



An den Grossen Rat

17.5247.02

BVD/P175247

Basel, 10. Januar 2018

Regierungsratsbeschluss vom 9. Januar 2018

Motion Raphael Fuhrer und Konsorten betreffend „die Umsetzung des vorgesehenen Verkehrsmanagementsystems in Basel-Stadt“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Oktober 2017 die nachstehende Motion Raphael Fuhrer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Jeden Tag rollen zehntausende Autos von ausserhalb in den Kanton Basel-Stadt und wieder zurück. Das geschieht in konzentrierter Form während der zwei Spitzenstunden am Morgen und Abend und überlagert sich so mit dem Verkehrsaufkommen der basel-städtischen Bevölkerung und Wirtschaft. Die Folgen sind Behinderungen, Stress und Konflikte für beziehungsweise zwischen allen Verkehrsteilnehmenden, inklusive Trams, Busse, Velos und zu Fuss Gehende, die gefährdet oder behindert werden. Die Strasseninfrastruktur ist einerseits während jeweils zwei kurzen Zeiten pro Tag überlastet, andererseits ist sie während des grossen Rests des Tages überdimensioniert.

Ein Verkehrsmanagementsystem, das die Verkehrsflüsse so dosiert, dass die Kapazitätsgrenze der Strassenfahrbahnen unterschritten wird, löst die eingangs beschriebene und für alle unbefriedigende Situation. In vielen Gegenden der Welt sind solche Systeme seit Jahren erfolgreich installiert. Zum einen kann damit verhindert werden, dass der Verkehr generell zu Stosszeiten oder punktuell an gewissen Kreuzungen zusammenbricht. Zum anderen lässt sich spontan eingreifen, zum Beispiel bei einem Event (Konzert, Match) oder einer plötzlichen Störung (Unfall auf der Autobahn etc.). Die Verkehrsströme werden gezielt so gelenkt, dass sich die Behinderung möglichst wenig im Netz ausbreitet. Der Verkehr wird somit verlässlicher und die Wartezeit optimiert. Das kommt vor allem den privaten und geschäftlichen Verkehrsteilnehmenden im Kanton Basel-Stadt zu Gute.

Auch das verkehrspolitische Leitbild BS sieht eine solche Lösung vor. Gemäss Seite 23 hätte das basel-städtische Konzept 2015-2016 und das regionale 2016 stehen sollen. Gemäss dem Aktionsplan (Anhang, Seite 1) wäre die Umsetzung in BS 2016-2017 abgeschlossen. Diese behördenverbindlichen Vorgaben werden offensichtlich nicht eingehalten. Laut den im gleichen Dokument zitierten Experten besteht jedoch genau im Verkehrsmanagement ein grosses Potenzial. Auf verschiedener Stufe wird ein solches Vorgehen gestützt, so in §30 Abs. 1 der Kantonsverfassung, im USG §13 Abs. 2 (Gegenvorschlag-Städteinitiative), im USG §13b (Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel und Vermeidung von Behinderungen dieser durch den privaten Motorfahrzeugverkehr), im USG §14 (Kanalisation, Verminderung und Beruhigung des privaten Motorfahrzeugverkehrs). Basel soll endlich auch ein solches Verkehrsmanagementsystem umsetzen. Wichtig ist, dass dabei eine stadtraumverträgliche Kapazitätsgrenze von im Grundsatz einer Fahrbahn je Richtung definiert wird. Mittels Vorsignalen sollen die beiden effizienten und platzsparenden Verkehrsformen öffentlicher Verkehr (§30 Abs. 1 Verfassung) und Veloverkehr (§13b USG) beschleunigt werden.

Zürich hat seit Jahren ein solches Verkehrsmanagementsystem. Seit 1980 sind so die täglichen Ein- und Auspendlerfahrten mit dem Auto in die beziehungsweise aus der Stadt beinahe konstant geblieben. Dies bei gleichzeitiger dramatischer Zunahme an Einwohnerinnen und Arbeitsplätzen sowohl in der Stadt wie in der Agglomeration und Anstieg des Wohlstands- und Mobilitätsniveaus der Agglomeration. Zürich zeigt, dass ein solches System sehr effizient und effektiv ist.

Der Regierungsrat wird aus den oben ausgeführten Gründen aufgefordert, unverzüglich das seit 2015/16 ausstehende Konzept eines kantonalen Verkehrsmanagementsystems wie oben umschrieben vorzulegen. Das mit dem Ziel, die eigentlich für 2016/17 vorgesehene Umsetzung auf Kantonsgebiet bis Ende 2018 im Grundsatz zu realisieren.

Raphael Fuhrer, Aeneas Wanner, Beat Braun, Helen Schai-Zigerlig, Martina Bernasconi, Felix Wehrli, Kaspar Sutter, Lea Steinle, Dominique König-Lüdin, Kerstin Wenk, Beat Leuthardt, Thomas Gander, Beatrice Isler“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

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, das seit 2015/2016 ausstehende Konzept eines kantonalen Verkehrsmanagementsystems vorzulegen, welches das Ziel hat, die ursprünglich für 2016/2017 vorgesehene Umsetzung auf dem Kantonsgebiet bis Ende 2018 im Grundsatz zu realisieren. Dieses Verkehrsmanagementsystem soll die Verkehrsflüsse so dosieren, dass die Kapazitätsgrenze der Strassenfahrbahnen unterschritten wird. Es ist eine

stadt-raumverträgliche Kapazitätsgrenze von im Grundsatz einer Fahrbahn je Richtung zu definieren. Mittels Vorsignalen sollen die beiden effizienten und platzsparenden Verkehrsformen öffentlicher Verkehr und Veloverkehr beschleunigt werden.

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 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 legislieren (RETO MORELLI/KLAUS A. VALLENDER, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Artikel 74 BV, Rz. 10).

Die kantonale Verkehrspolitik und daraus folgend das Verkehrspolitische Leitbild und der Massnahmenplan des Regierungsrates stützen sich auf § 30 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) sowie §§ 13 ff. Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS; SG 780.100). Indem die Motion fordert, dass der Regierungsrat die im Verkehrspolitischen Leitbild abgebildeten Massnahmen in Bezug auf das Verkehrsmanagementsystem umsetzt, wird der Regierungsrat verpflichtet, eine Massnahme zu ergreifen. Die Motion verlangt 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.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Umsetzung der geforderten Massnahme kann nicht als unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Hauptforderung der Motion

Die Motion verlangt, dass in Basel-Stadt ein Verkehrsmanagementsystem betrieben wird, das die Verkehrsflüsse so dosiert, dass die Kapazitätsgrenzen der Strassen unterschritten werden. Dabei sei grundsätzlich von einem Fahrstreifen pro Richtung auszugehen. Die Verkehrsströme sollen im Weiteren so gelenkt werden, dass sich die Behinderung möglichst wenig im Strassennetz ausbreitet. Der öffentliche Verkehr und der Veloverkehr sollen beschleunigt werden.

2.2 Stand Verkehrslenkungskonzept

Ein Verkehrslenkungskonzept – was dem in der Motion genannten Verkehrsmanagementsystem entspricht – kann ein wichtiges Element zur Steuerung des Strassenverkehrs darstellen. Ein Verkehrslenkungskonzept zeigt Möglichkeiten auf, den Verkehr besser zu lenken und den Stau in Gebiete zu verlegen, wo er nicht oder weniger stört. Weltweit haben bereits zahlreiche Städte

solche Verkehrslenkungen erfolgreich eingeführt, in der Schweiz sind dies unter anderen die Städte Zürich und Bern.

Das für Basel angedachte Verkehrslenkungskonzept soll primär den Verkehrsfluss an stark ausgelasteten Knoten verbessern und den Stau in Spitzenstunden in weniger sensible Orte verlagern. Zudem soll mit einem entsprechenden Konzept der Durchgangsverkehr aus der Agglomeration oder von einem Stadtteil in einen anderen über die Autobahn und über die Hauptverkehrsstrassen kanalisiert werden.

Ein externes Büro hat im Auftrag des BVD mögliche Standorte für Dosierstellen an sämtlichen Einfallsachsen am Stadtrand sowie an weiteren geeigneten Stellen evaluiert und die erwartete Wirkung abgeschätzt. Im Weiteren wurde untersucht, wie der öffentliche Verkehr sowie der Veloverkehr an den Dosierstellen, z.B. mit eigenen Busspuren, priorisiert werden könnten. Aus dieser Analyse ergab sich ein Bündel von Vorschlägen. Das angedachte Verkehrslenkungskonzept wurde in den vergangenen Monaten teils kontrovers diskutiert. Konkrete Massnahmen sind jedoch noch keine beschlossen. Aktuell führt das BVD einen Pilotversuch durch, der zeigen soll, ob die angedachten Massnahmen die gewünschte Wirkung erzielen können. Aufgrund der Resultate des Pilots soll der Konzeptentwurf weiterentwickelt und gegebenenfalls dem Regierungsrat zum Beschluss vorgelegt werden.

2.3 Pilot Elsässerstrasse

Mit dem Pilotversuch soll aufgezeigt werden, ob der Verkehrsfluss an diesem stark ausgelasteten Knoten verbessert und der Raum Volta entlastet werden kann. Zu diesem Zweck wird seit Oktober beim Knoten Elsässerstrasse/Hünigerstrasse der stadteinwärts fahrende motorisierte Individualverkehr (MIV) um 06:30 bis 09:30 Uhr und um 15:45 bis 18:15 Uhr dosiert. Die Modellberechnungen zeigen, dass auch der Vogesenplatz von einer Verflüssigung des Verkehrs auf dem Voltaplatz profitieren dürfte. Zum einen soll der Stau vor dem Voltaplatz in der Elsässerstrasse hinter die Hünigerstrasse verlagert werden, zum anderen werden die auf der Elsässerstrasse einfahrenden Autofahrenden motiviert, über die Schlachthofstrasse auf die Autobahn A3 zu fahren. Stadteinwärts fahrende Velos haben mehr Grünzeiten als der MIV. Der öffentliche Verkehr kann dank Eigentrasse an der Dosierstelle ungehindert vorbeifahren.

Das BVD hat die Wirkungen des Pilotprojekts in den ersten Wochen laufend beobachtet und die Steuerung der Lichtsignalanlagen feinjustiert. Die ersten Beobachtungen zeigen, dass die erwünschte Verlagerung des Staus in weniger sensible Orte eingetreten ist und Behinderungen am Zoll ausgeblieben sind. Die Wirkungen des Pilotprojekts werden detailliert mittels Videoanalysen erhoben. Gestützt auf die Resultate aus diesem Pilot wird das BVD den Konzeptentwurf weiterentwickeln.

2.4 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat wird die Umsetzung des Verkehrslenkungskonzepts mit den entsprechenden Massnahmen voraussichtlich 2018 beraten. Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen erfolgt – soweit bauliche Massnahmen notwendig sind – in Abstimmung mit der Erhaltungsplanung oder im Rahmen von Infrastrukturprojekten. Reine Anpassungen an der LSA-Steuerung können gegebenenfalls rasch umgesetzt werden. An den Autobahnausfahrten muss zudem eine Koordination mit dem ASTRA erreicht werden.

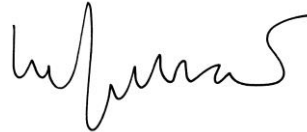
3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Fuhrer und Konsorten betreffend „die Umsetzung des vorgesehenen Verkehrsmanagementsystems in Basel-Stadt“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Marco Greiner
Vizestaatschreiber