

04.1871.01

Bericht des Regierungsrates

zur

rechtlichen Zulässigkeit
der Initiative

„Ja zum Trolleybus (Trolleybusinitiative)“

vom 5. April 2005 / 041871 / JD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
8. April 2005

A.

1. Vorprüfung

Am 29. Juni 2004 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative „Ja zum Trolleybus (Trolleybusinitiative)“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 3. Juli 2004 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

2. Zustandekommen

Aufgrund von § 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 12. November 2004 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Ja zum Trolleybus (Trolleybusinitiative)“ mit 7'157 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 17. November 2004 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, dem 29. November 2004 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von sechs Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nichts Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

Die Initiative ist unformuliert und hat folgenden Wortlaut :

„Gestützt auf § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 reichen die unterzeichneten im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmbürgerinnen und Stimmbürger folgende unformulierte Initiative ein :

- Das System Trolleybus ist aufrecht zu erhalten und weiter zu entwickeln.

- Bei der Beschaffung von Fahrzeugen als Ergänzung zum Tram ist der Steigerung der Wohn- und Lebensqualität (weniger Lärm, keine Abgase) besonderes Gewicht beizumessen.“

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

B.

1. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext.

Mit der Initiative Ja zum Trolleybus (Trolleybusinitiative) wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung, in ein Gesetz, etwa in das Gesetz betreffend Organisation und Verwaltung der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) vom 16. Dezember 1971 (953.100), aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte. Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert, wenn sie gemäss § 2 Abs. 2 IRG den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben. Das trifft auf die vorliegende Initiative zu, die in ihrem Ingress selber als unformulierte Initiative bezeichnet wird.

2. Das Anliegen der Initiative

Mit der vorliegenden unformulierten Initiative stellen die Initiantinnen und Initianten beim Grossen Rat das Begehren, dass das System Trolleybus aufrecht erhalten und weiterentwickelt wird und dass bei der Beschaffung von Fahrzeugen als Ergänzung

zum Tragen der Steigerung der Wohn- und Lebensqualität besonderes Gewicht beigemessen wird.

Die BVB betreiben den öffentlichen Verkehr zur Hauptsache mit Strassenbahnen (Trambahnen oder Tram genannt) und in Ergänzung dazu mit Autobussen und mit Trolleybussen auf öffentlichen Strassen.

Autobusse werden durch Dieselmotoren oder andere Verbrennungsmotoren betrieben. Sie sind schienenunabhängig und leitungsunabhängig.

Trolleybusse werden durch Elektromotoren betrieben, welche den elektrischen Strom von Oberleitungen beziehen, welche über den von den Trolleybussen befahrenen Strassenrouten fest installiert sind. Trolleybusse sind leitungsgebunden.

Wie den Ausführungen auf den Unterschriftenbogen zu entnehmen ist, treten die Initiantinnen und Initianten für die Aufrechterhaltung und gesetzliche Verankerung der Trolleybusse ein, weil diese nach ihren Angaben weniger Abgase abgeben, weniger Lärm machen, die Umwelt nicht belasten und zu mehr Lebensqualität und Wohnqualität führen.

Dass keine Autobusse mehr beschafft werden dürfen, verlangt die Initiative nicht.

3. Die Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Aufgrund der subsidiären Generalklausel zugunsten der kantonalen Kompetenz sind die Kantone für alle Aufgaben zuständig, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist (Art. 3, 42 Abs. 1 und 43 BV). Die vorliegende Initiative betrifft die Regelungsbereiche öffentlicher Orts- und Regionalverkehr und Umweltschutz. Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmung über den öffentlichen Orts- und Regionalverkehr. Für den Bereich des Umweltschutzes räumt Art. 74 Abs. 1 BV dem Bund hingegen eine umfassende nachträglich derogatorische oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ein (Morell, in : Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich / Basel / Genf 2002, Art. 74 N 9). Folglich sind die Kantone in diesem Bereich nur insoweit zur Gesetzgebung zuständig, als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat (Morell, a.a.O., Art. 74 N 9). Der Schutz der Umwelt durch die Wahl bestimmter örtlicher und regionaler öffentlicher Verkehrsmittel wird durch das Bundesrecht nicht geregelt. Somit sind die Kantone zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen in diesem Bereich kompetent.

Es fragt sich, ob die von der Initiative geforderte Einschränkung der Dispositionsfreiheit der BVB bei der Wahl der Fahrzeuge den Anforderungen an eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27, 36 und 94 BV) gerecht werden muss. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen (Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N 656; Rhinow / Schmid / Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel / Frankfurt am Main 1998, § 5 N 84). Dies gilt sowohl für

Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden) als auch für ausgegliederte Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit (Rhinow / Schmid / Biaggini, a.a.O., N 84). Die BVB sind eine öffentlich-rechtliche Anstalt (vgl. sowohl § 2 Gesetz betreffend Organisation und Verwaltung der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) vom 16. Dezember 1971 (953.100) als auch § 1 Abs. 1 Organisationsgesetz der Basler Verkehrsbetriebe (BVB-OG) vom 10. März 2004 (Kantonsblatt vom 13. März 2004)). Folglich tangieren die mit der Initiative geforderten Regelungen den persönlichen Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit nicht. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Eingriffs in dieses Grundrecht brauchen deshalb nicht erfüllt zu sein.

Eine Kollision der von der Initiative verlangten Regelung mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

3.1.2.1 Vorbemerkung

Die Initiative betrifft den Einsatz von Tram, Bus und Trolleybus im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr. Dieser erfolgt im Kanton Basel-Stadt in erster Linie durch die BVB und wird gegenwärtig durch das Gesetz betreffend Organisation und Verwaltung der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) vom 16. Dezember 1971 (953.100) geregelt. Am 10. März 2004 hat der Grosse Rat ein Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) und ein neues Organisationsgesetz der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB-OG) erlassen. Sie sind in der Volksabstimmung vom 27. Februar 2005 angenommen worden und regeln ab dem vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt des Wirksamwerdens den Gegenstand der vorliegenden Initiative. Für den Entscheid über die materielle Rechtmässigkeit der Initiative ist die Rechtslage im Zeitpunkt der Beurteilung durch den Grossen Rat massgebend (Hangartner / Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 33 N 2145). Da momentan noch nicht feststeht, auf welchen Zeitpunkt die beiden neuen Gesetze wirksam werden, - sie werden kaum vor dem 1. Januar 2006 wirksam werden, - wird die Beachtung des kantonalen Rechts im Folgenden für das bisherige und für das neue Recht getrennt geprüft.

3.1.2.2 Beachtung des bisherigen kantonalen Rechts

Die BVB sind ein öffentliches Unternehmen (vgl. dazu Rhinow / Schmid / Biaggini, a.a.O., § 18 N 12, 28) in der Form einer Dienststelle des Wirtschafts- und Sozialdepartements, die gemäss geltendem Organisationsgesetz einen selbständigeren Status geniesst als andere Dienststellen der Verwaltung (Ratschlag zum Erlass eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) sowie zu einer Revision des Gesetzes betreffend Organisation und Verwaltung der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB-OG) vom 3. September 2002, Nr. 9186, viii, 42). Sie errichten und betreiben im Auftrag des Kantons Basel-Stadt Linien des öffentlichen Orts- und Regionalverkehrs (vgl. §§ 1 f. BVB-Gesetz).

Der Regierungsrat bestimmt abschliessend über die durch die BVB zu erbringenden Leistungen sowie über Angebotsausbau oder -abbau (§ 4 BVB-Gesetz; BVB-Facts, Sonderbeilage zu den neuen ÖV- und BVB-Organisationsgesetzen, Februar 2004 (im Folgenden BVB-Facts), 2). Die Aufrechterhaltung des Systems Trolleybus fällt demnach in die Kompetenz des Regierungsrates. Gesetzes- oder Beschlussesbestimmungen, für deren materielle Behandlung nicht der Grosse Rat, sondern ein anderes Organ wie namentlich der Regierungsrat zuständig ist, dürfen mit einem Initiativbegehren nur dann verlangt werden, wenn zuerst oder allenfalls gleichzeitig die Zuständigkeitsordnung revidiert wird (Rhinow, in Eichenberger et al. (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel / Frankfurt am Main 1984, 140). Die Umsetzung der vorliegenden Initiative erfordert jedoch nicht eine in die Kompetenz des Regierungsrates fallende Beschlussesbestimmung. Es genügt vielmehr, dass durch Gesetz bestimmt wird, dass die Regierungsratsbeschlüsse betreffend die Leistungen der BVB nicht zur Abschaffung des Systems Trolleybus führen dürfen. An solche inhaltliche Vorgaben ist der Regierungsrat aufgrund des Legalitätsprinzips gebunden (vgl. § 42 KV). Der Erlass diesbezüglicher Gesetzesbestimmungen fällt in die Kompetenz des Grossen Rates (§ 39 lit. b KV).

Die Forderung der Initiative, das System Trolleybus weiterzuentwickeln und bei der Fahrzeugbeschaffung den Trolleybus als Alternative zur Steigerung der Wohn- und Lebensqualität in Betracht zu ziehen, kann nur bei der Beschaffung der Fahrzeuge umgesetzt werden. Der Entscheid darüber, welche Fahrzeuge gekauft werden, fällt in die Kompetenz der BVB (§ 9 lit. i BVB-Gesetz). Da diese Kompetenz den BVB durch Gesetz verliehen wird, kann sie durch ein solches auch jederzeit im Sinne der Initiative eingeschränkt werden. Der Erlass der erforderlichen Gesetzesbestimmungen fällt in die Kompetenz des Grossen Rates (§ 39 lit. b KV).

3.1.2.3 Beachtung des neuen kantonalen Rechts

Die BVB sind ein öffentliches Unternehmen (vgl. dazu Rhinow / Schmid / Biaggini, a.a.O., § 18 N 12, 28) in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (§ 1 BVB-OG), welches insbesondere im Auftrag des Kantons Basel-Stadt Linien des öffentlichen Orts- und Regionalverkehrs errichtet und betreibt und Bahninfrastruktur und Nebenanlagen erstellt, unterhält und betreibt (§ 2 BVB-OG).

Die von den BVB für den Kanton zu erbringenden Verkehrsleistungen sowie die Leistungen im Bereich Betrieb und Unterhalt von Bahninfrastruktur und Nebenanlagen werden in einjährigen Leistungsvereinbarungen festgelegt (§ 5 Abs. 1 ÖVG, § 5 BVB-OG). Um die mittelfristige Unternehmensplanung der BVB zu ermöglichen, kann der Kanton mit den BVB mehrjährige Rahmenvereinbarungen abschliessen (§ 5 BVB-OG). Die Leistungsvereinbarungen umschreiben insbesondere Art, Umfang, Kosten und Erlöse der zu erbringenden Leistungen, die vereinbarten Abgeltungen sowie die Anforderungen bezüglich Qualität, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit der Leistungserbringung (§ 5 Abs. 1 ÖVG).

Der Grosse Rat bestimmt mittels Genehmigung des vierjährigen ÖV-Programms und des ÖV-Globalbudgets abschliessend über die durch die BVB zu erbringenden Leistungen sowie über Angebotsausbau oder -abbau (§ 4 Abs. 1 und 2, § 14 und § 16 lit. b ÖVG; BVB-Facts, 2). Das ÖV-Programm bildet die Basis für die Leistungsvereinbarung des Kantons mit der BVB (§ 4 ÖVG, § 5 BVB-OG). Die Aufrechterhaltung des Systems Trolleybus fällt demnach in die Kompetenz des Grossen Rates. Bei der Genehmigung des ÖV-Programms und des ÖV-Globalbudgets hat der Grosse Rat die in § 3 ÖVG angeführten Angebotsziele zu berücksichtigen. Aus rechtlicher Sicht spricht nichts dagegen, diese gesetzlichen Leitlinien um eine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Systems Trolleybus zu ergänzen. Der Erlass der dazu erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates (§ 39 lit. b KV).

Die Forderung der Initiative, das System Trolleybus weiterzuentwickeln und bei der Fahrzeugbeschaffung den Trolleybus als Alternative zur Steigerung der Wohn- und Lebensqualität in Betracht zu ziehen, kann nur bei der Beschaffung der Fahrzeuge umgesetzt werden. Der Entscheid darüber, welche Fahrzeuge gekauft werden, fällt in die Kompetenz der BVB (§ 10 Abs. 1 und 2 lit. d, g und j BVB-OG). Da diese Kompetenz den BVB durch Gesetz verliehen wird, kann sie durch ein solches auch jederzeit im Sinne der Initiative eingeschränkt werden. Der Erlass der erforderlichen Gesetzesbestimmungen fällt in die Kompetenz des Grossen Rates (§ 39 lit. b KV).

3.2. Einheit der Materie und Durchführbarkeit

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen vorgeschlagenen Neuerungen im Hinblick auf ihren Zweck ein innerer Zusammenhang besteht, der die Zusammenfassung in einer Initiative und zu einer Abstimmungsfrage als sachlich gerechtfertigt erscheinen lässt (Rhinow, a.a.O., 146). Die vorliegende Initiative befasst sich mit der Aufrechterhaltung des Systems Trolleybus und der Steigerung der Wohn- und Lebensqualität. Ein Mittel zum angestrebten Zweck der Steigerung der Wohn- und Lebensqualität sehen die Initiantinnen und Initianten in der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Systems Trolleybus. Zwischen den beiden Anliegen besteht ein hinreichender innerer Zusammenhang. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist damit durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative „Ja zum Trolleybus (Trolleybusinitiative)“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Basel, 6. April 2005

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Dr. Ralph Lewin

Dr. Robert Heuss

Beilage Grossratsbeschluss

