



An den Grossen Rat

21.1249.01

BVD/P211249

Basel, 8. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 7. Dezember 2021

Kantonale Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)»

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» für rechtlich zulässig zu erklären und dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 5. September 2021)

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 wird wie folgt ergänzt:

§ 33a Stadtklima

¹ Der Staat trifft wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

² Zu diesem Zweck erhöht er insbesondere die Anzahl Bäume und schafft oder sichert zusätzliche Grünflächen.

³ Er wandelt im erforderlichen Umfang insbesondere Strassenräume in Flächen für Bäume und Grünflächen um. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

Übergangsbestimmung zu § 33a

¹ Nach Inkrafttreten von § 33a ist während zehn Jahren jährlich eine Fläche, welche mindestens 0,5 Prozent des gesamten Strassenraums auf Staatsgebiet im Referenzjahr 2020 entspricht, von befestigten Strassenräumen in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln.

² Der Kanton veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung».

Kontaktadresse:

umverkehr

Stadtklima-Initiativen

Postfach

4009 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 26. August 2020 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der kantonalen Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 5. September 2020 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 5. September 2020 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 5. März 2022 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 1. September 2021 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» mit 3'843 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 4. September 2021 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

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 Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative verlangt vom Gemeinwesen die Vornahme von wirksamen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung. Zu diesem Zweck sollen insbesondere die Anzahl Bäume erhöht und zusätzliche Grünflächen geschaffen oder gesichert werden. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sollen je mindestens in ihrem Bestand erhalten werden.

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative

3.2.1 Voraussetzungen und vorliegende Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV 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. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» wird ein ausgearbeiteter Verfassungstext vorgelegt, dem zudem Übergangsbestimmungen beigegeben werden sollen. Übergangsbestimmungen enthalten Vorschriften zur Überführung vom bisherigen zum neuen Recht. Sie grenzen den zeitlichen Geltungsbereich des bisherigen und des neuen Rechts voneinander ab und können auch eigenständige materielle Regelungen für eine befristete Übergangszeit enthalten. Die «Übergangsbestimmung zu § 33a» der Initiative beinhaltet zeitlich befristete materielle Regelungen zum Umfang der Umwandlung von Strassenraum in Flächen für Bäume und Grünflächen. Es handelt sich aber nicht um eine befristete Regelung für die Übergangszeit von bisherigem zu neuem Recht zum jeweiligen Geltungsbereich, sondern um eine eigenständige Regelung mit einer begrenzten Dauer von zehn Jahren, die aber keine Übergangszeit von neuem zu altem Recht darstellt. Die unter dem Titel «Übergangsbestimmung zu § 33a» aufgeführten Regelungen sind deshalb keine Übergangsbestimmungen, sondern vielmehr befristete Ausführungsbestimmungen. Die fehlerhafte Bezeichnung hat indes keinen Einfluss auf die Kategorisierung der Initiative als formuliert oder unformuliert. Sämtliche Bestimmungen der Initiative können ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung aufgenommen werden. Es handelt sich damit um eine formulierte Volksinitiative.

3.3 Materielle Prüfung

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.3.1 Allgemeines

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und jüngst 143 I 129 E. 2.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne ausulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 BV). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 S. 219 f. [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2 S. 132). Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 115 E. 3a, BGE 111 Ia 303 E. 7b mit Hinweisen).

3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht

Der Bund erfüllt nach Art. 42 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV).

Nach Art. 73 BV streben Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an. Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (Art. 74 Abs. 1 BV). Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (Art. 74 Abs. 3 BV). Es liegt eine umfassende und konkurrierende Kompetenz des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen vor (vgl. Morell/Vallender in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 3. Auflage 2014, Art. 74, RZ 10). Der Kanton kann bis zur Kompetenzausübung durch den Bund in diesem Bereich tätig sein.

Der Bund legt nach Art. 75 Abs. 1 BV die Grundsätze der Raumplanung fest. Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 2 BV). In Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) wird festgehalten, dass der Bund, die Kantone und die Gemeinden dafür sorgen,

dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 1 RPG). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG).

Eine kantonale Legiferierung betreffend Erhöhung der Anzahl Bäume und Schaffung oder Sicherung von Grünflächen ist deshalb möglich.

Es sind keine offensichtlichen Ungereimtheiten oder Unvereinbarkeiten mit Bundesrecht ersichtlich.

3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Sicherung oder Schaffung von Grünflächen und die Erhöhung der Anzahl Bäume als Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung weisen einen inhaltlichen Zusammenhang auf und verlangen nichts Unmögliches.

3.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte kantonale Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» rechtlich zulässig ist.

4. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

Die Volksinitiative für ein gesundes Stadtklima möchte Massnahmen zur Verbesserung des Stadtklimas, insbesondere der Abmilderung der Erwärmung durch Pflanzungen von Bäumen und Anlegen von Grünflächen, in die Verfassung aufnehmen. Die Flächen, die für die Schaffung der neuen Baumpflanzungen und Grünflächen verwendet werden sollen, sollten ausschliesslich aus dem Strassenraum zur Verfügung gestellt werden, wobei die Infrastruktur für den Fuss-, Veloverkehr sowie für den öffentlichen Verkehr in ihrem Bestand zu erhalten sei. Dazu wird eine «Übergangsbestimmung» formuliert, die die quantitativen Angaben liefert, wie dieses Ziel zu erreichen sei.

Konkret fordert die Initiative:

- Während zehn Jahren ist jährlich eine Fläche, die mindestens 0.5% des gesamten Strassenraums auf Staatsgebiet im Referenzjahr 2020 entspricht, von befestigten Strassenräumen in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln.
- Der Kanton veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.

Während die erste Forderung die Methode zur Erreichung eines gesunden Stadtklimas beschreibt, dient die zweite Forderung der Transparenz der Umsetzung.

4.1 Stadtklimapolitik des Regierungsrats

Am 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat das Stadtklimakonzept behördenverbindlich beschlossen. Mit konkreten Handlungsanweisungen und Massnahmen will er der Erwärmung von Basel entgegensteuern. Als strategische Schwerpunkte sind dort festgehalten:

- Die Betroffenheit durch Hitze tief halten.
- Grün und Schatten entlasten und erhöhen die Aufenthaltsqualität.
- Gute Durchlüftung sichert eine nächtliche Abkühlung.
- Bei Hitze und Trockenheit bleibt Wasser verfügbar.
- Oberflächen wirken der Hitze entgegen.
- Bauliche Entwicklungen als Chance zu Klimaanpassung nutzen.

Mit den im Stadtklimakonzept angestrebten Handlungsanweisungen und Massnahmen zielt der Regierungsrat exakt in Richtung der Initiative «für ein gesundes Stadtklima».

4.2 Stadtklima-Initiativen

Unter dem Namen «Stadtklima-Initiativen» haben die Initiantinnen und Initianten vom Verein umverkehR gleichzeitig zwei stark miteinander verwandte Initiativen lanciert. Neben der hier diskutierten «Gute-Luft-Initiative» auch die «Zukunfts-Initiative». Diese zweite Initiative möchte den öffentlichen Verkehr sowie Fuss- und Veloverkehr verbessern und fordert unter anderem, dass während zehn Jahren jährlich mindestens 0.5% des Strassenraums in Flächen für diese Verkehrsarten umzuwandeln seien.

Beide Initiativen zielen damit auf dieselben Flächen. Sie fordern insgesamt, dass innerhalb von zehn Jahren mindestens 10% des Strassenraums dem motorisierten Individualverkehr entzogen und zugunsten von Flächen für umweltfreundliche Verkehrsmittel und Stadtgrün umgewandelt werden. Dies hat Auswirkungen nicht nur auf den privaten Autoverkehr, sondern insbesondere auch auf die Erreichbarkeit mit Liefer- und Lastwagen sowie auch mit Kommunalfahrzeugen.

Bei Erfüllung der «Übergangsbestimmungen» der beiden Initiativen müsste mit folgenden Auswirkungen gerechnet werden:

- Die verbleibenden Strassenverkehrskapazitäten wären vermutlich ungenügend. Der systemrelevante motorisierte Verkehr (Ver- und Entsorgung, Anlieferung, Handwerker- und Reparaturdienste, Rettungsdienste etc.) wäre beeinträchtigt.
- Die vorhandenen Ressourcen für die Planung und Umsetzung von Strassenbauprojekten müssten voraussichtlich deutlich erhöht werden.
- Ein erheblicher Anteil von Strassenflächen müsste losgelöst von der Erhaltungsplanung umgestaltet werden. Dies würde zu erheblicher Restwertvernichtung mit zusätzlicher Belastung von Umwelt und Klima (Bau- und Rohstoffverbrauch) führen.
- Zudem ist der gewonnene Strassenraum für Baumplantungen überall dort weniger geeignet, wo das darunterliegende Leitungssystem die Verwurzelung von Bäumen beeinträchtigt.

Die beiden Initiativen stehen zudem in Konkurrenz zueinander. Beide zielen auf denselben Strassenraum. Den Initianten ist dieser Zielkonflikt sehr bewusst. So verlangt die Gute-Luft-Initiative explizit die Beibehaltung der bestehenden Flächen für den Fuss- und Veloverkehr und den öffentlichen Verkehr. Eine Umsetzung der einen Initiative zulasten der anderen ist damit nicht möglich und aus Sicht des Regierungsrates auch nicht erwünscht, allerdings wird die vollumfängliche Erfüllung der Forderungen beider Initiativen damit umso unrealistischer.

Der Regierungsrat unterstützt die Stossrichtungen der beiden Initiativen für mehr Flächen für Grünräume und Bäume bzw. den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr. Die konkrete Forderung nach Umwandlung von 10% des Strassenraumes innert zehn Jahren (je 5% pro Initiative) hält er aber für technisch, finanziell und planungsrechtlich kaum umsetzbar. Der Regierungsrat möchte die Initiativen deshalb im Detail prüfen und nach Möglichkeit je einen Gegenvorschlag oder einen gemeinsamen Gegenvorschlag ausarbeiten. Mit diesem Vorgehen werden die Anliegen der beiden verwandten Initiativen koordiniert.


5. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfes.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die formulierte kantonale Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die formulierte kantonale Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs.3 lit.b IRG zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] beschliesst:

1. Die mit 3'843 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative «für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn 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.