

Bericht des Gemeinderats zur Initiative zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen; Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit

Kurzfassung:

Am 8. August 2008 hat die Gemeindeverwaltung Riehen durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Initiative „zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen“ den Formvorschriften der Ordnung der politischen Rechte entsprechen. Die Initiative will sämtliche Familiengartenareale in Riehen im Zonenplan am heutigen Ort und in der bisherigen Grösse durch eine besondere Familiengartenzone sichern. Am 4. Juli 2009 wurde im Kantonsblatt das Zustandekommen der Initiative publiziert.

Mit dem vorliegenden Bericht wird die rechtliche Zulässigkeit der Initiative geprüft und bejaht. Der Gemeinderat stellt dem Einwohnerrat die Anträge, die Initiative für rechtlich zulässig zu erklären und ihm die Initiative zur Berichterstattung zu überweisen.

Politikbereiche: Volksabstimmungen und Behördendienste
Siedlungsentwicklung

Auskünfte erteilen: Willi Fischer, Gemeindepräsident
061 646 81 11

Matthias Schmutz, Gemeinderat
079 356 73 11

Urs Denzler, Abteilungsleiter Publikums- und Behördendienste
061 646 82 60

Ivo Berweger, Abteilungsleiter Hochbau und Planung
061 646 82 86

Januar 2010



1. Die Initiative

Am 8. August 2008 hat die Gemeindeverwaltung Riehen durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Initiative „zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen“ den Formvorschriften der Ordnung der politischen Rechte (OPR; RiE 132.100) entsprechen.

Am 4. Juli 2009 wurde im Kantonsblatt das Zustandekommen der Initiative publiziert. Sie hat folgenden Wortlaut:

„Die unterzeichneten, in der Gemeinde Riehen stimmberechtigten Personen stellen gestützt auf die Gemeindeordnung der Gemeinde Riehen vom 27. Februar 2002, § 13 und die Ordnung der politischen Rechte in der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. April 2004, §§ 27, 29, 31 und 32 das folgende unformulierte Initiativbegehren:

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

2. Behandlung der Initiative

Nachfolgenden Ausführungen sei vorausgeschickt, dass beim Kanton eine fast gleichlautende Initiative zum Schutz der Basler Familiengartenareale eingereicht worden ist. Mit Regierungsratsbeschluss vom 3. November 2009 erklärte der Regierungsrat diese für rechtlich zulässig. Der Grosse Rat ist ihm in seiner Sitzung vom 9. Dezember 2009 gefolgt.

An diesem Beschluss des Regierungsrats bzw. des Grossen Rats orientiert sich auch die rechtliche Beurteilung der Riehener Initiative.

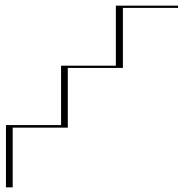
3. Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit

Gemäss § 48 KV und § 30 OPR ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendem Recht nicht widerspricht, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches oder offensichtlich Rechtswidriges 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 Riehen zum Landwirtschaftsgebiet (§ 41 BPG), welches Teil der Grünzone ist.

Die Schaffung einer eigenen Familiengartenzone in Riehen 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 und kommunalen 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 widerspräche 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).

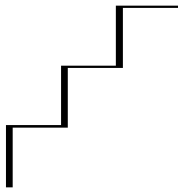
Die vorliegende Initiative verlangt die Schaffung einer eigenen Zone für Familiengartenareale. Gemäss § 103 BPG kann die Gemeinde eigene Zonen definieren.

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. Zonenplanänderungen werden vom Einwohnerrat beschlossen und müssen gemäss § 114 BPG von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigt werden. Die Genehmigung erfolgt, wenn die Planung rechtmässig und im Sinne des Raumplanungsrechts zweckmässig ist.

Nicht alle heutigen Familiengartenareale befinden sich in der Grünzone. Es gibt auch Familiengartenareale in der Bauzone. Die meisten Familiengartenareale gehören zum Grundeigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel. Einzelne gehören der Gemeinde Riehen oder sind in privatem Besitz. Bei der Umzonung in eine neue Familiengartenzone kommt es je nach dem zu einer materiellen Enteignung, die von der Gemeinde zu entschädigen wäre. Einerseits können die betroffenen Grundeigentümer gegen den Zonenänderungsbeschluss rekurrieren. Andererseits kann, falls die Zonenänderung rechtskräftig wird, eine Entschädigung geltend gemacht werden. Auch eine allfällige derartige Auswirkung der Initiative wäre rechtlich zulässig, aber mögliche finanzielle Auswirkungen müssten den Stimmbürgerinnen und 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 § 30 OPR eine Initiative nur mit einem Gegenstand befassen.



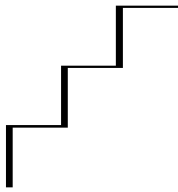
Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und auch der Lehre verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürgerinnen und 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 müssen 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.

Die vorliegende Volksinitiative „zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen“ 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 diene 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 Gemeinde 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 Gemeinde alle oder einen Grossteil der Familiengärten abschaffen würde. Es kommt immer wieder vor, dass sich Stimmbürger(-innen) 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 Initiative „zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen“ ist sehr eng. Der eine Teil der Initiative (Einzonung bestimmter Areale in eine Familiengartenzone) bedingt den anderen Teil (Schaffung dieser



Seite 5 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 oder offensichtlich Rechtswidriges und ist daher durchführbar.

4. Weiteres Vorgehen

Die Initiative hat grosse Auswirkungen auf die Gestaltung des Zonenplans, der zur Revision ansteht. Der Gemeinderat beantragt deshalb, ihm die Initiative zur Berichterstattung gemäss § 41 Abs. 1 OPR zu überweisen. Im Rahmen dieses innert Jahresfrist zu erstattenden Berichts soll auch geprüft werden, ob der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Weiter wird dieser Bericht konkretisieren müssen, was als Familiengartenareal im Sinne der Initiative zu verstehen ist.

5. Anträge

Der Gemeinderat stellt folgende Anträge:

1. Die Initiative zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Initiative ist dem Gemeinderat zur Berichterstattung gemäss § 41 Abs. 1 OPR zu überweisen.

Riehen, 5. Januar 2010

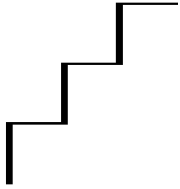
Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Willi Fischer

Der Gemeindeverwalter:

Andreas Schuppli



Beschluss des Einwohnerrats betreffend Initiative zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen; Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit

„Der Einwohnerrat beschliesst auf Antrag des Gemeinderats:

1. Die Initiative zum Schutz von Familiengartenarealen in Riehen wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Initiative wird dem Gemeinderat zur Berichterstattung gemäss § 41 Abs. 1 der Ordnung der politischen Rechte überwiesen.

Dieser Beschluss wird publiziert.“

Riehen,

Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Der Sekretär:

Thomas Meyer

Andreas Schuppli