



An den Grossen Rat

21.1250.01

BVD/P211250

Basel, 8. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 7. Dezember 2021

## **Kantonale Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunft-Initiative)»**

**Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen**

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» für rechtlich zulässig zu erklären und die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 5. September 2020)

#### Kantonale Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)»

*«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 in § 30 Abs. 1 wie folgt geändert:*

*<sup>1</sup> Der Staat ermöglicht und koordiniert eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität. Er trifft Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs. Der öffentliche Verkehr, der Fussverkehr und der Veloverkehr geniessen Vorrang.*

*Übergangsbestimmung zu § 30 Abs. 1*

*<sup>1</sup> Zur Umsetzung von § 30 Abs. 1 wandelt der Staat bezogen auf das Referenzjahr 2020 während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent des Strassenraums auf Staatsgebiet in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr und Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs um.*

*<sup>2</sup> Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.*

*<sup>3</sup> Der Staat veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.»*

*Kontaktadresse:*

*umverkehrR*

*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 Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-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 4. September 2021 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» mit 3'859 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 am 14. September 2021 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 Volksinitiative**

## **3.1 Das Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative will § 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung dahingehend ändern, dass der Staat eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität ermöglicht und koordiniert. Er soll Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs treffen. Der öffentliche Verkehr, der Fussverkehr und der Veloverkehr sollen Vorrang geniessen. Mittels einer Übergangsbestimmung soll festgehalten werden, dass zur Umsetzung von § 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung bezogen auf das Referenzjahr 2020 während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent des Strassenraums auf Staatsgebiet in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr und Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs umgewandelt werden sollen. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sollen dabei je mindestens in ihrem Bestand erhalten werden. Der Staat soll jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung veröffentlichen.

## **3.2 Formulierte – unformulierte 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 eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-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 § 30 Abs. 1» der Initiative beinhaltet zeitlich befristete materielle Regelungen zur Umwandlung von Strassenraum in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr und Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs. 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 § 30 Abs. 1» 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 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 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2). 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

Es sind keine offensichtlichen Ungereimtheiten oder Unvereinbarkeiten mit Bundesrecht ersichtlich. Gemäss Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) 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. 81a, 83 BV oder Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 SVG), sind die Kantone grundsätzlich alleine für die Planung, Bau, Widmung und Unterhalt von Strassen zuständig (RENÉ SCHAFFHAUSER, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Art. 82 BV, Rz. 3 ff.). Art. 3 Abs. 2 SVG erteilt den Kantonen zudem die Kompetenz, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Für den tan-

gierten 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 Massnahmen zu ergreifen (RETO MORELLI/KLAUS A. VALLENDER, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Art. 74 BV, Rz. 10). Nach Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest, welche vorliegend ebenfalls betroffen sind. Die Raumplanung obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushalterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Ferner streben Bund und Kantone gemäss Art. 73 BV ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an.

Die Initiative verstösst somit nicht gegen Bundesrecht respektive ist im Rahmen der bundesrechtlichen Vorschriften umsetzbar. Eine Kollision der von der Initiative verlangten Forderungen mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich. Die Initiative verstösst somit nicht gegen übergeordnetes Recht.

### 3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und weist einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

## 3.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte kantonale Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» rechtlich zulässig ist.

## 4. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

Das Ansinnen der Initiative besteht aus zwei Elementen: einer Anpassung der verkehrspolitischen Grundsätze der Kantonsverfassung (KV) und einer Übergangsbestimmung, mit einer quantifizierten Forderung zur Umwandlung von Strassenfläche in Flächen für den öffentlichen Verkehr sowie den Fuss- und Veloverkehr.

Die verkehrspolitischen Grundsätze gemäss § 30 der KV sollen so ergänzt werden, dass der Kanton Massnahmen «zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs» trifft. Ausserdem soll der bestehende Vorrang für den öffentlichen Verkehr auf den Fuss- und Veloverkehr ausgedehnt werden. Beide Forderungen sind sinngemäss bereits heute in verschiedenen Paragraphen der Kantonsverfassung (§§ 26, 33) und im Umweltschutzgesetz (§§ 13, 14) enthalten. Eine Annahme der Forderungen der Initiative wäre damit grundsätzlich möglich. Faktisch würde sich kaum etwas ändern. Politisch wäre die Anpassung der Kantonsverfassung aber ein Signal, dass bei Zielkonflikten die Anforderungen eines leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Verkehrs gegenüber denjenigen des Fuss- und Veloverkehrs weniger hoch als bisher gewichtet würden. De facto wurden in den vergangenen Jahren bereits einige Zielkonflikte dieser Art in diesem Sinne entschieden, indem z.B. eigene Tramtrassen zugunsten von Velostreifen aufgegeben wurden (z.B. Elsässerstrasse, Lörracherstrasse, St. Alban-Anlage).

In den Übergangsbestimmungen fordert die Initiative, dass «während zehn Jahren jährlich mindestens 0.5% des Strassenraums ... in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr und Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs» umgewandelt werden. Insgesamt sollen also mindestens 5% des bestehenden Strassenraums dem Autoverkehr entzogen und den übrigen Verkehrsmitteln zur Verfügung gestellt werden. In ihrer grundsätzlichen Stossrichtung entspricht auch diese Forderung der Verkehrspolitik des Kantons. Allerdings ist die Umsetzung dieser Forderung aus planungsrechtlicher und finanzieller Sicht kritisch zu beurteilen und mit erheblichen Belastungen der Anwohnerinnen und Anwohner verbunden. Zudem muss detailliert geprüft werden, welche Konsequenzen

sich für den motorisierten Individualverkehr (insbesondere auch für den Wirtschaftsverkehr) ergeben würden und wie die Forderungen der Initiative mit denjenigen der "Gute-Luft-Initiative" in Einklang gebracht werden können.

#### 4.1 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 «Zukunfts-Initiative» auch die «Gute-Luft-Initiative». Diese zweite Initiative zielt darauf, das Stadtklima zu verbessern und fordert unter anderem, dass während zehn Jahren jährlich mindestens 0.5% des Strassenraums in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln seien.

Beide Initiativen zielen damit auf dieselben Flächen. Sie fordern insgesamt, dass innerhalb von zehn Jahren mindestens 10% des Strassenraums dem motorisierten Individualverkehr (MIV) 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 Baumplantagen 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 Initiantinnen und 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 eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)“ wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die formulierte kantonale Volksinitiative „für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-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 eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)»**

(vom [Datum eingeben])

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

://: Die mit 3'859 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative «für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-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.