



An den Grossen Rat

16.5314.04

PD/P165314

Basel, 25. Mai 2022

Regierungsratsbeschluss vom 24. Mai 2022

Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“

1. Einleitung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 die nachstehende Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ dem Regierungsrat antragsgemäss als Anzug überwiesen:

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

Der Regierungsrat berichtete dem Grossen Rat sodann mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 zum vorliegenden Anzug. Mit gleichem Schreiben berichtete er auch zum Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ (18.5190). Da beide Anzüge die Vorbereitung von Volksabstimmungen über Volksinitiativen durch die kantonalen Behörden betreffen, hatte der Regierungsrat einen gemeinsamen Bericht vorgelegt.

Zum Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ führte der Regierungsrat aus, dass die Anliegen des Anzugs soweit möglich im Rahmen der Neukonzeption der Abstimmungskommunikation berücksichtigt worden seien (siehe Bericht des Regierungsrates vom 29. August 2018, 18.1118). Der Anzug Luca Urgese und Konsorten sei deshalb als erledigt abzuschreiben.

Zum Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen“ schlug der Regierungsrat vor, es seien Gesetzgebungsarbeiten zwecks Revision des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 einzuleiten. Das IRG solle neu vorsehen, dass zu Volksinitiativen jeweils zwingend eine inhaltliche Berichterstattung

durch den Regierungsrat oder eine Grossratskommission erfolgen soll, bevor der Grosse Rat Abstimmungsempfehlungen ausspricht und die Initiative dem Volk vorlegt. Dabei seien die Fristen so auszugestalten, dass gleichzeitig die Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen von zwei auf drei Monate verlängert werden könne, ohne dass dabei die maximale Frist von 18 Monaten zur Behandlung der Initiativen durch die Behörden beeinträchtigt werde.

Entgegen dem Antrag des Regierungsrates liess der Grosse Rat den Anzug Luca Urgese und Konsorten stehen und überwies ihn dem Regierungsrat zum erneuten Bericht.

Auch der Anzug Harald Friedl und Konsorten wurde stehengelassen. In der Debatte vom 3. Juni 2020 haben mehrere Fraktionssprechende den oben geschilderten Vorschlag zu einer IRG-Revision klar abgelehnt, da dies nicht dem Anliegen der beiden Vorstösse entspreche.

Im Nachgang zur Grossratssitzung vom 3. Juni 2020 hat der Regierungsrat die beiden Geschäfte wieder getrennt behandelt. Der Vorschlag einer IRG-Revision wurde nicht weiterverfolgt. Mit dem vorliegenden Schreiben wird nur zum Anzug Luca Urgese und Konsorten berichtet.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Bereits in der ersten Stellungnahme vom 21. Dezember 2016 hat der Regierungsrat die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage abgelehnt, welche es dem Grossen Rat neu erlauben soll, bei Initiativen, die direkt dem Volk vorgelegt werden, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Dies mit der Begründung, dass Abstimmungsempfehlungen, die nicht auf einer sorgfältigen und sachlichen Berichterstattung einer Grossratskommission oder des Regierungsrates basieren, mit den Erwartungen der Stimmberechtigten nicht zu vereinbaren seien.

Der Regierungsrat stellte damals weiter eine Neukonzeption der Abstimmungskommunikation in Aussicht, welche auch die Anliegen der Motion Urgese und Konsorten berücksichtigen werde. Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat, die Motion als Anzug zu überweisen. Diesem Antrag ist der Grosse Rat mit Beschluss vom 15. Februar 2017 deutlich gefolgt (76 zu 16 Stimmen für die Weiterbehandlung als Anzug statt als Motion; 79 zu 14 Stimmen für die Überweisung des Anzugs). Die Abstimmungsergebnisse deuten darauf hin, dass der Grosse Rat eine Umsetzung des Anliegens im Rahmen der Neukonzeption der Abstimmungskommunikation befürwortete und nicht zwingend die Einführung der Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen wollte.

