



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.0720.01

JD/P070720  
Basel, 29. August 2007

Regierungsratsbeschluss  
vom 28. August 2007

Bericht des Regierungsrates

zur

**rechtlichen Zulässigkeit  
der Initiative „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“**

## A.

### 1. Vorprüfung

Am 14. Dezember 2001 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 19. Dezember 2001 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

### 2. Zustandekommen

Aufgrund von § 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 15. Mai 2007 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“ mit 3'488 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 23. Mai 2007 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am Montag, dem 4. Juni 2007 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 sechs Monaten 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 nichts Unmögliches verlangt.

### 4. Initiativtext

Den Text der Initiative geben wir in der Fassung wieder, wie er im Kantonsblatt vom 19. Dezember 2001 veröffentlicht worden ist.

„Initiative „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“

Gestützt auf § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1989 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten, die folgende unformulierte Initiative ein :

Am 11. Juli 1471 hat Kaiser Friedrich III. auf dem Reichstag zu Regensburg dem angereisten Basler Bürgermeister Hannsen von Berenfels die Basler Herbstmesse für ewige Zeiten bewilligt. Auch heute noch - seit 530 Jahren - ist diese Veranstaltung weit über unsere Region bekannt und beliebt. Neben dem wirtschaftlichen Faktor - der Anlass finanziert sich durch die Teilnehmer selbst - sind die kulturellen, sozialen sowie touristischen Aspekte für unsere Stadt von zentraler Bedeutung. Wo kann eine bessere Integration stattfinden als dort, wo mehr als eine Million Besucher, von jung bis alt, Freude erleben dürfen? Jedoch: Die Zukunft der Basler Herbstmesse ist ungewiss, weil die Verfügbarkeit der erforderlichen Standorte nicht gesichert ist. Die Herbstmesse darf aber nicht verschwinden! Die Unterzeichneten verlangen deshalb, dass die Durchführung der Herbstmesse gesetzlich verankert wird.

Die zuständigen Behörden des Kantons Basel-Stadt sind aufgefordert, gesetzliche Grundlagen über die Herbstmesse zu erlassen, welche namentlich folgende Regelungen enthalten:

- Die Herbstmesse beginnt am Samstag vor dem 30. Oktober um 12.00 Uhr und endet am dritten darauf folgenden Sonntag. Auf dem Petersplatz und in seiner Umgebung dürfen Waren bis am Dienstag nach Schluss der Messe zum Verkauf angeboten werden.
- Der Kanton stellt die zur Durchführung der Herbstmesse in der herkömmlichen Grösse erforderlichen Örtlichkeiten zur Verfügung. In erster Linie sind dabei folgende Plätze und Strassenzüge vorzusehen: Der Petersplatz mit Bernoullistrasse, Spalengraben und Petersgraben, der Barfüsserplatz, der Münsterplatz, der Messeplatz und die Rosentalanlage sowie das Kasernenareal. Eine Verlegung von Teilen der Herbstmesse auf andere, gleichwertige Areale oder in gedeckte Hallen kann vom Regierungsrat bewilligt werden, wenn ein vorrangiges öffentliches Interesse dies erfordert.“

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

## B.

### 1. Die Ausgangslage

Die Rechtsgrundlage für die Abhaltung der Herbstmesse ist nicht mehr die von Kaiser Friedrich III. am 11. Juli 1471 auf dem Reichstag zu Regensburg dem angereisten Basler Bürgermeister Hannsen von Berenfels für ewige Zeiten erteilte Bewilligung, - diese wurde mit der vom Basler Bürgermeister Johann Jakob Wettstein im Westfälischen Friedensvertrag vom 24. Oktober 1648 erreichten Unabhängigkeit der Stadt Basel und der übrigen eidgenössischen Kantone vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation obsolet, - sondern ist heute § 1 Ziff. VIII. der **Verordnung betreffend die Märkte in Basel** vom 8. Oktober 1929 (562.320), wo es heisst:

§ 1. In Basel werden folgende Märkte abgehalten:

...

- VIII. Die Messe einmal jährlich vom Samstag vor dem 30. Oktober bis am dritten darauf folgenden Sonntag abends auf den hierfür bestimmten Plätzen gemäss besonderer Ordnung.

Die genannte besondere Ordnung ist die **Mess- und Fronfastenmarktordnung für die Stadt Basel** vom 8. Januar 1921 (562.340). Diese bestimmt in § 1:

**§ 1.** Die Messe beginnt am Samstag vor dem 30. Oktober um 12.00 Uhr und endet am dritten darauf folgenden Sonntag. An der Warenmesse auf dem Petersplatz und in seiner Umgebung dürfen Waren noch am Montag und Dienstag nach Schluss der Messe zum Verkauf angeboten werden.

Im weiteren bezeichnet die Mess- und Fronfastenmarktordnung in § 2 „die hierfür bestimmten Plätze“ wie folgt:

**§ 2.** Für die Messe werden folgende Plätze bestimmt:

- a. Der Petersplatz und der Petersgraben als allgemeiner Verkaufsort für Buden, Stände und Tische; der Spalengraben insbesondere für Holz- und Küblerwaren; die Bernoullistrasse (Trottoir längs der Bibliothek) für Geschirr. Das Polizei- und Militärdepartement kann den Händlern auch andere ihm zur Verfügung stehende Plätze anweisen.
- b. Der Barfüsserplatz und andere dem Polizei- und Militärdepartement zur Verfügung stehende Plätze für Schaubuden, Karussells, Schiessstände, Zuckerbäckereien.

## 2. Das Anliegen der Initiative

Das Anliegen der Initiative besteht nicht darin, Rechtsnormen über die Herbstmesse zu erlassen, - solche sind wie gesehen in der Form der Verordnung betreffend die Märkte in Basel und der Mess- und Fronfastenmarktordnung für die Stadt Basel bereits vorhanden und wesentlich andere Rechtsnormen werden mit der Initiative nicht verlangt, - sondern ihr Anliegen besteht darin, die vorhandenen Rechtsnormen von der Verordnungsstufe **auf die Gesetzesstufe zu erheben**, angereichert um eine in den Verordnungen noch nicht enthaltene Bestimmung darüber, welche Örtlichkeiten neben dem Petersplatz für die Herbstmesse zur Verfügung stehen sollen.

Im Ingress zur Initiative bezeichnen die Initiantinnen und Initianten die „Zukunft der Basler Herbstmesse (als) ungewiss, weil die Verfügbarkeit der erforderlichen Standorte nicht gesichert ist“. Die Verordnungen geben dem Polizei- und Militärdepartement (heute: Sicherheitsdepartement) die Möglichkeit, den Messe- und Marktfahrerinnen und Messe- und Marktfahrern andere Messestandorte anzuweisen, ja der Regierungsrat hat es heute sogar in der Hand, die beiden von ihm erlassenen, sich auf keine andere Gesetzesgrundlage als auf das alte Polizeistrafgesetz stützenden Verordnungen und damit die Wesensart der Herbstmesse zu ändern. Ist die Herbstmesse aber einmal in einem Gesetz verankert, erwarten die Initiantinnen und Initianten, dass solche **Veränderungen nicht mehr so leicht möglich sind**, da es dafür die Zustimmung des Grossen Rates und allenfalls aufgrund eines dagegen ergriffenen fakultativen Referendums auch noch die Zustimmung der Stimmberechtigten bräuchte.

## 2. Unformulierte Initiative

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

Mit der Initiative „Für den Schutz der Basler Herbstmesse“ 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, wenn sie gemäss § 2 Abs. 2 IRG den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben. Das trifft auf die vorliegende Initiative zu, die in ihrem Ingress selber als **unformulierte Initiative** bezeichnet wird.

Die Unformuliertheit der Initiative gibt dem Grossen Rat, wenn er die Initiative ausformulieren will (§ 21 Abs. 2 IRG) oder wenn er sie nach deren Annahme durch die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung ausformulieren muss (§ 22 Abs. 1 IRG), die Möglichkeit, diese zum einen verfassungskonform und zum andern so auszuformulieren, dass die neuen Gesetzesbestimmungen systemkonform in die bestehende baselstädtische Staatsorganisation und Gesetzessystematik passen. Wie aus dem Titel der Mess- und Fronfastenmarktordnung für die Stadt Basel hervorgeht, findet die Herbstmesse in der Stadt Basel statt und ist gemäss der Eigentümerauskunft des Grundbuch- und Vermessungsamtes die Einwohnergemeinde der Stadt Basel Eigentümerin des Petersplatzes und der weiteren Flächen, auf denen die Herbstmesse stattfindet; einzig das Kasernenareal ist im Eigentum des Kantons Basel-Stadt. Dementsprechend wären die gesetzlichen Bestimmungen präzisierend so auszuformulieren, dass auch die Einwohnergemeinde der Stadt Basel die Allmend für die Messe zur Verfügung stellt, - und nicht ausschliesslich der Kanton, wie es der Text der unformulierten Initiative vorsieht. Da gemäss § 57 Abs. 2 der Kantonsverfassung der Kanton die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel besorgt, weist in der Wirklichkeit dann aber doch eine kantonale Behörde die Messeplätze zu und erteilt die Standbewilligungen. Wichtig ist, dass sich der Grosse Rat bei der Ausformulierung an den Inhalt und den Zweck der unformulierten Initiative (§ 2 Abs. 2 IRG) hält, deren Anliegen erfüllt (§ 22 Abs. 1 IRG) und Inhalt und Zweck der unformulierten Initiative nicht missachtet (§ 22a Abs. 1 IRG).

## 3. Die Zulässigkeit der Initiative

### 3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

#### 3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Bundesrecht und Staatsverträge stehen dem Erlass kantonaler Gesetzesbestimmungen über die Herbstmesse nicht entgegen.

#### 3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Die Initiative verlangt, dass die Herbstmesse nicht wie bisher in zwei Verordnungen, sondern in einem Gesetz geregelt wird. Was in ein Gesetz gehört, sagt die am 13. Juli 2006 wirksam

gewordene neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 in § 83, wo es unter der Marginalie „Rechtsetzung“ heisst:

### **Rechtsetzung**

**§ 83.** Der Grosse Rat erlässt alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes.

<sup>2</sup> Grundlegend und wichtig sind Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie insbesondere Bestimmungen über :

- a. die Grundzüge der Rechtsstellung des Einzelnen,
- b. den Gegenstand der Abgaben, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessung der Abgaben mit Ausnahme der Gebühren von geringer Höhe,
- c. Zweck, Art und Rahmen von kantonalen Leistungen,
- d. die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden.

§ 83 Abs. 2 KV beinhaltet nicht eine abschliessende Aufzählung, sondern lediglich eine nicht abschliessende Aufzählung von Beispielen, welche um weitere Fälle von Bestimmungen, die von der staatsrechtlichen Praxis des Grossen Rates als „grundlegend und wichtig“ erachtet werden, erweitert werden darf. Darunter könnten auch die Bestimmungen über die Herbstmesse fallen.

So ist der Erlass gesetzlicher Bestimmungen über die Herbstmesse mit der übergeordneten Verfassung des Kantons Basel-Stadt zu vereinbaren.

### 3.2. Einheit der Materie

Mit der Initiative wird der Erlass eines Gesetzes verlangt, das als einzigen Gegenstand die Mitwirkung der Stadt Basel an der Herbstmesse regelt. Die Einheit der Materie ist gegeben.

3.3. Durchführbarkeit

Die Initiative ist durchführbar.

4. Antrag

Aufgrund dieser 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 „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog  
Präsidentin



Dr. Robert Heuss  
Staatschreiber

**Beilage**  
Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### Rechtliche Zulässigkeit der Initiative „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst auf Antrag des Regierungsrates:

://: Die mit 3'488 Unterschriften zustandegekommene Initiative „Zum Schutz der Basler Herbstmesse“ 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.