



An den Grossen Rat

12.1815.01

BVD/P 121815  
Basel, 31. Januar 2013

Regierungsratsbeschluss vom 29. Januar 2013

## **Kantonale Volksinitiative betreffend Grossbasler Rheinuferweg jetzt!**

**Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen**

Inhalt

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
1.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 28. April 2011) .....	3
1.2 Vorprüfung.....	3
1.3 Zustandekommen .....	3
1.4 Der vorliegende Bericht.....	3
<b>2. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative</b> .....	<b>4</b>
2.1 Das Anliegen der Initiative .....	4
2.2 Formulierte oder unformulierte Initiative? .....	4
2.3 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative .....	4
2.3.1 Beachtung höherstehenden Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge) .....	4
2.3.2 Beachtung kantonalen Rechts .....	6
2.3.3 Fazit aus Beachtung höherstehenden Rechts und kantonalen Rechts.....	7
2.4 Keine Unmöglichkeit .....	7
2.5 Einheit der Materie .....	8
<b>3. Weiteres Vorgehen</b> .....	<b>8</b>
3.1 Öffentliches Interesse an einem Rheinuferweg .....	8
3.2 Problematik bei der Umsetzung der Initiative .....	8
<b>4. Antrag</b> .....	<b>9</b>

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 28. April 2011)

*Kantonale Volksinitiative betreffend „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“*

*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 unformulierte Initiative ein:*

*„Der Kanton sorgt für einen durchgehenden Fussweg in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer. Im Bereich zwischen der Wettsteinbrücke und der mittleren Brücke ist der Fussweg als Steg über dem Wasser auszugestalten. Dank zweier Tore kann dieser Steg nachts geschlossen werden.*

*Den Vorschriften über die Gestaltung und den Umgebungsschutz gemäss Bau- und Planungsgesetz, Allmendgesetz und Denkmalschutzgesetz ist insoweit Rechnung zu tragen, als dass der Fussweg sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden muss.“*

### 1.2 Vorprüfung

Am 8. April 2011 hat die Staatskanzlei aufgrund des § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 28. April 2011 mit Titel der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

Anlässlich der Veröffentlichung des Initiativtextes im Kantonsblatt vom 28. April 2011 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) die Frist für die Sammlung der Unterschriften am 20. Oktober 2012 abläuft. Initiativen sind gemäss § 47 Abs. 4 KV in Verbindung mit § 6 IRG innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen.

### 1.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenliste der vorliegenden Initiative ist innert Frist eingereicht worden.

Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 29. Oktober 2012 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ mit 3'561 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und hat am 31. Oktober 2012 verfügt, dass damit die Initiative zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 3. November 2012 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am 13. November 2012 abgelaufen.

### 1.4 Der vorliegende Bericht

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.

Mit dem vorliegenden Bericht wird dem Grossen Rat über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative berichtet sowie ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen unterbreitet.

## **2. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative**

### **2.1 Das Anliegen der Initiative**

Die vorliegende Initiative will, dass der Kanton Basel-Stadt dafür sorgt, dass ein durchgehender Fussweg in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer besteht. Im Bereich zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Brücke soll er als Steg über dem Wasser ausgestaltet werden. Dank zweier Tore kann dieser Steg nachts geschlossen werden. Dabei soll der Fussweg sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden, so dass den Vorschriften über die Gestaltung und den Umgebungsschutz gemäss Bau- und Planungsgesetz, Allmendgesetz und Denkmalschutzgesetz Rechnung getragen werden könne.

### **2.2 Formulerte oder 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 „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ 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).

### **2.3 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.

#### **2.3.1 Beachtung höherstehenden Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)**

Gemäss Art. 76 Abs. 4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verfügen die Kantone über die Wasservorkommen und demzufolge grundsätzlich über die Gewässerhoheit. Der Bund besitzt nach Art. 87 BV über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Schifffahrt (TOBIAS JAAG/ANDREAS LIENHARD/PIERRE TSCHANNEN, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7. Aufl., Basel 2009, S. 102). Dieser kam er unter anderem durch die Schaffung des Bundesgesetzes über die Binnenschifffahrt (BSG; SR 747.201) nach. Laut Art. 28 Abs. 1 BSG ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation für den Erlass von Vorschriften betreffend die Sicherheit und Ordnung der Internationalen Rheinschifffahrt zuständig. Für das Gebiet von der Mittleren Rheinbrücke bis ins offene Meer gelten die Mannheimer Akte (SR 0.747.224.101), während für die Strecke oberhalb der Mittleren Rheinbrücke eine Übereinkunft zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend den Wasserverkehr auf dem Rhein von Neuhausen bis

unterhalb Basel gilt (SR 0.747.224.32) (PETER ROBERT REUTLINGER, Basel und das Rheinregime, in: DENISE BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 1182 f.). Die Staatsverträge garantieren im Wesentlichen die Freiheit der Schifffahrt und schliessen Behinderungen technischer und administrativer Art aus. Die Initiative sieht vor, dass ein Fussweg als Steg in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer auszugestalten ist. Bei der Ausführung des Baus des Fusswegs ist darauf zu achten, dass der Inhalt dieser Staatsverträge Berücksichtigung findet.

Zu beachten ist ferner die Verordnung über die Freihaltung von Wasserstrassen (SR 747.219.1), die unter anderem auf die Gewässerstrecke Rhein von Basel bis Weiach Anwendung findet. Nach dessen Art. 2 bedürfen Projekte für Wasserbauten und andere Werke, welche die Gewässerstrecke berühren, der Zustimmung des Bundesamtes für Verkehr. Unter Gewässerstrecke wird wahrscheinlich, aufgrund der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Schifffahrt, zu verstehen sein, dass dies das schiffbare Gewässer des Rheins betrifft. Folglich würde der Bau eines Stegs in Ufernähe, wie dies die Initiative verlangt, diese Verordnung nicht tangieren, wenn dieser Steg in nicht schiffbarem Gewässer gebaut würde.

Ferner zu beachten gilt es den Gewässerschutz, der seine rechtliche Grundlage auf Bundesebene hauptsächlich im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GschG; SR 814.20) und dessen Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) hat. Der Gewässerschutz legt grossen Wert auf den Schutz, den Erhalt und die Wiederherstellung der Gewässer als naturnahe Lebensräume für Pflanzen und Tiere (Art. 1 GSchG). Nach Art. 41c Abs. 1 GSchV dürfen im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke und Brücken erstellt werden. Durch das Zustandekommen der Initiative „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ muss das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses bejaht werden. Die Initiantinnen und Initianten verlangen eine dauerhafte Lösung, so dass auch das Erfordernis des Standortgebundenseins erfüllt wäre.

Beim Bau des Fusswegs in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wonach er die Grundsätze für Fuss- und Wanderwege festlegt, zu beachten (Art. 88 Abs. 1 BV). Gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704) sorgen die Kantone dafür, dass Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden. Nach Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG sorgen die Kantone dafür, dass diese Wege frei und möglichst gefahrenlos begangen werden können. Die Initiantinnen und Initianten verlangen, dass im Bereich zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Rheinbrücke der Fussweg als Steg über dem Wasser auszugestalten ist. Zu bedenken ist beim Bau eines derartigen Stegs, dass dieses Gewässer Hochwasser führen kann und der Steg entsprechend nicht mehr begehbar sein würde. Mit dem in der Initiative vorgesehenen Bau zweier Tore, die auch im Falle von Hochwasser geschlossen werden können, kann dieser Gefahr entgegengewirkt werden. Eine weitere Gefahr, die bei einem entsprechenden Steg erblickt werden kann, ist in der Rheinschifffahrt selbst zu sehen. So kann bei einem Schiffsunglück nicht ausgeschlossen werden, dass ein manövrierunfähiges Schiff nicht auch diesen Steg beschädigt und die Fussgänger in erhebliche Gefahr bringen könnte. Handelt es sich doch beim Rheinabschnitt zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Rheinbrücke um das Teilstück des Rheins, in dem dieser seine Fliessrichtung von Ost-West nach Süd-Nord ändert. Bedenkt man, dass Fuss- und Wanderwege in den Alpen angelegt werden, in denen ein Steinschlag viel wahrscheinlicher ist als ein entsprechendes Schiffsunglück, so ist davon auszugehen, dass ein Steg zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Rheinbrücke genügend sicher resp. im Sinne der Bundesgesetzgebung gefahrlos begangen werden kann. Bei der Ausführung des Stegbaus muss sichergestellt werden, dass dieser für die Benutzerinnen und Benutzer nicht a priori eine Gefahr darstellt.

Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Nach Abs. 2 nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont dabei Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie

Natur- und Kulturdenkmäler und erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Laut Abs. 3 kann er Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Nach Art. 5 Abs. 1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung (BGE 135 II 209 E. 2.1). Im Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS, SR 451.12) ist im Kanton Basel-Stadt Basel als Stadt aufgenommen worden. In der in Art. 2 VISOS genannten gesonderten Veröffentlichung gehört der Münsterhügel zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Brücke zu den Ortsbildern von nationaler Bedeutung. Es stellt das Paradestück der Basler Rheinsilhouette dar und es gibt weder einen Uferweg noch eine Uferbebauung (ISOS, Kanton Basel-Stadt, Bern 2012, S. 92). Weil explizit erwähnt ist, dass diese Silhouette weder durch einen Uferweg noch eine Uferbebauung gestört wird, bleibt offen, ob das durch die Initiative „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ dargelegte öffentliche Interesse gleich- oder höherrangiger als das Interesse des Denkmalschutzes auf Bundesebene zu verstehen ist, führt doch der Bau eines Stegs in Ufernähe dazu, dass dieser schützenswerte Aspekt der unberührten Umgebung wegfällt.

Die Initiative verlangt den Bau eines Fussweges in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer. Dabei können die Interessen der Anwohner des Rheinufers tangiert werden. Die Eigentums-garantie 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). Die gesetzliche Grundlage, die es ermöglicht, einen entsprechenden Fussweg als Steg zu bauen, ist hauptsächlich im Gesetz über die Inanspruchnahme der Allmend durch die Verwaltung und durch Private vom 24. März 1927 (SG 724.100), im Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) und im FWG zu sehen. Zum heutigen Zeitpunkt ist unklar, wie der entsprechende Fussweg im Detail aussieht. Es bleibt daher vorliegend offen, ob der Bau des Stegs in die Eigentumsrechte der Anwohner eingreifen wird.

### **2.3.2 Beachtung kantonalen Rechts**

Der Rhein ist im Grundbuch nicht als Parzelle ausgeschieden und stellt deshalb Allmend dar. Gemäss § 5 Abs. 1 Gesetz über die Inanspruchnahme der Allmend durch die Verwaltung und durch Private (SG 724.100) darf die Allmend von Strassen und Gewässern weder vorübergehend noch dauernd für besondere Zwecke benützt werden, wenn durch eine solche Benützung bei Gewässern, deren Abfluss gestört, die Verbauungsarbeiten gefährdet, die Wirkung solcher Arbeiten beeinträchtigt oder die Schifffahrt erschwert werden. Ob die Schifffahrt auch das Gewässer beim verlangten Steg betrifft - ist wie bereits obenan aufgeführt - noch offen. Gemäss § 5 Abs. 2 desselben Gesetzes sind dauernde Anlagen und Einrichtungen ferner unzulässig, wenn dadurch das Städte- und Landschaftsbild verunstaltet wird, es sei denn, dass ein Zweck, der durch Gesetz als dem öffentlichen Interesse dienend erklärt worden ist, ohne Schädigung nicht erreichbar wäre; auch in solchen Fällen sowie bei vorübergehenden Anlagen ist das Städte- und Landschaftsbild nach Möglichkeit zu schonen. Eine Verschandelung des Städte- und Landschaftsbildes wird durch den Bau eines Fussweges als Steg nicht anzunehmen sein, wenn er sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden soll, wie dies die Initiantinnen und Initianten verlangen.

Gemäss § 19 Abs. 1 Gesetz über den Denkmalschutz (SG 497.100) dürfen eingetragene Denkmäler durch bauliche Veränderungen in ihrer Umgebung nicht beeinträchtigt werden, wobei als Umgebung der nähere Sichtbereich des Denkmals gilt. Die Auslegung des Begriffs des Beeinträchtigens hat nach objektiven, allgemein gültigen Kriterien zu erfolgen. Das subjektive Empfinden Einzelner muss demnach ohne Berücksichtigung bleiben, weshalb es nicht massgeblich sein kann, wenn ein besonders sensibler Betrachter am Projekt Anstoss nimmt. Es ist dabei festzuhalten, dass nicht jede noch so geringfügige Beeinträchtigung, die schon allein durch die ungewohnte Veränderung eines vertrauten Umgebungsbildes entstehen kann, die Abweisung eines Baugesuchs rechtfertigen kann. Auf der anderen Seite reicht eine Beeinträchtigung und es ist keine eigentliche Verunstaltung des Denkmals notwendig. Damit kommt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber das öffentliche Interesse an der ungestörten Wirkung der Denkmäler bzw. der historisch oder künstlerisch wertvollen Bausubstanz hoch einstuft (VGE vom 19. Oktober 2001 i.S. BHS & FBD E. 3 mit weiterem Hinweis).

Mit Urteil vom 19. Oktober 2001 (VGE vom 19. Okt. 2001 i.S. BHS & FBD) musste das Appellationsgericht in der Rekursache betreffend Bewilligung eines Rheinuferweges zwischen Wettsteinbrücke und Pfalz befinden. Im damaligen Baugesuch beantragte die Christoph Merian Stiftung (CMS) einen Fussweg von der Wettsteinbrücke bis zum Münsterhügel, der auf im Fluss fundierten Stützen ohne feste Verbindung zur bestehenden Rheinufermauer errichtet werden sollte. Geplant war eine sehr filigrane Ausführung des entsprechenden Stegs, der sich dem Betrachter als leicht über der Wasserlinie verlaufene Linie darstellen sollte (vgl. E. 4 des Urteils). Das Appellationsgericht kam zum Schluss, dass in Abwägung aller beteiligten Interessen dasjenige an der Erhaltung der ungestörten Wirkung der historisch wertvollen Bausubstanz vorrangig sei. Es führte unter anderem an, dass eine gewisse Unruhe am Fuss des Münsterhügels - dessen Charakter heute massgeblich durch seine Stille, Unantastbarkeit und Unzugänglichkeit geprägt sei - durch die Benutzung des Stegs entstehen würde. Ausserdem würde das Risiko von Sprayereien bestehen. Des Weiteren brachte es die Befürchtung vor, dass der damals geplante Weg lediglich ein Teilprojekt darstellen könnte, mit dem Ziel, ihn eines Tages bis zur Mittleren Brücke fortzusetzen.

Die Rheinuferfront zwischen der Wettsteinbrücke und der Pfalz stellt aus städtebaulicher und denkmalpflegerischer Sicht einen besonders sensiblen Bereich des Stadtbildes dar (VGE vom 19. Okt. 2001 i.S. BHS & FBD, E. 3). Dies hat auch für die Rheinuferfront zwischen der Pfalz und der Mittleren Rheinbrücke zu gelten, zumal diese Liegenschaften der Schutzzone zugewiesen und die meisten davon im Denkmalverzeichnis (SG 497.300) eingetragen sind. Durch die Einreichung der kantonalen Volksinitiative betreffend „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ wird das öffentliche Interesse am Bau eines solchen Fussweges dargelegt. Ob jedoch dieses Interesse zum heutigen Zeitpunkt höher zu gewichten ist als die denkmalschützerischen Aspekte, kann vorliegend nicht abschliessend beantwortet werden.

### **2.3.3 Fazit aus Beachtung höherstehenden Rechts und kantonalen Rechts**

Im Zusammenhang mit der konkreten Umsetzung des Initiativwillens werden eine Vielzahl von Bestimmungen zu beachten sein. Weil gegenwärtig unbekannt ist, wie das konkrete Bauvorhaben ausgestaltet sein wird, müssen einzelne Fragen offen bleiben. Insgesamt ist aber denkbar und nicht völlig ausgeschlossen, dass die vorliegende unformulierte Initiative rechtskonform interpretiert werden kann.

## **2.4 Keine Unmöglichkeit**

Es stellen sich zwar technische und – wie bereits oben ausgeführt – rechtliche Fragen, deren Tragweite heute noch offen ist und die zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden können. Es besteht damit keine Gewähr dafür, dass der „Grossbasler Rheinuferweg“ verwirklicht werden kann. Das ist bei einer umfassenden Planung eines Projektes dieses Umfangs jedoch

unvermeidlich. Insgesamt kann das Initiativbegehren folglich nicht als unmöglich angesehen werden.

## **2.5 Einheit der Materie**

Das Gebot der Einheit der Materie ist bei der vorliegenden Initiative gewahrt.

## **3. Weiteres Vorgehen**

### **3.1 Öffentliches Interesse an einem Rheinuferweg**

Der Rhein prägt Basel; er stellt einen bedeutenden Stadtraum und einen wichtigen Anziehungspunkt für die einheimische Bevölkerung und für Touristen dar. Aus Sicht des Regierungsrates ist es wünschenswert, den Rhein auf Grossbasler Seite auch zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Brücke aus nächster Nähe erlebbar zu machen.

Wie bereits gesagt hat das Appellationsgericht im Jahr 2001 in einer Interessenabwägung das öffentliche Interesse an einem Rheinuferweg am betroffenen Ort als geringer eingeschätzt als dasjenige an der unveränderten Erhaltung der jetzigen baulichen Situation.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, mit der vorliegenden Initiative eine Willensäusserung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger darüber herbeizuführen, dass bzw. ob die Erstellung eines Rheinuferwegs und eines Stegs, wie sie in der Initiative gefordert werden, von einer Mehrheit gewünscht wird.

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Initiantinnen und Initianten deshalb grundsätzlich.

### **3.2 Problematik bei der Umsetzung der Initiative**

Wie sich bereits aus den Ausführungen zur Zulässigkeit der Initiative ergibt, birgt die Umsetzung der Initiative aber auch eine gewisse Problematik. Insbesondere in Bezug auf die zonenrechtlich und finanzpolitisch erforderlichen Beschlüsse sowie die baurechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen stellen sich bereits heute einige grundsätzliche Fragen.

Gemäss Initiativtext „sorgt“ der Kanton für einen durchgehenden Fussweg; ob er dies direkt oder indirekt tut, wird in der Initiative offen gelassen. Im Bereich zwischen der Wettsteinbrücke und der mittleren Brücke soll der Fussweg als Steg über dem Wasser ausgestaltet werden und käme somit auf die Gewässerallmend zu liegen. Dementsprechend kommt als Bauherrschaft entweder der Kanton selbst oder kommen Private mit dem erforderlichen Benützungsrecht in Frage. Bei einem privaten Projekt müsste über die Art des Benützungsrechts (beispielsweise Verleihabschluss oder Dienstbarkeit) sowie über die oder den Berechtigten entschieden werden. Ein kantonales Projekt würde seinerseits die entsprechenden Kreditbeschlüsse seitens des Grossen Rates erfordern.

Wie bereits angemerkt, ist die Vereinbarkeit des Stegs mit der geltenden Gesetzgebung, insbesondere dem Denkmalschutzgesetz, ungewiss. Beim betroffenen Ort handelt es sich um einen besonders sensiblen Bereich des Stadtbildes. Das Münster und die Pfalz sind als Denkmäler im kantonalen Denkmalverzeichnis eingetragen. Die hohe Schutzwürdigkeit des Ortes ergibt sich zudem durch die Aufnahme des Gebiets auf dem Münsterhügel ins ISOS, welches den Münsterhügel zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Brücke als „Paradestück der Basler Rheinsilhouette“ bezeichnet und explizit erwähnt, dass es an diesem Ort weder einen Uferweg noch eine Uferbebauung gibt.

Unabhängig davon, ob der Kanton oder Private als Bauherrschaft auftreten, müssten die Pläne bzw. das Baugesuch zur Realisierung des geplanten Stegs öffentlich aufgelegt werden; Einsprachen und Rekurse – auch von rekursberechtigten Organisationen – wären möglich. Eine Annahme der Initiative könnte zwar als Bestätigung eines öffentlichen Interesses am geplanten Steg gewertet werden. Dennoch müssten die zuständigen Stellen im Baubewilligungsverfahren bzw. in einem allfälligen Einsprache- und Rekursverfahren prüfen, ob der konkret projektierte Rheinuferweg die baurechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt.

Die Initiantinnen und Initianten sind sich dieser Problematik offenbar bewusst. Der zweite Abschnitt des Initiativtexts sieht deshalb vor, den Vorschriften über die Gestaltung und den Umgebungsschutz gemäss Bau- und Planungsgesetz, Allmendgesetz und Denkmalschutzgesetz sei *insoweit* Rechnung zu tragen, als dass der Fussweg sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden müsse.

Die Tragweite dieser Forderung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollständig geklärt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass bei einer Annahme der Initiative ein konkretes Bauprojekt ausgearbeitet werden kann, welches aufgrund seiner sorgfältigen Einpassung in die Umgebung die ästhetischen und denkmalschützerischen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt und grundsätzlich bewilligungsfähig ist. Sollte sich aber ergeben, dass der geforderte Fussweg mit gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene nicht vereinbar ist, kann der zweite Abschnitt des Initiativtexts auch als Auftrag verstanden werden, die existierenden kantonalen Grundlagen anzupassen oder gar neue geeignete kantonale Grundlagen zu schaffen, um die Bewilligungsfähigkeit des Fussweges zu ermöglichen oder zumindest zu begünstigen. Denkbar wäre beispielsweise, für den geforderten Fussweg auf Gesetzesstufe eine Ausnahme vom für Denkmäler geltenden kantonalen Umgebungsschutz zu statuieren.

#### **4. Antrag**

Gestützt auf diese Ausführungen sind wir der Meinung, dass die Initiative der Bevölkerung grundsätzlich zur Annahme empfohlen werden soll. Da die Umsetzung der Initiative einige grundlegende Fragen aufwirft, ist es aus Sicht des Regierungsrates jedoch angezeigt, vorgängig soweit als möglich abzustecken, auf welche Weise die Initiative bei einer Annahme umgesetzt werden kann und soll. Aus diesem Grund soll die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen werden.

Demgemäss beantragen wir dem Grossen Rat gestützt auf die §§ 13 Satz 2 und 18 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991:

- ://:
1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte kantonale Volksinitiative betreffend Grossbasler Rheinuferweg jetzt! für rechtlich zulässig zu erklären.
  2. Die Initiative betreffend Grossbasler Rheinuferweg jetzt! dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

## Grossratsbeschluss

### **über die rechtliche Zulässigkeit der unformulierten Kantonalen Volksinitiative betreffend Grossbasler Rheinuferweg jetzt!**

(vom )

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag, beschliesst:

://: Die mit 3'561 gültigen Unterschriften zustande gekommene unformulierte Kantonale Volksinitiative betreffend Grossbasler Rheinuferweg jetzt! wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 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.