

Schriftliche Anfrage betreffend Unabhängigkeit des Zentralen Rechtsdienst, insbesondere bei der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit von Motionen

24.5043.01

Wenn es um die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit von Motionen gemäss § 42 Abs. 1bis und 2 GO geht, betonen Mitglieder des Regierungsrates in der parlamentarischen Debatte regelmässig, der Regierungsrat folge in der Frage der Rechtmässigkeit von Motionen der Beurteilung durch den "unabhängigen" Zentralen Rechtsdienst.

Der Anstoss zur Schaffung eines Zentralen Rechtsdienstes war die am 15. Februar 2012 überwiesene Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes. Diese Motion wurde von drei Mitgliedern des heutigen Regierungsrates unterzeichnet. In seiner Stellungnahme vom 15. Mai 2012 (11.5342.02) kam der Regierungsrat zum Schluss, dass diese Motion, die eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes forderte, rechtlich unzulässig sei, da die in § 42 Abs. 2 GO (in der damaligen Fassung) statuierte Wahrung des ausschliesslichen Zuständigkeitsbereiches des Regierungsrates nicht dadurch umgangen werden darf, dass sie den unzulässigen Eingriff in die Form eines Gesetzes kleidet. Der Regierungsrat beantragte, diese Motion in einen Anzug umzuwandeln. Nach einer intensiven Debatte beschloss der Grosse Rat am 19. September 2012, die Motion als Motion zu überweisen. Der regierungsrätlichen Einschätzung bezüglich rechtlicher Unzulässigkeit wurde offensichtlich nicht gefolgt. Teilweise umgesetzt wurde die Motion Cramer durch das Publikationsgesetz vom 19. Oktober 2016, insbesondere in § 4 (Erlassprüfung). In seinem Ratschlag (16.0479.01) berichtete der Regierungsrat über die beabsichtigte Aufgliederung der Rechtsabteilung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes in zwei Abteilungen, eine departementale und eine departementsübergreifende (Zentraler Rechtsdienst). Auf eine gesetzliche Verankerung dieser organisatorischen Massnahme wurde aber verzichtet. Es besteht auch keine gesetzliche Regelung bezüglich der Garantie der Unabhängigkeit des Zentralen Rechtsdienstes.

Nebst der Prüfung der Zulässigkeit von Motionen ist der Zentrale Rechtsdienst auch für die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit von Initiativen verantwortlich. Bei Initiativen kann der Grosse Rat formell zu einer anderen Auffassung als der Regierungsrat gelangen, zudem entscheidet das Bundesgericht letztinstanzlich über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative. Wird eine Motion, die vom Regierungsrat als rechtlich unzulässig eingestuft wird, trotzdem vom Grosse Rat zweimal und als Motion überwiesen, so ist denkbar, dass der Regierungsrat die Umsetzung unter Berufung auf die Rechtswidrigkeit der Motion verweigert. Eine gerichtliche Überprüfung der Zulässigkeit einer Motion ist nicht vorgesehen.

Aufgrund dieser Ausgangslage bitte ich um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie ist die (fachliche) Unabhängigkeit des Zentralen Rechtsdienstes ausgestaltet und sichergestellt?
2. Ist der Regierungsrat der Auffassung, eine rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit einer Motion oder einer Initiative durch den Zentralen Rechtsdienst sei für den Regierungsrat verbindlich? Falls ja, wie ist diese Verbindlichkeit rechtlich begründet? Falls nein, wie erledigt der Regierungsrat seine Aufgabe, selbst eine rechtliche Beurteilung (v.a. der Beurteilung durch den Zentralen Rechtsdienst) vorzunehmen, und würde er gegebenenfalls offenlegen, dass seine rechtliche Beurteilung nicht mit derjenigen des Zentralen Rechtsdienstes übereinstimmt?
3. Ist der Regierungsrat bereit, die Stellungnahmen des Zentralen Rechtsdienstes zur Zulässigkeit von Motionen und Initiativen jeweils vollständig seinen für den Grosse Rat bestimmten Dokumenten beizulegen?
4. Ist der Regierungsrat bereit, die Grundsätze des Zentralen Rechtsdienstes für die Beurteilung der Zulässigkeit von Motionen zu veröffentlichen, so dass potenzielle Motionärinnen und Motionäre diese bei der Ausarbeitung einer Motion berücksichtigen können?
5. Wie beurteilen der Regierungsrat und der Zentrale Rechtsdienst heute die Zulässigkeit der Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes? Ist er noch immer der Auffassung, dass die Forderung, eine gesetzliche Grundlage für einen departementsübergreifenden Rechtsdienstes zu schaffen, unzulässig sei? Falls die Unzulässigkeit weiterhin bejaht wird, wie könnte die Verankerung der Unabhängigkeit des Zentralen Rechtsdienstes und die Festschreibung der organisatorischen Eingliederung des Zentralen Rechtsdienstes erreicht werden? Wäre eine vorgängige Änderung der Kantonsverfassung unumgänglich?
6. Was hält der Regierungsrat von der Einführung eines Organstreitverfahrens vor dem Appellationsgericht als Verfassungsgericht, in dem die Frage der Zulässigkeit einer Motion gerichtlich geklärt werden könnte? Denkbar wäre beispielsweise, dass der Regierungsrat nach der Zweitüberweisung einer von ihm als ganz oder teilweise rechtswidrig beurteilten Motion ans Verfassungsgericht gelangen könnte und/oder die Mehrheit (oder eine qualifizierte Minderheit) des Grosse Rates vor einer Zweitüberweisung einer vom Regierungsrat als ganz oder teilweise nicht zulässig beurteilten Motion das Verfassungsgericht anrufen könnte?

David Jenny