



An den Grossen Rat

20.5021.02

PD/P205021

Basel, 16. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2020

Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «bikantonale PUK für bikantonale Geschäfte und Institutionen»

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 16. September 2020 die nachstehende Motion Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Grossen Rat befasst sich aktuell mit der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), um die entstandenen Verzögerungen und Mehrkosten beim Neubau des Biozentrums zu untersuchen. Der Neubau wird durch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemeinsam finanziert. Entsprechend wurde das Geschäft in beiden Kantonsparlamenten als partnerschaftliches Geschäft behandelt. Hierbei handelt es sich um eine Form der Zusammenarbeit, die in der „Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden“ (SG 118.300) geregelt ist. Die beiden Kantone führen mehrere Institutionen gemeinsam. Die oben genannte Vereinbarung sieht deshalb in § 13 vor, dass bei entsprechenden Staatsverträgen interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingerichtet werden, um die parlamentarische Oberaufsicht zu gewährleisten. Wie der Fall des Neubaus Biozentrums nun beispielhaft aufzeigt, besteht jedoch eine Aufsichtslücke, indem nur jeder Kanton für sich eine PUK einsetzen kann. Eine bikantonale PUK ist hingegen nicht vorgesehen. Eine solche unikantonale PUK ist in ihrer Untersuchungstätigkeit zwangsläufig immer eingeschränkt, weil ihre Zuständigkeit und ihr Zugriff sich auf das kantonale Hoheitsgebiet beschränken. So verfügt eine baselstädtische PUK beispielsweise über kein Einsichtsrecht in Unterlagen aus dem Kanton Basel-Landschaft. Zudem ist auch die Akzeptanz einer Untersuchung höher, wenn sie von Ratsmitgliedern aus beiden betroffenen Kantonen durchgeführt wurde. Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat daher auf, mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Verhandlungen aufzunehmen, um die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden mit der Möglichkeit einer bikantonalen parlamentarischen Untersuchungskommission zu ergänzen, damit in zukünftigen Fällen eine lückenlose parlamentarische Aufsicht sichergestellt ist.“

Luca Urgese, Joël Thüring, Tim Cuénod, Christian C. Moesch, Andreas Zappalà, Mark Eichner, Beat Braun, Martina Bernasconi, Balz Herter, Jeremy Stephenson, Stephan Mummenthaler, Harald Friedl“

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 Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlassen 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 Verordnungsänderung 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, mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Verhandlungen aufzunehmen, um die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden mit der Möglichkeit einer bikantonalen parlamentarischen Untersuchungskommission zu ergänzen, damit in Zukunft eine lückenlose parlamentarische Aufsicht sichergestellt ist.

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) statuiert in § 106, dass der Regierungsrat, vorbehaltlich des Genehmigungsrechtes des Grossen Rates, für den Abschluss von Verträgen zuständig ist. Die Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21. Juni 2011 (SG 118.300) sieht bereits interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen für Institutionen mit interkantonaler Trägerschaft vor. Da das Institut einer parlamentarischen Untersuchungskommission und somit wohl auch einer bikantonalen parlamentarischen Untersuchungskommission weitergehende Kompetenzen aufweist, als die bereits bestehenden bikantonalen Aufsichtsorgane, ist das Augenmerk bei den Verhandlungen auf die konkrete Ausgestaltung (unter anderem an Voraussetzungen der Einsetzung, Zusammensetzung und Kompetenzen) einer solchen Kommission zu legen.

Das Aufnehmen von Verhandlungen ist eine Massnahme und fällt in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, 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.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

2.1 Ausgangslage

Die behördliche Zusammenarbeit der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft stützt sich auf die «Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden» (SG 118.300). Die Vereinbarung regelt die Grundsätze der behördlichen Zusammenarbeit der beiden Kantone, insbesondere auch die Zusammenarbeit der beiden kantonalen Parlamente. Diesbezüglich werden die beiden Kantone in § 13 verpflichtet, bei Staatsverträgen über Institutionen mit interkantonaler Trägerschaft die Bildung von «interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen» vorzusehen. So soll die parlamentarische Oberaufsicht auch bei interkantonalen Trägerschaften gewährleistet werden.

Die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen werden in § 13 der Vereinbarung nicht näher geregelt. Eine solche Kommission hat ihre Grundlage daher primär im jeweils massgeblichen Staatsvertrag zur Führung einer spezifischen gemeinsamen Institution. Aus diesem Staatsvertrag ergeben sich ihre konkrete Bezeichnung, ihre Zusammensetzung sowie ihre Aufgaben und Befugnisse.

Nicht massgeblich für die Bestimmung von Aufgaben und Befugnissen einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission ist hingegen zunächst das Begriffsverständnis eines einzelnen Vertragskantons nach innerkantonalem Recht. Weder ist eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission eine Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates gemäss § 69 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100), noch ist sie eine Geschäftsprüfungskommission des Landrates gemäss § 61 Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz, SGS 131). Innerkantonale Regelungen kommen erst bei einem entsprechenden Verweis im massgeblichen Staatsvertrag oder allenfalls subsidiär bei Regelungslücken im Vertrag zum Tragen.

2.2 Motionsanliegen und Stellungnahme des Regierungsrats

Die unterzeichnenden Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat auf, mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Verhandlungen aufzunehmen, um die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden mit der Möglichkeit einer bikantonalen parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zu ergänzen, damit in zukünftigen Fällen eine lückenlose parlamentarische Aufsicht sichergestellt ist.

Wie eingangs ausgeführt, sind Aufgaben und Befugnisse einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission gemäss § 13 der Vereinbarung in der Vereinbarung selbst nicht definiert. Bei der vertraglichen Errichtung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission könnten die Vertragsparteien diese somit mit Befugnissen ausstatten, welche über die Befugnisse einer innerkantonalen Geschäftsprüfungskommission hinausgehen und die z.B. den Befugnissen einer kantonalen parlamentarischen Untersuchungskommission entsprechen. Die Partnerkantone könnten somit bereits heute eine vertraglich eingerichtete interparlamentarische GPK mit den weitergehenden Befugnissen einer PUK ausstatten.

Der Regierungsrat teilt aber das Motionsanliegen, bei der Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft eine möglichst klare und lückenlose parlamentarische Aufsicht zu gewährleisten. Zu diesem Zweck erscheint eine klarere Regelung der interparlamentarischen Aufsicht in der Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden sinnvoll. Zu prüfen sind etwa Mindestvorgaben bezüglich Zusammensetzung und Befugnisse der Aufsicht, eine klarere Terminologie (z.B. mit Unterscheidung zwischen interparlamentarischen Geschäftsprüfungs- und Untersuchungskommissionen) oder auch eine Ausdehnung der Pflicht zur Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsicht.

Ablauf und Ergebnis dieser Verhandlungen hängen naturgemäß nicht nur vom Kanton Basel-Stadt ab. Es liegt nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, selbständig eine Vertragsänderung zu erarbeiten oder gar verbindlich festzulegen. Das Instrument der Motion erscheint daher vorliegend nicht als geeignet. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, die Motion als Anzug zu überweisen.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend „bikantonale PUK für bikantonale Geschäfte und Institutionen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin