



**An den Grossen Rat**

**16.5314.06**

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission  
Basel, 23. Januar 2025

Kommissionsbeschluss vom 22. Januar 2025

## **Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zum**

**Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend  
«Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten  
Volksinitiativen»**

## Inhalt

<b>1. AUSGANGSLAGE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. KOMMISSIONSBERATUNG .....</b>	<b>4</b>
2.1 Beratungen .....	4
2.2 Hearing.....	4
2.3 Erwägungen der Kommission.....	7
2.3.1 Rechtslage .....	7
2.3.2 Umsetzung .....	8
<b>3. ANTRAG .....</b>	<b>9</b>

Mit Beschluss vom 23. Juni 2022 überwies der Grosse Rat den nachstehenden Anzug (eingereicht als Motion) Luca Urgese und Konsorten betreffend «Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen» der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission mit Frist bis am 23. Juni 2024 zur Berichterstattung:

«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»

**Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:**

## 1. Ausgangslage

Der Regierungsrat bekräftigte in seinem gemeinsamen Bericht vom 18. Dezember 2019<sup>1</sup> an den Grossen Rat seine Haltung, wonach

1. der Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend «Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen» (Anzug Urgese) als erledigt abzuschreiben sei. Die Anliegen des Anzugs seien bereits soweit möglich im Rahmen der Neukonzeption der Abstimmungskommunikation berücksichtigt worden;

und

2. der Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend «Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen» (Anzug Friedl) dem Regierungsrat zur Einleitung von Gesetzgebungsarbeiten zwecks Revision des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) zu überweisen sei.

Der Regierungsrat erachtete das Anliegen, den politischen und demokratischen Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen durch eine Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen zu stärken, grundsätzlich als nachvollziehbar und schlug vor, auf Basis seines Berichts Gesetzgebungsarbeiten zwecks Revision des IRG einzuleiten. Demnach sollte das IRG neu vorsehen, dass zu Volksinitiativen zwingend eine inhaltliche Berichterstattung durch den Regierungsrat oder eine Grossratskommission erfolgt, bevor der Grosse Rat Abstimmungsempfehlungen ausspricht und die Initiative dem Volk vorlegt. Damals vertrat die Regierung die Haltung, dass die diesbezüglichen Fristen so ausgestaltet werden, dass gleichzeitig die Frist für die Festlegung von Abstimmungsterminen von zwei auf drei Monate verlängert werden kann, ohne dass dabei die maximale Frist von 18 Monaten zur Behandlung der Initiativen durch die Behörden beeinträchtigt wird.<sup>2</sup>

Der Grosse Rat überwies, entgegen dem regierungsrätlichen Antrag auf Abschreibung des Anzugs Urgese, beide Anzüge dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung. Die in der Ratsdebatte geäusserte Begründung lautete, dass die von der Regierung vorgeschlagene Stossrichtung für die Revision nicht im Sinne der beiden Anzüge sei.

In der Folge behandelte der Regierungsrat die beiden Geschäfte wieder getrennt. Zudem verfolgte er den Vorschlag einer IRG-Revision nicht weiter.

<sup>1</sup> <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100391/00000391171.pdf>

<sup>2</sup> Im Rahmen der Beratungen des Anzugs Friedl wird sich die Kommission auch mit der Möglichkeit einer moderaten Anhebung der gesetzlich vorgesehenen Gesamtfrist zur Behandlung von Initiativen befassen. Sie gelangte im Austausch mit der Staatskanzlei zum Schluss, dass vorgängig einer allfälligen Umsetzung eines solchen Vorhabens die Durchführung einer Vernehmlassung sinnvoll wäre. Die Staatskanzlei hat sich bereit erklärt, eine mögliche Verlängerung der Fristen im Rahmen der Vernehmlassung zur geplanten Teilrevision des Wahlgesetzes im Zusammenhang mit dem Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren (Geschäft Nr. 14.5352) und weiteren Anpassungen mitabzufragen und die Teilrevision des Wahlgesetzes sowie Änderungen im Zusammenhang mit dem Anzug Harald Friedl aufeinander abzustimmen.

In seinem Bericht zum Anzug Urgese vom 25. Mai 2022<sup>3</sup> hielt der Regierungsrat an seiner ablehnenden Haltung zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage fest, welche es dem Grossen Rat erlauben soll, bei Initiativen, die direkt dem Volk vorgelegt werden, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, und beantragte die Abschreibung des Anzugs Urgese als erledigt.

Zur Begründung führte er an, dass Abstimmungsempfehlungen, die nicht auf einer sorgfältigen und sachlichen Berichterstattung einer Grossratskommission oder des Regierungsrats basieren, mit den Erwartungen der Stimmberechtigten nicht zu vereinbaren seien. Das Vorliegen eines Berichts sei für die Erstellung des Abstimmungsbüchleins und die umfassende Information der Stimmberechtigten von grundlegender Bedeutung. Ohne diese Grundlage lasse sich eine Abstimmungsempfehlung kaum erklären. Er nahm zur Kenntnis, dass der Grosse Rat die Möglichkeit der direkten Vorlage vor das Volk beibehalten wolle, sah aber über die getroffenen Massnahmen im Rahmen der Abstimmungskommunikation keine weiteren Möglichkeiten und auch keinen Anlass, die bestehende Regelung anzupassen. «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».

Mit Beschluss vom 23. Juni 2022 überwies der Grosse Rat, entgegen dem regierungsrätlichen Antrag, den Anzug Urgese der JSSK zur Berichterstattung mit Frist bis am 23. Juni 2024. Der Grosse Rat störte sich in seiner Argumentation insbesondere daran, dass die Regierung dem Grossen Rat nicht zutraue, gute Argumente zu entwickeln und ohne Bericht eine Empfehlung abgeben zu können.

Um vorgängig der Beantwortung des Anzugs eine externe juristische Expertise einholen zu können, ersuchte die Kommission den Grossen Rat mit Antrag vom 3. Mai 2024 um Gewährung einer Fristverlängerung. Am 5. Juni 2024 beschloss der Grosse Rat, Stehenlassen des Anzugs mit Frist zur Berichterstattung bis 5. Juni 2026.

## 2. Kommissionsberatung

### 2.1 Beratungen

Die Kommission befasste sich an insgesamt 4 Sitzungen<sup>4</sup> mit der Vorlage. Die ersten beiden Beratungen fanden im Beisein der Staatsschreiberin, des Vizestaatschreibers sowie eines Mitarbeiters des Rechtsdienstes der Staatskanzlei, welche die Haltung des Regierungsrats vertraten, statt.

Die Vertretung der Staatskanzlei legte nochmals dar, dass ohne Berichterstattung durch den Regierungsrat oder eine Kommission keine Abstimmungsempfehlung abgegeben werden soll und stützte sich hierbei massgeblich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung<sup>5</sup>, wonach die Behörden bei Abstimmungserläuterungen zur Sachlichkeit verpflichtet sind.

Nach kontroverser Diskussion der regierungsrätlichen Haltung gelangte die Kommission zum Schluss, vorgängig der Beschlussfassung zum Anliegen des Anzugs, insbesondere zur juristischen Argumentation und inwieweit kantonaler Handlungsspielraum bestehe, eine externe juristische Expertise einzuholen.

### 2.2 Hearing

Anlässlich der Sitzung vom 11. September 2024 fand ein Hearing mit **Dr. iur. Lukas Schaub**, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht am ZHAW School of Management and Law, ebenfalls im Beisein der Verwaltung statt.

<sup>3</sup> 00000397381.pdf (bs.ch)

<sup>4</sup> 7. Februar, 13. März und 17. April 2024, 11. September 2024

<sup>5</sup> BGE 143 I 78

## Erkenntnisse des Experten

Der Experte gelangte zum Schluss, dass die **sofortige Überweisung** einer Initiative an das Volk **mit Empfehlung** ohne vorgängige Berichterstattung durch den Regierungsrat resp. den Grossen Rat **mit der Abstimmungsfreiheit gemäss Bundesverfassung vereinbar sei**.

Im Einzelnen stellte er fest, dass **keine verfassungsrechtliche Pflicht zu Abstimmungserläuterungen** bestehe, und widersprach damit der regierungsrätlichen Haltung, wonach ein Konflikt mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV<sup>6</sup> bestehe, weil davon auszugehen sei, dass Abstimmungsempfehlungen durch den Grossen Rat jeweils einer vorgängigen Berichterstattung des Regierungsrats oder einer Grossratskommission bedürfen. Art. 34 Abs. 2 BV verpflichte die Behörden grundsätzlich nicht zur Abgabe von Abstimmungserläuterungen, zwingt diese, wenn sie informieren wollen, aber zur sachlichen, vollständigen, transparenten und verhältnismässigen Information.<sup>7</sup>

Eine Pflicht der Behörden zur Informationstätigkeit ergebe sich gemäss Bundesgericht<sup>8</sup> nur in Einzelfällen, bspw. wenn in Abstimmungskämpfen von privater Seite Fehlinformationen verbreitet werden und die Behörden diese richtigstellen müssen, damit sich die Stimmbürgerschaft einen unverzerrten Willen bilden könne oder bei spezifisch komplexen Abstimmungsvorlagen.

Werde eine verfassungsmässige Pflicht zu Abstimmungserläuterungen aber verneint, könne der Basler Gesetzgeber ohne weiteres den Verzicht auf behördliche Erläuterungen im Fall einer sofortigen Vorlage vorsehen.

Der Experte **verneinte** ebenfalls einen **Konnex zwischen Abstimmungsempfehlung und Erläuterungen**. Das Recht, Abstimmungsempfehlungen abgeben zu dürfen, bestehe unabhängig von begleitenden Abstimmungserläuterungen. Parlamente und damit auch der Grosse Rat seien grundsätzlich berechtigt, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Dieses Recht habe den Parlamenten zugestanden, schon lange bevor Behörden im Rahmen der Abstimmungsfreiheit nach

<sup>6</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101

<sup>7</sup>

ermöglichen, rational abzustimmen<sup>35</sup>. In der Literatur wird vereinzelt sogar von einem verfassungsrechtlichen Gebot gesprochen, das die Behörden zu Erläuterungen verpflichte<sup>36</sup>. In der Tat kann bei komplizierten Vorlagen aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit eine Informationspflicht hergeleitet werden, doch ist diese nicht die Regel. **Ein grundsätzlicher Verzicht auf Abstimmungserläuterungen bedeutet noch keine Verfassungsverletzung**. Aller-

Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 2482

<sup>8</sup>

## **Keine verfassungsrechtliche Pflicht zu Abstimmungserläuterungen**



**5.1** Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Die Behörden sind dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und dürfen eine Abstimmungsempfehlung abgeben. **In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 f. mit Hinweisen; BGE 145 I 1 E. 5.2.1 S. 9).** Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342 mit Hinweisen; BGE 145 I 1 E. 5.2.1 S. 9).

BGE 145 I 175 S. 177

zukommt (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273; 118 Ia 259 E. 3 S. 262). Allerdings sind gleicherweise bei Wahlen und Abstimmungen stets diejenigen behördlichen Interventionen erlaubt, die erforderlich sind, um eine freie und unverfälschte Willensbildung zu gewährleisten, so namentlich **Richtigstellungen offensichtlich falscher Informationen, die von privater Seite während des Wahl- oder Abstimmungskampfs verbreitet werden** (BGE vom 5. Juli 1995 in ZBI 97/1996, S. 223; 118 Ia 259 E. 3 S. 262 f.). In solchen Fällen besteht unter Umständen auch ohne gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht eine **Pflicht der Behörden**, zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe **zu intervenieren** (vgl. auch Jeanne

(AZA 3)  
1P 118/2000/bsh  
I. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG  
\*\*\*\*\*  
5. Mai 2000

Art. 34 Abs. 2 BV zur Information der Stimmberechtigten mit umfangreichen Abstimmungsunterlagen berechtigt waren<sup>9</sup>.

Eine **Abstimmungsempfehlung** sei ein **politischer Akt**, der **keiner Rechtskontrolle** unterliege und für sich alleine den Willensbildungsprozess der Stimmbürgerschaft nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verzerren könne. Es gebe keine sachlichen oder unsachlichen Abstimmungsempfehlungen. Diese bilden für die Stimmbürgerschaft, selbst ohne begleitende Abstimmungsinformationen, eine gewisse Orientierungshilfe. Demgegenüber können **Abstimmungsinformationen** einer **rechtlichen Kontrolle** zugeführt werden, z.B. mittels Stimmrechtsbeschwerde bei unsachlicher Information der Behörden.

Weiter könne Art. 34 Abs. 2 BV auch **keine Pflicht zur Informationsdichte** entnommen werden, wie sie nur durch eine vorgängige Berichterstattung erreicht werden kann. Dem kantonalen Gesetzgeber komme ein gewisser Spielraum zu, insofern könne eine fundierte Debatte im Grossen Rat durchaus genügen. Die Behörden hätten in einem Abstimmungskampf immer noch die Möglichkeit zu intervenieren, sollten sich im Verlaufe eines solchen gravierende Informationslücken zeigen. Eine ergänzende bzw. korrigierende Information bspw. durch den Regierungsrat sei auch dann noch möglich.

Die Möglichkeit der **direkten Vorlage** bedeute einen **bewussten Verzicht des Gesetzgebers auf die Expertise des Regierungsrats**. Dieser gesetzgeberische und mit der Verfassung vereinbare Wille müsse ein Stück weit respektiert werden. Wenn aber die Expertise des Regierungsrats ausgelassen werde, müsse auch die Möglichkeit bestehen, dass das Parlament eine eigene Expertise erstelle und eine Empfehlung abgebe, ansonsten der gesetzgeberische Entscheid wieder ausgehöhlt würde.

Das Unbehagen des Regierungsrats, wenn er ohne Berichterstattung einen erläuternden Bericht schreiben müsse, sei offensichtlich. Da die Bundesverfassung keine Informationspflicht der Exekutive vorschreibe, könnte der Grosse Rat, wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage nach Vorbild des Kantons Zürich geschaffen würde, diese Aufgabe, im Falle einer direkten Überweisung, selbst an die Hand nehmen<sup>10</sup> und dabei auch weiterhin auf den Sachverstand der Verwaltung zugreifen.

Abschliessend wies der Experte darauf hin, dass die Frage, ob die sofortige Überweisung mit Empfehlung ohne vorgängige Berichterstattung durch den Regierungsrat resp. eine Grossratskommission auch demokratiepolitisch sinnvoll wäre, von der Rechtsfrage zu unterscheiden sei. Im Sinne der Optimierung der verfassungsrechtlichen Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV stimmte er dem Regierungsrat in dessen grundsätzlichen Forderung nach einer vorgängigen Berichterstattung zu und plädierte für die Aufrechterhaltung des Ausnahmecharakters der direkten Überweisung sowie die Beschränkung auf nicht komplexe Vorlagen.

### Haltung der Verwaltung

Die **Vertretung der Staatskanzlei** bekräftigte in der anschliessenden Diskussionsrunde die bisherige Haltung, wonach es dem Regierungsrat um rechtsstaatliche Bedenken gehe, sollte der Grosse Rat eine Empfehlung ohne sachliche Grundlagen kommunizieren wollen. Gleichzeitig versicherte sie aber auch, einen diesbezüglichen Entscheid des Grossen Rates als gesetzgebende Behörde zu respektieren und Abstimmungserläuterungen weiterhin zu verfassen.

9

Das Parlament (beziehungsweise die Exekutive, wenn ein solches fehlt) ist im Rahmen seiner Beratungsfunktion gegenüber dem Stimmvolk berechtigt<sup>1605</sup> und in einigen Gemeinwesen sogar verpflichtet,<sup>1606</sup> eine Abstimmungsempfehlung abzugeben.<sup>1607</sup> Bei der Abstimmungsempfehlung handelt es sich um eine rechtlich unverbindliche, aber politisch bedeutende formelle Erklärung des Parlaments,<sup>1608</sup> allenfalls (auch) der Exekutivbehörde,<sup>1609</sup> mit der die Annahme oder Ablehnung eines Antrags empfohlen wird. Zu unterscheiden ist zwischen der Abstimmungs-

Corsin Bisaz, *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»*, Zürich 2020, Rz. 645

<sup>1605</sup> Stellvertretend AR GPR 59 I; SG RIG 44 I; VS KV 34 III. Die Zulässigkeit einer Stellungnahme des Parlaments zu einer Volksinitiative wurde auf Bundesebene von Beginn weg als selbstverständlich angenommen (vgl. KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte* II, 660).

<sup>10</sup> Vgl. § 64 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich

6

Sie kritisierte insbesondere die Unterscheidung zwischen politischem Akt (Abstimmungsempfehlung) und sachlichem Akt (Abstimmungserläuterung) als konstruiert und stellte deren allgemeine Anerkennung in Lehre und Rechtsprechung in Frage. Abstimmungsempfehlung und Abstimmungserläuterung befänden sich in demselben Abstimmungsbüchlein. Die Stimmbürgerschaft gehe aufgrund dieses Konnexes davon aus, dass die Empfehlung auf gründlichen behördlichen Erwägungen basiere. Empfehlungen würden auch von den Parteien abgegeben und seien hilfreich für die Entscheidungsfindung der Stimmbürgerschaft. Wie die Empfehlung des Parlaments zur Empfehlung der Parteien stehe, sei unklar, zumal die Empfehlung des Parlaments in der Regel auch auf Abstimmungsergebnissen basiere und insofern die Unterscheidung zwischen politischem Akt und Abstimmungserläuterung schwierig zu verstehen sei. Der Regierungsrat beanspruche für sich und seine Behörden, Empfehlungen nur aufgrund vertiefter Informationen abzugeben. Ein Antagonismus zwischen Regierungsrat und Grosse Rat wurde verneint, gehe es doch alleine um den Schutz der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor Interventionen der Behörden und um vertiefte Abklärungen in Vorfeld einer Abstimmung, auf welchen die Abstimmungsempfehlung letztlich basiere. Auch wenn Abstimmungserläuterungen nicht zwingend seien, so sollte die Bedeutung der Vorlage für Finanzen und andere wichtige Bereiche einer sachlichen Abklärung zugeführt werden, damit diese seitens der Stimmbürgerschaft nicht einer persönlichen Meinung entnommen werden müsse.

## 2.3 Erwägungen der Kommission

Zur Beurteilung des Anliegens des Anzugs erachtet die Kommission die **Unterscheidung** zwischen **Rechtsslage** und **Umsetzung** als unerlässlich.

### 2.3.1 Rechtsslage

Die Kommission gelangte nach dem Hearing zum Schluss, dass die juristische Expertise, entgegen der regierungsrätlichen Argumentation, die Vereinbarkeit des **Anliegens des Anzug Urgese** mit der Abstimmungsfreiheit der Bundesverfassung aufgezeigt habe und somit **rechtlich zulässig** wäre.

Die bereits vor der Einholung der juristischen Expertise geäusserte Auffassung, wonach eine Abstimmungsempfehlung nicht unzulässig sein könne, solange die direkte Vorlage einer Initiative zulässig sei, nahm Bezug auf die grundsätzliche Kritik der Regierung am Instrument der direkten Vorlage von Initiativen. Der Regierungsrat hatte in seinen Stellungnahmen die Ansicht vertreten, dass die Stimmbevölkerung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur auf der Grundlage einer Berichterstattung durch ihn oder eine Grossratskommission entscheiden könne.

Anlässlich der Grossratsdebatten zeigte sich das Parlament angesichts dieser Haltung denn auch insbesondere deshalb ungehalten (und überwies den Anzug in der Folge zur Prüfung an die JSSK), weil ihr grundsätzliches Anliegen auf die Stärkung des Instruments und nicht auf dessen Abschaffung zielte.

Letztlich müsste der Regierungsrat, wie vom Experten anlässlich des Hearings richtig bemerkt, in der Konsequenz deshalb auch die geltende Regelung des IRG (Art. 18 Abs. 3 lit. a IRG), welche dem Grosse Rat erlaube, eine Initiative sofort dem Volk ohne Empfehlung vorzulegen, als verfassungswidrig qualifizieren und dies unabhängig davon, ob eine direkte Überweisung an das Volk mit oder ohne Empfehlung erfolgt.<sup>11</sup>

Die Rechtsnatur der **Empfehlung**, die **als politischer Akt** keiner Rechtskontrolle unterliegt, betrifft einen massgebenden Punkt. Gemäss Ausführungen des Experten gibt es weder richtige noch falsche Empfehlungen, weil es bei politischen Empfehlungen nicht um Fakten geht und diese für sich alleine den Willensbildungsprozess der Stimmbürgerschaft nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verzerren können. Anders wäre die Lage zu beurteilen, wenn im Zusammenhang mit einer Vorlage bspw. völlig falsche Zahlen im Raum kursierten. In einem solche

---

<sup>11</sup> Basel-Stadt kennt, ausgenommen, wenn eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht wird, keine abstrakte Normenkontrolle von Gesetzen, so dass diese Frage gegebenenfalls bei einer erneuten direkten Überweisung einer Initiative, vorbehaltlich der noch zu prüfenden verfahrensrechtlichen Zulässigkeit, mittels einer Abstimmungsbeschwerde einer richterlichen Prüfung unterzogen werden könnte.

Fall könne der Regierungsrat jederzeit intervenieren und auf die aus seiner Sicht richtigen Zahlen hinweisen.

Aus der Kommission wurde in diesem Zusammenhang auch auf die bekannte *Political- Question- Doctrine* verwiesen, wonach gewisse Entscheidungen, wie bspw. das besagte Ja/Nein als Empfehlung zu einer Initiative, von einer derart politischen Natur sind, dass sie keiner rechtlichen Überprüfung zugänglich seien. Entscheide von Mehr- und Minderheit gehörten zur politischen Auseinandersetzung. Wäre die Empfehlung hingegen anfechtbar, dann müsste argumentiert werden, hätte das Parlament wie ein Gericht überlegt, müsste die Empfehlung zwingend Ja oder Nein lauten.

Aus der Kommission wurde zudem darauf hingewiesen, dass eine unbegründete Empfehlung keinen Informationsgehalt aufweise und somit auch nicht falsch sein könne.

Seitens der Vertretung der Staatskanzlei wurde auf die Schwierigkeit hingewiesen, dass der Regierungsrat vom Parlament bei direkter Vorlage weder einen Auftrag noch Zeit bekomme, um sich mit einem Thema differenziert auseinandersetzen zu können und aufgrund der unklaren Sachlage aber auch die Grundlagen für eine Intervention fehlen würden.

Die Empfehlung zur Einschränkung auf **nicht komplexe Vorlagen** erachtet die Kommission mehrheitlich nicht für realistisch, weil dies letztlich kaum zu definieren sei und das Parlament oftmals auch nur eine schnelle Weichenstellung des Volkes zur Frage haben wolle, ob formell weitergearbeitet oder die Initiative bereits abgeschrieben werden soll.

### 2.3.2 Umsetzung

Bei der Umsetzung geht es um die **politische Frage**, ob das, was verfassungsmässig erlaubt ist, im Kanton **demokratiepolitisch** auch **erwünscht** wäre.

Die Kommission gelangte zum Schluss, dass ihr aktuell die **politische Legitimation** für die Umsetzung **fehle**, sprich die Erarbeitung einer Gesetzesrevision weiter gehe als der Auftrag des Grossen Rates an die JSSK, nämlich das Anliegen des Anzugs zu prüfen und dazu zu berichten. Der Regierung oder der Kommission müsste insofern in Kenntnis dieses Kommissionsberichts zunächst ein neuerlicher parlamentarischer Auftrag mittels eines neuen Vorstosses erteilt werden, der den politischen Willen, das Anliegen im Sinne des rechtlich Möglichen nochmals angehen zu wollen, klar manifestiere. Die politische Diskussion sollte, zum Sicherstellen, dass eine solche Revision demokratiepolitisch gewollt ist, nochmals geführt werden.

Nichtsdestotrotz soll hier die **Ambivalenz** hinsichtlich der **Einschätzung des demokratiepolitisch Wünschbarem** und dem **Stellenwert von Abstimmungsempfehlungen** innerhalb der Kommission kurz aufgezeigt werden.

So wurde etwa auf die Komplexität und Ernsthaftigkeit der Willensbildung von Initiantinnen und Initianten sowie Stimmberechtigten hingewiesen. Das Bedürfnis der Regierung, in der Sache auch weniger versierten Personen als Grossrätinnen und Grossräten gerecht werden zu wollen und deshalb weiter ausholen und begründen zu wollen, wurde durchaus als nachvollziehbar eingestuft. Die sachliche und ausgewogene Information durch Behörden, zu denen als repräsentatives Organ mit Verantwortung für seine starke Aussenwirkung auch der Grosse Rat zähle, sei mit Blick auf die Bedeutung der Volksrechte beachtenswert.

Weiter wurde festgestellt, dass die direkte Vorlage vors Volk eher die Ausnahme bilde. Das Parlament nutze das Instrument, insbesondere um Gewissheit darüber zu erlangen, ob formell weitergearbeitet resp. die Initiative bereits abgeschrieben werden soll oder um rasche Entscheidungen ohne Gegenvorschlag der Regierung zu erzielen. Unter Umständen aber auch die Überlegung eine Rolle spielen könne, wonach die Regierung anders arbeite, wenn bereits ein Grundsatzentscheid vorliege.

Das «Aushebeln» des Regierungsrats, nichts dazu sagen oder keinen Gegenvorschlag machen zu dürfen, während sich das Parlament gleichzeitig alles herausnehme, wurde aus der Kommission als demokratiepolitisch problematisch und als schlechtes Zeichen für die Zusammenarbeit kritisiert. Andererseits wurde dieser Einwand aber auch in Relation zum Umfang einer Abstimmungsempfehlung gesetzt. Eine blosser Bekanntgabe des Abstimmungsverhältnisses ohne

grosse Erläuterung könne durchaus hilfreich sein, um der Stimmbürgerschaft die Stimmung im Grossen Rat zu vermitteln und damit eine Orientierungshilfe zu bieten.

Der Experte erachtete die Argumentation des Regierungsrats, vertiefte Abklärungen in Vorfeld einer Abstimmung und sachliche Informationen liefern zu wollen, als durchaus nachvollziehbar, zumal er als Stimmberechtigter immer gerne erläuternde Berichte von Regierungsrat oder Grossratskommission und Abstimmungsempfehlungen hätte, die gestützt auf einen solchen Bericht erlassen werden. Demokratiepolitisch sei dies seiner Meinung nach absolut der richtige Weg, wenn auch rechtlich nicht erforderlich.

Anlässlich der Beratung wurden auch **Möglichkeiten zur konkreten Umsetzung** des Anliegens **skizziert**.

Nach geltendem Recht betrifft die Zusammenfassungen im Abstimmungsbüchlein nur den Inhalt der Initiative sowie das Abstimmungsergebnis zur Frage, ob die Initiative direkt dem Volk vorgelegt werden soll. Die Darlegung der Argumentation der Befürworter oder Gegnerschaft ist aktuell nicht an eine Empfehlung gebunden und bildet somit keine Begründung für eine Empfehlung<sup>12</sup>.

Neu könnte zuerst über die direkte Vorlage und anschliessend über die Empfehlung, deren Ergebnis im Abstimmungsbüchlein ebenfalls abgebildet werden könnte, beschlossen werden. Einigkeit bestand darin, dass eine Zusammenfassung der Grossratsdebatte äusserst heikel wäre, so dass hierfür vorzugsweise z.B. auf die Website des Grossen Rates verwiesen werden könnte.

Seitens des Experten wurde darauf hingewiesen, dass der Basler Gesetzgeber ohne weiteres auch das Unterbleiben von behördlichen Erläuterungen bei direkten Vorlagen vorsehen könne. Hierzu könnte § 27 des Wahlgesetzes<sup>13</sup> dahingehend modifiziert werden, dass der Regierungsrat im Falle einer direkten Vorlage einer Initiative vor das Volk, von der Pflicht zur Abgabe von Abstimmungserläuterungen entbunden würde. Da die Bundesverfassung nicht vorschreibe, dass die Exekutive informieren müsse, hätte der Grosse Rat aber auch die Möglichkeit, diese Aufgabe selbst zu übernehmen, ohne dabei auf den Sachverstand der Verwaltung verzichten zu müssen.

Zur Anregung aus der Kommission, wonach die Regierung, unabhängig vom Vorgehensentscheid des Grossen Rates, immer Grundlagen zu einer Vorlage erarbeiten sollte, wurde seitens der Vertretung der Staatskanzlei insbesondere auf den zeitlichen Faktor hingewiesen. Der Regierungsrat habe nach Zustandekommen der Initiative drei Monate Zeit für die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und für die Überlegung, ob er sich die Initiative zur Berichterstattung überweisen lassen soll. In der gleichen Zeit auch noch die zusätzlichen Abklärungen zu tätigen, für die im Falle einer Berichterstattung sechs Monate zur Verfügung stünden, sei wenig realistisch. Unklar sei auch, zu welchem Zeitpunkt überhaupt mit der Arbeit begonnen werden könnte, zumal die Argumente oft erst im Verlauf des ganzen Prozesses entstünden. Letztlich fehle es aber auch an einem Auftrag des Parlaments.

### 3. Antrag

Gestützt auf die obigen Ausführungen **beantragt** die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission **mit 9 zu 1 Stimme ohne Enthaltungen**, den Anzug Urgese **als erledigt abzuschreiben**.

Die Kommission ist zum Schluss gelangt, dass das Anliegen des Anzugs rechtlich zulässig ist und sieht die insistierende Haltung des Parlaments gegenüber der ablehnenden Haltung des Regierungsrats insofern als bestätigt. Mit der rechtlichen Prüfung des Anliegens und vorliegender Berichterstattung ist der Auftrag des Parlaments erfüllt.

Zur Frage, inwieweit die Umsetzung des Anliegens auch sinnvoll wäre, bestehen hingegen verschiedene Meinungen und müsste eine vertiefte Diskussion erst noch geführt werden.

Nicht zu Letzt ist die Kommission auch der Meinung, dass ihr aktuell die politische Legitimation für eine Umsetzung fehle, und deshalb in Kenntnis dieses Kommissionsberichts ein neuerlicher parlamentarischer Auftrag mittels eines neuen Vorstosses erteilt werden müsste, der den

<sup>12</sup> Beispiel Trinkgeldinitiative: [w-a-2020-11-29-erlaeuterungen\\_Trinkgeld-Initiative \(1\).pdf](#)

<sup>13</sup> Gesetz über Wahlen und Abstimmungen, SG 132 100

politischen Willen, das Anliegen im Sinne der Rechtsetzung nochmals angehen zu wollen, klar manifestiere.

Der vorliegende Bericht wurde von der Kommission auf dem Zirkularweg mit Beschluss vom 22. Januar 2025 genehmigt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Dr. Barbara Heer  
Präsidentin der Kommission