



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5134.02

PD/P105134
Basel, 8. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 7. Dezember 2010

Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend beschleunigte Behandlung von Initiativen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. September 2010 die nachstehende Motion Annemarie von Bidder und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Mit den neuen Fristen im Gesetz über Initiative und Referendum (IRG), welche durch die Annahme der Volksinitiative "Für eine zügige Behandlung von Initiativen (Initiativen vors Volk!)" im September 2007 wirksam wurden, wird die für die Behörden verfügbare Zeit zur sorgfältigen Bearbeitung sehr knapp. Der IRG festgelegte Ablauf für die Behandlung von Volksinitiativen ist zudem kompliziert und recht unübersichtlich, was gerade bei einem die Volksrechte betreffenden Gesetzeswerk problematisch ist.

Das Ratsbüro hat sich überlegt, welche Massnahmen zur Beschleunigung der Behandlung möglich wären, ohne dadurch die Qualität der Arbeit der Behörden (Exekutive und Legislative) zu beeinträchtigen. Es kam dabei zur Einsicht, dass lediglich die Zusammenlegung der heute in zwei Stufen erfolgenden Feststellung der rechtlichen Zulässigkeit und der Zuweisung zur Berichterstattung in einen einzigen Grossratsbeschluss eine - wenn auch minimale - Entspannung bringen könnte. Weitere mögliche zeitsparende Massnahmen, wie der Verzicht auf eine Kommissionsberatung des Berichtes des Regierungsrates zu einer Initiative oder die systematische und ausschliessliche Zuweisung zur Berichterstattung an eine Kommission, statt an den Regierungsrat, würden die eine oder die andere Staatsgewalt zu stark einschränken und könnten damit der Qualität der Behördenmitwirkung abträglich sein. Auch die Rückkehr zu den früher geltenden Fristen erscheint dem Ratsbüro aus staatspolitischen Erwägungen zumindest im Moment nicht opportun.

Die Unterzeichneten beantragen mit dieser Motion, dem Regierungsrat den Auftrag zu erteilen, eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes über Initiative und Referendum (IRG) vorzulegen, damit die Feststellung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative und das weitere Vorgehen (Zuweisung zur Berichterstattung oder sofortige Volksabstimmung) durch den Grossen Rat in einem Schritt erfolgen können. Die Frist zur Erfüllung dieser Motion ist auf ein Jahr festzulegen.

Annemarie von Bidder, Daniel Goepfert, Markus Lehmann, Mirjam Ballmer, Conradin Cramer, Patrick Hafner, Daniel Stolz“

Innert Frist gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) vom 29. Juni 2006 nimmt der Regierungsrat zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion Annemarie von Bidder

§ 42 GO bestimmt Folgendes:

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.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zu einer Änderung des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG; SG 131.100) vom 16. Januar 1991 vorzulegen. Die Vornahme derselben fällt fraglos in die Zuständigkeit des Grossen Rates mit der Einschränkung, dass gemäss § 52 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) vom 23. März 2005 die vom Parlament beschlossene Gesetzesänderung den Stimmberechtigten fakultativ zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder an diesen delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht und ist somit gemäss § 42 GO rechtlich zulässig.

2. Inhaltliche Würdigung der Motion

2.1 Heutige Regelung

Gemäss § 15 IRG hat der Grosse Rat zunächst über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative zu entscheiden. Dieser Entscheid ist im Kantonsblatt zu veröffentlichen und kann gemäss § 17 Abs. 1 IRG innert einer Frist von 10 Tagen beim Verfassungsgericht mit Beschwerde angefochten werden. § 18 schliesslich lautet wie folgt:

Verfahrensentscheid des Grossen Rates

§ 18. Steht ihre rechtliche Zulässigkeit fest, so hat der Grosse Rat an der nächsten ordentlichen Sitzung die Initiative entweder

- a. sofort dem Volk ohne Empfehlung und nicht mit einem Gegenvorschlag vorzulegen oder
- b. sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen.

Der Entscheid des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative und dessen Entscheid betreffend das weitere Verfahren werden somit an zwei verschiedenen Sitzungstagen getroffen.

2.2 Beurteilung des Begehrens

Das Anliegen der vorliegenden Motion besteht nun darin, die Behandlung einer Initiative dadurch zu beschleunigen, dass der Grosse Rat die Entscheide über die rechtliche Zulässigkeit einer Volksinitiative und betreffend das weitere Verfahren an derselben Sitzung trifft. Einer derartigen Verfahrensbeschleunigung steht grundsätzlich nichts im Wege. Zu beachten ist aber, dass der Grosse Rat in diesem Fall über das weitere Vorgehen entscheidet, bevor die rechtliche Zulässigkeit der Initiative rechtskräftig feststeht. In der Regel wird der Entscheid des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative aber ohnehin nicht angefochten.

Sollte der seltene Fall trotzdem eintreffen, wird der Entscheid des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit also beim Verfassungsgericht angefochten und dessen Entscheid möglicherweise noch an das Bundesgericht weitergezogen, dann kann es über ein Jahr dauern, bis die rechtliche Zulässigkeit der fraglichen Initiative feststeht. Während der Dauer des Gerichtsverfahrens bleibt der vom Grossen Rat gleichzeitig getroffene Entscheid betreffend das weitere Verfahren in der Schwebe. Gemäss § 24a Abs. 3 IRG stehen während dieser Zeit im Übrigen auch die Fristen zur Durchführung der Volksabstimmung still.

Steht nach Abschluss der Gerichtsverfahren die rechtliche Zulässigkeit der Initiative fest, wird das Verfahren gemäss dem vom Grossen Rat bereits getroffenen Verfahrensentscheid weiterzuführen sein. Erweist sich am Ende des Gerichtsverfahrens die Initiative als rechtlich unzulässig, so wird der bereits getroffene Verfahrensentscheid hinfällig. Sollten in seltenen Fällen während der Dauer des Gerichtsverfahrens neue Umstände eingetreten sein – etwa dass zwischenzeitlich eine Initiative mit einem ähnlichen Begehren eingereicht worden ist, dass das Bundesrecht geändert hat oder dass das Gericht die Initiative nur für teilweise rechtlich zulässig erklärt hat – die den Grossen Rat bewegen, den bereits getroffenen Verfahrensentscheid zu ändern, so steht dem nichts entgegen und ändert nichts daran, dass die von den Motionärinnen und Motionären verlangte Änderung des IRG die Behandlung der Initiativen in den meisten Fällen zu beschleunigen vermag.

Wenn der Grosse Rat gestützt auf § 91 Abs. 1 lit. g KV und § 17a IRG den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit einer Volksinitiative dem Verfassungsgericht überlässt, wird er – wie bisher – über das weitere Verfahren erst dann entscheiden, wenn dieses die rechtliche Zulässigkeit der Initiative festgestellt hat und das diesbezügliche Urteil in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Haltung des Regierungsrates

In seinem Ratschlag und Entwurf unter anderem zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 30. Januar bzw. 27. März 1990 hat sich der Regierungsrat zu den Fristen, die bei der Behandlung von Initiativen vom Regierungsrat und vom Grossen Rat zu beachten sind, wie folgt geäussert: „In der Tat gehört zum Initiativrecht als einem der wichtigsten Volksrechte ein Anspruch auf beförderliche Behandlung des Anliegens. Damit diesem Anspruch im Gesetz Nachachtung verliehen werden kann, bedarf es aber nicht bloss einer Frist für die Berichterstattung des Regierungsrates oder der Grossratskommission, sondern einer Frist für die Behandlung der Initiative *insgesamt*. Nach der Berichterstattung des Regierungsrates erfolgt noch die Behandlung der Initiative durch den Grossen Rat, die ebenfalls einige Zeit in Anspruch nimmt, namentlich wenn Kommissionsberatung beschlossen wird. Aus der Sicht der Initianten und Initiantinnen ist es aber einerlei, ob die Initiative beim Regierungsrat oder beim Grossen Rat liegt und ob deren Behandlung am einen oder am andern Ort eine Verzögerung erfährt; für sie ist die gesamte Dauer der Behandlung bis zur Durchführung der Volksabstimmung massgebend.“ (vgl. Schreiben Nr. 8175; Seite 62).

Wenn der Grosse Rat an derselben Sitzung über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative und über das weitere Vorgehen entscheidet, können in den meisten Fällen etwa vier Wochen gewonnen werden. Auf das regierungsrätliche Verfahren hat dies keinen nennenswerten Einfluss, da der Regierungsrat seine Berichte über die rechtliche Zulässigkeit und das weitere Vorgehen bereits heute gleichzeitig beschliesst. Mit einer solchen Verkürzung des Verfahrens kann den Interessen der Initiantinnen und Initianten letztlich auf zwei Arten Rechnung getragen werden: Zum einen erhält das Parlament bzw. seine vorberatende Kommission – wie von den Motionärinnen und Motionären beabsichtigt – dadurch mehr Zeit, sich eingehend mit dem Initiativbegehren zu befassen. Zum anderen kann das Begehren – sollte sich der Grosse Rat dafür entscheiden, die Vorlage dem Volk sofort zur Abstimmung vorzulegen – den Stimmberechtigten entsprechend früher zum Beschluss unterbreitet werden.

Der Regierungsrat ist deshalb damit einverstanden, dass der Grosse Rat ihm die Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend beschleunigte Behandlung von Initiativen zur Erfüllung überweist.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend beschleunigte Behandlung von Initiativen für rechtlich zulässig zu erklären und sie an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage innerhalb eines Jahres zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin