



An den Grossen Rat

19.5368.02

BVD/P195368

Basel, 8. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 7. Januar 2020

Motion Kaspar Sutter und Konsorten betreffend „Ausbau Elsässerbahn nur mit Überdeckung und S-Bahn-Station Morgartenring“

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die nachstehende Motion Kaspar Sutter und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Elsässerbahn führt quer durch Basel West und damit durch dicht bewohntes Gebiet. Diese Infrastruktur ist verkehrspolitisch notwendig, da sie für den Personen- als auch den Güterverkehr eine wichtige Funktion wahrnimmt. Das Eisenbahn-Trassee hat aber eine stark trennende Wirkung für die Quartiere, und die Bevölkerung ist dem Lärm und Störfallrisiko ausgesetzt.“

Zurzeit suchen die SBB einen Generalplaner, um einen durchgehenden 4m-Korridor auf dem Gleisbogen vom Bahnhof St. Johann zum Bahnhof SBB zu realisieren. Dies wird zu grossen Bauarbeiten und entsprechenden Störungen in den Quartieren führen.

Gleichzeitig wird damit die Kapazität um 56% erhöht. Heute liegt die Kapazitätsgrenze bei 16 Zugpaaren pro Stunde, in Zukunft bei 25. Durch die erhöhte Kapazität werden der Lärm und auch das Störfallrisiko für die Bevölkerung zunehmen.

Der Kanton Basel-Stadt soll seine Zustimmung zu diesem Ausbau an die Bedingungen knüpfen, dass gleichzeitig der Lärm- und Bevölkerungsschutz verbessert wird. Gleichzeitig soll mit einer Überdeckung der gesamten Strecke die stadt trennende Wirkung des Bahntrassees aufgehoben und damit neue Lebens- und Freiflächen gewonnen werden.

Im Zusammenhang mit diesen Arbeiten sind auch die notwendigen Vorinvestitionen für das Herzstück zu leisten, damit die betroffenen Quartiere nicht innert 10-15 Jahren zweimal eine mehrjährige Grossbaustelle erhalten.

Damit auch die Bevölkerung einen direkten Vorteil von diesem Ausbau hat, ist der Ausbau zwingend mit der Realisierung der S-Bahn-Haltestelle «Morgartenring» zu verknüpfen.

Der Grossrat fordert deshalb vom Regierungsrat, dass er den Ausbau der Elsässerbahn zum 4m-Korridor nur dann unterstützt, wenn die SBB gleichzeitig mit dem 4m-Ausbau die SBahn-Haltestelle «Morgartenring» realisiert und die gesamte Strecke vom Zolli (Brücke Oberwilerstrasse) bis zum Kannenfeldplatz überdeckt wird.

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2009 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat innert zur Stellungnahmen innert drei Monaten unterbreitet.

Der Regierungsrat hat mit Präsidialbeschluss vom 23. Oktober 2019 Nr. 19/31A/15 die Motion dem Bau- und Verkehrsdepartement zum Bericht bis 2. Januar 2020 und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur rechtlichen Prüfung bis 19. Dezember 2019 überwiesen.

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

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlassen 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, dem Ausbau der Elsässerbahn zum 4m-Korridor nur dann zuzustimmen, wenn die SBB gleichzeitig mit dem 4m-Ausbau die S-Bahn-Haltestelle «Morgartenring» realisiert und die gesamte Strecke vom Zolli (Brücke Oberwilerstrasse) bis zum Kannenfeldplatz überdeckt wird.

Art. 81 der Bundesverfassung (BV; SR 101) gibt dem Bund die Kompetenz, im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke zu errichten und zu betreiben oder ihre Errichtung zu unterstützen. Gemäss Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes. Art. 196 Ziff. 3 BV beinhaltet sodann eine Übergangsbestimmung zu Art. 87 BV und regelt unter Anderem das Eisenbahngrossprojekt Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT). Der 4-Meter-Korridor, zu dem der Ausbau der Elsässerbahn gehört, ergänzt die NEAT.

Die Planung zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur wird durch die Art. 48a bis 48d des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) geregelt. Die Einzelheiten finden sich in der Verordnung vom 14. Oktober 2015 über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV; SR 742.120). Darauf gestützt erfolgt die Entwicklung der Bahninfrastruktur auf Bundesebene. Die Planungsprozesse sowie die daran Beteiligten sind gesetzlich definiert. Dem Bundesamt für Verkehr (BAV) obliegt die Planung (Art. 48d Abs. 1 EBG). Die Erlasses zu den einzelnen Ausbauschritten ergehen in der Form des Bundesbeschlusses, die dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 48c EBG). Der Entscheid über die einzelnen Ausbauschritte fällt somit in die Kompetenz des Bundesparlaments. Die Mitwirkung der Kantone beschränkt sich auf die regionale Angebotsplanung für den regionalen Personenverkehr, die sie in den Planungsregionen erarbeiten und vom BAV berücksichtigt werden (Art. 48c Abs. 2 EBG, Art. 16 Abs. 1 KPFV).

Der Ausbau der Elsässerbahn, namentlich die Erweiterung des Lichtraumprofils der beiden Tunnels Kannenfeld und Schützenmatt, erfolgt gemäss der gesetzlichen Verpflichtung aus dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 2013 über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT (4-Meter-Korridor-Gesetz; SR 742.140.4). Das Gesetz sieht den Ausbau des 4-Meter-Korridors von Basel bis Chiasso resp. Luino (I) vor, also von der nördlichen bis an die südliche Landesgrenze. Das Gesetz nennt den Knoten Basel, zu dem auch die Elsässerbahn gehört. Der Ausbau der Elsässerbahn ist gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen von den Infrastrukturbetreibern, namentlich den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), zu projektieren und umzusetzen (Art. 6 Abs. 1 4-Meter-Korridor-Gesetz in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur [ZEBG; SR 742.140.2]). Der 4-Meter-Korridor der Elsässerbahn ist vom Bundesparlament damit beschlossen. Der Ausbau ist nicht von der Zustimmung der betroffenen Kantone abhängig, denn im 4-Meter-Korridor-Gesetz ist keine für den Bund bindende Mitwirkung der betroffenen Gemeinwesen vorgesehen.

Der Kanton Basel-Stadt respektive der Regierungsrat kann dem Ausbau der Elsässerbahn vor dem Hintergrund der zitierten bundesrechtlichen Vorgaben weder «zustimmen» noch «nicht zustimmen» oder Bedingungen für den Ausbau definieren. Der Kanton Basel-Stadt hat den Ausbau gewissermassen zu dulden, da er an Bundesrecht gebunden ist. Er kann weder Bund noch SBB anweisen, die Elsässerbahn nur dann auszubauen, wenn «conditio sine qua non» gleichzeitig die S-Bahn-Haltestelle «Morgartenring» realisiert und die gesamte Strecke überdeckt wird oder weitere Bedingungen erfüllt werden. Wo keine Zustimmung erforderlich ist, können auch keine Bedingungen gestellt werden. Indem die Motion dies verlangt, gibt sie dem Regierungsrat nicht nur

vor, in eine bestimmte politische Richtung zu agieren, sondern sie definiert ein konkretes Ziel, das der Regierungsrat unter bestimmten, klar definierten Rahmenbedingungen erreichen soll. Sie beinhaltet damit eine verbindliche, konkrete Handlungsanweisung, die dem Regierungsrat bezüglich Umsetzung keinen Spielraum belässt. Da die Umsetzung mangels kantonaler Zuständigkeit respektive bindender Mitwirkungsmöglichkeit für den Regierungsrat nicht möglich ist, läuft die Motionsforderung ins Leere. In diesem Sinn fällt die Forderung der vorliegenden Motion nach dem Gesagten in die Entscheidungskompetenz des Bundes und damit weder in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates noch denjenigen des Regierungsrates, weshalb sie mit einer Motion nicht verlangt werden kann (vgl. § 42 Abs. 1 und 1^{bis} GO). Sie verstösst zudem gegen die Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen der oben erwähnten bundesrechtlichen Eisenbahngesetzgebung, weshalb sie sich als bundesrechtswidrig erweist.

Soweit in der bundesrechtlichen Eisenbahngesetzgebung beim Ausbau der Eisenbahninfrastruktur überhaupt kantonale Mitwirkungsrechte vorgesehen sind (vgl. Art. 48c Abs. 2 EBG), sind deren Wahrnehmung gemäss § 110 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Kantonsverfassung; SG 111.100) eine verfassungsrechtliche Aufgabe des Regierungsrates. Indem die Motion dem Regierungsrat eine verbindliche, konkrete Handlungsanweisung vorgibt, die ihm bezüglich Umsetzung keinen Spielraum belässt, versucht sie auf seinen verfassungsmässigen Zuständigkeitsbereich der Mitwirkung im Bund einzuwirken, was gemäss § 42 Abs. 2 GO ebenfalls ihre Unzulässigkeit zur Folge hat.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Beurteilung der Motion

2.1 Ausgangslage

Die Strecke Basel St. Johann – Basel SBB Personenbahnhof (SBB PB) wurde im Jahre 1901 in Betrieb genommen und 1957 elektrifiziert. Die letzte Sanierung fand 2011 statt. Die Sanierung umfasste damals die Tunnelinstandsetzung, neue Portalnischen, Selbstrettungsmassnahmen, neue Elektroversorgung und Fahrleitungserneuerung.

Das Bundesparlament hat am 13. Dezember 2013 das «Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung des 4-Meter-Korridors» verabschiedet. Mit der «Vereinbarung über die Planung und Realisierung der Infrastrukturmassnahmen für den 4-Meter-Korridor» beauftragte das Bundesamt für Verkehr (BAV) die SBB mit der Umsetzung der erforderlichen Profilanpassungen auf der Strecke Basel – Chiasso. Der 4-Meter-Korridor ermöglicht die Beförderung von Sattelaufliegern mit einer Eckhöhe von 4 Metern im kombinierten Verkehr.¹ Damit sollen zusätzliche alpenquerende Gütertransporte von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. Der Unterbruch der Rheintalllinie bei Rastatt im Sommer 2017 hat gezeigt, dass neben dem Ausbau der Hauptachse auch Massnahmen auf möglichen Umleitungsstrecken dringend notwendig sind. Ein alternativer Zulauf zur Simplon- und Gotthardachse ist der Anschluss aus dem Elsass nach Basel, der derzeit nicht auf einen durchgängigen 4-Meter-Korridor (4mK) ausgelegt ist.

Das BAV hat deshalb die SBB beauftragt, im Rahmen einer Objektstudie die Erweiterung des Schweizer Abschnittes Basel St. Johann (Landesgrenze) – Basel SBB PB – Basel SBB RB (Rangierbahnhof) auf 4mK zu planen, die bauliche Machbarkeit zu beurteilen und die Investitionskosten zu ermitteln.

Es sind Anpassungen an den beiden Tunnel Kannenfeld (ca. 1'000 m Länge) und Schützenmatt (ca. 300 m), am ca. 3 km langen Trasse von Basel St. Johann bis Basel Personenbahnhof sowie punktuell an Überführungsbauwerken, Fahrleitungs- und Signalanlagen erforderlich. Die Realisie-

¹ Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 2013 betreffend Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT am Gotthard

rung kann gemäss heutigem Kenntnisstand frühestens ab 2026 erfolgen – die Inbetriebnahme ist frühestens auf Ende 2029 vorgesehen.

Aktuell verkehren auf dieser Linie je Richtung und Stunde

- 1 Fernverkehrszug
- 2 Regionalexpresszüge
- 2 S-Bahn-Züge
- 2 Güterzüge

Dies entspricht insgesamt 14 Zugfahrten pro Stunde.

2.2 Haltung des Regierungsrates

Der vom Bund forcierte Ausbau für einen durchgängigen 4mK-Ausbau zwischen der Landesgrenze und dem Bahnhof SBB Basel ist umwelt- und verkehrspolitisch wegen der Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene sowie als mögliche Umleitungsstrecke sehr zu begrüssen. Ausserdem bietet er die Gelegenheit, die seit Längerem bestehende Forderung nach einer Überdeckung der Elsässerbahn vertieft zu untersuchen und in das Vorhaben der SBB einfließen zu lassen.

Die bahntechnischen Ansprüche der SBB sind mit den öffentlichen Interessen der Stadt abzustimmen und weitere Belange sind zwingend durch die kantonalen Fachbehörden einzubringen. Dazu hat der Kanton bereits gemeinsam mit der SBB eine explorative Studie in Auftrag gegeben, in der Möglichkeiten und Nutzen einer vollständigen oder partiellen Überdeckung untersucht werden.

Würden neben den vorgesehenen Anpassungen an den beiden Tunnels Kannenfeld und Schützenmatt auch die Bahndämme zwischen Helvetiaplatz und dem Zoologischen Garten vollständig überdeckt, würde dies zu einem über 2'700 m langen Tunnel. Hierbei stellen sich Fragen etwa zur Vereinbarkeit einer gedeckten S-Bahn-Haltestelle und gleichzeitigem Gefahrengütertransport sowie zu den Ansprüchen des Naturschutzes. So ist der heute offene Einschnitt zu rund der Hälfte im Bundesinventar der Trockenwiesen und -weiden aufgeführt.

Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass unabhängig davon, ob der Einschnitt der Elsässerbahn vollständig oder partiell überdeckt wird, sämtliche Optionen unter Berücksichtigung der städtebaulichen Potentiale vertieft untersucht werden. Ein entsprechendes Projekt wurde wie erwähnt bereits gemeinsam mit den SBB gestartet. Das Ergebnis der Überdeckungsstudie ist offen, da der städtebauliche Nutzen allenfalls nicht in einem hinreichenden Verhältnis zu den Kosten und Konsequenzen insbesondere für den Naturschutz steht. Mit Abschluss der beiden Untersuchungen zur Überdeckung sowie zum 4mK-Ausbau werden zwei vergleichbare Objektstudien vorliegen, die Entscheidungsgrundlagen für die weiteren Schritte (Kostenteiler, Realisierung etc.) liefern. Im Zuge des Anschlusses an den Euroairport soll auf der Strecke der Elsässerbahn auch die S-Bahn-Haltestelle Morgartenring für die S-Bahn realisiert werden, weshalb die Koordination der Vorhaben ohnehin zwingend ist.

Der Regierungsrat ist an einer Überdeckung der Elsässerbahn interessiert, auch wenn diese allenfalls nicht flächendeckend erfolgen kann, z.B. im Bereich der S-Bahn-Haltestelle Morgartenring. Der Kanton Basel-Stadt kann jedoch rechtlich keine zwingende Verknüpfung seiner Anliegen mit dem 4mK-Ausbau schaffen, da der 4mK-Ausbau auf Bundesrecht basiert. Die vorliegend aufgezeigte Zusammenarbeit zwischen Kanton, Bund und der SBB schafft jedoch beste Voraussetzungen, um eine Überdeckung der Elsässerbahn parallel zum Ausbau des 4mK und der Erstellung der S-Bahn-Haltestelle Morgartenring zu realisieren.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Kaspar Sutter und Konsorten betreffend „Ausbau Elsässerbahn nur mit Überdeckung und S-Bahn-Station Morgartenring“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin