



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.0199.01 / 10.5134.03

PD/120199/P105134
Basel, 15. Februar 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 14. Februar 2012

Ratschlag

**zu einer Änderung des Gesetzes betreffend Initiative und
Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG)**

und

**Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend
beschleunigte Behandlung von Initiativen (P105134)**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Motion.....	3
2.1 Wortlaut der Motion.....	3
2.2 Bisheriger Verlauf.....	4
3. Neuordnung des Verfahrens	4
3.1 Heutige Regelung: zweistufiges Verfahren	4
3.2 Vorgeschlagene Neuerung: einstufiges Verfahren	4
3.3 Die gesetzliche Anpassung im Einzelnen	5
4. Stellungnahmen des Finanz- sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartements.....	6
5. Regulierungsfolgenabschätzung	6
6. Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat.....	7

1. Einleitung

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen eine Änderung des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100). Die beantragte Änderung bezweckt eine Beschleunigung des Verfahrens zur Behandlung von kantonalen Volksinitiativen. Dies soll dadurch erreicht werden, dass der Grosse Rat künftig an derselben Sitzung über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative und das weitere Vorgehen entscheidet. Damit erfüllt der Regierungsrat den Auftrag, den ihm der Grosse Rat mit der Überweisung der Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend beschleunigte Behandlung von Initiativen am 3. März 2011 erteilt hat (Beschluss Nr. 11/09/44G).

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorgelegten Entwurf zu einer Änderung von § 18 IRG zu genehmigen und die Motion Annemarie Bidder und Konsorten für eine beschleunigte Behandlung von Initiativen als erledigt abzuschreiben.

2. Motion

2.1 Wortlaut der Motion

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

„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“

2.2 Bisheriger Verlauf

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

In seiner Stellungnahme vom 8. Dezember 2010 (Schreiben Nr. 10.5134.02) hat der Regierungsrat ausgeführt, dass er die Motion als rechtlich zulässig erachte und dem Grossen Rat beantragt, ihm die Motion zur Erfüllung zu überweisen.

Anlässlich seiner Sitzung vom 3. März 2011 hat der Grosse Rat dem Regierungsrat die Motion überwiesen und ihn mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage innerhalb eines Jahres beauftragt (Beschluss Nr. 11/09/44G).

3. Neuordnung des Verfahrens

3.1 Heutige Regelung: zweistufiges Verfahren

Nach der heute geltenden Regelung hat der Grosse Rat gemäss § 15 IRG zunächst über die rechtliche Zulässigkeit einer 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. Der Grosse Rat kann den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit gemäss § 17a IRG jedoch auch an das Verfassungsgericht delegieren.

Steht die rechtliche Zulässigkeit fest, so hat der Grosse Rat gemäss § 18 IRG an seiner nächsten ordentlichen Sitzung die Initiative entweder ohne Empfehlung und ohne Gegenvorschlag dem Volk vorzulegen (Variante lit. a), oder er kann die Initiative dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen (Variante lit. b).

Der Entscheid des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative und der Entscheid betreffend das weitere Vorgehen werden gemäss heutiger Regelung somit an zwei verschiedenen Sitzungstagen getroffen. Der Hintergrund dieses zweistufigen Verfahrens bildet die Idee, dass der Verfahrensentscheid des Grossen Rates erst erfolgen soll, wenn die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative definitiv feststeht. Weil in den allermeisten Fällen die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative problemlos festgestellt werden kann und kaum je zum Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung wird, soll das Verfahren in Zukunft gestrafft werden.

3.2 Vorgeschlagene Neuerung: einstufiges Verfahren

Die neue Regelung sieht vor, dass der Grosse Rat seinen Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative zeitlich mit dem Entscheid über das weitere Vorgehen verknüpft. Damit verkürzt sich die Zeit für die Behandlung einer Initiative in den meisten Fällen um rund vier Wochen. Mit einer solchen Verkürzung des Verfahrens kann den Interessen der Initiantinnen und Initianten auf zwei Arten Rechnung getragen werden: Zum einen erhält das Parlament bzw. seine vorberatende Kommission mehr Zeit, sich eingehend mit dem

Initiativbegehren zu befassen. Zum andern kann das Begehren – falls der Grosse Rat entscheidet, dass die Vorlage dem Volk direkt zur Abstimmung vorgelegt werden sollte – entsprechend früher zur Abstimmung gebracht werden.

Auf das regierungsrätliche Verfahren hat die angestrebte Neuerung keinen Einfluss, da der Regierungsrat seine Berichte über die rechtliche Zulässigkeit und das weitere Vorgehen bereits heute gleichzeitig beschliesst. Dennoch bedingt die Neuerung eine Anpassung des IRG, das in seiner heutigen Fassung die Zweistufigkeit des Verfahrens explizit festschreibt.

3.3 Die gesetzliche Anpassung im Einzelnen

Die für die Einführung des einstufigen Verfahrens erforderlichen Anpassungen von § 18 IRG werden zunächst im synoptischen Überblick dargestellt, wobei die Änderungen hervorgehoben sind:

Bisheriger Wortlaut	Neuer Wortlaut
D. Behandlung	D. Behandlung
<i>Verfahrensentscheid des Grossen Rates</i>	<i>Verfahrensentscheid des Grossen Rates</i>
§ 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.	§ 18. Beschliesst der Grosse Rat, dass die Initiative rechtlich zulässig ist, so entscheidet er noch an derselben Sitzung über das weitere Verfahren. ² Wird die rechtliche Zulässigkeit der Initiative gemäss § 16 oder § 17a durch ein Gericht festgestellt, so entscheidet der Grosse Rat über das weitere Verfahren an seiner nächsten ordentlichen Sitzung nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils. ³ Dabei entscheidet der Grosse Rat, 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.

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle stellt der gleichzeitige Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit und das weitere Vorgehen kein Problem dar. Zukünftig wird der Regierungsrat dem Grossen Rat einen einzigen Bericht vorlegen, der sich nicht nur zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative, sondern bereits auch zum weiteren Verfahren äussert.

Der Grosse Rat wird zudem weiterhin zwei getrennte Beschlüsse fassen, wobei er zuerst über die rechtliche Zulässigkeit entscheidet (§ 15 Abs. 1 IRG). Dieser Beschluss wird im Kantonsblatt publiziert und kann innerhalb von 10 Tagen mit Beschwerde beim Verfassungsgericht angefochten werden (§ 16 IRG). Hat der Grosse Rat die rechtliche Zulässigkeit festgestellt, so entscheidet er künftig an derselben Sitzung auch über das weitere Verfahren (vgl. neuer § 18 Abs. 1 IRG).

In den seltenen Fällen, in denen der Entscheid des Grossen Rates, eine Initiative für gültig zu erklären, beim Verfassungsgericht angefochten wird, wird die Umsetzung des gleichzeitig gefällten Beschlusses über das weitere Vorgehen bis dessen Entscheid sistiert. Wie schon heute stehen die Fristen zur Durchführung einer Volksabstimmung während dieses Gerichtsverfahrens still (§ 24a Abs. 3 IRG). Bestätigt das Verfassungsgericht den Entscheid des Grossen Rates, wird die Initiative gemäss dem bereits getroffenen Verfahrensentscheid entweder direkt dem Volk zur Abstimmung vorgelegt (§ 18 Abs. 1 lit. a) oder an den Regierungsrat bzw. eine Grossratskommission zur Berichterstattung überwiesen (§ 18 Abs. 1 lit. b).

Erklärt der Grosse Rat eine Initiative für rechtlich unzulässig oder überlässt er die Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit dem Verfassungsgericht, erübrigt sich (vorerst) ein Entscheid über das weitere Vorgehen. Für diesen Fall hält § 18 Abs. 2 IRG fest, dass der Grosse Rat diesen Entscheid an seiner nächsten ordentlichen Sitzung fällt, sobald die rechtliche Zulässigkeit der Initiative gemäss § 16 IRG oder § 17a IRG gerichtlich rechtskräftig festgestellt ist.

4. Stellungnahmen des Finanz- sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartements

Das Finanzdepartement hat diesen Bericht gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 (SG 610.100) geprüft. Die vorliegend beantragten Änderungen von § 18 IRG haben keine finanziellen Auswirkungen.

Zudem wurden die Formalitäten für die Aufnahme des unterbreiteten Entwurfes zur Änderung des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 vom Justiz- und Sicherheitsdepartement geprüft.

5. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss § 2a des Standortförderungsgesetzes vom 29. Juni 2006 (SG 910.200) sind Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen sowie Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen, von denen Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen betroffen sind, von der ausarbeitenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die Unternehmen allgemein und die kleinen und mittleren Unternehmen im Speziellen zu überprüfen. Die Überprüfung erfolgt anhand eines vom Regierungsrat genehmigten, standardisierten Fragenkataloges (Regulierungsfolgenabschätzung).

Bei der vorliegenden Vorlage handelt es sich um eine verfahrenstechnische Änderung mit ausschliesslich parlaments- und verwaltungsinterner Auswirkung. Basel-städtische Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sind durch die vorgeschlagene Änderung nicht betroffen. Entsprechend kann auf eine Regulierungsfolgenabschätzung verzichtet werden.

6. Antrag

- ://: 1. Dem nachstehenden Entwurf eines Grossratsbeschlusses zu einer Änderung des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) wird zugestimmt.
2. Die Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend beschleunigte Behandlung von Initiativen wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG)

(Änderung vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. vom ~~Tag~~ ~~Monat~~ ~~Jahr~~ und in den Bericht der [Hier GR-Kommission eingeben] Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] vom ~~Tag~~ ~~Monat~~ ~~Jahr~~, beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 wird wie folgt geändert:

§ 18 erhält folgende neue Fassung:

§ 18. Beschliesst der Grosse Rat, dass die Initiative rechtlich zulässig ist, so entscheidet er noch an derselben Sitzung über das weitere Verfahren.

² Wird die rechtliche Zulässigkeit der Initiative gemäss § 16 oder § 17a durch ein Gericht festgestellt, so entscheidet der Grosse Rat über das weitere Verfahren an seiner nächsten ordentlichen Sitzung nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils.

³ Dabei entscheidet der Grosse Rat, 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.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.