



An den Grossen Rat

12.0254.04

06.5197.02

Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 13. Juni 2013

Kommissionsbeschluss vom 13. Juni 2013

Bericht der Bau- und Raumplanungskommission

zum

**Ratschlag Nr. 12.0254.03 betreffend Kantonale Initiative
"CentralParkBasel"**

und Mitbericht der Umwelt- Verkehrs- und Energiekommission

**sowie Bericht zum Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend
Vision "Central Park"**

Mit Antrag auf dringliche Behandlung gemäss AB §20 Abs. 2

Inhalt

1. Auftrag und Vorgehen3

2. Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage3

3. Haltung des Regierungsrats.....4

4. Ergebnisse der Anhörung einer Delegation der SBB6

5. Ergebnisse der Anhörung einer Delegation des Initiativkomitees7

6. Schlussfolgerungen der Kommission9

7. Dringlichkeit.....11

8. Schlussbemerkungen und Antrag11

Beschlussantrag12

Anhang: Mitbericht der UVEK

1. Auftrag und Vorgehen

Am 6. Februar 2013 überwies der Grosse Rat den Ratschlag Nr. 12.0254.03 betreffend Kantonale Initiative "CentralParkBasel" zur Prüfung und Berichterstattung an seine Bau- und Raumplanungskommission (BRK) und zur Erstattung eines Mitberichts an seine Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK).

Die BRK behandelte dieses Geschäft an mehreren Sitzungen. Sie liess sich dabei vom Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD), Herrn Regierungsrat Dr. Hans-Peter Wessels, über die zugrunde liegenden Absichten und Überlegungen des Regierungsrates informieren. Für die Beantwortung von Fragen standen während der Kommissionsberatung ferner Herr Kantonsbaumeister Fritz Schumacher, Leiter der Abteilung Städtebau und Architektur des BVD, Herr Marc Février, Mitarbeiter der Abteilung Städtebau und Architektur des BVD, und Frau Patricia Waldner, Mitarbeiterin der Stabseinheit Recht des BVD, zur Verfügung.

Die BRK hörte eine Delegation der SBB und eine Delegation des Initiativkomitees an.

Die BRK und die UVEK beantragen übereinstimmend, dem Antrag des Regierungsrats auf Ausformulierung der Volksinitiative nicht zu folgen, sondern stattdessen die Initiative unformuliert und mit Empfehlung auf Verwerfung den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen.

Der Mitbericht der UVEK ist diesem Bericht als Anhang beigelegt.

2. Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage

Gegenstand der vorliegenden Berichterstattung ist eine vom Grossen Rat als unformulierte Initiative gültig erklärte Volksinitiative. Es kann auf die Darstellung der Ausgangslage im Ratschlag (S. 3) verwiesen werden.

Der Regierungsrat beantragt, die Initiative auszuformulieren und sie den Stimmberechtigten mit Empfehlung auf Zustimmung zur Abstimmung vorzulegen. Auf die Überlegungen des Regierungsrats, die zu diesem Antrag geführt haben, wird weiter unten noch näher einzugehen sein.

Der Grosse Rat hat zu entscheiden, ob er die Initiative gemäss dem Antrag des Regierungsrats ausformulieren will, oder ob er auf eine Ausformulierung verzichten und die Initiative unformuliert (so wie sie eingereicht wurde) zur Volksabstimmung bringen will. Formuliert der Grosse Rat die Initiative aus, so kann eine Volksabstimmung möglicherweise ausbleiben: Zieht nämlich das Initiativkomitee die Initiative nach dem grossrätlichen Ausformulierungsbeschluss zurück, so erwächst der Grossratsbeschluss nach nochmaliger Publikation automatisch (d.h. ohne Volksabstimmung) in Rechtskraft, sofern dagegen nicht das Referendum ergriffen wird. Diese Wohltat der Annahme der Initiative ohne die Hürde der Volksabstimmung wird sich ein Initiativkomitee kaum entgehen lassen, weshalb in einer solchen Konstellation mit einem Rückzug der Initiative zu rechnen wäre.¹ Aus diesem Grund wird der Grosse Rat dieses Vorgehen nur wählen, wenn er dem Anliegen der Initiative grundsätzlich wohlwollend gegenüber steht.

¹ Ein Verzicht auf einen Rückzug der Initiative nach einer vom Grossen Rat beschlossenen Ausformulierung würde aus der Sicht des Initiativkomitees nur dann Sinn machen, wenn das Initiativkomitee die Ausformulierung gerichtlich anfechten und gelten machen wollte, die vom Grossen Rat beschlossene Ausformulierung erfülle die Anliegen der Initiative nicht.

Steht der Grosse Rat jedoch dem Anliegen der Initiative ablehnend gegenüber, wird er auf eine Ausformulierung der Initiative verzichten und die Initiative unformuliert und mit Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung bringen. In diesem Fall ist die Durchführung einer Volksabstimmung unumgänglich.

Im vorliegenden Fall wird die Ausgangslage dadurch zusätzlich kompliziert, dass die Zulässigkeit der Initiative nicht offensichtlich gegeben ist. Insbesondere ist fraglich, ob die Initiative nicht etwas Unmögliches verlangt, weil sie ein Bauprojekt auf Eisenbahngelände fordert, das erstens nicht im Eigentum des Kantons Basel-Stadt steht und zweitens nicht der kantonalen Planungshoheit unterliegt. In seinem Bericht Nr. 12.0254.01 stellte der Regierungsrat diese Fragestellung umfassend dar. Er kam zum Schluss, dass die Initiative nur dann als durchführbar und damit zulässig angesehen werden kann, wenn sie als Auftrag verstanden wird, eine dem geforderten Bauprojekt dienende Planung (einschliesslich entsprechender Verhandlungen mit der Grundeigentümerschaft und dem zuständigen Träger der Planungshoheit [dem Bund]) anzustossen (Bericht des Regierungsrats Nr. 12.0254.01, S. 6).

Der Regierungsrat entschloss sich aufgrund dieser Ausgangslage, dem Grossen Rat eine Ausformulierung der Initiative vorzuschlagen, welche die Bewilligung eines Planungskredits zum Gegenstand hat. Das ist zweifellos eine mögliche Ausformulierung der Initiative.

Aber auch wenn die Initiative unformuliert zur Abstimmung gebracht wird, muss den Stimmberechtigten klar erläutert werden, dass der Gegenstand der Abstimmung nicht darin besteht, über die Realisierung eines konkreten Projekts zu entscheiden. Ob im Falle einer Annahme der Initiative das zur Diskussion stehende Projekt realisiert wird, kann im Zeitpunkt der Volksabstimmung noch nicht mit Sicherheit gesagt werden. Im Falle einer Annahme der unformulierten Initiative wird zuerst eine ausformulierte Vorlage erarbeitet werden müssen. Es läge nahe, in diesem Fall eine Formulierung zu suchen, die sich am heute vorliegenden Beschlussantrag des Regierungsrats orientieren würde. In diesem Sinne würde eine Annahme der unformulierten Initiative lediglich bedeuten, dass eine dem Bauprojekt dienende Planung in Angriff zu nehmen wäre und die für diese Planung erforderlichen Mittel zu bewilligen wären.

Aus Gründen, die im Folgenden erläutert werden, kommt die BRK mit grosser Mehrheit zum Schluss, dass die Aussichten, eine solche Planung erfolgreich abschliessen zu können und ein dem Anliegen der Initiative entsprechendes realisierbares Projekt zu finden und dazu die Zustimmung der SBB zu erhalten, derart gering sind, dass sich dafür der Aufwand nicht lohnt. Auch wenn wider Erwarten ein Projekt gefunden würde und die SBB ihre Zustimmung dazu gäben, wären die Realisierungskosten enorm und stünden in keinem Verhältnis zum städtebaulichen Nutzen. Die BRK kommt daher zum Schluss, dass das Anliegen der Initiative nicht weiter zu verfolgen ist.

3. Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat seine Haltung zur Initiative "CentralParkBasel" schon in seinem Bericht Nr. 12.0254.01 vom 16. Mai 2012 ausführlich dargelegt. Ergänzende Ausführungen finden sich im nun vorliegenden Ratschlag. Ferner hat der Regierungsrat seine Haltung in der Kommissionsberatung mündlich ergänzt und präzisiert.

Der Regierungsrat geht klar davon aus, dass das von den Initianten propagierte Projekt in seiner heute vorliegenden Form nicht realisiert werden könne, und dass die Idee ganz generell die Erwartungen, die sie weckt, nicht erfüllen könne. Dabei verweist der Regierungsrat nur in zweiter Linie auf die Schwierigkeit, dass eine Zustimmung der SBB zur Realisierung zwingend erforderlich wäre. In erster Linie sind es planerische und konzeptionelle Gründe, welche das Projekt für den Regierungsrat als unrealisierbar erscheinen lassen.

Das Projekt in der heute vorliegenden Form (das nach Auffassung der Initianten bereits den Detaillierungsgrad eines Vorprojekts habe, gemäss den Ausführungen des Regierungsrats aber erst auf Stufe Konzept vorliege) könne nicht realisiert werden, weil nicht ersichtlich sei, wie die Parkebene mit dem nördlichen Rand des Gleisfelds verbunden werden könne. Erstens sei die direkte Andockung der Parkebene an das denkmalgeschützte Bahnhofgebäude in der vollen Fassadenbreite des westlich der Passerelle befindlichen Gebäudeteils aus denkmalschutzrechtlichen Gründen nicht möglich. Wie die Flächenkonstruktion den für die Vermeidung einer Verunstaltung erforderlichen Abstand von der denkmalgeschützten Bausubstanz einhalten könnte, ohne ihre zentrale Funktion (nämlich die Ermöglichung einer direkten oberirdischen Fussgänger Verbindung) zu verlieren, sei auch nicht ansatzweise ersichtlich. Zweitens sei die Beanspruchung der schmalen Verkehrsachse, die sich zwischen dem Bahnhofgebäude und dem Elsässertor befindet, für die Aufnahme der von der Parkebene kommenden Ströme des Langsamverkehrs und die Weiterführung dieses Verkehrs in Richtung Innenstadt nicht möglich, weil diese Achse für den Lastwagenverkehr des Güterumschlags benötigt werde. Die Höhendifferenz von rund 8 m und die Begrenztheit der an diesem Ort zwischen den bestehenden Gebäuden zur Verfügung stehenden Durchgangsbreite verunmöglichten eine sinnvolle Führung der verschiedenen Verkehrsströme. Das vorliegende Projekt lasse nicht erkennen, wie diese Schwierigkeit gelöst werden könnte. Im Kern bedeuteten diese Umstände, dass die Parkebene am Nordende nicht bis an den Rand des Gleisfelds gebaut und an das dortige "Ufer" herangeführt werden könne. Damit entfalle ein wesentlicher Kern des ganzen Projekts, nämlich die flächige Verbindung der Gebiete nördlich und südlich der Geleise.

Der Regierungsrat stellt nicht in Abrede, dass eine Weiterentwicklung der vorliegenden Idee möglich wäre. Aber er geht davon aus, dass im Rahmen einer Weiterbearbeitung im Hinblick auf die planerische und technische Realisierbarkeit derart viele Abstriche und Veränderungen am vorliegenden Projekt gemacht werden müssten, dass das Projekt diejenigen Versprechungen, welche die ursprüngliche Idee beinhaltete, nie einlösen könnte. Die Aussage, mit dem Park könnten 30'000 m² neues Land gewonnen werden, sei angesichts der von den Initianten selbst überarbeiteten Visualisierungen wohl deutlich zu optimistisch. Die Aussage, ein solches Projekt könnte ein "Tor zur Stadt" sein, müsse angesichts der Schwierigkeiten der Anbindung der Parkebene an den nördlichen Rand des Gleisfelds stark relativiert werden. Dasselbe gelte für die Aussage, mit dem Park könnten die bestehenden Kapazitätsengpässe bei den Fussgänger Verbindungen zu den Perrons gelöst werden. Auch die Aussage, das Gundeli würde an das Stadtzentrum angebunden, müsse angesichts der vorgesehenen Randbebauung stark relativiert werden; im Ergebnis entstünde in atmosphärischer Hinsicht eher eine stärkere Abschottung des Gundeli, und in funktionaler Hinsicht bliebe es im relevanten Bereich im Wesentlichen bei den Verbindungen über die Münchensteinerbrücke und über den Meret Oppenheim-Platz; für den ganzen weiteren östlichen Teil des Gundeli würde sich ohnehin nichts ändern.

Der Regierungsrat kommt aufgrund dieser Überlegungen zum Schluss, dass das von den Initianten propagierte Projekt in seiner heute vorliegenden Form nicht realisiert werden könne, und dass die Idee auch mit einer intensiven weiteren Überarbeitung die Erwartungen, die sie heute weckt, nicht erfüllen können werde.

Denkbar wäre nach Ansicht des Regierungsrats höchstens, im Rahmen einer Machbarkeitsstudie abzuklären, welche Varianten zusätzlicher Gleisfeldüberquerungen möglich wären. Dieses Vorgehen schlägt der Regierungsrat als Ausformulierung der Initiative vor. Es könne sein, dass dabei Erkenntnisse gewonnen werden, die Grundlage sein könnten für die Ausarbeitung konkreter Projekte. Eine spätere Realisierung des Projekts CentralParkBasel in seiner heute vorliegenden Form könne man sich aber davon nicht erhoffen.

4. Ergebnisse der Anhörung einer Delegation der SBB

Die Kommission hörte die Herren Urs-Martin Koch und Roger Stöcklin als Delegation der SBB an. Aus dieser Anhörung ergab sich insbesondere Folgendes:

Der von den SBB seit längerer Zeit in Aussicht gestellte Rahmenplan für den Knoten Basel liegt nun vor. Er wurde von den SBB in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen seit 2006 erarbeitet. Der Rahmenplan zeigt auf, wie sich der Bahnknoten Basel in den nächsten 20 bis 30 Jahren entwickeln soll und welche Flächen in Zukunft zur Erweiterung des Bahnangebots benötigt werden. Für die meisten Elemente der zukünftigen Entwicklung hat die SBB zusammen mit den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und dem Bund bereits Lösungsansätze konkretisiert. Dazu gehört beispielsweise die Entflechtung in Pratteln oder die Leistungssteigerung in der östlichen Ein- und Ausfahrt beim Bahnhof Basel SBB.

Der Rahmenplan geht davon aus, dass der Bahnhof Basel SBB "Hauptbahnhof" im Raum Basel bleibt und die S-Bahn-Züge langfristig unterirdisch von Basel SBB nach Basel Badischer Bahnhof via Innenstadt (Herzstück) fahren, später ergänzt mit einem Ypsilon-Abzweiger Richtung Basel St. Johann–St.-Louis. Ausgehend vom Rahmenplan sind darum für künftige Generationen von Pendlerinnen und Pendlern die nötigen Flächen für den Ausbau der Zulaufstrecken zu reservieren.

Aus dieser Zukunftsperspektive ergebe sich, dass das Gleisfeld des Bahnhofs SBB in den nächsten Jahrzehnten stetig erweitert und verändert werden müsse. Am Südrand würden zusätzliche Schienenstränge erstellt werden müssen, denn das oberirdische Hauptwachstumsgebiet des Bahnhofs liege dort, wo sich heute das Veloparking unter der Passerelle befindet. Dies sei beim Bau der Passerelle bereits berücksichtigt worden. Voraussichtlich werde die Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) im Sommer im Nationalrat behandelt. Den SBB sollen für den ersten Ausbauschritt bis 2025 im Raum Basel fast eine Milliarde Franken zur Verfügung stehen. In Basel sei die Realisierung des Viertelstundentakts für die S-Bahn in Richtung Liestal, später auch Richtung Laufental und Rheinfelden vorgesehen.

Basel sei der wichtigste Grenzübergang im Bahnverkehr mit der Schweiz. Hier kreuzten sich Hochgeschwindigkeits- und Fernverkehrszüge aus Frankreich und Deutschland, der wachsende internationale Güterverkehr sowie der regionale Schienenverkehr.

Aufgrund dieser zentralen Bedeutung des Bahnhofs SBB für die nationale Bahninfrastruktur, aufgrund der besonderen Schwierigkeit der internationalen Koordination der Bahnausbauprojekte und des aus diesem Grund erhöhten Bedürfnisses an Flexibilität und wegen der für die nächsten Jahrzehnte absehbaren Veränderungs- und Erweiterungsbedürfnisse der Gleisanlagen hätten die SBB dem Projekt CentralParkBasel schon vor Jahren eine klare Absage erteilt.

Angesichts der Kapazitätsengpässe der bestehenden Passerelle müssten zusätzliche Erschliessungen für die einzelnen Perrons gebaut werden. Priorisiert werde die Erschliessung im Westen, später komme allenfalls eine weitere Perronerschliessung im Osten hinzu. Betreffend die Erschliessung im Westen (im Gebiet des Projekts CentralParkBasel) sei die Testplanung abgeschlossen. Es seien ober- und unterirdische Querungen geprüft worden. Es habe sich gezeigt, dass eine unterirdische Querung mehr Flexibilität zulasse und mehr Kapazität ermögliche, deshalb werde diese Variante weiterverfolgt. Diese unterirdische Erschliessung werde in Zukunft unter den Fernverkehrsrgeleisen liegen, wobei die S-Bahn-Geleise noch eine Etage tiefer liegen sollen. Die unterirdische Fussgängererschliessung solle also in vertikaler Hinsicht zwischen den

Fernverkehrsgleisen und dem S-Bahn-Perron liegen, was eine optimale Erschliessung und Verbindung der beiden Gleisniveaus ermöglichen sollte.

Konkret sprechen aus der Sicht der SBB primär drei Gründe gegen die Realisierung des Projekts CentralParkBasel:

- Die Erstellung eines massiven und vollflächigen Brückenbauwerks würde die in den nächsten Jahrzehnten erforderliche stetige Anpassung und Erweiterung des Gleisfelds sehr stark behindern. Bauarbeiten wären mit ungleich grösserem Aufwand verbunden, sowohl in Bezug auf die konkrete Durchführung der Arbeiten (Baustellen-Logistik) als auch hinsichtlich der Rücksichtnahme auf bestehende Stützen des Brückenbauwerks (bzw. hinsichtlich einer allenfalls erforderlichen Verschiebung bestehender Stützen).
- Die Überdeckung der Perrons führe zu einer unattraktiven, dunklen Keller-Situation auf den Bahnsteigen. Zwar hätten die Projektverfasser bereits auf dieses Problem reagiert, indem sie die ursprünglich vollflächig geplante Parkebene etwa auf der Hälfte des Gebiets mit Belichtungsschlitzern öffnen wollen. Aber erstens werde damit der "Keller-Effekt" nur teilweise beseitigt, und zweitens dürften die künftigen Perrons sich nach Westen viel weiter ausdehnen als die heute im Projekt vorgesehenen Belichtungsschlitz (nämlich voraussichtlich bis zur Margarethenbrücke).
- Die geplante Randbebauung im südlichen Bereich liege genau dort, wo die SBB zusätzliche Schienenstränge bauen müssten. Die Bebauung müsste daher wie die Parkebene auf einem Brückenplateau errichtet werden. Raum für Untergeschosse, wo üblicherweise Gebäudeinfrastruktur aller Art untergebracht werden könne, würde fehlen. Der Bau würde aufgrund der Brückenbauweise sehr teuer. Zudem würden die Bauarbeiten für die Neuanlegung der Geleise enorm erschwert.

Aus diesen Gründen stehe die SBB der Realisierung des Projekts CentralParkBasel nach wie vor klar ablehnend gegenüber.

Falls die vom Regierungsrat vorgeschlagene Machbarkeitsstudie durchgeführt würde, wäre die SBB zu einer konstruktiven Mitwirkung bereit. Sie würde erwarten, dabei nützliche Erkenntnisse für die weitere Planung der Perronerschiessung oder der Führung des Fussgänger- und Veloverkehrs gewinnen zu können. Aber eine flächige Überdeckung des Perronfeldes mit einer Nutzfläche sei aus der Sicht der SBB klar unerwünscht.

5. Ergebnisse der Anhörung einer Delegation des Initiativkomitees

Die Kommission hörte die Herren Rudolf Ritz und Hansjörg Wilde als Delegation des Initiativkomitees an. Aus dieser Anhörung ergab sich insbesondere Folgendes:

Das Projekt CentralParkBasel sei aus der Idee entstanden, den Gleisgraben mit einer freundlichen Grünfläche zu überdecken und dadurch das Quartier Gundeldingen besser an die Stadt anzubinden. Die Finanzierung des Projekts solle über den Mehrwertabgabefonds erfolgen.

Der Park solle in erster Linie den Personen, die rund um den Bahnhof leben und arbeiten, als Erholungsraum dienen. Daneben würde aber auch für den Langsamverkehr eine attraktive Verbindung vom Quartier Gundeldingen zur Stadt geschaffen. Dies würde zu einer Entlastung der Passerelle führen.

Die geplante Randbebauung würde einerseits den Abschluss des Parks bilden und andererseits zu einer Belebung der Bahnhofsumgebung auf der Westseite führen. Der Park könnte dadurch mit Cafés bespielt werden.

Die Parkebene solle sich auf einem ähnlichen Höhenniveau befinden wie die Passerelle, also etwa 7 m über dem Gleisfeld. Auf den überdeckten Perrons ergebe sich damit genügend lichte Höhe, damit die Überdachung nicht als unangenehm empfunden würde. Die Situation auf den überdeckten Perrons solle deutlich angenehmer werden als etwa im Bahnhof Bern, wo die Decke über den Gleisen viel tiefer liege.

Aus der Sicht des Initiativkomitees ist verständlich, dass die SBB ablehnend reagieren. Der Bau des CentralParkBasel brächte für die SBB sicher gewisse Erschwerungen. Es sei auch nicht die Aufgabe der SBB, einen solchen Park zu bauen. Das sei die Aufgabe des Kantons. Daher sei klar, dass die Initiative nun vom Kanton ausgehen muss. Erst wenn vom Kanton ein klares Statement vorliege (etwa in der Form einer angenommenen Volksinitiative), könne von den SBB eine konstruktive Mitwirkung erwartet werden.

Das Initiativkomitee sei enttäuscht, dass es nicht zur Mitarbeit bei der Ausarbeitung der nun vorliegenden Ausformulierung der Initiative eingeladen wurde. Trotzdem könnte sich das Initiativkomitee dem Ausformulierungsvorschlag des Regierungsrats anschliessen, wenn dieser mit den drei folgenden Punkten ergänzt würde:

- Das Initiativkomitee möchte im Rahmen der Machbarkeitsstudie in dem im Ratschlag beschriebenen "Modul 1" Einsitz haben und mitwirken können.
- Das Initiativkomitee wünscht, dass im Modul 3 auf die Durchführung eines Varianzverfahrens verzichtet wird. Das Initiativkomitee wünscht die Prüfung der Machbarkeit des vorliegenden Projekts, nicht die Suche nach anderen Lösungen.
- Das Initiativkomitee wünscht, dass ein verbindlicher Terminplan in die Ausformulierung aufgenommen wird.

In Bezug auf die ablehnende Haltung der SBB verweist das Initiativkomitee auf ein Schreiben, das es vor einigen Jahren vom damaligen Bundesrat Moritz Leuenberger erhalten hat. In diesem Schreiben sage Bundesrat Leuenberger dem Anliegen seine persönliche Unterstützung zu, jedoch selbstverständlich ohne konkrete Verbindlichkeit und zudem unter den Voraussetzungen, dass erstens das Projekt mit dem Richtplan abgestimmt werde, zweitens der Kanton eine positive Haltung zum Projekt vertrete und drittens das Bedürfnis an einem solchen Projekt nachgewiesen und in die Stadtentwicklung aufgenommen würde. Nach Ansicht des Initiativkomitees ist das Projekt CentralParkBasel jedenfalls flexibel genug, um den Plänen der SBB nicht im Weg zu stehen.

Das Initiativkomitee ist der Auffassung, dass der Detaillierungsgrad des vorliegenden Projekts dem Stand eines Vorprojekts entspricht. Das Anliegen der Initiative sei die Realisierung dieses Projekts, nicht die Suche nach anderen Lösungen. Das Submissionsrecht enthalte die erforderlichen Ausnahmebestimmungen, um dem Kanton zu ermöglichen, im Falle einer Annahme der Initiative das vorliegende Projekt direkt weiterzubearbeiten, ohne zuerst ein Varianzverfahren oder ein anderes Wettbewerbs- oder Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

In Bezug auf die Konstruktion des Bauwerks sei bereits eine Ingenieur-Expertise eingeholt worden. Das Bauwerk sei technisch ein Brückenbau, nicht ein Hochbau. Es sei aber technisch möglich, auch im Nachhinein noch Stützen zu verschieben, falls das nötig würde. Im Übrigen sei es auch bei der Passerelle so, dass die Stützen definitiv gesetzt seien und nur mit erheblichem Aufwand wieder verschoben werden könnten.

Ein technisch ähnlich anspruchsvolles Projekt gebe es in Luzern. Dort werde unter dem bestehenden Bahnhof ein Tiefbahnhof erstellt. In Genf habe man Brücken über die Gleise gebaut, um Wohnquartiere miteinander zu verbinden.

Das Initiativkomitee habe eine Kostenschätzung durchführen lassen. Für die Grünfläche ohne Randbebauung sei mit Kosten in der Höhe von CHF 80 bis CHF 100 Mio. zu rechnen. Die Finanzierung solle soweit möglich aus dem Mehrwertabgabefonds ermöglicht werden, der ja auch durch die Randbebauung erheblich gespiesen würde.

Die Kommission fragte die Vertreter des Initiativkomitees, ob es ihnen lieber wäre, wenn die unformulierte Initiative zur Abstimmung käme, oder ob sie es bevorzugen würden, wenn die Initiative in der vom Regierungsrat vorgelegten Ausformulierung zur Abstimmung gebracht würde, dies unter der hypothetischen Annahme, dass die von den Initianten gewünschten Änderungen am Wortlaut der Ausformulierung im Parlament keine Mehrheit fänden. Herr Hansjörg Wilde erklärte, dass er dazu nur im eigenen Namen sprechen könne, weil das Initiativkomitee dazu keinen expliziten Beschluss gefasst habe; er persönlich würde es in dieser Konstellation bevorzugen, wenn die Initiative in der unformulierten Fassung zur Abstimmung gebracht würde.

6. Schlussfolgerungen der Kommission

Die Diskussion in der Kommission wurde kontrovers und engagiert geführt, ergab aber am Schluss doch im Ergebnis eine sehr klare Mehrheit.

Einige Kommissionsmitglieder begrüßen die Idee des CentralParkBasel als kreative Idee und als konstruktiven und prüfenswerten Beitrag zur Stadtentwicklung. Sie verweisen darauf, dass Boden im Allgemeinen und Grünraum im Besonderen in der Stadt sehr knapp seien, und dass die Idee, mit der Überdeckung der Geleise zusätzlichen nutzbaren Boden zu gewinnen, bestechend sei.

Andere Kommissionsmitglieder sehen die Idee a priori nicht als überzeugenden Lösungsvorschlag. Sie zweifeln daran, dass mit diesem Projekt ein städtebaulicher Gewinn erzielt werden könnte, weil erstens zweifelhaft sei, ob die in Hochlage angebrachte und stellenweise perforierte Grünfläche je eine mit einem Park vergleichbare Aufenthaltsqualität erreichen würde, und weil zweitens die riegelartige Randbebauung städtebaulich völlig unpassend und rein ökonomisch motiviert sei.

Unabhängig von der individuellen Sympathie für das Projekt kamen aber fast alle Kommissionsmitglieder zum Schluss, dass das Projekt in der heute vorliegenden Form nicht realisierbar ist und dass das Anliegen der Initiative daher nicht weiter zu verfolgen ist.

Erstens ist das vorliegende Projekt nicht realisierbar, weil die oben geschilderten denkmalschutzrechtlichen Fragen und die Frage der Anbindung der Parkebene an den Nordrand des Gleisfelds ungelöst sind und nach den klaren Ausführungen der Fachleute des Bau- und Verkehrsdepartements nur mit massiven Abstrichen am Projekt gelöst werden könnten. Das Projekt würde dabei wesentliche Elemente der zugrunde liegenden Idee verlieren.

Zweitens ist das Projekt nicht realisierbar, weil die SBB ihre Zustimmung dazu nicht erteilen werden. Einer weitgehend vollflächigen Überdeckung des Gleisfelds mit einer Nutzfläche, die eine massive Brückenkonstruktion erfordert, werden die SBB nicht zustimmen. Zwar wiesen die Initianten gegenüber der BRK auf einen Brief des damaligen Bundesrats Moritz Leuenberger hin, in dem dieser dem Anliegen unter gewissen Voraussetzungen seine persönliche Unterstützung zusicherte; erstens ist dieser Brief aber unverbindlich, und zweitens haben die SBB der Idee schon im Jahr 2009 schriftlich eine Absage erteilt. Die Zustimmung der SBB ist aber zwingend erforderlich, weil der Kanton Bahnareal nicht von den SBB enteignen kann. Um die Zustimmung der SBB

zu erhalten, müssten weitere erhebliche Abstriche am Projekt gemacht werden, womit das Projekt weitere Elemente seines Charakters verlieren würde.

Drittens ist das Projekt nicht realisierbar, weil der damit verbundene Aufwand unverhältnismässig wäre. Realisierbarkeit ist ja nicht *um jeden Preis* interessant. Gemäss den Ausführungen der Fachleute des BVD ist bei einer Brückenkonstruktion mit Kosten von CHF 6'000 bis CHF 8'000 pro Quadratmeter oberirdischer Nutzfläche zu rechnen. Auch wenn dies nur eine grobe Erfahrungszahl ist, ist die Dimension der Kosten doch beachtlich. Obwohl Grünfläche im Stadtgebiet rar ist, ist fraglich, ob die Produktion zusätzlicher Grünfläche zu diesem Preis noch lohnenswert wäre. Als Aufwand wären zudem nicht nur die Erstellungskosten zu verbuchen. Zu beachten wäre auch der Interessenkonflikt zwischen den Bedürfnissen des Brückenbauwerks und denjenigen der Entwicklung des Eisenbahnknotens. Der Kanton müsste sich schon sehr genau überlegen, ob er die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs ausgerechnet an einem Ort behindern will, der weit über die Region hinaus von zentraler Bedeutung ist und an dem für die kommenden Jahrzehnte mit erheblichen baulichen Anpassungen und Erweiterungen zu rechnen ist.

Vor diesem Hintergrund ist die direkte Bewilligung eines Kredits von CHF 1,56 Mio. für eine Machbarkeitsstudie nicht gerechtfertigt. Es ist schon jetzt klar, dass diese Machbarkeitsstudie nicht zum Ergebnis kommen wird, dass das heute vorliegende Projekt realisiert werden kann. Allenfalls kann diese Studie Grundlagen liefern für die Ausarbeitung anderer Varianten einer begrünten Gleisfeldüberquerung. Die Ausarbeitung von Varianten entspricht aber gar nicht der Intention der Initianten, wie diese explizit ausgeführt haben. Ihre Absicht ist einzig und allein auf die Realisierung des vorliegenden Projekts gerichtet.

Es erscheint daher zweckmässig, die vorliegende Initiative unformuliert zur Abstimmung zu bringen. Die Initianten haben im Rahmen der Anhörung gegen dieses Vorgehen keine Vorbehalte geäussert. Die Stimmberechtigten erhalten damit Gelegenheit, in grundsätzlicher Weise dazu Stellung zu nehmen, ob die Idee einer Gleisfeldüberquerung in der Art, wie es die Initianten sich vorstellen, überhaupt weiterverfolgt werden soll. Zur Vermeidung falscher Erwartungen ist aber der Abstimmungsvorlage die klare Erläuterung beizufügen, dass eine allfällige Annahme der Initiative nicht zwingend dazu führen wird, dass das vorliegende Projekt realisiert werden wird. Die Annahme der Initiative würde zunächst nur bedeuten, dass eine Ausformulierung des vorerst unformulierten Begehrens ausgearbeitet werden müsste. Es läge nahe, diese Ausformulierung auf der Grundlage der heute vom Regierungsrat vorgeschlagenen Ausformulierung zu erarbeiten, wobei aber, nach erfolgter Annahme der Initiative, gewiss noch stärker auf das heute vorliegende Projekt Bezug genommen werden müsste; die Aufgabenstellung wäre dann sinngemäss so zu formulieren, dass nach Varianten zu suchen ist, die dem heute vorliegenden Projekt möglichst nahe kommen, und dass nach Möglichkeiten gesucht werden muss, wie der Kanton möglichst erfolgversprechend auf die Realisierung hinwirken kann.

Fast einstimmig beantragt die BRK dem Grossen Rat ferner, den Stimmberechtigten die Ablehnung der unformulierten Initiative zu empfehlen. Wie bereits ausgeführt wurde, erscheint die Suche nach Möglichkeiten, das vorliegende Projekt zu realisieren, als wenig aussichtsreich - auch wenn man die Idee des CentralParkBasel grundsätzlich sympathisch findet. Im Ergebnis könnte es also nur darum gehen, nach Varianten zu suchen, wie auf eine dem vorliegenden Projekt möglichst nahe kommende Weise eine begrünte Gleisfeldüberquerung realisiert werden könnte. Ein Planungsauftrag mit einer derart eng umschriebenen und auf konkrete Vorarbeiten fokussierten Aufgabenstellung macht aber wenig Sinn. Wenn schon müsste ein solcher Auftrag viel weiter umschrieben sein. Die Frage müsste offener sein und auch die Interessen des für Basel (und die Schweiz) sehr wichtigen Eisenbahnknotens und die Interessen des gesamten Gundeldingerquartiers beinhalten, womit auch die Frage nach dem Standort einer solchen Gleisfeldüberquerung (westlich oder östlich der Passerelle?) viel offener gestellt werden müsste. Für eine in diesem Sinne offene Planung bietet aber die vorliegende Initiative weder Anlass noch Raum. Ihr Fokus ist viel enger, wie die Initianten explizit ausführten und wie es auch der Wortlaut der Initiative zum Ausdruck bringt. Die Initiative ist daher abzulehnen.

7. Dringlichkeit

Gemäss § 24a Abs. 2 des Gesetzes über Initiative und Referendum ist eine unformulierte Volksinitiative, die nicht ausformuliert wird und der kein Gegenvorschlag gegenüber gestellt wird, innert 18 Monaten ab dem Datum, an dem das Zustandekommen der Initiative festgestellt wurde, den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Das Zustandekommen der Volksinitiative "CentralParkBasel" wurde am 15. Februar 2012 von der Staatskanzlei mittels Verfügung festgestellt. Die Volksabstimmung müsste daher spätestens am 15. August 2013 stattfinden. Das ist nicht möglich, weil der nächste Abstimmungstermin erst am 22. September 2013 ist. Um immerhin diesen Termin einhalten zu können, muss der Grosse Rat noch im Juni 2013 über das weitere Vorgehen beschliessen. Daher beantragt die BRK dringliche Behandlung des vorliegenden Geschäfts.

8. Schlussbemerkungen und Antrag

Die BRK hat diesen Bericht und den nachfolgenden Antrag einstimmig beschlossen.

Gestützt auf die oben stehenden Ausführungen beantragt die BRK dem Grossen Rat, dem nachstehenden Beschlussantrag zuzustimmen und den Anzug von Felix Meier und Konsorten (06.5197.01) als erledigt abzuschreiben.

Die BRK beantragt dringliche Behandlung dieses Geschäfts an der Sitzung des Grossen Rates vom 26./27. Juni 2013.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Andreas C. Albrecht
Präsident

Beilage
Beschlussantrag

Anhang
Mitbericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK)

Grossratsbeschluss zur Volksinitiative "CentralParkBasel"

(vom ...)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 12.0254.03 und in den Bericht seiner Bau- und Raumplanungskommission Nr. 12.0254.04, beschliesst:

Die von 3'252 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte unformulierte Volksinitiative "CentralParkBasel" mit dem folgenden Wortlaut:

"Über dem Gleisfeldareal zwischen der Passerelle und der Margarethenbrücke ist ein öffentlicher "CentralParkBasel" zu erstellen. Damit soll ein Frei- und Grünraum mit hoher Aufenthaltsqualität, neuen Fussverbindungen und einem Veloweg, neuen Perronzugängen, einer Randbebauung mit Wohn- und Gewerbenutzung auf Gundeldingerseite und einer besseren Anbindung des Gundeldingerquartiers an die Stadt geschaffen werden.

Übergangsregelung: Nach Annahme dieser Initiative sind unverzüglich die Umsetzungsarbeiten in Angriff zu nehmen."

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.



An den Grossen Rat

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 5. Juni 2013

Kommissionsbeschluss vom 5. Juni 2013

**Mitbericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zum
Ratschlag betreffend Initiative „CentralParkBasel“**

1. Erörterungen der UVEK

Die UVEK hat den Ratschlag betreffend Initiative „CentralParkBasel“ am 6. Februar 2013 zum Mitbericht an die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) überwiesen erhalten. Sie setzte sich an ihren Sitzungen vom 27. Februar, 27. März und 8. Mai 2013 mit dem Ratschlag auseinander. In der ersten Sitzung liess sie sich die Haltung des Regierungsrats sowie dessen Beweggründe für die Ausformulierung der Initiative erläutern, in der zweiten hörte sie Vertreter des Initiativkomitees und der SBB an. In der Sitzung vom 8. Mai schliesslich diskutierte die UVEK die verschiedenen Optionen, die sich dem Grossen Rat bei der weiteren Behandlung der Initiative bieten. Sie gelangte dabei zum Schluss, die unformulierte Initiative sei dem Stimmvolk ohne Ausformulierung oder Gegenvorschlag mit Empfehlung auf Ablehnung vorzulegen.

Gleichzeitig hat die UVEK beschlossen, nur dann einen ausführlicheren Mitbericht zu verfassen, wenn sich ihre Haltung zur Initiative nicht mit derjenigen der federführenden BRK deckt. Sie informierte deshalb den Präsidenten der BRK im Sinne eines vorläufigen Mitberichts über ihren Antrag. Mit E-Mail vom 29. Mai 2013 teilte ihr dieser wiederum mit, die BRK sei zum selben Schluss gekommen wie die UVEK. Entsprechend verzichtet die UVEK auf weitergehende Ausführungen zur Initiative und verweist stattdessen auf den Bericht der BRK.

2. Antrag

Die UVEK beantragt dem Grossen Rat mit 10:1 Stimmen bei einer Enthaltung, die unformulierte Volksinitiative betreffend „CentralParkBasel“ dem Stimmvolk ohne Ausformulierung oder Gegenvorschlag und mit Empfehlung auf Ablehnung vorzulegen.

Mit 12:0 Stimmen bei einer Enthaltung beantragt sie dem Grossen Rat, den Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Vision „Central Park“ als erledigt abzuschreiben.

Die UVEK hat diesen Mitbericht an ihrer Sitzung vom 5. Juni 2013 einstimmig verabschiedet und ihren Vizepräsidenten Heiner Vischer zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Michael Wüthrich
Präsident