



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bau- und Raumplanungskommission

An den Grossen Rat

09.1688.02

Basel, 29. März 2010

Kommissionsbeschluss
vom 29. März 2010

Bericht der Bau- und Raumplanungskommission

zum

Ratschlag 09.1688.01 betreffend RailCity - Bahnhof SBB; Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe und Abweisung von Einsprachen im Bereich Centralbahnstrasse (Bahnhof SBB)

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag und Vorgehen	3
2. Gegenstand der Vorlage	3
3. Grundsätzliches zur Interessenlage des Kantons Basel-Stadt gegenüber den SBB	4
4. Veloabstellplätze	5
5. Behandlung der Einsprachen	5
6. Schlussbemerkungen und Antrag	6
 Beschlussantrag	7

1. Auftrag und Vorgehen

Am 11. November 2009 überwies der Grosse Rat den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 09.1688.01 betreffend Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe und Abweisung von Einsprachen im Bereich Centralbahnstrasse (Bahnhof SBB) an seine Bau- und Raumplanungskommission (BRK).

Die BRK behandelte diese Geschäfte 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 Jürg Degen, Leiter der Abteilung Städtebau und Nutzungsplanung im Hochbau- und Planungsamt des BVD, und Herr Marc Février, Mitarbeiter derselben Abteilung, zur Verfügung.

Gegenstand des Beschlussantrags des Regierungsrates ist eine Zonenänderung, die Festsetzung eines Bebauungsplans, die Festsetzung einer Lärmempfindlichkeitsstufe und die Abweisung von dagegen gerichteten Einsprachen. Die BRK beantragt im Wesentlichen, den Anträgen des Regierungsrates zuzustimmen, schlägt aber vor, den Textteil des Bebauungsplans mit einer zusätzlichen Bestimmung zu ergänzen, die eine Mindestzahl von zu erstellenden Veloabstellplätzen statuieren soll (vgl. dazu unten Ziffer 4).

2. Gegenstand der Vorlage

Der Grund für den Erlass des vorliegenden Bebauungsplans ist die teilweise bereits realisierte und noch in weiterem Umfang vorgesehene Änderung der Nutzung der den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) gehörenden Betriebsgebäude des Bahnhofs SBB (Aufnahmehaus und Dienstgebäude Ost). Diese Gebäude befinden sich zurzeit baurechtlich auf Bahnareal. Dieses unterliegt in baurechtlicher Hinsicht dem eidgenössischen Eisenbahnge- setz, jedoch mit der Einschränkung, dass auf Bahnareal grundsätzlich nur bahnbezogene und bahnnahe Nutzungen zulässig sind.

Aufgrund von verschiedenen, im Ratschlag näher dargestellten Entwicklungen wurden in jüngster Zeit mehr und mehr kommerzielle Nutzungen in diesen Gebäuden realisiert, die nur noch am Rande oder gar nicht mehr mit dem Bahnbetrieb zusammenhängen. Die SBB haben die Absicht, die Erweiterung und Veränderung der Nutzung dieser Liegenschaften in naher Zukunft in diesem Sinne weiterzuentwickeln und insbesondere weitere kommerzielle und nicht bahnbezogene Nutzungen in diesen Gebäuden zu realisieren. Bis anhin wurden die wenig oder gar nicht bahnbezogenen Nutzungen mit Ausnahmebewilligungen nach kantona-lem Recht ermöglicht. Da aber die Absicht der SBB dahin geht, die fraglichen Gebäude nicht nur punktuell, sondern in grossem Umfang und auf längere Zeit umzunutzen, sprengt diese längefristige Umnutzung den möglichen Anwendungsbereich von Ausnahmebewilligungen. Der Regierungsrat beantragt deshalb in Absprache mit den SBB, die betreffenden Liegen- schaften in rechtlicher Hinsicht aus dem Bahnareal auszunehmen und sie einer regulären Bauzone des kantonalen öffentlichen Rechts zuzuweisen; gleichzeitig soll für das fragliche Areal ein Bebauungsplan erlassen werden.

Aufgrund des Umstands, dass die betreffenden Liegenschaften denkmalgeschützt sind, liegt eine Zuordnung zur Schutzzone nahe. Für diese Zone sieht das baselstädtische Bau- und Planungsgesetz (insbesondere in quantitativer Hinsicht) keine konkreten Regelungen hin- sichtlich der Art und des Masses der zulässigen baulichen Nutzung vor; als zulässiges Mass der Bebauung gilt in der Schutzzone stattdessen die tatsächlich bestehende (und gemäss dem eigentlichen Zweck dieser Zone geschützte) Bausubstanz. Um im vorliegenden Fall im Detail festlegen zu können, welche Nutzungen (insbesondere welche kommerziellen Nut-

zungen) auf dem fraglichen Areal innerhalb der bestehenden Bausubstanz zulässig sind und welche Auflagen (insbesondere zur Wahrung der kantonalen öffentlichen Interessen) zu beachten sind, wird für das betreffende Areal ergänzend der Erlass eines Bebauungsplans vorgeschlagen, der im Textteil verschiedene detaillierte Regelungen zur Nutzung der Gebäude enthalten soll.

Diese Überlegungen sind im Ratschlag detailliert dargestellt, weshalb an dieser Stelle weitere Ausführungen ausbleiben können. Die BRK kann sich diesen Überlegungen anschliessen und befürwortet daher im Grundsatz die diesbezüglichen Anträge des Regierungsrates.

3. Grundsätzliches zur Interessenlage des Kantons Basel-Stadt gegenüber den SBB

Die BRK hat sich vertieft mit der Frage befasst, ob es aus der Sicht des Kantons Basel-Stadt opportun ist, zum jetzigen Zeitpunkt einen solchen Bebauungsplan zu erlassen.

Bekanntlich erarbeiten die SBB zurzeit einen Rahmenplan für den Bahnknoten Basel, in dem es auch um die Entwicklung des Personenbahnhofs Basel SBB in den nächsten 20 bis 30 Jahren geht. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind an diesen Arbeiten beteiligt. Aber die Entscheidungsbefugnis über die genaue Ausgestaltung dieses Rahmenplans liegt schliesslich alleine bei den SBB (bzw. bei den dafür zuständigen Stellen des Bundes). Die betroffenen Kantone, insbesondere auch der Kanton Basel-Stadt, haben keine formelle Mit-Entscheidungsbefugnis.

Mit dem vorliegenden Bebauungsplan soll den SBB ermöglicht werden, in den ihnen gehörenden Betriebsgebäuden des Bahnhofs SBB verschiedene kommerzielle Nutzungen zu realisieren. Soweit es sich dabei nicht um bahnbezogene oder bahnnahre Nutzungen handelt, unterliegt diese Nutzung dem kantonalen öffentlichen Recht; die Zuständigkeit zur Festlegung der zulässigen Nutzungsart und des zulässigen Nutzungsmasses liegt somit beim kantonalen Gesetzgeber. Die SBB haben ein erhebliches, insbesondere kommerziell motiviertes Interesse am Erlass des vorliegenden Bebauungsplans. Die BRK hat sich die Frage gestellt, ob der Kanton Basel-Stadt mit dem vorbehaltlosen Erlass dieses Bebauungsplans vorzeitig einen Verhandlungsvorteil aus der Hand gibt, der möglicherweise im Rahmen der Verhandlungen zum vorerwähnten Rahmenplan nützlich eingesetzt werden könnte.

Das BVD hat auf ausdrückliche und ausführlich besprochene Anfrage hin klar die Meinung geäussert, dass diese Befürchtung nicht begründet sei. Es sei insbesondere in den Verhandlungen mit den SBB zum regionalen Rahmenplan zurzeit keine zwischen den SBB einerseits und den beteiligten Kantonen andererseits verlaufende Verhandlungsfront auszumachen, die es als ratsam erscheinen liesse, einen (ohnehin als nicht sehr gewichtig eingeschätzten) Verhandlungsvorteil nicht aus der Hand zu geben. Entscheidender für den Kanton Basel-Stadt dürfte zurzeit die Bündelung und Zusammenführung der verschiedenen politischen Interessen sein, die zum SBB-Rahmenplan von den unterschiedlichen kantonalen Entscheidungsträgern in den betroffenen Kantonen vertreten werden; zu verschiedenen Aspekten des SBB-Rahmenplans bestehe zurzeit auf Seiten der betroffenen Kantone noch keine abschliessende Haltung. Zudem habe der Kanton Basel-Stadt ein eigenes Interesse am raschen Erlass des vorliegenden Bebauungsplans, weil damit auch eine verbindliche rechtliche Grundlage für die Renovation der Bahnhofsgebäude von 1906/1907 geschaffen werde. Nicht zuletzt sei der Kanton auch selbst an der Realisierung von kommerziellen Nutzungen in den Bahnhofsgebäuden durchaus interessiert, weil damit Arbeitsplätze geschaffen werden und die Attraktivität des Personenbahnhofs Basel SBB generell gesteigert werde.

Aufgrund dieser klaren Meinungsäusserung des federführenden Departements sieht die BRK keinen grundsätzlichen Anlass, den Beschlussanträgen des Regierungsrates nicht zuzustimmen.

4. Veloabstellplätze

Die BRK hat sich mit der Frage befasst, wie viele zusätzliche Veloabstellplätze im Zusammenhang mit der Realisierung weiterer nicht bahnbezogener Nutzungen erstellt werden müssen. Diese Frage stellt sich, weil das beim Bahnhof SBB bestehende unterirdische Velo-parking sehr stark belegt ist und die von den SBB angestrebten neuen Nutzungen zusätzlichen Publikumsverkehr anziehen werden.

Die BRK geht grundsätzlich davon aus, dass zusätzliche Veloabstellplätze im Umfang des zurzeit bestehenden kostenpflichtigen Teils des unterirdischen Veloparkings realisiert werden sollen. Gemäss Auskunft des BVD entspricht dies etwa 350 Veloabstellplätzen.

Gemäss Auskunft des BVD würde die vollumfängliche Realisierung der gemäss dem vorliegenden Bebauungsplan vorgesehenen kommerziellen Nutzungen schon aufgrund der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen die Pflicht zur Erstellung von rund 250 Veloabstellplätzen mit sich bringen. Es wäre jedoch nicht zwingend, dass diese Veloabstellplätze innerhalb des Planungsperimeters des Bebauungsplans erstellt werden müssen.

Die BRK schlägt nun vor, den Textteil des Bebauungsplans mit einer zusätzlichen Bestimmung zu ergänzen, wonach mindestens 350 zusätzliche Veloabstellplätze erstellt werden müssen und diese zudem innerhalb des Planungsperimeters des Bebauungsplans angeordnet werden müssen. Gemäss Auskunft des BVD ist diese Auflage mit zumutbarem Aufwand erfüllbar.

Mit dieser Ergänzung des Bebauungsplans wird eine Forderung, die in der im Ratschlag des Regierungsrates aufgeführten Einsprache des Verkehrs-Clubs der Schweiz enthalten ist, teilweise erfüllt. Der Verkehrs-Club der Schweiz verlangt in seiner Einsprache die Erstellung von 1'500 zusätzlichen Veloabstellplätzen innerhalb des Planungsperimeters des Bebauungsplans. Diese Forderung könnte in quantitativer Hinsicht jedoch nicht oder nur mit sehr grossen und unzumutbaren Aufwendungen und Nutzungseinschränkungen erfüllt werden. Die BRK beantragt daher, die genannte Einsprache in diesem Punkt abzuweisen, soweit sie über die von der BRK selbst vorgeschlagene Ergänzung des Bebauungsplans hinausgeht.

5. Behandlung der Einsprachen

Im Ratschlag des Regierungsrates werden auf S. 14 vier Schreiben aufgeführt, die innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist als Einsprachen gegen den vorliegenden Bebauungsplan eingegangen sind.

Gemäss den Ausführungen im Ratschlag kann auf drei dieser Einsprachen, nämlich auf diejenige der Planungsgruppe Gundeldingen des Neutralen Quartiervereins Gundeldingen, auf diejenige der Quartierkoordination Gundeldingen und auf diejenige der Interessen-Gemeinschaft Gundeldinger- und Brudeholz-Geschäfte aus Legitimationsgründen nicht eingetreten werden. Die BRK kann in formeller Hinsicht den diesbezüglichen Ausführungen des Regierungsrates folgen und schliesst sich daher im Ergebnis der Auffassung an, dass auf diese Einsprachen nicht eingetreten werden kann. Trotzdem hat sie es nicht unterlassen, sich mit den Begehren dieser Einsprachen materiell auseinanderzusetzen.

Auf die im Ratschlag aufgeführte Einsprache des Verkehrs-Clubs der Schweiz ist gemäss den Ausführungen des Regierungsrats einzutreten. Auch dieser Beurteilung kann sich die BRK anschliessen. Sie beantragt, diese Einsprache aus den nachfolgend dargestellten materiellen Gründen abzuweisen, soweit die darin enthaltenen Begehren über die von der BRK selbst vorgeschlagene Ergänzung des Bebauungsplans (neue Ziffer II.2.f des unten stehenden Beschlussantrags) hinausgehen.

Allen diesen Einsprachen ist zunächst gemeinsam, dass sie grundsätzliche und durchaus bedenkenswerte Anliegen der Bewohner und Bewohnerinnen des Gundeldinger-Quartiers nennen, die aber in keinem Bezug zum vorliegenden Geschäft stehen. So sind insbesondere alle Anliegen, die sich auf die verkehrsmässige Anbindung des Gundeldinger-Quartiers, auf die verkehrstechnischen Auswirkungen des vorliegenden Bebauungsplans auf das Gundeldinger-Quartier und auf die klimatischen Auswirkungen des Bebauungsplans beziehen, nicht Gegenstand des vorliegenden Geschäfts. Es geht bei diesem Geschäft grundsätzlich nicht um die Gestaltung des Aussenraums im Allgemeinen oder der Verkehrsachsen im Besonderen, sondern lediglich um die Nutzung des Innenraums der bestehenden Bahnhofgebäude. Soweit dieser Innenraum als Verkehrsfläche dient (was insbesondere im Zusammenhang mit dem Veloparking und mit dem Personenverkehr der Fall ist, der durch die Bahnhof-Passerelle verläuft), sind im Bebauungsplan die erforderlichen und sinnvoll erscheinenden flankierenden Massnahmen und Auflagen bereits verbindlich vorgesehen (vgl. Ziff. II.2.c und Ziff. II.2.f des unten stehenden Beschlussantrags). Soweit der vorliegende Bebauungsplan schliesslich zusätzliches Verkehrsaufkommen generieren könnte, wurden die diesbezüglichen weiträumigen Auswirkungen bereits in der erfolgten Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht, womit dem Aspekt der Gesamtbetrachtung Rechnung getragen wurde.

In den verschiedenen Einsprachen wird sodann auf den in Ausarbeitung befindlichen Rahmenplan der SBB Bezug genommen. Zu diesem Punkt sei auf die oben stehenden Ausführungen verwiesen (vgl. oben Ziff. 3).

Verlangt wird ferner die Veröffentlichung des im Ratschlag beschriebenen Masterplans Rail-City SBB. Wie dazu im Ratschlag zutreffend ausgeführt wird, handelt es sich bei diesem Masterplan um ein internes Planungsdokument der SBB, über dessen Veröffentlichung die SBB alleine entscheiden. Die BRK würde es zwar durchaus begrüssen, wenn die SBB dieses Dokument als vertrauensbildende Massnahme veröffentlichen würden. Es kann jedoch andererseits festgehalten werden, dass die wesentlichen Inhalte dieses Masterplans im Ratschlag wiedergegeben und somit öffentlich bekannt sind.

Im Übrigen sei auf die im Ratschlag enthaltenen Ausführungen zu den verschiedenen Einsprachen verwiesen.

6. Schlussbemerkungen und Antrag

Die BRK hat diesen Bericht einstimmig verabschiedet und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Die BRK beantragt dem Grossen Rat einstimmig, dem nachstehenden Beschlussantrag zuzustimmen.

29. März 2010

Namens der Bau- und Raumplanungskommission

Der Präsident



Dr. Andreas C. Albrecht

Grossratsbeschluss

betreffend

RailCity - Bahnhof SBB; Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplans, Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe und Abweisung von Einsprachen im Bereich Centralbahnstrasse (Bahnhof SBB)

(vom ...)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf §§ 101 und 105 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) vom 17. November 1999¹ und § 11 Abs. 5 des Umweltschutzgesetzes (USG) vom 13. März 1991², nach Einsichtnahme in den Ratschlag Nr. 09.1688.01 des Regierungsrates und in den Bericht Nr. 09.1688.02 seiner Bau- und Raumplanungskommission, beschliesst:

I. Zonenänderung

Der Zonenänderungsplan Nr. 13'366 des Hochbau- und Planungsamtes vom 30. September 2008 wird verbindlich erklärt.

II. Bebauungsplan

1. Der Bebauungsplan Nr. 13'367 des Hochbau- und Planungsamts vom 30. September 2008 wird verbindlich erklärt.
2. Zum Bebauungsplan werden folgende Vorschriften erlassen:
 - a. Innerhalb der bestehenden Gebäude im Bereich A (Aufnahmegebäude) und im Bereich B (Dienstgebäude Ost) sind Verkaufs-, Dienstleistungs-, Gastronomie- und Bahnnutzungen sowie Lagerflächen zulässig, davon maximal 5'400 m² Verkaufsflächen (Nutzfläche nach SIA 416) sowie 800 m² temporäre Verkaufsflächen (Promotionsfläche).
 - b. Die Anlieferung hat für die Bereiche A und B über die Zufahrt im Westen des Bereichs A oder westlich davon und / oder von Süden her zu erfolgen. In beschränktem Ausmass ist auch eine Anlieferung über die Zufahrt zwischen den Bereichen A und B möglich.
 - c. Bestehende Fussgängerverbindungen von öffentlichem Interesse sind in ihrer Funktionalität und Qualität sicher zu stellen. Neue und zusätzliche Verbindungen müssen bezüglich Funktionalität und Qualität mindestens den bestehenden Fussgängerverbindungen entsprechen und sind auf diese optimal abzustimmen, oder müssen diese mindestens gleichwertig ersetzen.
 - d. Die Gebäude von 1906/1907 sollen in ihrem Originalbestand erhalten sowie im Rahmen der zulässigen Nutzungsarten und -masse möglichst wiederhergestellt und zur Geltung gebracht werden.

¹ SG 730.100.

² SG 780.100.

- e. Die Zuordnung von Nutzungen und die Ausführung von baulichen Massnahmen und technischen Einrichtungen haben so zu erfolgen, dass ein angemessener Schutz vor Störfalleinwirkungen aus dem Bahntransport gefährlicher Güter gewährleistet ist. Die Massnahmen zum Schutz sind im Baubewilligungsverfahren jeweils zu dokumentieren.
 - f. Es sind innerhalb des Planungsperimeters mindestens 350 öffentlich zugängliche gedeckte Veloabstellplätze zu erstellen, soweit aufgrund der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften nicht eine grössere Mindestzahl von Veloabstellplätzen erstellt werden muss.
3. Das zuständige Departement kann Abweichungen vom Bebauungsplan ausnahmsweise zulassen, sofern dadurch die Gesamtkonzeption nicht beeinträchtigt wird,

III. Lärmempfindlichkeitsstufenplan

Der Plan Nr. 13'369 des Hochbau- und Planungsams vom 30. September 2008 zur Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufe wird verbindlich erklärt.

IV. Abweisung der Einsprachen

Die im Ratschlag Nr. 09.1688.01 des Regierungsrates aufgeführten Einsprachen werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann bzw. soweit die darin enthaltenen Begehren mit dem vorliegenden Beschluss nicht erfüllt werden.

V. Publikation und Referendum

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss kann Rekurs beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Zum Rekurs wegen inhaltlicher Mängel ist nur berechtigt, wer ganz oder teilweise erfolglos Einsprache gegen Planentwürfe erhoben hat.

Den Einsprechern und Einsprecherinnen ist dieser Beschluss zusammen mit dem zugrunde liegenden Ratschlag und dem dazu ergangenen Bericht der Bau- und Raumplanungskommission als Einspracheentscheid persönlich zuzustellen. Die Zustellung erfolgt nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder, im Falle eines Referendums, nach der Annahme dieses Beschlusses in der Volksabstimmung. Wird der Beschluss in der Volksabstimmung abgelehnt, so ist den Einsprechern und Einsprecherinnen eine persönliche Mitteilung zuzustellen, dass ihre Einsprache obsolet geworden ist.

Der Rekurs ist innerhalb von zehn Tagen nach der Zustellung dieses Beschlusses beim Verwaltungsgericht anzumelden. Innerhalb von 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die Rekusbegründung einzureichen, welche die Anträge des Rekurrenten oder der Rekurrentin und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten hat.

Bei völliger oder teilweiser Abweisung des Rekurses können die amtlichen Kosten, bestehend aus einer Spruchgebühr sowie den Auslagen für Gutachten, Augenscheine, Beweiserhebung und andere besondere Vorkehren, der Rekurrentin oder dem Rekurrenten ganz oder teilweise auferlegt werden.