



An den Grossen Rat

22.5080.02

BVD/P225080

Basel, 17. August 2022

Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2022

Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «Verbesserung der Übersichtlichkeit und Sicherheit von Fussgängerunterführungen durch Beschriftung und Anbringen von Spiegeln» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 28. April 2022 die nachstehende Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Fussgängerunterführungen sind unbeliebt. Zum einen, weil sie für Zufussgehende einen Umweg und die Überwindung von Rampen/Treppen bedeuten, und zum anderen, weil sie von vielen Menschen, namentlich Frauen, als unheimlich und vor allem bei Dunkelheit als unsicher empfunden werden (vgl. auch Berichterstattung in der BaZ von Frühling 2021). Hinzu kommt, dass es in Basel Fussgängerunterführungen gibt, deren Ausgänge sich verzweigen und zum Teil nach der ersten Verzweigung gleich nochmals verzweigen. Dies nota bene, ohne dass diese Verzweigungen einsehbar oder so beschriftet wären, dass Frau/Mann sich orientieren kann, wo diese hinführen. Einerseits ist nicht klar, wo man schlussendlich „landet“; Das ist nicht nur ärgerlich, sondern erzeugt ein zusätzliches Gefühl der Unsicherheit, vor allem, wenn man so unter Umständen zurück in die Unterführung muss, um den hoffentlich richtigen Ausgang für sich zu finden. Zum andern sind die Unterführungen und deren Zu-/und Abgänge oft nicht einsehbar und es ist nicht ersichtlich, ob sich dort z.B. „um die Ecke“ eine weitere Person aufhält. Dies wird nicht nur von Frauen als unheimlich und unsicher empfunden, besonders bei Dunkelheit und in der Nacht.

Es ist einer aus heutigen Sicht unverständlichen Priorisierung des motorisierten Verkehrs in der früheren Verkehrspolitik anzulasten, dass Fussgänger „in den Untergrund“ ausweichen müssen. Dies lässt sich ohne enorme Eingriffe in die gewachsene Stadt jedoch oft nicht mehr in absehbarer Zeit korrigieren. Relativ einfach wäre es hingegen, die Unterführungen benutzerinnenfreundlicher auszugestalten: Beschriftung und/oder grafische „Lenkungshilfe“, Anbringen von Spiegeln für die Einsehbarkeit, Verbesserung der Beleuchtung, freundlichere Wandfarben, Notruftaster, Überwachungskameras u.a.m. könnte in diesem Zusammenhang gefordert werden. Im Sinne einer konsensfähigen, pragmatischen, kostengünstigen und rasch umsetzbaren Lösung beschränkt sich diese Motion jedoch darauf, um

1. eine geeignete Wegführung (z.B. Beschilderung, Beschriftung, grafische Elemente und andere Formen der Signaletik) und zusätzlich um
2. die Gewährleistung der Einsehbarkeit der Unterführungen sowie deren Zu- und Ausgängen durch das Anbringen von Spiegeln oder anderen Massnahmen

zu ersuchen, in allen Fussgängerunterführungen, wo diese Elemente (Wegführung und Einsehbarkeit) noch nicht vorliegen. Auf Hinweis der Erstunterzeichnenden an die zuständigen Behörden im

Mai 2021 wurden diese beiden verlangten Massnahmen bereits in Bezug auf die Unterführung unter dem Schützengraben (Höhe Schützenmattstrasse) eingeleitet, ohne dass sie jedoch bisher umgesetzt wurden. Nach Meinung der Motionär*innen sind diese Massnahmen auf sämtliche Fussgängerunterführungen auszudehnen, für die der Kanton und/oder die Stadt verantwortlich ist. Diese Massnahmen sollten bis zum Ende der Sommerzeit nächstes Jahr, d.h. den 29. Oktober 2023, zeitlich gut umsetzbar sein, die Ausarbeitung der konkreten Zeitplanung wird jedoch der Regierung überlassen.

Andrea Elisabeth Knellwolf, Andrea Strahm, Beat K. Schaller, Gianna Hablützel-Bürki, Roger Stalder, Beatrice Isler, Christoph Hochuli, Georg Mattmüller, Beat Leuthardt, Niggi Daniel Rechsteiner, Felix Wehrli»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, in allen Fussgängerunterführungen, wo diese Elemente (Wegführung und Einsehbarkeit) noch nicht vorliegen, eine

geeignete Wegführung (z.B. Beschilderung, Beschriftung, grafische Elemente und andere Formen der Signaletik) vorzunehmen und zusätzlich die Einsehbarkeit der Unterführungen sowie deren Zu- und Ausgänge durch das Anbringen von Spiegeln oder anderen Massnahmen zu gewährleisten. Diese Massnahmen seien auf sämtliche Fussgängerunterführungen auszudehnen, für die der Kanton und/oder die Stadt verantwortlich ist. Die Massnahmen sollten gemäss Motion bis zum Ende der Sommerzeit nächstes Jahr, d.h. den 29. Oktober 2023, zeitlich gut umsetzbar sein, die Ausarbeitung der konkreten Zeitplanung wird jedoch der Regierung überlassen.

Bezüglich der Vereinbarkeit der Motion mit dem übergeordneten Recht ist festzuhalten, dass sie, soweit sie Massnahmen betrifft, die als rein baulich zu qualifizieren sind, nicht gegen das übergeordnete Bundesrecht zur Raumplanung und den daraus abgeleiteten Bundeserlassen verstösst. Soweit die Motion verkehrsrechtlich relevante Massnahmen betrifft, ist festzuhalten, dass der Bund zwar gemäss Art. 1 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01) den Verkehr auf öffentlichen Strassen, zu denen auch Fussgängerflächen und Unterführungen zählen, regelt, sich aber präzisierend gemäss Art. 3 Abs. 5 SVG Massnahmen für die übrigen Fahrzeugarten und Strassenbenützer, soweit sie nicht zur Regelung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs erforderlich sind, nach kantonalem Recht richten. Zudem ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 SVG, wonach im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen nur die vom Bundesrat vorgesehenen Signale und Markierungen verwendet werden dürfen, kein von vornherein bestehendes Verbot von weiteren kantonalen Signalen, Markierungen oder Ähnlichem, zumindest innerhalb von reinen Fussgängerunterführungen. Im Einzelfall ist bei konkreten markierend oder signalisierend wirkenden Massnahmen für die Abgrenzungsdetails bezüglich der Bundesrechtskonformität zusätzlich die Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 (SR 741.21) heranzuziehen. Die Motion stellt gemäss ihrem Wortlaut die verbindliche Forderung nach Massnahmen für eine geeignetere Wegführung und verbesserte Einsehbarkeit für alle in der Verantwortlichkeit des Kantons oder der Einwohnergemeinde Basel liegenden Fussgängerunterführungen. Diese Forderung wird durch nur beispielhaft aufgezählte Massnahmen illustriert. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, die Motion mit bundesrechtskonformen Massnahmen umzusetzen. Die Bundesvorschriften betreffend Sicherheit der Strasseninfrastruktur nach Art. 6a SVG sprechen ebenfalls nicht gegen die Motion. Im Übrigen befindet sich die Motion im Einklang mit der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100) und den einschlägigen kantonalen Gesetzen im Bau- und Verkehrsbereich.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ergreifung von Massnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich bzw. im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung im Sinne von § 42 Abs. 1^{bis} GO gefordert. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion fordert konkrete Massnahmen (z.B. Beschilderung, Beschriftung, grafische Elemente und andere Formen der Signaletik) in allen Fussgängerunterführungen, für die der Kanton und/oder die Stadt verantwortlich ist, sowie das Anbringen von Spiegeln oder anderen Massnahmen, um die Einsehbarkeit zu gewährleisten.

3. Beurteilung der Motion und weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen und stützt die Absichten der Motionärinnen und Motionäre grundsätzlich. Er setzt sich bereits seit vielen Jahren dafür ein, dass das Zufussgehen als gesunde, umweltfreundliche und stadtverträgliche Mobilitätsform weiter gefördert wird. Wo immer möglich, möchte er sichere, oberirdische Strassenquerungen anbieten und auf Unterführungen verzichten. Dort, wo heute nur eine Querung mittels Unterführung möglich ist, lässt er zusätzliche oberirdische Querungen prüfen. Ist eine Unterführung unumgänglich, so ist diese sicher und attraktiv auszugestalten. Dabei ist jeweils situativ bei jeder Unterführung im Speziellen zu prüfen, welche Massnahmen nötig, möglich sowie sinnvoll und zweckmässig sind.

Es ist zentral, dass die Unterführungen ausreichend hell beleuchtet sind. Die Unterführungen sollen zudem gepflegt und sauber sein. Die Prüfung zum Einsatz von Spiegeln als zusätzliche Sicherheitsmassnahme wird empfohlen. Nebst der positiven Wirkung auf das subjektive und objektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung, können geeignete Massnahmen auch auf das Verhalten der allfälligen Täterschaft und die damit verbundenen ungünstigen Tatgelegenheiten einen präventiven Einfluss haben.

Der Regierungsrat wird dem Thema «Sicherheit und Wohlbefinden in Unterführungen» im Umsetzungsprogramm zum Teilrichtplan Fuss- und Wanderwege spezielle Beachtung schenken. In diesem Zusammenhang wird die kantonale Verwaltung unter Federführung des Amtes für Mobilität den Handlungsbedarf sowie geeignete Massnahmen für Verbesserungen aufzeigen und diese dann schrittweise umsetzen. Als erstes wird sie eine flächendeckende Analyse über die Ausgestaltung und den Zustand der Unterführungen vornehmen und dabei jeweils auch die Möglichkeiten für das Anbringen zusätzlicher oberirdischer Querungen ermitteln. In einem zweiten Schritt wird der Handlungsbedarf für jede Unterführung eruiert und priorisiert, um dann entsprechend der Priorisierung konkrete Massnahmen zu planen, projektieren und schliesslich umzusetzen.

Dieses Vorgehen erfordert die Koordination und Zusammenarbeit zwischen mehreren Fachstellen innerhalb der Verwaltung, weshalb es bis zur vollständigen Umsetzung einiger Zeit bedarf. Der Regierungsrat misst daher der Priorisierung von Örtlichkeiten mit dringendem Handlungsbedarf hohe Bedeutung zu, damit hier zeitnah Abhilfe geschaffen werden kann.

4. Fazit

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionärinnen und Montionäre und hat den Handlungsbedarf ebenfalls erkannt; das Anliegen ist bereits aufgenommen. Im Rahmen des Umsetzungsprogramms zum Teilrichtplan Fuss- und Wanderwege werden Verbesserungsmassnahmen definiert und priorisiert. In Anbetracht des Zeitbedarfes bis zur vollständigen Umsetzung erachtet der Regierungsrat eine Überweisung des Vorstosses als Anzug als angemessen.

5. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «Verbesserung der Übersichtlichkeit und Sicherheit von Fussgängerunterführungen durch Beschriftung und Anbringen von Spiegeln» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin