



An den Grossen Rat

18.5310.02

BVD/P185310

Basel, 6. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 5. Februar 2019

Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Untertunnelung der gesamten Osttangente durch das Stadtgebiet“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2018 die nachstehende Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die negativen Auswirkungen von Stadtautobahnen kennen wir auf der ganzen Welt. So zerschneiden Autobahnen die Stadtstrukturen, besetzen die oft knappe Oberfläche und belasten die Bevölkerung mit übermässigem Lärm und Luftschadstoffen. In unserer Stadt muss die A2 in vielerlei Hinsicht als offene Wunde betrachtet werden. Gerade in den USA planen mittlerweile viele Städte den Abriss ihrer Stadtautobahnen. An ihrer Stelle sollen neue Wohnquartiere, Parks, Plätze und Gewerbegebiete entstehen. Seoul (Südkorea) hat dies bereits erfolgreich umgesetzt - das prophezeite Verkehrschaos ist ausgeblieben (<https://de.smart-magazine.com/cheonggyecheon-seoul/>). Aber auch in Europa entscheiden sich immer mehr Städte, ihre Stadtautobahn unter den Boden zu verlegen. Beispiele dazu sind Prag, München, Gelsenkirchen, Linz etc. Mit dem Rheintunnel legte das Bundesamt für Strassen im Jahr 2014 seine Variante vor, um den Engpass auf der Osttangente Basel zu beseitigen. Die Idee einer Tunnellösung, ohne den oberirdischen Teil abzubauen und unter den Boden zu verlegen, greift für unsere Stadt jedoch zu kurz und wäre eine verpasste einmalige Chance. Es braucht eine ganzheitliche Tunnellösung - gemeint ist eine unterirdische Führung der A2 sowie der Abriss und die Umnutzung der bisher oberirdisch geführten Autobahn als stadtverträglichen Siedlungsraum. Die Verdichtung unserer Stadt verlangt nach Rückbau und Umverteilung der Strassenfläche zu Gunsten der Bevölkerung und zu Gunsten platzsparenden Mobilitätsformen.

Deshalb muss die A2 unter den Boden. Gerade die dichte und künftig noch dichtere Besiedlung unserer Stadt erfordert diese zwingend nötige Massnahme zum Schutz unserer Bevölkerung.

Diese Motion fordert den Regierungsrat auf, sich behördenverbindlich und nachweisbar für den Rückbau der oberirdischen A2 (Osttangente) einzusetzen.

Thomas Grossenbacher, Michael Wüthrich, Barbara Wegmann, Michelle Lachenmeier, Daniel Spirgi, Raphael Fuhrer, Beatrice Messerli, Annemarie Pfeifer, Harald Friedl, Claudio Miozzari, Ursula Metzger, Sebastian Kölliker, Sasha Mazzotti, Pascal Pfister, Aeneas Wanner, Beat Braun“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1. Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 21. November 2018 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

Der Regierungsrat hat mit Präsidialbeschluss vom Nr. 18/34A/4 vom 21. November 2018 die Motion dem Bau- und Verkehrsdepartement (ff) zum Bericht bis 31. Januar 2019 und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur rechtlichen Prüfung bis 21. Januar 2019 überwiesen.

2. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement legt Ihnen im Folgenden einen Mitbericht über die rechtliche Zulässigkeit der Motion vor:

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

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

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, sich «behördenverbindlich und nachweisbar» für den Rückbau der oberirdischen Osttangente einzusetzen.

Bund und Kantone sorgen gemäss Art. 83 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden. Nach Abs. 2 stellt der Bund die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und dessen Benutzbarkeit sicher. Das gestützt auf diese Bundeskompetenz erlassene Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) hält in Art. 11 Abs. 1 fest, dass die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates endgültig über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrassen entscheidet. Die Osttangente ist Teil des Nationalstrassennetzes und basiert auf dem von der Bundesversammlung gestützt auf Art. 11 Abs. 1 NSG verabschiedeten Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11). Dieser sieht vor, dass das Nationalstrassennetz via Hagnau bei Weil an die deutsche Autobahn («Osttangente») anzuschliessen sei. Mit dem Netzbeschluss ist endgültig entschieden, dass im fraglichen Geviert eine Nationalstrasse erstellt werden soll. An diesen Entscheid der Bundesversammlung ist der Regierungsrat gebunden (Art. 11 Abs. 1 NSG). Kantonale verkehrspolitische Bestimmungen können im Lichte der gemäss Art. 5 Abs. 2 NSG vorzunehmenden Interessenabwägung bei der Ausgestaltung der beschlossenen Nationalstrassen berücksichtigt werden.

Der Bund hat im Bereich der Nationalstrassen gemäss den oben skizzierten bundesrechtlichen Vorgaben für eine ausreichende Strasseninfrastruktur zu sorgen und deren Benutzbarkeit sicherzustellen. Um die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes aufrecht zu erhalten und langfristig sicherzustellen, sind vom Bund deshalb diverse Kapazitätserweiterungen und Engpassbeseitigungen an neuralgischen Stellen vorgesehen. Der in Art. 86 BV verankerte Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) schafft unter anderem die Grundlage dafür, dass dem Bund hierfür die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen. Über den NAF werden gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr vom 30. September 2016 (NAFG; SR 725.13) unter anderem Ausbauschritte im Sinne von Kapazitätserweiterungen finanziert. Die eidgenössischen Räte befinden periodisch über die Kapazitätserweiterungen der Nationalstrassen und über die Verwendung der Mittel aus dem NAF (Art. 5, 7 und 8 NAFG). Daran ist der Regierungsrat gebunden.

Das Projekt «Rheintunnel» ist als Kapazitätserweiterung respektive Engpassbeseitigung für die Nationalstrasse zwischen Hagnau und dem Badischen Bahnhof zu verstehen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023, zum Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit; BBl 2018 6949, 7045 f.). Ein Rückbau der oberirdischen Osttangente im Anschluss an den Bau des Rheintunnels ist bisher nicht geplant. Ein solcher könnte denn auch bis zu einem gewissen Grad im Widerspruch zu den mit dem Bau des Rheintunnels verbundenen Zielen der Kapazitätserweiterung und Engpassbeseitigung durch Fahrspurergänzungen und den diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben und allfälligen Beschlüssen der eidgenössischen Räte stehen. Der Rheintunnel ist allerdings gegenwärtig von den eidgenössischen Räten noch nicht verbindlich beschlossen worden. Das ASTRA erarbeitet derzeit das Generelle Projekt.

Die Motion gibt keine konkrete Handlungs- und Umsetzungsanweisungen vor. Sie formuliert ein politisches Ziel und fordert vom Regierungsrat, sich für den Rückbau der oberirdischen Osttangente einzusetzen. Die Motion gibt ihm damit verbindlich vor, in eine bestimmte Richtung zu agieren, belässt ihm aber bezüglich Umsetzung einen Handlungsspielraum. Der Regierungsrat kann sich im Sinne einer Massnahme nach § 42 Abs. 1^{bis} GO beim Bund für den Rückbau der oberirdischen Osttangente einsetzen, um das geforderte Ziel zu erreichen, zumal der Rheintunnel von den eidgenössischen Räten gegenwärtig noch nicht verbindlich beschlossen und das ASTRA erst an der generellen Projekterarbeitung ist. Ohne diesen Handlungsspielraum wäre die rechtliche Zulässigkeit der Motion vor dem Hintergrund der zitierten bundesrechtlichen Vorgaben möglicherweise in Frage gestellt gewesen.

Es spricht nach dem Gesagten kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Die Motion verlangt auch nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme

2.1 Ausgangslage

Die Nationalstrasse A2 Osttangente als Verbindung ab der Kantonsgrenze im Osten mit der deutschen Autobahn A5 im Norden wurde im Jahr 1980 in Betrieb genommen. Dies nachdem in den Jahren 1963-1966 eine ausgesprochen kontroverse Debatte um zwei Osttangentenvarianten stattgefunden hatte. Die Befürworter der inneren Osttangente hoben hervor, dass diese nicht nur dem Transitverkehr dienen, sondern auch Wohnquartiere vom städtischen Ziel- und Quellverkehr entlasten müsste. Sie wiesen ferner darauf hin, dass die äussere Lösung zwei Grundwassergebiete – Lange Erlen und Hard – durchschneiden würde. Die Anhänger der äusseren Osttangente wollten eine echte Umfahrungsstrasse und bekämpften die innere Lösung, weil sie dicht besiedeltes Wohngebiet am Stadtrand – Schwarzwaldallee, Breite- und Lehenmattquartier – in Mitleidenschaft ziehen würde. Als sich der Bundesrat schliesslich für die innere und heute verwirklichte Osttangente aussprach, wählte er allerdings die Lösung, die von der Basler Regierung einstimmig und vom Grossen Rat mit grossem Mehr ebenfalls befürwortet worden war.

Seit 1980 hat sich das tägliche Verkehrsaufkommen im Werktagsverkehr z.B. im Schwarzwaldtunnel (Wiese-Wettstein) von 60'000 auf heute über 120'000 erhöht; bis zum Planungshorizont 2040 ist wegen der zu erwartenden Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzunahme von einer weiteren Steigerung des Verkehrsaufkommens auszugehen. Bei den Einwohnerinnen und Einwohnern werden für den Zeitraum 2010 bis 2040 für Basel-Stadt Steigerungsraten von +12% prognostiziert; für Basel-Landschaft werden +19%, für den Solothurner Bezirk Dorneck +16% und für den Aargauer Bezirk Rheinfelden +36% erwartet. Ebenso wird davon ausgegangen, dass im Kanton Basel-Stadt bis 2040 in den Entwicklungsschwerpunkten ca. 26'000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen; im Kanton Basel-Landschaft sollen nochmals ca. 20'000 Arbeitsplätze hinzukommen. Die Osttangente gehört seit Jahren zu den „Top Ten“ der meistbelasteten Nationalstrassenabschnitte der Schweiz (Querschnitt gemessen im Gellertquartier). Auf der Transitstrecke A2 Basel–Chiasso nahmen gemäss Verkehrsflussbericht 2017 des ASTRA die Stautunden um 538 Stunden zu. Mit einer Zunahme von +8.8 % wies die A2 im Jahr 2017 insgesamt 6'626 Stunden auf. Der Anstieg wird vor allem auf Stauereignisse in den Ballungszentren Basel, Luzern und Lugano zurückgeführt. Diese Aussage können die Benutzer der A2 Osttangente heute schon aus eigenen Erfahrungen bestätigen, gerät doch der Verkehr im Raum Basel zu Stosszeiten fast täglich ins Stocken. Störungen auf der Osttangente, wie diese leider wiederholt zum Beispiel bei Unfälleignissen zu verzeichnen sind, führen erfahrungsgemäss kurzfristig zu Überlastungen des Kantonsstrassennetzes und zum Kollaps des ganzen Verkehrssystems der Region Basel mit nachteiligen Folgen für alle Verkehrsteilnehmenden des Individual- und öffentlichen Verkehrs. In Kenntnis dieser Entwicklung hat der Bundesrat bereits in der ersten Programmbotschaft vom 11. November 2009 aufgezeigt, welche Abschnitte im Nationalstrassennetz künftig überlastet sein werden. Dabei wurde die A2 Osttangente als sogenannter „gravierender Engpass“ mit hohem Handlungsbedarf erkannt und in der Folge im Juli 2014 seitens des Bundesamtes für Strassen das Projekt „Rheintunnel“ präsentiert. In der aktuell in der parlamentarischen Beratung stehenden „Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023, zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit“ ist der Engpass Osttangente der höchsten Stufe 3 zugeordnet; entsprechend ist der zur Engpassbeseitigung vorgesehene Rheintunnel mit Realisierungshorizont 2030 im Ausbauprogramm mit gesicherter Finanzierung berücksichtigt. Das

ASTRA hat das Generelle Projekt ausgearbeitet und anfangs 2019 die Anhörung der betroffenen Kantone und Gemeinden eingeleitet.

Dem Projekt Rheintunnel gingen zahlreiche Untersuchungen voraus. Ursprünglich sollte der Engpass mit dem Projekt STOT 1/2 beseitigt werden. Wichtige Zwischenschritte in Richtung Rheintunnel waren in der Folge das „Variantenstudium Tieflage“ aus dem Jahr 2011 und die umfangreiche Alternativplanung 2012, die erst im Jahr 2013 abgeschlossen wurde.

Projekt STOT 1/2

Gestützt auf eine Zweckmässigkeitsuntersuchung wurde die Variante STOT 1/2 im 2007 als Variante mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis bezeichnet. Diese Variante sah den Ausbau der Osttangente-Stammachse um je eine Fahrspur und die Überdeckung Gellert vor. In der Folge wurde im Jahr 2009 auf dieser Grundlage die Ausarbeitung des Generellen Projekts in Angriff genommen. Im Jahr 2010 war dieses Projekt mit einer bedeutenden Opposition konfrontiert, namentlich auf Grund der oberirdischen Verkehrsführung im Bereich Schwarzwaldallee, was letztlich zum Abbruch der Arbeiten am Generellen Projekt führte.

Variantenstudium Tieflage (2011)

Bei diesem Variantenstudium haben Kanton und Bund zusammen untersucht, ob eine komplette Tieferlegung der heutigen Osttangente möglich ist. Das Variantenstudium führte zu neuen Erkenntnissen, aber zu keiner befriedigenden neuen Lösung. Die spezielle Ausgangslage bei der Osttangente, wonach es sich bei rund 75% des Verkehrs nicht um Durchgangsverkehr, sondern um vom Stadtstrassennetz verdrängten städtischen Verkehr handelt, stärkte die Erkenntnis, dass eine komplette Tieferlegung der Osttangente zu einer Rückverlagerung von heute auf der Nationalstrasse abgewickelm Verkehr auf die Stadtstrassenebene führt. Die weitgehende Anbindung der Stadtstrassenebene an einen tiefliegenden Tunnel (Rhein muss unterquert werden) ist nicht nur hinsichtlich Planung, Realisierung und betreffend die Kosten sehr aufwändig, sondern aufgrund der markanten Überschreitung der maximal zulässigen Gefälle technisch überhaupt nicht möglich. Zudem müssten wegen den gegebenen Platzverhältnissen bei den Anschlussbauwerken einige Liegenschaften im Abschnitt Schwarzwaldtunnel bis Breite abgebrochen werden. Die groben Kostenabklärungen beliefen sich damals auf über 3 Mrd. Franken.

Eine vollständige Tunnellösung für den Osttangenteverkehr ist nur in Verbindung mit einer Reduktion der Verflechtungen und Anschlüsse möglich, was eine starke Rückverlagerung von Verkehr von der Nationalstrasse zur Stadtstrassenebene zur Folge hätte. Dieser Lösungsansatz wurde in Anbetracht der ungünstigen verkehrlichen Auswirkungen sowie insbesondere auch wegen der hohen Projektkosten nicht weiter verfolgt. An der damaligen Ausgangslage hat sich bis heute nichts geändert.

Alternativplanung 2012

Aufgrund der ernüchternden Resultate des Variantenstudiums Tieflage von 2011¹ wurde der Denk- und Lösungssperimeter im 2012 nochmals komplett geöffnet und von drei renommierten, unabhängigen Planerteams eine Testplanung in Form eines kooperativen Prozesses durchgeführt, der im 2013 abgeschlossen wurde. Insgesamt wurden neun unterschiedliche Lösungsansätze erarbeitet und bewertet, bei denen nebst den verkehrlichen Aspekten auch das städtebauliche Verbesserungspotenzial im Fokus stand. Das Ziel war, aus den Teambeiträgen eine Variante oder eine Synthese verschiedener Varianten oder Elemente zur weiteren Bearbeitung zu gewinnen.

Auch bei dieser Untersuchung, die ebenfalls Rückbauvarianten der oberirdischen Stammlinie umfasste, waren die Resultate ernüchternd. So zeigte sich, dass der Handlungsspielraum auf der Stammachse der Osttangente sehr gering ist. Für den Durchgangsverkehr wurden bei allen untersuchten Varianten taugliche Lösungen gefunden; problematisch war stets der hohe Binnen-

¹ N02, Strukturverbesserung OsttangenteBasel (STOT) Alternativplanung 2012; Synthesebericht, Beatrice Bayer Architekten (April 2013)

und Ziel-/Quellverkehrsanteil. Ebenso wurde festgestellt, dass angesichts der Verkehrsverlagerungen auf das Lokalstrassen- bzw. Stadtstrassennetz das städtebauliche Verbesserungspotential beschränkt und teilweise mit erheblichen Einschränkungen zu rechnen ist.

Verfolgungswerte Einzelelemente aus den verschiedenen Ansätzen lieferten das Material für die in nachfolgenden Arbeitsschritten entwickelte Kombination von Lösungen, die wiederum einer vertieften Betrachtung unterzogen wurden. Dabei entwickelte der Kanton Basel-Stadt eine Lösung, bei welcher das bestehende Nationalstrassennetz im Westen zu einem Ring und im Osten mit einem Bypass der Osttangente ergänzt wurde, wobei auf dem Ring ein partielles Einbahnstrassenverkehrsregime gelten sollte. Vom ASTRA wurde seinerseits auf Grund eines umfangreichen Variantenstudiums eine Konzeption ausgearbeitet, die heute unter der Bezeichnung "Rheintunnel" bekannt und Grundlage für die heutige Stossrichtung ist.

Rheintunnel 2014

Im Juli 2014 präsentierte das ASTRA eine unterirdische Verbindung (Rheintunnel) zwischen dem Zubringer Birsfelden und den Autobahnbauwerken in Basel-Nord. Das Projekt, das inzwischen zu einem Generellen Projekt ausgearbeitet wurde, sieht aktuell einerseits Anschlüsse an die Nordtangente von/nach Frankreich (A35) sowie Anschlüsse von/nach Deutschland (A5) vor. Der Verkehr mit Ziel und Quelle Basel Süd und Ost wird den Rheintunnel nicht befahren und weiterhin auf die Anschlüsse Basel City, Basel Breite, Grenzacherstrasse und Riehenstrasse/Badischer Bahnhof und somit auf die bestehende Osttangente angewiesen sein. Der Rheintunnel soll den weiträumigeren Verkehr ab A2/A18 bzw. A5 und Nordtangente aufnehmen. Diese Lösung wurde im Juli 2014 den zuständigen Behörden der Standortkantone Basel-Stadt und auch Basel-Landschaft vorgestellt. Sie hat mittlerweile auch in der Region eine breite Zustimmung erfahren.

Die verkehrliche Wirkung des Rheintunnels wurde mit dem Gesamtverkehrsmodell (GVM) der Region Basel modelliert. Mit dem mit zwei mal zwei Fahrspuren konzipierten Rheintunnel kann eine Entlastung der Osttangente von je nach Querschnitt bis zu 40% des prognostizierten Verkehrs und eine vollständige Engpassbeseitigung erzielt werden. Der auf der Osttangente verbleibende Verkehr ist schwergewichtig kleinräumiger, die Anschlussbauwerke der Osttangente benützender Binnen- und Ziel-/Quellverkehr, der ohne Osttangente das Stadtstrassennetz benutzen müsste. Wie das "Variantenstudium Tieflage (2011)" und auch die Alternativplanung 2012 gezeigt haben, würde bei einem Rückbau der Osttangente eine starke Rückverlagerung von heute auf der Nationalstrasse abgewickelter Verkehr auf das Stadtstrassennetz erfolgen. Dies übrigens auch dann, wenn die im Rahmen des Rheintunnels vorgesehene Kapazität von zwei mal zwei Spuren erhöht würde, es fehlten dann einfach die heute vorhandenen Anschlüsse, die aus den oben genannten technischen Gründen (insbesondere die Überschreitung der maximal zulässigen Gefälle und die fehlenden Platzverhältnisse) nicht realisierbar sind.

2.2 Stellungnahme des Bundesamtes für Strassen (ASTRA)

Mit Schreiben vom 3. Dezember 2018 hat das Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt das ASTRA als Eigentümerin und Verantwortliche für die Nationalstrassen und damit auch der N2 Osttangente darum gebeten, zur vorliegenden Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten eine Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahme des ASTRA vom 18. Dezember 2018 wird nachfolgend im vollständigen Wortlaut wiedergegeben:

„Die derzeitige verkehrliche Situation auf den Hochleistungsstrassen im Grossraum Basel ist besonders geprägt vom Engpass auf der N2 zwischen den Verzweigungen Wiese und Hagnau (Osttangente). In den werktäglichen Spitzenstunden kommt es bereits heute täglich zu Stop and Go- bzw. Stausituationen. Diese weiten sich ohne kapazitätsfördernde Massnahmen in den nächsten Jahren aus. Bis 2030 wird dem Abschnitt gemäss dem Programm Engpassbeseitigung (2. Programmbotschaft, PEB2) die höchste Engpassstufe III attestiert.

Nach einer mehrjährigen Planungsphase einigten sich der Stadtkanton Basel und das ASTRA auf die Projektierung und Umsetzung des Rheintunnels, welcher als zusätzliches, nationales Netzelement die Verzweigungen Wiese und Hagnau miteinander verbindet. Der Rheintunnel dient vor allem zur Aufnahme des Durchgangsverkehrs von und nach Frankreich und Deutschland. Mit der

Verlagerung des Durchgangsverkehrs entlastet der Rheintunnel die Osttangente, entschärft dadurch die Überlastungsproblematik und trägt somit zur Aufrechterhaltung der Funktionalität des gesamten Hochleistungsstrassennetzes in Basel bei.

Für die Osttangente bedarf es durch die Umsetzung des Rheintunnels keiner Erweiterung. Mit ihrer besonders zentralen Lage und der engen Anschlussdichte eignet sie sich gut zur Aufnahme und Verarbeitung des Regionalverkehrs, also des Binnen- sowie des Ziel- und Quellverkehrs.

Die Osttangente übernimmt somit die Feinverteilerfunktion des regionalen motorisierten Individualverkehrs MIV von und in die Stadt Basel. Die damit geschaffene Entlastungswirkung auf den städtischen Strassenzügen verschafft dem Stadtkanton Spielraum zur Entwicklung ihres öffentlichen Verkehrs und ihres Langsamverkehrs.

Die Forderung in der Motion Grossenbacher für eine vollständige Tieferlegung der Osttangente ist aus Sicht der Stadtreparatur nachvollziehbar; aus verkehrsplanerischer und bautechnischer Sicht allerdings schwer (oder sogar nicht) umsetzbar. Im Rahmen der Alternativplanung STOT wurde bereits ab 2012 ein umfassendes Variantenstudium mit teilweiser und vollständiger Tieferlegung erarbeitet, bewertet und begründet verworfen. Denn die urban gebaute Umgebung Basels generiert für den Nationalstrassenbau eine Bandbreite von Vorgaben und Fixpunkten, die zur Aufrechterhaltung des gesamten Verkehrssystems eingehalten werden müssen.

Dazu gehört im Falle von einer Tieferlegung der Osttangente mit gleicher Funktionalität:

- die immer noch offen geführten Anschlussrampen, die je nach Variante neue Anschlussbauten in heute dicht bebauten Quartieren und somit Gebäudeabrisse erfordern.*
- das Anpassen des nachgelagerten Strassennetzes durch die neu geführten Rampenbauwerke, was implizit ein umfassend erneuertes Verkehrskonzept seitens des Stadtkantons voraussetzt.*
- (oder) die Beibehaltung einer vielbefahrenen Stadtstrasse, die den Verkehr aufnimmt und ihrerseits feinverteilt (Mischverkehrsstrasse).*
- mehrgeschossig geführte Tunnelröhren, mit denen die bautechnische Umsetzbarkeit gefährdet oder gar verunmöglicht wird.*
- das Abweichen von den schweizerischen Normen, was je nach Variante die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer mindert und / oder die eingeschränkte Befahrbarkeit des Rheins, da u. U. nur ein reduziertes Schifffahrtsprofil zur Verfügung gestellt werden kann.*

In der Alternativplanung STOT wurden daneben auch Varianten untersucht, die die heutige Funktionalität der Nationalstrasse einschränkt. Varianten, bei denen weniger Anschlüsse zur Verfügung gestellt wurden, wären einerseits stadtverträglicher (Stadtreparatur) und andererseits bautechnisch einfacher umsetzbar. Damit würden Basel und die gesamte Region die gute Anbindung an das Hochleistungsstrassennetz verlieren. Die verbleibenden Anschlüsse müssten im Rückschluss die prognostizierten Verkehrsmengen MIV verarbeiten. Sowohl die Stammstrecke inkl. deren Anschlüsse, als auch die zu- und abfliessenden Hauptverkehrsstrassen würden überlastet.

Aus diesen Gründen sieht das ASTRA keine Möglichkeit für die Umsetzung der Forderungen der Motion Grossenbacher.

Zusätzlich haben Sie uns gebeten zur Thematik einer Rücknahme der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 80 auf 60 km/h Erläuterungen abzugeben:

Eine Temporeduktion unter die für die jeweilige Strassenkategorie geltende allgemeine Höchstgeschwindigkeit braucht zwingend ein Verkehrsgutachten nach Art. 108 der Signalisationsverordnung (SSV). Dabei ist aufzuzeigen, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere auch zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Eine Herabsetzung auf 60 km/h hätte zudem einen nicht gewollten Verlagerungseffekt auf die Haupt- und übrigen Strassen. Die Nationalstrassen haben die Aufgabe, eine übergeordnete schnelle Verkehrsverbindung zwischen den Zentren und Landesteilen anzubieten.

Eine Temporeduktion auf 60 km/h ist mit dem Zweck der Nationalstrasse als Hochleistungsstrasse nicht vereinbar.“

Wie die obige Stellungnahme zeigt, sieht das ASTRA als Eigentümerin der Nationalstrassen und vorliegend ebenfalls der N2 Osttangente keine Möglichkeit, die Forderungen gemäss der Motion Grossenbacher umzusetzen.

2.3 Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wurde durch das Bau- und Verkehrsdepartement jeweils über den Stand und die Resultate der fachlichen Abklärungen hinsichtlich der Engpassbeseitigung durch den Bund und die Möglichkeiten für Verbesserungen in städtebaulicher Hinsicht informiert. Der Regierungsrat hat dabei insbesondere grossen Wert darauf gelegt, dass die Möglichkeiten für eine Stadtreparatur tiefgreifend geprüft werden, was mit dem Variantenstudium Tief- lage 2011 und der Alternativplanung 2012 erfolgt ist. Ebenso hat sich der Regierungsrat im 2015 die Möglichkeiten von flankierenden Massnahmen zum Rheintunnel und in diesem Zusammen- hang auch die Machbarkeit von angemessenen Rückbauten an der heutigen Osttangente vorstel- len lassen. Demzufolge sollte angestrebt werden, dass der Rheintunnel so konzipiert wird, dass die Osttangente eine grösstmögliche Entlastung erfahren kann. Dieses Ziel wird mit dem Rhein- tunnel mit 2x2 Fahrspuren und dem Anschlusskonzept gemäss heute vorliegendem Generellem Projekt gut erreicht. Der Regierungsrat hatte damals auch davon Kenntnis genommen, dass unter Inkaufnahme von gewissen Kapazitätsverlusten mit einer Umgestaltung der Rampen der An- schlussbauwerke auch eine moderate Verschlinkung der Osttangente machbar sein könnte. Derartige Massnahmen sind allerdings teuer, müssten wohl vom Kanton BS allein getragen wer- den und könnten auf jeden Fall erst nach der Inbetriebnahme des Rheintunnels und damit nicht vor dem Jahr 2035 an die Hand genommen werden. Auch ist der Regierungsrat davon überzeugt, dass zur Vermeidung einer starken Rückverlagerung von heute auf der Nationalstrasse abgewick- eltem Verkehr auf das Stadtstrassennetz die N2 Osttangente zwingend mit genügenden Kapa- zitäten bestehen bleiben muss. Darauf verweist auch das ASTRA in seiner aktuellen Stellung- nahme vom 18. Dezember 2018.

Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass der Bund insbesondere auch dank dem vehementen Einsatz des Regierungsrates das Projekt Engpassbeseitigung Osttangente in für den Kanton Bas- sel-Stadt wesentlichen Punkten nachgebessert hat: So wird erstens statt des ursprünglich oberir- disch vorgesehenen Ausbaus der Osttangente die Engpassbeseitigung mit einem Rheintunnel unterirdisch umgesetzt. Zweitens möchte der Bund den Rheintunnel sowohl an die Nordtangente als auch an die A5 anschliessen und auch hierfür sämtliche Kosten übernehmen, wie dies im ge- planten "Bundesbeschluss über den Ausbausritt 2019 für die Nationalstrassen" zum Ausdruck kommt.

In Anbetracht dieser Ausgangslage und insbesondere der Tatsache, dass das Anliegen der Moti- onäre nicht vor der voraussichtlichen Fertigstellung des Rheintunnels im Jahr 2035 zum Tragen kommen könnte, erachtet der Regierungsrat die Überweisung der Motion Grossenbacher als nicht sinnvoll.

Der Regierungsrat befürchtet ausserdem, dass mit einer allfälligen Überweisung der Motion ent- gegen der deutlichen Stellungnahme des Bundes sogar die Beziehung zu den Bundesbehörden (UVEK mit ASTRA und BAV) nachhaltig belastet und der langsam erarbeitete Goodwill zerstört würde, was ebenfalls negative Auswirkungen auf andere vom Bund abhängige Projekte im Kan- ton Basel-Stadt haben könnte.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Grossenbacher und Konsorten betreffend „Untertunnelung der gesamten Osttangente durch das Stadtgebiet“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin