



An den Grossen Rat

21.1247.01

PD/P211247

Basel, 24. November 2021

Regierungsratsbeschluss vom 23. November 2021

Kantonale Volksinitiative „1 % gegen globale Armut“

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragt der Regierungsrat, die formulierte Initiative «1 % gegen globale Armut» für rechtlich zulässig zu erklären und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 21. April 2021)

Kantonale Volksinitiative «1 % gegen globale Armut»

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

«Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt erhält folgenden neuen

§ 124a Mittelverwendung: (neu) Beiträge für internationale Entwicklungszusammenarbeit

¹ Der Kanton Basel-Stadt gewährt jährlich Beiträge für internationale Entwicklungszusammenarbeit. Der Umfang der Beiträge entspricht mindestens 0,3 und höchstens 1 Prozent der kantonalen Steuererträge von natürlichen und juristischen Personen.

² Wenn der Kanton einen Bilanzfehlbetrag aufweist oder wenn die letzten drei Rechnungsjahre insgesamt mit einem Defizit von mehr als 50 Millionen Franken abgeschlossen haben, können die jährlichen Beiträge tiefer ausfallen.

³ Der Kanton strebt für das Verteilungsverfahren möglichst tiefe Kosten und, wo sinnvoll, eine Koordination mit dem Bund an. Die Vergabe erfolgt an evidenzbasierte Projekte und orientiert sich dazu an der aktuellen wissenschaftlichen Forschung über Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie an den Aspekten der Transparenz und der Ökologie/Nachhaltigkeit. Neben Projektbeiträgen im engen Sinn können auch Mittel für Wirkungsstudien zu diesen Projekten gesprochen werden.

⁴ Der Kanton berücksichtigt bei der Verteilung Nonprofit Organisationen mit Sitz in der Schweiz und schliesst keine Organisationen aufgrund der Höhe ihrer jährlichen Einnahmen/Ausgaben oder ihrer Existenzdauer aus.»

Kontaktadresse:

1 % gegen globale Armut

Postfach

4009 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 14. April 2021 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 21. April 2021 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten nach ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 21. April 2021 hat die Staatskanzlei dementsprechend darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 21. Oktober 2022 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 26. August 2021 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» mit 3'224 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 28. August 2021 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 7. September 2021 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative will, dass der Kanton Basel-Stadt jährlich Beiträge für internationale Entwicklungszusammenarbeit gewährt, die mindestens 0,3 und höchstens 1 Prozent der kantonalen Steuererträge von natürlichen und juristischen Personen entsprechen. Wenn der Kanton einen Bilanzfehlbetrag aufweist oder wenn die letzten drei Rechnungsjahre insgesamt mit einem Defizit von mehr als 50 Millionen Franken abgeschlossen haben, sollen die jährlichen Beiträge tiefer ausfallen können. Die Vergabe soll nach bestimmten Grundsätzen erfolgen.

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Mit der Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» wird ein ausgearbeiteter Verfassungstext vorgelegt, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung aufgenommen werden kann. Es handelt sich damit um eine formulierte Volksinitiative.

3.3 Materielle Prüfung

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.3.1 Allgemeines

Bei der Überprüfung einer Initiative auf deren Rechtmässigkeit ist deren Text auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden (BGE 139 I 292 E. 7.2.1, 141 I 186 E. 5.3 und 143 I 129 E. 2.1). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis

führt und die andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 5.7 und 129 I 392 E. 2.2; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., 158). Wenn immer möglich sollen Ungültigerklärungen vermieden werden und die Initiative, wenn sie in einem Sinne ausgelegt werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden («in dubio pro populo» [BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300 mit Hinweisen]). Dies geht auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit hervor. Danach haben sich staatliche Eingriffe in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf das geringst mögliche Mass zu beschränken (Art. 34 und 36 Abs. 2 und 3 BV). Ungültigerklärungen sind demzufolge nach Möglichkeit zugunsten der für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Lösung einzuschränken (BGE 142 I 216 E. 3.2 und 3.3 [= Praxis 2017 Nr. 35] und 143 I 129 E. 2.2). Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei unformulierten Initiativen sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 115 E. 3a, BGE 111 Ia 303 E. 7b mit Hinweisen).

3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht

Auswärtige Angelegenheiten und die internationale Zusammenarbeit sind gemäss Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in erster Linie Sache des Bundes. Im hier tangierten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder der humanitären Hilfe wird indes von einer parallelen Kompetenz der Kantone ausgegangen, wie es das einschlägige Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0) in Art. 12 implizit voraussetzt (G. BIAGGINI, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage 2017, Rn. 11 zu Art. 54, mit Hinweisen). Die Bundesaussenkompetenz ist in diesem Sinn nicht rein ausschliesslicher Natur.

Die Initiative verstösst somit nicht gegen Bundesrecht. Eine Kollision der von der Initiative verlangten Forderungen mit Vorschriften von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich. Die Initiative verstösst somit nicht gegen übergeordnetes Recht.

3.3.3 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und weist einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

4. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

5. Weiteres Vorgehen

Wird eine Initiative für rechtlich zulässig erklärt, entscheidet gemäss § 18 IRG der Grosse Rat über das weitere Verfahren. Dabei kann er die Initiative entweder sofort dem Volk vorlegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen.

Beschliesst der Grosse Rat, eine Initiative sofort dem Volk vorzulegen, darf er dem Volk dazu keine Empfehlung abgeben und ihm auch keinen Gegenvorschlag vorlegen (§ 18 Abs. 3 lit. a IRG). Ein

solches Verfahren rechtfertigt sich nur, wenn die Auswirkungen der neuen Regelung für die Stimmberechtigten ohne weiteres ersichtlich sind oder zum betreffenden Zeitpunkt ein verbindlicher Entscheid angezeigt ist.

Die Initiative "1 % gegen globale Armut" fordert, dass der Kanton Basel-Stadt jährlich 0.3–1 % der Kantonalen Steuererträge¹ der natürlichen und juristischen Personen an Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) leistet. Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich einen Ausbau der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit. Da die Steuererträge volatil sind, empfiehlt es sich, die Berechnungsgrundlage genauer zu prüfen, zumal die in der Initiative geforderte Bandbreite einen Spielraum von knapp 20 Millionen Franken bei der Festlegung der jährlichen Beitragshöhe zulässt. Die vorliegende Initiative entspricht zudem weitestgehend dem Wortlaut der Vorlage, wie sie bereits in der Stadt Zürich angenommen wurde. Die Erfahrungen der Stadt Zürich sind bei der Beurteilung der vorliegenden Initiative sinnvollerweise beizuziehen. Schliesslich bedingt die Annahme der Initiative eine Reorganisation und Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit im Kanton Basel-Stadt. Auch dies möchte der Regierungsrat eingehender prüfen und hierzu berichten.

6. Antrag

Gestützt auf § 18 IRG und auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

¹ Im Gegensatz zu anderen Kantonen wird im Kanton Basel-Stadt nur in den Landgemeinden Bettingen und Riehen zwischen kommunaler und kantonaler Steuer unterschieden. Laut Steuergesetz werden in der Stadt Basel keine kommunalen Steuern erhoben. Sämtliche in der Stadt Basel eingenommenen Steuererträge werden den kantonalen Steuererträgen zugeordnet.

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» (vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. PD/P211247 vom 1. November 2021, beschliesst:

://: Die mit 3'224 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative «1 % gegen globale Armut» wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen nach 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.