



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.1670.01

JSD / P091670
Basel, 13. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Januar 2010

Bericht

zur

rechtlichen Zulässigkeit

der

Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative)

A. Zustandekommen der Initiative

1. Vorprüfung

Am 2. Juli 2008 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative "Ja zur Tramstadt Basel" (Traminitiative) den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 5. Juli 2008 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

In der Veröffentlichung vom 5. Juli 2008 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen sind und dass dementsprechend die Frist für die Sammlung der Unterschriften am 6. Januar 2010 abläuft.

2. 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 29. September 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative "Ja zur Tramstadt Basel" (Traminitiative) mit 3'113 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 14. Oktober 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, 26. Oktober 2009 abgelaufen.

3. 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 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
(veröffentlicht im Kantonsblatt vom 5. Juli 2008)

„Initiative ‚Ja zur Tramstadt Basel‘ (Traminitiative)“

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten die folgende formulierte Initiative ein.

Die Basler Gesetzgebung ist im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen wie folgt zu ergänzen:

A.

Sowohl das Umweltschutzgesetz (USG) in seinem § 13 wie auch das Gesetz über den Öffentlichen Verkehr (ÖVG) in seinem § 2 sind *gleichlautend* wie folgt zu ergänzen:

USG: (III. Umweltbelastungen aus dem Verkehr / 1. Grundsätze / § 13.) *neu Abs. 6:*

ÖVG: (I. Grundlagen / Zweck / § 2.) *neu Abs. 2:*

Der Kanton sorgt dafür, dass im Orts- und Regionalverkehr zur Verwirklichung der im Gesetz genannten Ziele das System Tram mit seinem heutigen Streckennetz erhalten und ausgebaut wird. Dies dient insbesondere der Reduktion der Luftschadstoffbelastung, der Entlastung der Innerstadt sowie der direkten Anbindung der Quartiere und Agglomerationsgemeinden ans Regio-S-Bahnnetz. Das Tram übernimmt innerhalb der Agglomeration (Stadtgebiet und Agglomerationsgemeinden) die Hauptlast des Verkehrsaufkommens. Das Nähere regelt Anhang 1 zum ÖVG.

B.

ÖVG neu Anhang 1, § 1:

Aktuelle Tramnetzergänzung

Abs. 1

Um die Innerstadt zu entlasten, um weitere Quartiere direkt ans Regio-S-Bahnnetz anzubinden sowie zur Reduktion der Luftschadstoffbelastung wird das Tramnetz durch eine zusätzliche Verbindung zwischen dem Grossbasel und dem Kleinbasel via Johanniterbrücke unter Anbindung des Kinderspitals, der Universitätsspitäler sowie unter Einbezug der ganzen Feldbergstrasse ergänzt.

Abs. 2

Die Behörden gewährleisten den Baubeginn bis spätestens 6 Jahre nach Annahme der Initiative.

ÖVG neu Anhang 1, § 2:**Spätere Tramnetzergänzungen****Abs. 1**

Um die Innerstadt zu entlasten, um weitere Quartiere oder Agglomerationsgemeinden direkt ans Regio-S-Bahnnetz anzubinden sowie zur Reduktion der Luftschadstoffbelastung wird das Tramnetz erweitert. Stark frequentierte Buslinien sind dabei durch Tramlinien zu ersetzen. Im Weiteren sind geeignete zusätzliche Tram-Streckenführungen zu schaffen.

Abs. 2

Abfolge und Zeitplan richten sich nach den Frequenzen, dem Nutzen für die betroffene Wohnbevölkerung und für das betroffene Kleingewerbe sowie nach der Luftschadstoffbelastung.

Abs. 3

Werden die von Bund und Kanton vorgegebenen Reduktionsziele in Bezug auf die Luftschadstoffbelastung am Ort der vorzusehenden Projekte nicht erreicht, so sind weitere geeignete Projekte gemäss diesem Anhang unverzüglich an die Hand zu nehmen. Die Frist gemäss § 1 Abs. 2 dieses Anhangs gilt sinngemäss.

Wir berichten Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt:

B. Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative**1. Formulierte oder unformulierte Initiative ?**

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungstext, 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.

1.1 Erhaltung des Systems Tram

Die vorliegende Initiative will dem § 13 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991 (SG 780.100) einen Absatz 6 anfügen und darin bestimmen, dass das System Tram mit seinem heutigen - das heisst zum Zeitpunkt der Publikation der Initiative im Kantonsblatt, also am 5. Juli 2008, vorhandenen - Streckennetz erhalten und ausgebaut wird. Die wörtlich genau gleiche Bestimmung soll dem § 2 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 10. März 2004 (SG 951.100) als Absatz 2 angefügt werden.

An beiden Orten soll die Bestimmung auf einen neu zu schaffenden Anhang 1 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr verweisen, worin in einem Absatz 1 eine sofortige Ergänzung des Tramnetzes um eine zusätzliche Tramverbindung zwischen Grossbasel und Kleinbasel vorgeschrieben wird, und worin in einem Absatz 2 weitere bis in die Agglomerationsgemeinden führende Tramverbindungen vorgeschrieben werden.

Eine vom Grossen Rat beschlossene und wirksam gewordene Gesetzesbestimmung gilt auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt immer und überall, das heisst auch bei der Anwendung anderer Gesetze. Es ist daher nicht einzusehen, warum eine Bestimmung eines Gesetzes in einem anderen Gesetz wortwörtlich wiederholt werden soll. Eine dieser beiden Bestimmungen ist daher zu streichen.

Heute schon verkehren Strassenbahnen, sogenannte Trambahnen, auf dem Gebiete des Kantons Basel-Stadt, ohne dass dies in einem Gesetz vorgeschrieben würde. Mit der Annahme einer Gesetzesbestimmung, die vorschreibt, dass das System Tram erhalten bleibt, würde sich somit in der Wirklichkeit nichts ändern. Im Gegensatz zur heutigen Situation bräuchte es jedoch eine Gesetzesänderung, wenn alle Trambahnen durch andere Verkehrsmittel ersetzt werden sollten. Das Organisationsgesetz der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB-OG) vom 10. März 2004 (SG 953.100) bestimmt in seinem § 2 Abs. 1 als Geschäftszweck, dass die Basler Verkehrsbetriebe (BVB) Linien des öffentlichen Orts- und Regionalverkehrs errichten und betreiben. Dass es sich dabei um Strassenbahnen handeln muss, schreibt das BVB-OG nicht vor. Es stellt sich daher die Frage, ob die von der Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ gewünschte Gesetzesbestimmung über die Erhaltung des Systems Tram nicht sachgerechter in das BVB-OG einzufügen wäre.

Wenn die Initiative eine Bestimmung in das Gesetz aufnehmen will, dass das System Tram in seinem heutigen Streckennetz erhalten und ausgebaut wird, dann ist damit das Streckennetz gemeint, wie es zum Zeitpunkt der Publikation der Initiative im Kantonsblatt, das heisst am 5. Juli 2008 bestand. Damit das auch in Zukunft aus dem Gesetzestext hervorgeht, muss der Zeitpunkt des 5. Juli 2008 in den Gesetzestext aufgenommen werden. Es zeigt sich, dass die von der Initiative verlangten Gesetzesbestimmungen nicht ohne Änderungen in die Gesetzessammlung aufgenommen werden können und somit die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen.

1.2 Sofortige Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung

Mit der Aufnahme eines § 1 in einen Anhang 1 zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr wollen die Initiantinnen und Initianten erreichen, dass sofort eine zusätzliche, über die Johanniterbrücke führende Tramverbindung zwischen Grossbasel und Kleinbasel gebaut wird und dass die Behörden gewährleisten, dass spätestens sechs Jahre nach Annahme der Initiative mit dem Bau begonnen wird.

Es ist an dieser Stelle zu beachten, dass sich im Kanton Basel-Stadt die Errichtung der Bahninfrastruktur nicht nach einem Anhang zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr richtet, sondern dass es dafür Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates braucht, die gemäss § 22 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 (SG 610.100) dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn damit eine neue Ausgabe über CHF 1'500'000 bewilligt wird. In gleicher Weise wird der Bau von Schulhäusern im Bedarfsfall durch je einzelne, dem Referendum unterstehende Ausgabenbeschlüsse vom Grossen Rat beschlossen - und nicht in einem Anhang zum Schulgesetz vorgeschrieben - und schon gar nicht ein für allemal für die ganze Zukunft.

In Bezug auf die Errichtung der Bahninfrastruktur weisen auf dieses System sowohl:

§ 15 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr :

Finanzierung von Investitionen und Investitionsbeiträgen

§ 15. Die Finanzierung von Investitionen und Investitionsbeiträgen erfolgt mit Einzelkrediten entsprechend den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes.

als auch

§ 16 des Organisationsgesetzes der Basler Verkehrs-Betriebe:

Bahninfrastruktur

§ 16. Der Kanton finanziert Investitionen über CHF 300'000 in feste Anlagen auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt, die Teil der Bahninfrastruktur darstellen (insbesondere Gleisunterbau, Gleisoberbau, Fahrleitungen und Bahnsignalisierungseinrichtungen), in Form von à fonds perdu Krediten gemäss den Kompetenzregelungen des Finanzhaushaltsgesetzes.

Es zeigt sich, dass das von den Initiantinnen und Initianten gewünschte System für die Errichtung der Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung mit dem bisher im Kanton Basel-Stadt geltenden System nicht zu vereinbaren ist. Aus diesem Grunde können die von den Initiantinnen und Initianten gewünschten Bestimmungen nicht einfach in das Gesetz aufgenommen werden, sondern es müssen noch andere Bestimmungen geändert und muss das ganze Gesetz umgebaut werden, damit es mit den von der Initiative verlangten Bestimmungen zu einem einheitlichen und widerspruchsfreien Gesetz wird. Die Voraussetzungen für eine formulierte Initiative sind damit nicht gegeben.

Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert, wenn sie gemäss § 2 Abs. 2 IRG den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben. Das trifft auf die vorliegende Initiative zu, auch wenn sie von den Initiantinnen und Initianten selber als formulierte Initiative bezeichnet wird. Damit erweist sich die vorliegende Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative) nicht als formulierte, sondern als **unformulierte Initiative**.

2. Das Anliegen der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten haben wenigstens drei Anliegen:

- Sie wollen, dass das System Tram im Gesetz festgeschrieben wird;
- sie wollen, dass sofort eine zusätzliche, über die Johanniterbrücke führende Tramverbindung zwischen Grossbasel und Kleinbasel gebaut wird; und
- sie wollen, dass nach dem Bau der neuen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung eine Mehrzahl von weiteren, bis zu Agglomerationsgemeinden führende Tramverbindungen gebaut wird.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Es sind keine Unvereinbarkeiten mit dem Bundesrecht und mit Staatsverträgen ersichtlich. Wie dargelegt, ist die Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ eine unformulierte Initiative, die vom Grossen Rat, wenn er dies will, oder nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung erst noch auszuformulieren ist. Dabei sind das Bundesrecht und die Staatsverträge zu beachten.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

§ 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 berechtigt 3'000 Stimmberechtigte dazu, jederzeit eine unformulierte oder formulierte Initiative auf Erlass, Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen einzureichen.

3.1.2.1. Gesetzesänderung

Soweit die vorliegende unformulierte Initiative eine Gesetzesbestimmung verlangt, wonach das bestehende System Tram zu erhalten ist, ist sie rechtlich zulässig.

3.1.2.2. Sofortige Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung

Die Initiantinnen und Initianten verlangen, dass in einem neuen Anhang 1 zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr in einem § 1 bestimmt wird, dass sofort eine zusätzliche, über die Johanniterbrücke führende Tramverbindung zwischen Grossbasel und Kleinbasel gebaut wird.

Der Grosse Rat erlässt generell-abstrakte Rechtssätze in der Form von Gesetzen; soweit individuell-konkrete Verwaltungsakte nicht in der Form von Verfügungen durch die Verwaltung ergehen, ist es der Grosse Rat, der individuell-konkrete Verwaltungsakte in der Form von Grossratsbeschlüssen erlässt.

Die Bestimmung, dass im Kanton Basel-Stadt der öffentliche Verkehr mit dem System Tram betrieben wird, ist ein Beispiel für einen generell-abstrakten Rechtssatz.

Dass eine zusätzliche, über die Johanniterbrücke führende Tramverbindung zwischen Grossbasel und Kleinbasel gebaut wird, ist ein individuell-konkreter Verwaltungsakt, der nicht in der Form des Gesetzes, auch nicht in der Form eines Anhangs zu einem Gesetz ergeht, sondern in der Form eines Grossratsbeschlusses. Die Initiantinnen und Initianten hätten darum für ihr Begehren nach einer zusätzlichen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung nicht eine Gesetzesinitiative, sondern eine Grossratsbeschlussesinitiative einreichen müssen. Da die vorliegende Initiative aber eine unformulierte Initiative ist, kann der Grosse Rat diesen Mangel beheben, indem er allenfalls die unformulierte Initiative in der Form eines Grossratsbeschlusses ausformuliert; er würde sich dabei etwa an das Beispiel

des Grossratsbeschlusses vom 16. Januar 2008 betreffend Tramverlängerung Linie 8 Kleinhüningen - Weil am Rhein halten, mit dem er Ausgaben über CHF 3'500'000 für die Projektierung beschloss und der dem fakultativen Referendum unterstand.

(Bei der Prüfung der Initiative „Öffnung des Birsig - eine Rivieta für Basel“ hat sich denn auch gezeigt, dass es sich bei jener Initiative um eine Initiative auf Erlass eines Ausgabenbeschlusses des Grossen Rates in der Form eines Grossratsbeschlusses handelt, mit dem der Grosse Rat Ausgaben für die Projektierung der Öffnung des Birsig auf einem bestimmten Abschnitt zwischen der Heuwaage und dem Barfüsserplatz bewilligt, und zwar eines Grossratsbeschlusses, der aufgrund der Höhe des zur Ausgabe bewilligten Geldbetrages dem fakultativen Finanzreferendum unterstünde, wenn ihn der Grosse Rat von sich aus beschlösse. Nach dem Umkehrschluss dürfen Grossratsbeschlüsse, die dem Referendum unterstehen, von den Stimmberechtigten mit einer Initiative verlangt werden.)

Soweit die vorliegende unformulierte Initiative einen Grossratsbeschluss über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung einer zusätzlichen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung verlangt, ist sie rechtlich zulässig.

3.1.2.3. Weitere, bis zu Agglomerationsgemeinden führende Tramverbindungen

Das dritte Anliegen der Initiative ist, dass nach dem Bau der neuen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung eine Mehrzahl von weiteren, bis zu Agglomerationsgemeinden führende Tramverbindungen gebaut werden. Bevor mit dem Bau von Tramverbindung, die bis zu Agglomerationsgemeinden führen, begonnen werden darf, müssen mit den Kantonen und mit den Staaten, in denen diese Agglomerationsgemeinden liegen, Staatsverträge abgeschlossen werden. Der Abschluss eines Staatsvertrages hängt von der Zustimmung des Staatsvertragspartners ab. Da diese Zustimmung des Staatsvertragspartners auch mit einer Initiative nicht erzwungen werden kann, sind Staatsvertragsinitiativen rechtlich nicht zulässig. Soweit also die unformulierte Initiative den Abschluss eines Staatsvertrages verlangt, ist sie rechtlich unzulässig.

3.2. Einheit der Materie

Somit sind zwei Anliegen der unformulierten Initiative rechtlich zulässig:

- der Erlass einer Gesetzesbestimmung, wonach das bestehende System Tram zu erhalten ist, und
- der Erlass eines Grossratsbeschlusses über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung einer zusätzlichen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung verlangt.

Um nicht gegen das Prinzip der Einheit der Materie zu verstossen, darf mit einer Initiative nur ein Begehren gestellt werden. Da wir im Kanton Basel-Stadt bereits mit Strassenbahnen fahren, das System Tram also bereits besteht, würde sich mit der Annahme einer solchen Gesetzesbestimmung in der Wirklichkeit nichts ändern, und die Stimmberechtigten würden sich fragen, warum sie für das zu einem Urnengang aufgebieten mussten. Aus diesem Grund empfehlen wir dem Grossen Rat, die unformulierte Initiative für rechtlich zulässig zu erklären, soweit sie den Erlass eines Grossratsbeschlusses über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung einer zusätzlichen, über die Johanniterbrücke führenden Tramverbindung von Grossbasel nach Kleinbasel verlangt.

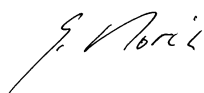
3.3. Keine Unmöglichkeit

Soweit die unformulierte Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ rechtlich zulässig ist, verlangt sie nicht etwas Unmögliches und ist durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschlusses zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative "Ja zur Tramstadt Basel" (Traminitiative) für teilweise rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss
über
die teilweise rechtliche Zulässigkeit
der unformulierten Initiative "Ja zur Tramstadt Basel" (Traminitiative

(vom 2010)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.1670.01 vom 12. Januar 2010 beschliesst :

In der im Kantonsblatt vom 5. Juli 2008 mit Titel und Text publizierten und gemäss Kantonsblatt vom 14. Oktober 2009 mit 3'113 Unterschriften zustande gekommenen unformulierten Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative)

werden

- das Begehren auf Erlass einer Gesetzesbestimmung, wonach das bestehende System Tram zu erhalten ist, und
- das Begehren auf Erlass einer Mehrzahl von Grossratsbeschlüssen über die Bewilligung von Geldbeträgen für die Projektierung von weiteren, bis in Agglomerationsgemeinden führenden Tramverbindungen

als **rechtlich unzulässig erklärt**;

und wird

- das Begehren auf Erlass eines Grossratsbeschlusses über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung einer zusätzlichen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung

als **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.