



An den Grossen Rat

16.0286.01

BVD/P160286

Basel, 11. Mai 2016

Regierungsratsbeschluss vom 10. Mai 2016

Kantonale Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)»

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die unformulierte Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)» für rechtlich zulässig zu erklären und dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (publiziert im Kantonsblatt vom 18. März 2015)

Kantonale Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-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 reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende, unformulierte Initiative ein:

Der Kanton Basel-Stadt richtet ergänzend zum im Teilrichtplan Velo beschlossenen Routennetz einen auffällig markierten Veloring ein. Auf diesem fahren Velofahrerinnen und Velofahrer sicher und haben genügend Platz zum gefahrlosen Überholen. Soweit mit den bundesrechtlichen Vorschriften zu vereinbaren, sind sie an Kreuzungen vortrittsberechtigt und dürfen in Anlehnung an den internationalen Standard «Fahrradstrasse» zu zweit nebeneinander fahren. An Kreuzungen mit öffentlichem Verkehr oder mit starkem Motorfahrzeugverkehr (mehr als 20'000 Fahrzeuge pro Werktag) kann von der Vortrittsberechtigung abgewichen werden. Der Veloring verbindet folgende Orte lückenlos: Dreirosenbrücke (Novartis), Kannenfeldplatz, Sportanlagen Schützenmatte, Zollisteg (neu), Bahnhof SBB Süd, St. Alban-Tor, Sevogelsteg (neu), Wettstein (Roche), Erlennatt, Dreirosenbrücke (Novartis). Die Anbindung des Velorings an bestehende Velorouten wird optimal gestaltet. Für die Planung und Erstellung des Velorings wird ein Kredit von 25 Millionen Franken bewilligt (exklusiv Sevogelsteg). Mit Ausnahme des Sevogelstegs ist der Veloring innert 5 Jahren nach Annahme der Initiative einzurichten. Bis zur Erstellung des Sevogelstegs ist der Ring möglichst direkt über bestehende Brücken zu schliessen.»

*Kontaktadresse:
Pro Velo beider Basel
Dornacherstrasse 101
4053 Basel*

2.2 Vorprüfung

Am 11. März 2015 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der kantonalen Initiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-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 18. März 2015 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (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 18. März 2015 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 18. September 2016 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Gestützt auf die §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 5. Februar 2016 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)» mit 3142 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 10. Februar 2016 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 22. Februar 2016 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist sie die Staatskanzlei 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 will, dass in Ergänzung zu dem im «Teilrichtplan Velo 2013» vom Regierungsrat am 28. Oktober 2014 beschlossenen Fahrradnetz auf der Route Dreirosenbrücke (Novartis), Kannenfeldplatz, Sportanlagen Schützenmatte, Fuss- und Velobrücke Zolli («Zollisteg»), Bahnhof SBB Süd, St. Alban-Tor, Fuss- und Veloverbindung St. Alban-Wettstein («Sevogelsteg»), Wettsteinquartier (Roche), Erlenmatt, Dreirosenbrücke (Novartis) ein lückenloser Radweg («Veloring») geplant und erstellt wird. Dieser soll an den meisten Stellen nicht ein abgetrennter Veloweg sein, sondern auf bestehenden Strassen und Velowegen verlaufen. Zu diesem Zweck soll ein Kredit in Höhe von 25 Mio. Franken bewilligt werden. Der Radweg soll auffällig markiert werden, sicher sein und genügend Platz zum gefahrlosen Überholen bieten. Fahrradfahrerinnen und -fahrer sollen – soweit mit den bundesrechtlichen Vorschriften zu vereinbaren – an Kreuzungen vortrittsberechtigt sein und in Anlehnung an den internationalen Standard «Fahrradstrasse» zu zweit nebeneinander fahren dürfen. An Kreuzungen mit öffentlichem Verkehr oder mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als 20'000 Motorfahrzeugen pro Werktag soll von der Vortrittsbe-

rechtigung abgewichen werden können. Der Veloring ist nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten mit Ausnahme des Sevogelstegs innert einer Frist von fünf Jahren nach Annahme der Initiative umzusetzen.

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 der 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. Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)» wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte. Es handelt sich damit um eine unformulierte Volksinitiative.

Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grosse Rat bei unformulierten Initiativen, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden sollen (§ 49 Abs. 4 der Kantonsverfassung, § 23 IRG).

Die Initiantinnen und Initianten begehren zur Umsetzung ihres Anliegens einen Kredit in Höhe von 25 Mio. Franken. Darin ist die Forderung nach einem konkreten Verwaltungsakt enthalten, wofür es einer individuell-konkreten Verfügung des Grossen Rates in Form eines Grossratsbeschlusses bedarf. Der Grosse Rat kann mit einer Initiative nur zu Beschlüssen veranlasst werden, für die er eine sachliche Zuständigkeit hat. Zudem können nur solche Grossratsbeschlüsse Gegenstand einer Initiative sein, die dem Referendum unterstehen (§ 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung).

3.3 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 Abs. 2 der Kantonsverfassung 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 Übereinstimmung mit höherem Recht

Die Gesetzgebung über die Strassenverkehrsregeln ist nach Art. 82 Abs. 1 BV Bundessache. Von dieser Kompetenz hat der Bund durch den Erlass des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) sowie verschiedener Verordnungen abschliessend Gebrauch gemacht. Die kantonale Strassenhoheit bleibt im Rahmen des Bundesrechts jedoch gewahrt (Art. 3 Abs. 1 SVG). Gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG sind die Kantone denn auch befugt, für Kantonsstrassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Die Erstellung von Radwegen und -streifen obliegt demzufolge dem Kanton. Zu beachten sind dabei die einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung und die Markierung, namentlich im Strassenverkehrsgesetz selbst (z.B. Art. 46 SVG), in der Signalisationsverordnung (SSV, SR 74.21; z.B. Art. 74 SSV) und in der Verkehrsregelnverordnung (VRV, SR 741.11; z.B. Art. 1 Abs. 7 VRV, Art. 40 VRV). Im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen dürfen etwa nur die in der SSV vorgesehenen Signale und Markierungen verwendet werden (Art. 5 Abs. 3 SVG). Ferner zu beachten sind einschlägige Verordnungen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (z.B. Verordnung des UVEK über die auf die Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen anwendbaren Normen, SR 741.211.5) sowie Weisungen des Bundesamts für Strassen ASTRA (z.B. Weisungen über besondere Markierungen auf der Fahrbahn vom 10. Dezember 2013).

Die Initiative schliesst eine bundesrechtskonforme Umsetzung ihres Anliegens nicht aus. Betreffend Vortrittsberechtigung und Nebeneinanderfahren besteht gar ein expliziter Vorbehalt zugunsten der bundesrechtlichen Vorschriften.

Da die Erstellung des Sevogelstegs explizit von der Initiative ausgenommen wird, erübrigen sich Ausführungen zu den zu berücksichtigenden bundesrechtlichen Normen beim Bau von Übergängen über den Rhein.

3.3.2 Beachtung kantonalen Rechts

Gemäss § 30 der Kantonsverfassung ermöglicht und koordiniert der Staat eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität. Der öffentliche Verkehr genießt dabei Vorrang. Die Initiative sieht explizit vor, dass an Kreuzungen mit öffentlichem Verkehr von der beabsichtigten Vortrittsberechtigung für Velofahrerinnen und -fahrer abgewichen werden kann. Die Initiative steht damit in Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht.

Die Initiative will, dass zur Umsetzung ihres Anliegens einen Kredit in Höhe von 25 Millionen Franken gesprochen wird. Die Kompetenz des Grossen Rates zur Bewilligung von Ausgaben über 300'000 Franken ist in § 26 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (FHG; SG 610.100) geregelt. Die Bewilligung erfolgt in Form eines Ausgabenbeschlusses. Damit ein solcher Beschluss Gegenstand einer Initiative sein kann, muss er dem Referendum unterstehen. Gemäss § 29 Abs. 1 FHG unterliegen Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über 1,5 Millionen Franken enthalten, dem fakultativen Referendum. Dem Ausgabenreferendum unterstehen nur finanzrechtlich «neue» Ausgaben, die nicht als «gebunden» gelten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind mit neuen Ausgaben solche gemeint, über die das Volk nicht bereits anderweitig direkt oder indirekt entschieden hat (BGE 117 Ia 59 E. 4c S. 63; vgl. § 25 FHG). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Dem Begehren der Initiantinnen und Initianten kann somit mit dem Erlass eines Ausgabenbeschlusses des Grossen Rates entsprochen werden.

Es sind demnach keine Unvereinbarkeiten mit dem kantonalen Recht ersichtlich.

3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Auch wenn die vorgegebene Umsetzungsfrist von fünf Jahren ambitiös erscheint, verlangt die Initiative nichts Unmögliches. Sie befasst sich schliesslich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist.

3.4 Fazit

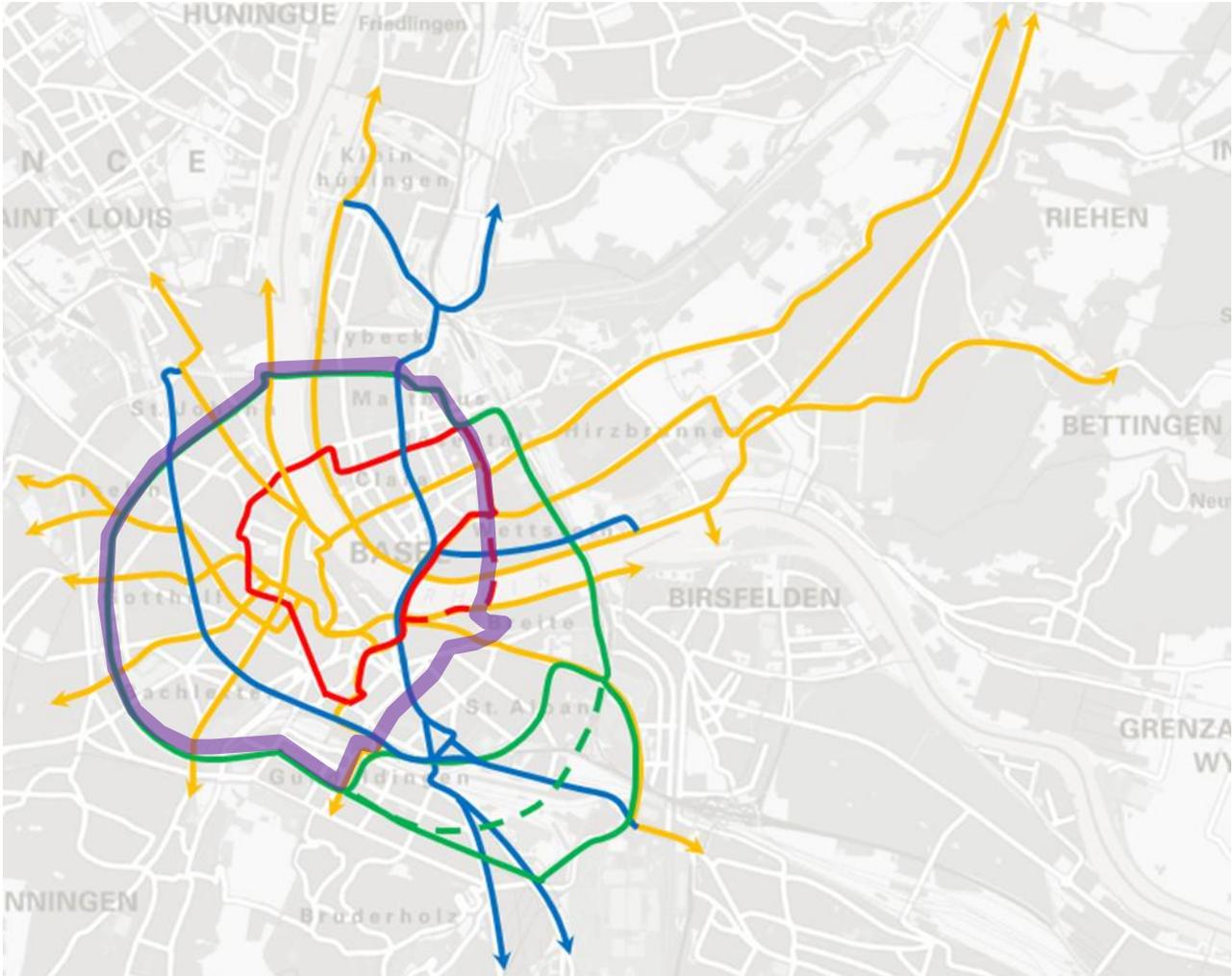
Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

4. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

4.1 Erwägungen

Der Regierungsrat hat das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) auf Basis des am 28. Oktober 2014 erlassenen Teilrichtplans Velo (TRP Velo) beauftragt einen Aktionsplan für die rasche Umsetzung von Massnahmen mit grossem Nutzen zu erarbeiten. Das dabei entstandene Umsetzungsprogramm weist ein Netz priorisierter Routen aus, das tangenziale und radiale Verbindungen sowie zwei Ringrouten enthält.

Nachstehende Abbildung zeigt, dass sich der Veloring der «Veloring-Initiative» beinahe vollständig auf einem der beiden priorisierten Veloringe des Umsetzungsprogramms TRP Velo liegt und damit nicht im Widerspruch dazu steht.



Der Veloring der Initiative (violett) deckt sich mit priorisierten Routen des Umsetzungsprogramms des TRP Velo – mit Ausnahme des Abschnitts Bahnhof SBB Süd–St. Alban Rheinweg.

Für eine möglichst effiziente, zielgerichtete und nachhaltige Umsetzung der priorisierten Routen bzw. des Velorings sind jedoch noch einige Abklärungen betreffend der Lage bzw. Linienführung – insbesondere vor Erstellung der so genannten Sevogelbrücke über den Rhein – aber auch der rechtlichen Möglichkeiten der von den Initianten gewünschten Massnahmen zu treffen und eine mögliche Koordination mit laufenden Erhaltungsmassnahmen und Projekten zu prüfen.

4.2 Gewichtung und Beurteilung

Die Initianten wünschen die rasche Umsetzung eines speziellen Velorings, auf dem sicher und komfortabel Velo gefahren werden kann, und wollen dafür entsprechende finanzielle Mittel eingesetzt haben. Die Umsetzung ihres Anliegens trägt zur Förderung des Veloverkehrs bei, unterstützt damit die Vorgabe des Umweltschutzgesetzes (USG) zur Reduktion des motorisierten Verkehrs und entspricht den regierungsrätlichen Zielsetzungen aus dem Legislaturplan 2013–2017, insbesondere zu folgenden Schwerpunkten:

- Schwerpunkt «Basel ist Zentrum des Metropolitanraums»:
„Ein attraktives Verkehrssystem sichert die Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandorts und fördert eine stadtgerechte Mobilität – zur Entlastung von Umwelt und Wohnbevölkerung“. Dazu dient u.a. die Massnahme „Verlagerung auf den Velo- und Fussgängerverkehr“.
- Schwerpunkt «Nachhaltiger Umgang mit Ressourcen»:
„Der Kanton Basel-Stadt nimmt beim Energiekonsum eine Vorbildfunktion ein, insbesondere im Gebäudebereich und bei der Mobilität ...“, „Die räumliche und verkehrliche Entwicklung im Kanton Basel-Stadt folgt den Grundsätzen der nachhaltigen Raumentwicklung ...“ und „Verkehrslärm und -immissionen werden verringert.“ Dazu dienen u.a. die Massnahmen „Nachhaltige Raum- und Verkehrsentwicklung“, „Lärmschutz gewährleisten“ und „Luftbelastung vermindern“.

5. Vorschlag weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich das Anliegen der «Veloring-Initiative» für eine rasche Umsetzung von Massnahmen auf wichtigen Veloverbindungen. Für eine möglichst effiziente, zielgerichtete und nachhaltige Umsetzung sind jedoch noch einige Abklärungen gemäss obigen Ausführungen nötig und sinnvoll. Zu prüfen sind vor allem die Auswirkungen der Initiative in Bezug auf das Umsetzungsprogramm des Teilrichtplans Velo sowie die optimale Abstimmung der vorgesehenen Massnahmen auf laufende Planungen und Vorhaben des Kantons.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Grossen Rat, ihm die Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)» zur Berichterstattung zu überweisen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten einen Bericht vorlegen.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme der nachstehenden Beschlussentwürfe.

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die unformulierte Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)» für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die kantonale Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-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



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-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:

://: Die mit 3'142 Unterschriften zustande gekommene unformulierte Volksinitiative «für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-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.