



An den Grossen Rat

20.0190.02

Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 4. März 2021

Kommissionsbeschluss vom 4. März 2021

Bericht der Bau- und Raumplanungskommission

zum

Ratschlag „Hochhaus Heuwaage“

Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe, Änderung des Wohnanteilplans, Änderung von Bau- und Strassenlinien sowie Abweisung von Einsprachen im Bereich Steinenvorstadt, Steinentorstrasse und Birsig-Parkplatz (Hochhaus Heuwaage)

Inhalt

1	Begehren	3
2	Ausgangslage	3
3	Auftrag und Vorgehen	3
4	Kommissionsberatung	3
4.1	Allgemeine Einschätzung	3
4.2	Gewässerraum	4
4.3	Anhörung des Investors.....	5
4.3.1	Residenzpflicht.....	5
4.3.2	Preisgünstiges Wohnen	5
4.4	Abweisung von Einsprachen	6
5	Anträge der BRK	6

Beilage:

Entwurf Grossratsbeschluss

1 Begehren

Der Regierungsrat beantragt mit dem Ratschlag 20.0190.01 die Zonenänderung, die Festsetzung eines Bebauungsplans, die Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe, die Änderung des Wohnanteilplans, die Änderung von Bau- und Strassenlinien sowie die Abweisung von Einsprachen im Bereich Steinenvorstadt, Steinentorstrasse und Birsig-Parkplatz (Hochhaus Heuwaage) zu genehmigen. Diese Massnahmen sind die Voraussetzung für den Ersatz des Hochhauses an der Heuwaage durch ein Neues mit 70 Wohnungen, Dienstleistungsflächen, Gastronomie und Detailhandel.

2 Ausgangslage

Das 1955 fertiggestellte Hochhaus „Steinentor“ war das erste Wohn- und Geschäftshochhaus in der Innenstadt. Es weist Verkaufs-, Gastro- und Büroflächen sowie Wohnungen auf. Aufgrund seines Alters muss das Hochhaus totalsaniert werden. Zentral sind die Erdbebenertüchtigung, die energetische Sanierung und der Ersatz der gesamten Fassade aufgrund neuer Sicherheitsvorschriften.

Das Gebäude befindet sich im Eigentum der Basellandschaftlichen Pensionskasse (BLPK). In deren Auftrag untersuchte die Adimmo AG seit längerem verschiedene Entwicklungsperspektiven für das Hochhaus Heuwaage. Nebst der Sanierung stand auch ein Ersatzneubau zur Diskussion. 2013 führte die Adimmo AG zusammen mit dem Planungsamt des Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) eine Machbarkeitsstudie für einen Neubau durch. Mit der Studie wurde das städtebauliche Potenzial ausgelotet. Mittels eines Studienauftrags mit acht eingeladenen Teams wurde sodann 2018 nach einem konkreten Vorschlag als Grundlage für einen Bebauungsplan gesucht. Das Beurteilungsgremium empfahl den Vorschlag von Miller & Maranta Architekten, Basel zur Weiterbearbeitung.

Der Vorschlag von Miller & Maranta überzeugte den Regierungsrat städtebaulich wie auch architektonisch. Durch das Abrücken von den angrenzenden Häuserzeilen entlang der Steinentorstrasse und der Steinenvorstadt entsteht ein freistehender eigenständiger Bau. Gleichzeitig soll dadurch ein neuer Platz entstehen. Das Projekt von Miller & Maranta dient auch als Grundlage für die notwendigen nutzungsplanerischen Massnahmen im Perimeter.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag 20.0190.01 zu entnehmen.

3 Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) den Ratschlag Nr. 20.0190.01 am 11. März 2020 zur Beratung überwiesen. Die BRK ist auf den Ratschlag eingetreten und hat diesen an vier Sitzungen beraten. An der Beratung haben seitens des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD) der Leiter der Abteilung Arealentwicklung und Nutzungsplanung sowie der Projektleiter teilgenommen. Im Rahmen der Beratungen hat die BRK zudem ein Mitglied der Geschäftsleitung der Adimmo AG angehört, welche die Interessen der Investorin vertritt.

4 Kommissionsberatung

4.1 Allgemeine Einschätzung

Das bestehende Hochhaus Heuwaage sollte ursprünglich einen klaren Auftakt in die Innenstadt darstellen. Diese Funktion konnte das Gebäude seit dem Bau des Heuwaageviadukts nicht mehr erfüllen, wodurch der öffentliche Raum massgeblich gestört wurde. Die BRK ist der Ansicht, dass dieser Zustand durch den Neubau wieder behoben werden kann und versteht ihn auch als

Stadtraumreparatur. Der hinterhofartige Charakter wird zu einer offenen Zone transferiert, wodurch der gesamte Raum eine erhebliche Aufwertung erfahren wird. Die BRK ist daher zuversichtlich, dass das neue Hochhaus künftig einen würdigen Abschluss der Steinenvorstadt, respektive Eingangsbereich in die Stadt darstellen wird.

Was die Architektur des Hochhauses betrifft, ist sich die Kommission grossmehrheitlich darüber einig, dass sie hochwertig ist und an diesem prominenten Ort ein architektonisches Ausrufezeichen setzen wird.

Trotz der grundsätzlichen Zustimmung zum Projekt, wurden in der Kommission besonders die Öffnung des Birsigs mit dem BVD und gewisse wohnpolitische Aspekte mit dem Investor vertieft diskutiert. Die nachfolgenden Kapitel bilden die Diskussion dazu ab.

4.2 Gewässerraum

Der Birsig wird ab dem Birsigparkplatz bis zu seiner Einmündung in den Rhein unterirdisch geführt. Teile der BRK weisen darauf hin, dass Überbauungen von Gewässerraum im kantonalen Nutzungsplan einer Erlaubnis bedürfen. Durch den geplanten Abbruch des Hochhauses Heuwaage müsste eine erneute Eindolung daher erst wieder stattgegeben werden. Aus diesen Überlegungen heraus stellt der genannte Teil der BRK das Begehren, den Birsig auf Höhe des Birsigparkplatzes auszudoln und bis zum Eingang der Steinenvorstadt oberirdisch zu führen. Zudem wird auf den Gegenvorschlag der Volksinitiative betreffend «Öffnung des Birsig – eine Rivietta für Basel» verwiesen, welche die Basler Bevölkerung 2010 angenommen und der Regierung den Auftrag gegeben hat, den Birsig-Parkplatz aufzuwerten.

Folglich wurde der zuständige Projektleiter des BVD nochmals ausführlich angehört, um zu ergründen, ob eine Ausdolung technisch möglich und finanzierbar ist. Der Vertreter des BVD stellte klar, dass gemäss Gewässerschutzgesetz bei allen offenen und eingedolten Gewässern ein Gewässerraum ausgeschieden werden muss. Das Gewässerschutzgesetz schreibt bei eingedolten Gewässern jedoch vor, dass auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet werden kann, sofern kein Ausdolungspotenzial vorhanden ist. Da der kantonale Nutzungsplan Gewässerraum noch nicht beschlossen wurde, gelten derzeit Übergangsbestimmungen. Gemäss dem Vertreter des BVD ist absehbar, dass beim Hochhaus Heuwaage keine Festlegung des Gewässerraums erfolgen werde, da das Gewässer im Perimeter bereits eingedolt ist und kein Ausdolungspotenzial aufweist.

Weiter legte er dar, dass es für den Neubau des Hochhauses Heuwaage derzeit noch keine Bewilligung gibt. Das AUE kann aufgrund bereits erfolgten Beurteilungen jedoch schon heute feststellen, dass kein Ausdolungspotenzial besteht und der Neubau keinen Einfluss auf den Birsigtunnel haben wird. Daher könne das AUE bereits heute eine Ausnahmegewilligung in Aussicht stellen.

Eine Ausdolung des Birsigs wäre jedoch technisch machbar. Der Aufwand wäre indes unverhältnismässig hoch, da sie dem Hochwasserschutz, der Erschliessung des Perimeters, dem öffentlichen Raum und den bestehenden Versorgungsleitungen entgegenstünde. Zudem weist eine Ausdolung kein Vernetzungspotenzial des Gewässerraums auf, da es bereits Unterbrüche der oberirdischen Gewässerführung im Vorfeld zum Birsigparkplatz gibt. Der Status quo würde durch den Neubau nicht verändert.

Im Bereich des Birsigparkplatzes stufen das TBA und das AUE den Birsig als Naturgefahr ein. Er stellt nebst des Rheins die grösste akute Naturgefahr Basels dar. Bei einer Öffnung des Deckels müssten Entlastungstollen erschlossen werden, was mit grossen finanziellem Aufwand verbunden wäre.

Eine Ausdolung des Birsigs im Bereich des Hochhauses würde die Funktionalität des Gebäudes einschränken und deren Realisierung verunmöglichen.

Nach den Erläuterungen des Vertreters des BVD kommt die BRK zum Schluss, dass eine Öffnung des Birsigs im besagten Bereich ein äusserst komplexes Unterfangen darstellt, welches in keinem direkten Zusammenhang mit dem Neubau des Hochhauses Heuwaage steht. Eine Ausdolung im unmittelbaren Bereich des Hochhauses wäre charmant, wird aus den vom BVD vorgetragenen Gründen – insbesondere aufgrund der Naturgefahr, die vom Birsig ausgeht – von der BRK jedoch nicht weiterverfolgt.

4.3 Anhörung des Investors

Die BRK hat dem Vertreter der Adimmo AG, welcher die Eigentümer des Hochhauses Heuwaage, die Basellandschaftliche Pensionskasse, vertritt, mit Fragen hinsichtlich der Einführung einer Residenzpflicht sowie der Schaffung von Wohnraum für preisgünstiges Wohnen konfrontiert. Er hat seine mündlichen und schriftlichen Antworten mit einem Kurzgutachten zur Residenzpflicht ergänzt.

4.3.1 Residenzpflicht

Der Investor ist nicht bereit, eine Residenzpflicht für einen Teil der neu zu schaffenden Wohnungen einzuführen. Der Vertreter der Adimmo AG zeigte auf, dass zum einen die Einhaltung der Residenzpflicht mietrechtlich wohl schwer umsetzbar wäre, da eine Residenzpflicht nicht Gegenstand der mietvertraglichen Abmachungen zwischen der Eigentümerschaft und ihrer Mieterschaft sein könne. Zudem geht der Vertreter der Adimmo AG davon aus, dass die Wohnungen eher nicht als Zweitwohnsitz in Frage kommen. Das Zielpublikum seien Mieter, welche einen langfristigen Miethorizont haben. Letztlich ist es zudem kaum möglich zu überprüfen, ob die Wohnung als Erst- oder Zweitwohnsitz genutzt werde. Grundsätzlich ist die Zweitwohnungsproblematik in Basel gemäss seiner Einschätzung kein drängendes Problem, sondern vielmehr die Untervermietung von Wohnraum.

Die Motivation von Teilen der BRK für die Einführung einer Residenzpflicht rührt daher, dass es in Basel gemäss Bundesstatistik zur Raumentwicklung einen Anteil von ca. 12,7 Prozent Zweitwohnungen gibt. Das würde ca. 12'000 Wohnungen betreffen, wobei die Zahlen noch amtlich bestätigt werden müssen. Nebst der Frage der Steueransässigkeit geht es auch darum, dass Menschen, die in der Stadt wohnen, ihren Lebensmittelpunkt im Kanton haben sollen. Ob wirklich 12'000 Wohnungen dem Markt entzogen werden, ist indes unklar. Vielmehr sind wohl vielfach die Adressen der Mieterschaft nicht hinterlegt oder sie hat sich nicht in Basel angemeldet.

Das Nein zur Einführung einer Residenzpflicht des Investors nimmt die BRK im Wissen zur Kenntnis, dass die nötigen gesetzlichen Grundlagen zur Durchsetzung einer Residenzpflicht im Bau- und Raumplanungsgesetz zumindest zurzeit fehlen. Dass eine Überprüfung der Wohnsitzangaben für die Vermieterschaft während der Mietdauer nicht umsetzbar sei, erachtet die BRK jedoch als zu kurz gegriffen.

