umgebung. Er will deshalb die im Parking entstehenden Parkplätze oberirdisch nicht kompensieren. Da das Parking ausschliesslich der Quartierbevölkerung zugutekommen soll, hat er überdies einen Finanzierungsbeitrag aus dem Pendlerfonds von maximal 1.7 Mio. Franken beschlossen. Der Perimeter des Parkings liegt unter dem Sportrasenfeld. Die beiden Projekte sollen nach Möglichkeit terminlich und baulich aufeinander abgestimmt werden. Sie lassen sich aber auch unabhängig voneinander realisieren.

Das Quartierparking Landhof wird in Kapitel 2.3 des Ratschlags zwar erwähnt, ist aber nicht Gegenstand des Grossratsbeschlusses.

2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den *Ratschlag «Landhof für alle» zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC* am 14. März 2018 an die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) und für einen Mitbericht an die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) überwiesen. Am 11. April 2018 überwies er den beiden Kommissionen zusätzlich die *Petition P377 «Landhof»* und die *Petition P378 «Nein zum Quartierparking Landhof»*.

Die UVEK hat sich in einer ersten Phase an ihren Sitzungen vom 28. Februar, 28. März, 11. April, 16. Mai und 6. Juni 2018 mit dem Geschäft auseinandergesetzt. Am 13. Juni 2018 führte sie eine Arealbegehung durch. Für Auskünfte standen ihr der damalige Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements sowie Mitarbeitende der Stadtgärtnerei zur Verfügung.

Obwohl nicht eigentlicher Gegenstand des Ratschlags, hat in der UVEK auch das geplante Quartierparking Anlass zu Diskussionen gegeben. In Frage gestellt wurden die Zonenkonformität des Projekts, der Verzicht auf jegliche Kompensation der im Parking entstehenden Parkplätze auf Allmend sowie die Rechtmässigkeit der Mitfinanzierung eines privaten Quartierparkings aus dem Pendlerfonds. Während sich mit der Zonenkonformität die BRK auseinandersetzte, nahm sich die UVEK den beiden anderen Themen an. Zur Mitfinanzierung aus dem Pendlerfonds liess sie von Ad!Vocate ein Gutachten erstellen.

Nach den Sommerferien 2018 hat die UVEK entschieden, vor der weiteren Behandlung des Geschäfts den Mitbericht der BRK abzuwarten. Diesen erhielt sie am 20. Juni 2019. An ihren Sitzungen vom 14. August, 18. September und 16. Oktober 2019 sowie vom 27. Mai 2020 führte sie ihre Diskussionen fort. Sie bat das Bau- und Verkehrsdepartement in der Folge um eine schriftliche Einschätzung zum Ansinnen der Gruppierung «Landhof neu denken». Ihre Erwägungen zu den Elementen des Ratschlags finden sich in Kapitel 3, jene zum Quartierparking in Kapitel 4.

Die Beratung des Geschäfts abgeschlossen hat die UVEK an ihren beiden Sitzungen vom 13. und 27. Januar 2021. Nach Vorliegen des Berichtsentwurfs änderten sich allerdings die Rahmenbedingungen. Am 27. April 2021 teilte der Regierungsrat öffentlich mit, er habe seinen Entscheid aus dem Jahr 2016, beim Bau des Quartierparkings Landhof vollständig auf eine Kompensation bzw. Aufhebung oberirdischer Parkplätze zu verzichten, aufgehoben. Nur wenig später wurde unabhängig davon publik, dass die Investorin Zum Greifen AG das Projekt Quartierparking Landhof nicht weiterverfolgt. Im Sinne eines Hinweises hält die UVEK fest, dass gegen das generelle Baubegehren für das Quartierparking Einsprache erhoben worden war. Schliesslich präsentierte das Bau- und Verkehrsdepartement der UVEK eine überarbeitete Kostenprognose für Parkanlage, Bau des Pavillons sowie Abbruch und Entsorgung des Tribünengebäudes, da die Kostenprognose aus dem Jahr 2018 nicht mehr aktuell war. Diese Entwicklungen arbeitete die UVEK an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2021 in ihren Bericht ein.

3. Projekt des Regierungsrats

3.1 Betriebs- und Nutzungskonzept

Derzeit wird der Landhof nur bedingt als Grün- und Freiraum für die breite Öffentlichkeit wahrgenommen. Er wird vor allem von Freizeitsportlern und der offenen Kinder- und Jugendarbeit genutzt. Im Rahmen der Umgestaltung soll er sich gemäss Regierungsrat in eine öffentliche Quartieranlage mit niederschwelligem Zugang und intensiverer und breiterer Nutzung wandeln. Sichertgestellt werden soll dies durch eine Mischung aus öffentlicher Parknutzung, Gastronomie, Freizeitsportgelände, offenem Kindertreff und dem Quartiersaal im Infrastrukturgebäude.

Die UVEK begrüsst das Ziel, eine möglichst breit genutzte Quartieranlage zu schaffen und auf eine Zonierung für Partikularinteressen zu verzichten. Sie teilt die Meinung des Regierungsrats, die Freiräume und das Infrastrukturgebäude seien multifunktional und mit fließenden Übergängen zu gestalten.

3.2 Gestaltung und Zugänge

Der Landhof kann heute als «wilder Stadtgarten» bezeichnet werden – entstanden aus dem Zusammenspiel von Sportgeschichte und Naturprozessen. Die vom Menschen geprägte, strukturreiche Natur stellt eine wichtige Qualität des Areals dar und vermittelt einen gewissen Charme. Die Stehrampe mit ihren Stufen und dem aufgebrochenen Asphaltbelag und die darauf gewachsenen Bäume und Sträucher sollen als Geschichtszeugen und Stimmungsträger erhalten bleiben.

Das heutige Tribünengebäude unterteilt den dreieckigen Innenhof eher ungünstig und soll durch einen Pavillon ersetzt werden. Dessen Platzierung macht den Hofraum zusammenhängend erlebbar (vgl. Abbildung 1). Der Sichtbezug zum umliegenden Strassenraum (Riehenstrasse und Wettsteinallee) soll den Landhof als öffentlichen Ort besser erkennbar machen.

Das historische Rasenfeld, die Stehrampe und der Baumplatz bilden zusammen den öffentlichkeitsgeprägten Hauptraum des Landhofs. Mit dem Pavillon und dem Naturspielbereich wird er zur sozialen Mitte des Landhofs. In den beiden Spickeln hinter der Stehrampe liegen die ruhigeren Nischen des Gemeinschaftsgartens und das Gartenzimmer. Die Hauptzugänge an der Riehenstrasse und der Wettsteinallee sollen Quartierverbindungen durch das Areal schaffen. Die Nebenzugänge führen wie heute über die verwilderte Stehtribüne auf die Landhof-Wiese. Ein chausasierter neuer Rundweg um den Sportplatz dient als Verbindungs- und Spazierweg oder Joggingstrecke. Das Rasenspielfeld wird von schattenspendenden Bäumen umgeben. Seine Dimension nimmt etwas ab, bleibt für Fussballturniere aber ausreichend gross.

Der Baumplatz soll ein breites Angebot an Spielmöglichkeiten für alle Altersgruppen anbieten. Der Naturspielbereich hat in seiner Ausdehnung keine klaren Grenzen und liegt geschützt unter Bäumen auf der westlichen Platzseite in unmittelbarer Nähe zu Kinderatelier und Pavillon. Auf klassische Spielgeräte soll verzichtet werden. Östlich des Pavillons bietet eine offene Platzfläche Raum für Boule-Spiel, Schach oder Tischtennis. Der baumbestandene Platz mit Brunnen wird mit mobilen Stühlen und Bänken ausgestattet.

Der Gemeinschaftsgarten wird an bestehender Lage erneuert und erweitert. Die Raumkammer in der Südspitze soll über einen Durchbruch in der Stehrampe an die Spielwiese angebunden werden und als Ruhe- und Rückzugsort dienen. Der «Rampenwald» ist als wertvoller Lebensraum für verschiedene Pflanzen- und Tierarten im Naturinventar der Stadt Basel erfasst. Durch aufgelegte Sitzstufen und den teilweise freigeschnittenen Dschungelpfad soll die überwucherte Stehrampe zugänglich und als Aufenthaltsort und sinnlicher Naturerlebnisraum erlebbar gemacht werden.

Eine Kostenüberprüfung des Bau- und Verkehrsdepartements von Juni 2021 kommt zum Schluss, dass für die Gestaltung des Areals (Oberfläche) verglichen mit dem Ratschlag vom 31. Januar 2018 mit Mehrausgaben von 719'000 Franken zu rechnen ist. Die Ausgestaltung des sogenannten Gartenzimmers zwischen Wettsteinkreisel und Stehrampe verteuert sich aufgrund des wegfallenden Parkings (Belagsanpassungen, neues Wasserbecken, zusätzliche Bäume und Sitzgelegenheiten) um rund 200'000 Franken, die Sanierung der Stehrampe aufgrund von inzwischen stärker verfallenen Stufenbereichen um rund 190'000 Franken. Die höheren Anforderungen aufgrund der Klimastrategie des Kantons hinsichtlich Hitzeminderung und Lebensqualität (zusätzliche Bäume und Sitzgelegenheiten) verteuern das Projekt um etwa 180'000 Franken. Für eine anteilige Erhöhung der Honorare und Reserven sind zusätzlich 149'000 Franken veranschlagt.

Die UVEK ist mit der vorgeschlagenen Gestaltung einverstanden. Sie regt an, bei der Durchwegung des Areals auf Mergelbeläge statt auf Kies zu setzen, da sich Mergel für rollende Aktivitäten besser eignet. Das Kinderbüros Basel hat sich auf Anfrage der UVEK mit Schreiben vom 31. Mai 2018 sehr zufrieden mit dem Projekt und den Mitwirkungsmöglichkeiten gezeigt.

3.3 Infrastrukturgebäude

Das Tribünengebäude auf dem Landhof ist in seiner räumlichen Struktur auf seine ehemalige Funktion für den Fussballsport ausgerichtet. Es befindet sich in einem baulich desolaten Zustand und ist energetisch ineffizient. Es soll deshalb durch ein den Raumansprüchen besser entsprechendes, multifunktionales Infrastrukturgebäude ersetzt werden (vgl. Abbildung 2). Es soll einen Gastronomiebereich, Garderoben, eine öffentliche WC-Anlage und Räume enthalten, die sowohl für Quartieranlässe als auch von der offenen Kinder- und Jugendarbeit nutzbar sind. Absicht ist, damit einen Ort der Begegnung zu schaffen und den Austausch unter den Generationen zu fördern. Den Zielgruppen des Landhofs entsprechend soll ein buvettenartiges Park-Café mit einfachem und preiswertem Angebot entstehen. Für dessen Betrieb wird ein Betreiberwahlverfahren durchgeführt. Ein Teil des Pavillons soll den heutigen Nutzergruppen vermietet werden.

Abbildung 2: Visualisierung Infrastrukturgebäude



Im Mitwirkungsverfahren war das Infrastrukturgebäude ein zentraler Punkt. Aus gewissen Kreisen wurde seine zu geringe Grösse kritisiert. Auch stand die Forderung im Raum, statt einem Neubau das Tribünengebäude zu sanieren. Dies wäre grundsätzlich möglich. Der Sanierungsbedarf wäre aber hoch. Ein Teil des Gebäudes ist schadstoffbelastet, die Hülle müsste aufgrund zahlreicher Durchdringungen und undichter Stellen instandgesetzt werden. Eine thermische äussere Schicht fehlt gänzlich. Die Haustechnik ist völlig veraltet, die Beheizung erfolgt über Einzelgas- und Elektroöfen. Aufgrund der nicht mehr den heutigen Sicherheitsanforderungen entsprechenden Geländerkonstruktion ist die Tribüne gesperrt. Auch aufgrund der Raumeinteilung und Gebäudestruktur sowie der die Nutzung des Gesamtareals einschränkenden Lage erachtet der Regierungsrat eine Sanierung als nicht sinnvoll. In einer Gesamtbetrachtung spricht er sich für den Abbruch aus.

Die UVEK hat sich sowohl mit der Option «Erhalt des Tribünengebäudes» als auch der Option «Neubau Infrastrukturgebäude» auseinandergesetzt. Sie stellt fest, dass vor allem nostalgische Gründe für eine Sanierung des Tribünengebäudes sprechen. Tendenziell spricht sich die UVEK für

ein neues Gebäude aus, da sie die räumliche Neuorganisation und damit verbundene Attraktivitätssteigerung des Areals als Chance sieht. Sie schliesst sich der Haltung der BRK an, dass auf eine Aufstockung des Pavillons zu verzichten ist, hingegen eine zusätzliche Unterkellerung sinnvoll sein dürfte (vgl. dazu den Mitbericht der BRK). Für die zusätzlichen Kellerflächen beantragt sie deshalb eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung um 350'000 Franken.

Eine Kostenüberprüfung des Bau- und Verkehrsdepartements von Juni 2021 kommt zum Schluss, dass für die Erstellung des Pavillons verglichen mit dem Ratschlag vom 31. Januar 2018 mit Mehrausgaben von 1'300'000 Franken zu rechnen ist. Neben der bereits erwähnten Summe von 350'000 Franken für zusätzliche Kellerflächen führt die Preisentwicklung für Holzbau, Fenster und Bedachung zu Mehrkosten von etwa 180'000 Franken. Eine bisher nicht eingeplante Erdsonden-Wärmepumpe verteuert das Heizsystem um 120'000 Franken, eine bisher ebenfalls nicht eingeplante, 860 Quadratmeter grosse integrierte Photovoltaikanlage, kostet zusätzlich etwa 420'000 Franken. Die beiden letztgenannten Massnahmen stehen in Zusammenhang mit dem neuen Energiegesetz. Insbesondere die Photovoltaikanlage ist profitabel; die mit ihr verbundenen Mehrkosten können mittel- bis langfristig durch den Betrieb amortisiert werden. Die anteilige Erhöhung der Honorare und Reserven für den Pavillon beläuft sich auf etwa 230'000 Franken.

Infolge von höheren Entsorgungskosten (Asphaltaufruch sowie Inertstoffe aus Ober- und Unterboden) stellt die Kostenüberprüfung im Bereich Abbrüche/ Entsorgung einen Mehrbedarf gegenüber dem Ratschlag von 86'000 Franken fest.

Die UVEK legt dem Grossen Rat einen um die genannten Beträge angepassten Grossratsbeschluss vor.

4. Quartierparking Landhof

Die UVEK stellt fest, dass das Quartierparking Landhof nicht Bestandteil des Ratschlags ist. Aufgrund der Petition 378 und wegen den möglichen Einschränkungen eines Parkings auf die Nutzung der Oberfläche hat sie sich aber trotzdem intensiv mit dem Parkingprojekt auseinandergesetzt. Sie hat u.a. abgeklärt, ob die beiden Beschlüsse des Regierungsrats, das Quartierparking mit Mitteln aus dem Pendlerfonds zu unterstützen und auf eine Kompensation der darin entstehenden zusätzlichen Parkplätze auf Allmend zu verzichten, rechtens sind. Zudem hat sie von den Abklärungen der BRK zur Zonenkonformität des Projekts Kenntnis genommen.

Mitte Mai 2021 wurde öffentlich bekannt, dass unter dem Landhofareal wohl kein Quartierparking gebaut wird. Die Investorin hat sich aus dem Projekt zurückgezogen und eine neue ist nicht in Sicht. Gleichzeitig hat der Grosse Rat auf Antrag der UVEK neue Bestimmungen zur künftigen Parkierungspolitik beschlossen und damit neue Rahmenbedingungen geschaffen. Trotzdem ist es der UVEK wichtig, ihre Abklärungen und ihre Haltung zum Quartierparking Landhof öffentlich zu machen. Diese haben zumindest in einem gewissen Mass auch Allgemeingültigkeit und würden auch für ein allfälliges neues Projekt für ein Quartierparking Landhof gelten.

4.1 Erwägungen der UVEK zum Quartierparking

Die UVEK hätte dem Grossen Rat beantragt, in einem separaten Beschluss folgende Vorgaben an ein mögliches Quartierparking Landhof zu machen:

Vorgabe 1: Die Ein- und Ausfahrt in das Quartierparking erfolgt über die Riehenstrasse. Im Falle einer Erschliessung via Wettsteinallee tangiert die Ein- und Ausfahrtsrampe den Zugang zur oberirdischen Grünanlage nicht.

