



An den Grossen Rat

24.0496.01

PD/P240496

Basel, 3. Juli 2024

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juli 2024

Kantonale Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)»; Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen

Inhalt

1. Begehren	3
2. Zustandekommen der Initiative	3
2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 5. Oktober 2022).....	3
2.2 Vorprüfung.....	3
2.3 Zustandekommen	3
2.4 Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat.....	4
3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	4
3.1 Das Anliegen der Initiative.....	4
3.2 Formulierte – unformulierte Initiative.....	4
3.3 Materielle Prüfung.....	4
3.3.1 Allgemeines.....	4
3.3.2 Übereinstimmung mit höherem Recht	5
3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts	5
3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie	5
3.4 Fazit	6
4. Inhaltliche Prüfung der Volksinitiative	6
4.1 Anliegen der Volksinitiative.....	6
4.2 Einschätzung des Anliegens.....	6
4.3 Weiteres Vorgehen	6
5. Antrag	6

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» für rechtlich zulässig zu erklären und ihm zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 5. Oktober 2022)

Kantonale Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)»

"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:

§ 2 Abs. 4 Kantonsverfassung Basel-Stadt (neu) Der Kanton setzt sich für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern ein."

Kontaktadresse:

Europäische Bewegung Schweiz Sektion Basel
Grellingerstrasse 94
4052 Basel

2.2 Vorprüfung

Am 3. Oktober 2022 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 IRG vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» 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 5. Oktober 2022 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 seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 5. Oktober 2022 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 5. April 2024 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 10. April 2024 durch Verfügung festgestellt, dass die Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» mit 3'216 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 10. April 2024 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 22. April 2024 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 Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative will in der Kantonsverfassung festschreiben, dass sich der Kanton für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einsetzt.

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.

Bei der vorliegenden Initiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» handelt es sich um einen ausformulierten Verfassungstext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll in der Kantonsverfassung bei § 2 ein neuer Abs. 4 eingefügt werden. Zweck ist somit die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für das Einsetzen des Kantons für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern. Die neue Bestimmung lässt sich denn auch ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. von § 1 IRG.

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 ausulegen 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

Gemäss Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die auswärtigen Angelegenheiten alleinige Sache des Bundes. Art. 55 BV garantiert den Kantonen in der Aussenpolitik aber eine Reihe von Mitwirkungsrechten. Diese beruhen auf der Einsicht, dass Völkerrecht zunehmend auf innerstaatliche Rechtsetzung und Rechtsanwendung einwirkt (REICH, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 3. Aufl., 2021, § 13 N 14). Art. 55 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone an der Vorbereitung derjenigen aussenpolitischen Entscheide, «die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen», mitwirken. Der Bund ist gehalten, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren und anzuhören (Art. 55 Abs. 2 BV). Dadurch werden die Kantone in die Lage versetzt, von ihren Mitwirkungsrechten Gebrauch zu machen. Sind die kantonalen Zuständigkeiten von aussenpolitischen Entscheiden des Bundes betroffen, muss der Bund die Stellungnahmen der Kantone qualifiziert berücksichtigen (Art. 55 Abs. 3 Satz 1 BV; REICH, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § 14 N 15). Die Kantone dürfen auch völkerrechtliche Verträge abschliessen, sofern und solange der Bund von seiner sachlich umfassenden Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV) nicht Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 56 Abs. 1 und 2 BV; REICH, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § 14 N 12).

3.3.3 Beachtung kantonalen Rechts

Der neue § 2 Abs. 4 KV soll unter der Überschrift «Stellung im Bund» eingeführt werden, was aufzeigt, dass der Kanton Basel-Stadt nur innerhalb des Gefüges der Eidgenossenschaft handeln kann. Bei dieser Regelung handelt es sich um eine so genannte «Zielnorm». Zielnormen sind Bestimmungen unterschiedlichen Abstraktionsgrades, welche oft – wie hier die Bemühungen um gute Beziehungen – in Verbindung mit einer Staatsaufgabe in die Verfassung aufgenommen werden. Zielnormen in Verfassungen kommt in aller Regel eine vorwiegend programmatische Bedeutung zu: Sie sprechen als Impulsnormen vor allem die staatsleitenden Akteure (Parlament und Regierung) als Adressaten an. Sie vermögen zudem weder Bundes- oder kantonale Kompetenzen, noch einklagbare Rechte des Einzelnen zu begründen (vgl. zum Ganzen BIAGGINI, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § 7 N 18). Gemäss § 2 KV ist der Kanton Basel-Stadt ein Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft und wirkt unter Wahrung seiner Interessen an der Gestaltung des Bundes mit, unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben und übernimmt die ihm vom Bund übertragenen Aufgaben. Diese Vorgaben der Kantonsverfassung können bei Annahme der Initiative beachtet werden.

3.3.4 Keine Unmöglichkeit und Einheit der Materie

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und die diversen Abschnitte im vorgeschlagenen Paragraphen weisen einen inhaltlichen Zusammenhang auf.

3.4 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommen wir zum Schluss, dass die vorliegende formulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

4. Inhaltliche Prüfung der Volksinitiative

4.1 Anliegen der Volksinitiative

Die vorliegende Initiative verlangt, dass sich der Kanton für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einsetzt.

4.2 Einschätzung des Anliegens

Für den Regierungsrat und den Kanton Basel-Stadt sind gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern elementar: Fast zwei Drittel seiner Kantons-grenzen teilt Basel-Stadt mit der EU, der Kanton ist mit 31 Prozent aller Ausfuhren der Schweiz¹ der schweizerische Exportmotor schlechthin, zudem ist das Dreiland ein gemeinsamer Lebens-, Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationsraum, und die Gebiete der drei Länder sind entsprechend eng miteinander verzahnt.

4.3 Weiteres Vorgehen

Beschliesst der Grosse Rat, dass die Initiative rechtlich zulässig ist, so entscheidet er noch an derselben Sitzung über das weitere Verfahren. Dabei entscheidet der Grosse Rat, die Initiative entweder sofort dem Volk ohne Empfehlung und nicht mit einem Gegenvorschlag vorzulegen oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen (§ 18 IRG). Dies macht auch den Weg frei für eine Empfehlung.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, ihm die Initiative zur Berichterstattung zu überweisen.

5. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die kantonale Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit b IRG zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹ Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG): Aussenhandelsstatistik 2023, Kantone, konjunkturelles Total. [Exporte nach Kantonen \(admin.ch\)](https://www.bazg.admin.ch/exporte-nach-kantonen)

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 24.0496.01 vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'216 Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative «für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» wird für rechtlich zulässig erklärt.

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