

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.102 vom 15. Mai 2020**

BS Appellationsgericht, 2020-05-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2019.102](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2019.102)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.102 du 15 mai 2020

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.102 del 15 maggio 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Die Baurekurskommission ist gemäss § 2 des Gesetzes betreffend die Baurekurskommission (BRKG, SG 790.100) eine vom Regierungsrat gewählte Kommission, deren Entscheide nach § 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) dem Rekurs an das Verwaltungsgericht unterliegen (vgl. auch § 6 BRKG). Dementsprechend ist das Verwaltungsgericht für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses sachlich und funktionell zuständig. Gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) ist das Dreiergericht zum Entscheid berufen.

1.2 Der Rekurrent wohnt in einer unmittelbar an das Baugrundstück grenzenden Liegenschaft. Er hat sich als Einsprecher am ursprünglichen Baubewilligungsverfahren sowie als Rekurrierender im vorinstanzlichen Rekursverfahren beteiligt. Er ist daher sowohl formell wie auch materiell beschwert und somit gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert. Auf den frist- und formgerecht erhobenen Rekurs ist somit einzutreten.

1.3 Der Rekurrent stellt erstmals in der Replik den Antrag, wonach die Planaufgabe aus dem Jahr 2011 für "ungültig zu erklären" respektive die Planaufgabe zu wiederholen sei. Diese Planaufgabe erfolgte im Hinblick auf den Entscheid des Grossen Rats vom 11. März 2015 betreffend Zonenänderungen und Bebauungsplan. Dieser Entscheid ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Weder der Entscheid des Grossen Rats selbst noch das diesem vorangehende Planaufgabenverfahren sind somit Streitgegenstand des hier angefochtenen Bau- und Einsprachenentscheids des Bau- und Gastgewerbeinspektorats. Auf den erstmals in der Replik, und damit ohnehin verspätet (vgl. VGE VD.2015.73 vom 1. März 2016 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen) vorgebrachten Antrag kann somit nicht eingetreten werden (VGE VD.2015.73 vom 1. März 2016 E. 1.2, VD.2015.32 vom 2. Juni 2015 E. 1.3, VD.2015.59 vom 23. August 2015 E. 1.1 und VD.2013.54 vom 20. Dezember 2013 E. 1.2). Zu behandeln bleibt aber der in der Rekursbegründung gestellte Antrag auf Aufhebung des Entscheids der Baurekurskommission sowie auf Nichterteilung der Baubewilligung.

1.4 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der Vorschrift von § 8 VRPG. Demnach prüft das Verwaltungsgericht, ob die Verwaltung das öffentliche Recht, vorliegend namentlich das kantonale Bau- und Planungsgesetz (BPG, SG 730.100) sowie die Ausführungsbestimmungen in der Bau- und Planungsverordnung (BPV, SG 730.110), nicht oder nicht richtig angewendet, gegen allgemeine Rechtsgrundsätze verstossen, den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt oder das ihr zustehende Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt hat (statt vieler VGE 692/2005 vom 12. Mai 2006 E. 1.3, in: BJM 2008 S. 271).

## **E. 2**

Strittig ist die Erteilung einer Baubewilligung für die Überbauung des Teilbereichs West des Areals Volta Ost. Der Rekurrenter hebt verschiedene Rügen. In formaler Hinsicht beanstandet er eine Befangenheit des in das Baugenehmigungsverfahren involvierten Planungsamts (dazu nachstehend E. 3) und einen ungenügenden Einbezug der Quartierbevölkerung in die Meinungs- und Willensbildung nach § 55 der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100; dazu nachfolgend E. 4). In materieller Hinsicht beklagt er Verletzungen der Bestimmungen über den Freiflächen- und Grünflächenanteil (E. 5), des Denkmalschutzrechts (E. 6) sowie des Baumschutzgesetzes (E. 7). Schliesslich rügt der Rekurrent einen Verstoß des Bauprojekts gegen den vorangegangenen Bebauungsplan (E. 8).

## **E. 3**

3.1 Im Verfahren vor der Baurekurskommission hat der Rekurrent gerügt, dass das Bau- und Gastgewerbeinspektorat sich in seiner Baugenehmigungsentscheid auf das Urteil des zur Dienststelle Städtebau & Architektur gehörenden Planungsamts verlassen habe, welches fast identisch mit dem Gesuchsteller Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) sei. Damit sei gegen die konventions- und verfassungsrechtlich geschützten Gebote für ein faires Verfahren und Unabhängigkeit verstossen worden. Das Planungsamt / Städtebau & Architektur hätte daher als Ganzes in den Ausstand treten müssen (Rekursbegründung an die Baurekurskommission vom 25. September 2018, S. 10). Das Planungsamt habe die Arealentwicklung von Volta Ost projektiert, habe den Bebauungsplan ausgearbeitet und den dazugehörigen Bericht an den Grossen Rat verfasst und sei schliesslich in das spätere Varianzverfahren involviert gewesen (Replik an die Baurekurskommission vom 21. Dezember 2018, S. 10).

Die Vorinstanz hat diese Vorbringen als unzulässig zurückgewiesen. Die Einsprecher hätten im Zeitpunkt ihrer Einsprache in der Regel zwar keine Kenntnis davon, welche Fachinstanzen das Baugesuch prüfen würden, weshalb zu diesem Zeitpunkt auch noch keine Befangenheit gerügt werden könne. Dem Rekurrenten als Architekt und demnach mit dem Baubewilligungsverfahren vertraute Person hätte im Zeitpunkt seiner Einsprache aber klar sein müssen, dass verschiedene dem BVD zugehörige Fachinstanzen das Baugesuch prüfen würden. Eine allfällige Rüge hätte daher bereits in der Einsprache vorgebracht werden müssen. Auf die erst im Verfahren vor der Baurekurskommission erhobene Rüge sei deshalb nicht einzutreten. Gleichwohl hat die Vorinstanz das Vorbringen materiell noch beurteilt. Unter Bezugnahme auf einen früheren Entscheid der Baurekurskommission (referiert in BJM 2018, S. 149 ff., 150) hat sie ausgeführt, dass es den Vorgaben des Gesetzgebers entspreche, dass staatliche Fachstellen, die üblicherweise am Baubewilligungsverfahren beteiligt seien, auch die Rechtskonformität von staatlichen Bauten und Anlagen überprüften. Eine Auslagerung beziehungsweise Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten auf Dritte sei durch den Gesetzgeber nicht vorgesehen und komme deshalb bereits aufgrund von rechtsstaatlichen Überlegungen nicht in Betracht. Wenn eine Behörde ein Bauvorhaben auf seine Übereinstimmung mit den öffentlichen-rechtlichen Vorschriften überprüfe, nehme sie eine Aufgabe wahr, die im öffentlichen Interessen liege. Bei der Wahrung öffentlicher Interessen bestehe ohne gegenläufige Anhaltspunkte keine Ausstandspflicht. Konkrete Anhaltspunkte, die auf eine Befangenheit schliessen liessen, seien vorliegend nicht ersichtlich und würden nicht dargetan (angefochtener Entscheid, E. 8).

Der Rekurrent wendet im Verfahren vor Verwaltungsgericht hiergegen ein, dass man auch als Architekt nicht wissen könne, ob und wo das Bau- und Gastgewerbeinspektorat in planungsrechtlicher Hinsicht Fachinstanzen beiziehe. Im Allgemeinen würden planungsrechtliche Aspekte vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat eigenständig beurteilt. Der Rekurrent rügt, dass das Baugesuch vom Hochbauamt eingereicht worden sei und die Stellungnahmen zu seiner Einsprache vom Planungsamt erfolgt seien. Gemäss Organigramm gebe es direkte Verbindungen zwischen diesen beiden Ämtern, welche direkt dem Kantonsbaumeister unterstellt seien. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat habe die Stellungnahme des Planungsamts direkt übernommen, wie sie auch diejenige des Planungsamts im vorinstanzlichen Rekursverfahren für die eigene Stellungnahme übernommen habe. Diese Stellungnahmen seien von [...] verfasst worden, derselben Person, die den kompletten Planungsprozess des Projektes seitens des Planungsamts begleitet habe und auch die öffentliche Planaufgabe erstellt habe. Das sei ein klarer konkreter Anhaltspunkt für eine Befangenheit (Rekursbegründung, S. 7 f.).

3.2 Die Frage, ob der Rekurrent als mit dem Ablauf von Baugesuchsverfahren (möglicherweise) vertrauter Architekt seine Einwände betreffend die fehlende Unabhängigkeit der involvierten Stellen bereits im Einspracheverfahren hätte vortragen können und müssen (vgl. § 92 Abs. 2 BPG) oder ob ihm dies mangels näherer Kenntnis des Einbezugs anderer Fachinstanzen nicht möglich war, kann vorliegend offenbleiben. Denn seine Rügen sind, wie die nachstehenden Erwägungen zeigen, auch dann abzuweisen, wenn ihm die Erhebung dieser Rügen erst im Verfahren vor der Baurekurskommission möglich gewesen wäre.

### **E. 3.3**

3.3.1 Der Rekurrent hat im vorinstanzlichen Rekursverfahren seinen Eventualantrag auf Rückweisung des Baugesuchs an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (Rechtsbegehren 2) mit dem Begehren verbunden, dass die Neubehandlung so zu organisieren sei, "dass Entscheid und eingeholte Stellungnahmen von Fachämtern nicht von Personen und Institutionen stammen, welche dem Gesuchsteller Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt hierarchisch untergeordnet sind, wie dies bei dem im angefochtenen Entscheid involvierten Planungsamt / Städtebau- und Architektur ( ) der Fall ist" (Rechtsbegehren 3). Er hat dies damit begründet, dass das Planungsamt als Fachinstanz fast identisch mit dem Grundeigentümer (Einwohnergemeinde Basel) bzw. Baugesuchsteller (Hochbauamt) sei und das Bau- und Gastgewerbeinspektorat als Baubewilligungsbehörde sich auf das Urteil des Planungsamts verlassen habe. Das Planungsamt als Ganzes hätte deshalb in den Ausstand treten müssen (Rekursbegründung an die Baurekurskommission, S. 10). Mit diesen Vorbringen und seiner Berufung auf Art. 29 ff. der Bundesverfassung (BV, SR 101) verkennt der Rekurrent, dass auf verwaltungsinterne Verfahren nur Art. 29 Abs. 1 BV Anwendung findet. Diese Bestimmung verlangt im Gegensatz zu Art. 30 Abs. 1 BV von Verwaltungsbehörden nicht Unabhängigkeit und Unparteilichkeit im Sinne von Organisationsmaximen, sondern lediglich, aber immerhin Unbefangenheit (BGer 9C\_773/2018 vom 3. April 2019 E. 2 mit Hinweisen). Im Unterschied zu richterlichen Behörden sind sie nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen, sondern erfüllen auch öffentliche Aufgaben und nehmen die Interessen des Gemeinwesens wahr. Verwaltungsbehörden sind vielfach Partei und in eine Verwaltungsorganisation eingebunden. Sie können deshalb beim Erlass einer Verfügung oder eines Entscheids nicht im eigentlichen Sinne als unparteilich bezeichnet werden

(Steinmann, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29 N 35). Die Wahrnehmung öffentlicher Interessen führt unter diesen Gegebenheiten nicht zu einer generellen Ausstandspflicht von Behördenmitgliedern. Es ist deshalb auch nicht grundsätzlich zu beanstanden, wenn Gemeindevertreter an Baubewilligungen mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2, 1C\_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.4 und 1C\_555/2015 vom 30. März 2016 E. 4; Steinmann, a.a.O., Art. 29 BV N 36). Von Bundesrecht wegen besteht keine Pflicht, die Zuständigkeit zur Erteilung der Baubewilligung bei kommunalen Baugesuchen einer kantonalen Behörde zu übertragen (BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.3). Das basel-städtische Baurecht kennt denn auch keine Vorschrift, wonach die gesetzlich vorgesehene Zuständigkeit des Bau- und Gewerbeinspektorats zur Bewilligung von Baugesuchen bei Bauvorhaben der Einwohnergemeinde Basel, wie vom Rekurrenten gefordert, auf eine andere Fachinstanz überzugehen hat, die nicht dem BVD untergeordnet ist. Aufgrund der zwingenden Natur des Organisationsrechts darf von dieser Zuständigkeitsordnung nicht abgewichen werden (BGE 133 II 181 E. 5.1.3 S. 193 mit Hinweisen). Abgesehen davon ist es grundsätzlich auch nicht möglich, mit gegen eine ganze Amtsstelle gerichteten Befangenheitsbegehren eine Verwaltungseinheit in corpore in den Ausstand zu schicken, es sei denn, jede einzelne Amtsperson wäre befangen (BGer 1C\_44/2019 vom 29. Mai 2019 E. 4.3 und 1C\_555/2015 vom 30. März 2016 E. 4.1, je mit Hinweisen; Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 75 ff. und 191 f.).

3.3.2 Art. 29 Abs. 2 BV garantiert vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Das Gebot der Unbefangenheit und die daraus folgende Ausstandspflicht von Behördenmitgliedern bilden Teilgehalt dieser Garantie (BGE 140 I 326 E. 5.2 S. 329; BGer 1C\_517/2017 vom 18. Dezember 2017 E. 4.2). Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt für nicht richterliche Amtspersonen allerdings nicht der gleich strenge Massstab wie gemäss Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) für unabhängige richterliche Behörden (BGE 137 II 431 E. 5.2 S. 452; BGer 1C\_44/2019 vom 29. Mai 2019 E. 4.2). Die für Gerichte geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit können deshalb nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden (BGE 140 I 326 E. 5.2 S. 329). Das grundrechtliche Unbefangenheitsgebot zielt zum einen auf die Vermeidung von Interessenkonflikten, zum anderen auf den Schutz vor unzulässiger Vorbefassung ab (zu diesen beiden Teilaspekten des Unbefangenheitsanspruchs auch Thurnherr, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 382 ff.). In diesem Sinne verlangt § 22 des Personalgesetzes von den Mitarbeitenden der basel-städtischen Verwaltung, die eine Verfügung oder einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten haben, dass sie in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache in persönliches Interesse haben oder wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten. Im Kern des Unbefangenheitsanspruchs steht für Richter wie für Verwaltungspersonen, dass sie sich bei ihren Entscheiden bzw. Verfügungen in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Verwaltungsbehörden erfüllen wie ausgeführt (E. 3.3.1) mannigfaltige Aufgaben und nehmen die Interessen des Gemeinwesens wahr. In diesem Sinne liegt die amtliche Mehrfachbefassung im öffentlichen Interesse und ist sie gewollt. Darin liegt nicht bereits eine unzulässige Vorbefassung. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entscheidet sich daher die Frage, ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich

voreingenommen erscheint, nach den konkreten Umständen des Einzelfalls, namentlich nach Verfahrensart, Funktion und Streitgegenstand des betreffenden Verfahrens (BGE 140 I 326 E. 5.2 S. 329 f. mit Hinweisen; BGer 1C\_44/2019 vom 29. Mai 2019 E. 4.2; zur systembedingten Mehrfachbefassung auch Waldmann, in Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 29 N 35 und Schindler, a.a.O., S. 150 f.). Massgeblich ist dabei, ob sich die betreffende Amtsperson in einem früheren Verfahrensschritt in amtlicher Funktion mit derselben Angelegenheit befasst hat und dabei eine ähnliche oder qualitativ gleiche Frage zu beantworten gehabt hat und sie sich durch ihre Mitwirkung am früheren Entscheid in Bezug auf einzelne Fragen bereits derart festgelegt hat, dass sie nicht mehr als unvoreingenommen gelten kann und der Verfahrensausgang deshalb nicht mehr als offen erscheint (VGE VD.2015.179 vom 16. September 2016 E. 9.2; dazu Schindler, a.a.O., S. 146 ff.)

Nachdem der Rekurrent im vorinstanzlichen Rekursverfahren noch das Planungsamt in corpore als in dieser Sache befangen und ausstandspflichtig erachtet hatte (Rekursbegründung an die Baurekurskommission, S. 10), was die Vorinstanz als zu pauschal zurückgewiesen hat (angefochtener Entscheid, E. 8), bezeichnet er nunmehr [...], seines Zeichens Mitarbeiter des Planungsamts, als im vorliegenden Baubewilligungsverfahren befangen. Er begründet dies damit, dass [...] den kompletten Planungsprozess seitens des Planungsamts begleitet habe, dass er sodann dessen Stellungnahme im Einspracheverfahren verfasst habe, welche dann vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat für den Bewilligungsentscheid übernommen worden sei, und dass dieser Mitarbeiter schliesslich auch eine Stellungnahme im Namen des Planungsamts verfasst habe, die das Bau- und Gastgewerbeinspektorat im vorinstanzlichen Rekurs eingereicht habe (Rekursbegründung, S. 7).

Diesen Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sie verspätet erfolgen. Es wäre dem Rekurrenten ohne Weiteres möglich gewesen, bereits im Verfahren vor Baurekurskommission und nicht erst im Verfahren vor Verwaltungsgericht den Namen des Mitarbeiters des Planungsamts zu nennen, welchen er der Voreingenommenheit bezichtigt. Selbst wenn man diese Vorbringen als rechtzeitig erachten würde, übergeht der Rekurrent den Umstand, dass [...] nicht Mitarbeiter des Bau- und Gewerbeinspektorats, sondern des Planungsamts ist und somit in der Frage der Erteilung der Baugenehmigung gar nicht entscheidbefugt war. Unbestrittenermassen war [...] in die Ausarbeitung des Bebauungsplans involviert. Rechtskräftig verabschiedet wurde der Bebauungsplan aber nicht durch das Planungsamt, sondern durch den Grossen Rat. Ging es damals also um städtebauliche und planungsrechtliche Fragen, so erscheint es nur als folgerichtig, dass das Bau- und Gastgewerbeinspektorat, als es um die Prüfung des konkreten Bauvorhabens auf seine Übereinstimmung mit dem vorangegangenen Bebauungsplan ging, das Planungsamt als Fachstelle zur Stellungnahme zu den planungsrechtlichen Einwänden der Einsprecher einlud. Als Mitarbeiter des Planungsamts hatte [...] somit im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens keine Entscheidungskompetenzen, sondern nahm nur eine Aufgabe im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Mitwirkung wahr. Über das Baugesuch zu entscheiden, lag einzig in der Kompetenz des Bau- und Gastgewerbeinspektorats, welches auch in eigener Kompetenz darüber zu entscheiden hatte, inwiefern es der Stellungnahme des Planungsamts folgt und in welcher Form es diese in den Einspracheentscheid einfließen lässt (vgl. § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 51 Ab. 2 BPV). Erst recht kann aus dem Umstand, dass [...] eine weitere

Stellungnahme verfasst hat, welche das Bau- und Gastgewerbeinspektorat im vorinstanzlichen Rekursverfahren zusammen mit der eigenen an die Baurekurskommission weiterleitete, eine unzulässige Vorbefassung abgeleitet werden. Denn "verteidigt" eine mit der Abfassung einer Verfügung oder sonstigen Arbeiten betraute Amtsperson ihren Entscheid bzw. ihre Auffassung im Rechtsmittelverfahren vor oberen Instanzen, liegt keine Voreingenommenheit vor (Schindler, a.a.O., S. 147).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Mehrfachbefassung bzw. Mehrfachzuständigkeiten von [...] unterschiedliche Angelegenheiten bzw. unterschiedliche Fragestellungen betrafen. Im Rahmen der Vorbereitung des Bebauungsplans war er mit Fragen der Arealentwicklung und der Nutzungsordnung befasst, während seine Involvierung in das vorliegende Baubewilligungsverfahren lediglich im Rahmen einer Stellungnahme des Planungsamts zur Konformität des Bauvorhabens mit dem Bebauungsplan erfolgte. Entscheidbefugnisse kamen ihm hierbei nicht zu. Insofern war seine Mehrfachbefassung bzw. -zuständigkeit systembedingt und kann nicht eine Ausstandspflicht innerhalb des Baubewilligungsverfahrens begründen. Abgesehen davon legt der Rekurrentin keiner Weise dar und ergibt sich auch nicht aus den Akten, inwiefern sich [...] bei früherer Gelegenheit in einem Masse festgelegt hätte, dass der Ausgang des Baubewilligungsverfahrens nicht mehr offen gewesen wäre. Die Rüge einer unzulässigen Vorbefassung geht daher ins Leere.

#### **E. 4**

4.1 Im vorinstanzlichen Rekursverfahren machte der Rekurrent replicando eine Verletzung von § 55 KV geltend. Nach dieser Verfassungsbestimmung bezieht der Staat die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind. Der Rekurrent führte hierzu aus, dass an einem Vorbereitungsworkshop zur Anhörung "Städtebauliche Entwicklungen auf dem Areal Volta Ost" vom 21. April 2010 der Quartierbevölkerung ein Bauprojekt mit einer fünfgeschossigen Bebauung entlang der Elsässerstrasse und mit einer siebengeschossigen Bebauung entlang der Voltastrasse vorgestellt worden sei. Mit dem jetzigen zehngeschossigen Riegelbau an der Elsässerstrasse ohne Parkierplätze im Untergeschoss würden die Anliegen der Quartierbevölkerung nach einer Begrenzung der Gebäude auf sieben Geschosse und nach Schaffung von Parkierplätzen missachtet und nicht umgesetzt (Replik an die Baurekurskommission, S. 7 f.). Auf diese Rüge ist die Vorinstanz nicht eingetreten, weil es sich hierbei um neue Einwände im Sinne von § 92 Abs. 2 BPG handle und sie erst noch in der Replik und damit verspätet vorgebracht worden seien (angefochtener Entscheid, E. 9). Der Rekurrent hält im verwaltungsgerichtlichen Verfahren an seinen Vorbringen fest. Er habe mit der Rekursbegründung im vorinstanzlichen Verfahren "sämtliche Akteneinsicht auch über die des Baugesuchs hinaus" beantragt, was von der Vorinstanz jedoch abgewiesen worden sei, weshalb seine nachträgliche Rüge zulässig gewesen sei (Rekursbegründung, S. 8 f.). Ob der Rekurrent seine Rüge der Verletzung von § 55 KV rechtzeitig vorgetragen hat, kann dahingestellt bleiben. Denn, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, liegt kein Verstoss gegen § 55 KV vor.

4.2 Wie der Rekurrent selber darlegt und belegt, hat am 21. April 2010 ein Vorbereitungsworkshop zur Anhörung "Städtebauliche Entwicklungen auf dem Areal Volta Ost" stattgefunden, an welchem auch die Bewohner des St. Johann-Quartiers ihre Anliegen an die Arealentwicklung vortragen konnten (Protokoll des Vorbereitungsworkshops "Städtebauliche Entwicklungen auf dem Areal Volta Ost" [Rekursbegründungsbeilage 1a]).

Deren Anliegen fanden in der Folge auch Eingang in die Anhörung der verschiedenen betroffenen Gruppierungen wie Anwohner, Gewerbe und Schule vom 14. Juli 2010 (vgl. Zusammenfassung der Anhörung "Städtebauliche Entwicklung auf dem Areal Volta Ost" vom 14.7.2010 [Rekursbegründungsbeilage 1b]). Vom 19. Oktober 2011 bis 18. November 2011 fand die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Planaufgabe für die Zonenänderung und Festsetzung des Bebauungsplans statt, womit die interessierte Quartierbevölkerung Gelegenheit erhielt, sich über das Vorhaben zu orientieren, Anregungen einzureichen und Einsprache zu erheben (§§ 109 f. BPG). Schliesslich wurde es der Quartierbevölkerung mit der öffentlichen Auflage des Baubehrens vom 8. November bis zum 8. Dezember 2018 im Kantonsblatt und im Internet (§ 45 BPV) ermöglicht, sich über das konkrete Bauprojekt zu orientieren (vgl. Gebhardt et al., Die Baubewilligung im Kanton Basel-Stadt, Basel 2014, S. 80) und gegebenenfalls Einsprache zu erheben (§ 91 BPG), wovon auch der Rekurrent Gebrauch gemacht hat. Die Quartierbevölkerung hatte somit mehrfach Gelegenheit, ihre Anliegen zur Entwicklung des Areals Volta Ost einzubringen, sich über den Verlauf des Vorhabens zu orientieren wie auch Einsprache sowohl gegen die Nutzungsplanung wie auch gegen das Baugesuch einzureichen. Damit war der Einbezug der Anwohner in jeder Hinsicht gewährleistet. § 55 KV, wonach der Staat die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung einbezieht, sofern ihre Belange besonders betroffen sind, kommt darüber hinaus keine eigenständige Bedeutung zu (VGE VD.2016.51 vom 10. August 2017 E. 2.5 und 745-748/2007 vom 23. Januar 2009 E. 2.2). Soweit der Rekurrent geltend macht, dass das endgültige Bauvorhaben in seinen Baumassen nicht dem ursprünglich vorgestellten Projekt entspricht, verkennt er, dass § 55 KV keinen Anspruch auf Umsetzung von spezifischen Anliegen der Quartierbevölkerung gewährleistet, sondern nur einen Anspruch auf Anhörung begründet (VGE VD.2010.86 vom 16. August 2011 E. 4). Hat wie vorliegend unbestritten ermassen eine Anhörung stattgefunden, liegt auch keine Verletzung von Verfassungsrecht vor.

## **E. 5**

5.1 Im vorinstanzlichen Rekursverfahren machte der Rekurrent replicando eine Verletzung der Bestimmungen von §§ 29 und 52 BPG geltend. In der Zone 5 müsse die Freifläche 50 % der Grundfläche betragen. Vorliegend belege die Bebauung in der Zone 5a 1'550 m<sup>2</sup> und übersteige das zulässige Mass um 171 m<sup>2</sup> (Replik an die Baurekurskommission, S. 5). Auf diese Rüge ist die Vorinstanz mit der Begründung nicht eingetreten, dass es sich hierbei um einen neuen Einwand im Sinne von § 92 Abs. 2 BPG handle und sie erst noch in der Replik und damit verspätet vorgebracht worden sei (angefochtener Entscheid, E. 9). Der Rekurrent hält im verwaltungsgerichtlichen Verfahren an seinen Vorbringen fest. Er hält sie auch nachträglich noch für zulässig, weil die Vorgaben des Freiflächen- und Grünflächenanteils erst durch Einreichen der entsprechenden Anlagen der Wettbewerbsunterlagen ersichtlich geworden seien. Daher habe in der Einsprache die Überschreitung der bebaubaren Fläche noch nicht gerügt werden können (Rekursbegründung, S. 10).

5.2 Den Vorbringen des Rekurrenten kann nicht gefolgt werden. Ob die gesetzlichen Anforderungen an den Freiflächenanteil eingehalten waren, ergab sich entgegen seiner Behauptung nicht erst aus den Wettbewerbsunterlagen, sondern bereits aus den Baugesuchsunterlagen. In der Baueingabe befand sich ein "Nachweis Bruttogeschossfläche (BGF) und Freifläche" vom 26. September 2017 (Beilage 014 zum Baubehren). Der

Rekurrent hätte daher die Möglichkeit und die Obliegenheit gehabt, dessen Angaben bereits im Einspracheverfahren zu rügen, falls er diese als unzutreffend respektive das Projekt als nicht gesetzeskonform angesehen hätte (§ 92 Abs. 2 BPG). Die Baurekurskommission ist daher zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Erhebung der entsprechenden Rüge erst im Verfahren vor der Baurekurskommission verspätet erfolgt ist. Im Übrigen ist dem genannten Nachweisplan zu entnehmen, dass die geforderte Freifläche auf dem vom Baugesuch umfassten Areal eingehalten ist (Freifläche [Zone 5a + 6]: 1'420 m<sup>2</sup>; geforderte Freifläche [1/2 Grundfläche von 2'758 m<sup>2</sup>]: 1'379 m<sup>2</sup>). Dabei durfte auch die im Bereich der Zone 6 ausgewiesene Freifläche berücksichtigt werden, da gemäss § 36 lit. b BPG für diese Zone keine Freiflächenvorschriften gelten. Mit den entsprechenden Angaben setzt sich der Rekurrent auch im vorliegenden Verfahren nicht substantiiert auseinander. Darauf ist daher nicht weiter einzugehen.

## **E. 6**

6.1 Replicando machte der Rekurrent im vorinstanzlichen Rekursverfahren des Weiteren eine Verletzung von § 13 Abs. 2 des Denkmalschutzgesetzes sowie von § 3 Abs. 2 der Denkmalpflegeverordnung geltend. Die Gebäude an der Elsässerstrasse 59-65 mit einer fünfgeschossigen Gebäudehöhe würden sich in der Schonzone befinden. Direkt gegenüber solle nun der zehngeschossige Riegelbau entstehen. Durch diesen Neubau würde die Massstäblichkeit der Gebäude in der Schonzone beeinträchtigt. Gleichzeitig würde das Ortsbild der Stadt Basel massiv beeinträchtigt. Ausserdem hätte das Bauprojekt von der kantonalen Denkmalpflege visiert und genehmigt werden müssen (Replik an die Baurekurskommission, S. 7). Auch auf diese Rüge ist die Vorinstanz nicht eingetreten, weil es sich hierbei um einen neuen Einwand im Sinne von § 92 Abs. 2 BPG handle und sie erst noch in der Replik und damit verspätet vorgebracht worden sei (angefochtener Entscheid, E. 9). Hiergegen wendet der Rekurrent ein, dass das Bauvorhaben gemäss § 3 Abs. 2 der Denkmalpflegeverordnung angesichts seiner grossen Tragweite von der Denkmalpflegekommission hätte visiert werden müssen. Da während des Baugesuchs noch keine Stellungnahme der Denkmalpflege vorgelegen habe, habe dieses in der Einsprache auch noch nicht gerügt werden können. Daher sei dieser nachträgliche Einwand zulässig (Rekursbegründung, S. 10). Im Übrigen hält der Rekurrent unverändert an seiner Auffassung fest, dass der Neubau die bestehende Bebauung in der Schonzone stark beeinträchtigt und daher gegen § 13 Abs. 2 des Denkmalschutzgesetzes verstosse (Rekursbegründung, S. 11).

6.2 Mit seinen Vorbringen verkennt der Rekurrent, dass das strittige Bauprojekt nicht in der Schonzone, sondern in den Zonen 5a und 6 liegt. Entgegen seiner Behauptung war deshalb vorliegend kein Einbezug der Denkmalpflege angezeigt. Da die Zoneneinteilung des Bauvorhabens unbestreitbar schon im Baubewilligungsverfahren bekannt war, hätte er seine Rüge eines Verstosses gegen die Vorschriften des Denkmalschutzes bereits im Einspracheverfahren vortragen können und müssen (§ 92 Abs. 2 BPG). Die Vorinstanz ist daher zu Recht auf die entsprechenden Vorbringen nicht eingetreten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass § 13 Abs. 2 des Gesetzes über den Denkmalschutz (SG 497.100) ausschliesslich auf Bauten und Anlagen in der Schonzone selbst zur Anwendung kommt. Anders als den im Denkmalverzeichnis eingetragenen Denkmälern kommt den Liegenschaften in der Schonzone wie vorliegend die gegenüberliegenden Gebäude in der Elsässerstrasse ebenso wie denjenigen in der Schutzzone kein besonderer Umgebungsschutz zu (VGE VD.2016.45 vom 13. Juni 2018 E. 3.1.2 und VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 3.2).

## E. 7

7.1 Der Rekurrent machte im Verfahren vor der Baurekurskommission auch Verletzungen des Baumschutzes geltend. Es gebe auf dem Areal neben vielen schützenswerten Bäumen auch Bäume, die im Inventar als "unbedingt schützenswert" eingestuft worden seien. Diese müssten unbedingt erhalten bleiben. Der Grünbereich, habe so viele schützenswerte Bäume, die ein Fällen nicht rechtfertigen würden. Eine Ersatzbaumbepflanzung könne diesen Baumbestand nie wiederherstellen (Rekursbegründung an die Baurekurskommission, S. 9 f.). Darüber hinaus machte er replicando geltend, dass das Baufallgesuch nicht der Anzahl geschützter Bäume entspreche. Auch sei der höchste Baum auf der Parzelle mit einer Randlage ohne bauliche Tangierung des Projektes zur Fällung vorgesehen. Es müsse daher ein neues aktuelles Baumfallgesuch eingereicht werden (Replik an die Baurekurskommission, S. 9). Hierzu hat die Vorinstanz ausgeführt, dass der Rekurrent sich in der Rekursbegründung zum ersten Mal auf den Baumschutz beziehe. Da dieser bereits im Rahmen des Einspracheverfahrens hätte thematisiert werden können, handle es sich um einen neuen Einwand im Sinne von § 92 Abs. 2 BPG, auf den nicht eingetreten werden könne. Zwar enthalte der angefochtene Einspracheentscheid Ausführungen zum Baumschutz. Diese hätten sich aber offensichtlich auf eine andere Einsprache bezogen (angefochtener Entscheid, E. 7).

7.2 In Bezug auf die vor der Baurekurskommission verspätet erhobene Rüge macht der Rekurrent geltend, dass gegen "das gesamte Projekt" Einsprache erhoben worden sei, was auch beinhalte, dass die Bäume weiterhin geschützt bleiben müssten und nicht gefällt werden dürften (Rekursbegründung, S. 11). Mit dem Vorbringen, gegen das gesamte Projekt Einsprache erhoben zu haben, zeigt der Rekurrent jedoch nicht auf, dass er im Einklang mit § 92 Abs. 2 BPG konkrete Einwände betreffend den Baumschutz bereits im Einspracheverfahren vorgebracht hätte. Der Rekurrent bestreitet nicht, dass in seiner Einsprache das Thema Baumschutz überhaupt nicht thematisiert worden ist (vgl. auch Verhandlungsprotokoll der Hauptverhandlung, S. 6), obwohl dem Baugesuch ein Fallgesuch beilage (Beilage 026 zum Baubeglehen). Die Baurekurskommission ist daher zu Recht unter Verweisung auf § 92 Abs. 2 BPG auf die erstmals bei ihr erhobenen Einwendungen nicht eingetreten.

Im Übrigen wären die materiellen Vorbringen des Rekurrenten ohnehin abzuweisen. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht macht er noch geltend, dass die Stadtgärtnerei mit der Baubewilligung noch die Einreichung von Austauschplänen für das Baumfallgesuch verlangt habe. Dadurch sei das Baumfallgesuch auch nicht korrekt gewesen und hätte von der Stadtgärtnerei zurückgewiesen werden müssen (Rekursbegründung, S. 11). Im angefochtenen Bauentscheid [...] wurden die Erwägungen, welche zur Fällbewilligung und zur Festlegung von Ersatzpflanzungen geführt haben, dargelegt und einzeln festgelegt, welche Bäume gefällt werden dürfen (Ziff. 72 des Bauentscheids). Für die Fällung von anderen Bäumen liegt kein Gesuch und somit auch kein Entscheid vor, der im Verfahren vor der Baurekurskommission hätte behandelt werden können oder müssen. Entgegen den Ausführungen des Rekurrenten ist der angefochtene Bauentscheid sowohl in Bezug auf die Fällbewilligungen als auch in Bezug auf die Anordnung der Ersatzpflanzungen rechtsgenügend definiert. Daran ändert nichts, dass die Baumarten und Standorte der angeordneten Ersatzpflanzungen unter Berücksichtigung der Empfehlung der Baumschutzkommission in Absprache mit der Stadtgärtnerei vor Baubeginn zu definieren sind (vgl. Ziff. 74 des Bauentscheids) und dass vor Baubeginn ein aktualisierter

Baumbestandplan als Austauschplan einzureichen ist (vgl. Ziff. 75 des Bauentscheids). Mit dieser Auflage wird vielmehr sichergestellt, dass im Zeitpunkt des Baubeginns aufgrund der Entwicklung der Bäume seit der Einreichung des Baugesuchs allenfalls auftretendes neues Schutzbedürfnis berücksichtigt werden kann. Sollten zu diesem Zeitpunkt für die Ausführung des Bauprojektes geschützte Bäume gefällt werden müssen, deren Fällung im Bauentscheid noch nicht bewilligt worden ist, müsste ein entsprechendes Fällgesuch gestellt werden. Dies wird mit der Auflage der Einreichung eines aktualisierten Baumbestandplans vor Baubeginn in Ziff. 75 des Bauentscheids rechtskonform festgehalten.

## **E. 8.1**

8.1.1 In Bezug auf die Frage der Übereinstimmung der geplanten Bebauung mit dem Bebauungsplan vom 11. März 2015 macht der Rekurrent wie bereits vor der Baurekurskommission geltend, dass unter Berücksichtigung des entsprechenden Ratschlags des Regierungsrats (Nr. 12.0622.01 vom 8. Mai 2012) und des Berichts der Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rats (Nummer 12.0622.02 vom 6. Februar 2015) lediglich gegen die Voltastrasse aufgrund eines Varianzverfahrens eine höhere Geschosszahl von sieben anstelle von sechs geschossen zulässig sei. So sei die Planaufgabe und der Bebauungsplan der Bevölkerung am 20. Oktober 2011 vorgestellt worden und so seien die Planaufgabe und der Bebauungsplan mit dessen Historie und den Berichten zu verstehen (Rekursbegründung, S. 13 f.). Es wäre nach Ansicht des Rekurrenten widersprüchlich, wenn der Bereich West der Zone 5a und der Zone 6 zugewiesen würde und gleichzeitig auf dem Planungssperimeter eine Abweichung von der zulässigen Gebäudetiefe, der Gebäudehöhe, der Geschosszahl und von der Baulinie als Ergebnis eines Varianzverfahrens zugelassen würde (Rekursbegründung, S. 14). Die entsprechende Bestimmung im Bebauungsplan müsse daher unter Berücksichtigung der Erläuterungen in der Planaufgabe sinnvoll ergänzt werden. In diesen Erläuterungen sei ausgeführt worden, dass im Bereich gegen die Voltastrasse eine leicht höhere Bebauung (7 statt 6 Geschosse) durchaus eine Verbesserung der stadträumlichen Situation ermögliche. Insgesamt soll aus diesem Grund von der Gebäudehöhe, der Geschosszahl und der Gebäudetiefe abgewichen werden können, wenn das Projekt auf dem Resultat eines Varianzverfahrens beruht, wobei die gemäss Grundordnung zulässigen Bruttogeschossfläche von rund 16'600 m<sup>2</sup> nicht überschritten werden dürfe (Rekursbegründung, S. 15). Der Rekurrent macht geltend, dass der Sinn des Bebauungsplans durch die Angaben in Bericht erkennbar werde. Nach Ansicht des Rekurrenten würde es einen Bebauungsplan "ins ad absurdum führen", wenn auf dem Planungssperimeter nur noch eine Freifläche veröffentlicht werde, auf dem mittels eines Varianzverfahrens ein beabsichtigtes Projekt entstehen solle, jedoch keiner wisse, wie dieses aussehen werde (Rekursbegründung, S. 16).

8.1.2 Den Ausführungen des Rekurrenten kann nicht gefolgt werden. Der Rekurrent verweist in seiner Rekursbegründung selbst darauf, dass im Bericht zur Planaufgabe bereits als verbindlicher Text für den Bebauungsplan vorgesehen worden ist, dass im Teilbereich West zur Gewährung einer städtebaulich und architektonisch hochstehenden Bebauung, als Ergebnis eines Varianzverfahrens von der zulässigen Gebäudetiefe, der Gebäudehöhe, der Geschosszahl und von der Baulinie abgewichen werden darf. Schon im Zeitpunkt der öffentlichen Planaufgabe wurde somit kundgetan, dass für den gesamten Teilbereich West aufgrund eines Varianzverfahrens Abweichungen von der Gebäudetiefe, der Gebäudehöhe, Geschosszahl und Baulinie zulässig sein sollen.

Dies ergibt sich deutlich auch aus den Folien zur Informationsveranstaltung zur Planaufgabe vom 20. Oktober 2011 (Rekursbegründungsbeilage 2a): Auf Folie 13 wird die Zuweisung zur Zone 5a respektive Zone 6 als Grundzone dargestellt und auf Folie 15 explizit ausgeführt, dass für den Teilbereich West aufgrund eines Varianzverfahrens Abweichungen in Bezug auf Gebäudetiefe, Gebäudehöhe, Geschosszahl, Baulinie für zulässig erklärt werden sollen. Auf Folie 14 wird wiederum grafisch klargemacht, dass der von dieser Vorschrift betroffene Teilbereich West sowohl den Bereich an der Elsässerstraße als auch denjenigen an der Voltastrasse umfasst. Die gesamtheitliche Regelung dieses Teilbereichs West geht auch aus Folie 19 betreffend Wohnanteilplan hervor. Richtig ist zwar, dass Folie 20 "Einbezug Quartieranliegen" unter dem Stichwort "Wohnen" auch das Anliegen "nicht mehr als 7 Stockwerke" aufgeführt wurde. Allerdings wurde im Bericht zur Planaufgabe vom 18. Oktober 2011 (Rekursbegründungsbeilage 2b) für den Teilbereich West bereits von einem sieben- bis zehngeschossigen Abschnitt gesprochen, für welchen ein Bebauungsplan erforderlich sei. Aufgrund eines Varianzverfahrens sollten insbesondere auch eine bessere städtebauliche Gesamtlösung mit zwei Teilbereichen möglich sein (Bericht zur Planaufgabe vom 18. Oktober 2011, S. 11). Im genannten Bericht wird zudem klar unterschieden zwischen der Zuweisung des Teilbereichs West zu einer Grundzone (Bericht zur Planaufgabe vom 18. Oktober 2011, S. 16) und den weiteren Vorschriften unter anderem für diesen Teilbereich. In den Erläuterungen zum Teilbereich West wird auf die bereits mehrfach erwähnte Möglichkeit der Abweichung von der "Grundordnung" hingewiesen. Dazu wird ausgeführt:

«Insgesamt soll aus diesem Grund von der Gebäudehöhe, der Geschosszahl und der Gebäudetiefe abgewichen werden können, wenn das Projekt auf dem Resultat eines Varianzverfahrens (Wettbewerb, Studienauftrag, Bauträgerausschreibung o.ä.) beruht und zu einer besseren städtebaulichen und architektonischen Bebauung führt. Dabei darf aber die gemäss Grundordnung zulässige BGF von rund 16'600 m<sup>2</sup> nicht überschritten werden und der Frei- und Grünflächenanteil sowie die notwendigen Lichteinfallswinkel gegen Nachbarbebauungen nicht unterschritten werden.» (Bericht zur Planaufgabe vom 18. Oktober 2011, S. 18 f.)

Der Rekurrent weist zwar zu Recht darauf hin, dass die Möglichkeit zur Verbesserung der stadträumlichen Situation aufgrund einer städtebaulichen Studie lediglich gegen die Voltastrasse gesehen worden ist (vgl. Rekursbegründung, S. 18). Entgegen seinen Ausführungen führt dieser Hinweis aber nicht dazu, dass die Möglichkeiten zur Prüfung einer besseren städtebaulichen und architektonischen Bebauung auf das Ergebnis dieser genannten städtebaulichen Studie beschränkt werden soll. Sowohl aus der Formulierung des Bebauungsplantextes selbst als auch aus den Erläuterungen dazu geht vielmehr das Gegenteil hervor. Die Bestimmungen über die zulässige Abweichung von der zonenrechtlichen Grundordnung wie auch über die Festsetzung eines Mindestwohnanteils betreffen jeweils den gesamten Teilbereich West. Etwas Anderes ergibt sich entgegen den Ausführungen des Rekurrenten auch nicht aus dem Ratschlag des Regierungsrats vom 8. Mai 2012 (Rekursbegründungsbeilage 3), welcher nach Abschluss des Planaufgabenverfahrens verabschiedet worden ist. Auch im Ratschlag werden die Zuweisung des Teilbereichs West zur Grundzone 5a bzw. 6 und die Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung im Teilbereich West dargestellt und erläutert. Als Begrenzung für die Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung im Teilbereich West wird in den Erläuterungen festgehalten, dass auch bei einer solchen Abweichung die gemäss

Grundordnung zulässige Bruttogeschossfläche von rund 16'600 m<sup>2</sup> nicht überschritten werden dürfe und dass der Frei- und Grünflächenanteil sowie die notwendigen Lichteinfallswinkel gegen Nachbarbebauung nicht unterschritten werden dürften (Ratschlag, S. 18). Aus diesen Ausführungen geht keine Beschränkung dieser Abweichungsmöglichkeiten auf einen bestimmten Abschnitt des Teilbereichs West hervor. Die Bebauungsplanbestimmungen gelten vielmehr klarerweise für den gesamten Teilbereich West.

Im Einklang mit diesen Ausführungen im Ratschlag des Regierungsrates hat auch die Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rats in ihrem Bericht vom 10. Februar 2015 (Rekursbegründungsbeilage 4) festgehalten, dass im Teilbereich West "gemäss dem Bebauungsplan [ ] von der Gebäudehöhe, der Geschoszahl und der Gebäudetiefe abgewichen werden [darf], wenn das Projekt auf dem Resultat eines Varianzverfahrens (Wettbewerb, Studienauftrag, Baurägerschreibung o.ä.) beruht und zu einer besseren städtebaulichen und architektonischen Bebauung führt. Dabei dürfen die gemäss Grundordnung zulässige Bruttogeschossfläche ('BGF') von rund 16'600 m<sup>2</sup> nicht überschritten und der Frei- und Grünflächenanteil sowie die notwendigen Lichteinfallswinkel gegen Nachbarbebauungen nicht unterschritten werden." (Kommissionsbericht, S. 5) Auch hier ist keine Rede davon, dass diese Abweichungsmöglichkeit auf einen bestimmten Abschnitt des Teilbereichs West hätte beschränkt sein sollen.

8.1.3 Entgegen den Ausführungen des Rekurrenten ist diese Festlegung einer zonenrechtlichen Grundordnung mit Abweichungsmöglichkeiten in den Bebauungsplanvorschriften weder widersprüchlich noch führt es "einen Bebauungsplan und eine Planaufgabe ins ad absurdum" (Rekursbegründung, S. 16). Vielmehr ergeben sich aus dem Zusammenspiel zwischen den gesetzlichen Bestimmungen für die planungsrechtlichen Grundzonen 5a und 6 einerseits und den spezifischen Bebauungsplanvorschriften andererseits gesamtheitliche Vorgaben für die Zulässigkeit eines künftigen Bauvorhabens.

Der Rekurrent weist zwar zu Recht darauf hin, dass die maximale zulässige Bruttogeschossfläche von 16'600 m<sup>2</sup> im Bebauungsplantext selbst nicht erwähnt wird (Rekursbegründung, S. 16). Dies ist aber auch nicht erforderlich, weil sich diese maximale Bruttogeschossfläche bereits aus der zonenrechtlichen Grundordnung des Teilbereichs West ergibt. Im Bebauungsplan wird festgehalten, dass von der Gebäudehöhe, der Geschoszahl und von der Baulinie abgewichen werden darf. Aus dieser Aufzählungen ergibt sich e contrario, dass eben von der gemäss Grundordnung maximal zulässigen Bruttogeschossfläche nicht abgewichen werden darf. Das zeigt einerseits, dass die Zuweisung des Gebietes zu einer zonenrechtlichen Grundordnung trotz der Abweichungsmöglichkeiten gemäss dem Bebauungsplan durchaus sinnvoll und notwendig ist. Andererseits ergeben sich aus dieser Begrenzung der maximal zulässigen Bruttogeschossfläche sowie der Verpflichtung zur Einhaltung des Frei- und Grünflächenanteils sowie des notwendigen Lichteinfallswinkels gegen benachbarte Bauungen auch klar umschriebene Vorgaben für die Projektierung eines Bauprojektes. Damit erfüllt der Bebauungsplan zusammen mit dem Erfordernis eines Varianzverfahrens für allfällige Abweichungen von den Grundnormen der Zoneneinweisung seinen Zweck, "die Rahmenbedingungen für eine städtebaulich hochstehende Bebauung im Teilbereich West zu schaffen" (Replik, S. 7 unter Zitierung des regierungsrätlichen Ratschlages).

Aus diesem Grund liegt in den strittigen Abweichungsmöglichkeiten des Bebauungsplans auch kein Verstoss gegen die Planungspflicht nach Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700), wonach Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen erarbeiten und sie aufeinander abstimmen (Abs. 1). Mit dieser Planungspflicht verbinden sich einige allgemeine Direktiven, welche teils den Inhalt der Planung, teils das Verfahren betreffen (eingehend dazu Tschannen, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 2 N 57 ff.). Der Grundsatz der umfassenden Planung verlangt in der Nutzungsplanung eine ganzheitliche Betrachtungsweise und verbietet inhaltsleere Pläne (Tschannen, a.a.O., Art. 2 N 62). Pläne mit (weitgehend) unbestimmtem Inhalt sind zu vermeiden (BGE 120 Ib 207 E. 6 S. 214). Entgegen der Darstellung des Rekurrenten ist mit dem Bebauungsplan nicht nur ein Planungssperimeter mit einer Freifläche veröffentlicht worden, "auf dem mittels eines Varianzverfahrens ein beabsichtigtes Projekt entstehen soll, jedoch keiner weiss, wie dieses aussehen wird" (Rekursbegründung, S. 16). Im Zusammenspiel mit den für die Grundzonen geltenden Bestimmungen, namentlich über die maximal zulässige Bruttogeschossfläche, mit dem geltenden Lichteinfallswinkel sowie der Voraussetzung eines Varianzverfahrens für allfällige Abweichungen, weist der strittige Bebauungsplan eine ausreichende Bestimmtheit und damit eine genügende Steuerungskraft für die spätere Bebauung des Areals auf.

8.1.4 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Baurekurskommission zu Recht erkannt hat, dass gemäss dem rechtskräftigen Bebauungsplan auf dem gesamten Teilbereich West zur Gewährleistung einer städtebaulich und architektonisch hochstehenden Bebauung als Ergebnis eines Varianzverfahrens von der Gebäudehöhe, Geschosszahl und der Gebäudetiefe im Rahmen der im Bebauungsplan vorgeschriebenen Vorgaben abgewichen werden darf. Genau diese Bestimmung wurde in der öffentlichen Planaufgabe im Jahre 2011 als Inhalt des geplanten Bebauungsplanes transparent dargestellt. Dass die möglichen Abweichungen von der gemäss geplanter Zonenzuweisung zulässigen Gebäudehöhe, Geschosszahl und Gebäudetiefe im öffentlich aufgelegten Plan nicht grafisch dargestellt wurden, ist entgegen der Auffassung des Rekurrenten nicht zu beanstanden. Eine solche Darstellung wäre aufgrund der Vielfalt möglicher Varianten gar nicht realisierbar. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass gegen den nach der Planaufgabe im Jahre 2011 vom Grossen Rat am 11. März 2015 verabschiedeten Bebauungsplan keine Rechtsmittel ergriffen wurden, womit dieser in Rechtskraft erwachsen ist. Selbst wenn die Planaufgabe im Vorfeld zum vom Grossen Rat verabschiedeten Bebauungsplan unzulänglich gewesen wäre, was gemäss den vorstehenden Ausführungen nicht der Fall ist, könnte dies nicht mehr im Verfahren betreffend die Baubewilligung gerügt werden. Es ist in diesem Verfahrensstadium ausschliesslich noch zu prüfen, ob das Baubeghären mit den Vorgaben unter anderem gemäss rechtskräftigem Bebauungsplan im Einklang steht.

## **E. 8.2**

8.2.1 Der Rekurrent macht in seinem Rekurs an das Verwaltungsgericht geltend, dass das Varianzverfahren, welches zu dem gemäss Baugesuch beurteilten Projekt geführt habe, den Vorgaben des Bebauungsplans nicht entsprechen würde. Bezweifelt werde nicht der Siegerentwurf, sondern die Auslobung des Wettbewerbes. Kritisiert wird die Formulierung im Wettbewerbsprogramm aus dem Jahr 2015, wonach innerhalb des Planungssperimeters gesamthaft eine maximale Ausnutzung von 16'600 m<sup>2</sup> zu erzielen sei. Es sei nicht darauf

hingewiesen worden, dass lediglich zur Voltastrasse von der Geschosshöhe abgewichen werden dürfe. Zudem sei zu Unrecht mitgeteilt worden, dass sämtliche Bäume auf dem Areal gefällt werden dürften (Rekursbegründung, S. 17). Diesen Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

8.2.2 Die Abteilung Immobilien Basel-Stadt des Finanzdepartements hat als Eigentümervertretung 2015 einen Wettbewerb für den Teilbereich West des Areals an der Ecke Volta-/Elsässerstrasse ausgeschrieben. Einleitend wurde im Wettbewerbsprogramm festgelegt, dass sich die baurechtlichen Rahmenbedingungen aus der Zonenänderung samt Bebauungsplan Nr. 213 ergeben würden, welche am 11. März 2015 rechtskräftig beschlossen wurden (Wettbewerbsprogramm Quartierergänzung VoltaOst vom 24. September 2015 [Wettbewerbsprogramm], Ziff. 1.1, ferner Ziff. 6.2). Im Wettbewerbsprogramm wurde weiter angegeben, dass auf dem Projektperimeter eine Neubebauung angestrebt werde, welche sich gezielt an Nachfragegruppen richten solle, die von den aktuellen Neubau- und Sanierungsaktivitäten im Quartier weniger angesprochen würden. Das Projekt solle im Vergleich zu anderen Neubauten erschwingliche Wohnungen- und Geschäftsflächen bieten. Neben frei verfügbaren Wohn- und Arbeitsflächen sollten rund 80 Wohnplätze für Studierende entstehen. Ebenfalls solle ein Teil der geplanten Wohnflächen durch die Sozialhilfe an deren Zielgruppe vermietet werden (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 1.2). Der Wettbewerb wurde zur Erlangung eines qualitativ hochstehenden Projektvorschlags als anonymer, einstufiger Projektwettbewerb nach GATT/WTO im selektiven Verfahren (Präqualifikation) durchgeführt (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 2.2). Als Ziel wurde im Wettbewerbsprogramm vorgegeben, dass die Realisierung von erschwinglichen Wohn- und Arbeitsflächen oberste Priorität habe. Die zu planende Überbauung solle nicht nur flächeneffizient, verdichtet und kostengünstig, sondern gleichzeitig vielfältig genutzt und sozial integrativ sein. Sie solle das Quartier nutzungsmässig und städtebaulich sinnvoll ergänzen und mit einer zeitgemässen Architektur und ökologischen Bauweise über das Quartier hinaus einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Basel leisten (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 1.4).

Dass im Kapitel Raumprogramm bzw. Allgemeine Rahmenbedingungen auf die maximal zulässige Bruttogeschossfläche von 16'600 m<sup>2</sup> hingewiesen worden ist (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 5.3 und 6.2), ist entgegen den Ausführungen des Rekurrenten nicht zu beanstanden. Diese Vorgabe ergibt sich aus der zonenrechtlichen Zuordnung und dem Bebauungsplan. Richtig ist auch der Hinweis im Wettbewerbsprogramm, wonach gemäss Bebauungsplan von der Gebäudetiefe, Gebäudehöhe, der Geschosshöhe und von der Baulinie abgewichen werden darf (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 6.2 a.E.). Entgegen den Ausführungen des Rekurrenten betrifft diese Abweichungsmöglichkeit den gesamten Perimeter und nicht nur einen Teil des Perimeters des Bebauungsplanes. Es kann diesbezüglich auf die vorstehenden Erwägungen (oben E. 8.1.2) verwiesen werden. Auch die Hinweise auf die erforderliche Einhaltung des Lichteinfallswinkels und der Freiflächen (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 6.3) werden in Wettbewerbsprogramm korrekt dargestellt. Entgegen den Ausführungen des Rekurrenten ist es auch nicht zu beanstanden, dass im Wettbewerbsprogramm davon ausgegangen wurde, dass grundsätzlich sämtliche Bäume innerhalb des Areals gefällt werden können, auch wenn eine entsprechende Fällbewilligung für die geschützten Bäume zum damaligen Zeitpunkt selbstverständlich noch nicht vorlag. Über die Fällbewilligungen wird nicht im Rahmen des Wettbewerbsprogramms entschieden, sondern bei der Beurteilung des

entsprechenden Fällgesuchs. Für den Wettbewerb musste daher von einer Annahme ausgegangen werden, wobei auch die Prüfung von Varianten mit dem Erhalt von Bäumen gewünscht worden war (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 6.4). Die Auslobung des Wettbewerbs ist somit entgegen den Ausführungen des Rekurrenten nicht zu beanstanden. Entgegen seiner Auffassung war es ebenso wenig notwendig, die öffentlich zugänglichen Beschlüsse des Grossen Rats betreffend Zonenänderungen und Bebauungsplan (SG 730.150) dem Wettbewerbsprogramm anzuhängen.

8.3 Dass das aus dem Wettbewerb hervorgegangene Bauprojekt "Gregory" das durch den Bebauungsplan statuierte Erfordernis einer städtebaulich und architektonisch hochstehenden Bebauung erfüllt, wird vom Rekurrenten explizit nicht bestritten ("Wir zweifeln nicht den Siegerentwurf an" [Rekursbegründung, S. 17]). Die Jury, welche sich aus fünf Fachpreisrichtern, darunter vier Architekten und einer Landschaftsarchitektin und vier Sachpreisrichtern (Geschäftsführer WoVe, Leiter Portfolio Management der Immobilien Basel-Stadt, Vertretung der Sozialhilfe sowie Portfoliomanager Pensimo) zusammensetzte, hat die eingereichten Unterlagen aufgrund der angegebenen Beurteilungskriterien insbesondere auf städtebauliche, volumenmetrische und architektonische Aspekte hin geprüft und bewertet (Jurybericht Wettbewerb Quartierergänzung VoltaOst vom 12. April 2016 [Jurybericht], Ziff. 2.7). Die Jury, deren Qualifikation vom Rekurrenten zu Recht nicht in Frage gestellt worden ist, hat ihren Entscheid zu Gunsten des Vorschlages "Gregory" der ARGE Trachsler & Hoffmann damit begründet, dass dieses Projekt auf Basis einer optimalen städtebaulichen Lösung das grösstmögliche Entwicklungspotential für eine adäquate und innovative Antwort auf die komplexe Aufgabenstellung biete (Jurybericht, Ziff. 4). Das Projekt zeichne sich durch einen prägnanten zehngeschossigen Riegelbau entlang der Elsässerstrasse und einem dreigeschossigen Sockel zum Fernheizkraftwerk aus. Ergänzt werde diese Setzung durch eine viergeschossige Tagesstätte als Fortführung der Zeile an der Elsässerstrasse. Entsprechend ihrer historischen Bedeutung als Ausfallachse werde die Elsässerstrasse durch den prägnanten Riegel gestärkt. Der Sockel beziehe sich auf die Bauten der Chemieindustrie auf der gegenüberliegenden Seite der Voltastrasse und auf das Fernheizkraftwerk und schaffe den Bezug zu dieser andersartigen Typologie, welche sich bis zum Rhein hinziehe. Der Riegelbau rücke von der Baulinie an der Elsässerstrasse zurück und halte damit den gesetzlich geforderten Einfallswinkel ein. Formal würden sich die Bauten in Strukturen und Materialisierung an den Bauten der Industrie orientieren und damit in deutlichem Kontrast zum Bestand an der Elsässerstrasse stehen (Jurybericht, S. 12). Der Riegelbau beherberge die Quartier- und Sozialwohnungen. Die Galerie mit Arbeitsplätzen im ersten Obergeschoss habe direkten Bezug zur Halle der Studierenden. Der durch das Zurückweichen des Riegelbaus erweiterte Aussenraum an der Elsässerstrasse eigne sich im Bereich der geschützten Kastanie gut als Gartencafé. Die Wohnungen im Riegelbau seien nach Nordost und/oder Südwest ausgerichtet. Die größeren entwickelten sich über die ganze Gebäudetiefe und profitierten von einer zweiseitigen Orientierung. Die Vorhalle ermögliche, dass die Wohnungen von einem Maximum an Weitblick profitieren würden. Die dem Raumprogramm und der Erschwinglichkeit geschuldete reduzierte private Fläche in den Wohnungen werde durch gezielte Massnahmen in den halbprivaten Bereichen des Hauses kompensiert. Die umliegenden Gebäudevorräume entlang der Elsässerstrasse, am Voltaplatz, an der Voltastrasse und zum Hof würden geschickt als Ankunftsorte, Aufenthaltsbereiche, Verbindungs- und Begegnungsräume ausformuliert und wirkten einladend und verbindend. Sie würden sich mit dem gemeinschaftlich genutzten

Erdgeschoss der Studentenwohnungen verweben. Die Anbindung und Vernetzung im Innern und ins Quartier seien sehr gut gelöst (Jurybericht, Ziff. 5.1 S. 15). Das auf dem Siegerprojekt "Gregory" basierende Baugesuch wurde von der Stadtbildkommission genehmigt. Das Verwaltungsgericht konnte sich anhand der Pläne sowie beim Augenschein vor Ort und beim Stadtmodell ein eigenes Bild machen und kann sich der nachvollziehbar begründeten Einschätzung der Fachinstanzen anschliessen. Die Baurekurskommission weist zurecht darauf hin, dass der Rekurrent in keiner Weise darzutun vermöge, dass das Projekt "Gregory" nicht einer architektonischen städtebaulich hochstehenden Bebauung entsprechen soll (angefochtener Entscheid, E. 32). Der Rekurrent zweifelt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren den Siegerentwurf wie ausgeführt explizit nicht mehr an.

## **E. 9**

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Rekurs in allen Punkten abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Rekurrent gemäss § 30 Abs. 1 VRPG dessen Kosten zu tragen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.