



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.0763.01

JD / P 080763
Basel, 12. November 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 11. November 2008

Bericht

zur

**rechtlichen Zulässigkeit der Initiative
„Ja zur IWB - erneuerbar und demokratisch !“**

A.

1. Vorprüfung

Am 28. November 2007 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative „Ja zur IWB – erneuerbar und demokratisch!“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 1. Dezember 2007 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

2. Zustandekommen

Aufgrund von § 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 30. Juni 2008 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Ja zur IWB – erneuerbar und demokratisch!“ mit 3'331 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 5. Juli 2008 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Dienstag, 15. Juli 2008 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

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. Der Regierungsrat bedauert, dass dies im vorliegenden Fall innerhalb von fünf Monaten geschah.

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

4. Initiativtext

4.1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 1. Dezember 2007)

„Kantonale Volksinitiative ‚Ja zur IWB – erneuerbar und demokratisch!‘

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 folgende unformulierte Initiative ein.

Die Basler Gesetzgebung ist im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen wie folgt zu gestalten:

1. Die Netze der Industriellen Werke Basel (IWB) bleiben im Eigentum des Kantons, soweit sie nicht nach Bundesrecht an die Schweizerische Netzgesellschaft übergehen.
2. Die Beteiligungen an Wasserkraftwerken und an anderen Kraftwerken, insbesondere solche mit erneuerbaren Energien, bleiben im Eigentum des Kantons, soweit sie nicht durch Heimfall an die Standort-Gemeinden übergehen.
3. Netto-Gewinne aus Netzbetrieb, Beteiligungen sowie Verkäufen von Energie, Wasser und Dienstleistungen der IWB fallen an den Kanton; vorbehalten bleibt die Gewinnbeteiligung ausserkantonaler Konzessionsgemeinden.
4. Die Industriellen Werke Basel (IWB) werden als Verwaltungsabteilung des Kantons oder als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt.
5. Der IWB-Verwaltungsrat (bisher: Werkkommission) wird vom Grossen Rat gewählt. Es gilt § 14 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (Vertretung nach Fraktionsstärke). Das Gesetz kann ferner eine Vertretung des Regierungsrates, des Personals und der Konzessionsgemeinden vorsehen.
6. Der Grosse Rat kann den IWB einen Leistungsauftrag erteilen.
7. Beschlüsse über Investitionen, Erwerb, Ausbau oder Veräusserung von Beteiligungen sowie von mehrjährigen Strombezugsverträgen bedürfen der Zustimmung des IWB-Verwaltungsrates. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes betreffend Kompetenzen des Grossen Rates und Referendum gelten sinngemäss.
8. Die Netzgebühren werden auf Antrag des IWB-Verwaltungsrates festgelegt.
9. Bei den Arbeitsbedingungen gelten die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen (Personalgesetz, Lohngesetz, Pensionskassengesetz sowie dazugehörige Verordnungen).
10. Der Gesetzgeber regelt die weiteren Erfordernisse.“

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

B.

1. Unformulierte Initiative

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

Mit der Initiative „Ja zur IWB – erneuerbar und demokratisch!“ wird kein ausgearbeiteter Erlassentext 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.

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 Begehrens umschreiben. Das trifft auf die vorliegende Initiative, die von den Initiantinnen und Initianten selber als unformulierte Initiative bezeichnet wird, zu. In zehn aufgezählten Punkten verlangt sie die Änderung der Basler Gesetzgebung über die Industriellen Werke Basel und umschreibt damit den Inhalt und den Zweck des Initiativbegehrens.

2. Das Anliegen der Initiative

Zentrales Anliegen der Initiative „Ja zur IWB - erneuerbar und demokratisch!“ ist die Beibehaltung der IWB im Eigentum des Kantons und die Verhinderung einer Privatisierung und eines anschliessenden Verkaufs der IWB.

Um das operative Geschäft im seit Jahresbeginn geöffneten Strommarkt zu vereinfachen, will der Regierungsrat die IWB verselbständigen. Zu diesem Zweck soll das Gesetz über die Versorgung des Kantons Basel-Stadt mit Energie und Trinkwasser durch die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 21. April 1988 (772.300) geändert werden. Zwischen dem 1. Februar 2008 und dem 25. April 2008 ist darüber gemäss § 53 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV) (111.100) eine Vernehmlassung durchgeführt worden.

Die vorliegende Initiative weicht in einigen Punkten vom vorgenannten Vernehmlassungsentwurf ab. Mit ihrer Initiative „Ja zur IWB - erneuerbar und demokratisch!“ wollen die Initiantinnen und Initianten auf die Änderungen des IWB-Gesetzes Einfluss nehmen. Bei der Erarbeitung des Ratschlages zum Erlass eines neuen IWB-Gesetzes wurden deshalb auch Gespräche mit den Initiantinnen und Initianten der vorliegenden Initiative geführt. Auf den Einfluss dieser Gespräche und der übrigen Vernehmlassungsrückmeldungen auf den Ratschlag, der am 16. September 2008 vom Regierungsrat zu Händen des Grossen Rates verabschiedet worden ist, wird in der materiellen Stellungnahme zur Initiative eingegangen werden.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts

Ein Verstoß gegen Bundesrecht ist nicht ersichtlich. Zudem soll die gesetzliche Ausgestaltung der IWB gemäss dem Einleitungssatz der Initiative „im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen“ erfolgen.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

3.1.2.1. Das System der Volksrechte im Kanton Basel-Stadt

Gestützt auf § 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV) (111.100) können 3'000 Stimmberechtigte jederzeit eine unformulierte oder formulierte Initiative einreichen auf Erlass, Aufhebung oder Aenderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen.

Vom Recht, mit einer Initiative eine **Aenderung des IWB-Gesetzes** zu verlangen, machen die Initiantinnen und Initianten Gebrauch, indem sie etwa

- in Ziff. 5 ihrer Initiative verlangen, dass **der Grosse Rat den IWB-Verwaltungsrat wählt**, statt wie bisher eine (Werk)Kommission, die gemäss § 48 des IWB-Gesetzes dem zuständigen Departement beigegeben ist;
- in Ziff. 8 ihrer Initiative verlangen, dass die **Netzgebühren auf Antrag des IWB-Verwaltungsrates festgelegt werden**, - allerdings ohne zu bestimmen, von wem sie festgelegt werden sollen, - während bisher gemäss § 32 des IWB-Gesetzes der Regierungsrat die Preise und Tarife auf Antrag der Werkkommission in besonderen Verordnungen beschliesst.

Daneben verlangt die Initiative in mehreren Punkten nicht den Erlass, die Aufhebung oder Aenderung von Gesetzesbestimmungen, sondern die **Beibehaltung von Gesetzesbestimmungen**, indem sie etwa

- in Ziff. 3 verlangt, dass **Netto-Gewinne** aus Netzbetrieb, Beteiligungen sowie Verkäufen von Energie, Wasser und Dienstleistungen der IWB **an den Kanton fallen, was heute schon der Fall ist**, indem gemäss § 7 Abs. 1 des IWB-Gesetzes Ueberchüsse der IWB in die Staatskasse fallen;
- in Ziff. 9 verlangt, dass **bei den Arbeitsbedingungen die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen** (Personalgesetz, Lohngesetz, Pensionskassengesetz sowie dazugehörige Verordnungen) gelten, **was heute schon der Fall ist**.

Mit einer Initiative die **Beibehaltung von Gesetzesbestimmungen** zu verlangen, ist **nicht vorgesehen**, weder in § 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung noch im Gesetz betreffend Initiative und Referendum.

Nach dem System der baselstädtischen Volksrechte haben die Stimmberechtigten das Recht, gegen eine vom Grossen Rat beschlossene Aenderung eines Gesetzes, mit der ihnen nicht zusagende Veränderungen vorgenommen werden sollen, **das fakultative Referendum zu ergreifen** und damit zu verlangen, dass der Aenderungsbeschluss des Grossen Rates den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird in der Hoffnung, dass die Aenderung in der Volksabstimmung verworfen werde und der bisherige Gesetzeszustand

auf diese Weise beibehalten werde. Das dem baselstädtischen System eigene Instrument zur Beibehaltung des status quo und zur Verhinderung von Veränderungen ist das fakultative Referendum und **nicht die Verhinderungsinitiative**.

Wird eine Initiative, die etwas verlangt, was bereits geltendes Recht ist, in der Volksabstimmung verworfen, dann heisst das, dass die Stimmberechtigten das geltende Recht dem, was die Initiative verlangt, vorziehen : es bleibt also beim geltenden Recht.

Wird die gleiche Initiative in der Volksabstimmung gutgeheissen, heisst das, dass die Stimmberechtigten das, was die Initiative verlangt, dem geltenden Recht vorziehen : da aber das, was die Initiative verlangt, das Gleiche ist wie das geltende Recht, bleibt es auch bei einer Gutheissung der Initiative beim geltenden Recht. Die Volksabstimmung erweist sich in einem solchen Fall als **Leerlauf** und hätte **gerade so gut unterbleiben** können.

Initiativen, die nicht den Erlass, die Aufhebung oder Aenderung einer Gesetzesbestimmung, sondern lediglich deren Beibehaltung verlangen, sind im baselstädtischen Recht **nicht vorgesehen**.

Die vorliegende Initiative „Ja zur IWB - erneuerbar und demokratisch !“ enthält nicht nur Begehren auf Beibehaltung des geltenden Rechts, sondern **auch Begehren auf Aenderung des geltenden Rechts**. Die Begehren auf Beibehaltung des geltenden Rechts brauchen in diesem Fall **nicht für rechtlich unzulässig** erklärt werden, weil über die Begehren auf Aenderung des geltenden Rechts ohnehin eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss. Die Begehren auf Beibehaltung des geltenden Rechts werden dabei gewissermassen als „blinde Passagiere“ mitgeführt und illustrieren auf ihre Art den **rechtlichen Hintergrund**, auf dem die mit der Initiative verlangten Gesetzesänderungen vorgenommen werden sollen.

3.1.2.2. Die Bestimmungen der Kantonsverfassung über Wirtschaft und Arbeit und über Energie

Die Initiative verstösst weder gegen § 29 KV (Marginalie „Wirtschaft und Arbeit“) noch gegen § 31 KV (Marginalie „Energie“).

Ein Verstoß gegen höherstehendes kantonales Recht ist nicht ersichtlich.

3.2. Einheit der Materie

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.

In der Initiative „Ja zur IWB – erneuerbar und demokratisch !“ wird in zehn Punkten festgehalten, wie das IWB-Gesetz ausgestaltet werden soll; alle Punkte stehen in einem inneren Zusammenhang; es werden keine anderen Themen damit verknüpft. Die Einheit der Materie ist gegeben.

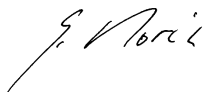
3.3. Durchführbarkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, den beigelegten Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative „Ja zur IWB - erneuerbar und demokratisch!“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber

