



An den Grossen Rat

16.5314.05

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 3. Mai 2024

Kommissionsbeschluss vom 2. Mai 2024

Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend «Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen»

Mit Beschluss vom 23. Juni 2022 überwies der Grosser Rat den nachstehenden Anzug (eingereicht als Motion) Luca Urgese und Konsorten betreffend «Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen» der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission mit Frist bis am 23. Juni 2024 zur Berichterstattung:

«Nach § 18 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) entscheidet der Grosser 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 Grosser 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 Grosser 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»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat bekräftigte in seinem gemeinsamen Bericht vom 18. Dezember 2019¹ an den Grossen Rat seine Haltung, wonach

1. der Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend «Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen» (Anzug Urgese) als erledigt abzuschreiben sei. Die Anliegen des Anzugs seien bereits soweit möglich im Rahmen der Neukonzeption der Abstimmungskommunikation berücksichtigt worden;

sowie

2. der Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend «Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen» (Anzug Friedl) dem Regierungsrat zur Einleitung von Gesetzgebungsarbeiten zwecks Revision des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) zu überweisen sei.

¹ <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100391/000000391171.pdf>

Der Regierungsrat erachtete das Anliegen, den politischen und demokratischen Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen durch eine Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen zu stärken, grundsätzlich als nachvollziehbar und schlug vor, auf Basis seines Berichts Gesetzgebungsarbeiten zwecks Revision des IRG einzuleiten. Demnach sollte das IRG neu vorsehen, dass zu Volksinitiativen zwingend eine inhaltliche Berichterstattung durch den Regierungsrat oder eine Grossratskommission erfolgt, bevor der Grosser Rat Abstimmungsempfehlungen ausspricht und die Initiative dem Volk vorlegt. Damals vertrat die Regierung die Haltung, dass die diesbezüglichen Fristen 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 wird².

Der Grosser Rat überwies, entgegen dem regierungsrätlichen Antrag auf Abschreibung des Anzugs Urgese, beide Anzüge dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung. Die in der Ratsdebatte geäusserte Begründung lautete, dass die von der Regierung vorgeschlagene Stossrichtung für die Revision nicht im Sinne der beiden Anzüge sei.

In der Folge behandelte der Regierungsrat die beiden Geschäfte wieder getrennt. Zudem verfolgte er den Vorschlag einer IRG-Revision nicht weiter.

In seinem Bericht zum Anzug Urgese vom 25. Mai 2022³ hielt der Regierungsrat an seiner ablehnenden Haltung zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage fest, welche es dem Grossen Rat erlauben soll, bei Initiativen, die direkt dem Volk vorgelegt werden, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, und beantragte die Abschreibung des Anzugs Urgese als erledigt.

Zur Begründung führte er an, dass Abstimmungsempfehlungen, die nicht auf einer sorgfältigen und sachlichen Berichterstattung einer Grossratskommission oder des Regierungsrats basieren, mit den Erwartungen der Stimmberchtigten nicht zu vereinbaren seien. Das Vorliegen eines Berichts sei für die Erstellung des Abstimmungsbüchleins und die umfassende Information der Stimmberchtigten von grundlegender Bedeutung. Ohne diese Grundlage lasse sich eine Abstimmungsempfehlung kaum erklären. Er nahm zur Kenntnis, dass der Grosser Rat die Möglichkeit der direkten Vorlage vor das Volk beibehalten wolle, sah aber über die getroffenen Massnahmen im Rahmen der Abstimmungskommunikation keine weiteren Möglichkeiten und auch keinen Anlass, die bestehende Regelung anzupassen. «Vorlagen, die dem Volk direkt zur Abstimmung vorgelegt werden, sollten weiterhin eine Ausnahme bleiben, da solche „abgekürzten Verfahren“ es dem Regierungsrat massgeblich erschweren, der verfassungsrechtlichen Pflicht zur sachlichen und umfassenden Information nachzukommen».

Mit Beschluss vom 23. Juni 2022 überwies der Grosser Rat, entgegen dem regierungsrätlichen Antrag, den Anzug Urgese der JSSK zur Berichterstattung mit Frist bis am 23. Juni 2024. Der Grosser Rat störte sich in seiner Argumentation insbesondere daran, dass die Regierung dem Grossen Rat nicht zutraue, gute Argumente zu entwickeln und ohne Bericht eine Empfehlung abgeben zu können.

2. Kommissionsberatung

Die Kommission befasste sich an drei Sitzungen⁴ mit der Vorlage. Die ersten beiden Beratungen wurden begleitet durch die Staatsschreiberin, den Vizestaatsschreiber sowie einen Mitarbeiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei, welche die Haltung des Regierungsrats vertraten.

Die Vertretung der Staatskanzlei legte nochmals dar, dass ohne Berichterstattung durch den Regierungsrat oder eine Kommission keine Abstimmungsempfehlung abgegeben werden soll und

² Im Rahmen der Beratungen des Anzugs Friedl wird sich die Kommission auch mit der Möglichkeit einer moderaten Anhebung der gesetzlich vorgesehenen Gesamtfrist zur Behandlung von Initiativen befassen. Sie gelangte im Austausch mit der Staatskanzlei zum Schluss, dass vorgängig einer allfälligen Umsetzung eines solchen Vorhabens die Durchführung einer Vernehmlassung sinnvoll wäre. Die Staatskanzlei hat sich bereit erklärt, eine mögliche Verlängerung der Fristen im Rahmen der Vernehmlassung zur geplanten Teilrevision des Wahlgesetzes im Zusammenhang mit dem Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsresultaten nach Quartieren (Geschäft Nr. 14.5352) und weiteren Anpassungen mitabzufragen und die Teilrevision des Wahlgesetzes sowie Änderungen im Zusammenhang mit dem Anzug Harald Friedl aufeinander abzustimmen.

³ [000000397381.pdf \(bs.ch\)](http://000000397381.pdf (bs.ch))

⁴ 7. Februar, 13. März und 17. April 2024

stützte sich hierbei massgeblich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 143 I 78), wonach die Behörden bei Abstimmungserläuterungen zur Sachlichkeit verpflichtet sind.

Die Haltung des Regierungsrates wurde in der Kommission kontrovers diskutiert.

Zum einen wurde die Auffassung vertreten, dass eine Abstimmungsempfehlung nicht unzulässig sein könne, solange die direkte Vorlage einer Initiative zulässig sei. Dass in einem solchen Fall die Abstimmungserläuterungen sehr zurückhaltend sein müssen und nicht viel mehr als der Verweis auf die Parlamentsdebatte sein können, allenfalls sogar nur das Abstimmungsergebnis im Grossen Rat ohne Erläuterung der Argumente umfassen sollte, sei selbstredend. Das Parlament sei aber durchaus in der Lage, in der kurzen Zeit der Beratung eine eigene Meinung zu bilden und abzugeben.

Andererseits wurde auf die Komplexität und Ernsthaftigkeit der Willensbildung von Initiantinnen und Initianten sowie Stimmberechtigten hingewiesen. Das Bedürfnis der Regierung in der Sache auch weniger versierten Personen als Grossrätinnen und Grossräte gerecht werden zu wollen und deshalb weiter ausholen und begründen zu wollen, sei durchaus nachvollziehbar und mit Blick auf die Bedeutung der Volksrechte beachtenswert. Die sachliche und ausgewogene Information durch Behörden, zu denen als repräsentatives Organ mit Verantwortung für seine starke Aussenwirkung auch der Grosser Rat zähle, sei wichtig. Zur Gewährleistung der Sachlichkeit gehöre nicht zu Letzt auch die Gesamteinbettung einer Initiative.

Die Kommission gelangte letztlich zum Schluss, vorgängig der Beschlussfassung zum Anliegen des Anzugs, insbesondere zur juristischen Argumentation und inwieweit kantonaler Handlungsspielraum bestehe, eine externe juristische Expertise einzuholen.

3. Antrag

Gestützt auf die obigen Ausführungen möchte die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission den Anzug Urgese erst nach erfolgter Anhörung des externen Experten (September 2024) beantworten. Die Kommission beantragt dem Grossen Rat deshalb **einstimmig Stehenlassen** des Anzugs Urgese.

Der vorliegende Bericht wurde von der Kommission auf dem Zirkularweg einstimmig genehmigt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Dr. Barbara Heer
Präsidentin der Kommission