



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.1573.01

JSD/P091573
Basel, 9. Dezember 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Dezember 2009

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der Volksinitiative
„Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“**

A. Zustandekommen der Volksinitiative

1. Vorprüfung

Am 15. April 2008 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 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 „Öffnung des Birsig - eine Rivetta für Basel“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt vom 19. April 2008 veröffentlicht worden.

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäß wurde der Ablauf der Unterschriftensammelfrist von der Staatskanzlei im Kantonsblatt vom 19. April 2008 auf den 20. Oktober 2009 festgesetzt.

2. Zustandekommen

Die Frist für die Einreichung der Initiative wurde eingehalten.

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 4. September 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative mit 3'431 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 12. September 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, 21. September 2009 unbenutzt abgelaufen.

3. Überweisung an den Regierungsrat

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 den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

4.1. Initiativtext

Die Initiative hat gemäss Unterschriftenbogen folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 19. April 2008):

1. Der Birsig wird im Bereich des Birsigparkplatzes (Parzelle 9025) zwischen der Einfahrt Steinenvorstadt bis zur Kreuzung mit der Stänzlergasse freigelegt. Der neu freigelegte Flusslauf und die Ufer- und Festlandbepflanzung werden ökologisch möglichst wertvoll gestaltet.
2. Der Birsigparkplatz (Strassenparzellen 9025 und 9015) wird zur Fussgänger-Zone. Diese soll zu einer attraktiven Einkaufs- und Flanierzone ausgestaltet werden.
3. Für Velos wird eine direkte und sichere Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse geschaffen.

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative berichten wir wie folgt:

1. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext.

Mit der Initiative „Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“ 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.

Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Dies trifft auf vorliegende Initiative zu.

2. Das Anliegen der Initiative

Mit der Offenlegung des Birsigs im oberen Teil des Parkplatzes (Strassenparzelle 9025) und der ökologischen Ufer- bzw. Festlandbepflanzung wollen die Initiantinnen und Initianten eine Aufwertung des jetzigen Parkplatzes erzielen. Dieser soll zudem als Fussgängerzone mit attraktiven Einkaufs- und Flaniermöglichkeiten ausgestaltet werden und zum Verweilen einladen. Da der untere Teil des Parkplatzes (Strassenparzelle 9015) für eine Offenlegung des Birsigs zu schmal ist, soll dort ein verkehrsfreier Raum für Mensch und Kultur entstehen. Darüber hinaus verlangen die Initiantinnen und Initianten die Schaffung einer direkten und sicheren Einfahrt für Velofahrer vom Auberg in die Steinentorstrasse.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Die vorliegende Initiative widerspricht weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Gegenstand der Volksinitiative ist gemäss § 47 Abs. 1 KV der Erlass, die Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen.

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 des Beschlusses umgesetzt werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV, § 23 IRG).

Die Begehren der Initiative beziehen sich auf räumlich begrenzte und präzis bestimmte Örtlichkeiten, sodass darin die Forderung nach einem konkreten Verwaltungsakt erblickt werden muss. Dem Begehr kann folglich nicht mit dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung von rechtsetzenden Bestimmungen entsprochen werden. Vielmehr bedarf es hierfür einer individuell-konkreten Verfügung des Grossen Rates in Form eines Grossratsbeschlusses. 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. Dies ist im Unterschied zu § 28 Abs. 1 aKV in § 47 Abs. 1 KV nun explizit geregelt, galt aber bereits unter dem alten Recht (BGE 104 Ia 415 E. 4c S. 420).

Initiativbegehren 1 (betrifft die Strassenparzelle 9025)

Offenlegung des Birsigs / Ökologische Ufer- und Festlandbepflanzung

Angenommen der Grosse Rat würde von sich aus - also losgelöst von der vorliegenden Initiative - den Birsig im Bereich der Strassenparzelle 9025 offen legen und den jetzigen Parkplatz neu gestalten wollen, so müsste er die hierfür erforderlichen Ausgaben bewilligen. Die Kompetenz des Grossen Rates zur Bewilligung von Ausgaben ist in § 21 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 16. April 1997 (FHG; SG 610.100) geregelt. Die Bewilligung erfolgt in Form eines Ausgabenbeschlusses. Damit ein solcher Beschluss Gegenstand einer Initiative sein kann, muss er - wie bereits erwähnt - dem Referendum unterstehen. Gemäss § 22 Abs. 1 FHG unterliegen Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über CHF 1'500'000 enthalten, dem fakultativen Referen-

dum. Dem Ausgabenreferendum unterstehen nur „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). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für die Ausdolung des Birsigs und die Neugestaltung des oberen Teils des Birsigparkplatzes (Strassenparzelle 9025) den Betrag von CHF 1'500'000 übersteigen werden.

Dem Begehr der Initiantinnen und Initianten kann der Grossen Rat mit dem Erlass eines Ausgabenbeschlusses entsprechen, indem er die für die Offenlegung des Birsigs und die damit einhergehende Neugestaltung der Strassenparzelle 9025 erforderlichen Ausgaben bewilligt. Das Begehr ist als Beschlussinitiative für rechtlich zulässig zu erklären.

Initiativbegehr 2 (betrifft die Strassenparzellen 9025 und 9015)

Fussgängerzone / Ausgestaltung zur attraktiven Einkaufs- und Flanierzone

Neben der Offenlegung des Birsigs fordern die Initiantinnen und Initianten, dass der Birsigparkplatz (Strassenparzellen 9025 und 9015) zur Fussgängerzone wird, die als attraktive Einkaufs- und Flanierzone ausgestaltet werden soll. Vom Grossen Rat wird folglich die Anordnung eines Durchfahr- und Parkverbots bzw. der Erlass von Verkehrsanordnungen verlangt.

Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Die kantonsinterne Zuständigkeit für solche Anordnungen auf dem Gebiet der Stadt Basel wird durch § 3 Abs. 2 der Verordnung über den Strassenverkehr (SG 952.200) vom 7. Dezember 1964 dem Bau- und Verkehrsdepartement übertragen. Für die durch das Initiativbegehr verlangte Sachentscheidung muss aber die Handlungszuständigkeit des Grossen Rates schon bestehen. Eine Initiative kann demnach nur darauf ausgerichtet sein, eine vorhandene Parlamentskompetenz für eine bestimmte Sachregelung zu aktualisieren. Durch die Verfassung oder durch eine gesetzliche Zuständigkeitsnorm muss das Parlament bereits ermächtigt sein, eine funktionelle oder sachliche Zuständigkeit wahrzunehmen, also z.B. Grossratsbeschlüsse in bestimmten Sachbereichen zu fassen. Zu etwas, zu dem der Grossen Rat nicht zuständig ist, kann und darf ihn ein Volksinitiativbegehr nicht veranlassen (Rechtsgutachten von Professor Dr. Kurt Eichenberger über die rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative für einen autofreien Münsterplatz in Basel vom Mai 1982, abgedruckt im Bericht N° 7713 des Regierungsrates zum Initiativbegehr für einen autofreien Münsterplatz vom 6. September 1982, S. 19).

Mangels sachlicher Zuständigkeit können vom Grossen Rat keine dem Initiativbegehr entsprechende Verkehrsanordnungen erlassen werden. Dieses Begehr ist demzufolge unzulässig.

Initiativbegehr 3**Sichere und direkte Velo-Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse**

Nach der heutigen Verkehrsführung ist eine direkte Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse weder für Velofahrer noch für den motorisierten Verkehr möglich. Die Forderung nach der Schaffung einer direkten und sicheren Velo-Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse lässt sich einzig mit dem Erlass entsprechender Verkehrsanordnungen realisieren. Hierfür ist der Grossen Rat - wie oben bereits erörtert - nicht zuständig. Folglich kann an den Grossen Rat ein solches Begehr nicht gültig gerichtet werden. Unabhängig von der Frage nach der Zuständigkeit ist an dieser Stelle anzumerken, dass das Initiativbegehr ohnehin gegen das Prinzip der Einheit der Materie verstösst.

Fazit: Teilungsgültigkeit

Soweit die vorliegende Initiative den Erlass bzw. die Änderung von Verkehrsanordnungen verlangt, ist sie für unzulässig zu erklären. In Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung derjenige Teil einer Volksinitiative, welcher als gültig betrachtet werden kann, dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten auch den gültigen Teil der Initiative unterzeichnet, wenn er ihnen alleine unterbreitet worden wäre (BGE 119 I 154 E. 9a S. 165 mit weiteren Hinweisen). Dabei ist zu beachten, dass der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung sein darf, sondern noch ein sinnvolles - der ursprünglichen Stossrichtung der Initiative entsprechendes - Ganzes ergeben muss (BGE 125 I 21 E. 7b S. 44).

Mit dem zulässigen Begehr soll vorliegend die Offenlegung des Birsigs und die Neugestaltung der Strassenparzelle 9025 verwirklicht werden, entsprechend dem Titel der Initiative „Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“. Die Stossrichtung der Initiative ist mit der Ungültigerklärung der Begehren 2 und 3 nach wie vor gewahrt. Zumal weder die Einführung einer Fussgängerzone noch die Gewährleistung einer direkten und sicheren Velo-Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse eine notwendige Voraussetzung bzw. Bedingung für die Verwirklichung des Hauptanliegens darstellen. In diesem Zusammenhang gilt zu berücksichtigen, dass mit der Offenlegung des Birsigs für die Strassenparzelle 9025 ohnehin eine neue Verkehrsanordnung getroffen werden muss. Da die Ungültigkeit lediglich untergeordnete Punkte betrifft, kann vernünftigerweise angenommen werden, dass auch der verbleibende Teil der Initiative von einer genügenden Anzahl von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichnet worden wäre. Unter diesen Umständen ist die Initiative für teilweise gültig zu erklären und den Stimmbürgern in reduziertem Umfang zur Abstimmung zu unterbreiten.

3.2. Einheit der Materie

Aufgrund des bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruchs auf unverfälschte Willenskundgabe müssen Initiativen den Grundsatz der Einheit der Materie wahren (Art. 34 Abs. 2 BV). Nach Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dementsprechend

darf sich gemäss § 14 des kantonalen IRG eine Initiative nur mit einem Gegenstand befas- sen.

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und auch der Lehre verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Es dürfen nicht verschiedene Vorschläge unterschiedlicher Natur oder mit verschiedenen Zielen vermischt werden. Zwischen den verschiedenen Teilen einer Volksinitiative muss somit ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt (BGE 129 I 366 E. 2.2/2.3 S. 370 ff.; 130 I 185 E. 3 S. 195 in Praxis 95 (2006) Nr. 13; 129 I 381 E. 2.1 S. 384 in Pra 93 (2004) Nr. 91).

Die vorliegende Initiative „Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“ beinhaltet zwei Forderungen: Erstens die Ausdolung des Birsigs und die damit einhergehende Neugestaltung des Birsigparkplatzes und zweitens die Einführung einer direkten und sicheren Velo-Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse. Die Forderungen sind unterschiedlicher Natur und beziehen sich auf völlig verschiedene Örtlichkeiten. Eine gemeinsame Zielrichtung ist überdies nicht erkennbar. Mangels eines sachlichen Zusammenhangs verstösst das Begehr 3 der Initiative gegen den Grundsatz der Einheit der Materie und ist auch unter diesem Blickwinkel rechtlich unzulässig. Die Verwirklichung der Velo-Einfahrt ist in Bezug auf das Hauptbegehr der Initiative von zweitrangiger Bedeutung, sodass in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen unter 3.1.2 zur Teilungsgültigkeit verwiesen werden kann.

3.3 Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist daher durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag:

Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Volksinitiative „Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“ für teilweise rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage: Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über

die teilweise rechtliche Zulässigkeit

der Kantonalen Volksinitiative „Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

In der im Kantonsblatt vom 19. April 2008 mit Titel und Text publizierten und gemäss Kantonsblatt vom 12. September 2009 mit 3'431 Unterschriften zustande gekommenen unformulierten Initiative „Öffnung des Birsig - eine Rivietta für Basel“

werden die folgenden Begehren

2. Der Birsigparkplatz (Strassenparzelle 9025 und 9015) wird zur Fussgänger-Zone. Diese soll zu einer attraktiven Einkaufs- und Flanierzone ausgestaltet werden.
3. Für Velos wird eine direkte und sichere Einfahrt vom Auberg in die Steinentorstrasse geschaffen.

als **rechtlich unzulässig gestrichen**;

der übrige Teil der Volksinitiative „Öffnung des Birsigs - eine Rivietta für Basel“

1. Der Birsig wird im Bereich des Birsigparkplatzes (Parzelle 9025) zwischen der Einfahrt Steinenvorstadt bis zur Kreuzung mit der Stänzlergasse freigelegt. Der neu freigelegte Flusslauf und die Ufer- und Festlandbepflanzung werden ökologisch möglichst wertvoll gestaltet.

wird für **rechtlich zulässig erklärt**.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 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.