



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

04.1483.02

BD/P041483
Basel, 15. Juni 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 14. Juni 2005

Volksinitiative „Zum Schutze der Naturgebiete entlang des Flusslaufs der Wiese als Lebensraum wildlebender Pflanzen und Tiere sowie als Naherholungsraum“ (kurz Wiese-Initiative):

1. GRB vom 12. Januar 2005

Aufgrund des Berichts des Regierungsrats vom 2. November 2004 (Nr. 9396) hat der Grosse Rat am 8. Dezember 2004 die unformulierte Wiese-Initiative für rechtlich zulässig erklärt. Am 12. Januar 2005 hat der Grosse Rat die Initiative dem Regierungsrat gemäss §§ 18 und 19 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) zur Berichterstattung überwiesen.

Die Frage der Umsetzung der Wiese-Initiative ist verwaltungsintern umfassend erörtert worden. Die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes, des Bauingenieurwesens, der Umwelt und Energie und des Trinkwassers wurden aufgenommen. Im Speziellen ist das Verhältnis der Initiative zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen untersucht worden. Der Regierungsrat legt die Ergebnisse dem Grossen Rat innert der zugesagten Frist vor.

2. Wortlaut der Wiese-Initiative

Die Wiese-Initiative hat nach einem Einleitungssatz folgenden Wortlaut: „In Berücksichtigung des *Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979* (SR 0.455) sind gesetzgeberische Massnahmen zum Schutz der Naturgebiete entlang des Flusslaufs der Wiese zu schaffen, um diese als natürlichen Lebensraum der wildlebenden Pflanzen und Tiere sowie als Naherholungsgebiet für die Anwohnerinnen und Anwohner aus Deutschland und der Schweiz zu erhalten. Die Massnahmen können auch ein zeitweiliges Nutzungsverbot beinhalten.“

3. Rechtliche Zulässigkeit, jedoch keine Verhinderung der Zollfrei-Strasse

Wie der Regierungsrat bereits in seinem Bericht an den Grossen Rat zur rechtlichen Zulässigkeit der Wiese-Initiative vom 2. November 2004 (Nr. 9396) festgehalten hat, ist es möglich, die unformulierte Wiese-Initiative bei ihrer Umsetzung völkerrechts- und kantonsverfassungskonform auszuformulieren. Aus diesem Grund wurde von ihrer rechtlichen Zulässigkeit ausgegangen. Der Regierungsrat hielt aber gleichzeitig fest, dass die Initiative den Bau der Zollfrei-Strasse nicht verhindern könne (vgl. dazu auch das Schreiben des Regierungsrates an die Mitglieder des Grossen Rates vom 3.9.2004, Ziff. 3, und dessen Beilage „Stellungnahme zu den sechs Punkten“, Ziff. 6).

Der Staatsvertrag betreffend die Zollfrei-Strasse (Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein auf schweizerischem Gebiet vom 25. April 1977 [SG 721.840]) verpflichtet die Schweiz, den Bau, Unterhalt und Betrieb der Zollfrei-Strasse zu gestatten. Fraglich ist, ob diese Pflicht durch den Beitritt der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zum Berner Artenschutz-Übereinkommen (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume [SR 0.455]) eingeschränkt oder aufgehoben wurde.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu prüfen, ob der Bau der Zollfrei-Strasse mit dem Berner Übereinkommen unvereinbar ist. Dieses sieht keinen absoluten Schutz der wildlebenden Pflanzen und Tiere sowie ihrer Lebensräume vor. Unter gewissen Voraussetzungen erlaubt es das Übereinkommen vielmehr, der Erhaltung der Arten und Lebensräume entgegenstehende Interessen wie insbesondere wirtschaftliche Erfordernisse zu berücksichtigen (vgl. Art. 2, 4 Abs. 2, 9 Abs. 1 Berner Übereinkommen). Es erscheint daher durchaus vertretbar, den Bau der Zollfrei-Strasse als mit diesem Übereinkommen vereinbar zu betrachten.

Falls der Bau der Strasse hingegen als mit dem Übereinkommen unvereinbar betrachtet würde, stellte sich die Frage des Verhältnisses der beiden Staatsverträge untereinander, d.h. die Frage, welcher Staatsvertrag vorgehe. Nach der in Art. 30 WVK (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge [SR 0.111]) verankerten *Maxime lex posterior derogat legi priori* (das spätere Gesetz geht dem früheren vor) findet grundsätzlich der frühere Vertrag nur in dem Ausmass Anwendung, wie seine Bestimmungen mit denen des späteren vereinbar sind. Diese Regel ist jedoch nur dann anwendbar, wenn die aufeinander folgenden Verträge den gleichen Gegenstand betreffen. Wenn die Verträge zwar auf denselben Sachverhalt anwendbar sind, aber unterschiedliche Verhaltensweisen vorschreiben, kann schwerlich vom gleichen Regelungsgegenstand im Sinne von Art. 30 WVK die Rede sein und die Regel des Vorrangs des späteren Vertrags kommt nicht telquel zur Anwendung. Stattdessen muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden (K. Ipsen, Völkerrecht, 5. A., München 2004, 156 f.). Eine solche Konstellation ist im vorliegenden Fall gegeben. Beide Staatsverträge sind auf das Gebiet der Wiese anwendbar, aber der eine dient dem Schutz der Umwelt und der andere gestattet den Bau der Zollfrei-Strasse. Die kollidierenden Interessen sind daher gegeneinander abzuwägen: Es ist davon auszugehen, dass die Bestimmungen des Berner Artenschutz-Übereinkommens nicht unmittelbar anwendbar sind, sondern der konkretisierenden Umsetzung im nationalen Recht bedürfen. Sie regeln den Arten- und Lebensraumschutz ganz allgemein. Die Erreichung dieses Zieles wird durch den Bau der Zollfrei-Strasse zwar beeinträchtigt, aber gesamthaft nicht in Frage gestellt. Der Staatsvertrag betreffend die Zollfrei-Strasse verlangt den Bau einer Strasse an einer ganz bestimmten, begrenzten Stelle. Unter Abwägung der betroffenen Interessen und unter Berücksichtigung auch der Kollisionsregel *lex specialis derogat legi generali* (das spezielle Gesetz geht dem allgemeinen vor) kommt der Regierungsrat daher zum Schluss, dass – auch

wenn man den Bau der Zollfrei-Strasse als unvereinbar mit dem Berner Übereinkommen betrachten würde - der staatsvertraglich vereinbarte Bau der Zollfrei-Strasse dem Berner Übereinkommen vorgehen würde.

Auch nach Ansicht der Direktion für Völkerrecht des EDA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten) und des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vermag das Berner Artenschutz-Übereinkommen die Verbindlichkeit des Staatsvertrags über die Zollfrei-Strasse nicht zu schmälern. Das Verwaltungsgericht begründete dies kürzlich damit, dass neueres Völkerrecht älterem nur dann vorgeht, wenn es sich um zwingende Normen handelt. Der Berner Konvention fehlt diese Qualität, weil sie nicht direkt anwendbar ist und ihre Verletzung nicht bei einem Organ mit Entscheidungskompetenz gerügt werden kann (VGE vom 7. März 2005 i.S. A.&E.I. und U.&H.v.G.-K., E. 2.2).

Schliesslich bleibt auch festzuhalten, dass die Wiese-Initiative als unformulierte Volksinitiative der Ausformulierung durch den Grossen Rat bedarf. Wie bereits im Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit der Wiese-Initiative vom 2. November 2004 (Nr. 9396) festgehalten, ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine unformulierte Initiative gültig zu erklären, wenn sie ohne Verstoss gegen ihren Sinn und Zweck völkerrechtskonform ausformuliert werden kann (BGE 121 I 334 E. 2c). Dem Grossen Rat steht die Möglichkeit offen, die Initiative so auszuformulieren, dass der Flusslauf der Wiese im Sinne der Initiative behandelt wird, zugleich aber auch die sich aus dem Staatsvertrag betreffend die Zollfrei-Strasse ergebenden Verpflichtungen berücksichtigt werden. Der Initiativtext schliesst dies nicht aus. Der Grosse Rat kann jedoch die Verpflichtung aus dem Staatsvertrag mit der Behandlung der Wiese-Initiative nicht abändern.

4. Umsetzung der Wiese-Initiative

a) Stossrichtung der Initiative

Die Wiese-Initiative und deren Stossrichtung sind klarerweise in den Kontext der Diskussionen um den Bau der Zollfrei-Strasse einzuordnen. Konkret ist gar davon auszugehen, dass ohne die unterschiedlichen Meinungen zum Bau der Zollfrei-Strasse niemand für das betroffene Gebiet die in der Wiese-Initiative reklamierten Punkte fordern würde, bzw. die Wiese-Initiative nicht ergriffen worden wäre.

Im Weiteren bleibt festzuhalten, dass das im Wortlaut der Wiese-Initiative deklarierte Anliegen (Schutz der Naturgebiete entlang des Flusslaufs der Wiese) grundsätzlich bereits erfüllt ist, dies abgesehen davon, dass der Bau der Zollfrei-Strasse durch die Initiative nicht verhindert werden kann.

b) Rechtliche Grundlagen

Der Schutz der Gebiete entlang der Wiese kann bereits heute mit den Bestimmungen des Berner Artenschutz-Übereinkommens von 1979 (SR 0.455) und der Schweizer Gesetzgebung zum Natur- und Landschaftsschutz gewährleistet werden. Die Bundes- und kantonale Rechtsetzung trägt den Anforderungen der völkerrechtlichen Bestimmungen vollumfänglich Rechnung. Zu den für den Schutz des Flusslaufs der Wiese besonders relevanten rechtlichen Grundlagen gehören: die eidgenössischen und kantonalen Gewässerschutzbestimmungen, das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (insb. Art. 18 ff. NHG), das kantonale Gesetz über Natur- und Landschaftsschutz, das Bundesgesetz über die Fischerei,

das Bundesgesetz und die –verordnung über den Wasserbau sowie die Stoffverordnung vom 9. Juni 1986. In der Kantonalen Gewässerschutzverordnung vom 12. Dezember 2000 wird die ökologische Aufwertung der Fliessgewässer explizit erwähnt und das Baudepartement zur Umsetzung der notwendigen Massnahmen verpflichtet.

c) Eigentumsverhältnisse

Wesentlich beim Schutz der Gebiete entlang der Wiese ist auch die Tatsache, dass der Kanton Basel-Stadt als Hoheitsträger des Wiese-Flusses Eigentümer der Flussallmend ist und die Einwohnergemeinde der Stadt Basel, vertreten durch die IWB, Eigentümerin der Grundwasserschutzgebiete vor allem links des Wieseflusses ist. Im Rahmen des Staatsvertrages zur Zollfrei-Strasse hat der Kanton auch im rechtsufrigen Bereich des Wiese-Flusses zwischen der Landesgrenze und dem Riehener Schwimmbad für die Bundesrepublik Deutschland diverse Grundstücke erworben. Im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung der Wiese-Initiative bedeutet dies, dass der Kanton beidseits des Wieseufers und im Flusslauf selbst ohne Rücksichtnahmen auf weitere Grundeigentümer für den Schutz von Fauna und Flora zuständig ist. Zu berücksichtigen sind immerhin die altrechtlich begründeten Fisch-Enzen (das heisst die unentgeltlich und zeitlich unbegrenzte Berechtigung zum Fischen im Wiese-Fluss ohne staatliche Bewilligung, ähnlich einer Dienstbarkeit), welche sich einige private Eigentümer auf den Allmendparzellen A136 und A137 in Sektion Riehen B grundbuchlich gesichert haben.

d) Institutionelle Gremien, Konzepte und Massnahmen zum Schutz der Naturgebiete entlang des Flusslaufs der Wiese

Zahlreiche institutionelle Gremien, Schutzkonzepte und –massnahmen haben den Schutz des Flusslaufes der Wiese bzw. deren Ufergebiete zum Ziel. In der interdisziplinär zusammengesetzten Wiesekommission (Tiefbauamt, Pro Natura Basel-Stadt, Gewässerschutzverband Nordwestschweiz, Geologisches Institut der Universität Basel, Gemeinde Riehen, Amt für Umwelt und Energie, Kantonale Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz, Industrielle Werke Basel) wird die Umsetzung weiterer Renaturierungs- und Revitalisierungsschritte entlang der Wiese geprüft.

Daneben widmet sich das verwaltungsinterne Koordinationsteam Fliessgewässer (Amt für Umwelt und Energie, Kantonale Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz, Kantonale Fischereiaufsicht, Tiefbauamt, Hochbau- und Planungsamt, Industrielle Werke Basel, Gemeinden Riehen und Bettingen) im Rahmen der Umsetzung des Basler Entwicklungskonzepts Fliessgewässer dem Schutz und der Aufwertung der Basel-städtischen Bäche und Flüsse. Grenzüberschreitend nehmen sich die Stadt Weil, der Kanton Basel-Stadt und die Gemeinde Riehen im Rahmen des Landschaftsrichtplans „Landschaftspark Wiese“ den Themen Trinkwassergewinnung, Grundwasserschutz, Sicherung von standorttypischer Flora und Fauna, land- und forstwirtschaftlicher Anliegen, Erholungsfunktionen sowie Renaturierungs- und Revitalisierungsbestrebungen an. Der Regierungsrat Basel-Stadt hat im Weiteren 1996 das Naturschutzkonzept Basel-Stadt verabschiedet. Dieses definiert die Ziele und die zur Realisation notwendigen Massnahmen der kantonalen Aufgaben im Naturschutz. Und schliesslich nimmt sich auch das Riehener Naturinventar und spätere Riehener Natur- und Landschaftsschutzkonzept dem Schutz und der Erhaltung der Wiese-Ebene an und definiert zahlreiche Schutzmassnahmen. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch das Programm 'Rhein 2020' der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins (IKSR) zu erwähnen. Dieses hat zum Ziel, die Ökosysteme des Rheins und seiner wichtigsten Zuflüsse (u.a. Wiese und Birs) zu verbessern, indem geeignete Lebensräume für

Fische sowie die Durchgängigkeit im Gewässersystem wiederhergestellt werden sollen. Die Schweiz hat sich zur Umsetzung dieses Programms verpflichtet.

e) Laufende Projekte

Die bereits vorhandenen und weiter oben skizzierten Schutzkonzepte und – massnahmen könnten allerdings im Rahmen der Umsetzung der Wiese-Initiative gegebenenfalls noch intensiviert werden (z.B. zeitliche Forcierung der Projekte, Priorisierung der Projekte, finanzielle Unterstützung der Projekte).

Die Pro Natura Basel-Stadt hat im Mai 2004 dem Baudepartement ihre Anforderungen an eine revitalisierte Wieseebene eingereicht. Die Forderungen werden gegenwärtig unter der Federführung des Baudepartements geprüft. Bezüglich Revitalisierung der Wiese gilt es allerdings auch, den Anliegen der Sicherung der Basler Trinkwassergewinnung Rechnung zu tragen. Die IWB sind beauftragt, bei der Trinkwasserproduktion in den Langen Erlen Bewirtschaftungsvarianten unter Berücksichtigung von unterschiedlichen Revitalisierungsmassnahmen und Aspekten der Trinkwasser-Gewinnung auszuarbeiten und zu bewerten.

Im Weiteren ist auch die Umsetzung der ökologischen Ersatzmassnahmen zu nennen, welche beim Bau der Zollfrei-Strasse aufgrund von Ziff. 1.16 des Anhangs zum Genehmigungsbeschluss vom 17. Januar 1992 und aufgrund von Art. 18^{ter} NHG verwirklicht werden müssen. Im Auftrag der deutschen Bauherrschaft für die Zollfrei-Strasse wurde mit Datum vom 30. Januar 2004 ein Konzept für die Ökologischen Ersatzmassnahmen (kurzfristig umsetzbar) erstellt. Die Bauherrschaft hat in der Gemischten Kommission Zollfrei-Strasse vom April 2004 für die Umsetzung des Konzepts und einen Umweltbaubegleiter einen Betrag von insgesamt 1 Mio. Franken zugesagt. Der Kanton wird sich bei der Bauherrschaft über diese Zusage hinaus für eine vollständige Umsetzung der im Konzept enthaltenen kurzfristigen Massnahmen (1-3 Jahre) des ökologischen Ausgleichs einsetzen.

Zudem könnten bei der Umsetzung des Fliessgewässerkonzepts mittelfristig (Zeithorizont: 5-10 Jahre) weitergehende Massnahmen ins Auge gefasst werden, welche kantonsintern bereits besprochen worden sind.

5. Antrag an den Grossen Rat

Bereits jetzt wird dem Schutz der Wiese und deren Uferbereiche durch entsprechende rechtliche Grundlagen und zahlreiche Schutzmassnahmen und Gremien umfassend Rechnung getragen. Die Wiese-Initiative könnte allenfalls zu einer intensivierten Umsetzung bereits bestehender Schutzkonzepte und –massnahmen beitragen. Das eigentliche Anliegen der Wiese-Initiative (die Verhinderung des Baus der Zollfrei-Strasse) kann aufgrund der staatsvertraglichen Verpflichtung zum Bau der Zollfrei-Strasse nicht erreicht werden. Da die Verbindung der Zollfrei-Strasse das unausgesprochene Hauptanliegen der Initiative ist und die formulierten Anliegen mit den bestehenden Schutzkonzepten und –massnahmen in Umsetzung sind, verzichtet der Regierungsrat auf eine Ausformulierung der Initiative. Er beantragt dem Grossen Rat, die unformulierte Initiative dem Stimmvolk vorzulegen mit der Empfehlung auf Verwerfung.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

://: Die Wiese-Initiative wird gemäss § 21 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Verwerfung vorgelegt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber