



An den Grossen Rat

20.0716.01

BVD/P200716

Basel, 20. Mai 2020

Regierungsratsbeschluss vom 19. Mai 2020

Ratschlag betreffend Bewilligung der Staatsbeiträge 2021–2025 für den Verein Agglo Basel und betreffend Ergänzung des Bau- und Planungsgesetzes als kantonale Rechtsgrundlage für das Agglomerationsprogramm

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Von der vertraglichen Zusammenarbeit zum Verein Agglo Basel	3
2.2 Schaffung des Aufgabenbereichs S-Bahn (trireno) bei Agglo Basel	3
2.3 Evaluation der Zusammenarbeit	4
2.4 Rechenschaftsberichte und Finanzbedarf von Agglo Basel	4
3. Gesetzliche Grundlagen für den Bereich S-Bahn.....	5
4. Gesetzliche Grundlagen für das Agglomerationsprogramm.....	5
4.1 Das Bundesprogramm Agglomerationsverkehr	5
4.2 Gesetzliche Grundlagen im Kanton	6
4.3 Ergänzung des Bau- und Planungsgesetzes.....	6
4.3.1 Rechtsvergleich.....	6
4.4 Erläuterung zu § 93a BPG	6
4.5 Konsultation – Rückmeldungen	7
5. Staatsbeiträge 2021–2025 und finanzielle Auswirkungen	8
5.1 Aufwand Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm	8
5.2 Aufwand Aufgabenbereich S-Bahn	9
5.3 Antrag für die Periode 2021–2025	10
5.4 Nutzen	10
6. Ausblick: weitere Entwicklung von Agglo Basel.....	11
7. Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen.....	12
8. Formelle Prüfungen	12
8.1 K+C-Prüfung betreffend § 93a BPG (neu).....	12
8.2 § 8-Prüfung.....	12
8.3 Regulierungsfolgenabschätzung.....	12
9. Antrag.....	13

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die Mitgliedsbeiträge des Kantons Basel-Stadt an den Verein Agglo Basel als trinationale Trägerschaft des Agglomerationsprogramms Basel und als Koordinationsplattform der sieben Bestellbehörden der trinationalen S-Bahn Basel in Form von Staatsbeiträgen für die Jahre 2021–2025 in der Höhe von insgesamt 3,130 Mio. Franken zu bewilligen. Die Staatsbeiträge werden in Form jährlicher Betriebsbeiträge ausgerichtet. Sie gehen zu Lasten der laufenden Rechnung des Bau- und Verkehrsdepartements, Amt für Mobilität, und bleiben gegenüber der Periode 2017–2020 unverändert.

Des Weiteren beantragen wir Ihnen, eine Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes zu beschliessen, mit dieser die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms als Aufgabe des Kantons und die Beteiligung des Kantons am Verein Agglo Basel als Trägerschaft des Agglomerationsprogramms im kantonalen Recht explizit verankert wird.

2. Ausgangslage

2.1 Von der vertraglichen Zusammenarbeit zum Verein Agglo Basel

Das Agglomerationsprogramm Basel basierte bis 30. Juni 2014 auf einer im Jahr 2010 von den vier zuständigen Bau- und Verkehrsdirektoren der Nordwestschweizer Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Aargau und Solothurn vertraglich vereinbarten Zusammenarbeit. Die französischen und deutschen Partner wirkten zwar in der Trägerschaft mit, waren aber nicht gleichberechtigt integriert und brachten sich auch nicht finanziell ins Programm ein. Die Agglomeration Basel ist jedoch definitionsgemäss trinational. Der Bund verlangte daher schon früh einen stärkeren, verbindlicheren Einbezug der ausländischen Partner in die Trägerschaft. Ab 2012 wurde deshalb die damals bestehende Organisation weiterentwickelt, konsolidiert und in eine neue Rechtsform überführt. Dieser Prozess wurde mit der Gründung des Vereins Agglo Basel am 1. Juli 2014 abgeschlossen. Mit Beschluss 14/19/3 vom 17. Juni 2014 erklärte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf seine Organisationskompetenz gemäss § 4 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (OG; SG 153.100), als Gründungsmitglied den Vereinsbeitritt. Als zusätzliche Mitglieder in Bezug auf das Agglomerationsprogramm traten auch die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Aargau sowie der Landkreis Lörrach und der Gemeindeverband Saint-Louis Agglomération (vormals Communauté d'Agglomération des Trois Frontières) dem Verein bei. Am 12. November 2014 gewährte der Grosse Rat für die Jahre 2014–2016 ein erstes Mal Staatsbeiträge an den Verein.

Am 12. Februar 2017 stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung der Einführung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF-Vorlage) zu und sicherte damit langfristig die Finanzierung der Agglomerationsprogramme.

2.2 Schaffung des Aufgabenbereichs S-Bahn (trireno) bei Agglo Basel

Am 17. Februar 2017 entschieden die Mitglieder des politischen Steuerungsorgans des Vereins Agglo Basel, die Statuten so anzupassen, dass der Verein ab 2018 auch die Koordination der S-Bahn-Angebote im trinationalen Raum übernimmt. Damit wurde der Verein zu einer Zweisparten-Organisation – Agglomerationsprogramm und S-Bahn (trireno) – umgebaut. Auf denselben Zeitpunkt hin traten die Région Grand Est, das Land Baden-Württemberg und der Kanton Jura als Mitglieder in Bezug auf den Geschäftsbereich S-Bahn dem Verein Agglo Basel bei. Mit der Übernahme der zusätzlichen Aufgabe wuchs ab dem Jahr 2018 das Gesamtbudget des Vereins. Der Grosse Rat nahm diese Statutenänderung zur Kenntnis und bewilligte mit Beschluss

Nr. 17/43/19G vom 18. Oktober 2017 für die Periode 2017–2020 Staatsbeiträge in Höhe von maximal 2,358 Millionen Franken an den Verein Agglo Basel.

2.3 Evaluation der Zusammenarbeit

Die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms Basel gestaltet sich aufgrund der Beteiligung von drei Ländern und vier Kantonen besonders komplex. Diese grenzüberschreitende Arbeit kann mit Hilfe des Vereins Agglo Basel erfolgreich bewältigt werden.

Der Bund anerkennt die Qualität dieser Arbeit. Exemplarisch sei der Prüfbericht des Bundes zum Agglomerationsprogramm Basel dritter Generation vom 14. September 2018 zitiert, in dem das Bundesamt für Raumentwicklung zu Beginn seiner Gesamtwürdigung schreibt: „Die Herausforderungen des Agglomerationsprogramms Basel mit drei beteiligten Ländern und vier Schweizer Kantonen sind schweizweit einzigartig und komplex. Die Agglomeration Basel meistert diese Herausforderungen auf Programmebene in bemerkenswerter Weise und weist auf konzeptioneller Ebene einen sehr guten Planungsstand auf.“

Insgesamt hat der Bund über die bisherigen drei Programmgenerationen rund 290 Millionen Franken für Beiträge an Verkehrsmassnahmen beschlossen. Bereits vor der ersten Generation der Agglomerationsprogramme hatte der Bund Beiträge in Höhe von insgesamt 197 Millionen Franken freigegeben, die der Agglomeration Basel zur Finanzierung von Vorhaben des vordringlichen Bedarfs zugutekamen¹.

Das Programm der dritten Generation weist ein so gutes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen auf, dass der Bund den Beitragssatz auf 40% festgelegt hat. Einen höheren Prozentsatz hat keine Agglomeration erhalten, bei den meisten wurde der Satz auf 35% oder 30% reduziert. Diverse Projekte in der Agglomeration Basel, etwa die grenzüberschreitenden Tramverbindung nach Saint-Louis, wäre ohne Agglomerationsprogramm wohl nie realisiert worden.

Dank dem im Jahr 2018 gegründeten Aufgabenbereich S-Bahn (trireno) verschafft sich die Region Basel sowohl auf Bundesebene als auch bei den staatlichen Behörden der beiden Nachbarländer immer mehr Gehör. Die herausragende Bedeutung des Bahnknotens Basel und die Notwendigkeit zur Realisierung einer leistungsfähigen trinationalen S-Bahn Basel werden inzwischen in Bern anerkannt, aber auch in Paris und Berlin sowie Strassburg und Stuttgart.

2.4 Rechenschaftsberichte und Finanzbedarf von Agglo Basel

Aufgaben und Aktivitäten des Vereins Agglo Basel sind auf der Website des Vereins www.agglobasel.org beschrieben, die Jahresberichte sind dort veröffentlicht².

Die 2017 festgelegte Höhe der Mitgliederbeiträge hat sich als zweckmässig erwiesen. Der künftige Finanzbedarf des Vereins Agglo Basel wird als stabil eingeschätzt. Die Mitglieder der entsprechenden politischen Steuerungsorgane des Vereins haben sich im Januar 2020 darauf verständigt, das Budget 2020 auch auf das Jahr 2021 fortzuschreiben. Es besteht im Moment kein Grund zur Annahme, dass sich der Finanzbedarf in relevantem Ausmass erhöhen oder reduzieren wird.

¹ Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006 (<https://www.aggloprogramm.org/de/vordringlicher-bedarf.html>); finanziert über diese Mittel wurden insbesondere die Verlegung der Tramlinie 1 zum Bahnhof St. Johann (Projekt Pro Volta) sowie die Verlängerung der Tramlinie 8 nach Kleinhüningen und Weil am Rhein.

² <http://www.agglobasel.org/organisation/jahresberichte.html>

3. Gesetzliche Grundlagen für den Bereich S-Bahn

Das Eisenbahngesetz des Bundes vom 20. Dezember 1957 (EGB; SR 742.101) überträgt den Kantonen die Aufgabe der regionalen Angebotsplanung der Eisenbahn und beauftragt sie, sich in geeigneten Planungsregionen zu organisieren (Art. 48d EBG). Aufgrund der Lage Basels im Herzen einer trinationalen Agglomeration ist die Zusammenarbeit der Kantone im Rahmen der Planungsregion Nordwestschweiz zwar unerlässlich, aber nicht ausreichend. Deshalb haben die Kantone der Nordwestschweiz beim Bund bereits 2014 nicht nur ein für den Schweizer Teil der Region geltendes verbindliches Angebotskonzept, sondern auch ein für die gesamte trinationale Region geltendes Angebotskonzept eingereicht. Die Abstimmung mit den deutschen und französischen Bestellbehörden erfolgte in einem informellen Prozess, der damals unter dem Dach von Agglo Basel geführt wurde.

Dieses Konzept wurde in den letzten Monaten überprüft, konkretisiert und fortgeschrieben. Am 17. Januar 2020 hat die trinational besetzte politische Steuerung von tirreno das aktualisierte Angebotskonzept für die trinationale S-Bahn Basel erneut einvernehmlich verabschiedet. Dieses Konzept bildet eine verbindliche Grundlage für die Projektierung des Herzstücks Basel.

Die Zusammenarbeit des Kantons Basel-Stadt im Bereich des öffentlichen Verkehrs, insbesondere in Bezug auf die trinationale S-Bahn, mit den Gemeinden, den Kantonen und der Eidgenossenschaft sowie mit ausländischen Gebietskörperschaften und schweizerischen Agglomerationsgemeinden fusst auf dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 10. März 2004 (ÖVG; SG 951.100), das in § 3 Abs. 1 lit. d diese Kantonsaufgabe formuliert. Des Weiteren stipuliert § 6 Abs. 2 ÖVG, dass sich der Kanton an Tarif- und Verkehrsverbünden beteiligen und ihnen Beiträge ausrichten kann. Obwohl der im Jahr 2017 um den Aufgabenbereich S-Bahn erweiterte Verein Agglo Basel nicht als umfassender Verkehrsverbund betrachtet werden kann, wirkt der Verein im Bereich S-Bahn als gemeinsame Planungsorganisation gemäss Art. 48d EBG und übernimmt damit seit 2018 Teilaufgaben eines Verkehrsverbunds für eines der öffentlichen Verkehrsmittel, die in der Region angeboten werden. Die Koordination der S-Bahn-Planung über den Verein Agglo Basel erfüllt damit den oben erläuterten Bundesauftrag und entspricht den Vorgaben des ÖVG.

4. Gesetzliche Grundlagen für das Agglomerationsprogramm

4.1 Das Bundesprogramm Agglomerationsverkehr

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Von Bundesbeiträgen profitieren Agglomerationen, die mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehr- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Damit wird die Siedlungsentwicklung nach innen über kommunale, kantonale und nationale Grenzen hinweg gefördert, und das Verkehrsangebot dort ausgebaut, wo Bedarf besteht und die gewünschte Wirkung erzielt werden kann. Das PAV ermöglicht es auch der Agglomeration Basel, die grossen Herausforderungen des Verkehrs- und Siedlungswachstums besser zu meistern und dank der finanziellen Unterstützung durch den Bund leichter zu finanzieren.

Das PAV hat sich als Erfolgsinstrument der Schweizer Verkehrspolitik mehrfach bewährt. Entsprechend konnte seine Finanzierung im Februar 2017 mit der erwähnten Zustimmung von Volk und Ständen zur Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) langfristig gesichert werden (vgl. Art. 86 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). In den Genuss der finanziellen Unterstützung des Bundes gelangen nur Agglomerationen, die nach den Vorgaben des Bundes ein Agglomerationsprogramm erarbeiten (vgl. Art. 17a ff. des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 [MinVG; SR 725.116.2]). Das Agglomerati-

onsprogramm ist in dem Sinn nicht nur ein Planungs- und Koordinationsinstrument, sondern auch ein Subventionsgesuch.

4.2 Gesetzliche Grundlagen im Kanton

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) beauftragt die kantonalen Behörden, zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den Behörden der Nachbarkantone, der Gemeinden der Agglomeration und der Region Oberrhein zusammenzuarbeiten (§ 3 Abs. 1 KV). Der Kanton soll sich insbesondere für einen attraktiven Agglomerationsverkehr (§ 30 Abs. 2 KV) und eine auf die grenzüberschreitende Agglomeration abgestimmte Siedlungsentwicklung (§ 34 Abs. 1 KV) einsetzen. Das Agglomerationsprogramm als Instrument für eine koordinierte Siedlungs- und Verkehrsplanung bietet für diese Zusammenarbeit die geeignete Plattform. Dementsprechend haben die Behörden der Agglomeration Basel 2007, 2012 und 2016 jeweils ein Agglomerationsprogramm beim Bund eingereicht.

Bisher kennt das basel-städtische Recht keine explizite gesetzliche Grundlage, die die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms ausdrücklich zu einer Kantonsaufgabe macht. Nachdem das entsprechende Bundesprogramm nun mit der Aufnahme des NAF in der Bundesverfassung eine definitive Grundlage erhalten hat und damit die finanzielle Unterstützung des Bundes unbefristet gesichert ist, soll für das Agglomerationsprogramm eine solche explizite gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen werden.

4.3 Ergänzung des Bau- und Planungsgesetzes

4.3.1 Rechtsvergleich

Der Blick in die Gesetzessammlungen anderer Kantone zeigt, dass Agglomerationsprogramme im oben umschriebenen Sinn (vgl. Ziff. 4.1) und deren Erarbeitung sehr unterschiedlich behandelt werden. Während die Agglomerationsprogramme beispielsweise in den Kantonen Zürich, Aargau und Solothurn überhaupt nicht in der Gesetzessammlung auftauchen – die Erarbeitung der Zürcher Agglomerationsprogramme beispielweise beruht auf einem Regierungsratsbeschluss vom 27. Oktober 2004 –, werden sie in anderen Kantonen als bekannt vorausgesetzt und nur kantonalrechtlich qualifiziert (z.B. in § 8 PBG ZG als Teil des kantonalen Richtplans oder in Art. 98a BauG BE als Teil des regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzeptes). Schliesslich finden sich in einigen Kantonen Gesetzesbestimmungen, die in erster Linie die Zuständigkeiten zur Erarbeitung beziehungsweise zur Unterzeichnung von Agglomerationsprogrammen regeln (z.B. Art. 3 PBG SG, Art. 27 RPBG FR). Da es sich beim Agglomerationsprogramm um ein Koordinationsinstrument der Raumplanung handelt, finden sich gesetzliche Grundlagen – soweit in anderen Kantonen existent – regelmässig in den kantonalen Bau- und Planungsgesetzen.

Soweit ersichtlich, findet sich nur im Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft (RBG BL) eine explizite Verankerung des Agglomerationsprogramms im Sinn eines gesetzlichen Handlungsauftrags an die kantonalen Behörden. § 11a RBG BL enthält darüber hinaus eine gesetzliche Grundlage für die Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an Zusammenschlüssen zur Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms (Abs. 2) sowie die Zuständigkeit des Regierungsrats zum Beschluss über das Agglomerationsprogramm (Abs. 3). Genau diese Regelungsinhalte schlagen wir auch für das basel-städtische Recht vor.

4.4 Erläuterung zu § 93a BPG

Das Agglomerationsprogramm ist wie erwähnt ein Planungsinstrument, das die Koordination bereichsübergreifender Themen innerhalb einer Agglomeration ermöglicht. Es soll sicherstellen, dass Projekte der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abgestimmt umgesetzt werden. Aufgrund dieses Charakters erscheint es sinnvoll, die gesetzliche Grundlage dafür im kantonalen Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) und dort im 6. Ka-

pitel, das sich mit der Planung befasst, zu platzieren. Als Grundlage einer Querschnittsaufgabe ist die entsprechende Bestimmung sinnvollerweise im Abschnitt 6.1 einzuordnen. Die folgende Formulierung entspricht weitgehend jener des RBG BL.

BPG § 93a Agglomerationsprogramm (neu)

¹ Der Kanton erarbeitet ein Agglomerationsprogramm.
--

² Er kann sich dazu mit anderen Kantonen zusammenschliessen oder sich an privat- oder öffentlich-rechtlichen Organisationen beteiligen oder solche gründen, die ein Agglomerationsprogramm erarbeiten.

³ Das Agglomerationsprogramm wird vom Regierungsrat beschlossen.

Absatz 1:

Wie in Ziffer 4.2 dargelegt, fliesst aus der Kantonsverfassung der Auftrag zu einer mit den Nachbarkantonen und -gemeinden sowie der Region Oberrhein abgestimmten Verkehrsplanung und zu einer in der Agglomeration koordinierten Siedlungsentwicklung. Mit § 93a Abs. 1 BPG soll dafür das Agglomerationsprogramm gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben als ein zentrales Instrument zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrags definiert werden.

Absatz 2:

Entsprechend dem Charakter der Aufgabe, die eine über die Kantons- und Landesgrenze hinausgehende Zusammenarbeit erfordert, bietet § 93a Abs. 2 die explizite Grundlage für die Beteiligung des Kantons Basel-Stadt an Organisationen, die mit dieser Aufgabe betraut werden. Wie in Ziffer 2 ausgeführt, ist der Kanton Basel-Stadt im Jahr 2014 dem Verein Agglo Basel beigetreten, an dem sich auch die anderen vom Agglomerationsprogramm Basel betroffenen Kantone sowie die benachbarten Gebietskörperschaften in Frankreich und Deutschland beteiligen.

Absatz 3:

Auch wenn die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms gemäss § 93a Abs. 2 zwar mit Beteiligung, aber dennoch ausserhalb der kantonalen Verwaltung erfolgen können soll, muss der Beschluss über das Agglomerationsprogramm, das dem Bund eingereicht wird, im Kanton selber gefällt werden. Innerkantonal übernimmt diese Aufgabe der Regierungsrat als Organ, dem gemäss § 104 Abs. 1 lit. b und c KV die Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeiten zukommt.

Wie in Ziffer 4.1 erwähnt, wird mit der Einreichung des Agglomerationsprogramms beim Bund ein Gesuch um finanzielle Unterstützung bei der Realisierung der darin angeführten Planungs- und Baumassnahmen durch den Bund gestellt. Auch unter diesem Aspekt ist es richtig, die Zuständigkeit zur Unterzeichnung dem Regierungsrat zuzuweisen. Wie die auf Gutheissung des Agglomerationsgesuchs folgende Leistungsvereinbarung steht auch das Agglomerationsprogramm immer unter dem Vorbehalt der positiven planungs- und kreditrechtlichen Beschlüsse der zuständigen kantonalen Organe zu den jeweiligen Projekten, so dass die Unterzeichnung des Agglomerationsprogramms durch den Regierungsrat deren Zuständigkeit in keiner Weise beschneidet.

4.5 Konsultation – Rückmeldungen

Mit Schreiben vom 4. Februar 2020 lud das Bau- und Verkehrsdepartement die Gemeinden Bettingen und Riehen zur Stellungnahme zum Revisionsvorschlag ein. Während die Gemeinde Bettingen auf eine Rückmeldung verzichtete, reichte die Gemeinde Riehen eine kurze Stellungnahme ein. Sie begrüsst die Gesetzesergänzung und regte darüber hinaus in Bezug auf die konkrete Formulierung an, entweder eine andere Marginalie zu wählen („Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsentwicklung“) oder in Absatz 1 des neuen § 93a BPG explizit zu erwähnen, dass das Agglomerationsprogramm länder- und kantonsübergreifend zu erarbeiten und dabei die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abzustimmen sei.

Das BPG bezeichnet in den Überschriften in 6. Kapitel die Instrumente, die für die räumliche Planung eingesetzt werden (z.B. Richtplanung, Zonenpläne, Linienpläne etc.). Es scheint dem Regierungsrat deshalb zweckmässiger, auch die neue gesetzliche Grundlage in § 93a BPG mit dem Namen des dort geregelten Instruments zu betiteln und den Begriff „Agglomerationsprogramm“ in die Marginalie zu setzen. Nachdem der nötige Inhalt des Agglomerationsprogramms und die räumliche Ausdehnung der Agglomeration Basel über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus vom Bundesrecht vorgegeben werden (vgl. Art. 17a Abs. 1 und Art. 17c lit. a und b MinVG, Anhang 4 zur Verordnung zum MinVG vom 7. November 2007 [MinVV; SR 725.116.21]), ist der Regierungsrat der Ansicht, dass sich diesbezüglich keine weiteren kantonrechtlichen Definitionen aufdrängen.

5. Staatsbeiträge 2021–2025 und finanzielle Auswirkungen

5.1 Aufwand Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm

Der Aufwand für die Geschäftsstelle von Agglo Basel ist seit der Gründung des Vereins im Jahr 2014 unverändert geblieben. Er beträgt im Schnitt jährlich rund 1,1 Mio. Franken, schwankt aber natürlich, bedingt durch die Vierjahreszyklen, die der Bund bei den Agglomerationsprogrammen vorgibt. Alle vier Jahre reicht die Agglomeration ein Programm ein und beantragt damit Beiträge des Bundes an die Finanzierung von Verkehrsprojekten. So fallen in einzelnen Jahren vermehrt Kosten für die Produktion von Druckerzeugnissen an, in anderen Jahren wird ein höherer Aufwand für externe Planungsaufträge fällig. Auch fielen zeitweise vermehrt Kosten für Rechtsgutachten an, da die Struktur der Trägerschaft mehrfach angepasst wurde. Die Beiträge der Mitglieder wurden aber konstant gehalten. Für den Kanton Basel-Stadt belaufen sie sich seit 2015 unverändert auf jährlich 480'000 Franken.

Grundsätzlich steigt der Aufwand von Generation zu Generation, da die früheren Programmgenerationen noch nicht vollständig abgeschlossen sind. Seit 2017 laufen die Arbeiten an der vierten Generation (Abgabe beim Bund Mitte 2021). Parallel dazu begleitete der Verein die Prüfung des Programms der dritten Generation (Abgabe beim Bund 2016), anschliessend hat er in Abstimmung mit den Mitgliedern die Verhandlungen mit dem Bund geführt und gegenüber Stakeholdern und politischen Gremien Überzeugungsarbeit geleistet. Ebenfalls parallel ist die Mitfinanzierung des Bundes noch nicht umgesetzter Projekte der ersten und zweiten Generation zu regeln, sobald diese Projekte von den zuständigen Gremien beschlossen und baureif sind. Agglo Basel kümmert sich dann zusammen mit dem jeweiligen kantonalen Tiefbauamt oder anderen Partnern darum, dass der Subventionsvertrag mit dem Bund erstellt und verhandelt wird. Der Verein koordiniert des Weiteren das Controlling der Projektfinanzierung zu Händen des Bundes.

Der Aufwand im Bereich Agglomerationsprogramm teilt sich grob wie folgt:

Personalaufwand	45–50 %
Betriebsaufwand	15–20 %
Direkter Aufwand (Leistungen Dritter)	20–30 %
Rückstellungen	0–10 %

Da diverse Vorhaben des Agglomerationsprogramms der ersten Generation noch nicht umgesetzt sind (in Basel-Stadt zum Beispiel die Tramverbindung Margarethenstich oder die Fuss-/Velobrücke über den Zolli und das Veloparking Badischer Bahnhof), wird Agglo Basel auch in den kommenden Jahren an vier verschiedenen Programmgenerationen parallel arbeiten. Trotz dieser wachsenden Komplexität ist eine Aufstockung der Geschäftsstelle bzw. eine Erhöhung der Mitgliederbeiträge für den Aufgabenbereich Aggloprogramm nicht geplant. Der Beitrag des Kantons Basel-Stadt an den Verein Agglo Basel, Sparte Agglomerationsprogramm, beträgt also bis auf weiteres unverändert 480'000 Franken pro Jahr.

Die Beiträge aller Mitglieder des Aufgabenbereichs Agglomerationsprogramm können der folgenden Tabelle entnommen werden:

Mitgliedsbeiträge Agglo Basel (2014-2021): Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm Basel								
Mitglieder AP in CHF Mio.	2014 (1)	2015 (2)	2016 (2)	2017 (3)	2018 (4)	2019 (4)	2020 (4)	2021 (7)
Kanton BL	0.430	0.480	0.480	0.480	0.480	0.480	0.480	0.480
Kanton BS	0.485	0.480	0.480	0.480	0.480	0.480	0.480	0.480
Kanton AG (5)	0.035	0.035	0.035	0.035	0.040	0.040	0.040	0.040
Kanton SO	0.020	0.020	0.020	0.020	0.020	0.020	0.020	0.020
Landkreis Lörrach/RVHB (6)	0.062	0.062	0.062	0.062	0.067	0.067	0.067	0.067
Saint-Louis Agglo (SLA)	0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	0.025	0.025
Summe:	1.057	1.102	1.102	1.102	1.112	1.112	1.112	1.112
1 Beschluss 09. Sitzung der PST-Agglo vom 25. November 2013 2 Beschluss 11. Sitzung der PST-Agglo vom 26. September 2014 3 Beschluss 15. Sitzung der PST-Agglo vom 21. Januar 2016 4 Beschluss 19. Sitzung der PST-Agglo vom 11. Dezember 2017 5 AG ab 2018 Erhöhung Beitrag für AP Stein/Säckingen 6 Lk Lörrach/RVHB ab 2018 Erhöhung Beitrag für AP Stein/Säckingen (Lk WT)								

Tabelle 1: Beiträge der Mitglieder des Aufgabenbereichs Agglomerationsprogramm

5.2 Aufwand Aufgabenbereich S-Bahn

Nach der Bildung des Aufgabenbereichs S-Bahn haben sich die politischen Vertreter der sieben Bestellbehörden, die dieser Sparte angehören, darauf verständigt, dass in den Jahren 2018 bis 2020 dem Aufgabenbereich S-Bahn ein jährliches Budget von 503'000 Franken zur Verfügung gestellt wird.

Der Aufwand im Aufgabenbereich S-Bahn verteilt sich grob wie folgt:

Personalkosten inkl. Nebenkosten	55–60%
Verwaltungs-, IT- und Sachaufwand	10–15%
Direkter Aufwand (Leistungen Dritter)	20–30%

Der Beitrag Basel-Stadt an den Aufgabenbereich S-Bahn beträgt seit 2018 146'000 Franken pro Jahr. Damit übernimmt der Kanton knapp 30% der Kosten. Die Beiträge aller Mitglieder des Aufgabenbereichs S-Bahn können der folgenden Tabelle entnommen werden:

Mitglied Membre	Schlüssel Clef	Mitgliedsbeitrag Cotisation 2018-2020 p.a. (CHF)*	Mitgliedsbeitrag Cotisation 2021 (CHF)
Kanton Aargau	8%	40'000	40'000
Land Baden-Württemberg	18%	91'000	91'000
Kanton Basel-Landschaft	29%	146'000	146'000
Kanton Basel-Stadt	29%	146'000	146'000
Région Grand Est	8%	40'000	40'000
République et Canton du Jura	4%	20'000	20'000
Kanton Solothurn	4%	20'000	20'000
TOTAL	100%	503'000	503'000
*gemäss Beschluss der PST S-Bahn (trireno) vom 29.01.2018			

Tabelle 2: Beiträge der Mitglieder des Aufgabenbereichs S-Bahn

5.3 Antrag für die Periode 2021–2025

Am 17. Januar 2020 haben die politischen Steuerungsorgane beider Aufgabenbereiche für das Jahr 2021 der unveränderten Fortschreibung der am 11. Dezember 2017 bzw. 29. Januar 2018 festgelegten Mitgliederbeiträge 2018–2020 zugestimmt. Der Beschluss erfolgte unter dem Vorbehalt, dass die zuständigen Gremien die entsprechenden Budgetmittel bewilligen.

Die Beiträge 2021 beziffern sich somit auf

- insgesamt 1'112'000 Franken für den Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm (Beitrag Basel-Stadt: 480'000 Franken),
- insgesamt 503'000 Franken für den Aufgabenbereich S-Bahn (Beitrag Basel-Stadt: 146'000 Franken).

Die Notwendigkeit, das Budget fortzuschreiben, ergibt sich aus der Tatsache, dass der Bund den Abgabetermin des Agglomerationsprogramms 4. Generation von Ende 2020 auf Mitte 2021 verschoben hat. Die konkrete Budgetierung für die Periode 2022–2025 soll ab Sommer 2021 erarbeitet werden.

Der Zeitraum für die Staatsbeitragsperiode ist bewusst so gewählt, dass sie im voraussichtlichen Jahr der Abgabe des Agglomerationsprogramms 5. Generation (also 2025) endet. Nach heutigem Kenntnisstand gehen die Mitglieder von Agglo Basel von einem konstant bleibenden Finanzbedarf aus. Die Entscheidungsprozesse sind von Mitglied zu Mitglied unterschiedlich. Es wäre daher nicht zweckmässig, den Beschluss zu den Staatsbeiträgen des Kantons Basel-Stadt abhängig zu machen von den Beschlüssen der anderen Mitglieder.

5.4 Nutzen

Die Fortführung der Zusammenarbeit im Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm ist für den Kanton Basel-Stadt von sehr grossem Nutzen. Als Kernstadt einer trinationalen Agglomeration ist Basel in besonderem Masse vom Pendlerverkehr, aber aufgrund der Führung der Autobahn mitten durch die Stadt auch vom Transitverkehr betroffen. Je nachhaltiger die Siedlungs- und die Verkehrsplanung aufeinander abgestimmt sind und je attraktiver die S-Bahn als regionales Rückgrat der Raumentwicklung ist, desto besser ist der Kanton erreichbar, desto geringer sind die Ver-

lustzeiten des Wirtschaftsverkehrs in Staus, und desto geringer sind auch die Belastung der Anwohnenden durch Lärm und Abgase sowie die Belegung des öffentlichen Raums mit Fahrbahnen und Parkplätzen.

Basel-Stadt ist dank der Agglomerationsprogramme auch Nutzniesser direkter Beiträge des Bundes an der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen auf Kantonsgebiet. Alleine für die Umgestaltung von Luzernerring und Wasgenring beispielsweise betrug der Bundesbeitrag 5,85 Mio. Franken, im Vergleich zum Jahresbeitrag von 0,48 Mio. Franken für die Sparte Aggloprogramm eine stattliche Summe. Alleine für die Realisierung des Lückenschlusses im Basler Tramnetz durch den Claragraben hat der Bund einen Beitrag von gut 10 Mio. Franken verbindlich beschlossen, das entspricht mehr als dem Jahresbeitrag des Kantons für zwanzig Jahre. Beiträge des Bundes haben z.B. auch zur Finanzierung des Umbaus der Lörracherstrasse oder der Belforterstrasse beigetragen und die Realisierung der Tramverbindung vom Burgfelderhof nach Saint-Louis ermöglicht.

Auch die Zusammenarbeit im zweiten Aufgabenbereich «S-Bahn (trireno)» erweist sich für den Kanton Basel-Stadt als zentrale Stütze auf dem Weg zu einer leistungsfähigen trinationalen S-Bahn Basel. Die sieben Bestellbehörden auf Schweizer, deutscher und französischer Seite treten seit Gründung von trireno gemeinsam auf und bündeln ihre strategische Zusammenarbeit bei der Angebotsplanung im regionalen Bahnverkehr.

Dem Ziel, die trinationale S-Bahn Basel mit grenzüberschreitenden Durchmesserlinien und dichtem Fahrplankontakt zum verkehrlichen Rückgrat der Agglomeration auszubauen, ist trireno mit dem Bundesbeschluss vom 21. Juni 2019 zum FABI-Ausbauschnitt 2025 einen grossen Schritt nähergekommen. Wichtige Projekte wie die Bahnanbindung EuroAirport, der Ausbau und die Elektrifizierung der Hochrheinbahn, die Verdichtung des Angebots im Wiesental, die Massnahmen zur Verbesserung der Kapazität im Laufental, der Ausbau der Publikumsanlagen im Bahnhof SBB sowie im Badischen Bahnhof und der Bau neuer Haltestellen verfügen damit über eine Finanzierungsgrundlage seitens der Eidgenossenschaft. Dieser Erfolg hat gezeigt, dass die gemeinsame, grenzüberschreitende Angebotsplanung eine belastbare Grundlage bildet für die Finanzierung von notwendigen Bahninfrastrukturen aus den drei nationalen Finanzierungsprogrammen.

Der Nutzen der Mitgliedschaft bei Agglo Basel geht aber noch über den direkten finanziellen Vorteil weit hinaus. Die Vorteile einer koordinierten Planung im Bereich Siedlung und Verkehr über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus und der Nutzen einer abgestimmten Planung des S-Bahn-Angebots sind von unschätzbarem Wert, tragen beide wesentlich dazu bei, dass der Kanton Basel-Stadt mit allen Verkehrsmitteln gut erreichbar bleibt und trotzdem seine Klima- und Umweltziele erreichen kann, die Lebensqualität im Kanton noch besser wird und seine Attraktivität als Wirtschaftsstandort weiter gewinnt.

6. Ausblick: weitere Entwicklung von Agglo Basel

Mit der dritten Generation des Agglomerationsprogramms hat der Bund den Trägerschaften zusätzliche Verantwortung übertragen, weil die Agglomerationen eine Vereinfachung in der Umsetzung und im Auszahlungsprozedere vor allem für kleine Massnahmen gefordert haben. Für Massnahmen in den Kategorien Aufwertung des Strassenraums, Langsamverkehr und Verkehrsmanagement mit von den Agglomerationen eingegebenen und indexierten Investitionskosten von maximal 5 Mio. Franken werden die Bundesbeiträge künftig pauschal ausgerichtet (inkl. Teuerung und MWST.) Dies gilt auch, wenn mehrere Massnahmen mit jeweiligen Kosten von maximal 5 Mio. Franken von der Agglomeration in Paketen zusammengefasst worden sind. Massnahmen mit Kosten über 5 Mio. Franken werden aus den Massnahmenpaketen herausgelöst und als Einzelmassnahmen betrachtet. Die Details sind in der Verordnung des UVEK über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr geregelt.

Die mitfinanzierten Kosten der Massnahmen mit Pauschalbeiträgen werden plafoniert und für die Berechnung des Betrags legt der Bund sogenannte Leistungseinheiten zugrunde. Mit dieser neuen Regelung überlässt der Bund den Agglomerationsprogrammen zwar mehr Flexibilität (z.B. bei Ersatzmassnahmen), gleichzeitig bedeutet dies einen höheren Verwaltungs- und Koordinationsaufwand für die Gremien von Agglo Basel. Um die bereits geltenden Regelungen bzgl. der Pauschalpakete künftig zielführend abwickeln zu können, ist eine Statutenanpassung in Arbeit, die für den Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm die Zuständigkeiten regelt und auf Anfang 2021 in Kraft treten soll.

Da zu erwarten ist, dass der Bund eher noch weitere Aufgaben an die Trägerschaften überträgt und zudem die Finanzierung der Agglomerationsprogramme dauerhaft gesichert ist, wird derzeit geprüft, ob eine grundlegende Weiterentwicklung der Trägerschaft mittelfristig von Vorteil wäre. Dafür ist zunächst zu eruieren, in welcher Organisationsform die künftigen Aufgaben der beiden Sparten des Vereins Agglo Basel am effektivsten geleistet werden können. Die entsprechenden Überlegungen stehen noch am Anfang. Sollten sich die Mitglieder für einen solchen Entwicklungsschritt entscheiden, würde die Umsetzung erst in einigen Jahren erfolgen.

7. Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen

Gemäss § 3 des Staatsbeitragsgesetzes (SG 610.500) setzt die Gewährung von Finanzhilfen voraus, dass

- a) ein öffentliches Interesse an der erbrachten Leistung besteht;
- b) die Leistung ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erbracht werden kann;
- c) von den Gesuchstellenden eine ihnen zumutbare Eigenleistung erbracht wird und sie die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nutzen;
- d) für eine sachgerechte und kostengünstige Leistungserbringung gesorgt wird.

Der Regierungsrat sieht alle Bedingungen als erfüllt an. Das öffentliche Interesse an der Zusammenarbeit mit den Nachbarkörperschaften bei der Erarbeitung einer koordinierten Siedlungs- und Verkehrsplanung und bei der Weiterentwicklung der trinationalen S-Bahn Basel ist offensichtlich. Wenn die Mitglieder ihre Beiträge nicht zahlen, kann Agglo Basel die dem Verein anvertrauten Leistungen nicht erbringen. Neben den Mitgliederbeiträgen bestehen keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten. Die Steuerung des Vereins über die in den Statuten verankerten Gremien stellt sicher, dass die Leistungen sachgerecht und kostengünstig erbracht werden.

8. Formelle Prüfungen

8.1 K+C-Prüfung betreffend § 93a BPG (neu)

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Teilrevision des Bau- und Planungsgesetzes im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

8.2 § 8-Prüfung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

8.3 Regulierungsfolgenabschätzung

Die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms dient der kohärenten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Agglomeration Basel. Die Teilnahme am Programm Agglomerationsverkehr des Bundes bringt dem Kanton Basel-Stadt finanzielle Vorteile. Die Umsetzung der mit dem Ag-

glomerationsprogramm regional abgestimmten Massnahmen fördert die Standortqualität auch für die Wirtschaft; eine negative Betroffenheit ergibt sich für die Unternehmen im Kanton nicht.

9. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme der nachstehenden beiden Beschlussentwürfe.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss I
- Entwurf Grossratsbeschluss II

**Bau- und Planungsgesetz
(BPG)**

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [P-Nr. eingeben] vom [Datum eingeben] sowie den Bericht der [Kommission eingeben] Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben],

beschliesst:

I.

Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 ¹⁾ (Stand 23. Dezember 2019) wird wie folgt geändert:

§ 93a (neu)**Agglomerationsprogramm**

¹ Der Kanton erarbeitet ein Agglomerationsprogramm.

² Er kann sich dazu mit anderen Kantonen zusammenschliessen oder sich an privat- oder öffentlich-rechtlichen Organisationen beteiligen oder solche gründen, die ein Agglomerationsprogramm erarbeiten.

³ Das Agglomerationsprogramm wird vom Regierungsrat beschlossen.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]



¹⁾ SG 730.100

Grossratsbeschluss II

betreffend Bewilligung der Staatsbeiträge 2021–2025 für den Verein Agglo Basel

(vom [Datum eingeben])

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

1. Für den Verein Agglo Basel werden Ausgaben in der Höhe von maximal Fr. 3'130'000 für die Jahre 2021–2025, nicht indexiert, bewilligt:
 - Aufgabenbereich Agglomerationsprogramm: Fr. 480'000 pro Jahr
 - Aufgabenbereich S-Bahn: Fr. 146'000 pro Jahr

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum.