



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**11.5336.02**

BVD/P115336  
Basel, 8. Mai 2013

Regierungsratsbeschluss  
vom 7. Mai 2013

## **Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend Berücksichtigung externer Effekte bei Bauvorhaben im öffentlichen Raum**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2012 den nachstehenden Anzug Christian Egeler und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Das Infrastrukturnetz (Verkehrswege, Werkleitungen) im Kanton Basel-Stadt wird laufend erweitert. Wichtiger wird aber auch immer mehr die Instandhaltung und Erneuerung der bestehenden Infrastruktur. Diese Bauarbeiten führen immer auch zu Einschränkungen und Behinderungen. Während die direkten Folgekosten in unmittelbarer Nachbarschaft in der Regel dem Projekt angelastet werden (z.B. Mehraufwendungen/Umsatzeinbussen für eine Anrainerfirma), fallen auch viele indirekte Kosten an, die nicht dem Projekt belastet werden (z.B. Staukosten, Umsatzeinbussen in einem erweiterten Gebiet).

Diese indirekten Kosten werden bei der Bewertung von Bauvorhaben unterschiedlich gewichtet. Meistens werden diese externen Effekte nur oberflächlich und nicht systematisch berücksichtigt, gerade auch bei kleineren und mittleren Bauvorhaben. Grundsätzlich, aber insbesondere in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen, besteht die Gefahr, dass diese externen Effekte bei der Entscheidungsfindung und Planung vernachlässigt werden.

Die Auswirkungen auf das Umfeld müssen sich entweder in den Kosten des Bauprojektes direkt niederschlagen oder bei der Variantenbewertung systematisch berücksichtigt werden. So könnten beispielsweise Mieten für die zu sperrenden Strassen, die mit der Höhe des Verkehrsaufkommens variieren oder Bonus-Malus-Systeme eingeführt werden, die erlauben, erhöhtes oder verlängertes Stauaufkommen den Bauunternehmungen in Rechnung zu stellen.

Dies würde dazu führen, dass externe Mehraufwendungen, Einbussen oder Stau nur dann in Kauf genommen werden, wenn es ökonomisch sinnvoll ist, d.h. der gesellschaftliche Nutzen des Vorhabens die Gesamtkosten übersteigt. Falls ökonomisch sinnvoll, würde z.B. vermehrt (teurere) Schichtarbeit eingesetzt werden. Bauvorhaben mit grossen externen Effekten würden eventuell gar nicht erst angesetzt werden.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- wie gewährleistet werden kann, dass die externen Effekte (auch bei kleineren und mittleren Bauvorhaben im öffentlichen Raum) systematisch berücksichtigt werden, entsprechende Massnahmen vorgesehen und eventuelle Ausführungsvarianten mit geringeren negativen Effekten geprüft werden;
- ob und wie die externen Kosten bei Bauvorhaben im öffentlichen Raum berücksichtigt werden können (Strassenmiete/Bonus-Malus-Systeme).

Christian Egeler, Ernst Mutschler, Giovanni Nanni, Christophe Haller, Andreas Zappalà, Urs Schweizer, Daniel Stolz, Baschi Dürr, Roland Vögtli, Christine Heuss“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## **1. Geschäftsmodell Infrastruktur (GMI)**

Wie die Unterzeichnenden des Anzugs einleitend festhalten, unterliegen die bestehenden Infrastrukturanlagen (Verkehrswege, Werkleitungen etc.) aufgrund der dauernden Beanspruchung einem mehr oder weniger kontinuierlichen Alterungs- bzw. Zerfallsprozess. Die bestehenden Anlagen müssen deshalb systematisch unterhalten und erneuert werden. Die hierfür erforderlichen Bauarbeiten sind jedoch immer auch mit mehr oder weniger starken Immissionen und Einschränkungen im näheren und weiteren Umfeld der Baustellen verbunden. Die für die Bauarbeiten zuständigen Dienststellen (Tiefbauamt, IWB, BVB etc.) sind sich dessen durchaus bewusst und stets bestrebt, die Auswirkungen von Baustellen bzw. deren externe Effekte auf das Umfeld so gering wie möglich zu halten. Dies erfolgt mit dem Geschäftsmodell Infrastruktur (GMI) heute bereits bei der Planung über die institutionalisierte Koordination der Bauvorhaben unter Berücksichtigung des Erhaltungsbedarfs sämtlicher Infrastruktur-Teilsysteme. Zu den Zielsetzungen des GMI gehören insbesondere die Minimierung der Baustellendauer sowie die Erhöhung der baustellenfreien Zeit pro Strassenstück und damit indirekt auch die Minimierung der Auswirkungen der Baustellen auf das Umfeld. Für weitere Ausführungen zum GMI verweisen wir auf die Antwort des Regierungsrates vom 20. Februar 2009 auf den Anzug von Christian Egeler und Konsorten betreffend Dringlichkeit von Gleiserneuerungen und Werkleitungersatz (P075013). Das in dieser Antwort erwähnte Integrale Managementwerkzeug (I-MWZ) ermöglicht grundsätzlich die Berücksichtigung externer Effekte bei der Ermittlung der optimalen Strategie zur Erhaltung der städtischen Infrastrukturanlagen, wobei diese Effekte für die Berücksichtigung im Berechnungsmodell monetarisiert werden müssen, was oft nicht einfach ist und häufig Anlass zu kontroversen Diskussionen gibt.

## **2. Berücksichtigung externer Effekte**

Die systematische Berücksichtigung der genannten externen Effekte ist schon bei grossen Projekten schwierig und aufwändig, insbesondere weil sich diese Effekte nicht einfach ermitteln bzw. abschätzen und monetarisieren (z.B. Stautunden) lassen. Bei kleineren und mittleren Bauvorhaben ist die systematische Berücksichtigung und Ermittlung der externen Effekte unverhältnismässig. Zudem wird über das GMI sichergestellt, dass nur Bauvorhaben mit nachgewiesenem Erhaltungsbedarf umgesetzt werden. Diese Massnahmen sind im Hinblick auf Gewährleistung der Verkehrssicherheit, der Versorgungssicherheit und zur Vermeidung von Folgeschäden unverzichtbar und können höchstens aufgeschoben, jedoch nicht aufgehoben werden.

Die externen Effekte können deshalb nur bei der Wahl bzw. der Optimierung des Bauverfahrens berücksichtigt werden. Die Wahl des Bauverfahrens, insbesondere bei grösseren und komplexen Bauvorhaben, erfolgte auch schon bisher nicht ausschliesslich unter dem Aspekt der Minimierung der Baukosten, sondern unter Berücksichtigung sämtlicher Vor- und Nachteile, wobei jeweils auch die externen Effekte bzw. Auswirkungen auf das Umfeld der Baustelle anhand einer qualitativen Abschätzung berücksichtigt werden. Bereits bisher wur-

de zur Beschleunigung des Bauablaufs vereinzelt und ganz gezielt Schichtarbeit eingesetzt (Steinberg, Spalenberg, Baselstrasse Riehen). Dem Einsatz von Schichtarbeit sind jedoch Grenzen gesetzt, da dieser nicht nur teurer ist, sondern durch die verlängerten Arbeitszeiten auch zusätzliche Belastungen für die Anwohnerinnen und Anwohner in den eigentlichen Ruhezeiten verursacht. Diese Effekte müssen als externe Effekte ebenso berücksichtigt werden. Insbesondere in Wohngebieten dürfte Schichtarbeit (ohne zusätzliche Argumente) kaum auf grosse Akzeptanz stossen und deshalb in den wenigsten Fällen eine Alternative zu den üblichen Arbeitszeiten darstellen.

### **3. Bonus-Malus-Systeme**

Die Vermietung von Strassenabschnitten und ähnlicher Bonus-Malus-Systeme für die Ausführung bzw. Beschleunigung von Bauarbeiten wurde bisher vor allem auf Nationalstrassen angewendet und lässt sich nicht ohne weiteres auf städtische Verhältnisse übertragen. Während bei den monofunktionalen Infrastrukturen der Nationalstrassen mit einem einzigen Bauherrn die Optimierung der Bauabläufe (unter Berücksichtigung von vorgegebenen Randbedingungen) den ausführenden Unternehmungen überlassen werden kann, ist die Situation in städtischen Verhältnissen mit einer grossen Anzahl von Beteiligten und Randbedingungen und der Multifunktionalität wesentlich komplexer.

Bei Bauarbeiten zur Erhaltung der städtischen Infrastruktur „unter Betrieb“ muss nicht nur der Verkehrsfluss, sondern auch die Zugänglichkeit sowie die Ver- und Entsorgung (Gas, Wasser, Elektrizität, Abwasser, Telekom, Fernwärme etc.) der Liegenschaften jederzeit gewährleistet sein. Dies erfordert insbesondere bei Werkleistungsarbeiten diverse, gut abgestimmte Provisorien und eine gute Koordination aller am Bau beteiligten Unternehmen. Ebenso ist bezüglich der Verkehrsführung während den Bauarbeiten darauf zu achten, dass der Verkehr weiterhin auf den dafür vorgesehenen Hauptachsen abgewickelt wird und Umgehungsverkehr durch die Wohnquartiere unterbunden wird. Bonus-Malus-Systeme bieten den Unternehmern einen Anreiz zum schnelleren Bauen, bergen jedoch das Risiko, dass nicht alle genannten Aspekte ausreichend berücksichtigt werden und „rücksichtslos“ gebaut wird mit den entsprechenden negativen Auswirkungen. In diesen Fällen würde der Unternehmer (und evtl. auch der Bauherr) aufgrund einer schnellen und „rücksichtslosen“ Bauweise mit einem Bonus belohnt, während die negativen Effekte durch die Anwohnerinnen resp. die Anwohner, das Gewerbe und die Verkehrsteilnehmenden zu tragen wären, was jedoch kaum im Interesse der Anzugssteller resp. der Anzugstellerin sein dürfte. Zudem ist die Umsetzung eines Bonus-Malus-Systems nur dann umsetzbar, wenn jegliche Bauherrenrisiken (Geologie, Altlasten, Archäologie, etc.) praktisch ausgeschlossen werden können.

In städtischen Verhältnissen ist deshalb die gute Koordination zwischen den am Projekt beteiligten Partnern nicht nur bei der Planung, sondern auch während der Ausführung von entscheidender Bedeutung. Neben einer guten Vorbereitung und Planung ist dabei die Ausprägung bzw. Interpretation der Rolle der Gesamtprojektleitung von grosser Bedeutung: Je stärker die Gesamtprojektleitung mit Kompetenzen ausgestattet ist und je besser der Durchgriff auch auf die erforderlichen Ressourcen der Projektpartner ist, desto schneller und effizienter können auch die Bauvorhaben abgewickelt werden. Wenn die erforderlichen Ressourcen der Projektpartner jedoch nicht termingerecht zur Verfügung stehen und aufgrund

unterschiedlicher Prioritätensetzung auf anderen Baustellen eingesetzt werden, entstehen Wartezeiten, was zwangsläufig zu einer Verlängerung der Bauzeit führt. Im Hinblick auf die weitere Beschleunigung der Baustellen erachtet der Regierungsrat deshalb die Stärkung der Gesamtprojektleitung als erfolgversprechender und weniger risikobehaftet, als die Einführung von Bonus-Malus-Systemen mit mehr oder weniger monokausalen Zielsetzungen. Entsprechende Abklärungen und Untersuchungen werden zurzeit im Auftrag der Koordinationskommission Infrastruktur (KOKO-I) durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Abklärungen sowie daraus resultierende Empfehlungen sind gegen Ende 2013 zu erwarten.

#### 4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend Berücksichtigung externer Effekte bei Bauvorhaben im öffentlichen Raum als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin