



An den Grossen Rat

23.5217.02

BVD/P235217

Basel, 13. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 12. September 2023

Motion Jean-Luc Perret und Konsorten «für den unterirdischen Schutz von Grünanlagenzonen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2023 die nachstehende Motion Jean-Luc Perret und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«In Basel-Stadt sind unterirdische Bauten und Anlagen in Grünanlagenzonen zulässig, sofern sie im öffentlichen Interesse stehen und die oberirdische Nutzung nicht beeinträchtigen (Bau- und Planungsgesetz, §40b, Abs. 2 lit. a). So ist es heute möglich, dass ein Park, der sich in einer Grünanlagenzone befindet (und das trifft auf praktisch alle Basler Parkanlagen zu), vollflächig unterbaut wird.

In dicht bebauten, innenstädtischen Räumen ist es wichtig, dass die wenigen noch bestehenden und intakten Grünflächen ihre Funktion uneingeschränkt beibehalten. Werden Grünanlagen unterbaut, zerstört dies die Bodenstruktur und beeinträchtigt die Bodenfunktionen. Wurzelraum geht verloren und alte Bäume drohen zu Grunde zu gehen. Das Regenwasser kann bei Starkregen nicht mehr grossflächig versickern und für Hitzeperioden im Boden gespeichert werden.

Basel-Stadt hat den Klimanotstand ausgerufen und sich ein Stadtklimakonzept auferlegt, welches das Thema Klima stärker in den Fokus der Stadtplanung rückt. Auch die Bevölkerung hat ihren Willen zu mehr Klimaschutz und -anpassung in der Volksabstimmung zur Klimagerechtigkeitsinitiative klar ausgedrückt. Die Stadtpärke sind ein wichtiges Element für ein erträgliches Stadtklima, den Erhalt einer wertvollen Stadtökologie sowie für die Einführung des Schwammstadt-Prinzips.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat deshalb auf, das Bau- und Planungsgesetz so anzupassen, dass Grünanlagen weder unterbaut noch die natürlichen Bodenfunktionen oder die Sickerfähigkeit beeinträchtigt werden. Kleinere Bauten, die diese Funktionen nicht beeinträchtigen, sind auszunehmen – beispielsweise Erdwärmebohrungen. Sollte im Einzelfall aus gewichtigen Gründen eine grössere unterirdische Bebauung alternativlos sein, ist dem Grossen Rat eine Zonenplanänderung vorzulegen.

Jean-Luc Perret, Brigitte Kühne, Salome Bessenich, Fina Girard, Oliver Bolliger, Alexandra Dill, Raphael Fuhrer, Claudia Baumgartner, Stefan Wittlin, Nicole Amacher, Lisa Mathys, Daniel Sägesser»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

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

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

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

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

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

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

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Bau- und Planungsgesetz so anzupassen, dass Grünanlagen weder unterbaut noch die natürlichen Bodenfunktionen oder die Sickerfähigkeit beeinträchtigt werden. Kleinere Bauten, die diese Funktionen nicht beeinträchtigen, sind auszunehmen – beispielsweise Erdwärmebohrungen. Sollte im Einzelfall aus gewichtigen Gründen eine grössere unterirdische Bebauung alternativlos sein, ist dem Grossen Rat eine Zonenplanänderung vorzulegen.

Gemäss § 40b Abs. 2 lit. a des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG, SG 730.100) sind unterirdische Bauten und Anlagen, sofern sie im öffentlichen Interesse stehen und die oberirdische Nutzung nicht beeinträchtigen, in Grünanlagenzonen möglich. Diese Fassung der Bestimmung wurde im Jahre 2014 eingefügt, wobei der konkrete Absatz der Bestimmung bereits seit 1999 besteht. Eine Modifikation steht in der Kompetenz des Kantons. Das Bundesrecht steht dem Motionsanliegen nicht entgegen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt

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

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Stossrichtung des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motion, die Unterbauung von Grünanlagen auf das notwendige Minimum zu beschränken und so deren Vitalität und Funktionalität bestmöglich zu gewährleisten.

Mit Beschluss vom 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat das Stadtklimakonzept zur klimaangepassten Siedlungsentwicklung im Kanton Basel-Stadt verabschiedet. Das Konzept umfasst eine für die kantonalen Behörden verbindliche Strategie und Handlungsanweisungen, wie sie die Massnahmen zur Hitzeanpassung und -minderung in ihre Vorhaben integrieren können.

Im Handlungsfeld 3 «Formelle Vorgaben» des Stadtklimakonzepts wird festgestellt, dass die bestehenden rechtlichen Vorgaben im Kanton für einzelne Massnahmen der klimaangepassten Siedlungsentwicklung im gesamtschweizerischen Vergleich zwar mehrheitlich eine gute Ausgangslage darstellen, dass der generelle Grundsatz resp. das Ziel einer klimaangepassten Siedlungsentwicklung aber noch zu wenig in den gesetzlichen Grundlagen verankert ist. Die Thematik kann daher bei Vorliegen von Zielkonflikten im Rahmen der vorzunehmenden Güterabwägung häufig nicht oder zu wenig stark gewichtet werden. Geprüft wird unter anderem, wie der Grünanteil in Bauzonen, das Regenwassermanagement und die qualitativen Anforderungen an die Dachbegrünung gestärkt werden können. Auch eine Fragestellung ist in diesem Zusammenhang die Reglementierung der Unterbauung, wobei hier unbedingt mitgedacht werden muss, dass neue Bestimmungen sich nicht so auswirken dürfen, dass sinnvolle Infrastrukturprojekte verunmöglicht werden. Im Einzelfall ist denkbar, dass überwiegende öffentliche Interessen dem Schutz von Grünanlagen entgegenstehen.

Das in dieser Thematik federführende Bau- und Verkehrsdepartement ist aufgrund des Regierungsbeschlusses zum Stadtklimakonzept im 2021 daran, mit den involvierten Stellen verschiedene formelle Planungsinstrumente und rechtliche Vorgaben zu prüfen, damit Bauprojekte und Grünraumgestaltungen in Basel klimaangepasst realisiert werden.

Das Anliegen der Motion Jean-Luc Perret und Konsorten «für den unterirdischen Schutz von Grünanlagenzonen» ist somit erkannt. Der Regierungsrat wird auch in diesem Bereich die notwendigen rechtlichen Grundlagen prüfen und, wo sinnvoll, anpassen.

3. Antrag

Weil noch offen ist, ob die allfälligen Anpassungen des genannten Revisionsprozesses auf Gesetzesstufe zu erfolgen haben oder ob eine Regelung beispielsweise auf Verordnungsstufe der zielführendere Weg ist, beantragen wir, die Motion Jean-Luc Perret und Konsorten «für den unterirdischen Schutz von Grünanlagenzonen» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin