



An den Grossen Rat

19.5154.02

WSU / P195154

Basel, 21. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 20. August 2019

Motion Raphael Fuhrer und Konsorten betreffend Lärm- und Klimaschutz durch gute Zugverbindungen – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 die nachstehende Motion Raphael Fuhrer dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Prognosen zum Flugverkehr am EuroAirport gehen für die nächsten Jahre von einem starken Wachstum aus, das beinahe eine Verdoppelung auf 15 Millionen Flugpassagiere bedeutet. Der fortschreitende Klimawandel und die sich verschärfende Lärmsituation für die Bevölkerung würden jedoch verlangen, dass Flugreisen wenn immer möglich durch weniger umweltschädliche Verkehrsmittel ersetzt werden.

Die Lage von Basel im Dreiland hat in diesem Zusammenhang verschiedene Nachteile. Bezüglich Lärm führt das zum Beispiel dazu, dass bei gleicher Lärmsituation die Bevölkerung in unterschiedlichem Masse in den Genuss von Lärmschutzmassnahmen kommt. Konkret wird heute Geld, durch die lärmabhängigen Flughafentaxen generiert, primär in Frankreich für lokale Massnahmen (Lärmschutzfenster usw.) verwendet. Es wäre jedoch sinnvoll und fair, wenn die ganze Bevölkerung vom Lärm entlastet würde. Bezüglich Zugverbindungen führt die Lage Basels dazu, dass wir hier im jeweiligen Land als Randregion gelten mit dementsprechend nur suboptimalen Zugverbindungen.

Es gibt viele Menschen, die ihre Reisen ohne Flugzeug unternehmen möchten. Die Maturandinnen und Maturanden verschiedener Gymnasien gehen mit gutem Beispiel voran. Häufig jedoch scheitern solche Pläne an fehlenden oder unattraktiven Verbindungen oder aber an der Unmöglichkeit passende Billette zu kaufen. Hier liegt ein grosses Potenzial brach. Die Top-Destinationen ab dem EuroAirport wie Berlin, London, Amsterdam, Paris, Hamburg oder Barcelona würden eigentlich gut per Zug erreichbar sein, würden die Angebote verbessert. Es gibt einige Zugverbindungen, die jeweils kurz vor Basel enden (zum Beispiel die TGVs ab Mulhouse nach Südfrankreich oder in Richtung BeNeLux, die Nachtzüge ab Zürich nach Wien und Südosteuropa etc.) oder es gibt sie gar nicht oder nicht mehr.

Diese Situation ist beeinflussbar, das zeigen mehrere Beispiele aus Europa. Durch Verhandlungen konnte erreicht werden, dass der Eurostar von London neu auch nach Amsterdam fährt oder dass Genf eine koordinierte Verbindung via Lille erhält. Ein anderes Beispiel sind die Nachtzüge nach Hamburg und Berlin.

Auch die Region Basel soll optimal per Zug mit Europa verbunden sein. Wird der zunehmende Flugverkehr auf den Zug verlagert, ist das nötiger Klimaschutz und eine Entlastung von Fluglärm für die ganze Bevölkerung auf einen Streich. Ein Kompetenzzentrum, zum Beispiel an Agglo Basel angegliedert, verhandelt und arbeitet aktiv mit Bahngesellschaften zusammen und setzt sich auf verschiedenen Ebenen im Bereich Planung und Betrieb für dieses Ziel ein. Die Finanzierung wird über die Einnahmen der Flughafentaxen sicher gestellt.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat auf:

1. Ein Kompetenzzentrum wie oben beschrieben zu initiieren.
2. Sich verbindlich in den Gremien des EuroAirports und auf allen sonstigen verfügbaren Wegen konsequent für eine Gebührenverwendung zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs wie oben beschrieben einzusetzen.
3. Der Regierungsrat berichtet über seine fortgesetzten Bemühungen.

Raphael Fuhrer, Tonja Zürcher, David Wüest-Rudin, Martina Bernasconi, Jörg Vitelli, Danielle Kaufmann, Christian Griss, Tim Cuénod, Lisa Mathys, Kaspar Sutter, Stephan Luethi-Brüderlin, Pascal Pfister, Thomas Widmer-Huber, Katja Christ, Harald Friedl, Thomas Gander“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes über die Motion:

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 Grosse 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. 1bis 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. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden:

- ein Kompetenzzentrum zu initiieren, das zwecks Schaffung von attraktiven Bahnverbindungen ab Basel aktiv mit Bahngesellschaften verhandelt und zusammenarbeitet;
- sich verbindlich in den Gremien des EuroAirport und auf allen sonstigen verfügbaren Wegen konsequent für eine Gebührenverwendung zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs wie die Förderung des geforderten Kompetenzzentrums einzusetzen;
- über seine fortgesetzten Bemühungen zu berichten.

Zur Initiierung eines Kompetenzzentrums

Nach § 69 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenermassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 1656; Denise Buser, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, S. 145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäss ist nach § 101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungsabläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt.

Mit der Forderung nach der Initiierung eines Kompetenzzentrums, das zwecks Schaffung von attraktiven Bahnverbindungen ab Basel aktiv mit Bahngesellschaften verhandelt und zusammenarbeitet, wird die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Weil sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt, ist die Motion in diesem Punkt rechtlich unzulässig. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Zur Verwendung der Flughafengebühren zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs

Rechtliche Grundlage für das Bestehen des binationalen EuroAirport bildet der französisch-schweizerische Staatsvertrag über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim vom 4. Juli 1949 (nachfolgend: «Staatsvertrag»; SR 0.748.131.934.92, SG 956.200). Der EuroAirport ist ein öffentlich-rechtliches Unternehmen «sui generis». Sofern im Staatsvertrag oder seinen Anhängen nichts Gegenteiliges bestimmt ist, gilt französisches Recht. Der Staatsvertrag schreibt eine zwischen Frankreich und der Schweiz paritätisch aufgebaute Organisationsform vor (Art. 3 Ziff. 1 und Art. 8 Ziff. 1 der Statuten [= Anhang 1 des Staatsvertrags]). Die Geschäfte werden von einem Verwaltungsrat und von einer Direktion geführt (Art. 3 Staatsvertrag). Der paritätisch zusammengesetzte Verwaltungsrat entscheidet grundsätzlich endgültig, mit Ausnahme gewisser im Staatsvertrag festgelegter Sachbereiche, die der Genehmigung durch die zuständigen Aufsichtsbehörden beider Staaten bedürfen. Der EuroAirport wird in diesem Rahmen von beiden Staaten geführt und gesteuert.

Die Flughafengebühren zählen zu den ordentlichen Einnahmen des EuroAirport (Art. 28 lit. a der Statuten). Die Festsetzung dieser Gebühren obliegt dem Verwaltungsrat (Art. 12 Ziff. 2 der Statuten; Art. 18 des Pflichtenhefts [= Anhang 2 des Staatsvertrags]) nach den Vorschriften der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, die für die Schweiz aufgrund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) und für Frankreich als EU-Mitglied massgeblich ist. Die vom Verwaltungs-

rat festgesetzten Gebühren sind nach Art. 13 Ziff. 1 der Statuten sowie der genannten Richtlinie 2009/12/EG den unabhängigen, schweizerischen sowie französischen Aufsichtsbehörden zur Genehmigung zu unterbreiten. In der Schweiz prüft das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL die festgesetzten Gebühren (vgl. Art. 39 Abs. 8 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt [SR 748.0], Verordnung über die Flughafengebühren [SR 748.131.3]). Die Genehmigung erfolgt anschliessend gemäss der Vereinbarung zwischen den Aufsichtsbehörden Frankreichs und der Schweiz vom 18. Januar 2017 durch gemeinsamen Entscheid.

Es ist zu prüfen, inwieweit der Regierungsrat mit einer Motion aufgefordert werden kann, sich *im* Gremium Flughafen-Verwaltungsrat verbindlich für die Verwendung der Flughafengebühren zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs einzusetzen.

Hierbei ist zunächst zu sehen, dass der Regierungsrat nicht als Kollektivorgan im Verwaltungsrat des EuroAirport Einsitz nimmt und auch keine Mitglieder des Regierungsrats von Amtes wegen Verwaltungsratsmitglieder sind. Der Verwaltungsrat des EuroAirport besteht gemäss Art. 3 Ziff. 1 der Statuten aus sechzehn Mitgliedern, wovon die Hälfte schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen muss. Weitere Voraussetzungen sind im Staatsvertrag nicht vorgesehen. Gemäss der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch den Schweizerischen Bundesrat, und den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, jeweils vertreten durch den Regierungsrat, betreffend Zusammenarbeit bei der Wahrung der schweizerischen Interessen auf dem binationalen Flughafen Basel-Mülhausen (nachfolgend: «Zusammenarbeits-Vereinbarung»; SG 956.400) ernennt die Vorsteherin oder der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK die schweizerischen Mitglieder des Verwaltungsrates. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat das Vorschlagsrecht für vier dieser Mitglieder. Diese können Regierungsmitglieder sein, müssen es aber nicht. Der schweizerischen Delegation im Verwaltungsrat gehören daher derzeit nebst Regierungspräsidentin Elisabeth Ackermann sowie Regierungsrat Christoph Brutschin auch andere vom Regierungsrat vorgeschlagene Personen ohne politisches Mandat an. Im vorliegenden Zusammenhang ist relevant, dass alle Personen gemäss den oben zitierten rechtlichen Grundlagen des EuroAirport «ad personam» zu Verwaltungsratsmitgliedern ernannt worden sind, und nicht etwa aufgrund ihrer Funktion als Regierungsräte des Kantons Basel-Stadt – also namentlich nicht von Amtes wegen oder als mandatierte «Vertreter» des Kantons Basel-Stadt – verpflichtet sind, in den Verwaltungsrat Einsitz zu nehmen. In den Gremien des EuroAirport haben rechtlich gesehen somit keine direkten Vertreter des Kantons Basel-Stadt oder des Regierungsrates Einsitz. Die Regierungsmitglieder handeln bei ihrer Verwaltungsratsstätigkeit somit rechtlich gesehen nicht als Mitglieder des Regierungsrates, sondern als schweizerische Mitglieder und sind in dieser Funktion in erster Linie Leitungsorgan des EuroAirport, selbst wenn sie – ohne rechtlich verpflichtet zu sein – faktisch die Interessen des Kantons Basel-Stadt in das Gremium einbringen mögen. Bei der Verwaltungsratsstätigkeit im öffentlich-rechtlichen Unternehmen EuroAirport handelt es sich folglich nicht um eine Regierungstätigkeit aufgrund einer verfassungsmässigen, gesetzlichen oder staatsvertraglichen Zuständigkeit. Die Tätigkeit der beiden Regierungsmitglieder im EuroAirport-Verwaltungsrat ist damit nicht mit ihrer Funktion als Regierungsräte des Kantons Basel-Stadt verbunden. Eine Materie, die weder in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates noch in denjenigen des Regierungsrates fällt, kann indessen nicht Gegenstand einer Motion sein (vgl. § 42 Abs. 1 und 1bis GO). Die Forderung, sich *in* den Gremien des EuroAirport für die Verwendung der Flughafengebühren zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs einzusetzen, erweist sich somit als rechtlich unzulässig.

Grundsätzlich rechtlich zulässig ist die Forderung, sich auf «allen sonstigen verfügbaren Wegen» für die Verwendung der Flughafengebühren zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs einzusetzen.

Aufgrund ihrer Unbestimmtheit und der damit einhergehenden Auslegungsbedürftigkeit stehen diese Forderungen jedoch bis zu einem gewissen Grad in einem Widerspruch zum zwingenden Charakter des parlamentarischen Instruments der Motion. Die Motion formuliert eine politische

Intention, gibt selbst aber keine konkreten, messbaren Vorgaben, wie, mit welchen Massnahmen und bei welchen Stellen ausserhalb der Gremien des EuroAirport sich der Regierungsrat einsetzen soll. Die rechtliche Prüfung kann sich kaum mit allen im Bereich des Möglichen liegenden Auslegungsvarianten befassen. Bei einer allfälligen Überweisung ist aus juristischer Sicht die Umwandlung der Motion in einen Anzug nach § 36 Abs. 4 AB daher vorzuziehen. Der Handlungsspielraum des Regierungsrates ist aufgrund des binationalen Charakters und der Rechtsform des EuroAirport sowie des oben aufgeführten engen, staatsvertraglichen Gesetzeskorsetts jedenfalls stark begrenzt. Verpflichtende Vorgaben an die Adresse des EuroAirport kann nur der Bund im Einvernehmen mit Frankreich machen, nötigenfalls über eine Anpassung des Staatsvertrags, die in der Kompetenz des Bundes läge. Zur Erfüllung der Motion dürften deshalb Massnahmen politischer Natur im Vordergrund stehen, die gemäss § 42 Abs. 1^{bis} GO mit einer Motion grundsätzlich zwar verlangt werden können, jedoch weder für den EuroAirport noch für den Bund oder gar Frankreich verpflichtend sein können.

Die Einnahmen aus den Flughafengebühren sind zudem zweckgebunden. Sie zählen wie bereits dargelegt zu den ordentlichen Einnahmen des EuroAirport, gehören somit primär diesem und sind gemäss Art. 34 Staatsvertrag in erster Linie zur Deckung der Betriebs- und Unterhaltskosten zu verwenden. Der Kanton Basel-Stadt kann nicht über diese Gebühreneinnahmen verfügen und damit Alternativen zum Flugverkehr finanzieren. Sofern es generelle Einnahmeüberschüsse gibt, sind diese in einen Reservefonds zu legen (Art. 35 Ziff. 1 der Statuten). Erst wenn dieser den Höchstbetrag erreicht hat, kann den beiden Regierungen ein Betrag ausbezahlt werden (Art. 5 Ziff. 2 Staatsvertrag und Art. 35 Ziff. 3 der Statuten). Soweit ein solcher Überschuss generiert wird, wird der schweizerische Anteil zwischen dem Bund und dem Kanton Basel-Stadt verteilt (Art. 13 Abs. 1 Zusammenarbeits-Vereinbarung). Diese Bestimmungen setzen einen Rahmen, in dem es dem EuroAirport nur sehr schwer möglich ist, allfällige Einnahmeüberschüsse zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs zur Verfügung zu stellen.

Zusammenfassend erweist sich die Motion soweit sie den Regierungsrat damit beauftragt, ein Kompetenzzentrum zu initiieren und sich *in* den Gremien des EuroAirport für eine Gebührenverwendung zu Gunsten von Alternativen des Flugverkehrs wie das geforderte Kompetenzzentrum einzusetzen, als unzulässig. Die Forderung, dass sich der Regierungsrat auf «allen sonstigen verfügbaren Wegen» dafür einsetzen soll, erweist sich hingegen mit den aufgeführten Einschränkungen als zulässig.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Anliegen der Motion

Die Motionäre fordern den Regierungsrat auf, Massnahmen zu ergreifen, mit denen Alternativen zum Flugverkehr gefördert werden, dies insbesondere durch die Etablierung eines „Eisenbahnkompetenzzentrums“, das aktiv auf die Bahngesellschaften einwirken soll, das Angebot an Fernverkehrsverbindungen ab Basel zu vergrössern. Die Finanzierung der Massnahmen beziehungsweise des geforderten Kompetenzzentrums soll durch Einnahmen aus Gebühren des EuroAirport finanziert werden.

2.2 Zur Frage eines Eisenbahnkompetenzzentrums

Selbstverständlich ist es auch dem Regierungsrat ein grosses Anliegen, dass die Region Basel optimal per Zug mit Europa verbunden ist. Der Kanton engagiert sich auf diversen Wegen für gute Eisenbahnfernverbindungen ab Basel. Im Zuge der Bahnreformen in Europa sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) für den Fernverkehr aber alleine marktverantwortlich. Dies gilt auch im schweizerischen Recht (geregelt u.a. im SBB-Gesetz von 1998, in den Strategischen Zielvereinbarungen, die periodisch zwischen Bund und SBB abgeschlossen werden). Die Kanto-

ne sind hauptverantwortlich für die Leistungs-/Angebotsbestellung im Regionalen Personenverkehr (RPV) und nicht für den Fernverkehr kompetent. Unter diesem Aspekt ist ein Kompetenzzentrum, das den Kantonen ermöglicht, mit den Bahnverkehrsunternehmen zusammenzuarbeiten und gute Fernverbindungen auszuhandeln bzw. direkt auf deren Planung und Betrieb Einfluss zu nehmen, weder rollenkonform noch stufengerecht. Dagegen spricht auch die Tatsache, dass die EVU auf denjenigen internationalen Verbindungen, auf denen sie gegenüber dem Flugverkehr konkurrenzfähig sind, ihr Angebot bereits ausgebaut haben und in den nächsten Jahren laufend ausbauen werden. Erwähnt seien insbesondere die Relationen TGV Zürich – Basel – Paris, EC Basel/Zürich – Mailand via Lötschberg und Gotthard (mehr Züge pro Tag ab Dezember 2020, nach Inbetriebnahme des Ceneri-Basistunnels, Abschluss der restlichen Bauarbeiten und bei voller Verfügbarkeit der neuen Triebzüge „Giruno“), ICE Dortmund/Hamburg/Berlin – Frankfurt – Basel – Zürich – Chur /Bern – Interlaken (Einsatz der neuen Generation ICE4 auch in der Schweiz) oder Zürich – München (täglich sechs Züge pro Richtung ab Dezember 2020, mit Inbetriebnahme der durchgehend elektrifizierten Strecke, Erhöhung der Anzahl Züge in den folgenden Jahren geplant). Auch die Wiedereinführung von Nachtzugverbindungen wird geprüft. Die SBB hat gegenüber den Kantonen wiederholt ihre Absicht bekräftigt, dass sie diese Strategie gezielt weiterverfolgen wird, gerade auch unter dem Aspekt der aktuellen Debatte über den Klimaschutz.

Die Rolle des Kantons Basel-Stadt im Fernverkehr ist, gegenüber den Bahnen entweder selber oder über Organisationen wie das Gotthard- oder Lötschberg-Komitee seine Interessen einzubringen. Hierfür braucht es kein eigenes Kompetenzzentrum. Auch der Vorschlag, ein solches Kompetenzzentrum bei Agglo Basel bzw. trireno einzurichten, ist wenig zielführend. Dessen Kernauftrag, die Koordination bei der trinationalen S-Bahn, beruht auf Art. 48d Abs. 2 des revidierten Eisenbahngesetzes (dies wiederum im Rahmen des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI, stehend; in Kraft seit 1.1.2016). Gemäss dieser Bestimmung sind die Kantone explizit für die Angebotsplanungen im RPV zuständig, so dass auch hier keine rechtliche Basis für ein Kompetenzzentrum Fernverkehr besteht. Bei der Ausarbeitung des Angebotskonzepts 2035 (zum Ausbauschnitt 2035 der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen von FABI) konnten die Kantone ihre Interessen zum Fernverkehr gegenüber Bund und SBB vollumfänglich einbringen.

2.3 Zur Frage der Flughafengebühren als Grundlage für die Finanzierung von Alternativen zum Flugverkehr

Wie bereits vorne bei der Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der Motion festgehalten, gilt für die Flughafengebühren des EuroAirport, die öffentlich-rechtlichen Charakter haben und einer unabhängigen Genehmigung unterliegen, ein rechtlicher Rahmen, der klare Grenzen für die zulässige Höhe und die Art der Verwendung der Gebühren setzt. Die Flughafengebühren müssen dem Kausal- und Äquivalenzprinzip entsprechen und daher direkt mit dem Flughafenbetrieb und den dadurch erzeugten lokalen Umwelteffekten zusammenhängen. Dies ist etwa der Fall bei den bestehenden Lärmzuschlägen beziehungsweise der in der Motion erwähnten Lärmtaxe, die der Finanzierung von Fluglärmschutzmassnahmen an Gebäuden dient, die innerhalb des Gebiets des französischen Lärmbelastungsplans liegen und danach anspruchsberechtigt sind. Eine Finanzierung über Flughafengebühren von Massnahmen, die nichts mit dem Zweck und dem Betrieb des Flughafens zu tun haben, ist hingegen nicht zulässig.

Insoweit die Flughafengebühren im Rahmen der für den EuroAirport geltenden staatsvertraglichen und EU-rechtlichen Regelungen vom Flughafenverwaltungsrat festgesetzt und anschliessend von der französischen Aufsichtsstelle für Flughafengebühren und vom Bundesamt für Zivilluftfahrt gemeinsam genehmigt werden, hat der Kanton Basel-Stadt keine Handhabe und auch keine rechtliche Grundlage, den Flughafen zur Erhebung von (speziellen) Gebühren zu verpflichten oder auf die Gebührenerhebung direkt Einfluss zuzunehmen.

Eine Förderung von Alternativen zum Flugverkehr durch den Kanton Basel-Stadt könnte daher nur durch allgemeine Staatseinnahmen des Kantons finanziert werden.

3. Fazit

Der Regierungsrat stellt fest, dass die Motion Raphael Fuhrer und Konsorten nur teilweise rechtlich zulässig ist. Die Erteilung verbindlicher Aufträge an den Regierungsrat, organisatorische Massnahmen zu treffen sowie im Verwaltungsrat des EuroAirport gemäss Vorgabe der Motion zu intervenieren, ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen prinzipiell nicht möglich. Darüber hinaus wird das Angebot an Eisenbahnfernverbindungen ab Basel bereits sukzessive ausgebaut und der Kanton engagiert sich schon heute auf diversen Wegen für weitere Verbesserungen. Ferner können im Rahmen des allgemeinen Gebührenrechts, dem die Tarife auch des EuroAirport unterliegen, Einnahmen aus Flughafenengebühren nicht für Zwecke ausserhalb des Flughafens wie die geforderte Förderung eines Eisenbahnkompetenzzentrums verwendet werden. Der Flughafen kann aus seinen Gebühren lediglich Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich finanzieren, die unmittelbar mit dem Flughafenbetrieb und den dadurch erzeugten lokalen Umwelteffekten zusammenhängen, wie es bereits heute auch der Fall ist. Die Anliegen der Motion sind insofern rechtlich und auch materiell nicht umsetzbar.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Raphael Fuhrer und Konsorten betreffend betreffend Lärm- und Klimaschutz durch gute Zugverbindungen dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin