



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.2004.01

JSD / P082004  
Basel, 11. März 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 10. März 2009

## Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der "Initiative zur Förderung des  
ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-  
Initiative)"**

## A.

### 1. Vorprüfung

Am 25. März 2008 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der "Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 9. April 2008 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

### 2. Zustandekommen

In Anwendung der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 4. Dezember 2008 durch Verfügung festgestellt, dass die "Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" mit 3'483 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 10. Dezember 2008 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, dem 22. Dezember 2008 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 drei Monaten den 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 nicht Unmögliches verlangt.

#### 4. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 9. April 2008)

*„Kantonale Volksinitiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)*

*Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 verlangen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen, die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen mit folgendem Inhalt :*

- *Der Kanton Basel-Stadt schützt die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Verkehrs.*
- *Der Kanton trifft die erforderlichen Massnahmen, damit der Anteil des öffentlichen Verkehrs (ÖV), Fuss- und Veloverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen im Kanton Basel-Stadt innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten dieser Initiative um mindestens 10 Prozentpunkte erhöht wird; massgebend sind dabei die zurückgelegten Personenkilometer auf Kantonsgebiet. Der Kanton Basel-Stadt setzt konsequent auf den ÖV und ein sicheres Fuss- und Velowegnetz sowie auf attraktive Rahmenbedingungen für den ÖV, Fuss- und Veloverkehr.*
- *Der Neu- oder Ausbau von Hochleistungsstrassen und Hauptstrassen ist nur unter der Bedingung zulässig, dass sich die Kapazität des gesamten Strassennetzes für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Der Kanton Basel-Stadt handelt nach diesem Grundsatz im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn in Verhandlungen mit übergeordneten Stellen.*
- *Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht über den Stand der Umsetzung.“*

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 zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung, in ein Gesetz 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. Sie müssen aber den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben (§ 2 Abs. 2 IRG). Das trifft auf die vorliegende Initiative zu.

### 2. Das Anliegen der Initiative

Wie dem Titel der Initiative zu entnehmen ist, bildet die Förderung des ÖV (öffentlicher Verkehr) sowie des Fuss- und Veloverkehrs (sog. Langsamverkehr) im Kanton Basel-Stadt das zentrale Anliegen der Initianten und Initiantinnen. Dieses allgemein formulierte Ziel wird mit einer konkreten Zielvorgabe verbunden. Diese sieht vor, dass innerhalb von zehn Jahren nach Annahme der Initiative eine spürbare Erhöhung des Anteils des öffentlichen Verkehrs sowie des Langsamverkehrs stattfinden muss. Gleichzeitig soll der motorisierte Individualverkehr insofern eingedämmt werden, als der Neu- oder Ausbau von Hauptverkehrswegen gleichsam auf dem heutigen Stand eingefroren wird. Was nach Ablauf von zehn Jahren zu geschehen hat, sagt die Initiative nicht. Aus der Formulierung und dem Zweck der Initiative kann indessen geschlossen werden, dass die entsprechenden Vorschriften bezüglich der Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs nur für die Dauer von zehn Jahren Geltung haben. Wie bezüglich der Kapazitätsbeschränkung für Strassen nach Ablauf von zehn Jahren zu Verfahren ist, dazu äussert sich die Initiative nicht. Ebenso wenig äussert sich die Initiative zur Frage, mit welchen konkreten Massnahmen der ÖV, Fuss- und Veloverkehr gefördert bzw. die Zielvorgabe erreicht werden sollen.

### 3. Die Prüfung der 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, Fuss- und Veloverkehr, Strassenbau sowie Umweltschutz. Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmung über den öffentlichen Orts- und Regional-

verkehr oder den Veloverkehr. In Bezug auf den Fussverkehr verfügt der Bund gemäss Art. 88 BV über eine Grundsatzgesetzgebungs-kompetenz. Es ist jedoch Sache der Kantone, über die Planung, Projektierung, den Bau und Unterhalt wie auch die Wegweisung (Signalisationen/Markierungen) der Fuss- und Wanderwege zu befinden (Martin Lendi, in: Ehrenzeller et al. (Hrgs), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar zu Art. 88 BV, N 6 ff.).

Gemäss Art. 82 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr. Die Strassenhoheit steht jedoch als originäre Kompetenz den Kantonen zu. Auch wenn die Strassenhoheit der Kantone durch verschiedene Bundeskompetenzen teilweise massgeblich eingeschränkt wird (vgl. z.B. Art. 81, 83 BV oder Art. 2 Abs. 2 und 3 SVG), sind die Kantone grundsätzlich alleine für die Planung, Bau, Widmung und Unterhalt von Strassen zuständig (René Schaffhauser, in: Ehrenzeller et al. (Hrgs), Kommentar zu Art. 82 BV, N 3 ff.). Eine wichtige Ausnahme davon sieht Art. 82 Abs. 2 BV vor: Danach hat der Bund die Kompetenz zur Oberaufsicht über Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung, und er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen. Es handelt sich dabei nicht nur um Strassen für den Durchgangsverkehr, sondern auch für den regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr oder für die Landesverteidigung. Aufgrund dieser administrativen Oberaufsicht hat der Bund das Recht, einen allenfalls mangelhaften Unterhalt solcher Strassen zu beanstanden. Ausnahmsweise kann er auch die Nichterstellung bzw. den Nichtausbau bestimmter Verbindungen rügen (René Schaffhauser, a.a.O, N 6). Darüber hinaus stellt der Bund gemäss Art. 83 Abs. 1 BV die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher. Gemäss Initiativtext betreffen die Beschränkungen bezüglich Neu- und Ausbau Hochleistungsstrassen und Hauptstrassen. Während der Begriff „Hauptstrasse“ im Strassenverkehrsrecht definiert ist (vgl. Art. 1 Abs. 7 der Signalisationsverordnung, SSV; SR 741.21), bleibt unklar, was mit Hochleistungsstrassen gemeint ist. Soweit die von der Initiative anvisierten Einschränkungen nicht Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung betreffen, widerspricht sie den Bestimmungen der Bundesverfassung aber nicht. Die Initiative sieht denn auch ausdrücklich vor, dass der Kanton im Rahmen der „gesetzlichen Möglichkeiten“ handeln soll.

Für den Bereich des Umweltschutzes räumt Art. 74 Abs. 1 BV dem Bund eine umfassende nachträgliche derogatorische Gesetzgebungskompetenz ein. Solange jedoch der Bund in diesem Bereich nicht abschliessend von seiner Kompetenz Gebrauch macht, bleiben die Kantone grundsätzlich zuständig, im Bereich des Umweltschutzes zu legiferieren (Reto Morrell, in: Ehrenzeller et al. (Hrgs), Kommentar zu Art. 74 BV, N 9). Da die Initiative in Bezug auf konkret zu treffenden Massnahmen weitgehend unbestimmt bleibt, ist ein Verstoß gegen die Bundesverfassung nicht erkennbar.

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

### 3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Unter der Marginalie „Verkehrspolitik“ besagt § 30 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100), dass der Staat eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität ermöglicht und koordiniert, wobei der öffentliche Verkehr Vorrang genießt. Die Initiative steht im Einklang mit den Zielen dieser Verfassungsbestimmung.

Gemäss § 30 Abs. 2 KV setzt sich der Staat für einen attraktiven Agglomerationsverkehr, für rasche Verbindungen zu den schweizerischen Zentren und für den Anschluss an die internationalen Verkehrsachsen auf Schiene, Strasse sowie auf Luft- und Wasserwegen ein. Indem die Initiantinnen und Initianten eine Kapazitätsbeschränkung für Hochleistungsstrassen einführen wollen, steht dies teilweise in Widerspruch zu § 30 Abs. 2 KV. Bei einer Annahme der Initiative müsste deshalb auf eine verfassungskonforme Umsetzung dieser Forderung geachtet werden. Im Übrigen verstösst die Initiative nicht gegen kantonales Recht.

Einzelnen Aspekten der Initiative wird im Kanton bereits heute nachgelebt: So wird etwa in § 2 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖVG, SG 951.100) festgehalten, das Gesetz bezwecke „die Verbesserung der Standortqualität des Kantons als Wirtschafts- und Wohnstandort durch einen leistungsfähigen öffentlichen Personen- und Güterverkehr, die Erschliessung des Kantonsgebiets und die Abwicklung eines grösstmöglichen Teils des Personen- und Gütertransports mit umweltfreundlichen und stadtgerechten Verkehrsmitteln“. Des Weiteren wird im Umweltbericht 2007 des Kantons Basel-Stadt ausgeführt, das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr, die Verstetigung des motorisierten Verkehrs sowie die Förderung des Langsamverkehrs (Fussgänger, Velo) soll durch entsprechende Strassenraumgestaltung und –organisation realisiert werden<sup>1</sup>. Ebenso ergibt sich aus dem Politikplan 2009-2012 im Aufgabenfeld 2.4 betreffend Mobilität, dass der öffentliche Verkehr sowie der Langsamverkehr Vorrang genießt gegenüber dem motorisierten Individualverkehr.

### 3.2. Einheit der Materie

Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn in einer einzigen Vorlage nicht über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird. Mit der "Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" soll der öffentliche Verkehr, der Fuss- und Veloverkehr im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr eine vorrangige Stellung eingeräumt werden. Nach Auffassung der Initianten und Initiantinnen sind die einzelnen Forderungen in der Initiative geeignet, die Wohn- und Lebensqualität der Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt zu steigern. Zwischen diesen Anliegen besteht ein hinreichender Zusammenhang, so dass der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist.

### 3.3. Durchführbarkeit

Die unformulierte Initiative verlangt im Wesentlichen, den öffentlichen Verkehr sowie nicht-motorisierte Fortbewegungsmittel zu fördern, während der motorisierte Individualverkehr eingedämmt werden soll. Undurchführbar ist diese Forderung nicht. Die Ermittlung des genauen Anteils der verschiedenen Verkehrsarten dürfte zwar nicht ganz einfach sein. Bei der Umsetzung der Initiative müsste etwa festgelegt werden, wie der Anteil des öffentlichen Verkehrs, des Fuss- und des Veloverkehrs zuverlässig und exakt ermittelt werden soll. Es bestehen aber bereits Statistiken, welche das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung zum Verkehrsverhalten in der Schweiz erstellt hat, auf die man gegebenenfalls zurückgreifen könnte (vgl. Mobilität in der Schweiz, Ergebnisse des Mikrozensus 2005 zum Verkehrsverhalten, Hrsg: Bundesamt für Raumentwicklung; BFS, Statistik der Schweiz, Neuchâtel 2007, erschienen am 15. Mai 2007) Unklar ist sodann, was

<sup>1</sup> (vgl. <http://www.umweltberichtbeiderbasel.ch/Massnahmen-im-Bereich-Verkehr.43.0.html>, letztmals besucht am 10. Februar 2009).

mit dem Schutz der Bevölkerung vor „negativen Auswirkungen des Verkehrs“ gemeint ist, besteht doch das Hauptanliegen der Initiative gerade darin, einen Teil des Verkehrs - den öffentlichen und den Langsamverkehr - zu fördern. Aus dem Inhalt und den Zweck der Initiative kann jedoch geschlossen werden, dass die Bevölkerung vor den Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs geschützt werden soll. Auch wenn die einzelnen Forderungen des Initiativtextes teilweise sehr unbestimmt formuliert sind und daher die denkbaren Möglichkeiten zur konkreten Umsetzung der Initiative unbegrenzt erscheinen, ist die "Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" insgesamt nicht undurchführbar.

#### 4. Antrag

Aufgrund der vorstehenden 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 zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

Beilage: Grossratsbeschluss

## **Grossratsbeschluss**

**über**

**die rechtliche Zulässigkeit**

**der "Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs  
im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)"**

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,  
nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 082004  
vom  
beschliesst :

Die mit 3'483 Unterschriften zustandegekommene "Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)" wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.