



An den Grossen Rat

18.5157.02

JSD/P185157

Basel, 15. August 2018

Regierungsratsbeschluss vom 14. August 2018

Motion der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission betreffend «Unterstützung der jüdischen Gemeinden im Kanton Basel-Stadt» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Juni 2018 die nachstehende Motion der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Regierungsrat überwiesen:

«Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 11. April 2018 vom Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements über den aktuellen Stand der Gespräche mit der jüdischen Gemeinde informieren lassen. Die JSSK ist der Ansicht, dass der Schutz und das Weiterbestehen der jüdischen Gemeinde in Basel absolut zentral sind. Die JSSK ist auch der Ansicht, dass es wichtig ist, innerhalb der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zu agieren. Zudem muss die Gleichbehandlung von Kirchen und Religionsgemeinschaften gewährleistet werden und es müssen ebenso andere überdurchschnittlich schutzbedürftige Personengruppen berücksichtigt werden.

Der Grosse Rat unterstützt grundsätzlich den Regierungsrat bei seinen bisherigen Bestrebungen die jüdischen Gemeinden zu unterstützen und hat sich daher positiv zu den vorgeschlagenen Massnahmen geäussert: Die Kantonspolizei Basel-Stadt steht seit Jahren in engem Kontakt mit den entsprechenden Vertretern. Beim Community Policing der Kantonspolizei wurde ein Single Point of Contact für alle sicherheitsrelevanten Anliegen und Fragen benannt. Die Kantonspolizei hat sämtliche jüdischen Örtlichkeiten inventarisiert, mit Einsatzdispositiven versehen und die entsprechenden Kontaktadressen hinterlegt. Es sind weitere Investitionen in die Sicherheit jüdischer Einrichtungen in Basel in der Höhe von insgesamt rund 500'000 Franken geplant. Damit unternimmt der Kanton Basel-Stadt deutlich mehr zum Schutz der jüdischen Gemeinde als alle anderen Städte und Kantone in der Schweiz.

Da bisherige Vorstösse zum Thema nicht geeignet waren, das Problem auf einer sauberen rechtlichen Grundlage zu lösen, es daher keine Mehrheit im Grossen Rat gab und die jüdischen Gemeinden mit den anderen vorgeschlagenen Ideen anscheinend nicht wirklich zufrieden sind, möchte die Kommission den Regierungsrat nochmals darum ersuchen, sich der Problematik anzunehmen. Die JSSK bittet den Regierungsrat, die Umsetzung eines oder mehrerer der folgenden Punkte zu prüfen:

1. § 136 Abs. 2 der Kantonsverfassung statuiert, dass staatliche Leistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften ausgerichtet werden können "an die Erfüllung anderer im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben der Kirchen und Religionsgemeinschaften". Es besteht kein Rechtsanspruch auf Erhalt von Staatsbeiträgen, aber mit Blick auf die grundrechtlichen Schutzpflichten kann sich (vgl. Gutachten von Prof. Hafner vom 21.8.2017) bei einer Gefährdung der jüdischen Gemeindemitglieder das Ermessen zu einer Pflicht der Behörden zur Ausrichtung von Beiträgen verdichten. Es wäre deshalb prüfenswert, ob eine **gesetzliche Grundlage** geschaffen werden soll. Die gesetzliche Bestimmung könnte dabei die Subvention von

der Gefährdungslage, den verfügbaren staatlichen Mitteln sowie der Geeignetheit der Schutzmassnahmen abhängig machen. Daher wäre zu prüfen, ob das Staatsbeitragsgesetz um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden könnte: "Besteht eine besondere Gefährdungslage für die Sicherheit von Kirchen und staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften, haben diese im Rahmen der verfügbaren Mittel des Kantons Anspruch auf Beiträge an geeignete Sicherheitsmassnahmen."

2. Eine fixe Polizeipräsenz zu gewissen Zeiten bei exponierten jüdischen Institutionen, wie beispielsweise am Samstag und bei religiösen Feierlichkeiten.
3. Die Einrichtung einer institutionalisierten Task Force zwischen der Kantonspolizei und den jüdischen Gemeinden.

Für die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission: Tanja Soland»

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat gebeten, die Umsetzung einer oder mehrerer Punkte zu prüfen. Als erster Punkt soll geprüft werden, ob eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, welche die Beiträge an Sicherheitsmassnahmen von Kirchen und staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften von der Gefährdungslage, den verfügbaren staatlichen Mitteln sowie der Geeignetheit der Schutzmassnahmen abhängig machen würde. Dementsprechend wäre zu prüfen, ob das Staatsbeitragsgesetz um die folgende Bestimmung ergänzt werden könnte: «Besteht eine besondere Gefährdungslage für die Sicherheit von Kirchen und staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften, haben diese im Rahmen der verfügbaren Mittel des Kantons Anspruch auf Beiträge an geeignete Sicherheitsmassnahmen». Als zweiter Punkt soll eine fixe Polizeipräsenz zu gewissen Zeiten bei exponierten jüdischen Institutionen, wie beispielsweise am Samstag und bei religiösen Feierlichkeiten, geprüft werden. Schliesslich soll als dritter Punkt die Einrichtung einer institutionalisierten Task Force zwischen der Kantonspolizei und den jüdischen Gemeinden geprüft werden.

Gemäss § 124 Abs. 1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) bedarf jede Verwendung von Staatsmitteln einer rechtlichen Grundlage sowie der Bewilligung durch die zuständige Behörde. Mit der Forderung nach einer Prüfung der Ergänzung des Staatsbeitragsgesetzes (SG 610.500) mit einer neuen Anspruchsgrundlage mit dem Wortlaut «Besteht eine besondere Gefährdungslage für die Sicherheit von Kirchen und staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften, haben diese im Rahmen der verfügbaren Mittel des Kantons Anspruch auf Beiträge an geeignete Sicherheitsmassnahmen», wird vom Regierungsrat die Prüfung einer Gesetzesänderung beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

Die Kantone sorgen grundsätzlich für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Hoheitsgebiet (vgl. Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Gemäss § 24 Abs. 1 KV gewährleistet der Staat die öffentliche Sicherheit, namentlich den Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch. § 110 Abs. 1 lit. a KV sieht vor, dass der Regierungsrat für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig ist. Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist sodann die Kantonspolizei zuständig (vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt [Polizeigesetz, PolG; SG 510.100]). Sie trifft Massnahmen, um unmittelbar drohende Gefährdungen oder eingetretene Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Umwelt zu verhüten oder abzuwehren (vgl. § 2 Abs. 1 lit. 1 PolG).

Nach § 69 KV richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenermassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 1656; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, S. 145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäss ist nach § 101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungsabläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt.

Mit der Forderung nach Prüfung einer fixen Polizeipräsenz zu gewissen Zeiten bei exponierten jüdischen Institutionen sowie der Einrichtung einer institutionalisierten Task Force zwischen der Kantonspolizei und den jüdischen Gemeinden wird die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV und zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach § 110 Abs. 1 lit. a KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Obwohl die Motion die Prüfung einer oder aller Forderungen verlangt, ist sie in den Punkten 2 und 3 als rechtlich unzulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Die Motion ist deshalb als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhalt der Motion

Mit dem vorgezogenen Budgetpostulat Patricia von Falkenstein betreffend «Kosten der Sicherheits-Vorkehrungen für Institutionen und Angehörige der jüdischen Gemeinde Basel», das der Grosse Rat mit Beschluss Nr. 17/07/29.4G am 15. Februar 2017 dem Regierungsrat zur Prüfung überwies, wurde gefordert, das Budget um 800'000 Franken zu erhöhen, damit sich der Kanton an den privaten Sicherheitskosten der Israelitischen Gemeinde Basel (IGB) beteiligt. In seiner Stellungnahme an den Grossen Rat vom 6. September 2017 führte der Regierungsrat aus, weshalb er dem Budgetpostulat nicht entsprechen, indes die jüdischen Organisationen in Basel (vor allem, aber nicht nur die IGB) mit einem ausserordentlichen Investitionsbeitrag von maximal 500'000 unterstützen möchte. Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Regierungsrats mit Beschluss Nr. 17/50/45.5G vom 13. Dezember 2017 und lehnte das Budgetpostulat ab. Die Arbeiten am entsprechenden Ausgabenbericht wurden 2017 parallel zur Beantwortung des Budgetpostulats aufgenommen, im Frühjahr 2018 auf Wunsch der IGB jedoch gestoppt. Die IGB argumentierte dabei, dass ihr ein einmaliger Investitionsbeitrag nicht das Hauptproblem der hohen laufenden Sicherheitskosten löse.

Am 10. April 2018 hat deshalb ein Treffen zwischen Delegationen der IGB, die alle jüdischen Gemeinden und Institutionen in Basel vertritt, und des Regierungsrates stattgefunden. Die Vertreter der IGB anerkannten die bisherigen Bemühungen des Regierungsrates zur Verbesserung der Sicherheitssituation für die IGB. Der Regierungsrat seinerseits zeigte sich bereit, statt der ursprünglich angedachten Gewährung eines ausserordentlichen Investitionsbeitrags per 2019 ein Gesamtkonzept für eine nachhaltige Lösung zu entwickeln.

In die gleiche Richtung zielt die vorliegende Motion, deren inhaltliche Erfüllung denn auch bereits eingeleitet worden ist: Noch vor der Sommerpause konkretisierten die Vertreter der IGB, des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie des Bau- und Verkehrsdepartements die Rahmenbedingungen und den Zeitplan für das weitere Vorgehen. Auch wurde die bestehende Arbeitsgruppe gemäss dem Willen der Motionärinnen und Motionäre zu einer «Task Force» erweitert.

Die Verhandlungspartner verfolgen dabei das Ziel, die Sicherheitskosten der jüdischen Organisationen in Basel substantiell zu senken, indem der Kanton seine Aufwendungen entsprechend erhöht. Beide Seiten sind sich weiter einig, dass dies durch vorab personelle und nicht finanzielle Leistungen umgesetzt werden soll. Im Vordergrund steht folglich keine öffentliche Subvention privater Sicherheitsleistungen – gegenüber der sich der Regierungsrat aus grundsätzlichen Überlegungen von Beginn weg skeptisch gezeigt hat –, sondern der markante Ausbau der polizeilichen Präsenz. Wo möglich und sinnvoll sollen auch bauliche Massnahmen umgesetzt werden.

Auf jeden Fall ist die neue Lösung mit nachhaltigen Mehrkosten für den Kanton verbunden. Entsprechend wird der Regierungsrat bis im Herbst, wenn die Planungen gemeinsam mit der IGB abgeschlossen sein werden, dem Grossen Rat einen Ausgabenbericht mit den konkreten Massnahmen vorlegen.

3. Antrag

Wie ausgeführt möchte der Regierungsrat die Motion der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission betreffend «Unterstützung der jüdischen Gemeinden im Kanton Basel-Stadt» materiell zum grössten Teil erfüllen (vgl. Ziffer 2), beantragt aber gemäss den rechtlichen Ausführungen aus formellen Gründen (vgl. Ziffer 1), ihm diese als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin