



An den Grossen Rat

20.5082.02

WSU/P205082

Basel, 8. April 2020

Regierungsratsbeschluss vom 7. April 2020

Interpellation Nr. 16 Andreas Zappalà betreffend „Hafen-Ersatzflächen“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 11. März 2020)

Wie der Basler Zeitung Ausgabe vom 24. Februar 2020 zu entnehmen war, hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die vorgeschlagenen Ersatzflächen für Gebiete, die im Bundesinventar der "Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung" liegen und dem Projekt Hafenbecken 3 und Gateway Basel Nord zum Opfer fallen würden, abgelehnt. Den Verantwortlichen von Gateway Basel Nord AG verbleibt nun offenbar nur noch begrenzt Zeit, neue Ersatzflächen vorzuschlagen, um für das Projekt eine Bewilligung zu erhalten. Gelingt dies nicht, so muss ernsthaft befürchtet werden, dass der trimodale Hafenterminal nicht gebaut werden kann. Von einem negativen BAFU-Entscheid wäre aber weit mehr als nur dieser Terminal betroffen.

Ohne das neue Hafenbecken 3, welches nur in Kombination mit dem vorgesehenen trimodalen Terminal sinnvoll ist, können weder das Klybeck- und Westquai, noch der Güterbahnhof Wolf für die geplanten städtebaulichen Entwicklungen freigespielt werden. Diese drei Flächen bilden aber einen festen Bestandteil der weit fortgeschrittenen Stadtentwicklung, insbesondere für die Schaffung von zusätzlichem Arbeits-, Freizeit- und Wohnraum. Aber auch für die Hafenwirtschaft wäre eine solche Entwicklung verheerend: Nicht nur ginge die Chance auf eine Effizienzsteigerung verloren; es müsste auch der Verlust der Konkurrenzfähigkeit des Basler Rheinhafens befürchtet werden. Gefährdet wäre zudem auch die Erstellung eines bimodalen Terminals, da dieser unter Umständen problemlos an einem anderen Standort betrieben werden kann.

Die aktuelle Situation ergibt sich offenbar auch aufgrund der Tatsache, dass sich einige Bundes- und Kantonsinventare bedeutsamer Naturschutzflächen kaum mit den, häufig standortgebundenen, wirtschaftlichen Absichten auf diesen Flächen vereinbaren lassen. Dies ist besonders überraschend, wenn diese wirtschaftlichen Absichten ebenfalls von nationaler Bedeutung sind, wie dies bei den Rheinhäfen und dem trimodalen Terminal der Fall ist.

Zudem besteht im Falle des trimodalen Terminals offensichtlich auch ein Interessenkonflikt zwischen Anliegen des Klimaschutzes und des Naturschutzes. Denn der trimodale Terminal wurde ja auch mit dem Anspruch geplant, den Warentransport weg von LKW's auf die Bahn zu bekommen und so eine Ökologisierung der Logistikkette zu unterstützen.

Der Interpellant bittet die Regierung in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

- Wie kommen die verschiedenen Naturinventare auf kantonaler und Bundesebene zustande und wie werden allfällige Nutzungskonflikte, welche durch die Richt- und Zonenplanung voraussehbar sind, berücksichtigt?
- Welche Möglichkeiten erkennt der Regierungsrat um solche Interessenkonflikte, sei es zwischen Wirtschaftsflächen und Naturschutzflächen einerseits, aber auch zwischen Klimaschutz und Naturschutz andererseits bei anderen Projekten zu vermeiden?

- Wie schätzt der Regierungsrat die Konkurrenzfähigkeit der Schweizerischen Rheinhäfen ein, wenn ein trimodaler Terminal nicht realisiert werden kann?
- Welche Korrekturen müsste der Regierungsrat in seiner Siedlungsplanung vornehmen, wenn der Hafen und das Wolfareal für die Schaffung von neuem Wohnraum nicht mehr zur Verfügung stehen würden?

Für die Beantwortung der Fragen danke ich Ihnen bestens.

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat unterstützt den Schiffsanschluss an das trimodale Umschlagsterminal Gateway Basel Nord. Mit dem Beschluss vom 12. Februar 2020 hat der Grosse Rat zum Ausdruck gebracht, dass er die Realisierung des Hafenbeckens 3 ebenfalls wünscht und unterstützt. Der entsprechende ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 sowie Ausgabenbewilligung zur Durchführung von Planungsarbeiten für die Entwicklung der Hafenbahn in Kleinhüningen (Nr. 18.1757.01) wurde mit deutlichem Mehr angenommen.

Ohne Hafenbecken 3 erhalten die Schweizerischen Rheinhäfen keinen konkurrenzfähigen Anschlusspunkt für die Binnenschifffahrt im Containerverkehr. Der Hafenstandort Kleinhüningen würde massiv an Attraktivität verlieren. Ohne das Gesamtprojekt des trimodalen Terminals hätte Basel als Logistikstandort eine grosse Chance verpasst und absehbar keine zukunftsfähige Alternative, um im wichtigen Gütersegment der Containerverkehre den Anschluss zu halten und damit wichtige Funktionen für die Landesversorgung, die Standortentwicklung und die Verkehrsverlagerung ausfüllen zu können.

Die Hafenentwicklung steht im engen Zusammenhang mit der Stadtentwicklung Klybeck-Kleinhüningen. Der Kanton und die Schweizerischen Rheinhäfen SRH arbeiten hier eng zusammen. Auf Basis des Ausgabenberichts Nr. 13.0732.01 zur Hafen- und Stadtentwicklung Klybeck-Kleinhüningen: Vorarbeiten zum geplanten Stadtteilentwicklungsplan (Planungsphase 2013-14) hat der Grosse Rat am 14. Mai 2014 die Vorarbeiten hierzu in Auftrag gegeben. Die Entwicklungsstrategie und das gemeinsame Zielbild wurden im Mai 2018 in einer Grundsatzvereinbarung zwischen Kanton und SRH festgehalten. Die Vorarbeiten mündeten in die zwei Ratschläge: In den bereits erwähnten vom Grossen Rat am 12. Februar 2020 genehmigten Ratschlag sowie den Ratschlag Planungskredit Stadtteilrichtplan Kleinhüningen-Klybeck (Nr. 19.1392.01), welcher derzeit in der Bau- und Raumplanungskommission beraten wird.

Zum Thema der ökologischen Ersatzflächen, welche im Zusammenhang mit dem trimodalen Umschlagsterminal Gateway Basel Nord intensiv diskutiert werden, haben die Schweizerischen Bundesbahnen SBB jüngst in Aussicht gestellt, dass zusätzliche Flächen entlang der Bahnlinien für das Projekt zur Verfügung gestellt werden, wie sie in einer Medienmitteilung vom 24. März 2020 bestätigten.¹

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Wie kommen die verschiedenen Naturinventare auf kantonaler und Bundesebene zustande und wie werden allfällige Nutzungskonflikte, welche durch die Richt- und Zonenplanung voraussehbar sind, berücksichtigt?

Der Kanton Basel-Stadt weist eine bemerkenswerte Anzahl schützenswerter Flächen auf, die in verschiedenen Inventaren sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene erfasst sind. Im

¹ <https://company.sbb.ch/de/medien/medienstelle/medienmitteilungen/detail.html/2020/3/2403-1>

Bundesinventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung sind acht Objekte erfasst. Das Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung umfasst insgesamt zwei Objekte. In Basel werden solche schützenswerten Flächen im Inventar der schützenswerten Naturobjekte aufgeführt und von lokaler, regionaler bis nationaler Bedeutung eingestuft. Dieses ist auf MapBS aufgeschaltet (<https://map.geo.bs.ch/s/dDkH>). Als schützenswert werden im Kanton Basel-Stadt Objekte eingestuft, die entweder seltene und bedrohte Tier- und Pflanzenarten aufweisen oder als ökologisch bedeutsame Lebensräume oder Landschaften gemäss §§ 3, 4 und 5 kantonales Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG) gelten. Gemäss §§ 6 und 7 NLG sowie gemäss § 10 kantonale Verordnung über den Natur- und Landschaftsschutz (NLV) ist die Lage des Natur- und Landschaftsschutzes im Kanton regelmässig zu analysieren und Erfolgskontrollen sind durchzuführen. Somit besteht der gesetzliche Auftrag, die Naturwerte und ihre Entwicklung zu überwachen. Mit einer in regelmässigen Abständen stattfindenden Kartierung und mit der Aufnahme der Ergebnisse in das Inventar der schützenswerten Naturobjekte wird dies erfüllt. Derzeit sind eine Kartierung und eine damit verbundene Aktualisierung des Inventars der schützenswerten Naturobjekte bis Ende 2024 geplant.

Der Schutz für die durch die Kartierung evaluierten, besonders wertvollen Gebiete, die Eingang ins Inventar der schützenswerten Naturobjekte finden, ist gemäss Art. 15 und 18b Abs. 1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz sowie gemäss § 8 NLG sicherzustellen. Aus diesem Grund sollen für den Erhalt der Biodiversität laufend bedeutsame schützenswerte Naturobjekte in das kantonale Inventar der geschützten Naturobjekte aufgenommen werden (§ 20 NLG). Nebst dem rechtlichen Schutz wird dadurch auch der Umgang mit diesen Objekten langfristig geregelt. Derzeit befinden sich im Inventar der geschützten Naturobjekte die Rheinhalde, die Rheinböschung am St. Johannis-Rheinweg, die sogenannte Erdbockkäferböschung und das „Bethesda-wäldeli“ beim Bethesda-Spital. Das Bau- und Verkehrsdepartement ist derzeit daran, weitere wertvolle Naturobjekte in das Inventar der geschützten Naturobjekte aufzunehmen. Ein rechtlicher Schutz kann grundsätzlich auch über die Ausscheidung von Naturschutz-, Naturschon- und Landschaftsschutzzonen erfolgen. Die Bundesinventare beschliesst der Bund selbst auf Antrag der Kantone gestützt auf die nationale Natur- und Heimatschutzgesetzgebung.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung sind absehbare Nutzungskonflikte im kantonalen Richtplan aufzuzeigen. So wird im kantonalen Richtplan einerseits bei der Massnahme zum trimodalen Terminal Basel-Nord im Objektblatt M6.1 Umschlagsanlagen auf den Nutzungskonflikt mit der TWW-Fläche hingewiesen und festgehalten, dass die Eingriffsvoraussetzungen sowie die erforderlichen Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen inklusive der rechtlichen Sicherung abzustimmen sind. Andererseits wird auf diesen Nutzungskonflikt auch im Objektblatt NL3.1 Naturschutz und ökologische Korridore bei dem entsprechenden Naturschutzobjekt hingewiesen. Die eigentliche Klärung des Interessenskonflikts folgt in der Regel auf der Stufe der Nutzungsplanung. Im vorliegenden Fall des Gateway Basel Nord bestand jedoch das Bahnareal der vorherigen Bahnnutzung. Das Naturobjekt wurde als nicht definitiv bereinigt in das Bundesinventar aufgenommen, da bei der Aufnahme bereits die Folgenutzung geplant war. Der Entscheid, ob die Naturschutz- oder die Nutzungsinteressen in der Interessensabwägung überwiegen, liegt letztlich bei der zuständigen Behörde. Im Falle des Gateways Basel Nord ist dies das Bundesamt für Verkehr (BAV), da es sich um eine Anlage nach Eisenbahngesetz handelt. Die Naturschutzinteressen vertritt das Bundesamt für Umwelt, da es sich bei der nicht-bereinigten TWW-Fläche um ein Naturobjekt von nationaler Bedeutung betroffen ist.

Frage 2: Welche Möglichkeiten erkennt der Regierungsrat um solche Interessenkonflikte, sei es zwischen Wirtschaftsflächen und Naturschutzflächen einerseits, aber auch zwischen Klimaschutz und Naturschutz andererseits bei anderen Projekten zu vermeiden?

Bei allen genannten Anliegen handelt es sich um öffentliche Interessen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Natur können sich diese widersprechen, gerade auch mit Blick auf die geografische Situation im Kanton Basel-Stadt. Interessenkonflikte lassen sich daher nicht vermeiden. Jedoch

gilt bei allen Projekten des Kantons der Grundsatz, die allenfalls betroffenen Interessen möglichst frühzeitig zu erkennen, zu analysieren und in den Planungsprozess einzubringen. So lassen sich am ehesten tragfähige Lösungen finden. Allfällige Interessenabwägungen müssen im Einzelfall vorgenommen und von der zuständigen Behörde entschieden werden (zum Gateway Basel Nord vgl. Antwort zu Frage 1). Der Spielraum ergibt sich aus den jeweils anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Daher lassen sich keine generellen Aussagen dazu machen, welche Interessen im Einzelfall höher zu gewichten sind.

Frage 3: Wie schätzt der Regierungsrat die Konkurrenzfähigkeit der Schweizerischen Rheinhäfen ein, wenn ein trimodaler Terminal nicht realisiert werden kann?

Das Containeraufkommen in den Schweizerischen Rheinhäfen ist in den letzten 20 Jahren um mehr als 80% auf 120'000 Containereinheiten gestiegen. Gemäss den Verkehrsperspektiven des Bundes wachsen der kombinierte Verkehr und damit die notwendigen Umschlagskapazitäten für Container bis 2040 um 55% oder um rund 1.5 bis 2% pro Jahr. Die Entwicklung in den Rheinhäfen wird stark von den grossen Seeschiffahrtshäfen an Nordsee und Mittelmeer beeinflusst. So werden in Rotterdam und Antwerpen die Containerumschlagskapazitäten nicht nur laufend vergrössert. Sondern es wird gezielt auf Binnenschiff und Bahn für den Weitertransport gesetzt, im Hafen Antwerpen auch mit finanzieller Unterstützung durch den Bund. Mit dem im Jahr 2016 eröffneten Gotthard-Basistunnel und dem Ausbau der Mittelmeerhäfen gewinnen die Südhäfen zudem an Bedeutung. Für die Rheinhäfen und für Basel bedeutet dies, dass genügend grosse und leistungsfähige Infrastrukturen zur Verfügung stehen müssen, damit der Containerverkehr in und durch die Schweiz ebenfalls möglichst mit der Bahn und nicht auf der Strasse stattfindet und die Wertschöpfung in der Region Basel bleibt.

In allen umliegenden Nachbarländern werden Hauptterminals betrieben, in denen Containerverkehre gebündelt und kosteneffizient umgeschlagen werden können. Die Kapazitäten dieser Hubs ("Hauptbahnhöfe für Container") werden laufend erweitert oder durch neue Terminalanlagen ergänzt.

In der Botschaft für die Totalrevision des Gütertransportgesetzes vom 30. April 2014 wurde festgehalten, dass: «aus es heutiger Sicht [ist es] zweifelhaft, ob die bestehende Terminallandschaft aufgrund der bisher unkoordinierten Entwicklung in Zukunft eine effiziente Abwicklung des UKV zulässt», und weiter: «Im Import-/Exportverkehr von und zu den Seehäfen ist die Terminalstruktur nicht optimal. Gemäss Prognosen wird die Schweiz an der Arbeitsteilung mit Übersee weiterhin teilhaben. Als Folge diverser Auflagen zum Modalsplit der grossen Seehäfen wird vor allem im Import-/Exportverkehr mit den Seehäfen ein hohes Wachstum bei den Container-Zügen erwartet. Die Mengen und die Produktion in Form von KV-Shuttlezügen machen kostengünstige Angebote für den Hauptlauf auf der Schiene möglich. Parallel steht der Transport auf dem Rhein für maritime Import-/Exportverkehre ab und zu den Nordseehäfen Antwerpen und Rotterdam zur Verfügung. Für eine effiziente Produktion dieser Verkehre ist die dezentrale Terminalstruktur jedoch kein Vorteil, da für die letzten Schienenkilometer oft spezielle Herausforderungen bestehen, wie z.B. Restriktionen dort auf die Regionalzüge verteilt werden. Wie heute bestünden weiterhin viele Schnittstellen, die das System wenig effizient machen.»

Damit ist im Rahmen des Gütertransportgesetzes der Auftrag gefasst worden, die Terminallandschaft der Schweiz marktgerecht und koordiniert weiterzuentwickeln. Die Botschaft hält hierzu als Fazit fest: «Vor allem um das Wachstum bei den Verkehren von und zu den Seehäfen aufzufangen, braucht es zusätzliche Umschlagskapazitäten in der Schweiz. Andernfalls besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Ladungen dieser Züge vermehrt vor oder unmittelbar an der Schweizer Grenze auf die Strasse umgeschlagen werden und die Feinverteilung in der Schweiz per LKW erfolgt.»

Es kann daraus klar abgeleitet werden, dass ohne Hafenbecken 3 und damit ein Terminal ohne Schiffsanschluss die Schweizerischen Rheinhäfen kein konkurrenzfähigen Anschlusspunkt für die Binnenschifffahrt im Containerverkehr mehr wären. Der Hafenstandort Kleinhüningen würde massiv an Attraktivität verlieren. Ohne das Gesamtprojekt des trimodalen Terminals hätte Basel als Logistikstandort eine grosse Chance verpasst und absehbar keine zukunftsfähige Alternative, um im wichtigen Gütersegment der Containerverkehre den Anschluss zu halten und damit für die Schweiz wichtige Funktionen für die Landesversorgung, die Standortentwicklung und die Verkehrsverlagerung ausfüllen zu können.

Frage 4: Welche Korrekturen müsste der Regierungsrat in seiner Siedlungsplanung vornehmen, wenn der Hafen und das Wolfareal für die Schaffung von neuem Wohnraum nicht mehr zur Verfügung stehen würden?

Gemäss dem vom Grossen Rat genehmigten Ratschlag vom 19. Dezember 2018 betreffend die Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 stellt dieses das zentrale Element der Hafententwicklung dar, welche der Stadtentwicklung vorgelagert ist. Es stellt für den Kanton Basel-Stadt das Initialprojekt für die Hafen- und Stadtentwicklung dar, mit der die Landwerte und Wertschöpfungen aktiviert werden können. Bei einem Negativentscheid zur Realisierung des Vorhabens sind alle Grundsätze und Planungsergebnisse zum Gesamtprojekt „Hafen- und Stadtentwicklung Klybeck-Kleinhüningen“ neu zu erarbeiten und zu planen. Es kommt einem vollständigen Neustart des seit 2009 laufenden Projektes für den Kanton und die Schweizerischen Rheinhäfen SRH gleich.

Der Regierungsrat hat die beiden Geschäfte der Hafen- und Stadtentwicklung dennoch nicht miteinander verknüpft. Einerseits entscheidet der Kanton beim Hafenbecken 3 ausschliesslich über die Finanzierung; der Entscheid über die Realisierung liegt hingegen beim Bund. Andererseits würde aber ein Scheitern des Hafenbeckens 3 nicht automatisch bedeuten, dass der Hafen langfristig im Bestand verbliebe. Die Funktionalität des Gateway-Terminals könnte aufgrund der verfügbaren Platzverhältnisse und der Bahnerschliessung gar nicht am Klybeck- und Westquai realisiert werden. Kanton und SRH müssten die Zukunft des Hafens von Grund auf neu planen. Die Folge wäre eine neue lange Planungszeit.

Die Frage der Stadtentwicklung am Klybeck- und Westquai wäre bei einem solchen Neustart der Planungen genauso aktuell wie heute. Der Regierungsrat hat die heute vorliegenden Schritte der Stadtentwicklung bereits 1999 vorgespurt. Der Grosse Rat unterstützt dieses Ziel klar, zuletzt im Januar 2018 deutlich zum Ausdruck gebracht bei der sehr deutlichen Nichtüberweisung der Motion Zürcher betreffend Angleichung der Baurechtsdauer im Hafen Kleinhüningen (Nr. 17.5403). Die Stadtentwicklung am Klybeck- und Westquai ist zunächst eine grosse Chance für die Quartiere Klybeck und Kleinhüningen und für die Zukunft im 3Land mit den Nachbarn Huningue, Saint-Louis und Weil am Rhein. Darüber hinaus ist sie von grosser gesamtstädtischer Bedeutung für das Wohnen in der Stadt. Ein Planungsneustart würde eine zeitliche Verzögerung bedeuten, langfristig ist aber von einem ähnlichen Potenzial auszugehen.

Ein Teil des Güterbahnhofs Wolf ist einer der Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung in Basel gemäss Kantonaalem Richtplan. Auf dem heute bahnbetrieblich unternutzen Arealteil soll neben der Güterlogistik zukünftig Platz für Büros, Gewerbe und Wohnen entstehen. Derzeit wird die entsprechende Zonenänderung und der Bebauungsplan erarbeitet. Erste Neubauetappen sind ab 2024 vorgesehen. Voraussetzung für diese Entwicklung ist, dass der heute auf dem Areal stattfindende internationale Güterverkehr (Containerverlad) in das geplante Gateway Basel Nord verlagert werden kann. Dadurch können der Bahnverlad sowie die weitere Güterlogistik im Osten des Areals konzentriert werden, der westliche Arealteil wird für neue Nutzungen frei. Falls das Gateway Basel Nord nicht realisiert werden könnte, wäre der Entwicklungsspielraum für das Wolfareal deutlich geringer. Die vorgesehene Planung, die seit 2014 läuft, müsste von Grund auf neu angegangen werden, da eine wesentliche Rahmenbedingung geändert wäre. Dabei wäre zu-

nächst zu klären, ob eine Entwicklung eines deutlich kleineren Teils des Wolfareals überhaupt sinnvoll ist. Auf jeden Fall könnten deutlich weniger als die geplanten Flächen für Arbeits- und Wohnnutzungen realisiert werden. Mit den erneut notwendigen Planungsarbeiten wäre eine Verzögerung von mehreren Jahren verbunden.

Das Hafen- und das Wolfareal sind wesentliche Elemente der baselstädtischen Siedlungsplanung mit erheblichen Potenzialen für Wohn- und Arbeitsnutzungen. Sollten die Entwicklungen nicht wie vorgesehen realisiert werden können, würde das mittelfristig eine Verschärfung auf dem ohnehin angespannten Wohnungsmarkt bedeuten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin