



An den Grossen Rat

18.5324.02

BVD/P185324

Basel, 14. Oktober 2020

Regierungsratsbeschluss vom 13. Oktober 2020

## **Anzug Jeremy Stephenson und Konsorten betreffend Erstellen einer Gesamtplanung "Wohnen und Arbeiten im Kanton Basel-Stadt"**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2020 den nachstehenden Anzug Jeremy Stephenson dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Gemäss Aussagen des Regierungsrats soll die Wohnbevölkerung im Kanton bis 2035 um ca. 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner ansteigen. Auch anwachsen wird die Zahl der Beschäftigten in Basel-Stadt; der Regierungsrat schätzt auch hier mit einer Zunahme von ca. 20'000 Arbeitsplätzen.

Diese Entwicklungen erfordern umfassende Planungsarbeiten für zusätzliche Wohn- und Arbeitsflächen. Wohn- und Arbeitsflächen müssen bezeichnet werden und zwar ganzheitlich, nicht in Etappen, wie bisher. Das Beispiel "Volta Nord" zeigt den Zielkonflikt zwischen den Funktionen "Wohnen" und "Arbeiten" deutlich. Solche Situationen müssen künftig vermieden werden, indem der Regierungsrat einen Gesamtplan vorlegt, der alle Areale umfasst, die in Zukunft neu bebaut werden können. So wird ersichtlich, wo künftig Wohnungsbau erfolgen soll und wo Raum für wirtschaftliche Aktivitäten von Gewerbe und anderen Branchen zur Verfügung stehen wird. Es braucht einen Gesamtüberblick über alle Transformationsgebiete: Klybeck, Hafenaereal, Wolf, Rosental, Walkeweg, Dreispitz und mögliche andere. Eine solche Gesamtschau bietet zwar der Richtplan, es fehlt aber eine differenzierte und gewichtete Festlegung der Nutzung für die einzelnen Areale. Diese Gesamtplanung müsste präziser Aufschluss geben über die möglichen Nutzungen. Der Kanton Basel-Stadt braucht für das nächste Jahrzehnt Rechtssicherheit, damit Investoren sowohl im Wohn- wie auch im Wirtschaftsbereich verlässliche Planungsgrundlagen vorfinden.

Dabei darf der Blick durchaus auch auf Gebiete in Vorortsgemeinden erfolgen. Im Kontakt mit diesen Gemeinwesen ergeben sich vielleicht auch kreative Lösungen.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichneten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten:

- Ob ein Gesamtplan für alle in nächster Zeit neu zu möblierenden Areale im Kanton erstellt werden kann, der aufzeigt, wo Raum für die Funktionen Wohnen und Arbeiten vorgesehen ist;
- Ob auch in Absprache mit Vorortsgemeinden Planungen für Areale in deren Gebiet erfolgen können;
- Ob bis zum Vorliegen eines solchen Gesamtplanes auf die separate Publikation von Ideen für einzelne Areale verzichtet werden kann.

Jeremy Stephenson, Thomas Mury, Thomas Strahm, Daniel Hettich, Catherine Alioth, Raoul I. Furlano

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Übersicht zu den Instrumenten der Raumplanung

Die formellen Planungsinstrumente finden ihre Grundlage im Raumplanungsgesetz (RPG). Das Planungssystem des RPG sieht die koordinative Raumplanung beim Kanton (kantonaler Richtplan) und die eigentümerverschreibliche Nutzungsplanung bei den Gemeinden (Zonenplan und im Kanton Basel-Stadt Bebauungspläne). Die Rechtswirkung dieser Instrumente ist unterschiedlich.

Der kantonale Richtplan legt die Grundzüge der angestrebten räumlichen Entwicklung fest. Hierbei sind die Kantone verpflichtet ihre Planungen untereinander sowie mit dem Bund und den Gemeinden inhaltlich aufeinander abzustimmen. So sind die Richtpläne der Nordwestschweiz (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Bern und Jura) miteinander koordiniert. Ausserdem leistet das Agglomerationsprogramm mit eigener Geschäftsstelle zur Koordination der raumwirksamen Themen einen wichtigen Beitrag. Öffentliche Mitwirkungen sind bei diesen Instrumenten vom Bund jeweils vorgegeben.

Richtpläne enthalten Festlegungen für die Behörden, sind aber weder parzellenscharf noch grundeigentümerverschreiblich und lassen so für die nachgeordneten Behörden einen gewissen Handlungs- und Ermessensspielraum offen. Richtpläne bilden eine Grundlage für die Nutzungsplanung.

Zur Nutzungsplanung zählt der Zonenplan, der das Mass und die Art der Nutzung grundeigentümerverschreiblich festlegt. Dieser kann mit Sondernutzungsplänen (in Basel Bebauungspläne genannt), überlagert werden. Diese können die Vorgaben des Zonenplans verfeinern oder davon abweichende Regelungen treffen. Die grundeigentümerverschreiblichen Nutzungspläne müssen vom Grossen Rat genehmigt werden. Grundsätzlich lässt das RPG Spielraum für weitere Planungsinstrumente (z.B. Teilrichtplanungen). Diese dürfen aber nicht dazu führen, dass Inhalte oder Aufgaben der Richt- oder Nutzungsplanung unterlaufen werden.

### 1.1 Kantonale Richtpläne

Hinsichtlich der Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung treffen die kantonalen Richtpläne generelle strategische Aussagen und zeigen alle Areale auf, die sich zurzeit in Planung befinden und von kantonalen Bedeutung sind. Die Areale sind sogenannte „örtliche Festlegungen“ im kantonalen Richtplan. Das heisst, dass diese Areale einerseits auf der Richtplankarte verortet sind und andererseits im dazugehörigen Bericht deren Ausgangslage, Nutzungspotenzial und -ziele, allfällige Zielkonflikte, der Planungsstand und Planungsanweisungen dargelegt werden. Zudem wird zu jeder örtlichen Festlegung angegeben, in welcher Planungsphase sich das Areal zurzeit befindet. Dies erfolgt mit Angabe des sogenannten Koordinationsstandes.

Der Richtplan zeigt darüber hinaus auf, welchen Nutzungsschwerpunkt die Areale zukünftig haben werden. In Basel-Stadt erfolgt dies im Kapitel S2 Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung in den Objektblättern S2.1 Schwerpunkte Arbeiten, S2.2 Schwerpunkte Arbeiten und Wohnen und S2.3 Schwerpunkte Wohnen. Ganz bewusst wird bei der Benennung der Objektblätter der Begriff „Schwerpunkt“ verwendet. Denn neben dieser Schwerpunktnutzung sind durchaus auch andere Nutzungen innerhalb eines Areals möglich und sinnvoll. Mit der Abbildung aller kantonal relevanten Arealentwicklungen sowie deren Nutzungsschwerpunkte bietet der kantonale Richtplan bereits eine umfassende Gesamtübersicht, wie es vom Anzugsteller gefordert wird.

Mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 15/05/57 vom 10. Februar 2015 wurde das Präsidialdepartement beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bau- und Verkehrsdepartement eine Kommunikationsstrategie zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum nach Abschluss des Basisratschlags zur Zonenplanrevision festzulegen. Mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 16/04/49 fällte der Regierungsrat anschliessend den Entscheid, auf den Arealen in Transformation insgesamt

ein ausgeglichenes Verhältnis von Arbeiten und Wohnen in Bezug auf den Boden zu verfolgen. Begründet wurde dies u.a. damit, dass die Schaffung von Wohnraum zu einer ausgewogenen Entwicklung der Stadt Basel beiträgt und die im Bundesgesetz über die Raumplanung festgehaltene Siedlungsentwicklung nach innen verstärkt. Dieser Grundsatzentscheid wurde im Rahmen der Anpassung Siedlungsentwicklung des kantonalen Richtplans berücksichtigt und fand dort Eingang in die entsprechenden Objektblätter.

Mit den Objektblättern erfolgt eine Gruppierung der Areale gemäss Nutzungsschwerpunkt. Das heisst, dass z.B. die Areale mit dem Schwerpunkt Arbeiten in der Richtplankarte gleich dargestellt werden und im selben Objektblatt enthalten sind. Innerhalb dieses Objektblatts werden die Ausgangslage zur Nutzung für den Schwerpunkt Arbeiten sowie die vom Regierungsrat gewünschten Zielsetzungen zur weiteren Entwicklung dieser Areale dargelegt. Zudem wird für diese Schwerpunkte angegeben, welche Planungsgrundsätze und welche Planungsanweisungen die Behörden verbindlich bei der Planung zu diesen Arealen zu berücksichtigen haben. In den Details zu den örtlichen Festlegungen wird zudem für jedes Areal differenziert dargelegt, welche Ausgangslage vorliegt, welche Planungsschritte bereits erfolgt sind und welche noch anstehen, welche konkreten Ziele verfolgt werden und welche weiteren Themen zu berücksichtigen und mit der Planung zu koordinieren sind. Damit ist der kantonale Richtplan Basel-Stadt im Vergleich zu anderen kantonalen Richtplänen ein ausführlicher, konkreter Richtplan. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass der kantonale Richtplan gleichzeitig auch als kommunaler Richtplan für die Stadt Basel fungiert.

Es wird darauf geachtet, dass der nachgeordneten Planung, der Nutzungsplanung, ein hinreichender Ermessungsspielraum gewährt wird (RPG Art. 2 Abs. 3). Es ist weder richtig noch sinnvoll, im kantonalen Richtplan bereits genaue Nutzungsaufteilungen für jedes Areal vorzunehmen. So findet auf Ebene der Richtplanung bewusst nur eine grobe Abstimmung mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern statt und die konkreten Nutzungsabsichten sowie die Nutzungsmasse bleiben offen. Auch ein anderweitiger Plan kann die Überlegungen, die bei der Nutzungsplanung erfolgen, nicht bereits vollständig vorweg nehmen.

## **1.2 Richtplancontrolling**

Der kantonale Richtplan ist gemäss RPG periodisch zu überprüfen. Das Richtplancontrolling dient der Berichterstattung gegenüber dem Bund (Art. 9 Raumplanungsverordnung [RPV]). Darüber hinaus können die Ergebnisse zur Lagebeurteilung der regierungsrätlichen Legislaturplanung genutzt werden.

Mit dem Richtplancontrolling wird überprüft, ob die gewünschte räumliche Entwicklung eingetreten ist und es wird festgelegt, welche etwaigen Steuerungsmassnahmen ergriffen werden müssen, um unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken.

Das Controllingverfahren überprüft, ob die im Richtplan festgelegten Zielsetzungen erreicht und die in den Objektblättern geplanten Massnahmen umgesetzt wurden. Werden die Ziele nicht erreicht oder die Massnahmen nicht umgesetzt, gilt es den Grund der abweichenden Entwicklung festzustellen. Auf dieser Grundlage ist es dann möglich, entweder neue Massnahmen zur Zielerreichung einzuleiten oder aber die Zielsetzungen im Richtplan gegebenenfalls aufgrund neuer Erkenntnisse anzupassen.

Das Controllingverfahren für den Richtplan Basel-Stadt unterscheidet zwischen operativem und strategischem Controlling. Das strategische Controlling erfolgt alle vier Jahre – letztmals im Juli 2020 – in Zusammenarbeit mit dem statistischen Amt in Form eines Indikatorenberichts mit raumrelevanten Indikatoren. Das operative Controlling wird alle vier Jahre in Form eines Vollzugscontrollings durchgeführt. Hierbei wird mittels Fragebögen der Umsetzungsstand der Planungsanweisungen bei den federführenden Amtsstellen erfragt und ausgewertet. Die Ergebnisse der

beiden Berichte werden in einem Gesamtbericht zusammengefasst und daraus Handlungsempfehlungen sowie Ziele für die Richtplanung abgeleitet.

Die Erkenntnisse des Richtplancontrollings fliessen in die Lagebeurteilung des Regierungsrats im Rahmen der kantonalen Legislaturplanung ein und werden veröffentlicht. Dieses Verfahren sichert zu, dass Entwicklungen rechtzeitig erkannt und veröffentlicht werden und nötigenfalls gegengesteuert werden können. Das Controlling schafft einen Überblick über den Umsetzungserfolg des Richtplans und zeigt relevante Trends in der Stadtplanung zeitnah auf. Der erstmalige Richtplancontrollingbericht wird 2022 veröffentlicht.

### **1.3 Nutzungsplanung**

Die Nutzungsplanung dient der Festlegung von grundeigentümergebundenen Vorgaben. Nur dieses Instrumentarium kann eine Nutzung letztlich, wie vom Anzugsteller gewünscht, festlegen. Bis zu einer Nutzungsfestlegung gibt es rechtlich einzuhaltende Schritte, zu denen u.a. die Einsprachemöglichkeit zählt. Neben dem Zonenplan gibt es im Kanton Basel-Stadt die Bebauungspläne als Sondernutzungspläne.

In den Ratschlägen zu Bebauungsplänen zu Gebieten mit Richtplanfestsetzungen (wie z.B. Klybeck, Hafen mit Klybeckquai und Westquai-Insel, Wolf, Rosental, Walkeweg, Dreispitz) werden jeweils Aussagen zur Gesamtbilanz Wohnen/Arbeiten dargelegt, zuletzt im Ratschlag zum Bebauungsplan ProVolta. Dem Grossen Rat wird somit die Möglichkeit gegeben, bei Begutachtung dieser Bebauungspläne sich jeweils auch einen Eindruck der aktuellen Situation der Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung im Kanton zu machen.

### **1.4 Publikationen zur Stadtplanung**

In regelmässigen Abständen werden zukünftig Informationen zum aktuellen Stand der Stadtplanung zuhanden der breiten Öffentlichkeit veröffentlicht. Dies ist u.a. mit der Vorlage des Richtplancontrollingberichts in 2022 vorgesehen, dessen Inhalte für die Öffentlichkeit aufbereitet werden. Mit dieser Veröffentlichung kann der aktuelle Stand der Verteilung Arbeiten/Wohnen aufgezeigt werden.

Zudem wird das Präsidialdepartement in Zusammenarbeit mit dem Bau- und Verkehrsdepartement und dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt die Umsetzung des in 2016 gefällten Entscheids überprüfen, auf den Arealen in Transformation insgesamt ein ausgeglichenes Verhältnis von Arbeiten und Wohnen in Bezug auf den Boden zu verfolgen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden voraussichtlich Anfang 2021 kommuniziert.

## **2. Fragen der Anzugstellenden**

### **2.1 Gesamtplan für die Funktionen Wohnen und Arbeiten**

Mit dem Instrument des kantonalen Richtplans liegt bereits ein Gesamtplan vor, der aufzeigt, wo Raum für die Funktionen Wohnen und Arbeiten vorgesehen ist. Dieser belässt der nachgeordneten Nutzungsplanung hinreichend Ermessensspielraum. Eine Rechtssicherheit für Investorinnen und Investoren kann es mittels eines neuen Gesamtplans nicht geben. Dies würde dem planerischen Rechtsinstrumentarium widersprechen.

Um Interessenkonflikte früher aufzudecken, Entwicklungen zu optimieren, die vorbereitende Raumplanung auf Stufe Richtplanung besser zu koordinieren und die Öffentlichkeit besser über die Entwicklungen zu informieren, sind die folgenden Massnahmen vorgesehen:

- ein umfassendes Richtplancontrolling;

- eine Übersicht zur aktuellen Situation der Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung bei Vorlage von Bebauungsplänen;
- eine regelmässige Publikationsreihe des Planungsamts zum aktuellen Stand der Stadtplanung.

Die Erkenntnisse aus den drei Massnahmen werden bis 2022 vorliegen, der Regierungsrat wird daher in zwei Jahren erneut zu diesem Anzug berichten.

## 2.2 Koordinationierte Planungen für Areale auf dem Gebiet der Vorortsgemeinden

Grundsätzlich kann der Kanton Basel-Stadt nicht auf Hoheitsgebiet anderer Gemeinden oder Kantone planen. Im Rahmen des Agglomerationsprogramms findet allerdings eine intensive Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden und Nachbarkantonen zu den planungsrelevanten Themen statt. Dieser Austausch trägt wesentlich zu einer gegenseitig akzeptierten Planung bei.

## 2.3 Verzicht auf die separate Publikation von Ideen für einzelne Areale

Ein Gesamtplan, wie vom Anzugsteller gewünscht, liegt mit der kantonalen Richtplanung hinreichend vor. Die Planungen zu Entwicklungsarealen sind zudem von grossem öffentlichen Interesse. Eine Verzögerung der Nutzungsplanungen käme einem Planungsstillstand gleich. Dies ist nicht im Interesse des Kantons Basel-Stadt. Ein Verzicht auf die Publikation von Ideen für einzelne Areale ist daher kein gangbarer Weg.

## 3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Jeremy Stephenson und Konsorten betreffend Erstellen einer Gesamtplanung «Wohnen und Arbeiten im Kanton Basel-Stadt» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin