



An den Grossen Rat

20.5446.02

BVD/P205446

Basel, 30. November 2022

Regierungsratsbeschluss vom 29. November 2022

Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastruktur- und Raumplanungsprojekte»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Januar 2021 den nachstehenden Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Die Region Basel ist als einer der grössten Wirtschaftsräume der Schweiz auf leistungsfähige und moderne Infrastrukturen angewiesen. Im Bereich des Verkehrs, stellen Infrastrukturen die Erreichbarkeit des Lebens- und Wirtschaftsstandorts sicher und ermöglichen die kontinuierlich zunehmenden Mobilitätsbedürfnisse – sei es im Berufs- oder Freizeitverkehr – zu befriedigen. Bauinfrastrukturen, wie beispielsweise Büro- und Industriegebäude, aber auch Schulen und Wohngebäude, sind angesichts steigender Einwohnerzahlen der Region Basel ebenfalls wesentlich für die Entwicklung des Lebensraums.

Heute sind, unter anderem, aufgrund der komplexen und teilweise ineffizienten Verfahren bei der Planung und Genehmigung von Infrastruktur- und Bauvorhaben sowie den umfangreichen Einspruchsrechten von Einzelpersonen und Organisationen, zahlreiche Projekte in der Region verzögert.

Im Bereich Verkehr können der Rheintunnel, der Zubringer Bachgraben oder auch die Durchmesserlinie Herzstück genannt werden. Diese bedeutsamen Projekte sind um Jahrzehnte verzögert, wodurch eine Entwicklung der Region gehemmt wird. Vor allem neue und innovative Mobilitätsarten von kritischer Grösse haben es angesichts der heute bestehenden Prozesse schwer, geplant, geschweige denn, realisiert zu werden. Oft wäre z.B. die (massgebliche) finanzielle Beteiligung durch den Bund längst gesichert, aber die notwendige Projektreife ist derart stark verspätet, dass die Gelder nicht fließen können. Der Kanton läuft dadurch Gefahr, die jeweiligen "Finanzierungszeitfenster" zu verpassen. Ob zu einem späteren Zeitpunkt die finanziellen Mittel des Bundes dann noch zur Verfügung stehen, ist jeweils nicht absehbar. Der Zeitfaktor ist also in mehrfacher Hinsicht sehr kritisch.

Auch bei den Bauprojekten können mit den Arealen Klybeck oder Salina Raurica prominente Beispiele genannt werden, deren Potenziale seit geraumer Zeit weitestgehend brachliegen. Wie bei den Verkehrsinfrastrukturen, spielen auch hier die komplexen und teilweise ineffizienten Planungs- und Genehmigungsverfahren eine Rolle. Selbstverständlich kann es nicht darum gehen, demokratische Rechte und Rechtsstaatlichkeit zu untergraben, aber eine kritische Durchleuchtung dieser zum Teil sehr alten Prozesse ist dringend angezeigt. Ein entsprechender Vorstoss wird morgen auch im Landrat eingereicht werden. Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Inwiefern bestehende Gesetze, Verordnungen und daraus abgeleitete Prozesse, die in der Kompetenz des Kantons liegen, angepasst werden können, um die Planung und Realisierung von Infrastruktur- und Bauprojekten zu beschleunigen.
2. Wie die Planungs- und Genehmigungsverfahren, die in der Kompetenz des Kantons liegen, für neue und innovative Mobilitätsarten möglichst umsetzungsfreundlich und auf eine rasche Realisierung hin angepasst werden können.
3. Wie sich der Kanton auf Bundesebene für die beiden oben genannten Anliegen einsetzen kann.
4. Wie die demokratischen Rechte der Einspruchsberechtigten in den angepassten Prozessen gewahrt werden können.

Andrea Elisabeth Knellwolf, Joël Thüring, Sandra Bothe, Thomas Widmer-Huber, David Wüest-Rudin, Pasqualine Gallacchi, Christian Griss, Oswald Inglin, Beatrice Isler»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Zusammengefasst gelangen die Anzugstellenden mit der Frage an den Regierungsrat, ob «Planungs- und Genehmigungsverfahren» im Kanton Basel-Stadt beschleunigt werden können. Ein gleichlautendes Postulat (202/628 «Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastruktur- und Raumplanungsprojekte») wurde mit Beschluss des Landrates Basel-Landschaft vom 4. November 2021 dem basellandschaftlichen Regierungsrat zu Beantwortung überwiesen.

Auch der Regierungsrat wünscht kürzere Planungszeiten bei Infrastrukturprojekten. Die Planungs- und Genehmigungsprozesse dauern heute in der Tat lange. Die Anzugstellenden weisen auf das Spannungsverhältnis der heutigen komplexen und langandauernden Planung von Infrastrukturprojekten und Arealentwicklungen im urbanen Raum einerseits und den rechtstaatlich garantierten Rechtsmittelmöglichkeiten von Privaten und Verbänden andererseits hin. Die Fragestellung geht dahin aufzuzeigen, ob Möglichkeiten bestehen, die Planungs- und Realisierungsfristen derartiger Projekte zu kürzen und gleichzeitig die «demokratischen Rechte der Einspruchsberechtigten» zu bewahren.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Inwiefern bestehende Gesetze, Verordnungen und daraus abgeleitete Prozesse, die in der Kompetenz des Kantons liegen, angepasst werden können, um die Planung und Realisierung von Infrastruktur- und Bauprojekte zu beschleunigen.*

Infrastrukturprojekte der öffentlichen Hand Der Anzug nimmt bei den Infrastrukturprojekten beispielhaft Bezug auf die Projekte Rheintunnel, Zubringer Bachgraben und das Herzstück der S-Bahn. Die genannten Projekte fallen allesamt nicht in den alleinigen Kompetenzbereich des Kantons Basel-Stadt.

Beim Zubringer Bachgraben handelt es sich um den aussergewöhnlichen Fall, dass der Kanton Basel-Landschaft weitestgehend auf baselstädtischem Boden eine unterirdische basellandschaftliche Kantonsstrasse erstellen möchte, die besondere das Wirtschaftsgebiet Bachgraben in Allschwil mit dem eidgenössischen Hochleistungsstrassennetz kurz vor der Landesgrenze zu Frankreich im Bereich der universitären psychiatrischen Kliniken verbindet. Mit dieser Strasse soll ein Teil des aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in Allschwil entstehenden zusätzlichen Verkehrs direkt auf das übergeordnete Strassensystem geführt und die an der Oberfläche liegende städtische Strasseninfrastruktur von Mehrverkehr entlastet werden. Beim Rheintunnel und dem Herzstück der S-Bahn Basel handelt es sich um Nationalstrassen- und Eisenbahnprojekte, die im Rahmen sogenannter Plangenehmigungsverfahren geführt werden. Grundlage dieser Verfahren bildet nicht das kantonale, sondern das Bundesrecht.

Die Komplexität solcher Infrastrukturprojekte nimmt ständig zu. Dies betrifft den Projektierungs-, den Realisierungs- wie auch den Finanzierungsprozess. Darüber hinaus sind derartige Grossprojekte bis zu einem gewissen Grad nur dann umsetzbar, wenn sie in der Bevölkerung über eine hohe Akzeptanz verfügen. Die Projektierung von grossen innerstädtischen Infrastrukturprojekten ist aufgrund der engen räumlichen Verhältnisse sowie dem Nebeneinander von komplexen Infrastruktursystemen (Strassen, Abwasserleitungen, Stromversorgung, Wasserzufuhr, dichte Überbauung usw.) eine grosse Herausforderung. Zudem geht es «nicht nur» um die Erstellung der fraglichen Infrastruktur. Diese muss vielmehr auf andere öffentliche Interessen abgestimmt und sorgfältig in die bestehenden Strukturen und Systeme eingefügt werden. Der Rheintunnel muss so konzipiert sein, dass beispielsweise die umweltrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Lärm und Schadstoffausstoss eingehalten sind. Die Anschlüsse an den Schnittstellen erfordern eine Viel-

zahl aufwändiger Kunstbauten. Während der Bauzeit müssen Installationsplätze gefunden werden, deren Standorte die bisherige Funktion während Jahren nicht mehr wahrnehmen können. Derartige Grossprojekte greifen schliesslich regelmässig ins Eigentum von Privaten Anliegerinnen und Anliegern ein. Soll es nicht zu langwierigen Enteignungsverfahren mit ungewissem Ausgang kommen, muss mit der betroffenen Eigentümerschaft nach einvernehmlichen Lösungen gesucht werden; dies führt häufig zu Projektanpassungen mit entsprechenden zeitlichen Verzögerungen.

Wie erwähnt handelt es sich beim Rheintunnel sowie beim Herzstück um Plangenehmigungsverfahren, die vom Bundesrecht bestimmt und von den zuständigen Bundesbehörden geführt werden. Die entsprechenden Baubewilligungen werden vom Bund erlassen. Dazu braucht es eine umfassende technisch-planerische Koordination zwischen den Bundesbehörden und den Behörden des Kantons Basel-Stadt. Die jeweiligen Verfahren und die dazugehörigen Einzelschritte sind vom Bundesrecht geregelt. Sie umfassen den Einbezug der Bevölkerung und die Mitspracherechte des Kantons im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren. Gerade bei grossen Infrastrukturprojekten im Verkehrsbereich sind zudem umfassende Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, die in der Regel ebenfalls sehr zeitintensiv ausfallen. Im gesamten Bewilligungsverfahren kommen sodann die gesetzlichen vorgesehenen Rechtsmittel zum Tragen. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise gegen die Planaufgabe Einsprache erhoben werden kann, was auch häufig geschieht. Um die Prozessrisiken zu mindern und überhaupt nach Möglichkeit Gerichtsverfahren zu vermeiden, wird jeweils versucht, mit den einsprechenden Personen einvernehmliche Lösungen zu finden.

Nicht minder anforderungsreich erweist sich die Finanzierung derartiger Infrastrukturprojekte. Für Autobahnprojekte wie den Rheintunnel und Eisenbahnprojekte wie die Ausbauten am Bahnknoten Basel sind Finanzierungsbeschlüsse von National- und Ständerat erforderlich. Da zudem ein intensiver Wettbewerb der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmittel stattfindet, bedarf es auch grosser politischer Anstrengungen im Rahmen der Regionalpolitik.

Eine Beschleunigung der Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten ist eher bei jenen Projekten denkbar, deren Finanzierung und Bewilligung vollumfänglich in der Kompetenz des Kantons Basel-Stadt liegen. Dabei sind die Bearbeitungsfristen im kantonalen Recht vom Bundesrecht vorgegeben bzw. aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abgeleitet worden und können nicht verkürzt werden. Eine Erhöhung personeller Ressourcen führt höchstens zu einer geringfügigen Beschleunigung auf Seiten der Bauherrschaft; eine Verkürzung der darauffolgenden Gerichtsverfahren ist nicht möglich, da die Grundsätze der Prozessordnung und hier insbesondere die Rechtsmittelfristen bundesrechtlich vorgegeben sind.

Eine Option wäre, die aktuell nacheinander folgenden Prozesse der Projektberatung im Grossen Rat und der Baubewilligung künftig gleichzeitig miteinander abzuwickeln. Dies würde zwar zu mehreren Monaten Zeitgewinn führen, wäre jedoch mit dem Risiko behaftet, dass ein Projekt in der Parlaments- und Kommissionsberatung verändert wird und der entsprechende Bewilligungsprozess wiederholt werden muss.

Auch die Beratung der Finanzierungsanträge in den grossrätlichen Kommissionen dauert heute länger als noch in der jüngeren Vergangenheit (z.B. Ratschlag Burgfelderstrasse/Missionsstrasse/Spalenvorstadt). Bisher betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Geschäfts nach der Beschlussfassung des Regierungsrates in den grossrätlichen Kommissionen jeweils rund vier Monate; heute kann die Beratung doppelt bis dreimal so viel Zeit in Anspruch nehmen.

Bauprojekte Weiter nehmen die Anzugstellenden Bezug auf die «Bauprojekte» Klybeck und Salina Raurica und stellen fest, dass deren Potenziale seit geraumer Zeit weitestgehend brachliegen. Bei Salina Raurica handelt es sich bekanntlich um ein in Pratteln gelegenes und somit ausserkantonales Projekt, dessen Beurteilung sich der Regierungsrat enthält.

Zur Arealentwicklung klybeckplus lässt sich Folgendes festhalten: Ein bestehendes Industrieareal soll im Rahmen der Stadtentwicklung zu einem neuen Quartier transformiert werden, in dem vorwiegend gewohnt und gearbeitet wird. Auf dem Gebiet des heutigen Klybeck-Areals sollen künftig bis zu 8'500 Menschen wohnen und bis zu 7'500 Arbeitsplätze angesiedelt werden. Es handelt sich somit nicht einfach um ein «Bauprojekt», sondern um ein auch im internationalen Vergleich sehr grosses Stadtentwicklungsprojekt. Die sich dabei zu lösenden Fragestellungen sind äusserst komplex. So müssen völlig neue Strukturen geschaffen, bestehende Gebäude umgebaut, neue Strassen gelegt und neue Tramverbindungen erstellt werden. Es müssen neue Abwasser-, Wasser und Energiesysteme aufgebaut werden. Es braucht neue Schulen und attraktiven Aufenthalts- und Erholungsraum für die Bevölkerung. Der entsprechende Planungsprozess nimmt naturgemäss mehrere Jahre in Anspruch – es handelt sich fraglos um ein Generationenprojekt.

Als wegweisendes Zwischenergebnis und Meilenstein haben die Grundeigentümer Swisslife und Rhystadt zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt am 20. September 2022 der Bevölkerung und weiteren interessierten Kreisen das städtebauliche Leitbild klybeckplus vorgestellt. Damit sind die Grundlagen für den weiteren Fortschritt dieser wegweisenden städtebaulichen Entwicklung gelegt. Als nächste Schritte werden die Grundlagen zu spezifischen Planungsthemen vertieft, damit im Anschluss die Arbeiten für die planungsrechtlichen Massnahmen beginnen können. Parallel dazu wird zwischen Kanton und Grundeigentümern der städtebauliche Vertrag ausgearbeitet. Die Nutzungsplanung wird öffentlich aufgelegt und vom Grossen Rat beschlossen. Gegen die Planauflage können wiederum Rechtsmittel eingelegt werden; auch der Grossratsbeschluss kann juristisch angefochten werden und unterliegt zudem dem Referendum. Sobald ein rechtskräftiger Bebauungsplan vorliegt, kann mit der baulichen Umsetzung begonnen werden. Hierfür braucht es finanzielle Mittel des Kantons zur Erstellung der öffentlichen Infrastrukturen, über die das Parlament zu entscheiden hat. Die Eigentümer werden Baugesuche für die einzelnen Projekte einreichen, gegen die wiederum Rechtsmittel ergriffen werden können.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung des Areals Klybeck, entgegen dem Eindruck der Anzugstellenden, bereits beachtlich weit fortgeschritten. Kanton und Eigentümer haben sich auf ein städtebauliches Leitbild verständigt, dass die Grundlagen für die Entstehung eines neuen Quartiers mit sehr hoher Wohn- und Aufenthaltsqualität für die künftige Quartierbevölkerung sicherstellt. Ausserdem werden aktuell viele Arealteile nach wie vor gewerblich genutzt u.a. von Novartis. Andere Teile des Areals wurden bereits einer Zwischennutzung zugeführt, so etwa drei ehemalige BASF-Gebäude an der Klybeckstrasse mit gewerblichen und kulturellen Nutzungen.

Ergänzend zu den oben ausgeführten grossen Projekten sei darauf hingewiesen, dass mit dem Instrument von Rahmenkrediten bei kleineren Projekten die Planungszeit verkürzt werden.

2. *Wie die Planungs- und Genehmigungsverfahren, die in der Kompetenz des Kantons liegen, für neue und innovative Mobilitätsarten möglichst umsetzungsfreundlich und auf eine rasche Realisierung hin angepasst werden können.*

Auch wenn stets die gesetzlich vorgegebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren eingehalten werden, kommen, wenn immer möglich, auch einfache unbürokratische Lösungen zum Zug, besonders wenn es gilt, neuartige Ideen rasch umzusetzen. Verschiedene Beispiele zeigen, dass die bereits angestossenen, einfachen Verfahren gut funktionieren und allseits etabliert sind: So haben Sharing-Anbieter heute die Möglichkeit, eine Flotte von bis zu 200 einspurigen resp. 40 mehrspurigen Fahrzeugen im Freefloating bewilligungsfrei im Kantonsgebiet zu betreiben. Dafür ist seitens Anbieter nur eine Meldung beim Amt für Mobilität erforderlich. Eine Begrenzung der Anzahl Anbieter gibt es bisher nicht. Derzeit umgesetzt wird auch das Veloverleihsystem «Velo-spot Basel» mit seinen 350 Stationen und 2'000 Velos (Endzustand). Für dieses stationsbasierte Verleihsystem wurde dem Anbieter gestattet, ausgewählte Veloabstellflächen auf Allmend nach Konsultation einer kantonsinternen Kommission bewilligungsfrei mitzubenutzen. Einzig für die

exklusiv von Velospot genutzten Stationen braucht es eine Bau- und Nutzungsbewilligung der Allmendverwaltung.

Raum für Innovation bietet das Smart City Lab auf dem Wolfareal. Hier haben der Kanton Basel-Stadt und die SBB aktiv dazu beigetragen, dass sich Startups und andere Unternehmen einfach und kostengünstig in die bestehenden Gebäude einmieten können mit dem Ziel, vor Ort innovative Angebote und Technologien zu testen und gemeinsam weiterzuentwickeln. Auf dem rund 160'000m² grossen Areal entstehen Pilotprojekte im Bereich Mobilität, City-Logistik, Lichtsteuerung, Energie, Verkehrszählung und 3D-Daten. So begleitet der Kanton u.a. die Entwicklung modularer Bauteile für Radschnellwege oder diverse Zustell- und Entsorgungsservices per Elektroauto bzw. CargoBikes.

3. *Wie sich der Kanton auf Bundesebene für die beiden oben genannten Anliegen einsetzen kann.*

In den Plangenehmigungsverfahren des Bundes findet eine enge Koordination der kantonalen Stellen mit dem Bund statt. So steht beispielsweise das Tiefbauamt in den laufenden Verfahren im permanenten, strukturierten Austausch mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA). Weitere Kontakte finden auf politischer Ebene statt. Dabei ist es immer das Ziel, die Verfahren eng zu koordinieren und abzustimmen, damit innerhalb der gegebenen Komplexität ein effizientes Zeitmanagement gewährleistet werden kann.

4. *Wie die demokratischen Rechte der Einspruchsberechtigten in den angepassten Prozessen gewahrt werden können.*

Wie bereits ausgeführt wurde, sind die Bearbeitungsfristen sowohl der kantonalen wie auch der Bundesverfahren gesetzlich geregelt. Dasselbe gilt für die Rechtsmittelfristen. Ebenso sehen die gesetzlichen Grundlagen ein Beschwerderecht bestimmter Verbände vor. All diese Elemente gründen auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Die Verfahren zu verkürzen hiesse, diese Möglichkeiten einzuschränken. Dies ist einerseits nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Andererseits ist die Teilhabe der Bevölkerung und der Interessenverbände gerade Ausdruck unserer demokratischen Staatsorganisation. Die entsprechenden Verfahren mögen nebst ihrer technischen Komplexität auch und gerade wegen der genannten rechtsstaatlichen Anforderungen viel Zeit in Anspruch nehmen. Dadurch sind die Ergebnisse aber von einem breiten Konsens getragen und geniessen damit auch eine hohe Legitimität. Im Konfliktfall ist schliesslich sichergestellt, dass durch eine unabhängige gerichtliche Überprüfung das Prinzip der Rechtmässigkeit gewahrt ist. Unter diesen Umständen hält der Regierungsrat fest, dass aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere der verfassungsrechtlich garantierten Rechtsweggarantie, keine Verkürzung der Verfahren möglich und aufgrund der damit verbundenen hohen Legitimität von Vorhaben staatspolitisch auch nicht gewünscht ist.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastruktur- und Raumplanungsprojekte» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lukas Engelberger'.

Lukas Engelberger
Vizepräsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Schüpbach-Guggenbühl'.

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin