



An den Grossen Rat

18.5190.02

PD/P185190

Basel, 12. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2018

Motion Harald Friedl und Konsorten betreffend Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2018 die nachstehende Motion Harald Friedl und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Regierungsrat ist frei in der Anordnung der kantonalen Abstimmungstermine. Er übernimmt jedoch in der Regel die vom Bund vorgegebenen eidgenössischen, so genannte Blanko-Abstimmungstermine. Diese hat der Bundesrat beispielsweise schon für die nächsten 20 Jahre festgelegt. Die vier jährlichen Abstimmungstermine sind also weit im Voraus bekannt und gut planbar. Die zur Abstimmung gelangenden Vorlagen hat der Bundesrat gemäss Art. 10, Abs. 1 bis des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) "wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin" zu bestimmen. Im Gegensatz zum Bundesrat bestimmt der Regierungsrat die kantonalen, zur Abstimmung gelangenden Vorlagen relativ kurzfristig vor den Abstimmungsterminen. Diese muss er gemäss heutiger Regelung nur mindestens zwei Monate vor der Abstimmung festlegen. Diese knappe Ankündigungszeit ist für die Parteien sowie Organisationen herausfordernd und hemmt, vor allem bei umstrittenen Vorlagen, den politischen und demokratischen Meinungsbildungsprozess. Denn der Prozess von der innerparteilichen Meinungsbildung zur definitiven Vorlage, über die Parolenfassung und Vorbereitung und Ausführen einer Kampagne bis hin zu einer öffentlichen Debatte der unterschiedlichen Positionen ist kurz, was bei einer Vielzahl von gleichzeitig stattfindenden nationalen und kantonalen Abstimmungen (Beispielsweise 10. Juni 2018: sieben Vorlagen) noch akzentuiert wird. Bei einer Verlängerung der Frist für die Festsetzung der Abstimmungen auf drei Monate ist es immer noch möglich, die kantonalen Vorlagen mit den nationalen Vorlagen abzustimmen, da der Bundesrat diese bereits vier Monate im Voraus bestimmt.

Aus diesem Grund fordern die Unterzeichnenden den Regierungsrat auf, binnen eines Jahres den § 16, Abs. 1 des Wahlgesetzes folgendermassen anzupassen:

§ 16 Festlegung des Termins

1 Der Regierungsrat setzt den Wahl- und Abstimmungstermin fest. Wahlen (neu:) **und Abstimmungen** sind in der Regel drei Monate, ~~Abstimmungen zwei Monate~~ vorher bekanntzugeben.

Harald Friedl, Thomas Grossenbacher, Balz Herter, Pascal Pfister, Andreas Ungricht, Aeneas Wanner, Tonja Zürcher, Patricia von Falkenstein, Nicole Amacher, Luca Urgese, Annemarie Pfeifer, Michael Wüthrich“

Wir nehmen 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 soll der Regierungsrat beauftragt werden, binnen eines Jahres den § 16 Absatz 1 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (SG 132.100; Wahlgesetz) folgendermassen anzupassen: Der Regierungsrat setzt den Wahl- und Abstimmungstermin fest. Wahlen und Abstimmungen sind in der Regel drei Monate vorher bekannt zu geben.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage kann nicht als unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

2.1 Fristen und Verfahren bei Abstimmungen im Kanton Basel-Stadt

Bei kantonalen Abstimmungen ist die gesetzliche Rahmenfrist von 18 Monaten für Initiativen (§ 24a Abs. 1 Gesetz betreffend Initiative und Referendum, IRG; SR 131.100) inklusive dem in dieser Zeit zu erfolgenden (ebenfalls fristgebundenen) Verfahren unter Beteiligung des Regierungsrates, des Grossen Rates sowie der Grossratskommissionen zu berücksichtigen:

Formulierte Initiativen (ohne Gegenvorschlag) sind den Stimmberechtigten innert 18 Monaten, vom Datum der Rechtskraft der Verfügung über das Zustandekommen der Initiative an gerechnet, zur Abstimmung vorzulegen. Innerhalb dieser Rahmenfrist sind für die Behandlung von Abstimmungsvorlagen zurzeit die folgenden zusätzlichen Fristen zu beachten:

- Drei Monate für die Vorlage der zustande gekommenen Initiative durch den Regierungsrat an den Grossen Rat mit dem Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären (§ 13 Abs. 1 IRG).
- Sechs Monate für einen Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat (§ 19 Abs. 1 IRG).
- Sechs Monate für einen Bericht einer oder einer Grossratskommission an den Grossen Rat (§ 19 Abs. 1 IRG).
- Zwei Monate Vorlauf für die Bekanntgabe des Abstimmungstermins (§ 16 Abs. 1 Wahlgesetz; SR 132.100).

Je nach Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelfall verbleibt dem Grossen Rat für die Beratung der Vorlage und der erstellten Berichten unterschiedlich viel Zeit. Gibt der Grosse Rat nacheinander sowohl beim Regierungsrat als auch bei einer Grossratskommission einen Bericht in Auftrag (wie z. B. bei der Initiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“) kann sich die Beratungszeit theoretisch bis auf einen Monat verkürzen.

Zusätzlich ist zu beachten, dass die 18 Monate Rahmenfrist auch während der Sommerpause des Grossen Rates weiterlaufen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die geltenden Fristen knapp bemessen sind und eine fristgerechte Behandlung von Abstimmungsvorlagen im Grossen Rat insbesondere dann schwierig ist, wenn Vorlagen komplex sind, Mehrfachberatungen notwendig sind oder falls ein Geschäft erst in einer neuen Legislaturperiode vom neu besetzten Grossen Rat beraten werden soll. In den letzten Jahren musste die Rahmenfrist in mehreren Fällen verlängert werden. Zu einer Verlängerung muss gemäss § 24a Abs. 4 Wahlgesetz jeweils nicht nur der Grosse Rat, sondern auch das Initiativkomitee seine Zustimmung geben.

2.2 Vergleich mit anderen Kantonen

Dieses kantonsspezifische Fristengefüge ist auch bei einem Vergleich mit anderen Kantonen zu beachten:

- Im Kanton Basel-Landschaft gilt z. B. ebenfalls eine Rahmenfrist von 18 Monaten für die Behandlung von Volksinitiativen (§ 78 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte BL, GS 120) sowie die von den Motionärinnen und Motionären gewünschte drei-monatige Frist für die Bekanntgabe der Abstimmung im Amtsblatt (§ 1 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte BL, GS 120.11). Die innerhalb der Rahmenfrist ebenfalls zu beachtende sechs-monatige Frist für einen Bericht des Regierungsrats an den Landrat läuft anders als im Kanton Basel-Stadt jedoch nicht ab Überweisung zum Bericht, sondern ab Zustandekommen der Vor-

lage (§ 178a Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte BL). Für eine Beratung im Landrat bleiben somit noch 9 Monate. Dadurch bleibt dem Landrat im Kanton Basel-Landschaft trotz längerer Frist für die Bekanntgabe im Amtsblatt mehr Zeit zur Beratung einer Vorlage als dem Grossen Rat im Kanton Basel-Stadt.

- Im Kanton Zürich wiederum gilt eine wesentlich kürzere Frist zur Bekanntgabe von Abstimmungen, bei einer gleichzeitig längeren Rahmenfrist: Initiativen ohne Gegenvorschlag sind innert 30 Monaten nach Einreichung zur Abstimmung zu bringen (§ 132 lit. a Gesetz über die politischen Rechte ZH, LS 161). Die Anordnung von kantonalen Wahlen oder Abstimmungen wird mindestens sieben Wochen vor dem Abstimmungstag veröffentlicht (§ 57 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte ZH).

2.3 Fazit

Grundsätzlich erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion, den politischen und demokratischen Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen durch eine Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen zu stärken, als nachvollziehbar. Der Regierungsrat legt jedoch Wert darauf, bei der Prüfung dieses Vorschlags das gesamte Verfahren zur Behandlung von Abstimmungsvorlagen und alle damit verbundenen Aufgaben und Fristen zu berücksichtigen. Bei kantonalen Abstimmungen kann die Festlegung des Abstimmungstermins nicht nur unter dem Gesichtspunkt des politischen und demokratischen Meinungsbildungsprozesses oder dem der Abstimmung kantonalen Vorlagen mit nationalen Vorlagen erfolgen, wie dies in der Motion vorgebracht wird. Es müssen auch die Aufgaben des Regierungsrates, des Grossen Rates und der Grossratskommissionen sowie die mit diesen Aufgaben im Gesamtgefüge verbundenen Fristen berücksichtigt werden.

Aus Sicht des Regierungsrates ist die derzeitige Regelung ein bewährter Kompromiss zwischen Verfahrensökonomie, Beratungsdauer und Meinungsbildungsprozess. Das bereits jetzt kurz bemessene Zeitfenster zur Beratung einer Abstimmungsvorlage im Grossen Rat würde durch die in der Motion verlangte längere Frist weiter verkürzt. Dies würde insbesondere die Arbeit des Grossen Rates erschweren, könnte aber indirekt auch Auswirkungen auf die Arbeit des Regierungsrates und der Kommissionen haben.

Es ist daher unter Berücksichtigung des gesamte Verfahrens zur Behandlung von Abstimmungsvorlagen genau zu prüfen, welche Auswirkungen die gewünschte Fristverlängerung auf die Arbeit des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Kommissionen hat und ob allenfalls zusätzliche Fristen angepasst oder andere Massnahmen ergriffen werden sollen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ dem Regierungsrat als Antrag zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin