Urteilskopf

104 Ia 415

62. Auszug aus dem Urteil vom 24. Mai 1978 i.S. Degen und Mitbeteiligte gegen Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Ungültigerklärung der basel-städtischen Volksinitiative "Wohnliche Stadt".

1. Zuständigkeit des kantonalen Parlaments zur Erteilung eines Planungsauftrags an die Regierung (E. 4).

2. Ein Grossratsbeschluss, der die Regierung mit der Ausarbeitung einer umfassenden Verkehrsplanung beauftragt, kann Gegenstand einer Volksinitiative gemäss Art. 28 KV-BS sein (E. 5).

3. Inhaltliche Vereinbarkeit der Volksinitiative "Wohnliche Stadt" mit dem Bundes- und dem kantonalen Recht (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 85 lit. a OJ; irrecevabilité de l'initiative populaire "Wohnliche Stadt" présentée dans le canton de Bâle-Ville.

1. Compétence du Parlement cantonal à donner mandat au gouvernement de procéder à une planification (consid. 4).

2. Un arrêté du Grand Conseil par lequel le gouvernement est chargé d'élaborer une planification étendue du trafic peut faire l'objet d'une initiative populaire au sens de l'art. 28 Cst. Bâle-Ville (consid. 5).

3. Compatibilité du contenu de l'initiative populaire "Wohnliche Stadt" avec le droit fédéral et cantonal (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; inammissibilità dell'iniziativa popolare "Wohnliche Stadt" presentata nel cantone di Basilea-Città.

1. Competenza del Parlamento cantonale a conferire al governo il mandato di procedere ad una pianificazione (consid. 4).

2. Un decreto del Gran Consiglio con cui s'incarica il governo di elaborare un'estesa pianificazione del traffico può costituire l'oggetto di un'iniziativa popolare ai sensi dell'art. 28 della costituzione di Basilea-Città (consid. 5).

3. Compatibilità del contenuto dell'iniziativa popolare "Wohnliche Stadt" con il diritto federale e cantonale (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 416

Im Herbst 1971 wurde dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt eine mit 2386 Unterschriften versehene Volksinitiative eingereicht, die den Titel "Wohnliche Stadt" trug und folgenden Wortlaut hatte: "Zur Verbesserung der Lebensbedingungen in der Region Basel, zur Erhaltung der wohnlichen Stadt Basel für alle Einwohner, insbesondere aber für die Lohnabhängigen der unteren Einkommensklassen, reichen die unterzeichneten in Basel-Stadt stimmberechtigten Einwohner die vorliegende unformulierte Gesetzesinitiative, gemäss Art. 28 der Kantonsverfassung, ein: Die Regierung des Kantons Basel-Stadt erhält den Auftrag, für eine Verkehrsplanung mit dem Schwergewicht auf dem öffentlichen Verkehrsmittel und zur Verwirklichung bzw. Verbesserung des öffentlichen Grobverteilers, des Mittelverteilers und des Feinverteilers, und zwar wie folgt: 1. In Zusammenarbeit mit den SBB und den Nachbarkantonen ist ein S-Bahnsystem als Grobverteiler einzurichten, wobei weitgehend bestehende SBB-Anlagen ausgenützt werden können. Dieses System soll die Wohngebiete des Rheintals bis Stein-Säckingen, des Ergolztals bis Gelterkinden und des Birstals bis Laufen mit den Arbeitsplatzkonzentrationen in Grossbasel, Kleinbasel und im Rheinhafen verbinden. Zu diesem Zweck ist der Geleisering Elsässerbahn, Wolfbahnhof, Verbindungsbahn, Badischer Bahnhof, Hafenbahn durch eine Eisenbahnbrücke im Gebiet des Hafens St. Johann zu schliessen.
Die Ausdehnung des S-Bahnnetzes auf das Elsass und nach Südbaden ist in Zusammenarbeit mit den betreffenden Staaten und Eisenbahngesellschaften voranzutreiben. 2. Als Mittelverteiler sind in Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen und den zuständigen Bahngesellschaften die folgenden Strecken zu verbessern bzw. zu erneuern: Basel-Pratteln, Basel-Aesch, Basel-Dornach, Basel-Flüh. Der Ausbaugrad der Geleise- und Signalanlagen sowie das Rollmaterial haben unter anderem folgenden Anforderungen zu genügen: Möglichkeit von Frequenzen bis zu 3 Minuten, Möglichkeit eines starren Fahrplans. 3. Die Bequemlichkeit, Zuverlässigkeit, Sicherheit und reibungslose Zirkulation der Feinverteiler Tram, Bus und Trolleybus müssen unter anderem durch folgende Massnahmen wiederhergestellt bzw. gesichert werden: - Der Warteraum linksabbiegender Privatfahrzeuge darf nicht auf der Fahrbahn des schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmittels

liegen;
- Ist rechts vom Tramgeleise nur eine einzige Fahrbahn, so darf in dieser nicht parkiert werden; - Die Haltestellen des Feinverteilers haben wie bis anhin über Tag und auf der Ebene der Fussgänger angeordnet zu bleiben; - Solange der taxfreie Betrieb nicht verwirklicht ist, sind die Fahrkartenautomaten im Wageninnern anzubringen; - Auf allen Kreuzungen mit automatischer Lichtsignal-Anlage ist der Feinverteiler gegenüber dem Privatverkehr bevorzugt zu behandeln. 4. Jährlich auf die erste Sitzung nach den Sommerferien hat der Regierungsrat dem Grossen Rat von Basel-Stadt einen Bericht über den technischen Fortschritt auf dem Gebiet des öffentlichen Verkehrs und über die Einsatzmöglichkeiten der Neuerungen in der Region Basel vorzulegen. Die unterzeichneten Stimmberechtigten bevollmächtigen die folgenden Mitglieder der Progressiven Organisationen Basel (POB) zum Rückzug der Initiative, sofern der Grosse Rat durch eine Gesetzesänderung dem Begehren der Initiative entspricht: G. Degen, T. Heilmann, K. Witschi, R. Tschumi." Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt erklärte das Initiativbegehren mit Beschluss vom 17. März 1977 als ungültig, da es gegen Bundes- und kantonales Recht verstosse. Das Bundesgericht heisst die dagegen erhobene Beschwerde gut.

Erwägungen

Erwägungen:

2. a) Gemäss § 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 (KV) sind 4000 (in der hier noch massgebenden Fassung vom 2. Juni 1955: 2000) Stimmbürger befugt, "jederzeit beim Grossen

Rate das Begehren um Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder Grossratsbeschlusses zu stellen (Initiative)". Das Begehren kann in der Form der allgemeinen Anregung (unformulierte Initiative) oder in der Form des ausgearbeiteten Gesetzes- oder Beschlussesentwurfs (formulierte Initiative) eingereicht werden (§ 28 Abs. 2 und 3 KV; § 1 des Gesetzes betreffend das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums vom 16. November 1875). b) Das vorliegende Volksbegehren wird im Initiativtext ausdrücklich als unformulierte Initiative bezeichnet. Das Justizdepartement behauptet nicht, dass diese Bezeichnung unrichtig sei und dass in Tat und Wahrheit eine formulierte Initiative vorliege. Das Departement macht auch nicht geltend, dass das Volksbegehren die Formen der allgemeinen Anregung und des

ausgearbeiteten Entwurfs in unzulässiger Weise vermische oder das Gebot der Einheit der Materie verletze. Die Einwendungen des Justizdepartementes beziehen sich allein darauf, dass die Forderungen der Initianten in formeller Hinsicht nicht Gegenstand einer Initiative gemäss § 28 KV sein könnten und dass sie inhaltlich mit übergeordnetem Recht in Widerspruch ständen. Darauf ist im folgenden näher einzugehen.

3. Gegenstand des Initiativrechts sind nach § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt Gesetze und Grossratsbeschlüsse, d.h. Rechtsakte, die vom kantonalen Parlament ausgehen. Rechtsakte des Regierungsrates können mit der Initiative dagegen nicht verlangt werden. Das folgt nicht nur aus dem Wortlaut der erwähnten Verfassungsvorschrift, sondern gilt im Staatsrecht der Kantone ganz allgemein. Das Justizdepartement scheint der Auffassung zu sein, dass die vorliegende Initiative schon deshalb ungültig sei, weil sie sich nicht an den Grossen Rat, sondern an die Regierung richte. Dem kann nicht beigepflichtet werden. Das Initiativbegehren "wohnliche Stadt" weist drei Absätze auf. Der erste Absatz umschreibt einleitend die Zielsetzungen der Initianten und enthält die Feststellung, dass das Volksbegehren als unformulierte Gesetzesinitiative zu verstehen sei. Im zweiten Absatz wird ausgeführt, was Inhalt des verlangten Gesetzes sein soll, nämlich der Auftrag an die Regierung, eine Verkehrsplanung auszuarbeiten. Sodann wird die grobe Zielrichtung dieser Planung festgehalten (Einrichtung bzw. Verbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel auf den Stufen des Grob-, Mittel- und Feinverteilers), und anschliessend wird in drei detaillierten Ziffern ausgeführt, welchen Zustand das vorgeschlagene Verkehrskonzept verwirklichen soll. In einer vierten Ziffer wird verlangt, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat über die Probleme des öffentlichen Verkehrs jährlich Bericht erstatte. Der letzte Absatz der Initiative enthält eine Rückzugsklausel für den Fall, dass der Grosse Rat den Begehren der Initianten durch eine Gesetzesänderung entsprechen sollte. Dieser Text ist nicht so zu verstehen, dass die Initiative unmittelbar ein Tätigwerden des Regierungsrates verlange. Zwar wird im Hauptabschnitt der Initiative gesagt, der Regierungsrat erhalte den Auftrag zur Schaffung der im folgenden näher umschriebenen Verkehrsplanung. Das mag zunächst den Eindruck

zu erwecken, Adressat des Volksbegehrens sei die kantonale Regierung. Aus dem Gesamtzusammenhang geht indes in klarer Weise hervor, dass sich die Initiative an den Grossen Rat richtet und dass das kantonale Parlament verpflichtet werden soll, ein Gesetz zu erlassen und darin dem Regierungsrat den Auftrag zur Ausarbeitung der skizzierten Verkehrsplanung zu erteilen. Das ergibt sich auch daraus, dass das Begehren beim Grossen Rat eingereicht und als Gesetzesinitiative im Sinne von § 28 KV bezeichnet worden ist. Es kann deshalb nicht gesagt werden, die Initiative sei ungültig, weil sie sich in formeller Hinsicht nicht an den Grossen Rat, sondern an die Regierung richte.

4. a) Die Planungsaufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sind eine verhältnismässig neue Erscheinung. Sie sind heute nicht mehr auf einzelne Zweige der staatlichen Tätigkeit beschränkt, sondern umfassen immer weitere Lebensbereiche (Verkehr, Energie, Nutzung und Besiedelung des Bodens, Gesundheitswesen, Bildung). In welchen Formen die Planungsaufgaben zu erfüllen sind und welche Kompetenzen dabei den einzelnen Staatsorganen zukommen, wird zum Teil einlässlich im Gesetzesrecht geregelt (so vor allem hinsichtlich der Raumplanung; vgl. ferner für die globale politische Planung auf der Ebene des Bundes: Art. 45bis des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 3. März 1962; für die Finanzplanung: Art. 29 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 18. Dezember 1968; dazu LANZ, Politische Planung und Parlament, Diss. Bern 1977, S. 42, 102). Im Verfassungsrecht der einzelnen Gemeinwesen finden sich dagegen noch kaum ausdrückliche Bestimmungen. Erst in neueren Verfassungsentwürfen wird versucht, die Planungsaufgaben auf Verfassungsebene zu verankern und die Kompetenzen der einzelnen Staatsorgane festzulegen (vgl. z.B. Art. 82 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung; Schlussbericht der Expertenkommission, Bern 1977, S. 159; ferner § 43 des Verfassungsentwurfs für den Kanton Aargau, Vorlage zur 2. Beratung; Schlussbericht der Sachkommission 4, 1974, S. 23 ff.). Die geltende Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 enthält keine Bestimmung, die sich ausdrücklich mit der staatlichen Planung befasst, und sie sieht deshalb auch nicht vor, welches die Zuständigkeiten des Grossen Rates im Bereich der Planung sind. Bei dieser Rechtslage ist es

geboten, auf § 30 KV abzustellen, wonach dem Grossen Rat unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten und nach Massgabe der Verfassung die höchste Gewalt zukommt. Diese Generalkompetenz ist im kantonalen Staatsrecht in dem Sinne zu verstehen, dass der Grosse Rat nicht nur die Gesetzgebungskompetenz besitzt, sondern daneben alle staatsleitenden Funktionen ausüben kann, die nicht ausdrücklich einem anderen Staatsorgan übertragen sind (vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 335). Ein Verkehrsplan, wie er nach dem Willen der Initianten auszuarbeiten ist, besitzt eine erhebliche Tragweite, denn er legt die mittel- und langfristige Entwicklung der Staatstätigkeit im Bereich des öffentlichen Verkehrs in den Grundzügen fest. Der Auftrag zur Ausarbeitung eines solchen Plans ist als Akt der Staatsleitung zu betrachten, den der Grosse Rat aufgrund von § 30 KV treffen kann. Die vorliegende Initiative beschlägt mithin eine Materie, welche in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt, und es erscheint richtig, dass der verlangte Planungsauftrag in die rechtliche Form des Grossratsbeschlusses gekleidet wird. b) Das hier streitige Volksbegehren wurde von den Initianten nicht als Beschlusses-, sondern als Gesetzesinitiative bezeichnet. Ob mit einem Volksbegehren der Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses verlangt wird, macht nach dem basel-städtischen Recht hinsichtlich der erforderlichen Unterschriftenzahl, der zu befolgenden Verfahrensvorschriften und der Volksabstimmung keinen Unterschied aus. Es obliegt dem Grossen Rat, im Falle einer unformulierten Initiative zu bestimmen, ob dem Begehren durch die Ausarbeitung eines Gesetzes oder eines Beschlusses nachzukommen sei. Die Initianten müssen ihr Begehren deshalb nicht ausdrücklich als Gesetzes- oder als Beschlussesinitiative bezeichnen, und es schadet ihnen nicht, wenn sie es dennoch tun und sich für die falsche Erlassform entscheiden. Im vorliegenden Fall ist somit nicht wesentlich, dass das Volksbegehren als "Gesetzesinitiative" bezeichnet worden ist. c) Nach dem Wortlaut von § 28 KV können die Stimmbürger mit der Volksinitiative den Erlass irgendeines Grossratsbeschlusses verlangen, der in die Zuständigkeit des kantonalen Parlamentes fällt. Es herrscht indes die Auffassung, dass trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Einschränkung jedenfalls diejenigen Grossratsbeschlüsse nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein könnten, die nach § 29 KV dem Referendum entzogen

sind, nämlich nicht endgültige Beschlüsse sowie solche persönlicher oder dringlicher Natur. Ferner wird in der Literatur die Auffassung vertreten, Verfahrensbeschlüsse seien dem Initiativrecht ganz allgemein entzogen, und zwar selbst dann, wenn sie endgültiger Natur seien (was z.B. für den Beschluss auf Nichtweiterbehandlung eines Geschäfts zutrifft). Überdies könnten sogenannte Genehmigungsbeschlüsse (z.B. des Budgets und der Staatsrechnung) nicht Gegenstand einer Volksinitiative bilden (vgl. dazu BACHER, Die Volksinitiative nach dem Recht des Kantons Basel-Stadt, Diss. Basel 1953, S. 85 f.). Für eine solche Auslegung von § 28 KV sprechen gewichtige Gründe. Welchen Beschränkungen die Beschlussesinitiative unterliegt, braucht im vorliegenden Fall jedoch nicht abschliessend erörtert zu werden, da ein Grossratsbeschluss, welcher der Regierung den Auftrag zur Ausarbeitung einer umfassenden Verkehrsplanung erteilt, unter keine der in Betracht fallenden Ausnahmen eingereiht werden kann. Insbesondere ist er nicht zur Kategorie der nicht endgültigen Beschlüsse zu zählen. Als nicht endgültig werden diejenigen Beschlüsse erachtet, die ein Geschäft noch nicht erledigen (BACHER, a.a.O., S. 85; vgl. ferner die nicht veröffentlichte Erwägung 5 von BGE 74 I 172 ff.). Zwar stellt ein Planungsauftrag, wie ihn die Initianten verlangen, bloss den ersten Schritt eines allenfalls langwierigen und mehrstufigen Planungsprozesses dar. Für die Realisierung der Planung müssen Staatsverträge abgeschlossen werden und allenfalls sind neue Rechtsvorschriften zu erlassen sowie besondere Kreditbeschlüsse zu fassen (dazu unten E. 5b und 6). Es besteht zudem keine Gewähr dafür, dass das Planungskonzept verwirklicht werden kann. Das ist bei einer umfassenden Planung jedoch unvermeidlich, und es ist daraus nicht abzuleiten, dass der verlangte Grossratsbeschluss nicht endgültig sei. Massgebend muss in einem solchen Falle sein, dass der Planungsauftrag nicht bedingt, sondern in verbindlicher und definitiver Form erteilt wird. Das trifft hier zu. Dass der Erlass eines entsprechenden Grossratsbeschlusses mit der Volksinitiative verlangt werden kann, erscheint auch sachlich gerechtfertigt, und zwar insbesondere im Hinblick darauf, dass heute einer stärkeren und früheren Beteiligung der Stimmbürger am Planungsprozess besonderes Gewicht beigemessen wird (vgl. BGE 104 Ia 233).
Ob ein Planungsauftrag, wie ihn die Initianten verlangen, allenfalls auch in die Rechtsform des Gesetzes gekleidet werden

könnte, braucht bei dieser Sachlage nicht untersucht zu werden. Näher zu prüfen ist dagegen noch, ob die Initiative wegen des konkreten Inhalts des anbegehrten Planungsauftrages unzulässig sei.

5. a) Das Justizdepartement macht in dieser Hinsicht geltend, die Ziff. 1 und 2 der Initiative enthielten Begehren (Verbesserung des Grob- und Mittelverteilers), die einzig auf dem Vertragsweg erfüllt werden könnten. Die abzuschliessenden Verträge müssten als "wichtig" im Sinne von § 39 lit. f KV erachtet werden, mit der Folge, dass ihre Ratifikation dem kantonalen Parlament obliege. Eine Ausnahme sei nach dieser Verfassungsvorschrift nur bei Vorliegen besonderer Gründe zulässig. Solche Gründe seien hier nicht ersichtlich. Soweit die Initiative den Grossen Rat auffordere, den Regierungsrat mit dem Abschluss der notwendigen Verträge zu beauftragen, verletze sie deshalb die verfassungsmässige Kompetenzverteilung. Das Justizdepartement erhebt ferner den Einwand, die in Ziff. 2 enthaltene Forderung, dass bestimmte Bahnlinien ausserhalb des Kantons zu verbessern oder zu erneuern seien, verstosse gegen das Gesetz betreffend Organisation und Verwaltung der Basler Verkehrsbetriebe vom 16. Dezember 1971. In bezug auf die Ziff. 1 und 2 beanstandet das Justizdepartement schliesslich, die Initiative greife in die Kompetenz anderer Kantone und des Auslandes ein. Der dem Regierungsrat zu erteilende Auftrag gehe nämlich nicht lediglich dahin, auf den Abschluss der erforderlichen Verträge hinzuwirken; dem Regierungsrat solle vielmehr der unbedingte Auftrag zum Aufbau, zur Verbesserung und zur Erneuerung der aufgeführten Verkehrslinien erteilt werden. Das sei rechtlich nicht möglich. Hinsichtlich der Ziff. 3 beanstandet das Justizdepartement vor allem, dass der Regierungsrat mit dem Erlass von all-

gemeinen Vorschriften auf dem Gebiet des Strassenverkehrs (Linksabbiegen, Parkieren) beauftragt werde. Das sei mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Gegen andere Forderungen (Aufstellen von Fahrkartenautomaten im Wageninnern) wird eingewendet, sie griffen in die verfassungsmässige Vollzugskompetenz des Regierungsrates ein. b) Diese Einwendungen sind nicht begründet. Wie bereits dargelegt wurde (E. 3), verlangt die Initiative, dass der Grosse Rat die Regierung mit der Schaffung einer Verkehrsplanung beauftrage. Das Justizdepartement versteht die Initiative dagegen so, dass die Regierung nicht nur das Konzept auszuarbeiten,

sondern dieses in der Folge auch selbständig zu verwirklichen habe. In der Tat wird im zweiten Absatz des Volksbegehrens gesagt, dass die Regierung den Auftrag erhalte "für eine Verkehrsplanung mit dem Schwergewicht auf dem öffentlichen Verkehr und zur Verwirklichung bzw. Verbesserung des öffentlichen Grobverteilers, des Mittelverteilers und des Feinverteilers...". Daraus muss jedoch nicht gefolgert werden, dass die Verwirklichung des Planungskonzepts der Regierung ohne die Mitwirkung des Parlaments und allenfalls des Volkes obliege. Die Initiative lässt sich nach den anerkannten Interpretationsmethoden ohne weiteres so verstehen, dass sie einerseits die Erteilung eines Planungsauftrags verlangt und anderseits die Ziele der Planung umschreibt, ohne über deren Realisierung bereits etwas Näheres zu sagen. Bei dieser Auslegung verpflichtet der Auftrag des Grossen Rates die Regierung, dem Parlament das anbegehrte Planungskonzept mit den dazugehörigen Realisierungsvorschlägen zu unterbreiten. Dabei wird der Regierungsrat in erster Linie abzuklären haben, welche Zielsetzungen sich bereits aufgrund des geltenden Rechts durch blosse Exekutivmassnahmen verwirklichen lassen. Hinsichtlich der übrigen Zielsetzungen, welche den vorherigen Abschluss von Verträgen mit Nachbarkantonen und dem Ausland, die Verständigung mit den verschiedenen Trägern des öffentlichen Verkehrs, den Erlass neuer Rechtsvorschriften oder die Bewilligung von Krediten erfordern, wird der Regierungsrat die nötigen Vorbereitungen zu treffen und dem Parlament die entsprechenden Anträge zu stellen haben. Das entspricht dem Vorgehen, welches bei der Ausarbeitung und Verwirklichung eines umfassenden Planungskonzepts üblicherweise befolgt wird.

6. a) Geht man von dieser Auslegung der Initiative aus, so entfällt hinsichtlich der Ziff. 1 und 2 der Vorwurf, dass das Volksbegehren die verfassungsmässige Kompetenzverteilung verletze, indem der Regierungsrat mit dem Abschluss wichtiger Verträge beauftragt werden solle. Dem Regierungsrat ist lediglich aufgetragen, die Vertragsverhandlungen zu führen und die Verträge unter dem Vorbehalt der Ratifikation durch den Grossen Rat abzuschliessen. Ein Verstoss gegen § 39 lit. f KV liegt bei dieser Sachlage nicht vor.
Es kann auch nicht gesagt werden, dass die Initiative in die Zuständigkeit anderer Kantone oder des Auslandes eingreife. Es ist den Kantonen nicht verwehrt, in ihr Verkehrskonzept

ausserkantonale oder ausländische Gebiete einzubeziehen und sich im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten für die Verwirklichung des Konzepts einzusetzen. In Abs. 2 Ziff. 1 und 2 der Initiative wird ausdrücklich erklärt, die vorgesehenen Verkehrseinrichtungen sollten "in Zusammenarbeit" mit den zuständigen Bahngesellschaften, Nachbarkantonen und dem Ausland geschaffen oder verbessert werden. Damit wird klar zum Ausdruck gebracht, dass die Verwirklichung des Planungskonzepts auf dem Verhandlungs- und Vertragsweg zu erfolgen hat, nicht jedoch unter Verletzung der Kompetenzen des Bundes, der Nachbarkantone oder des Auslandes. Bei der geschilderten Auslegung der Initiative liegt auch kein Verstoss gegen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Eisenbahnwesen (Art. 26 BV) vor. Es trifft ferner der Einwand nicht zu, dass die Initiative wegen

Verstosses gegen § 3 des Gesetzes betreffend Organisation und Verwaltung der Basler Verkehrsbetriebe ungültig sei. Nach dieser Bestimmung kann der Kanton Basel-Stadt ausserhalb seines Gebiets gelegene Linien des öffentlichen Nahverkehrs zum Betrieb übernehmen, wenn ihm die Selbstkosten erstattet werden. Sollte sich das in Aussicht genommene Verkehrskonzept nicht ohne Änderung dieser Bestimmung verwirklichen lassen, so wird es Sache des Regierungsrates sein, dem Grossen Rat einen entsprechenden Antrag zu stellen.
b) In Ziff. 3 der Initiative wird verlangt, dass zugunsten des Feinverteilers bestimmte Massnahmen zu treffen seien. So dürfe der Warteraum linksabbiegender Privatfahrzeuge nicht auf der Fahrbahn des schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmittels liegen, ferner dürfe rechts vom Tramgeleise nicht parkiert werden, wenn sich dort nur eine einzige Fahrbahn befinde. Das Justizdepartement ist der Auffassung, die Initiative verlange damit den Erlass genereller Vorschriften über das Linksabbiegen und das Parkieren im Bereich der Tramlinien. Das sei mit Art. 3 Abs. 2 SVG nicht vereinbar, da die Kantone lediglich zuständig seien, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Die verlangten Vorschriften ständen zudem inhaltlich mit den Art. 19 und 25 VRV in Widerspruch. Auch diese Einwendungen sind nicht begründet. Zwar ist richtig, dass der Kanton Basel-Stadt nicht befugt wäre, für das Linksabbiegen und das Parkieren im Bereich der Tramlinien

generell-abstrakte Vorschriften zu erlassen. Das verlangt die Initiative bei richtiger Auslegung aber auch gar nicht. Sie geht lediglich dahin, dass im Rahmen des auszuarbeitenden Verkehrskonzepts Massnahmen getroffen werden, damit der Warteraum linksabbiegender Fahrzeuge nicht auf der Fahrbahn des schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmittels liegt und und damit rechts vom Tramgeleise nicht parkiert wird, wenn dort nur eine einzige Fahrspur besteht. Diese Ziele lassen sich ohne weiteres durch Massnahmen der örtlichen Verkehrsregelung (Anordnung konkreter Abbiege- und Parkverbote) oder durch Vorkehren baulicher Art erreichen. Es besteht deshalb kein Grund zur Annahme, dass die Initiative in diesem Punkt gegen das Bundesrecht verstosse. Das Justizdepartement beanstandet schliesslich die Forderung, dass die Fahrkartenautomaten für Tram und Bus im Wageninnern aufzustellen seien. Eine solche Anweisung des Grossen Rates an die Regierung sei mit der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung unvereinbar. Auch dem kann nicht beigepflichtet werden, da das streitige Begehren durchaus als Randbedingung für die Ausarbeitung eines umfassenden Verkehrskonzepts aufgestellt werden kann. Ob es für sich allein Gegenstand eines Grossratsbeschlusses und damit einer Volksinitiative sein könnte, kann bei dieser Sachlage dahingestellt bleiben.

7. Es ergibt sich demnach, dass die Initiative "wohnliche Stadt" gültig ist. Sofern der Grosse Rat auf sie eintreten will, hat er einen entsprechenden Grossratsbeschluss zu erlassen und ihn den Stimmbürgern vorzulegen. Sofern er auf die Initiative nicht eintreten will, hat er sie der Volksabstimmung zu unterbreiten.