



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.0491.01

JSD/P100491
Basel, 8. September 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 7. September 2010

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der Volksinitiative
„Ja zu Parkraum auf privatem Grund (Parkraum-Initiative)“**

A. Zustandekommen der Volksinitiative

1. Vorprüfung

Am 20. Januar 2010 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 „Ja zu Parkraum auf privatem Grund (Parkraum-Initiative)“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt vom 23. Januar 2010 veröffentlicht worden.

2. Zustandekommen

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Die Frist für die Einreichung der Initiative wurde eingehalten.

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 3. Juni 2010 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative mit 3'765 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 9. Juni 2010 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, 21. Juni 2010 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.

4. Initiativtext

4.1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 23. Januar 2010):

Kantonale Initiative

«Ja zu Parkraum auf privatem Grund
(Parkraum-Initiative)»

«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 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes ein:

Das Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 74 und § 75 mit den zugehörigen Überschriften werden aufgehoben und durch folgende Fassung ersetzt:

b) Abstellplätze für Autos und Motorräder: Grundsatz

§ 74. Grundsätzlich darf weder eine Mindest- noch eine Höchstzahl von Abstellplätzen für Personenwagen und Motorräder vorgeschrieben werden.

c) Abstellplätze in der Altstadt

§ 75. In den Quartieren Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel ist die Zahl der Abstellplätze für Personenwagen durch Verordnung zu bestimmen. Die Regelung hat zu berücksichtigen:

a) die Geschossfläche;

b) die Zahl der Wohnungen oder der nach der Erfahrung zu erwartenden Arbeitsplätze;

c) die Qualität der Verkehrserschliessung, insbesondere die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

² Der Regierungsrat kann die Baubewilligungsbehörde ermächtigen, eine grössere als die durch Verordnung zugelassene Zahl von Abstellplätzen in Gemeinschaftsanlagen zu bewilligen, wenn er im gleichen Beschluss für jeden zusätzlichen Platz mindestens 0,6 Plätze auf Allmend aufhebt. Die Publikationen des Baubehrens und der verkehrspolizeilichen Anordnungen müssen auf diesen Zusammenhang hinweisen.

³ Die Abstellplätze müssen auf demselben Grundstück wie die Bauten und Anlagen oder in ihrer Nähe liegen.

⁴ Abstellplätze auf anderen Grundstücken sind den Bauten und Anlagen durch Grundbucheinträge zuzuordnen. Die Einträge dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht geändert oder gelöscht werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.

Übergangsbestimmung:

Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft. Entsprechend wird die Parkplatzverordnung vom 22. Dezember 1992 auf Baubehrens ausserhalb der Quartiere Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel, die nach dem Tage der Volksabstimmung bewilligt werden, nicht mehr angewandt.»

4.2. Synoptische Darstellung: Geltendes Recht – Initiativtext

Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 (SG 730.100)	Initiative «Ja zu Parkraum auf privatem Grund (Parkraum-Initiative)»
<p>3. Kapitel: Bauweise und Ausstattung VI. Ausstattung 6. Abstellplätze für Fahrzeuge a) Velos, Mofas, Kinderwagen und Kinderfahrzeuge § 73. (...)</p> <p>b) Autos</p> <p>§ 74. Die zulässige Zahl der Abstellplätze für Personenwagen ist durch Verordnung zu bestimmen. Die Regelung hat zu berücksichtigen: a) die Geschossfläche; b) die Zahl der Wohnungen oder der nach der Erfahrung zu erwartenden Arbeitsplätze; c) die Qualität der Verkehrserschliessung, besonders die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln. ² In Gebieten, die vom Motorfahrzeugverkehr zu entlasten sind, können Abstellplätze, die nicht zu einer Wohnung oder zu einem Arbeitsplatz gehören, ausgeschlossen oder auf den für unvermeidbare Fahrten bestehenden Bedarf beschränkt werden. ³ Der Regierungsrat kann die Baubewilligungsbehörde ermächtigen, eine grössere als die durch Verordnung zugelassene Zahl von Abstellplätzen in Gemeinschaftsanlagen zu bewilligen, wenn er im gleichen Beschluss für jeden zusätzlichen Platz mindestens 0,6 Plätze auf Allmend aufhebt. Die Publikationen des Baubehrens und der verkehrspolizeilichen Anordnungen müssen auf diesen Zusammenhang hinweisen.</p> <p>c) Lage § 75. Die Abstellplätze müssen auf demselben Grundstück wie die Bauten und Anlagen oder in ihrer Nähe liegen. ² Abstellplätze auf anderen Grundstücken sind den Bauten und Anlagen durch Grundbucheinträge zuzuordnen. Die Einträge dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht geändert oder gelöscht werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.</p>	<p>(unverändert)</p> <p>b) Abstellplätze für Autos und Motorräder: Grundsatz § 74. Grundsätzlich darf weder eine Mindest- noch eine Höchstzahl von Abstellplätzen für Personenwagen und Motorräder vorgeschrieben werden.</p> <p>c) Abstellplätze in der Altstadt § 75. In den Quartieren Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel ist die Zahl der Abstellplätze für Personenwagen durch Verordnung zu bestimmen. Die Regelung hat zu berücksichtigen: a) die Geschossfläche; b) die Zahl der Wohnungen oder der nach der Erfahrung zu erwartenden Arbeitsplätze; c) die Qualität der Verkehrserschliessung, insbesondere die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln. ² Der Regierungsrat kann die Baubewilligungsbehörde ermächtigen, eine grössere als die durch Verordnung zugelassene Zahl von Abstellplätzen in Gemeinschaftsanlagen zu bewilligen, wenn er im gleichen Beschluss für jeden zusätzlichen</p>

	<p>Platz mindestens 0,6 Plätze auf Allmend aufhebt. Die Publikationen des Baubehrens und der verkehrspolizeilichen Anordnungen müssen auf diesen Zusammenhang hinweisen.</p> <p>³ Die Abstellplätze müssen auf demselben Grundstück wie die Bauten und Anlagen oder in ihrer Nähe liegen.</p> <p>⁴ Abstellplätze auf anderen Grundstücken sind den Bauten und Anlagen durch Grundbucheinträge zuzuordnen. Die Einträge dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht geändert oder gelöscht werden. Dies ist im Grundbuch anzumerken.</p> <p>Übergangsbestimmung: Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft. Entsprechend wird die Parkplatzverordnung vom 22. Dezember 1992 auf Baubehrens ausserhalb der Quartiere Altstadt Grossbasel und Altstadt Kleinbasel, die nach dem Tage der Volksabstimmung bewilligt werden, nicht mehr angewandt.»</p>
--	---

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Wir gestatten uns, Ihnen zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

1. Formulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 Kantonsverfassung und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Volksinitiativen 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. Aufgrund von § 2 Abs. 1 IRG gelten Initiativen als unformuliert, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen.

Die vorliegende Initiative möchte die §§ 74 und 75 des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes (BPG) vom 17. November 1999 ändern.

Die mit der Initiative begehrte Gesetzesänderung ist ausformuliert eingereicht worden und entspricht allen Anforderungen an eine formulierte Initiative.

2. Das Anliegen der Initiative

Die Volksinitiative bezweckt die Erleichterung der Erstellung von Parkraum auf privatem Grund. Dafür sollen die einschlägigen Gesetzesbestimmungen des Bau- und Planungsgesetzes dahingehend abgeändert und umgestellt werden, dass künftig nicht mehr generell für

das ganze Kantonsgebiet per Verordnung die zulässige Anzahl von Parkplätzen in Verbindung mit Gebäuden und Anlagen festgelegt werden darf. Einzig für das Gebiet der Basler Altstadt soll weiterhin durch Verordnung die Anzahl der Parkplätze behördlich bestimmt werden können. Zudem soll die gesetzliche Regelung über weitere Beschränkungen von Abstellplätzen zwecks Verkehrsentlastung aufgehoben werden (§ 74 Abs. 2 BPG).

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative nach § 14 IRG

Gemäss § 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

Aufgrund der subsidiären Generalklausel zugunsten der kantonalen Kompetenz sind die Kantone für alle Aufgaben zuständig, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist (Art. 3, 42 Abs. 1 und 43 BV). Damit kann der Kanton nicht nur bestimmen, welche Aufgaben er im Rahmen seiner Zuständigkeit erfüllt, sondern auch, wie er dies tun will [RAINER J. SCHWEIZER, in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 43 BV, N 6]. Solange mit anderen Worten nicht vom Bund auf den Kanton übertragene Aufgaben tangiert sind, ist der Kanton frei, die in seiner Kompetenz stehenden Aufgaben zu hinterfragen.

Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Dieser Verpflichtung ist der Bund mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) nachgekommen. Die Kantone sind gemäss Art. 74 Abs. 2 BV sowie Art. 36 USG grundsätzlich für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung zuständig. Dennoch kommen den Kantonen nebst den Vollzugsaufgaben auch gewisse eigenständige Rechtsetzungskompetenzen zu, soweit das USG regelungsbedürftige Vorgänge nicht erfasst. Diesem Bereich ist die vorliegende Thematik zuzuordnen, weshalb der Kanton Basel-Stadt berechtigt ist, die Festlegung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge auf privatem Grund eigenständig gesetzlich zu regeln.

Gemäss Art. 75 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Raumplanung. Die Festlegung von Bauvorschriften für Abstellplätze für Motorfahrzeuge auf privatem Grund im Kanton Basel-Stadt widerspricht nicht dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) und den dazugehörenden eidgenössischen Ausführungserlassen.

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

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Im vorgeschlagenen Gesetzestext von Art. 75 Abs. 1 BPV ist die Rede von den beiden Quartieren „Altstadt Grossbasel“ und „Altstadt Kleinbasel“. Es stellt sich die Frage, ob diese

Quartierbenennung im Rahmen der kantonalen Rechtsordnung liegt. In § 55 der Kantonsverfassung werden zwar Quartiere als Einteilungseinheit des Stadtgebietes genannt, es wird jedoch bewusst keine Bezeichnung und Abgrenzung dieser Quartiere auf Verfassungsebene vorgenommen. Im Übrigen ist dies auch auf gesetzlicher Ebene nicht der Fall, wo ausser der hier nicht interessierenden Einteilung in Wahlkreise keine weiteren Quartiereinteilungen vorgenommen werden.

Gemäss § 33 der Kantonsverfassung setzt sich der Kanton für den Umweltschutz ein. Der Initiativinhalt kann nicht von vornherein als dieser Bestimmung entgegenstehend bezeichnet werden. Die konkrete Umsetzung von § 33 KV erfolgt auf Gesetzesebene im kantonalen Umweltschutzgesetz (SG. 780.100). Dessen Bestimmungen stehen auf gleicher Stufe wie diejenigen des Bau- und Planungsgesetzes. Bei einer Änderung des Bau- und Planungsgesetzes im Sinne der Initiative wären im konkreten Einzelfall nach wie vor auch die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung beachtlich.

Eine Kollision mit baselstädtischen Verfassungsbestimmungen ist nicht ersichtlich.

3.2. Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Initiative befasst sich mit einem einzigen Gegenstand, der Bestimmung der Anzahl der Abstellplätze für motorisierte Fahrzeuge, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist.

3.3. Durchführbarkeit

Gemäss § 5 Abs. 1 der Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse (Publikationsverordnung) vom 3. Januar 1984 (151.300) werden Erlasse, die der Volksabstimmung unterstehen, mit dem Eintritt der Rechtskraft, d. h. am Tag nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder am Tag nach ihrer Annahme durch das Volk, wirksam, sofern im Erlass selber nicht etwas anderes bestimmt ist. Die vorliegende Initiative enthält unter dem Titel „Übergangsbestimmung“ eine Schlussbestimmung, in der dies ausdrücklich festgehalten wird.

Zudem wird in der „Übergangsbestimmung“ im Sinne einer Übergangsregelung festgehalten, dass ab diesem Zeitpunkt die Parkplatzverordnung vom 22. Dezember 1992 (SG 730.310) für zu erteilende Baubewilligungen ausserhalb der Quartiere „Altstadt Grossbasel“ und „Altstadt Kleinbasel“ nicht mehr angewandt werden dürfe. Da mit der Wirksamkeit neuer Gesetzesbestimmungen automatisch damit nicht zu vereinbarende Verordnungsbestimmungen nicht mehr angewandt werden dürfen, dient diese Feststellung im Grunde nur der Sichtbarmachung des ohnehin geltenden Zustandes, wobei durch die Regelung des Vorgehens bei hängigen Baugesuchen eine zusätzliche Klarheit geschaffen wird. Richtigerweise werden im

Text der „Übergangsbestimmung“ die entsprechenden Passagen der Parkplatzverordnung nicht für „aufgehoben“ erklärt, da für Verordnungsänderungen nicht der Weg der Volksinitiative vorgesehen ist.

Angesichts dieser geschilderten „Übergangsbestimmung“ stellt sich die Frage, ob der grundsätzlich als durchführbar anzusehende Initiativinhalt auch bereits unmittelbar nach einer zustimmenden Abstimmung als durchführbar anzusehen ist.

Dazu ist festzuhalten, dass in Basel seit vielen Jahren vom Statistischen Amt festgelegte Quartiereinteilungen bestehen. Die Grenzen dieser statistischen Quartiere sind genau festgelegt und somit jederzeit ermittelbar. In der Einteilung des statistischen Amtes existieren die Quartiere „Altstadt Grossbasel“ und „Altstadt Kleinbasel“. Im Initiativtext werden die gleichen Quartierbezeichnungen verwendet. Insofern wäre es nicht unmöglich, bei kurz nach der Abstimmung auftretenden Anwendungsfällen den örtlichen Geltungsbereich ohne entsprechende Ausführungsbestimmungen festzustellen, auch wenn es letztlich erforderlich sein würde, in Ausführungsbestimmungen entweder auf die Grenzziehung des statistischen Amtes zu verweisen oder eine eigene örtliche Quartiergrenzziehung vorzunehmen.

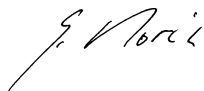
Die Initiative verlangt daher nichts Unmögliches und ist durchführbar.

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 Grossratsbeschluss
zuzustimmen und damit die formulierte Volksinitiative
„Ja zu Parkraum auf privatem Grund (Parkraum-Initiative)“ für 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 rechtliche Zulässigkeit

der formulierten Volksinitiative

„Ja zu Parkraum auf privatem Grund (Parkraum-Initiative)“

(vom 2010)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.
vom

beschliesst:

Die mit 3'765 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative
„Ja zu Parkraum auf privatem Grund (Parkraum-Initiative)“ 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.