



An den Grossen Rat

18.5314.02

PD/P185314

Basel, 13. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 12. Februar 2019

Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesebene – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2018 die nachstehende Motion Lisa Mathys und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Basel hat sich mit §55 der Kantonsverfassung dazu verpflichtet, die Bevölkerung bei der Erarbeitung von Projekten, die die Bevölkerung "besonders betreffen" einzubeziehen. Das Instrument der Mitwirkung ist sehr wichtig und fördert die Identifikation der Menschen mit ihrem Quartier, ihrer Stadt und ihrem Kanton.

Verfassung des Kantons Basel-Stadt, §55

Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.

In letzter Zeit kam es vermehrt zu Enttäuschungen und Frust, weil sich Anwohnerinnen und Anwohner, in deren Quartier es zu Umgestaltungen kam oder kommen wird, nicht einbezogen, vor Tatsachen gestellt oder übergangen fühlten. Es ist für viele Menschen nicht nachvollziehbar, in welchen Fällen ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird (resp. in welchen Fällen eben nicht) und wie verbindlich die dort erarbeiteten Ideen und Wünsche sind.

Zum Teil führt die Verärgerung zu der Auffassung, dass die Verwaltung "sowieso einfach macht, was sie will". Das ist so schade wie falsch. Die Behörden haben sich bei der Erarbeitung von Projekten aber (auch) an geltende Gesetze sowie an behördenverbindliche Konzepte zu halten. Gerade bei Gestaltungskonzepten mögen sich zwar wohl die Geister scheiden - den einen gefällt etwas anderes als den anderen-, das ändert aber nichts daran, dass gültige Konzepte umzusetzen sind. So lautet der Auftrag. Der Spielraum in den verschiedenen Projekten ist somit sehr unterschiedlich.

Die Verärgerung über empfundenen mangelhaften Einbezug der Bevölkerung zeigt zum einen, dass die Mitwirkung ein wichtiges und von der Bevölkerung gewünschtes Instrument ist. Andererseits wird klar, dass eine Konkretisierung auf Gesetzesebene nötig ist. Dafür kann die bereits existierende Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung als Basis dienen. Bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage soll aber zusätzlich eine klar verständliche Differenzierung zwischen verschiedenen Arten des Bevölkerungseinbezugs (Mitwirkungsverfahren, Anhörung und Information) erfolgen. Eine solche ist heute im Leitfaden angedeutet – aber offensichtlich nicht verständlich. Es ist zwingend zu Beginn der verschiedenen Verfahren für die Mitwirkenden verständlich zu klären, bei welchen Elementen des Projekts Spielräume vorhanden sind (resp. welche weiteren, übergeordneten Aspekte zusätzlich einfließen werden und einzuhalten sind) und welche Verbindlichkeit die Ergebnisse des Mitwirkungsverfahrens haben. Es ist unmissverständlich transparent zu machen, wie die Ergebnisse gewichtet werden. So werden Transparenz und Verbindlichkeit geschaffen, Enttäuschungen werden verhindert.

Mitwirkungsverfahren

Bei der Ausarbeitung von Projekten und Konzepten sollen sich die Anwohnenden grundsätzlich frühzeitig einbringen können, damit der bestehende Spielraum genutzt werden kann. Wenn möglich und sinnvoll sollen sich auch ansässige Unternehmen, die z.B. als Restaurant, Café o.ä. eine Funktion als Begegnungsort im Quartier haben, einbringen können. Der Zeitpunkt muss so gewählt werden, dass der Spielraum nicht durch bereits geleistete Projektierungsarbeit der Verwaltung weiter eingeschränkt wird - das Mitwirkungsverfahren muss davor einsetzen.

Betroffenen-/ Anwohnenden-Anhörung

Ist nur ein kleiner Spielraum vorhanden - besteht z.B. nur die Auswahl zwischen mehreren Arten von Bodenbelägen oder mehreren Varianten eines Gestaltungselementes - ist eine Betroffenen/ Anwohnenden-Anhörung durchzuführen. Die betroffene Bevölkerung muss ihre Meinung auch ausserhalb der Veranstaltung (elektronisch und brieflich) abgeben können.

Betroffenen-/ Anwohnenden-Information

Ist bei einem Projekt kein resp. nur ein sehr minimaler Spielraum vorhanden, weil geltende Gesetze, Normen und Gestaltungskonzepte genaue Vorgaben machen, erfolgt eine frühzeitige Betroffenen/ Anwohnenden-Information - gleichzeitig mit der Veröffentlichung des entsprechenden Projekts. So gelingt es, die Betroffenensicht rechtzeitig abzuholen und das Projekt besser zu verankern, in einer Phase, in der Detailanpassungen noch erfolgen können. (Eine flächendeckende und frühzeitige Information der Anwohnenden durch die Behörden über Projekte im Quartier muss aber sowieso grundsätzlich eine Selbstverständlichkeit sein.)

Für die Durchführung der Mitwirkung ist das zuständige Stadtteilsekretariat oder die Quartierkoordinations-Stelle zuständig. Die Mitwirkung ist nach professionellen Grundsätzen und Verfahren zu gestalten. Ist kein Stadtteilsekretariat/keine Quartierkoordinations-Stelle vorhanden, wird die Durchführung des Verfahrens durch die zuständige Behörde externen Fachpersonen in Auftrag gegeben. Es ist deren Aufgabe, dafür zu sorgen, dass der Kreis der Mitwirkenden die Zusammensetzung der betroffenen Quartierbevölkerung repräsentativ abbildet.

Die zuständige Behörde veröffentlicht die Resultate einer Mitwirkung und zeigt transparent auf, welche Wünsche und Ideen der Bevölkerung bei der Ausgestaltung des Projektes einbezogen werden konnten.

Der Regierungsrat ist aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren einen Gesetzestext über die Mitwirkung der Bevölkerung vorzuschlagen und explizit auch bei den diversen Quartierorganisationen in Vernehmlassung zu geben, in dem folgende Punkte geklärt werden:

- Klärung des Begriffs "besondere Betroffenheit" als Grundlage für ein Mitwirkungsverfahren.
- Klärung und Differenzierung von Zweck und Voraussetzungen für eine "Mitwirkung" in ihren verschiedenen Formen
- Klärung der Antragsberechtigung
- Grundsatzbestimmungen zu Durchführung und Ablauf der Verfahren
- Weiteres Vorgehen

Lisa Mathys, Tanja Soland, Thomas Gander, Thomas Grossenbacher, Harald Friedl, Sarah Wyss, Beat K. Schaller, Aeneas Wanner, Oswald Inglin, Beatrice Isler, Annemarie Pfeifer, Beat Braun, Tonja Zürcher“

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 Ordnungsänderung 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, innerhalb von zwei Jahren einen Gesetzestext über die Mitwirkung der Bevölkerung vorzuschlagen und explizit auch bei den diversen Quartierorganisationen in Vernehmlassung zu geben, in dem folgende Punkte geklärt werden:

- Klärung des Begriffs «besondere Betroffenheit» als Grundlage für ein Mitwirkungsverfahren
- Klärung und Differenzierung von Zweck und Voraussetzung für eine «Mitwirkung» in ihren verschiedenen Formen
- Klärung der Antragsberechtigung
- Grundsatzbestimmungen zu Durchführung und Ablauf der Verfahren
- Weiteres Vorgehen

Unter dem Titel «Mitwirkung» beziehungsweise «Vernehmlassungen» sieht § 53 Kantonsverfassung vom 23. März 2005 [SG 111.100; KV] vor, dass wenn Behörden Vernehmlassungen von allgemeiner Tragweite durchführen, sie der Öffentlichkeit davon Kenntnis und den interessierten Personen Gelegenheit geben, zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Der Staat bezieht zudem die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind (§ 55 KV). Die Forderung der Motion, den Gesetzestext bei den diversen Quartierorganisationen in Vernehmlassung zu geben, ist damit verfassungsrechtlich abgedeckt.

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 Re-

gierungsrates, 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. Aktueller Stand der Mitwirkung in Basel

2.1 Das Zusammenspiel von formeller und informeller Mitwirkung

Informelle Mitwirkungsprozesse ermöglichen der interessierten Bevölkerung die aktive Teilhabe an Veränderungen und fördern das Verständnis für demokratische Abläufe.

Informelle Prozesse sind nicht repräsentativ, diesen Anspruch kann nur die gewählte Legislative oder eine Volksabstimmung erfüllen. Informelle Mitwirkung unterstützt jedoch den Meinungsbildungsprozess, indem wichtiges lokales Wissen in ein Projekt einfließen kann.

Die rechtsverbindlichen Entscheide werden jeweils im formellen Rahmen gefällt (Regierungsrat, Grosse Rat, Volksabstimmung). Zur formellen Mitwirkung zählen das Stimm- und Wahlrecht, die Initiative, das Referendum, die Petition sowie die Mitwirkungsrechte in der Raumplanung (Planauflage, Einsprache, etc.).

2.2 Heutiges Vorgehen bei Mitwirkungsverfahren

Viele städtische Projekte haben einen direkten Einfluss auf das Leben und Umfeld der Quartierbevölkerung. Gemäss § 55 der Kantonsverfassung (KV) soll die Quartierbevölkerung in den Meinungs- und Entscheidungsprozess der Behörden einbezogen werden in Belangen, die sie besonders betreffen. Die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012; SG 153.500) sowie der Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel vom 1. Januar 2012¹ bieten ein strukturiertes Vorgehen zur Verfahrensdefinition. In der Verordnung heisst es: „Die Mitwirkung dient dazu, die staatliche Meinungs- und Willensbildung zu unterstützen sowie die Identifikation mit der Stadt Basel zu fördern.“ Das Vorgehen wird in der Verordnung wie folgt definiert: „Die zuständige Behörde hört die Quartierbevölkerung an.“

Die Information und der Einbezug der Öffentlichkeit haben sich bei Vorhaben der öffentlichen Verwaltung etabliert. Informelle Mitwirkungsverfahren in Basel betreffen in den meisten Fällen Bau- und Planungsprojekte. Kleinere Mitwirkungsverfahren werden von der Verwaltung und in Zusammenarbeit mit dem Stadtteilsekretariat Kleinbasel, dem Stadtteilsekretariat Basel-West oder der Quartierkoordination Gundeldingen durchgeführt. Bei weiterführenden Partizipationsverfahren wird aufgrund der Komplexität zusätzlich mit externen Fachpersonen zusammengearbeitet.

In den vergangenen zehn Jahren wurden unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Abläufe konnten weiterentwickelt und optimiert sowie die Zusammenarbeit mit den Quartierorganisationen aufgebaut werden. Es zeigen sich jedoch auch Herausforderungen auf unterschiedlichen Ebenen.

Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Methodik professionalisiert werden muss, um das Kosten/Nutzen-Verhältnis zu verbessern. Zudem muss der Ressourceneinsatz seitens Verwaltung reduziert werden, zumal der Grosse Rat die entsprechenden Ressourcen im BVD, das den Grossteil der Verfahren durchführt, gestrichen hat. Bewährt hat sich hingegen der vermehrte Ein-

¹<https://www.entwicklung.bs.ch/stadteile/stadteilentwicklung/mitwirkung.html>.

bezug Externer (wie zum Beispiel das Kinderbüro) bei der Durchführung der unterschiedlichsten Mitwirkungsverfahren.

Der Regierungsrat hat bereits Massnahmen in die Wege geleitet, so dass zukünftig klarer zwischen reinen Informationsveranstaltungen, Anhörungen mit einem geringen Handlungsspielraum und weiterführenden Partizipationsverfahren bei längerfristigen Entwicklungen mit Nutzungsänderungen unterschieden werden kann. Dadurch sollen falsche Erwartungen und Missverständnisse vermieden und ein effizienter Ressourceneinsatz für alle Beteiligten ermöglicht werden. Das Präsidialdepartement ist zurzeit daran, gemeinsam mit dem Bau- und Verkehrsdepartement und dem Finanzdepartement sowie unter Einbezug der Stadtteilsekretariate / Quartierkoordination Arbeitshilfen zu entwickeln, die im Vorfeld, während und nach einem Partizipationsprozess zur Unterstützung beigezogen werden können und sicherstellen, dass alle relevanten Aspekte berücksichtigt werden.

3. Zum Inhalt der Motion

3.1 Begehren der Motion

Die Motionäre fordern den Regierungsrat auf, innerhalb von zwei Jahren einen Gesetzestext über die Mitwirkung der Bevölkerung vorzuschlagen und diesen bei den diversen Quartierorganisationen in Vernehmlassung zu geben. Dabei sollen der Begriff „besondere Betroffenheit“, der Zweck und die Voraussetzung für eine Mitwirkung, die Antragsberechtigung, die Grundsatzbestimmungen zu Durchführung und Ablauf der Verfahren und das weitere Vorgehen geklärt werden.

3.2 Beurteilung des Begehrens

Das Vorgehen zur Umsetzung von § 55 der Kantonsverfassung ist in der Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012) sowie im Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel geregelt. Zusätzlich soll neu gemäss vorliegender Motion ein Gesetzestext über die informelle Mitwirkung formuliert werden.

Der Regierungsrat ist bereit, die inhaltlichen Anliegen der Motionäre entgegenzunehmen, insbesondere da sich diese mehrheitlich mit den Zielen der bereits aufgenommenen Arbeiten zur Optimierung der Mitwirkung decken. Bei den Anliegen der Motionäre handelt es sich grundsätzlich um operative Fragen.

Ein wesentlicher Charakterzug der informellen Mitwirkung ist ihre Offenheit. Die unterschiedlichen Projekte haben ihre spezifischen Voraussetzungen. Um das passende Partizipationsverfahren zu bestimmen, sind der jeweilige Handlungsspielraum und der Kreis der Betroffenen entlang von Fragen wie dem Ausmass der Nutzungsänderung oder der Komplexität und Dauer des entsprechenden Projekts gemeinsam mit den zuständigen Stellen in der Verwaltung, den Quartierorganisationen und bei Bau- und Planungsprojekten mit den jeweiligen Grundeigentümern zu definieren. Eine gesetzliche Regelung könnte die Offenheit und den jeweiligen Handlungsspielraum der informellen Mitwirkung einschränken.

Um klären zu können, ob ein Gesetzestext angebracht ist oder ob eine Konkretisierung auf Verordnungsstufe respektive die Ergänzung des Leitfadens ausreicht, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion als Anzug zu überweisen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der „Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung“ auf Gesetzesebene dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin