



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.0492.01

JSD/P100492  
Basel, 8. September 2010

Regierungsratsbeschluss  
vom 9. September 2010

## Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-Initiative)“**

## **A. Zustandekommen der Volksinitiative**

### **1. Vorprüfung**

Am 20. Januar 2010 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-Initiative)“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt vom 23. Januar 2010 veröffentlicht worden.

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäss wurde der Ablauf der Unterschriftensammelfrist von der Staatskanzlei im Kantonsblatt vom 23. Januar 2010 auf den 23. Juli 2011 festgesetzt.

### **2. Zustandekommen**

Die Frist für die Einreichung der Initiative wurde eingehalten.

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 3. Juni 2010 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative mit 3'616 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 9. Juni 2010 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am Montag, 21. Juni 2010 unbenutzt abgelaufen.

### **3. Überweisung an den Regierungsrat**

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.

### **4. Initiativtext**

4.1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 23. Januar 2010):

„Kantonale Initiative «Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-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 reichen die Unter-

zeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein:

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 wird wie folgt geändert:

§ 19 des Umweltschutzgesetzes wird wie folgt geändert:

Absatz 1:

wie bisher

Absatz 2:

Der Kanton fördert aktiv die Erstellung öffentlicher oder durch Private erstellte Park-and-Ride-Anlagen in Verbindung mit dem nationalen oder internationalen Eisenbahnnetz und mit dafür aufgrund der örtlichen Verhältnisse geeigneten Stationen öffentlicher Nahverkehrsmittel. Er fördert ferner die Bereitstellung zusätzlicher Abstellflächen, die während Messen und anderer ausserordentlicher Anlässe als Park-and-Ride-Anlagen benützt werden können.

Absatz 3:

In Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft sowie den elsässischen und badischen Behörden fördert der Kanton mit geeigneten Mitteln auch ausserhalb des Kantonsgebietes die Erstellung öffentlicher oder durch Private erstellte Park-and-Ride-Anlagen, die geeignet sind, für Fahrten von auswärts ins Kantonsgebiet den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verbessern.

Absatz 4:

Der Kanton setzt sich ein für eine Gestaltung der Parkgebühren, die die Attraktivität der Park-and-Ride-Anlagen für die Benutzer sicherstellt. Er kann die Parkgebühren zu diesem Zwecke durch Subventionen verbilligen. Einzelheiten werden auf dem Ordnungswege geregelt.

Übergangsbestimmung:

Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.“

#### 4.2. Synoptische Darstellung: Geltendes Recht – Initiativtext

Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991(USG BS; SG 780.100)	Park-and-Ride-Initiative
<p>Park-and-Ride-Anlagen  <b>§ 19.</b> Park-and-Ride-Anlagen im Sinne dieses Gesetzes sind Parkgaragen oder Parkplatzanlagen für motorisierte Privatfahrzeuge, welche aufgrund ihres Standorts in der Nähe von geeigneten Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel vor allem den Fahrgästen dieser Verkehrsmittel dienen.</p> <p><sup>2</sup> Park-and-Ride-Anlagen dürfen nur in Verbindung mit dem nationalen oder internationalen Eisenbahnnetz oder mit peripheren Stationen öffentlicher Nahverkehrsmittel erstellt werden. Ausgenommen sind Abstellflächen, die ausschliesslich während Messen und anderer ausserordentlicher Anlässe benützt werden.</p>	<p><i>Park-and-Ride-Anlagen</i>  <b>§ 19. unverändert</b></p> <p><sup>2</sup> <i>Der Kanton fördert aktiv die Erstellung öffentlicher oder durch Private erstellte Park-and-Ride-Anlagen in Verbindung mit dem nationalen oder internationalen Eisenbahnnetz und mit dafür aufgrund der örtlichen Verhältnisse geeigneten Stationen öffentlicher Nahverkehrsmittel. Er fördert ferner die Bereitstellung zusätzlicher Abstellflächen, die während Messen und anderer ausserordentlicher Anlässe als Park-and-Ride-Anlagen benützt werden können.</i></p>

<sup>3</sup> Der Kanton kann sich an Park-and-Ride-Anlagen auch ausserhalb des Kantonsgebietes beteiligen.

<sup>3</sup> *In Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft sowie den elsässischen und badischen Behörden fördert der Kanton mit geeigneten Mitteln auch ausserhalb des Kantonsgebietes die Erstellung öffentlicher oder durch Private erstellte Park-and-Ride-Anlagen, die geeignet sind, für Fahrten von auswärts ins Kantonsgebiet den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verbessern.*

**neuer Abs. 4:**

<sup>4</sup> *Der Kanton setzt sich ein für eine Gestaltung der Parkgebühren, die die Attraktivität der Park-and-Ride-Anlagen für die Benutzer sicherstellt. Er kann die Parkgebühren zu diesem Zwecke durch Subventionen verbilligen. Einzelheiten werden auf dem Verordnungswege geregelt.*

**Übergangsbestimmung:**

*Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.*

## B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

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

### 1. Formulerte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 Kantonsverfassung und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Aufgrund von § 2 Abs. 1 IRG gelten Initiativen als unformuliert, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen.

Die vorliegende Initiative formuliert die Absätze 2 und 3 von § 19 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 neu und ergänzt den erwähnten Paragraphen um einen neuen Absatz 4. Die Initiative enthält zudem eine Übergangsbestimmung (recte: Schlussbestimmung) betreffend Zeitpunkt der Wirksamkeit, wonach die Bestimmungen sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft treten.

Die mit der Initiative begehrte Änderung ist ausformuliert.

Gemäss § 49 Abs. 2 KV sind formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen.

Veränderte und neue Paragraphen stehen auch immer in einem Zusammenhang zu den bestehenden Bestimmungen. Allfällige daraus entstehende Unklarheiten können je nachdem

durch naheliegende Interpretation, präzisierende Ausführungserlasse oder auch von der Rechtsprechung bereinigt werden.

#### *Absatz 1*

Absatz 1 bleibt unverändert. Unter Park-and-Ride-Anlagen sind demnach weiterhin Parkgaragen oder Parkplatzanlagen für motorisierte Privatfahrzeuge zu verstehen, welche aufgrund ihres Standorts in der Nähe von geeigneten Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel vor allem den Fahrgästen dieser Verkehrsmittel dienen.

#### *Absatz 2*

Absatz 2 ist neu im Sinne eines Fördergesetzes ausgestaltet, wonach der Kanton die Erstellung von Park-and-Ride-Anlagen fördert. Ein Rechtsanspruch auf die Erstellung von Park-and-Ride-Anlagen oder auf diesbezügliche staatliche Leistungen wird indes nicht begründet.

Gemäss geltendem Recht dürfen Park-and-Ride-Anlagen nur in Verbindung mit dem nationalen oder internationalen Eisenbahnnetz oder mit peripheren Stationen öffentlicher Nahverkehrsmittel erstellt werden. Die Formulierung der Initiative schliesst nicht mehr explizit aus, dass grundsätzlich auch ausserhalb dieser Zonen Park-and-Ride-Anlagen realisiert werden können. Lediglich die Förderung durch den Kanton beschränkt sich auf Park-and-Ride-Anlagen, die mit dem nationalen oder internationalen Eisenbahnnetz und mit dafür aufgrund der örtlichen Verhältnisse geeigneten Stationen öffentlicher Nahverkehrsmittel in Verbindung stehen. Es ist jedoch angesichts der unveränderten Definitionsnorm von Absatz 1 davon auszugehen, dass diese Formulierung die bestehenden Voraussetzungen nicht abschwächen will und die Standorte dieser Park-and-Ride-Anlagen auch weiterhin an das nationale oder internationale Eisenbahnnetz sowie an die Stationen des öffentlichen Nahverkehrs angebunden sein sollen, was auch dem Sinn solcher Anlagen entspricht.

#### *Absatz 3*

Auch Absatz 3 ist einem Fördergesetz nachgebildet. Diesbezüglich kann auf das zu Absatz 2 Gesagte verwiesen werden.

Es ist davon auszugehen, dass mit der Formulierung „*ausserhalb des Kantonsgebietes*“ sowohl die schweizerischen wie auch die deutschen und französischen Einzugsgebiete von Basel-Stadt gemeint sind. Dies geht aus dem Satzanfang hervor, welcher die „*Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft, den elsässischen und den badischen Behörden*“ erwähnt. Sinnvollerweise ist auch davon auszugehen, dass es in erster Linie um die in unmittelbarer Nähe zum Kanton Basel-Stadt liegenden Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft, des deutschen Landkreises Lörrach und des französischen Kantons Huningue geht, da Park-and-Ride-Anlagen ausserhalb dieser Umlandgemeinden bzw. des Einzugsgebietes von Basel-Stadt wohl nicht geeignet wären, „*für Fahrten von auswärts ins Kantonsgebiet den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verbessern*“.

Darüber hinaus ist Absatz 3 als Absichtserklärung zu verstehen, wonach der Kanton Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit den Behörden seines Einzugsgebietes die Errichtung von gemeinsamen Park-and-Ride-Anlagen anstrebt; Absatz 3 kann in diesem Sinne jedoch nicht direkt gewährleisten, dass die basellandschaftlichen, elsässischen oder badischen Behörden

mit dem Kanton Basel-Stadt im Bereiche der Park-and-Ride-Anlagen zusammenarbeiten werden.

#### *Absatz 4*

Subventionen werden im Kanton Basel-Stadt durch das Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984 (SuG; SG 610.500) geregelt. Unter Subventionen sind gemäss § 2 SuG geldwerte Vorteile zu verstehen, die an Dritte gewährt werden, um die Erbringung freiwilliger Leistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten. Parkgebühren können in diesem Sinne nicht subventioniert werden. Indessen können an den Betrieb von Park-and-Ride-Anlagen Dritter staatliche Beiträge geleistet werden, was indirekt zu einer Senkung der Benutzungsgebühren führen kann.

Grundsätzlich besteht kein allgemeiner Anspruch auf Subventionen (§ 5 Abs. 1 SuG). Gesetzlich kann ein solcher Anspruch allerdings begründet werden. Es stellt sich die Frage, ob im Bereich von Park-and-Ride-Anlagen ein Subventionsanspruch eingeführt werden soll. Es ist ob der „*kann*“-Formulierung jedoch davon auszugehen, dass grundsätzlich kein Anspruch auf die Subventionierung von Park-and-Ride-Anlagen eingeführt und mit anderen Worten kein Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen begründet wird.

Gebühren für die Benutzung von Park-and-Ride-Anlagen sind in § 40a Ziff. 5 der Verordnung über den Strassenverkehr vom 7. Dezember 1964 (SG 952.200) geregelt. Diese Gebühren erfassen indes nur die staatlichen Park-and-Ride-Anlagen auf Kantonsgebiet. Die Initiative ermöglicht in Artikel 2 auch die Erstellung von Park-and-Ride-Anlagen durch Private respektive die Förderung von Anlagen ausserhalb des Kantonsgebietes. Damit die Betreiber privater Anlagen dem gesetzlichen Gebührenkorsett unterworfen sind, müssten entsprechende Verträge abgeschlossen werden und allenfalls, wie der neue Absatz 4 in fine vorsieht, eine Anpassung der Verordnung erfolgen. Park-and-Ride-Anlagen ausserhalb des Kantonsgebietes können nur durch Verträge zu einem vorgeschriebenen Gebührentarif angehalten werden.

Insgesamt erscheinen die hier aufgeworfenen Formulierungsfragen nicht so gravierend, dass die Initiative trotz ihrer Formulierung als unformuliert zu bezeichnen wäre. Es ist ihnen ausserdem durch Auslegung und Präzisierungen in Ausführungserlassen angemessen beizukommen.

Die Voraussetzung einer formulierten Initiative ist somit gegeben.

## **2. Das Anliegen der Initiative**

Die Park-and-Ride-Initiative will die Mobilität auf Strasse und Schiene besser verknüpfen indem mehr Park-and-Ride-Raum zur Verfügung gestellt wird. Zu diesem Zweck soll die Realisierung regional abgestützter Park-and-Ride-Anlagen durch den Kanton Basel-Stadt aktiv gefördert werden. Mit einer attraktiven Ausgestaltung der Park-and-Ride-Gebühren soll die Bevölkerung zudem motiviert werden, bei Fahrten in die Stadt auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen, was zu einer Entlastung der Parkräume in der Stadt führen soll. Die Standorte

sollen ideal gelegen und an das Netz des öffentlichen Verkehrs angebunden sein, damit die Personen ohne Zeitverlust in die Innerstadt und die Basler Quartiere gelangen können. Park-and-Ride-Anlagen sollen mit anderen Worten ermöglichen, dass an geeigneten Stellen auf das öffentliche Verkehrsmittel umgestiegen werden kann und damit im Kantonsgebiet zu einer Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr beitragen.

### **3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative**

Gemäss § 48 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

#### **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). Damit kann der Kanton nicht nur bestimmen, welche Aufgaben er im Rahmen seiner Zuständigkeit erfüllt, sondern auch, wie er dies tun will [RAINER J. SCHWEIZER, in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 43 BV, N 6]. Solange mit anderen Worten nicht vom Bund auf den Kanton übertragene Aufgaben tangiert sind, ist der Kanton frei, die in seiner Kompetenz stehenden Aufgaben zu hinterfragen.

Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Dieser Verpflichtung ist der Bund mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) nachgekommen. Die Kantone sind gemäss Art. 74 Abs. 2 BV sowie Art. 36 USG grundsätzlich für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung zuständig. Dennoch kommen den Kantonen nebst den Vollzugsaufgaben auch gewisse eigenständige Rechtsetzungskompetenzen zu, soweit das USG regelungsbedürftige Vorgänge nicht erfasst. Diesem Bereich ist die vorliegende Thematik zuzuordnen, weshalb der Kanton Basel-Stadt berechtigt ist, die Erstellung von Park-and-Ride-Anlagen eigenständig gesetzlich zu regeln.

Die zu beurteilende Initiative widerspricht demnach weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

##### **3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts**

Die Initiative bewegt sich im Rahmen der in der Kantonsverfassung in § 30 und § 33 festgeschriebenen Grundsätze der Verkehrs- respektive der Umweltpolitik.

Gemäss § 17 Abs. 1 USG BS (SG 780.100) ist jede Subventionierung des Baus und Betriebs von Autoparkgaragen durch den Kanton verboten. Dieses Verbot gilt jedoch gemäss § 17 Abs. 2 USG BS nicht für Park-and-Ride-Anlagen im Sinne von § 19 USG BS.

Eine Kollision mit baselstädtischen Verfassungs- oder Gesetzesnormen ist folglich nicht ersichtlich.

### 3.2. Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Initiative befasst sich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist.

### 3.3. Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist durchführbar.

## 4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag:

**dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die formulierte Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-Initiative)“ für rechtlich zulässig zu erklären.**

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

## **Grossratsbeschluss**

**über die**

**rechtliche Zulässigkeit der**

**kantonalen Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-Initiative)“**

(vom [Hier Datum eingeben])

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

://: Die mit 3'616 Unterschriften zustande gekommene kantonale Volksinitiative „Ja zu regionalen Park-and-Ride-Anlagen (Park-and-Ride-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.