



An den Grossen Rat

17.5322.02

BVD/P175322

Basel, 7. März 2018

Regierungsratsbeschluss vom 6. März 2018

## Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend „Umgestaltung des Margarethenparks“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. November 2017 die nachstehende Motion Jörg Vitelli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Margarethenpark im Gundeldinger-Quartier ist die grösste zusammenhängende Grünfläche im Quartier. Entsprechend wird er auch von Gross und Klein intensiv genutzt. Für alle im vorderen Gundeli Wohnenden ist er rasch erreichbar. Nicht bewusst ist den meisten Benützenden, dass dieser "Basler Park" auf Territorium der Gemeinde Binningen liegt.

Der Margarethenpark bedarf einer Erneuerung und einer zeitgemässen Ausstattung für die Bevölkerung und der vielen im Quartier wohnenden Kinder. Eine Umgestaltung soll nicht radikal erfolgen. Die Kunsteisbahn ist zu erhalten und einer vielfältigen Nutzung zuzuführen. Die Summer-Kunschti Margarethen im 2017 zeigte, dass die Anlage auch im Sommerhalbjahr erfolgreich genutzt werden kann. Ebenso sollen die Tennisplätze ihren Standort behalten können. Damit eine Umgestaltung die Erwartungen des Quartiers erfüllt, soll das Projekt unter Mitwirkung und mit einer Begleitgruppe der Quartierbevölkerung ausgearbeitet werden.

In den Schubladen der Stadtgärtnerei liegt ein Projekt in der Grössenordnung von ca. Fr. 6 Mio. Die Ausführung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds wurde aber bis heute zurückgehalten, weil die gesetzliche Grundlage keine Ausgaben für Umgestaltungen ausserhalb des Kantons zulässt. Der Mehrwertabgabefonds ist bekanntlich sehr gut dotiert. Es wird nicht verstanden, dass eine Umgestaltung des Margarethenparks verzögert wird, weil die Kosten nicht dem Mehrwertabgabefonds belastet werden können. Der Grosse Rat hat aber die Möglichkeit bei Vorlage eines Ratschlags mittels Grossratsbeschlusses die Kosten dem Fonds zu belasten.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb die Regierung:

- innert Jahresfrist dem Grossen Rat einen Ratschlag für die Umgestaltung und Erneuerung des Margarethenparks vorzulegen.
- Die Kosten für die Umgestaltung per Grossratsbeschluss dem Mehrwertabgabefonds zu belasten.

Jörg Vitelli, Beatrice Isler, Oswald Inglin, Erich Bucher, Michael Koechlin, Aeneas Wanner, Christophe Haller, Patrick Hafner, Barbara Wegmann, Tim Cuénod, Sibylle Benz, René Brigger, Michael Wüthrich“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

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

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

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

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, 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<sup>bis</sup> GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Ordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert Jahresfrist dem Grossen Rat einen Ratschlag für die Umgestaltung des Margarethenparks vorzulegen. Die Motion gibt vor, dass die Kosten für die Umgestaltung per Grossratsbeschluss dem Mehrwertabgabefonds belastet werden sollen.

Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz [RPG]; SR 700) hält fest, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch die Planungen nach dem RPG entstehen, vorsieht. Seit der mit der Volksabstimmung vom 3. März 2013 verabschiedeten Revision des RPG schreibt der Bund allen Kantonen die Einführung einer Mehrwertabgabe vor. Demnach werden Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG) und der Ertrag wird verwendet für Massnahmen nach Absatz 2 (volle Entschädigung von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen) oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 (Schonen der Landschaft, in dem der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben) sowie Gestaltung von Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und Begrenzung der Ausdehnung von Siedlungen, in dem Mass-

nahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche.

Die Mehrwertabgabe ist im kantonalen Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) geregelt. Sie gilt gemäss § 120 Abs. 1 BPG Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschrift, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird. Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind gemäss § 120 Abs. 2 BPG für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.

Als öffentliche Grünflächen, die mit dem Ertrag der auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Mehrwertabgaben neu geschaffen oder aufgewertet werden können, gelten gemäss § 86 der kantonalen Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 (BPV; SG 730.110): Grünanlagen in der Grünzone, insbesondere Parkanlagen (lit. a); öffentlich zugängliche Grünanlagen auf Freiflächen und auf Dachterrassen in anderen Zonen (lit. b); Wälder auf Stadtgebiet (lit. c); Grünanlagen, Alleen und andere mit Bäumen bestockte Flächen auf Allmend, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern (lit. d); Fuss- und Wanderwege ausserhalb der Bauzonen (lit. e).

Der Margarethenpark ist als Parkanlage eine öffentliche Grünfläche und fällt in diesem Punkt unter die massgeblichen Bestimmungen des BPG. Fraglich erscheint, ob die Belastung der Kosten für die Umgestaltung des auf basellandschaftlicher Gemarkung (Gemeinde Binningen) liegenden Margarethenparks dem Mehrwertabgabefonds belastet werden kann oder ob durch den Fonds ausschliesslich Anlagen auf Basler Stadtgebiet finanziert werden dürfen. Weder den massgeblichen Bestimmungen in BPG und BPV noch den entsprechenden Materialien kann entnommen werden, dass der Ertrag der Mehrwertabgaben einzig für Grünflächen, die sich auf dem Stadtgebiet befinden, verwendet werden dürfe. Aus dem Grundverständnis der Regelung über die Mehrwertabgabe und auch nach dem bisherigen Verständnis der Verwaltung soll der Ertrag, der auf einem bestimmten Gebiet (Stadt Basel) erzielt wird, auch diesem bestimmten Gebiet (Stadt Basel) wieder zu Gute kommen. Generell schwindet die Akzeptanz einer Abgabe in der Bevölkerung, wenn der Ertrag dieser Abgabe der Bevölkerung, die sie geleistet hat, nicht wieder zu Gute kommt.

Beim Margarethenpark handelt es sich um einen Sonderfall. Zum einen sieht eine wörtliche Auslegung der hier massgeblichen Bestimmungen von BPG und BPV auch unter Zuziehung entsprechender Materialien nicht vor, dass der Mehrwertabgabefonds nur für Anlagen in der Stadt Basel verwendet werden darf. Zum anderen steht der Margarethenpark im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, was den Nutzungszweck des Grundstücks als Park sicherstellt, er grenzt direkt an Kantons- (bzw. Stadt-)gebiet an, wird überwiegend von der baselstädtischen Bevölkerung genutzt und leistet als Parkanlage einen massgeblichen Beitrag an die Qualität des städtischen Wohnumfeldes. Die Akzeptanz der Abgabe wird durch eine Finanzierung des Margarethenparks aus dem Mehrwertabgabefonds damit nicht vermindert. Der Margarethenpark ist geographisch mit dem Bruderholzhügel zudem so abgegrenzt, dass er von der Bevölkerung wohl als zur Stadt Basel zugehörig wahrgenommen wird, auch wenn er sich effektiv auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft (Gemeinde Binningen) befindet. Eine entsprechende Auslegung ist auch mit dem oben zitierten Raumplanungsrecht des Bundes vereinbar. Im Jahr 2016 ist überdies ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren betreffend Änderung der §§ 120 ff. BPG durchgeführt worden und noch in diesem Jahr ist mit einer Gesetzesänderung zu rechnen, wonach Mehrwertabgaben künftig auch für Grün- und Freiräume in anderen Gemeinden und Kantonen verwendet werden können, die unmittelbar an die Stadt Basel angrenzen und überwiegend von der Basler Bevölkerung genutzt werden.

Fonds sind gemäss § 42 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz [FHG]; SG 610.100) ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen. Der Regierungsrat verwaltet die Fonds und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbindung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist (§ 42 Abs. 6 FHG). Gemäss § 28 FHG werden Ausgaben zu Lasten von Fonds vom Regierungsrat bewilligt. Gemäss Ratschlag und Bericht betreffend das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Totalrevision) vom 21. September 2011 (Seite 38) ist im Rahmen von § 28 FHG «eine zusätzliche Bewilligung durch den Grosse Rat (...) nicht nötig, weil die Mittelverwendung bereits engen Schranken unterliegt. Der Grosse Rat delegiert die Ausgabenkompetenz dauerhaft und umfassend an den Regierungsrat». Mit dieser Delegation an den Regierungsrat ist dieser ausschliesslich für Fondsbelastungen zuständig.

Die Motion verlangt, dass dem Grosse Rat ein Ratschlag für die Umgestaltung und Erneuerung des Margarethenparks vorgelegt werden soll und die Kosten für die Umgestaltung per Grossratsbeschluss dem Mehrwertabgabefonds belastet werden sollen. Die Kosten für die Umgestaltung des Margarethenparks per Grossratsbeschluss dem Mehrwertabgabefonds zu belasten, ist mit der im FHG festgelegten Zuständigkeit des Regierungsrates nicht vereinbar, handelt damit dem Legalitätsprinzip zuwider und kann ohne Anpassung dieser Zuständigkeit nicht «per Grossratsbeschluss» umgesetzt werden. Aus denselben Gründen kann auch kein «Ratschlag» vorgelegt werden. Sämtliche kantonalen Behörden sind gestützt auf das Gewaltenteilungs- und Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Zuständigkeitsbefugnisse auf die jeweiligen Staatsorgane aufteilen. Indessen fordert die Motion im Ergebnis eine Erneuerung und zeitgemässe Ausstattung des Margarethenparks für die Bevölkerung, wozu Geld aus dem Mehrwertabgabefonds gesprochen werden soll und letztlich auch gesprochen werden kann. Dem in diesem Sinne verbindlichen Auftrag der Motion kann damit insofern entsprochen werden, als der Regierungsrat die Kosten für die Umgestaltung des Margarethenparks aus dem Mehrwertabgabefonds als Massnahme gemäss § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO spricht.

Konkret kann der Regierungsrat, sollte der Grosse Rat die Motion definitiv als Motion überweisen, in der Motionsbeantwortung ausführen, welche Umgestaltung mit welchen Kosten etc. er vorzunehmen gedenkt, um den Willen des Motionärs bzw. des Grossen Rats zu erfüllen. Dieser Bericht und der Grossratsbeschluss darüber werden damit faktisch (materiell und bezüglich der Verbindlichkeit), nicht aber formell zum geforderten «Ratschlag» bzw. «Grossratsbeschluss».

Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt und der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage kann nicht als von vorne herein unmöglich bezeichnet werden.

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

## **2. Stellungnahme zur Motion**

Der Regierungsrat unterstützt das Kernanliegen der Motion, den Margarethenpark zu sanieren und zu erneuern. Die entsprechenden Massnahmen sollen aus dem Mehrwertabgabefonds finanziert werden.

### **2.1 Ausgangslage**

Wie die Motionäre richtig schreiben, ist der Margarethenpark für die Bevölkerung Basels und vor allem für die Bewohnerinnen und Bewohner des Gundeldinger Quartiers seit Jahrzehnten eine beliebte und intensiv genutzte Grünanlage. Aufgrund des hohen Nutzungsdrucks und der Überalterung vieler Parkbereiche steht eine umfassende Gesamtanierung an. Grundlage für diese Massnahmen ist das Parkpflegewerk aus dem Jahr 2009, in dem der Margarethenpark aus städ-

tebaulichen, kultur- und kunsthistorischen sowie ökologischen Gründen als schützenswert eingestuft wird. Der sensible Umgang mit der schutzwürdigen Parks substanz steht somit auch bei der Sanierung im Vordergrund, die in enger Zusammenarbeit mit der Denkmalpflege Basel-Landschaft erfolgt, da sich der Margarethenpark auf basellandschaftlichem Boden befindet.

2013 hat die Stadtgärtnerei für den Margarethenpark ein Vorprojekt für die Sanierungsmassnahmen und Aufwertung der historischen Parkanlage erarbeitet. Das Projekt wurde vorerst zurückgestellt, weil das BPG zwar eine Regelung betreffend die Mehrwertabgabe und deren Zweckbindung enthält, sich indessen zur Verwendung der Mehrwertabgabe über die Stadtgrenzen hinaus nicht explizit äussert. In der bisherigen Praxis der Mehrwertabgabeverwendung stellte sich diese Frage auch gar nicht, da nie die Finanzierung eines Projekts ausserhalb der Kantonsgrenzen zur Diskussion stand. Der Margarethenpark kann aufgrund seiner direkten Angrenzung an die Stadt Basel, der überwiegenden Nutzung durch die baselstädtische Bevölkerung, dem massgeblichen Beitrag der Parkanlage an die Qualität des städtischen Wohnumfeldes und seiner Wahrnehmung als zur Stadt zugehörig als Sonderfall betrachtet werden (vgl. auch Ziffer 1). Dies könnte auch auf für andere Gebiete geltend gemacht werden wie etwa die Grün 80 oder den Landschaftspark Wiese. Bisher hatte der Gesetzgeber keine Gelegenheit, eine solche Beurteilung explizit zu stützen und die konkreten Voraussetzungen für eine Verwendung von Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds ausserhalb der Stadt zu definieren, was für den Regierungsrat mit ein Grund war, die Sanierung des Margarethenparks zurückzustellen.

Die Frage der Finanzierung von Grünanlagen angrenzend an die Stadt aus dem Mehrwertabgabefonds will der Regierungsrat daher grundsätzlich angehen und mit einer Anpassung der massgeblichen Bestimmungen im BPG regeln. So ist im Revisionsvorschlag zum BPG eine generelle Regelung zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzierung von Grünanlagen aus dem Mehrwertabgabefonds im angrenzenden Umland der Stadt umschrieben. Es ist zu erwarten, dass der Entscheid zur Revision des BPG zeitgleich oder noch vor Fertigstellung des Vorprojektes zur Sanierung des Margarethenparks vorliegen und die Finanzierung aus dem Mehrwertabgabefonds erfolgen wird.

Unabhängig davon bestehen verschiedene Unklarheiten in Bezug auf den Margarethenpark, die Auswirkungen auf den Perimeter und somit auf die Sanierungskosten haben. Ein Entscheid des Regierungsrates über den weiteren Umgang mit der Kunsteisbahn Margarethen steht noch an. Klar ist hingegen, dass die Tennisplätze noch mindestens bis 2037 Bestand haben sollen.

## **2.2 Weiteres Vorgehen**

Das bestehende Vorprojekt zur Sanierung und Erneuerung des Margarethenparks inklusive Kostenschätzung wird unter Berücksichtigung der neuen Rahmenbedingungen und unter Einbezug der Bevölkerung via die Quartierkoordination Gundeli weiterbearbeitet.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Grossratsbeschluss zur Revision des Bau- und Planungsgesetzes betreffend die Mehrwertabgabe zeitgleich oder noch vor Fertigstellung des Vorprojektes zum Margarethenpark erfolgt.

### 3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend „Umgestaltung des Margarethenparks“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin