

Bericht der Kommission für Volksanregungen und Petitionen betreffend die Volksanregung «Inzlingerstrasse, Parzellen RF 1096 bis RF 1112 – Zuweisung einer Nutzungszone»**Bericht an den Einwohnerrat**

1. Volksanregung

Am 24. Juni 2019 ist zuhanden des Einwohnerrates eine Volksanregung mit folgendem Begehren eingereicht worden:

«Die an der Inzlingerstrasse (Sackgasse) gelegenen Liegenschaften F 1096 bis 1112 sind gemäss § 95 Abs. 3 und BPG § 103 einer Nutzungszone zuzuweisen, mit der sichergestellt wird, dass die vom Gemeinderat am 19. Oktober 1995 erlassenen Gestaltungsrichtlinien in die ordentliche Gesetzgebung übernommen werden.»

Gemäss § 14 der Gemeindeordnung können 100 Personen, die in der Gemeinde wohnhaft und angemeldet sind und das vierzehnte Altersjahr zurückgelegt haben, durch Unterzeichnung einer Volksanregung dem Einwohnerrat ein Begehren unterbreiten. Das Begehren hat im Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrates zu liegen und muss begründet sein.

Die vorliegende Volksanregung wurde von 168 Personen unterzeichnet. Die Verwaltung hat nach Prüfung der Unterschriften festgestellt, dass die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften erreicht ist. Das Begehren wird begründet und fällt in den Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrates. Die Kommission für Volksanregungen und Petitionen hat deshalb Eintreten beschlossen und die Volksanregung an ihrer Sitzung vom 10. März 2020 behandelt.

2. Anhörung der Initianten der Volksanregung

An der Sitzung vom 10. März 2020 sind die Initianten der Volksanregung zu Wort gekommen und konnten ihr Anliegen ausführlich darlegen. Anwesend waren auch der zuständige Gemeinderat, der Abteilungsleiter Bau, Mobilität und Umwelt sowie der Präsident der Ortsbildkommission Riehen. Die Initianten der Volksanregung stützen sich in ihren Aussagen auch auf einen Entscheid der Baurekurskommission vom 25. September 2019, mit welchem der Rekurs einiger Anwohner der Inzlingerstrasse gegen ein Baubeghären im betroffenen Perimeter gutgeheissen wurde. Sie vertreten die Ansicht, dass das Anliegen der Anwohner somit auch durch das Urteil der Baurekurskommission legitimiert sei. Um die Siedlung in Zukunft vor weiteren «Übergriffen» zu bewahren, brauche es nun einen gesetzlichen Schutz in Form einer klaren gesetzlichen Regelung. Die Vertreter der Initianten sind der Meinung, dass die gesamte Siedlung ansonsten zu einer Bauwüste verkommen und ihren besonderen Charakter



verlieren würde. Für sie sei es deshalb wichtig, dass das Haus Nr. 9 ebenfalls in den Schutz einbezogen wird, obwohl diese Liegenschaft nicht in der Volksanregung aufgeführt ist.

3. Entscheid der Baurekurskommission

In ihrem Entscheid vom 25. September 2019 hat sich die Baurekurskommission mit der Frage der Bedeutung der vom Gemeinderat im Jahr 1995 erlassenen Gestaltungsrichtlinien auseinandergesetzt. Auslöser für den Erlass der Gestaltungsrichtlinien waren folgende Überlegungen des Gemeinderats:

«Die Häuser Inzlingerstrasse 11 bis 45 sind in den Jahren 1948/49 durch Architekt Arnold Gfeller nach einheitlichem Plan errichtet worden. Die Überbauung besteht aus zwei Vierer- und fünf Zweiergruppen von Reihen-Einfamilienhäusern. Die Bauweise entspricht den Vorschriften der Bauzone 2 a (offene Bauweise), dies obwohl das betreffende Gebiet in der Bauzone 2 (geschlossene Bauweise) liegt. Seit ihrem Bestehen haben die sich um eine Sackgasse gruppierenden Häuser, ausgenommen Ergänzungen in Form von Garagen und kleinen Geräteschuppen, keine Veränderungen erfahren.

Da die Häuser, gemessen an den heutigen Wohnansprüchen ein eher bescheidenes Raumangebot aufweisen, ist verschiedentlich der Wunsch nach einer Vergrösserung der Häuser laut geworden. Um die sich abzeichnende Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken, hat der Gemeinderat in Zusammenarbeit mit den kantonalen und kommunalen Fachinstanzen Gestaltungsrichtlinien aufgestellt. Diese Gestaltungsrichtlinien sehen eine Volumenvergrösserung im Dachbereich vor. Der damit erzielbare Gewinn an Wohnraum – ohne Verlust an Gartenfläche - ist beträchtlich. Der mögliche Ausbau bewegt sich innerhalb des für die Zone 2 geltenden Zonenprofils.»

Entgegen der Ansicht der Rekurrenten kommt die Baurekurskommission in ihrem Entscheid zum Schluss, dass Gestaltungsrichtlinien lediglich zur Auslegung von Bauvorschriften herangezogen werden können. Als Verwaltungsverordnung kann eine Gestaltungsrichtlinie keine bestimmt formulierten Bauvorschriften, wie etwa Vorgaben betreffend Gebäudehöhe, abändern. Allerdings hat die Baurekurskommission festgestellt, dass das strittige Bauprojekt die Vorgabe der guten Gesamtwirkung gemäss § 58 BPG nicht erfülle und deshalb nicht bewilligt würde. Der gegen das Bauvorhaben gerichtete Rekurs wurde deshalb gutgeheissen. Ein Weiterzug des Urteils an das Verwaltungsgericht ist nicht erfolgt. Das Urteil ist rechtskräftig.

4. Geltende zonenrechtliche Regelung

Der geltende Zonenplan ist seit dem 1. Januar 2017 in Kraft. Das öffentliche Planauflageverfahren hat im Jahr 2013 stattgefunden. Für den betreffenden Strassenabschnitt an der Inzlingerstrasse hat gegenüber der bisherigen Regelung keine Änderung stattgefunden. Er liegt in der Zone 2. Da von der Anwohnerschaft im Rahmen der Planauflage kein Änderungsantrag gestellt wurde, war es weder für die Verwaltung noch für den Einwohnerrat möglich, das Anliegen der Anwohner zu kennen. Bei der Zonenplanrevision war es die Aufgabe der Gemeindebehörden, die öffentlichen Interessen zu wahren, während es die Aufgabe der Privaten war, ihre Interessen selbst einzubringen und zu vertreten. Allerdings ist es nach Auffassung der Verwaltung nachvollziehbar, dass die rechtliche Wirkung von Gestaltungsrichtlinien von Laien missverstanden werden kann.



Im Rahmen der Zonenplanrevision sind von der Verwaltung verschiedene kleine «Siedlungen» auf ihre Schutzwürdigkeit hin geprüft worden. Im vorliegenden Fall sei jedoch keine Schutzwürdigkeit festgestellt worden. Es sei aber durch das vorliegende Urteil der Baurekurskommission ein wesentlicher Schutz im Sinne der Volksanregung erreicht worden. Das Urteil schütze die Anwohner davor, dass der Charakter des Ensembles wesentlich gestört werde. Damit wird der Ermessensspielraum, welchen § 58 BPG (gute Gesamtwirkung) zulässt, eingeschränkt.

5. Mögliche Massnahmen

Eine Überweisung der Liegenschaften Inzlingerstrasse 11 bis 45 in die Zone 2 a würde nach Ansicht des Vertreters der Verwaltung die Siedlung nicht vor Geschosswohnungen schützen. Wenn man die Siedlung genauso erhalten wolle, müsste man einen Bebauungsplan erlassen. Da der betroffene Perimeter grösser als 4'000 m² ist, wäre hierzu der Einwohnerrat zuständig. Bei einem Bebauungsplan könnte man sehr massgeschneidert festlegen, welche baulichen Veränderungen man zulassen will und welche nicht. Bei der Einrichtung einer Schonzone wie auch bei einer Zonenänderung gäbe es wesentlich mehr Interpretationsspielraum. Allerdings stellt sich die Frage, ob wirklich sämtliche Anwohnenden ein solches Verfahren mitzutragen bereit wären, da auch ein Bebauungsplan gewisse Einschränkungen und damit eine Wertverminderung der Liegenschaften mit sich bringen würde. Zudem gelte es den auch in der Zonenordnung herrschenden Grundsatz der Planbeständigkeit zu beachten. Dieser besagt, dass Nutzungspläne spätestens nach 15 Jahren überprüft werden müssen. Liegenschaftseigentümer, welche mit einer Umzonung respektive einem allfälligen Bebauungsplan aufgrund der Wertminderung nicht einverstanden wären, könnten den Rechtsweg beschreiten. Insofern würde auch ein gewisses Prozessrisiko bestehen.

6. Beantwortung weiterer Fragen

Was bewog die Ortsbildkommission, dem Baubegehren zuzustimmen?

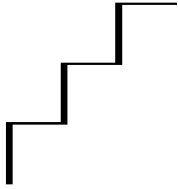
Die Ortsbildkommission konnte die Bauherrschaft dazu bewegen, das Projekt leicht zu reduzieren. Abgesehen davon war eine Verdichtung vom Baugesetz her möglich und konnte nicht aufgrund von ästhetischen Bedenken abgelehnt werden.

Gibt es weitere Gestaltungsrichtlinien in Riehen?

Die Siedlung am Seidenmannweg wurde in die Schonzone aufgenommen. Mit Richtlinien wird definiert, was bei Ensembles im Rahmen der Zonenvorschriften möglich ist und was nicht. Die Richtlinien sind in der Regel auch eine Hilfe für die Eigentümer.

Auch im Quartier Morystrasse, Kornfeldstrasse, Roggenstrasse und Vierjuchartenweg gibt es spezielle Gestaltungsrichtlinien (aus dem Jahr 1983).

Die neuste Gestaltungsrichtlinie ist beim Gsaltenrainweg / Arnikastrasse. Mit der Änderung der Dachvorschriften im kantonalen Bau- und Planungsgesetz sind hier jedoch gar nicht mehr alle Bauvorhaben möglich und die Ortsbildkommission überlegt sich, diese Richtlinien aufzuheben. Schliesslich weist deren Präsident darauf hin, dass gewisse Gestaltungsrichtlinien ins Alter gekommen seien und eine Neubeurteilung auch anders ausfallen könnte.



Was wären die Folgen für die Gemeinde, wenn dem Begehren stattgegeben würde?

Die Gemeinde würde mit Entschädigungsforderungen konfrontiert. Es ist zudem fraglich, ob wirklich alle Liegenschaftsbesitzer der Siedlung das Anliegen immer noch unterstützen würden, wenn sie realisieren, dass es eine Wertverminderung nach sich zieht. Minderwertentschädigungen können erst geltend gemacht werden, wenn eine Zonenänderung rechtskräftig ist, weshalb es relativ schwierig sei abzuschätzen, wie viel dies die Gemeinde kosten würde.

7. Diskussion

Die Kommission stellt fest, dass die Volksanregung vor dem Urteil der Baurekurskommission eingereicht worden ist. Das mit der Volksanregung verbundene Anliegen ist mit diesem Urteil und durch § 58 BPG (gute Gesamtwirkung) bereits weitgehend erfüllt. Das Urteil schützt die Anwohner davor, dass der Charakter des Ensembles wesentlich gestört wird. Eine Kommissionsmehrheit vertritt deshalb die Ansicht, dass die Einrichtung einer Schutzzone oder eines Bebauungsplans über das Ziel hinausschiesse und dass das Prozessrisiko sowie die Wahrscheinlichkeit von Entschädigungsforderungen der Liegenschaftseigentümer - auch derjenigen, welche die Volksanregung unterzeichnet haben - zu gross seien. Der Einbezug der Liegenschaft Inzlingerstrasse 9, welche nicht in der Volksanregung aufgeführt ist, kommt bereits aus formellen Gründen nicht in Frage.

Antrag der Kommission

Gestützt auf die oben genannten Ausführungen stellt die Kommission für Volksanregungen und Petitionen dem Einwohnerrat einstimmig den Antrag, die Volksanregung nicht zur weiteren Behandlung an den Gemeinderat zu überweisen

Dieser Bericht und die Beschlüsse des Einwohnerrats sind den Vertretern der Volksanregung zur Kenntnis zu bringen.

Riehen, 1. April 2020

Für die Kommission für Volksanregungen und Petitionen

Christian Heim, Präsident