



An den Grossen Rat

25.0033.01

BVD/P250033

Basel, 9. April 2025

Regierungsratsbeschluss vom 8. April 2025

Kantonale Volksinitiative «Für die Wiederherstellung und Wieder-aufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volks-initiative)»

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 23. September 2023)	3
2.2 Perimeter.....	4
2.3 Stand der Planungen im Perimeter der Initiative.....	4
2.3.1 Arealentwicklung Klybeckquai - Westquai	4
2.3.2 Arealentwicklung klybeckplus.....	4
2.3.3 Verlegung der Hafenbahn / Anpassung Hafenvertrag.....	4
2.3.4 Stadtteilrichtplan Klybeck – Kleinhüningen	5
2.3.5 Infrastrukturplanung.....	5
3. Zustandekommen der Initiative.....	5
3.1 Vorprüfung	5
3.2 Zustandekommen.....	6
3.3 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	6
4. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	6
4.1 Das Anliegen der Initiative	6
4.2 Formulierte – unformulierte Initiative	6
4.3 Materielle Prüfung	6
4.3.1 Allgemeines.....	7
4.3.2 Umsetzung des unformulierten Anliegens	7
4.3.3 Übereinstimmung mit höherem Recht	8
4.3.4 Beachtung kantonalen Rechts	9
4.3.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie	10
4.4 Fazit	10
5. Stellungnahme des Regierungsrats zur Initiative	10
6. Antrag.....	11

1. Begehr

Der Regierungsrat beantragt, die unformulierte Initiative «Für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» für rechtlich zulässig zu erklären und ihm diese zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Ausgangslage

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 23. September 2023)

«Kantonale Volksinitiative für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)»

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:

Die unterzeichnenden im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen verlangen, dass das Gebiet der ehemaligen Klybeckinsel (vgl. StABS Planarchiv T 130 Section F Nr. XI: Klybeckteich) in die Grünzone umgezont wird. Nach Beseitigung der industriellen Altlasten soll das Gebiet durch die Freilegung des aufgeschütteten Altrheins bis 2035 als Insel wiederhergestellt und mit einheimischen Bäumen und Sträuchern wiederaufgeforstet werden.»

Kontaktadresse:

Ademi Bekim, Mitglied des Initiativkomitees

Inselstrasse 63

4057 Basel

2.2 Perimeter

Die Initiative bezieht sich auf die ehemalige Klybeckinsel und verweist dabei auf den Plan «STABS Planarchiv T 130 Section F Nr. XI: Klybeckteich» vom Jahr 1864. Für einen Vergleich der ehemaligen Insel mit der heutigen Situation ist allerdings der Plan aus dem Jahr 1896 geeigneter (Abbildung 1). Die Insel und der Alt-Rhein sind gut erkennbar. Die äusseren weissen Linien bilden den Perimeter der Arealentwicklung Klybeckquai – Westquai ab, die mit Ausnahme der Parzelle 7/2344 (innere schraffierte Fläche im südlichen Bereich der Insel) im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel ist. Der Perimeter der Initiative betrifft grösstenteils die Industrie- und Gewerbezone und sonst Allmendflächen sowie Bahnareal. Mit Ausnahme der Parzelle 7/2344 liegen die Flächen gemäss Rheinhafenvertrag im Bereich des Hafenperimeters. Die Eigentümervertretung über die Parzellen liegt bei den Schweizerischen Rheinhäfen (SRH), bis die Flächen aus dem Perimeter des Rheinhafenvertrags entlassen werden. Die Parzelle 7/2344 ist Eigentum der Rhystadt AG und Bestandteil der Arealentwicklung klybeckplus.



Abbildung 1: Lage der ehemaligen Klybeckinsel (Plangrundlage Stand 1896)

2.3 Stand der Planungen im Perimeter der Initiative

Das Gebiet der ehemaligen Klybeckinsel liegt im Planungsperimeter der Arealentwicklungen Klybeckquai – Westquai und klybeckplus. Die Initiative weist aber auch zu anderen Planungen in Basel Nord Abhängigkeiten auf.

2.3.1 Arealentwicklung Klybeckquai - Westquai

Das städtebauliche Konzept «Eine Stadterweiterung am Rhein» wurde 2019 veröffentlicht und galt bislang als Grundlage für die Arealentwicklung. Im Jahr 2020 wurde die Volksinitiative «Hafen für alle – Freiräume statt Luxusprojekte» eingereicht, welche Teile des städtebaulichen Konzepts in Frage stellt. Der Grosse Rat hat am 18. Oktober 2023 einen Gegenvorschlag dazu beschlossen. Die Initiative wurde anschliessend zurückgezogen. Der Grosse Rat hat den Gegenvorschlag im März 2024 dem Regierungsrat zur Ausformulierung überwiesen. Aktuell läuft die Anpassung der Arealentwicklung an die Vorgaben des Gegenvorschlags.

2.3.2 Arealentwicklung klybeckplus

Die Parzelle der Rhystadt AG (7/2344) ist planerisch dem Perimeter der Arealentwicklung klybeckplus zugeordnet. Gemäss der aktuellen Planung ist auf der Parzelle die Möglichkeit einer Überbauung mit Wohnnutzung vorgesehen. Die Planung der Arealentwicklung ist bereits weit fortgeschritten. Aktuell wird das so genannte Richtprojekt erarbeitet, es folgt die Erarbeitung der Nutzungsplanung (Bebauungsplan, Zonenänderungen, usw.). Die Planauflage des Bebauungsplans soll im Jahr 2026 erfolgen.

2.3.3 Verlegung der Hafenbahn / Anpassung Hafenvertrag

Die Verlegung der Hafenbahn von der heutigen Lage am Klybeck- und Westquai zum Hafenbecken 2 (Südquai) ist eine wesentliche Voraussetzung für die Transformation der Areale sowie auch

für eine mögliche Umsetzung der vorliegenden Initiative. Im Juni 2024 hat der Grosse Rat die Ausgabenbewilligung für die Weiterentwicklung der Hafenbahn Variante «Südquai» («Tranche II») bewilligt. Im Jahr 2026 werden die Baukosten der Hafenbahn («Tranche III») im Grossen Rat behandelt. Parallel dazu wird eine Änderung des Rheinhafenvertrags vorbereitet, um insbesondere den Perimeter des Hafenkernegebiets an die künftige Situation nach Verlegung der Hafenbahn anzupassen.

2.3.4 Stadtteilrichtplan Klybeck – Kleinhüningen

Um die anstehenden Entwicklungen gesamhaft zu koordinieren, erarbeitet der Kanton aktuell einen behördenverbindlichen Stadtteilrichtplan für die Quartiere Klybeck und Kleinhüningen. Der Grosse Rat hat dazu im Herbst 2020 umfangreiche finanzielle Mittel bewilligt und damit auch den grossen politischen Willen sowie den hohen Stellenwert des Vorhabens unterstrichen. Der Stadtteilrichtplan wird unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung erarbeitet und soll voraussichtlich bis im Jahr 2026 dem Regierungsrat vorgelegt werden.

2.3.5 Infrastrukturplanung

Der Kanton arbeitet an verschiedenen grösseren Infrastrukturprojekten im Zusammenhang mit den Arealentwicklungen:

- **Schiffsrochade:** Die heutige Lage der Anleger für Industrie- und Fahrgastschiffe würde zu Konflikten mit den geplanten Wohn- und Freizeitnutzungen am Rhein führen. Die Neuorganisation der Schiffsanlegestellen soll im Einklang der Arealentwicklungen sowohl die Anforderungen der Schifffahrt als auch weitere öffentliche Bedürfnisse wie einen guten Zugang zum Rhein berücksichtigen. Eine Klybeckinsel würde die Möglichkeiten einer Rochade voraussichtlich einschränken.
- **Neue Brücken:** Die aktuelle Planung sieht neue Brücken zwischen Basel und Huningue sowie zwischen dem Dreiländereck und der Hiltalingerbrücke vor. Beide Brücken sind für den Fuss- und Veloverkehr vorgesehen, die Rheinbrücke würde auch eine neue ÖV-Verbindung nach Frankreich ermöglichen. Die Brücken wären von der Initiative rein technisch nicht betroffen. Die Initiative hätte jedoch einen wesentlichen Einfluss auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis und damit die Realisierbarkeit der Brücken.
- **ÖV Erschliessung:** Für die Erschliessung des Areals am Klybeckquai ist eine neue Tramverbindung vorgesehen. Ob eine solche öffentliche Erschliessung auch mit Wegfall grosser Flächen für Wohnen und Arbeiten noch sinnvoll wäre, müsste geprüft werden.

3. Zustandekommen der Initiative

3.1 Vorprüfung

Am 30. August 2023 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» 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 23. September 2023 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (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 23. September 2023 hat die Staatskanzlei demgemäß darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 24. März 2025 abläuft.

3.2 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 11. Januar 2025 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative) mit 3'388 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 11. Januar 2025 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 21. Januar 2025 unbenutzt abgelaufen.

3.3 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.

4. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

4.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative verlangt, «dass das Gebiet der ehemaligen Klybeckinsel (vgl. StABS Planarchiv T 130 Section F Nr. XI: Klybeckteich) in die Grünzone umgezont wird. Nach Beseitigung der industriellen Altlasten soll das Gebiet durch die Freilegung des aufgeschütteten Altrheins bis 2035 als Insel wiederhergestellt und mit einheimischen Bäumen und Sträuchern wiederaufgeforstet werden.»

4.2 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 Paragrafen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden «Initiative für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» wird kein ausgearbeiteter Erlassstext 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 somit um eine unformulierte Volksinitiative.

Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grossen 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 i.V.m. § 47 Abs. 1 KV, § 23 IRG).

4.3 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.

4.3.1 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 147 I 183 E.6.2, 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.2). 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 anderseits 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 147 I 183 E 6.2, 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 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)). 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 Stimmberchtigten 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).

Bei der Beurteilung, ob eine Initiative bundesrechtskonform ausgelegt und umgesetzt werden kann bzw. ob sie für teilungsgültig oder ungültig zu erklären ist, ist das zukünftige Initiativverständnis der Stimmberchtigten zu berücksichtigen. Solange ein Initiativbegehr in seiner rechtskonformen Variante aus objektiver Sicht noch ein sinnvolles Ganzes ergibt, ist es zur Volksabstimmung zuzulassen (vgl. auch BGE 139 I 292, E. 7.2.3). Dies ist dann der Fall, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Stimmberchtigten nicht durch den eindeutigen Initiativwortlaut oder den Initiativtitel über den rechtskonformen Gehalt des Begehrns getäuscht werden könnten. Dabei ist ein grosszügiger Massstab anzuwenden und insbesondere zu berücksichtigen, dass die Stimmberchtigten im Rahmen der behördlichen Information im Vorfeld der Volksabstimmung über die aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts allenfalls beschränkte praktische Tragweite eines Begehrns informiert werden können (B. SCHAUB, Rz. 280 ff., insb. Rz. 340; ähnlich auch L. SCHAUB, Vom Umgang mit Volksinitiativen, die zu viel versprechen, Jusletter 15. März 2021, N 13 ff., insb. N 18).

4.3.2 Umsetzung des unformulierten Anliegens

Gegenstand der Volksinitiative ist gemäss § 47 Abs. 1 KV der Erlass, die Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen. Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt der Grossen Rat bei unformulierten Initiativen, ob das Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder des Beschlusses umgesetzt werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV, § 23 IRG).

Mit der vorliegenden Initiative möchten die Initiantinnen und Initianten das Gebiet der ehemaligen Klybeckinsel (vgl. StABS Planarchiv T 130 Section F Nr. XI: Klybeckteich), das aktuell Industrie- und Gewerbezone und Industrie- und Bahnareal ist, in eine Grünzone umzonen. Gemäss § 34 Abs. 1 KV stellt die Raumplanung eine Staatsaufgabe dar. Konkretisiert werden die raumplanerischen Grundsätze des Bundes (siehe dazu unten Kapitel 4.3.3) und der KV durch das kantonale Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100).

Eine Umzonung hat durch einen Zonenplanänderungsbeschluss des Grossen Rats zu erfolgen. Das hier zur Anwendung kommende Planungsverfahren mit Planauflage, Einsprache- und Rekursmöglichkeit ist in den §§ 109 – 113 BPG geregelt. Sofern der Grossen Rat auf die Initiative eintreten will, wird es seine Aufgabe sein, die unformulierte Initiative mit dem von ihr umschriebenen Inhalt und Zweck entsprechend auszuformulieren und auf diese Weise das Anliegen der Initiative zu erfüllen, was vorliegend in Form eines Grossratsbeschlusses möglich ist. Die Initiative bezeichnet ein konkretes Gebiet, auf das sich der Zonenplanänderungsbeschluss zu beziehen hat.

4.3.3 Übereinstimmung mit höherem Recht

Gemäss Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Bundverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest und gemäss Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV obliegt die Raumplanung den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des Landes. Die vom Bund festgelegten Grundsätze der Raumplanung finden sich im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Diese Grundsätze (v.a. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft [Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG]) stehen der von der Initiative verlangten Zonenänderung nicht entgegen. Des Weiteren steht das Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.100) dem Anliegen nicht entgegen, wonach zum einen gemäss Art. 2 der Hochwasserschutz Aufgabe der Kantone ist und diese gemäss Art. 3 Abs. 1 den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen gewährleisten. Hervorzuheben ist Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Wasserbau, der festlegt, dass bei Eingriffen in das Gewässer dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden muss und Gewässer und der Gewässerraum so gestaltet werden müssen, dass sie einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt als Lebensraum dienen können (Art. 4 Abs. 2 lit. a). Beim Vollzug ist darauf zu achten, dass das Projekt gemäss Art. 12 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Wasserbau den Fachstellen des Bundes zur Stellungnahme unterbreitet wird.

Gemäss Art. 35 Abs. 2 BV sind alle Organe, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden. Verpflichtete Grundrechtsadressaten sind alle Verfassungsorgane von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dazu gehören auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (vgl. Schweizer, St. Galler Kommentar, Art. 35 BV, N. 39; 3. Aufl., Zürich 2014). Das Gebiet der Klybeckinsel liegt zum einen auf dem Gebiet, das heute als «Klybeckquai» bezeichnet wird und im Eigentum der Einwohnergemeinde Basel steht; das Gebiet ist als selbständiges und dauerndes Baurecht unentgeltlich an die Schweizer Rheinhäfen (nachfolgend SRH) weitergegeben (§ 2 Abs. 3 des Staatsvertrages über die Zusammenlegung der Rheinschifffahrtsdirektion Basel und der Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft vom 20. Juni 2006 (Rheinhafen-Vertrag; SG 955.400). Die SRH ist gemäss § 1 Abs. 2 Rheinhafen-Vertrag eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit unter dem Namen «Schweizer Rheinhäfen» («Ports Rhénans Suisses», «Swiss Rhine Ports»). Zum anderen steht die Parzelle 7/2344, die im Rahmen der Arealentwicklung «klybeckplus» geplant wird, im Privateigentum der Rhystadt AG.

Gemäss Art. 26 BV ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern nur innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung und namentlich der Raumplanung gezogen sind (BGE 146 I 70 E. 6.1). Indem die Initiative vorgibt, dass das gesamte Gebiet der Klybeckinsel in eine Grünzone umgezont werden soll, tangiert die Initiative die Eigentumsgarantie. Art. 5 Abs. 2 RPG und Art. 26 Abs. 2 BV

halten fest, dass durch Planungen bedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (sog. materielle Enteignung), voll entschädigt werden. Nach der Rechtsprechung liegt eine materielle Enteignung vor, wenn einem Eigentümer oder einer Eigentümerin der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines/ihres Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm/ihr eine aus dem Eigentumsinhalt fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird. In diesem Fall ist die Möglichkeit einer zukünftigen besseren Nutzung der Sache nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung ist in der Regel die Möglichkeit der Überbauung eines Grundstücks zu verstehen (Urteil des Bundesgerichts 1C_412/2018, 1C_432/2018 vom 31. Juli 2019 E.4.2).

Initiativen im Bereich der Raumplanung, sog. Zonenplanänderungsinitiativen, erfordern Umsetzungsakte, damit die im Initiativtext verlangte Zonenplanänderung wirksam werden kann (ZBI 1995, S. 419, 421). Dabei gelangen auch das im Bau- und Planungsrecht vorgesehene Verfahren und die darin vorgesehenen Instrumente des Rechtsschutzes nach Annahme einer Initiative zur Anwendung (vgl. auch EGV-SZ 2021, B 7.2, 85, mit Hinweis auf ZBI 1995, S. 420 f. und BGE 139 I 2 E. 5.6). Das bedeutet, dass bei der Umsetzung des Anliegens – welche mittels Zonenplanänderungsbeschluss durch den Grossen Rat erfolgen kann (siehe oben unter Kapitel 4.3.2) – ein Planungsverfahren vorauszugehen hat, welches der betroffenen Eigentümerin und Baurechtsnehmerin Rechtsmittel ermöglicht. Inwieweit die Eigentumsgarantie der obengenannten Eigentümerin und Baurechtsnehmerin betroffen ist und die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung und einer Entschädigungspflicht des Kantons durch die Umzonung des Gebiets in eine Grünzone erfüllt sind, ist im planungsrechtlichen Verfahren, das allfällige Rechtschutzverfahren beinhaltet, zu prüfen. Es ist dem Stimmvolk vor der Abstimmung offenzulegen, inwiefern die Umsetzung der Initiative enteignungsrechtliche und finanzielle Auswirkungen für die betroffene Grundeigentümerin resp. Baurechtsnehmerin und den Kanton haben könnten.

Bei Initiativen, die das Planungsrecht betreffen, bestehen bei deren Umsetzung Kontrollmöglichkeiten und -pflichten, insbesondere Rechtsschutzverfahren, so dass es bezüglich der konkreten Umsetzung der Initiative zu Einschränkungen kommen kann (BGE 139 I 2 E. 5.7.2 mit Verweis auf Verwaltungsgerichtsurteil des Kantons Schwyz VGE 895/05 vom 26. Januar 2006, wonach bei der Umsetzung der Initiative inhaltliche Abstriche wegen des betroffenen Grundeigentums nicht ausgeschlossen werden konnten oder im Gegenteil sogar wahrscheinlich waren). Allfällige sich aus den konkreten Rechtsschutzverfahren im Bau- und Planungsrecht und aus dem betroffenen Rheinhafen-Vertrag ergebende Einschränkungen oder Korrekturen bei der Umsetzung in örtlicher, inhaltlicher oder zeitlicher Hinsicht ändern nichts daran, dass das Anliegen der Initiative – die Umzonung des Gebiets in eine Grünzone und die nach der Umzonung zu erfolgende Aufforstung mit einheimischen Bäumen, Altlastensanierung und Freilegung des Altrheins bis 2035 – mit höherrangigem Recht vereinbar ist (vgl. auch ZBI 96/1995 S. 419, 420). Des Weiteren ist eine Kollision der Initiative mit anderen Erlassen des Bundes oder mit Vorschriften von anderen Staatsverträgen nicht ersichtlich.

4.3.4 Beachtung kantonalen Rechts

Neben den oben aufgeführten bundesrechtlichen Vorgaben und Verfahren sind auch jene des Kantons zu beachten. Die Umzonung in eine Grünzone hat nach den kantonalen raumplanungsrechtlichen Vorgaben zu erfolgen.

Für die konkrete Gestaltung der mit Umsetzung der Initiative neu zu schaffenden Grünzone (Aufforstung mit einheimischen Bäumen, Altlastensanierung und Freilegung des Altrheins bis 2035) sind insbesondere § 40a (Grünzonen) und § 40c (spezielle Nutzungsvorschriften) BPG anwendbar. Es sind bei der Gestaltung der Grünzonen im Rahmen der jeweiligen Nutzungsziele auch die am Standort bestehenden Potenziale für heimische Natur im Sinne des ökologischen Ausgleichs, der naturräumlichen Vernetzung, des Ausgleichs des Wasserhaushalts und des Stadtclimas zu berücksichtigen (§ 40a BPG). Ebenfalls ist das Konzept der ökologischen Aufwertung der Fliessgewässer

gemäss § 3 der kantonalen Gewässerschutzverordnung vom 12. Dezember 2000 (SG 783.200) zu berücksichtigen. Die Beseitigung allfälliger industrieller Altlasten resp. die Sanierung von Altlasten und Bodenverunreinigungen geschieht nach geltendem Recht (Umweltschutzgesetz Basel-Stadt vom 13. März 1991 [USG-BS; SG 780.100] sowie Bodenschutzverordnung Basel-Stadt [BoSV; SG 787.100]). Gemäss § 40c BPG können auf Grünzonen spezielle Nutzungsvorschriften, insbesondere für die Art der Nutzung und die Gestaltung von Freiräumen, erlassen werden (Abs. 1) und es kann in speziellen Nutzungsvorschriften vorgesehen werden, dass der Regierungsrat oder der Gemeinderat in einem weiteren Planungsverfahren ergänzende Bestimmungen für die Art der Nutzung und deren Gestaltung zu erlassen hat (Abs. 2).

Da – wie in den Kapiteln 4.3.2 und 4.3.3 geschildert – ein Planverfahren der Umsetzung der Initiative vorauszugehen hat und aufgrund des betroffenen Grundeigentums nicht ausgeschlossen werden kann, dass es bezüglich der Umsetzung des Initiativbegehrens zu örtlichen, inhaltlichen oder zeitlichen Einschränkungen kommt wie etwa eine Beschränkung des umzuzonenden Gebiets sowie inhaltlich Abstriche bei der konkreten Nutzung und Gestaltung der Grünzone mit Aufforstung, Altlastensanierung, Wiederherstellung der Insel durch Freilegung des Altrheins (siehe auch BGE 139 I 2, E. 5.7.2); insbesondere kann die Umsetzung bis 2035 nicht garantiert werden. Diese Vorbehalte ändern nichts daran, dass das Anliegen der Initiative mit höherrangigem kantonalem Recht vereinbar und rechtlich grundsätzlich umsetzbar ist.

4.3.5 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Obschon bezüglich der konkreten Umsetzung der Initiative Vorbehalte angebracht werden müssen (siehe oben Kapitel 4.3.3 und 4.3.4, jeweils letzter Abschnitt) und insbesondere die von der Initiative verlangte Wiederherstellung des Altrheins bis zum Jahr 2035 angesichts des hohen Planungsaufwands und des oben beschriebenen Planungsverfahrens (inkl. Rechtsmittelweg) sowie möglichen Realisierungsschwierigkeiten nicht garantiert werden kann, verlangt die Initiative nichts von Anfang an Unmögliches, sondern ist grundsätzlich durchführbar. Des Weiteren weisen die Umzonung in eine Grünzone, die Wiederherstellung der Klybeckinsel mit Altlastensanierung, Freilegung des Altrheins und die Wiederaufforstung einen inhaltlichen Zusammenhang auf, womit die Initiative auch die Einheit der Materie wahrt.

4.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte kantonale Volksinitiative rechtlich zulässig ist.

5. Stellungnahme des Regierungsrats zur Initiative

Die Hauptanliegen der Initiative sind die Wiederherstellung und Aufforstung der ehemaligen Klybeck-Insel inkl. Wiederherstellung des Altrheins sowie die Beseitigung der industriellen Altlasten und Umwidmung in eine Grünzone. Damit wird gewünscht, das Stadtklima sowie den Wasserabfluss bei Hochwasser verbessern zu können.

Bei einer Umsetzung der vorliegenden Initiative sieht der Regierungsrat allerdings weitreichende Konsequenzen für die Entwicklung des Quartiers, des Kantons und dessen Finanzen. Zudem ist der Eingriff in Eigentumsfragen voraussichtlich bedeutend. Der Regierungsrat hält in diesem Zusammenhang weiter folgendes fest:

- **Verzicht auf Wohnraum:** Bei einer Wiederherstellung der ehemaligen Klybeckinsel würde mehr als die Hälfte der Gesamtfläche am Klybeckquai (inkl. Parzelle 7/2344) beansprucht. Im Sinne einer Erweiterung des Klybeckquartiers steht bei der Planung am Klybeckquai insbesondere der im Kanton dringend benötigte Wohnraum im Fokus. Bereits im kantonalen Richtplan ist das Areal Klybeckquai - Westquai als Entwicklungsgebiet von kantonaler Bedeutung mit

- Schwerpunkt Wohnen und Arbeiten ausgewiesen. Ein reduziertes Potenzial am Klybeckquai würde in der Folge zu steigenden Mieten und mehr Pendelverkehr an anderer Stelle führen.
- **Unrealistischer Umsetzungszeitraum:** Besonders die Wiederherstellung des Altrhein-Armes ist aufgrund des Aushubvolumens, dem Umgang mit Bodenbelastungen und allfällig erforderlichen Massnahmen zum Schutz von Bevölkerung und Natur äusserst zeitaufwändig. Es ist davon auszugehen, dass mit einem Umsetzungszeitraum von weit über zehn Jahren zu rechnen ist. In Anbetracht dessen ist die Forderung einer Umsetzung bis 2035 nicht realistisch.
 - **Kostenfolgen:** Aktuell geht der Regierungsrat davon aus, dass die Beseitigung bestehender Gebäude, der Aushub des Altrheinarmes, die Behandlung und Entsorgung von belasteten Materialien und die allenfalls erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Natur und Bevölkerung sehr hohe Kosten verursachen werden, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar sind. Hinzu kommen allfällige Kosten betreffend der Parzelle 7/2344 (Rhystadt AG) im Falle einer möglichen materiellen Enteignung, die Aufwendungen für die Verlegung der Hafenbahn und demgegenüber der fehlende Ausgleich durch Einnahmen des Kantons für Wohn- und Arbeitsflächen.
 - **Planungsneustart:** Die Annahme der Initiative würde zu einem Neustart der Planungen am Klybeckquai und Westquai führen und hätte Auswirkungen auf die Planung klybeckplus. In jedem Fall ist mindestens mit jahrelangen Verzögerungen beider Planungen zu rechnen.

Um die Anliegen und die oben angedeuteten Auswirkungen der Initiative vertieft überprüfen zu können, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, ihm die kantonale Volksinitiative «Für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» zur Berichterstattung zu überweisen.

6. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und auf die Ausführungen in diesem Bericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und die unformulierte kantonale Volksinitiative «Für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» für rechtlich zulässig zu erklären.
2. Die unformulierte Volksinitiative «Für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» 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.
3. Die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'388 Unterschriften zustande gekommene unformulierte kantonale Volksinitiative «Für die Wiederherstellung und Wiederaufforstung der ehemaligen Klybeckinsel (Klybeckinsel-Volksinitiative)» 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.