



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0296.01

JSD / P090296
Basel, 13. Mai 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Mai 2009

Bericht

zur

rechtlichen Zulässigkeit der Volksinitiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative)

A.

1. Vorprüfung

Am 18. August 2007 ist im Kantonsblatt gemäss § 4 Abs. 3 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) der Titel und Text der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) sowie die Kontaktadresse des Initiativkomitees veröffentlicht worden. Damit hat die Staatskanzlei konkludent festgestellt, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Die eingereichte Unterschriftenliste enthält denn auch die erforderlichen Angaben nach § 3 IRG und es liegen offensichtlich keine Ungültigkeitsgründe gemäss § 4 Abs. 2 IRG vor.

2. Zustandekommen

In Anwendung der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 17. Februar 2009 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) mit 3'071 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 21. Februar 2009 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Dienstag, dem 3. März 2009 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

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

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 18. August 2007)

„Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2006 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende unformulierte Initiativbegehrungen:

Die Notwendigkeit, die Wirksamkeit und die Effizienz der Tätigkeit der einzelnen staatlichen Dienststellen und die finanziellen Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit sowie deren Tragbarkeit werden periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, vom Regierungsrat überprüft. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche. Der Regierungsrat wird beauftragt, in diesem Sinne ein Ausführungsgesetz zu § 16 der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2006 auszuarbeiten.“

Wir beehren uns, Ihnen zur Frage der Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten:

B.

1. Unformulierte Initiative

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

Mit der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) wird kein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung, in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden könnte.

Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Dies trifft auf die vorliegende Initiative zu, die ausdrücklich als solche bezeichnet ist und den Erlass eines Ausführungsgesetzes zu § 16 der Kantonsverfassung verlangt.

2. Das Anliegen der Initiative

Wie man den Erläuterungen zur Initiative entnehmen kann, sind die Initiantinnen und Initianten der Auffassung, dass die Kosten für die baselstädtische Verwaltung im Vergleich mit anderen Kantonen und gemessen an der Einwohnerzahl sehr hoch sind. Daraus ergebe sich eine hohe Steuerbelastung für die Einwohnerinnen und Einwohner. Mit dieser Initiative soll auf der Grundlage von § 16 der Kantonsverfassung (KV), der eine Überprüfung der Aufgabenerfüllung verlangt, eine diese Verfassungsnorm konkretisierende Regelung geschaffen werden. Insbesondere verlangt die Initiative sinngemäss ein Gesetz, das den Regierungsrat verpflichtet, periodisch dem Grossen Rat über das Ergebnis dieser Aufgabenüberprüfung zu berichten.

3. Die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Aufgrund der subsidiären Generalklausel zugunsten der kantonalen Kompetenz sind die Kantone für alle Aufgaben zuständig, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist (Art. 3, 42 Abs. 1 und 43 BV). Damit kann der Kanton nicht nur bestimmen, welche Aufgaben er im Rahmen seiner Zuständigkeit erfüllt, sondern auch, wie er dies tun will [Rainer J. Schweizer, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 43 BV, N 6]. Solange mit anderen Worten nicht vom Bund auf den Kanton übertragene Aufgaben tangiert sind, ist der Kanton frei, die in seiner Kompetenz stehenden Aufgaben zu hinterfragen.

Eine Kollision mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Der erste Satz der Initiative lässt sich im Wesentlichen auf die Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (wirksam seit 13. Juli 2006) stützen und könnte in einem oder mehreren Ausführungserlassen konkretisiert werden. Gegenstand einer Regelung auf Gesetzesstufe kann ebenfalls die in der Initiative verlangte periodische Berichterstattung des Regierungsrates an den Grossen Rat sein.

Mit einer (unformulierten oder formulierten) Initiative kann man lediglich den Erlass, Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen verlangen. Steht die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative fest, entscheidet der Grossen Rat, ob er die Initiative unmittelbar dem Volk zur Abstimmung unterbreitet oder ob sie an die Regierung oder eine grossräumliche Kommission überwiesen werden soll (§ 18 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum, IRG, 131.100). Indem mit der vorliegenden Initiative der Regierungsrat *beauftragt* werden soll, ein Ausführungserlass auszuarbeiten, kann dies nach dem Gesagten mit einer Initiative nicht

verlangt werden. In einer verfassungskonformen Auslegung lässt sich dieses Begehrn aber insoweit erfüllen, als ein Ausführungserlass zu § 16 KV verlangt wird.

Einzelne Aspekte von § 16 KV sind denn auch bereits im Kantonalen Recht verankert. So finden sich im Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SG 610.100) Grundsätze der Haushaltführung, welche teilweise den Vorgaben von § 16 KV entsprechen. Insbesondere hält § 5 FHG fest, dass Ausgaben auf ihre „Notwendigkeit und Tragbarkeit“ zu prüfen sind, und § 6 FHG verpflichtet die Behörde, für jedes Vorhaben die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen. Ferner sorgt der Regierungsrat gemäss § 4 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, SG 153.100) für eine „...leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der Öffentlichen Dienste und bestimmt....deren zweckmässige Organisation“. Es handelt sich dabei um Grundsätze oder Leitlinien staatlichen Handelns, welche schon heute permanente Geltung beanspruchen. In den gegebenenfalls zu erarbeitenden Ausführungserlassen wird unter anderem zu klären sein, inwieweit das Begehrn der Initiative durch das geltende Recht nicht schon erfüllt ist und inwieweit neue Bestimmungen das eigentliche Anliege der Initiative (Kostensenkung) umzusetzen vermögen.

Soweit die Überprüfung der Wirksamkeit und Effizienz der einzelnen staatlichen Dienststellen verlangt wird, wird sich unter anderem die Frage stellen, ob sich diese Forderung auf jede beliebige Staatstätigkeit - gleichsam flächendeckend - beziehen kann und ob dies in jedem Fall in der von der Initiative geforderten Periodizität (mindestens ein Mal pro Legislaturperiode) zu geschehen hat bzw. geschehen kann.

3.2. Einheit der Materie und Durchführbarkeit

Die Initiative befasst 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 der vorstehenden 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 Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage: Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über

die rechtliche Zulässigkeit

**der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“
(GAP-Initiative)**

(vom 2009)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,
nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 09.0296.01
vom 13. Mai 2009
beschliesst:

Die mit 3'071 Unterschriften zustandegekommene Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) 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.