



An den Grossen Rat

12.1815.02

BVD/P121815

Basel, 4. September 2013

Regierungsratsbeschluss vom 3. September 2013

## Ratschlag

**zur Kantonalen Volksinitiative betreffend  
„Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“**

## Inhalt

<b>1. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
1.1 Initiativtext .....	3
1.2 Der vorliegende Bericht.....	3
<b>2. Rechtliche Realisierbarkeit eines Rheinuferwegs.....</b>	<b>3</b>
2.1 Vorbemerkung.....	3
2.2 Projekt eines Rheinuferwegs aus dem Jahr 2000 .....	4
2.3 Zonenrechtlicher und raumplanerischer Status der Gewässerallmend.....	5
2.4 Interessenabwägung im Bereich Heimat- und Denkmalschutz .....	6
2.4.1. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz .....	6
2.4.2. Kantonaler Stadtbild- und Denkmalschutz.....	8
2.5 Interessenabwägung im Bereich Naturschutz .....	9
2.6 Weitere Bewilligungsvoraussetzungen gemäss RPG.....	9
2.7 Fazit zur zonen- und baurechtlichen Bewilligungsfähigkeit .....	10
<b>3. Würdigung der Initiative .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Umgang mit der Initiative.....</b>	<b>11</b>
<b>5. Antrag.....</b>	<b>12</b>

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Initiativtext

Die Initiative betreffend „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ wurde im Kantonsblatt vom 28. April 2011 mit folgendem Wortlaut publiziert:

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 auszustalten. Dank zweier Tore kann dieser Steg nachts geschlossen werden.

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

### 1.2 Der vorliegende Bericht

Im Bericht vom 31. Januar 2013 über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen wurde aufgezeigt, dass bei der Erstellung des in der Initiative geforderten Rheinuferwegs eine Vielzahl von Erlassen auf Bundesebene und kantonaler Ebene zu beachten sein werden. Eine Grobanalyse dieser Erlasse ergab kein Ausschlusskriterium, welches dem Bau des geforderten Stegs zwingend entgegenstünde. Dem Grossen Rat wurde deshalb beantragt, die Initiative als rechtlich zulässig zu erklären, was dieser mit Beschluss vom 13. März 2013 getan hat. Mit demselben Beschluss wurde das Geschäft dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

Wie sich bereits im Bericht vom 31. Januar 2013 abgezeichnet hat, stellen sich in Bezug auf den Rheinuferweg insbesondere rechtliche Fragen; die technische Machbarkeit des Wegs und Stegs ist demgegenüber weniger problematisch. Aus diesem Grund beleuchtet der vorliegende Bericht in erster Linie die rechtliche Realisierbarkeit des Rheinuferwegs.

## 2. Rechtliche Realisierbarkeit eines Rheinuferwegs

### 2.1 Vorbemerkung

Die meisten der für die Realisierung des Rheinuferwegs relevanten Rechtsgrundlagen verwenden unbestimmte Rechtsbegriffe oder sehen einen Ermessensspielraum vor. Die Auslegung dieser Bestimmungen hat grundsätzlich einzelfallweise anlässlich eines konkreten Bauprojekts zu erfolgen. Zu welchem Schluss die Baubewilligungsbehörden und allenfalls die Rekursinstanzen dabei kommen werden, kann nicht vorausgesagt werden.

Vor gut zehn Jahren war die Erstellung eines Rheinuferwegs am betroffenen Ort indes schon einmal Thema eines Bewilligungs- und Rekursverfahrens. Nachfolgend wird unter Ziff. 2.2 kurz dargelegt, wie sich das damalige Projekt präsentierte und welche Erkenntnisse aus der seinerzeitigen Verweigerung der Baubewilligung durch das Gericht für die vorliegende Initiative gewonnen werden können.

In Ziff. 2.3 bis 2.6 folgen anschliessend einige grundsätzliche, von einem konkreten Bauprojekt losgelöste Überlegungen zu den Bewilligungsvoraussetzungen für den in der Initiative geforderten Rheinuferweg.

## 2.2 Projekt eines Rheinuferwegs aus dem Jahr 2000

Wie schon im Bericht vom 13. Januar 2013 über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen erwähnt, plante die Christoph Merian Stiftung (CMS) bereits im Jahr 2000 die Erstellung eines Rheinuferwegs zwischen Wettsteinbrücke und Pfalz. Dieser Weg sollte auf im Fluss fundierten Stützen ohne feste Verbindung zur bestehenden Rheinufermauer errichtet werden. Der geplante Fussweg wurde in einem Rekursverfahren vom Appellationsgericht als „sehr filigran“ qualifiziert; er stelle sich dem Betrachter „als leicht über der Wasserfläche verlaufende Linie“ dar, die der horizontalen Gliederung des Hügels nicht widerspreche. Es sei deshalb fraglich, ob von diesem leicht konzipierten Bau eine wesentliche Beeinträchtigung seiner Umgebung ausgehe. Allerdings sei der Konstruktion eine gewisse Gefährlichkeit nicht abzusprechen. Durch die Nutzung des Stegs käme zudem eine gewisse Unruhe an den Fuss des Münsterhügels, dessen Charakter massgeblich durch seine Stille, Unantastbarkeit und Unzugänglichkeit geprägt sei. Ausserdem bestehe das Risiko von Sprayereien; solche würden den erhabenen Anblick des Hügels ausserordentlich beeinträchtigen. Ein öffentliches Interesse an der Erstellung des geplanten Weges erkannte das Appellationsgericht demgegenüber nicht. Es argumentierte, vom Fusse des Münsterhügels aus könne tagsüber mit der Fähre das andere Rheinufer auf Kleinbasler Seite erreicht werden, wo eine breite Promenade entlang des Flusses vorhanden sei; der Einbezug des Rheins ins städtische Leben finde deshalb bereits statt, auch ohne dass das neue Projekt verwirklicht werde. Auch zur Erreichung des Münsters sei der Weg nicht notwendig. Das Gericht kam deshalb in Abwägung aller Interessen zum Schluss, dasjenige an der Erhaltung der ungestörten Wirkung der historisch wertvollen Bausubstanz sei vorrangig; der der CMS vom damaligen Baudepartement erteilte Bauentscheid wurde deshalb aufgehoben (VGE vom 19. Oktober 2001 i.S. BHS & FBD).

Aus dieser Vorgeschichte ergeben sich u. E. drei für das Initiativbegehrten wichtige Erkenntnisse:

- Eine gute und sorgfältige Gestaltung eines Rheinuferwegs, die auf die Umgebung weitestgehend Rücksicht nimmt, ist möglich. Ein neues Projekt eines Rheinuferwegs dürfte aber nur dann Chancen auf eine Bewilligungserteilung haben, wenn es vergleichbar gut gestaltet ist wie der im Jahr 2000 geplante CMS-Steg.
- Die vom Appellationsgericht dargelegte Problematik (Gefährlichkeit, Sprayereien, Unruhe), welche gegen das Erstellen eines Fusswegs am betroffenen Ort spricht, besteht weiterhin. Bei einem neuen Projekt eines Rheinuferwegs sollte deshalb angestrebt werden, einen Teil dieser Problematik zu lösen oder zumindest bis zu einem gewissen Grad zu entschärfen.
- Der Erstellung eines Fusswegs am betroffenen Ort stehen mehrere Interessen entgegen, welche durch andere Interessen auf- und überwogen werden müssen, soll der Fussweg bewilligt werden. Dies ist voraussichtlich nur der Fall, wenn an der Erstellung des geforderten Rheinuferwegs unzweifelhaft ein öffentliches Interesse besteht.

Die Initiantinnen und Initianten haben diese drei Erkenntnisse bereits bei der Formulierung der Initiative berücksichtigt. Einerseits lässt der Initiativtext bezüglich konkreter Ausgestaltung des Fusswegs einen grossen Spielraum zu und sieht zudem selbst vor, dass der Weg sorgfältig in die Umgebung eingepasst werden muss. Es ist deshalb anzunehmen, dass gestützt auf die Initiative ein konkretes Projekt erarbeitet werden kann, welches ebenso filigran und zurückhaltend in Erscheinung tritt wie der im Jahr 2000 geplante Steg der CMS. Andererseits nimmt die Initiative einen Teil der Kritikpunkte des Appellationsgerichts auf, indem sie vorsieht, dass der Steg nachts mittels zweier Tore geschlossen werden könnte. Dadurch wird die gerügte Gefährlichkeit des

Stegs verringert; zusätzlich dürfte diese Massnahme auch das Risiko von Sprayereien minimieren. Schliesslich ist die Durchführung einer Abstimmung zur Frage, ob am betroffenen Ort ein Rheinuferweg erstellt werden soll, bestens geeignet, das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses an einem entsprechenden Fussweg festzustellen. Aus dem Gesagten folgt, dass die Initiantinnen und Initianten ihr Begehr grundsätzlich so formuliert haben, dass die Bewilligungsfähigkeit des Stegs im Lichte des VGE vom 19. Oktober 2001 i.S. BHS & FBD als möglich erscheint.

Allerdings ist zu beachten, dass sich die Bewilligungsgrundlagen seit dem Jahr 2000 wesentlich geändert haben. So befand sich das Gebiet damals weder im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz noch im Kantonalen Inventar der schützenswerten Naturobjekte; beides ist heute der Fall. Die Aussagekraft des zitierten Verwaltungsgerichtsentscheids ist deshalb zu relativieren. Die darin enthaltenen Überlegungen sind zwar immer noch zutreffend; zusätzlich müssen heute aber auch die beiden Inventareinträge berücksichtigt werden. Dadurch haben sich die Bewilligungsvoraussetzungen gegenüber dem Jahr 2000 verschärft.

## 2.3 Zonenrechtlicher und raumplanerischer Status der Gewässerallmend

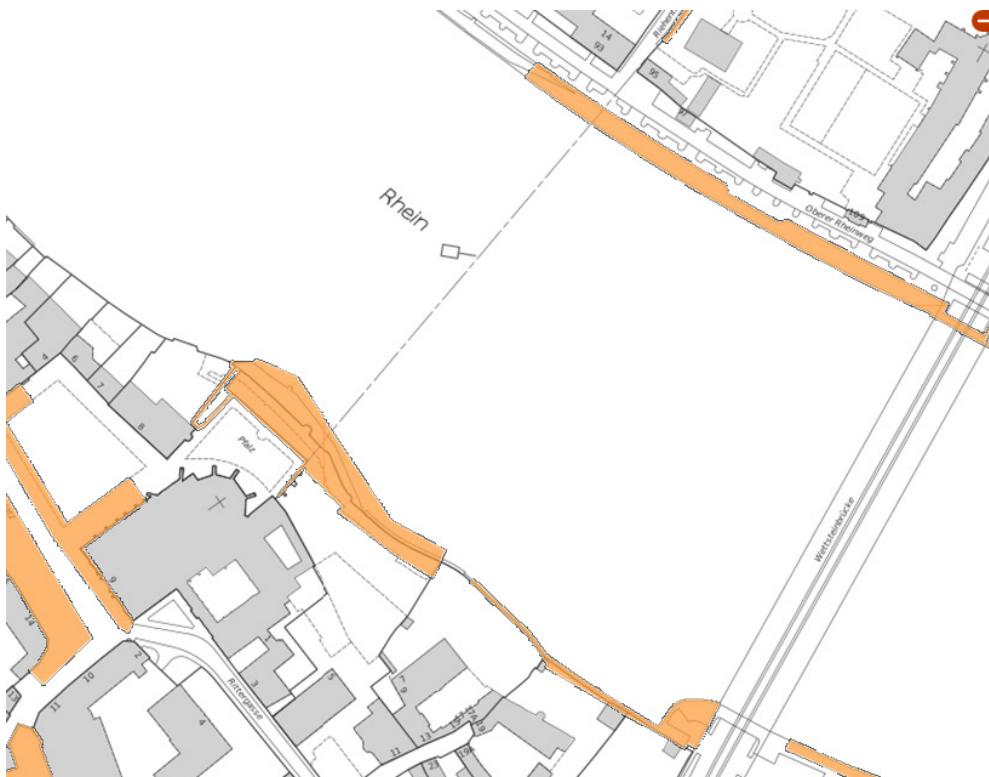
Gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) haben Nutzungspläne zwischen Bau-, Landwirtschaft- und Schutzzone zu unterscheiden. Während die Bewilligungsfähigkeit von Bauten und Anlagen innerhalb von Bauzonen hauptsächlich durch kantonales Recht geregelt wird, regelt das RPG in seinem Art. 24 die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone selbst. Eine Besonderheit besteht in Bezug auf innerörtliche Grünzonen für Promenaden und Parkanlagen sowie Strassen und öffentliche, dem Gemeingebräuch offen stehende Plätze. Diese gelten zwar formellrechtlich nicht als Bauzone im Sinne des RPG; aufgrund ihrer Lage und Zweckbestimmung werden sie aber dennoch zu dem durch die Bauzonen begrenzten Siedlungsbereich gezählt. Gemäss Rechtsprechung und Lehre kommt deshalb bei der Errichtung von Bauten und Anlagen auf solchen Grundstücken nicht Art. 24 RPG, sondern kantonales Recht zu Anwendung (Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006 Art. 15, N 10 und Art. 22, N 1 sowie dort aufgeführte Verweise). Gestützt auf diese Rechtsprechung und Lehre wurde erkannt, dass Bauten und Anlagen auf Basler Strassenallmend keiner Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG bedürfen (VGE vom 17. Dezember 2002 i. S. Gassenzimmer; Urteil des Bundesgerichts 1A.31/2003 vom 18. August 2003).

Zwar wurde der Rhein keiner Nutzungszone zugeordnet und stellt demnach Allmend dar. Dennoch ist er gemäss Rechtsprechung des Appellationsgerichts Basel-Stadt in Bezug auf den raumplanerischen Status nicht wie Strassenallmend zu behandeln. Im oben zitierten Entscheid führte das Verwaltungsgericht aus, nach Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG gehörten Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer zur Schutzzone. Bauten „im Rhein“ befänden sich demnach innerhalb der Schutzzone, so dass für sie aufgrund dieser Zuordnung von Bundesrechts wegen eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich sei.

Diese Rechtsprechung verkürzt die Argumentationsweise insoweit, als das Verwaltungsgericht ausser Acht liess, dass Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG gemäss Rechtsprechung und Lehre nicht zur Folge hat, dass von Bundesrechts wegen sämtliche Flussufer einem Bauverbot unterliegen würden. Welche Flussufer geschützt sind und was dieser Schutz konkret bedeutet, richtet sich vielmehr nach kantonalem Recht (Waldmann/Hänni, a. a. O. Art. 17, N 14). Dass der Rhein in der Nutzungsplanung eben gerade keiner Zone zugewiesen worden ist, darf deshalb nicht unbeachtet bleiben. Allerdings wurden Bereiche des Rheins, bzw. des Rheinufers ins Kantonale Inventar der schützenswerten Naturobjekte aufgenommen. Schutzanordnungen, deren Geltungsbereich nur mit Hilfe eines Plans ersichtlich ist, sind den Schutzonen gemäss Art. 17 RPG gleichzusetzen (Waldmann/Hänni, a. a. O. Art. 17, N 38). Das Inventar der schützenswerten Naturobjekte erfüllt diese Bedingung und kann dementsprechend als Anordnung im Sinne des Art. 17 RPG aufgefasst werden. Vor diesem Hintergrund entspricht es der Praxis des Bau- und Verkehrsdepartements, für Bauten und Anlagen im Rhein eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG zu

verlangen, wenn ein im Inventar der schützenswerten Naturobjekte eingetragener Flussbereich betroffen ist.

Im hier interessierenden Bereich auf Grossbasler Seite zwischen Wettsteinbrücke und Mittlerer Rheinbrücke sind, wie dem nachfolgenden Ausschnitt aus dem GeoViewer entnommen werden kann, zwei Uferabschnitte als Naturobjekte ins Inventar aufgenommen worden: der Uferabschnitt zwischen Wettsteinbrücke und Pfalz (Naturobjekt Nr. 393) und der Park und die Böschung unterhalb der Pfalz (Naturobjekt Nr. 394).



Gemäss Kartenauszug umfassen beide Objekte auch einen Teil des angrenzenden Fliessgewässers. Insoweit der von der Initiative geforderte Steg dem Ufer entlang führen soll, ist davon auszugehen, dass er zumindest teilweise im Bereich der Naturobjekte zu liegen kommt. Der Steg wird deshalb in Anwendung der oben zitierten Rechtsprechung und Praxis einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG bedürfen.

## 2.4 Interessenabwägung im Bereich Heimat- und Denkmalschutz

### 2.4.1. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz

Die Bundesverfassung sieht in Art. 78 vor, dass für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig sind. Gleichzeitig verpflichtet sie den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Diese Verpflichtung hat der Bund mit dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) konkretisiert. Gestützt auf Art. 5 NHG hat er mehrere Inventare erlassen, darunter das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Der ISOS-Band über den Kanton Basel-Stadt erschien im Frühjahr 2012. Darin wird ausgeführt, der Münsterhügel zwischen der Wettsteinbrücke und der Mittleren Brücke sei das Paradestück der Basler Rheinsilhouette; es gebe an dieser Stelle weder einen Uferweg noch eine Uferbebauung (ISOS, Kanton Basel-Stadt, Bern 2012, S. 92).

Angesichts der Zuständigkeit der Kantone für den Natur- und Heimatschutz gilt das NHG grundsätzlich nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe. Die Nutzungsplanung und das Erteilen von Baubewilligungen gelten als Sache der Kantone und werden deshalb in der Regel nicht als Bundesaufgabe im Sinne des NHG betrachtet. Von diesem Grundsatz abweichend ist gemäß bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Erteilung oder Verweigerung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG dann eine Bundesaufgabe im Sinne des NHG zu erblicken, wenn geltend gemacht wird, die Ausnahmebewilligung verstösse gegen die nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat (URP 2008 S. 103, 114 sowie dort zitierte Bundesgerichtsentscheide).

Wie bereits gesagt wurde, bedarf der Bau des in der Initiative geforderten Rheinuferwegs gemäß Rechtsprechung des Appellationsgerichts und Praxis des Bau- und Verkehrsdepartements einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG. Mit der Aufnahme des Münsterhügels ins ISOS hat der Bund zudem Regeln erlassen in Sachen Rücksichtnahme auf das betroffene Ortsbild. Angesichts der Kombination dieser beiden Tatsachen ist gestützt auf die zitierte Rechtsprechung des Bundesgerichts davon auszugehen, dass die Erstellung des in der Initiative geforderten Rheinuferwegs als Bundesaufgabe im Sinne des NHG zu qualifizieren ist.

Eine solche Qualifizierung wirkt sich wesentlich auf die vorzunehmende Interessenabwägung im Bereich Heimatschutz aus. Bei Bundesaufgaben beurteilt sich der Einzelfall direkt gestützt auf das NHG. Art. 6 Abs. 2 NHG sieht hierbei vor, dass ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung entgegenstehen. Diese sehr strenge Voraussetzung wurde in der Rechtsprechung dahingehend abgeschwächt, als nach der Schwere des Eingriffs unterschieden werden muss. Bei schweren Eingriffen wird entsprechend der zitierten Gesetzesbestimmung das Vorliegen eines gleich- oder höherwertigen Interessens von nationaler Bedeutung gefordert. Bei geringfügigen Eingriffen ist demgegenüber nicht zwingend ein Interesse von nationaler Bedeutung notwendig, um eine Abweichung zuzulassen. Die folgende Grafik stammt aus der vom Bund herausgegebenen Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung vom 15. November 2012:



Im vorliegenden Fall drängt sich in Bezug auf die Eingriffsschwere keine offensichtliche Qualifizierung auf. Einerseits wird im ISOS explizit erwähnt, an der betroffenen Stelle gebe es weder einen Uferweg noch eine Uferbebauung. Andererseits ist es vermutlich möglich, den Steg zu erstellen, ohne irreversibel in die schutzwürdige Bausubstanz einzugreifen. Abschliessend kann die Frage, ob die Erstellung eines Rheinuferwegs einen schweren oder geringfügigen Eingriff in ein schützenswertes ISOS-Objekt darstellt, nur in Bezug auf ein konkretes Projekt geklärt werden. Voraussichtlich wird dazu zu gegebener Zeit ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommision oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege eingeholt werden müssen. Bereits heute lässt sich indes feststellen, dass der Erstellung des in der kantonalen Initiative geforderten Fusswegs kaum nationale Bedeutung beigemessen werden kann. Sollte der Steg als schwerer Eingriff in das geschützte Münsterhügelensemble gewertet werden, müsste daher mit einer Ablehnung eines entsprechenden Bauprojekts gerechnet werden.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass das ISOS nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, sondern auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung ist. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts kommen Bundesinventare wie das ISOS ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne des Art. 13 RPG gleich und sind von den Kantonen entsprechend zu beachten (BGE 135 II 209, Urteil des Bundesgerichts 1C\_470/2009 vom 3. Mai 2010). Die Pflicht der Kantone, das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen, wurde mittlerweile explizit in Art. 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 festgeschrieben. Obschon in der Verordnung nicht explizit erwähnt, gilt diese Pflicht gestützt auf die oben zitierte Rechtsprechung auch für die Nutzungsplanung und bei konkreten Vorhaben. Dass das ISOS nur mittelbar zur Anwendung kommt, schlägt sich allerdings in einem grösseren Spielraum für die Behörden bei der Beurteilung des konkreten Einzelfalls nieder. Aus dem Gesagten folgt, dass das ISOS selbst dann berücksichtigt werden müsste, wenn man in der Erstellung eines Rheinuferwegs eine ausschliesslich kantonale Aufgabe erblicken wollte. Bei der Beurteilung des konkreten Einzelfalls könnten die zuständigen Behörden aber unabhängig von der Schwere des Eingriffs alle Interessen berücksichtigen, die für die Erstellung eines Rheinuferwegs sprechen; auch solche von regionaler oder lokaler Bedeutung.

#### **2.4.2. Kantonaler Stadtbild- und Denkmalschutz**

Auch das kantonale Recht enthält mehrere Bestimmungen betreffend Stadtbild- und Denkmalschutz, die bei der Beurteilung eines Rheinuferwegs zur Anwendung kommen werden. So sind dauernde Anlagen und Einrichtungen auf Allmend grundsätzlich unzulässig, wenn dadurch das Städte- oder Landschaftsbild verunstaltet wird (§ 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Inanspruchnahme der Allmend durch die Verwaltung und durch Private vom 24. März 1927). Mit Bezug auf die Umgebung sind Bauten so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht, wobei die Gestaltung des öffentlichen Grundes und seiner Ausstattung erhöhten Ansprüchen zu genügen hat (§ 58 Abs. 1 und 2 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999; BPG). Als im Denkmalverzeichnis vom 23. Juni 1981 eingetragene Denkmäler dürfen das Münster und die Pfalz zudem durch bauliche Veränderungen im näheren Sichtbereich nicht beeinträchtigt werden (§19 des Gesetzes über den Denkmalschutz vom 20. März 1980). Obschon in der genannten kantonalen Gesetzgebung nicht explizit erwähnt, ist aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips auch bei der Beurteilung von Veränderungen gemäss kantonalem Recht eine Interessenabwägung vorzunehmen. Zwar sind der bundesrechtliche Heimatschutz und der kantonale Stadtbild- und Denkmalschutz nicht deckungsgleich. Wie oben dargelegt stellt das NHG jedoch sehr strenge Voraussetzungen an die Vornahme einer Interessenabwägung. Aus Sicht des Regierungsrates ist deshalb zum heutigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass ein Projekt, welches gemäss NHG bewilligungsfähig wäre, auch den kantonalen Bestimmungen über den Stadtbild- und den Denkmalschutz nicht widersprechen würde.

## 2.5 Interessenabwägung im Bereich Naturschutz

Gemäss § 8 Abs. 2 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz vom 25. Januar 1995 (NLG) erheben Kanton und Landgemeinden die schützenswerten Landschaften und Naturobjekte im Rahmen ihrer raum- und nutzungsplanerischen Aufgaben. Weiter sieht § 3 Abs. 1 lit. b der Verordnung über den Natur- und Landschaftsschutz vom 8. September 1998 (NLV) vor, dass die kantonale Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz für Bestandesaufnahme und Klassifizierung von schutzwürdigen Naturobjekten und typischen Landschaften sorgt. Gestützt auf diese Bestimmungen hat die besagte Fachstelle Flächen, die aufgrund der Artenvorkommen besonders schützenswert sind, im Inventar der schützenswerten Naturobjekte ausgeschieden. Das Inventar beinhaltet insgesamt 624 schützenswerte Naturobjekte. Davon weisen 205 Objekte kantonale Bedeutung und 388 Objekte lokale Bedeutung auf. 31 Objekte haben gesamtschweizerische Bedeutung und sind Teil von nationalen Inventaren wie dem Inventar der Trockenwiesen- und weiden oder dem Inventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung.

Der steil nordostexponierte, in seinem Gepräge eher schattigfeuchte Prallhang des Münsterhügels versammelt in Basel seltene Floren- und Faunenelemente. Manche haben hier ihre einzigen Vorkommen im Kanton und sind nach der Roten Liste der Gefässpflanzen des Kantons Basel-Stadt vom Aussterben bedroht. An höheren Pflanzen exemplarisch genannt werden können die Turm-Gänsekresse (*Arabis turrita*) und das Niedliche Glockenblümchen (*Campanula cochleariifolia*). Weit abseits der Vorkommen im Jura bilden sie am Münsterhügel entlegene Vorposten, die mindestens seit 200 Jahren bekannt und schon 1821 in Carl Friedrich Hagenbachs „Tentamen Florae Basileensis“ verzeichnet sind; das Alter der Populationen dürfte allerdings weit höher sein. Weiter sind am betroffenen Ort Gesteinsflechten zahlreich vorhanden. Auch ihnen sagt das herrschende Mikroklima zu. Die Vielfalt der verwendeten Steine bietet zudem unterschiedlichste Unterlagen (Granit, Sandstein, Kalk). Die Mehrzahl der Flechten gilt im Kanton als vom Aussterben bedroht; einzelne sind auch überregional selten. Aus diesen Gründen wurden der Uferabschnitt zwischen Wettsteinbrücke und Pfalz sowie der Park und die Böschung unterhalb der Pfalz als Naturobjekte Nr. 393 und Nr. 394 ins Kantonale Inventar der schützenswerten Naturobjekte aufgenommen. Beiden Objekten kommt regionale Bedeutung zu.

Der Rheinuferweg käme mindestens zum Teil in diesen sensiblen und schützenswerten Uferbereich zu liegen und stellt potenziell eine Beeinträchtigung der Naturobjekte dar. Gerade Flechten sind empfindlich auf Verunreinigungen. Sprayereien, die mit einem Rheinuferweg zu befürchten wären, könnten sie erheblich schädigen.

Lässt sich eine Beeinträchtigung schützenswerter Naturobjekte durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, hat der Verursacher oder die Verursacherin für bestmöglichen Schutz, Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (§ 9 Abs. 1 NLG). Bei der Beurteilung eines konkreten Bauprojekts zur Erstellen eines Rheinuferwegs wird voraussichtlich die Vornahme einer Interessenabwägung gemäss NLG und NLV erforderlich sein. Hierbei wird im Baubewilligung- und allenfalls Rekursverfahren anhand der konkreten Ausgestaltung des Rheinuferwegs zu eruieren sein, wie hoch die Beeinträchtigung der Naturobjekte ist und welche Folgen – insbesondere punkto konkreten Schutzvorkehrten, die Modalitäten der Wiederherstellung oder Qualität und Quantität des Ersatzes – sich daraus ableiten.

## 2.6 Weitere Bewilligungsvoraussetzungen gemäss RPG

Dass der in der Initiative geforderte Steg nur mittels einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG realisiert werden kann, wirkt sich nicht nur in Kombination mit dem ISOS-Eintrag des Münsterhügels, sondern auch in direkter Weise auf die Bewilligungsvoraussetzungen des Stegs aus. Gemäss Art. 24 RPG dürfen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nur bewilligt werden, wenn ihr Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Zudem gilt auch für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone die Anforderung des Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG, wonach die Erteilung einer Bewilligung voraussetzt, dass das Land erschlossen ist.

Die Initiative fordert die Erstellung eines durchgehenden Fusswegs in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer, wobei dieser im Bereich zwischen der Wettsteinbrücke und der mittleren Brücke als Steg über dem Wasser auszustalten sei. Da sich der Zweck der Baute innerhalb der Bauzone nicht verwirklichen lässt, ist das Erfordernis der Standortgebundenheit gegeben. Auch die Voraussetzung der Erschliessung ist am betroffenen Ort erfüllt. Zum heutigen Zeitpunkt kann deshalb davon ausgegangen werden, dass diese beiden Voraussetzungen der Erstellung des geforderten Rheinuferwegs nicht entgegenstehen werden.

Bei der Interessenabwägung werden nebst den oben bereits behandelten Anliegen des Natur- und des Heimatschutzes auch die weiteren Ziele und Grundsätze des RPG zu berücksichtigen sein. Eine zusätzliche Hürde für den Rheinuferweg wird sich daraus – soweit bereits heute eine Aussage hierzu möglich ist – aber eher nicht ergeben.

## **2.7 Fazit zur zonen- und baurechtlichen Bewilligungsfähigkeit**

Die Vereinbarkeit des in der Initiative geforderten Rheinuferwegs mit den relevanten gesetzlichen Bestimmungen kann erst anhand eines konkreten Projekts und im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens abschliessend geklärt werden. Bereits heute zeichnet sich jedoch ab, dass die Bewilligungsfähigkeit des Stegs vom Ausgang einer Interessenabwägung abhängen wird. Besonderes Gewicht wird hierbei dem Heimat- und Denkmalschutz sowie dem Naturschutz zukommen.

In Bezug auf den Heimat- und Denkmalschutz ist festzustellen, dass der betroffene Bereich rund um die Pfalz nicht nur kantonal, sondern auch auf Bundesebene geschützt ist. Da die Erstellung des Rheinuferwegs voraussichtlich einer Ausnahmebewilligung gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung bedarf, stellt die Bewilligungserteilung oder -verweigerung nicht eine ausschliesslich kantonale Aufgabe dar. Aus diesem Grund kommt der im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) vorgesehene Schutz umfassend zum Tragen. Der Spielraum für die kantonalen Behörden wird dadurch verkleinert. Voraussichtlich wird ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege eingeholt werden müssen.

Auch im Bereich des Naturschutzes würde die Erstellung eines Rheinuferwegs zwischen Wettsteinbrücke und Mittlerer Brücke Inventarobjekte betreffen. Wie gross die Beeinträchtigung der Naturobjekte durch einen Rheinuferweg konkret ist und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, wird von den zuständigen kantonalen Stellen anhand eines konkretes Bauprojekts zu klären sein.

## **3. Würdigung der Initiative**

Wie schon gesagt worden ist, plante die CMS bereits vor gut zehn Jahren einen Rheinuferweg am betroffenen Ort. Das damals erarbeitete Projekt hat gezeigt, dass ein solcher Weg so konzipiert werden kann, dass er filigran und zurückhaltend in Erscheinung tritt, dass der betroffene Ort aber eine hohe Sensibilität aufweist. In der Zwischenzeit wurde diese Sensibilität auch durch Einträge ins Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz und ins Kantonale Inventar der schützenswerten Naturobjekte bestätigt. Mit dem Denkmalschutz und dem Naturschutz stehen der Erstellung eines Rheinuferwegs zwei wichtige öffentliche Interessen entgegen. Dies führt zwar nicht dazu, dass jegliche Veränderung des heutigen Zustandes als undenkbar erachtet werden müsste; einen Rheinuferweg in Einklang mit den rechtlichen Vorgaben zu erstellen, stellt jedoch eine grosse Herausforderung dar. Es ist ungewiss, ob diese bei der Ausarbeitung eines konkreten Bauprojekts gemeistert werden kann.

Bereits heute bestehen diverse Möglichkeiten zum Aufenthalt in Flussnähe, welche von vielen Bewohnerinnen und Bewohnern sehr geschätzt und rege genutzt werden. Das Zustandekommen

der Initiative betreffend „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ hat aufgezeigt, dass bei einem Teil der Bevölkerung ein Bedürfnis besteht, das bestehende Angebot zu erweitern.. Der Regierungsrat ist jedoch der Meinung, dass ein Grossteil der Baslerinnen und Basler mit den vorhandenen Aufenthaltsmöglichkeiten am und rund um den Rhein zufrieden sind. Die Zugänglichkeit und Erlebbarkeit des Münsterhügels, der Pfalz und des Rheins sind auch ohne den geforderten Rheinuferweg hinreichend gewährt, weshalb auch der touristische und städtebauliche Mehrwert des geforderten Rheinuferwegs eher gering ausfällt.

Aus diesem Grund sowie angesichts der in Frage gestellten Bewilligungsfähigkeit stuft der Regierungsrat das Projekt als nicht prioritär ein. Der Regierungsrat unterstützt das Initiativbegehen deshalb nicht und ist der Meinung, die Initiative sollte zur Ablehnung empfohlen werden.

#### **4. Umgang mit der Initiative**

Über die Bewilligungsfähigkeit des Rheinuferwegs, bzw. eines in dieser Sache konkreten Bauprojekts wird voraussichtlich aufgrund einer Interessenabwägung entschieden werden. Die grösste Hürde wird hierbei nach heutigem Wissensstand das NHG darstellen. Conditio sine qua non für einen Ausgang der Interessenabwägung zugunsten des Rheinuferwegs dürfte die Feststellung eines gewichtigen öffentlichen Interesses an seiner Erstellung sein. Beim CMS-Steg vor gut zehn Jahren wurde ebendieses vom Appellationsgericht verneint. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund der Tatsache, dass der Regierungsrat die Initiative aus den obgenannten Gründen nicht unterstützt, erachtet es der Regierungsrat für nicht sinnvoll, die Initiative zum heutigen Zeitpunkt – beispielsweise in Form eines Spezialgesetzes oder durch Ausarbeitung eines Bauprojekts – auszuformulieren. Vielmehr drängt sich eine vorgängige, klare Statuierung eines öffentlichen Interesses an der Verwirklichung des Initiativbegehrens auf. Der Regierungsrat ist deshalb der Meinung, die Initiative solle in einem ersten Schritt unformuliert und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung gebracht werden. Auf diese Weise kann das Bestehen – oder Fehlen – eines öffentlichen Interesses an der Erstellung eines Rheinuferwegs unmissverständlich festgestellt werden. Da der Regierungsrat das Initiativbegehen aufgrund des angezweifelten Mehrwerts nicht unterstützt, ist er der Ansicht, dass die Initiative zur Ablehnung empfohlen werden soll.

Bei einer allfälligen Annahme der Initiative wäre in der Folge ein konkretes Projekt zu erarbeiten, wobei aus heutiger Sicht die Durchführung eines Projektwettbewerbs als dienlich erachtet wird. Anschliessend wäre dem Grossen Rat im Hinblick auf die Realisierung des konkreten Bauprojekts durch die öffentliche Hand ein Kreditbeschluss vorzulegen. Vorlagen, mit welcher die Anliegen einer vom Stimmvolk angenommenen unformulierten Initiative erfüllt werden, sind diesem von Gesetzes wegen zum definitiven Entscheid vorzulegen (§ 22 Abs. 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991). Aus diesem Grund wäre der Kreditbeschluss den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Abstimmung zu unterbreiten. Zurzeit ist mangels Interesse von entsprechender Seite nicht anzunehmen, dass eine Realisierung und Finanzierung des Bauprojekts durch Private in Betracht kommen wird. Sollte sich daran etwas ändern, wäre eine andere entsprechende Vorlage, beispielsweise ein Spezialgesetz, auszuarbeiten, welche dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden könnte.

Selbst wenn das Basler Stimmvolk in einer ersten Abstimmung die Idee eines durchgehenden Fusswegs in unmittelbarer Nähe zum Grossbasler Rheinufer befürwortet und sich in einer zweiten Abstimmung positiv zu einem Kreditbeschluss äussert, kann die Realisierung des Wegs im Baubewilligungs- und allenfalls im Rekursverfahren scheitern. Der Heimatschutz und der eigens zur Bekämpfung des Rheinuferwegs gegründete Verein „Verein unser Stadtteil“ haben bereits angekündigt, den Steg mit allen Mitteln zu bekämpfen. Zur Vermeidung falscher Erwartungen ist deshalb bei der Abstimmungsvorlage – wie bei der vor Kurzem im Grossen Rat behandelten Volksinitiative betreffend „CentralParkBasel“ – die klare Erläuterung beizufügen, dass eine Annahme der Initiative nicht zwingend dazu führen wird, dass das Projekt realisiert werden wird.

## 5. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

**Beilage**  
Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### betreffend

### Kantonale Volksinitiative betreffend Grossbasler Rheinuferweg jetzt!

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

Die mit 3'561 gültigen Unterschriften zustande gekommene unformulierte Kantonale Volksinitiative betreffend „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!“ lautet wie folgt:

*„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 auszustalten. Dank zweier Tore kann dieser Steg nachts geschlossen werden.“*

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

Sie ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen. Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.