



An den Grossen Rat

13.1547.03

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 1. April 2015

Kommissionsbeschluss vom 1. April 2015

**Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zum Rat-
schlag und Bericht Kantonale Initiative „Strasse teilen – Ja zum
sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr
(Strasseninitiative)“**

und zum

**Gegenvorschlag für eine Anpassung des Umweltschutzgesetzes
betreffend Massnahmen an Hauptverkehrs- und Hauptsammel-
strassen**

sowie

Bericht der Kommissionsminderheit

1. Begehren

Die Mehrheit der UVEK beantragt, dem nachfolgend begründeten Vorschlag zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes im Sinne eines Gegenvorschlags zur formulierten Initiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ zuzustimmen. Ausserdem beantragt sie, sowohl Initiative und Gegenvorschlag den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme vorzulegen. Bei der Stichfrage empfiehlt die Kommissionsmehrheit, dem Gegenvorschlag den Vorzug zu geben.

Mitglieder der Kommissionsmehrheit sind: Brigitte Heilbronner, Dominique König-Lüdin, Anita Lachenmeier-Thüring, Stephan Luethi-Brüderlin, Jörg Vitelli, Aeneas Wanner, Michael Wüthrich.

Die Minderheit der UVEK beantragt, sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag des Regierungsrats abzulehnen. Ihr Bericht findet sich auf Seite 11.

2. Ausgangslage

Die Strasseninitiative verlangt explizit den Schutz des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen und strebt die Bevorzugung dieser Verkehrsarten an. Sie möchte insbesondere die Sicherheit für Velofahrende und zu Fuss Gehende gewährleisten. Die Velonutzung ist in den letzten Jahren schweizweit zurückgegangen, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen. Die Initiative will das Umsteigen vom Auto auf das Velo oder den ÖV erleichtern bzw. sicherer machen. Das Velo (inkl. E-Bike) soll als Pendlerfahrzeug gefördert und der ÖV dank weniger Verkehrsstau attraktiver werden. Zu Fuss Gehende und Velofahrende sollen nicht wegen zu engen Platzverhältnissen in Konflikt zueinander geraten. Schliesslich soll mit der Strasseninitiative die Umsetzung des Gegenvorschlags zur Städteinitiative (§ 13 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes) erleichtert werden.

2.1 Verkehrspolitisches Leitbild

Das Umweltschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt hält fest, der motorisierte Individualverkehr sei ausserhalb der Nationalstrassen bis 2020 gegenüber dem Stand von 2010 um 10% zu reduzieren. Drei Expertenteams haben im Studienauftrag „Stiig-Um“ untersucht, ob die bisher geplanten Massnahmen ausreichen, um dieses Ziel zu erreichen. Auf dieser Basis hat das Amt für Mobilität ein neues verkehrspolitisches Leitbild erarbeitet. Nach der Vernehmlassung zwischen Mai und Juni 2014 befindet sich das Leitbild derzeit in Überarbeitung.

2.1.1 Massnahmen auf allen Ebenen

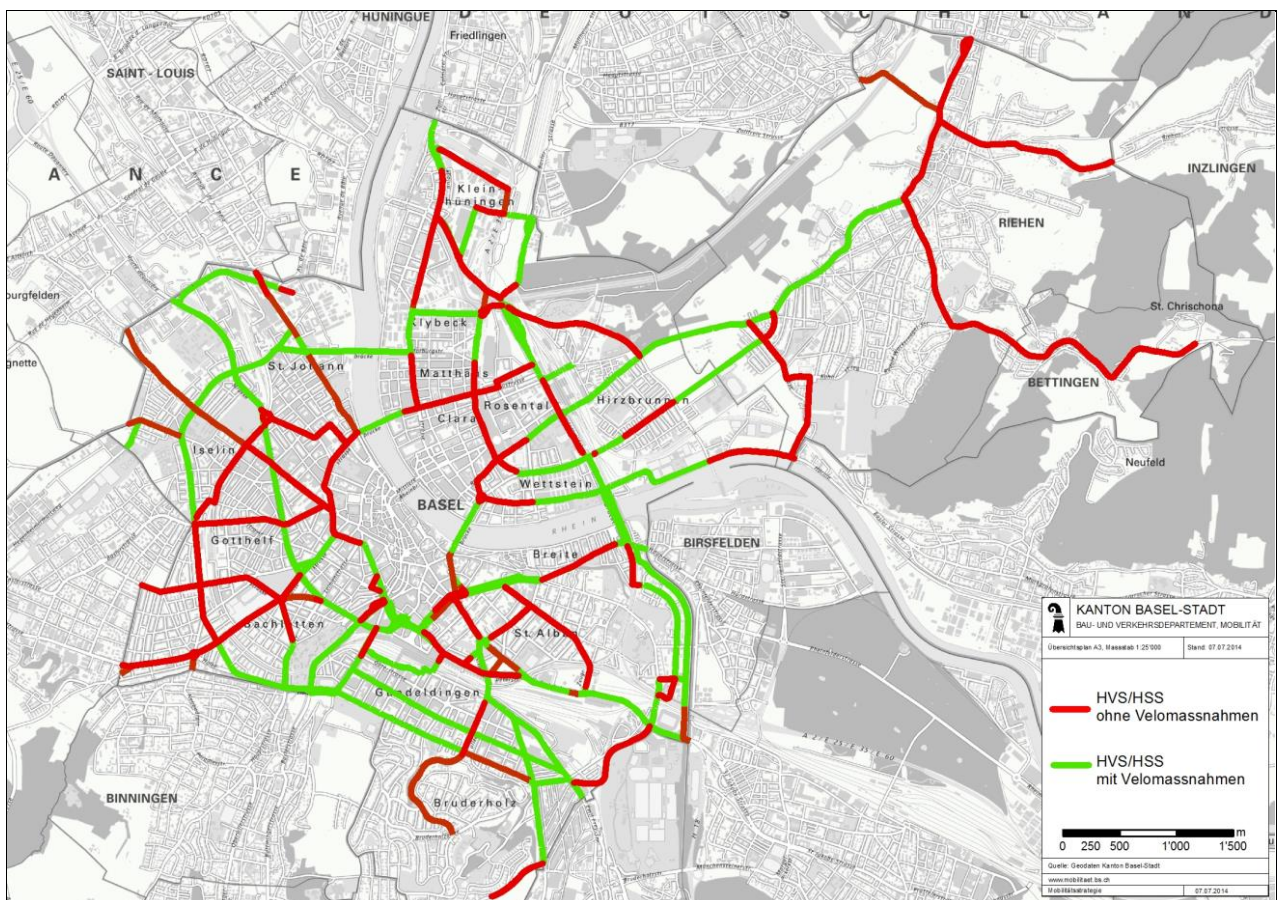
Um eine Verkehrsreduktion zu erreichen, braucht es konkrete Massnahmen auf allen Ebenen. Zahlreiche Massnahmen sind bereits geplant oder befinden sich in Umsetzung. So wird in Basel die Zahl der Tempo 30-Zonen erhöht und die Parkraumbewirtschaftung umgesetzt. Der öffentliche Verkehr wird über den Ausbau des Tram- und Busnetzes (z.B. Tram 8 nach Weil am Rhein, Margarethenstich) und längerfristig den Ausbau der Regio-S-Bahn (1/4-Stunden-Takt, Herzstück) gefördert. Der Veloverkehr wird unter anderem mit der weiteren Öffnung von Einbahnstrassen oder mit den Pilotprojekten zu einer velofreundlichen Lichtsignalsteuerung gefördert. Dem Fussverkehr dient zum Beispiel das neue Verkehrskonzept Innenstadt oder der neue Rheinuferweg, der sich im St. Johann im Bau befindet. Die Raumplanung stimmt Siedlung und Verkehr besser aufeinander ab. Die Expertenteams kommen im Studienauftrag „Stiig-Um“ allerdings übereinstimmend zum Schluss, dass die bisher vorgesehenen Massnahmen zwar das prognostizierte Verkehrswachstum bis 2020 verhindern, für die angepeilte Reduktion des Verkehrsaufkommens aber nicht ausreichen. Sie halten das Reduktionsziel mit zusätzlichen Massnahmen für grundsätzlich erreichbar. Deren Umsetzung ist allerdings anspruchsvoll. Flankierend zu Einschränkungen

gen des MIV käme dem weiteren Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs in jedem Fall eine grosse Bedeutung zu.

2.2 Strasseninitiative

Die Strasseninitiative nimmt Bezug auf die gesetzlich verankerte Verkehrspolitik und entspricht somit im Grundsatz den Zielen des verkehrspolitischen Leitbilds des Kantons. Sie nimmt die Forderung der Expertenteams auf und verlangt flankierende Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs. Diese sollen flächendeckend für alle verkehrorientierten Strassen des Kantons gelten. Die von der Initiative geforderten Massnahmen betreffen also ausschliesslich Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen, nicht aber Quartierstrassen. Abbildung 1 zeigt, auf welchen Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen heute bereits Velomassnahmen realisiert sind – und auf welchen nicht.

Abbildung 1: Verkehrsorientierte Strassen im Kanton Basel-Stadt



2.3 Gegenvorschlag des Regierungsrats

Der Regierungsrat beurteilt die Strasseninitiative als in vielen Punkten vage; es entstünde bei ihrer Annahme ein grosser Interpretationsspielraum. Ausserdem sei die Frist von fünf Jahren zur Umsetzung der geforderten Massnahmen deutlich zu kurz. Eine Umsetzung in diesem Zeitraum wäre gemäss Regierungsrat ineffizient und teuer, da die notwendigen Anpassungen am Strassenraum zu grossen Teilen nicht im Rahmen von Erhaltungsmassnahmen vorgenommen werden könnten. Der Regierungsrat stellt deshalb der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber, der die wichtigsten Anliegen der Initiative aufzunehmen versucht (vgl. Kapitel 5 des Ratschlags).

Die Mehrheit der UVEK kann der Argumentation des Regierungsrats teilweise folgen, beurteilt den Gegenvorschlag aber in dessen Kaskadenprinzip im letzten Punkt als zu sehr auf eine singu-

läre Massnahme beschränkt. Ausserdem empfindet sie die vorgeschlagene Umsetzungsdauer von 20 Jahren als deutlich zu lang. Weiter stellt sie fest, dass sich der Regierungsrat auf bauliche Massnahmen fokussiert. Die Mehrheit der UVEK ist überzeugt, dass die von der Initiative beabsichtigte Wirkung mit Farbe und Pinsel bzw. Markierungen und Signalisationen erheblich günstiger erreichbar ist. Deshalb legt sie einen eigenen Gegenvorschlag vor (vgl. Kapitel 3). Dieser soll die Anliegen der Initiative aufnehmen, keinen Interpretationsspielraum aufweisen, weniger kosten und schneller umsetzbar sein.

3. Gegenvorschlag der Mehrheit der UVEK

3.1 Einleitung

Der Gegenvorschlag der Mehrheit der UVEK versucht die Ziele der Initiative vollständig aufzunehmen. Er verfolgt folgendes Prinzip, das sich am kaskadenartigen Aufbau des Gegenvorschlags des Regierungsrats orientiert:

1. Die Forderungen der Initiative werden (auf Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen) für den Fussverkehr generell, für den Veloverkehr auf offiziellen Velorouten und für den ÖV auf diesen Routen erfüllt.
2. Die Forderungen der Initiative werden innerhalb von sieben Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung mit signalisations- und markierungstechnischen sowie einfachen baulichen Massnahmen umgesetzt.
3. Die darüber hinausgehende Umsetzung, das heisst die allenfalls notwendigen grösseren baulichen Massnahmen, erfolgen im Rahmen von Erhaltungsmassnahmen an der Strasseninfrastruktur.
4. Auf Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen, auf denen die Erfüllung der Bedingungen gemäss Punkt 1 nicht möglich ist, wird binnen sieben Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h signalisiert.

Für die Umsetzung von signalisations-, markierungstechnischen und einfachen baulichen Massnahmen sowie die Signalisation der Höchstgeschwindigkeit beantragt die Kommissionsmehrheit eine Rahmenausgabe von 5 Mio. Franken.

3.2 Ergänzung Umweltschutzgesetz: Massnahmen an Hauptverkehrs und Hauptsammelstrassen

Das kantonale Umweltschutzgesetz (USG) fordert in § 13b, Abs. 3 Massnahmen, um den Fussverkehr, den nicht motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr gegenüber dem privaten Motorfahrzeugverkehr zu bevorzugen und vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen zu schützen. Zur Konkretisierung dieser geltenden Bestimmung schlägt die Mehrheit der UVEK vor, das USG mit dem folgenden § 13c für verkehrsorientierte Strassen zu ergänzen:

§ 13 c. Massnahmen an Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen

¹ Der Kanton gestaltet zur Umsetzung des § 13b, Abs. 3 Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen so aus, dass sie folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Entlang oder quer zur Strasse sind bedürfnisgerechte Flächen und Wege für den Fussverkehr nach den aktuellen VSS-Normen ausgebildet und sicher, direkt und hindernisfrei gestaltet.
- b) Auf Strecken und in Knoten, die im Teilrichtplan Velo als Veloroute festgelegt sind, sind sichere, direkte, hindernisfreie und gemäss den aktuellen VSS-Normen ausgestaltete Verkehrsanlagen für den leichten Zweiradverkehr vorhanden.
- c) Der öffentliche Verkehr ist an den Lichtsignalanlagen konsequent bevorzugt. Die freie Fahrt für Tram- und Buslinien ist entweder durch eine eigene Fahrspur, durch die Einrichtung von Fahrbahnhaltestellen oder durch sonstige verkehrstechnische und verkehrssteuernde Massnahmen gewährleistet.

² Binnen sieben Jahren nach Annahme der Gesetzesänderung sind im Sinne der Ziele gemäss Absatz 1 signalisations-, markierungstechnische und einfache, bauliche Massnahmen umzusetzen. Die darüber hinausgehende Umsetzung erfolgt im Rahmen der Erhaltungsmassnahmen.

³ Auf Strassen, auf denen die Erfüllung der Bedingungen gemäss Absatz 1 nicht möglich ist, ist binnen sieben Jahren eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h zu signalisieren.

Kommentar zu § 13 c. Absatz 1

Der vorgeschlagene Grundsatz in Absatz 1 entspricht demjenigen im Gegenvorschlag des Regierungsrats (vgl. Kapitel 5.2.1. des Ratschlags). § 13c Abs. 1 definiert, welche minimalen Anforderungen für den Fuss- und Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr auf jeden Fall prioritär zu erfüllen sind.

Kommentar zu § 13 c. Absatz 2

Der Gegenvorschlag der Kommissionmehrheit verlangt (wie auch die Initiative) nicht zwingend bauliche Massnahmen. Es bestehen folgende kostengünstige(re) Möglichkeiten:

- Ummarkieren durch „Farbe und Pinsel“
- Signalisation von Tempo 30
- Bevorzugung des ÖV (Tram/Bus) an Lichtsignalanlagen (betriebliche Massnahme zur Beschleunigung)
- Ummarkierung von mehrspurigen MIV-Fahrbahnen auf je eine Fahrspur pro Richtung und Zuweisung der frei werdende Spuren an ÖV (Tram/Bus) und Velo
- Aufhebung von Autoparkierungsflächen entlang von Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen zu Gunsten einer Reduktion der Trambehinderungen, zur Erhöhung der Sicherheit der Velofahrenden (z.B. Velostreifen) oder zur Vergrösserung der Fussgängerflächen.

Unter einfachen baulichen Massnahmen sind beispielsweise die Erstellung von Fussgängerinseln, soweit dadurch keine Randsteinanpassungen über eine längere Distanz notwendig werden, oder die Anpassung von Trottoirrandsteinen auf einem kurzen Teilabschnitt zu verstehen.

Die Mehrheit der UVEK befürwortet darüber hinausgehende Umgestaltungen im Rahmen von ohnehin anstehenden Erhaltungs- oder sonstigen baulichen Massnahmen. So müssen bis 2023 sämtliche Tramhaltestellen an die Vorgaben des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes angepasst werden. Gleichzeitig können an dem von der Baumassnahme betroffenen Strassenabschnitt ohne wesentliche Mehrkosten auch die im Gegenvorschlag der Kommissionmehrheit geforderten Massnahmen umgesetzt werden.

Gegenvorschlag Regierungsrat	Gegenvorschlag Mehrheit UVEK
² Auf Strassen, auf denen die Erfüllung der Bedingungen gemäss Absatz 1 nicht möglich ist, ist eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h zu signalisieren.	² Binnen sieben Jahren nach Annahme der Gesetzesänderung sind im Sinne der Ziele gemäss Absatz 1 signalisations-, markierungstechnische und einfache bauliche Massnahmen umzusetzen.

Kommentar zu § 13 c. Absatz 3

Greift Absatz 2 nicht oder kann der Kanton die Anforderungen gemäss Absatz 1 auf einer Strasse nicht erfüllen, ist auf der entsprechenden Strasse eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h zu signalisieren. Mit der Beschränkung der Geschwindigkeit wird die Sicherheit für den Fuss- und Veloverkehr erheblich erhöht, sodass der Verzicht auf die gemäss Absatz 1 eigentlich angezeigten Massnahmen zumutbar ist. Die gewählte Formulierung lässt bewusst offen, ob die Geschwindigkeitsbegrenzung nur auf einer einzelnen Strecke oder über die Integration in eine

Tempo 30-Zone erfolgt. Auch eine Beschränkung auf 20 km/h (Begegnungszone) ist mit der gewählten Formulierung grundsätzlich möglich.

Es ist vorstellbar, dass die Signalisation von Tempo 30 im Einzelfall nicht möglich ist – z.B. wenn eine entsprechende Verkehrsanordnung angefochten wird und ein Gericht deren Unzulässigkeit feststellt. In einem solchen Fall würde sich an der vorherrschenden Situation vorerst nichts ändern; es bliebe im betroffenen Strassenabschnitt bei der bisher signalisierten Höchstgeschwindigkeit. Die Forderungen von § 13 c Abs. 1 könnten erst im Rahmen von Erhaltungsmaßnahmen umgesetzt werden.

Gegenvorschlag Regierungsrat	Gegenvorschlag Mehrheit UVEK
³ Auf Strassen, die den Bedingungen gemäss Absatz 1 und 2 nicht entsprechen, müssen bestehende Autoparkierungsflächen spätestens 20 Jahre nach Annahme der Gesetzesänderung aufgehoben sein. Die entsprechenden Flächen sind im Sinne der Ziele gemäss Absatz 1 zu nutzen.	³ Auf Strassen, auf denen die Erfüllung der Bedingungen gemäss Absatz 1 nicht möglich ist, ist binnen sieben Jahren eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h zu signalisieren.

4. Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit mit tieferen Kosten

Kapitel 6 des Ratschlags geht detailliert auf die Kosten der Initiative und des Gegenvorschlags des Regierungsrats ein. Der Gegenvorschlag der Mehrheit der UVEK ist deutlich kostengünstiger als die Initiative (gemäss Initiativkomitee 100 Mio. Franken, gemäss Regierungsrat 145 Mio. Franken innerhalb von fünf Jahren) und der Gegenvorschlag des Regierungsrats (44 Mio. Franken innerhalb von 20 Jahren). Bis 2023 müssen wegen den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes sämtliche Tramhaltestellen baulich angepasst werden. In diesem Rahmen lassen sich an den von der Baumassnahme betroffenen Strassenabschnitten einzelne der vom Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit geforderten Massnahmen ohne wesentliche Mehrkosten umsetzen.

Die Lebensdauer einer Strasse (Foundation und Tragschicht) beträgt rund 50 Jahre. Der Bedarf für eine Erneuerung der Werkleitungen ist unterschiedlich – und gemäss Auskunft des Tiefbauamts an vielen Stellen der Hauptleitungen dringend. Diese Leitungen liegen in den von der Initiative betroffenen Strassen. Der Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit kann also auch hier – im Rahmen von Erhaltungsmaßnahmen – ohne wesentliche Mehrkosten umgesetzt werden.

Der Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit schlägt gemäss USG § 13c Abs. 2 vor, dass die über die signalisations-, markierungstechnischen und einfachen baulichen Massnahmen hinausgehende Umsetzung im Rahmen von Erhaltungsmaßnahmen erfolgen soll. Dadurch reduzieren sich die Kosten gegenüber Initiative und Gegenvorschlag des Regierungsrats wesentlich. Es verbleiben die Kosten für die signalisations-, markierungstechnischen und einfachen baulichen Massnahmen und für die Signalisation der Höchstgeschwindigkeit.

Für die Umsetzung der Massnahmen beantragt die Kommissionsmehrheit eine Rahmenausgabe von 5 Mio. Franken. Damit können die Einzelmassnahmen in der geforderten Frist von sieben Jahren umgesetzt werden.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Mehrheit der UVEK dem Grossen Rat einstimmig, dem nachfolgend unterbreiteten Gesetzesvorschlag zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes im Sinne eines Gegenvorschlags zur formulierten Initiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ zuzustimmen. Weiter beantragt sie eine Rahmenausgabe von 5'000'000 Franken zur Umsetzung von Einzelmassnahmen innerhalb der nächsten sieben Jahre.

Die Kommissionsmehrheit beantragt, Initiative und Gegenvorschlag der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung vorzulegen und den Stimmberechtigten sowohl die Annahme der Initiative als auch des Gegenvorschlags zu empfehlen. Bei der Stichfrage empfiehlt die Kommissionsmehrheit den Gegenvorschlag.

Im Namen der Mehrheit der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Dr. Michael Wüthrich
Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss
Bericht der Kommissionsminderheit

Grossratsbeschluss

zur Volksinitiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ und einem Gegenvorschlag

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt beschliesst nach Einsichtnahme in den Ratschlag Nr. 13.1547.02 des Regierungsrats vom 27. August 2014 sowie den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 13.1547.03 vom 1. April 2015:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlages zu der von 3'388 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten, vom Grossen Rat in seiner Sitzung vom 12. Februar 2014 an den Regierungsrat überwiesenen, formulierten Volksinitiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr“ (Strasseninitiative) mit dem folgenden Wortlaut:

„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 folgende formulierte Initiative ein:

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13.03.1991 wird mit § 13c ergänzt:

§ 13c. Zur Umsetzung des in § 13b, insbesondere Abs. 3 zu gewährleistenden Schutzes vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen, ergreift der Kanton für alle gemäss Strassennetzhierarchie verkehrsorientierten Strassen mit begleitendem und/oder querendem Fuss- und Veloverkehr sowie für die Tramachsen folgende Massnahmen:

- a) Die Flächen für den Fussverkehr entlang oder quer zu verkehrsorientierten Strassen sind nach den aktuellen VSS-Normen auszubilden oder anzupassen.
- b) Es werden durchgehende Verkehrsanlagen für den leichten Zweiradverkehr gemäss VSS-Normen in beide Fahrtrichtungen angeboten. Zu bevorzugen sind Radwege aller Art. Radstreifen sind innerorts generell, ausserorts nur in Ausnahmefällen ausreichend.
- c) Der Strassenquerschnitt darf auf Grund der Massnahmen lit. a und b nur in Ausnahmefällen verbreitert werden. Heutige, den FussgängerInnen vorbehaltene Trottoirs dürfen nicht verschmälert werden. Die Mitnutzung durch den Radverkehr ist nur in Ausnahmefällen und unter Berücksichtigung der VSS-Normen und von Abs. 2 zulässig.
- d) Auf den Tramachsen werden Tram und Bus an den Lichtsignal- und Pfortneranlagen verstärkt und konsequent bevorzugt. Gegebenenfalls sind für die Bevorzugung weitere bauliche, betriebliche, verkehrslenkende und -beschränkende Massnahmen zu ergreifen.

² Durch die Massnahmen gemäss Abs. 1 und nötigenfalls durch weitere bauliche, betriebliche, verkehrslenkende und -beschränkende Massnahmen

- a) gewährleistet der Kanton auf seinen Kantonsstrassen einen sicheren und hindernisfreien, gegenüber dem Motorfahrzeugverkehr bevorzugten sowie unter sich möglichst konfliktfreien Tram-, Bus-, Fuss- und Veloverkehr
- b) verhindert der Kanton Ausweichverkehr von Motorfahrzeugen auf siedlungsorientierte Strassen.

³ Die Pflicht gemäss Abs. 1 lit. b entfällt,

- a) *sofern innerorts die betroffenen Strassen als Strecken oder in Zonen mit maximal Tempo 30, entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben, signalisiert werden*
- b) *sofern innerorts auf baulich besonders engen Strassenabschnitten, falls die Vorgaben des Bundesrechts eine Signalisation mit maximal Tempo 30 nicht erlauben, mit geeigneten Massnahmen eine deutliche Verminderung des motorisierten Individualverkehrs gewährleistet wird*
- c) *sofern ausserorts der Veloverkehr unabhängig der verkehrsorientierten Strassen direkt, sicher und umwegfrei auf bestehenden Verkehrsanlagen geführt wird.*

⁴ *Zur Umsetzung von § 13b, insbesondere Abs. 3 ist mit geeigneten Massnahmen, insbesondere jenen gemäss § 13c Abs. 1 lit. d, dafür zu sorgen, dass dem öffentlichen Verkehr weder aus § 13c Abs. 1 lit. a bis c noch Abs. 3 Nachteile in Bezug auf vermeidbare Behinderungen und Gefährdungen erwachsen.*

⁵ *Bis spätestens 5 Jahre nach Annahme der Initiative müssen die betroffenen Strassen innerorts die Massnahmen gemäss Abs. 1 bis 4 aufweisen. Auf betroffenen Strassen ausserorts müssen bauliche Massnahmen gemäss Abs. 1 bis 4 bis spätestens 10 Jahre nach Annahme der Initiative umgesetzt sein.“*

wird beschlossen:

I.

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991 wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer § 13c eingefügt:

§ 13c. Massnahmen an Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen

1 Der Kanton gestaltet zur Umsetzung des § 13b, Abs. 3 Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen so aus, dass sie folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Entlang oder quer zur Strasse sind bedürfnisgerechte Flächen und Wege für den Fussverkehr nach den aktuellen VSS-Normen ausgebildet und sicher, direkt und hindernisfrei gestaltet.
- b) Auf Strecken und in Knoten, die im Teilrichtplan Velo als Veloroute festgelegt sind, sind sichere, direkte, hindernisfreie und gemäss den aktuellen VSS-Normen ausgestaltete Verkehrsanlagen für den leichten Zweiradverkehr vorhanden.
- c) Der öffentliche Verkehr ist an den Lichtsignalanlagen konsequent bevorzugt. Die freie Fahrt für Tram- und Buslinien ist entweder durch eine eigene Fahrspur, durch die Einrichtung von Fahrbahnhaltestellen oder durch sonstige verkehrstechnische und verkehrssteuernde Massnahmen gewährleistet.

2 Binnen sieben Jahren nach Annahme der Gesetzesänderung sind im Sinne der Ziele gemäss Absatz 1 signalisations-, markierungstechnische und einfache bauliche Massnahmen umzusetzen. Die darüber hinausgehende Umsetzung erfolgt im Rahmen der Erhaltungsmassnahmen.

3 Auf Strassen, auf denen die Erfüllung der Bedingungen gemäss Absatz 1 nicht möglich ist, ist binnen sieben Jahren eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h zu signalisieren.

II.

Für die Umsetzung von signalisations-, markierungstechnischen und einfachen baulichen Massnahmen sowie die Signalisation der Höchstgeschwindigkeit wird eine Rahmenausgabe in der Höhe von Fr. 5'000'000 zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements bewilligt.

III.

Die Volksinitiative "Strasse teilen - Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)" und der vorliegende Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, sowohl die Volksinitiative "Strassen teilen - Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)" als auch den vorliegenden Gegenvorschlag anzunehmen. Bei der Stichfrage empfiehlt der Grosse Rat, dem Gegenvorschlag den Vorzug zu geben.

Bei der Annahme der Volksinitiative wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam. Bei Annahme des Gegenvorschlages bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, ist die Änderung des Umweltschutzgesetzes nochmals zu publizieren. Sie unterliegt dann dem fakultativen Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

IV.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Bericht der Kommissionsminderheit

1. Ausgangslage und Haltung der Kommissionsminderheit

Die 2013 eingereichte Initiative „Strasse teilen – ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ fordert innert fünf Jahren flächendeckend auf allen verkehrsorientierten Strassen im Kanton Basel-Stadt Massnahmen, um den ÖV, Velo- und Fussgängerverkehr zu bevorzugen. Die Umsetzung der Initiative hätte aus Sicht der Kommissionsminderheit schwerwiegende Einschränkungen für den motorisierten Individualverkehr (MIV) zur Folge. Sie ist zudem trotz massiver Kosten nicht geeignet, die Sicherheit zu erhöhen. Die Kommissionsminderheit lehnt die Initiative deshalb entschieden ab.

Der Gegenvorschlag des Regierungsrats orientiert sich stark an den von den Initianten¹ geforderten Massnahmen. Er unterscheidet sich von der Initiative in erster Linie in einer längeren Umsetzungszeit. Die Minderheit der UVEK stuft deshalb auch den Gegenvorschlag als untauglich ein und lehnt diesen deshalb ab.

2. Strasseninitiative und Gegenvorschlag des Regierungsrats

Im Rahmen der Erörterung der Initiative durch die UVEK in Anwesenheit der Initianten ist die Minderheit der UVEK zum Schluss gekommen, dass die Initiative gravierende Mängel aufweist und Massnahmen vorsieht, die zwar viel Geld kosten, die Ziele der Initianten – höhere Sicherheit für den Langsamverkehr und Priorisierung des ÖV – aber gar nicht erreicht.

Initianten und Regierungsrat sind sich über die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen nicht einig. So behaupten die Initianten, die Umsetzung der geforderten Massnahmen koste 90 Mio. Franken, da der Einsatz von Farbe, Pinsel und eine Ausweitung der Tempo 30-Zonen in der Regel genüge. Die Verwaltung schätzt die Kosten für die Anpassungen auf den relevanten Strassenabschnitten von 46 Kilometern hingegen auf ungefähr 145 Mio. Franken. Gemäss einer oberen Abschätzung der Verwaltung wäre sogar mit Ausgaben von etwa 184 Mio. Franken zu rechnen. Müssten durch die Umgestaltung Tramgeleise oder Werkleitungen verschoben werden müssten, lägen die Baukosten nochmals deutlich höher.

Aus Sicht der Verwaltung ist die geforderte Umsetzung in fünf Jahren allerdings völlig unrealistisch. Vorstellbar wäre eine Frist von 20 Jahren. Eine Umsetzung ausschliesslich im Rahmen von Erhaltungsmassnahmen würde sogar 40 bis 50 Jahre dauern. Die Initianten haben durchblicken lassen, dass für sie auch eine Umsetzung in sieben oder zehn Jahren vorstellbar wäre, keinesfalls aber in 20 Jahren. Während sich der Regierungsrat bezüglich Velomassnahmen auf jene Strassen beschränken möchte, die Bestandteil des Teilrichtplans Velo sind, fordern die Initianten Velomassnahmen ausnahmslos auf allen verkehrsorientierten Strassen. Sie lehnen eine Einschränkung auf die im Teilrichtplan Velo genannten Strassen kategorisch ab.

Ob all dieser grundsätzlichen Unterschiede erstaunt es die Kommissionsminderheit doch sehr, dass sich der Regierungsrat mit Verweis auf die im Umweltschutzgesetz verankerte Förderung des Langsamverkehrs und des ÖV (§ 13 USG) mit den Zielen der Initiative „im Prinzip“ einverstanden erklärt. Trotzdem wirft der Regierungsrat den Initianten aber vor, realitätsfremd zu sein und die negativen Konsequenzen einer Umsetzung der Initiative nicht zu berücksichtigen.

¹ Mit „Initianten“ sind auch Initiantinnen gemeint

3. Erörterungen der Kommissionsminderheit

Nur schon die in Kapitel 2 geschilderten Diskrepanzen zwischen Regierungsrat und Initianten zeigen, wie fragwürdig die Initiative ist: Die Kosten der Initiative wären wohl bedeutend höher als erwartet, die Ziele würden trotz einschneidender Massnahmen nicht erreicht und der MIV massiv eingeschränkt. Auch für die Kommissionsminderheit ist unbestritten, dass der Regierungsrat im Rahmen von Erhaltungsmassnahmen an der Strasseninfrastruktur prüfen soll, ob sich Massnahmen im Sinne der Ziele der Initiative umsetzen lassen. Dabei handelt es sich notabene um eine gesetzliche Vorgabe (§ 13 USG). Eine wie von der Initiative geforderte Umsetzung innerhalb von fünf Jahren hätte aber eine unverantwortbare Restwertvernichtung an der bestehenden Infrastruktur zur Folge und ist deshalb auch mit Blick auf die finanziellen Ressourcen klar abzulehnen. Auch eine 20-jährige Umsetzungsphase (wie im Gegenvorschlag vorgesehen) wäre mit Zusatzkosten von 44 Mio. Franken verbunden und trüge diesem Ziel zu wenig Rechnung.

Selbstverständlich ist für die Kommissionsminderheit auch, dass bei allfälligen Massnahmen immer auf die örtlichen Gegebenheiten Rücksicht genommen werden muss. Der Regierungsrat schreibt im Ratschlag entsprechend: „Die lokal unterschiedlichen Bedürfnisse fliessen durch die Anwendung der Normen ein“. So ist es absolut widersinnig, Velomassnahmen auf verkehrsorientierten Strassen zu verlangen, wenn diese aus räumlichen Gegebenheiten gar nicht möglich sind oder sich in nächster Nähe eine bequeme und sicher befahrbare Veloroute befindet (z.B. Nauenstrasse). Die Kommissionsminderheit ist zudem der Ansicht, dass sich Velofahrende nicht auf verkehrsorientierten Strassen, sondern auf sicheren Routen bewegen sollten – wenn auch möglichst nahe an den Hauptachsen. Es ist deshalb absolut unverständlich, dass die Initiative den „sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr“ gerade auf den meistbefahrenen Strassen fordert. Ziel sollte vielmehr sein, den Velofahrenden ein sicheres und effizientes Veloroutennetz abseits solcher Strassen zur Verfügung zu stellen. So liesse sich das Ziel, den Anteil der Velofahrenden am Modal Split zu erhöhen, bestimmt eher erreichen.

Die Vorstellung der Initianten, es könne auf verkehrsorientierten Strassen problemlos Tempo 30 eingeführt werden, ist nicht realistisch und steht in Widerspruch zu Bundesrecht: Gemäss Strassenverkehrsgesetz Art. 108 ist eine Geschwindigkeitsbeschränkung in einer sicherheitsrelevanten Situation nur dann möglich, wenn für die Verkehrsteilnehmenden eine besondere Gefahr besteht (z.B. bei Schulen), die durch keine andere Massnahme eliminiert werden kann. Nur schon der Prozess zur Erstellung der dafür von der Verwaltung zu erstellenden notwendigen Gutachten und deren Evaluation durch den Bund sprengt den Zeitrahmen von fünf Jahren bei weitem. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Gerichte zurückhaltend sein werden, Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen zuzulassen.

Gemäss Strassennetzhierarchie soll der Verkehr in Basel auf die übergeordneten Achsen konzentriert werden und damit die Quartiere entlasten. Diese Achsen müssen für den MIV attraktiv und effizient bleiben. Wie der Regierungsrat in seinem Ratschlag richtig schreibt, dienen die Hauptverkehrsachsen „in erster Linie dem fliessenden Verkehr“. Die von den Initianten vorgeschlagene Reduktion von Fahrspuren für den MIV zu Gunsten von Velowegen würde den MIV aber behindern, verlangsamen und letztlich stauen.

Eine Studie² hat kürzlich gezeigt, dass zudem bei einer Herabsetzung der Geschwindigkeit auf 30 km/h der Kraftstoffverbrauch der Autos um ca. 20% und der Stickoxid-Ausstoss um 5% zunehmen. Ausweichverkehr in die Quartiere sowie erhöhte Lärm- und Luftschadstoffbelastungen und eine Behinderung des ÖV, aber auch des Fuss- und Veloverkehrs wären die Folgen. Die heute geltende Strassennetzhierarchie ist deshalb viel vernünftiger als die Visionen der Initianten. Natürlich können und sollen dort, wo es möglich ist, Velospuren oder Velowege angeboten werden (z.B. auf dem Heuwaage-Viadukt); wo dies nicht möglich ist (z.B. in der Nauenstrasse), soll hingegen darauf verzichtet werden.

Die angeblich schlechte Situation für die Velofahrenden im Kanton Basel-Stadt wird von den Veloorganisationen immer wieder mit jener in Städten wie Kopenhagen oder Amsterdam verglichen.

² Scholz et al. 2012 (<http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/23231/>)

Es bestünden dort nicht nur mehr Velostrecken, sondern auch ein besserer Modal Split zwischen Velo und MIV. Der Vergleich ist allerdings irreführend, weil in diesen Städten der ÖV weniger gut ausgebaut ist als in Basel und die Stadtopographie eine andere ist. Die Befürworter der Initiative behaupten weiter, Basel stehe im schweizerischen Vergleich schlecht da. Auch dies trifft nicht zu: Das von Pro Velo Schweiz im Oktober 2014 veröffentlichte Veloranking³ zeigt, dass Basel unter den Grossstädten hinter Winterthur den zweiten Platz einnimmt. Zürich steht an letzter Stelle. In Basel wird der Veloverkehr bisher und wohl auch in der Zukunft ausserordentlich gefördert. Das hervorragende Ranking von Basel im schweizweiten Vergleich unterstreicht dies klar.

Die Umsetzung der Initiative (wie auch des Gegenvorschlags des Regierungsrats) hätte die Aufhebung von bis zu 1'900 Parkplätzen zur Folge. Der Regierungsrat argumentiert, der Parkierdruck nehme in den nächsten 20 Jahren durch Schaffung von 500 bis 1000 neuen Park & Ride Parkplätzen in der Region und die Einführung der Parkraumbewirtschaftung ab. Dies ist bei einer optimistischen Einschätzung möglich, die Kommissionsminderheit bezweifelt aber trotzdem, dass der Wegfall einer derart grossen Anzahl von Parkplätzen vernünftig kompensiert werden kann. Sie vermutet vielmehr, dass der Suchverkehr in den Quartieren ansteigen wird – was in niemandes Interesse ist.

Die Initianten sprechen fast ausschliesslich von Velomassnahmen, obwohl die Initiative auch den „sicheren und hindernisfreien Fussverkehr“ fordert. Einzig die Trottoirbreiten sollen für die zu Fuss Gehenden normgerecht ausgestaltet werden. Man erhält den Eindruck, dass es sich in Wirklichkeit um eine Initiative für die Velofahrenden handelt und die Förderung des Fussverkehrs lediglich als zusätzliches Alibiargument dient. Auch die von der Initiative geforderte Priorisierung des ÖV ist schon längst Tatsache.

Eine radikale Initiative wie die vorliegende, die einseitige Massnahmen fordert, deren Kosten falsch berechnet sind und die mit unrealistischen Umsetzungsvorgaben behaftet ist, braucht es aus Sicht der Kommissionsminderheit ebenso wenig wie den Gegenvorschlag des Regierungsrats, der im Grunde dieselben Massnahmen befürwortet. Für die Minderheit der UVEK kommt die Initiative wie ein „Wolf im Schafspelz“ daher: Während im Titel die Sicherheit des Langsamverkehrs und die Priorisierung des ÖV in den Vordergrund gestellt werden, geht es sowohl den Initianten als auch dem Regierungsrat primär um eine einseitige und teure Bevorzugung des Veloverkehrs. Dazu kommt, dass bewusst eine gravierende Einschränkung für den MIV geschaffen werden soll, um das Verkehrsreduktionsziel gemäss Gegenvorschlag zur Städteinitiative schneller zu erreichen. Es ist deshalb unlauter, dies nicht in einem eigenen Ratschlag zu tun, in dem ein Gesamtkonzept für die beabsichtigten Massnahmen für eine Verkehrsreduktion dargestellt wird.

Aufgrund der geschilderten Überlegungen zu Initiative und Gegenvorschlag kommt die Kommissionsminderheit zum Schluss, dass sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag abzulehnen sind.

³ www.velostaedte.ch/download/

4. Antrag der Kommissionsminderheit

Die Kommissionsminderheit hat sich an insgesamt drei Sitzungen mit dem Geschäft auseinandergesetzt. Sie hat an ihrer Sitzung vom 4. März 2015 mit 5:0 Stimmen einstimmig beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, sowohl die Initiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ als auch den Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit für eine Anpassung des Umweltschutzgesetzes betreffend Massnahmen an Hauptverkehrs- und Hauptsammelstrassen abzulehnen. Sie hat Heiner Vischer zu ihrem Sprecher bestimmt.

Im Namen der Minderheit der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Vischer', with a stylized flourish underneath.

Dr. Heiner Vischer
Vizepräsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

zur Volksinitiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ und einem Gegenvorschlag

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt beschliesst nach Einsichtnahme in den Ratschlag Nr. 13.1547.02 des Regierungsrats vom 27. August 2014 sowie den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 13.1547.03 vom 1. April 2015:

Die formulierte Volksinitiative „Strasse teilen – Ja zum sicheren und hindernisfreien Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr (Strasseninitiative)“ mit dem folgenden Wortlaut

„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 folgende formulierte Initiative ein:

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13.03.1991 wird mit § 13c ergänzt:

§ 13c. Zur Umsetzung des in § 13b, insbesondere Abs. 3 zu gewährleistenden Schutzes vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen, ergreift der Kanton für alle gemäss Strassennetzhierarchie verkehrsorientierten Strassen mit begleitendem und/oder querendem Fuss- und Veloverkehr sowie für die Tramachsen folgende Massnahmen:

- e) Die Flächen für den Fussverkehr entlang oder quer zu verkehrsorientierten Strassen sind nach den aktuellen VSS-Normen auszubilden oder anzupassen.
- f) Es werden durchgehende Verkehrsanlagen für den leichten Zweiradverkehr gemäss VSS-Normen in beide Fahrtrichtungen angeboten. Zu bevorzugen sind Radwege aller Art. Radstreifen sind innerorts generell, ausserorts nur in Ausnahmefällen ausreichend.
- g) Der Strassenquerschnitt darf auf Grund der Massnahmen lit. a und b nur in Ausnahmefällen verbreitert werden. Heutige, den FussgängerInnen vorbehaltene Trottoirs dürfen nicht verschmälert werden. Die Mitnutzung durch den Radverkehr ist nur in Ausnahmefällen und unter Berücksichtigung der VSS-Normen und von Abs. 2 zulässig.
- h) Auf den Tramachsen werden Tram und Bus an den Lichtsignal- und Pflörtneranlagen verstärkt und konsequent bevorzugt. Gegebenenfalls sind für die Bevorzugung weitere bauliche, betriebliche, verkehrslenkende und -beschränkende Massnahmen zu ergreifen.

² Durch die Massnahmen gemäss Abs. 1 und nötigenfalls durch weitere bauliche, betriebliche, verkehrslenkende und -beschränkende Massnahmen

- c) gewährleistet der Kanton auf seinen Kantonsstrassen einen sicheren und hindernisfreien, gegenüber dem Motorfahrzeugverkehr bevorzugten sowie unter sich möglichst konfliktfreien Tram-, Bus-, Fuss- und Veloverkehr
- d) verhindert der Kanton Ausweichverkehr von Motorfahrzeugen auf siedlungsorientierte Strassen.

³ Die Pflicht gemäss Abs. 1 lit. b entfällt,

- d) sofern innerorts die betroffenen Strassen als Strecken oder in Zonen mit maximal Tempo 30, entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben, signalisiert werden
- e) sofern innerorts auf baulich besonders engen Strassenabschnitten, falls die Vorgaben des Bundesrechts eine Signalisation mit maximal Tempo 30 nicht erlauben, mit geeigneten

Massnahmen eine deutliche Verminderung des motorisierten Individualverkehrs gewährleistet wird

- f) *sofern ausserorts der Veloverkehr unabhängig der verkehrsorientierten Strassen direkt, sicher und umwegfrei auf bestehenden Verkehrsanlagen geführt wird.*

⁴ *Zur Umsetzung von § 13b, insbesondere Abs. 3 ist mit geeigneten Massnahmen, insbesondere jenen gemäss § 13c Abs. 1 lit. d, dafür zu sorgen, dass dem öffentlichen Verkehr weder aus § 13c Abs. 1 lit. a bis c noch Abs. 3 Nachteile in Bezug auf vermeidbare Behinderungen und Gefährdungen erwachsen.*

⁵ *Bis spätestens 5 Jahre nach Annahme der Initiative müssen die betroffenen Strassen innerorts die Massnahmen gemäss Abs. 1 bis 4 aufweisen. Auf betroffenen Strassen ausserorts müssen bauliche Massnahmen gemäss Abs. 1 bis 4 bis spätestens 10 Jahre nach Annahme der Initiative umgesetzt sein.“*

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.