



An den Grossen Rat

18.5190.03

18.5190.03

PD/P165314/P185190

Basel, 18. Dezember 2019

Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2019

Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ (P165314)

Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ (P185190)

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 die nachstehenden Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ dem Regierungsrat als Anzug überwiesen:

„Nach § 18 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) entscheidet der Grosse Rat bei Volksinitiativen - nachdem er diese rechtlich zulässig erklärt hat - darüber, sie entweder sofort dem Volk ohne Empfehlung und ohne Gegenvorschlag vorzulegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen. Es kommt immer wieder vor, dass der Grosse Rat eine Volksinitiative sofort dem Volk vorlegen will, weil er diese mit grosser Mehrheit ablehnt. Da er jedoch keine Abstimmungsempfehlung abgeben kann, kann er diese Haltung nicht zum Ausdruck bringen. Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Änderung von § 18 Abs. 3 IRG vorzulegen, wonach künftig der Grosse Rat auch dann eine Abstimmungsempfehlung abgeben kann, wenn er eine Volksinitiative direkt dem Volk vorlegt.

Luca Urgese, Andrea Elisabeth Knellwolf, Lorenz Nägelin, Beatriz Greuter, Michael Koechlin, Andreas Zappalà“

Der Grosse Rat hat ausserdem an seiner Sitzung vom 16. Januar 2019 die nachstehende Motion Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ dem Regierungsrat ebenfalls als Anzug 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. 1bis 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 berichten zu diesen Anzügen wie folgt:

1. Einleitung

Beide Anzüge betreffen die Vorbereitung von Volksabstimmungen über Volksinitiativen durch die kantonalen Behörden. Es ist daher sinnvoll, die beiden Geschäfte gemeinsam zu behandeln.

2. Anzug Luca Urgese und Konsorten

2.1 Vorgeschichte

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 21. Dezember 2016 zur Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ dargelegt, dass gesetzlich keine Möglichkeit geschaffen werden sollte, bei Initiativen, die direkt dem Volk vorgelegt werden, eine Abstimmungsempfehlung auszugeben. Es sei nicht mit den Erwartungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu vereinbaren, wenn der Grosse Rat Abstimmungsempfehlungen nicht auf Basis einer sorgfältigen und sachlichen Berichterstattung einer Grossratskommission oder des Regierungsrats beschliesst.

Der Regierungsrat stellte eine Neukonzeption der Abstimmungskommunikation in Aussicht, welche auch die Anliegen der Motion Urgese und Konsorten berücksichtige. Die Diskussion im Grossen Rat zu einer Initiative, die direkt vorgelegt werde, solle so abgebildet werden, dass die Stimmberechtigten sich ein ausreichendes Bild zu den Positionen innerhalb der Behörde machen können. Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat, die Motion als Anzug zu überweisen. Diesem Antrag folgte der Grosse Rat mit Beschluss vom 15. Februar 2017.

Der Regierungsrat berichtete zur Neukonzeption der Abstimmungskommunikation am 29. August 2018: Damit die Meinungsäusserungen im Grossen Rat besser und ausführlicher abgebildet werden könnten, würde die Website mit den Abstimmungserläuterungen künftig Hinweise und Links auf die Debatte im Grossen Rat enthalten. Ebenso werde in den gedruckten Abstimmungserläuterungen mit einem Link auf die Parlamentsberatung verwiesen, wenn sich dies als sinnvoll erweise. Das Anliegen des Anzugs Urgese wurde in Bezug auf die Abstimmungskommunikation dabei soweit möglich berücksichtigt. Zur Hauptforderung des Anzugs (die Einfüh-

rung von Abstimmungsempfehlungen auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen) hat sich der Regierungsrat bereits in seiner Stellungnahme vom 21. Dezember 2016 ablehnend geäußert. An dieser Haltung hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert.

Im Rahmen der Beantwortung des vorliegenden Anzugs und der oben erwähnten weiteren Anzüge ergaben sich jedoch grundsätzliche Zweifel am Konzept der direkten Vorlage von Volksinitiativen vors Volk. Nachfolgend soll daher noch einmal vertieft auf die verfassungsmässige und gesetzliche Funktion von Regierungsrat und Grosse Rat bei Volksinitiativen eingegangen werden.

2.2 Aufgabe und Funktion von Behörden bei Volksinitiativen im Kanton Basel-Stadt

Eine Volksinitiative ist ein „Antrag aus dem Volk an das Volk“¹. Sie ermöglicht es einem Teil der Stimmberechtigten, dem Stimmvolk eine Vorlage zur Abstimmung vorzulegen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche die Initiative vorschlagen, sowie die Gesamtheit der Stimmberechtigten, agieren dabei als Staatsorgane.²

Vorbereitet und durchgeführt wird eine Volksabstimmung jedoch nicht vom Volk oder den Initiantinnen und Initianten selbst. Regierung, Verwaltung und Parlament haben diesbezüglich gesetzlich vorgesehene Funktionen zu erfüllen, damit die Initiative zur Abstimmung gebracht werden kann. Neben der Organisation und Durchführung der Volksabstimmung durch Regierung und Verwaltung (§ 10 ff. Wahlgesetz) sind z.B. auch die Prüfung des Zustandekommens durch die Staatskanzlei (§ 9 Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG)) und die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit durch den Grossen Rat (§ 15 IRG) explizit geregelt.

Es ist somit offensichtlich, dass bei der Volksinitiative nicht nur die Stimmberechtigten als Initiantinnen und Initianten sowie das Stimmvolk Ablauf und Ausgang einer Volksabstimmung beeinflussen können, sondern auch die stets am Verfahren beteiligten Behörden.

Die kantonalen Behörden haben bei Initiativen eine treuhänderische Funktion: Der „Antrag aus dem Volk“ wird nach der Unterschriftensammlung bei einer Behörde eingereicht. Die zuständigen Behörden bereiten den Urnengang vor, verfassen die Abstimmungserläuterungen und unterbreiten die Vorlage schliesslich dem Stimmvolk. Sie müssen dabei einerseits die Intention der Unterzeichnenden der Initiative berücksichtigen, andererseits aber die Meinungsbildung des Stimmvolks schützen. Zu diesem Zweck muss insbesondere die Informationstätigkeit der Behörden ausgewogen und sachlich erfolgen.

2.3 Die Funktion des Regierungsrates und des Grossen Rates

Bearbeitet der Regierungsrat eine Volksinitiative, hat er die Aufgabe, dem Grossen Rat einen Antrag zur rechtlichen Zulässigkeit vorzulegen (§ 13 IRG). Im Auftrag des Grossen Rates erstellt er sodann einen Bericht (§ 19 Abs. 1 IRG). Er hat zu den Abstimmungsvorlagen sodann Erläuterungen für das Stimmvolk zu verfassen (§ 27 Wahlgesetz).

Der Grosse Rat muss über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative beschliessen (§ 15 Abs. 1 IRG), sowie auch über die weitere Behandlung (§ 18 ff. IRG) und die Abgabe einer Abstimmungsempfehlung an das Stimmvolk (§ 20 Abs. 1 IRG).

Nach geltendem Recht ist eine Abstimmungsempfehlung der Behörden nicht möglich, wenn die Initiative dem Volk direkt vorgelegt wird (§ 18 Abs. 3 lit. a IRG). Der Anzug Luca Urgese und Konsorten möchte erreichen, dass der Grosse Rat immer eine Abstimmungsempfehlung formulieren kann, auch wenn eine Volksinitiative ohne Bericht des Regierungsrates oder einer Kommission direkt dem Volk vorgelegt wird.

¹ BGE 25 I 64, 77

² CORSIN BISAZ, Direkte Demokratie, in: GOOD/PLATIPODIS (Hrsg.); Festschrift für Andreas Auer, S. 137.

Bei einer Abstimmungsempfehlung, welche vom Grossen Rat ohne Abstützen auf einen Bericht des Regierungsrates oder einer Kommission ausgesprochen wird, kann deren Ausgewogenheit und Sachlichkeit nicht sichergestellt werden, denn es wird nicht deutlich, wie sich das Anliegen der Initianten zu den aktuellen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten verhält.

Bereits die geltende Regelung, welche vorsieht, dass der Grosse Rat Volksinitiativen ohne Bericht des Regierungsrates oder einer Grossratskommission direkt dem Volk vorlegen kann, erscheint mit dem Ziel einer sachlichen und ausgewogenen Behandlung von Initiativen nur schwer vereinbar.

2.4 Vergleich mit anderen Kantonen

2.4.1 Berichterstattung

Ein Vergleich mit den anderen Schweizer Kantonen zeigt, dass der Kanton Basel-Stadt als einziger Kanton in seiner Gesetzgebung regelt, dass das Parlament eine rechtlich zulässige Initiative dem Volk vorlegen kann, ohne dass die Regierung einen Bericht zum Inhalt der Initiative erstellt. Andere Kantone sehen explizit vor, dass die Regierung immer einen solchen Bericht erstellt (AI, AG, BE, BL, GR, LU, NE, SG, SO, UR, ZH), lassen der Regierung die Wahl (TI) oder schliessen einen Bericht zumindest nicht aus (AR, FR, GE, GL, JU, NW, OW, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG).

2.4.2 Direkte Vorlage vors Volk

Die direkte Vorlage einer Initiative vom Parlament an das Volk sehen ausser dem Kanton Basel-Stadt nur die Kantone NE, SG und VD vor. In NE und SG ist ein solches Vorgehen nur gestützt auf einen Bericht des Regierungsrates möglich. Eine Abstimmungsempfehlung ist dabei in SG ausgeschlossen. In VD und NE ist eine direkte Vorlage mit oder ohne Empfehlung möglich.

2.5 Stellungnahme des Regierungsrats

Eine ausgewogene und sachliche Vorbereitung von Volksabstimmungen über Volksinitiativen erfordert, dass die beteiligten Behörden ihre Pflichten so gut wie möglich informiert, faktenbasiert und nachvollziehbar wahrnehmen. Auch die Abgabe von Abstimmungsempfehlungen sollte nur auf Basis einer möglichst umfassenden Informationslage erfolgen. Eine Abstimmungsempfehlung sollte daher nur gestützt auf einen Bericht des Regierungsrates oder einer Grossratskommission abgegeben werden können. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die im Anzug angestrebte Gesetzesänderung ab.

Aus denselben Überlegungen erscheint es ihm auch als problematisch, dass der Grosse Rat nach geltendem Recht Volksinitiativen ohne Bericht direkt dem Volk vorlegen kann. Auch hier erachtet der Regierungsrat es als sinnvoll, dass zu Volksinitiativen in jedem Fall ein Bericht des Regierungsrates oder einer Grossratskommission erstellt wird, bevor es zu einer Volksabstimmung kommt.

Bereits in der Vergangenheit wurde im Kanton Basel-Stadt über Sinn und Zweck der direkten Vorlage von Initiativen vor das Volk und über die Berichterstattung zu Volksinitiativen diskutiert. Der Ratschlag des Regierungsrates vom 30. Januar / 27. März 1990 zu § 18 IRG hält fest, dass der Regierungsrat bereits 1955 beantragt habe, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat zur Initiative berichten sollte, bevor der Grosse Rat einen Beschluss fälle. Dies sei damals von der Grossratskommission abgelehnt worden und werde auch jetzt nicht umgesetzt, da die Einreichung einer Initiative zuhanden des Grossen Rates eine lange Tradition habe und da die Einholung eines Berichts nicht in allen Fällen erforderlich sei (S. 53). Der Ratschlag unterscheidet dabei zwischen dem immer notwendigen „juristischen Bericht“ über die Zulässigkeit und dem „politischen Bericht“ des Regierungsrates, welcher nicht immer notwendig sei (S. 48 f.).

Diese Position sollte nicht länger aufrechterhalten werden. Eine inhaltliche Berichterstattung zu Volksinitiativen ist ebenso wichtig wie die Abklärung der rechtlichen Zulässigkeit. Rechtlich zuläs-

sige Initiativen sollten daher in jedem Fall dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überwiesen werden. So wird die Basis für eine möglichst umfassend informierte und faktenbasierte Entscheidung und Empfehlung sichergestellt. Mit einer entsprechenden Regelung übernimmt der Kanton Basel-Stadt zudem den Standard der übrigen Schweizer Kantone: Alle anderen Kantone sehen explizit vor, dass die Regierung immer einen solchen Bericht erstellt (AI, AG, BE, BL, GR, LU, NE, SG, SO, UR, ZH), lassen der Regierung die Wahl (TI) oder schliessen einen Bericht zumindest nicht aus (AR, FR, GE, GL, JU, NW, OW, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG). Die Einführung dieses neuen Standards erfordert eine Anpassung des IRG.

3. Anzug Harald Friedl und Konsorten

Wie bereits in der Stellungnahme vom 12. Dezember 2018 ausgeführt, erachtet der Regierungsrat das Anliegen des Anzugs, den politischen und demokratischen Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen durch eine Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen zu stärken, als nachvollziehbar.

Die Umsetzung dieses Anliegens erfordert ebenfalls eine Anpassung des IRG. Bei dieser Anpassung müssen das gesamte Verfahren zur Behandlung von Abstimmungsvorlagen und alle damit verbundenen Aufgaben und Fristen berücksichtigt werden. Es ist daher sinnvoll, entsprechende Gesetzgebungsarbeiten mit einer Revision gemäss Ziff. 1.5 zu koordinieren.

4. Weiteres Vorgehen: Revision des IRG

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ als erledigt abzuschreiben. Die Anliegen des Anzugs wurden soweit möglich im Rahmen der Neukonzeption der Abstimmungskommunikation berücksichtigt (siehe Bericht des Regierungsrates vom 29. August 2018).

Der Regierungsrat schlägt vor, auf Basis des vorliegenden Berichts Gesetzgebungsarbeiten zwecks Revision des IRG einzuleiten. Das IRG soll neu vorsehen, dass zu Volksinitiativen zwingend eine inhaltliche Berichterstattung durch den Regierungsrat oder eine Grossratskommission erfolgt, bevor der Grosse Rat Abstimmungsempfehlungen ausspricht und die Initiative dem Volk vorlegt. Die diesbezüglichen Fristen sollen so ausgestaltet werden, dass gleichzeitig die Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen von zwei auf drei Monate verlängert werden kann, ohne dass dabei die maximale Frist von 18 Monaten zur Behandlung der Initiativen durch die Behörden beeinträchtigt wird. Damit kann dem Anliegen des Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ Rechnung getragen werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, den Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ stehen zu lassen.

5. Antrag

1. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat den Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ als erledigt abzuschreiben.
2. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat den Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin