



An den Grossen Rat

17.0553.01

BVD/P170553

Basel, 16. August 2017

Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2017

## **Kantonale Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“**

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

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die formulierte Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ für rechtlich zulässig zu erklären und dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Inhalt der Initiative

Die Kantonale Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ ist zustande gekommen (vgl. Kap 2.3). Die Initiative ist formuliert und verlangt, dass § 16 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 (SG 780.100) wie folgt geändert wird:

#### *§ 16 Parkplätze auf öffentlichem Grund*

*Absatz 1 Der Kanton und die Landgemeinden sorgen dafür, dass auf öffentlichem Grund eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen für den Veloverkehr und den motorisierten Individualverkehr eingerichtet werden. Die Veloparkplätze sind wenn möglich gedeckt zu erstellen.*

*Absatz 2 Das zeitlich unbeschränkte Parkieren privater Motorfahrzeuge auf öffentlichem Grund ist bevorzugt Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern Gewerbetreibenden und gleichermassen Betroffenen zu ermöglichen.*

*Absatz 3 unverändert*

*Absatz 4 unverändert*

*Absatz 5 Bei einer Aufhebung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund muss in einem Radius von in der Regel nicht mehr als 200 Meter ein qualitativ wie quantitativ gleichwertiger Ersatz geschaffen werden.*

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

### 2.2 Vorprüfung

Am 23. Dezember 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 Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ 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 9. Januar 2016 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 9. Januar 2016 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 9. Juli 2017 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 24. März 2017 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ mit 3'484 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 29. März 2017 veröffentlicht worden.

## **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 den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

## **3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative**

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

### **3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht**

Gestützt auf § 38 Absatz 1 KV übt der Staat die Hoheit über den öffentlichen Boden aus. Dem Kanton kommt aufgrund der Hoheit über die öffentlichen Sachen das Recht zu, deren Nutzungsmöglichkeiten zu regeln. Er hat folglich die Möglichkeit, auf öffentlichem Grund Parkplätze für jegliche Arten von Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen, wie dies von den Initiantinnen und Initianten gefordert wird. Eine Kollision mit bundesrechtlichen Normen sowie kantonalem Verfassungsrecht ist nicht ersichtlich.

Nicht relevant für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit, aber der Vollständigkeit halber dennoch anzumerken ist, dass die Gemeinden Riehen und Bettingen grundsätzlich nicht mehr als «Landgemeinden» bezeichnet werden sollten. Der Begriff findet in der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 keine Grundlage mehr und erscheint deshalb in der kantonalen Gesetzessprache nicht mehr opportun.

### **3.2 Einheit der Materie und Durchführbarkeit**

Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn in einer einzigen Vorlage nicht über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird. Die einzelnen Absätze und deren Inhalt im vorgeschlagenen Paragraphen befassen sich mit dem Parkieren auf öffentlichem Grund und weisen damit einen inhaltlichen Zusammenhang auf. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist damit gewahrt.

Unter dem Aspekt der Durchführbarkeit könnte sich die Umsetzung der Gesetzesbestimmungen insoweit als problematisch erweisen, als die Initiative eine «ausreichende» Anzahl an Parkplätzen für den Veloverkehr und den motorisierten Individualverkehr fordert. Der im Kanton Basel-Stadt verfügbare Boden und besonders der öffentliche Strassenraum sind ein beschränkt verfügbares Gut. Gänzlich unmöglich scheint das Anliegen aber auch vor diesem Hintergrund nicht. Die Volksinitiative verlangt demnach nichts Undurchführbares.

### **3.3 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.

Bei der vorliegenden Volksinitiative «Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll § 16 USG BS geändert werden. Die neuen Bestimmungen lassen sich ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllen damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Absatz 3 KV bzw. von § 1 IRG.

## 4. Zukünftige Parkplatzpolitik

Der Regierungsrat hat kürzlich die Stossrichtung für die zukünftige Parkplatzpolitik in Grundzügen beschlossen und das Bau- und Verkehrsdepartement mit der weiteren Bearbeitung beauftragt. Die Stossrichtung deckt sich mit dem zentralen Anliegen der Initianten, dass der Parkraum möglichst optimal den Anwohnern, Gewerbetreibenden und Besuchern und ihren individuellen Bedürfnissen zur Verfügung gestellt wird. Damit kann unnötiger Suchverkehr mit entsprechenden Emissionen vermieden werden, zudem wird die Verkehrssicherheit erhöht.

## 5. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

Die Initianten wollen, dass auf öffentlichem Grund auch für den motorisierten Individualverkehr eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen zur Verfügung gestellt wird. Weiter sollen Gewerbetreibende nebst Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern und gleichermassen Betroffenen die Möglichkeit haben, zeitlich unbeschränkt zu parkieren. Letztlich sollen die Behörden in der Stadt und in den beiden Gemeinden Riehen und Bettingen dazu verpflichtet werden, bei einer Aufhebung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund in einem Radius von in der Regel nicht mehr als 200 Meter einen qualitativ wie quantitativ gleichwertigen Ersatz zu schaffen.

Die detaillierten Formulierungen können der nachstehenden Synopse entnommen werden:

<b>Aktuelle Bestimmungen Umweltschutzgesetz</b>	<b>Forderungen der Initiative</b>
<p>§ 16. Parkplätze auf öffentlichem Grund</p> <p><sup>1</sup> Der Kanton und die Landgemeinden sorgen dafür, dass angeeigneten Orten, insbesondere bei Verwaltungsgebäuden, Schulen und Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel, eine angemessene Anzahl wenn möglich gedeckter Veloabstellplätze eingerichtet werden.</p> <p><sup>2</sup> Das zeitlich unbeschränkte Parkieren privater Motorfahrzeuge auf öffentlichem Grund ist bevorzugt Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern und gleichermassen Betroffenen zu ermöglichen.</p> <p><sup>3</sup> Die Beachtung von Parkverboten ist durch bauliche Massnahmen zu unterstützen, soweit dadurch:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Fussgängerinnen, Fussgänger, Radfahrerinnen und Radfahrernichtbehindert werden;</li><li>b) der Güterumschlag nicht übermässig erschwert wird;</li><li>c) das Stadtbild nichtstark beeinträchtigt wird;</li><li>d) der Strassenunterhalt nicht übermässig erschwert wird.</li></ul> <p><sup>4</sup> Die zuständigen Behörden sorgen dafür, dass die betroffene Bevölkerung bei der Planung solcher Massnahmen in geeigneter Weise mitwirken kann.</p>	<p>§ 16. Parkplätze auf öffentlichem Grund</p> <p><sup>1</sup> Der Kanton und die Landgemeinden sorgen dafür, dass auf öffentlichem Grund eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen für den Veloverkehr und den motorisierten Individualverkehr eingerichtet werden. Die Veloparkplätze sind wenn möglich gedeckt zu erstellen.</p> <p><sup>2</sup> Das zeitlich unbeschränkte Parkieren privater Motorfahrzeuge auf öffentlichem Grund ist bevorzugt Behinderten, Anwohnerinnen, Anwohnern, Gewerbetreibenden und gleichermassen Betroffenen zu ermöglichen.</p> <p><sup>3</sup> unverändert</p> <p><sup>4</sup> unverändert</p> <p><sup>5</sup> Bei einer Aufhebung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund muss in einem Radius von in der Regel nicht mehr als 200 Meter ein qualitativ wie quantitativ gleichwertiger Ersatz geschaffen werden.</p>

In den vergangenen 15 Jahren (2000–2015) sind in der Stadt Basel rund 3'000 Strassenparkplätze aufgehoben worden. Den allermeisten Fällen lagen dem neue bundesrechtliche Bestimmungen sowie Normen und Standards zugrunde, die vor allem aufgrund zunehmender Fahrzeuggrössen (LKW und PW) und dem wachsenden Bedürfnis nach mehr Sicherheit im Verkehr angepasst wurden – und werden. Auch ändern sich die Prioritäten bezüglich Nutzung des öffentlichen Raums, was sich z.B. in einer verstärkten Nachfrage der Anwohnerschaft nach Begegnungszonen oder des Gastgewerbes nach Flächen für Boulevardgastronomie äussert. Im selben Zeitraum wurden aber auch unterirdisch etwa 6'000 Parkplätze neu geschaffen, womit die Summe der Parkplätze deutlich zugenommen hat.

Der Nachvollzug genannter bundesrechtlicher Bestimmungen sowie neue gesetzliche Vorgaben dürften zusammen mit zunehmend diversen Nutzungsansprüchen tendenziell dafür sorgen, dass der Abbau im öffentlichen Raum im selben Ausmass für noch einmal 10–15 Jahre weitergehen. Für die kommenden Jahre sind etwa 1'500 neue Parkplätze auf Privatreal in grösseren Anlagen geplant. Analog zu den vergangenen 15 Jahren dürften zudem auch in den kommenden Jahren in vielen kleinen und mittleren Überbauungen rund 1'500 neue Parkplätze entstehen. Die im Strassenraum entfallenden Parkplätze werden so mit grosser Wahrscheinlichkeit auch künftig zumindest in der Summe durch private Parkplätze ersetzt werden.

Der Druck auf die Flächen im öffentlichen Raum steigt stetig (z.B. Aufenthaltsqualität, Verkehrssicherheit und Begrünung). Der öffentliche Raum in städtischen Verhältnissen ist knapp und kostbar. Man muss sich daher die Frage stellen, welcher Anteil dieser Flächen für die Parkierung von Motorfahrzeugen zur Verfügung gestellt werden soll. Die Anforderungen an den öffentlichen Raum sind in gesetzlichen Grundlagen, technischen Richtlinien sowie politischen Beschlüssen festgehalten. Dies sind hauptsächlich:

- Schweizer Normen zum Entwurf des Strassenraums, zur Strassenverkehrssicherheit und zum Geometrischen Lichtraumprofil<sup>1</sup>
- Technische Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG), Grundlage ist das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002
- Vorgaben zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des Veloverkehrs gemäss Teilrichtplan Velo vom 28. Oktober 2014
- Technische Vorgaben der Lifeline- und Notfallachsen der kantonalen Krisenorganisation Basel-Stadt

Faktisch wird es schwierig, Parkplätze, die aufgrund verbindlicher Normen aufzuheben sind, im Umkreis von 200 Meter gleichwertig zu ersetzen, wie dies von der Initiative gefordert wird. Zudem ist die Vereinbarkeit mit § 30, Abs.1 der Kantonsverfassung<sup>2</sup> sowie § 13, Abs.1 des Umweltschutzgesetzes<sup>3</sup> zumindest fragwürdig.

Der Regierungsrat favorisiert die Schaffung und effiziente Auslastung von zusätzlichen Parkplätzen ausserhalb des Strassenraums, etwa in Form von Quartierparkings. Dies bietet die Möglichkeit, den frei werdenden öffentlichen Raum Nutzungen zuzuführen, die stärker zur Lebensqualität in der Stadt beitragen, als es parkierte, wenig genutzte Fahrzeuge tun. Parallel dazu unterstützt der Regierungsrat die Schaffung von Parkiermöglichkeiten ausserhalb des Kantons, etwa durch

---

<sup>1</sup> Beispiel: Ein VW Golf hatte 1974 folgende Abmessungen: Länge 3,71 m / Breite 1,61 m / Höhe 1,40 m. 2017 ist das aktuelle Modell 4,26 m lang, 1,79 m breit und 1.44 hoch.

<sup>2</sup> § 30. *Verkehrspolitik*

<sup>1</sup> Der Staat ermöglicht und koordiniert eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität. Der öffentliche Verkehr genießt Vorrang.

<sup>3</sup> §13

<sup>1</sup> Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen setzen sich dafür ein, die Verkehrsemissionen insgesamt zu stabilisieren und zu vermindern.

die finanzielle Beteiligung von Park-and-Ride- oder Bike-and-Ride-Anlagen im Umland aus dem dafür vorgesehenen Pendlerfonds. Eine Entlastung des Drucks auf den öffentlichen Raum erreicht der Regierungsrat ferner durch die Förderung ...

- ... des öffentlichen Verkehrs und des Fussverkehrs, denn Bus- und Tramfahrgäste wie auch Fussgänger/-innen benötigen keinen Parkplatz an ihrem Zielort.
- ... des Zweiradverkehrs, denn Velos, aber auch Motorräder brauchen deutlich weniger Platz als Autos.
- ... des Car Sharing, denn Fahrzeuge, die von mehreren Personen geteilt werden, werden effizienter genutzt, sind häufiger im Verkehr und beanspruchen drum weniger lang Standfläche.

Die Parkraumbewirtschaftung ist eine kommunale Aufgabe, weshalb auch die Behörden der Gemeinden Bettingen und Riehen zur Initiative Stellung nehmen sollen.

## 6. Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat möchte die Anliegen der Initiative im Detail prüfen, insbesondere auch im Hinblick auf Übereinstimmungen mit der beschlossenen regierungsrätlichen Stossrichtung für die zukünftige Parkplatzpolitik. Dabei werden auch die beiden Gemeinden Riehen und Bettingen einbezogen. Weiter will der Regierungsrat prüfen, ob allfälliger ein Gegenvorschlag zur Initiative sinnvoll ist.

## 7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die formulierte Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die formulierte Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ wird dem Regierungsrat 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



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 17.0553.01 vom 16. August 2017 und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die mit 3'484 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Gesetzesinitiative „Parkieren für alle Verkehrsteilnehmer“ 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.