

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

Justiz-, Polizei- und Militärdirektion
zH Hr. Stephan Mathis,
Generalsekretär

Liestal, 18. Juni 2002 RB/dm

030 02 12

Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "für eine optimale Verkehrsstau-Bewältigung (Anti-Stau-Initiative)"; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Mathis

Sie haben uns gebeten, die Gesetzesinitiative "für eine optimale Verkehrsstau-Bewältigung (Anti-Stau-Initiative)" auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen. Wir können uns dazu wie folgt äussern.

1. Mit dem Volksbegehren, welches in Form einer formulierten Gesetzesinitiative (nach § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 [= KV]) gekleidet ist, wird von den Behörden des Kantons verlangt, "im Interesse der betroffenen Anwohner und Verkehrsteilnehmer Verkehrsstaus zu verhindern bzw. solche unverzüglich abzubauen". Zu diesem Zweck seien die folgenden Massnahmen zu ergreifen:

1. Planung und Umsetzung von Verkehrsleit-Massnahmen;
2. Erarbeitung von vorsorglichen Massnahmen- und Einsatzplänen;
3. Sicherstellung der Zusammenarbeit der zuständigen kantonalen Behörden sowie der Zusammenarbeit mit den zuständigen ausserkantonalen Stellen;
4. Bereitstellung und Einsatz von ausreichendem Fachpersonal und von technischen Mitteln.

Im Weiteren habe der Regierungsrat durch Einsetzung einer speziellen Taskforce das zweckdienliche Mitwirken von Verkehrs- und Wirtschaftsverbänden sicherzustellen. Der Öffentlichkeit sei über die getroffenen Massnahmen und über den Sachstand halbjährlich Bericht zu erstatten.



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH, 4410 LIESTAL
TEL 061/925 57 08 FAX 061/925 69 45
JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

Zu diesen Zwecken sei laut der Initiative ein neuer, mit "Verkehrsstaus" überschriebener § 43bis in das kantonale Strassengesetz vom 24. März 1986 aufzunehmen.

2. Gemäss § 29 Absatz 1 KV erklärt der Landrat unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. Es ist zu prüfen, ob und - wenn ja - inwiefern im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative ein Ungültigkeitsgrund gegeben ist.

2.1 Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, 2001, Rn 1758). Unmöglich in diesem Sinne wäre - um ein Beispiel zu nennen - ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre). Im Fall der Anti-Stau-Initiative lässt sich diesbezüglich sagen, dass den damit verlangten Massnahmen, soweit wir dies beurteilen können, faktisch nichts entgegen steht. Demnach ist die Initiative nicht unmöglich im Sinn von § 29 Absatz 1 KV.

2.2 Hinsichtlich der Frage, ob die Gesetzesinitiative zufolge offensichtlicher Rechtswidrigkeit ungültig sei, ist zunächst zu prüfen, ob sie mit dem höherrangigen Recht, namentlich dem Bundesrecht, im Einklang steht.

2.2.1 Das Volksbegehren beschlägt, auf einen kurzen Nenner gebracht, der Sache nach die Regelung des Verkehrs in Zeiten hohen Verkehrsaufkommens. Auf welchen Verkehrswegen (nationales, kantonales oder kommunales Strassennetz) die verlangten "Anti-Stau-Massnahmen" zum Tragen kommen sollen, lässt die Initiative (wohl bewusst) offen. Immerhin schliesst das Begehren auch den Fall ein, dass die Behörden des Kantons nicht im Alleingang, sondern im Verbund mit "den zuständigen ausserkantonalen Stellen" (siehe den Initiativtext), d.h. in Zusammenarbeit mit den Bundes- und den Behörden anderer Kantone tätig werden sollen. Dadurch tragen die Initianten zu Recht dem Umstand Rechnung, dass Verkehrsprobleme von grosser Tragweite nur durch ein kooperatives Vorgehen von Bund und Kanton(en) angegangen werden können. Hierbei ist beispielsweise an die Verkehrsregulierungsmassnahmen auf der Nord-Süd-Achse zu denken, wie etwa die gegenwärtig zur Anwendung gelangenden Dosierungsmassnahmen für den Schwerverkehr am Gotthard, welche das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und die betroffenen Kantone angeordnet haben.

2.2.2 Nach unserem Dafürhalten ist die Gesetzesinitiative unter dem Gesichtswinkel der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Strassenwesens nicht zu beanstanden. Zwar obliegt es von Bundesverfassungs wegen dem Bund, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen (vgl. Artikel 82 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 = BV), doch gilt die dergestalt verankerte eidgenössische Strassenverkehrshoheit nicht uneingeschränkt. Selbst wenn dies aus der geltenden Bundesverfassung nicht (mehr) ausdrücklich hervorgeht, obliegen den Kantonen (und den Gemeinden) auf dem Gebiet des Strassenwesens

noch immer diverse Aufgaben. Darunter finden sich auch solche, die in einem engen Zusammenhang mit der Ergreifung von Massnahmen zur Bekämpfung von Verkehrsstaus stehen. Wir denken dabei in erster Linie an *verkehrspolizeiliche Anordnungen*, *bauliche Massnahmen* sowie die *Information* der Verkehrsteilnehmer. Das Strassenverkehrsrecht des Bundes sieht dazu im Wesentlichen das Folgende vor:

2.2.2.1 Die Kantone sind aufgrund von Artikel 3 Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen (vgl. zum Ganzen M. Lendi in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rn 2 ff. zu Artikel 37^{bis} der alten Bundesverfassung). Auf welche Weise dabei vorzugehen ist und wie in diesem Zusammenhang die Zuständigkeiten verteilt sind, ergibt sich aus der Signalisationsverordnung des Bundes (SSV [SR 741.21]), namentlich aus deren Artikeln 107 ff.. Dabei sind insbesondere die Bestimmungen betreffend Verkehrsanordnungen auf Durchgangsstrassen (d.h. Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr offen sind; siehe dazu auch die Durchgangsstrassenverordnung des Bundes [SR 741.272]) zu beachten. So schreibt etwa Artikel 110 Absatz 2 SSV fest, dass örtliche Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen (dazu gehören neben anderen auch solche, die darauf angelegt sind, den Verkehr effizienter, sicherer, flüssiger und wirtschaftlicher zu führen), von gewissen Ausnahmen abgesehen, der Bewilligung durch das UVEK (Artikel 110 Absatz 2 SSV) bedürfen. Anlässlich der Durchführung von Verkehrsleitmassnahmen dürfen grundsätzlich nur Signale und Markierungen verwendet werden, die in der Signalisationsverordnung vorgesehen sind (Artikel 101 Absatz 1 SSV). Deren Anbringen und Entfernen liegt in der Zuständigkeit der Strassenverkehrsbehörden. Die Kantone können jedoch die Signalisation (beispielsweise im Falle von Verkehrsleitmassnahmen auf Gemeindestrassen) den Gemeinden übertragen (Artikel 104 Absatz 1 bzw. Absatz 2 SSV).

2.2.2.2 Neben den (eben angesprochenen) verkehrspolizeilichen Anordnungen sind auch bauliche Massnahmen zum Zwecke der "Stau-Bekämpfung" denkbar (wie beispielsweise die Erweiterung bestehender Verkehrswege, der Bau neuer Strassen und Kunstbauten etc.). In Bezug auf diese ist darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich der (im vorliegenden Kontext besonders bedeutsamen) Nationalstrassen eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton(en) gilt. So ist die Festsetzung des Nationalstrassennetzes und die Projektierung der Nationalstrassenabschnitte im Wesentlichen Sache der Bundesorgane (die Bundesversammlung entscheidet etwa über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrassen; vgl. Artikel 11 Absatz 1 des Nationalstrassengesetzes = NSG). In den daran anschliessenden Phasen der generellen und der Ausführungsprojektierung nehmen die Kantone und (zum Teil) die Gemeinden zwar einen gewissen Einfluss, doch werden die wesentlichen Entscheide von Instanzen des Bundes getroffen (siehe beispielsweise Artikel 11 Absatz 2, Artikel 20 und Artikel 20 NSG).

2.2.2.3 Schliesslich kommen, wenn auch von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung, auch Informationen über die Verkehrslage als "Anti-Stau-Massnahmen" im Sinne der vorliegenden Initiative in Betracht. Dazu bestimmt Artikel 110 Absatz 5 SSV, dass die für die Verkehrsinforma-

tion zuständige kantonale Instanz die Verkehrsbedingungen, namentlich vorübergehende Einschränkungen auf Durchgangsstrassen, rechtzeitig den Informationsmedien bekannt zu geben hat.

2.2.3. Die Volksinitiative tangiert die eben dargestellten Zuständigkeitsregelungen, wie sie sich aus dem geltenden Recht ergeben, nicht. Die Behörden von Kanton (und Gemeinden) werden demnach auch im Falle der Annahme des Volksbegehrens nur (aber immerhin) im Rahmen des ihnen schon heute zur Verfügung stehenden Handlungsspielraums, in gewissen Fällen also vorbehältlich der Genehmigung durch das UVEK, tätig werden können. Unter diesen Umständen lässt sich nicht der Vorwurf erheben, die vorliegende Gesetzesinitiative verstosse im Zusammenhang mit der Ergreifung von "Anti-Stau-Massnahmen" gegen allfällige (parallele) Zuständigkeiten des Bundes oder anderer Gemeinwesen. In Anbetracht dessen steht unseres Erachtens dem Auftrag an die Adresse der Behörden des Kantons, Massnahmen zur Vermeidung oder aber zum Abbau von Verkehrsstaus zu ergreifen, von Bundesrechts wegen nichts im Wege.

2.3 Auf der kantonalen Ebene ist in diesem Zusammenhang im Grundsatz auf § 120 Absätze 1 und 2 KV hinzuweisen, wonach der Kanton und die Gemeinden das Verkehrs- und Strassenwesen ordnen und für eine umweltgerechte, volkswirtschaftlich möglichst günstige Verkehrsordnung sorgen. Die Anliegen der Initianten, wie sie sich aus dem Volksbegehren ergeben, lassen sich unseres Erachtens auf diese Aufträge an Kanton und Gemeinden zurückführen. In Anbetracht dessen können die angestrebten Bemühungen zur Bekämpfung von Verkehrsstaus als öffentliche Aufgaben im Sinne der Kantonsverfassung angesehen werden, so dass die Initiative unseres Erachtens auch aus diesem Blickwinkel gültig ist.

2.4 Nachfolgend ist zu prüfen, ob das von den Initianten Verlangte geeignet ist, in die Erlassform des kantonalen Gesetzes gekleidet zu werden. Zu diesem Zweck ist ein Blick auf den Gesetzesbegriff zu werfen, wie er sich aus der Kantonsverfassung ergibt.

2.4.1 Gemäss § 63 Absatz 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Im Unterschied etwa zur alten Staatsverfassung von 1892 liegt der geltenden Kantonsverfassung ein sogenanntes materiales Gesetzesverständnis zu Grunde. Danach beschränkt sich der Gesetzesbegriff nicht auf Rechtssätze (im Sinne generell-abstrakter Anordnungen); auch andere Regelungen müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden, sofern sie grundlegend und wichtig sind. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise auch Planfestsetzungen, Allgemeinverfügungen und andere nicht rechtssatzmässige Anordnungen Gegenstand eines kantonalen Gesetzes sein können. Im Weiteren bedeutet die Tatsache, dass die Kantonsverfassung für alle grundlegenden und wichtigen Regelungen die Gesetzesstufe vorschreibt, nicht, dass alle anderen Regelungen nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden dürfen. Auch Regelungen, die nicht grundlegend und wichtig sind, können (etwa aus politischen Gründen) in Gesetzesform erlassen werden und damit auch Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein, und zwar unabhängig davon, ob sie rechtssetzenden Charakter haben oder ob es sich um individuell-konkrete Anordnungen handelt (vgl. zum Ganzen W. Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der

Kantone: Ein Überblick, in: A. Auer/W. Kälin [Hrsg.], Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, S. 6 ff.; G. Biaggini, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: A. Auer/W. Kälin, a.a.O. S. 79 ff.).

2.4.2 Die vorliegende Gesetzesinitiative hat keine generell-abstrakten (also rechtssetzenden) Regelungen zum Inhalt, welche sich an einen unbeschränkten Adressatenkreis richten. Bei dem Volksbegehren handelt es sich vielmehr um einen Auftrag an die Behörden des Kantons, wonach in bestimmten (Verkehrs-) Situationen - wenn immer möglich vorsorglich ausgearbeitete - Massnahmen zu ergreifen seien. Behördenaufträge wie dieser können aufgrund der vorstehenden Ausführungen Gegenstand eines Gesetzes (und damit auch Gegenstand einer Gesetzesinitiative) sein. Dies gilt, sofern die verlangten Aufträge mit dem geltenden Recht vereinbar und die beauftragten Behörden zum Tätigwerden in der verlangten Hinsicht kompetent sind. Was das erstgenannte Erfordernis anbelangt, ist nicht ersichtlich, weshalb die zuständigen Stellen des Kantons nicht befugt sein sollten, das in ihrer Macht Liegende zu unternehmen, um Verkehrsstaus zu verhindern oder aber zu lindern. Schon heute werden in dieser Hinsicht bekanntlich vielerlei, hier im Einzelnen nicht näher darzustellende, Anstrengungen unternommen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an die diversen Verkehrsleitmassnahmen im Bereich der Autobahn A2 aus Anlass der laufenden Sanierungsarbeiten an den Belchentunnel-Röhren. Auch die Frage der Zuständigkeit(en) wirft aus rechtlicher Sicht unseres Erachtens keine ernsthaften Probleme auf. Das Volksbegehren ist in dieser Hinsicht sehr offen formuliert, so dass es dem primären Adressaten der Initiative, dem Regierungsrat als der leitenden und obersten vollziehenden Behörde des Kantons, frei steht, welche Stellen des Kantons er mit der Durchführung der Gesetzesaufträge betrauen will, soweit nicht bereits bestehende Zuständigkeitsregelungen zum Tragen kommen. Da das Problem der Bewältigung von Verkehrs-Staus erfahrungsgemäss ein grenzüberschreitendes ist, bestünde auch die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen Kantonen Massnahmen zu ergreifen (beispielsweise mit Hilfe von interkantonalen Verträgen).

Damit gelangen wir zur Auffassung, dass die vorliegende Initiative auch mit dem kantonalen Recht vereinbar ist.

2.5 In Bezug auf den Initiativtext weisen wir der Vollständigkeit halber darauf hin, dass die Beweggründe, welche zum Erlass einer Regelung führen, aus Gründen der Rechtsetzungstechnik nicht in den Gesetzestext gehören (vgl. dazu namentlich den Einleitungssatz von § 43bis Absatz 1 sowie den abschliessenden Passus dieses Absatzes); ihnen kommt keine normative Bedeutung zu. Dieser Makel ändert jedoch an der Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens ebenso wenig wie die sprachlichen Unsauberkeiten, auf welche hier nicht näher einzugehen ist.

2.6 Aufgrund des Gesagten kommen wir zum Ergebnis, dass im Fall der Gesetzesinitiative "für eine optimale Verkehrsstau-Bewältigung (Anti-Stau-Initiative)" kein Ungültigkeitsgrund im Sinn von § 29 Absatz 1 KV gegeben ist.

2.7 Nur der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass die vorliegende Initiative "offene Türen einrennt". Wie Medienmitteilungen des UVEK vom Mai dieses Jahres entnommen werden kann, unternimmt der Bund grosse Anstrengungen, um den nach wie vor zunehmenden Strassenverkehr zu bewältigen. So ist etwa geplant, weitere sogenannte "Verkehrsbeeinflussungssysteme", wie sie schon an verschiedenen Orten in der Schweiz im Einsatz stehen, zu realisieren. Diese verkehrsträgerübergreifenden Systeme schaffen die Voraussetzungen, aktuell über das gesamte Verkehrsaufkommen, Störungen, Kapazitätsengpässe, Parkplatzangebot etc. zu informieren und den Verkehr wirksam zu beeinflussen. Parallel dazu sind seitens des Bundesamtes für Strassen Bemühungen im Gang, die Verkehrssicherheit auf den Strassen zu verbessern. Die Grundlagen für eine entsprechende gesamtheitliche nationale Verkehrssicherheitspolitik werden derzeit erarbeitet.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung (Tel. 60 96).

Mit freundlichen Grüßen

lic. iur. R. Bolliger
akademischer Mitarbeiter

Dr. B. Feigenwinter
Leiter

Kopie z.K. an RR A. Koellreuter