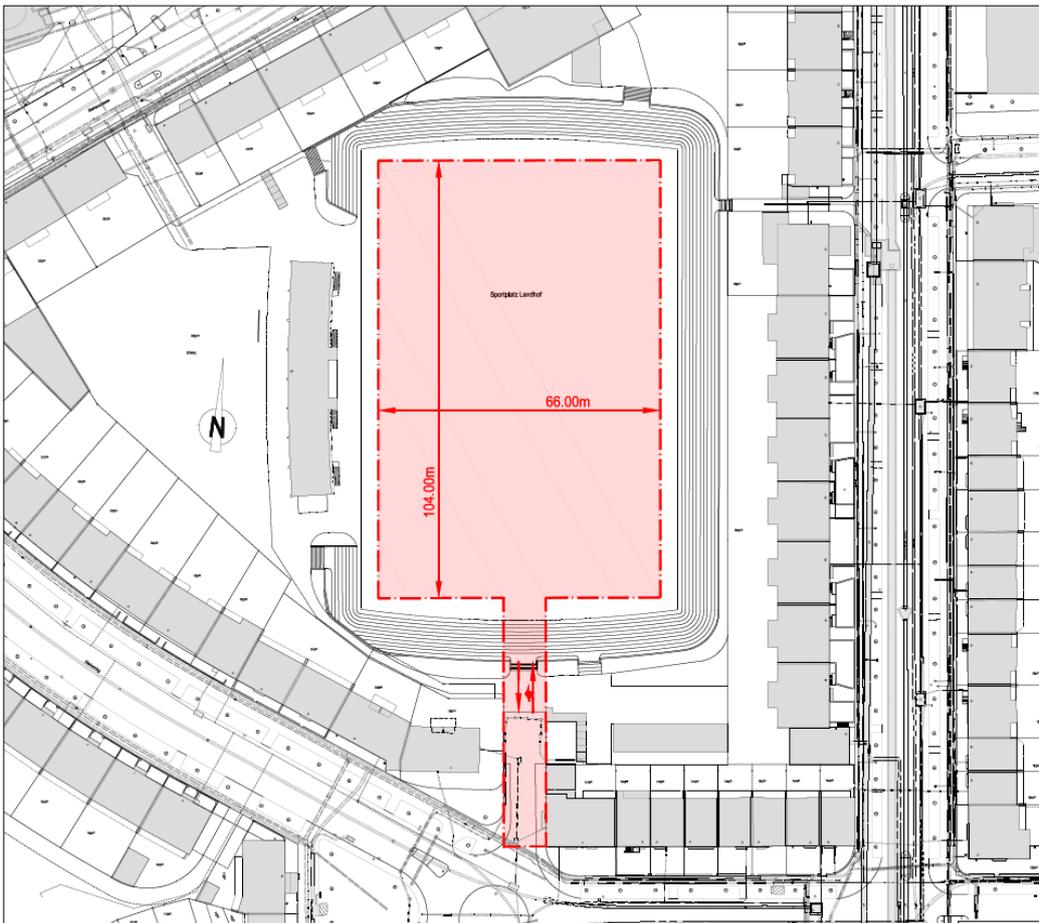
Der Regierungsrat nennt in seinem Ratschlag das grosszügige Öffnen des Landhofs zum Quartier sowie den einfachen Zugang zum Landhof als Projektziele. Eine Erschliessung des Quartierparkings über die Wettsteinallee würde diese Ziele massiv kompromittieren. Der Zugang zum Landhof wäre dort höchstens noch 2.25 Meter breit (vgl. Abbildung 3).

Sinnvoller wäre eine Erschliessung über die Riehenstrasse. Bei dieser handelt es sich um eine Hauptverkehrsstrasse, während die Wettsteinallee als Hauptsammelstrasse (östlicher Abschnitt) bzw. Quartiersammelstrasse (westlicher Abschnitt) deklariert ist, in der Tempo 30 gilt. Den Verkehr vom und zum Parking über die Riehenstrasse zu führen entspräche der im Umweltschutzgesetz verankerten Forderung, den MIV zu kanalisieren und Wohngebiete zu entlasten.

Die UVEK geht davon aus, dass der politische Widerstand gegen das Projekt bei einer Erschliessung über die Riehenstrasse geringer wäre. Sollte dies nicht machbar sein, wäre wenigstens dafür zu sorgen, dass die Ein- und Ausfahrtsrampe den Zugang zur oberirdischen Grünanlage via Wettsteinallee nicht beeinträchtigt. Unbestritten ist, dass bei einer Zu- und Wegfahrt über die Riehenstrasse die Zugänglichkeit (zu Fuss) auch aus dem Raum Wettsteinallee zu gewährleisten wäre.

Der ehemalige Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements wollte sich zu dieser Frage gegenüber der UVEK nicht äussern, obwohl die geplante Rampe des Parkings eindeutig in Widerspruch zu den vom Regierungsrat definierten Zielen für den künftigen Landhof steht. Er verwies stattdessen an die Promotoren des Parkings.

Abbildung 3: Dimensionierung des Quartierparkings mit geplanter Zufahrtsrampe Wettsteinallee



Vorgabe 2: Die Überdeckung des Quartierparkings beträgt mindestens 1.5 Meter.

Die Wasserspeicherfähigkeit der Erdschicht hängt von ihrer Mächtigkeit – der Höhe der Überdeckung der unterbauten Fläche – ab. Das Projekt hat eine Mächtigkeit von 0.8 Metern über dem Parking vorgesehen. Ohne spezielle Drainage-Massnahmen zu Lasten des Kantons, die das Regenwasser neben den Bereich des Parkings führen und dort schnell versickern lassen, bliebe das

Wasser bei starken Niederschlägen auf dem Spielfeld stehen und machte dieses unbenutzbar. Eine Mächtigkeit von 0.8 Metern verunmöglichte zudem andere Nutzungen wie das Pflanzen von Bäumen.

Gemäss § 40b Abs. 2 lit. a des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) dürfen unterirdische Bauten in Grünanlagenzonen die Nutzung an der Oberfläche nicht beeinträchtigen. Diese Bestimmung wäre bei einer Überdeckung des Parkings mit einer Erdschicht von lediglich 0.8 Metern aus Sicht der UVEK verletzt. Allenfalls gälte dies auch bei einer stärkeren Überdeckung, reduziert sich doch die natürliche Wasserspeicherfähigkeit auch dann. Rasen (Spielfeld), Nutzpflanzen (Gemeinschaftsgarten) oder Büsche (ökologische Funktion, Erholungsnutzung) vertrocknen bei geringerer Mächtigkeit und den deshalb nötigen Drainage-Massnahmen schneller. Entsprechend muss in Trockenphasen mehr bewässert werden.

Zwar sind derzeit Baumpflanzungen im Bereich des Spielfelds kein Thema. Im Zuge der Klimaerwärmung könnte aber durchaus Bedarf nach zusätzlichen Baumstandorten entstehen. Bei einer Bodenmächtigkeit von 0.8 Metern sind aber keine Baumpflanzungen möglich. Die UVEK erwartet, dass bei einem möglichen Quartierparking Landhof die gleiche Vorgabe gälte wie beim damit vergleichbaren Tschudi-Parking. Dort sieht der Bebauungsplan zwecks Erhalt der Vegetation im Park eine Bodenmächtigkeit von 1.5 Metern vor.

Vorgabe 3: Zugänge und Notausgänge in das Quartierparking werden an der Parzellengrenze oder bei der Ein- und Ausfahrt platziert.

Neben der Zufahrtsrampe hat das Parkingprojekt auf dem Areal des Landhofs drei weitere Zu- und Ausgänge sowie Fluchtausgänge vorgesehen. Diese führen zu einem Verlust von etwa 150 Quadratmetern Grünfläche, was dem Ziel, die Nutzung des Landhofs zu erhöhen, nicht förderlich wäre. Die UVEK empfände solche Elemente auch als Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds des Landhofs. Zudem sieht sie die Gefahr, dass spielende Kinder im Parking «verschwinden». Sie fordert deshalb, alle Zu- und Ausgänge des Parkings an der Parzellengrenze zu platzieren – und nicht direkt neben dem Kinderspielplatz. Notausgänge gilt es so auszugestalten, dass die im Parking befindenden Menschen im Ereignisfall möglichst rasch in eine sichere Zone gelangen.

Vorgabe 4: Die Entlüftung des Quartierparkings erfolgt ausserhalb der Blockrandbebauung des Landhofs.

Der Landhof ist von fünf- bis sechsgeschossigen Gebäuden umgeben. Zwischen den Häuserzeilen gibt es nur kleine Lücken, was die Luftzirkulation vermindert. Deshalb und weil das Areal von Kindern und Sporttreibenden intensiv genutzt wird, wäre es aus Sicht der UVEK nicht akzeptabel, die Abluft des Parkings wie im Projekt vorgesehen in den Landhof zu entlassen. Eine potenziell gesundheitsschädigende Entlüftung wäre zum Nachteil der Anwohnenden und der Nutzenden. Man könnte wohl auch hier von einer Verletzung von § 40b Abs. 2 lit. a BPG ausgehen, gemäss dem eine unterirdische Baute die oberirdische Nutzung nicht beeinträchtigen darf.

Als Argument gegen eine zwingende Entlüftung ausserhalb der Blockrandbebauung wurde zum einen die eher geringe Zahl von in das Parking fahrenden Autos genannt, zum anderen der Umstand, dass bis zu dessen Bau die meisten Fahrzeuge gar keine Abgase mehr ausstossen. Erwidert wurde darauf, dass ein Entlüftungskanal, der die Abluft über die Hausdächer führt, das Projekt nicht wesentlich verteuert – und dass ein Entlüftungsschacht neben einem Kinderspielplatz schlicht nicht akzeptabel ist.

Die UVEK hat der Vorgabe 4 mit einem Stimmenverhältnis von 10:2 zugestimmt. Es sind sich alle Kommissionsmitglieder bewusst, dass sich die Problematik mit dem Aufkommen der Elektromobilität entschärfen wird. Sollte zum Zeitpunkt des Baus eines Parkings eine deutliche Mehrheit der in Basel immatrikulierten Autos über einen elektrischen Antrieb verfügen, könnte die Vorgabe auch wieder fallengelassen werden.

Vorgabe 5: Die im Quartierparking erstellten Parkplätze werden in gleicher Anzahl auf Allmend kompensiert.

Gemäss § 17 Abs. 3 Umweltschutzgesetz (USG) kann der Regierungsrat Ausnahmen von der Kompensationspflicht in Quartieren bewilligen, in denen ein Mangel an Privatparkplätzen ausgewiesen ist. Am 3. Mai 2016 hat er beschlossen, im Falle des Baus eines unterirdischen Quartierparkings auf dem Landhof-Areal auf jegliche Kompensation von Parkplätzen auf Allmend zu verzichten. Am 27. April 2021 revidierte er diesen Entscheid.

Die UVEK stuft den ersten Beschluss des Regierungsrats als fragwürdig ein. Auf ihre Bitte, ihr dessen Grundlagen offenzulegen, hat sie vom Bau- und Verkehrsdepartement lediglich Zahlen zur Auslastung der Parkplätze auf Allmend im Wettsteinquartier erhalten. Einen Mangel an Privatparkplätzen konnte das Departement nicht nachweisen. In der Beantwortung des *Anzugs Raphael Fuhrer und Konsorten betreffend Kosten leerstehender Autoparkplätze für unbeteiligte Mieterinnen und Mieter* vom 13. Mai 2020 schreibt der Regierungsrat, es gebe in der Stadt Basel rund 80'000 Parkplätze auf privatem Grund. Dank einer Befragung von Liegenschaftsbesitzern und Verwaltungen lägen seit März 2020 *erstmalig* verlässliche Aussagen zur Lage, Bewirtschaftung und Auslastung dieser Parkplätze vor. Daraus lässt sich schliessen, dass dem Regierungsrat bei seinem Beschluss vom Mai 2016 gar keine ausreichende Datengrundlage vorgelegen hat.

Beobachtungen von UVEK-Mitgliedern zeigen, dass auch im Wettsteinquartier private Parkplätze zur Miete ausgeschrieben sind. Zudem können Anwohnende privilegiert für 120 Franken pro Monat einen Parkplatz im Messeparking mieten. Würde beim Bau eines Quartierparkings Landhof im Widerspruch zum Umweltschutzgesetz auf eine Kompensation von Parkplätzen auf Allmend verzichtet, hätte dies zur Folge, dass wieder mehr Auswärtige (Pendler) einen Parkplatz finden.

Die UVEK weist darauf hin, dass die Auslastung der Parkplätze in der blauen Zone im Wettsteinquartier in den letzten Jahren dank der ergriffenen Massnahmen und dem Bau des provisorischen Parkings der Roche an der Schwarzwaldallee abgenommen hat. 2019 lag sie in der für die Anwohnenden vor allem relevanten Abendzeit unter 80% (Quelle: Erhebung Parkplatzauslastung Stadt Basel, Amt für Mobilität/Rapp, S. 12). Sie zeigt sich deshalb befriedigt über das Rückkommen des Regierungsrats auf seinen Beschluss vom 3. Mai 2016. Eine Kompensation von Parkplätzen auf Allmend ist notabene auch im Interesse der Investoren von Quartierparkings. Bleiben die Parkplätze auf Allmend bestehen, besteht die Gefahr, dass Quartierparkings nicht genutzt oder möglicherweise gar nicht gebaut wird.

Vorgabe 6: Für das Quartierparking Landhof werden keine Gelder aus dem Pendlerfonds gesprochen.

Mit Beschluss vom 3. Mai 2016 hat sich der Regierungsrat gemäss eigener Aussage verpflichtet, «bei einem Gesuch eines Investors für die Erstellung eines unterirdischen Quartierparkings mit einer Zielgrösse von 200 Abstellplätzen auf dem Landhof-Areal an den Pendlerfondsrat einen maximalen Beitrag von 1.7 Millionen Franken aus dem Pendlerfonds zu leisten».

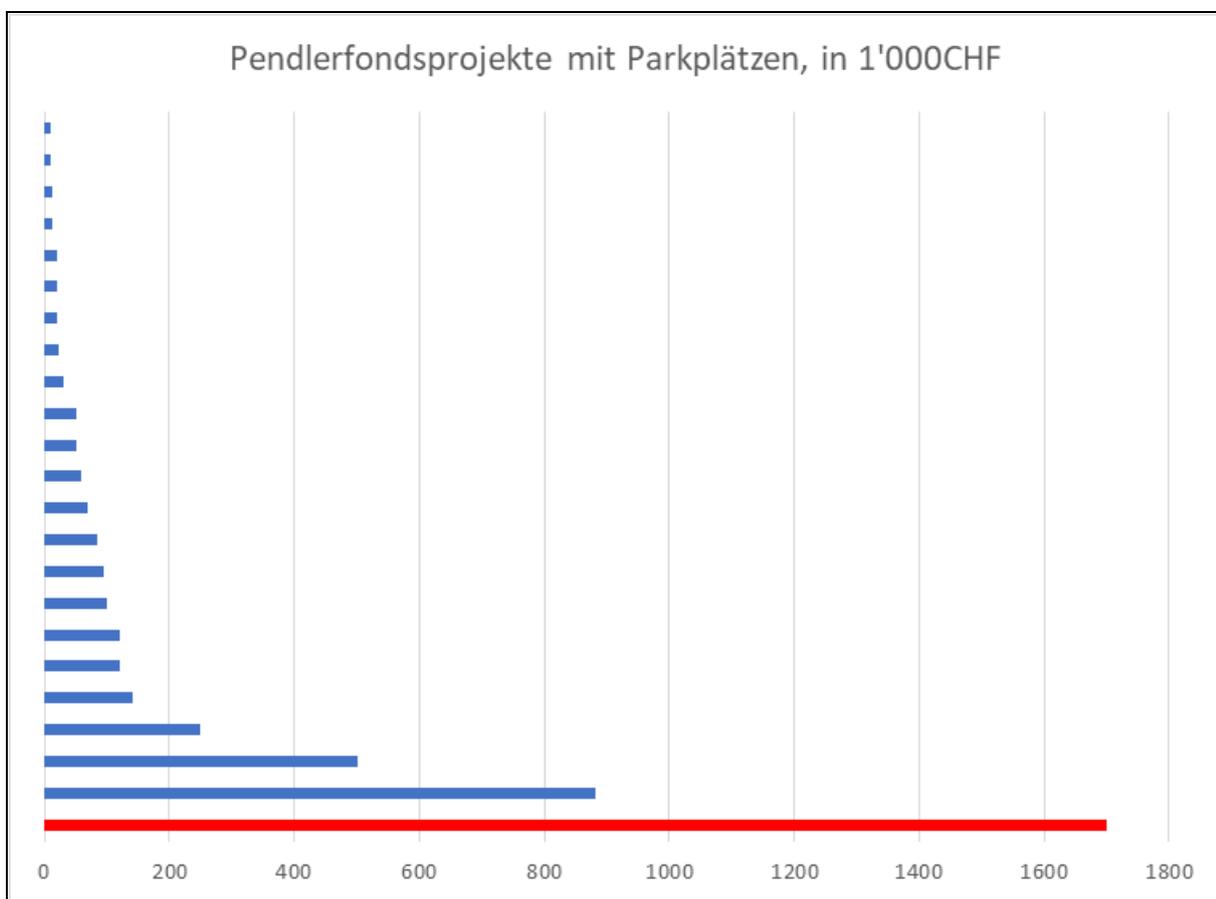
Die UVEK hat die Rechtmässigkeit der Mitfinanzierung von Quartierparkings aus dem Pendlerfonds juristisch prüfen lassen. Gemäss § 19 Abs. 5 USG können aus dem Fonds Parkierungsanlagen und Massnahmen zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs mitfinanziert werden. Aus Sicht der UVEK spricht sowohl der Titel «Park-and-Ride-Anlagen» von § 19 als auch die Bestimmung «Massnahmen zugunsten eines umweltfreundlichen Pendlerverkehrs» gegen eine Mitfinanzierung von Quartierparkings. Im Übrigen hat die vom Regierungsrat erlassene Verordnung zur Verwendung von Pendlerfondsgeldern nur § 19 USG als Gesetzesgrundlage. Das von der UVEK eingeholte Rechtsgutachten kommt indessen zu keinem absolut eindeutigen Schluss. Der Verfasser hält fest, bei Verwendung von Geldern aus dem Pendlerfonds für Quartierparkings sei «darauf zu achten, dass der entsprechende Anteil [der Anteil Gelder für Quartierparkings] an seinen Gesamtausgaben längerfristig nicht zu gross wird; entsprechend sollten Gelder nur bei einem grossen Parkplatzmangel bzw. Parkierungsdruck gesprochen werden».

Die UVEK stellt fest, dass der Regierungsrat ihr gegenüber weder einen Mangel an Privatparkplätzen noch einen übermässigen Parkierdruck auf Allmend nachweisen konnte. Gleichzeitig handelt

es sich beim für das Quartierparking Landhof in Aussicht bewilligten Betrag von 1.7 Mio. Franken um eine der höchsten je aus dem Pendlerfonds gesprochene Summe (vgl. Abbildung 4). Von einem kleinen, verhältnismässigen Betrag – was gemäss Gutachten im Sinne des Gesetzgebers sein könnte – kann also nicht die Rede sein.

Die UVEK kommt zum Schluss, dass eine Subventionierung des Quartierparkings Landhof mit einem Betrag von maximal 1.7 Mio. Franken nicht dem Willen des Gesetzgebers entspräche. Fonds-entnahmen liegen zwar in Kompetenz des Regierungsrats, auch dieser hat sich aber an die geltenden Bestimmungen zu halten, sei es bei der Mittelverwendung, sei es bei der Ausgestaltung von Verordnungen. In der Interpretation der UVEK sollten Quartierparkings grundsätzlich nicht aus dem Pendlerfonds mitfinanziert werden. Ist der Regierungsrat der Ansicht, ein Quartierparking solle mit Kantongeldern finanziert oder mitfinanziert werden, kann er dafür beim Grossen Rat eine Ausgabenbewilligung beantragen.

Abbildung 4: Pendlerfonds-Beiträge an Projekte in Zusammenhang mit Parkplätzen zwischen 2013 und 2019 (roter Balken = Quartierparking Landhof)



Quelle: Geschäftsstelle Pendlerfonds, Oktober 2019.

Verknüpfung der Vorgaben 5 und 6: Kompensationspflicht abhängig von Beiträgen aus dem Pendlerfonds

In der Kommission wurde der Antrag gestellt, die beiden Vorgaben 5 und 6 zu verbinden – sprich, dass zu 100% kompensiert werden muss bei Mitfinanzierung aus dem Pendlerfonds, hingegen nur zu 60% ohne Mitfinanzierung aus dem Pendlerfonds. Das Ziel, Parkplätze von der Allmend unter den Boden zu verlagern, ist politisch grundsätzlich unbestritten. Dies ist wie ausgeführt auch im Investoreninteresse. Damit eine Verlagerung stattfindet, muss kompensiert werden. Ein Teil der

UVEK vertritt die Ansicht, dass die Allgemeinheit eine Gegenleistung in Form eines Flächengewinns durch eine hundertprozentige Parkplatzkompensation auf Allmend erhalten soll, wenn der Kanton Geld für den Bau eines Quartierparkings ausgibt. Wird kein Geld aufgewendet, genügt auch eine Verpflichtung zu einer Kompensation von mindestens 60% durch den Regierungsrat. Ein anderer Teil der UVEK vertritt in dieser Frage die Haltung, dass eine Koppelung der beiden Vorgaben eine unnötige Verkomplizierung darstelle und kein geeigneter Kompromiss sei.

Der UVEK ist wichtig, ihre Abklärungen und Einordnungen zu den Themen Pendlerfondsgelder und Kompensationspflicht darzulegen. Diese bleiben in dieser Form bestehen.

Vorgabe 7: Zur Festsetzung eines Bebauungsplans für ein Quartierparking unter dem Areal der Grünanlagenzone Landhof ist dem Grossen Rat ein Ratschlag zu unterbreiten.

Der Regierungsrat hat für den Bau des Quartierparkings Landhof keinen Bebauungsplan vorgesehen. Weil die Finanzierung aus privaten sowie Mitteln aus dem Pendlerfonds vorgesehen war, musste er beim Grossen Rat auch keine Ausgabenbewilligung einholen. Der politische Prozess (Grossratsbeschluss, Referendumsmöglichkeit) wurde damit ausgeschaltet. Angesichts der Bedeutung des Landhof für das Quartier, der politischen Vorgeschichte – die Umzonung in eine Grünanlagenzone war Resultat einer Volksabstimmung –, diversen politischen Vorstössen und einer hängigen Petition empfand dies eine Mehrheit der UVEK als seltsam.

Ob der Regierungsrat aus seinem «Fehler» gelernt hat – oder aus welchem anderen Grund er beim geplanten Quartierparking unter der Tschudi-Matte dem Grossen Rat einen Bebauungsplan vorlegen will – ist der UVEK nicht bekannt. Jedenfalls sähe eine Kommissionsmehrheit keinen Grund, diese beiden Vorhaben unterschiedlich zu behandeln. Sie fordert deshalb auch für ein mögliches Quartierparking Landhof einen Bebauungsplan. Die politische Vorgeschichte gebietet es, dass ein solches Projekt den üblichen politischen Prozess durchläuft. Nur über einen Bebauungsplan könnten die obigen Vorgaben 1 bis 6 verbindlich festgemacht werden. Beurteilt werden könnte im Rahmen eines Bebauungsplans auch die Zonenkonformität des Projekts. Ein Parking widerspricht möglicherweise dem Grundsatz von § 40b Abs. 2 lit. a BPG, gemäss dem die oberirdische Nutzung durch unterirdische Bauten unter einer Grünanlagenzone nicht beeinträchtigt werden darf. Das Architekturbüro Rotzler Krebs Partner – Gewinner des Umgestaltungsprojekts – hält dazu fest: *„Aus Sicht des Quartierparks ist eine unterirdische Parkierungsanlage aber unangemessen und sollte nicht realisiert werden. Sie stellt einen unverhältnismässigen Baueingriff dar, unterminiert die Naturhaftigkeit des Landhofs, schränkt durch die Zufahrt den Parkzugang stark ein und bringt störenden Verkehrslärm in den ruhigen Hof.“*¹

Eine Kommissionsminderheit hat sich gegen einen Bebauungsplan ausgesprochen. Sie vermutete, dass es bei dieser Forderung lediglich darum ging, das Projekt auf politischem Weg zu «bodigen». Die Kommissionsmehrheit geht hingegen davon aus, dass ein fehlender Bebauungsplan die Erfolgsaussichten einer Einsprache gegen das Projekt im ordentlichen Baubewilligungsverfahren erhöhen würde. Ob für ein eine Grünanlagenzone betreffendes Vorhaben ohne Bebauungsplan eine Baubewilligung ausgestellt werden darf, ist zumindest fraglich.

Die UVEK hat die Vorgabe 7 mit einem Stimmenverhältnis von 7:6 übernommen.

4.2 Schlüsse für künftige Quartierparking-Projekte

Die UVEK zieht aus ihrer Diskussion über das Quartierparking Landhof folgende generelle Schlüsse für den Bau von Quartierparkings:

- Gemäss den Beschlüssen des Grossen Rats vom 24. Juni 2021 zur künftigen Parkierungspolitik werden Quartierparkings in der Regel unterirdisch erstellt. Nach Möglichkeit sind sie dem Bericht 18.1410.02 der UVEK zum Ratschlag folgend unter bebauter Fläche zu erstellen. Denn: Die Vorgaben gemäss § 40b Abs. 2 BPG zu Grünanlagenzonen (keine Beeinträchtigung Nutzungen

¹ Publikation des Bau- und Verkehrsdepartements des Kantons Basel-Stadt: Landhof-Areal Basel, Umgestaltung. Bericht des Preisgerichts vom Mai 2013, Seite 20.

Oberfläche & öffentliches Interesse) sind schnell nicht erfüllt oder zumindest fraglich, ob vollständig erfüllt. Möchten langwierige Abklärungen vermieden werden, erscheint es besser, Standorte unter bebauter Fläche in Betracht zu ziehen.

- Aufgrund steigender Inanspruchnahme von Grünanlagen durch die Bevölkerung wie auch deren Bedeutung für den Klimaschutz ist die Unterbauung mit durch Quartierparkings höchstens in Ausnahmefällen sinnvoll und muss auf jeden Fall genau geprüft werden und politisch abgestützt sein.
- Ab jetzt steht Geld aus dem neuen Mobilitätsfonds zur Verfügung, um u. a. den Parkierdruck zu vermindern; die UVEK hat die Prioritäten dabei sowohl im Gesetz als auch im Bericht verdeutlicht (Subsidiarität und überschaubarer Anteil). Sie erwartet in Zukunft transparente Entscheide des Regierungsrats zu gesprochenen Beträgen, die gut begründet und gesetzeskonform sind.

4.3 Petition P378 «Nein zum Quartierparking Landhof»

Die am 14. März 2018 eingereichte Petition 378 «Nein zum Quartierparking Landhof» hat folgenden Wortlaut:

Mit der Vergabe des Baurechts an die «Zum Greifen AG» durch den Regierungsrat sollen 200 Parkplätze in einem Parkhaus unter dem Landhof gebaut werden, angeblich für die Anwohnerinnen und Anwohner, um die vermeintliche Parkierproblematik zu beheben - mitfinanziert durch einen Millionenzuschuss aus dem öffentlichen Pendlerfonds, ohne dass die Parkplätze oberirdisch nach dem Umweltgesetz kompensiert werden und ohne dass die Bevölkerung einbezogen wird.

Ein solches Parking unter dem Landhof

- wird tatsächlich zu einer Zunahme des Berufs- und Freizeitpendlerverkehrs führen,
- wird seinen Zweck nicht erfüllen, weil viele Anwohnerinnen und Anwohner sich eine um mehr als zehnfach teurere Parkkarte im neuen Parkhaus nicht werden leisten wollen (im Vergleich zur jetzigen Anwohnerparkkarte von CHF 140.-/Jahr),
- stellt den Landhof, seine Einzigartigkeit und dessen anerkannten Wert als grüne Oase für Alt und Jung und die Ziele des sistierten Umgestaltungsprojekts zur Disposition.

Selbst die Gewinner des ausgeschriebenen Umgestaltungsprojekts, das Architekturbüro Rotzier Krebs Partner, hatten sich gegen ein Parkhaus unter dem Landhof ausgesprochen: „Aus Sicht des Quartierparks ist eine unterirdische Parkieranlage aber unangemessen und sollte nicht realisiert werden. Sie stellt einen unverhältnismässigen Baueingriff dar, unterminiert die Naturhaftigkeit des Landhofs, schränkt durch die Zufahrt den Parkzugang stark ein und bringt störenden Verkehrslärm in den ruhigen Hof.“

Die Unterzeichnenden fordern daher vom Regierungsrat:

- Kein Parking unter dem Landhof !
- Eine vernünftige Verkehrspolitik und Verkehrsplanung für das Quartier und seine Anwohnerinnen und Anwohner.

Die Petition verlangt, auf ein Quartierparking unter dem Landhof zu verzichten. Die UVEK unterstützt das Bestreben des Regierungsrats, die Parkierung von Autos von der Allmend auf private Parkplätze und wo immer möglich «unter den Boden» zu verlagern – und spricht sich deshalb im Grundsatz für Quartierparkings aus. Dies bedeutet aber nicht, dass Quartierparkings der Parkierung auf Allmend in jedem Einzelfall vorzuziehen sind. Primär sollten Quartierparkings unter bereits bebauten oder noch zu bebauenden Flächen erstellt werden. Es wäre falsch, jeden Park und jede Grünzone für ein Quartierparking zu «opfern».

Ein Quartierparking unter dem Landhof könnte aus Sicht der UVEK dann sinnvoll sein, wenn es zum einen quartierverträglich gebaut wird und zum anderen zu einer entsprechenden Entlastung der Allmend vor abgestellten Fahrzeugen in der direkten Umgebung führt. Zu prüfen wäre, ob eine entsprechende Lösung für die Bewohner des Wettsteinquartiers nicht auch mit Reservation eines Teils der Parkplätze im Messeparking gefunden werden kann. Die UVEK erwartet auf jeden Fall,

dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und Parlament und Bevölkerung nicht ausgeschlossen werden, wenn Quartierparkings ausserhalb rein privater Parzellen gebaut werden.

Die Petition P378 „Nein zum Quartierparking Landhof“ ist vom Grossen Rat an die UVEK überwiesen worden, da sich diese bereits mit dem Ratschlag zum Landhof befasste. Sie fordert allerdings vom Regierungsrat, «kein Parking unter dem Landhof» zuzulassen und «eine vernünftige Verkehrspolitik und Verkehrsplanung für das Quartier und seine Anwohnerinnen und Anwohner» zu betreiben. Obschon die Investorin sich beim Quartierparking Landhof zurückgezogen und der Regierungsrat seine Haltung zur Kompensation angepasst hat, hatte er noch keine Gelegenheit, zu den generellen Anliegen Stellung zu nehmen. Deshalb beantragt die UVEK, die Petition dem Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung zu überweisen.

5. Petition P377 «Landhof»

Der Verein Landhof hat mittels einer Petition die Forderung eingebracht, auf dem Landhof ein Freizeitzentrum oder Quartiertreffpunkt nach dem Vorbild des Freizeitentrums Landauer in Riehen zu schaffen. Dieselbe Forderung findet sich auch im *Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark* aus dem Jahr 2010.

Der Regierungsrat bezeichnet ein dem Freizeitzentrum Landauer in Riehen entsprechendes Angebot als auf dem Landhof nicht zonenkonform. Der Landhof befindet sich – der angenommenen Volksinitiative „Der Landhof bleibt grün“ entsprechend – in der Grünanlagenzone. Ein Freizeitzentrum in der Dimension der Anlage in Riehen wäre deshalb nicht bewilligungsfähig und würde den Charakter des Landhof-Areals als Grünraum zerstören. Ausserdem empfände der Regierungsrat die damit verbundenen Investitions- und Betriebskosten als unverhältnismässig hoch.

Mit der Petition 377 «Landhof» hat sich schwerpunktmässig die BRK auseinandergesetzt. Sie kommt in ihrem Mitbericht ebenfalls zum Schluss, dass eine vergleichbare Nutzung wie im Freizeitentrums Landauer in Riehen auf dem Landhof nicht zonenkonform wäre. Eine Aufstockung des Pavillons bedeutete zudem eine Veränderung des im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens evaluierten Gesamtprojekts und erforderte eine Neuplanung durch die Projektorganisation. Um eine solche zu ermöglichen, müsste der Ratschlag zurückgewiesen werden.

Die BRK spricht sich gegen eine Aufstockung, mehrheitlich aber für zusätzliche Kellerflächen aus. Verschiedene Nutzergruppen haben einen höheren Bedarf an Lagerfläche angemeldet. Gemäss Abklärung der BRK kann eine vollständige Unterkellerung des Gebäudes in das bestehende Projekt integriert werden, ist zonenkonform und verursacht Zusatzkosten von 350'000 Franken.

Die UVEK schliesst sich auch aufgrund eigener Abklärungen der Haltung der BRK an. Sie beantragt dem Grossen Rat einerseits, die Ausgabenbewilligung um 350'000 Franken zu erhöhen, andererseits, die Petition 377 als erledigt zu erklären.

6. «Landhof neu denken»

Im Verlauf der Beratung des Ratschlags in der UVEK hat sich eine Gruppierung «Landhof neu denken» formiert. Sie bezeichnet sich als «Zusammenschluss von quartier-, sport- und kulturinteressierten Personen, welche unter anderem durch das Fest zum 125 Jahre Jubiläum des FC Basel mit dem Titel «Sunneschiin & Rääge» auf dem Landhof zusammengefunden haben». Sie wünscht statt dem Neubau des Infrastrukturgebäudes eine «attraktive architektonische Umnutzung» der Tribüne. Sie fordert deshalb eine Rückweisung des Ratschlags an den Regierungsrat.

Die UVEK hat angesichts der bereits gefassten Beschlüsse und des vorliegenden Mitberichts der BRK einen Rückweisungsantrag verbunden mit dem Auftrag, die Gebäudesituation ergebnisoffen

nochmals zu prüfen und das Gebäude allenfalls neu zu planen, mit 5:4 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Sie empfindet es mehrheitlich als wichtig, dass der Grosse Rat nun zum vorliegenden Projekt Stellung bezieht.

Rückweisung wird aus unterschiedlichen Motiven gefordert. Sollte der Grosse Rat das Geschäft an den Regierungsrat zurückweisen, müsste er zum Ausdruck bringen, ob er eine Sanierung des Tribünengebäudes oder eine Verbesserung des vorliegenden Projekts erwartet. Die UVEK schätzt die Situation so ein, dass eine Anpassung des Siegerprojekts ohne Tribünenerhalt ohnehin chancenlos wäre, wenn die Bevölkerung den Erhalt der Tribüne bevorzugt. Sie kann jedoch nur schwer abschätzen, welchen Wert die Bevölkerung dem Tribünengebäude beimisst. Grundsätzlich einig ist sie sich darin, dass das Siegerprojekt den Projektzielen dient. Sie beantragt demnach dessen Weiterverfolgung mit den in Kapitel 3 erläuterten Anpassungen. Folgt der Grosse Rat dem Antrag der beiden Kommissionen, kann gegen diesen Beschluss das Referendum ergriffen werden.

7. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in den Kapiteln 3 bis 6 dieses Berichts sowie den Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission beantragt die UVEK dem Grossen Rat mit 11:2 Stimmen die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs.

Einstimmig beantragt die UVEK dem Grossen Rat,

- den Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark abzuschreiben,
- die Petition P377 «Landhof» als erledigt zu erklären,
- die Petition P378 «Nein zum Quartierparking Landhof» dem Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung zu überweisen.

Den vorliegenden Bericht hat die UVEK an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2021 mit 8:1 Stimmen bei 3 Enthaltungen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Raphael Fuhrer
Präsident

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss

Mitbericht Bau- und Raumplanungskommission (BRK)

Input BRK zur Zonenkonformität

Kurzgutachten zur Zulässigkeit der Mitfinanzierung eines privaten Quartierparkings auf dem Landhof-Areal aus Mitteln des Pendlerfonds

Grossratsbeschluss

„Landhof für alle“

zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 18.0047.01 vom 30. Januar 2018 sowie in den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 18.0047.02 vom 30. Juni 2021, beschliesst:

Der Gesamtbetrag von Fr. 10'105'000 für das Gesamtprojekt Sanierung und Öffnung Landhof-Areal, Abbruch Tribünengebäude und Neubau eines Pavillons mit öffentlicher WC-Anlage wird bewilligt. Diese Ausgabe teilt sich wie folgt auf:

- Fr. 4'446'000 für die Sanierung und Öffnung Grün- und Freiraum Landhof zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich 1 „Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur, Mehrwertabgabefonds“
- Fr. 4'800'000 für die Projektierung und Realisierung des Neubaus (Pavillon) Landhof zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich 4 „Hochbauten im Verwaltungsvermögen, Teil Übrige“
- Fr. 859'000 für Abbrüche von Gebäuden und deren Entsorgung sowie die Entsorgung von Bodenverunreinigungen im Rahmen des Vorhabens Landhof zu Lasten der Erfolgsrechnung, Investitionsbereich 1 „Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur, Mehrwertabgabefonds“
- Fr. 450'000 Franken als einmaliger Entwicklungsbeitrag für die ersten fünf Jahre nach Fertigstellung der Grünanlage zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements, Mehrwertabgabefonds
- Fr. 118'000 als jährliche Folgekosten nach Fertigstellung für den Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur des öffentlichen Freiraumes sowie die Pflege der Vegetationsflächen und Bäume zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements, Stadtgärtnerei
- Fr. 47'000 als jährliche Folgekosten nach Fertigstellung für den Betrieb und Unterhalt sowie für die Instandhaltung und Instandsetzung des Pavillons zu Lasten der Erfolgsrechnung des Finanzdepartements, Immobilien Basel-Stadt
- Fr. 8'000 als jährliche Folgekosten nach Fertigstellung für den betrieblichen Unterhalt der Infrastruktur (Pavillon/Sportgarderoben) zu Lasten der Erfolgsrechnung des Erziehungsdepartements, Sportamt
- Fr. 8'000 als jährliche Folgekosten nach Fertigstellung für den betrieblichen Unterhalt der Infrastruktur (Pavillon/Öffentliches WC) zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements, Tiefbauamt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.



Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 19. Juni 2019

Kommissionsbeschluss vom 19. Juni 2019

**Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Ratschlag Nr. 18.0047.01
„Landhof für alle“**

**zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tri-
bünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC**

sowie

**Bericht zum Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung
des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark**

sowie

Petition P 377 „Landhof“

zuhanden der

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK)

Inhalt

1. Auftrag und Vorgehen der Kommission.....	3
2. Ausgangslage.....	3
3. Abklärungen und Erwägungen der Kommission	4
3.1 Petition P 377 „Landhof“	5
3.1.1 Petitionstext.....	5
3.1.2 Anhörung der Petentschaft	5
3.1.3 Erwägungen der BRK	6
3.2 Empfehlung einer zusätzlichen Unterkellerung des Neubaus	7
3.3 Diskussion über das Quartierparking Landhof.....	7
3.3.1 Haltung der Kommissionsmehrheit – Gegner des Quartierparkings	7
3.3.2 Haltung der Kommissionsminderheit – Befürworter des Quartierparkings	8
3.4 Antrag auf Rückweisung	8
4. Empfehlungen der BRK	9
5. Antrag.....	10

1. Auftrag und Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat überwies den Ratschlag Nr. 18.0047.01 betreffend „Landhof für alle“ zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC“ sowie Bericht zum Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark“ am 14. März 2018 und die Petitionen P 377 „Landhof“ und P 378 „Nein zum Quartierparking Landhof“ am 11. April 2018 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) zur Berichterstattung und der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) zum Mitbericht.

Die BRK liess sich an zwei Sitzungen von Florian Marti, Abteilungsleiter Verwaltung, Gesundheit und Soziales (Hochbauamt), Armin Kopf, Leiter Grünplanung (Stadtgärtnerei) und Thomas Gerspach, Fachbereichsleiter Grünplanung (Stadtgärtnerei), als Vertreter des Bau- und Verkehrsdepartments (BVD) über die dem Ratschlag zugrundeliegenden Absichten und Überlegungen des Regierungsrats informieren. In einem Schreiben vom 30. Juli 2018 und einem Schreiben vom 11. Oktober 2018 nahm Regierungsrat Hans-Peter Wessels, Departementsvorsteher des Bau- und Verkehrsdepartments (BVD), Stellung zu offenen Fragen der Kommission.

Während sich die BRK mit dem Anliegen der Petition P 377 „Landhof“ auseinandersetzt, wird die UVEK das Anliegen der Petition P 378 „Nein zum Quartierparking Landhof“ prüfen. Zum Anliegen der Petition P 377 „Landhof“ äusserten sich Mirko Ulbl (Jugendförderverein Oberes Kleinbasel „ooink ooink Productions“), Heinz Käppeli (Präsident Verein Landhof) und Rolf Keller (NQV Oberes Kleinbasel) als Vertreter der Petentschaft an einer Sitzung der BRK.

Im Weiteren nahm die BRK Kenntnis von dem durch die UVEK in Auftrag gegebenen Gutachten zur „Zulässigkeit der Mitfinanzierung eines privaten Quartierparkings auf dem Landhof-Areal aus Mitteln des Pendlerfonds“¹ und dem durch die BRK in Auftrag gegebenen Kurzgutachten „zur Zonenkonformität eines unterirdischen Parkings Landhof“².

Die Kommission beriet an insgesamt sechs Kommissionssitzungen über den Ratschlag.

2. Ausgangslage

Mit der im Jahr 2010 erfolgten Annahme der Initiative „Für die Umzonung des Landhofs: Der Landhof bleibt grün“ wurde eine Überbauung der Parzelle verhindert und die Initiative mit der Umzonung in eine Grünzone formell umgesetzt³. Es erfolgte in einem zweiten Schritt die Umwidmung der Liegenschaft Landhof vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen und im Rahmen der Zonenplanrevision wurde das Areal zwecks der geplanten Entwicklung in eine Grünanlagenzone umgewandelt⁴.

Für die weitere Entwicklung des Landhof-Areals bewilligte der Regierungsrat am 3. Juli 2012 aus Mitteln des Mehrwertabgabefonds Projektierungsmittel in Höhe von 880'000 Franken und es wurde ein offener Projektwettbewerb für die zukünftige Gestaltung des Landhof-Areals ausgeschrieben. Bei der nachfolgenden Projektentwicklung wurden zahlreiche Organisationen eingebunden. Verwaltungsintern sind dies die Stadtgärtnerei und das Hochbauamt (Bau- und Verkehrsdepartement, BVD), der Bereich Jugend, Familie und Sport (Erziehungsdepartement, ED) und Immobilien Basel-

¹ ADIVOCATE Bern, Rudolf Muggli und Julian Marbach, Kurzgutachten zur „Zulässigkeit der Mitfinanzierung eines privaten Quartierparkings auf dem Landhof-Areal aus Mitteln des Pendlerfonds. Kurzgutachten zur Anwendung der Pendlerfondsverordnung des Kantons Basel-Stadt vom 18. Dezember 2012“, Bern, 21. Juni 2018.

² ADIVOCATE Bern, Rudolf Muggli und Julian Marbach, „Kurgutachten zur Zonenkonformität eines unterirdischen Parkings Landhof“, Bern, 5. Dezember 2018.

³ GR-Beschluss zum Ratschlag betreffend „Landhof-Areal; Zonenänderung für das Landhof-Areal zwischen Riehenstrasse, Peter Rot-Strasse, Wettsteinallee und Riehenring“ vom 16. Februar 2011.

⁴ GR-Beschluss zum Ratschlag betreffend „Übertragung von vier Parzellen mit zugehörigen Gebäuden vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen (Entwidmung) und Übertragung von vier Parzellen mit zugehörigen Gebäuden vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen (Widmung)“ vom 9. Februar 2019 und GR-Beschluss zum Ratschlag betreffend „Basisratschlag – Zonenplanrevision“ vom 15. Januar 2014.

Stadt (Finanzdepartment, FD) sowie im Rahmen einer Begleitgruppe 17 externe private Institutionen⁵. Später wurde aus der Begleitgruppe heraus eine achtköpfige Arbeitsgruppe gebildet. Zudem wurde für die Ausarbeitung des Betriebs- und Nutzungskonzepts und für Fragen im Gastronomie- und Naturschutzbereich zusätzliche externe Unterstützung beigezogen.

Das nun vorliegende Projekt „Landhof für alle“ knüpft an die Vorgeschichte dieses Areals an; als Heimstätte des FC Basel soll der Landhof weiterhin die Geschichte und Atmosphäre des Fussballs in Basel vermitteln. Mit dem Abbruch des Tribünengebäudes wird Platz für ein neues, multifunktionales Infrastrukturgebäude in Form eines Pavillons geschaffen. Die verschiedenen Angebote von offener Kinderarbeit, Sportnutzung, Gastronomie und flexibel nutzbarem Mehrzweckraum für bedarfsgerechte und auf den Ort abgestimmte Aktivitäten werden dabei unter einem Dach vereint. Der Landhof soll als Begegnungsort attraktiv bleiben und aufgewertet werden. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat mit vorliegendem Ratschlag Nr. 18.0047.01 für die Projektierung auf dem Landhof-Areal, für den Abbruch des Tribünengebäudes, die Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraumes und den Neubau eines Infrastrukturgebäudes (Pavillon) mit öffentlicher WC-Anlage Ausgaben von insgesamt 8,631 Mio. Franken zu genehmigen.

Für weitere Details zur Projektentwicklung, dem Bauprojekt, Termine und Kosten sowie der Projektorganisation wird auf den Ratschlag verwiesen.

3. Abklärungen und Erwägungen der Kommission

Die BRK diskutierte den Ratschlag sehr ausführlich und setzte sich intensiv mit dem geplanten Betriebs- und Nutzungskonzept Landhof und der sich auf die zukünftige Nutzung beziehende Petition P 377 „Landhof“ auseinander. Nicht einig war sich die Kommission hierbei, wie weit das Projekt „Landhof für alle“ mit dem geplanten Quartierparking Landhof in einen Bezug gesetzt werden muss⁶. Im Februar 2016 wurde eine Investorenausschreibung für ein unterirdisches Parking unter dem Landhof-Areal durchgeführt. Im Juli 2017 erhielt die Bau- und Finanzgesellschaft Zum Greifen AG hierfür den Zuschlag, der im Kantonsblatt publiziert wurde. Seither sind Einsprachen hängig. Da das Ende der Einspracheverfahren und des sonstigen Rechtsstreits im Zusammenhang mit dem geplanten Quartierparking nicht absehbar ist, drängt es sich auf, die oberirdische Arealentwicklung vorwärts zu treiben. Regierungsrat Hans-Peter Wessels, Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements, versicherte der BRK, dass die beiden Projekte (das Projekt „Landhof für alle“ und das Quartierparking Landhof) unabhängig voneinander umgesetzt werden können. Einzig die Sanierung der Sportrasenfläche und der Naturstehrampen stehe in einer zeitlichen Abhängigkeit vom Parkingbau. Hier würde sich eine bauliche und terminliche Koordination als ideal erweisen, weshalb diese Sanierung vorbehältlich des definitiven Entscheids für das Quartierparking Landhof auszuführen wäre. In Absprache mit der UVEK vereinbarte die BRK, dass sie sich vertieft mit dem Anliegen der Petentschaft der Petition P 377 „Landhof“ auseinandersetzt (Ziffer 3.1). Die BRK einigte sich zudem in ihrer Diskussion darauf, dass sie sich als mitberichtende Kommission allein auf eine Diskussion der Ausgaben im Zusammenhang mit dem geplanten Neubau und den notwendigen Umgebungsarbeiten über insgesamt rund 8,631 Mio. Franken konzentrieren wird (Ziffer 3.2). Beim geplanten Quartierparking Landhof handelt es sich aus Sicht der Kommissionsmehrheit um ein Thema, welches von der UVEK als berichtende Kommission und mit Kompetenzen in Bezug auf Verkehrsfragen behandelt werden muss.

⁵ Die Begleitgruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Gruppierungen zusammen: Verein Landhof, Initiativkomitee Landhof, Anwohner und Anwohnerinnen, Kinderbüro Basel, oink oink Productions Jugendförderverein Oberes Kleinbasel, WWF Region Basel, Fussballverband Nordwestschweiz, FCB-Fans für den Erhalt des Landhofs, Wohngenossenschaft Landhof, NQV Oberes Kleinbasel, Quartiertreffpunkt Burg, Stadtteilsekretariat Kleinbasel, Urban Agriculture Basel.

⁶ Ratschlag betreffend „Landhof für alle“ zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC“, Geschäfts-Nr. 18.0047.01, Ziffer 2.3, Quartierparking Landhof.

3.1 Petition P 377 „Landhof“

3.1.1 Petitionstext

Nach der erfolgreichen Abstimmung über die Umzonung des Landhofareals wurde der Landhof der Grünzone zugewiesen. Schon bei der Eingabe der Initiative und während der Abstimmungskampagne wurde stets verlangt: „Eine Freizeitanlage Landauer auf dem Landhof“ und „Der Landhof soll so bleiben, wie er ist, und sich langsam verändern und weiter entwickeln“.

Im nun vorliegenden Projekt von Rotzler Krebs Partner aus Winterthur, wie der Landhof künftig auszusehen hat und wie die Nutzungen sein sollen, wurden mehrere Forderungen des Quartiers berücksichtigt: Der grosse Sportrasen und die Stehrampen bleiben erhalten und der Urbangarten ist ebenfalls so vorgesehen wie bisher.

Das geplante Gebäude und der verkleinerte Naturspielraum der Kinder- und Jugendarbeit weisen hingegen grosse Mängel auf. Die jetzigen räumlichen Angebote für Kinder und Jugendliche werden massiv verkleinert und können nicht mehr adäquat genutzt werden. Aneigenbarer Raum, innen wie auch aussen, welcher im Quartier bereits eine Mangelware ist, wird den Kindern und Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen nicht mehr zur Verfügung stehen (nur noch rund 100m² Im Vergleich hat Robi Volta 550m² Indoorfläche für die Kinderangebote der Robi-Spiel-Aktionen).

Mit dem aktuellen Bauprojekt ist die Kinder- und Jugendarbeit in ihrer heutigen Form nicht mehr möglich und ein Ausbau des Angebots für Kinder, Jugendliche und das ganze Quartier hat keine Chancen mehr.

Deshalb wünschen wir:

- *Das Gebäude soll den Charakter eines Freizeitgebäudes wie der Landauer in Riehen haben und die gewünschte Gesamtnutzfläche darf nicht kleiner als die jetzige Nutzfläche der Tribünenräume sein, damit ein öffentlich geförderter Quartiertreffpunkt mit Restaurationsmöglichkeit Platz hat sowie der Ausbau der Kinder- und Jugendarbeit mit spezifischen Angeboten für Mädchen und die temporäre Nutzung durch Sportvereine möglich ist.*
- *Als zentrales Element der Begegnung und Naturerfahrung soll der veränderbare Naturspielbereich für Kinder in der jetzigen Grösse und Form beibehalten werden.*
- *Eine grosszügige Öffnung des Areals zum Wettsteinquartier hin.*

3.1.2 Anhörung der Petentschaft

Die BRK liess sich an ihrer Sitzung vom 24. Mai 2018 im Rahmen einer Anhörung von Vertretern der Petentschaft über die Petition P 377 „Landhof“ informieren. An der Anhörung nahmen Mirko Ulbl (Jugendförderverein Oberes Kleinbasel „oink oink Productions“), Heinz Käppeli (Präsident Verein Landhof) und Rolf Keller (NQV Oberes Kleinbasel) Stellung und äusserten sich zu Fragen der Kommission.

Der Verein Landhof hält in der Petition fest, dass mehrere Forderungen des Quartiers bei dem geplanten Projekt berücksichtigt wurden. Hingegen weisen der Neubau und der verkleinerte Naturspielraum grosse Mängel auf, vor allem falle das räumliche Angebot zu klein aus. Eine Drehung und Aufstockung des Gebäudes würde den bestehenden Bedürfnissen besser Rechnung tragen. Als mögliches Beispiel für ein gelungenes Projekt nennen die Vertreter der Petentschaft das Freizeitzentrum Landauer in Riehen. Dem Verein sollte nach Neugestaltung des Areals die gleichen Nutzungsflächen wie heute zur Verfügung stehen.

Der Verein Landhof brachte im Nachgang zur Anhörung mit einem an die BRK und UVEK gerichteten Schreiben vom 15. September 2018 noch weitere Erläuterungen und Präzisierungen zur möglichen Gestaltung und Nutzung des Landhof-Areals ein. Der Verein kritisiert dabei, dass im Mitwirkungsprozess das gewünschte Raumprogramm (in Bezug auf den Pavillon) verfehlt wurde, so erfülle der Neubau nicht einmal die Bedürfnisse der bereits heute regelmässig vorhandenen Aktivitäten. Die künftige Nutzung des Landhofs müsse mit den direkt involvierten Nutzern und Nutzerinnen diskutiert und justiert werden und sollte sich primär an den Bedürfnissen des Quartiers

ausrichten. Für die weitere Projektentwicklung sollte nicht die federführende Stadtgärtnerei, sondern die Abteilung der Kantons- und Stadtentwicklung (Präsidialdepartement, PD) die Koordination übernehmen, weil es sich weder um eine Grünraumplanung noch um ein reines Bauprojekt handelt, sondern um ein für die soziale Entwicklung des Wettsteinquartiers relevantes Projekt. Falls ein neues Gebäude für das Quartier unter den gegebenen Erwartungen finanziell nicht tragbar sei, sollte stattdessen die sanfte und sorgfältige Renovation des bisherigen Tribünengebäudes angestrebt werden. Dieses bietet viel Raum und könnte wo nötig durch modernere Anbauten (für Gastronomie und/oder Quartierraum) ergänzt werden. Zugleich schaffe das Tribünengebäude einen historischen Bezug zur Geschichte des Fussballs in Basel.

3.1.3 Erwägungen der BRK

Der Verein Landhof macht in seiner Petition unter anderem geltend, dass der geplante Neubau (Pavillon) aufgrund seines Charakters und der geplanten Fläche nicht für die zukünftige Nutzung ausreicht. Stattdessen wird von der Petentschaft als mögliches positives Beispiel das Freizeitzentrum Landauer in Riehen angeführt. Die BRK setzte sich deshalb bei ihrer nachfolgenden Beratung vertieft mit der Frage auseinander, ob sich eine Aufstockung des Neubaus als sinnvoll erweisen könnte, um auf diese Weise weitere Nutzungsfläche zu schaffen. Die Projektverantwortlichen des Bau- und Verkehrsdepartements führten auf Nachfrage der Kommission aus, dass eine Aufstockung des Neubaus auf zwei Stockwerke technisch möglich wäre. Anhand von Kennwerten des Vorprojekts und unter Einbezug sämtlicher anteiliger Kosten von Gebäudetechnik und Statik sowie unter Berücksichtigung eines mit dem Obergeschoss notwendigen Aufzugs würde eine solche Aufstockung zusätzliche Kosten von 1,6 Mio. Franken verursachen. Ein solcher Betrieb erweise sich hingegen als nicht zonenkonform. Hierfür müsste das Areal in eine Zone für die Nutzung im öffentlichen Interessen (Nöl) umgewandelt werden. Dies stehe jedoch in einem Widerspruch zum Wunsch der damaligen Volksinitiative, die einen grünen Landhof fordert. Mit einer Aufstockung des geplanten Neubaus würde dessen Giebelhöhe zudem in eine ähnliche Höhe wie das bestehende Tribünengebäude gelangen und damit die angestrebte Durchlässigkeit des Landhof-Areals verhindern. Die Projektverantwortlichen machten gegenüber der Kommission geltend, dass das vorliegende Projekt im Rahmen der Projektentwicklung bereits vergrössert wurde, indem die Grundfläche praktisch verdoppelt wurde. Hiermit versuchte der Kanton den Forderungen des Vereins Landhof entgegen zu kommen.

Der BRK stellte sich die Frage, ob die Zusatzausgabe von 1,6 Mio. Franken für eine Gebäudeaufstockung in diesem Fall ihre Berechtigung haben kann. Eine Kommissionsminderheit vertritt die Ansicht, dass mittels einer Aufstockung mehr Platz für die verschiedenen Nutzerinnen und Nutzer geschaffen und damit eine weitere Verdichtung erzielt werden könnte. Zudem würde es sich bei dieser Zusatzausgabe um eine einmalige Investition handeln. Eine Kommissionsmehrheit kann jedoch der im Ratschlag ausgeführten Argumentation folgen, dass mit dem Landhof eine Mischung aus öffentlicher Parknutzung, Gastronomieangebot, Freizeitsportgelände, offenem Kindertreff und Quartiersaalnutzung gewährleistet und das Areal nicht durch einzelne Zielgruppen vereinnahmt werden soll. Für das Gebäude wurde ein Betriebs- und Nutzungskonzept erstellt, so dass dieses neben Kindern auch von Jugendlichen, Erwachsenen und Senioren genutzt werden kann. Gemäss diesem Konzept soll das Gebäude nur zu einem Anteil von ca. 20% für die Nutzung durch Kinder zur Verfügung stehen. Eine Mehrheit der Kommission vertritt deshalb die Ansicht, dass die Anhörung der Petentschaft der Petition P 377 in dieser Hinsicht keine neuen Erkenntnisse ergab. Der bestehende Interessenkonflikt zwischen verschiedenen Nutzergruppen zeige sich augenfällig an einer Stellungnahme des Kinderbüros Basel, in welcher sich das Kinderbüro mit dem vorliegenden Ratschlag und den vielfältigen Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche einverstanden zeigt⁷. Sollte eine Gebäudeaufstockung dennoch eine Option bilden, so bedürfte es aus Sicht der Kommissionsmehrheit zudem erst einer Klärung in Bezug auf die allfällige Finanzierung.

Auf erneute Rückfrage der BRK erwies sich für die weitere Kommissionsdiskussion schliesslich folgende Rückmeldung des Vorstehers des Bau- und Verkehrsdepartements als entscheidend:

⁷ Stellungnahme vom 31. Mai 2018.

„Die Aufstockung des Pavillons würde jedoch eine massive Veränderung des im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens (Freiraum und Infrastrukturgebäude) evaluierten Gesamtprojekts bedeuten und eine Neuplanung durch die beauftragte Projektorganisation erfordern.“⁸ Demgemäss würde sich eine Rückweisung des Ratschlags als notwendig erweisen, um damit die Möglichkeit für eine Neuplanung zu schaffen.

3.2 Empfehlung einer zusätzlichen Unterkellerung des Neubaus

Neben dem Verein Landhof wurde von weiteren Nutzergruppen angeführt, dass auf Seiten zukünftiger Nutzerinnen und Nutzer ein grösserer Raumbedarf besteht, dem das vorliegende Projekt nicht gerecht werde. Hierbei handle es sich in erster Linie um einen zusätzlichen Bedarf an Lagerfläche. Eine Abklärung der BRK ergab, dass eine Unterkellerung Zusatzkosten von 350'000 Franken verursachen würde, im Rahmen des bestehenden Projekts realisiert werden könnte und in der Grünanlagenzone zulässig wäre. Bei dem damit zusätzlich geschaffenen Raum würde es sich, in Ergänzung zu der bereits geplanten teilweisen Unterkellerung, um einen unausgebauten Kellerraum für reine Lagerzwecke ohne Heizung, Aufzug und Aufenthaltskomfort handeln. Aus Sicht der Kommission erweist sich eine solche Erweiterung folglich als sinnvoll und sollte zu keinem Konflikt mit einem allfälligen Parking führen. Mit einer zusätzlichen Unterkellerung könnte dem bestehenden Bedürfnis nach zusätzlicher Lagerfläche Rechnung getragen werden – mit einer minimalen Erhöhung der beantragten Ausgaben. Die veranschlagten Kosten von 350'000 Franken scheinen in Relation zu den Gesamtkosten auch finanzier- und tragbar. Die BRK empfiehlt der UVEK deshalb einstimmig, diese Zusatzausgabe in Form eines Nachtragskredits in den Grossratsbeschluss zu integrieren und dem Grossen Rat zu beantragen.

3.3 Diskussion über das Quartierparking Landhof

Wie eingangs erwähnt hat die UVEK die Berichterstattung zum vorliegenden Ratschlag mitsamt Behandlung der Petition P 378 „Nein zum Quartierparking Landhof“ übernommen, obwohl es sich beim vorliegenden Ratschlag um einen Ausgabebeschluss für einen Neubau auf dem Landhof-Areal handelt. Die BRK hat Mitbericht beschlossen sowie die Behandlung der Petition P 377 „Landhof“. Diese Aufgabenteilung gilt es einzuhalten. Sämtliche Stellungnahmen, Kommentare, Gutachten und Wünsche betreffend Quartierparking Landhof sind an die UVEK zu richten. Dennoch formuliert die BRK auf Wunsch einer Kommissionsmehrheit eine eigene kurze Stellungnahme zum geplanten Quartierparking Landhof. Nachfolgend sind deshalb Stellungnahmen der Befürworter und der Gegner des Parkings wiedergegeben.

3.3.1 Haltung der Kommissionsmehrheit – Gegner des Quartierparkings

Die Volksinitiative „Für die Umzonung des Landhofs: Der Landhof bleibt grün“ und der vorliegende Ratschlag haben das gemeinsame Ziel, den Landhof so zu nutzen, dass dort keine unbelebte Grünfläche entsteht. Eine Nutzungsintensivierung ist wünschenswert und mit dem Abbruch der alten Zuschauertribüne gewinnt man auf dem Landhof sehr viel Raum. Durch die parallel entstandene Idee, unter dem Landhof-Areal ein Quartierparking zu bauen, wird dieses Geschäft nun jedoch blockiert.

Ein Parking würde der Zielsetzung einer oberflächigen Umgestaltung des Landhofs und dem Grundsatz gemäss § 40b Abs. 2 lit. a BPG, nach dem die oberirdische Nutzung durch unterirdische Bauten unter einer Grünanlagenzone nicht beeinträchtigt werden darf, widersprechen:

- 1) Die geplante Einfahrt zum Parking versperrt den Zugang zum Landhof und verhindert die vom Quartier geforderte „Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof“;
- 2) Die naturnahen ehemaligen Stehrampen (zum Teil im kantonalen Inventar der schützenswerten Naturobjekte) werden im Minimum beeinträchtigt, wenn nicht teilweise zerstört;

⁸ Brief vom 30. Juli 2018.

- 3) Die Entlüftung der Abgase eines Parkings in einen Grünraum für Kinder und Sportler ist nicht nur eine Beeinträchtigung, sondern eine Gefahr für die Gesundheit. Die umgebende Blockrandbebauung schränkt die Luftzirkulation zudem ein;
- 4) Geringe Bodentiefe über der Autoeinstellhalle / eingeschränkter Bewuchs etc.

Diese Einschätzung ist nicht neu. Die Gewinner des ausgeschriebenen Umgestaltungsprojekts, das Architekturbüro Rotzler Krebs Partner, halten fest: *„Aus Sicht des Quartierparks ist eine unterirdische Parkierungsanlage aber unangemessen und sollte nicht realisiert werden. Sie stellt einen unverhältnismässigen Baueingriff dar, unterminiert die Naturhaftigkeit des Landhofs, schränkt durch die Zufahrt den Parkzugang stark ein und bringt störenden Verkehrslärm in den ruhigen Hof.“*⁹

Umwelt- und planungsrechtlich ist es zudem hochproblematisch, wenn die beiden Projekte: einerseits Umgestaltung des Landhofs oberirdisch (Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons etc.) und andererseits der geplante Bau einer Autoeinstellhalle im gleichen Perimeter in zwei verschiedenen Verfahren beurteilt wird. Dies widerspricht allen bundesrechtlichen Koordinationsregeln, aber auch § 35 BPV, welche besagt, dass alle für ein bestimmtes Vorhaben erforderliche Bewilligungsverfahren gleichzeitig einzuleiten und durchzuführen sind.

Zusammenfassend ist klar; der Bau eines Quartierparkings unter dem Landhof ist nicht zonenkonform. Das öffentliche Interesse (neben dem Grundsatz, dass die unterirdischen Bauten die Nutzung nicht beeinträchtigen dürfen) ist nach § 40b BPG eine weitere zwingende Voraussetzung für die Zulässigkeit von Bauten unter einer Grünanlagenzone. Es gibt kein öffentliches Interesse am Bauprojekt, aber eines das gegen das geplante Quartierparking spricht. Das einzig potenziell verbleibende Argument, der Mangel an Privatparkplätzen im Quartier, ist mangels Daten nicht belegbar. Die vorhandenen Hinweise dazu geben in keiner Weise Anlass, einen Parkplatzmangel anzunehmen. Aus diesen Gründen spricht sich eine Kommissionsmehrheit gegen ein Quartierparking unter dem Landhof-Areal aus.

3.3.2 Haltung der Kommissionsminderheit – Befürworter des Quartierparkings

Gemäss einer staatlich veranlassten Wirkungskontrolle von 2016 zur Parkraumbewirtschaftung und -auslastung in der Umgebung Landhof, sind die vorhandenen Parkplätze an Vormittagen zwischen 80 und 90% belegt. Eine frühere Erhebung von 2015 für den Vormittag ergab eine Auslastung von mehr als 100%. Dieses Resultat wurde in einer weiteren flächendeckenden Erhebung von April 2017 bestätigt. Seitens der Investorin Zum Greifen AG wird ein sehr grosses Interesse der Anwohnerschaft an Parkplätzen gemeldet; es liegen Anmeldungen für 92 Plätze vor, obwohl die Realisierung diese Quartierparkings noch ungewiss ist. Eine Reduktion des Suchverkehrs bedeutet geringeren CO₂- und Schadstoffausstoss und bildet damit ein Ziel, das im Zeichen des Klimanotstands im Kanton Basel-Stadt Priorität geniessen muss. Die Stadtgärtnerei hat bestätigt, dass ein Sportrasenfeld dank starker Überdeckung des Parkingdachs mit Humus gut gedeihen wird. Schliesslich gilt zu betonen, dass der Ausbau der E-Mobility nur gelingen kann, wenn genügend Ladestationen zur Verfügung stehen. Diese können in neu zu erstellenden Parkhäusern viel schneller und effizienter realisiert werden als auf der Allmend. Aus diesen Gründen befürwortet eine Kommissionsminderheit den Bau des Quartierparkings Landhof ohne zeitliche Verzögerung.

3.4 Antrag auf Rückweisung

Im Verlauf der Kommissionsdiskussion stellte sich einer Minderheit der BRK die Frage, ob der Ratsschlag „Landhof für alle“ den bestehenden Anliegen der Quartierbevölkerung genügend Rechnung trägt. Die bisherige Arbeit der Stadtgärtnerei sei anzuerkennen. Hingegen erscheinen die Ausgaben über 8,631 Mio. Franken sehr hoch, wenn im Nachgang eine überwiegende Unzufriedenheit gegenüber dem realisierten Projekt bestehen sollte. Aus diesem Grund sollte das Projekt noch einmal überprüft und mit den vorhandenen Bedürfnissen abgeglichen werden. Auf dem Landhof

⁹ Publikation des Bau- und Verkehrsdepartements des Kantons Basel-Stadt: Landhof-Areal Basel, Umgestaltung. Bericht des Preisgerichts vom Mai 2013, Seite 20.

sind aktuell 15 bis 20 Vereine aktiv, die unter anderem auch das bestehende Tribünengebäude nutzen. Deswegen besteht aktuell keine Notwendigkeit, unter Zeitdruck eine Entscheidung zu fällen und mit einer Rückweisung ergibt sich in Zukunft vielleicht eine bessere Lösung. Die notwendige Sanierung der Grünfläche könnte auch hiervon abgesondert und sofort durchgeführt werden.

Eine Öffnung des Landhof-Areals ist auch aus Sicht dieser Kommissionsminderheit grundsätzlich erwünscht. Alle im neuen Projekt formulierten Ziele, beispielsweise eine vielfältige Nutzung, lassen sich auch mit Anpassungen am bestehenden Tribünengebäude verwirklichen. Der Landhof ist ein Gesamtensemble und die Tribüne bildet ein wesentliches Merkmal. Deshalb soll die Tribüne saniert und als sportkultureller und sporthistorischer Ort weiterentwickelt und -genutzt werden. Allenfalls sind architektonisch-innovative Lösungen zur Erweiterung der Tribüne und damit der Raumflächen für die vielen Nutzerinnen und Nutzer zu prüfen. So kann der Landhof nachhaltig für die breite Quartierbevölkerung und darüber hinaus attraktiv gestaltet werden und seine prägende Identität behalten. Der Landhof ist als Heimat des FC Basel eine sporthistorisch sehr bedeutende Stätte. Die Tribüne wurde auf die Saison 1951/52 in Betrieb genommen und der FC Basel feierte 1953 auf dem Landhof seinen ersten Schweizer Meistertitel. Die Tribüne ist eine der ältesten noch vorhandenen Stadiontribünen in der Schweiz. Ein derart wichtiges und eindrückliches Denkmal ohne Not zu opfern und ohne ernsthaft eine Sanierung in Betracht gezogen zu haben, ist mit Blick auf dessen historische Bedeutung ein Sündenfall.

Die BRK sprach sich mit 7 zu 5 Stimmen gegen den von dieser Kommissionsminderheit eingebrachten Rückweisungsantrag aus.

4. Empfehlungen der BRK

Auf dem grosszügigen aber dennoch beschränkten Areal des Landhofs trifft eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen und Erwartungen gleichwertig aufeinander. Um dem genügend Rechnung zu tragen, brachte bei der Entwicklung des Projekts „Landhof für alle“ eine Begleitgruppe, welche sich aus insgesamt 17 Interessensgruppen zusammensetzte, ihre Bedürfnisse und Überlegungen ein. Übergeordnetes Projektziel ist es, eine zukunftsfähige Quartieranlage von grosser Gebrauchsfähigkeit und breiter Akzeptanz zu schaffen, bei der das Gemeinwohl im Vordergrund steht. Eine Mehrheit der verschiedenen Interessensgruppen spricht sich für das geplante Projekt aus.

Der Abbruch der alten Tribüne schafft Platz für ein neues Infrastrukturgebäude (= Pavillon). Das Hochbauamt hat den Zustand des Tribünengebäudes untersucht und gelangte zum Schluss, dass der Gebäudezustand in der Gesamtbetrachtung einen Abbruch verlangt. Die Tribüne ist stark sanierungsbedürftig und entspricht nicht mehr den heutigen Sicherheitsanforderungen. Auch ist das Gebäude zum Teil schadstoffbelastet, so findet sich in der Dachkonstruktion gebundener Asbest. Die Beheizung erfolgt über Einzelgas- und Elektroöfen und ist hinsichtlich Energieeffizienz nicht mehr vertretbar.

Die Idee die Tribüne stehen zu lassen, überzeugt nicht, da eine Sanierung teuer werden und sich deren Verbleib mit Blick auf die verschiedenen Nutzerinteressen als eher suboptimal erweisen dürfte. Die Tribüne ist klar ein Zeitzeugnis des FC Basel, hingegen kann dies nicht allein Grund für deren Erhalt sein. Eine Aufstockung des geplanten Neubaus erweist sich im Gegenzug als nicht zonenkonform, weshalb auch diese Möglichkeit nicht besteht. Letztlich müssen sich die verschiedenen Nutzergruppen mit dem Platz abfinden, der zur Verfügung steht. Eine Mehrheit der Kommission erachtet den Hinweis des BVD als entscheidend, dass es bei einer allfälligen Rückweisung keinen „Plan B“ gibt. Die Projektverantwortlichen zeigen sich überzeugt, dass das Projekt „Landhof für alle“ in betrieblicher, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht zielführend ist.

Die Abklärungen und Anhörungen der BRK ergaben, dass sich hingegen eine zusätzliche Unterkellerung zwecks Schaffung von Lagerflächen als sinnvoll erweist. Eine solche Unterkellerung kostet 350'000 Franken und würde nur einen geringen Eingriff in das Gebäudekonzept bedeuten. Diese Zusatzausgabe soll in Form eines Nachtragskredits durch die UVEK in deren Beschlussantrag integriert werden. Die Räumlichkeiten des Neubaus sollen multifunktional nutzbar sein und die

grösstmögliche Flexibilität in Bezug auf Nutzungsänderungen bieten. Der strukturelle Kern des Gebäudes bildet ein Infrastrukturbereich mit öffentlichen Toilettenanlagen und Garderoben. Neben den Garderoben getrennt durch eine Passage liegt der Mehrzweckraum. Zum Südplatz hin liegt das saisonal betriebene einfache Park-Café. Mit der Setzung des Neubaus erhält das Landhof-Areal eine neue Raumordnung, die den Hofraum zusammenhängend erlebbar macht. Das Rasenfeld bleibt bestehen, zudem erinnern Stehrampen, Flutlichtmasten und Totomat an die FCB-Geschichte. Das bisherige Motto auf dem Landhof lautet „Begegnen und Bewegen“. Auch künftig bildet die Verbindung von Treffpunktangeboten und Spielaktivitäten, von Innen- und Aussenraum, von ruhiger, kreativer Betätigung und raumgreifender Aktion die spezifische Qualität dieses Areals. Auf dem Landhof sollte so viel Grün und Nutzung wie möglich geschaffen werden.

5. Antrag

Die BRK empfiehlt mit 7 zu 5 Stimmen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Antrag auf Zustimmung zur Beschlussvorlage mit einer Erhöhung der Ausgabe um 350'000 Franken für eine Unterkellerung des Neubaus (Pavillon) in Form eines Nachtragskredits.

Die BRK empfiehlt der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission einstimmig, den Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark als erledigt abzuschreiben.

Die BRK empfiehlt der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission einstimmig, die Petition P 377 „Landhof“ als erledigt zu erklären.

Die BRK hat diesen Mitbericht am 19. Juni 2019 mit 10 Stimmen bei einer Enthaltung verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Jeremy Stephenson
Kommissionspräsident

Den Bedarf für ein Quartierparking Landhof macht die Regierung im Ratschlag „Landhof für alle“ an drei vermeintlichen Sachverhalten fest:

1. dass „mit der Arealentwicklung Hoffmann-La Roche AG oder dem Claratum am Messeplatz neue städtebauliche Entwicklungen die Ausgangslage wesentlich verändert“ haben,
2. dass „vor diesem Hintergrund [...] aus der Bevölkerung sowie aus der Parteienlandschaft Stimmen zugunsten eines unterirdischen Parkings unter dem Landhof laut geworden“ seien, die ein öffentliches Interesse widerspiegeln
3. und dass es „im Quartier um den Landhof einen erhöhten Parkierdruck“ gebe.¹

Zu 1. ist grundsätzlich zu sagen, dass eine dichte Siedlungsstruktur nicht automatisch mehr Autofahrten „produziert“. Im Gegenteil, es ist allgemein erwiesen, dass Dichte ein Mittel zu einem optimal ausgenutzten öffentlichen Verkehr sowie einer Stadt der kurzen Wege zu Fuss und per Velo ist. Es ist darum nicht nachvollziehbar, wie die angeführten „neue[n] städtebaulichen Entwicklungen“, die die „Ausgangslage wesentlich verändert haben“ sollen, zu dem heutigen Bedarf für ein Quartierparking Landhof geführt haben, der bei einer Prüfung durch Immobilien Basel-Stadt 2011 noch nicht vorgelegen hat.

Zu 2. ist festzuhalten, dass gegen das Quartierparking massiver Widerstand aus dem Quartier kommt. Landhof Bewohnerinnen und Bewohner übergaben am 14.03.2018 dem Regierungsrat und dem Grossen Rat eine Petition mit über 1'200 Unterschriften, unterzeichnet überwiegend aus dem Quartier. Am 20.06.2018 reichten 134 Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohner eine umfangreiche Einsprache gegen das öffentlich aufgelegte Generelle Baubeglehen zum Quartierparking Landhof ein. Nach Abweisung durch die Allmendverwaltung ergriffen sie Rekurs. Sie sind offenbar gewillt, diesen bei ablehnendem Entscheid der Baurekurskommission weiterzuziehen.

Zudem würde ein Quartierparking Landhof der im Ratschlag „Landhof für alle“ festgehaltenen Zielsetzung der geplanten oberflächigen Umgestaltung des Landhofs auch den Grundsatz gemäss § 40b Abs. 2 lit. a BPG, nach dem die oberirdische Nutzung durch unterirdische Bauten unter einer Grünanlagenzone nicht beeinträchtigt werden darf (neben der kumulativ nötigen Voraussetzung des öffentlichen Interesses), widersprechen:

1. Die geplante Einfahrt zum Parking versperrt den Zugang zum Landhof und verhindert die vom Quartier geforderte „Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof“.
2. Die naturnahen ehemaligen Zuschauer-Rampen (zum Teil im kantonalen Inventar

¹ Ratschlag „Landhof für alle“ zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillions mit öffentlichem WC, (BVD/P180047/P105073), 31.01.2018, S. 5f.

der schützenswerten Naturobjekte) werden im Minimum beeinträchtigt, wenn nicht teilweise zerstört.

3. Die Entlüftung der Abgase eines Parkings in einen Grünraum für Kinder und Sportler ist nicht nur eine Beeinträchtigung, sondern eine Gefahr für die Gesundheit. Die umgebende Blockrandbebauung schränkt die Luftzirkulation zudem ein.

4. Geringe Bodentiefe über der Autoeinstellhalle / eingeschränkter Bewuchs etc.

Diese Einschätzung ist nicht neu. Die Gewinner des ausgeschriebenen Umgestaltungsprojekts, das Architekturbüro Rotzler Krebs Partner, halten fest: «Aus Sicht des Quartierparks ist eine unterirdische Parkierungsanlage aber unangemessen und sollte nicht realisiert werden. Sie stellt einen unverhältnismässigen Baueingriff dar, unterminiert die Naturhaftigkeit des Landhofs, schränkt durch die Zufahrt den Parkzugang stark ein und bringt störenden Verkehrslärm in den ruhigen Hof.» (Landhof-Areal Basel, Umgestaltung - Bericht des Preisgerichts vom Mai 2013, S. 20, publiziert vom Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt). Sie mussten formal den Nachweis erbringen, dass eine eingeschossige Parkierungsanlage unter dem Spielfeld möglich ist – für 80-120 Parkplätze. Das nun geplante Quartierparking Landhof soll jedoch über 200 Fahrzeugen Platz bieten.

Zu 3. muss zwingend präzisiert werden: Gemäss § 17 Abs. 3 USG ist einzig der Mangel an Privatparkplätze zur Ermittlung des Parkierdrucks massgebend. Der Regierungsrat bemüht mit Regierungsratsbeschluss vom 03.05.2016 (P151005 – nicht publiziert) genau dieses Argument. Und doch räumt das Amt für Mobilität in seiner Stellungnahme vom 19.11.2018 gegenüber den Einsprechenden/Rekurrierenden ein, dass „keine Erhebung über Anzahl und Lage von Privatparkplätzen im Kanton Basel-Stadt vorliegt. Die Erstellung eines solchen Katasters erachten wir als zu aufwändig“. Es fehlt also die Grundlage, damit der Regierungsrat bzw. die Bauherrschaft einen tatsächlichen Mangel an Privatparkplätzen geltend machen könnte. Zudem müsste neben Lage und Anzahl eine Erhebung zur Auslastung der privaten Parkplätze im Quartier vorliegen. Es gibt keine Basis, auf der der Regierungsrat von der Ausnahmeregelung Gebrauch machen könnte, um zusätzliche im Parking geschaffene Parkplätze an der Oberfläche nicht kompensieren zu müssen. Stattdessen argumentiert der Regierungsrat nachträglich mit den Zahlen aus dem Wirkungscontrolling im Rahmen der ab 2013 sukzessive in Basel-Stadt eingeführten Parkraumbewirtschaftung. Diese Zahlen sind jedoch aus drei Gründen irrelevant: Erstens zeigen sie bloss eine Momentaufnahme, erhoben ein Mal jährlich morgens und abends und zudem räumlich nicht vollständig. Zweitens kostete bis 2019 eine Anwohnerparkkarte nur 140 Franken pro Jahr (was rund 10% des realen Preises entspricht, siehe Antwort 17.5288.02), womit bei einem dermassen verzerrten Preis keine Rückschlüsse bezüglich Auslastung von der blauen Zone auf Privatparkplätze zulässig sind. Drittens zeigen weder das Verhalten der Bauträger im Quartier noch das eigene Verhalten des Regierungsrats Hinweise auf einen Mangel an Privatparkplätzen – wie im Folgenden dargelegt. Der erwähnte Regierungsratsbeschluss vom 03.05.2016 (P151005 – nicht publiziert) ist darum als rechtswidrig einzustufen.

Private Investoren, wie jene des neuen Claraturms oder des neuen Rosental-Hauses (Rosental NEXXT), bauen entweder keine Tiefgarage oder eine weit unter dem gesetzlichen Maximum; ebenso die Hoffmann-La Roche AG im Zuge ihrer Arealneuentwicklung unterhalb der gesetzlich maximal zulässigen Anzahl², so ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach diesen Fahrzeugeinstellplätzen, anders als von der Regierung dargestellt, gering ist. Ein Augenschein im Messeparkhaus, das sich in unmittelbarer Nachbarschaft des Landhofs befindet, bestätigt dies. Dazu passt der zweite Regierungsratsbeschluss vom 03.05.2016 (ebenso P151005 – nicht publiziert), wonach der Investor des Quartierparkings Landhof aus dem Pendlerfonds 1,7 Mio. Franken an öffentlichen Subventionen erhalten soll. Bestünde tatsächlich ein Mangel an Parkplätzen im Quartier, würde der Investor von sich aus und ohne Subventionen bauen.

Umwelt- und planungsrechtlich ist es zudem hochproblematisch, wenn die beiden Projekte: einerseits Umgestaltung des Landhofs oberirdisch (Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons etc.) und andererseits der geplante Bau einer Autoeinstellhalle im gleichen Perimeter in zwei verschiedenen Verfahren beurteilt wird. Dies widerspricht allen bundesrechtlichen Koordinationsregeln, aber auch § 35 BPV, welche besagt, dass alle für ein bestimmtes Vorhaben erforderliche Bewilligungsverfahren gleichzeitig einzuleiten und durchzuführen sind.

Zusammenfassend ist klar, der Bau eines Quartierparkings unter dem Landhof ist nicht zonenkonform. Das öffentliche Interesse (neben dem Grundsatz, dass die unterirdischen Bauten die Nutzung nicht beeinträchtigen dürfen) ist nach § 40b BPG eine weitere zwingende Voraussetzung für die Zulässigkeit von Bauten unter einer Grünanlagenzone. Wie oben dargelegt, gibt es kein öffentliches Interesse am Bauprojekt, aber eines das gegen das Parking spricht. Das einzig potenziell verbleibende Argument, der Mangel an Privatparkplätzen im Quartier, ist mangels Daten nicht belegbar. Die vorhandenen Hinweise dazu geben in keiner Weise Anlass, einen solchen anzunehmen.

Aus obigen Gründen spricht sich eine Kommissionsmehrheit, mit dem Stimmenverhältnis von 7 zu 5 gegen das geplante Parking Landhof aus.

² Mitbericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zum Ratschlag 15.1824.01 „Areal F. Hoffmann-La Roche AG; Bebauungsplan Grenzacherstrasse (Nordareal)“; Zonenänderung und Festsetzung eines Bebauungsplans sowie Abweisung von Einsprachen im Bereich Grenzacherstrasse, Peter Rot-Strasse, Wettsteinallee und Beuggenweg (Roche Nordareal) vom 13.04.2016, S. 5 (15.1824.02, <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100383/000000383354.pdf>): "Gemäss Parkplatzverordnung (PPV) dürfte die Roche auf ihrem Areal 3600 Parkplätze erstellen. Sie plant aber basierend auf ihrem Mobilitätskonzept deutlich weniger. Vorübergehend ersetzt werden sollen aber die mit dem Rückbau des „Baus 74“ entfallenden 860 Parkplätze. Die Roche erwägt dafür zum einen ein Park-and-ride-Angebot in Weil am Rhein, zum anderen den Bau eines provisorischen Parkings mit 650 Parkplätzen an der Schwarzwaldstrasse. Auf dem Fir-menareal nimmt die Zahl der Parkplätze in der Bauphase ab, was das Strassennetz in der Umgebung entlastet. Die alternativen Abstellplätze sind besser an das übergeordnete Strassennetz angebunden als das heutige Parking im Bau 74. Vermutlich 2023 wird das Parkhaus im neuen Forschungszentrum mit 920 Parkplätzen eröffnet."

Herrn

Dr. Michael Wüthrich

Präsident der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission des Kantons Basel-Stadt

Thiersteineralle 167

4059 Basel

Zulässigkeit der Mitfinanzierung eines privaten Quartierparkings auf dem Landhof-Areal aus Mitteln des Pendlerfonds

Kurzgutachten zur Anwendung der Pendlerfondsverordnung des Kantons Basel-Stadt vom 18. Dezember 2012

Bern, 21. Juni 2018

23778/RM/JM

1. Ausgangslage	3
2. Fragen an AD!VOCATE.....	3
3. Auslegung von § 19 Abs. 5 USG-BS	5
4.1 Auslegung nach dem Wortlaut	6
4.2 Systematische Auslegung	6
4.3 Auslegung nach dem Sinn und Zweck	7
4.4 Historische Auslegung	8
4.5 Fazit zu § 19 Abs. 5 USG-BS	11
5. Anwendung von § 17 Abs. 3 USG-BS	11

1. Ausgangslage

- (1) Mit dem regierungsrätlichen Ratschlag „Landhof für alle“ vom 31. Januar 2018¹ wird dem Grossen Rat beantragt, einen Kredit von 8,631 Mio. CHF für die Gestaltung des der Grünzone zugewiesenen Landhof-Areals als Quartierinfrastruktur zu bewilligen. Geplant sind verschiedene Grün- und Freiraumnutzungen, welche die Ziele der angenommenen Volksinitiative „Für die Umzonung des Landhofs: Der Landhof bleibt grün“ verwirklichen sollen.
- (2) Im gleichen Ratschlag orientiert der Regierungsrat den Grossen Rat über die Pläne für ein unterirdisches Quartierparking unter dem Landhofareal für die Bedürfnisse der Anwohnerinnen und Anwohner sowie über seine Absicht, einen Beitrag von 1.7 Mio CHF aus dem Pendlerfonds zu bewilligen.²
- (3) Die Pläne für ein Quartierparking sind in der Kommission des Grossen Rates für Umwelt-, Verkehr- und Energie (UVEK) umstritten. Die gilt sowohl hinsichtlich der Zulässigkeit des Quartierparkings an sich als auch bezüglich der Mitfinanzierung aus dem Pendlerfonds.

2. Fragen an AD!VOCATE

- (4) Der Präsident der UVEK hat deshalb den unterzeichnenden Rechtsanwalt mit der Prüfung der folgenden Frage beauftragt³:

1. *Werden hier Mittel für ein Quartierparking (ausschliesslich für Anwohnende) verwendet, welche nicht verwendet werden dürften?*

Die Regierung nimmt nach Meinung eines Teils der UVEK verkürzt und lediglich selektiv Bezug auf Ausschnitte aus § 3 der Verordnung Bezug, der die Beitragsvergabe regelt: „Parkierungsanlagen“, „den Parkierdruck auf Allmend reduzieren“ und „Quartierparkings“.

¹ REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT: [Ratschlag „Landhof für alle“](#) zur Sanierung und Öffnung des Grün- und Freiraums Landhof mit Abbruch des Tribünengebäudes und dem Bau eines Pavillons mit öffentlichem WC sowie Bericht zum Anzug Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend Entwicklung des Landhofs zu einem Erholungs- und Freizeitpark, Basel 31. Januar 2018.

² Ziff. 2.3. des Ratschlags Quartierparking Landhof (vgl. Fn. 1).

³ Email vom 18. April 2018 mit Beilage: „Gutachten_Text_final.docx“.

Nicht Bezug genommen wird allerdings auf den eigentlichen Zweck des Pendlerfonds in §2: "Mit Mitteln aus dem Pendlerfonds können [...] Parkierungsanlagen und Massnahmen zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs mitfinanziert werden."

Diese Zweckbestimmung ist nach Meinung gewisser Mitglieder der UVEK massgeblich. Für sie stellt sich die Frage, ob Abkoppelung des Bezugs von „Parkierungsanlagen“ einerseits und „Massnahmen zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs“ zulässig ist, ist doch die Zweckbestimmung des Pendlerfonds in das Umweltschutzgesetz eingebettet.

Das «Formular zur Beantragung von Beiträgen auf Grundlage der Verordnung über den Pendlerfonds (780.300) des Kantons Basel-Stadt vom 18.12.2012» (http://www.mobilitaet.bs.ch/dam/jcr:6e37070e-af1c-4dd5-8e82-2e2590070640/Gesuchformular_Pendlerfonds2017.pdf) verlangt unter Pt. 6 denn auch entsprechend den «Nachweis der Auswirkungen des Projektes» wie «Verkehrlicher Nutzen für den Kanton Basel-Stadt, eingesparte Fahrzeug-km/Jahr, eingesparte Parkiervorgänge auf Allmend /Jahr». Die Herleitung dieser Angaben muss mit einem separaten Dokument erbracht werden.

Die Mittel des Pendlerfonds (Details: <http://www.mobilitaet.bs.ch/gesamtverkehr/verkehrsstrategie/pendlerfonds/bisher-unterstuetzte-projekte-neu.html>) wurden bisher ausschliesslich für Projekte verwendet,

- *die den Umstieg von Pendlern vom MIV auf den ÖV oder den ÖV direkt fördern,*
- *die ausserhalb des Kantongebiets liegen.*

Das geplante Quartierparking unter dem Landhof entspricht nicht der Charakteristik der bisherigen Verwendung der Fondsgelder. Durch die vom Regierungsrat beschlossene Ausnahme gemäss § 17 Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes (kompletten Verzicht auf Kompensation der unterirdischen Parkplätze – Regierungsratsbeschluss vom 3.05.2016) entstehen faktisch 200 neue Parkplätze im Quartier. Entgegen der gesetzlichen Grundlagen wird damit ein Anreiz für motorisierten Mehrverkehr geschaffen und widerspricht dem Zweck des Pendlerfonds.

2. *Die im Regierungsratsbeschluss vom 03.05.2016 gesprochene vollständige Aufhebung der Kompensation von oberirdischen Parkplätzen erfolgt ohne die zwingende Belegung des Mangels an Privatparkplätzen.*

Müsste nicht gemäss Umweltschutzgesetz §17 Abs. 3 ein schlüssiger und belastbarer Nachweis des Mangels an Privatparkplätzen im Wettsteinquartier/im in Frage kommenden Perimeter des Landhof-Areals erbracht werden?

- (5) Die nachfolgenden rechtlichen Überlegungen stützen sich auf die dem Gutachter vorliegenden Dokumente und Materialien. Gespräche oder ein Schriftenwechsel mit den beteiligten Akteuren, die allenfalls vertieften Einblick auf Hintergründe und die gelebte Rechtspraxis im Kanton Basel-Stadt hätten geben können, haben nicht stattgefunden. Das Gutachten stellt darum eine juristische Aussensicht dar, die keineswegs beabsichtigt, die einzig mögliche Sichtweise wiederzugeben. Das Gutachten will der Kommission Diskussionsgrundlagen und Entscheidungshilfen liefern.

3. Auslegung von § 19 Abs. 5 USG-BS

- (6) Die erste Frage lautet: Können Mittel aus dem Pendlerfonds für die Mitfinanzierung von Quartierparkings für Anwohnerinnen und Anwohner verwendet werden?
- (7) Dazu sind § 19 Abs. 5 USG-BS⁴ mit dem Randtitel „Park- and Ride-Anlagen“ sowie die ausdrücklich und nur auf diesen Paragrafen gestützte Pendlerfondsverordnung⁵ auszulegen. Es fragt sich einerseits, ob Quartierparkings – im Unterschied zu Park-and-Ride-Anlagen – überhaupt aus dem Pendlerfonds finanziert werden können, und zweitens, ob dies auch dann noch der Fall ist, wenn die erstellten Parkplätze des Quartierparkings gestützt auf § 17 Abs. 3 USG-BS ausnahmsweise nicht kompensiert werden, weil ein Mangel an Privatparkplätzen ausgewiesen wird.
- (8) Der Regierungsrat begründet die Zulässigkeit in seinem Ratschlag nicht im Detail, macht aber sinngemäss geltend, die Finanzierung von Quartierparkings ausschliesslich für Anwohnerinnen und Anwohner sei zulässig und eine Kompensation der neu erstellten Parkplätze angesichts des seiner Ansicht nach nachgewiesenen Mangels an Privatparkplätzen nicht erforderlich⁶.
- (9) Die Gegner des Quartierparkings wenden demgegenüber im Wesentlichen ein, die Finanzierung von Quartierparkings für Anwohnerinnen und Anwohner zulasten des Pendlerfonds widerspreche § 19 USG-BS, wo nur die Förderung von Anlagen im Interesse eines umweltverträgliche(eren) Pendlerverkehrs vorgesehen sei. Das Quartierparking schaffe im Gegenteil mehr Raum für das Parkieren von Arbeitspendlerinnen und Arbeitspendlern auf öffentlichem Boden, weil Anwohnerparkplätze ins Parking verschoben würden. Überdies habe die Regierung nicht nachgewiesen, dass ein Mangel an Privatparkplätzen im Wettstein-Quartier bestehe, so dass auf eine Kompensation im Sinne von § 17 Abs. 5 USG-BS nicht verzichtet werden könne.

⁴ Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 ([780.100](#)).

⁵ Verordnung über den Pendlerfonds vom 18. Dezember 2012 ([780.300](#)).

⁶ Ratschlag Quartierparking Landhof (s. Fn. 1), Ziff. 2.3, Seite 6 oben.

4.1 Auslegung nach dem Wortlaut

(10) § 19 Abs. 5 USG-BS spricht davon, aus dem Pendlerfonds könnten Parkierungsanlagen *und* Massnahmen zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs mitfinanziert werden, d.h. der Pendlerfonds hat nach dem Wortlaut zwei mögliche Zwecke. Hätte der Gesetzgeber den Zusatz „zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs“ auch auf die „Parkierungsanlagen“ beziehen wollen, hätte er dies wohl im Wortlaut deutlich gemacht. Rein grammatikalisch gesehen wird also von Parkierungsanlagen (anders als von den anderen Massnahmen) nicht verlangt, dass sie einem umweltverträglichen Pendlerverkehr dienen. Hier fragt sich, ob weitere Erlasse diesen Wortlaut stützen, oder ob sie vielmehr ergeben, dass auch die Parkierungsanlagen dem umweltverträglichen Pendlerverkehr dienen müssen⁷. § 3 Abs. 1 der Pendlerfonds-Verordnung spricht eher für die erste Version: „Beiträge an Projektierungs- und Baukosten von Projekten können ausgerichtet werden, wenn diese Projekte zu einer dauerhaften Reduktion der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs im Kanton beitragen *oder* den Parkierdruck auf Allmend reduzieren“. Die Reduktion des „Parkierdrucks“ kann einerseits mit der Umlenkung der Pendlerinnen und Pendler auf den öffentlichen Verkehr mittels Park-and-Ride-Anlagen geschehen, andererseits wohl aber auch durch Erhöhung des Parkplatzangebots für Anwohnerinnen und Anwohner: Das eine spricht die Nachfrageseite an, das andere die Angebotsseite. Die Formulierungen von Gesetz und Verordnung legen daher nahe, dass § 19 Abs. 5 USG-BS *nicht nur* Anlagen mitzufinanzieren erlaubt, die dem umweltverträglichen Pendlerverkehr dienen.

4.2 Systematische Auslegung

(11) Ausgangspunkt ist, dass sich die umstrittene Bestimmung im USG befindet, welches nach § 1 den Schutz der Umwelt bezweckt und hierzu namentlich auch „ergänzende kantonale Massnahmen“ ermöglichen will. Dieser Zweck gilt auch für § 19 Abs. 5 USG, welcher ebenso wie die auf ihn gestützte Pendlerfondsverordnung in diesem Lichte auszulegen ist. § 19 selbst trägt den Randtitel „Park-and-Ride Anlagen“ und seine ersten vier Absätze beziehen sich ausschliesslich auf solche. Dies spricht dafür, dass Park-and-Ride-Anlage – als Musterbeispiel des umweltverträglichen, weil den öffentlichen Verkehr mit dem Privatverkehr kombinierenden Pendlerverkehr – zumindest die hauptsächlichen Emp-

⁷ so die „Positionen und Forderungen“ der IG QPLN, S. 3.

fänger von Pendlerfonds-Geldern sein sollen. Damit nicht ganz vereinbar erscheint § 3 Abs. 1 Pendlerfondsverordnung, der die Anforderungen des USG dahingehend präzisiert, dass die unterstützten Projekte entweder zu einer dauerhaften Reduktion der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs im Kanton beitragen *oder* den Parkierdruck auf Allmend [d.h. auf öffentlichem Grund] reduzieren müssen. Genau genommen scheint die Pendlerfondsverordnung kein Schwergewicht beim umweltfreundlichen Pendlerverkehr zu kennen.

- (12) Klar und soweit ersichtlich unbestritten ist, dass Gelder aus dem Pendlerfonds nur an solche Parkieranlagen gesprochen werden dürfen, bei denen eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton nach § 17 Abs. 2 und 3 USG-BS überhaupt erlaubt ist.
- (13) Wenn § 19 USG-BS die Finanzierung von Parkieranlagen als eine von zwei Verwendungszwecke des Pendlerfonds definiert, erscheint naheliegend, dass er damit alle nach § 17 zugelassenen Fälle öffentlicher Parkplatzfinanzierung meint. Es erschiene widersprüchlich, wenn § 17 USG-BS den Kanton indirekt in Fällen zur Kompensation zwingen würde, in denen der Regierungsrat eine solche in Anwendung von § 19 Abs. 3 USG-BS gerade nicht als sinnvoll erachtet hat. Es können darum wohl auch Parkieranlagen aus dem Pendlerfonds finanziert werden, bei denen der Regierungsrat begründeterweise eine Ausnahme von der Kompensationspflicht vorsieht. Wortlaut und Systematik scheinen damit einen Sichtweise nahelegen, die dem Pendlerfonds mehrere Zwecke zuweisen. Solches wäre in einem von vielen Kompromissen gekennzeichneten Politikfeld wie der städtischen Parkplatzpolitik nicht ungewöhnlich⁸

4.3 Auslegung nach dem Sinn und Zweck

- (14) Wortlaut und Systematik führen nach dem Gesagten noch zu keinem ganz eindeutigen Ergebnis, weshalb weitere Auslegungsmethoden beizuziehen sind. Die teleologische Auslegung fragt nach dem Sinn einer Regelung, der so genannten *ratio legis*.
- (15) Grundsätzlich macht es ohne Weiteres Sinn, dass Einnahmen aus Parkierungsgebühren (Parkkarten) für die Bereitstellung von Parkieranlagen verwendet werden. Dies gilt gerade auch für Parkplätze, die nicht kompensiert werden: Wer parkiert, schafft Parkplatzbedarf; wenn Pendlerinnen und Pendler ihr Auto an einen Ort hinstellen, bedeutet

⁸ Die Parkplatzpolitik ist in allen Schweizer Städten ein Politikum: Vgl. dazu etwa den „Parkplatzkompromiss“ in der Stadt Bern gemäss Art. 65 der städtischen Bauordnung.

das, dass Quartierbewohnende diesen – beispielsweise im Rahmen einer Anwohnerbevorzugung mit Parkkarten – nicht benutzen können und daher eher auf ein Quartierparking angewiesen sind. Die Behebung eines „ausgewiesenen Mangels an Privatparkplätzen“ – der Voraussetzung der Nicht-Kompensation gemäss § 17 Abs. 3 USG-BS – kann nach dem oben Gesagten dem Zweck „Behebung des Parkierdrucks auf Allmend“ – eine der Anforderung von § 3 Abs. 1 Pendlerfondsverordnung – dienen, da die Annahme durchaus nachvollziehbar ist, dass Private, denen Parkplätze fehlen, auf Allmend ausweichen.

- (16) Der Einwand der Projektgegnerinnen und -gegner, könnten Anwohnerinnen und Anwohner im Quartierparking Landhof parkieren, so würden oberirdisch Parkplätze für den Pendlerverkehr frei, was das Pendeln mit dem Auto begünstige, so dass sich eine solche Mittelverwendung dem Hauptzweck der Parkplatzvorschriften des USG und auch des § 19 USG-BS zuwiderlaufe, hat indessen Gewicht. Dieses Problem kann zwar bis zu einem gewissen Grad entschärft werden, wenn Projekte gemäss § 17 Abs. 3 USG-BS nur dann unterstützt werden, dass nicht nur ein Mangel an Privatparkplätzen besteht, sondern spezifisch ein Mangel an **Anwohner**parkplätzen. § 17 Abs. 2 Bst. b USG-BS legt eine solche Auslegung nahe. Es verbleibt hier aber ein Wertungswiderspruch. Dieser scheint freilich schon in § 17 Abs. 3 USG-BS selbst begründet zu sein, der insofern bei nachgewiesenem Privatparkplatzmangel ausnahmsweise vom Ziel der Verkehrsreduktion (§ 16 USG-BS) abweicht. Immerhin spricht diese Überlegung dafür, den Verzicht auf die Kompensation gemäss § 17 Abs. 3 USG-BS nur zurückhaltend anzuwenden, dies insbesondere dann, wenn Gelder aus dem Pendlerfonds gesprochen werden sollen.
- (17) Ein eindeutiges Auslegungsergebnis liefert somit auch die Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht. Die inneren Widersprüche der Regelung lassen sich deshalb womöglich aufgrund der Entstehungsgeschichte erhellen.

4.4 Historische Auslegung

- (18) Der Pendlerfonds des Art. 19 Abs. 5 USG-BS geht auf einen Gegenvorschlag zur Kantonalen Initiative "Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-Initiative)" des Gewerbeverbands⁹ zurück, welche eine staatliche Subventionierung von Park-and-Ride-Anlagen verlangt hatte. Dies nachdem eine erste Parkraumvorlage, die auch schon einen

⁹ Vgl. die [Vorlage in der Geschäftsdatenbank BS](#), Geschäftsnummer 10.0492 .

Pendlerfonds vorgesehen hatte, an der Urne am 13.06.2010 knapp gescheitert war (Referendumsabstimmung). Unter anderem diese „Park-and-Ride-Initiative“ nahm der Regierungsrat 2010 zum Anlass, eine Vorlage zu entwerfen, welche die Parkraumpolitik auf eine neue Grundlage stellen sollte. Mit dem Pendlerfonds sollten laut dem Ratschlag des Regierungsrates¹⁰ „hauptsächlich Projekte mitfinanziert werden, die den Pendlern eine Alternative zum eigenen Auto und zum Parkieren auf Allmend anbieten, also Park-and-Ride-Anlagen und *Quartierparkings*, aber auch Beiträge an den öffentlichen Verkehr, soweit dieser zu einer Verlagerung des Pendlerverkehrs vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr beiträgt (z.B. eine Anschubfinanzierung zugunsten einer grenzüberschreitenden Busverbindung inkl. einer allfälligen Beteiligung an Investitionen).“ In einer Fussnote¹¹ nahm der Regierungsrat auch zum „sehr weit gefassten Begriff“ Parkierungsanlagen Stellung und meinte, aus dem Fonds könnten aufgrund von § 17 USG-BS nur Park-and-Ride-Anlagen und Quartierparkings finanziert werden. Andernorts schreibt er, der Fonds diene „der Förderung von Park-and-Ride-Anlagen, *von Quartierparkings* und von neuen ÖV-Angeboten, die im Zusammenhang mit Park-and-Ride-Anlagen stehen“¹². Da Quartierparkings kaum im Zusammenhang mit Park-and-Ride-Anlagen stehen können, bezieht sich der Nebensatz offensichtlich nur auf ÖV-Anlagen (vgl auch die auf derselben Seite stehende Liste möglicher Finanzierungsobjekte¹³, welche augenscheinlich Grundlage für § 3 Pendlerfondsverordnung war). Im Bericht der UVEK¹⁴ und im Grossratsplenium¹⁵ war ausschliesslich von Park-and-Ride-Anlagen die Rede. Im Parlament fiel

¹⁰ REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT: [Ratschlag und Bericht](#) Kantonale Volksinitiative "Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen" und Gegenvorschlag für eine Anpassung des Umweltschutzgesetzes betreffend Park-and-Ride-Anlagen sowie Rahmenkredit für die Einführung eines Pendler-Fonds, Basel 11. Mai 2011, S. 12.

¹¹ Ebenda, Fn. 4 auf S. 11.

¹² Ebenda, S. 13.

¹³ Ebenda, S. 13.

¹⁴ GROSSER RAT DES KANTONS BASEL-STADT, UMWELT-, VERKEHRS- UND ENERGIEKOMMISSION: [Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission](#) zum Ratschlag und Bericht 10.0492.03 Kantonale Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-ride-Anlagen“ und zum Gegenvorschlag für eine Anpassung des Umweltschutzgesetzes betreffend Park-and-ride-Anlagen sowie zum Rahmenkredit für die Einführung eines Pendler-Fonds, Basel 17. August 2011.

¹⁵ GROSSER RAT DES KANTONS BASEL-STADT, [Protokoll der 21. - 25. Sitzung, Amtsjahr 2011 / 2012](#), 14./21. September 2011, S. 711 ff.

aber anscheinend auch keine Äusserung, aus der man ableiten könnte, dieses sei mit der Gesetzesauslegung des Ratschlags nicht einverstanden gewesen.

- (19) Somit kann zusammenfassend davon ausgegangen werden, dass der historische Gesetzgeber (im Sinne eines Kompromisses?) Quartierparkings grundsätzlich als durch den Pendlerfonds finanzierbar ansah, wenn dies auch offensichtlich nicht der Hauptverwendungszweck sein sollte. Wenn aber Quartierparkings grundsätzlich finanziert werden können, sprechen – wie oben dargelegt – systematische Überlegungen dafür, dass auch überall dort, wo der Regierungsrat gestützt auf § 17 Abs. 3 USG-BS eine Kompensation begründeterweise nicht als sinnvoll erachtet, eine Finanzierung aus dem Pendlerfonds möglich ist.
- (20) Die UVEK weist in ihrem Auftragsschreiben darauf hin, dass der Pendlerfonds bisher nur für Park-and-Ride-Anlagen sowie ÖV- und Veloprojekte eingesetzt wurden, also für Projekte, die den Umstieg weg vom motorisierten Individualverkehr fördern und so den Parkplatzbedarf reduzieren und damit dem umweltfreundlichen Pendlerverkehr dienen. Daraus, dass der Pendlerfonds bisher aber nur für seinen Hauptzweck verwendet wurde, kann man indessen nicht ableiten, man dürfe ihn nicht auch für seinen historisch gewollten Zweitzweck brauchen. Die Erläuterungen des Departementes zum Pendlerfonds, die sich insbesondere an mögliche Empfänger richten, zeugen davon: „Der Fondszweck ist durch die Bestimmungen des entsprechenden Gesetzesartikels (,Parkierungsanlagen und Massnahmen zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs‘) und die Pendlerfondsverordnung definiert. [...] In erster Linie [d.h. aber auch: nicht ausschliesslich] sollen Beiträge an Infrastrukturprojekte bezahlt werden, die zu einer dauerhaften Reduktion der Strassenverkehrsleistung (= zurück gelegte Fahrzeugkilometer) oder der Parkierungsvorgänge im Kanton Basel-Stadt führen“ (S.2). Nach diesen Erläuterungen bzw. dem entsprechenden Formular muss nachgewiesen werden, dass entweder die Personenkilometer oder die Parkierungen auf Allmend (d.h. öffentlichem Grund) durch das finanzierte Projekt zurückgehen. Das Bestehen eines Parkplatzmangels wird nicht als dritte Möglichkeit genannt, was sich freilich auch durch den Ausnahmecharakter dieses Szenarios erklären lässt.

4.5 Fazit zu § 19 Abs. 5 USG-BS

(21) Gelder aus dem Pendlerfonds dürfen auch für Quartierparkings im Sinne von § 17 Abs. 2 Bst. b USG-BS verwendet werden, und zwar selbst dann, wenn die entsprechenden Parkplätze ausnahmsweise gemäss § 17 Abs. 3 nicht kompensiert werden. Da dies jedoch nicht der Hauptverwendungszweck des Pendlerfonds sein sollte, ist darauf zu achten, dass der entsprechende Anteil an seinen Gesamtausgaben längerfristig nicht zu gross wird; entsprechend sollten Gelder nur bei einem grossen Parkplatzmangel bzw. Parkierungsdruck gesprochen werden.

5. Anwendung von § 17 Abs. 3 USG-BS

(22) Hier ist zu beurteilen, ob ein schlüssiger und belastbarer Nachweis des Mangels an Privatparkplätzen im Wettsteinquartier/im in Frage kommenden Perimeter des Landhof-Areals erbracht wurde, was Voraussetzung für einen Verzicht auf die Kompensation ist.

(23) § 17 Abs. 3 USG-BS spricht der Exekutive folgende Kompetenz zu: „Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der Kompensationspflicht gemäss Abs. 2 lit. b in jenen Quartieren bewilligen, in denen der Mangel an Privatparkplätzen ausgewiesen ist.“ Diese Regelung enthält sowohl unbestimmte Rechtsbegriffe („Mangel an Privatparkplätzen“) als auch ein Rechtsfolgeermessen („kann“ und nicht „die Regierung bewilligt Ausnahmen“). Daraus folgt, dass der Regierung nicht nur ein Beurteilungsspielraum bezüglich des Befunds „Mangel an Privatparkplätzen“ zusteht, sondern auch ein echtes Ermessen, ob sie den Kompensationsverzicht gewähren will, falls die Voraussetzung des Mangels erfüllt ist. Es scheint, dass der Gesetzgeber bei der Handhabung der Kompensationsregel kein striktes Korsett vorsehen, sondern der Regierung einen gewissen Spielraum einräumen wollte.

(24) Der Begriff „ausgewiesen“ bedeutet indessen schon nach Duden so viel wie „nachweislich, nachgewiesen“.¹⁶ „Nachgewiesen“ ist seinerseits das Partizip von „nachweisen“, was „den Nachweis für etwas erbringen; die Richtigkeit, das Vorhandensein von etwas eindeutig feststellen“ bedeutet¹⁷. Das heisst für die hier gestellte Frage, dass der Mangel auf objektiven, nachvollziehbaren Darlegungen von Tatsachen gründen muss. Es geht also nicht

¹⁶ <https://www.duden.de/rechtschreibung/ausgewiesen>.

¹⁷ <https://www.duden.de/rechtschreibung/nachweisen>.

um einen subjektiven Eindruck. Ein strikter Beweis im prozessrechtlichen Sinne ist indes-
sen nicht erforderlich¹⁸.

- (25) Die Auslegung nach der Systematik, dem Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte spricht dafür, nicht zu tiefe Anforderungen an den Nachweis des Privatparkplatzmangels zu stellen: Schon die Struktur von § 17 USG-BS nennt den Parkplatzmangel nicht etwa als eine von mehreren Voraussetzungen, sondern gestaltet die Unterstützung eines nicht-kompensierten Quartierparkings als „Ausnahme im Rahmen einer Ausnahme“ aus. Auch hätte man auf das Wort „ausgewiesen“ verzichten können (und etwa schlicht formulieren „in denen ein Mangel an Privatparkplätzen herrscht“), hätte man den Kompensationsverzicht ins (politische) Ermessen des Regierungsrats stellen wollen. Inhaltlich spricht sodann die Einordnung ins Umweltschutzgesetz dafür, der Vermeidung von Mehrverkehr (welcher durch neue Parkplätze ausgelöst werden könnte) eine hohe Priorität einzuräumen. Schliesslich lässt die Entstehungsgeschichte darauf schliessen, dass die Finanzierung von Quartierparkings mit zusätzlichem Parkplatzangebot grundsätzlich ein sekundärer Zweck des Pendlerfonds ist.
- (26) Was heisst dies nun konkret? Nach hier vertretener Auffassung sind objektive, nachvollziehbare, zahlenmässige Nachweise zu fordern. Die vom Regierungsrat im Ratschlag „Landhof für alle“ genannten¹⁹ Befragungen der Parkplatzanbieterinnen und -anbieter können sicher eine unter mehreren Quellen sein. Es ist indessen nicht am (Rechts)Gutachter, die weiter möglichen zahlenmässigen Quellen zu nennen; denn dies dürfte eher eine Aufgabe der Verkehrsplanung sein, welche über die nötigen Grundlagen verfügt. Eine mögliche Grundlage wäre wohl die Zahl der Haushalte mit Motorfahrzeugen im Vergleich zum Parkplatzangebot im öffentlichen Raum – also eine statistische Untermauerung des Parkplatzmangels.
- (27) Diskussionswürdig erscheint weiter, worauf sich dieser Nachweis beziehen muss: Einerseits muss gemäss § 3 Abs. 1 Pendlerfondsverordnung „Parkdruck auf Allmend“ bestehen, andererseits verlangt der klare Wortlaut von § 17 Abs. 3 USG-BS direkt „einen Mangel an Privatparkplätzen“. Zwar ist der Parkierungsdruck auf Allmend ein gewisses Indiz dafür, dass das Angebot an Privatparkplätzen die Nachfrage nicht zu decken vermag, doch

¹⁸ Siehe dazu etwa GRONER ROGER, Beweisrecht – Beweise und Beweisverfahren im Zivil- und Strafrecht, Bern 2011.

¹⁹ Vgl. Fn. 1; S. 6.

muss dies nicht zwingend der Fall sein. Der Parkierungsdruck könnte etwa auch auf mangelnde Zugänglichkeit der privaten Parkplätze zurückzuführen sein. Zudem ist, wie erwähnt, § 17 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 5 USG-BS so auszulegen, dass es (insbesondere) an Anwohnerparkplätzen mangeln muss. Dies ergibt sich insbesondere aus § 17 Abs. 2 Bst. b USG-BS. Nach hier vertretener Auffassung muss sich der Nachweis somit auf fehlende Anwohnerinnen- und Anwohnerparkplätze beziehen. Ein bloss von Autopendlerinnen und Autopendlern geschaffener Parkierungsdruck würde nicht genügen, da eine solche Auslegung dem Sinn der Vorschrift widersprechen würde.

- (28) Im Lichte dieser Überlegungen erscheinen die im erwähnten Ratschlag vorhandenen, knappen Erläuterungen des Regierungsrates nach hier vertretener Auffassung für die Begründung des Verzichts auf die Kompensation ungenügend. Das heisst indessen noch nicht, dass die Verwaltung nicht über ausführlichere Zahlen und Belege verfügt. Die UVEK könnte hier bei Bedarf detailliertere Belege einfordern und so einen Beitrag zur Klärung der hier diskutierten Regelungskonflikte leisten.



Rudolf Muggli, Rechtsanwalt

Fachanwalt für Bau- und Immobilienrecht