



An den Grossen Rat

23.5095.03

Petitionskommission
Basel, 6. Mai 2024

Kommissionsbeschluss vom 6. Mai 2024

Bericht der Petitionskommission

**zur Petition P461 «Erhalt des Grünraums in der Schutzzone Maie-
gasse - Mittlere Strasse - Friedensgasse»**

1. Wortlaut der Petition

Die Unterzeichnenden verlangen vom Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt:

- Erhalt des intakten Grünraums in der Schutzzone Maiengasse - Mittlere Strasse - Friedensgasse
- Stopp der Versiegelung von Naturboden für Renditebauten im grünen Hinterhofgebiet
- Keine Zerstörung von geschützten Bäumen und Hecken durch unsinnige Verdichtung
- Einhaltung der Richtlinien des Stadtklimakonzepts des Kantons Basel-Stadt insbesondere durch öffentlich-rechtliche Organisationen wie das Bürgerspital Basel
- Gewährleistung des Klimaschutzes und der Erreichung der CO₂-Ziele. Verhinderung von Hitzeeinseln

Situation

Das Bürgerspital Basel erhielt von den Basler Behörden eine Ausnahmegewilligung für den Bau eines überdimensionierten Renditegebäudes innerhalb einer der grössten intakten Grünzonen im Quartier am Ring. Durch die geplante Versiegelung von rund 300 Quadratmetern Naturboden würde eine für den Klimaschutz und das Stadtklima wertvolle Grundlage unwiederbringlich zerstört. Das mehr als 24 Meter lange viergeschossige Gebäude mit einer sichtbaren 13 Meter hohen Betonbrandmauer würde weit über den Blockrand hinaus in den grünen Hinterhof ragen und die Luftzirkulation innerhalb des Gevierts empfindlich beeinträchtigen. Die kühlende Wirkung des Grünraums nach aussen ginge damit stark zurück. Zwei geschützte Bäume in unmittelbarer Nähe des Bauprojekts drohen durch die geplante Versiegelung einzugehen. Auch müsste eine jahrzehntelange gewachsene 5 Meter hohe Hecke komplett gerodet werden, um das Baugerüst zu errichten.

2. Kommissionsberatung

2.1 Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Petition P461 «Erhalt des Grünraums in der Schutzzone Maiengasse - Mittlere Strasse - Friedensgasse» an seiner Sitzung vom 15. März 2023 der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Am 24. April 2023 hörte die Kommission zwei Vertreter der Petentschaft und die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats als Vertreterin des Bau- und Verkehrsdepartements an. Sie beschloss gleichentags, zusätzlich die Haltung des Bürgerspitals Basel einzuholen. Das Hearing mit dessen Direktor und dessen Leiter Service-Center Immobilien fand am 19. Juni 2023 statt.

Mit Bericht vom 21. August 2023 stellte die Kommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten zu überweisen. Diesem Antrag folgte der Grosse Rat mit Beschluss vom 20. September 2023.

Am 29. Februar 2024 hat die Petitionskommission die Stellungnahme des Regierungsrats (vgl. Kapitel 3) erhalten. Basierend darauf beantragt sie dem Grossen Rat, die Petition als erledigt zu erklären (vgl. Kapitel 4).

2.2 Bericht der Petitionskommission vom 21. August 2023

2.2.1 Anliegen der Petentschaft

Die beiden Vertreter der Petentschaft haben gegenüber der Petitionskommission ein generelles und ein konkretes Anliegen vorgebracht. Sie stellen einen grundsätzlichen Interessenkonflikt zwischen der Schaffung von weiterem Wohnraum im bereits dicht besiedelten und bebauten städtischen Raum und der Verbesserung des Stadtklimas fest und fordern die politischen Akteure des-

halb auf, sich Gedanken über die Vereinbarkeit dieser beiden Ziele zu machen und Lösungsansätze zu definieren. Ihrer Meinung nach besteht in Basel ein mindestens so grosses Interesse an zusätzlichem öffentlichem Grünraum wie an zusätzlichem Wohnraum. Dies zeige sich u.a. daran, dass der Regierungsrat den städtischen Hitzeinseln und dem hohen Anteil an asphaltierten und bebauten Flächen mit dem Stadtklimakonzept begegnen will.

Das Geviert Maiengasse - Mittlere Strasse - Friedensgasse gehöre zu den Zonen mit hohem Handlungsbedarf. Für die Luftzirkulation seien nicht überbaute Hinterhöfe wichtig. Konkreter Wunsch der Petentschaft ist es deshalb, dass der Regierungsrat das Bürgerspital zum Rückzug seines Bauprojekts an der Maiengasse 52 auffordert, damit der bestehende Grünraum erhalten bleibt. Das Projekt stamme aus einer Zeit lange vor dem Stadtklimakonzept und würde ein komplett unbebautes Gelände unwiederbringlich versiegeln.

Das zur Überbauung vorgesehene Gelände befindet sich laut Petentschaft in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone sowie in der Baumschutzzone. Das projektierte Gebäude mit zwölf Wohneinheiten bezeichnet sie als Renditeobjekt. Es orientiere sich nicht an der bestehenden Blockrandbebauung, sondern solle quer zur bestehenden Struktur gebaut werden. Es wäre das einzige im Geviert mit einem Flachdach und vier vollen Geschossen. Alle anderen hätten Einfamilienhaus-Charakter. Von der Mittleren Strasse aus würde man statt in einen Grünraum teilweise an eine geschlossene Brandmauer blicken.

Auf dem (gesamten) Gelände befinden sich laut Petentschaft mehrere schützenswerte Bäume. Zwei unabhängige, im Auftrag der Bauherrschaft erstellte Gutachten kämen zum Schluss, dass die auf Nachbarsgrundstücken stehende Buche und Platane nicht überlebten. Es würde zum einen sehr nahe an sie herangebaut, zum anderen würden sie aufgrund der Flächenversiegelung vom Meteorwasser abgeschnitten. Leider habe sich die Baurekurskommission bei ihren Entscheiden über beide Gutachten hinweggesetzt.

Aus Sicht der Petentschaft ist das Vorhaben auch aus rechtlicher Sicht fragwürdig. Gemäss § 37 Abs. 4 des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes (BPG) sind Um-, Aus- und Neubauten nur zulässig, wenn keine nach aussen sichtbare historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz beeinträchtigt wird. Sie haben sich an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschosshöhen und Dachformen zu halten. Die zuständige Behörde kann zwar Ausnahmen – namentlich solche, die zur Schaffung von Wohnraum [...] erforderlich sind – zulassen, allerdings nur, wenn der historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt wird. Diese Bestimmung wird aus Sicht der Petentschaft verletzt. Sie ist der Meinung, dass sich auch unter Aufnahme der gestalterischen Elemente der bereits bestehenden Bebauung Wohnraum schaffen liesse und deshalb keine Ausnahme hätte gewährt werden dürfen. Das Bundesamt für Kultur (die höchste Denkmalschutzbehörde der Schweiz) habe 2017 in einem Gutachten zu einem ersten Projekt festgehalten, dieses stelle aufgrund seiner mangelhaften Eingliederung in das historische Raumgefüge eine schwerwiegende Beeinträchtigung dar. Es nehme weder die Traufhöhe noch sonst eine horizontale Referenz der bestehenden Bebauung auf und widerspreche damit den genannten Bestimmungen diametral. Diese Einschätzung beziehe sich zwar auf das ursprüngliche Projekt, die kantonale Denkmalpflege habe aber das vorliegende, überarbeitete Projekt sogar als weitere Verschlechterung in Gestaltung und Erscheinung bezeichnet und sei zum Schluss gekommen, dass keine Ausnahmegewilligung hätte erteilt werden dürfen. Zum Ursprungsprojekt habe sie nie Stellung bezogen.

Gegen die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für das generelle Baubeghären und das vorliegende konkrete Bauprojekt hat die Petentschaft nicht Einspruch erhoben. Sie bezeichnet dies rückblickend als Fehler.

Das Gutachten des Bundesamts für Kultur sei deshalb von den Gerichten nicht berücksichtigt worden. Die Baubewilligung sei aufgrund einer Kumulation von falscher Auslegung der Ausnahmegewilligung und Ignoranz gegenüber fachlichen Instanzen (Baumschutzgutachten, Berichte des Bundesamts für Kultur und der kantonalen Denkmalpflege) erteilt worden.

Da es sich beim Bürgerspital um eine öffentlich-rechtliche Institution handelt, dürfte es dem Regierungsrat aus Sicht der Petentschaft möglich sein, einen Weg zu finden, um das Projekt zu verhindern und damit zu beweisen, dass er das Stadtklimakonzept ernst nimmt. Vorstellbar wäre z.B., dass der Kanton dem Bürgerspital ein anderes Grundstück zur Verfügung stellt.

Auf Rückfrage aus der Kommission haben sich die beiden Vertreter der Petentschaft gegenüber der Schaffung eines öffentlich zugänglichen, kleinen Parks anstelle des neuen Gebäudes offen gezeigt. Ein solcher wäre eingebettet in schöne private Gärten und Bäume. Das Gelände muss aus ihrer Sicht aber nicht zwingend unbebaut bleiben. In Frage käme auch eine andere Bebauung. Das Projekt des Bürgerspitals sei aber von Anfang an so dimensioniert und positioniert gewesen, dass es auf Widerstand stossen musste. Gegen ein Projekt, das die bestehende Blockrandbebauung fortsetzt, wäre vermutlich nicht eingesprochen worden. Das Bürgerspital verspreche zwar «Wohnen im Grünen», auf der zur Überbauung vorgesehenen Parzelle würde allerdings nicht viel Grün verbleiben. Wenn, dann handle es sich um das Grün der Nachbarsparzellen. Vorgabe an das Varianzverfahren sei die Schaffung von möglichst viel Wohnraum gewesen. Deshalb hätten alle beurteilten Projekte etwa das gleiche Volumen gehabt und sich nicht in den Blockrand eingefügt. Jegliche Versuche der Petentschaft, beim Bürgerspital eine Redimensionierung zu erreichen, seien auf taube Ohren gestossen.

2.2.2 Erläuterungen der Vertretung des Bau- und Verkehrsdepartements

Die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats ist auf die bisherige «Geschichte» des Projekts eingegangen. Das fragliche Grundstück befindet sich in der Bauzone. Früher betrieb die Bürgergemeinde darauf eine Gärtnerei. Im Jahr 2009 reichte sie mit der Absicht, ein Mehrfamilienhaus zu bauen, ein generelles Baubegehren mit Grundsatzfragen ein. 2010 wurde die Bauherrschaft von den Behörden zur Durchführung eines Varianzverfahrens verpflichtet. Sie musste mehrere qualifizierte Büros einladen, um Lösungen für die spezielle Situation zu finden.

Die aus dem Varianzverfahren hervorgegangenen Projektideen sind in der Folge von Fachleuten beurteilt worden. 2012 reichte die Bürgergemeinde das Siegerprojekt nochmals als generelles Baubegehren ein, in welchem es nur um Grundsatzfragen ging. 2013 erhielt sie mit Auflagen die Zusage zur Realisierung des Gebäudes. Alle involvierten Stellen – Baumschutz, Naturschutz, Denkmalpflege, Städtebau & Architektur sowie Bau- und Gastgewerbeinspektorat – waren damit einverstanden, einen Baukubus in der Parzellenmitte zu platzieren. Gegen das generelle Baubegehren wurde Einsprache erhoben. 2014 bestätigte die Baurekurskommission die Erteilung der Baubewilligung, 2016 stützten das Appellationsgericht und 2017 das Bundesgericht diesen Entscheid. Baurekurskommission und Appellationsgericht hatten volle Kognition, konnten den Entscheid der Baubewilligungsbehörde also umfassend überprüfen. Nur eine eingeschränkte Kognition hatte das Bundesgericht. Es prüfte, ob die kantonalen Behörden nicht willkürlich entschieden haben. Ist ein Entscheid nachvollziehbar sachlich, sinnvoll begründet und basiert er auf den umfassenden Unterlagen, greift das Bundesgericht nicht in die kantonale Entscheidungshoheit ein.

Das konkrete Baubegehren hat das Bürgerspital im Jahr 2020 eingereicht. Auch gegen dieses wurde von Personen aus der Nachbarschaft Einsprache erhoben, welche jedoch von der Baurekurskommission abgewiesen wurden. Erneut gelangten die Gegner des Projekts an das Appellationsgericht. Dessen Urteil wird auf Ende 2023 oder Anfang 2024 erwartet und könnte an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Deutlich gemacht hat die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats, dass die Baubewilligungsbehörde nicht auf ihren Entscheid zurückkommen oder etwas Anderes verfügen kann. Entscheiden die Gerichte, dass die Baubewilligung rechtens ist, darf die Bauherrschaft bauen. Sie ist aber selbstverständlich frei, das Vorhaben trotz rechtskräftiger Baubewilligung nicht zu realisieren.

Auf Nachfrage aus der Kommission hat die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats die von ihr geleitete Dienststelle als nicht in das Varianzverfahren involviert bezeichnet. Welche möglichen Projekte aus diesem hervorgegangen sind, war ihr deshalb nicht bekannt. Von der Baubewilli-

gungsbehörde ist nur das von der Bauherrschaft erkorene Siegerprojekt beurteilt worden. Das Ergebnis des generellen Baubewilligungsverfahrens ist für die Behörden bindend, solange sich weder gesetzlich noch tatsächlich etwas verändert. Ohne solche Veränderung wird das generelle Baubehgehren im Bewilligungsverfahren für das konkrete Projekt nicht nochmals überprüft. Beim Stadtklimakonzept handelt es sich um keine massgebende Veränderung, da es weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsebene verankert ist.

2.2.3 Stellungnahme des Bürgerspitals Basel

Die beiden Vertreter des Bürgerspitals sind auf die in der Petition formulierten Einwände gegen das zur Diskussion stehende Projekt «Merlin» eingegangen. Sie hielten fest, das Bürgerspital wolle in gesundem Rahmen Wohnraum schaffen und Mieterträge generieren. Das Projekt halte sämtliche gesetzlichen Vorgaben ein und folge sowohl der Strategie der inneren Verdichtung des Bundes als auch der Strategie der Siedlungsentwicklung des Kantons Basel-Stadt. Der Neubau mit acht Wohnungen führe insofern zu keiner zusätzlichen inneren Verdichtung, als sich die Parzelle seit langer Zeit in der Bauzone befindet. Aufgrund des ausgetrockneten Wohnungsmarkts sei es von öffentlichem Interesse, bereits eingezonte Parzellen zu bebauen. Es handle sich nicht um eine eigentliche Hofbebauung, sondern eher um eine Erweiterung der bestehenden Blockrandbebauung.

Im Gegensatz zur Petentschaft erachtet das Bürgerspital das Projekt weder als überdimensioniert noch als renditegesteuert. Das Geviert zwischen Maiengasse, Mittlerer Strasse und Friedensgasse sei (inklusive der Parzelle des Bürgerspitals) 11'490 Quadratmeter gross. Rund 55% davon sei als Freifläche dem innenliegenden Grünraum zugewiesen. Die Grundfläche des geplanten Neubaus betrage rund 300 Quadratmeter, was 4.8% der gesamten Grünfläche des bestehenden Innenraums entspricht. Überbaut werde 40% der Fläche der Parzelle des Bürgerspitals, was unter dem Durchschnitt der bereits bebauten umliegenden Parzellen liege. Die Gebäudehöhe entspreche jener der angrenzenden Bestandsbauten. Das Gefühl einer übermässigen Höhe entstehe womöglich, weil auf die Ausbildung eines sichtbaren Mansarddaches verzichtet werde. Die erwartete Rendite von 3.4% könne zudem als moderat bezeichnet werden.

Ein zusätzliches klimatisches Problem für die Stadt Basel entsteht in der Einschätzung der Vertreter des Bürgerspitals durch den Neubau nicht, da die Grundfläche des Gebäudes lediglich 4.8% der totalen Arealfläche beansprucht. Dass ein Neubau zu einer zusätzlichen Versiegelung führt, sei unvermeidbar.

Gegen eine Fortsetzung der Blockrandbebauung habe der Kanton im Jahr 2010 sein Veto eingelegt. Nachdem das Bürgerspital ein generelles Baubehgehren mit der Idee eingereicht hatte, den bestehenden Blockrand weiterzuführen, sei es vom Kanton verpflichtet worden, ein Varianzverfahren (also einen architektonischen Wettbewerb) durchzuführen, und zu einem Solitärbau ermuntert worden. Es habe sich dabei u.a. von der kantonalen Denkmalpflege beraten lassen. All dies stelle die Petentschaft nun in Frage, indem sie eine Blockrandbebauung als angemessener bezeichne. Der Fussabdruck des geplanten Gebäudes sei nicht grösser als jener eines (fiktiven) Gebäudes in Fortsetzung der Blockrandbebauung. Mit Schliessung des Blockrands würde der Luftzug stärker beeinträchtigt als mit einem freistehenden und zurückversetzten Gebäude.

Das geplante Projekt stellt gemäss den Vertretern des Bürgerspitals durch seine polygonale Form einen starken Bezug zum baumbestandenen Aussenraum her. Der Schutz der Bäume sei bereits beim Start des Varianzverfahrens eine wichtige Rahmenbedingung gewesen; deshalb sei die Baumschutzkommission einbezogen worden. Um den Schutz der Bäume auf den benachbarten Parzellen zu gewährleisten, habe das Bürgerspital im Rahmen der Erarbeitung des Vorprojekts entschieden, auf eine Einstellhalle zu verzichten und die Unterkellerung deutlich zu reduzieren. Auch auf seiner Parzelle blieben bis auf drei oder vier kleinere Bäume und Sträucher alle Bäume erhalten. Das Gleiche gelte für die die Maiengasse prägenden Bäume.

Das von einem Baumschutzpflieger erstellte Baumschutzkonzept ist gemäss den Vertretern des Bürgerspitals von der Stadtgärtnerei anerkannt worden. Es kommt zum Schluss, dass die Bäume auf den Nachbarsparzellen – auch dank der reduzierten Unterkellerung – nicht gefährdet sind. Dass

aufgrund der Flächenversiegelung weniger Wasser zu den Wurzeln gelangt, ist unbestritten. Die auf das Grundstück des Bürgerspitals reichenden Wurzeln eines Nachbarbaums würden vom Aushub nicht tangiert. Bei einem Bau in Fortsetzung der Blockrandbebauung wären Baumfällungen notabene unvermeidlich. Zudem sei es zulässig, auf baureifem, eingezontem Land Bäume zu fällen und Ersatzpflanzungen vorzunehmen.

Überzeugt gezeigt haben sich die Vertreter des Bürgerspitals auch von der architektonischen Qualität des geplanten Gebäudes. Der Erhalt der historisch wertvollen Substanz der Architektur in der Maiengasse, der spezifischen räumlichen Qualität des identitätsstiftenden Grünraums sowie deren Wahrnehmung im öffentlichen Strassenraum sei Ziel des Varianzverfahrens gewesen.

Hingewiesen haben die Vertreter des Bürgerspitals schliesslich auf die Verwendung der mit dem Projekt generierten Mieteinnahmen. Dem Bürgerspital sind von der Bürgergemeinde die beiden Leistungsaufträge «Menschen im Alter» und «Menschen mit Behinderung» übertragen. Es ist eine der wichtigsten Institutionen für die Betreuung und Pflege von Menschen im Alter sowie die Begleitung und Integration von Menschen mit Behinderung in der Region. Verteilt über die Stadt Basel betreibt das Bürgerspital fünf Pflegezentren, sechs Wohnhäuser für Behinderte und auch Wohnhäuser für Jugendliche. Es beschäftigt viele Menschen mit angepassten Arbeitsplätzen. Von den 1'500 Mitarbeitenden beziehen 500 eine IV-Rente. Da der Betriebsertrag die Betriebskosten nicht deckt, ist das Bürgerspital auf Finanzvermögen und Einnahmen aus nicht operativen Tätigkeiten angewiesen. Die mit dem Projekt «Merlin» verbundenen Mieterträge dienen also der Deckung des Betriebsverlusts.

2.2.4 Feststellungen und Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission stellt fest, dass keine politische Handhabe zur Verhinderung des Projekts «Merlin» existiert. Das Bürgerspital verfügt über eine – allerdings noch nicht rechtskräftige – Baubewilligung. Die Gegner des Vorhabens haben sich in den letzten zehn Jahren sowohl gegen das generelle Baubegehren als auch gegen das konkrete Bauprojekt auf dem juristischen Weg gewehrt. Sollte das Appellationsgericht den von der Baurekurskommission im August 2022 abgewiesenen Rekurs gegen die Baubewilligung stützen, bliebe als letzte Möglichkeit die nochmalige Anrufung des Bundesgerichts.

Mit Einreichung der Petition «Erhalt des Grünraums in der Schutzzone Maiengasse - Mittlere Strasse - Friedensgasse» haben die Kreise, die den Bau des Gebäudes verhindern wollen, einen neuen Weg eingeschlagen. Ihre Forderung, den Grünraum zu erhalten, liesse sich aber selbst bei entsprechendem politischem Willen weder vom Grossen Rat noch vom Regierungsrat durchsetzen. Wird die Baubewilligung rechtskräftig, lässt sich der Bau nur noch durch einen freiwilligen Verzicht des Bürgerspitals «verhindern». Davon ist – wie die Anhörung der Bauherrschaft durch die Petitionskommission gezeigt hat – nicht auszugehen.

Dass das Bürgerspital auf dem ihm gehörenden, baureifen Land bauen will, ist für die Petitionskommission nachvollziehbar. Angesichts der grossen Vorbehalte der Petentschaft gegenüber dem geplanten Solitärbau hat sie sich bei den Vertretern des Bürgerspitals erkundigt, ob für dieses eine Anpassung des Projekts bzw. ein Gebäude in Fortsetzung der Blockrandbebauung vorstellbar wäre. Da seit der Einreichung des ersten generellen Baubegehens schon fast 14 Jahre vergangen sind, kann die Petitionskommission auch nachvollziehen, dass das Bürgerspital am vorliegenden Projekt festhält. Ein angepasstes Projekt müsste das gesamte Baubewilligungsverfahren von Neuem durchlaufen. Da das Bürgerspital von Anfang an Widerstand gegen das Bauvorhaben gespürt hat, geht es davon aus, dass auch bei einem Gebäude in Fortsetzung der Blockrandbebauung mit Widerstand aus der Nachbarschaft zu rechnen wäre.

Basierend auf der Anhörung sowohl der Petentschaft als auch des Bürgerspitals ist die Petitionskommission zur Überzeugung gelangt, dass das Projekt «Merlin» kaum wesentlich verbessert werden kann.

Verständnis hat die Petitionskommission für grundsätzlichen Widerstand gegen die Überbauung von hochwertigen Hinterhöfen. Zwischen der Innenentwicklung und dem Erhalt bzw. der Erweiterung von Grünflächen besteht ein Zielkonflikt. Aufgrund der Hitzeentwicklung braucht es in Basel nicht weniger, sondern mehr Grünflächen. Der Klimawandel gebietet es, möglichst viele Bäume zu pflanzen und Flächen zu begrünen und zu entsiegeln. Um die weitere Zersiedlung zu verhindern, sollte gleichzeitig die Innenentwicklung gefördert werden. Die Petitionskommission ist sich einig, dass sich der Regierungsrat zu dieser Problematik Gedanken machen und äussern sollte. Uneinig ist sie sich, auf welchem Weg eine entsprechende Stellungnahme eingeholt werden soll.

Ein Teil der Kommission möchte die Grundsatzfrage nicht mit der vorliegenden Petition verknüpfen und diese deshalb als erledigt erklären. Eine Stellungnahme des Regierungsrats liesse sich auch über einen Vorstoss der Kommission oder aus der Mitte des Grossen Rates einholen. Eine Überweisung der Petition an den Regierungsrat könnte das Gefühl erwecken, der Grosse Rat unterstütze das partikulare Interesse der Petentschaft. Womöglich könnte gar der Eindruck entstehen, wer auf dem juristischen Weg keinen Erfolg habe, könne mit der Einreichung einer Petition zum Erfolg kommen oder ein Vorhaben (weiter) verzögern.

Ein anderer Teil der Kommission möchte die Petition trotz dieser Vorbehalte dem Regierungsrat zur Stellungnahme überweisen. Es sei damit kein Signal zur Verhinderung des Projektes verbunden. Aufgabe der Petitionskommission sei es, dem Regierungsrat offene Fragen zu entgegenegenommenen Petitionen zu stellen. Gemäss den üblichen Abläufen geschieht dies durch Überweisung der Petition und nicht durch einen Kommissionsvorstoss.

Letztlich hat sich eine Mehrheit der Kommission dafür ausgesprochen, dem Grossen Rat zu beantragen, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten zu überweisen. Sie bittet ihn um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat den Zielkonflikt «Schaffung von Wohnraum / Innenentwicklung» vs. «Erhalt und Schaffung von Grünflächen»? Hat sich an der Priorisierung aufgrund der Klimaproblematik und basierend auf dem Stadtklimakonzept etwas geändert?
2. Wieviel Grünfläche in der kantonalen Bauzone gehört dem Kanton?
3. Hat der Regierungsrat vor, mehr Grünraum aus der Bauzone zu erwerben, um diesen vor Bauvorhaben zu schützen und Konflikte präventiv zu vermeiden?
4. Wird der Kanton vermehrt Büroflächen in Wohnfläche umbauen, um so bestehende verbaute Flächen nachhaltig umzunutzen, statt Grünflächen zu verbauen?
5. Ist für den Regierungsrat ein Landabtausch vorstellbar, damit das Bürgerspital woanders ein Wohnbauprojekt realisieren kann? Was würde der Kanton in diesem Falle mit der übernommenen Parzelle machen?

3. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 vom Schreiben 23.5095.02 der Petitionskommission Kenntnis genommen und - dem Antrag der Petitionskommission folgend - die Petition P461 dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten überwiesen. Nachfolgend werden die fünf Fragen aus dem Bericht der Petitionskommission wie folgt beantwortet:

Wie beurteilt der Regierungsrat den Zielkonflikt «Schaffung von Wohnraum / Innenentwicklung» vs. «Erhalt und Schaffung von Grünflächen»? Hat sich an der Priorisierung aufgrund der Klimaproblematik und basierend auf dem Stadtklimakonzept etwas geändert?

Der Regierungsrat strebt sowohl den Bau von Wohnraum als auch den Erhalt und die Schaffung von Grünflächen an. Im Rahmen von Bebauungsplänen können diese beiden Ziele in der Regel erreicht werden, da die Bebauung mit höherer Ausnutzung konzentriert wird und so neuer öffentlich zugänglicher Grün- und Freiraum geschaffen werden kann. Der Erhalt existierender öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen ist hingegen zonenrechtlich sichergestellt. Für Umzonungen von

Grünzonen und die damit verbundene allfällige Reduktion von Grünraum sind Beschlüsse des Grossen Rats und ggf. der Stimmbevölkerung notwendig. Die Regeln für das Bauen auf eingezonten Privatparzellen sind durch das Bau- und Planungsgesetz festgelegt, ebenfalls der Schutz von privaten Grün- und Freiflächen.

Mit dem Beschluss des behördenverbindlichen Stadtklimakonzepts 2021 hat der Regierungsrat den Auftrag zur Überprüfung des rechtlichen Rahmens hinsichtlich einer klimaangepassten Entwicklung auf Privatparzellen gegeben. Aktuell wird geprüft, inwieweit das Bau- und Planungsgesetz im Hinblick auf den Schutz privater Freiflächen und des Baumbestandes angepasst werden soll. Die geplante Gesetzesrevision wird dem Grossen Rat voraussichtlich im Laufe des Jahres 2024 vorgelegt.

Wieviel Grünfläche in der kantonalen Bauzone gehört dem Kanton?

Der kantonale Landbesitz von unüberbauten Parzellen in der Bauzone beläuft sich aktuell auf rund 45'000 m² (das entspricht gut der Hälfte der Fläche des Erlenmattparks). Diese Fläche umfasst ausschliesslich unüberbaute Parzellen; die Freiflächen von bereits überbauten Parzellen (Gärten u.a.) wurden hier nicht subsummiert. Ebenfalls sind hier die Projekte «Walkeweg» und «Volta-Ost» nicht mehr enthalten, da sie aktuell gebaut werden.

Diese 45'000 m² liegen im gesamten Kantonsgebiet auf mehrere Flächen verstreut. Die grössten zusammenhängenden Parzellen gehören zum Entwicklungsprojekt «Stettenfeld» in Riehen; für diese Parzellen läuft bereits ein Projekt in der Federführung der Gemeinde Riehen. Auch für die meisten anderen Parzellen liegen bereits Baupläne vor, so dass die Reserve an unüberbauten Flächen des Kantons äusserst gering ist. Nicht für eine spätere Überbauung vorgesehen sind die Grünzonen, Grünanlagenzonen und Freizeitgartenzonen, die der Erholung, der Biodiversität und dem Stadtklima dienen. Der Kanton ist mit insgesamt 3'724'099 m² Fläche in diesen Zonen gut versorgt; dies entspricht 18% des gesamten Siedlungsraums des Kantons.

Hat der Regierungsrat vor, mehr Grünraum aus der Bauzone zu erwerben, um diesen vor Bauvorhaben zu schützen und Konflikte präventiv zu vermeiden?

Ein Erwerb von Grünraum in Bauzonen ist nicht vorgesehen und nicht sinnvoll. Mit dem Zonenplan legt der Kanton prospektiv fest, wo unter welchen Bedingungen gebaut werden soll und wo nicht. Die Bauzone ist dabei jene Fläche, auf welcher das Bauen zulässig ist. Aus diesem Grund macht es wenig Sinn, dort Grünraum zu erwerben. Wenn Grünraum aus der Bauzone extrahiert werden soll, wird dies im Rahmen einer Zonenplanrevision vorgenommen.

Wird der Kanton vermehrt Büroflächen in Wohnfläche umbauen, um so bestehende verbaute Flächen nachhaltig umzunutzen, statt Grünflächen zu verbauen?

Nein, zumindest nicht pauschal. Der Erhalt der Frei- und Grünflächen und eine flächenökonomische Bauweise entsprechen der Strategie bei kantonalen Bauvorhaben. Projektweise müssen Abwägungen für jedes Gebäude getroffen werden (z. B. bei hohem Leerstand). Es gilt zu berücksichtigen, dass Wohnflächen ganz andere Anforderungen als Büroflächen haben - so etwa bezüglich Lage, Ausrichtung, Geschosshöhen, Kerne und Erschliessung, Lärmbelastung, Belichtung in der Tiefe des Gebäudes sowie Sanitärinstallationen. Die meisten Büroflächen befinden sich in privatem Besitz. Somit ist ein Umbau von Büroflächen in Wohnflächen nicht Sache des Kantons. Anlegerinnen und Anleger kennen Marktentwicklungen und baurechtliche Möglichkeiten sehr genau und sie wissen, dass sie mit Wohnungen je nach Standort mehr Mietertrag generieren könnten. Allerdings wären dafür umfassende und kostspielige Umnutzungsarbeiten nötig, welche in die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Eigentümerinnen und Eigentümer einfließen. Diese sind sich auch dessen bewusst, dass Basel-Stadt ein äusserst attraktiver Unternehmensstandort für zuziehende Unternehmen ist. Ein gutes Angebot an Büroflächen ist bei Neuansiedlungen ein wichtiger Standortvorteil.

Ist für den Regierungsrat ein Landabtausch vorstellbar, damit das Bürgerspital woanders ein Wohnbauprojekt realisieren kann? Was würde der Kanton in diesem Falle mit der übernommenen Parzelle machen?

Nein, ein Landabtausch ist nicht denkbar. Für das private Bauprojekt liegt bereits eine Baubewilligung vor. Für einen derartigen Vorgang gibt es keine gesetzliche Grundlage

4. Einschätzung der Petitionskommission

Die Petitionskommission stellt fest, dass der Regierungsrat einen Landabtausch mit dem Bürgerspital ausschliesst. Dies zum einen, weil für das Bauprojekt bereits eine Baubewilligung vorliegt, zum anderen, weil es dafür keine gesetzliche Grundlage gibt. Sie ist in ihrem Bericht vom 21. August 2023 auch selbst zum Schluss gekommen, dass sich der Bau nur noch durch einen freiwilligen Verzicht des Bürgerspitals «verhindern» liesse, sollte die Baubewilligung rechtskräftig werden. Und davon sei nach Anhörung der Bauherrschaft nicht auszugehen.

Den Erwerb von Grünraum in Bauzonen durch den Kanton stuft der Regierungsrat als nicht sinnvoll ein. Es werde prospektiv über den Zonenplan festgelegt, wo unter welchen Bedingungen gebaut werden soll und wo nicht. Um Grünraum aus der Bauzone zu extrahieren, müsste der Zonenplan revidiert werden. Einen gewissen Handlungsbedarf erkennt der Regierungsrat in der Einschätzung der Petitionskommission hingegen beim rechtlichen Rahmen zur klimaangepassten Entwicklung auf Privatparzellen, prüft er doch eine Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes hinsichtlich des Schutzes privater Freiflächen und des Baumbestands.

Keinen grundsätzlichen Zielkonflikt erkennt der Regierungsrat zwischen dem Bau von Wohnraum und dem Erhalt und der Schaffung von Grünflächen. Im Rahmen von Bebauungsplänen können in seiner Einschätzung in der Regel beide Ziele erreicht werden, wenn die Bebauung mit höherer Ausnutzung konzentriert wird und dadurch neuer öffentlich zugänglicher Grün- und Freiraum geschaffen werden kann.

5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat mit 11:0 Stimmen, die Petition «Erhalt des Grünraums in der Schutzzone Maiengasse - Mittlere Strasse - Friedensgasse» als erledigt zu erklären. Sie hat den Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Petitionskommission

Christian C. Moesch
Kommissionspräsident