



An den Grossen Rat

16.5361.02

BVD/P165361

Basel, 11. Januar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 10. Januar 2017

## **Motion Brigitta Gerber betreffend „Nichtanrechnen der Veloabstellplätze in der Bruttogeschossfläche (BGF)“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2016 die nachstehende Motion Brigitta Gerber dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Im publizierten Bebauungsplan vom 29.6.2016 für VoltaNord (das Lysbüchel-Areal) ist eine Neuerung vorgesehen, die für den Langsamverkehr massgebend sein sollte und sich für zukünftige Bauprojekte positiv auswirken wird. Hier ist unter „n. Im Erdgeschoss realisierte Veloabstellplätze werden zur Bruttogeschossfläche nicht angerechnet“ zu lesen:

„Im Erdgeschoss realisierte Veloabstellplätze werden zur Bruttogeschossfläche nicht angerechnet, wenn sie 30% der Erdgeschossfläche nicht überschreiten. Veloabstellplätze im Erdgeschoss zählen üblicherweise zur Bruttogeschossfläche und verringern dadurch die vermietbare Fläche. Dies hat zur Folge, dass die Mieten teurer werden. Aus diesem Grund werden Veloabstellplätze oft im Untergeschoss realisiert und durch Rampen erschlossen. Sie sind damit zwar sicherer als auf der Strasse aber dennoch weniger gut zugänglich als Veloabstellplätze im Erdgeschoss. Die vorliegende Bestimmung versteht sich als Anreiz, einen Teil der Veloabstellplätze im Erdgeschoss zu realisieren, um ihre Benutzbarkeit und Attraktivität zu erhöhen.“

Dies ist unserer Meinung nach ein sehr sinnvoller Entscheid, denn es erhöht die Attraktivität und erleichtert den Zugang für die velofahrenden Stadtbewohner, Familien mit Kinderanhänger können gut angesprochen werden, die Sicherheit von Frauen in Grossüberbauungen ist verbessert, die Velos weg vom öffentlichen Grund etc. Die Bauträger von Neubauten (mit über 4'000 m2 BGF) sollen auf die heutigen Bedürfnisse reagieren können und nicht dafür bestraft zu werden. So wäre es schön diese spezifische Lösung würde nicht nur im Einzelfall Lysbüchel zum Tragen kommen, sondern in allen künftigen Bauprojekten berücksichtigt werden können und Schule machen.

Deshalb bitten die Unterzeichnenden die Regierung, dem Grossen Rat das Bau- und Raumplanungsgesetz mit folgender Neuerung vorzulegen:

1. Diese Verbesserung soll für alle neuen Gebäude und Bauprojekte im Kanton massgebend sein.
2. Das Bau- und Raumplanungsgesetz soll diesbezüglich angepasst werden.

Brigitta Gerber, Raphael Fuhrer, Roland Lindner, David Wüest-Rudin, Jörg Vitelli, Andreas Zappalà, Michael Wüthrich, René Brigger, Helen Schai-Zigerlig, Heiner Vischer, Conradin Cramer, Harald Friedl, Kerstin Wenk, Franziska Reinhard, Tanja Soland“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

§ 42.

<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>bis</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.

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu 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 mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor 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. 1bis 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. 1bis GO) oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1 ls Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Änderung des Bau- und Planungsgesetzes vorzulegen, wonach sinngemäss die im Erdgeschoss realisierten Veloabstellplätze nicht zur Bruttogeschossfläche angerechnet werden sollen.

Gegen die hier zu beurteilende Motionsforderung sprechen kein Bundesrecht und kein kantonales Verfassungsrecht. Unzulässigkeitsgründe gemäss § 42 Abs. 2 GO sind nicht ersichtlich.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

## **2. Raumplanerische Beurteilung**

### **2.1 Ausgangslage**

Die Förderung des Veloverkehrs ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, da er die innerstädtischen ÖV-Kapazitäten entlastet und generell die Lebensqualität sowie die Gesundheitsvorsorge verbessert. In Kombination mit dem öffentlichen Verkehr kann der Veloverkehr auch längere Autofahrten ersetzen. Dementsprechend ist die Sicherung der Infrastruktur für Velofahrende ein Schwerpunkt des verkehrspolitischen Leitbilds des Regierungsrats vom Jahr 2015.

Gemäss § 73 Bau- und Planungsgesetz sind bei Neubauten, wesentlichen baulichen Änderungen oder Nutzungsänderungen die für die zweckentsprechende Verwendung erforderlichen Abstellplätze für Velos, Mofas, Kinderwagen und Kinderfahrzeuge zu erstellen, ausser es sprechen überwiegende Interessen dagegen. Die Abstellplätze sind gut zugänglich und zweckmässig anzulegen. Bei Neubauten mit mehr als 4'000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche ist die Norm des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) betreffend Bedarfsermittlung und Standortwahl von Veloparkierungsanlagen einzuhalten. Gemäss VSS sind Langzeitveloabstellplätze möglichst oberirdisch zu realisieren. Ob diese jedoch vorzugsweise innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes zu platzieren sind, wird nicht erläutert. Gemäss Bau- und Planungsgesetz dürfen Veloabstellplätze heute im Erdgeschoss realisiert werden. Dies führt jedoch zu einem Verlust von vermietbarer Fläche und entsprechend zu einer Erhöhung der Mieten. Deshalb werden sie oft im Untergeschoss bzw. im Aussenraum realisiert, wo sie jedoch schlechter zugänglich bzw. weniger sicher und teilweise dem Wetter exponiert sind.

Die Unterzeichnenden möchten das Bau- und Planungsgesetz so anpassen, dass im Erdgeschoss realisierte Veloabstellplätze zur Bruttogeschossfläche nicht angerechnet werden, wenn sie 30% der Erdgeschossfläche nicht überschreiten, wie es auch im Entwurf des Bebauungsplans VoltaNord vorgeschlagen wird. Der Regierungsrat geht davon aus, dass diese Änderung für alle Neubauten gelten soll, auch wenn andernorts in der Motion von einer Mindestbruttogeschossfläche von über 4'000 m<sup>2</sup> die Sprache ist. Die Regelung soll einen Anreiz zur Erstellung von gut zugänglichen Veloabstellplätzen im Erdgeschoss schaffen und dadurch die Attraktivität des Velofahrens fördern.

### **2.2 Raumplanerische Beurteilung**

#### **2.2.1 Fragestellung**

Die Nichtanrechenbarkeit der Veloabstellplätze im Erdgeschoss kommt faktisch einer bedingten Erhöhung der maximalen Bruttogeschossfläche (BGF) gleich, da heute alle abgeschlossenen Teile oberirdischer Geschosse anrechenbar sind. Es stellt sich die Frage, wo und wie diese zusätzliche Bruttogeschossfläche realisiert werden kann.

#### **2.2.2 Bebauungsplan VoltaNord**

Beim Bebauungsplan VoltaNord handelt es sich um einen sogenannten Rahmenbebauungsplan, der für jedes Baufeld grundsätzlich nur die maximale bauliche Dichte festlegt. Die optimale Lage, Höhe und Tiefe der Gebäude werden in einem oder mehreren anschliessenden Varianzverfahren geprüft und in Bebauungsplänen zweiter Stufe rechtlich verankert. Damit unterscheidet sich der Rahmenbebauungsplan von Projektbebauungsplänen (in diesem Fall die Bebauungspläne zweiter Stufe), die auf Basis eines Varianzverfahrens die Lage, Höhe und Tiefe der Gebäude verbindlich festlegen. Gleichzeitig unterscheidet sich der Rahmenbebauungsplan von der Regelbauweise, die nicht nur die maximale Höhe, Tiefe und in vielen Fällen auch die Lage der Gebäude

verbindlich festgelegt, sondern auch eine Mindestfreifläche von 50% der Fläche hinter der Baulinie.

Da die maximale Höhe des Gebäudes im Bebauungsplan VoltaNord nicht festgelegt wird, kann die zusätzliche BGF in Form von zusätzlichen Geschossen realisiert werden. Diese sind aufgrund des Zusammenspiels von Baufeldern und Freiflächen städtebaulich vertretbar. Die Nichtanrechenbarkeit der Veloabstellplätze ist somit im Kontext des Bebauungsplans VoltaNord sinnvoll.

### 2.2.3 Regelbauweise

Die städtebaulichen Auswirkungen der BGF-Erhöhung hängen bei der Regelbauweise im Wesentlichen von der Mindestfreifläche und der Berechnungsweise der Bruttogeschossfläche ab. Das Bau- und Planungsgesetz sieht zwei verschiedenen Berechnungsweisen der Bruttogeschossfläche vor: das Vergleichsprojekt und die Ausnützungsziffer. Massgebend ist der höhere ermittelte Wert Bruttogeschossfläche. Bei beiden Berechnungsweisen ist die Fläche hinter der Baulinie mindestens zur Hälfte von Gebäuden freizuhalten („Mindestfreifläche“). Von dieser Freifläche müssen gemäss § 52 BPG mindestens zwei Drittel als Garten oder Grünfläche angelegt werden (ausser Zonen 7, 6 und 5).

In den meisten Parzellen der Stadt kommt bei der Berechnung der maximalen Bruttogeschossfläche das **Vergleichsprojekt** zur Anwendung. Das Vergleichsprojekt ermöglicht genug Bruttogeschossfläche, um eine Blockrandbebauung zu realisieren. In den meisten Fällen sind weitere Gebäude im Hofbereich nicht möglich, da zu wenig Bruttogeschossfläche zur Verfügung steht und/oder die Mindestfreifläche von 50% eine Überbauung im Hof nicht zulässt. Die zusätzliche Bruttogeschossfläche aufgrund der Erstellung von nichtanrechenbaren Veloabstellplätzen im Erdgeschoss wäre somit in den meisten Fällen gar nicht realisierbar. Entsprechend würde kein Anreiz mehr bestehen, Veloabstellplätze im Erdgeschoss zu realisieren. Anders ausgedrückt: die Veloregelung würde mit wenigen Ausnahmen nur dann zur Anwendung kommen, wenn die Gesetzesänderung nicht nur die angestrebte Veloregelung, sondern auch eine damit verbundene Unterschreitung der Mindestfreifläche explizit ermöglichen würde. Dies ist nicht im Sinne des Regierungsrats und vermutlich auch nicht im Sinne der Unterzeichnenden.

Auf den wenigen Parzellen im Kanton, bei denen die maximal zulässige Bruttogeschossfläche aufgrund der **Ausnützungsziffer** berechnet wird, handelt es sich um Parzellen mit grossen Hofbereichen und verhältnismässig wenig Strassenfront. Die Erfahrung zeigt, dass die Einhaltung der Mindestfreifläche bei solchen Parzellen weniger problematisch ist, eine Erhöhung der Bruttogeschossfläche wäre entsprechend grundsätzlich denkbar. Es ist jedoch auch hier zu beachten, dass die Erhöhung der Bruttogeschossfläche zwangsmässig zu einem Verlust von Freifläche führen würde.

Bei 30% der Erdgeschossfläche sind Erhöhungen der maximal zulässigen Bruttogeschossfläche von 5-10% zu erwarten. In der Zone 5a könnte bei 4'000 m<sup>2</sup> BGF zusätzliche 230 m<sup>2</sup> BGF (z.B. als zweigeschossiges Gebäude mit einer Grundfläche von 115 m<sup>2</sup>) im Hof realisiert werden, vorausgesetzt die Mindestfreifläche kann eingehalten werden. Bei grösseren Parzellen wird die Erhöhung der BGF entsprechend grösser ausfallen.

Nicht zuletzt handelt es sich um eine wesentliche Abweichung von der bisherigen Definition der zur Bruttogeschossfläche anrechenbaren Flächen (§ 8 Bau- und Planungsgesetz). Heute zählen alle abgeschlossenen Teile oberirdischer Geschosse einschliesslich der sie umgebenden Mauern und Wände zur Bruttogeschossfläche (inkl. überdeckte Autoabstellplätze), was für Bauherren und das Bau- und Gewerbeinspektorat einfach handhabbar ist. Neu würden Flächen für Veloabstellplätze nicht mehr dazuzählen. Die Regelung würde somit zu einer Erhöhung der Komplexität der Berechnung führen. Ausserdem wäre die Gefahr von Missbrauch höher, in dem Räume beim Baubeglehen als Veloabstellplätze deklariert, später jedoch zu Büroräumlichkeiten umgenutzt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Schwächung des Grundsatzes, dass alle abgeschlossenen Gebäudeteile zur Bruttogeschossfläche zählen, die Türen für weitere Motionen dieser Art öffnen würde, die allein betrachtet sinnvoll sind, aber aufgrund der Erhöhung der zulässigen Bruttogeschossfläche zu Konflikten mit der Mindestfreifläche führten.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass gemäss aktueller Diskussion im Grossen Rat ein allfälliges zweites Dachgeschoss zwar nicht anrechenbar sein sollte. Es geht hier jedoch explizit darum, eine Verdichtung im Bestand ohne zusätzliche Beanspruchung von Bodenfläche zu ermöglichen. Bei der vorliegenden Motion ist das Erreichen dieses Zieles nicht möglich, da die zusätzliche Bruttogeschossfläche zwangsläufig im Hofbereich realisiert würde.

### **2.3 Fazit**

Die Förderung des Veloverkehrs ist grundsätzlich im Sinne des Regierungsrats. Der konkrete Vorschlag der vorliegenden Motion wird jedoch bei den allermeisten Parzellen des Kantons nicht zur Anwendung kommen, da die zusätzliche Bruttogeschossfläche aufgrund von Konflikten betreffend Mindestfreifläche nur bei wenigen Parzellen realisierbar wäre. Wo die Neuregelung zur Anwendung käme, namentlich auf Parzellen mit mehr Freiflächen als im Bau- und Planungsgesetz gefordert, würde teils sie zu einem wesentlichen Verlust von Grün- und Freifläche führen. Da diese Nebenwirkung in der Motion nicht erwähnt wird, ist es unklar, ob sie im Sinne der Unterzeichnenden wäre.

Private und halböffentliche Frei- und Grünflächen stehen aufgrund der begrenzten Bodenressourcen bereits heute zunehmend unter Druck. Der Regierungsrat hält fest, dass diese insbesondere in dicht bebauten Städten wie Basel eine wichtige Funktion im Sinne von „grüner Infrastruktur“ haben und eine wesentliche Voraussetzung für eine hohe Wohn- und Lebensqualität sowie für eine qualitätsvolle bauliche Verdichtung sind. Sie bieten Erholungs-, Garten- und Spielflächen für die Stadtbewohnenden und ermöglichen ausserdem den Blick aufs Grün. Sie lassen in vielen Fällen eine natürliche Versickerung von Meteorwasser zu, was die städtische Kanalisation entlastet und das Risiko von Überschwemmungen reduziert. Sie sind für ein gutes Stadtklima im Sommer förderlich, indem sie im Vergleich zu Gebäuden viel weniger Wärme speichern und die Durchströmung von kühler Luft in der Nacht ermöglichen. Frei- und Grünflächen haben oft einen hohen ökologischen Wert und bieten Lebensräume für Bäume, die ebenfalls ökologisch wertvoll sind, im Sommer Schatten spenden und sich auch im Rahmen der Verdunstung kühlend auf ihr Umfeld auswirken.

Freiflächen sind somit kein optionales Extra, sondern eine wesentliche Bedingung für eine qualitätsvolle Stadtentwicklung. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass die negativen Auswirkungen auf die städtischen Grün- und Freiflächen die positiven Auswirkungen auf die Veloinfrastruktur überwiegen.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Brigitta Gerber betreffend „Nichtanrechnen der Veloabstellplätze in der Bruttogeschossfläche (BGF)“ nicht zu überweisen. Stattdessen soll das Bau- und Verkehrsdepartement die betroffene Regelung bei künftigen Bebauungsplänen fallweise prüfen und gegebenenfalls berücksichtigen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin