



Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt
als Verfassungsgericht

VD.2010.68

EINGEGANGEN

15. Nov. 2010

Parlamentsdienst Basel-Stadt

URTEIL

vom 13. Oktober 2010

Mitwirkende

Dr. Marie-Louise Stamm, Dr. Stephan Wullschleger,
Dr. Heiner Wohlfart, lic. iur. Gabriella Matefi und
Gerichtsschreiberin lic. iur. Barbara Noser Dussy

Beteiligte

Grosser Rat Basel-Stadt
Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel

Überweisende Behörde

Komitee Pro Tram
Postfach 1649, 4001 Basel

Beigeladene

Gegenstand

Beschluss des Grossen Rates vom 10. März 2010

Überweisung der Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative) zur
Prüfung ihrer rechtlichen Zulässigkeit

Sachverhalt

Am 5. Juli 2008 ist die Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative) im Kantonsblatt veröffentlicht worden. Sie verlangt die Ergänzung von § 13 des Umweltschutzgesetzes (SG 780.100) mit einem Absatz 6 und von § 2 des Gesetzes über den Öffentlichen Verkehr (ÖVG; SG 951.100) mit einem Abs. 2, welche den folgenden identischen Wortlaut haben sollen:

„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.“

Der gemäss Initiative ebenfalls neu zu schaffende Anhang 1 zum ÖVG soll wie folgt lauten:

„§ 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 Universitäts-spitäler sowie unter Einbezug der ganzen Feldbergstrasse ergänzt.

Abs. 2 Die Behörden gewährleisten den Baubeginn bis spätestens 6 Jahre nach Annahme der Initiative.

§ 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 vorgegebene 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.“

Mit Verfügung vom 29. September 2009 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die Initiative mit 3'113 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 14. Oktober 2009 veröffentlicht worden. Die Staatskanzlei hat in der Folge die Initiative gemäss § 13 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG; SG 131.100) an den Regierungsrat überwiesen, damit dieser dem Grossen Rat Antrag betreffend die rechtliche Zulässigkeit der Initiative stelle.

Mit Bericht vom 13. Januar 2010 (09.1670.01) hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den Entwurf zu einem „Grossratsbeschluss über die teilweise rechtliche Zulässigkeit der unformulierten Initiative ‚Ja zur Tramstadt Basel‘ (Traminitiative)“ zuge stellt. Darin stellt er sich auf den Standpunkt, dass die genannte Initiative die Voraussetzungen einer formulierten Initiative gemäss § 1 IRG nicht erfülle und daher als unformulierte Initiative gemäss § 2 IRG zu behandeln sei. Er empfiehlt, die Initiative insofern als rechtlich zulässig zu erklären, als sie den Erlass eines Grossratsbeschlusses über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung einer zusätzlichen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung verlangt. Die Begehren auf Erlass einer Gesetzesbestimmung, wonach das bestehende System Tram zu erhalten sei, und das Begehren auf Erlass einer Mehrzahl von Grossratsbeschlüssen über die Bewilligung von Geldbeträgen für die Projektierung von weiteren, bis in Agglomerationsgemeinden führenden Tramverbindungen seien hingegen als rechtlich unzulässig zu erklären.

Am 10. März 2010 hat der Grosse Rat beschlossen, die Frage über die Zulässigkeit der Traminitiative gemäss § 91 Abs. 1 lit. g der Kantonsverfassung (KV; SG 111.100) und § 17a Abs. 1 IRG dem Appellationsgericht als Verfassungsgericht zum Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit zu überweisen. Das Initiativkomitee hat sich mit Eingabe vom 30. April 2010 mit den Anträgen vernehmen lassen, die Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ sei als rechtlich vollständig zulässig zu erklären; eventualiter seien gemäss § 20 Abs. 2 IRG allfällige für notwendig befundene Anpassungen vorzunehmen; subeventualiter sei die Initiative in eine unformulierte Initiative umzuwandeln und die zuständige Behörde unter Anerkennung der Einheit der Materie anzuweisen, eine den Ansinnen der Initianten möglichst nahe kommende und möglichst eng an den bestehenden Text angelehnte Formulierung zu wählen.

Der vorliegende Entscheid ist auf dem Zirkulationsweg ergangen.

Erwägungen

1.

1.1 Gemäss § 91 Abs. 1 lit. g KV entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Volksinitiativen oder legt diese Frage direkt dem Appellationsgericht zum Entscheid vor. Üblicherweise entscheidet der Grosse Rat selbst über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative (§ 15 IRG). Dieser Entscheid kann von jeder stimmberechtigten Person durch Beschwerde beim Verfassungsgericht angefochten werden (§ 16 IRG). Der Grosse Rat kann jedoch auch auf einen eigenen Entscheid verzichten und die Frage über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative direkt an das Appellationsgericht als Verfassungsgericht zum Entscheid überweisen (§ 91 Abs. 1 lit. g KV, § 17a Abs. 1 IRG). Dies hat er im vorliegenden Fall getan (vgl. Protokoll 4.–7. Sitzung, Amtsjahr 2010/2011, 10./17. März 2010, S. 88–91). Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zum Entscheid ist somit gegeben (§ 116 Abs. 1 lit. b KV).

1.2 Für das Verfahren bestimmt § 17a IRG, dass der Grosse Rat dem Verfassungsgericht den vom Regierungsrat gemäss § 13 IRG gestellten Antrag vorlegt (Abs. 1) und das Verfassungsgericht dem Initiativkomitee Gelegenheit gibt, sich schriftlich zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative zu äussern (Abs. 2). Das Verfassungsgericht entscheidet ohne Verhandlung und publiziert seinen Entscheid im Dispositiv unter Angabe des Titels der Initiative im Kantonsblatt (Abs. 3 i.V.m. § 17 IRG). Die Kognition des Verfassungsgerichts ist in Fällen, in welchen der Grosse Rat ihm ohne eigenen Beschluss den Entscheid über die Gültigkeit einer Initiative delegiert, frei.

2.

2.

Der Regierungsrat stellt sich in seinem Bericht einleitend auf den Standpunkt, die vom Initiativkomitee vollständig formuliert eingereichte Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ erfülle die Voraussetzungen einer formulierten Initiative gemäss § 1 IRG nicht und sei daher als unformulierte Initiative gemäss § 2 IRG zu behandeln. In Bezug auf ihre rechtliche Zulässigkeit bejaht der Regierungsrat die Beachtung von höherrangigem Recht (Bundesrecht und Staatsvertragsrecht) und erwägt, soweit die Initiative eine Gesetzesbestimmung verlange, wonach das bestehende System Tram zu erhalten sei, sei sie rechtlich zulässig. Auch die Forderung, sofort eine zusätzliche, über die Johanniterbrücke führende Tramverbindung zwischen Gross- und Kleinbasel zu bauen, sei zulässig. Die Initianten hätten diese Forderung aber nicht in Gesetzesform, sondern in der Form eines Grossratsbeschlusses formulieren müssen. Dies könne vom Grossen Rat indessen noch korrigiert werden, da die Initiative als unformulierte zu behandeln sei. Rechtlich unzulässig sei dagegen das Anliegen der Initiative, dass später weitere, bis zu Agglomerationsgemeinden führende Tramverbindungen gebaut werden müssten. Hierfür sei der Abschluss von Staatsverträgen mit anderen Kantonen und Staaten notwendig. Staatsvertragsinitiativen seien rechtlich

jedoch nicht zulässig. Unter dem Aspekt der Einheit der Materie will der Regierungsrat von den beiden als rechtlich zulässig erkannten Forderungen der Initiative nur eine zur Abstimmung zulassen, „da mit einer Initiative nur ein Begehren gestellt werden (darf)“ (Bericht S. 8). Da das System Tram im Kanton Basel-Stadt bereits bestehe, „würde sich mit der Annahme einer solchen Gesetzesbestimmung (wonach das bestehende System Tram zu erhalten sei) nichts ändern“. Er empfiehlt daher, die Initiative lediglich insofern als rechtlich zulässig zu erklären, als 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.

3.1 Die Frage, ob es sich vorliegend um eine formulierte oder um eine unformulierte Initiative handelt, berührt die Frage nach ihrer rechtlichen Zulässigkeit an sich nicht. Die Einheit der Form ist keine Gültigkeitsvoraussetzung einer Initiative. Hat eine grundsätzlich formulierte Initiative auch unformulierte Gehalte, so ist sie insgesamt als – sehr detaillierte – unformulierte Initiative zu behandeln (vgl. WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, S. 156). Ob hier ein derartiger Fall vorliegt, ist nicht vom Verfassungsgericht, sondern vom Grossen Rat zu entscheiden.

3.2 Dabei ist Folgendes zu beachten: Das Mass der Konkretisierung des Textes einer Initiative ist Sache der Initianten (vgl. RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Rz. 1962). Die Behandlung einer formulierten als unformulierte Initiative ist nur zulässig, wenn das Anliegen der Initianten ohne Änderung gar nicht realisierbar ist. Die Grenzen sind zurückhaltend zu ziehen, wobei die Prinzipien „in dubio pro populo“ und der Verhältnismässigkeit zu beachten sind (vgl. BGer 1C_103/2010 vom 26. August 2010 E. 5.2; BGE 134 I 172 E. 2.1. S. 177). Gesetzesästhetische Überlegungen allein können jedenfalls kein Grund sein, eine vollständig formulierte Initiative als unformuliertes Begehren zu behandeln und nach dem Gutdünken des Regierungsrates oder des Parlaments abzuändern. Es ist zwar grundsätzlich begrüssenswert, wenn der Regierungsrat um eine verständliche, systematisch sinnvolle und technisch saubere Gesetzgebung bemüht ist, doch ist es dem System der Volksinitiative mit der Möglichkeit formulierter Gesetzesinitiativen immanent, dass diese Ziele nicht immer eingehalten werden können. Das Argument des Regierungsrats, dass die von den Initiantinnen und Initianten formulierten Bestimmungen zur Erhaltung des Systems Tram „sachgerechter“ ins BVB-OG einzufügen wäre, ist somit kein Grund, die Initiative als unformulierte zu behandeln. Abzulehnen ist auch die Meinung des Regierungsrats, dass eine der beiden gleichlautenden Bestimmungen, welche gemäss Initiative im USG und im ÖVG zu schaffen sind, als unnötig zu streichen sei. Es ist nicht verboten, gleichlautende Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen zu schaffen. Dies kann im Interesse der Übersichtlichkeit oder zur Betonung grundsätzlicher Ziele in verschiedenen Bereichen der Gesetzgebung

sogar sinnvoll sein. Das baselstädtische Recht kennt inhaltlich gleichlautende oder weitgehend identische Bestimmungen auch an andern Orten, so z.B. betr. Schutz- und Schonzone in § 13 des Gesetzes über den Denkmalschutz (SG 497.100) und in §§ 37 f. des Bau- und Planungsgesetzes (730.100). Ebenfalls kein Grund, die ausformulierte Initiative als unformulierte zu behandeln, ist der Umstand, dass die in der Initiative vorgeschlagene Bestimmung, wonach das System Tram in seinem „heutigen“ Streckennetz erhalten und ausgebaut wird, für sich allein nicht verständlich ist. Das Datum der Publikation der Initiative am 5. Juli 2008 ergibt sich aus den Materialien, so dass der Text nicht zwingend geändert werden muss, sondern allenfalls mit einer Fussnote im Gesetz zum besseren Verständnis ergänzt werden kann.

4.

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

4.1 Der Regierungsrat hält zutreffend fest, dass die Initiative weder Bundesrecht noch Staatsverträge verletzt.

4.2

4.2.1 In Ziff. 3.1.2.2 seines Berichts stellt sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, die als § 1 eines Anhangs zum ÖVG geforderte Erstellung einer zusätzlichen Tramverbindung zwischen dem Grossbasel und dem Kleinbasel über die Johanniterbrücke dürfe nicht in Gesetzesform beschlossen werden, da es sich dabei um einen individuell-konkreten Verwaltungsakt handle. Hierfür hätten die Initiantinnen und Initianten vielmehr eine Grossratsbeschlussesinitiative einreichen müssen, mit der sie die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung einer derartigen Tramverbindung hätten verlangen müssen. Das entsprechende Begehren sei daher bloss als unformulierte Initiative zur Erlangung eines Grossratsbeschlusses über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung der genannten Tramverbindung entgegenzunehmen.

4.2.2 Mit dieser Argumentation verkennt der Regierungsrat, dass die neue Kantonsverfassung von einem materiellen Gesetzesbegriff ausgeht. Der Inhalt der Gesetze bestimmt sich nicht nach dem formalen Kriterium der generell-abstrakten Struktur der Entscheidungen, sondern nach dem Kriterium der Wichtigkeit. So sind gemäss § 83 KV „alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen“ in Form eines Gesetzes zu erlassen. Damit können auch individuell-konkrete Einzelakte in Form einer Gesetzesinitiative angeregt werden, sofern sie hinreichend wichtig sind (vgl. WULLSCHLEGER, a.a.O. S. 163 m.w.H.). Dieser materielle Gesetzesbegriff gilt im Übrigen auch im Bundesrecht und entspricht der neueren Entwicklung (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Rz. 1824). Die für ein Gesetz hinreichende Wichtigkeit des konkreten Anliegens einer zusätzlichen Grossbasel-Kleinbasel-Tramverbindung mit Anbindung des neuen Kinderspi-

tals, der Universitätsspitäler und der Feldbergstrasse ist zu bejahen, ist es doch nicht nur für die direkte Anwohnerschaft, sondern für alle am Verkehr Teilnehmenden – und damit für nahezu die ganze Bevölkerung – von grosser Tragweite. Es handelt sich um eine substantielle Vergrösserung des Tramnetzes mit entsprechend erheblichen finanziellen Folgen. Damit kann die Tramerweiterung über die Johanniterbrücke ohne Verletzung des Gesetzesbegriffs in die von den Initianten gewählten Form eines Anhangs zum ÖVG gekleidet werden, auch wenn der Grosse Rat im Falle ihrer Annahme den notwendigen Finanzierungsbeschluss erst noch treffen muss (wobei es sich dann wohl um gebundene Ausgaben handeln dürfte; vgl. dazu UHLMANN, Finanzrecht, in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, S. 546).

4.3

4.3.1 Die Forderung nach einer späteren Erweiterung des Tramnetzes mit einer Mehrzahl weiterer, bis zu Agglomerationsgemeinden führenden Tramverbindungen (§ 2 des vorgesehenen Anhangs zum ÖVG) wird vom Regierungsrat als unzulässig erachtet. Zur Begründung führt er aus, bevor mit dem Bau von Tramverbindungen bis zu Agglomerationsgemeinden begonnen werden könne, müssten mit den entsprechenden Kantonen resp. Staaten Staatsverträge abgeschlossen werden. Da der Abschluss eines Staatsvertrages von der Zustimmung des Vertragspartners abhängt und diese mit einer Initiative nicht erzwungen werden könne, seien Staatsvertragsinitiativen rechtlich unzulässig.

4.3.2 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Zum einen wird mit der vorliegenden Initiative nicht eine bestimmte Verbindung in eine bestimmte ausserkantonale Gemeinde gefordert, sondern in genereller und offener Weise die Erweiterung des Tramnetzes resp. der Ersatz stark frequentierter Buslinien durch Tramlinien, um die Innerstadt zu entlasten und um weitere Quartiere oder Agglomerationsgemeinden direkt an das Regio-S-Bahnnetz anzubinden. Die Möglichkeiten für die Erweiterung des Tramnetzes beschränken sich keineswegs auf die Anbindung ausserhalb des Kantonsgebietes liegender Gemeinden. Insbesondere bezieht sich das Ziel der Anbindung städtischer Quartiere an das Regio-S-Bahnnetz ausschliesslich und jenes der Ersetzung stark frequentierter Buslinien durch Tramlinien in erster Linie auf den innerkantonalen Bereich. Schliesslich ist, wie das Initiativkomitee zu Recht geltend macht, eine bessere Anbindung von ausserkantonalen Agglomerationsgemeinden auch ohne entsprechende Staatsverträge dadurch möglich, dass Tramlinien bis zu den Grenzen der fraglichen Gemeinden geschaffen werden (als Beispiele werden ein Tram 31 zu „Hörnli Grenze“, ein Tram 34 bis „Zoo Dorenbach“ oder ein Tram 36 bis „Neubad“ genannt). Zum andern wäre die Initiative auch dann nicht unzulässig, wenn sie eine Erweiterung des Tramnetzes über die Kantonsgrenzen hinaus verlangte, was den Abschluss von Staatsverträgen voraussetzt. Initiativen können durchaus auch auf den Abschluss von Staatsverträgen gerichtet sein. Dies hat das Bundesgericht in einem Basler Fall (Volksinitiative „Wohnliche Stadt“) bereits im Jahr 1971 er-

kannt (BGE 104 Ia 415 E. 5 S. 422 f; vgl. WULLSCHLEGER, a.a.O., S. 154). Auch im Fall der im Jahr 2004 lancierten und Anfang 2006 vom Volk angenommenen (unformulierten) „Wiese-Initiative“ wäre eines der Ziele, die Verhinderung der Zollfreistrasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein über Schweizer Boden, nur durch Neuverhandlungen über den Staatsvertrag von 1977 betreffend die Zollfreistrasse erreichbar gewesen (vgl. BGE 122 II 234, VGE 675/2004 vom 7. März 2005). Trotzdem wurde die Initiative als zulässig erklärt. Die Umsetzung dieses (Teil-)Ziels scheiterte schliesslich am fehlenden Verhandlungswillen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Deutschlands. Im Übrigen wurde die Wiese-Initiative durch verschiedene Grossratsbeschlüsse vom 12. November 2008 umgesetzt, worauf das Initiativkomitee die Initiative zurückzog.

4.3.3 Aus diesen Erwägungen folgt, dass auch der geforderte § 2 des Anhangs zum ÖVG rechtlich zulässig ist.

4.4

4.4.1 Der Regierungsrat ist im Weiteren der Meinung, die Traminitiative – resp. die beiden von ihm als rechtlich zulässig erklärten Anliegen, das bestehende System Tram zu erhalten und eine neue Tramverbindung zwischen Grossbasel und Kleinbasel über die Johanniterbrücke zu realisieren – verletzen den Grundsatz der Einheit der Materie. Wörtlich führt er aus: „Um nicht gegen das Prinzip der Einheit der Materie zu verstossen, darf mit einer Initiative nur ein Begehren gestellt werden“ (Bericht S. 8).

4.4.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie folgt aus Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung, welcher die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.1 S. 369). Die kantonale Grundlage in § 14 IRG ist nicht strenger als die bundesrechtlich gewährleistete Garantie und hat daher keine selbständige Bedeutung. Zum Inhalt des Grundsatzes der Einheit der Materie ist auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu verweisen, welche im neusten Entscheid 1C_103/2010 vom 26. August 2010 wie folgt zusammengefasst wird:

„Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. 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 versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen. Er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der

sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des "aufgeklärten", politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen (vgl. zum Ganzen in Bezug auf Volksinitiativen: BGE 130 I 185 E. 3 S. 195; 129 I 381 E. 2 S. 384; je mit Hinweisen; hinsichtlich behördlicher Vorlagen: BGE 129 I 366 E. 2 S. 369; Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 2, in: ZBI 108/2007 S. 332; je mit Hinweisen).“ In BGE 130 I 185 (Pra 2006 Nr. 13) hat das Bundesgericht zudem ausgeführt, die Anforderungen an die Einheit der Materie seien bei einer ausformulierten Initiative strenger als bei einer nicht formulierten Initiative (E. 3.1).

4.4.3 Es ist somit nicht richtig, wenn der Regierungsrat ausführt, eine Initiative dürfe nur ein Begehren stellen. Eine Abstimmungsvorlage darf durchaus mehrere Sachfragen und Materien umfassen, sofern diese in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. So hat das Bundesgericht beispielsweise die Einheit der Materie als gewahrt erachtet bei einer Genfer Initiative, welche die Friedenspolitik betraf und vorschlug, mit verschiedenen Mitteln wie einer Reduktion der Militärausgaben, Konfliktvorbeugung oder Entwicklung von nichtmilitärischen Instrumenten die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Gemäss Bundesgericht führte ein „roter Faden“ durch den ganzen Initiativtext (BGE 125 I 227 E. 3 S. 230 = Pra 2000 Nr. 79). Gültig war auch eine Initiative, welche die Verkleinerung des Stadions „La Paille“, die Reduktion der staatlichen Subventionen und den Verzicht auf ein Einkaufszentrum im Perimeter des Stadions betraf. Die verschiedenen Vorschläge zielten alle darauf ab, ein konkretes Projekt in Frage zu stellen (BGE 128 I 190 E. 3.2 S. 196). Gewahrt wurde die Einheit der Materie auch bei einer Änderung der Zürcher Kantonsverfassung betreffend die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat. Die unterschiedlichen Teile der Verfassungsänderung (Autonomie, Finanzierung und staatliche Anerkennung der Kirchen) standen nach Erkenntnis des Bundesgerichts in einer engen sachlichen Beziehung zueinander (BGE 129 I 366 E. 4 S. 375 ff.). Als verletzt erachtete das Bundesgericht den Grundsatz der Einheit der Materie demgegenüber bei einer Initiative, welche elf Kapitel zur Förderung der Beschäftigung, zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und zur Steuerform enthielt; dort fehlte ein enger Sachzusammenhang zwischen der Vielfalt der Vorschläge (BGE 123 I 63 E. 5 S. 73 f.). Bestätigt hat das Bundesgericht auch die Ungültigerklärung einer Initiative „Für eine öffentliche Krankenkasse mit sozialer Zielsetzung und die Erhaltung der Leistungsverwaltung (service public)“, welche sich offensichtlich auf zwei unterschiedliche Belange bezog: Sie schlug zum einen die Schaffung einer kantonalen Krankenversicherungskasse vor und strebte zum andern die Unterstellung aller Entscheidungen über eine Privatisierung oder Auslagerung von staatlichen Dienstleistungen unter das fakultative Referendum an (BGE 129 I 381 = Pra 2004 Nr. 91). Schliesslich wurde wegen Verletzung der Einheit der Materie auch eine Initiative als

(teil-)ungültig erklärt, welche durch unterschiedliche Massnahmen vielschichtige Ziele verfolgte, so einerseits die Erweiterung der politischen Rechte durch die Einführung eines obligatorischen Referendums bei der Änderung gewisser Gesetze im Bereich des Mieterschutzes, andererseits einen verstärkten Mieterschutz (BGE 130 I 185 = Pra 2006 Nr. 13).

4.4.4 Die vorliegend zu beurteilende Traminitiative beinhaltet drei Forderungen:

- die Erhaltung des Systems Tram mit seinem heutigen Streckennetz (§ 13 Abs. 6 USG, § 2 Abs. 2 ÖVG),
- eine konkrete Ergänzung des Tram-Streckennetzes über die Johanniterbrücke (ÖVG Anhang 1 § 1),
- die Verpflichtung zu einer späteren Erweiterung des Tramnetzes ohne konkrete Linienvorgaben (ÖVG Anhang 1 § 2).

Diese drei Forderungen stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Die zweit- und drittgenannten Forderungen konkretisieren zudem das als § 13 Abs. 6 USG und § 2 Abs. 2 ÖVG formulierte Kernanliegen, das System Tram mit seinem heutigen Streckennetz zu erhalten und auszubauen. Schliesslich verfolgen alle drei Forderungen dieselben Ziele, nämlich die Luftreinhaltung und die Entlastung der Innenstadt. Damit ist der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt

4.5 Nicht nachvollziehbar ist das Argument des Regierungsrats, da im Kanton Basel-Stadt das System Tram bereits bestehe, würde sich mit der Annahme einer Gesetzesbestimmung, welche dessen Erhaltung festschreibe, nichts ändern. Mit der initiierten Gesetzesbestimmung wird es den Behörden gesetzlich verboten, das Tramstreckennetz zu verkleinern. Dies stellt normativ sehr wohl eine Neuerung dar.

4.6

Unbegründet ist auch der Standpunkt des Regierungsrats, dass die von den Initiantinnen und Initianten gewünschten Bestimmungen nicht einfach in das Gesetz aufgenommen werden könnten, sondern hierfür noch andere Bestimmungen geändert und gar „das ganze Gesetz umgebaut“ werden müsse, damit es mit den von der Initiative verlangten Bestimmungen zu einem einheitlichen und widerspruchsfreien Gesetz werde (Bericht S. 6). Dass gesetzesästhetische Gründe nicht zur Umqualifizierung einer formulierten in eine unformulierte Initiative führen dürfen, wurde bereits ausgeführt (oben E. 3.2). Erst recht können solche Gründe nicht zur Ungültigerklärung einer Initiative führen. Falls sich durch neu eingeführte Gesetzesbestimmungen Widersprüche zu bestehenden gesetzlichen Regelungen ergeben und diese nicht gleichzeitig abgeändert werden, ist das zwar unschön, führt aber ebenfalls nicht zur Ungültigkeit der Initiative. Der Gesetzeskonflikt ist in solchen Fällen durch Auslegung der widersprüchlichen Bestimmungen nach den üblichen Methoden zu lösen (lex posterior, lex specialis etc.). Im Übrigen führt der Regierungsrat in seinem Bericht nicht aus, welche andern Bestimmungen noch geändert werden müssten und warum welches Gesetz vollkommen umgebaut werden müsste, um Widersprüche zu verhindern.

5.

Schliesslich verlangt die Initiative, wie der Regierungsrat in seinem Bericht zutreffend festgehalten hat, nicht etwas Unmögliches.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die formulierte Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative) alle Voraussetzungen von § 14 IRG erfüllt und daher in ihrer Gesamtheit rechtlich zulässig ist.

6.

6.1 Gemäss § 17a Abs. 3 in Verbindung mit § 17 Abs. 4 IRG ist dieser Entscheid im Kantonsblatt zu publizieren.

6.2 Da weder das IRG noch das VPRG oder die Gebührenverordnung die Kostenfolgen der Überweisung der Frage über die Zulässigkeit einer Initiative durch den Grossen Rat an das Verfassungsgericht regeln, sind für das vorliegende Verfahren Kosten weder zu erheben noch zuzusprechen.

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:

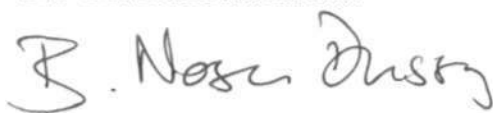
://: Die Initiative „Ja zur Tramstadt Basel“ (Traminitiative) wird als rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Entscheid wird im Dispositiv im Kantonsblatt veröffentlicht.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Die Gerichtsschreiberin



lic. iur. Barbara Noser Dussy

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes [BGG] innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.