



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.0480.01

JSD/P100480
Basel, 24. Juni 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 22. Juni 2010

Bericht

zur

rechtlichen Zulässigkeit der Kantonalen Volksinitiative „für einen sicheren Kanton Basel-Stadt (Sicherheitsinitiative)“

A. Formelle Voraussetzungen

1. Vorprüfung

Am 15. Oktober 2009 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 Abs. 1 Satz 2 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 Volksinitiative „für einen sicheren Kanton Basel-Stadt (Sicherheitsinitiative)“ den gesetzlichen Formerfordernissen entspricht. Diese Verfügung ist nach § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie mit Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 21. Oktober 2009 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 erwähnten Kantonsblatt auf den 21. April 2011 festgesetzt.

2. Zustandekommen

In Anwendung der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 22. März 2010 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative „für einen sicheren Kanton Basel-Stadt (Sicherheitsinitiative)“ mit 3'193 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 27. März 2010 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Dienstag, dem 6. April 2010 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grosse Rat innerhalb von drei Monaten den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

4. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 21. Oktober 2009):

„Es ist zu gewährleisten, dass durch die Kantonspolizei Basel-Stadt im Vergleich zu heute mindestens ein Drittel mehr Stunden uniformierte sichtbare Präsenz pro Jahr geleistet wird. Davon müssen mindestens 40 Prozent für die Gewährleistung der Sicherheit in den Quartieren und mindestens 20 Prozent im Bereich Gewaltprävention verwendet werden.“

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

Zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative berichten wir wie folgt:

1. Unformulierte Initiative

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

Mit der Initiative 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 nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Dies ist vorliegend der Fall. Unformulierte Initiativen müssen gemäss § 2 Abs. 2 IRG *den Inhalt und den Zweck* des Begehrens umschreiben.

2. Das Anliegen der Initiative

Wie den entsprechenden Initiativunterlagen zu entnehmen ist, sind die Initiantinnen und Initianten der Auffassung, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger im Kanton Basel-Stadt nicht mehr sicher fühlen und eine höhere Präsenz von uniformierten Polizistinnen und Polizisten in den Quartieren wünschen. Es wird deshalb verlangt, dass die Kantonspolizei „im Vergleich zu heute“ die sichtbare uniformierte Präsenz - unter besonderer Berücksichtigung der Quartiere - erhöht. Ebenso soll ein Teil der geforderten erhöhten Polizeipräsenz im Bereich der Gewaltprävention eingesetzt werden. Der Initiative ist demgemäss die Forderung nach einem erhöhten Sicherheitsstandard in einem ganz bestimmten Bereich zu entnehmen.

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 höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Eine Kollision mit Normen des Bundesrechts oder mit Vorschriften eines Staatsvertrags ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Gegenstand einer Volksinitiative kann nach § 47 Abs. 1 KV der Erlass, die Aufhebung oder eine Änderung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen oder von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen sein. Volksinitiativen können sich mit anderen Worten ausschliesslich auf Normvorschriften beziehen, die vom Grossen Rat verabschiedet werden können. Hingegen steht eine Initiative für Erlasse, die in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen, nicht zur Verfügung.

Bei unformulierten Initiativen bestimmt der Grosse Rat, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder des Beschlusses umzusetzen ist (§ 49 Abs. 4 KV, § 23 IRG).

Gemäss § 101 KV ist der Regierungsrat „die leitende und oberste vollziehende Behörde“ des Kantons. Unter dem Titel „Leitung der Verwaltung“ bestimmt § 108 KV weiter, dass der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vorsteht. Verwaltungsleitung kann - neben dem Gesetzesvollzug – als die „herkömmliche Kernaufgabe der Regierung bezeichnet werden“ (vgl. Gerhard Schmid in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt S. 201). Er sorgt für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation. Zu den im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates gehörenden Aufgaben zählt ferner die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 110 KV Abs. 1 lit. a KV). Gemäss der vorstehend beschriebenen Verfassungsordnung liegt es in der Zuständigkeit des Regierungsrates, festzulegen, welche Stellen und wie viele Mitarbeitende zur Erfüllung der entsprechenden Aufgaben den einzelnen Dienststellen zur Verfügung stehen (§ 29 Abs. 3 Organisationsgesetz, SG 153.100). Gemäss § 69 Abs. 2 KV darf ohne verfassungsrechtliche Kompetenz keine Behörde in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Insoweit ist die Einflussnahme des Grossen Rates in eine Kernkompetenz des Regierungsrates grundsätzlich eingeschränkt.

Gemäss § 83 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Grundlegend und wichtig sind gemäss § 83 Abs. 2 KV Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie insbesondere Bestimmungen über die Grundzüge der Rechtsstellung des Einzelnen (lit. a), den Gegenstand der Abgaben, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessung der Abgaben mit Ausnahme der Gebühren von geringer Höhe (lit. b), Zweck, Art und Rahmen von kantonalen Leistungen (lit. c) sowie die *Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden* (lit. d). In Ausführung dieser letztgenannten Bestimmung enthält das Organisationsgesetz unter anderem die grundlegenden Bestimmungen zur Organisation der Verwaltung. Gemäss § 29 Abs. 1 OG ist die Gliederung der Departemente in einzelne Verwaltungseinheiten Sache des Regierungsrates. Ebenso steht es in seiner Zuständigkeit festzulegen, welche Stellen und wie viele Mitarbeitende den Dienststellen zur Verfügung stehen (§ 29 Abs. 3 OG). Die Kantonspolizei steht unter der Aufsicht des Regierungsrates und ist der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des zuständigen Departements unterstellt (§ 18 Polizeigesetz, PolG, SG 510.100). Die Aufgaben der Kantonspolizei werden in § 2 PolG einzeln aufgelistet. Im vorliegend interessierenden Zusammenhang ist § 2 Abs. 1 Ziff. 4 PolG zu

Im vorliegend interessierenden Zusammenhang ist § 2 Abs. 1 Ziff. 4 PolG zu erwähnen, wonach die Kantonspolizei Massnahmen zur Verhütung und zur Verfolgung von Straftaten sowie vorsorgliche Massnahmen für eine zweckmässige Strafverfolgung trifft. Die Forderung der Initiantinnen und Initianten ist eine weitergehende Konkretisierung dieser Aufgabe.

Während die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden wie gesehen nach geltendem Recht in der Verfassung bzw. in einem Gesetz geregelt sind, bestimmt der Regierungsrat die konkrete Zuteilung der entsprechenden Personalressourcen auf *untergesetzlicher Ebene*. Der Regierungsrat fasst die für die Erfüllung der in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben entsprechende Beschlüsse bzw. erlässt entsprechende Weisungen, welche innerhalb der Departemente umzusetzen sind. Akte des Regierungsrates können aber nicht dem Volk zum Entscheid unterbreitet werden (vgl. Stephan Wullschleger in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Hrsg. Denise Buser, S. 154). Die Verteilung der Befugnisse in der beschriebenen Art macht Sinn, denn der Regierungsrat kann zusammen mit der ihm unterstellten Verwaltung bei sich verändernden Gegebenheiten schnell und flexibel reagieren und verfügt über die notwendigen Sach- und Detailkenntnisse. Der aufwendige Gesetzgebungsapparat soll demgegenüber sinnvollerweise für den Erlass und die Änderung von grundlegenden Rechtsnormen beansprucht werden. Punktuelle Eingriffe des Grossen Rates in organisatorische Fragen verwischen zudem tendenziell die Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung.

Die unformulierte Initiative fordert einen höheren Sicherheitsstandard, indem „im Vergleich zu heute mindestens ein Drittel mehr Stunden uniformierte sichtbare Präsenz pro Jahr geleistet werden muss“, und schreibt zudem vor, dass ein Teil dieser Mehrstunden „in den Quartieren und in der Gewaltprävention“ geleistet werden muss. Es ist damit der politische Wille der Initiantinnen und Initianten erkennbar - im Widerspruch zur vorstehend dargelegten verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung - einen aus ihrer Sicht wichtigen Bereich mitzugestalten. Die Festsetzung eines konkret definierten Sicherheitsstandards in einer Norm ist zwar untypisch und kaum wünschbar, aus rechtlicher Sicht indessen nicht ausgeschlossen. Im Lichte von § 83 Abs. 1 KV kann das vorliegende Anliegen mit Blick auf die grosse Zahl der Betroffenen sowie der relativ grossen Beachtung von Sicherheitsfragen in der politischen Diskussion als wichtiges Anliegen bezeichnet werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass mittels einer Initiative auf den Regelungsbereich der öffentlichen Sicherheit unmittelbar Einfluss genommen wird. Denkbar ist etwa, dass in der Form eines Gesetzes eine dem Anliegen der Initiative entsprechende Anordnung getroffen und insoweit der Regierungsrat in die Lage versetzt wird, die weitergehenden, von der unformulierten Initiative begehrten, in den regierungsrätlichen Zuständigkeitsbereich fallenden Konkretisierungen vorzunehmen. Die Initiative erweist sich insoweit als rechtlich zulässig.

3.2. Einheit der Materie und Durchführbarkeit

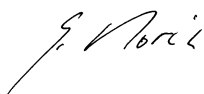
Soweit die Initiative rechtlich zulässig ist, befasst sie sich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist. Sie verlangt nichts Unmögliches und ist daher durchführbar.

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 Volksinitiative „für einen sicheren Kanton Basel-Stadt (Sicherheitsinitiative)“ 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 unformulierten Initiative
„für einen sicheren Kanton Basel-Stadt (Sicherheitsinitiative)“
(vom 2010)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 10.0480.01 vom 24. Juni 2010, beschliesst:

://: Die im Kantonsblatt vom 21. Oktober 2009 mit Titel und Text publizierte und gemäss Kantonsblatt vom 27. März 2010 mit 3'193 Unterschriften zustande gekommene Volksinitiative „für einen sicheren Kanton Basel-Stadt (Sicherheitsinitiative)“ 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.