



An den Grossen Rat

15.5240.02

13.5481.03

13.5496.03

JSD/PD/BVD/P155240

Basel, 19. August 2015

Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015

Bericht des Ratsbüros betreffend Anpassung der Kantonsverfassung und Änderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) sowie der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung (AB) und Bericht zu zwei Anzügen

Anzug Daniel Stolz und Konsorten betreffend «Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums»

Anzug Joël Thüring und Konsorten betreffend «Qualifiziertes Mehr für Umnutzung von Industrie- und Gewerbebezonen»

Am 29. Mai 2015 hat das Ratsbüro des Grossen Rates seinen Bericht 15.5240.01 betreffend Anpassung der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 und zur Änderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (Geschäftsordnung, GO; SG 152.100) sowie der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung (AB) und Bericht zu zwei Anzügen publiziert. Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung.

1. Anzug Daniel Stolz und Konsorten betreffend «Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums»

1.1 Ausgangslage

Der Anzug Daniel Stolz und Konsorten betreffend «Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums» – am 8. Januar 2014 vom Grossen Rat diskussionslos seinem Ratsbüro überwiesen – fordert eine Anpassung der Bestimmung über die Motion im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates. Es wird bemängelt, dass im Kanton Basel-Stadt derzeit ein parlamentarisches Instrument fehle, mit dem der Grosse Rat verbindlich in den Kompetenzbereich des Regierungsrates einwirken könne. Demgemäss wird die Schaffung einer umfassend ausgestalteten Motion verlangt. Die Zulässigkeit soll nicht mehr davon abhängen, ob die Umsetzung in den Kompetenzbereich des Regierungsrates oder des Grossen Rates fällt.

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2014 hat das vom Regierungsrat beauftragte Justiz- und Sicherheitsdepartement dem Ratsbüro des Grossen Rates auf dessen Ersuchen hin einen konkreten Formulierungsvorschlag für die Umsetzung des Anzuges durch eine Änderung von § 93 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Kantonsverfassung, KV; SG 111.100) und § 42 GO unterbreitet.

An der Sitzung des Regierungsrats mit dem Ratsbüro vom 15. April 2015 hat das zuständige Ratsbüromitglied auf Nachfrage über die Eckdaten des in der Zwischenzeit erarbeiteten Ratschlags zu diesen, aber auch zu anderen dem Plenum zu beantragenden Änderungen der GO und damit zusammenhängen Erlasse, namentlich der Kantonsverfassung, informiert. Im Wesentlichen strebe das Ratsbüro das Modell des Bundes an.

Das Ratsbüro schlägt dem Grossen Rat nun die Umsetzung des Anzugs Stolz mittels einer Änderung von § 93 KV, § 42 GO und § 43 GO vor.

1.2 Grundlagen

1.2.1 Grundsatz der Gewaltenteilung

Der Grundsatz der Gewaltenteilung stellt als Ordnungsidee ein grundlegendes Verfassungsprinzip jedes rechtsstaatlichen und demokratischen Staatswesens dar. Das Prinzip der organisatorischen Gewaltenteilung verlangt, dass die drei Staatsfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative auf drei verschiedene, voneinander unabhängige Organe übertragen werden¹. Um ein Gleichgewicht zwischen den Gewalten herzustellen, bestehen zwischen den verschiedenen Staatsorganen gewisse Kontrollmechanismen, die unter Umständen ein Eingreifen einer Gewalt in den Tätigkeitsbereich der anderen zulassen (Prinzip der Gewaltenhemmung)². Die Gewaltenteilung enthält somit auch Elemente des Zusammenwirkens und sogar der Gewaltenverschränkung (kooperative Gewaltenteilung)³.

1.2.2 Ausgestaltung im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist die gewaltenteilige Behördenorganisation in § 69 KV ausdrücklich verankert. Keine Behörde soll die staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben können («checks and balances», § 69 Abs. 1 Satz 2 KV). Neben der Grundidee der Machtbegrenzung ist auch die funktionale Verschränkung der Gewalten in der Verfassung angelegt. Die Verfassung geht somit von einem auf Kooperation und Koordination ausgerichteten Gewaltenteilungsverständnis aus⁴. Der Grosse Rat stellt die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons dar (§ 80 Abs. 1 KV), während der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons verkörpert (§ 101 Abs. 2 KV). Das Parlament ist der Regierung dabei aber grundsätzlich übergeordnet (Parlamentssuprematie): Der Grosse Rat bestimmt die gesetzlichen Grundlagen der regierungsrätlichen Tätigkeit (unter Vorbehalt der Volksrechte), übt die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Kantonsverwaltung und weitere Träger von Aufgaben des Kantons aus (§ 90 Abs. 1 KV) und entscheidet über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden (§ 91 Abs. 1 lit. b KV).

¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 1405 ff. (zit. HÄFELIN/HALLER/KELLER).

² HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1416 ff.

³ MASTRONARDI, Art. 171 BV, Rz. 11, in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008 (zit. MASTRONARDI, Art. 171 BV).

⁴ Wortprotokoll des Verfassungsrates Nr. 20 vom 28. Mai 2002, S. 8 ff.; Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003, S. 51.

Aus § 69 Abs. 1 Satz 2 KV ergibt sich, dass die verschiedenen Behörden im Sinne der gegenseitigen Gewaltenhemmung in den grundsätzlich getrennten Zuständigkeitsbereich der anderen Gewalt einwirken können. Diese Schnittstellen müssen gemäss § 69 Abs. 2 KV durch Verfassung und Gesetz geregelt werden. Damit wird eine Verbindung zum Legalitätsprinzip in § 5 KV geschaffen, wonach Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht ist⁵. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass sich staatliches Handeln auf eine genügend bestimmte, generell-abstrakte Rechtsgrundlage stützt. Das Zusammenspiel der Gewalten kommt nach der Verfassung in den einzelnen Aufgaben von Parlament und Regierung in unterschiedlicher Weise zum Tragen. Das Parlament kann im Rahmen von § 105 KV darüber entscheiden, welche Rechtsetzungsbefugnisse es dem Regierungsrat übertragen will (delegierter Rechtsetzungsbereich). Der Regierungsrat hat nach § 100 KV das Recht, dem Grossen Rat Geschäfte zum Beschluss vorzulegen sowie Anträge zu stellen und an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme teilzunehmen. Demgegenüber kann das Parlament im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit unter dem Vorbehalt von § 93 KV dem Regierungsrat verbindliche Aufträge erteilen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers soll der Grosse Rat nicht mit einem parlamentarischen Vorstoss die verfassungsmässige Kompetenzordnung verändern können⁶.

1.2.3 Parlamentarisches Instrumentarium im Kanton Basel-Stadt

Den Parlamentsmitgliedern steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, mit denen sie den Regierungsrat mehr oder weniger verbindlich zu einem Tun verpflichten können. Zu unterscheiden sind Motion, Anzug, Planungsanzug, Budgetpostulat und vorgezogenes Budgetpostulat in den §§ 42 ff. GO. Je nachdem ob der Kompetenzbereich des Grossen Rates oder jener des Regierungsrates betroffen ist, entfalten die parlamentarischen Instrumentarien der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung folgend unterschiedliche Wirkungen:

- Im Kompetenzbereich des Grossen Rates kommt einem Auftrag an den Regierungsrat die Wirkung einer **Weisung** zu (Motion).
- Im Kompetenzbereich des Regierungsrates kommt einem Auftrag an den Regierungsrat die Wirkung einer **Richtlinie** zu (Anzug, Planungsanzug, Budgetpostulat, vorgezogenes Budgetpostulat). Ein solcher Auftrag hat allenfalls eine politische Bindungswirkung.

Dieser Unterscheidung kommt je nach betroffenem Kompetenzbereich die Rolle eines formellen Unzulässigkeitsgrundes zu. Sofern ein Auftrag im Kompetenzbereich des Regierungsrates nicht lediglich Richtlinien-, sondern Weisungscharakter aufweist, ist der Auftrag nach den heutigen verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen unzulässig.

1.2.4 Geltende Ausgestaltung der Motion

Die Motion ist das verbindlichste parlamentarische Instrument. Mit einer Motion kann der Regierungsrat beauftragt werden, dem Parlament eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Es handelt sich dabei um einen verbindlichen Handlungsauftrag an den Regierungsrat, den Grossen Rat bei der Wahrnehmung seiner eigenen Aufgaben zu unterstützen. Die Motion hat demzufolge Weisungscharakter. Gegenstand einer Motion können indessen nur Angelegenheiten sein, die nicht in den ausschliesslichen oder delegierten Kompetenzbereich des Regierungsrates fallen, ansonsten sie unzulässig ist.

⁵ BUSER, in: BUSER (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 353 (zit. BUSER).

⁶ Kommentar der Redaktionskommission zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung vom 15. Oktober 2003, S. 73.

Motionen werden in einem zweistufigen Verfahren beschlossen. Sie können dem Regierungsrat erst zur materiellen Bearbeitung überwiesen werden, nachdem dieser innert drei Monaten insbesondere zur rechtlichen Zulässigkeit Stellung genommen hat (§ 42 Abs. 3 GO). Motionen, die keine Frist enthalten, sind sobald als möglich, spätestens aber innert vier Jahren zu erfüllen, wobei auch diese Frist mit einem begründeten Zwischenbericht durch den Regierungsrat verlängert werden kann (§ 43 Abs. 3 GO). Im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates kann die Motion nicht eingesetzt werden (§ 42 Abs. 2 GO).

In Basel-Stadt wurde die Motion im Jahre 1991 im Vergleich mit den anderen Kantonen erst relativ spät aufgrund eines entsprechenden parlamentarischen Vorstosses eingeführt⁷. Die Motion wurde dabei in Anlehnung an den von Lehre und Praxis entwickelten Motionsbegriff als Instrument beschrieben, mit dem das Parlament die Regierung verbindlich beauftragen kann, einen Gesetzesbeschluss oder einen Beschlussentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen⁸. Der ausschliessliche Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (klassische, teilweise ungeschriebene Exekutivbefugnisse respektive vom Verfassungsgeber dem Regierungsrat zugewiesene Kompetenzen) wurde ausdrücklich von der Motion ausgenommen. Es galt dabei der von der Lehre übernommene, auf das Prinzip der Gewaltenteilung fussende Grundsatz, dass ein Parlamentsinstrument nie Grundlage von neuen Kompetenzen sein kann. Das parlamentarische Instrumentarium kann nur Kompetenzen, die dem Grossen Rat bereits zustehen, aktualisieren⁹ und soll selbst keine neuen Zuständigkeiten schaffen¹⁰.

In Anlehnung an die ablehnende Haltung der Lehre wurde auch der sogenannte delegierte Rechtssetzungsbereich des Regierungsrates – dort wo die Legislative die Exekutive ermächtigt, dem Parlament zustehende Gesetzgebungskompetenzen wahrzunehmen (z.B. mittels Verordnungen) – ausdrücklich von der Motion ausgenommen¹¹. Eine Delegationsnorm begründet eine abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrates, die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments werden entsprechend reduziert respektive ausgeschlossen¹². Will das Parlament gleichwohl eine Motion überweisen, die sich auf den delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht (z.B. auf eine Verordnungsänderung), muss es vorgängig – selbstständig oder mit einer Motion – die Delegationsnorm wieder aufheben¹³.

1.3 Umsetzung des Anzugs

Mit seinem Bericht unterbreitet das Ratsbüro dem Grossen Rat eine Änderung von § 93 der Kantonsverfassung sowie §§ 42 und 43 GO zur Umsetzung des Anzuges. Den Vorschlag des Ratsbüros zur Änderung von § 93 KV nimmt der Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis. Sie entspricht seinem Vorschlag. Die Vorlage des Ratsbüros zu § 42 GO unterscheidet sich indes in einem zentralen Punkt vom Vorschlag des Regierungsrates, den das Justiz- und Sicherheitsdepartement dem Ratsbüro mit Schreiben vom 8. Dezember 2014 unterbreitet hat.

1.3.1 Vergleich des Entwurfs des Ratsbüros mit dem Vorschlag des Regierungsrates und der Regelung im Bund

Nachfolgend wird die Vorlage des Ratsbüros mit dem Vorschlag des Regierungsrates und der Regelung im Bund verglichen.

⁷ Zweiter Zwischenbericht der Grossratskommission Partialrevision der Geschäftsordnung betreffend Einführung der Motion, S. 7 f.

⁸ BUSER, Der Anzug im baselstädtischen Parlamentsrecht, Diss. Basel 1990, S. 16 ff. (zit. BUSER, Anzug)

⁹ Zweiter Zwischenbericht der Grossratskommission Partialrevision der Geschäftsordnung betreffend Einführung der Motion, S. 7; BUSER, Anzug, S. 181.

¹⁰ BUSER, Anzug, S. 73.

¹¹ Zweiter Zwischenbericht der Grossratskommission Partialrevision der Geschäftsordnung betreffend Einführung der Motion, S. 10; BUSER, Anzug, S. 73 f., mit Hinweisen auf die Lehre.

¹² Zweiter Zwischenbericht der Grossratskommission Partialrevision der Geschäftsordnung betreffend Einführung der Motion, S. 8.

¹³ BUSER, Anzug, S. 181.

1.3.1.1 Synopse

Vorschlag Regierungsrat	Vorlage Ratsbüro	Bund (Art. 120 ParlG)
<p>§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss</p> <p>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. <i>(entspricht geltender Fassung)</i></p> <p>^{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.</p> <p>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.</p> <p>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. <i>(entspricht geltender Fassung)</i></p>	<p>§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss</p> <p>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. <i>(entspricht geltender Fassung)</i></p> <p>^{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. <i>(entspricht Vorschlag des Regierungsrates)</i></p> <p>² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.</p> <p>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. <i>(entspricht geltender Fassung)</i></p>	<p>Art. 120 Gegenstand</p> <p>¹ Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.</p> <p>² Ist der Bundesrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.</p> <p>³ Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.</p>

1.3.1.2 Erläuterung des Vorschlags des Regierungsrates

Der Vorschlag des Regierungsrates orientiert sich grundsätzlich am Formulierungsvorschlag im Anzug, der sich wiederum an Art. 120 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) anlehnt. Darüber hinaus beinhaltet er Ausnahmebestimmungen.

Diese «neue» Motion wäre umfassend ausgestaltet: Sie ist im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates sowie neu im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates explizit rechtlich zulässig. Der Grosse Rat kann den Regierungsrat beauftragen, dem Grossen Rat eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage zu unterbreiten (Abs. 1) oder eine Massnahme (Abs. 2) zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, trifft er das Erforderliche für deren Umsetzung (z.B. eine Verordnungsänderung) oder er unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann (Abs. 2 Satz 2).

Die Motion wäre in jedem Fall verbindlich, es ist jedoch die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten. Zudem ist der Grosse Rat gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Sieht das Gesetz vor, dass der Regierungsrat eine Entscheidung zu treffen hat, so darf der Grosse Rat ihm keine Weisungen geben, dass oder wie er zu entscheiden hat. Der Grosse Rat kann also in den durch das Gesetz festgelegten Kompetenzbereich des Regierungsrates nicht direkt mit einem parlamentarischen Instrument eingreifen und von der Zuständigkeitsordnung abweichen, denn damit würde er dem Legalitätsprinzip zuwiderhandeln¹⁴.

Um den Konflikt mit dem Gewaltenteilungs- und Legalitätsprinzip zu umgehen, hat der Regierungsrat bei einer Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wie der Bundesrat im Bund die Wahl, die Massnahme selbst vorzunehmen oder aber dem Grosse Rat einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grosse Rates verändert oder einschränkt. Typischerweise handelt es sich hierbei etwa um eine Motion auf Abänderung einer Verordnung, die neu zulässig wäre.

Im Umsetzungsvorschlag des Regierungsrates würde analog der Bundesregelung (Art. 120 Abs. 3 ParlG) eine Ausnahmebestimmung eingefügt, wonach mittels Motionen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates nicht auf Einzelfallentscheidungen, Beschwerdeentscheide und in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Entscheide (individuell-konkrete Akte, judikative Akte) eingewirkt werden kann.

Schliesslich und im Unterschied zum Bund würde die Verbindlichkeit der Motion unter dem Vorbehalt der (geschriebenen und ungeschriebenen) verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung stehen (Abs. 3). Das heisst, mittels Motion dürften «Verletzungen» von Gesetzes-, nicht aber von vom Volk erlassenen Verfassungsbestimmungen angeregt werden. Mit anderen Worten könnte der Regierungsrat nicht gezwungen werden, eine Änderung der Kantonsverfassung vorzulegen, sondern der Grosse Rat müsste wie bisher vorgängig eine Motion zur Verfassungsänderung vorlegen. Damit würde das Instrument der Motion gegenüber heute aus Sicht des Grosse Rates deutlich gestärkt und gleichzeitig sowohl das Gewaltenteilungs- und Legalitätsprinzips als auch der Wille des Verfassungsgebers gewahrt.

1.3.1.3 Argumente für den regierungsrätlichen Vorschlag

Der einzige – jedoch nach Auffassung des Regierungsrates zentrale – Unterschied zwischen der Vorlage des Ratsbüros und dem Vorschlag des Regierungsrates betrifft den Punkt, wann eine Motion unzulässig ist. Nach der Vorlage des Ratsbüros sind nur Motionen, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken wollen, unzulässig. Diese Formulierung entspricht der Regelung im Bund (Art. 120 Abs. 3 ParlG). Der Vorschlag des Regierungsrates geht in diesem Punkt wie erläutert weiter. So wären zusätzlich auch Motionen unzulässig, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken wollen, um die verfassungsmässigen Grundfunktionen grösstmöglich zu respektieren.

In der konkreten Anwendung führt die Abweichung zu folgender Differenz: Bei der Vorlage des Ratsbüros hat der Regierungsrat bei einer Motion, die auf eine Materie in seinem Kompetenzbereich zielt, die Wahl, die Massnahme selbst vorzunehmen, oder aber dem Grosse Rat einen Verfassungs- oder Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grosse Rates verändert oder einschränkt. Beim regierungsrätlichen Vorschlag wäre der Regierungsrat, wenn er für diesen Fall die Massnahme nicht treffen will, nur gezwungen, dem Grosse Rat eine Gesetzes- nicht aber eine Verfassungsänderung vorzulegen.

¹⁴ Vgl. Kommentar der Redaktionskommission zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003, S. 72 f.; BBl 2001 3501.

Der Regierungsrat soll also nicht indirekt gezwungen werden können, eine Änderung der Kantonsverfassung vorzulegen. Vielmehr müsste der Grosse Rat wie bisher vorgängig explizit eine Motion zur Verfassungs- und damit zur Kompetenzänderung verabschieden. Auch in der Lehre wird ein Weisungsrecht des Parlaments im von der Verfassung vorgegebenen Zuständigkeitsbereich der Exekutive unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und Praktikabilität kritisch gesehen. Die Ausnahme des Bundes in Art. 120 Abs. 3 ParlG, die das Ratsbüro in seiner Vorlage unverändert übernimmt, wird deshalb oft als zu eng angesehen. Nicht unerhebliche Teile des Verwaltungs- und vor allem des Regierungshandelns lassen sich nicht in die verwaltungsrechtliche Verfügungs- oder Einzelentscheidungskategorie einordnen, sondern gehören zum weiten Feld des informellen Handelns oder der Realakte. Wo der gesetzlich delegierte Bereich betroffen ist, ist dadurch kaum mit Konsequenzen zu rechnen, da die durch Gesetz delegierte Zuständigkeit des Regierungsrates jederzeit und ohne grössere Hürden durch eine Rücknahme der Delegationsnorm wieder geändert werden kann. Schliesslich handelt es sich hierbei um eine Kompetenzdebatte zwischen Parlament und Regierung, gleichsam unter Ausschluss des verfassungsgebenden Souveräns, der – in einer gewissen Langfristigkeit – den Rahmen dieser Debatte vorgegeben hat und kaum für jeden Einzelfall erneut bemüht werden will. Wo aber die verfassungsmässigen Grundfunktionen der Regierung betroffen sind, können punktuelle Änderungen leicht Auswirkungen auf das ganze Gewaltenteilungsgefüge haben. Mit gutem Grund gibt es auf Bundesebene denn auch bisher keinen Fall, bei dem die Bundesverfassung deswegen geändert worden wäre.

Die vom Ratsbüro vorgesehene und vom Regierungsrat bestrittene Verpflichtung, im Falle der Nichtumsetzung der Motion eine entsprechende Verfassungsänderung vorzuschlagen, könnte sich deshalb in vielen Fällen als nicht praktikabel erweisen. Nicht vergessen werden darf, dass der Verfassungsgeber mit guten Gründen bestimmte Aufgaben einer bestimmten Staatsgewalt zugeteilt hat, weshalb fraglich ist, ob wegen eines Einzelfalles in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung eingegriffen werden sollte. Dabei darf auch berücksichtigt werden, dass der Regierungsrat und seine Aufgabenerfüllung eine direktere demokratische Legitimation als der Bundesrat geniessen, da er wie das Parlament durch den Verfassungsgeber gewählt wird.

1.3.2 Fazit

Der Regierungsrat hält aus den genannten Gründen an seinem Vorschlag fest und beantragt dem Grossen Rat deshalb, § 42 GO wie folgt zu ändern:

Heutige Regelung	Neue Fassung
<p>§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss</p> <p>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.</p>	<p>§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss</p> <p>¹ <i>unverändert</i></p>

Heutige Regelung	Neue Fassung
<p>² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich beziehen.</p> <p>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.</p>	<p>^{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. (entspricht Vorlage des Ratsbüros)</p> <p>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.</p> <p>³ <i>unverändert</i></p>

1.4 Weitere Bemerkungen zum Bericht des Ratsbüros

Der Bericht des Ratsbüros enthält aus Sicht des Regierungsrats Unstimmigkeiten, die künftig zu Missverständnissen in der Behandlung einer Motion durch den Regierungsrat führen könnten, und deshalb im Rahmen der Beratung des Anzugs Stolz im Grossen Rat geklärt werden sollten.

1.4.1 Änderung von Delegationsnormen oder der Verfassung

Gemäss Bericht des Ratsbüros ist bei Motionen, die auf eine gesetzliche oder verfassungsmässige Zuständigkeit des Regierungsrates einwirken wollen, aus Gründen der Gewaltenteilung in jedem Fall zwingend eine Änderung der Delegationsnorm oder der Verfassung zu veranlassen, damit inhaltlich auf das Motionsanliegen eingegangen werden kann (Bericht, S. 9).

Weder kann dies aus der Vorlage abgeleitet werden noch entspricht eine solche Handhabe dem Grundgedanken von Art. 120 Abs. 3 ParlG, der als Vorbild für die Vorlage des Ratsbüros dient. Richtig ist vielmehr und vom Regierungsrat gegenüber dem Ratsbüro so vertreten, dass der Regierungsrat in einem solchen Fall – wie der Bundesrat auf Bundesebene – vor eine Handlungsalternative gestellt wird. Er hat die Möglichkeit, die Motion «in eigener Kompetenz» zu erfüllen, indem er beispielsweise eine Verordnungsänderung durchführt. Der Regierungsrat ist in diesem Fall vom Motionsinhalt überzeugt, dieser wird sozusagen zu seinem eigenen Anliegen. Es wäre dann weder nötig noch sinnvoll, gleichzeitig eine Vorlage zur Änderung der Delegationsnorm – oder gar der Verfassung! – vorzulegen, da in der Regel über den Einzelfall hinaus keine Änderung der Zuständigkeitsordnung gewünscht ist. Erst wenn der Regierungsrat die Motion nicht umsetzen will, muss er dem Grossen Rat die Änderung der Delegations- oder Verfassungsnorm vorlegen, da er in seinem Zuständigkeitsbereich nicht zu etwas gezwungen werden kann. Damit wird die Zuständigkeit vom Regierungsrat auf den Grossen Rat (rück)übertragen und der Grosse Rat kann so das Motionsanliegen in eigener Kompetenz erfüllen. Durch diese indirekte Verbindlichkeit der neu nun ebenfalls zulässigen Motion wird dem Gewaltenteilungs- und Legalitätsprinzip Rechnung getragen.

1.4.2 Antrag des Regierungsrates auf Abschreibung einer Motion

Das Ratsbüro führt in seinem Bericht weiter aus, dass die Exekutive in einem Bericht an das Parlament in Ausnahmefällen statt der Umsetzung eine begründete Abschreibung der Motion verlangen kann – sei es, dass eine Umsetzung nicht praktikabel ist, sei es, dass sich die Situation in der Zwischenzeit verändert hat (Bericht, S. 9).

Der Regierungsrat entnimmt der Formulierung den ausdrücklichen Wunsch des Ratsbüros, dass er aus Praktikabilitätsgründen oder veränderter Sachlage die Abschreibung einer Motion ohne deren Erfüllung beantragen kann. Dies ergibt sich nicht explizit aus der Vorlage des Ratsbüros. De lege lata et ferenda hat der Regierungsrat die Motion gemäss Entwurf zur Änderung von § 43 Abs. 5 GO erst dann erfüllt, wenn er dem Grossen Rat die darin verlangte Vorlage unterbreitet oder die Massnahme getroffen hat. Mit dem Eintreten auf die Vorlage entscheidet der Grosse Rat gleichzeitig über die Abschreibung der Motion. Allenfalls könnte sich das Recht des Regierungsrates auf Stellung eines Antrages auf Abschreibung einer Motion ohne deren Erfüllung aus § 100 der Kantonsverfassung oder § 43 Abs. 3 und 4 GO ableiten. Es wäre aber – gerade auch um Missverständnisse im Motionsverfahren zu vermeiden und unabhängig der genauen Ausgestaltung der «neuen» Motion – wünschenswert, wenn das GO um eine entsprechende Bestimmung ergänzt würde. So hält Art. 122 ParlG auf Bundesebene fest, dass der Bundesrat begründet die Abschreibung beantragen kann, wenn der Auftrag zwar nicht erfüllt ist, aber nicht aufrechterhalten werden soll. Die Aufnahme dieser Regelung in § 43 GO wäre aus Sicht des Regierungsrates zweifellos zu unterstützen, ist sie doch geeignet, eine Motion einer Abschreibung zuzuführen, auch wenn deren Auftrag nicht erfüllt ist, namentlich wenn eine Umsetzung sich als nicht praktikabel oder schlicht unmöglich erweist.

1.4.3 Fazit

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, § 43 GO den folgenden Absatz 3bis einzufügen:

Heutige Regelung	Neue Fassung
<p>§ 43. Weiteres Verfahren</p> <p>¹ Der Grosse Rat entscheidet, ob eine Motion an den Regierungsrat überwiesen werden soll. Er kann dabei eine Frist zur Erfüllung festlegen.</p> <p>² Enthält die überwiesene Motion eine Frist, so kann diese aufgrund eines Zwischenberichts des Regierungsrates mit Beschluss des Grossen Rates erstreckt werden.</p> <p>³ Überwiesene Motionen, die keine Frist enthalten, sind vom Regierungsrat sobald als möglich zu erfüllen. Er gibt innert vier Jahren nach der Überweisung in einem Zwischenbericht Auskunft, wo er in der Bearbeitung steht und wann er sie abschliessen wird.</p>	<p>§ 43. Weiteres Verfahren</p> <p>¹ unverändert</p> <p>² unverändert</p> <p>³ unverändert</p> <p>^{3bis} Der Regierungsrat kann in einem Zwischenbericht die Abschreibung einer Motion beantragen, wenn sie zwar nicht erfüllt ist, aber nicht aufrechterhalten werden soll. Der Antrag ist zu begründen.</p>

Heutige Regelung	Neue Fassung
<p>⁴ Der Grosse Rat kann jederzeit bei der Beratung eines Zwischenberichtes des Regierungsrates entscheiden, ob die Motion zur weiteren Bearbeitung an eine Grossratskommission zu überweisen oder ob sie abzuschreiben sei.</p> <p>⁵ Die Motion ist erfüllt, wenn der Regierungsrat dem Grossen Rat die darin verlangte Vorlage unterbreitet. Mit dem Eintreten auf die Vorlage entscheidet der Grosse Rat gleichzeitig über die Abschreibung der Motion.</p>	<p>⁴ unverändert</p> <p>⁵ Die Motion ist erfüllt, wenn der Regierungsrat dem Grossen Rat die darin verlangte Vorlage unterbreitet oder die Massnahme trifft. Mit dem Eintreten auf die Vorlage oder den Bericht über die Umsetzung der Massnahme entscheidet der Grosse Rat gleichzeitig über die Abschreibung der Motion. <i>(entspricht Vorlage des Ratsbüros)</i></p>

2. Anzug Joël Thüring und Konsorten betreffend «Qualifiziertes Mehr für Umnutzung von Industrie- und Gewerbeazonen»

2.1 Kontext und Stossrichtung des Anzugs und des Berichts des Ratsbüros

Der vorliegende Anzug ist im Kontext von drei weiteren Anzügen aus Gewerbekreisen zu sehen, die gleichzeitig in den Grossen Rat eingebracht und von diesem an den Regierungsrat überwiesen wurden, nämlich

- Anzug Elias Schäfer und Konsorten betreffend Verdichtung beim Gewerbe (P135495);
- Anzug Urs Schweizer und Konsorten betreffend Differenzierung der Zone 7 (P135497);
- Anzug Heiner Vischer und Konsorten betreffend Ersatzflächen für das Gewerbe (P135498).

Die Anzüge befassen sich mit der Thematik, dass Flächen für «herkömmliche gewerbliche Nutzungen» zunehmend unter Druck kommen und fordern deshalb Massnahmen, um den Erhalt und Verbleib der entsprechenden Betriebe im Kantonsgebiet zu sichern.

Der Anzug Thüring schlägt zum Schutz des Gewerbes vor, für allfällige Umzonungen von Gewerbearealen (Zone 7 im Zonenplan der Stadt Basel) für einen beschränkten Zeitraum ein qualifiziertes Mehr im Grossen Rat einzuführen. Da es sich um eine Frage der Entscheidungsfindung im Grossen Rat handelt, richtete sich der Anzug konsequenterweise an das Ratsbüro. Dieses beantragt dem Grossen Rat nun, dem Anliegen der Anzugstellenden nachzukommen und für Umzonungsentscheide zulasten der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) unbefristet ein Zweidrittelmehr des Grossen Rats einzuführen. Entsprechend soll § 29 der Geschäftsordnung des Grossen Rats geändert werden.

2.2 Zur Situation des Gewerbes in der Stadt Basel

Es ist unbestritten, dass Flächen für «herkömmliche gewerbliche Nutzungen» auf Kantonsgebiet knapp sind und dass entsprechende Betriebe unter einem gewissen Druck stehen. Dies aufgrund der Tatsache, dass flächenintensives Gewerbe nur vergleichsweise niedrige Erträge pro Flächeneinheit zu erwirtschaften vermag. Es besteht innerhalb der Zone 7 eine Konkurrenz zu ertragreicheren Nutzungen (wie Büronutzung, Forschung & Entwicklung, etc.). Daneben besteht auch eine Konkurrenz zur Wohnnutzung, die zu Zonenänderungen führen kann. Seit 2003 sind rund 3.9 % der ausschliesslich Industrie und Gewerbe vorbehaltenen Zonenfläche verloren gegangen; heute umfassen diese Flächen rund 212 Hektar.

Es ist aber keineswegs so, dass gewerbliche Betriebe ausschliesslich in der Zone 7 zu finden sind. Vielmehr finden sich rund zwei Drittel der «herkömmlichen» gewerblichen Arbeitsplätze (exklusiv derjenigen von internationalen Grossfirmen wie Novartis, Roche oder Syngenta) ausserhalb der Zone 7 in Mischnutzung mit Wohnen und anderen Nutzungen. Auch kann nicht grundsätzlich von einer Verdrängung des Arbeitens durch die Wohnnutzung gesprochen werden: In den Jahren seit 2005 wuchs die Zahl der Einwohner um 5'000, die der Beschäftigten insgesamt dagegen um 14'000; und die Bruttogeschossfläche für Arbeitsnutzungen ist stärker angewachsen als diejenige fürs Wohnen.

Ein Lösungsweg, um das Gewerbe in der Stadt zu halten und die Ausnutzung der knappen Fläche zu verbessern, ist die Realisierung von mehrgeschossigen Gewerbeflächen. Ein Projekt mit Pilotcharakter ist das geplante Gewerbehaus an der Neudorfstrasse (Projekt «Werkarena»). Dies wurde von Immobilien Basel-Stadt gemeinsam mit dem Gewerbeverband initiiert und befindet sich momentan in der Entwicklung. Mit diesem Ansatz kann eine Verdichtung gewerblicher Nutzung erreicht und das Gewerbe in der Stadt gehalten werden.

2.3 Konsequenzen aus der allfälligen Einführung des Zweidrittel-Mehrs für die Umzonung von Zone 7

Flächenreserven in der Stadt Basel liegen grossteils in Industrie- und Gewerbearealen (Zone 7). Auf den Arealen Volta Nord (Lysbüchel), Hafen, Industrie Klybeck (Novartis/BASF) und Dreispitz bestehen teils erhebliche Nutzungsreserven aufgrund von flächenextensiver Nutzung, gewisse Flächen liegen momentan brach oder werden zwischengenutzt. Die Optimierung dieser Areale liegt im gemeinsamen Interesse der Grundeigentümer und des Kantons im Sinne einer flächensparenden Raumnutzung.

Mit einem Zweidrittel-Mehr für Umzonungen von Zone 7 sind Arealtransformationen wie diese, die eine teilweise Nutzungsänderung vorsehen, de facto ausgeschlossen. Damit könnte ein zentrales Entwicklungsziel, nämlich die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, das u.a. im Kantonalen Richtplan festgelegt ist, nicht erreicht werden. Die Entwicklung des Kantons würde gehemmt, ein weiteres moderates Einwohnerwachstum wäre kaum mehr zu erreichen.

2.4 Fazit

Der Konkurrenz um die knappe Ressource Boden im Kanton Basel-Stadt sind sämtliche Nutzungen (neben Arbeiten auch Wohnen, Freiraum und öffentliche Nutzungen) ausgesetzt. Änderungen des Zonenplans, die als Folge dieser Konkurrenz gesehen werden können, benötigen in jedem Fall einen Grossratsbeschluss und unterliegen dem fakultativen Referendum. Damit besteht ein angemessener Schutz auch der Anliegen des Gewerbes zur Sicherung von Industrie und Gewerbezonem. Es ist nicht nachvollziehbar, warum mit einem Zweidrittel-Mehr eine zusätzliche Hürde in den demokratischen Prozess eingebaut werden soll, die de facto zu einer Blockierung städtebaulicher Entwicklungsmöglichkeiten führen würde. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, die vom Ratsbüro beantragte Änderung von § 29 Abs. 2 GO abzulehnen.

3. Änderung von § 38 GO (Staatsverträge)

Der Regierungsrat nimmt die geplante Anpassung dieser Bestimmung zur Meldung von Staatsverträgen zur Kenntnis. Wie im Bericht des Ratsbüros dargelegt, erfolgte diese Neuregelung im Einvernehmen mit dem Regierungsrat. Das neue Verfahren, das eine Abstufung je nach Geheimhaltungsstufe der Verhandlungen vorsieht, erachtet der Regierungsrat als sinnvoll. Die Auffassung des Ratsbüros, wonach es hierfür keiner Verfassungsänderung bedarf, teilt er. Der Regierungsrat begrüsst zudem, dass von der ursprünglich angedachten Einführung eines erhöhten Quorums im Falle einer versäumten Meldung abgesehen wird.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt, dem beigefügten Entwurf zur Änderung von § 42 GO und § 43 zuzustimmen sowie die vom Ratsbüro vorgeschlagene Änderung von § 29 Abs. 2 GO abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)

(Änderung vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme nach Einsichtnahme in den Bericht des Ratsbüros Nr. 15.5240.01 vom 18. Mai 2015 und in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

In § 42 wird folgender neuer Abs. 1bis eingefügt:

^{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.

§ 42 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

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.

In § 43 wird folgender neuer Abs. 3bis eingefügt:

^{3bis} Der Regierungsrat kann in einem Zwischenbericht die Abschreibung einer Motion beantragen, wenn sie zwar nicht erfüllt ist, aber nicht aufrechterhalten werden soll. Der Antrag ist zu begründen.

§ 43 Abs. 5 erhält folgende neue Fassung:

⁵ Die Motion ist erfüllt, wenn der Regierungsrat dem Grossen Rat die darin verlangte Vorlage unterbreitet oder die Massnahme trifft. Mit dem Eintreten auf die Vorlage oder den Bericht über die Umsetzung der Massnahme entscheidet der Grosse Rat gleichzeitig über die Abschreibung der Motion.

II.

Diese Änderung ist mit Eintritt der Wirksamkeit der Änderung vom xxx des § 93 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt der Rechtskraft wirksam. Falls die Änderung des § 93 der Kantonsverfassung nicht rechtskräftig wird, fällt die vorliegende Änderung dahin.