



An den Grossen Rat

17.0553.02

BVD/P170553

Basel, 28. März 2018

Regierungsratsbeschluss vom 27. März 2018

Kantonale Volksinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“

Bericht zum weiteren Verfahren

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Inhalt der Initiative	3
2.2 Rechtliche Zulässigkeit	3
3. Zukünftige Parkierungspolitik.....	3
3.1 Auswirkungen der bisherigen Parkraumbewirtschaftung.....	3
3.2 Heutige Situation	4
3.3 Künftige Parkraumpolitik	5
4. Beurteilung der Initiative	6
4.1 Übersicht	6
4.2 Ausreichende Parkplatzanzahl	7
4.3 Bevorzugung Gewerbetreibende	7
4.4 Gleichwertige Kompensation entfallender Parkplätze	8
4.4.1 Entwicklung der Parkplatzzahl für Personenwagen	8
4.4.2 Gründe für den Parkplatzabbau auf öffentlichem Grund	8
4.4.3 Forderung der Initiative zur gleichwertigen Kompensation von Parkplätzen	9
4.4.4 Velo- und Motorradabstellplätze	10
5. Finanzielle Auswirkungen	10
5.1 Grundsätzliches	10
5.2 „Ausreichende“ Parkplatzanzahl	10
5.3 Ersatzparkplätze	11
6. Haltung von Riechen und Bettingen.....	11
7. Antrag.....	12

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die kantonale Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

2. Ausgangslage

2.1 Inhalt der Initiative

Die Kantonale Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ ist mit 3'484 gültigen Unterschriften zustande gekommen. Die Initiative ist formuliert und verlangt, dass § 16 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 (SG 780.100) wie folgt geändert wird:

§ 16 Parkplätze auf öffentlichem Grund

Absatz 1 Der Kanton und die Landgemeinden sorgen dafür, dass auf öffentlichem Grund eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen für den Veloverkehr und den motorisierten Individualverkehr eingerichtet werden. Die Veloparkplätze sind wenn möglich gedeckt zu erstellen.

Absatz 2 Das zeitlich unbeschränkte Parkieren privater Motorfahrzeuge auf öffentlichem Grund ist bevorzugt Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern, Gewerbetreibenden und gleichermassen Betroffenen zu ermöglichen.

Absatz 3 unverändert

Absatz 4 unverändert

Absatz 5 Bei einer Aufhebung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund muss in einem Radius von in der Regel nicht mehr als 200 Meter ein qualitativ wie quantitativ gleichwertiger Ersatz geschaffen werden.

Übergangsbestimmung: Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.

2.2 Rechtliche Zulässigkeit

Der Grosse Rat hat diese Volksinitiative mit GRB 17/38/09G vom 20. September 2017 entsprechend dem Antrag des Regierungsrates für rechtlich zulässig erklärt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten überwiesen.

3. Zukünftige Parkierungspolitik

3.1 Auswirkungen der bisherigen Parkraumbewirtschaftung

Bis Ende 2016 wurde in Basel die vom Grossen Rat beschlossene Parkraumbewirtschaftung umgesetzt. Etappenweise wurden alle nicht bewirtschafteten weiss markierten Parkplätze in Parkplätze der Blauen Zone mit Anwohnerprivilegierung umgewandelt. Anwohnende können gegen eine Gebühr eine Anwohnerparkkarte lösen und auf den entsprechend markierten Parkfeldern in ihrem Quartier ohne Einschränkung parkieren. Zudem können Besucher, Pendler und Gewerbetreibende jeweils spezielle Parkkarten erwerben. Die Wirkungsanalyse¹ der Parkraumbewirtschaftung zeigt, dass die Auslastung der Parkplätze im öffentlichen Raum leicht reduziert werden konnte. Zudem finden Anwohnerinnen und Anwohner heute leichter einen Parkplatz als früher.

¹ Vgl. Bericht Wirkungscontrolling Umsetzung Parkraumbewirtschaftung 2013–2016, Rapp Trans, 23. Mai 2017
Zum Download verfügbar unter: www.mobilitaet.bs.ch > Motorfahrzeuge > Parkplatzstrategie

Nach wie vor weisen vor allem dicht besiedelte Wohngebiete eine hohe Auslastung der Strassenparkplätze auf. Die Auslastung am Abend liegt in diesen Quartieren zeitweise über 100%. Es werden also mehr Fahrzeuge abgestellt, als legale Parkplätze verfügbar sind.

Mit der Parkraumbewirtschaftung konnte die Nutzung von Strassenparkplätzen durch auswärtige Fahrzeuge zugunsten lokaler Fahrzeuge erheblich reduziert werden. Wiesen im Jahr 2012 am Vormittag 49% der parkierten Autos eine Anwohnerparkkarte auf, so parkierten Ende 2016 bereits 68% der Fahrzeuge tagsüber mit einer Anwohnerparkkarte. Am Abend ist der Anteil der mit einer Anwohnerparkkarte parkierten Fahrzeuge auf 77% und in der Nacht auf 81% gestiegen.

Ende 2016 waren gut 300 gültige Pendlerparkkarten im Umlauf und täglich wurden durchschnittlich knapp 900 Besucherparkkarten verkauft. Damit sind weniger als 5% der Strassenparkplätze durch Fahrzeuge mit diesen Parkkarten belegt. Zudem waren ca. 6'300 Gewerbeparkkarten im Umlauf, die für 6% der Parkierungsvorgänge tagsüber und für 2–3% der Parkierungsvorgänge am Abend und in der Nacht benutzt wurden.

3.2 Heutige Situation

Trotz der Verbesserungen, welche die Parkraumbewirtschaftung für die Anwohnerinnen und Anwohner gebracht hat, zeichnet sich die Parkierungssituation in Basel durch folgende Schwierigkeiten aus:

- **Öffentlich zugängliche Parkplätze sind teilweise überlastet:**
 - In einigen Wohnquartieren (z.B. Matthäus, Gundeldingen, Wettstein) lässt sich abends nur sehr schwer ein Parkplatz finden. In den drei PLZ-Zonen 4053, 4056, 4057 werden mehr Anwohnerparkkarten verkauft, als effektiv Parkplätze zur Verfügung stehen.
 - In der Innenstadt und in gewissen Räumen rund um Arbeitsplatzschwerpunkte, wie z.B. beim Roche-Areal lässt sich tagsüber nur schwer ein Parkplatz finden.
 - In Gebieten mit hoher Parkplatzauslastung kommt es zu einem grossen Parksuchverkehr. Dieser macht in wenig befahrenen Quartierstrassen einen wesentlichen Anteil am motorisierten Verkehrsaufkommen aus.
- **Private Abstellplätze sind teilweise nicht gut ausgelastet und können kaum rentabel bewirtschaftet werden:**
 - In den meisten Wohnquartieren sind Abstellplätze zum Kauf oder zur Miete verfügbar.
 - Private Garagen werden teilweise nicht zum Parkieren sondern als Lagerplatz oder Werkstatt genutzt.
 - Doppelnutzungen privater Abstellplätze, z.B. tagsüber durch Pendler/-innen und nachts durch Anwohner/-innen sind selten. Zahlreiche Parkplätze und Parkhäuser, z.B. von Einkaufszentren sind nachts geschlossen und leer.
 - Eine Erstellungspflicht für Parkplätze besteht nicht. Investoren verzichten besonders bei Wohnbauten auf die Erstellung von Parkplätzen, da sie Leerstände befürchten und Kosten sparen wollen.
- **Der Bau privater Quartierparkings findet nur sehr zurückhaltend statt:**
 - Die fehlende Aussicht auf Rentabilität hält Investoren von der Projektentwicklung ab.
 - Es gibt kaum freie Flächen, die sich für ein Quartierparking eignen.
 - Die rechtlichen Bestimmungen zu Quartierparkings sind komplex und ihre Auslegung ist umstritten.
- **Der Druck auf öffentliche Parkplätze im Strassenraum wird weiter zunehmen:**
 - In den nächsten Jahren wird eine erhebliche Anzahl an Strassenparkplätzen durch grössere Fahrzeuge und gestiegene Anforderungen an die Verkehrssicherheit entfallen (vgl. Kap. 4).
 - Der Bau neuer Parkplätze im Strassenraum ist aufgrund der fehlenden Flächen nicht sinnvoll möglich bzw. nur unter Inkaufnahme von massiven Einschränkungen bei anderen Nutzungen (z.B. Stadtgrün, Fussgängerflächen).

Die erläuterte Überlastung der Parkplätze im Strassenraum stellt sich ein, obwohl die Stadt Basel im schweizerischen Quervergleich den höchsten Anteil an öffentlichen Parkplätzen an der Gesamtparkplatzzahl aufweist.² Eine wesentliche Ursache hierfür sind die mit 140 Franken pro Jahr sehr günstigen Anwohnerparkkarten³, die die Anmietung eines privaten Parkplatzes wenig attraktiv machen. Dieser tiefe Preis deckt die Kosten eines Parkplatzes im Strassenraum nur zu 10 bis 20%.⁴

Die künftige Parkraumpolitik muss deshalb einerseits dafür sorgen, dass vermehrt private Parkplätze gebaut werden – vor allem Quartierparkings. Andererseits müssen flankierende Massnahmen sicherstellen, dass diese neuen Parkplätze tatsächlich genutzt werden. Damit entsteht für Investoren ein Anreiz zur Erstellung von Parkierungsanlagen; zudem sinkt die Nachfrage nach Parkplätzen im öffentlichen Strassenraum.

3.3 Künftige Parkraumpolitik

Aus den obigen Überlegungen ergibt sich die folgende Stossrichtung für eine künftige Basler Parkraumpolitik:

Ziel: Auslastung der Strassenparkplätze von 90%–95% zur Sicherstellung eines genügenden Parkplatzangebotes und zur Reduktion des Suchverkehrs.

Die angestrebte Auslastung gewährleistet eine genügende Parkplatzverfügbarkeit und reduziert so den Parksuchverkehr. Durchschnittlich wäre bei dieser Auslastung jeder 10. bis 20. Parkplatz frei. Bei einer einmaligen Fahrt um einen Block findet sich somit in der Regel ein freier Parkplatz.

Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es die folgenden Massnahmen zur Reduktion der Parkplatznachfrage im öffentlichen Strassenraum und zur Erhöhung der Zahl der privaten Parkplätze.

- Eine Erhöhung der Parkgebühren im Strassenraum fördert die Auslastung privater Parkplätze. Sie dient auch der Verlagerung auf alternative Verkehrsmittel und sorgt damit für eine generelle Reduktion der Parkplatznachfrage und eine entsprechende Entlastung des öffentlichen Raums.
- Die verstärkte Förderung privater Quartierparkings unterstützt die Verlagerung von Parkplätzen im öffentlichen Raum auf Privatareal. Die Förderung soll über eine Optimierung der gesetzlichen Grundlagen insbesondere in Bezug auf die Kompensationspflicht erfolgen. Zudem soll die substanzielle Mitfinanzierung aus Mitteln des Pendlerfonds erleichtert werden.

Diese Massnahmen sind als Gesamtpaket zu verstehen. Die gewünschte Wirkung wird nur mit einer koordinierten Umsetzung sämtlicher Massnahmen erzielt. Die Förderung von Quartierparkings alleine würde beispielsweise ins Leere laufen, wenn nicht gleichzeitig die Gebühr der Anwohnerparkkarte erhöht wird und damit auch effektiv eine Verlagerung der Parkierungsnachfrage weg von Strassenparkplätzen hin zu Parkplätzen auf Privatareal gefördert würde. Umgekehrt könnte diese angestrebte Verlagerung nicht in einer genügenden Masse erreicht werden, wenn nicht neue Abstellplätze in Tiefgaragen erstellt würden.

Der Regierungsrat erarbeitet zurzeit die konkreten Vorlagen zur Umsetzung dieser Massnahmen. Die entsprechenden Entwürfe der hierzu notwendigen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen befinden sich zurzeit in der öffentlichen Vernehmlassung. Die Vernehmlassung dauert noch bis 15. Mai 2018.

² Quelle: Städtevergleich Mobilität 2015, Tabelle 9.

Zum Download verfügbar unter: www.mobilitaet.bs.ch > Gesamtverkehr > Verkehrskennzahlen > Städtevergleich Mobilität

³ Zum Vergleich: Zürich: 300 Franken, Bern: 264 Franken, Luzern: 600 Franken, Lausanne: 500 Franken.

⁴ Vgl. Antwort des Regierungsrates zur Schriftlichen Anfrage Anita Lachenmeier-Thüring betreffend Kostenwahrheit bei öffentlichen Parkplätzen (Geschäft Nr. 17.5288)

4. Beurteilung der Initiative

4.1 Übersicht

Die inhaltlichen Forderungen der Initiative ergeben sich aus der neuen Formulierung des § 16 USG gemäss der folgenden Synopse:

Aktuelle Bestimmungen Umweltschutzgesetz	Forderungen der Initiative
§ 16. Parkplätze auf öffentlichem Grund	§ 16. Parkplätze auf öffentlichem Grund
¹ Der Kanton und die Landgemeinden sorgen dafür, dass an geeigneten Orten, insbesondere bei Verwaltungsgebäuden, Schulen und Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel, eine angemessene Anzahl wenn möglich gedeckter Veloabstellplätze eingerichtet werden.	¹ Der Kanton und die Landgemeinden sorgen dafür, dass auf öffentlichem Grund eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen für den Veloverkehr und den motorisierten Individualverkehr eingerichtet werden. Die Veloparkplätze sind wenn möglich gedeckt zu erstellen.
² Das zeitlich unbeschränkte Parkieren privater Motorfahrzeuge auf öffentlichem Grund ist bevorzugt Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern und gleichermassen Betroffenen zu ermöglichen.	² Das zeitlich unbeschränkte Parkieren privater Motorfahrzeuge auf öffentlichem Grund ist bevorzugt Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern, <u>Gewerbetreibenden</u> und gleichermassen Betroffenen zu ermöglichen.
³ Die Beachtung von Parkverboten ist durch bauliche Massnahmen zu unterstützen, soweit dadurch: a) Fussgängerinnen, Fussgänger, Radfahrerinnen und Radfahrer nicht behindert werden; b) der Güterumschlag nicht übermässig erschwert wird; c) das Stadtbild nicht stark beeinträchtigt wird; d) der Strassenunterhalt nicht übermässig erschwert wird.	³ unverändert
⁴ Die zuständigen Behörden sorgen dafür, dass die betroffene Bevölkerung bei der Planung solcher Massnahmen in geeigneter Weise mitwirken kann.	⁴ unverändert
	⁵ Bei einer Aufhebung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund muss in einem Radius von in der Regel nicht mehr als 200 Meter ein qualitativ wie quantitativ gleichwertiger Ersatz geschaffen werden.

Die Initiative enthält damit die folgenden drei wesentlichen Forderungen:

- Ausreichende Anzahl von Parkplätzen für Velos, Motorräder und Autos auf öffentlichem Grund
- Bevorzugung von Gewerbetreibenden analog zu Anwohnerinnen und Anwohnern
- Gleichwertiger Ersatz innerhalb von 200 Metern von wegfallenden Parkplätzen

Die Initianten stellen damit sehr hohe Ansprüche an den knappen und kostbaren öffentlichen Raum, die so nicht beziehungsweise nicht auf sinnvolle Art und Weise erfüllt werden können. Zudem sind die Formulierungen der Initiative teilweise unklar bzw. unterschiedlich interpretierbar. Die Initiative würde deshalb nur bedingt zu einer Vereinfachung der politischen Diskussion um Parkplätze führen. Details hierzu finden sich in den folgenden Kapiteln.

4.2 Ausreichende Parkplatzanzahl

Die Kernforderung der Initianten ist eine „ausreichende“ Parkplatzanzahl auf öffentlichem Grund sowohl für Velos als auch für den motorisierten Individualverkehr. Damit sind neben Autos auch Motorräder und Motorfahrräder mitgemeint. Es bleibt unklar, was unter „ausreichend“ zu verstehen ist: Sollen sämtliche Parkierungsbedürfnisse auf öffentlichem Grund im Sinne einer Garantie befriedigt werden oder meint ausreichend, dass nur diejenigen Bedürfnisse auf öffentlichem Grund befriedigt werden, für die keine private Alternative vorliegt oder möglich ist?

Für den Regierungsrat ist klar, dass Parkplätze in erster Linie privat erstellt und von den Benutzerinnen und Benutzern finanziert werden sollen. Öffentliche Parkplätze sind eine subsidiäre Ergänzung, um Parkplätze, die vor allem in älteren Gebäuden fehlen, auszugleichen. Öffentliche Parkplätze sind aber nicht dazu da, die Parkierungsnachfrage von neuen Überbauungen zu befriedigen. Solche können und sollen mit eigenen Parkplätzen ausgerüstet werden. Es darf nicht sein, dass private Investoren auf die Erstellung von Parkplätzen verzichten und dafür den öffentlichen Raum auf Kosten der Allgemeinheit übermässig beanspruchen. Eine „ausreichende“ Parkplatzanzahl auf öffentlichem Grund würde aber genau dies fördern. Aufgrund des gut begründeten Verzichts⁵ auf eine Parkplatzerstellungspflicht werden bereits heute besonders im Wohnbereich neue Gebäude ohne eigene Parkplätze erstellt. Mit der Annahme der Initiative würde der Anreiz, private Abstellplätze zu erstellen, weiter reduziert.

Heute gibt es in der Stadt Basel rund 26'000 Parkplätze auf öffentlichem Grund. Dies sind rund 25% aller 104'000 Parkplätze (Quelle: Städtevergleich Mobilität, Anzahl privater Parkplätze geschätzt⁶). Basel weist damit bereits heute den höchsten Anteil an öffentlichen Parkplätzen von allen grösseren Städten der Deutschschweiz auf. Eine weitere Zunahme dieses Anteils ist aufgrund der knappen Flächen und aufgrund der nicht verursachergerechten Finanzierung kaum vertretbar. Zudem dürfte die Bevölkerung in gleicher Masse wachsen wie in den letzten Jahren und entsprechend neuer Wohnraum entstehen. Vor diesem Hintergrund würden zusätzliche Abstellplätze auf öffentlichem Grund anstelle von Massnahmen zur Wohnumfeldaufwertung die Attraktivität der Stadt als Wohnort erheblich schmälern.

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Forderung nach einem insgesamt ausreichenden Parkplatzangebot. Die Parkplätze sollen aber in erster Linie auf Privatareal und unterirdisch erstellt werden. Der Regierungsrat lehnt die Forderung der Initiative nach einer ausreichenden Parkplatzanzahl auf öffentlichem Grund aber ab, weil damit andere legitime Bedürfnisse und Ansprüche an den öffentlichen Raum über Gebühr und einseitig beschnitten würden.

4.3 Bevorzugung Gewerbetreibende

Auch wenn eine explizite Erwähnung im Gesetz bisher fehlt, werden Gewerbetreibende bereits heute bevorzugt. Alle Betriebe, die umfangreiches oder schweres Material an unterschiedlichen Arbeitsorten einsetzen müssen, sind zum Bezug einer Gewerbeparkkarte berechtigt. Ansässige Geschäftsbetriebe können zudem für alle eigenen Geschäftsfahrzeuge eine Anwohnerparkkarte beziehen.

Geschäftsbetriebe sind damit bereits heute den Anwohnerinnen und Anwohnern mehr als gleichgestellt, denn die Gewerbeparkkarte bietet Privilegien, die weiter gehen als die Anwohnerparkkarte. Die rechtliche Basis für diese Bevorzugung sind die im § 16 USG genannten „gleichermassen Betroffenen“. Eine explizite Aufzählung von Gewerbetreibendem im Gesetz ist deshalb nicht notwendig. Sie würde faktisch auch nichts ändern, da die geforderte Bevorzugung bereits heute eingeführt ist.

⁵ Eine Parkplatzerstellungspflicht würde zwar helfen, den öffentlichen Strassenraum zu entlasten. Sie beinhaltet aber auch das Risiko, dass zu viele nicht benötigte Parkplätze erstellt würden. Die Kosten entsprechender Leerstände würden von den Investoren dann auf Mieterinnen und Mieter abgewälzt.

⁶ <http://www.mobilitaet.bs.ch/gesamtverkehr/verkehrskennzahlen/staedtevergleich-mobilitaet0.html>

4.4 Gleichwertige Kompensation entfallender Parkplätze

4.4.1 Entwicklung der Parkplatzzahl für Personenwagen

In den letzten 15 Jahren (2000–2015) sind in der Stadt Basel rund 3'000 Strassenparkplätze für Autos aufgehoben worden (vgl. Kap. 4.4.2). Im selben Zeitraum wurden unterirdisch etwa 6'000 Parkplätze neu geschaffen, womit die Summe der Parkplätze insgesamt gestiegen ist.

Der Abbau von Strassenparkplätzen wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren in etwa im selben Ausmass wie bisher weitergehen. Für die kommenden Jahre sind aber auch etwa 1'500 neue Parkplätze in grösseren Anlagen auf Privatareal geplant.⁷ Wie in der Vergangenheit dürften zudem in kleinen und mittleren Überbauungen rund 1'500 neue Parkplätze entstehen. Die im Strassenraum entfallenden Parkplätze werden so mit grosser Wahrscheinlichkeit auch künftig in der Summe durch private Parkplätze ersetzt werden.

4.4.2 Gründe für den Parkplatzabbau auf öffentlichem Grund

In den vergangenen Jahren hat das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung im Strassenverkehr deutlich zugenommen. Heute besteht ein gesellschaftlicher Konsens, der Sicherheit im Strassenverkehr sehr hohe Priorität einzuräumen, was u.a. auch im Handlungsprogramm Via Sicura des Bundes aus dem Jahr 2012 seinen Ausdruck gefunden hat. Auch im Verkehrspolitischen Leitbild des Regierungsrates ist die Verkehrssicherheit eines der vier wesentlichen Ziele. Im Vordergrund steht die Sicherheit der schwächsten Verkehrsteilnehmenden, der Fussgängerinnen und Fussgänger.

Dies hat zur Folge, dass bei der Sanierung von Strassen in Basel und anderswo die geltenden Bundesgesetze und Normen konsequent eingehalten und umgesetzt werden. Der Handlungsspielraum ist dabei häufig klein, wird aber sorgfältig ausgelotet und im Sinne einer ausgewogenen Interessensabwägung genutzt. Durch die konsequente Einhaltung und Umsetzung von verkehrssicherheitstechnischen Vorgaben konnten denn auch die Unfallzahlen sowie die Unfallschwere in Basel wie in der ganzen Schweiz signifikant gesenkt werden.

Die Umsetzung der genannten Vorgaben führt zum Teil zu deutlichen Veränderungen von Strassenräumen im Zuge von Erhaltungsmassnahmen. Dies kann verschiedene Ursachen haben. Möglicherweise wurden bei einer Strasse, die vor Jahrzehnten das letzte Mal saniert worden war, nicht alle geltenden Normen eingehalten. Zudem sind ältere Strassen oft das Ergebnis verschiedener kleinerer Anpassungen. Der über die Jahre entstandene „Flickenteppich“ entspricht dann als Ganzes nicht mehr dem heutigen Standard.

Während viele Vorgaben bereits seit längerem unverändert bestehen und erst heute konsequent nachvollzogen werden, gilt es auch der Entwicklung der Fahrzeuge in den letzten Jahrzehnten Rechnung tragen. Zum einen wurden motorisierte Fahrzeuge immer grösser⁸ und zum anderen müssen auch die Erfordernisse neuer Fahrzeugtypen wie etwa den „40-Tönern“ berücksichtigt werden, die seit 2001 in der Schweiz zugelassen sind. Damit einhergehend stieg die zulässige Höchstbreite für Strassenfahrzeuge von 2.30 m auf 2.60 m. Dass die Fahrzeuge (PW und LW) immer grösser werden, führte in der Folge auch zur Anpassung der zu berücksichtigenden Breiten für die Fahrspuren (Normvorgaben). Diese grösseren Fahrzeugbreiten (inkl. grösseren Türen) führten gleichfalls zur Anpassung der Vorgaben für den einzuhaltenden Sicherheitsabstand zwischen Parkplätzen und Velostreifen. Auch der vermehrten Nutzung von Velostreifen durch Cargo-Bikes und E-Bikes muss mit Anpassung der Velostreifenbreite Rechnung getragen werden.

So führen die breiteren Fahrspuren für den motorisierten Verkehr sowie leicht breitere Velostreifen zu grundsätzlich mehr Platzbedarf für den rollenden Verkehr. Unverändert bleibt parallel dazu

⁷ z.B. Landhof, Tschudi Matte, Parking Kunstmuseum,

⁸ z.B. ist der VW Golf zwischen 1974 und 2012 um 56 cm länger und um 20 cm breiter geworden (Golf I, 370 cm lang vs. Golf VII=heutiges Modell, 426 cm lang).

der Platzbedarf für die Fussgänger/-innen. Bei gleichbleibendem Platzangebot schränken all diese geänderten Faktoren den verfügbaren Platz für den ruhenden Verkehr (Parkplätze) zwangsläufig erheblich ein.

Auch Erkenntnisse aus den Untersuchungen zu Via Sicura fliessen in die neuen Planungen ein. So wurden z.B. die Vorgaben für die Sichtweiten für Fahrzeuglenker vor Fussgängerstreifen und in Kreuzungsbereichen angepasst. Dies hat zur Folge, dass am Strassenrand parkierte Fahrzeuge heute einen deutlich grösseren Abstand zu einem Fussgängerstreifen oder einer Kreuzung einhalten müssen als früher, was zu einem entsprechenden Verlust von Parkplätzen führt. Wenn immer möglich, werden in solchen Fällen bestehende Veloparkplätze mit Autoparkplätzen abgetauscht, um den Verlust möglichst gering zu halten.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass nicht nur die Anpassung von gesetzlichen Vorgaben und verkehrstechnischen Normen an heutige Erfordernisse einen wesentlichen Grund für Umgestaltungen bilden. Mindestens ebenso bedeutend ist der Nachvollzug von bereits älteren Vorgaben vor dem Hintergrund eines deutlich gewachsenen Sicherheitsbedürfnisses in der Gesellschaft und der damit verbundenen Einschränkung von Handlungsspielräumen bei der Auslegung von Vorgaben. Dieser konsequenten Umsetzung der geltenden Vorgaben ist es schliesslich zu verdanken, dass die Unfallzahlen und die Schwere von Unfällen in Basel, in der Schweiz aber auch in anderen vergleichbaren Ländern in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen haben.

4.4.3 Forderung der Initiative zur gleichwertigen Kompensation von Parkplätzen

Die Initianten fordern nun, wegfallende Parkplätze „qualitativ wie quantitativ gleichwertig“ zu ersetzen und dies in einem Radius von 200 Metern. Was genau mit gleichwertig gemeint ist, bleibt offen. Es ist davon auszugehen, dass die Initianten damit meinen, die Ersatzparkplätze müssen in derselben Anzahl und mit derselben Bewirtschaftungsform (z.B. blaue Zone, öffentlich zugänglich) erstellt werden.

Dies ist faktisch unmöglich. Gemäss den obigen Ausführungen müssen auch künftig Parkplätze im Strassenraum zugunsten der Verkehrssicherheit entfallen. Im definierten engen Radius von 200 Metern wird es in den seltensten Fällen öffentliche Flächen geben, die ungenutzt sind und sich für Ersatzparkplätze eignen. Auch private Flächen werden nur selten verfügbar sein. Falls es im engen Umfeld von 200 Metern ausnahmsweise private Flächen gäbe, wäre die Erstellung von Ersatzparkplätzen wohl nur unterirdisch sinnvoll, um eine anderweitige Bebauung beispielsweise zu Wohn- oder Gewerbebezwecken nicht zu verhindern. Die Erstellung solcher Parkplätze wäre sehr teuer. Müssten sie in gleicher Art wie im öffentlichen Strassenraum bewirtschaftet werden, dann wären sie noch viel weniger kostendeckend als Parkplätze an der Oberfläche.

Unter dem „gleichwertigen“ Ersatz von Parkplätzen könnte man auch verstehen, dass z.B. dieselbe Anzahl von Parkiergelegenheiten für Anwohnerinnen und Anwohner vorhanden sein muss. Quantitativ wäre in einem solchen Ansatz nicht die Anzahl der Parkplätze massgebend sondern die Anzahl der Parkiervorgänge. Es würde also auch die Benutzungshäufigkeit pro Parkplatz berücksichtigt. Qualitativ ginge der Ansatz von möglichen Benutzergruppen (Anwohner, Besucher, Anlieferung usw.) aus. Unterschiedliche Tarife würden aber akzeptiert. Die vom Regierungsrat befürwortete Verlagerung von oberirdischen Strassenparkplätzen in unterirdische private Quartierparkings wäre bei einer solchen Gesetzesauslegung damit möglich. Letztlich bleibt aber auch bei dieser Auslegung die Kompensation faktisch ausgeschlossen: Es wird nicht bei allen entfallenden Strassenparkplätzen innerhalb von 200 Metern eine für ein Quartierparking geeignete Fläche verfügbar sein. Zudem ist die zeitliche Koordination zwischen dem Erhaltungsprojekt in der Strasse und dem Bau eines neuen Quartierparkings nur in absoluten Ausnahmefällen möglich.

Die Forderung der Initiative nach einer Kompensation entfallender Strassenparkplätze würde somit faktisch zu einem Verbot, Parkplätze aufzuheben. Ein solches Verbot wäre nicht vereinbar mit

den Anforderungen an die Verkehrssicherheit. Der Regierungsrat lehnt diese Forderung deshalb entschieden ab.

Zudem wäre mit der Initiative an der heutigen Anzahl an Strassenparkplätzen festzuhalten, auch wenn künftige Entwicklungen (Digitalisierung/Automatisierung) die Nachfrage nach Parkplätzen möglicherweise reduzieren. Die Parkierbedürfnisse erhielten ausserdem eine absolute Priorität gegenüber allen anderen Ansprüchen und Bedürfnissen an den öffentlichen Raum (Aufenthaltsqualität, Baumrabatten, Spielmöglichkeiten), die für die Lebensqualität in der Stadt von grösserer Bedeutung sind. Sinnvolle Abwägungen im Einzelfall würden verunmöglicht.

4.4.4 Velo- und Motorradabstellplätze

Der von den Initianten vorgeschlagene neue § 16 Abs. 5 USG spricht nur von Parkplätzen, ohne diese genauer zu bezeichnen. Im Zusammenhang mit Abs. 1 liegt die Interpretation nahe, dass mit diesen Parkplätzen Veloabstellplätze und Parkplätze für den gesamten motorisierten Individualverkehr also z.B. auch Motorradabstellplätze mitgemeint sind. Auch für diese Parkplatzarten würde entsprechend die Kompensationspflicht für entfallende Parkplätze gelten. Der Spielraum für sinnvolle Strassengestaltungsprojekte und für den Ersatz von Autoparkplätzen wird dadurch noch einmal deutlich verkleinert.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Grundsätzliches

Die finanziellen Folgen der Initiative sind nur schwer abzuschätzen. Die Kosten sind abhängig von der Entwicklung des Personenwagenbestandes und von der Entwicklung der Anzahl privater Abstellplätze. Ganz entscheidend sind zudem die künftige Auslegung der Initiative und die Frage, was eine „ausreichende“ Anzahl Parkplätze ist. Auch der Bau eines einzelnen Parkplatzes kann sehr unterschiedliche Kosten zur Folge haben. Ein einfacher oberirdischer Parkplatz im Strassenraum kostet ca. 5'000 Franken⁹, ein Tiefgaragenplatz kostet hingegen 30'000 bis 50'000 Franken¹⁰. In einem sehr komplexen Umfeld (Grundwasser, viele Leitungen usw.) können die Kosten auch noch höher liegen.

Die Initiative enthält zwei Forderungen mit erheblichen Kostenfolgen: die Erstellung einer ausreichenden Anzahl Parkplätze und den Bau von Ersatzparkplätzen. Für die Abschätzung der Kosten einer ausreichenden Anzahl Motorrad- und Veloabstellplätze fehlen quantitative Grundlagen. Diese Kosten sind im Vergleich mit den Kosten für Autoparkplätze auch deutlich geringer. Sie werden deshalb hier vernachlässigt.

5.2 „Ausreichende“ Parkplatzanzahl

Die grössten direkten Kostenfolgen hätte die Initiative, wenn nach der Annahme der Initiative die Parkplätze, die für eine „ausreichende“ Anzahl fehlen, neu erstellt würden. Nach Erhebungen aus dem Jahr 2016 fehlen rund 540 Parkplätze, damit flächendeckend in der ganzen Stadt die Parkplatzauslastung unter 95% liegen würde. Für eine maximale Auslastung von 90% müssten rund 1'300 Parkplätze neu gebaut werden. Je nach Festlegung einer „ausreichenden“ Anzahl müssten also **2,7 Mio.** (für 540 Parkplätze) **bis 6,5 Mio. Franken** (für 1'300 Parkplätze) aufgewendet werden, um diese fehlenden Parkplätze im Strassenraum bzw. auf oberirdischen Parkplätzen neu zu erstellen (Annahme 5'000 Franken pro Parkplatz). Wahrscheinlich müsste ein erheblicher Anteil der fehlenden Parkplätze aufgrund der Flächenknappheit in unterirdischen Parkhäusern erstellt werden. Die Kosten hierfür lägen um bis zu einem Faktor zehn höher.

⁹ 12.5 m² à ca. 400 Franken pro m²

¹⁰ Nach Baukostenkennziffern homegate.ch: Garage in Massivbau ab 30'000 Franken

Es wäre aber auch denkbar, keine neuen Parkplätze zu erstellen und eine „ausreichende“ Anzahl Parkplätze über eine Reduktion der Nachfrage zu erreichen. Mittels einer stufenweisen Erhöhung der Gebühren für die Anwohner-, die Besucher- und die Pendlerparkkarte könnte die Nachfrage soweit reduziert werden, dass die heutige Parkplatzzahl ausreichend ist. In diesem Fall ergäben sich keine Kosten, sondern zusätzliche Einnahmen aus der Erhöhung der Parkgebühren und eine höhere Belastung der Nutzerinnen und Nutzer von Allmend.

5.3 Ersatzparkplätze

Gemäss Kapitel 4.4.1 ist grob geschätzt mit einem Abbau von ca. 3'000 Parkplätze im öffentlichen Raum über die nächsten 10 bis 15 Jahre zu rechnen. D.h. es würden ca. 200 bis 300 Parkplätze pro Jahr entfallen. Ein oberirdischer Ersatz dieser Parkplätze, der faktisch aber wohl nicht zu bewerkstelligen wäre, würde damit rund 1,0 Mio.¹¹ bis 1,5 Mio.¹² Franken pro Jahr kosten. Bei einem komplett unterirdischen Neubau in Tiefgaragen wäre mit Erstellungskosten von 10 bis 15 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen.

Die Kosten für den Bau von Ersatzparkplätzen lassen sich gemäss den Forderungen der Initiative auch dann nicht umgehen, wenn aufgrund anderweitiger Massnahmen oder Entwicklungen der Bedarf nach Parkplätzen deutlich zurückgehen würde. Eine Reduktion der Kosten könnte nur durch den Verzicht auf den Parkplatzabbau erreicht werden, was zu entsprechenden negativen Folgen im Bereich der Verkehrssicherheit führen würde (vgl. Kap. 4.4.2). Damit Strassenräume auch ohne Parkplatzabbau gesetzeskonform wären, müssten unter Umständen auch Grünflächen versiegelt, Fussgängerstreifen aufgehoben oder andere unerwünschte Massnahmen ergriffen werden.

6. Haltung von Riehen und Bettingen

Die Initiative würde bei einer Annahme neben dem Kanton auch die Landgemeinden verpflichten. Die Gemeinderäte der Landgemeinden wurden deshalb um eine Stellungnahme gebeten. Sie haben sich wie folgt geäussert:

Riehen:

Der Gemeinderat hält es für wichtig, dass im öffentlichen Raum genügend Parkplätze zur Verfügung stehen. Dies insbesondere für die Anwohnerschaft, die aufgrund der bestehenden Bebauungsstruktur keine Möglichkeit zur Realisierung privater Parkplätze hat, für Gewerbetreibende, Angestellte und Besuchende. Dem Gemeinderat geht es aber zu weit, dass die öffentliche Hand gesetzlich verpflichtet wird, den Parkplatzbedarf zu decken, weil es einen Anreiz schaffen würde, auf eigene private Parkplätze zu verzichten, und weil es für die öffentliche Hand teuer käme. Der Gemeinderat lehnt die Initiative deshalb ab.

Er empfiehlt aber, als Gegenvorschlag zur Initiative im Bau- und Planungsgesetz eine Parkplatzerstellungspflicht einzuführen. Damit hätte die öffentliche Hand die Möglichkeit bei Baubegleichen eine Mindestanzahl von Parkplätzen vorzuschreiben, um so die Auslastung zu senken. Der Gemeinderat erachtet es zudem für sinnvoll, dass Gewerbetreibende im § 16 Abs. 2 USG explizit aufgeführt werden.

Bettingen:

Der Gemeinderat erachtet die Wahrung der Gemeindeautonomie als erbracht. Er verzichtet deshalb auf eine weitere Rückmeldung.

¹¹ 200 Parkplätze à 5'000 Franken

¹² 300 Parkplätze à 5'000 Franken

Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat lehnt eine Parkplatzerstellungspflicht ab. Eine solche Erstellungspflicht würde dazu führen, dass viele private Parkplätze gebaut würden, für die kein Bedarf besteht und die folglich nicht vermietet werden könnten. Die Kosten würden von den Investoren wohl auf die Mieterinnen und Mieter der entsprechenden Häuser abgewälzt. Einige andere Kantone haben deshalb in letzter Zeit ihre Erstellungspflicht gelockert, indem sie neu auch autoarme oder autofreie Siedlungen zulassen. Die Stimmbevölkerung des Kantons Basel-Stadt hat im Jahr 2012 über eine Liberalisierung der heutigen Regelungen abgestimmt und sowohl die so genannte Parkplatzinitiative als auch den Gegenvorschlag des Grossen Rats deutlich abgelehnt.

Analog zum Gemeinderat von Riehen sieht auch der Regierungsrat das Risiko, dass private Bau-träger auf die Erstellung von Parkplätzen verzichten und so den öffentlichen Raum über Gebühr beanspruchen. Für den Regierungsrat ist eine Erstellungspflicht aber kein adäquater Lösungsansatz. Vielmehr sollen marktwirtschaftliche Anreize, wie eine Erhöhung der Parkgebühren im Strassenraum zu einer Verlagerung auf private Parkplätze führen.

7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Vizepräsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss

zur kantonalen Volksinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die mit 3'484 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.