



An den Grossen Rat

24.5283.02

BVD/P245283

Basel, 18. September 2024

Regierungsratsbeschluss vom 17. September 2024

Schriftliche Anfrage Raffaella Hanauer betreffend «ZUBA: Demokratische Mitbestimmung, Kosten und juristische Kritikpunkte»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Raffaella Hanauer dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Der Landrat hat am 10. Februar 2022 rund 16 Millionen Franken für die Projektierung des Zubringers Bachgraben-Allschwil (ZUBA) gesprochen (LRB Nr. 1357). Das politische Vorgehen und die Planung des ZUBA sorgten schon mehrfach für Kritik in Parlamenten und Medien.

Grosse Strassenprojekte wie der ZUBA sind mit starken Auswirkungen auf die Umwelt verbunden. Als reines Autoprojekt fördert der ZUBA den Autoverkehr und die Tunnelbauweise ist mit einem grossen Ressourcenverschleiss verbunden. Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) beinhaltet klare Vorschriften für den Autoverkehr und den Klimaschutz, welche von den Planer:innen des ZUBA ignoriert werden.

Ausserdem scheint es, als ob der Grosse Rat von Basel-Stadt nicht über die auf seinem Territorium geplante Strasse entscheiden könne.

1. Mit welchen Überlegungen und Argumenten hat sich der Regierungsrat für die Unterzeichnung einer Absichtserklärung ausgesprochen, welche die Projektierung und Finanzierung des unterirdischen Strassenausbaus durch den ZUBA vollständig dem Kanton Basel-Landschaft (und jene des Trams Bachgraben dem Kanton Basel-Stadt) überträgt?
2. Wie stuft der Regierungsrat die nicht mögliche Mitsprache von Parlament und Stimmbevölkerung bei einem Strassenausbauprojekt dieser Bedeutung auf Gebiet des Kantons Basel-Stadt ein?
3. In der Vorlage an den Landrat erläutert der Regierungsrat (S. 13), dass flankierende Massnahmen in Basel-West zusammen mit dem Bauprojekt vorgelegt werden. Wie ist bei den flankierenden Massnahmen die Mitsprache des Grossen Rates sichergestellt?
4. Im § 13 Abs. 2 lit. b USG BS steht: «[Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen sorgen dafür, dass] die Gesamtverkehrsleistung des privaten Motorfahrzeugverkehrs auf Kantonsgebiet ausserhalb von Hochleistungsstrassen auch bei einem Wachstum der Wohnbevölkerung und einem Anstieg der Beschäftigungszahl nicht zunimmt». Daraus leitet sich die Verpflichtung des Kantons Basel-Stadt ab, den Kapazitätsausbau durch den ZUBA Landkanton auf Stadtkantonsgebiet andernorts wieder rückgängig zu machen. An welchen Orten wird geplant, die Verkehrszunahme des privaten Motorfahrzeugverkehrs durch einen Kapazitätsrückbau zu kompensieren?
5. In der schriftlichen Anfrage Hanauer lautet die Antwort des Regierungsrates auf die Frage 8: «Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt muss keine finanziellen Mittel für ZUBA sprechen. Gemäss der genannten Absichtserklärung trägt der Kanton BL sämtliche Kosten für die Projektierung, den Bau und auch den Betrieb für die ersten 15 Jahre von ZUBA.» Gemäss Finanzhaushaltsgesetz (Brutto-Prinzip) ist dennoch ein Grossratsbeschluss fällig, da sich der Betrag inklusive der Leistungen Dritter bemisst. Dort steht in § 29, Abs. 3: «Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben». Wann und in welcher Form wird der Grosse Rat von Basel-Stadt über den Bau einer neuen unterirdischen kantonalen Hauptverkehrsstrasse in Basel-Stadt beschliessen?
6. Warum wird bewusst vom ansonsten üblichen Territorialitätsprinzip abgewichen und was ist die rechtliche Grundlage zur Abweichung vom Territorialitätsprinzip?

7. Ist der Regierungsrat bereit, die am 26. Januar 2021 kommunizierte Absichtserklärung zu revidieren, so dass sie die geltenden Gesetze beachtet und die Mitbestimmungsrechte des Grossen Rates nicht beschneidet?
 8. Inwiefern ist der ZUBA kompatibel mit dem Ziel von Basel-Stadt, bis spätestens ins Jahr 2037 netto-null Treibhausgasemissionen erreicht zu haben?
- Raffaela Hanauer»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitung

Die Erschliessung des Gebietes Bachgraben muss in einem abgestimmten Paket von Verkehrsmassnahmen erfolgen, wie aus einer gemeinsamen Studie der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und der Gemeinde Allschwil zur gesamtverkehrlichen Erschliessung des Raumes Allschwil-Bachgraben/Hégenheim/Basel-West hervorgeht. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sowie die Saint-Louis Agglomération haben deshalb den Baustart des Zubringers Bachgraben-Allschwil und des Trams Bachgraben untereinander sowie mit dem Bund im Hinblick auf das Agglomerationsprogramm abgestimmt. Die drei Projekte Zubringer Bachgraben-Allschwil (ZUBA), ÖV-Anbindung Bachgraben und Contournement Hésingue-Hégenheim sollen für das nächste Agglomerationsprogramm der 5. Generation im B-Horizont (Realisierungsbeginn 2032–2036) eingereicht werden. Die im Agglomerationsprogramm der 4. Generation im A-Horizont genehmigte 1. Etappe der «Velovorzugsroute» in Basel-Landschaft wird ab 2026 als erstes Element realisiert. Darauf folgen der Zubringer Bachgraben-Allschwil, das Contournement Hésingue-Hégenheim sowie das Tram Bachgraben, welches aus Gründen der Realisierungsabfolge erst gegen Ende der Bauphase des Zubringers Bachgraben-Allschwil begonnen werden kann.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Mit welchen Überlegungen und Argumenten hat sich der Regierungsrat für die Unterzeichnung einer Absichtserklärung ausgesprochen, welche die Projektierung und Finanzierung des unterirdischen Strassenausbaus durch den ZUBA vollständig dem Kanton Basel-Landschaft (und jene des Trams Bachgraben dem Kanton Basel-Stadt) überträgt?*

Die beiden Regierungen Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben am 29. Januar 2021 die Absichtserklärung «Gemeinsames Vorgehen bei der Planung, Realisierung und Finanzierung Zubringer Bachgraben - Allschwil, ÖV-Verbindung Bachgraben, Velovorzugsroute Bachgraben-Bahnhof SBB» verabschiedet. Darin sind die Rahmenbedingungen bezüglich der Finanzierung und der Zuständigkeiten festgehalten. Um die Projektorganisationen und Finanzierungsfragen einfach und überschaubar zu halten, haben die Kantone ausgehandelt, dass der Kanton Basel-Landschaft für den ZUBA und der Kanton Basel-Stadt für die ÖV-Anbindung zuständig ist. Denn erfahrungsgemäss wirkt sich die Verflechtung von mehreren Projekten auf die Planungssicherheit negativ und auf den Koordinationsaufwand erhöhend aus. Diese Aufteilung erachtet der Regierungsrat weiterhin als zweckmässig, denn die baulichen Auswirkungen des Projektes ZUBA an der Oberfläche im Kanton Basel-Stadt sind minimal und das Projekt dient in erster Linie der Erschliessung des Bachgrabens auf Seite BL. Das Projekt Tram Bachgraben hingegen betrifft das Strassennetz der Stadt Basel.

2. *Wie stuft der Regierungsrat die nicht mögliche Mitsprache von Parlament und Stimmbevölkerung bei einem Strassenausbauprojekt dieser Bedeutung auf Gebiet des Kantons Basel-Stadt ein?*

Auf der planungsrechtlichen Ebene ist für die Erstellung des Zubringers Bachgraben eine Eintragung auf Stufe Richtplan erforderlich. Der Erlass des Richtplans liegt gemäss § 94 des basel-städtischen Bau- und Planungsgesetzes (BPG) beim Regierungsrat. Ebenfalls erforderlich sind Massnahmen auf der Ebene der Erschliessungsplanung. Erschliessungspläne (vgl. § 97 BPG) sind Nutzungspläne, die nach raumplanerischer Terminologie als Sondernutzungspläne zu qualifizieren sind. Es gelten somit die Bestimmungen in den §§ 108 ff. BPG. Erschliessungspläne sind öffentlich aufzulegen und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Für die Erschliessungsplanung erforderlich ist die Festsetzung von Strassenlinien. Gemäss § 106 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 106 Abs. 2 BPG ist für die Festsetzung von Strassenlinien, die weniger als 20 Meter auseinanderliegen, der Regierungsrat zuständig. Die massgebliche formell-gesetzliche Grundlage stellt somit eine klare Kompetenzzuweisung an den Regierungsrat für die Festsetzung der planungsrechtlichen Grundlagen des Bauwerks dar, die bei der Rechtsanwendung selbstverständlich zu beachten ist. Hierbei ist eine Mitsprache des Parlaments oder der Stimmbevölkerung, bspw. im Rahmen eines Referendums, nicht vorgesehen.

Selbstverständlich wird im Rahmen der bundesrechtlich geregelten Mitwirkungsrechte (vgl. Art. 4 Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG) die Bevölkerung in den Planungsprozess miteinbezogen. Hierzu gehören bspw. öffentliche Erläuterungsveranstaltungen und schliesslich die Möglichkeit im Rahmen der Planaufgabe Einsprachen bzw. Anregungen einzureichen. Auch im anschliessenden Bewilligungsverfahren stehen der Bevölkerung sämtliche Rechtsmittel zur Verfügung.

3. *In der Vorlage an den Landrat erläutert der Regierungsrat (S. 13), dass flankierende Massnahmen in Basel-West zusammen mit dem Bauprojekt vorgelegt werden. Wie ist bei den flankierenden Massnahmen die Mitsprache des Grossen Rates sichergestellt?*

Bei den kantonalen Projekten des Kantons Basel-Stadt ist die Mitsprache des Grossen Rates grundsätzlich bei einem Betrag über 300'000 Franken im Rahmen der Finanzkompetenzen sichergestellt. Dies gilt auch für den Erlass bestimmter Grundlagen in der Nutzungsplanung (z.B. Zonen- und Bebauungspläne). Sind folglich für die Umsetzung von flankierenden Massnahmen auf basel-städtischem Boden entsprechende planungsrechtliche Parlamentsbeschlüsse erforderlich, ist die Mitsprache des Grossen Rates gesichert und zwar auch dann, wenn der Kanton Basel-Landschaft die Kosten trägt. Zudem weisen die Schlüsselprojekte des Kantons Basel-Stadt («Velovorzugsroute Bachgraben-Basel SBB» und «Tram Bachgraben») eine grosse Wirkung als wichtigste flankierende Massnahmen auf (siehe hierzu die Beantwortung der Fragen 1 und 7 der schriftlichen Anfrage Raphael Fuhrer betreffend «ZUBA: Planung und Abhängigkeiten», P245282).

4. *Im § 13 Abs. 2 lit. b USG BS steht: «[Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen sorgen dafür, dass] die Gesamtverkehrsleistung des privaten Motorfahrzeugverkehrs auf Kantonsgebiet ausserhalb von Hochleistungsstrassen auch bei einem Wachstum der Wohnbevölkerung und einem Anstieg der Beschäftigungszahl nicht zunimmt». Daraus leitet sich die Verpflichtung des Kantons Basel-Stadt ab, den Kapazitätsausbau durch den ZUBA Landkanton auf Stadtkantonsgebiet andernorts wieder rückgängig zu machen. An welchen Orten wird geplant, die Verkehrszunahme des privaten Motorfahrzeugverkehrs durch einen Kapazitätsrückbau zu kompensieren?*

Die Einhaltung des § 13 Abs. 2 lit. b USG BS wird im Rahmen des Projektes ZUBA nachgewiesen. Das Gesamtverkehrsmodell Region Basel wird momentan aktualisiert und weiterentwickelt und wird alle verkehrlichen Massnahmen im Zusammenhang mit der Erschliessung des Gebiets Bachgraben beinhalten. Auf dessen Basis werden die Verkehrszahlen für die nötigen Nachweise bereit-

gestellt. Wenn diese Zahlen und Nachweise vorliegen, können allfällig weitere notwendige Massnahmen geplant werden. Die mit ZUBA in Basel West freigewordene Kapazität wird zugunsten der Realisierung eines Trams Bachgraben mit störungsfreiem Betrieb sowie für Fuss- und Velomassnahmen genutzt. Für den Baubewilligungsprozess müssen die Nachweise und Massnahmen zwingend vorliegen.

5. *In der schriftlichen Anfrage Hanauer lautet die Antwort des Regierungsrates auf die Frage 8: «Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt muss keine finanziellen Mittel für ZUBA sprechen. Gemäss der genannten Absichtserklärung trägt der Kanton BL sämtliche Kosten für die Projektierung, den Bau und auch den Betrieb für die ersten 15 Jahre von ZUBA.» Gemäss Finanzhaushaltsgesetz (Brutto-Prinzip) ist dennoch ein Grossratsbeschluss fällig, da sich der Betrag inklusive der Leistungen Dritter bemisst. Dort steht in § 29, Abs. 3: «Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben». Wann und in welcher Form wird der Grosse Rat von Basel-Stadt über den Bau einer neuen unterirdischen kantonalen Hauptverkehrsstrasse in Basel-Stadt beschliessen?*

§ 29 Abs. 3 FHG regelt die Festsetzung der Ausgabengrenze für das Referendum gegen Finanzbeschlüsse des Grossen Rates. Da der ZUBA vollständig vom Kanton Basel-Landschaft finanziert wird, erfolgt kein Finanzbeschluss des Grossen Rates. Dementsprechend ist die Bestimmung gemäss § 29 Abs. 3 FHG in diesem Fall nicht anwendbar.

6. *Warum wird bewusst vom ansonsten üblichen Territorialitätsprinzip abgewichen und was ist die rechtliche Grundlage zur Abweichung vom Territorialitätsprinzip?*

Das Territorialitätsprinzip besagt, dass ein Kanton die Rechtsverhältnisse von Personen und an Sachen nur so weit regeln darf, als sich diese Personen und Sachen auf seinem Gebiet aufhalten oder vorfinden. Dies ist vorliegend eingehalten: Der Kanton Basel-Landschaft erstellt – quasi als Bauherr – auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt eine Strasse, übernimmt aber keinerlei hoheitlichen Aufgaben. Das gesamte Projekt wird in Anwendung der rechtlichen Grundlagen und Vorgaben des Kantons Basel-Stadt abgewickelt.

Zur Frage, weshalb in Bezug auf den Kostenteiler das Territorialprinzip nicht zur Anwendung kam, verweist der Regierungsrat auf Antwort 1 und den dort geschilderten Zusammenhang mit dem Tramprojekt Bachgraben, bei dem der Kanton Basel-Stadt gemäss Absichtserklärung die Kosten vollumfänglich übernimmt.

7. *Ist der Regierungsrat bereit, die am 26. Januar 2021 kommunizierte Absichtserklärung zu revidieren, sodass sie die geltenden Gesetze beachtet und die Mitbestimmungsrechte des Grossen Rates nicht beschneidet?*

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Auffassung, dass die am 26. Januar 2021 kommunizierte Absichtserklärung gut auf die Besonderheiten der Projekte ZUBA und Tram Bachgraben abgestimmt ist und gegen keine gesetzlichen Grundlagen verstösst.

8. Inwiefern ist der ZUBA kompatibel mit dem Ziel von Basel-Stadt, bis spätestens ins Jahr 2037 netto-null Treibhausgasemissionen erreicht zu haben?

Als Teil der gesamtverkehrlichen Erschliessung des Raumes Allschwil-Bachgraben/Hégenheim/Basel-West, zusammen mit den Projekten Tram Bachgraben und Velo-Vorzugsroute sowie flankierenden Massnahmen betrachtet, lässt sich ZUBA mit den Klimazielen von Basel-Stadt bis 2037 gut vereinbaren.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin