



**Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt**
als Verfassungsgericht
Kammer

VG.2017.3

URTEIL

vom 18. März 2018

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, lic. iur. André Equey,
Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller, Dr. Carl Gustav Mez,
Dr. Cordula Lötscher und Gerichtsschreiber Dr. Alexander Zürcher

Beteiligte

Beat Leuthardt Beschwerdeführer 1
Blumenrain 32, 4051 Basel

Urs Müller-Walz Beschwerdeführer 2
Efringerstrasse 96, 4057 Basel

Urs Weber Beschwerdeführer 3
Rebgasse 68, 4058 Basel

gegen

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt Beschwerdegegner
Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel
vertreten durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement
des Kantons Basel-Stadt, Spiegelgasse 6–12, 4001 Basel

Initiativkomitee "Zämme besser" Beigeladener
c/o Gewerbeverband Basel-Stadt,
Elisabethenstrasse 23, Postfach 332, 4010 Basel
vertreten durch Dr. Christoph Meyer, Advokat,
Hirschgässlein 30, Postfach 558, 4010 Basel

Gegenstand

Beschwerde gegen einen Beschluss des Grossen Rates

betreffend rechtliche Zulässigkeit der formulierten Initiative
"Zämme fahre mir besser!"

Sachverhalt

Am 9. Januar 2016 wurde die Kantonale Gesetzesinitiative "Zämme fahre mir besser!" im Kantonsblatt publiziert. Sie verlangt die Aufhebung der §§ 13, 13a und 13b des basel-städtischen Umweltschutzgesetzes und deren Ersetzung durch folgende Fassung:

"1. Grundsätze

§ 13

¹ Der Kanton und die Landgemeinden setzen sich dafür ein, die Verkehrsemissionen insgesamt zu stabilisieren und zu vermindern. Hierfür setzen sie fiskalische Anreize und treffen weitere Massnahmen, um den Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen zu erhöhen.

² Der Kanton setzt sich dafür ein, dass Umweltbelastungen durch Eisenbahn-, Flug- und Schiffsverkehr möglichst tief gehalten werden.

³ Der Kanton und die Landgemeinden sorgen durch bauliche, betriebliche und verkehrslenkende Massnahmen dafür, dass der Langsamverkehr, der öffentliche Verkehr und der motorisierte Individualverkehr vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden.

⁴ Die vom Bund dem Kanton Basel-Stadt jährlich überwiesenen kantonalen LSVA-Anteile sind vollumfänglich für Massnahmen gemäss den Abs. 1 und 3 zu verwenden."

(Übergangsbestimmung)

Mit Verfügung vom 24. März 2017 stellte die Staatskanzlei fest, dass diese Initiative mit 3'387 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei (Kantonsblatt Nr. 25 vom 29. März 2017, S. 625). Mit Bericht Nr. 17.0552.01 vom 16. August 2017 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die formulierte Gesetzesinitiative für rechtlich zulässig zu erklären. Diesem Antrag des Regierungsrats folgte der Grosse Rat mit Beschluss vom 20. September 2017 (publiziert im Kantonsblatt Nr. 73 vom 23. September 2017, S. 1759).

Gegen diesen Beschluss haben Beat Leuthardt, Urs Müller-Walz und Urs Weber mit Post vom 3. Oktober 2017 Beschwerde beim Verfassungsgericht angemeldet. Mit Beschwerdebegründung vom 23. Oktober 2017 stellen sie folgende Rechtsbegehren:

1. Es sei die rechtliche Teil-Unzulässigkeit der rubrizierten Initiative festzustellen, und der Initiativtext sei in § 13 Abs. 3 wie folgt zu korrigieren: Streichung von «und der motorisierte Individualverkehr» (inkl. stilistische Anpassung).
2. Eventualiter sei die rechtliche Teil-Unzulässigkeit festzustellen, und der Initiativtext sei a.a.O. wie folgt zu korrigieren: a) Ergänzung von «ver-

kehrslenkende» mit «oder -beschränkende», b) Streichung von «und der motorisierte Individualverkehr» (inkl. stilistische Anpassung).

3. Subeventualiter sei die rubrizierte Initiative als rechtlich unzulässig zu erklären.

Mit Vernehmlassung vom 1. Dezember 2017 beantragt das Justiz- und Sicherheitsdepartement in Vertretung des Grossen Rates die Abweisung der Beschwerde. Das beigeladene Initiativkomitee "Zämme besser" beantragt mit Stellungnahme vom 14. Dezember 2017 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Dazu haben die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 19. Januar 2018 (Postaufgabe: 20. Januar 2018) repliziert. Des Weiteren haben sie sich am 10. Februar 2018 zur am 29. Januar 2018 eingereichten Honorarnote des Beigeladenen vernehmen lassen. Die Einzelheiten der Standpunkte ergeben sich, soweit sie für den Entscheid von Bedeutung sind, aus den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil ist auf dem Zirkulationsweg ergangen.

Erwägungen

1.

1.1 Gemäss § 91 Abs. 1 lit. g der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Volksinitiativen, soweit er die Frage nicht direkt dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegt. Dieser Entscheid unterliegt gemäss § 116 Abs. 1 lit. b KV und § 16 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG, SG 131.100) der Beschwerde an das Appellationsgericht als Verfassungsgericht. Zur Beschwerde legitimiert ist jede im Kanton stimmberechtigte Person (§ 16 Abs. 2 IRG, § 30m Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRPG, SG 270.100]). Die Beschwerde ist binnen 10 Tagen seit der Veröffentlichung des Entscheids des Grossen Rates im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden und innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, schriftlich und mit Anträgen zu begründen (§ 17 Abs. 1 IRG, § 30n VRPG). Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen in den §§ 30l ff. VRPG sinngemäss nach den Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren (§ 17 Abs. 3 IRG, § 30b VRPG).

Die drei Beschwerdeführer wohnen allesamt im hiesigen Kanton und sind hier stimmberechtigt. Sie sind somit zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Sie haben ihre Beschwerde innert der gesetzlichen Fristen erhoben und begründet. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten. Die Replik der Beschwerdeführer ist, da verspätet, aus dem Recht zu weisen. Mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 18. Dezember 2017 wurde den Beschwerdeführern Frist gesetzt bis 19. Januar 2018 zur fakultativen Stellungnahme zu den Vernehmlassungen des Grossen Rates und des beigeladenen Initiativkomitees. Die Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 19. Januar

2018 wurde gemäss Poststempel erst am 20. Januar 2018 und damit nach Fristablauf der Post übergeben. Folglich muss die Stellungnahme unbeachtlich bleiben. Im Übrigen änderte auch eine Berücksichtigung der Eingabe nichts am Ausgang des vorliegenden Verfahrens.

1.2 Das Verfassungsgericht kann ohne Verhandlung entscheiden und publiziert seinen Entscheid im Dispositiv unter Angabe des Titels der Initiative im Kantonsblatt (§ 17 Abs. 3 und 4 IRG). Die Kognition des Verfassungsgerichts ist frei. Zuständig zur Beurteilung der Verfassungsbeschwerde ist die Kammer des Appellationsgerichts als Verfassungsgericht (§ 91 Ziff. 5 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

2.

2.1

2.1.1 Im vorliegenden Verfahren ist über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Gesetzesinitiative "Zämme fahre mir besser!" zu entscheiden. Eine Initiative ist rechtlich zulässig, wenn sie mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist, sich nur mit einem Gegenstand befasst (Grundsatz der Einheit der Materie) und nichts Unmögliches verlangt (vgl. § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; BGE 143 I 129 E. 2.1 S. 132, 142 I 216 E. 3.1 S. 219 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 139 I 292 E. 5.4 S. 295). Eine Initiative verstösst gegen höherrangiges Recht, wenn sie verlangt, übergeordnetes Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2117).

Für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138 mit Hinweisen).

Bei der Auslegung eines Initiativtextes ist massgeblich, wie dieser von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 141 I 186 E. 5.3 S. 195 f. und 139 I 292 E. 7.2 S. 298). Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1 S. 298 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1; vgl. BGE 143 I 129 E. 2.2 S. 132 und 141 I 186 E. 5.3 S. 195 f.).

Der Wille der Initianten muss zumindest insoweit mitberücksichtigt werden, als das durch Auslegung ermittelte Verständnis der Initiative dem Grundanliegen der Initianten entsprechen bzw. mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar sein muss. Falls eine von den Initianten vorgetragene Begründung zumindest einem Grossteil der unterzeichnenden Stimmberechtigten bekannt gewesen ist, ist für die Bestimmung des Grundanliegens der Initiative massgebend, wie diese von den Unterzeichnenden unter Mitberücksichtigung der Begründung der Initianten vernünftigerweise hat verstanden werden dürfen. Die Gültigkeit der Initiative lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der ihrem Grundanliegen nicht mehr entspricht (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.4 und E. 7.2.5 S. 299 f. sowie E. 7.5.2 S. 302; vgl. ferner BGE 143 I 129 E. 2.2 S. 132 f.; BGer 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.3; mit gewissen Präzisierungen zustimmend ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2016, S. 63 ff.; kritisch zu BGE 139 I 292 BISAZ, in: AJP 2014 S. 248 ff.; ferner TSCHANNEN, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, in: ZBJV 2014 S. 777 ff., 830 f.). Die Berücksichtigung einer Begründung der Initianten kann somit vor allem dann zwingend geboten sein, wenn sie auf dem Unterschriftenbogen angebracht worden ist (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.2 S. 298 und E. 7.5.2 S. 302; BGer 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.3; ATTINGER, a.a.O., S. 66).

Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinn auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 und 129 I 392 E. 2.2 S. 394 f.; VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.1). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden ("in dubio pro populo" [BGE 143 I 129 E. 2.2 S. 132 und 111 Ia 292 E. 3c/cc S. 299 f.

mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 S. 219 f. und 143 I 129 E. 2.2 S. 132).

2.1.2 Falls nur ein Teil der Initiative rechtlich unzulässig ist, gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine blosser Teilungültigerklärung, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f. und 125 I 21 E. 7b S. 44; vgl. VGE VG.2017.2 vom 28. September 2017 E. 2.1.2). Die teilweise Ungültigerklärung einer Volksinitiative besteht in der Streichung einzelner vorgeschlagener Bestimmungen. Nötigenfalls ist das Begehren anderweitig zu bereinigen (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2139).

2.2 Die Beschwerdeführer rügen, dass die Initiative sowohl gegen höherrangiges kantonales Recht wie auch gegen eidgenössisches Recht verstosse. Zum einen machen sie einen Verstoss gegen § 30 Abs. 1 KV geltend, zum anderen einen Verstoss gegen strassenverkehrsrechtliche Bestimmungen.

Die Bestimmung von § 30 Abs. 1 KV statuiert unter dem Titel "Verkehrspolitik" Folgendes:

"Der Staat ermöglicht und koordiniert eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität. Der öffentliche Verkehr geniesst Vorrang."

§ 13b Abs. 3 des baselstädtischen Umweltschutzgesetzes (USG BS, SG 780.100) in der geltenden Fassung vom 23. Juni 2010 lautet folgendermassen:

"Der Kanton und die Gemeinden Bettingen und Riehen sorgen durch bauliche, betriebliche, verkehrslenkende oder –beschränkende Massnahmen dafür, dass Fussgängerinnen und Fussgänger sowie der nicht motorisierte und der öffentliche Verkehr gegenüber dem privaten Motorfahrzeugverkehr bevorzugt und vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden."

Gemäss der Initiative wird diese Bestimmung aufgehoben und durch § 13 Abs. 3 USG BS mit dem folgenden Wortlaut ersetzt:

"Der Kanton und die Landgemeinden sorgen durch bauliche, betriebliche und verkehrslenkende Massnahmen dafür, dass der Langsamverkehr, der öffentliche Verkehr und der motorisierte Individualverkehr vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden."

Im Folgenden ist daher zunächst zu prüfen, ob damit verlangt wird, dass Satz 2 von § 30 Abs. 1 KV, der einen Vorrang des öffentlichen Verkehrs (ÖV) statuiert, nicht mehr angewendet wird (nachstehend E. 3). Anschliessend ist zu prüfen, ob ein Verstoß gegen strassenverkehrsrechtliche Bestimmungen des Bundes vorliegt (E. 4).

3.

3.1 Der in § 13 Abs. 3 der Initiative verwendete Begriff des Langsamverkehrs (LV) kann als Oberbegriff für die in § 13b Abs. 3 USG BS verwendeten Begriffe Fussgängerinnen und Fussgänger sowie nicht motorisierter Verkehr verstanden werden. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) gemäss § 13 Abs. 3 der Initiative entspricht dem privaten Motorfahrzeugverkehr gemäss § 13b Abs. 3 USG BS. § 30 Abs. 1 KV statuiert einen Vorrang des ÖV gegenüber anderen Verkehrsarten. § 13b Abs. 3 USG BS dagegen verlangt eine Bevorzugung des LV und des ÖV gegenüber dem MIV. Damit unterscheiden sich die beiden Bestimmungen wesentlich hinsichtlich des Gegenstands des Vorrangs bzw. der Bevorzugung und sollen gemäss § 13b Abs. 3 USG BS mehr Mobilitätsformen gegenüber dem MIV bevorzugt werden als gemäss § 30 Abs. 1 KV. Der Begriff des Vorrangs im Sinne von § 30 Abs. 1 KV ist allerdings nicht im Sinne einer generellen Bevorzugung zu verstehen. Die Rangordnung der Verkehrsarten ist vielmehr nur dann von Bedeutung, wenn zwischen verschiedenen Verkehrsarten ein Interessenkonflikt besteht, der mit verhältnismässigen Massnahmen der Koordination nicht vermieden werden kann. Dies ergibt sich bereits daraus, dass § 30 Abs. 1 KV den Staat zunächst beauftragt, die Mobilität und damit auch die unterschiedlichen Mobilitätsformen zu koordinieren, und erst anschliessend einen Vorrang des ÖV statuiert. Im Übrigen ist § 13b Abs. 3 USG BS keine Umsetzung der mit § 30 Abs. 1 KV vom 23. März 2005 eingeführten Staatsaufgabe auf Gesetzesstufe. Das USG BS enthielt in § 13 Abs. 4 vielmehr bereits in der Fassung vom 13. März 1991 eine abgesehen von der Bezeichnung der Gemeinden Bettingen und Riehen als Landgemeinden wörtlich mit der geltenden Fassung von § 13b Abs. 3 USG BS übereinstimmende Bestimmung. Aus den vorstehenden Gründen kann die Initiative aus grammatikalischer, historischer und systematischer Sicht durchaus so ausgelegt werden, dass sie zwar eine Beseitigung der generellen Bevorzugung des LV und des ÖV gegenüber dem MIV gemäss § 13b Abs. 3 USG BS verlangt. Der in der höherrangigen Bestimmung von § 30 Abs. 1 KV vorgesehene Vorrang des ÖV gegenüber anderen Verkehrsarten bleibt aber vorbehalten, soweit sich Interessenkonflikte durch verhältnismässige koordinative Massnahmen nicht vermeiden lassen.

Dass gemäss § 13 Abs. 3 der Initiative auch der MIV vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden soll, ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer mit dem Vorrang des ÖV vereinbar. Zunächst ist der Schutz gemäss § 13b Abs. 3 USG BS und § 13 Abs. 3 der Initiative nicht auf den Schutz einer Verkehrsart vor anderen Verkehrsarten beschränkt, sondern umfasst insbesondere auch

den Schutz des Verkehrs vor nicht vom Verkehr selbst ausgehenden Behinderungen und Gefahren. Dieser Schutz ist unabhängig davon zu gewähren, ob eine der zu schützenden Verkehrsarten gegenüber anderen Verkehrsarten Vorrang hat oder nicht. Der Vorrang des ÖV wird aber auch dadurch nicht in Frage gestellt, dass der MIV und der LV vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen durch den ÖV zu schützen sind. Wie der Grosse Rat in seiner Vernehmlassung zutreffend feststellt, bedeutet Vorrang nicht, dass andere Verkehrsteilnehmende im Gegenzug vermeidbare Behinderungen oder Gefährdungen hinnehmen müssen. Insoweit schliesst § 30 Abs. 1 KV nicht aus, dass alle Verkehrsteilnehmenden gleichermassen vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden können (Vernehmlassung des Grossen Rates, Rz 7). Wenn sich eine Behinderung oder Gefährdung anderer Verkehrsarten durch den ÖV mit verhältnismässigen Massnahmen ohne relevante Beeinträchtigung der Interessen des ÖV vermeiden lässt, stellt sich die Frage der Rangordnung nicht. Erst wenn eine Behinderung oder Gefährdung anderer Verkehrsarten durch den ÖV mit verhältnismässigen Massnahmen ohne relevante Beeinträchtigung der Interessen des ÖV nicht vermeidbar ist, besteht ein unvermeidbarer Interessenkonflikt, bei dem gemäss § 30 Abs. 1 KV zugunsten des ÖV zu entscheiden ist. In einem solchen Fall ist die Behinderung oder Gefährdung der anderen Verkehrsarten durch den ÖV mit § 13 Abs. 3 der Initiative vereinbar, weil diese Bestimmung nur einen Schutz vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen verlangt. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer setzt der Schutz bestimmter Verkehrsarten vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen keineswegs in jedem Fall voraus, dass solche von einer anderen Verkehrsart hingenommen werden müssen. In vielen Fällen lassen sich Behinderungen und Gefährdungen durch verhältnismässige koordinative Massnahmen vielmehr für alle Verkehrsarten vermeiden.

Die Durchsetzung des Vorrangs des ÖV gemäss § 30 Abs. 1 KV wird auch nicht dadurch verunmöglicht, dass in § 13 Abs. 3 der Initiative der in § 13b Abs. 3 USG BS enthaltene Begriff der verkehrsbeschränkenden Massnahmen fehlt. Soweit es sich dabei um bauliche Massnahmen handelt, können diese unter die in § 13 Abs. 3 der Initiative weiterhin aufgeführten baulichen Massnahmen subsumiert werden. Soweit verkehrsbeschränkende Massnahmen rechtlicher Natur zur Diskussion stehen, ergibt sich die Möglichkeit der Anordnung von (funktionellen) Verkehrsbeschränkungen bereits aus Art. 3 Abs. 2 und 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01; dazu auch VGE VD.2015.245 vom 20. September 2016 E. 2.1).

3.2 Der Titel der Initiative "Zämme fahre mir besser!" bringt zum Ausdruck, dass in der Verkehrspolitik vermehrt auf Kooperation und Koordination als auf Konfrontation und Bevorzugung einzelner Mobilitätsformen gegenüber anderen gesetzt werden soll. Dies kann insoweit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang gebracht werden, als die Koordination der einzelnen Mobilitätsformen in § 30 Abs. 1 KV ausdrücklich als einer der Pfeiler der Verkehrspolitik statuiert wird. Gemäss dem Be-

richt des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 16. August 2017 suggeriert der Titel der Initiative darüber hinaus, dass die Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer das zentrale Anliegen der Initiantinnen und Initianten bilde (Bericht des Regierungsrats, S. 3). Soweit damit gemeint sein sollte, das zentrale Anliegen bestehe in einer absoluten Gleichbehandlung der Verkehrsarten, könnte der Interpretation des Regierungsrats jedoch nicht gefolgt werden. Die Aussage, dass wir zusammen besser fahren bzw. der Verkehr insgesamt durch Kooperation und Koordination gefördert werden soll, bedeutet nicht, dass die einzelnen Verkehrsarten unter allen Umständen und in jeder Hinsicht gleich zu behandeln sind. Dies zeigt auch § 30 Abs. 1 KV, der gleichzeitig einen Auftrag zur Koordination der unterschiedlichen Mobilitätsformen und einen Vorrang des ÖV statuiert. Dass das zentrale Anliegen der Initianten nicht in einer absoluten Gleichbehandlung aller Verkehrsarten besteht, ergibt sich aus dem Initiativtext selbst. Gemäss § 13 Abs. 1 der Initiative setzten sich der Kanton und die Landgemeinden dafür ein, die Verkehrsemissionen insgesamt zu stabilisieren und zu vermindern. Hierfür setzen sie fiskalische Anreize und treffen weitere Massnahmen, um den Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen zu erhöhen. Damit verlangt die Initiative selbst eine Bevorzugung des LV und des ÖV gegenüber dem MIV, soweit eine solche zum Schutz der Umwelt geeignet und erforderlich ist. Dementsprechend wird auch im regierungsrätlichen Bericht festgehalten, die Bevorzugung von einzelnen Verkehrsarten solle nur grundsätzlich und unter Beibehaltung der Erhöhung der Anzahl umweltfreundlicher Verkehrsmittel abgeschafft werden (Bericht des Regierungsrats, S. 3). Auch gemäss der Einschätzung des Grossen Rates verlangt die Initiative keine absolute Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmenden in jeglichen Belangen und stellt die verfassungsrechtliche Priorisierung des ÖV nicht in Frage (Vernehmlassung des Grossen Rates, Rz 8). Somit fordern die Initianten keine absolute Gleichbehandlung der unterschiedlichen Verkehrsarten. Damit ist aber auch ein Vorrang des ÖV im Falle unvermeidbarer Interessenkonflikte mit dem Grundanliegen der Initianten vereinbar.

3.3 Die Beschwerdeführer berufen sich zur Begründung der Teilunzulässigkeit der Initiative auf Äusserungen in Publikationen des Gewerbeverbands Basel-Stadt, welcher die Initiative seinerzeit lanciert hatte (Beschwerdebegründung, Rz 15 ff. mit Hinweis auf drei Artikel in den "kmu news" im Jahre 2016). In der Ausgabe von März 2016 der vom Gewerbeverband Basel-Stadt herausgegebenen Gewerbezeitung "kmu news" findet sich unter dem Titel "Zämme besser – Für eine Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer" ein Bericht über die beiden Initiativen "Zämme fahre mir besser" und "Parkieren für alle". Darin steht unter anderem Folgendes (kmu news Nr. 3/16, S. 8 [Beschwerdebegründungsbeilage 4]):

"Unser Miteinander im Verkehr ist gelebte Realität. Jeder Verkehrsträger hat seine Berechtigung und seinen optimalen Einsatzzweck. 'Deswegen sollen alle Verkehrsträger gleich behandelt und auch gefördert werden', betont Gewerbedirektor Gabriel Barell. [...] Im Jahr 2010 nahm die Bevölkerung den Städteinitiative-Gegenvorschlag zur Reduktion des motorisierten Verkehrs um zehn Prozent bis

2020 an. Seitdem hat sich viel verändert. Der Regierungsrat hat zugegeben, dass die 10-Prozent-Grenze als Ziel eindeutig zu hoch gegriffen war. Auch die Bevölkerung trägt dieses Ziel nicht mehr mit. [...] 'Wir müssen deshalb das Miteinander der Verkehrsteilnehmer in der Stadt und in der Agglomeration neu denken', fordert Barell. Aus diesem Grund tritt der Gewerbeverband Basel-Stadt für eine kooperative und wirtschaftsfreundliche Verkehrspolitik ein."

Diese Äusserungen können den Rahmen der möglichen Auslegungen der Initiative von vornherein nicht beschränken. Da nicht davon auszugehen ist, dass ein Gross-
 teil der Stimmberechtigten, welche die Initiative unterzeichnet haben, die Gewerbe-
 zeitung gelesen hat, ist deren Verständnis des Grundanliegens der Initiative dadurch
 nicht massgeblich beeinflusst worden. Im Übrigen kann aus den Äusserungen in den
 "kmu news" ohnehin nicht geschlossen werden, der Vorrang des ÖV im Falle unver-
 meidbarer Interessenkollisionen sei mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiati-
 ve nicht vereinbar. Es kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass mit den
 Äusserungen prägnant und vereinfachend der generellen Bevorzugung des LV und
 ÖV gegenüber dem MIV gemäss § 13b Abs. 3 USG BS die Idee der Gleichbehand-
 lung und Kooperation der Verkehrsarten gegenübergestellt wird. Dass damit jegliche
 Ungleichbehandlungen ausgeschlossen werden sollen, darf den Initianten nicht un-
 terstellt werden, zumal sie solche in § 13 Abs. 1 der Initiative ausdrücklich vorsehen.

3.4 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Initiative so ausge-
 legt werden kann, dass sie der Anwendung von § 30 Abs. 1 Satz 2 KV, der einen
 Vorrang des ÖV statuiert, nicht entgegensteht. Somit stellte der Regierungsrat zu
 Recht fest, dass eine den in § 30 Abs. 1 KV statuierten Vorrang des ÖV beachtende
 verfassungskonforme Auslegung der Initiative möglich ist (Bericht des Regierungsrats
 an den Grossen Rat vom 16. August 2017, S. 5). Entgegen der Auffassung der
 Beschwerdeführer (Beschwerdebegründung, Rz 9) hat sich der Regierungsrat in die-
 ser Frage nicht widersprüchlich geäussert. Die Äusserung des Regierungsrats, er er-
 achte die Forderung nach Streichung der ÖV-Priorisierung, die in der Verfassung
 vorgegeben ist, als problematisch (Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat
 vom 16. August 2017, S. 7), bedeutet nicht, dass die Initiative seiner Einschätzung
 nach verlangt, dass der in § 30 Abs. 1 KV statuierte Vorrang des öffentlichen Ver-
 kehrs nicht mehr angewendet wird. Sie kann vielmehr dahingehend verstanden wer-
 den, dass der Regierungsrat die Streichung der Bevorzugung des LV und des ÖV im
 USG BS politisch auch dann für problematisch hält, wenn der in der KV statuierte
 Vorrang des ÖV unangetastet bleibt. Im Übrigen könnte die beanstandete Äusserung
 des Regierungsrats das Verfassungsgericht nicht in der Beurteilung der Frage bin-
 den, ob § 13 Abs. 3 der Initiative gegen § 30 Abs. 1 KV verstösst.

4.

Die Beschwerdeführer machen im Weiteren geltend, die Initiative sei auch mit den
 Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts nicht vereinbar (Beschwerdebegrün-
 dung, Rz 23). Diese Rüge ist offensichtlich unbegründet. Das Strassenverkehrsrecht

des Bundes statuiert für bestimmte Verkehrssituationen Verkehrsregeln zugunsten des ÖV (vgl. insb. Art. 33 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 1, 3 und 4 SVG sowie Art. 18 Abs. 3 und Art. 25 Abs. 3 und 5 der Verkehrsregelnverordnung [VRV, SR 741.11]). Weder im Text der Initiative noch in den Äusserungen der Initianten findet sich der geringste Hinweis darauf, dass diese Regeln nicht mehr angewendet werden sollten. Die Initiative wendet sich offensichtlich gegen eine generelle verkehrspolitische Bevorzugung des LV und des ÖV gegenüber dem MIV und nicht gegen bestimmte Verkehrsregeln. Sie lässt die Bestimmungen des SVG offensichtlich unangetastet. Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht des Bundes liegt demzufolge nicht vor.

5.

5.1 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die kantonale Volksinitiative "Zämme fahre mir besser!" rechtlich zulässig ist und die Beschwerde gegen den Grossratsbeschluss vom 20. September 2017 im Hauptbegehren abzuweisen ist. Die Beschwerdeführer haben noch einen Eventualantrag und einen Subeventualantrag gestellt, die jedoch beide über den Hauptantrag hinausgehen. Im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren sind über das Hauptbegehren hinausgehende Eventualbegehren unzulässig (VGE VD.2013.213 vom 11. Juni 2014 E. 1.3.5). Ob dies auch für die Verfassungsbeschwerde gegen den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit von Initiativen gilt, kann im vorliegenden Fall offen bleiben. Wie sich aus den obigen Erwägungen ergibt, ist die Initiative rechtlich zulässig. Damit ist es unabhängig von der Zulässigkeit der Anträge der Beschwerdeführer ausgeschlossen, die Initiative für ganz oder teilweise unzulässig zu erklären.

5.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen und dem beigeladenen Initiativkomitee eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 30 Abs. 1 VRPG). Mit der vom beigeladenen Initiativkomitee eingereichten Honorarnote wird ein Zeitaufwand von 11.12 Stunden geltend gemacht. Angesichts dessen, dass die Beschwerde kurz und die Akten dünn sind und die Vernehmlassung des beigeladenen Initiativkomitees nur knapp vier Textseiten umfasst, erscheint dieser Aufwand bereits als solcher unverhältnismässig gross. In der Honorarnote wird neben einem Aufwand von 1,1 Std. für Akten- und Rechtstudium ein Aufwand von 2 ¼ Stunden für "Recherche Praxis und Materialien" geltend gemacht. Die rechtlichen Ausführungen in der Vernehmlassung des Initiativkomitees beschränken sich auf die Wiedergabe gefestigter Rechtsprechung, von der erwartet werden darf, dass sie einem Advokaten bekannt ist. Abgesehen davon, dass in der Vernehmlassung erwähnt wird, die Beschwerdeführer bezögen sich auf Begleitwerbung und Materialien, werden darin keinerlei Materialien genannt. Unter diesen Umständen kann der Aufwand für "Recherche Praxis und Materialien" nicht entschädigt werden. Der Stundenansatz für die Parteientschädigung beträgt in verwaltungsrechtlichen Fällen praxisgemäss CHF 250.– und nicht, wie gemäss Honorarnote, CHF 300.– (statt vieler VGE VD.2017.21 vom 6. Juli 2017 E. 8). Mit der Parteientschädigung ist somit nur ein Honorar von CHF 2'217.50 zu ersetzen. Die geltend

gemachten Auslagen von CHF 10.60 sind angemessen. Insgesamt beträgt die Parteientschädigung damit CHF 2'228.10 zuzüglich Mehrwertsteuer von 8 % für den bis Ende 2017 geleisteten Aufwand bzw. von 7,7 % für die nach dem 1. Januar 2018 erbrachten Bemühungen.

Demgemäss erkennt das Verfassungsgericht (Kammer):

://: Die Beschwerde gegen den Grossratsbeschluss betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative "Zämme fahre mir besser!" vom 20. September 2017 wird abgewiesen.

Die Beschwerdeführer tragen die ordentlichen Kosten des verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens mit einer Gebühr von CHF 1'000.– einschliesslich Auslagen in solidarischer Verbindung.

Die Beschwerdeführer werden in solidarischer Verbindung verpflichtet, dem beigeladenen Initiativkomitee eine Parteientschädigung von CHF 2'228.10, einschliesslich Auslagen, zuzüglich 8 % MWST auf CHF 2'168.10 von CHF 173.45 und 7,7 % MWST auf CHF 60.– von CHF 4.60, zu bezahlen.

Mitteilung an:

- Beschwerdeführer
- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
- Kantonsblatt Basel-Stadt, c/o Schwabe Verlag (im Dispositiv, ohne Kostenentscheid)

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Der Gerichtsschreiber



Dr. Alexander Zürcher

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.