



An den Grossen Rat

21.1523.02

BVD/P211523

Basel, 21. September 2022

Regierungsratsbeschluss vom 20. September 2022

Bericht des Regierungsrats zur kantonalen Volksinitiative „Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte!“

Inhalt

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
2.1 Initiativtext	3
2.2 Bisherige Beschlüsse	4
2.3 Austausch Initiativkomitee	4
3. Stand der Planung Klybeckquai / Westquai	4
3.1 Perimeter und Eigentumsverhältnisse	4
3.2 Planungsprozess	4
4. Beurteilung des Regierungsrats	6
4.1 Vergleich der Nutzungsforderungen der Initiative mit dem aktuellen städtebaulichen Konzept	6
4.2 Stellungnahme des Regierungsrats zur Initiative	7
4.2.1 Aushebelung des Planungs- und Mitwirkungsprozesses	7
4.2.2 Planerische Auswirkungen der Nutzungsforderungen (Ziffer 1-4)	7
4.2.3 Fokus Zwischennutzungen / Kultur / Gastronomie / Eventnutzungen (Ziffer 4)	9
4.2.4 Betriebswirtschaftliche Forderungen (Ziffer 5)	10
4.2.5 Bademöglichkeit (Ziffer 6)	10
4.3 Fazit	11
5. Verzicht auf Ausformulierung der Initiative und auf einen Gegenvorschlag	11
5.1 Ausformulierung der Initiative	11
5.2 Verzicht auf einen Gegenvorschlag	12
6. Finanzielle Auswirkungen	12
7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung	12
8. Antrag	12
Entwurf Grossratsbeschluss betreffend Volksinitiative „Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte!“	13

1. Begehren

Die unformulierte Volksinitiative «Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte!» möchte für mindestens 90 Prozent der Fläche der geplanten Stadtquartiere am Klybeck- und Westquai die erlaubten Nutzungen festlegen. Diese Vorgabe würde die Nutzungsvielfalt, die es für einen funktionierenden Stadtteil braucht, zu stark einschränken. Für Schulen, Kindertagesstätten, Läden, Gewerbe, Arztpraxen oder klassische Mietwohnungen stünden höchstens zehn Prozent der Fläche zur Verfügung. Sie würde zudem den Handlungsspielraum für die Mitwirkung der Bevölkerung und der Politik in der weiteren Planung einschränken.

Die Regierung unterstützt das Ziel der Initiative, einen «Hafen für alle» zu ermöglichen, wo Wohnen, Kultur und Gastronomie sowie Grünflächen Platz haben. Gleichzeitig müssen für ein funktionierendes Stadtquartier aber auch weitere Nutzungen möglich sein. Dieser Anspruch ist im 2019 veröffentlichten städtebaulichen Konzept «Eine Stadterweiterung am Rhein» abgebildet und wird zusammen mit der Bevölkerung schrittweise in den nächsten Jahren konkretisiert.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, die Volksinitiative «Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte», sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung vorzulegen.

2. Ausgangslage

2.1 Initiativtext

"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 (IRG) reichen die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende unformulierte Initiative ein:

- 1) Die Areale Klybeckquai und Westquai (total rund 23 ha) verbleiben in öffentlicher Hand und zu 70 % (rund 16.1 ha) auch in Gemeingebrauch bzw. werden, wenn möglich, in diese überführt. Dabei wird darauf geachtet, dass der historische Charakter des Hafensareals in der Planung und Realisierung berücksichtigt wird, geeignete Gebäude und Strukturen sind zu erhalten und integrieren. Ebenso darf bei der Bespielung des Areals möglichst wenig Konsumzwang entstehen.
- 2) 30 % (rund 6.9 ha) der Gesamtfläche sind zur Bebauung mit gemeinnützigem Wohnraum mit einer Ausnutzungsziffer von über 3 vorgesehen. Der Wagenplatz ist in seiner heutigen Nutzungsform und Ausdehnung als Wohnraum zu erhalten und wird zu diesen 30 % gezählt.
- 3) 40-50 % (9.2 bis 11.5 ha) der Areale Klybeck- und Westquai werden als uneingeschränkt öffentlich zugängliche Grün- und Sportflächen gestaltet.
- 4) 20-30 % (4.6 bis 6.9 ha) der Arealfäche dient sowohl zur langfristigen Integration und Weiterentwicklung der kulturellen und gastronomischen Nutzungsformen der heutigen Zwischennutzung als auch als Eventstandort. Es werden zwingend bauliche Massnahmen getroffen, die das umliegende Wohnquartier vor Lärm abschirmen. Darin inbegriffen ist auch ein Treffpunkt für die Quartierbevölkerung.
- 5) Bei der Vergabe der kulturellen Nutzungsrechte der unter 4) geforderten Fläche wird eine Monopolisierung durch einzelne Personen oder Organisationen verhindert. Dazu wird die maximale Flächennutzung der unter 4) geforderten Fläche durch eine Person, einen Verein oder eine Organisation auf 5% beschränkt.
- 6) Im Bereich der Wiese-Mündung soll eine strömungslose oder -arme Bademöglichkeit im Wasser oder an Land mit einer Mindestfläche von 0.5 ha erstellt werden."

2.2 Bisherige Beschlüsse

Die Initiative umfasst keinen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext und ist somit als unformulierte Initiative gemäss § 2 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) zu beurteilen. Am 27. Oktober 2021 stellte die Staatskanzlei durch Verfügung fest, dass die Initiative mit 3'032 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung wurde im Kantonsblatt vom 27. Oktober 2021 veröffentlicht. Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 8. November 2021 unbenutzt abgelaufen. Die Initiative wurde mit Grossratsbeschluss 22/11/06G vom 16. März 2022 – dem Antrag des Regierungsrats folgend – für rechtlich zulässig erklärt und dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen.

2.3 Austausch Initiativkomitee

Am 5. Mai 2022 hat ein Austausch zwischen Vertretenden des Kantons (Städtebau & Architektur, Immobilien Basel-Stadt, Kantons- und Stadtentwicklung) und dem Initiativkomitee stattgefunden. Der Kantonsbaumeister hat das aktuelle städtebauliche Konzept präsentiert und darauf hingewiesen, dass die von der Initiative geforderten Nutzungen im städtebaulichen Konzept grundsätzlich vorgesehen sind. Das Komitee hat die zentralen Forderungen der Initiative erläutert. Die Erkenntnisse aus dem Gespräch sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

3. Stand der Planung Klybeckquai / Westquai

3.1 Perimeter und Eigentumsverhältnisse

Die Initiative bezieht sich auf die Areale Klybeckquai und Westquai, ohne dabei einen genauen Perimeter zu definieren. Aufgrund der genannten Fläche von ca. 23 ha geht der Regierungsrat davon aus, dass sich die Initiative nicht nur auf die 19.6 ha der Arealentwicklung Klybeckquai / Westquai bezieht, sondern auch auf die sogenannte «Südspitze» (3.5 ha) innerhalb des Perimeters der Arealentwicklung «klybeckplus» (vgl. Abbildung 1). Der Perimeter der Arealentwicklung Klybeckquai / Westquai gehört der Einwohnergemeinde der Stadt Basel. Die Parzellen liegen gemäss Rheinhafenvertrag vom 13./20. Juni 2006 im Bereich des Hafenerimeters. Die Eigentümervertretung über die Parzellen liegt heute entsprechend bei den Schweizerischen Rheinhäfen (SRH). Die Südspitze im Bereich der Arealentwicklung «klybeckplus» gehört teilweise der Rhystadt AG.



Abbildung 1: Perimeter Initiative

3.2 Planungsprozess

Im Norden von Basel werden national bedeutende Logistikinfrastrukturen ausgebaut und neu strukturiert. Gleichzeitig können grosse Industrie-, Logistik- und Hafensareale in den kommenden Jahren ganz oder teilweise neu genutzt werden. Dadurch bietet sich die Chance, Areale wie den Klybeckquai und den Westquai zu transformieren. So können durchmischte Stadtteile mit dringend benötigten Wohn- und Arbeitsflächen entstehen.

Sowohl der Kanton als auch die Bevölkerung haben die Bedeutung des Klybeckquais und des Westquais für die Stadt früh erkannt. Das Stadtteilsekretariat Kleinbasel und das Bau- und Verkehrsdepartement vereinbarten 2012 ein Mitwirkungsverfahren zur Arealentwicklung wie auch zu den Um- und Zwischennutzungen. Aus diesem Verfahren formierte sich eine die Interessen der angrenzenden Stadtquartiere vertretende Begleitgruppe grösstenteils bestehend aus Anwohnenden aus Kleinhüningen und Klybeck, aber auch mit Vertreterinnen und Vertretern des Gewerbes, die in mehreren Sitzungen und unter Beteiligung externer Fachpersonen acht zentrale Anliegen erarbeitet haben:

1. Integrative Erweiterung der bestehenden Quartiere in Richtung Rhein;
2. Steuerung von Planung und Umsetzung durch proaktives wissenschaftliches Monitoring (bspw. der sozialen Auswirkungen der Planungsmassnahmen);
3. Verkehrsreduziertes Quartier mit autofreien Zonen;
4. Brücken nur für den Langsamverkehr und allenfalls für den ÖV statt für den motorisierten Individualverkehr;
5. Visionäre Niedrigenergie-Bauweise mit mittlerer Dichte (maximal 8 Geschosse) statt Hochhäuser;
6. Nachhaltiger Lebens-, Arbeits- und Freizeitstil durch flexible Wohnungsgrundrisse und kurze Wege;
7. Boden prinzipiell nur im Baurecht abtreten – insbesondere an Genossenschaften und gemeinnützige Bauträger;
8. Grosszügige Renaturierungs-, Grün- und Erholungsflächen am Rheinufer und an der Wiese.

Diese Anliegen bildeten eine wichtige Grundlage für das aktuelle städtebauliche Konzept «eine Stadterweiterung am Rhein», das im November 2019 an einem öffentlichen Informationsanlass vorgestellt sowie anschliessend in neun Dialogveranstaltungen mit unterschiedlichen Stakeholder-Gruppen diskutiert wurde. Das städtebauliche Konzept wurde grossmehrheitlich gut aufgenommen. Die Nutzungsdurchmischung, die Erweiterung der bestehenden Quartiere bis an den Rhein und die Priorisierung des Fuss- und Veloverkehrs sowie des öffentlichen Verkehrs wurden dabei als besonders positiv erachtet. Die geplanten Nutzungen am Westquai (Arbeiten, Kultur, Freizeit, Gastronomie, Hotel, Dienstleistung usw.) wurden explizit begrüsst.

Das städtebauliche Konzept ist somit das Ergebnis einer langjährigen, intensiven planerischen und kommunikativen Auseinandersetzung mit der Vision für diesen speziellen Ort. Dieser Dialog wird nun mit dem Planungsprozess des Stadtteilrichtplans Klybeck – Kleinhüningen fortgeführt. Im Stadtteilrichtplan werden übergeordnete Strategien für die räumliche Entwicklung in Klybeck – Kleinhüningen mit der städtebaulichen Entwicklung am Klybeckquai / Westquai abgestimmt und fachlich vertieft. Themenschwerpunkte bilden beispielsweise die Versorgung mit Grün- und Freiräumen, die verkehrliche Erschliessung und die Bedürfnisse der bestehenden Wohn- und Arbeitsquartiere. Die Öffentlichkeit wird sich dabei über informelle und formelle Mitwirkungsprozesse aktiv einbringen können. Zentral ist, dass die Quartierbevölkerung durch niederschwellige Ansätze und Formate erreicht wird (Begehung, Aktionen, Ausstellungen, Kurzgespräche, Fokusgruppen etc.). Die Konzeption und Durchführung der Beteiligung erfolgt in enger Abstimmung mit dem Stadtteilsekretariat Kleinbasel. Der Stadtteilrichtplan soll voraussichtlich Ende 2025 dem Regierungsrat zum Entscheid vorgelegt werden.

4. Beurteilung des Regierungsrats

4.1 Vergleich der Nutzungsforderungen der Initiative mit dem aktuellen städtebaulichen Konzept

Das Kernanliegen der Initiative ist die Definition der zulässigen Nutzungen:

- Gemeinnütziger Wohnraum (30% der Bodenfläche);
- Uneingeschränkt öffentlich zugängliche Grün- und Sportflächen (40-50% der Bodenfläche);
- Flächen zur langfristigen Integration und Weiterentwicklung der kulturellen und gastronomischen Nutzungsformen der heutigen Zwischennutzung sowie mit Eventnutzung (20-30% der Bodenfläche).

Entsprechend verbleibt max. 10% der Bodenfläche für andere Nutzungen, die von der Initiative nicht definiert werden. Zudem soll 100% der Bodenfläche in öffentlicher Hand und 70% davon «in Gemeingebrauch» sein.

Ein direkter Vergleich zwischen dem städtebaulichen Konzept und den Anliegen der Initiative ist nicht möglich. Erstens sieht die Initiative keine Mischnutzungen (Wohnen, Arbeiten) vor, während das städtebauliche Konzept grosse Flächen mit Mischnutzungen umfasst, z.B. Arbeitsnutzungen (inkl. Gastronomie) im Erdgeschoss und Wohnnutzung in den Obergeschossen. Zweitens sieht die Flächenaufteilung der Initiative keine öffentlichen Erschliessungsflächen vor, die beim aktuellen städtebaulichen Konzept ca. 20% des Perimeters in Anspruch nehmen und für eine funktionierende Entwicklung unerlässlich sind. Zudem fordert die Initiative, dass 70% der Bodenfläche «in Gemeingebrauch verbleibt bzw. in diese[n] überführt [wird]». Es wird jedoch nicht definiert, welche Nutzungen diesbezüglich anrechenbar wären.

Trotz dieser Unklarheiten ist eine Analyse der wichtigsten Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen der Initiative und dem städtebaulichen Konzept notwendig, da die quantitativen Flächenanteile der Initiative sehr konkret sind und folglich bei Annahme der Initiative den Rahmen für eine Ausformulierung der Initiative abschliessend definieren würden. Präzisierungen der Berechnungsweise der Bodenfläche für die jeweiligen Nutzungen wären dabei grundsätzlich möglich, sofern diese im Sinne der Initiative sind. Eine Abweichung von den in der Initiative festgehaltenen Flächenanteilen wäre hingegen nicht zulässig.

Wohnen

Die von der Initiative angestrebte Wohnfläche kann mit dem aktuellen städtebaulichen Konzept nicht erreicht werden. Die Einhaltung der hohen baulichen Minstdichte der Initiative (Ausnutzungsziffer >3.0) ist insbesondere aufgrund der geforderten Integration des Wagenplatzes sehr anspruchsvoll.

Kultur, Gastronomie, Eventnutzung

Die grössten Differenzen zwischen der Initiative und dem aktuellen städtebaulichen Konzept liegen bei den Mindestflächen für die «langfristige Integration und Weiterentwicklung der kulturellen und gastronomischen Nutzungsformen der heutigen Zwischennutzung». Das städtebauliche Konzept sieht zwar Flächen für solche Nutzungen vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das aktuelle städtebauliche Konzept deutlich weniger Bodenfläche für solche Nutzungen vorsehen wird als es die Initiative fordert, da das städtebauliche Konzept nicht nur Kultur und Gastronomie, sondern auch andere Nutzungen wie Arbeiten ermöglicht, die bei der Initiative nicht vorgesehen sind.

Öffentliche Grün- und Sportflächen

Die Ziele der Initiative betreffend öffentliche Grün- und Sportflächen könnten mit dem aktuellen städtebaulichen Konzept eventuell erreicht werden, sofern neben dem Gleispark auch die Plätze und Rheinpromenade ebenfalls dazu gezählt werden. Zu beachten ist jedoch, dass die Grünflächen nicht nur aus «uneingeschränkt öffentlich zugänglichen Grün- und Sportflächen» bestehen, wie von

der Initiative gefordert, sondern auch aus grossflächigen Naturersatzflächen, die vor einer intensiven Erholungsnutzung geschützt werden sollen.

Öffentliches Eigentum

Der Westquai und der Klybeckquai befinden sich bis auf die Südspitze im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel (vgl. Kapitel 3.1). Der Kanton verfolgt im Hafengebiet mit der Übernahme der Baurechte ExEsso, ExMigrol, Gondrand und Uferstrasse 90 die Strategie, das Areal aus einer Hand zu entwickeln. Immobilien im Eigentum der Einwohnergemeinde, die im Kanton Basel-Stadt liegen, werden grundsätzlich nicht veräussert, können Dritten jedoch insbesondere im Baurecht zur Nutzung überlassen werden (§ 50b Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz). Es besteht keine Absicht, Arealteile zu veräussern. Die Südspitze gehört heute grösstenteils der Rhystadt AG. Die Forderung, dass der Perimeter zu 100% in öffentlicher Hand ist, könnte nur erreicht werden, sofern die Rhystadt AG zu einem Verkauf bereit wäre. Aufgrund des Vorbehalts des Initiativtexts («wenn möglich») könnte jedoch argumentiert werden, dass die Erfüllung dieser Forderung nur auf der Parzelle der Einwohnergemeinde möglich ist. Die Forderung der Initiative wäre somit erfüllbar.

«In Gemeingebrauch»

Ob die Forderung «in Gemeingebrauch» erfüllt werden kann, hängt unter anderem mit der Definition des Begriffs «in Gemeingebrauch» zusammen. Der Regierungsrat hält fest, dass Nutzungen wie Kultur, Gastronomie und Eventnutzung nicht dem Gemeingebrauch anrechenbar sein dürfen, da es sich um private, kommerzielle Nutzungen handelt. Nach dieser Berechnungsweise kann das Ziel mit dem aktuellen städtebaulichen Konzept nicht erreicht werden.

4.2 Stellungnahme des Regierungsrats zur Initiative

4.2.1 Aushebelung des Planungs- und Mitwirkungsprozesses

Die Mitwirkung der Bevölkerung ist dem Kanton im vorliegenden Prozess ein wichtiges Anliegen, und zwar während der ganzen Dauer des Entwicklungsprozesses.

Die vorliegende Initiative schränkt die Mitwirkungsmöglichkeiten unnötig und stark ein. Denn sie definiert nicht nur Ziele und Anforderungen, sondern sie teilt die Flächen innerhalb des Arealperimeters selber auf. Aus rechtlicher Sicht ist dieser Ansatz zwar zulässig. Die Initiative erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, bevor die Rahmenbedingungen für die Arealentwicklung (insbesondere die Verlegung der Hafentram und die Anpassung des Rheinhafenvertrags) sichergestellt sind und bevor der Regierungsrat einen austarierten Vorschlag für das Areal in Form eines Bebauungsplans präsentieren konnte. Die verbindlichen Vorgaben der Initiative schaffen dabei Fakten für die weitere Mitwirkung und Planung, ohne zu wissen, ob diese Vorgaben auf eine räumlich sinnvolle Art umgesetzt werden können. Sie unterminieren dadurch sowohl Planung als auch Mitwirkung, indem sie deren Spielraum wesentlich einschränken.

4.2.2 Planerische Auswirkungen der Nutzungsforderungen (Ziffer 1-4)

Durch die seit längerem stetig steigende Einwohnerzahl und Anzahl Arbeitsplätze entstehen Flächenbedürfnisse für unterschiedlichste Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, öffentliche Nutzungen, Kultur und Freizeit. Die grössten Flächenpotenziale liegen dabei in Transformationsarealen. Der Regierungsrat möchte durch bauliche Verdichtung, Nutzungsdurchmischung und multifunktionale öffentliche Räume erreichen, dass möglichst viele Nutzergruppen von diesen Flächenpotenzialen profitieren. Angesichts der langfristigen Entwicklungshorizonte ist es ebenso wichtig, dass die Nutzungskonzepte der Transformationsgebiete eine gewisse Offenheit zulassen, damit Änderungen der Marktnachfrage und der Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt werden können. Klybeckquai / Westquai bildet dabei das grösste Transformationsareal im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel.

Die von der Initiative definierten Flächenanteile für Wohnen, Grünflächen und Kultur-/Gastronomie-/Eventnutzung sind sehr konkret und müssten bei einer Annahme der Initiative in eine Nutzungsplanung umgesetzt werden, auch wenn eine gewisse Konkretisierung der Berechnungsweise denkbar wäre (vgl. Kapitel 4.1). Dadurch entstünde ein enges Korsett, das einer nachhaltigen, vielfältigen Stadtteilentwicklung zum Teil widersprechen und den angestrebten «Hafen für alle» aus Sicht des Regierungsrates klar erschweren würde.

Nachfolgend die Herausforderungen, die aus den grundsätzlichen Differenzen zwischen den Zielen der Initiative und dem städtebaulichen Konzept entstehen:

Unausgewogenes Nutzungskonzept

Während gemäss Initiative 20-30% des Areals für Kultur / Gastronomie / Eventnutzung reserviert sein sollen, werden ebenso wichtige Nutzungen wie Schulen, Kindertagesstätten, Läden, Gewerbe, Hotellerie, Gesundheitseinrichtungen, Schifffahrt, öffentliche Nutzungen und Dienstleistungen nicht erwähnt, obwohl diese für eine funktionierende Stadtteilentwicklung eine sehr wichtige Rolle haben. Solche Nutzungen wären bei Annahme der Initiative nur in einem kleinen Ausmass möglich. Der sehr geringe Arbeitsanteil ist in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben, da Arbeitsnutzungen nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht, sondern auch historisch für die Identität des Orts als Hafenviertel eine bedeutende Rolle spielen.

Mononutzungen statt Mischnutzungen

Durch die Definition von spezifischen Nutzungen und Mindestbodenflächen (statt Geschossflächen) erschwert die Initiative die Realisierung von Mischnutzungen wie Wohnen und Arbeiten, die für die angestrebte Urbanität und eine «Stadt der kurzen Wege» zwingend wären.

Zersiedelung statt Innenverdichtung Mit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes im 2013 hat sich die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt mit 78% Ja-Stimmen gegen die Zersiedelung der Landschaft und für die Verdichtung nach Innen ausgesprochen. Die vorliegende Initiative führt hingegen zu einer geringeren Dichte als das aktuelle städtebauliche Konzept. Die fehlende Verdichtung widerspricht nicht nur den Zielen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes und des kantonalen Richtplans, sondern kann auch als verpasste Chance für die Stadt gesehen werden, da sie Potential ungenutzt liesse.

Bevorteilung einer einzelnen Nutzergruppe (Wagenplatz)

Die geforderte Integration des Wagenplatzes (bestehender Wohnraum mit ca. 3'000 m² Bodenfläche für wenige Bewohnende in Bau- und Zirkuswägen am Klybeckquai) führt zu einer sehr geringen baulichen Dichte in diesem Bereich, die auf den restlichen Wohnflächen kompensiert werden müsste, um die von der Initiative geforderte hohe Mindestausnutzungsziffer für Wohnnutzung (3.0) einzuhalten. Der Regierungsrat lehnt die Bevorzugung einer einzigen, geschlossenen Nutzergruppe ab.

Ungewisse Nachfrage

Die Initiative fordert eine Vergrösserung der Bodenfläche für die Integration und Weiterentwicklung der heutigen Zwischennutzungen von 2.0 ha (exkl. Erschliessungsflächen) auf 4.6 bis 6.9 ha Bodenfläche (inkl. Erschliessungsflächen). Es ist unklar, ob die erforderliche Nachfrage besteht, um diese Fläche zu belegen (vgl. Kapitel 4.2.3). Je dichter die Bebauung, desto höher müsste die Nachfrage sein. Falls die erforderliche Nachfrage nicht besteht, würde die Initiative zu Brachen führen.

Unausgeglichenes Entwicklungskonzept

Die Entwicklung des Areals mit ausschliesslich (100%) gemeinnützigem Wohnraum festzusetzen, erscheint bei einem Areal dieser Grösse als äusserst unausgeglichenes und widerspricht aus Sicht des Regierungsrates der angestrebten sozialen Durchmischung. Ziel des Regierungsrates ist viel-

mehr die Bereitstellung von unterschiedlichen Wohnraumangeboten (Eigentümergeviertel mit unterschiedlichen Wohnkonzepten), um die Entstehung einer vielfältigen Quartierbevölkerung zu fördern.

Als Grundeigentümer des Klybeckquais (exkl. Südspitze) und des Westquais hat der Kanton die Entwicklung des Areals in der Hand. Somit kann der Kanton je nach Entwicklungsstand und Nachfrage das Angebot an gemeinnützigem Wohnraum direkt steuern. Der Kanton kann ausserdem einen Anteil der Wohnungen im Wohnbauprogramm 1000+ selber erstellen und zu preisgünstigen Mietzinsen vermieten. Statt einer frühen Festlegung auf Flächen, wird eine lernende Planung angestrebt, mit der man auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagieren kann. Eine Festlegung auf eine Mindestfläche, wie es die Initiative fordert, ist weder notwendig noch zielführend.

Reduzierte Wirtschaftlichkeit

Durch die reduzierte Dichte wird auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis der erheblichen öffentlichen Investitionen (Verlegung Hafenbahn, neue Rheinbrücke, neue Hafenterrasse, zwei neue Tramlinien, neue öffentliche Grün- und Strassenräume, neue Schule, zusätzliche Infrastruktur) beeinträchtigt, wenn nicht sogar in Frage gestellt. Bei einer baulichen Verdichtung der bisherigen Zwischennutzungen in Neubauten wäre beispielsweise eine staatliche Quersubventionierung unerlässlich, da die Mieten für die geforderten Nutzungen (Kultur, Gastronomie, Eventnutzung) mit «möglichst wenig Konsumzwang» sonst höchstwahrscheinlich zu hoch wären.

Konflikt Naturflächen / Erholungsflächen

Der gesetzlich vorgeschriebene Erhalt oder Ersatz der bestehenden schützenswerten Naturflächen innerhalb des Arealperimeters wird erschwert durch die Forderung der Initiative, dass alle Grün- und Sportflächen «uneingeschränkt öffentlich zugänglich» sein müssen. Die Naturersatzflächen werden zwar voraussichtlich zugänglich sein, nicht jedoch uneingeschränkt, da der Naturschutz und nicht die Erholungsnutzung im Fokus stehen wird.

Planungsverzögerungen

Die Initiative wirft viele Fragen auf, die in einem neuen städtebaulichen Varianzverfahren sowie anschliessend in Fachstudien geprüft werden müssten. Diese Abklärungen würden zu mehrjährigen Planungsverzögerungen führen.

4.2.3 Fokus Zwischennutzungen / Kultur / Gastronomie / Eventnutzungen (Ziffer 4)

Unter «Freiräumen» versteht die Initiative nicht nur Grünräume, sondern auch kulturelle Freiräume im Sinne der heutigen Zwischennutzungsflächen am Klybeckquai. Zwischennutzungen leisten einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie tragen zur kulturellen und sozialen Vielfalt bei und fördern die Kreativ- und Immobilienwirtschaft. Sie werden bei Entwicklungen der Einwohnergemeinde wenn immer möglich berücksichtigt und können mit einer absehbar begrenzten Dauer unterstützt werden. Zwischennutzungen haben sich etabliert und die einst grosse Nachfrage konnte zu grossen Teilen gesättigt werden. Dies zeigt sich in jüngsten Projektierungen wie beispielsweise der Aufruf für Zwischennutzungen für das Lysbüchel-Areal. Im letzten Jahrzehnt wurden auch deutlich mehr Zwischennutzungsflächen für Kultur und Kreativwirtschaft sowohl kantonale wie auch privatwirtschaftlich geschaffen (Klybeckquai, Klybeckplatz, Klybeckplus, VoltaNord, Erlenmattplatz sowie Objekte wie Hinterhof, Keck-Kiosk, Palazzina, Stadtwerkstatt, Produktionsdock, The Lab Basel etc.). Bei der Initiierung von kantonalen Zwischennutzungen wird erfolgreich auf ein Zwischennutzungsmanagement gesetzt. Das Finanzdepartement sucht in solchen Situationen die Zusammenarbeit mit kompetenten und professionellen Institutionen, die sich auf das Zwischennutzungsmanagement spezialisiert haben und die ihrerseits die operative Zwischennutzung koordinieren.

Die mit der Öffnung des Klybeckquai im 2013 kantonal initiierten Zwischennutzungen im Hafengebiet werden durch das Präsidentsdepartement (Kantons- und Stadtentwicklung) koordiniert und in

enger Zusammenarbeit mit den Trägerschaften der Projekte begleitet. Die Projekte in den Bereichen Freizeit und Sport, Kunst und Kultur sowie Gastronomie unterstützen die Entwicklung hin zu einem neuen Stadtteil. So hat sich das ehemalige Hafengebiet zu einem beliebten Ort für Gross und Klein entwickelt und die ufernahe Rheinpromenade mit reichhaltiger Aufenthaltsqualität erfreut sich das ganze Jahr über viele Besucherinnen und Besucher.

Wie im «Ausgabenbericht betreffend Öffnung Klybeckquai» im Bereich Dreirosenbrücke bis Wiesendamm in Aussicht gestellt, soll der angestrebte aufwärtskompatible Entwicklungsprozess die mit der Zwischennutzung gewachsenen Qualitäten einbeziehen und weitgehend berücksichtigen. Bereits heute werden erfolgreich etablierte und interessierte Projekte in der städtischen Planung mitgedacht. So soll die Trendsporthalle langfristig im Hafengebiet bleiben. Ebenso sind am Westquai grosszügige Flächen für innovatives Gewerbe, Start-Ups, Ateliers sowie für Zwischen- und Pioniernutzer vorgesehen. Die Festlegung auf spezifisch ausgewiesene Flächen und bestimmte Nutzergruppen zum jetzigen Zeitpunkt ist hingegen aus Sicht des Regierungsrats entwicklungs-hemmend und bremst den gesamten Planungsprozess. Da es sich um eine langfristige Planung und Entwicklung handelt, müssen neue gesellschaftliche Bedürfnisse und Entwicklungen berücksichtigt werden können.

Am Klybeck- und Westquai besteht die einzigartige Ausgangslage, dass die Besitzverhältnisse nach Anpassung des Rheinhafenvertrages beim Kanton liegen. Dies ermöglicht eine bevölkerungs-nahe Entwicklung und soll aus dem ehemals der Hafengewirtschaft vorbehaltenen Gebiet einen Hafen für alle bilden, sprich für die gesamte Bevölkerung. Sollte die Initiative mit dem Anliegen der «langfristigen Integration und Weiterentwicklung der kulturellen und gastronomischen Nutzungsformen der heutigen Zwischennutzung als auch als Eventstandort» auf eine Verstärkung der heutigen Zwischennutzungsstrukturen abzielen, so sieht der Regierungsrat verschiedene Nutzungskonflikte. Aus Sicht des Regierungsrats muss der Kanton unterschiedliche öffentliche Interessen berücksichtigen, was die heutige Zwischennutzung von 2 ha ausgeweitet auf rund 4.6 bis 6.9 ha Bodenfläche (inkl. öffentliche Erschliessungsflächen) nicht zu gewährleisten vermag.

Die Initiative fordert zuletzt die Bereitstellung eines neuen Quartiertreffpunkts. Bei Arealentwicklungen muss der Bedarf an soziokulturellen Nutzungen und quartierdienlicher Infrastruktur jeweils unter Einbezug des bestehenden Angebots im direkten Umfeld sowie der geplanten Bevölkerungsentwicklung auf dem Areal eruiert werden. In Basel gibt es zurzeit fünfzehn vom Kanton mitfinanzierte Quartiertreffpunkte. Sie fördern mit unterschiedlichen soziokulturellen Angeboten die Begegnung und den Austausch zwischen Quartierbewohnenden. In den Quartieren Klybeck und Kleinhüningen bietet die Quartierarbeit Klyck mit einem Quartiertreffpunkt und mobilen Angeboten im Quartier vielseitige Aktivitäten und Räumlichkeiten. Beim Entscheid, ob ein neuer Quartiertreffpunkt für Klybeckquai / Westquai Sinn macht, sind deshalb die vom Kanton mitfinanzierte Quartierarbeit und die offene Kinder- und Jugendarbeit sowie weitere bestehende soziokulturelle Angebote zu berücksichtigen.

4.2.4 Betriebswirtschaftliche Forderungen (Ziffer 5)

Die Initiative fordert, dass maximal 5% der Gesamtnutzungsfläche für kulturelle und gastronomische Nutzungsformen an einzelne Personen oder Organisationen abgetreten werden. Auf die Gesamtfläche, die für diese Nutzungsformen vorgesehen ist, hiesse dies, dass mindestens zwanzig unterschiedliche Parteien mit maximal 2'760 m² (exkl. öffentlicher Erschliessungsflächen) pro Partei zu verwalten sind. Dies erfordert eine übergeordnete Bewirtschaftung aller Flächen, die mit entsprechenden Ressourcen durch den Kanton finanziert werden müsste.

4.2.5 Bademöglichkeit (Ziffer 6)

Die Initiative fordert eine strömungsfreie oder -arme Bademöglichkeit von mindestens 5'000 m² in der Wiesemündung. Eine Bademöglichkeit innerhalb des Perimeters der Arealentwicklung strebt

auch der Regierungsrat grundsätzlich an. So zeigt das städtebauliche Leitbild ein Rheinbad unterhalb der Dreirosenbrücke. Das Freiraumkonzept 3Land sieht wiederum eine Erweiterung des Rheinschwimmens bis etwa der Mitte des Klybeckquais vor.

Inwiefern eine Bademöglichkeit im Rhein umsetzbar sein wird, ist von vielen Faktoren abhängig, die teilweise noch nicht definiert werden können. In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Themen relevant:

- Zum Schutz der wandernden Fischarten vor Störungen der Schifffahrt und anderen Nutzungen besteht in der Wiesemündung eine Freihaltezone. Das Baden in der Wiesemündung würde diesem Schutzziel entgegenstehen und wird tendenziell als nicht möglich erachtet. Die grosse gewünschte Fläche von mindestens 5'000 m² erschwert die Machbarkeit zusätzlich.
- Klybeckquai und Westquai werden auch in Zukunft Schiffliegeplätze für die Schweizerischen Rheinhäfen zur Verfügung stellen. Die genaue Anzahl und der Standort der Schiffliegeplätze hängt von raumplanerischen, hydraulischen und technischen Faktoren ab und kann derzeit noch nicht spezifiziert werden. Im Umfeld der Schiffe ist Schwimmen lebensgefährlich und wird daher zum Schutz der Bevölkerung untersagt bleiben.
- Die Bewilligungsfähigkeit von neuen Bauten oder Anlagen kann aufgrund des aktuellen Planungsstands noch nicht beurteilt werden.

4.3 Fazit

Der Regierungsrat unterstützt das Ziel der Initiative, einen «Hafen für alle» zu ermöglichen, wo Nutzungen wie Wohnen, Grünflächen, Kultur und Gastronomie Platz haben. Das aktuelle städtebauliche Konzept des Bau- und Verkehrsdepartements bildet aus Sicht des Regierungsrats eine gute Grundlage dafür und ist auch bei der Bevölkerung grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Durch die Annahme der Initiative entstünde hingegen ein enges Korsett, das in der weiteren Planung nur wenig Handlungsspielraum für die Mitwirkung der Bevölkerung und der Politik lässt.

Durch die geforderten Flächen für gemeinnützigen Wohnraum (inkl. Wagenplatz), Grünflächen und Kultur-/Gastronomie-/Eventnutzungen würde die angestrebte Vielfalt unterschiedlicher Nutzungen stark eingeschränkt. Für wichtige Nutzungen wie Schulen, Kindertagesstätten, Läden, Arztpraxen, Gewerbenutzungen, öffentliche Nutzungen sowie klassische Mietwohnungen stünden nur maximal zehn Prozent der gesamten Fläche zur Verfügung. Solche Nutzungen sind aber wichtig für die Bevölkerung und essentiell für die Entstehung eines funktionierenden und durchmischten Stadtquartiers der kurzen Wege. Durch die Einschränkung der zulässigen Nutzungen würde die Initiative zudem die angestrebte innere Verdichtung erschweren, nachgewiesene Flächenpotentiale in einem kantonalen Entwicklungsschwerpunkt vernichten sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der erheblichen öffentlichen Investitionen empfindlich beeinträchtigen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, die Initiative „Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte“ ohne Gegenvorschlag und mit der Empfehlung auf Ablehnung der Stimmbürger vorzulegen.

5. Verzicht auf Ausformulierung der Initiative und auf einen Gegenvorschlag

5.1 Ausformulierung der Initiative

Der Regierungsrat stellt fest, dass die vorliegende Initiative zwar im Sinne von § 2 IRG unformuliert ist, jedoch sehr konkrete Nutzungsvorgaben definiert, die nicht im Rahmen einer Ausformulierung in Frage gestellt werden dürfen. Da der Regierungsrat diese Nutzungsvorgaben ablehnt (vgl. Kapitel 4.2), rät er von einer Ausformulierung der Initiative ab und empfiehlt, sofern sie nicht zurückgezogen wird, sie der Gesamtheit der Stimmbürger mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

Falls der Grosse Rat die Initiative entgegen der Empfehlung des Regierungsrats ausformulieren möchte, müsste dies durch einen referendumsfähigen Beschluss geschehen, der die Anliegen der Initiative erfüllt. Inhaltlich am passendsten wäre ein Bebauungsplan. Dieser müsste innert 3 Jahren, ab Datum der Rechtskraft der Verfügung über das Zustandekommen der Initiative gerechnet, dem Stimmvolk vorgelegt werden (§ 24a Abs. 2 Satz 2 IRG). Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Planungsschritte im Raumplanungsrecht (Planaufgabe, Einsprachemöglichkeit, Regierungsratsbeschluss, Grossratsbeschluss) sowie aufgrund eines möglichen Rekursverfahrens ist die Einhaltung dieser Frist jedoch unrealistisch.

5.2 Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Will der Grosse Rat die Initiative nicht ausformulieren, so ist sie den Stimmberechtigten innert 18 Monaten, ab Datum der Rechtskraft der Verfügung über das Zustandekommen der Initiative gerechnet, zum Entscheid vorzulegen (§ 24a Abs. 2 Satz 1 IRG). Der Grosse Rat könnte ihr dabei einen unformulierten oder einen formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Als **formulierter Gegenvorschlag** wäre ein Bebauungsplan am passendsten. Der aktuelle Planungsstand sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Planungsschritte lassen einen solchen jedoch nicht zu.

Ebenso rät der Regierungsrat dem Grossen Rat von einem **unformulierten Gegenvorschlag** ab. Es sollten keine eigenen quantitativen Flächenanteile definiert werden, da diese die Spielräume für die weiteren Mitwirkungs- und Planungsschritte sowie die Diskussion im Grossen Rat genauso einschränken würden wie die Initiative, ohne die Machbarkeit prüfen zu können. Ausserdem ist der Regierungsrat der Meinung, dass angesichts der geschilderten zu erwartenden Nichteinhaltung der Fristen des IRG (vgl. Kapitel 5.1), erst der Volkswille im Sinne eines Grundsatzentscheids gehört werden sollte.

6. Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Bericht hat keine finanziellen Auswirkungen.


7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Der vorliegende Bericht beinhaltet keinen neuen Regulierungen.

8. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Entwurf Grossratsbeschluss betreffend Volksinitiative „Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte!“

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

I.

Die Volksinitiative «Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte» wird, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.