



An den Grossen Rat

21.0828.01

BVD/P210828

Basel, 8. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2021

## **Kantonale Volksinitiative „Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche“**

### **Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren**

## Inhalt

<b>1. Begehren.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Zustandekommen der Initiative.....</b>	<b>3</b>
2.1    Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 25. September 2019) Kantonale (Volks-)Initiative betreffend Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche.....	3
2.2    Vorprüfung.....	3
2.3    Zustandekommen .....	3
2.4    Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	3
<b>3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative .....</b>	<b>4</b>
3.1    Das Anliegen der Initiative.....	4
3.2    Formulierte – unformulierte Initiative.....	4
3.3    Materielle Prüfung .....	4
3.3.1    Allgemeines.....	4
3.3.2    Übereinstimmung mit höherem Recht .....	5
3.3.3    Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie .....	6
<b>4. Fazit.....</b>	<b>6</b>
<b>5. Das heutige Tarifangebot .....</b>	<b>6</b>
<b>6. Inhaltliche Beurteilung der Initiative.....</b>	<b>6</b>
<b>7. Weiteres Vorgehen.....</b>	<b>7</b>
<b>8. Antrag.....</b>	<b>7</b>

## 1. Begehren

Der Regierungsrat beantragt, die unformulierte Initiative „Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche“ für rechtlich zulässig zu erklären und diese ihm zur Berichterstattung zu überweisen.

## 2. Zustandekommen der Initiative

### 2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 25. September 2019) Kantonale (Volks-)Initiative betreffend Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche

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

Es wird Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt bis zum vollendeten 20. Altersjahr ermöglicht, ein Jahres-Umweltschutz-Abonnement (Jahres-U-Abo) kostenlos zu beziehen.»

Kontaktadresse:

Emmanuel Ullmann, Basel

### 2.2 Vorprüfung

Am 17. September 2019 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 25. September 2019 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 25. September 2019 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 25. März 2021 abläuft.

### 2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 12. Juni 2021 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» mit 3'522 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 12. Juni 2021 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 22. Juni 2021 unbenutzt abgelaufen.

### 2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

### **3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative**

#### **3.1 Das Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative will, dass Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt bis zum vollendeten 20. Altersjahr ermöglicht wird, kostenlose Jahres-Umweltschutz-Abonnements (Jahres-U-Abo) zu beziehen.

#### **3.2 Formulierte – unformulierte Initiative**

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» wird kein ausgearbeiteter Erlassentext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung oder in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte. Es handelt sich damit um eine unformulierte Volksinitiative.

Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grosse Rat bei unformulierten Initiativen, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder eines referendumsfähigen Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV in Verbindung mit § 47 Abs. 1 KV, § 23 IRG).

#### **3.3 Materielle Prüfung**

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

##### **3.3.1 Allgemeines**

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.1). 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 die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). 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 111 Ia 292 E. 3c S. 300 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 BV). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2). Sodann muss der Text

einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 115 E. 3a, BGE 111 Ia 303 E. 7b mit Hinweisen).

### **3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht**

Die vorliegende unformulierte Initiative lässt die Art und Weise der Umsetzung innerhalb des Grundanliegens offen. Es sind mehrere Umsetzungsformen denkbar.

Laut dem Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) stellen die Transportunternehmen Tarife für ihre Leistungen auf (vgl. Art. 15 PBG). Somit sind grundsätzlich die Transportunternehmen für die Tarifgestaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zuständig (sog. Tarifhoheit).

Im Kanton Basel-Stadt liegt die Tarifhoheit beim Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW; vgl. Vereinbarung vom 30. Mai 1989 zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen [SBB], den Schweizerischen PTT-Betrieben, den Basler Verkehrsbetrieben [BVB], der BLT Baselland Transport AG [BLT] und den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Jura und Solothurn betreffend den integralen Tarifverbund Nordwestschweiz [TNW] ab 1. Januar 1990 [SG 953.900]). Die Vereinbarung über den integralen Tarifverbund verweist in Ziffer 31 für Tarifrfragen auf die Bestimmungen des Verbundtarifs Nordwestschweiz, womit die Zuständigkeit in Tarifrfragen an den TNW delegiert wird. Der Verbundtarif enthält unter anderem Bestimmungen über die tarifarischen Details, namentlich auch über Vergünstigungen (vgl. Verbundtarif Nordwestschweiz [Tarif 651.0] vom 1. Juni 2021). Weitere massgebliche Bestimmungen zu Vergünstigungen für Kinder und Jugendliche enthalten die gemeinsamen Tarif-Nebenbestimmungen für den Nationalen Direkten Verkehr und die Verbünde (T600) vom 1. Juni 2021, die einige Bestimmungen national einheitlich lösen und Teil des Verbundtarifs sind. Der Verbundtarif ist Bestandteil der Vereinbarung über den integralen Verbundtarif und Änderungen der Abonnementsstruktur sind gemeinsam durch die TNW-Partner zu beschliessen (vgl. Ziffer 31 der Vereinbarung über den integralen Tarifverbund). Das Bundesamt für Verkehr (BAV) übt seine Aufsicht über die Tarifpolitik gemäss Bundesrecht aus (vgl. Ziffer 115 der Vereinbarung über den integralen Verbundtarif). Änderungen der Vereinbarung bedürfen gemäss Ziffer 114 generell der Zustimmung aller Vertragspartner. Der Regierungsrat ist ein gleichberechtigter Partner des Tarifverbundes und übt dort sein Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrecht aus.

Ein Gratis-U-Abo für Kinder und Jugendliche ist als Tariferleichterung im Sinne von Art. 28 Abs. 4 PBG (Personenbeförderungsgesetz) zu verstehen. Solche Tariferleichterungen können von den Kantonen bei den Transportunternehmen respektive den Inhabern der Tarifhoheit bestellt werden (vgl. auch § 31 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 [ARPV; SR 745.16]), die Einnahmeausfälle müssen gemäss Art. 28 Abs. 4 PBG von den Bestellern abgegolten werden. Die Initiative kann indes nicht mittels der Bestellung von Tariferleichterungen umgesetzt werden, da das so verstandene Anliegen nicht direkt auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder eines referendumsfähigen Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden könnte (§ 49 Abs. 4 KV in Verbindung mit § 47 Abs. 1 KV, § 23 Abs. 1 IRG). Eine Tariferleichterung müsste vielmehr direkt vom Regierungsrat beim TNW bestellt werden. Massnahmen, die in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen, können mit einer Volksinitiative nicht verlangt werden (§ 47 Abs. 1 KV; vgl. BGE 111 Ia 115 E. 4.a).

Hingegen wäre grundsätzlich ein Modell denkbar, bei dem Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt U-Abos vom Kanton kostenlos abgegeben würden. Die Kosten für die Abon-

nements müssten durch den Kanton getragen werden. Dem Begehren der Initiantinnen und Initianten kann der Grosse Rat mit dem Erlass eines Grossratsbeschlusses entsprechen, indem er die für die Abgabe von Gratis-U-Abos erforderlichen Ausgaben bewilligt. Die Kompetenz des Grossen Rates zur Bewilligung von Ausgaben ist in § 26 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SG 610.100) geregelt. Damit ein solcher Beschluss Gegenstand einer Initiative sein kann, muss er – wie erwähnt – dem Referendum unterstehen (vgl. Ziff. 3.2 oben). Gemäss § 29 Abs. 1 FHG unterliegen Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer Ausgabe über 1'500'000 Franken enthalten, dem fakultativen Referendum. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für die wiederkehrende Abgabe von Gratis-U-Abos an Kinder und Jugendliche den Betrag von 1'500'000 Franken übersteigen werden. Das Begehren ist als Beschlussinitiative für rechtlich zulässig zu erklären.

Die Initiative verstösst somit nicht gegen Bundesrecht. Eine Kollision der von der Initiative verlangten Forderungen mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

Ein Widerspruch der Initiativforderung zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ist ebenfalls nicht ersichtlich. Die Initiative verstösst somit nicht gegen übergeordnetes kantonales Recht.

### **3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie**

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und weist einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

## **4. Fazit**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

## **5. Das heutige Tarifangebot**

Ein Junioren-Jahresabonnement des TNW (Tarifverbund Nordwestschweiz) kostet aktuell 530 Franken. Dieses dürfen junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr beziehen. Bereits heute besteht damit ein Angebot, das gegenüber dem Erwachsenen-Abo 270 Franken günstiger ist. Zudem unterstützen die Trägerkantone des TNW jedes Jahresabonnement, das von Personen mit Wohnsitz im Kanton gelöst wird, mit zusätzlichen 300 Franken. Von dieser Begünstigung profitieren also auch die Junioren- wie auch die Erwachsenen-Abonnentinnen und -Abonnenten von Basel-Stadt. Die Trägerkantone zahlen ihre Beiträge direkt an den Verbund, der die gesamten Einnahmen aufgrund der Nachfrage auf die einzelnen Transportunternehmen verteilt.

Ausserdem bietet der Nationale Direkte Verkehr eine Junior-Karte und eine Kinder-Mitfahrkarte an, die auch im TNW gültig sind. Mit der Junior-Karte (gültig ein Jahr) reist ein Kind ab 6 Jahren bis vor dem 16. Geburtstag in Begleitung eines Elternteils gegen eine jährliche Gebühr von 30 Franken unbeschränkt durch die Schweiz. Dabei wird jede Junior-Karte für ein Kind und die beiden Elternteile ausgegeben. Mit der Kinder-Mitfahrkarte reist ein Kind ab 6 Jahren bis vor dem 16. Geburtstag ein ganzes Jahr lang in Begleitung einer beliebigen erwachsenen Person durch die Schweiz. Die Kinder-Mitfahrkarte kostet ebenfalls 30 Franken.

## **6. Inhaltliche Beurteilung der Initiative**

Die Volksinitiative verlangt, dass Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt bis zum vollendeten 20. Altersjahr ermöglicht wird, ein Jahres-Umweltschutz-Abonnement (Jahres-U-Abo) kostenlos zu beziehen. Die Initiative möchte allen Kindern und Jugendlichen der entsprechenden Altersgruppe den ÖV näherbringen, ohne dabei ein bestimmtes verkehrs-, umwelt- oder sozialpolitisches Ziel in den Vordergrund zu stellen.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass generelle Gratisangebote zu einer falschen Kostenwahrnehmung führen. Insbesondere im Verkehrsbereich ist, gerade auch mit Blick auf den Klimaschutz, das Schaffen eines Anreizes, unbegrenzt und kostenfrei unterwegs zu sein, eher fragwürdig. Der Kostensprung bei Erreichen der Altersgrenze könnte zudem kontraproduktiv sein, insbesondere als in diesem Alter viele Menschen ohnehin häufig ihren Wohnsitz und weitere Lebensumstände verändern (Beginn Studium, erster Arbeitsplatz, Erlangen des Führerausweises). Ein grosser Kostensprung könnte erst recht dazu führen, dass sich die betroffenen Jugendlichen vom ÖV abwenden.

## 7. Weiteres Vorgehen

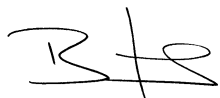
Aus den genannten Gründen möchte der Regierungsrat prüfen, ob mit einem Gegenvorschlag die kantonalen Ziele der Verkehrs-, Umwelt- und Sozialpolitik unterstützt und besser miteinander in Einklang gebracht werden können. Zu diesem Zweck möchte er die Initiative zur Berichterstattung entgegennehmen.

## 8. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die unformulierte Volksinitiative „Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche“ wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die unformulierte Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative „Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche“

[Untertitel eingeben]

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'522 Unterschriften zustande gekommene unformulierte kantonale Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.