



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0959.01

JSD/P090959
Basel, 4. November 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 3. November 2009

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der kantonalen
Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“**

A. Zustandekommen der Volksinitiative

1. Vorprüfung

Am 4. August 2008 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 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 kantonalen Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt vom 13. August 2008 veröffentlicht worden.

Aufgrund von § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen. Demgemäß wurde der Ablauf der Unterschriftensammelfrist von der Staatskanzlei im Kantonsblatt vom 13. August 2008 auf den 14. Februar 2010 festgesetzt.

2. Zustandekommen

Die Frist für die Einreichung der Initiative wurde eingehalten.

Aufgrund von §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 10. August 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative mit 4'644 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 15. August 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am 25. August 2009 unbenutzt abgelaufen.

3. 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.

4. Initiativtext

Die Initiative hat gemäss Unterschriftenbogen folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 13. August 2008):

„Initiative zum Schutz von Basler Familiengartenarealen

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 Abs. 1 und 3 der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 und § 2 des Gesetzes betref-

fend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende unformulierte Initiativbegehren:

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen verlangen, dass die zuständigen Behörden im Kanton Basel-Stadt für sämtliche bestehende Familiengartenareale im Gebiet der Stadt Basel am heutigen Ort und in der bisherigen Grösse im Zonenplan der Stadt Basel eine besondere Familiengartenzone festsetzen und damit die Weiterführung der bestehenden Familiengartenareale sichern.“

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative berichten wir wie folgt:

1. Unformulierte Initiative

Gemäss § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext.

Mit der Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“ 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.

Hierzu gilt es anzumerken, dass die Initiative unter anderem das Anliegen enthält, bestehende eingezonte Areale umzuzonen. Insoweit ist die Initiative eine Zonenplanänderungsinitiative. Zonenplanänderungsinitiativen sind immer unformulierte Initiativen, da die Pläne, auf denen die Parzellen einer Zone zugeordnet sind, zwingend zu dem zu fällenden Grossratsbeschluss gehören und diese Pläne nicht vom Initiativkomitee geliefert werden können.

Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Dies trifft auf die vorliegende Initiative zu, die im Übrigen auch ausdrücklich als unformuliert bezeichnet ist.

2. Das Anliegen der Initiative

Mit der Initiative soll erreicht werden, dass eine neue Familiengartenzone in den Zonenplan der Stadt Basel aufgenommen wird. Dafür muss nicht nur der Zonenplan, sondern auch das Bau- und Planungsgesetz (BPG) geändert werden. Die neue Zone soll aus allen bestehenden Familiengartenarealen in ihrer heutigen örtlichen Lage und Ausdehnung bestehen, damit der Bestand der heutigen Familiengärten für die kommenden Jahrzehnte gesichert ist.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 KV 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. Die Beachtung übergeordneten Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Vom Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700) ist für die Kantone die Unterteilung in die Hauptnutzungszonen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen vorgeschrieben. Art. 18 RPG gestattet es den Kantonen, die Zonentypen zu verfeinern und neue Hauptnutzungszonen zu schaffen.

Heute gehören die meisten Familiengärten in der Stadt Basel zu den Grünanlagen (§ 40 BPG), welche Teil der kantonalen Grünzone sind. Einige Familiengartenareale befinden sich aber auch in anderen Zonen, wie z.B. auf dem Dreispitzareal in der Industriezone. Die Schaffung einer eigenen Familiengartenzone in der Stadt Basel wäre gemäss RPG möglich.

Die vorliegende Initiative widerspricht weder der Bundesverfassung noch der Bundesgesetzgebung und eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

§ 34 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005 (SG 111.100) erklärt die Raumplanung explizit zur Staatsaufgabe. Die Schaffung einer Familiengartenzone widerspricht dem nicht.

Konkretisiert werden die raumplanerischen Grundsätze des Bundes und der KV durch das kantonale Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 (SG 730.100).

Die vorliegende Initiative verlangt die Schaffung einer eigenen Zone für Familiengartenareale. Dafür müssten die Vorschriften über die jetzige Grünzone im BPG (§ 40 ff.), worin die Gartenareale genannt werden, geändert werden und die neue Zone im BPG festgeschrieben werden. Insofern ist die Initiative eine Gesetzesinitiative. Dies ist im vorliegenden Fall aus rechtlicher Sicht möglich.

Die vorliegende Initiative verlangt zudem die Zuordnung aller bestehenden Familiengartenareale in diese neue Familiengartenzone. Dafür müssten diese Areale aus den Zonen, denen sie jetzt angehören in die neue Zone umgezont werden. Insoweit ist die Initiative eine Zonenplanänderungsinitiative. Da Zonenplanänderungen vom Grossen Rat durch Grossratsbeschluss beschlossen werden, ist die Initiative insoweit eine Grossratsbeschlussesinitiative. Auch dies ist im vorliegenden Fall rechtlich möglich.

Nicht alle heutigen Familiengartenareale befinden sich in der Grünzone. Es gibt auch Familiengartenareale in der Industriezone (z.B. Familiengartenareal Dreispitz). Nicht alle heutigen Familiengartenareale gehören zum Grundeigentum der Stadt. Möglicherweise kommt es vor, dass einzelne Familiengartenareale eine private Grundeigentümerschaft haben und diese Areale in einer Zone liegen, bei der die Umzonung in eine neue Familiengartenzone einer materiellen Enteignung gleichkäme, die vom Staat zu entschädigen wäre. Auch eine allfällige derartige Auswirkung der Initiative wäre rechtlich zulässig, aber solche finanziellen Auswirkungen müssten den Stimmbürgern vor der Abstimmung offengelegt werden.

3.2. Einheit der Materie

Aufgrund des bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruchs auf unverfälschte Willenskundgabe müssen Initiativen den Grundsatz der Einheit der Materie wahren. Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dementsprechend darf sich gemäss § 14 des kantonalen IRG eine Initiative nur mit einem Gegenstand befassen.

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und auch der Lehre verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Es dürfen nicht verschiedene Vorschläge unterschiedlicher Natur oder mit verschiedenen Zielen vermischt werden. Zwischen den verschiedenen Teilen einer Volksinitiative muss somit ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt. Als Massstab dafür gilt unter anderem die Sicht des aufgeklärten, politisch interessierten Stimmbürgers (BGE 129 I 366; 130 I 185 in Praxis 95 (2006) Nr. 13; 129 I 381 in Pra 93 (2004) Nr. 91).

Die vorliegende Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“ beinhaltet bei genauer Sicht zwei Forderungen und somit zwei Teile: Erstens die Schaffung einer Familiengartenzone und zweitens die Umzonung aller bestehenden Familiengartenareale in diese neue Zone. Es muss demnach die Frage aufgeworfen werden, ob diese beiden Forderungen der Initiative geeignet sind, bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein rechtlich relevantes Entscheidungsdilemma hervorzurufen.

Es ist festzustellen, dass die vorstehend aufgeworfene Frage sich zwar nicht von der Hand weisen lässt, dass bei näherer Betrachtung aber der Zusammenhang zwischen den beiden Forderungen der Initiative überwiegt. Das klare Ziel der Initiative ist der Erhalt der bestehenden Familiengartenareale in ihrer heutigen Ausdehnung, d.h. deren Festschreibung im heutigen Umfang im Zonenplan. Die Schaffung einer eigenen Familiengartenzone wird nur als geeignetes Mittel zu diesem Ziel angesehen. Allein die Schaffung einer Familiengartenzone ohne die Einzonung aller bestehenden Areale diente nicht dem Anliegen der Initiative.

Auch aus der stärker zu gewichtenden Sicht des Stimmvolkes steht bei der Initiative die Frage nach dem Erhalt oder Nichterhalt der jetzigen Ausdehnung der Familiengartenareale bei einer Abstimmung stark im Vordergrund. Ein wirkliches Stimmbürgerdilemma zwischen den beiden Fragen ist nicht auszumachen oder zumindest zweitrangig. Denjenigen, die dem Erhalt der bestehenden Familiengartenareale für die nächsten Jahrzehnte zustimmen wollen, kann die Schaffung einer eigenen Zone dafür nur recht sein. Denjenigen, die die Ausdehnung der Gärten nicht festschreiben wollen, weil sie der Stadt bei der Zonenplanung freiere Hand gewähren wollen, die aber dennoch der grundsätzlichen Schaffung einer Familiengartenzone nicht abgeneigt sind, kann im vorliegenden Fall zugemutet werden, die Initiative abzulehnen und damit die Nichtschaffung einer eigenen Familiengartenzone in Kauf zu nehmen. Denn damit wäre nicht verbunden, dass die Stadt alle oder einen Grossteil der Familiengärten abschaffen würde. Es kommt immer wieder vor, dass sich Stimmbürger nicht mit allen Punkten mit einer Abstimmungsvorlage anfreunden können, ihnen aber durchaus zugemutet werden kann, sich bezüglich der Hauptlinie einer Vorlage zu entscheiden.

Der Sachzusammenhang zwischen den beiden Teilfragen der kantonalen Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“ ist sehr eng. Der eine Teil der Initiative (Einzonung bestimmter Areale in eine Familiengartenzone) bedingt den anderen Teil (Schaffung dieser Familiengartenzone), wobei auch die Zielrichtung beider Teile als sehr nahe beieinander liegend angesehen werden kann.

Die Einheit der Materie ist demnach als gewahrt anzusehen.

3.3. Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist daher durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag:

Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte kantonale Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über

die rechtliche Zulässigkeit

der kantonalen Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.0959.01 vom 4. November 2009 beschliesst:

Die mit 4'644 Unterschriften zustande gekommene kantonale Volksinitiative „zum Schutz von Basler Familiengartenarealen“ 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.