



An den Grossen Rat

19.5023.02

BVD/P195023

Basel, 12. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2019

Motion Beat Leuthardt und Konsorten betreffend „Besserer Bahnhofplatz für uns alle.“ Keine Querfahrten mehr vor dem Bahnhofgebäude und erst noch ein flexibleres Tramnetz – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. März 2019 die nachstehende Motion Beat Leuthardt und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Aufenthaltsqualität auf dem Bahnhofplatz ist miserabel. Fahrgäste und Fahrpersonal werden grossem Stress ausgesetzt. Auch aus Stadtmarketing-Sicht taugt der Platz nicht als Aushängeschild.

Die anhaltende Kritik gegenüber der Verkehrssituation auf dem Bahnhofplatz führte in jüngerer Zeit zu positiven Vorschlägen vonseiten diverser Parteien (namentlich CVP, SVP, LDP und SP) und einer ganzen Reihe von Vorstössen, die noch hängig sind oder vonseiten des Regierungsrates nicht beachtet wurden.

Im krassen Gegensatz dazu hat das Baudepartement den BVB den Auftrag erteilt, die Weichen und Schienenstücke "1 zu 1" zu ersetzen. Gute Ideen von Leuchtdioden bis Überdachung werden ignoriert.

Eine Grossbaustelle, welche einzig dazu dient, den aktuellen Zustand für weitere mindestens 15 Jahre zu zementieren, soll soweit möglich vermieden werden. Daher soll das aktuell laufende Projekt "1 zu 1-Ersatz" minimiert oder ganz gestoppt werden.

Die Unterzeichnenden fordern den sofortigen Stopp der "Erhalts-Planung" zugunsten konstruktiver Lösungen oder alternativ eine Minimierung der Sofortmassnahmen auf das absolut Dringliche.

Die konstruktiven Lösungen sollen insbesondere was folgt umfassen:

- Vermeidung von Querfahrten vor dem Bahnhofsgebäude (z.B. Linie 1 ganztags via Elisabethen - Bad. Bahnhof bzw. Blockumfahrung Bankverein statt wenden am SBB; neues Gleisstück Linie 8 Richtung Aeschenplatz - Innerstadt).
- Verbesserung der Sicherheit auf dem Centralbahnplatz (z. B. Einsatz von Leuchtdioden).
- Verbesserung der Aufenthaltsqualität auf dem Centralbahnplatz (z. B. bessere Überdachung).

Bis Dezember 2019 ist dem Grossen Rat ein Gesamtkonzept mit den allfällig nötigen Kreditersuchen vorzulegen, das Massnahmen zur Erreichung der oben erwähnten Ziele enthält.

Beat Leuthardt, André Auderset, Joël Thüring, Andrea Elisabeth Knellwolf, Peter Bochsler, Jörg Vitelli, Aeneas Wanner, Raphael Fuhrer“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 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, das aktuell laufende Projekt «1 zu 1-Ersatz» der Schienen und Weichen auf dem Centralbahnplatz zugunsten eines Gesamtkonzepts mit konstruktiven Lösungen sofort zu stoppen oder alternativ auf das absolut Dringliche zu minimieren. Die konstruktiven Lösungen sollen die Vermeidung von Querfahrten vor dem Bahnhofsgebäude sowie die Verbesserung von Sicherheit und Aufenthaltsqualität auf dem Centralbahnplatz beinhalten. Das Ziel soll ein «besserer Bahnhofplatz für uns alle» sein. Das Gesamtkonzept soll dem Grossen Rat bis Dezember 2019 mit den allfällig nötigen Kreditersuchen vorgelegt werden.

1.1 Erstellung eines Gesamtkonzepts mit den allfällig notwendigen Kreditersuchen

Die Motion fordert die Erstellung eines Gesamtkonzepts mit den allfällig notwendigen Kreditersuchen. Die Motion formuliert ein auslegungsbedürftiges politisches Ziel, zeigt den Weg aber nur beispielhaft mit konkreten Lösungsvorschlägen und Massnahmen auf. Dies steht bis zu einem gewissen Grad in einem Widerspruch zum zwingenden Charakter des parlamentarischen Instruments der Motion. Die rechtliche Prüfung muss sich auf die von den Motionärinnen und Motionären konkret genannten Beispiele «konstruktiver Lösungen» beschränken, da sie kaum jede erdenkliche Umsetzungsmassnahme abdecken kann.

Zur Vermeidung von Querfahrten vor dem Bahnhofsgelände verlangt die Motion eine Neuführung der Linie 1, ein neues Gleisstück für die Linie 8, den Einsatz von Leuchtdioden sowie eine bessere Überdachung. Die Motion bezweckt damit zum einen die Änderung und Errichtung von Traminfrastruktur, zum anderen die Anpassung von Verkehrsleistungen. Die Planung und Umsetzung dieser beiden Bereiche erfolgt im Kanton gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG; SG 951.100) via «Programm des öffentlichen Verkehrs» und «Ausbauplan Tramstrecken» durch den Regierungsrat. Gemäss § 4 Abs. 1 ÖVG unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat alle vier Jahre ein Programm des öffentlichen Verkehrs (ÖV-Programm), in dem die Grundzüge des Angebots und der Planung dargestellt werden. Das ÖV-Programm gibt insbesondere Aufschluss über die in der nächsten Planungsperiode vorgesehenen Verkehrsleistungen und Infrastrukturmassnahmen sowie über den voraussichtlichen Abgeltungs- und Finanzierungsbedarf. Das ÖV-Programm wird dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt (§ 4 Abs. 2 ÖVG). Während der Laufzeit des jeweils gültigen ÖV-Programms kann der Regierungsrat selbstständig Anpassungen des Angebots beschliessen (§ 4 Abs. 3 ÖVG). Gemäss § 4^{bis} Abs. 1 ÖVG legt der Regierungsrat dem Grossen Rat sodann einen Plan über den Ausbau des Tramstreckennetzes vor. Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat alle zwei Jahre über den Stand der Umsetzung des Ausbaus des Tramstreckennetzes Bericht (§ 4^{bis} Abs. 3 ÖVG). Der als Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative «Ja zur Tramstadt Basel (Traminitiative)» konzipierte Plan über den Ausbau des Tramstreckennetzes hat der Grosse Rat am 19. September 2012 genehmigt («Tramnetz 2020»). Am 17. Dezember 2015 hat der Grosse Rat den aktualisierten Plan über den Ausbau des Tramstreckennetzes, Stand Oktober 2015, genehmigt (GRB 15/51/43G). Derzeit ist eine weitere Aktualisierung im Grossen Rat hängig (Geschäftsnummer 18.1730).

Die Motion kann in Bezug auf die geforderten baulichen und betrieblichen Massnahmen als Auftrag zur Abänderung respektive Ergänzung des ÖV-Programms und des Plans über den Ausbau des Tramstreckennetzes verstanden werden. Sie zielt somit auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates, verlangt jedoch 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. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Mit der Forderung nach der Ausarbeitung eines Gesamtkonzepts wird bis zu einem gewissen Grad die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Wahrnehmung der staatlichen Planung nach § 104 KV angetastet, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Die Motion führt freilich nur beispielhaft Umsetzungsmassnahmen und darüber hinaus kaum konkrete planerische Verpflichtungen auf, die dem Regierungsrat letztlich einen beträchtlichen Spielraum belassen. Schliesslich kann der Grosse Rat auf die staatliche Planung durch das erwähnte ÖV-Programm, den erwähnten Plan über den Ausbau des Tramstreckennetzes (vgl. auch § 86 KV) sowie die in der Motion angesprochenen Finanzkompetenzen Einfluss nehmen (§ 88 Abs. 1 KV, § 26 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz). Deshalb kann nicht gefolgert werden, dass das Motionsanliegen insgesamt in den ausschliesslichen, verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt.

Im Rahmen der konkreten Erfüllung der Motionsforderung wird allerdings zu prüfen sein, ob die möglichen Massnahmen gegebenenfalls dem Plangenehmigungsverfahren des Bundes gemäss Art. 18 ff. des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) und der Verordnung über das Plangeneh-

Planungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE; SR 742.142.1) unterstellt sind. Da die kantonale Planungsphase über die von der Motion geforderten Massnahmen jedoch gegenwärtig noch nicht abgeschlossen ist und das Plangenehmigungsverfahren mit der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs noch nicht eingeleitet wurde, steht das Plangenehmigungsverfahren der Motionsforderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht entgegen. Die Motion erweist sich in diesem Punkt als rechtlich zulässig.

1.2 Sofortiger Stopp oder Minimierung des laufenden Projekts «1 zu 1-Ersatz»

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat zudem beauftragt werden, das aktuell laufende Projekt «1 zu 1-Ersatz» der Schienen und Weichen auf dem Centralbahnplatz sofort zu stoppen oder alternativ auf das absolut Dringliche zu minimieren.

Nach § 69 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (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 (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.

Bei der Erfüllung der Aufgaben durch die Verwaltungsbehörden kann man diese unter dem Gesichtspunkt der Mittel in hoheitliche und nicht hoheitliche Verwaltungstätigkeiten sowie in Eingriffs-, Leistungs- und Bedarfsverwaltung einteilen. Zur Unterscheidung zwischen hoheitlicher und nicht hoheitlicher Verwaltungstätigkeit werden in Lehre und Rechtsprechung zwei verschiedene Kriterien – Anwendung einer öffentlich-rechtlichen Regelung oder das Vorliegen eines Subordinationsverhältnisses – genannt. Unter Eingriffsverwaltung wird jene Verwaltungstätigkeit verstanden, die in die Rechte und Freiheiten der Privaten eingreift und Leistungsverwaltung wird jene Verwaltungstätigkeit genannt, durch die den Privaten staatliche Leistungen vermittelt werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 27 ff.). Die Bedarfsverwaltung, die auch administrative Hilfstätigkeit genannt wird, umfasst (nicht-hoheitliche) Tätigkeiten des Gemeinwesens, durch die es die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Sachgüter und Leistungen beschafft. Sie richtet sich vor allem auf die interne Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung, stellt also gewissermassen die «Verwaltungstätigkeit auf betrieblicher Ebene» dar (TOBIAS JAAG, Bedarfsverwaltung, in: ROLF SETHE/ANDREAS HEINEMANN/RETO M. HILTY/PETER NOBEL/ROGER ZÄCH [Hrsg.], Kommunikation, Festschrift für Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, Bern 2011, S. 543 ff., S. 545 f.). Sie fällt in die Organisationskompetenz der Exekutive und bedarf grundsätzlich keiner besonderen Regelung, sofern nicht die Rechtsstellung von Privaten tangiert ist (JAAG, a.a.O., S. 554). Die Bedarfsverwaltung kann in der Form des schlichten Verwaltungshandelns, namentlich von Realakten, erfolgen (JAAG, a.a.O., S. 548). Unter Realakten werden jene Verwaltungsmassnahmen bzw. -handlungen verstanden, die nicht auf einen rechtlichen, sondern auf einen tatsächlichen Erfolg

gerichtet sind und somit in der Regel keine Rechte und Pflichten der Privaten begründen. Die Realakte dienen der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 1409).

Während der Betrieb von Linien des öffentlichen Verkehrs, also die Erbringung der Transportleistung für den Fahrgast, Teil der Leistungsverwaltung sind, zählen Bau und Unterhalt der Infrastruktur der Linien zur Bedarfsverwaltung, da diese die staatliche Leistungserbringung sicherstellen (vgl. JAAG, a.a.O., S. 546 f.). Es handelt sich um eine grundsätzlich «formlose» Tätigkeit der Verwaltung (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 847). Der «1 zu 1-Ersatz» der Schienen und Weichen auf dem Centralbahnplatz und der Entscheid darüber sind als nicht hoheitliche Tätigkeit zu qualifizieren und stellen einen Realakt der Bedarfsverwaltung dar, für die der Regierungsrat gestützt auf die verfassungsrechtlich normierte Organisationskompetenz ausschliesslich zuständig ist. Diese verfassungsmässige Zuständigkeit widerspiegelt sich folgerichtig auch im finanzrechtlichen Sinn, handelt es sich bei den verwendeten finanziellen Mitteln für die Unterhaltmassnahme doch um gebundene Ausgaben, für deren Einsetzung der Regierungsrat unabhängig von der Höhe alleine zuständig ist (vgl. § 26 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100]; mit der Delegationsmöglichkeit an Verwaltungseinheiten, § 31 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz). Demgemäss greift die Motion mit der Forderung nach einem Stopp oder einer Minimierung der Unterhaltsarbeiten im Bereich eines nicht hoheitlichen Realaktes unmittelbar in die verfassungsrechtlich normierte Organisationskompetenz des Regierungsrates ein. Die Motion will in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken und erweist sich daher gemäss § 42 Abs. 2 GO in diesem Punkt als unzulässig.

Grundlage der Bautätigkeit auf dem Centralbahnplatz bildet ferner die Verfügung des Bundesamts für Verkehr vom 28. März 2019, die den Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens gemäss Art. 18 ff. EBG bildet. Das Plangenehmigungsverfahren ist ein Baubewilligungsverfahren. Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 18 Abs. 3 EBG), kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Art. 18 Abs. 4 EBG). Das Verfahren für die aktuell durchgeführten Massnahmen auf dem Centralbahnplatz richtet sich somit vollständig nach Bundesrecht (vgl. auch Art. 18a EBG), woran auch der Grosse Rat gebunden ist. Mit der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs ist die kantonale Planungsphase abgeschlossen und die Entscheidungshoheit wechselt zum Bund. Im Rahmen der Motionsforderung gilt es zudem zu berücksichtigen, dass der Ersatz der Schienen und Weichen auf dem Centralbahnplatz bereits begonnen hat und die erste Phase des «1 zu 1-Ersatzes» inzwischen abgeschlossen ist. Mit der Forderung nach einem sofortigen Stopp oder einer Minimierung des laufenden Projekts verlangt die Motion die Einstellung oder Minimierung der Bautätigkeit auf dem Centralbahnplatz in der Art einer (super-)provisorischen Massnahme. Damit wirkt sie auf die im Plangenehmigungsverfahren des Bundesamts für Verkehr getroffene Verfügung ein, indem sie dem Kanton respektive den Basler Verkehrs-Betrieben BVB als Genehmigungsnehmer zu verbieten versucht, die Bewilligung wahrzunehmen und umzusetzen. Sie umgeht damit das vom Bundesrecht vorgesehene Verfahren, das auch Einsprachemöglichkeiten beim Bundesamt für Verkehr für die vom konkreten Projekt Betroffenen (Art. 18f und 18i Abs. 3 EBG) vorsieht. Ist die Plangenehmigung wie vorliegend bereits erteilt, liegt die Zuständigkeit zum hoheitlichen, verpflichtenden Erlass von sofortigen Baustopps oder Änderungen von dem Plangenehmigungsverfahren unterliegenden Projekten beim Bundesamt für Verkehr und allfällig übergeordneten Gerichtsinstanzen, nicht beim Grossen Rat. Die Motion will folgedessen auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid einwirken, respektive diesen selbst treffen, was ein Unzulässigkeitsgrund gemäss § 42 Abs. 2 GO darstellt.

Die Motion will den Regierungsrat weiter verpflichten, die von ihr im Rahmen der zitierten verfassungsmässigen Zuständigkeit beschlossene örtlich, zeitlich und inhaltlich klar definierte, einzelne Infrastrukturunterhaltmassnahme zu stoppen oder zu minimieren. Sie versucht damit auf einen Einzelfallentscheid einzuwirken, was ebenfalls die Unzulässigkeit gemäss § 42 Abs. 2 GO zur Folge hat.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die erste Phase des «1 zu 1-Ersatzes» inzwischen abgeschlossen ist. Es ist damit zu rechnen, dass bis zur Behandlung der Motion im Grossen Rat die Bauarbeiten insgesamt abgeschlossen sein dürften. Die Forderung nach einem sofortigen Stopp oder einer Minimierung des laufenden Projekts «1 zu 1-Ersatz» dürfte sich damit als obsolet bzw. nicht mehr umsetzbar erweisen.

Zusammenfassend erweist sich die Motion damit soweit sie die Erstellung eines Gesamtkonzepts mit den allfällig notwendigen Kreditersuchen fordert als zulässig. Die Forderung nach einem sofortigen Stopp oder einer Minimierung des laufenden Projekts «1 zu 1-Ersatz» erweist sich hingegen als unzulässig.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

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

2. Ausgangslage

2.1 Inhalt der Motion

Die Motionäre beurteilen Aufenthaltsqualität und verkehrliche Situation rund um den Centralbahnplatz als kritisch und fordern den sofortigen Stopp der „Erhalts-Planung“ zugunsten konstruktiver Lösungen oder alternativ eine Minimierung der Sofortmassnahmen auf das absolut Dringliche. Die konstruktiven Lösungen sollen zur Verbesserung der Sicherheit und Aufenthaltsqualität beitragen und Querfahrten auf dem Platz vermeiden. Die Motionäre fordern deshalb vom Regierungsrat zuhanden des Grossen Rats bis Dezember 2019 ein Gesamtkonzept mit Massnahmen zur Erfüllung der von den Motionären geforderten Ziele. Gleichzeitig sollen allfällig nötige Mittel beantragt werden.

2.2 Ausbau des Tramstreckennetzes in Basel

Der Regierungsrat hat am 7. Juli 2015 den Grossen Rat auf Basis der „Strategischen Planung Tramnetz Region Basel 2020“ (kurz „Tramnetz 2020“) von 2012 ein erstes Mal über den Stand der Tramnetzentwicklung informiert und über die nächsten Ausbauvorhaben im Tramnetz entschieden. Am 18. Dezember 2018 hat der Regierungsrat den zweiten Bericht zur Tramnetzentwicklung zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Darin berichtet er zur Aktualisierung der Liniennetzplanung von 2018 und zu den geplanten, vordringlichen Streckenabschnitten des Tramnetzes. Einen positiven Effekt auf die Situation am Centralbahnplatz sowie auf die Netzflexibilität und Betriebsstabilität hat das vordringliche Projekt zum Tram Claragraben. Dieser neue Streckenabschnitt ermöglicht, die Tramlinie 8 schnell und ohne Platzquerung beim Bahnhof via Elisabethenstrasse durch den Claragraben zum Claraplatz zu führen.

3. Beurteilung der Motion

Die Herausforderungen am Centralbahnplatz sind dem Regierungsrat bekannt. Er stützt die Bedeutung von Massnahmen zur Verbesserung der Situation. Dies hat er bereits in seiner Beantwortung der Interpellation Nr. 131 von Beat Leuthardt betreffend „Baustopp am Bahnhof SBB – Denkpause für ein flexibleres Tramnetz“ vom 6. Februar 2019 dargelegt. So möchte er die Funktionalität und Übersichtlichkeit auf dem Platz schrittweise verbessern. Die Umsetzung will er mit den folgenden drei Schwerpunkten erreichen:

- Kurzfristig mussten die Gleise auf dem Centralbahnplatz zwingend saniert werden.

- Zur Entflechtung der Tramlinien ist der Streckenabschnitt durch den Claragraben aus der Tramnetzentwicklung vordringlich zu realisieren.
- Auf die künftigen Entwicklungen rund um den Bahnhof Basel SBB soll mit abgestimmten städtebaulichen und verkehrlichen Massnahmen als Gesamtes reagiert werden.

Der Regierungsrat erachtet diese Stossrichtung weiterhin als zweckmässig. Darauf basiert seine nachfolgende Einschätzung der Motionsforderungen.

3.1 Forderung nach einem sofortigen Stopp oder einer Minimierung des laufenden Projekts «1 zu 1-Ersatz»

Am 28. März 2019 hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) mit Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens die geplante Bautätigkeit auf dem Centralbahnplatz freigegeben. Die dringliche Sanierung der Gleise sowie die hindernisfreie Anpassung der stark frequentierten Tramhaltekanten laufen. Alle Arbeiten werden bis im Herbst 2019 fertiggestellt.

Gestützt auf die Einschätzung zur rechtlichen Zulässigkeit und die Notwendigkeit der laufenden Arbeiten erachtet der Regierungsrat den von den Motionären geforderte Stopp der „Erhaltungsmassnahmen“ als hinfällig.

3.2 Forderung nach Erstellung eines Gesamtkonzepts mit den allfällig notwendigen Kreditersuchen

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen eines Gesamtkonzepts. Das Gesamtkonzept muss aber eine langfristige Perspektive einnehmen und kann sich zudem räumlich nicht bloss unmittelbar auf den Centralbahnplatz beschränken, sondern muss sinnvollerweise den umliegenden Stadtraum miteinbeziehen.

Für den Bahnhof Basel SBB und den ihn umgebenden städtischen Raum sind in den nächsten Jahren umfassende Entwicklungen geplant. Bereits heute sind die Kapazitäten des Bahnhofs SBB nahezu ausgeschöpft. In Anbetracht der Wachstumsprognosen für Bevölkerung und Arbeitsplätze im Kanton muss der wichtigste Knotenpunkt in Basel zwingend weiterentwickelt und ausgebaut werden. Um den Centralbahnplatz langfristig wirksam zu entlasten und für künftige Bedürfnisse fit zu machen, bedarf es statt punktueller Anpassungen an den bestehenden Geleisen neue städtebauliche Perspektiven für den gesamten Betrachtungsperimeter. Dazu gehört unter anderem die Schaffung neuer Bahnhofszugänge (z.B. Richtung Margarethenbrücke/Markthalle).

Der Regierungsrat entwickelt dazu ein Gesamtkonzept, in dem auch die städtebaulichen und verkehrlichen Massnahmen im Raum Centralbahnplatz/Markthalle abzustimmen sind. Bis Ende 2019 soll dem Grossen Rat ein entsprechender Ausgabenbericht für die nötigen Planungsmittel unterbreitet werden. Das Gesamtkonzept soll sich auf wichtige Grundlagen zum Stadtraum um den Bahnhof (Stadtraumentwicklung Bahnhof SBB) und zur Entwicklung der Bahninfrastruktur sowie des Bahnhofs SBB stützen. Der Ausbau der Bahninfrastruktur und des Bahnhofs SBB ist in den STEP Ausbausritten 2025 und 2035 enthalten und liegt in der Kompetenz des Bundes bzw. der SBB. Anfang 2020 wird unter der Leitung des Bundesamtes für Verkehr (BAV) eine neue Planungs- und Umsetzungsorganisation ihre Arbeit aufnehmen. Eine durch den Kanton vorgezogene, isolierte und nicht auf diese Grundlagen abgestimmte Erarbeitung wäre weder zweckmässig noch sinnvoll und fachlich fundiert auch nicht möglich.

Selbstverständlich werden die von den Motionären geforderten Lösungen zur Vermeidung von Querfahrten sowie zur Verbesserung der Sicherheit und Aufenthaltsqualität auf dem Centralbahnplatz in die Überlegungen zum Gesamtkonzept mit einfließen.

In rund zehn Jahren stehen zudem Erhaltungsmassnahmen beim Centralbahnplatz und in den angrenzenden Strassenräumen an. Dies ist aus wirtschaftlicher Sicht und abgestimmt auf die Bahnhofsentwicklung ein optimaler Zeitpunkt zur Umsetzung eines Gesamtkonzepts.

3.3 Vorgabe der konstruktiven Lösungen

Der Regierungsrat unterstützt wie oben erwähnt die Zielsetzungen der Motion im Sinne der genannten Lösungen (Vermeidung von Querfahrten vor dem Bahnhofsgebäude, Verbesserung der Sicherheit und Aufenthaltsqualität). Er möchte mit lokalen Verbesserungen nicht bis zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Gesamtkonzepts warten. Dazu sieht er verschiedene Möglichkeiten für vorgezogene Massnahmen:

Die Projektierung des in der vorliegenden Motion genannten neuen Gleisstücks für die Linie 8, das sog. Euler-Gleis wurde begonnen. Allerdings ist diese zusätzliche Schienenverbindung aus fachlicher Sicht kritisch zu betrachten. So werden zusätzliche Konflikte erzeugt, die durch die Lichtsignalanlage in der Nauenstrasse zu regeln wären. Die Kapazität im Trambetrieb würde dadurch herabgesetzt und der Autoverkehr, aber auch der Fuss- und Veloverkehr müssten längere Wartezeiten in Kauf nehmen. Trotz dieser fachlichen Vorbehalte soll aber eine sorgfältige Planung und Projektierung des Euler-Gleises unter Abwägung von Vor- und Nachteilen erfolgen. Das Ergebnis wird dem Grossen Rat zusammen mit einem entsprechenden Antrag auf Ausgabenbewilligung bis Ende 2019 unterbreitet.

Um Querfahrten zu vermeiden will der Regierungsrat zudem alternativ prüfen lassen, ob die Linie 8 möglichst rasch anders geführt werden kann. Dabei könnte die Linie 8 in die Haltestelle des Perrons der Linie 2 einfahren und von da geradeaus via Kirschgarten über Wettsteinplatz und Messeplatz zum Claraplatz fahren.

Die Tramnetzentwicklung hat unter anderem eine Entlastung im Stadtzentrum und mehr Flexibilität im gesamten Tramnetz zum Ziel. Dazu trägt auch der kurze Streckenabschnitt durch den Claragraben bei. Dieser schliesst eine Lücke im heutigen Tramnetz und löst den Kreuzungskonflikt auf dem Centralbahnplatz. Die damit verbundene neue Führung der Linie 8 bringt einen hohen Nutzen für das Gesamtnetz und ermöglicht die Entflechtung aller Tramführungen auf dem Centralbahnplatz. Davon profitieren die zahlreichen Fussgänger/-innen und der querenden Veloverkehr auf dem Platz unmittelbar. Zudem wird die Flexibilität und Betriebsstabilität im gesamten Tramnetz erhöht. Zurzeit wird der aktualisierte Tramstreckenplan in der UVEK beraten.

Der Regierungsrat stützt die Idee der Motionäre, die Führung der Linie 1 in den Nebenverkehrszeiten auf dem Centralbahnplatz zu verbessern. Eine Blockumfahrung Bankverein erachtet er aber nicht als zielführend. Der heute schon stark belastete Raum Aeschengraben-Aeschenvorstadt würde dadurch zusätzlich belastet, ohne einen Mehrwert für ÖV-Kundinnen und -Kunden bezüglich Angebot und Erreichbarkeit zu leisten. Vielmehr soll die ganztägige Führung der Linie 1 bis zum Badischen Bahnhof geprüft werden.

4. Fazit

Der Regierungsrat kommt in seinen Überlegungen zur Verbesserung der Funktionalität und Übersichtlichkeit auf dem Centralbahnplatz den grundsätzlichen Anliegen der Motion nach. Die Prüfung der von den Motionären im Detail vorgeschlagenen Massnahmen kann im Rahmen der laufenden Planungen und des nach Vorliegen der relevanten Grundlagen zur Entwicklung des Bahnhofs anstehenden Gesamtkonzepts erfolgen. Aus diesem Grund, und da die rechtliche Zulässigkeit der Motion nur in Teilen gegeben ist, erachtet der Regierungsrat die Motion nicht als das geeignete politische Instrument und schlägt vor, die Motion als Anzug zu überweisen. Ungeachtet dessen wird der Grossen Rat im Rahmen der Tramnetzentwicklung sowie mit dem Ausgabenbericht für ein Gesamtkonzept rund um den Centralbahnplatz Gelegenheit haben, Einfluss auf die weiteren Planungsschritte zu nehmen.

5. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Beat Leuthardt und Konsorten betreffend „„Besserer Bahnhofplatz für uns alle“. Keine Querfahrten mehr vor dem Bahnhofgebäude und erst noch ein flexibleres Tramnetz“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin