



An den Grossen Rat

23.5087.02

BVD/P235087

Basel, 7. Juni 2023

Regierungsratsbeschluss vom 6. Juni 2023

Motion Bau- und Raumplanungskommission betreffend «Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf»»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. März 2023 die nachstehende Motion Bau- und Raumplanungskommission dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die neue Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» soll als Teil einer übergeordneten neuen Fuss- und Veloverkehrsachse das Areal Wolf mit den Quartieren Dreispitz und Gundeldingen verbinden. Im Bebauungsplan für das «Areal Wolf» ist festgehalten, dass der Zugang zur Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» mittels Rampenbauwerken und ergänzenden Erschliessungsanlagen sicherzustellen ist. Die Brücke ist in den Teilrichtplänen Velo sowie Fuss- und Wanderwege aktuell aber nur als Vororientierung eingetragen. Wann mit einer Realisierung gerechnet werden kann, ist gemäss heutigem Wissensstand offen. Mit der Planung wurde bis zur Klärung der Rahmenbedingungen aus der Entwicklung des Bahnknotens Basel SBB zugewartet. Inzwischen liegt der Fünfpunkteplan zum Bahnknoten vor und die Planung der Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» hat begonnen.

Anlässlich der Beratung des Ratschlags «Areal Wolf» wurde deutlich, dass die Fuss- und Velobrücke von zentraler Bedeutung für die Entwicklung dieses Areals ist. Sie verbindet das Areal mit der Naherholung im Bereich des Wolfgottesackers und dem Schulraum am Walkeweg. Zudem ist sie notwendig für die sichere und direkte Fuss- und Veloerschliessung ab der S-Bahn-Haltestelle Dreispitz und trägt damit entscheidend zur verbesserten Anbindung an den ÖV bei.

Mit der konkreten Planung der Brücke «Güterbahnhof Wolf» muss zum jetzigen Zeitpunkt begonnen und der Bau der Brücke zügig vorangetrieben werden. Die grossen Transformationsareale Wolf und Dreispitz werden Tausende neue Bewohnende, Schülerinnen und Schüler, Studierende und Werktätige anziehen (rund 1'200 Einwohnende und 1'000 Beschäftigte alleine auf dem Areal Wolf), welche auf eine sichere und direkte Fuss- und Veloverbindung angewiesen sind. Die Münchensteinerbrücke eignet sich in keins-ter Weise, diesen neuen Verkehrsstrom aufzunehmen.

Die Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» muss daher spätestens bis zum Beginn des Bezugs der Neubauten auf dem Baufeld A (Wohnhof) fertig gestellt werden. Gemäss Auskunft des BVD ist das für 2028 vorgesehenen. Falls bis zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Entwicklung der Gleisanlagen des Bahnknotens Basel SBB noch keine dauerhafte Brücke erstellt werden kann, ist die Brücke als Provisorium zu erstellen. Unabhängig davon, ob die Brücke als Provisorium oder als dauerhafte Infrastruktur gebaut wird, sind die Normen insbesondere betreffend Breite und Zugänge einzuhalten. Zudem ist die Schliessung der weiteren drei Netzlücken (Anbindung St. Alban-Ring, Anschluss Zeughausstrasse sowie Verbindung St. Jakob - Hexenweglein) voranzutreiben.

Mit vorliegender Motion wird der Regierungsrat dazu verpflichtet, bis 2028 eine Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» unter Einbezug der Betroffenen zu realisieren und damit eine sichere, direkte und attraktive Verbindung für die Bewohnenden und Beschäftigten auf dem Areal Wolf ins Gebiet Dreispitz und zurück sowie generell eine sichere Fuss- und Veloerschliessung des Areals Wolf sicherzustellen.

Für die Bau- und Raumplanungskommission: Jeremy Stephenson, Präsident»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 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 verpflichtet werden, bis 2028 eine Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» unter Einbezug der Betroffenen zu realisieren und damit eine sichere, direkte und attraktive Verbindung für die Bewohnenden und Beschäftigten auf dem Areal Wolf ins Gebiet Dreispitz und zurück sowie generell eine sichere Fuss- und Veloerschliessung des Areals Wolf sicherzustellen.

Die Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» ist im kantonalen Teilrichtplan Fuss- und Wanderwege 2018 (TRP FW, Erlass des Regierungsrates vom 2. Juli 2019) eingetragen. Auch im vom Grossen Rat beschlossenen Bebauungsplan «Areal Wolf» ist der Arealzugang von der Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» mittels Rampenbauwerken aufgeführt

(Ziff. II. 2.6 lit. h Grossratsbeschluss betreffend Festsetzung eines Bebauungsplans, Zonenänderung, Änderung Lärmempfindlichkeitsstufe, Änderung Wohnanteilplan sowie Änderungen Bau- und Strassenlinien im Bereich St. Jakobs-Strasse, Güterbahnhof Wolf vom 15. März 2023). Die Motion fordert die Realisierung der im Teilrichtplan vorgesehenen Velo- und Fussgänger-Verbindung bis zum Jahr 2028 und fordert somit eine konkrete Planungs- und Umsetzungsmassnahme.

Die geforderte Brücke «Güterbahnhof Wolf» führt gemäss Teilrichtplan über das Grundeigentum der Schweizerischen Bundesbahnen SBB und über eine Gleisanlage. Der Regierungsrat kann weder die SBB noch die zuständigen Stellen des Bundes zu einer Realisierung der Brücke resp. zur Erteilung der dafür notwendigen Zustimmung anhalten. Schon aus diesem Grund ist die Forderung nach der Realisierung der Brücke unzulässig.

Die Forderung der Motion muss nicht so verstanden werden, dass der Regierungsrat bei der SBB und den zuständigen Stellen des Bundes um die notwendigen Genehmigungen für den Bau der Brücke ersucht oder durch weitere Massnahmen den Bau der Brücke vorantreibt.

Als weitere Hauptforderung sieht die Motion eine Realisierungsfrist bis 2028 vor. Gemäss § 101 Abs. 1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Kantonsverfassung, SG 111.100) ist der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. § 104 Abs. 1 lit. a Kantonsverfassung sieht weiter vor, dass der Regierungsrat die Regierungsbefugnisse besorgt, indem er insbesondere die Entwicklung in Staat und Gesellschaft verfolgt und aufgrund seiner Beurteilung der Lage die Ziele, das Vorgehen und die Umsetzung des kantonalen und kommunalen Handels bestimmt. Bei der konkreten Umsetzung der Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Regierungsrates. Die Motion gibt dem Regierungsrat in zeitlicher Hinsicht eine verbindliche und konkrete Handlungsanweisung vor, die ihm keinen Handlungsspielraum belässt. Sie wirkt damit auf einen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates ein, was gemäss § 42 Abs. 2 GO ihre Unzulässigkeit zur Folge hat.

Die Forderung der Umsetzung der Fuss- und Velobrücke bis ins Jahr 2028 wirkt in fremdes Grundeigentum und in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates ein.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion fordert, dass der Regierungsrat bis 2028 eine Fuss- und Velobrücke «Güterbahnhof Wolf» unter Einbezug der Betroffenen realisiert.

2.1 Bedeutung der Fuss- und Velobrücke "Güterbahnhof Wolf"

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre zur Bedeutung der neuen Brücke als sichere und direkte Verbindung über das Gleisfeld zwischen den Quartieren Gellert und Gundeldingen. Denn sie stellt eine wichtige Verbindung der Entwicklungsgebiete Areal Wolf und Dreispitz dar und vergrössert die Erreichbarkeit von Naherholungsgebieten und Einkaufsmöglichkeiten zu Fuss und mit dem Velo. Die Brücke ist wie erwähnt im Koordinationsstand Vororientierung in den Teilrichtplänen Fuss- und Wanderwege sowie Velo enthalten. Grund für diesen Koordinationsstand sind die Abhängigkeiten zur Bahnplanung.

2.2 Abhängigkeit zur Bahnplanung und Rahmenbedingungen

Die Eisenbahn-Parzelle (Gleisfeld) zwischen dem Areal Wolf und dem Gebiet Dreispitz, der sog. "Güterbahnhof Wolf", gehört der SBB. Der "Güterbahnhof Wolf" ist unter anderem für das Bereitstellen, Reinigen und Unterhalten von Personenzügen für die Bahnangebote sehr wichtig. Die SBB untersucht aktuell im Rahmen des Ausbaus des Bahnknotens Basel, wie der "Güterbahnhof Wolf" angepasst werden muss, damit die Züge weiterhin – trotz mehr Angebot – zur richtigen Zeit am richtigen Ort für die Reisenden bereitstehen. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass das Gleisfeld in den kommenden Jahrzehnten mehrmals erheblich umgebaut werden muss. In der Folge ergeben sich nur einzelne oder sogar keine Standorte für mögliche Brücken-Stützen im Gleisfeld.

Der Regierungsrat muss deshalb für die Brücke auch technische Lösungen untersuchen, bei denen keine Stützen im Gleisfeld erforderlich sind oder die Stützen angepasst und verschoben werden können. Die Lösungen werden damit komplexer, was die Planungszeit verlängert und die Brücke teurer macht. Zudem wird eine Brückenkonstruktion ohne Stützen deutlich höher als eine mit Stützen – die Brücke hat damit eine grössere Auswirkung auf das Stadtbild und auf umliegende, zum Teil denkmalgeschützte Gebäude und Anlagen.

Da die Brücke auf und/oder über der Gleisanlage zu stehen kommen soll, ist für ihre Baubewilligung zudem nicht der Kanton zuständig, sondern das Bundesamt für Verkehr (BAV). Gestützt auf Art. 18 Abs. 1^{bis} des eidgenössischen Eisenbahngesetzes wird ein Plangenehmigungsverfahren (PGV) durchzuführen sein; das Bauprojekt wird vornehmlich nach Bundesrecht beurteilt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass die Planung und Genehmigung von Bauwerken im Bereich von Bahnanlagen lange dauern.

2.3 Beurteilung und weiteres Vorgehen

Aufgrund der Bedeutung der Fuss- und Velobrücke "Güterbahnhof Wolf" will der Regierungsrat trotz aller Herausforderungen die Arbeiten zur Brücke priorisiert fortführen. Das Bau- und Verkehrsdepartement hat bereits mit der Planung begonnen und mit der SBB als Betreiberin der betroffenen Gleisanlage und wichtigste Grundeigentümerin Kontakt aufgenommen. Die ersten Abklärungen mit der SBB zeigen, dass der Bau einer Brücke über den Güterbahnhof Wolf sehr komplex ist. Die bautechnischen Möglichkeiten für die Brücke sind wie oben erläutert von der Entwicklung des Gleisfeldes abhängig und Genehmigungsprozesse auf Bundesebene brauchen viel Zeit. Vor diesem Hintergrund ist eine Inbetriebnahme der Brücke bis 2028, also zeitgleich mit der geplanten Inbetriebnahme erster Gebäude auf dem Areal Wolf, nicht realistisch.

Der Regierungsrat erachtet zudem die Erstellung eines Provisoriums als nicht zielführend, weil ebenfalls aufwändige Bau- und Genehmigungsprozesse im Bereich von Bahnanlagen durchlaufen werden müssen. Für Provisorien von dieser Grösse sind keine vereinfachten oder verkürzten Verfahren möglich. Somit kann das Ziel, eine Verbindung über die Gleise im Jahr 2028 in Betrieb zu nehmen, auch mit einem Provisorium nicht erreicht werden.

Der Regierungsrat beabsichtigt, dem Grossen Rat zu den nächsten Schritten im Rahmen eines noch dieses Jahr geplanten Zwischenberichts zum Herzstück (Ratschlag) zu berichten. Bestandteil dieses Zwischenberichts ist auch ein Antrag auf Ausgabenbewilligung für Planung/Projektierung der zahlreichen mit dem Bahnknoten bzw. den Bahngleisen in Verbindung stehenden Fuss- und Veloverbindungen, wie die Zollbrücke oder die Fuss- und Velobrücke "Güterbahnhof Wolf".

3. Antrag

Wie der Regierungsrat in Kapitel 1 «Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion» feststellt, wirkt die Forderung der Motion in fremdes Grundeigentum und in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und ist deshalb rechtlich unzulässig. Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat die Motion ab.

Die verlangte Brücke ist aber bereits in den Teilrichtplänen Fuss- und Wanderwege sowie Velo enthalten. Das Bau- und Verkehrsdepartement hat denn auch mit der Planung begonnen und mit der SBB als Betreiberin der betroffenen Gleisanlage und wichtigste Grundeigentümerin Kontakt aufgenommen. Das Anliegen der Motion soll deshalb als Anzug entgegengenommen werden. Die Behandlung als Anzug ermöglicht es auch, dem zeitlichen Aspekt Rechnung zu tragen, der durch die Komplexität der Situation des Güterbahnhofs und dem zu durchlaufenden Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene bedingt ist.

Aufgrund der vorliegenden Stellungnahme beantragen wir, die Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend «Fuss- und Velobrücke "Güterbahnhof Wolf"» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin