



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.1380.01

JSD/P111380  
Basel, 23. November 2011

Regierungsratsbeschluss  
vom 22. November 2011

## Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative „Öffnung zum Rhein“

### A. Zustandekommen der Initiative

#### 1. Vorprüfung

Am 20. Mai 2010 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative "Öffnung zum Rhein" den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 27. Mai 2010 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

In der Veröffentlichung vom 27. Mai 2010 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (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 26. November 2011 abläuft.

#### 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 26. August 2011 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative "Öffnung zum Rhein" mit 3'136 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 31. August 2011 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, 11. September 2011 abgelaufen.

### 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 den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

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

### 4. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 27. Mai 2010)

„Kantonale Volksinitiative «Öffnung zum Rhein»

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 Stimmberechtigten die folgende unformulierte Initiative ein:

*Das Kasernenareal (Parzellennummer 0020) ist durch eine Umgestaltung des Kasernenhauptbaus grosszügig zum Rhein hin zu öffnen. Das Kasernenareal ist zudem durch geeignete Entwicklungsmassnahmen zu einem lebendigen städtischen Platz mit vielfältigen öffentlichen und privaten Nutzungen aufzuwerten. Für die Planung der Umgestaltungs- und Entwicklungsmassnahmen ist innerhalb eines Jahres ab Annahme dieser Initiative ein öffentlicher Wettbewerb auszuschreiben.“*

Wir berichten Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt:

## B. Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative

### 1. Formulierte oder unformulierte Initiative?

Gemäss § 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, wenn sie gemäss § 2 Abs. 2 IRG den Inhalt und den Zweck des Begehrns umschreiben. Das trifft auf die vorliegende Initiative zu.

Bei der vorliegenden Initiative „Öffnung zum Rhein“ handelt es sich somit, wie dies auch von den Initiantinnen und Initianten festgehalten worden ist, um eine **unformulierte Initiative**.

## 2. Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative will das Kasernenareal durch Umgestaltung des Hauptbaus grosszügig zum Rhein hin öffnen. Im Weiteren soll durch geeignete Entwicklungsmassnahmen das Areal zu einem lebendigen, städtischen Platz mit vielfältigen öffentlichen und privaten Nutzungen werden. Hiezu ist innerhalb eines Jahres für die Planung der Umgestaltungs- und Entwicklungsmassnahmen ein Wettbewerb auszuschreiben.

## 3. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

### 3.1. Beachtung höherstehenden Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)

Es sind keine ins Auge springende Unvereinbarkeiten mit dem Bundesrecht und mit Staatsverträgen ersichtlich. Wie dargelegt, ist die Initiative „Öffnung zum Rhein“ eine unformulierte Initiative, die vom Grossen Rat vorgängig oder nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung erst noch auszuformulieren ist. Dass er dabei das Bundesrecht und die Staatsverträge zu beachten hat, ist selbstverständlich.

### 3.2. Beachtung kantonalen Rechts

§ 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung berechtigt 3'000 Stimmberechtigte dazu, jederzeit eine unformulierte oder formulierte Initiative auf Erlass, Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen einzureichen.

#### 3.2.1. Verfassungsänderung, Gesetzesänderung oder -aufhebung

Es ist keine Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung ersichtlich, auf deren Änderung oder Aufhebung die vorliegende unformulierte Initiative hinzielt.

#### 3.2.2. Erlass eines neuen oder Änderung eines bestehenden Grossratsbeschlusses

Das Begehr der Initiative bezieht sich auf eine räumlich begrenzte und präzis bestimmte Örtlichkeit, sodass darin die Forderung nach einem konkreten Verwaltungsakt erblickt werden muss. Folglich kann dem Begehr nicht mit dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung von rechtsetzenden Bestimmungen entsprochen werden. Vielmehr bedarf es hierfür 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.

a) Die Initiative verlangt die Umgestaltung des Kasernenareals, wobei der Öffnung zum Rhein besondere Beachtung geschenkt werden soll. Es fragt sich, ob hiezu die bestehenden Bauvorschriften geändert werden müssen. Dies würde durch Erlass eines neuen Bebauungsplans oder Änderung eines bestehenden Bebauungsplans in Form eines Grossratsbeschlusses erfolgen.

Das Gebiet der Kaserne liegt in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Mit Beschluss vom 22. Oktober 1986 hat der Grosse Rat für das Gebiet Kasernenareal / Kasernenstrasse / Klybeckstrasse / Klingentalgraben spezielle Bauvorschriften erlassen. Der Bebauungsplan Nr. 125 lautet wie folgt:

„Für das gemäss dem Zonenänderungsplan Nr. 11338AB des Amtes für Kantons- und Stadtplanung vom 6. Dezember 1985 der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesene Kasernenareal werden folgende spezielle Bauvorschriften erlassen:

- a) der Bereich zwischen den Gebäuden ist als öffentliche Grünanlage zu gestalten. Er darf oberirdisch nicht überbaut werden;
- b) das zuständige Departement kann ausnahmsweise Abweichungen von diesen Vorschriften bewilligen und namentlich die Erstellung kleinerer Bauten zulassen, die zur Ausstattung der öffentlichen Grünanlage dienen.“

Die von den Initiantinnen und Initianten verlangte Umgestaltung des Kasernenareals widerspricht den Bauvorschriften nicht; der Erlass eines neuen Bebauungsplans oder die Änderung des bestehenden Bebauungsplans Nr. 125 ist nicht nötig.

b) Um das Ziel der Initiative, die Umgestaltung des Kasernenareals, zu erreichen, sollen Entwicklungsmassnahmen ergriffen werden, um das Areal zu einem lebendigen, städtischen Platz mit vielfältigen öffentlichen und privaten Nutzungen werden zu lassen. Für die Planung der Umgestaltungs- und Entwicklungsmassnahmen ist ein Wettbewerb auszuschreiben. Die angestrebte Umgestaltung des Kasernenareals erfordert vorgängig die Bewilligung der erforderlichen Ausgaben. Die Kompetenz des Grossen Rates zur Bewilligung von Ausgaben ist in § 21 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 (SG 610.100) geregelt. Die Bewilligung erfolgt in Form eines Ausgabenbeschlusses. Damit ein solcher Beschluss Gegenstand einer Initiative sein kann, muss er dem Referendum unterliegen (§ 47 Abs. 1 Kantonsverfassung). Gemäss § 22 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz unterliegen Grossratsbeschlüsse, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe von über CHF 1'500'000 enthalten, dem fakultativen Referendum.

Bei der vorliegenden Initiative handelt es sich somit um eine Initiative auf Erlass eines Ausgabenbeschlusses des Grossen Rates in der Form eines Grossratsbeschlusses, mit dem der Grosse Rat Ausgaben für die Projektierung des im Sinne der Initiative umzugestaltenden Kasernenareals bewilligt. Voraussetzung ist, dass der Grossratsbeschluss aufgrund der Höhe des zur Ausgabe bewilligten Geldbetrages dem fakultativen Finanzreferendum unterstünde, also eine Ausgabe von mehr als CHF 1'5000'000 gesprochen würde. Es kann davon ausgegangen werden, dass der zu sprechende Betrag diese Grenze übersteigen wird.

Soweit die vorliegende unformulierte Initiative einen Grossratsbeschluss über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung des im Sinne der Initiative umzugestaltenden Kasernenareals verlangt, ist sie rechtlich zulässig.

### 3.3. Keine Unmöglichkeit

Die unformulierte Initiative „Öffnung zum Rhein“ verlangt nicht etwas Unmögliches und ist durchführbar.

### 3.4. Einheit der Materie

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

## 4. Weitere hängige parlamentarische Vorstösse

Derzeit sind noch weitere parlamentarische Vorstösse hängig, welche sich mit der Zukunft des Kasernenareals beschäftigen. Es handelt sich dabei um

- a) Anzug Tino Krattiger und Konsorten für eine grosszügigere Verbindung zwischen Kasernenareal und Rheinufer (065360),
- b) Anzug Gisela Traub und Konsorten betreffend städtebauliche Intervention für das Kasernenareal (065359),
- c) Anzug Claudia Buess und Konsorten betreffend Aufwertung des Kasernenareals als Treffpunkt im Kleinbasel (065357),
- d) Anzug Ruth Widmer und Konsorten betreffend Aufwertung des Kasernenareals als kulturelles Zentrum im Kleinbasel für die freie Kulturszene (065361),
- e) Anzug Hanspeter Kehl und Konsorten betreffend Kasernenhauptbau (006444).

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 28. Juni 2011 zu diesen Anzügen dem Grossen Rat berichtet und beantragt, diese stehen zu lassen. Daneben hat er ein Kreditbegehrchen für Abbruch Zwischenbau und Aufwertung Klingentalweglein in Höhe von über CHF 5'000'000 gestellt. Der Grossen Rat hat den Ratschlag bisher noch nicht behandelt.

Da heute nicht feststeht, ob dem Kreditbegehrchen, das der Regierungsrat dem Grossen Rat mit seinem Ratschlag unterbreitet hat, entsprochen wird, kann die vorliegende Initiative nicht als gegenstandslos und bereits erfüllt bezeichnet werden. Möglicherweise wird dies aber im Laufe der Zeit der Fall sein.

## 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 ist zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative "Öffnung zum Rhein" für rechtlich zulässig zu erklären.**

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

**Grossratsbeschluss  
über  
die rechtliche Zulässigkeit  
der unformulierten Initiative "Öffnung zum Rhein"**

(vom )

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

In der im Kantonsblatt vom 27. Mai 2010 mit Titel und Text publizierten und gemäss Kantonsblatt vom 31. August 2011 mit 3'136 Unterschriften zustande gekommenen unformulierten Initiative „Öffnung zum Rhein“ wird das Begehr auf Erlass eines Grossratsbeschlusses über die Bewilligung eines Geldbetrages für die Projektierung des im Sinne der Initiative umzugestaltenden Kasernenareals als **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.