4.3.2 Preisgünstiges Wohnen

Bei Transformationsarealen sind gemäss Richtplanung 1/3 preisgünstige Wohnungen zu erstellen. Hier liegt kein Transformationsareal vor.

Der Vertreter von Adimmo AG legte der Kommission zudem glaubwürdig dar, dass preisgünstiges Wohnen an diesem Standort schwer umsetzbar ist. Die Investitionen für den Neubau belaufen sich auf ca. 85 Mio. Franken. Das Projekt ist aus architektonischen Gründen nicht auf die maximale Ausnutzung des Bebauungsplans ausgerichtet. Um die hohen Investitionen decken zu können, müssen pro Quadratmeter 350 Franken verlangt werden. Wohnungen, welche direkt auf die Strasse gehen, werden wohl günstiger angeboten werden können. Ob günstiger auch preisgünstig

bedeuten wird, ist eher unwahrscheinlich und derzeit noch nicht absehbar. Zudem dient das Projekt der Finanzierung von Renten und darf daher eine gewisse Rentabilität nicht unterschreiten. Dem Wunsch der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum kann der Investor aus den dargelegten Gründen nicht entsprechen.

Die BRK ist sich bewusst, dass gemeinnütziger Wohnungsbau bei diesem konkreten Projekt schwierig umsetzbar ist. Das Projekt weist eine Architektur auf, welche nicht auf preisgünstiges Wohnen zugeschnitten ist. Sodann dient das Projekt der Finanzierung von Renten, sodass die BRK beim Projekt wenig Spielraum zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums sieht.

Dennoch möchte die BRK einmal mehr drauf aufmerksam machen, dass es in Basel zu wenig bezahlbaren Wohnraum gibt und fordert Investoren generell dazu auf, bei ihren Projekten preisgünstiges Wohnen nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Bei künftigen Hochbauten wird die BRK auch weiterhin die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum einfordern.

4.4 Abweisung von Einsprachen

Die BRK hat sich im Zuge der Beratungen mit den Anliegen der beiden Einsprechenden auseinandergesetzt. Hinsichtlich der Argumentation der Abweisung der Einsprachen wird auf die nachvollziehbaren und ausführlichen Begründungen im Ratschlag, welche von der BRK gestützt werden, verwiesen.

5 Anträge der BRK

Die BRK beantragt dem Grossen Rat einstimmig mit 12 Stimmen, den nachfolgenden Grossratsbeschluss anzunehmen.

Die Kommission hat diesen Bericht am 4. März 2021 mit 12 Stimmen bei einer Enthaltung verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Jeremy Stephenson, Präsident

Beilage:

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss betreffend Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe, Änderung des Wohnanteilplans, Änderung von Bau- und Strassenlinien sowie Abweisung von Einsprachen im Bereich Steinenvorstadt, Steinentorstrasse und Birsig-Parkplatz (Hochhaus Heuwaage)

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf die §§ 101, 105 und 106 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) vom 17. November 1999¹ und § 11 Abs. 5 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991², nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 20.0190.01 vom 19. Februar 2020 sowie in den Bericht der Bau- und Planungskommission Nr. 20.0190.02 vom 4. März 2021, beschliesst:

I. Zonenänderung

1. Der Zonenänderungsplan Nr. 14'013 des Planungsamtes vom 13. August 2019 wird genehmigt.

II. Festsetzung eines Bebauungsplans

1. Der Bebauungsplan Nr. 14'010 des Planungsamtes vom 13. August 2019 wird verbindlich erklärt.
2. Der Bebauungsplan beinhaltet folgende Vorschriften:
 - a. In den Baubereichen A und B ist ein Gebäude innerhalb der im Plan dargestellten Mantellinie und einer maximalen Wandhöhe von 337 m ü. M. zulässig. Die Bruttogeschossfläche und die Anzahl Geschosse sind frei. Dachgeschosse sind nicht zulässig. Die Architektur hat hohen Anforderungen zu genügen.
 - b. Baubereich B ist ein unterirdisches Gebäudevolumen zulässig. Oberirdisch ist ein hindernisfreier öffentlicher Fussweg von der Steinentorstrasse zur Steinenvorstadt sicherzustellen und in Absprache mit den zuständigen Behörden zu gestalten. Die entsprechende Dienstbarkeit darf ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde weder geändert noch aufgehoben werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.
 - c. In den im Situationsplan schraffiert dargestellten Bereichen darf das Gebäude entsprechend dem Schnitt A-A auf Allmend auskragen. Der Inanspruchnahme von Allmend für diese Auskragung wird zugestimmt. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die zur Erstellung dieser Auskragung notwendigen Flächen mit den entsprechenden Baurechten zu belasten.
 - d. Es ist ein Mindestanteil Wohnflächen von 50% einzuhalten.
 - e. Die maximale Wandhöhe darf nicht durch technische Anlagen, die Baufeldgrenze nicht durch vorragende Bauteile überschritten werden.
 - f. In Baubereich A sind der Bestand sowie der Unterhalt und die Erneuerung des unterirdisch verlaufenden Birsigtunnels inklusive der darin verlaufenden Versorgungsleitungen zu dulden. Die entsprechende Dienstbarkeit darf ohne

¹ SG 730.150

² SG 780.100

Zustimmung der Bewilligungsbehörde weder geändert noch aufgehoben werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.

3. Das zuständige Departement kann Abweichungen vom Bebauungsplan zulassen, sofern dadurch die Gesamtkonzeption nicht beeinträchtigt wird.

III. Änderung der Lärmempfindlichkeitsstufen

Der Plan zur Änderung der Lärmempfindlichkeitsstufen Nr. 13. August 2019 des Planungsamts vom 14'017 wird genehmigt.

IV. Änderung des Wohnanteilplans

Der Plan zur Änderung des Wohnanteils Nr. 14'015 des Planungsamts vom 13. August 2019 wird genehmigt.

V. Änderung von Bau- und Strassenlinien, Flächentausch

Der Baulinienplan Nr. 14'011 des Planungsamts vom 13. August 2019 für die Änderung der Bau- und Strassenlinien im Bereich Steinentorstrasse, Steinenvorstadt, Birsig-Parkplatz wird genehmigt.

Der Abtausch von Allmend und Privatparzelle gemäss Plan Nr. 14'019 des Planungsamts vom 13. August 2019 wird genehmigt und der Regierungsrat zur Umsetzung ermächtigt.

VI. Abweisung von Einsprachen

Die im Ratschlag Nr. 20.0190.01 in Kapitel 6 aufgeführten Einsprachen werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

VII. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss kann Rekurs beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

Den Einsprecherinnen und Einsprechern ist dieser Beschluss zusammen mit dem zugrundeliegenden Ratschlag und dem dazu ergangenen Bericht der Bau- und Raumplanungskommission als Einspracheentscheid persönlich zuzustellen. Die Zustellung erfolgt nach unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder, im Falle eines Referendums, nach der Annahme dieses Beschlusses in der Volksabstimmung. Wird der Beschluss in der Volksabstimmung abgelehnt, so ist den Einsprecherinnen und Einsprechern eine persönliche Mitteilung zuzustellen, dass ihre Einsprache obsolet geworden ist.

Der Rekurs ist innerhalb von zehn Tagen nach der Zustellung dieses Beschlusses beim Verwaltungsgericht anzumelden. Innerhalb von 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die Rekursbegründung einzureichen, welche die Anträge der Rekurrentin oder des Rekurrenten und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten hat.

Bei völliger oder teilweiser Abweisung des Rekurses können die amtlichen Kosten, bestehend aus einer Spruchgebühr sowie den Auslagen für Gutachten, Augenscheine, Beweiserhebung und andere besondere Vorkehren, der Rekurrentin oder dem Rekurrenten ganz oder teilweise auferlegt werden.

Hinweis: Pläne und Berichte zu diesem Beschluss sind unter folgendem Link einsehbar:
<http://www.grosserrat.bs.ch/?gnr=20.0190>