



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.0254.01

JSD/P120254
Basel, 16. Mai 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 15. Mai 2012

Bericht

Kantonale Volksinitiative betreffend «CentralParkBasel»; rechtlichen Zulässigkeit

A. Zustandekommen der Initiative

1. Initiativtext

"Kantonale Volksinitiative «CentralParkBasel»

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

Über dem Gleisfeldareal zwischen der Passerelle und der Margarethenbrücke ist ein öffentlicher «CentralParkBasel» zu erstellen. Damit soll ein Frei- und Grünraum mit hoher Aufenthaltsqualität, neuen Fussverbindungen und einem Veloweg, neuen Perronzugängen, einer Randbebauung mit Wohn- und Gewerbenutzung auf Gundeldingerseite und einer besseren Anbindung des Gundeldingerquartiers an die Stadt geschaffen werden.

Übergangsregelung: Nach Annahme dieser Initiative sind unverzüglich die Umsetzungsarbeiten in Angriff zu nehmen.

Kontaktadresse:

*CentralParkBasel
Postfach
4011 Basel*

2. Vorprüfung

Am 15. November 2011 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative „CentralPark-Basel“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen würden. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 19. November 2011 veröffentlicht worden.

In der Veröffentlichung vom 19. November 2011 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Kantonsverfassung; SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen sind und dass dementsprechend die Frist für die Sammlung der Unterschriften am 19. Mai 2013 abläuft.

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 15. Februar 2012 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Central-ParkBasel“ mit 3'252 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 18. Februar 2012 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am 28. Februar 2012 unbenutzt abgelaufen.

4. Überweisung an den Regierungsrat

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 den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

1. Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative will, dass über dem Gleisfeldareal des Bahnhofs SBB zwischen der Passerelle und der Margarethenbrücke mittels einer Überdeckung ein öffentlicher Park erstellt wird. Hiermit sollen ein Frei- und Grünraum, neue Fussverbindungen und ein Veloweg, sowie neue Perronzugänge geschaffen werden. Auf Gundeldingerseite des Gleisfeldes soll gleichzeitig eine Randbebauung mit Wohn- und Gewerbenutzung geschaffen werden. Das Projekt soll insgesamt zu einer besseren Anbindung des Gundeldingerquartiers an die Stadt führen. Nach Annahme der Initiative soll unverzüglich mit den Umsetzungsarbeiten begonnen werden.

2. Unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 der Kantonsverfassung 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. Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der Initiative „CentralParkBasel“ wird kein ausgearbeiteter Erlasstext 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

Grossratsbeschlusses ausgearbeitet werden sollen (§ 49 Abs. 4 der Kantonsverfassung, § 23 IRG).

Gemäss § 83 der Kantonsverfassung sind alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form eines Gesetzes zu erlassen. Die für ein Gesetz hinreichende Wichtigkeit des konkreten Anliegens ist zu verneinen, da das Begehren der Initiative sich auf ein Bauvorhaben bezieht, welches eine räumlich begrenzte und präzise bestimmte Örtlichkeit betrifft und deshalb hauptsächlich Auswirkungen auf den entsprechenden Standort hat. Die vorliegende unformulierte Initiative bietet zudem einen grossen Interpretationsspielraum, weshalb die konkrete Umsetzung des Initiativbegehrens auf Gesetzesstufe nicht ersichtlich ist. Es muss deshalb in der Initiative die Forderung nach einem konkreten Verwaltungsakt erblickt werden. Hierfür bedarf es einer individuell-konkreten Verfügung des Grossen Rates in Form eines Grossratsbeschlusses. Der Grosse Rat kann mit einer Initiative nur zu Beschlüssen veranlasst werden, für die er eine sachliche Zuständigkeit hat. Zudem können nur solche Grossratsbeschlüsse Gegenstand einer Initiative sein, die dem Referendum unterstehen (§ 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung).

3. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

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

3.1 Bundesrecht

Bei der Fläche zwischen der Bahnhof-Passerelle und der Margarethenbrücke handelt es sich um Bahnareal. Entsprechend wurde diesem Areal im kommunalen Zonenplan keine Nutzungszone zugeordnet. Das Areal ist Teil der grossen Parzelle Nr. 1622 und steht im Eigentum der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Über die Parzelle führen diverse Bahngleise der SBB. Die Initiative verlangt weiter eine Randbebauung mit Wohn- und Gewerbenutzung auf Gundeldingerseite. Dieses Begehren betrifft die Parzelle Nr. 0509, welche ebenfalls im Eigentum der SBB steht, jedoch kein Bahnareal darstellt. Die fragliche Parzelle ist bereits bebaut.

Aufgrund der subsidiären Generalklausel zugunsten der kantonalen Kompetenz sind die Kantone für alle Aufgaben zuständig, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist (Art. 3, 42 Abs. 1 und 43 BV). Damit kann der Kanton nicht nur bestimmen, welche Aufgaben er im Rahmen seiner Zuständigkeit erfüllt, sondern auch, wie er dies tun will (SCHWEIZER, in: EHRENZELLER et al. [Hrsg.], Kommentar zu Art. 43 BV, N 6). Solange mit anderen Worten nicht vom Bund auf den Kanton übertragene Aufgaben tangiert sind, ist der Kanton frei, die in seiner Kompetenz stehenden Aufgaben zu hinterfragen.

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) obliegt die Raumplanung den Kantonen, der Bund legt deren Grundsätze fest. Der Bereich des Eisenbahnverkehrs dagegen ist Sache des Bundes (Art. 87 BV). Dem Bund wurde dabei eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zugewiesen (HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008,

S. 471). Der Bund hat mit dem Erlass des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) von seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

Gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Genehmigungsbehörde ist das Bundesamt für Verkehr (BAV). Die Parzelle Nr. 1622 bildet Teil einer solchen Eisenbahnanlage und beruht damit auf einer übergeordneten planerischen Festlegung. Dementsprechend sind kommunale Zonenpläne oder Bebauungspläne von vornherein nur insoweit rechtswirksam, als davon keine Bahnanlagen betroffen sind. Sie sind deshalb nur auf betriebsfremde Nutzungen des Bahnareals anwendbar (BGE 115 Ib 166 ff., E. 4). Für durch Gleisanlagen erfasste Areale würde eine kantonale Zuweisung zur Bauzone Rechtswirkungen nur im Fall entfalten, dass die betroffenen Geleise abgebrochen und nach Eisenbahnrecht aus ihrer bisherigen Zweckbestimmung entlassen werden (BGE 115 Ib 166 ff., E. 4). Auf der Parzelle Nr. 1622 ist zum heutigen Zeitpunkt keine betriebsfremde anderweitig ausnützbare Fläche vorhanden, da die ganze Gleisanlage entsprechend ihrer Widmung gänzlich für den Eisenbahnverkehr genutzt wird. Es ist allerdings nicht grundsätzlich ausgeschlossen, durch eine Überdeckung des Gleisareals überbaubare Flächen zu schaffen und diese einer übergelagerten Nutzung zuzuführen (vgl. § 102 des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes [BPG, SG 730.100]; FELDGES/BARTHE, Raumplanungs- und Baurecht, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 788). Hierbei wäre entweder das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG einzuhalten oder die Zustimmung der SBB gemäss Art. 18m Abs. 1 EBG einzuholen, je nachdem ob der „CentralParkBasel“ von den zuständigen Behörden als Eisenbahnanlage oder als Nebenanlage im Sinne des Eisenbahngesetzes qualifiziert werden wird.

Für die Sicherung künftiger Eisenbahnbauten und Anlagen kennt das Eisenbahngesetz die Projektierungszonen und die Baulinien (Art. 18n ff. EBG und Art. 18q ff. EBG). Das BAV kann von sich aus oder auf Antrag von Eisenbahnunternehmen, Kanton oder Gemeinde für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Eisenbahnbauten und -anlagen freizuhalten. In den Projektierungszonen dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die deren Zweck widersprechen. Soweit ersichtlich, sind bis dato für die fraglichen Parzellen keine solchen Einschränkungen erlassen worden. Hingegen bestehen Interessenlinien der SBB für den südlichen Gleisausbau im Bahnhof Basel SBB. Für den Kanton sind diese Interessenlinien behördenverbindlich, da sie in den kantonalen Richtplan eingeflossen sind und ihre Lage in der Überarbeitung des Rahmenplans SBB bisher weiterhin bestätigt wurde.

Zu beachten sind weiter namentlich die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41), die Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StFV; SR 814.012), die Verordnung vom 30. März 1994 über elektrische Leitungen (Leitungsverordnung, LeV; SR 734.31) sowie die Verordnung vom 5. Dezember 1994 über elektrische Anlagen von Bahnen (VEAB; SR 734.42), welche soweit ersichtlich die Realisation des Anliegens der vorliegenden Initiative nicht grundsätzlich ausschliessen.

Die Initiative verlangt die Bebauung von nicht im Eigentum des Kantons stehenden Grundstücken. Die Eigentumsgarantie von Art. 26 BV verbietet es staatlichen Organen, den Bestand der konkreten Eigentumsrechte zu beschränken, sofern der Eingriff kumulativ nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Vorliegend fehlt es bereits am Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, welche einen Eingriff in das Grundrecht rechtfertigen würde. Wie bereits oben ausgeführt besteht für eine kantonale gesetzliche Regelung kein Raum. Das Bundesrecht geht dem kantonalen Enteignungsrecht vor. Eine Enteignung von Bahnareal, das als solches genutzt wird, durch den Kanton ist nicht möglich, da sie in unzulässiger Art und Weise einerseits in die bundesrechtliche übergeordnete planerische Festlegung eingreift und andererseits in die ebenfalls durch den Bund verliehene Konzession des Bahnunternehmens (vgl. Art. 5 EBG). Darüber hinaus steht einem konzessionierten Bahnunternehmen seinerseits ein Enteignungsrecht gemäss der Bundesgesetzgebung zu, wenn bei der Erteilung der Konzession das öffentliche Interesse nach Art. 6 Abs. 1 lit. a EBG bejaht worden ist. Dies ist bei den SBB unzweifelhaft der Fall. Würde einem Kanton die Enteignung von Bahnareal zustehen, könnten die SBB den im öffentlichen Interesse liegenden Betrieb nicht mehr erfüllen. Darüber hinaus müsste der Boden aufgrund der Konzessionsrechte praktisch unverändert wieder der SBB zugeteilt werden (Art. 3 EBG) und das enteignete Areal könnte jederzeit mit einer dem Bahnbetrieb dienenden Baute oder Anlage überstellt werden (Art. 18 EBG).

Sofern man die Initiative als einen unumstösslichen Auftrag verstehen würde, den „Central-ParkBasel“ und die Randbebauung zu erstellen, würde sie gegen die Eigentumsgarantie aus Art. 26 BV sowie gegen das Eisenbahngesetz verstossen und müsste demzufolge als rechtlich unzulässig qualifiziert werden. Im Sinne des in der Praxis und der Lehre anerkannten Grundsatzes „in dubio pro populo“ sind Begehren, deren Zulässigkeit zweifelhaft erscheint, dem Volk zum Entscheid vorzulegen, sofern eine rechtskonforme Interpretation wenigstens denkbar und nicht völlig ausgeschlossen ist. Dies ist vorliegend der Fall: Die Initiative kann auch so interpretiert werden, dass die Initiantinnen und Initianten eine umfassende Planung anregen und eine öffentliche Diskussion lancieren wollen. Insbesondere die Formulierung der „Übergangsregelung“, wonach bei Annahme der Initiative Umsetzungsarbeiten in Angriff zu nehmen sind, lässt hierauf schliessen. Unter Umsetzungsarbeiten kann auch die Planung bzw. die Erstellung einer Machbarkeitsstudie verstanden werden. Sofern die Initiative also als Auftrag verstanden wird, eine entsprechende Planung voranzutreiben, Verhandlungen mit den SBB aufzunehmen respektive Baurechte oder gar das Eigentum an den fraglichen Parzellen zu erwerben, kann die Initiative als mit Art. 26 BV und dem Eisenbahngesetz vereinbar angesehen werden.

Die zu beurteilende Initiative widerspricht bei bundesrechtskonformer Auslegung demnach weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.2 Kantonales Recht

Die Initiantinnen und Initianten verlangen, dass mit Annahme der Initiative unverzüglich die Umsetzungsarbeiten in Angriff zu nehmen sind. Darunter können die Erstellung von Machbarkeitsstudien und Planungsaufträge verstanden werden. Dem Begehren der Initiantinnen und Initianten kann somit mit dem Erlass eines Ausgabenbeschlusses entsprochen werden,

indem ein Projektierungskredit für eine Machbarkeitsstudie zur Überdeckung des Gleisareals und der Erstellung einer Randbebauung bewilligt wird. Dieser Projektierungskredit kann ebenfalls den Auftrag beinhalten, dass der Kanton mit den SBB etwa Verhandlungen über die Errichtung eines Baurechts aufnimmt.

Die Kompetenz des Grossen Rates zur Bewilligung von Ausgaben ist in § 26 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (FHG; SG 610.100) geregelt. Die Bewilligung erfolgt in Form eines Ausgabenbeschlusses. Damit ein solcher Beschluss Gegenstand einer Initiative sein kann, muss er dem Referendum unterstehen.

Gemäss § 29 Abs. 1 FHG unterliegen Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über CHF 1'500'000 enthalten, dem fakultativen Referendum. Ein Projektierungskredit dürfte vorliegend diese Schwelle überschreiten. Dem Ausgabenreferendum unterstehen nur „neue“ Ausgaben, die nicht als „gebunden“ gelten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind mit neuen Ausgaben solche gemeint, über die das Volk nicht bereits anderweitig direkt oder indirekt entschieden hat (BGE 117 Ia 59 E. 4c S. 63). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt.

Es sind demnach keine Unvereinbarkeiten mit dem kantonalen Recht ersichtlich.

3.2. Einheit der Materie

Die Initiative befasst sich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist.

3.3 Unmöglichkeit

Die SBB haben sich bezüglich des Projekts „CentralParkBasel“ bisher kritisch geäussert, da die langfristige Entwicklung der Bahninfrastruktur im Raum Basel Gegenstand der laufenden Überarbeitung des Rahmenplans SBB sei. Das Projekt steht und fällt mit der Zustimmung der SBB, da der Kanton keine Möglichkeit hat, autoritativ über das Grundeigentum der SBB zu bestimmen. Wie bereits oben angeführt, kann die Initiative aber als Auftrag an den Kanton verstanden werden, die Planung eines „CentralParkBasel“ an die Hand zu nehmen und auch dessen grundsätzliche Machbarkeit zu überprüfen. Darin enthalten sein kann auch der Auftrag, Gespräche mit den SBB zu lancieren, um darauf hinzuwirken, dass das Projekt umgesetzt oder ein Schritt in diese Richtung unternommen werden kann. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wäre die SBB miteinzubeziehen und es ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass für das Anliegen der Initiative eine Lösung gefunden wird. Schliesslich muss auch vergegenwärtigt werden, dass die SBB nach einem positiven Volksentscheid allenfalls Verhandlungsbereitschaft zeigen könnte. Damit ist die Initiative grundsätzlich durchführbar.

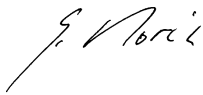
Neben dem Faktor SBB stellen sich zwar technische und – wie oben bereits ausgeführt – weitere rechtliche Fragen, deren Tragweite heuer noch offen ist und die zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden können. Es besteht also keine Gewähr dafür, dass das Konzept „CentralParkBasel“ verwirklicht werden kann. Das ist bei einer umfassenden Planung eines Projektes dieser Grösse jedoch unvermeidlich. Insgesamt kann das Initiativbegehren folglich nicht als unmöglich angesehen werden.

C. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag,

dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Volksinitiative „CentralParkBasel“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen:

- Entwurf zum Grossratsbeschluss

der unformulierten Volksinitiative "CentralParkBasel"