



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.0491.03

BVD/P100491
Basel, 11. Mai 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 10. Mai 2011

Ratschlag und Bericht

Kantonale Volksinitiative "Ja zu Parkraum auf privatem Grund"

und

**Gegenvorschlag für eine Anpassung des Bau- und Planungs-
gesetzes betreffend Abstellplätze für Fahrzeuge**

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Kantonale Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“	3
3. Ausgangslage Parkierung	4
4. Parkraumpolitik des Kantons Basel-Stadt	7
5. Inhaltliche Beurteilung der Parkrauminitiative	8
5.1 Allgemeine Überlegungen	8
5.2 Erfahrungen mit bestehender PPV	9
5.3 Vergleich der PPV mit anderen Städten und Normen	10
5.4 Fazit - Handlungsbedarf	11
6. Gegenvorschlag zur Parkrauminitiative	12
7. Geplante Stossrichtung der Anpassung der PPV	12
7.1 Anpassungsbedarf aufgrund Gegenvorschlag	12
7.1.1 Wohnen (§8 PPV)	12
7.1.2 Verkauf (§7 PPV)	13
7.1.3 Dienstleistung, Büro-, Gewerbe- und Fabrikationsbetriebe (§5)	13
7.1.4 Messung Parkierdruck auf Allmend	13
7.1.5 Zusammenhang mit Fahrtenmodell	14
7.1.6 Verknüpfung mit Parkraumbewirtschaftung	14
7.2 Sonstiger Anpassungsbedarf	15
7.2.1 Plan zur ÖV-Erschliessungsqualität	15
7.2.2 Ausnahmebestimmungen	15
8. Antrag	15

1. Begehren

Mit diesem Bericht und Ratschlag beantragen wir Ihnen, dem nachfolgend unterbreiteten Gesetzesvorschlag für eine Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes im Sinne eines Gegenvorschlages zur Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ zuzustimmen.

Ausserdem beantragen wir Ihnen, die Initiative und den Gegenvorschlag der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung vorzulegen und den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative und die gleichzeitige Annahme des Gegenvorschlages zu empfehlen.

2. Kantonale Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“

Die Kantonale Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ (Parkraum-Initiative) ist zustande gekommen. Die rechtliche Zulässigkeit wurde vom Grossen Rat an der Sitzung vom 13. Oktober 2010 festgestellt.

Die Initiative ist formuliert und verlangt, dass die bestehenden §74 und §75 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 aufgehoben und durch folgende Neuformulierung ersetzt werden:

- §74. *Grundsätzlich darf weder eine Mindest- noch eine Höchstzahl von Abstellplätzen für Personenwagen und Motorräder vorgeschrieben werden.*
- §75. *In den Quartieren Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel ist die Zahl der Abstellplätze für Personenwagen durch Verordnung zu bestimmen. Die Regelung hat zu berücksichtigen:*
- a) die Geschossfläche;*
 - b) die Zahl der Wohnungen oder der nach der Erfahrung zu erwartenden Arbeitsplätze;*
 - c) die Qualität der Verkehrserschliessung, insbesondere die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.*
- Abs. 2 *Der Regierungsrat kann die Baubewilligungsbehörde ermächtigen, eine grössere als die durch Verordnung zugelassene Zahl von Abstellplätzen in Gemeinschaftsanlagen zu bewilligen, wenn er im gleichen Beschluss für jeden zusätzlichen Platz mindestens 0,6 Plätze auf Allmend aufhebt. Die Publikationen des Baubegehrens und der verkehrspolizeilichen Anordnungen müssen auf diesen Zusammenhang hinweisen.*
- Abs. 3 *Die Abstellplätze müssen auf demselben Grundstück wie die Bauten und Anlagen oder in ihrer Nähe liegen.*
- Abs. 4 *Abstellplätze auf anderen Grundstücken sind den Bauten und Anlagen durch Grundbucheinträge zuzuordnen. Die Einträge dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht geändert oder gelöscht werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.*

Übergangsbestimmung:

Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft. Entsprechend wird die Parkplatzverordnung vom 22. Dezember 1992 auf Baubeglehen ausserhalb der Quartiere Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel, die nach dem Tage der Volksabstimmung bewilligt werden, nicht mehr angewandt.

Die Initiative verlangt somit, dass die bestehende Parkplatzverordnung (PPV), welche die maximal zulässige Anzahl PW-Abstellplätze auf privatem Grund regelt, für Bauten ausserhalb der Altstadtgebiete aufgehoben wird.

Die Initiative wurde gemeinsam mit einer weiteren Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen“ eingereicht. Beide Initiativen wurden erstmals im April 2008 lanciert. Mangels einer ausreichenden Anzahl Unterschriften kamen sie damals aber nicht zustande. Im Zusammenhang mit dem Referendum zum Grossratsbeschluss zur Parkraumbewirtschaftung in der Stadt Basel wurden die beiden Initiativen im Januar 2010 erneut lanciert. Beide Initiativen sind somit in Verbindung mit der Vorlage des Regierungsrates zur Parkraumbewirtschaftung zu sehen, die in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2010 gescheitert ist.

3. Ausgangslage Parkierung

Die Kapitel 3 und 4 geben einen Überblick über die Ausgangslage und die Parkraumpolitik des Regierungsrates. Sie sind deshalb im identischen Wortlaut im Ratschlag Parkraumbewirtschaftung, im Ratschlag zur Park-and-Ride-Initiative und im Ratschlag zur Parkrauminitiative enthalten.

Auf Stadtgebiet gibt es heute rund 100'000 Parkplätze bzw. Parkiermöglichkeiten. Der grösste Teil davon, nämlich rund 64'000 Parkplätze sind Privatparkplätze (vgl. Abbildung 1).

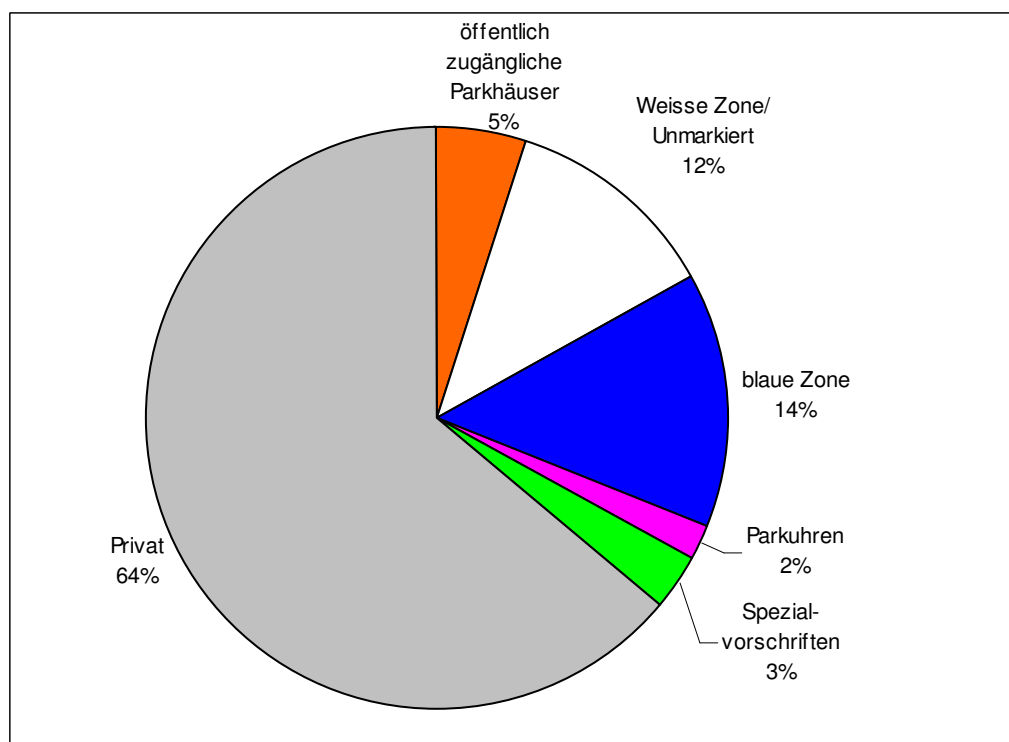


Abbildung 1: Aufteilung der Parkplätze nach Zugänglichkeit und Bewirtschaftung

Von den öffentlich zugänglichen 36'000 Parkplätzen sind heute noch 12'000 unbewirtschaftet, d.h. gebührenfrei und zeitlich unbeschränkt. In der blauen Zone¹ befinden sich 14'000 Parkplätze. Die verbleibenden 12'000 Parkplätze verteilen sich auf öffentlich zugängliche Parkhäuser (5'000), gebührenpflichtige Parkplätze (2'000) und Parkplätze mit Spezialvorschriften² (3'000).

Für den Zielverkehr in die Stadt hinein stehen in der ganzen trinationalen Agglomeration Basel weitere ca. 2'000 Park-and-Ride Parkplätze zur Verfügung. Rund die Hälfte davon wird von den SBB betrieben.

Exakte quantitative Untersuchungen zur Auslastung der verschiedenen Parkplatztypen fehlen bzw. sind nur für einzelne Spezialaspekte vorhanden. Eine umfassende Analyse wäre auch nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand zu beschaffen. Dennoch lassen sich die folgenden Tendenzen erkennen:

- Sowohl in den öffentlich zugänglichen Parkhäusern, als auch in privaten Einstellhallen sind die Abstellplätze nicht übermässig ausgelastet:
 - In den meisten Wohnquartieren lassen sich problemlos Abstellplätze kaufen oder mieten.
 - Private Garagen werden teilweise als Lagerplatz oder Werkstatt und nicht als Parkplatz gebraucht.

¹ Zeitlich befristet (max. 90 Min), mit Anwohnerparkkarte unbeschränkt.

² z.B. Güterumschlag mit Nachtparkierung

- Mit Ausnahme kleiner, sehr zentraler Parkhäuser (z.B. Storchen, Anfos) sind die öffentlich zugänglichen Parkhäuser sehr selten voll belegt.
 - Doppelnutzungen (z.B. tagsüber Pendler, nachts Anwohner) privater Abstellplätze sind selten. Die meisten Parkhäuser von Einkaufszentren sind nachts geschlossen und leer.
- Die Parkplätze auf Allmend sind an gewissen Orten zu bestimmten Zeiten überlastet:
 - In einigen Wohnquartieren (z.B. Matthäus, Gundeldingen) lässt sich abends nur sehr schwer ein Parkplatz finden.
 - In der Innenstadt und in gewissen Räumen rund um Arbeitsplatzschwerpunkte lässt sich tagsüber nur schwer ein Parkplatz finden.
 - Der hohe Parkierdruck führt zu einem grossen Parksuchverkehr. Er kann in einzelnen Wohngebieten einen erheblichen Anteil am Gesamtverkehr ausmachen.

Dieser Parksuchverkehr wird zudem dadurch erhöht, dass die vorhandenen unbewirtschafteten Parkplätze dazu verleiten, einen solchen zu suchen, anstatt den nächstmöglichen allenfalls gebührenpflichtigen Parkplatz zu wählen.

Die vorhandenen Parkierungsmöglichkeiten beeinflussen das gesamte Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr (MIV) erheblich. Neben der absoluten Anzahl an Parkplätzen spielt dabei auch die Bewirtschaftungsform eine grosse Rolle in Bezug auf das von einem Parkplatz ausgehende Verkehrsaufkommen. Der heute in der Stadt Basel vorhandene Strassenverkehr schöpft die Strassenkapazitäten weitgehend aus, zudem übersteigen die vom Verkehr wesentlich mitverursachten Luftschadstoffe die Grenzwerte nach wie vor. Gemäss dem kürzlich erstellten Luftreinhalteplan 2010 wird dies auch in zehn Jahren - trotz des unterstellten technischen Fortschritts - nach wie vor der Fall sein. Der in der Volksabstimmung vom 28. November 2010 angenommene Gegenvorschlag zur Städteinitiative verpflichtet den Regierungsrat denn auch, die Strassenverkehrsleistung ausserhalb des Autobahnnetzes bis zum Jahr 2020 um 10% zu senken. Eine Erhöhung der Parkplatzanzahl auf Allmend kommt deshalb nicht in Frage. Im Gegenteil: Langfristig sollte die angestrebte Verkehrsreduktion auch zu einer Reduktion der Nachfrage nach Parkplätzen führen.

Der öffentliche Raum in unserer Stadt ist eng begrenzt und er muss vielen Ansprüchen genügen. Die heute vorhandenen rund 31'000 Parkplätze auf Allmend beanspruchen eine Fläche von mind.³ 310'000 m². Dies ist in etwa 6-mal die Fläche des Schützenmattparks. Eine Reduktion dieser Fläche würde erhebliche Spielräume zugunsten anderer Nutzungsansprüche (Velostreifen, Busspuren, Grünräume, Strassencafés etc.) öffnen.

Kurz zusammengefasst sind in der heutigen Parkierungssituation die folgenden vier Problemfelder auszumachen:

³ Gerechnet mit 10m² pro Parkplatz. Je nach Anordnung brauchen die Parkplätze mehr Fläche, Erschliessungswege sind nicht enthalten.

- Ungenügend ausgenutzte Parkhäuser
- Grosser Parksuchverkehr (Lärm, Abgase, Zeitverlust)
- Hoher Flächenbedarf auf Allmend
- Zu viel Strassenverkehr

4. Parkraumpolitik des Kantons Basel-Stadt

Der Regierungsrat möchte diese vier Problemfelder integral angehen. Er nimmt deshalb die vom Volk abgelehnte Vorlage zur Parkraumbewirtschaftung und die zwei eingereichten Volksinitiativen zum Anlass, um mit einem Paket von drei separaten aber aufeinander abgestimmten Vorlagen die Parkraumpolitik auf eine neue Basis zu stellen. Insgesamt sollen damit die folgenden Ziele für die Parkierung im privaten und öffentlichen Raum angestrebt werden:

- Optimale Auslastung der bestehenden Parkplätze
- Reduktion des Parksuchverkehrs
- Reduktion des Parkdrucks auf Allmend und dadurch langfristig eine Reduktion des Flächenbedarfs für öffentliche Parkplätze
- Reduktion des Strassenverkehrs

Weiter gilt es, die legitimen Bedürfnisse der Anwohner und der Wirtschaft zu berücksichtigen. Deshalb soll primär die Parkierungssituation für Anwohner, Besucher, Kunden und Gewerbe verbessert werden. Gleichzeitig will der Regierungsrat auch aktiv einen Beitrag leisten, damit mehr Pendler eine Alternative zum eigenen Auto für die Fahrt in die Stadt zur Verfügung haben.

Mit der **Parkraumbewirtschaftung** werden in erster Linie die bisher unbewirtschafteten Parkplätze in blaue Zonen umgewandelt. Ergänzend werden neue Parkkarten für Pendlerinnen und Pendler sowie Besucherinnen und Besucher geschaffen, um auch diesen beiden Nutzergruppen weiterhin ein längeres Parkieren (gegen Gebühr) zu ermöglichen. Mit dieser Vorlage werden in optimaler Weise alle vier oben aufgeführten Ziele unterstützt:

- Pendlerinnen und Pendler werden eher auf bestehende private Einstellhallen zurückgreifen, da sie neu auch auf Allmend Gebühren bezahlen müssen.
- Der Parksuchverkehr wird reduziert, da nicht mehr nach zeitlich unbeschränkten Gratis-Parkplätzen gesucht wird.
- Der Parkierdruck auf Allmend wird reduziert, da für wesentliche Nutzergruppen (Pendler, Besucher) neu Gebühren eingeführt werden.
- Der Strassenverkehr wird gesamthaft reduziert, da die neuen Gebühren insbesondere Pendlerinnen und Pendler auch zum Umstieg auf alternative Verkehrsmittel animieren. Gleichzeitig werden der öffentliche, wie auch der Fuss- und Veloverkehr gezielt gefördert.
- Die Parkierungsmöglichkeiten für Anwohnerinnen und Anwohner und für das Gewerbe werden erhöht, da weniger Parkplätze dauerhaft von Pendlern belegt sind.

Der **Gegenvorschlag zur Park-and-Ride Initiative** sorgt für alternative Parkiermöglichkeiten für Pendler und trägt somit zur Reduktion des Strassenverkehrs und des Parksuchverkehrs, sowie zur Reduktion des Parkdrucks auf Allmend bei. Mit der Zweckbindung eines Teils der neuen Parkgebühren aus der Parkraumbewirtschaftung sorgt diese Vorlage zusätzlich dafür, dass diese Gebühren gezielt für die Bedürfnisse des Pendlerverkehrs eingesetzt werden. Mit der Parkraumbewirtschaftung stehen finanzielle Mittel zur Förderung von Park-and-Ride-Anlagen zur Verfügung - die Finanzierung solcher Anlagen kann somit verursachergerechter erfolgen als aus allgemeinen Steuermitteln.

Der **Gegenvorschlag zur Parkrauminitiative** schliesslich erleichtert die Schaffung von zusätzlichen privaten Parkplätzen dort, wo der Parkierdruck auf Allmend besonders gross ist. Auch diese Vorlage trägt somit zur Reduktion des Parksuchverkehrs und zur Reduktion des Parkierdrucks bei. Der durch die zusätzlich möglichen Parkplätze ausgelöste Zusatzverkehr kann in Kauf genommen werden, da die positiven Effekte der Vorlage deutlich überwiegen, vorausgesetzt, die Vorlage tritt in Kombination mit der geplanten Parkraumbewirtschaftung in Kraft. Andernfalls würde die Vorlage primär zu unerwünschten Zusatzparkplätzen für den Pendlerverkehr führen.

Alle drei Parkierungsvorlagen sind auch im Zusammenhang mit der umfassenden Verkehrspolitik des Kantons Basel-Stadt zu beurteilen. Durch die stetige Förderung des Fuss- und Veloverkehrs sowie des öffentlichen Verkehrs in den letzten zwei Jahrzehnten stehen sowohl für den Binnenverkehr innerhalb des Kantons als auch für den Ziel-/Quellverkehr bereits jetzt für viele Fahrten Alternativen zum eigenen Auto zur Verfügung. Weitere Ausbauten insbesondere auch ins grenznahe Ausland sind im Bau (z.B. Tram 8 nach Weil am Rhein) bzw. in Planung (z.B. Tram 3 nach Saint-Louis). Eine weitergehende Optimierung des Tramnetzes wird zurzeit vorbereitet. Mit dem Herzstück und der Einführung eines Viertelstunden-Taktes in der Kernagglomeration wird zudem auch die Regio-S-Bahn mittel- bis langfristig einen massiven weiteren Ausbau erfahren.

Im Rahmen des Projektes digitaler Markierungs- und Signalisationsplan (vgl. Grossratsbeschluss 10/42/22G vom 22.10.2010) wird neu ein Parkplatzkataster erstellt. Damit steht mittelfristig eine hervorragende Basis zur Verfügung, um die Entwicklungen im Parkierungsbe- reich auf der Allmend zu verfolgen. Mit gezielten Erhebungen soll der Kataster um Auslastungsangaben ergänzt werden. Auf dieser Grundlage wird es möglich sein, mittel- bis langfristig die Gebühren der einzelnen Nutzungsarten anzupassen und den Bedarf nach Stellplätzen kleinräumig auszuweisen. Die notwendige Abwägung zwischen den verschiedenen Nutzungsansprüchen an den öffentlichen Raum wird damit vermehrt auf objektiven Grundlagen basieren.

5. Inhaltliche Beurteilung der Parkrauminitiative

5.1 Allgemeine Überlegungen

Die Initiative fordert die vollständige Freigabe der Anzahl Parkplätze, die auf privatem Grund gebaut werden dürfen. Eine solche Freigabe ist grundsätzlich abzulehnen, da Parkplätze ei-

nes der wichtigsten Steuerungsinstrumente zur Beeinflussung der Verkehrsnachfrage darstellen. Ist doch die Verfügbarkeit eines Parkplatzes am Zielort eines der wichtigsten Entscheidungskriterien für die Wahl des Verkehrsmittels. Eine massive Erhöhung der Anzahl verfügbarer Abstellplätze würde die Attraktivität des motorisierten Individualverkehrs deutlich erhöhen und damit zu einer Zunahme des Strassenverkehrs führen. Dies ist aus Umweltschutzgründen und aufgrund der mit einem höheren Verkehrsaufkommen verbundenen Notwendigkeit nach einem verstärkten Strassenausbau nicht sinnvoll. Zudem verpflichtet der kürzlich in einer Volksabstimmung angenommene Gegenvorschlag zur Städteinitiative den Kanton, dafür zu sorgen, dass der Strassenverkehr ausserhalb der Autobahnen in den nächsten zehn Jahren um 10% zurückgeht.

Im Gegensatz zu anderen Kantonen und Gemeinden kennt Basel-Stadt keine Pflicht zur Erstellung einer Mindestanzahl an Parkplätzen. Deshalb ist eine Aufhebung der bestehenden Parkplatzverordnung auch nicht zur Förderung mobilitätsarmer Wohnformen („Autofreie Siedlung“) nötig.

Im Falle einer Annahme der Initiative würden die Parkplatzverordnung und damit die **direkte** Beschränkung der zulässigen Anzahl Parkplätze auf Privatareal entfallen. Eine **indirekte** Beschränkung der möglichen Parkplatzanzahl ergibt sich aber auch aus der Umweltschutzgesetzgebung (z.B. Luftreinhaltung, Lärm) und dem Bau- und Planungsgesetz (hinreichende Erschliessung, d.h. genügende Leistungsfähigkeit des umliegenden Strassennetzes). Diese limitierenden Aspekte würden bei einer Aufhebung der Parkplatzverordnung (PPV) an Bedeutung gewinnen, ohne konkrete Anhaltspunkte für eine zahlenmässige Bestimmung der zu bewilligenden Anzahl Parkplätze zu bieten. Es ist zu befürchten, dass eine grosse Planungsunsicherheit entstehen würde und die verträgliche (=zulässige) Anzahl Parkplätze nur im Einzelfall nach aufwendigen Sachverhaltserhebungen und Abklärungen, eventuell im äussersten Fall im Rahmen eines Gerichtsverfahrens, festgelegt werden könnte. In diesem Sinne gewährleistet die bestehende PPV eine Planungssicherheit für potentielle Bauherren. Die komplette Aufhebung der PPV im Sinne der Parkrauminitiative würde diese Rechtssicherheit aufheben und könnte sich somit negativ auf die Investitionstätigkeit im Kanton auswirken.

Positiv zu erwähnen ist, dass das Einrichten zusätzlicher privater Parkplätze den Parkierdruck auf der Allmend reduzieren würde. Dieses Potential kann umso besser ausgeschöpft werden, je weniger restriktiv die privat errichteten Parkplätze genutzt werden (also z.B. nicht nur von Mitarbeitenden während gewisser Tageszeiten) und je konsequenter die Parkplätze auf der Allmend bewirtschaftet werden (zeitlich und/oder finanziell).

5.2 Erfahrungen mit bestehender PPV

Die bestehende kantonale Parkplatzverordnung wurde am 22. Dezember 1992 als Ausführungsbestimmung zum ersten Luftreinhalteplan von 1990 erlassen und hat somit als oberstes Ziel, die umweltrechtlichen Vorgaben aus der Luftreinhaltung einzuhalten. Die Umsetzung erfolgt über die pro Nutzungsart (Wohnen, Büro, Verkauf) zulässige maximale Parkplatzanzahl und die Anwendung eines Korrekturfaktors, der sich aus der ÖV-Erschliessungsqualität ergibt.

In der jetzigen PPV sind Ausnahmen von der ordentlichen Parkplatzanzahl in einer Vielzahl von Fällen möglich (Dienstfahrzeuge, Schichtarbeit, starker Kundenverkehr, Fahrzeuge mit alternativem Antrieb etc.). Die Praxis zeigt, dass von Seiten der Gesuchstellenden zunehmend versucht wird, eine Erhöhung der zulässigen Anzahl Parkplätze unter Beanspruchung einer Ausnahmeregelung zu erwirken. Dies gilt primär für Baugesuche von Dienstleistungsgebäuden. Bei Wohnnutzungen ist die bestehende PPV eher locker, lässt sie doch pro Wohnung einen Abstellplatz zu. Tatsächlich besitzt aber nur rund die Hälfte aller Basler Haushalte ein eigenes Auto. Entsprechend werden häufig Baugesuche für Wohnbauten eingereicht, die die zulässige Parkplatzanzahl nicht vollständig ausschöpft.

Der Plan zur Erschliessungsqualität wurde seit Einführung der PPV nicht mehr angepasst. Die Qualität der Erschliessung konnte hingegen in einigen innerstädtischen Gebieten deutlich verbessert werden.

Aus diesen Gründen wurde 2006 eine Arbeitsgruppe mit der Überarbeitung der PPV beauftragt. Diese Arbeiten wurden in Erwartung der Vorlage zur Parkraumbewirtschaftung und in Erwartung der beiden Parkraumbewirtschaftungsinitiativen sistiert bzw. auf die Einführung eines Fahrtenmodells konzentriert. Der bestehende Überarbeitungsbedarf im Bereich Ausnahmeregelung und im Bereich des Plans zur ÖV-Erschliessung steht unbestritten fest.

5.3 Vergleich der PPV mit anderen Städten und Normen

Ein exakter Vergleich der Parkplatzreglemente verschiedener Städte und Kantone ist nicht möglich, da unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen verwendet werden⁴. Vergleichsrechnungen an einzelnen konkreten Beispielen zeigen folgende Tendenzen:

Wohnen

- Im Bereich Wohnen lässt die bestehende PPV deutlich mehr Abstellplätze zu als die entsprechende Regelung der Stadt Zürich. In sehr gut mit dem ÖV erschlossenen Gebieten erlaubt auch die Stadt Luzern deutlich weniger Parkplätze als Basel, wo die zulässige Parkplatzanzahl im Bereich Wohnen nicht von der Erschliessungsqualität abhängt.
- Die schweizerische Norm (VSS SN 640 281) und die Stadt St. Gallen lassen rund 10% mehr Abstellplätze zu als Basel. In der Stadt Bern sind sogar bis zu 25% mehr Abstellplätze erlaubt.
- Der Kanton Basel-Landschaft verlangt im *Minimum* 30% mehr Abstellplätze als die baselstädtische PPV im *Maximum* zulässt.

Dienstleistung

- Auch im Bereich Dienstleistung ist die Stadt Zürich strenger als Basel. Dies gilt insbesondere für sehr gut mit dem ÖV erschlossene Gebiete. In durchschnittlich bis

⁴ Relevante Unterschiede zeigen sich bei der Festlegung der Qualität der ÖV-Erschliessung, bei den anrechenbaren Flächen (Definition BGF, Verwendung BGF oder Verkaufsfläche, etc.), beim Einbezug des Langsamverkehrs und bei der Aufteilung Parkplätze auf Beschäftigte/Kunden bzw. Anwohner/Besucher.

schwach erschlossenen Gebieten liegen die Vorgaben von Basel und Zürich in einem vergleichbaren Bereich.

- Auch die Stadt Luzern ist in sehr gut erschlossenen Gebieten strenger als Basel. In schlecht erschlossenen Bereichen dürfen hingegen bis zu 30% mehr Abstellplätze gebaut werden.
- In den Städten Bern und St. Gallen dürfen heute erheblich mehr Abstellplätze gebaut werden als in Basel.
- Die schweizerische Norm setzt den Minimalbedarf etwa 10-20% höher als die derzeitige Plafonierung in der PPV. Der Maximalbedarf nach Norm würde einer Verdoppelung bis Vervierfachung der gültigen PPV entsprechen.
- Im Kanton Basel-Landschaft werden doppelt bis knapp dreimal so viele Parkplätze gefordert, als die PPV im Maximum zulässt.

Verkauf

- Für Verkaufsnutzungen lässt die bestehende PPV ein Mehrfaches an Parkplätzen zu als die Richtlinien von Zürich und Luzern. Dies gilt insbesondere auch für kleinere Läden.
- Die Städte Bern und St. Gallen liegen hier in einer ähnlichen Grössenordnung wie Basel.
- Im Vergleich zur schweizerischen Norm kann die bestehende PPV bei kleinen, sehr gut mit dem ÖV erschlossenen Läden als sehr grosszügig bezeichnet werden. Hingegen wären bei grösseren Läden, mit einer nur durchschnittlichen ÖV-Erschliessung gemäss Norm mehr Abstellplätze möglich.

5.4 Fazit - Handlungsbedarf

Die bisherigen Erfahrungen und die durchgeführten Analysen zeigen deutlich, dass die bestehende PPV überarbeitet werden muss. Bestehen doch unabhängig von der Initiative ein Anpassungsbedarf im Bereich der Ausnahmeregelungen und ein Aktualisierungsbedarf beim Plan der ÖV-Erschliessungsqualität. Eine generelle, deutliche Erhöhung der zulässigen Parkplatzanzahl kommt aber aufgrund des dadurch ausgelösten Mehrverkehrs für den Kanton Basel-Stadt nicht in Frage. Eine fast komplette Aufhebung der Verordnung im Sinne des Initiativkomitees ist zudem aufgrund der damit einhergehenden Rechtsunsicherheit nicht sinnvoll.

Der Quervergleich mit anderen Städte und gesamtschweizerischen Normen zeigt, dass die Werte der PPV im Bereich Wohnen und im Bereich Verkauf in einem sinnvollen Bereich liegen. Im Bereich Dienstleistung ist die PPV hingegen eher restriktiv. Dies gilt insbesondere für nur durchschnittlich bis schwach mit dem ÖV erschlossene Gebiete. In diesem Bereich ist somit eine Lockerung der PPV im Sinne eines Gegenvorschlages zur Initiative sinnvoll. Diese Lockerung der PPV soll in erster Linie auch dazu dienen, den Parkierdruck auf Allmend und damit auch den Parksuchverkehr zu reduzieren.

6. Gegenvorschlag zur Parkrauminitiative

Entsprechend den vorhergehenden Ausführungen wird die Forderung der Initiative nach einer Abschaffung der PPV vom Regierungsrat nicht unterstützt. In Kombination mit der geplanten Einführung einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung ist aber eine Lockerung der PPV in Teilbereichen sinnvoll, um den Parkierdruck auf Allmend und damit auch den Parksuchverkehr zu reduzieren.

Als direkten Gegenvorschlag zur Parkrauminitiative schlägt der Regierungsrat deshalb folgenden neuen Abs. d) im §74 des Bau- und Planungsgesetzes vor:

§ 74. Die zulässige Zahl der Abstellplätze für Personenwagen ist durch Verordnung zu bestimmen. Die Regelung hat zu berücksichtigen:

- a) die Geschossfläche;*
- b) die Zahl der Wohnungen oder der nach der Erfahrung zu erwartenden Arbeitsplätze;*
- c) die Qualität der Verkehrserschliessung, besonders die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln;*
- d) der Parkierdruck auf Allmend im Umfeld der geplanten Abstellplätze.**

Neben den bereits heute zu berücksichtigenden Umständen wie die Geschossfläche, die Anzahl Wohnungen oder Arbeitsplätze sowie die Qualität der Verkehrserschliessung sollen neu auch Angebot und Nachfrage nach Parkplätzen auf Allmend berücksichtigt werden.

Die konkrete Umsetzung dieser neuen Grundlage erfolgt in der Parkplatzverordnung (PPV), die in der Kompetenz des Regierungsrates liegt. Die abschliessende Formulierung der Anpassungen der PPV ist deshalb nicht Gegenstand dieses Gegenvorschlages. Die geplante Stossrichtung ist aber zur Information im nachfolgenden Kapitel beschrieben.

7. Geplante Stossrichtung der Anpassung der PPV

7.1 Anpassungsbedarf aufgrund Gegenvorschlag

Die PPV unterscheidet drei Nutzungskategorien (Dienstleistung, Verkauf, Wohnen). Diese Kategorien unterscheiden sich bezüglich Anforderungen an Abstellplätze, aber auch bezüglich der durch die Abstellplätze ausgelösten Verkehrsnachfrage. Die Umsetzung der Berücksichtigung des Parkierdrucks auf Allmend in der PPV soll deshalb pro Nutzungskategorie unterschiedlich erfolgen.

7.1.1 Wohnen (§8 PPV)

Der Autobesitz von Haushalten ist nur wenig abhängig von der ÖV-Erschliessungsqualität und vom Parkierdruck. Entsprechend der heutigen Regelung soll die PPV deshalb weiterhin für jede Wohnung einen Abstellplatz zulassen. Bei Wohnungen über 140 m² sind auch heute schon mehr Parkplätze zugelassen. Eine Lockerung in Gebieten mit hohem Parkierdruck ist

nicht vorgesehen, dies auch deshalb, weil die heute zulässigen Werte eher grosszügig sind und zum Teil nicht ausgeschöpft werden.

7.1.2 Verkauf (§7 PPV)

Abstellplätze von Verkaufsnutzungen produzieren ein hohes Verkehrsaufkommen und entsprechen einem grossen kommerziellen Interesse. Sie sollen deshalb grundsätzlich auf Privatareal angeordnet sein, um die umliegenden Quartiere vor Parksuchverkehr zu schützen.

Zudem sind die bisherigen Werte der PPV im Quervergleich mit anderen Städten eher grosszügig. Aus diesen Gründen ist es nicht angebracht, die zulässige Anzahl Abstellplätze für die Nutzungsart Verkauf zu erhöhen, auch nicht in Gebieten mit hohem Parkierdruck.

Für grössere Anlagen (verkehrsintensive Einrichtungen) ist zudem seit letztem Jahr in Kombination mit einem Fahrtenmodell eine leicht höhere Parkplatzanzahl zulässig (siehe Kapitel 7.1.5).

7.1.3 Dienstleistung, Büro-, Gewerbe- und Fabrikationsbetriebe (§5)

Die durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass die heutigen Regelungen im Bereich Dienstleistung im Quervergleich mit anderen Schweizer Städten als eher restriktiv zu beurteilen sind. Dieser Bereich wird auch von der geplanten Parkraumbewirtschaftung am stärksten betroffen, da das bisher kostenlose Parkieren für Pendlerinnen und Pendler auf Allmend nicht mehr möglich sein wird.

Folgende Anpassung der zulässigen Parkplatzanzahl gemäss PPV ist geplant:

- Bereich mit hohem Parkierdruck: +20%
- Bereich mit mittlerem Parkierdruck: +10%
- Bereich mit geringem Parkierdruck: +/-0%

Diese Anpassungen sollen nur in Bereichen mit guter oder durchschnittlicher bis schwacher ÖV-Erschliessung gelten. In Bereichen mit sehr guter ÖV-Erschliessung (primär Innenstadt) stehen dem Pendlerverkehr genügend Alternativen zur Verfügung. Zudem sind die heute zulässigen Werte bei sehr guter ÖV-Erschliessung im Quervergleich mit anderen Städten eher grosszügig, so dass hier auf eine Lockerung der PPV verzichtet werden kann.

7.1.4 Messung Parkierdruck auf Allmend

Aufgrund der vorhergehenden Erläuterungen beeinflusst der Parkierdruck die zulässige Parkplatzanzahl nur für den Bereich Dienstleistung. Entsprechend ist der Parkierdruck an Werktagen zu Büro- bzw. Geschäftszeiten massgebend.

Eine exakte Festlegung des Parkierdrucks auf Allmend wäre nur mit einem sehr grossen Erhebungsaufwand machbar. Hierzu müsste flächendeckend und zu verschiedenen Zeitpunkten die Auslastung des bestehenden Parkraums erfasst werden. Da die geplante Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung die Situation wesentlich verändern dürfte, macht eine solche Erhebung zurzeit keinen Sinn. Im Rahmen der Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung ist

ein solches Monitoring langfristig aber vorgesehen. Als Grundlage hierzu muss in einem ersten Schritt der geplante Parkplatzkataster erstellt werden (vgl. Kap. 4).

Kurzfristig erfolgt die Festlegung der Bereiche mit hohem Parkierdruck deshalb pragmatisch aufgrund verschiedener Grundlagen. Als Basis dient eine im Rahmen der Grundlagenarbeiten zur Parkraumbewirtschaftung erstellte externe Studie aus dem Jahr 2002, die das Angebot und die Nachfrage nach Parkplätzen pro Wohnviertel untersucht und miteinander verglichen hat. Die Ergebnisse dieser Studie⁵ sollen im Rahmen der Überarbeitung der PPV aufgrund der Verteilung der Parkbussen⁶ der Polizei und soweit nötig aufgrund von Augenscheinen plausibilisiert und angepasst werden. Nach Bedarf können aufgrund der lokalen Verteilung der Parkplätze auch kleine Verschiebungen zwischen den Grenzen der Wohnviertel vorgenommen werden. Eine feinere Einteilung des Parkierdrucks als auf Ebene Wohnviertel ist zurzeit nicht vorgesehen. Die Formulierung im Gesetz lässt jedoch die Möglichkeit offen, zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund einer umfassenderen Datenlage detaillierte Festlegungen zu treffen.

Für Riehen und Bettingen liegen keine Daten vor. Beide Gebiete werden, soweit die Plausibilitätsprüfung keine anderen Anhaltspunkte liefert, als Gebiete mit geringem Parkierdruck definiert.

7.1.5 Zusammenhang mit Fahrtenmodell

Für verkehrsintensive Einrichtungen (mindestens 2'000 Fahrten pro Tag) ist bereits heute ein Fahrtenmodell festzulegen (§75 Bau- und Planungsgesetz, SG 730.100). Dabei kann die Bauherrschaft von einer Erhöhung der Anzahl Parkplätze um 20% profitieren. Von der Lockerung der PPV sollen verkehrsintensive Einrichtungen deshalb ausgenommen werden. D.h. die zusätzlichen 20% in Gebieten mit hohem Parkierdruck kommen für verkehrsintensive Einrichtungen nicht zur Anwendung.

7.1.6 Verknüpfung mit Parkraumbewirtschaftung

Die vorgeschlagene Lockerung der PPV kommt für den Regierungsrat nur in Frage, wenn gleichzeitig auch die Parkraumbewirtschaftung eingeführt wird. Ansonsten würde diese Vorlage zu einer unerwünschten Bevorzugung von Pendlern führen. In der PPV soll deshalb eine zusätzliche Vorschrift eingefügt werden, die die gemäss Kap. 7.1.3 definierten zusätzlichen Abstellplätze nicht zulässt, wenn auf Allmend gebührenfreie Parkplätze ohne zeitliche Beschränkung vorhanden sind.

⁵ Wohnviertel mit hohem Parkierdruck: Altstadt Grossbasel, Gundeldingen, Gotthelf, Altstadt Kleinbasel, Matthäus.

Wohnviertel mit mittlerem Parkierdruck: Am Ring, Breite, Iselin, St. Johann, Clara, Klybeck.

⁶ Parkbussen werden insbesondere dort in Kauf genommen, wo die legalen Alternativen rar sind. Viele Parkbussen in einem Gebiet sind demnach ein Indiz für einen hohen Parkierdruck.

7.2 Sonstiger Anpassungsbedarf

7.2.1 Plan zur ÖV-Erschliessungsqualität

Der Plan zur ÖV-Erschliessungsqualität⁷ wurde seit Einführung der PPV im Jahr 1992 nicht mehr angepasst. In einigen innerstädtischen Gebieten hat sich die Qualität der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr seither aber deutlich verbessert. Dies gilt insbesondere für Gebiete im Umfeld der Bahnhöfe bzw. der neuen S-Bahn Stationen Dreispitz und Niederholz.

Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb unabhängig von der hier diskutierten Initiative, den Plan zur ÖV-Erschliessungsqualität zu aktualisieren.

7.2.2 Ausnahmebestimmungen

Mit einer Überprüfung der heute eher grossen Zahl von möglichen Ausnahmegründen soll die Anwendung der PPV optimiert und für die Gesuchstellenden transparenter gemacht werden. Ziel ist es somit, primär diejenigen Ausnahmeregelungen, die gut begründbar und für die Vollzugsbehörden einfach kontrollierbar sind, beizubehalten (bspw. für zusätzliche Parkplätze, die sich mit einem öffentlichen Interesse rechtfertigen lassen oder zusätzliche Parkplätze für Betriebe mit Schichtdienst). Alle anderen Ausnahmeregelungen sollen hingegen aus der PPV entfernt werden (bspw. bestehende Sonderregelungen, die eine Abweichung der Werte für den Flächenbedarf pro Arbeitsplatz zulassen).

Der Regierungsrat verspricht sich hiervon eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes und eine weitere Verbesserung der Rechtssicherheit.


8. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes zur Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ und einem Gegenvorschlag .

⁷ Die Erschliessungsgüte eines Standortes ist abhängig von der Distanz zu den nächstgelegenen ÖV-Haltestellen und von der Bedienungshäufigkeit und der Art des Verkehrsmittels (Bahn, Tram/Bus) an diesen Haltestellen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss zur Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ und einem Gegenvorschlag

Grossratsbeschluss zur Initiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ und einem Gegenvorschlag

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlages zu der mit 3'765 gültigen Unterschriften zustande gekommenen und mit Beschluss des Grossen Rates vom 13. Oktober 2011 für rechtlich zulässig erklärten formulierten Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ (Parkraum-Initiative) mit dem folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes ein:

Das Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 74 und § 75 mit den zugehörigen Überschriften werden aufgehoben und durch folgende Fassung ersetzt:

b) Abstellplätze für Autos und Motorräder: Grundsatz

§ 74. Grundsätzlich darf weder eine Mindest- noch eine Höchstzahl von Abstellplätzen für Personenwagen und Motorräder vorgeschrieben werden.

c) Abstellplätze in der Altstadt

§ 75. In den Quartieren Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel ist die Zahl der Abstellplätze für Personenwagen durch Verordnung zu bestimmen. Die Regelung hat zu berücksichtigen:

a) die Geschossfläche;

b) die Zahl der Wohnungen oder der nach der Erfahrung zu erwartenden Arbeitsplätze;

c) die Qualität der Verkehrserschliessung, insbesondere die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

² Der Regierungsrat kann die Baubewilligungsbehörde ermächtigen, eine grössere als die durch Verordnung zugelassene Zahl von Abstellplätzen in Gemeinschaftsanlagen zu bewilligen, wenn er im gleichen Beschluss für jeden zusätzlichen Platz mindestens 0,6 Plätze auf Allmend aufhebt. Die Publikationen des Baubegehrens und der verkehrspolizeilichen Anordnungen müssen auf diesen Zusammenhang hinweisen.

³ Die Abstellplätze müssen auf demselben Grundstück wie die Bauten und Anlagen oder in ihrer Nähe liegen.

⁴ Abstellplätze auf anderen Grundstücken sind den Bauten und Anlagen durch Grundbucheinträge zuzuordnen. Die Einträge dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht geändert oder gelöscht werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.

Übergangsbestimmung:

Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft. Entsprechend wird die Parkplatzverordnung vom 22. Dezember 1992 auf Baubeglehen ausserhalb der Quartiere Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel, die nach dem Tage der Volksabstimmung bewilligt werden, nicht mehr angewandt."

wird beschlossen:

Das Bau- und Planungsgesetz Basel-Stadt (BPG) vom 17. November 1999 wird wie folgt geändert:

In § 74 Abs. 1 wird folgende neue lit. d eingefügt:

d) der Parkierdruck auf Allmend im Umfeld der geplanten Abstellplätze

II.

Die Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ (Parkrauminitiative) und der Gegenvorschlag sind den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Für den Fall, dass sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Volksinitiative „Ja zu Parkraum auf privatem Grund“ (Parkrauminitiative) zu verwerfen und die Änderung des Bau- und Planungsgesetzes als Gegenvorschlag anzunehmen.

Bei Annahme der Volksinitiative wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam. Bei Annahme des Gegenvorschlages bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit der entsprechenden Gesetzesänderung.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, ist die Änderung des Bau- und Planungsgesetzes nochmals zu publizieren. Sie unterliegt dann dem fakultativen Referendum. Nach dem Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

III.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