In seinem Bericht vom 19. Dezember 2019 hielt der Regierungsrat fest, dass die Anliegen des Anzugs zwischenzeitlich soweit als möglich im Rahmen der Neukonzeption der Abstimmungskommunikation berücksichtigt worden seien. Es sind dies:

- Die Diskussion im Grossen Rat zu einer Initiative, die direkt vorgelegt werde, solle so abgebildet werden, dass die Stimmberechtigten sich ein ausreichendes Bild zu den Positionen innerhalb der Verwaltung machen können.
- Damit die Meinungsäusserungen im Grossen Rat besser und ausführlicher abgebildet werden könnten, solle die Website mit den Abstimmungserläuterungen künftig Hinweise und Links auf die Debatte im Grossen Rat enthalten.
- Ebenso würde in den gedruckten Abstimmungserläuterungen mit einem Link auf die Parlamentsberatung verwiesen, wenn sich dies als sinnvoll erweise.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die obigen Massnahmen den Stimmberechtigten auf niederschwellige Weise Einblick in die im Grossen Rat geäusserten Voten und Haltungen ermöglichen.

Seit Einführung der neu konzipierten Abstimmungserläuterungen für die Abstimmung vom 25. November 2018 stimmten die Stimmberechtigten über neun Initiativen ab. Nur eine dieser Vorlagen – die kantonale Initiative "Aktive Basler Jugendkultur stärken: Trinkgeld-Initiative" – wurde am 29. November 2020 direkt und ohne Empfehlung zur Abstimmung gebracht. Dies bestätigt, wie

bereits im Bericht vom 21. Dezember 2016 dargestellt, dass der Anwendungsfall des § 18 Abs. 3 lit. a IRG die Ausnahme darstellt.

In der Debatte des Grossen Rates zur Trinkgeld-Initiative wurde geäussert, dass ohne Berichterstattung Fragen zur Tragweite und Umsetzbarkeit der Initiative offenblieben und somit die Konsequenzen nicht absehbar seien. Aufgrund des Transparenzgebots wurden diese Bedenken in den Abstimmungserläuterungen abgebildet. Den Stimmberechtigten wurden somit die Unsicherheiten in Bezug auf die Sachlage dargelegt. Gleichzeitig war es äusserst herausfordernd, in den Abstimmungserläuterungen faktenbasierte Grundlagen für die Meinungsbildung zusammenzustellen. Der Regierungsrat stösst in den Fällen ohne Berichterstattung bei den Abstimmungserläuterungen regelmässig an die Grenze seiner Möglichkeiten, seinem Auftrag zu einer sachlichen und wohlabgewogenen Berichterstattung, welche den Stimmberechtigten eine Beurteilung der Vorlage ermöglicht, nachzukommen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Behörde bei der Abfassung der Abstimmungserläuterungen zwar nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben, wohl aber zur Sachlichkeit. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe für eine bestimmte Aussage sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwände erwähnen, die gegen die Vorlage erhoben werden können (vgl. BGE 143 I 78).

Das Vorliegen eines Berichts ist somit für die Erstellung des Abstimmungsbüchleins und damit für die umfassende Information der Stimmberechtigten von grundlegender Bedeutung. Ohne diese Grundlage lässt sich eine Abstimmungsempfehlung kaum erklären.

Der Grosse Rat hat deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er die Möglichkeit der direkten Vorlage vors Volk beibehalten will. Nach nochmaliger Prüfung der Möglichkeiten im Rahmen der Abstimmungskommunikation bleibt der Regierungsrat bei der Auffassung, dass die Haltung und Positionen des Grossen Rates, ob für oder gegen die Initiative, mit den getroffenen Massnahmen genügend zum Ausdruck kommen. Zusätzliche Möglichkeiten sind nicht ersichtlich. 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.

Aus Sicht des Regierungsrates besteht dementsprechend kein Anlass, die bestehende Regelung anzupassen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin