



An den Grossen Rat

17.0552.01

BVD/P170552

Basel, 16. August 2017

Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2017

## **Kantonale Volksinitiative „Zämme fahre mir besser!“**

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

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die formulierte Gesetzesinitiative „Zämme fahre mir besser!“ für rechtlich zulässig zu erklären und dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 9. Januar 2016)

#### **Kantonale Gesetzesinitiative «Zämme fahre mir besser!»**

*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 unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative ein:*

**«Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 wird wie folgt geändert: § 13, § 13 a und § 13 b werden aufgehoben und durch folgende Fassung ersetzt:**

#### 1. Grundsätze

##### § 13

*Absatz 1 Der Kanton und die Landgemeinden setzen sich dafür ein, die Verkehrsemissionen insgesamt zu stabilisieren und zu vermindern. Hierfür setzen sie fiskalische Anreize und treffen weitere Massnahmen, um den Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen zu erhöhen.*

*Absatz 2 Der Kanton setzt sich dafür ein, dass Umweltbelastungen durch Eisenbahn-, Flug- und Schiffsverkehr möglichst tief gehalten werden.*

*Absatz 3 Der Kanton und die Landgemeinden sorgen durch bauliche, betriebliche und verkehrslenkende Massnahmen dafür, dass der Langsamverkehr, der öffentliche Verkehr und der motorisierte Individualverkehr vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden.*

*Absatz 4 Die vom Bund dem Kanton Basel-Stadt jährlich überwiesenen kantonalen LSVA-Anteile sind vollumfänglich für Massnahmen gemäss dem Absatz 1 und 3 zu verwenden.*

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

#### Kontaktadresse:

Gewerbeverband Basel-Stadt

Elisabethenstrasse 23

Postfach 332

4010 Basel

### 2.2 Vorprüfung

Am 23. Dezember 2015 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG, SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «Zämme fahre mir besser!» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Absatz 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 9. Januar 2016 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Absatz 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 2017

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. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 24. März 2017 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative «Zämme fahre mir besser!» mit 3'387 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.

Die Rechtsmittelfrist ist am 10. April 2017 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 Initiative verlangt, dass die §§ 13, 13a und 13b des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 (USG BS, SG 780.100) geändert respektive aufgehoben werden. Zusammengefasst verpflichten diese geltenden Paragraphen den Kanton sowie die Gemeinden Riehen und Bettingen, Fussgängerinnen und Fussgänger sowie den nicht motorisierten und den öffentlichen Verkehr gegenüber dem privaten Motorfahrzeugverkehr bevorzugt zu behandeln, um namentlich die Gesamtverkehrsleistung des privaten Motorfahrzeugverkehrs auf dem Kantonsgebiet langfristig zu reduzieren. Wie der Titel der Initiative «Zämme fahre mir besser!» bereits suggeriert, bildet die Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer das zentrale Anliegen der Initianten und Initiantinnen. Grundsätzlich soll die Bevorzugung von einzelnen Verkehrsarten unter Beibehaltung der Erhöhung der Anzahl umweltfreundlicher Verkehrsmittel abgeschafft werden.

### **3.2 Formulerte Initiative**

Nach § 47 Absatz 3 KV und § 1 Absatz 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Absatz 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 Absatz 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden Volksinitiative «Zämme fahre mir besser!» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten sollen im Umweltschutzgesetz die §§ 13, 13a und 13b aufgehoben und durch einen neuen § 13 ersetzt werden. Die neue Bestimmung lässt sich ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Absatz 3 KV bzw. von § 1 IRG.

## 4. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 Absatz 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie übergeordnetes Recht beachtet, die Einheit der Materie wahrt und nicht undurchführbar ist.

### 4.1 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

#### 4.1.1 § 13 Absatz 1

§ 13 Absatz 1 der Initiative entspricht inhaltlich grundsätzlich den geltenden §§ 13 Absatz 1 und 13b Absatz 1 USG BS. Neu sind die «fiskalischen Anreize», die ins Gesetz aufgenommen werden sollen. Der Absatz tangiert im weitesten Sinn die Regelungsbereiche Verkehrs-, Umwelt- und Energiepolitik.

Gemäss Artikel 82 Absatz 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. Artikel 81a, 83 BV oder Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 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 Artikel 82 BV, Rz. 3 ff.). Artikel 3 Absatz 2 SVG erteilt den Kantonen zudem die Kompetenz, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen.

Für den tangierten Bereich des Umweltschutzes räumt Artikel 74 Absatz 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 zu legiferieren (RETO MORELLI/KLAUS A. VALLENDER, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Artikel 74 BV, Rz. 10).

Gemäss Artikel 89 Absatz 3 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Energieverbrauch von Fahrzeugen. Der Bundesgesetzgeber hat von seiner Rechtsetzungskompetenz sehr weitgehend und detailliert Gebrauch gemacht, womit für die Kantone in der Regel keine Möglichkeit einer eigenen Regelung mehr bleibt (RENÉ SCHAFFHAUSER/FELIX UHLMANN, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Artikel 89 BV, Rz. 12, mit Hinweisen).

§ 13 Absatz 1 der Initiative ist als Zielnorm ausgestaltet, der für die Adressaten Kanton und Landgemeinden Gültigkeit entfaltet. Ziel ist, die Verkehrsemissionen insgesamt zu stabilisieren und zu vermindern sowie den Anteil umweltfreundlicher Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen zu erhöhen. In Bezug auf die Art und Weise der Zielerreichung bleibt der Absatz grundsätzlich unbestimmt, weshalb die Adressaten sich ohne weiteres bundesrechts- und kantonsverfassungskonformer Mittel bedienen können. Als einzige konkrete Massnahme, die den Anteil umweltfreundlicher Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen erhöhen soll, sollen «fiskalische Anreize» zur Erhöhung des Anteils umweltfreundlicher Verkehrsmittel getroffen werden. Solche Anreize könnten etwa über eine entsprechende Ausgestaltung der Besteuerung von Motorfahrzeugen bewerkstelligt werden. Die Motorfahrzeugsteuer liegt in der Kompetenz der Kantone (vgl. Artikel 105 Absatz 1 SVG). Eine mit Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht vereinbare Umsetzung ist damit grundsätzlich möglich.

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.

#### 4.1.2 § 13 Absatz 2

§ 13 Absatz 2 der Initiative entspricht inhaltlich exakt dem geltenden § 13 Absatz 3 USG BS und ist ebenfalls als Zielnorm ausgestaltet, der sich an den Kanton als Adressaten richtet. Ziel ist, dass Umweltbelastungen durch Eisenbahn-, Flug- und Schiffsverkehr möglichst tief gehalten werden.

Wie bereits oben erwähnt räumt Artikel 74 Absatz 1 BV dem Bund für den hier tangierten Bereich des Umweltschutzes eine umfassende nachträgliche derogatorische Gesetzgebungskompetenz ein, wobei die Kantone grundsätzlich zuständig bleiben, im Bereich des Umweltschutzes zu liefern, solange der Bund in diesem Bereich nicht abschliessend von seiner Kompetenz Gebrauch macht (RETO MORELLI/KLAUS A. VALLENDER, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Artikel 74 BV, Rz. 10). Darüber hinaus bleibt § 13 Absatz 2 (wie Absatz 1) in Bezug auf die Art und Weise der Zielerreichung grundsätzlich offen, weshalb der Adressat sich ohne weiteres bundesrechts- und kantonsverfassungskonformer Mittel bedienen kann. Verstösse gegen Bundesrecht liegen deshalb grundsätzlich nicht vor. Auch Konflikte mit kantonalem Verfassungsrecht sind nicht ersichtlich.

#### 4.1.3 § 13 Absatz 3

§ 13 Absatz 3 der Initiative formuliert einen an den Kanton sowie Riehen und Bettingen gerichteten Auftrag, wonach der Langsamverkehr, der öffentliche Verkehr und der motorisierte Individualverkehr vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen durch bauliche, betriebliche und verkehrslenkende Massnahmen geschützt werden soll. Der Absatz entspricht inhaltlich grundsätzlich dem geltenden § 13b Absatz 3 USG BS, wobei – dem zentralen Anliegen der Initiative folgend – auf die heute geltende Bevorzugung einzelner Verkehrsarten verzichtet und alle Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer gleichbehandelt werden sollen.

Wie bereits oben erwähnt erlässt der Bund gestützt auf Artikel 82 Absatz 1 BV 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. Artikel 81a, 83 BV oder Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 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 Artikel 82 BV, Rz. 3 ff.). Artikel 3 Absatz 2 SVG erteilt den Kantonen zudem die Kompetenz, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Ein Verstoß gegen die Bundesverfassung liegt deshalb nicht vor. Konflikte mit anderen bundesrechtlichen Bestimmungen sind ebenso nicht ersichtlich.

Unter der Marginalie «Verkehrspolitik» besagt § 30 KV, dass der Staat eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität ermöglicht und koordiniert, wobei der öffentliche Verkehr Vorrang genießt. Im Rahmen einer verfassungskonformen Umsetzung von § 13 Absatz 3 müsste deshalb auf den Vorrang des öffentlichen Verkehrs geachtet werden. Der Initiativtext schliesst eine solche verfassungskonforme Anwendung jedoch nicht aus. Die Bestimmung verstösst somit nicht gegen kantonales Recht.

Nicht relevant für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit, aber der Vollständigkeit halber auch hier 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.

#### **4.1.4 § 13 Absatz 4**

§ 13 Absatz 4 der Initiative fordert, dass die vom Bund dem Kanton Basel-Stadt jährlich überwiesenen kantonalen LSVA-Anteile vollumfänglich für Massnahmen gemäss den Absätzen 1 und 3 zu verwenden sind. Der Initiativtext entspricht inhaltlich dem geltenden § 13b Absatz 4 USG BS.

Gemäss Artikel 85 Absatz 1 BV kann der Bund auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe (LSVA) erheben, wobei die Kantone nach Artikel 85 Absatz 3 BV am Reinertrag zu beteiligen sind. Diese Vorgabe wird im Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81) und der zugehörigen Verordnung (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV; SR 641.811) konkretisiert. Danach haben die Kantone ihren Anteil vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen Kosten in Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden (Artikel 19 Absatz 3 SVAG). Die Kantone können sich bei der Anteilsverwendung auf die offene Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen durch den Bundesrat stützen, die dieser im Rahmen der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse zum Ausdruck gebracht hat (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE [2009], Verwendung des Ertragsanteils der Kantone an der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe [LSVA], insb. S. 6 und 14). Demnach kommt den Kantonen ein grosser Handlungsspielraum zu. Die in der Initiative vorgesehene Verwendung der LSVA-Anteile erweist sich deshalb als bundesrechtskonform. Konflikte mit kantonalem Verfassungsrecht sind ebenfalls nicht ersichtlich.

#### **4.2 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 der Verkehrspolitik als Ganzes und weisen damit einen inhaltlichen Zusammenhang auf. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist damit gewahrt. Die Initiative verlangt auch nichts Undurchführbares.

#### **4.3 Fazit**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Absatz 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

### **5. Bisherige Verkehrspolitik**

Mit seinem verkehrspolitischen Leitbild 2015 setzt der Regierungsrat auf die lange bewährte Verkehrspolitik und schreibt diese fort. Das Leitbild beruht im Wesentlichen darauf, die unbestrittenen Vorteile der verschiedenen Verkehrsträger bestmöglich zu nutzen, ohne dabei zu viele der spezifischen Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. So empfiehlt sich für kurze Distanzen in der dicht bebauten Stadt vor allem der Fuss- und Veloverkehr: beide Verkehrsarten sind platzsparend und emissionsfrei. Über mittlere und längere Distanzen ist für die Beförderung einer grossen Zahl von Personen der öffentliche Verkehr am geeignetsten. Und schliesslich kommen beim Warentransport und bei der Erschliessung weniger dicht bebauter Gebiete die Vorzüge des motorisierten Strassenverkehrs am besten zum Tragen.

Ungeachtet der genannten spezifischen Vorteile der verschiedenen Verkehrsträger bleibt es selbstverständlich jedem Einzelnen jederzeit überlassen, welches Verkehrsmittel er wählt. Dem Kanton kommt lediglich die Aufgabe zu, im Interesse der Wohn- und Lebensqualität im Kanton und zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor negativen Einflüssen die Anreize und Rahmenbedingungen so zu setzen, dass die verschiedenen Verkehrsmittel so effizient als möglich eingesetzt werden.

## 6. Weiteres Vorgehen

Während der Regierungsrat gewisse Forderungen der Initiative, vor allem die Aufhebung des unrealistischen Reduktionsziels für den motorisierten Individualverkehr, als durchaus sinnvoll begrüsst, erachtet er andere Forderungen als problematisch, so etwa die Forderung nach Streichung der ÖV-Priorisierung, die in der Verfassung vorgegeben ist. Der Regierungsrat möchte daher die Anliegen der Initiative im Detail prüfen und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag vorlegen. Bei seiner Prüfung will der Regierungsrat die beiden Landgemeinden einbeziehen.

## 7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die formulierte Gesetzesinitiative „Zämme fahre mir besser!“ wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die formulierte Gesetzesinitiative „Zämme fahre mir besser!“ 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  
Staatschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative „Zämme fahre mir besser!“

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 17.0552.01 vom 16. August 2017 und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die mit 3'387 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Gesetzesinitiative „Zämme fahre mir besser!“ 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.