

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2020/628 «Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastruktur- und Raumplanungsprojekte» 2020/628

vom 27. September 2022

1. Text des Postulats

Am Datum eingeben reichte Franz Meyer das Postulat 2020/628 «Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastruktur- und Raumplanungsprojekte» ein, welches vom Landrat am 4. November 2021 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

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, die Umfahrung Laufenzwingen, der Muggenbergertunnel 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 parallel auch im Grosse Rat BS eingereicht. 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 Bauprojekte 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.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

Einleitende Bemerkungen

Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Bundesgesetz über die Raumplanung).

Stehen den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln, diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen und diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen. Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Art. 3 Verordnung zum Bundesgesetz über die Raumplanung).

Die oben erwähnte Planungspflicht, die Mitwirkung von Behörden der kantonalen und kommunalen Ebene sowie von Privaten und das Ermitteln dieser häufig sehr unterschiedlichen Interessen wird angesichts des enger werden Raums immer anspruchsvoller. So prallen innerhalb der Siedlung Altlasten, Störfallrisiken, Naturgefahren, Klimaschutz, Ökologie sowie wirtschaftliche, soziale und technische Fragen aufeinander. War vor 15 Jahren das Bauen auf der grünen Wiese zur Befriedigung der räumlichen Interessen noch vorherrschende Strategie, finden heute die raumwirksamen Tätigkeiten weitestgehend im Bestand und auf engem Raum statt. Dies gilt gleichermassen für die Flächennutzungsplanung wie auch für die Planung und Projektierung von Infrastrukturprojekten. Die Konkurrenz der unterschiedlichen Nutzung ist deshalb gross, insbesondere an der Schnittstelle zwischen Flächennutzung und Infrastruktur. Aber auch beispielsweise der Ausbau eines Velowegnetzes und die allfällige Priorisierung der Velonutzung auf diesen Wegen/Routen verdrängt möglicherweise andere Nutzungen räumlich und betrieblich.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat in der Beantwortung der Interpellation [2021/191](#) von Klaus Kirchmayr «Dauer von Infrastruktur-Projekten» – gemeint war die Planungs-, Projektierungs- und Umsetzungsdauer – festgestellt, dass die Komplexität der kantonalen Infrastrukturprojekte ständig zunimmt. Er hat Folgendes festgehalten: «Unter Beachtung der gegenwärtigen Zuständigkeiten und Gesetzeslage (Mechanismen Finanzierung und Bewilligung) ist eine Beschleunigung der Projekte nicht möglich. Der jeweilige Projektfortschritt hängt jeweils sehr stark von der Akzeptanz bzw. Unterstützung der Projekte in der Politik und Bevölkerung ab; diese Akzeptanz hat einen sehr grossen Einfluss, wie einfach und rasch die Finanzierung eines Projektes sichergestellt werden kann bzw. welche Schwierigkeiten und Widerstände im Bewilligungsprozess zu bewältigen sind. Die gesellschaftlichen Meinungsbildungs-Prozesse erfordern in der Regel mehr Zeit als die technische Bearbeitung und sind häufig der Taktgeber».

Ähnliches gilt auch für die Raumplanung. Als Beispiele mögen Salina Raurica, aber auch komplexere kommunale Nutzungsplanungen wie Aesch Nord bzw. Aesch Soleil oder die Ortskernplanung Birsfelden dienen. Letztlich sind – analog zu den Infrastrukturprojekten – nicht die gemäss RBG (und anderen Gesetzen) vorgeschriebenen Verfahrensschritte (z. B. 30 Tage Referendumsfrist, 30 Tage Auflage, Genehmigungsfrist 3 Monate) für eine lange Dauer einer Nutzungsplanung massgebend, sondern die politischen und gesellschaftlichen Prozesse und Diskussionen, welche eine Planung auslösen, hinterfragen oder gar zum Abbruch bringen können. So kann beispielsweise eine Bau- und Strassenlinienplanung vom Entwurf bis zur Genehmigung in dreiviertel Jahren bis einem Jahr abgewickelt werden. Mit steigender Komplexität einer Nutzungs- oder Richtplanung und damit steigendem Koordinations-, Planungs-, Mitwirkungs- und Interessenabwägungsbedarf nimmt entsprechend der Zeitbedarf in der Regel stark zu. Mit zunehmendem Zeitbedarf für die Abstimmung und Interessenabwägung verliert aber der Zeitbedarf für die Durchführung der formell erforderlichen Planungsschritte in gleichem Masse an Bedeutung.

Insofern sieht der Regierungsrat keine echten Möglichkeiten, Prozesse zu beschleunigen, ohne Fristen zu verkürzen, die möglicherweise die demokratischen und persönlichen Rechte einschränken könnten.

Gestützt auf die Beantwortung der Interpellation [2021/191](#) von Klaus Kirchmayr «Dauer von Infrastruktur-Projekten» fokussiert sich der Regierungsrat auf die Beantwortung der Fragen aus raumplanerischer Sicht.

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

In der Raumplanungslehre wird zwischen formellen und informellen Verfahren unterschieden. Planungsinstrumente wie der kantonale Richtplan, der kommunale Richtplan, die kommunale Nutzungsplanung oder der Quartierplan sowie in Bezug auf Infrastrukturanlagen generelle Projekte oder Bauprojekte, müssen im Zuge deren Erarbeitung bestimmte gesetzlich festgelegte Prozesse und Fristen durchlaufen, damit sie rechtskräftig werden (Richtplanverfahren, Nutzungsplanverfahren, Plangenehmigungsverfahren. Damit wird sichergestellt:

- dass Bürgerinnen und Bürger angemessen informiert werden und mitwirken können,
- dass direkt Betroffene über Rechtsmittel verfügen, damit ihren Interessen ausreichend Rechnung getragen wird,
- dass demokratische Entscheide gewährleistet sind
- und dass die übergeordneten Verwaltungsstellen und Behörden überprüfen können, ob die Planungsinhalte den übergeordneten Plänen und Gesetzen entsprechen.

Um die zu beschliessenden Planungsinhalte zu erarbeiten, werden im Vorlauf in vielen Fällen informelle Verfahren und Instrumente angewendet. Deren wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu formellen Planungsverfahren besteht darin, dass informelle Planungsprozesse bzw. die Erarbeitung der Planungsinhalte im Ablauf nicht geregelt sind, also keine gesetzlichen Grundlagen aufweisen. Dies bedeutet, dass informelle Planungsverfahren nicht vorgegebenen Verfahren des öffentlichen Planungsrechts unterliegen, so dass sie je nach Problem- und Aufgabenstellung, Akteurenkonstellation und räumlicher Situation flexibel und frei ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden können. Dabei besteht auch die Möglichkeit, den Planungsprozess laufend anzupassen (dynamischer Prozess). Nebst dem Vorteil, den Prozess flexibel und massgeschneidert gestalten zu können, besteht mit informellen Verfahren die Möglichkeit, gezielt die Interessen der Betroffenen einzuholen und sie am Planungsprozess, d.h. an der Lösungssuche räumlicher Aufgaben zu beteiligen.

Mittels informeller Verfahren kann somit die Akzeptanz von Planungsinhalten stark erhöht werden. Im Idealfall kann sogar ein gegenseitiges Commitment geschaffen werden. Zur Schaffung von rechtsverbindlichen Planungsinhalten ist es aber letztlich notwendig, die informellen Verfahren

bzw. deren Ergebnisse in ein formelles Verfahren zu implementieren. Gelingt es dabei nicht, sämtliche zentralen Akteure bereits im informellen Verfahrensteil abzuholen und einzubinden oder die Öffentlichkeit gut über den Prozess und die Prozessergebnisse zu informieren, kann es spätestens bei der Durchführung der formellen Verfahrensschritte zu erheblichen Akzeptanzproblemen kommen (inkl. Ergreifen von Rechtsmitteln). Ausserdem können im Laufe eines langen Prozesses auch neue Interessengruppierungen (Stakeholder) entstehen, die dann integriert werden müssen. Aus einer solchen Dynamik können wiederum Probleme bezüglich Verfahren entstehen, nämlich dann, wenn diese neue Gruppe nicht mit dem vorgesehenen Prozess einverstanden ist. In der Regel beanspruchen formelle Verfahren somit einen Bruchteil der gesamten Zeit, welche eine Planerarbeitung im gesellschaftlichen und politischen Diskurs benötigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Planung komplex ist und auf viele unterschiedliche Interessen stösst.

In der Folge werden einzelne formelle Planungsverfahren aus der Richt- und Nutzungsplanung aufgeführt:

Kommunale Richt- und Nutzungsplanung

Die Broschüre «[Leitfaden Kommunale Richtplanung](#)» gibt Auskunft über den Prozess der kommunalen Richtplanung. In analoger Weise wird in der Broschüre «[Formelle Anforderungen für das Beschluss- und Genehmigungsverfahren bei kommunalen Richt- und Nutzungsplanungen](#)» der Prozess der kommunalen Nutzungsplanung beschrieben und in Anhang 1 als Flussdiagramm dargestellt. Es umfasst die Teilprozesse Erarbeitung, Information und Mitwirkung, Vorprüfung Beschluss- und Genehmigungsverfahren und stellt gleichzeitig auch die Rollen der Beteiligten dar.

Das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz (RBG, SGS 400), die Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV, SGS 400.11) sowie das Gemeindegesetz (GemG, SGS 180) legitimieren die einzelnen Schritte des Planungsablaufs und legen die Fristen fest:

Einladung zur Einwohnergemeindeversammlung gemäss § 55 GemG:	10 Tage
Referendumsfrist gegen Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschluss gemäss § 49 GemG:	30 Tage
Dauer des Auflageverfahrens für die Zonenvorschriften gemäss § 31 Abs. 1 RBG:	30 Tage
Kommunale Behandlung von Einsprachen und Antragstellung auf Abweisung der Einsprachen beim Regierungsrat, für die keine Einigung erzielt werden konnten gemäss § 32 Abs. 1 RBG:	3 Monate
Einsprachebehandlung und Genehmigung der Zonenvorschriften durch den Regierungsrat gemäss § 32 Abs. 2 RBG:	3 Monate

Die Gemeinden können ihre Planungen vor der Beschlussfassung dem Kanton zur Vorprüfung unterbreiten (§ 6a RBG). Im Raumplanungs- und Baugesetz sind dafür keine Fristen definiert. Die Vorprüfungen dauern in der Regel ca. 3 Monate, bei komplexen Planungen (und Betroffenheit mehrerer kantonalen Anliegen) kann die Vorprüfungsdauer auch länger sein. Bei inhaltlich komplexen oder stark umstrittenen Planungen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Erarbeitung der Planung und Abstimmung der verschiedenen Interessen mehrere Jahre dauert und mit dem Ergreifen eines Planungsreferendums und/oder der Eingabe von Einsprachen zu rechnen ist. Zu-

dem besteht die Möglichkeit, dass durch den Regierungsrat abgewiesene Einsprachen als Beschwerden an das Kantonsgericht oder gar an das Bundesgericht weitergezogen werden. Eine Verkürzung der rechtlich fixierten Fristen – beispielsweise bei den Einsprachefristen oder im Genehmigungsverfahren der Nutzungsplanung um einen Monat – wird keine substantielle Änderung an der gesamten Planungsdauer zur Folge haben und ist somit nicht zielführend. Ausserdem würde es dazu führen, dass die verkürzten Fristen ohne Personalaufstockung nicht eingehalten werden könnten und so vermehrt Fristen überschritten würden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Dauer des Genehmigungsverfahrens von unproblematischen und formell den Anforderungen entsprechenden kommunalen Planungen die rechtlich fixierten Fristen in der Regel unterschreitet.

Kantonale Richt- und Nutzungsplanung

§ 13 RBG legt die Verfahrensschritte für die Ausarbeitung kantonaler Nutzungspläne fest. Rechtlich festgelegt ist lediglich die Auflagefrist von 30 Tagen. Die übrigen Verfahrensschritte richten sich in der Praxis dabei an denjenigen der kommunalen Nutzungsplanung aus.

Eine Verkürzung von Fristen wird analog zur Nutzungsplanung nicht zielführend sein.

Die kantonalen Gesetze legen keine Fristen bei der Erarbeitung und Anpassung des kantonalen Richtplans fest. Ein zeitaufwändiger Schritt ist dabei die öffentliche Vernehmlassung. Sie dauert in der Regel drei Monate. Einzig bei sehr einfachen Sachverhalten wird auch die Vernehmlassung auf sechs Wochen gekürzt. Eine breite Vernehmlassung des Entwurfes des kantonalen Richtplans in den oben erwähnten zeitlichen Dimensionen lässt sich damit rechtfertigen, dass gegen Richtplaninhalte keine Rechtsmittel ergriffen werden können (ausser bei Verletzung der Gemeindeautonomie) und eine sorgfältige Prüfung der Inhalte durch die Betroffenen angezeigt ist. Es gibt im Übrigen keinen Kanton, in welchem die Frist für die öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Richtplans kürzer als sechs Wochen ist. Zum Vergleich: Bei komplexen Richtplaninhalten können die Diskussion und Beschlussfassung in der Bau- und Planungskommission auch zwischen einem halben und einem ganzen Jahr dauern.

Auch hier stellt sich der Regierungsrat daher auf den Standpunkt, dass eine allfällige Halbierung der Vernehmlassungsfrist auf maximal sechs Wochen zu keiner substantiellen Verbesserung der Situation führt.

2. Wie können 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?

Aus Sicht des Regierungsrates sind, wie bereits in der Einleitung und unter Punkt 1 erläutert, die Verfahrensfristen bereits heute im Grundsatz so kurz wie möglich angesetzt. Ergänzend kann folgendes angemerkt werden:

Wenn diese Mobilitätsformen keine neuen Infrastrukturen benötigen, sondern z.B. «nur» Fahrverbote aufgehoben werden müssen (= betriebliche Massnahmen notwendig), ist dazu lediglich eine «verkehrspolizeiliche Anordnung» notwendig mit einer Einsprachefrist von zehn Tagen. Sofern die Mobilitätsform in der Gesellschaft eine hohe Akzeptanz geniesst, können betriebliche Massnahmen sehr rasch umgesetzt werden. Wenn eine Mobilitätsform bzw. Massnahme auf Skepsis stösst, nützen auch kurze Fristen nichts. Als Beispiel sei die Einführung von Tempo 30 auf Kantonsstrassen genannt; auch dafür ist nur eine verkehrspolizeiliche Anordnung notwendig. Gegen diese Massnahme wird nun aber auf verschiedenen Ebenen vorgegangen, so dass hier auch kurze Planungs- und Genehmigungsverfahren nichts nützen.

Wenn für neue Mobilitätsarten neue Infrastrukturen mit den entsprechenden Kosten notwendig sind, sind dafür die bestehenden Verfahren zur Finanzierung (Landratsbeschlüsse) und Plangenehmigung einzuhalten. Wenn die Akzeptanz in der Gesellschaft hoch ist, können auch die notwendigen Verfahren relativ rasch durchgezogen werden. Wenn gegen Landratsbeschlüsse keine

Referenden erfolgen und bei Plangenehmigungsverfahren keine Beschwerden an die Gerichte erfolgen, ist eine rasche Realisierung im Regelfall möglich.

Um neue und innovative Mobilitätsformen zuverlässig und mit hoher Sicherheit rasch realisieren zu können, wären drastische Einschränkungen bei den Volksrechten (Initiativrecht/Referendumsrecht) sowie Beschränkungen bei den Eigentumsrechten (keine Beschwerden ans Gericht bei Planaufgaben) notwendig. Diese Eingriffe sind unverhältnismässig und die über Jahre und Jahrzehnte austarieren Verfahren und Rechte würden auf den Kopf gestellt.

Wenn neue und innovative Mobilitätsformen in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz haben, können diese auch mit den bestehenden Verfahrensfristen rasch umgesetzt werden. Insbesondere bei der Finanzierung hat es der Landrat unter Umständen selber in der Hand, die finanziellen Mittel so zu sprechen, dass nur wenige bzw. nur ein Beschluss des Landrates notwendig ist und das Verfahren der Finanzierung rasch abgewickelt werden kann.

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

Aus Sicht des Regierungsrates ist es nicht angezeigt, sich auf Bundesebene für eine Verkürzung der Fristen einzusetzen (siehe Antwort 4)

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

Aus Sicht des Regierungsrats sind die gesetzlich festgelegten Fristen bereits hinreichend kurz. Eine weitere Einkürzung ist im Hinblick auf die Verfahrensdauer sämtlicher Planungen nicht zielführend und könnte unter Umständen zu einer Einschränkung der demokratisch legitimierten Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner führen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/628 «Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastruktur- und Raumplanungsprojekte» abzuschreiben.

Liestal, 27. September 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich