



An den Grossen Rat

19.5446.02

BVD/P195446

Basel, 12. Februar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 11. Februar 2020

Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend kein Zubringer Allschwil ohne Bachgrabentram – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. November 2019 die nachstehende Motion Jörg Vitelli dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Regierungen BS und BL haben kürzlich das Projekt für einen Autobahnzubringer Allschwil, den ZUBA, vorgestellt. Damit soll das Bachgrabengebiet mit den stark wachsenden Arbeitsplätzen besser für den motorisierten Individualverkehr erschlossen werden. Bezüglich der Erschliessung dieses Gebiets mit dem Tram wurde auf einen späteren Horizont verwiesen. Die heutige Erschliessung mit den Bussen ist ungenügend und mag den Ansprüchen für eine adäquate Bedienung des Arbeitsplatzschwerpunktes mit ca. 6'000 Arbeitsplätzen nicht genügen. Tramnetzausbauten bestehen skizzenhaft auf den Ausbauplänen. Im neuesten Bericht der Regierung zur Tramnetzentwicklung (18.1730.01) ist eine Umsetzung mit Zielzustand 2040 vorgesehen. Erfahrungsgemäss haben es öV-Projekte sehr schwer umgesetzt zu werden, wenn sie auf einem Umsetzungshorizont von mehr als 20 Jahren geplant werden. Ein Ausbau der Station Morgartenring der S-Bahn ist keine Alternative, da diese zu weit weg und ausserhalb der Fusswegdistanz von 300 m liegt. Der Zubringer Allschwil löst umfangreiche ober- und unterirdische Bauarbeiten aus. Wird die Tramererschliessung nicht gleichzeitig und synchron vorangetrieben haben wir die Situation, dass ein späterer Traumbaubau nicht mehr möglich ist weil die Strasse und der Autotunnel einem Tramtrasse in die Quere kommt. Mit der gleichzeitigen Realisierung vom Tram-Bachgraben und ZUBA können Synergieeffekte geschaffen, Kosten gespart und der Modal Split zugunsten des öffentlichen Verkehrs in diesem Gebiet verbessert werden. Da angeblich Basel-Stadt die Federführung beim Ausbau Tram-Bachgraben hat muss sie alles daran setzen, dass eine koordinierte Ausführung zwischen Tram und Strasse erfolgt:

Die Unterzeichnenden fordern deshalb von der Regierung:

- Der Realisierung des Zubringers Allschwil darf der Regierungsrat auf baselstädtischem Boden nur einwilligen, wenn die Projekte von Tram und Strasse aufeinander abgestimmt sind und die Realisierung gleichzeitig erfolgt.
- Dem Grossen Rat ist innert Jahresfrist ein Vorprojekt für das Tram-Bachgraben vorzulegen und gleichzeitig aufzuzeigen wie die Realisierung erfolgen wird.
- Die Projektierungskosten sind dem vom Grossen Rat im Jahre 2012 bewilligten 4 Mio Franken Planungskredit (GRB 12/3810G) anzulasten.
- Die Ausführung soll über die vom Grossen Rat im September 2012 bewilligte 350 Mio Rahmenausgabenbewilligung für den Tramnetzausbau erfolgen.

Jörg Vitelli, Lisa Mathys, Tim Cuénod, Pascal Pfister, Beat Braun, Jean-Luc Perret, Raphael Fuhrer, Kaspar Sutter, Nicole Amacher, Beda Baumgartner, Barbara Wegmann, Thomas Gander, Christian Griss, Beat Leuthardt, Claudio Miozzari, Talha Ugur Camlibel, Stefan Wittlin, Sibylle Benz, Semseddin Yilmaz, Beat K. Schaller, Daniela Stumpf, Thomas Grossenbacher, David Wüest-Rudin, Thomas Mürty“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt Folgendes:

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat mit folgendem beauftragt werden:

- Der Realisierung des Zubringers Allschwil darf der Regierungsrat auf baselstädtischem Boden nur einwilligen, wenn die Projekte von Tram und Strasse aufeinander abgestimmt sind und die Realisierung gleichzeitig erfolgt.
- Dem Grossen Rat ist innert Jahresfrist ein Vorprojekt für das Tram-Bachgraben vorzulegen und gleichzeitig aufzuzeigen wie die Realisierung erfolgen wird.
- Die Projektierungskosten sind dem vom Grossen Rat im Jahre 2012 bewilligten 4 Mio. Franken Planungskredit (GRB 12/38/1 OG) anzulasten.
- Die Ausführung soll über die vom Grossen Rat im September 2012 bewilligte 350 Mio. Rahmenausgabenbewilligung für den Tramnetzausbau erfolgen.

Einwilligung in den Zubringer Bachgraben-Allschwil

Die Motion fordert, dass der Regierungsrat in die Realisierung des Zubringers Allschwil auf baselstädtischem Boden nur einwilligen darf, wenn die Projekte von Tram und Strasse aufeinander abgestimmt sind und die Realisierung gleichzeitig erfolgt.

Der Zubringer Bachgraben-Allschwil (ZUBA) soll künftig die Autobahn N03 Nordtangente in Basel mit dem Entwicklungsgebiet «Beim Kreuz» in Allschwil verbinden. Der Bau des ZUBA ist im Bereich der Nutzungsplanung anzusiedeln. Koordination und Planung sind Aufgaben des Regierungsrates als oberste leitende Behörde des Kantons (§§ 101 Abs. 1 und 104 Abs. 1 lit. B der Verfassung des Kantons Basel-Stadt [Kantonsverfassung; SG 111.100]). Der Grosse Rat wirkt gemäss § 86 Abs. 1 Kantonverfassung in der vom Gesetz bezeichneten Weise an der regierungsrätlichen Gesamtplanung mit. Er erlässt, genehmigt und behandelt Pläne, wo es das Gesetz vorsieht (§ 86 Abs. 2 Kantonverfassung). Mit der Forderung nach der Einwilligung in ein Bauprojekt unter der Bedingung der gegenseitigen Abstimmung der beiden Projekte von Tram und Strasse und der gleichzeitigen Realisierung wird bis zu einem gewissen Grad die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Wahrnehmung der staatlichen Planung angetastet, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Im Bereich der Nutzungsplanung bestehen indes gesetzliche Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse des Grossen Rates (vgl. §§ 105 Abs. 1, 106 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes [BPG; SG 730.100]; § 86 Abs. 2 Kantonverfassung). Deshalb kann nicht gefolgert werden, dass das Motionsanliegen in den ausschliesslichen, verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt.

Vorlegung eines Vorprojekts für das Tram-Bachgraben

Die Motion fordert vom Regierungsrat ein Vorprojekt für das Tram-Bachgraben vorzulegen und gleichzeitig aufzuzeigen, wie die Realisierung erfolgen wird.

Gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (SG 951.100) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat alle vier Jahre ein Programm des öffentlichen Verkehrs (ÖV-Programm), in dem die Grundzüge des Angebots und der Planung dargestellt werden. Das ÖV-Programm gibt insbesondere Aufschluss über die in der nächsten Planungsperiode vorgesehenen Verkehrsleistungen und Infrastrukturmassnahmen sowie über den voraussichtlichen Abgeltungs- und Finanzierungsbedarf. Das ÖV-Programm ist Bestandteil der kantonalen Planung. Dieses wird dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt und während der Laufzeit des jeweils gültigen ÖV-Programms kann der Regierungsrat im Rahmen des Globalbudgets Anpassungen des Angebots beschliessen (§ 4 Abs. 2 und 3 Gesetz über den öffentlichen Verkehr). Das Tram-Bachgraben ist im ÖV-Programm 2018-2021 nicht enthalten (Nr. 16.0702.01 vom 16. November 2016). Ferner legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Plan über den Ausbau des Tramstreckennetzes vor. Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat alle zwei Jahre über den Stand der Umsetzung des Ausbaus des Tramstreckennetzes Bericht (§ 4^{bis} Abs. 1 und 3 Gesetz über den öffentlichen Verkehr). Der sich aktuell im Grossen Rat in Bearbeitung befindende «Bericht zum Stand der Umsetzung Ausbau des Tramstreckennetzes und zur Aktualisierung des Plans zum Tramstreckennetz» (Nr. 18.1730.01 vom 16. Januar 2019) enthält das Projekt des Tramausbaus Bachgraben unter der Bezeichnung Tramverbindung Bachgraben-St. Johann. Das Projekt ist unter dem «Zielzustand Liniennetzplanung im Horizont 2040» aufgeführt und die nächste Projektphase besteht in «Korridor- und Machbarkeits-Studien». Indem die Motion die Vorlegung eines Vorprojektes fordert, verlangt sie letztlich die Anpassung des Berichts zum Stand der Umsetzung Ausbau des Tramstreckennetzes und zur Aktualisierung des Plans zum Tramstreckennetz sowie des ÖV-Programms, für die der Regierungsrat zuständig ist, sich aber nicht in seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit befindet.

Projektierungs- und Ausführungskosten

Die Motion verlangt, dass die Projektierungskosten dem vom Grossen Rat im Jahre 2012 bewilligten 4 Mio. Franken Planungskredit (GRB 12/38/1 OG) anzulasten sind. Im Beschluss Nr. 12/38/1 OG vom 19. September 2012 hat der Grosse Rat für die Planung und Projektierung des

Ausbau des Tramnetzes im Kanton Basel-Stadt zur sofortigen Weiterbearbeitung und Beschleunigung der Tramnetzausbauten für die interne Planung und Projektierung dem Bau- und Verkehrsdepartement und für die Vergaben von Vorstudien an externe Planungsbüros ein Kredit in Höhe von 4 Millionen Franken bewilligt. Dieser Kredit dient als Anschubfinanzierung der Planungs- und Projektierungsarbeiten (Bericht Nr. 18.1730.01 vom 16. Januar 2019, S. 30). Gemäss aktuellem Finanzhaushaltsgesetz werden darüber die Planungsarbeiten und übergeordnete Aufgaben (SIA-Phasen 1, 2 und 6) finanziert. Die Kosten des mit der Motion verlangten Vorprojekts (SIA-Phase 3) sind zu Lasten der Investitionsrechnung zu finanzieren.

Ferner verlangt die Motion, dass die Ausführung über die vom Grossen Rat im September 2012 bewilligte 350 Mio. Rahmenausgabenbewilligung für den Tramnetzausbau erfolgen soll. Gemäss § 4^{bis} Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr erfolgt die Finanzierung des Tramstreckenausbaus über eine Rahmenausgabenbewilligung «Tramstreckennetz-Ausbau». Der Grosse Rat hat mit Beschluss Nr. 12/38/1 OG vom 19. September 2012 eine Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 350 Mio. Franken für die Umsetzung des Ausbaus des Tramstreckennetzes gesprochen. Die Kosten der Ausführung sind von diesem Kredit erfasst.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion fordert, dass der Regierungsrat der Realisierung des Zubringers Bachgraben-Allschwil (ZUBA) auf baselstädtischem Boden nur zustimmt, wenn die Projekte einer Tramanbindung und einer neuen Strasse aufeinander abgestimmt sind und deren Realisierung gleichzeitig erfolgt.

2.1 Projekt Zubringer Bachgraben - Allschwil (ZUBA)

Mit dem Zubringer Bachgraben-Allschwil will der Kanton Basel-Landschaft das Bachgraben-Areal mit einer leistungsfähigen Kantonsstrasse direkt an die Nordtangente anbinden. Der Kanton Basel-Stadt und die französischen Behörden arbeiten unterstützend an dem Projekt mit.

Das Vorprojekt sieht einen Tunnel in Basel-Stadt und einen Ausbau der bestehenden Rue de Bâle in Frankreich vor. Die zweispurige Hauptverkehrsstrasse wird an der Landesgrenze an das Entwicklungsgebiet Bachgraben angeschlossen.

2.2 Tram Bachgraben

Der Grosse Rat hat mit GRB 12/38/10G vom 19. September 2012 den Plan über den Ausbau des Tramstreckennetzes im Kanton Basel-Stadt genehmigt. Er hat zudem eine Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 350 Mio. Franken zur Umsetzung des Tramstreckenausbaus (RAB TNE) sowie eine Ausgabe von 4 Mio. Franken zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements für die interne Planung und die Vergabe von Studien an externe Planungsbüros gesprochen.

In der im 2018 aktualisierten Liniennetzplanung ist das Tram Bachgraben im Zielzustand enthalten. Deshalb hat der Regierungsrat dem Grossen Rat in seinem zweiten Bericht zum Stand des Ausbaus des Tramstreckennetzes (18.1730) beantragt, den Korridor Tram Bachgraben-St. Jo-

hann in den Streckenplan TNE aufzunehmen. Das Tram Bachgraben kann in Verbindung mit dem verbesserten S-Bahn-Angebot, wie es im Bahnausbaustritt 2035 vorgesehen ist, einen entsprechenden Nutzen ausweisen. Es verknüpft das Entwicklungsgebiet Bachgraben mit dem künftigen Umsteigeknoten am Bahnhof St. Johann.

Die Planung von Tramprojekten erfolgt zulasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements, der Regierungsrat hat in seinem zweiten Standbericht eine entsprechende Ausgabenbewilligung für die weitere Planung und Gesamtkoordination der Tramnetzentwicklung beantragt. Mit Beschluss vom 15. Januar 2020 beantragt die UVEK dem Grossen Rat eine Aufstockung dieser Mittel, um eine raschere Bearbeitung des Trams Bachgraben zu erreichen. Als erster Schritt muss eine Vorstudie die Streckenführung klären und deren Machbarkeit aufzeigen, erst dann kann ein Vorprojekt erarbeitet werden. Innert Jahresfrist ein Vorprojekt vorzulegen, ist deshalb nicht einhaltbar. Die Vorprojekte müssen zudem zulasten der Investitionsrechnung finanziert werden, also zulasten der RAB TNE.

2.3 Entwicklung Bachgraben als Auslöser

Der Raum Allschwil-Nord hat in den letzten Jahren eine intensive Entwicklung als Wirtschaftsstandort erfahren. Neben den bereits entstandenen Gebäuden bestehen noch grosse Flächen für ein weiteres Wachstum. Die Anbindung des Gebiets an die Autobahn und an die Kantonsstrassen führt jedoch über mehrere heute schon stark ausgelastete Knoten und durch Wohnquartiere. Mit dem zusätzlichen Wachstum wird das Aufkommen des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) auf diesen Strecken nicht mehr verträglich abzuwickeln sein. Daraus folgen wachsende Emissionen, eine zusätzliche Belastung der Wohnbevölkerung und eine sinkende Erreichbarkeitsqualität. Zudem würden die zusätzlichen Staus die Fahrplanstabilität des strassengebundenen ÖV in Mitleidenschaft ziehen. Mit ZUBA kann ein grosser Anteil des MIV aus Allschwil unterirdisch zur Nordtangente geführt werden, womit sowohl die Wohnquartiere in Basel West als auch die stark ausgelasteten Verkehrsknoten in diesem Gebiet entlastet werden. Dies ermöglicht es, Massnahmen auf Basler Boden zugunsten des ÖV-, Fuss und Veloverkehrs umzusetzen und die ÖV-Erschliessung im Gebiet Bachgraben zu verbessern.

2.4 Verbindlichkeit und Abhängigkeiten der Tram- und Strassenplanungen

Mit dem Erlass der Anpassung Mobilität des Richtplans 2019 hat der Regierungsrat die Projekte Zubringer Bachgraben Allschwil und Tram Bachgraben-St. Johann behördenverbindlich festgelegt und damit ihre Bedeutung für das Gebiet Bachgraben bestätigt. Die Abhängigkeiten bzw. Komplementarität dieser Projekte zueinander sind explizit im Richtplantext erwähnt. In Basel West sollen auch diverse Fuss- und Veloverbindungen verbessert oder neu erstellt werden, welche die Erreichbarkeit des Bachgrabengebiets verbessern. Diese Verbindungen sind in den jeweiligen Teilrichtplänen enthalten.

Da erst mit Inbetriebnahme des ZUBA die entsprechenden Verkehrskapazitäten in Basel West frei werden und damit der Raum für Massnahmen zugunsten des Bus-, Tram- und Veloverkehrs zur Verfügung steht, ist eine Abstimmung der Projekte und ihrer Wirkungen aufeinander zwar wesentlich, jedoch eine gleichzeitige Realisierung bzw. Inbetriebnahme nur teilweise möglich.

2.5 Beurteilung und Vorgehen

Der Regierungsrat stützt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass Synergieeffekte zwischen einer guten ÖV-Erschliessung des Bachgrabengebiets und dem ZUBA bestehen, die den Modal Split zugunsten einer umweltfreundlichen Mobilität beeinflussen können.

Aufgrund der Entwicklungen im Raum Bachgraben, der Abhängigkeiten der Projekte ZUBA und Tram Bachgraben sowie deren Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem haben sich die beiden zuständigen Departemente in Basel-Landschaft und Basel-Stadt darauf geeinigt, eine Ge-

samtverkehrsbetrachtung unter Einbezug der französischen Partner als Basis für die weiteren Arbeiten durchzuführen. Eine geeignete Projektorganisation ist im Aufbau. Das Konzept soll aufeinander abgestimmte flankierende Massnahmen zum ZUBA zugunsten aller Verkehrsmittel beinhalten, also auch für den Angebotsausbau bei Bus, Tram und S-Bahn. Der Regierungsrat stützt dieses Vorgehen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend kein Zubringer Allschwil ohne Bachgraben tram dem Regierungsrat zur teilweisen Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin