



An den Grossen Rat

19.5519.02

BVD/P195519

Basel, 1. April 2020

Regierungsratsbeschluss vom 31. März 2020

Motion Beat K. Schaller und Konsorten betreffend „eine moderne Verkehrsführung am Aeschenplatz“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. Januar 2020 die nachstehende Motion Beat K. Schaller und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Aeschenplatz ist einer der komplexesten Verkehrsknotenpunkte von Basel. Alle in unserem Kanton eingesetzten Verkehrsmittel verkehren über den Aeschenplatz, und das in hoher Zahl und Frequenz. Dass der öffentliche, individuell-motorisierte, zweirädrige und Fussverkehr überhaupt noch einigermaßen funktionieren, ist nicht wegen, sondern trotz der Verkehrsführung der Fall.

Mit zunehmender Zahl an Einwohnern und Arbeitsplätzen wird sich die Situation am Aeschenplatz noch verschärfen und dessen historisch gewachsene Verkehrsführung muss bei erster Gelegenheit auf die Bedürfnisse einer modernen Stadt wie Basel ausgerichtet werden. Aus städteplanerischer Sicht und aus Sicht der steigenden Ansprüche an den öffentlichen Boden für unsere Mobilitätsbedürfnisse braucht es für alle Verkehrsteilnehmer eine ganzheitliche Lösung, welche für viele Jahrzehnte Bestand haben kann.

Eine Entflechtung des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen sowie Langsamverkehr sind das Gebot der Stunde. Damit ist gemeint, dass der öffentliche, der Velo- und Fussverkehr oberirdisch, der motorisierte Individualverkehr unter dem Boden abgewickelt werden soll. Andere Städte wie z. Bsp. Frauenfeld (<https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/frauenfeld-munchwilen/bewaehrter-unterirdischer-ld.907607>) und Bern (<https://www.youtube.com/watch?v=VOFNGhf951M>) haben ein solches Regime bereits mit Erfolg realisiert. Aufgrund der Platzverhältnisse kann es angebracht sein, für die untere Ebene eine maximale Durchfahrtschöpfung festzulegen. Die Sicherheit für Fussgänger und Velofahrer wird auf jeden Fall stark erhöht und es eröffnen sich für die Nutzung des Aeschenplatzes völlig neue Möglichkeiten.

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, bei allen laufenden und zukünftigen grösseren Verkehrsplanungen im Perimeter Aeschenplatz (Aeschengraben, St. Alban-Anlage, Dufourstrasse, St. Jakobs-Strasse, Brunngässlein) Projektstudien für eine zweite Verkehrsebene durchzuführen. Diese Projektstudien sind allen diesbezüglichen Schreiben an das Parlament detailliert beizulegen.

Beat K. Schaller, Jeremy Stephenson, Peter Bochsler, Andrea Elisabeth Knellwolf, Christian Meidinger, Daniela Stumpf, Beatrice Isler, Daniel Hettich, André Auderset, Balz Herter, Olivier Battaglia, Christian Griss, Christophe Haller, Thomas Widmer-Huber“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

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, bei allen laufenden und zukünftigen grösseren Verkehrsplanungen im Perimeter Aeschenplatz Projektstudien für eine zweite Verkehrsebene durchzuführen. Diese Projektstudien sollen allen Schreibern an das Parlament beigelegt werden.

Die Motion fordert die Ausarbeitung von Projektstudien im Sinne der Nutzungsplanung. Koordination und Planung sind Aufgaben des Regierungsrates als oberste leitende Behörde des Kantons (§§ 101 Abs. 1 und 104 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Basel-Stadt [Kantonsverfassung; SG 111.100]). Der Grosse Rat wirkt gemäss § 86 Abs.1 Kantonverfassung in der vom Gesetz bezeichneten Weise an der regierungsrätlichen Gesamtplanung mit. Er erlässt, genehmigt und behandelt Pläne, wo es das Gesetz vorsieht (§ 86 Abs. 2 Kantonverfassung).

Mit der Forderung nach der Ausarbeitung von Projektstudien und somit konkreten Planungsmassnahmen wird bis zu einem gewissen Grad die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Wahrnehmung der staatlichen Planung angetastet, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Im Bereich der Nutzungsplanung bestehen indes gesetzliche Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse des Grossen Rates (vgl. §§ 105 Abs. 1, 106 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes [BPG; SG 730.100]; § 86 Abs. 2 Kantonverfassung). Deshalb kann nicht gefolgert werden, dass das Motionsanliegen in den ausschliesslichen, verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt.

Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich 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.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion fordert, dass bei allen laufenden und zukünftigen grösseren Verkehrsplanungen im Perimeter Aeschenplatz Projektstudien für eine zweite Verkehrsebene unter dem Boden durchgeführt und diese den diesbezüglichen Schreiben an den Grossen Rat beigelegt werden. Die historisch gewachsene Verkehrsführung auf dem Aeschenplatz sei auf die Bedürfnisse einer modernen Stadt auszurichten. Dafür brauche es eine ganzheitliche Lösung, die lange Bestand hat. Die Motionäre schlagen dazu vor, den öffentlichen sowie den Velo- und Fussverkehr oberirdisch zu führen und den motorisierten Individualverkehr (MIV) unter dem Boden abzuwickeln. Sie verweisen dabei auf Beispiele anderer Städte.

2.1 Ganzheitliche Verkehrslösung für eine moderne Stadt

Der Regierungsrat verfolgt selbstverständlich das Ziel, die Planung an den Bedürfnissen einer modernen Stadt auszurichten und führt hierfür eine weitsichtige, vorausschauende Planung durch, die alle relevanten Aspekte und Zusammenhänge berücksichtigt.

Doch was sind die Bedürfnisse einer modernen Stadt? Auch künftig möchten Menschen in der Stadt ein gutes Leben führen können. Und es werden immer mehr, wie die Zunahme an Einwohnenden und Arbeitsplätzen sowie die Prognosen für Basel nahelegen. Die Bevölkerungsbefragung von 2019 in Basel-Stadt zeigt auf, dass Sicherheit, Verkehr und Umwelt für viele Befragte wichtige Themen sind. Als grösste Probleme werden Verkehr und Sicherheit benannt; Befragte beklagen etwa zu starken Autoverkehr und eine mangelhafte räumliche Trennung von Velos und Fussgängerinnen und Fussgängern.¹ Eine zukunftsgerichtete Planung wird diesen Aspekten besondere Beachtung schenken.

Mit der Ausrufung des Klimanotstands im Grossen Rat sowie der Annahme des Gegenvorschlags zur Initiative «Zämme fahre mir besser» ist das Ziel einer klimaverträglichen Mobilität klar vorgegeben. Trotz des Wachstums von Bevölkerung und Wirtschaft konnte der Autoverkehr auf den Stadtstrassen in den letzten Jahren reduziert werden. Gemäss dem angenommenen Gegenvorschlag soll auch weiterhin auf den Stadtstrassen der private Autoverkehr nicht zunehmen. Eine dichte Stadt funktioniert am besten, wenn die flächensparenden Verkehrsmittel den grössten Teil des Mobilitätsbedarfs abdecken können. Damit bleiben die Strassen frei für das Gewerbe und alle, die auf das Auto angewiesen sind.

2.2 Beispiele von Tunnellösungen

Die Entflechtung der Verkehrsströme auf mehreren Ebenen steht in Zusammenhang mit Platzknappheit immer wieder zur Debatte. Tunnels sind wegen der hohen Kosten jedoch nur im Einzelfall umsetzbar. Zudem zementieren sie die Situation auf Jahrzehnte hinaus, was die Planungsspielräume und Flexibilität für künftige Ansprüche entsprechend einschränkt. Änderungsmöglichkeiten während der Nutzungszeit betreffend Funktion, Querschnitt, Linienführung und Erweiterungen sind im Gegensatz zu oberirdisch geführten Strassen nur beschränkt möglich.

Eine unterirdische Führung von MIV und/oder ÖV ist nur dann sinnvoll, wenn sehr hohe Verkehrsbelastungen vorliegen, Verkehrsströme gebündelt und grossräumig abgewickelt werden

¹ Bevölkerungsbefragung 2019, statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Januar 2020

sollen und/oder topografische Gegebenheiten eine Tunnellösung nahelegen. Solche Lösungen beanspruchen viel Raum bei den Anschlussknoten und aufgrund der Rampenbauwerke, die zusätzlich zu einer erheblichen Trennwirkung auf den zuführenden Strassenabschnitten führen. Tunnellösungen tragen oft nicht zu einer massgeblichen Reduktion der Fahrbahnen auf der Stadtebene bei, da der Lokalverkehr, Notfallzufahrten sowie die Erschliessung der Grundstücke an der Oberfläche weiterhin gewährleistet sein müssen. Das Bauen im Untergrund ist sehr kostenintensiv und wird im städtischen Umfeld durch bautechnische Sicherungsmassnahmen bestehender Bauten sowie durch Werkleitungsumlegungen in grossem Umfang noch teurer.

In der Schweiz sind Strassentunnels zunehmend umstritten, unter anderem wegen der Zweifel an der Verträglichkeit (stadträumlich massive Eingriffe für Jahrzehnte, Hindernis für Fussverkehr etc.) eines Tunnels im städtischen Raum und der hohen Kosten. Das Stimmvolk des Kantons Zug verwarf 2015 den Stadttunnel Zug und im Kanton Zürich scheiterte das Grossprojekt Rosengartentunnel in der Abstimmung vom Februar 2020 deutlich. Die in der Motion angesprochenen Beispiele von Bern und Frauenfeld sind hingegen mit der Situation rund um den sehr zentral gelegenen Aeschenplatz nicht vergleichbar.

Der Wankdorfplatz in Bern liegt bei einem Autobahnanschluss am Stadtrand ohne direkt daran angrenzende Bebauung. Oberirdisch verkehren Fuss- und Veloverkehr, ÖV und geradeausfahrender MIV auf bis zu zwei Spuren je Richtung. Die Abbiegebeziehungen des MIV verlaufen unterirdisch über den zweispurigen Kreisel. Die Zufahrtsrampen mit 13 m Breite und 110 bis 150 m Länge werden bis zum Kreisel offen geführt. Die MIV-Belastung des Knotens ist etwa dreimal so hoch wie am Aeschenplatz.

Die Stadt Frauenfeld verknüpfte im Projekt «Bahnhof 2000» den Umbau des Bahnhofs Frauenfeld und dessen Aufwertung mit einem Strassenbauteil. Dessen Kernstück war ein 550 m langer Tunnel. Die unterirdische Lage ergab sich dadurch, dass die Strasse ohnehin das Bahntrasse unterqueren muss. Dies legt topografisch bereits einen Tunnel nahe, ohne dass zusätzlich lange Rampen notwendig wären. Mit dem unterirdischen Kreisel auf Höhe Bahnhofplatz wird ein Parkhaus erschlossen. In den Anschlussbereichen verknüpfen grosse Kreiselanlagen die Tunnelstrecke mit dem Stadtnetz, was entsprechend viel Platz beansprucht.

2.3 Projekt „Neuorganisation Aeschenplatz“

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass der Aeschenplatz besser gestaltet werden soll. Er hat deshalb das Bau- und Verkehrsdepartement mit der Planung von Verbesserungen beauftragt. Im Rahmen eines Studienauftrags haben in einem ersten Planungsschritt drei Teams sehr unterschiedliche Konzepte für eine Neuorganisation des Aeschenplatzes entwickelt. Daraus wurden Stossrichtungen und Empfehlungen für die zweite Planungsphase, die Vorstudie, abgeleitet. Diese stützen die oben erläuterte Ausgangslage, nämlich dass ein optimales, auf eine moderne Stadt ausgerichteter Verkehrssystem in erster Linie auf flächensparende Verkehrsmittel wie Tram, Bus, Velo- und Fussverkehr setzt sowie den Autoverkehr auf das Notwendige reduziert. Die Neuorganisation des Platzes muss deshalb keiner Zunahme des MIV Rechnung tragen.

Eine teilweise unterirdische Führung des MIV war Teil des Konzeptvorschlages eines der Teams im Rahmen des Studienauftrags. Eine Tunnellösung – wie von einzelnen Mitgliedern der Begleitgruppe (Verbände, Politik und Quartier) gewünscht – wurde in der laufenden Vorstudie nochmals qualitativ überprüft:

- Eine unterirdische Verkehrsführung am Aeschenplatz wie auch anderswo ermöglicht es nicht, auf oberirdische Verkehrsfläche zu verzichten. Die Erschliessung der Anlieger, Anlieferung, Notfallzufahrten, Busverkehr, Alternativführung MIV bei Unterhalt/Unfall/Sanierung etc. benötigen entsprechende Verkehrsflächen an der Oberfläche. Damit vergrössert sich unter dem Strich die Verkehrsfläche.

- Unterirdische Bauwerke brauchen Platz beim Anschluss an die oberirdische Infrastruktur. Dies kann im betroffenen Strassenraum dazu führen, dass Radstreifen, Busspuren, Parkplätze und/oder Grünflächen/Baumreihen aufgehoben werden müssen (siehe nachstehende Grafik). Rampenbauwerke zerschneiden nicht nur den öffentlichen Raum, sie bilden für zu Fuss Gehende nicht überwindbare Hindernisse, die zu Umwegen führen. Dies läuft der Förderung des Fussverkehrs entgegen. Ganzheitlich betrachtet sind die verkehrlichen Vorteile zu gering, um den Verlust an Qualität im öffentlichen Stadtraum und die neu geschaffenen verkehrlichen Konflikte zu kompensieren.
- Unterirdische Bauwerke kommen in Konflikt mit Werkleitungen, die am Aeschenplatz sehr zahlreich vorhanden sind. Auch gedeihen Bäume auf Tunnels schlecht und bestehende Bäume müssten allenfalls gefällt werden, was das Stadtklima negativ beeinflusst.
- Unterirdische Verkehrsführungen bringen wesentlich höhere Bau- und auch Betriebskosten mit sich. Das Verhältnis von Kosten zu Nutzen/Wirkung verschlechtert sich deutlich. Solche Bauwerke sind bautechnisch anspruchsvoll und aufwändig zu unterhalten.
- Es ist davon auszugehen, dass die unterirdischen Bauwerke eine aufwändige Bauweise erfordern, die deutlich länger dauert und für die provisorische Verkehrsführung sehr viel schwieriger zu organisieren ist als ein Umbau der Strasse an der Oberfläche.

Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Studienauftrag und der qualitativen Abklärungen wurde in der laufenden Vorstudie von einer Weiterbearbeitung einer Tunnellösung abgesehen. Um die künftigen Verkehrsströme und -mengen abzuwickeln, braucht es nach aktuellem Kenntnisstand auch keine zweite Verkehrsebene, also keinen Tunnel. Gleichzeitig zeigt die Vorstudie erfreulicherweise auf, dass auch mit einer neuen oberirdischen Verkehrsführung erhebliche Verbesserungen für den ÖV, Fuss- und Veloverkehr und vor allem insgesamt für die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer erreicht werden können. Zudem kann die Verkehrsfläche für den MIV auf das notwendige Mass reduziert werden, ohne dass es zu grossen Rückstaus kommt. Die zur Verfügung stehenden Stauräume reichen auch für die massgebliche, sehr ausgeprägte Spitzenstunde am Morgen während der Pendlerzeit aus. Die benachbarten Knoten werden nicht zugestaut und der Rückstau kann sich jeweils wieder abbauen.

2.4 Beurteilung und weiteres Vorgehen

Die Abklärungen zeigen, dass eine Verkehrsführung auf zwei Ebenen mehr Probleme bereitet, als dass sie Vorteile bringen würde. Und zwar verkehrlich wie auch städtebaulich wegen den Verflechtungen der Verkehrsströme in den Anschlussbereichen, die zu neuen Konfliktpunkten mit den anderen Verkehrsmitteln, insbesondere mit dem Fuss- und Veloverkehr führen und aufgrund der ausserordentlich viel Platz beanspruchenden Zufahrtsrampen.



Abbildung: Schemaplan Rampen/Tunnel auf der Achse Aeschengraben – St. Alban-Anlage

Die aktuell vor dem Abschluss stehende Vorstudie wird aufzeigen, dass es eine für alle Verkehrsmittel funktionierende und sichere Lösung auf einer Ebene gibt, die stadtverträglich und zukunftstauglich ist. Sie bildet die Grundlage für einen Ausgabenbericht mit Antrag auf Projektierungsmittel, den der Regierungsrat dem Grossen Rat im Jahr 2020 stellen will, um den Aeschenplatz ganzheitlich als Verkehrsknoten und Stadtraum sowie als Eingangstor zur Basler Innenstadt zu verbessern. Die Umsetzung erfolgt etwa im 2029.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Beat K. Schaller und Konsorten betreffend eine moderne Verkehrsführung am Aeschenplatz dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin