



An den Grossen Rat

18.5410.02

BVD/P185410

Basel, 15. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019

## **Motion Christian von Wartburg und Sebastian Kölliker betreffend „weg mit dem Rank, neue Ansätze für Wohnen am Rhein“ – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Februar 2019 die nachstehende Motion Christian von Wartburg und Sebastian Kölliker dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„In den 1980er Jahren entwickelten der Künstler Remy Zaugg und die Architekten Jacques Herzog und Pierre de Meuron Ideen für Basel als trinationale metropolitane Agglomeration. Eines der dabei entwickelten Projekte sticht auch mehr als 30 Jahre später durch seine visionäre Sicht auf die Bedürfnisse der Stadt Basel hervor. Für den Osten der Stadt zeichneten die Drei damals eine Lösung für die Weiterentwicklung des Stadtrands. Kern dieser Lösung war die Gewinnung von Wohnraum durch eine Verlegung der Grenzacherstrasse an den Bahndamm. Die propagierte Lösung besticht auch heute immer noch durch die Eleganz, mit welcher mit wenig Aufwand an einem in jeder Hinsicht idealen Ort Wohnraum geschaffen werden könnte. Die Entfernung des Ranks am Rankhof für die Schaffung neuen Wohnraums hat zudem durch die vielen neuen Arbeitsplätze, welche vom Unternehmen F. Hoffmann-LaRoche in unmittelbarer Nähe geschaffen wurden (und werden), wieder enorm an Aktualität gewonnen. Mit der Begradigung und der Verlegung der Grenzacherstrasse an den Bahndamm könnte in einem Gebiet in unmittelbarer Nähe zu den zahlreichen noch entstehenden Arbeitsplätzen attraktivster Wohn- und Lebensraum gewonnen werden. Mit dieser Motion ersuchen die Motionäre die Regierung innerhalb von zwei Jahren im Osten eine radikale und auf allen Ebenen neue Entwicklungsplanung im Sinne der obigen Erwägungen für das Rheinufer zwischen der Schwarzwaldbrücke und der Landesgrenze an die Hand zu nehmen.

Christian von Wartburg, Sebastian Kölliker“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

### **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion**

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

#### **§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss**

<sup>1</sup> In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur

Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

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

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

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, 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 Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb von zwei Jahren im Osten der Stadt eine radikale und auf allen Ebenen neue Entwicklungsplanung für das Rheinufer zwischen der Schwarzwaldbrücke und der Landesgrenze an die Hand zu nehmen. Hierfür könnte mit der Begradigung und der Verlegung der Grenzacherstrasse an den Bahndamm in einem Gebiet in unmittelbarer Nähe zu den zahlreichen noch entstehenden Arbeitsplätzen attraktivster Wohn- und Lebensraum gewonnen werden.

Die Umsetzung der von den Motionären geforderten Entwicklungsplanung erfolgt hinsichtlich einer anschliessenden Erstellung respektive Anpassung der Nutzungspläne (Linienpläne, Bebauungspläne und allenfalls Zonenpläne) auf dem genannten Areal. Gemäss Art. 21 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Für die Anpassung von Zonenplänen hat das Bundesgericht festgehalten, dass es für die Beurteilung, ob ein genügendes öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, einer Interessenabwägung bedarf, unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt, sind Zo-

nenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 E. 3.2 mit weiteren Verweisen). Vor diesem Hintergrund ist in der hier zu beurteilenden Motionsforderung grundsätzlich kein Konflikt mit Bundesrecht erkennbar. Es werden bei der von den Motionären geforderten Entwicklungsplanung die bundesrechtlich vorgesehenen Bestimmungen zur Anpassung von Nutzungsplänen zu berücksichtigen sein.

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

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

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

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

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

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

## 2. Stellungnahme zur Motion

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motion, eine Neuplanung des Gebietes an der Grenzacherstrasse anzugehen. Tatsächlich entstehen mit dem Ausbau der Firma Hoffmann-La Roche mittelfristig rund 3'000 zusätzliche Arbeitsplätze in nächster Nähe zum potenziellen Planungsgebiet. Das langfristige Arbeitsplatzpotenzial auf dem Gelände der Roche ist sogar noch grösser. In der städtischen Gesamtschau bis 2035 können die Wohnbaupotenziale von insgesamt rund +25'000 Einwohnerinnen und Einwohnern trotz der grossen Möglichkeiten in den zahlreichen laufenden Arealplanungen nicht mit dem Wachstum der Arbeitsplatzpotenziale von rund 40'000 Schritt halten. In den meisten Entwicklungsgebieten der Stadt entstehen nämlich lagebedingt nicht nur neue Spielräume für den Wohnungsbau, sondern auch zusätzliche Verdichtungspotenziale für Arbeitsplätze. Das Gebiet an der Grenzacherstrasse ist eines der wenigen Entwicklungspotenziale, das ganz überwiegend dem Wohnen gewidmet werden könnte. Es bietet so eine besondere Chance, die Schere zwischen Arbeitsplatzwachstum und Wohnungsangebot etwas zu schliessen. Das erneute Ausloten der Entwicklungsmöglichkeiten am Rheinbogen östlich der Schwarzwaldbrücke ist deshalb sinnvoll. Dabei geht es nicht nur darum, der Wohnraumknappheit zu begegnen, sondern auch darum, einen Beitrag zur Reduktion des durch die Differenz zwischen Wohnraum und Arbeitsplatzangebot der Stadt ausgelösten Pendlerverkehrs zu leisten, der eine massgebliche Quelle des CO<sub>2</sub>-Ausstosses ist. Eine Neuplanung steht auch im Einklang mit dem kantonalen Richtplan, der festhält, dass ab 2019 strategische Überlegungen zur langfristigen Nutzung des Gebietes wieder in Angriff genommen werden sollen (S. 46, Kap. S1.2).

Die Motion verweist im Zusammenhang mit dem Auftrag einer grundlegend neuen Planung auf die Studie zu Basel als trinationale metropolitane Agglomeration von Remy Zaugg, Jacques Herzog und Pierre de Meuron aus den 1980er-Jahren und die dort aufscheinenden Vorteile einer Verlegung der Grenzacherstrasse. Die Motionäre fordern eine „radikale und auf allen Ebenen neue Entwicklungsplanung“. Auch aus Sicht des Regierungsrats soll die erneute Planung des Gebietes mit möglichst grosser Offenheit erfolgen, wobei besonders auch die Möglichkeiten eines Freispielens des Rheinufers vom Durchgangsverkehr der Grenzacherstrasse zu prüfen sind. Der Regierungsrat fasst die Motion so auf, dass im Sinne einer grundlegenden Neuplanung eine breite Palette von Optionen geprüft werden soll. Deshalb sollen weder bestimmte Verkehrsführungen noch bestimmte städtebauliche Typologien von vorne herein erzwungen oder ausgeschlossen werden.

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

Vor diesem Hintergrund ist eine mehrstufige Planung erforderlich, um die Entwicklungsspielräume des Gebiets noch einmal grundlegend neu auszuloten und die Vor- bzw. Nachteile unter-

schiedlicher Optionen zu bewerten. Mit der von der Motion geforderten Aufnahme einer Planung innert zwei Jahren können räumliche Zusammenhänge und Handlungsspielräume im Planungsgebiet sowie sinnvoll erscheinende Planungsverfahren schon in einer frühen Phase im Grossen Rat zur Diskussion gestellt werden.

### 3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Christian von Wartburg und Sebastian Kölliker betreffend weg mit dem Rank, neue Ansätze für Wohnen am Rhein dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin