



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5342.02

JSD/P115342
Basel, 16. Mai 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 15. Mai 2012

Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2012 die nachstehende Motion Conradin Cramer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die juristische Fachkompetenz in der Kantonsverwaltung ist heute auf die einzelnen Departemente verteilt. Dies ist für rein departementsbezogene Geschäfte (wie Bewilligungen oder fachspezifische Rechtsfragen) sinnvoll. Bei komplexen departementsübergreifenden Geschäften (wie der Ausarbeitung komplexer Gesetzesvorlagen, der Aushandlung von Staatsverträgen oder auch allgemeinen juristischen Fragen im Verhältnis zwischen Grosse Rat und Regierungsrat) beeinträchtigt das Fehlen eines zentralen Rechtsdienstes aber die Qualität der juristischen Arbeit des Kantons. Diese Problematik hat sich seit der Verwaltungsreform von 2008 mit der Aufhebung eines selbständigen Justizdepartementes akzentuiert.

Die Motionäre fordern deshalb die Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes. Dieses juristische Kompetenzzentrum würde die vorhandene juristische Kompetenz des Kantons bündeln, die Ausarbeitung von komplexen Gesetzesvorlagen und Beschlüssen entweder selbst vornehmen oder mindestens koordinieren und auch das sensible Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Grosse Rat juristisch begleiten. Dieser Rechtsdienst ist so auszustatten, dass er sich zu einem eigentlichen juristischen Gewissen des Kantons entwickeln kann. Durch seine übergeordnete, "departementsneutrale" Sichtweise soll er eine grössere Autorität in Rechtsfragen erreichen können, als dies den juristischen Stellen in den einzelnen Departementen möglich ist.

Gemäss § 83 Abs. 2 lit. d der Kantonsverfassung ist es die Kompetenz des Grossen Rates, die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden festzulegen. In diesem Sinne fordern die Motionäre den Regierungsrat auf, dem Grosse Rat eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes vorzulegen und darüber hinaus zu berichten, welche konkreten organisatorischen Massnahmen er zur Etablierung eines solchen juristischen Kompetenzzentrums zu ergreifen gewillt ist.

Conradin Cramer, Daniel Stolz, Patrick Hafner, Lukas Engelberger, Dominique König-Lüdin, Mirjam Ballmer, Christine Wirz-von Planta, Markus Lehmann, Daniel Goepfert, Heiner Vischer, Christine Keller, Tanja Soland, André Auderset, Christine Heuss, Thomas Mury, Felix Meier, Patricia von Falkenstein, Martina Bernasconi, Andreas Albrecht“

Innert dreimonatiger Frist gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) nimmt der Regierungsrat zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) bestimmen Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat den Entwurf einer gesetzlichen Regelung vorzulegen, die als Grundlage für die Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes des Regierungsrates und der Verwaltung dienen soll. Dieser Rechtsdienst soll als kantonales juristisches Kompetenzzentrum fungieren und komplexe Gesetzesvorlagen und Beschlüsse entweder selbst ausarbeiten oder koordinieren sowie das Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Grosse Rat juristisch begleiten. Die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung wird im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 (SG 153.100) geregelt. Die geforderte Schaffung einer speziellen Verwaltungseinheit wäre aufgrund des Sachzusammenhanges im OG unterzubringen. Gesetze zu erlassen und zu ändern liegt in der Kompetenz des Grossen Rates. Die Motionsforderung nach Ausarbeitung eines Gesetzes entspricht den Anforderungen von § 42 Abs. 1 GO.

Bei der vorliegenden Motion stellt sich aber vor allem die Frage, ob sich ihr Inhalt nicht im Sinne von § 42 Abs. 2 GO auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates bezieht und sie somit möglicherweise rechtlich unzulässig sein könnte.

In der Motion selbst wird für ihre Legitimation auf § 83 Abs. 2 lit. d der Kantonsverfassung verwiesen. In § 83 der Kantonsverfassung geht es darum, welche Rechtsnormen auf der Stufe des Gesetzes zu erlassen sind. Dies sind unter anderem gemäss § 83 Abs. 2 lit. d die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden.

In der Kantonsverfassung finden sich aber noch weitere für die Motion relevante Bestimmungen. So ist in § 69 der Kantonsverfassung das in der Schweiz allgemein geltende Prinzip der Gewaltenteilung auch auf kantonaler Ebene ausdrücklich festgeschrieben worden. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenermassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (u.a. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, N 1656; Buser, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004 S. 145; BGE 133 II 209 insb. 215). Dementsprechend ist gemäss § 101 der Kantonsverfassung der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons und zu seinen Aufgaben gehört gemäss § 108 der Kantonsverfassung die Leitung der Ver-

waltung, deren Organisation er bestimmt (siehe auch die ähnlichen Art. 174 und 178 BV für den Bundesrat). Es kann im Weiteren darauf hingewiesen werden, dass in der Kantonsverfassung auch der Legislative und der Judikative bezüglich ihrer eigenen Organisation klare Kompetenzen zugewiesen werden (§ 99 und § 117 Abs. 2 KV).

Gemäss § 69 Abs. 2 der Kantonsverfassung darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Diese Bestimmung zeigt auf, dass es gewisse Überschneidungen bei den Kompetenzen der Gewalten geben kann, da es dabei aber um den sensiblen Bereich der Gewaltenteilung geht, müssen diese in der Kantonsverfassung selbst vorgesehen sein. In der Kantonsverfassung sind im Sinne von § 69 Abs. 2 Schnittstellen bei den Kompetenzen der Legislative (Grosser Rat) und der Exekutive (Regierungsrat) vorgesehen, zum Beispiel bei der Planung (§ 86 und 104 KV) oder der Rechtsetzung (§ 83 und 105 KV; Buser in: Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 353 f.). Bezüglich der Kompetenz des Regierungsrates, der Verwaltung vorzustehen und diese zu organisieren, ist in der Kantonsverfassung allerdings keine spezifische Mitwirkungskompetenz des Grossen Rates normiert. Es ist demnach davon auszugehen, dass dieser Kompetenzbereich grundsätzlich dem Regierungsrat zugeordnet ist.

Wichtige Grundlagen jeder staatlichen Tätigkeit stehen auf Gesetzesstufe, so auch die Grundzüge der Organisation und der behördlichen Aufgaben (§ 83 Abs. 2 lit. d Kantonsverfassung). Bezüglich der Verwaltungsorganisation bestimmt bereits die Kantonsverfassung selbst die Einteilung in insgesamt sieben Departemente (§ 111 Kantonsverfassung). Die übrigen Grundzüge der Organisation von Regierung und Verwaltung finden sich auf Gesetzesstufe im Organisationsgesetz (OG). Aus den Inhalten der Paragraphen des OG zeigt sich anschaulich, was unter Grundzügen zu verstehen ist: § 2 und § 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt. Eine ähnlich allgemeine Wortwahl findet sich in den §§ 26 ff. OG, die der Organisation der Verwaltungseinheiten gewidmet sind. Zum Beispiel wird der Grundsatz des Departementalprinzips wiederholt und bestimmt, dass der Regierungsrat die Departemente, abgesehen vom Präsidialdepartement, frei zuteilen kann. § 29 OG bestimmt im Sinne der Organisationskompetenz des Regierungsrats, dass die Gliederung der Departemente in Bereiche, Abteilungen und Stabsstellen vom Regierungsrat bestimmt wird und er dies dem Grossen Rat zur Kenntnis bringt. Weiter als dargestellt gehen die verwaltungsorganisatorischen Gesetzesbestimmungen des OG nicht ins Detail. Diese Allgemeinheit ohne Nennung konkreter Verwaltungseinheiten war beim Erlass des heutigen OG ausdrücklich gewollt, um dem Regierungsrat die Ausübung seiner Organisationskompetenz bezüglich der Verwaltung nicht zu erschweren (Ratschlag Nr. 7085). Unter den Grundzügen der Organisation der vergleichbaren Bundesbestimmung von Art. 164 Abs. 1 lit. g BV werden die Grundzüge der grossen Organisationseinheiten und deren Zuständigkeiten, der Führungs- und Kontrollinstrumente sowie der Rechtsstellung der Funktionäre verstanden (Tschannen, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar 2. Aufl. Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2008, N 31 zu Art. 164). Nicht zu den auf Gesetzesstufe zu regelnden Grundzügen gehört die konkrete Schaffung einzelner Verwaltungseinheiten oder deren Zuteilung zu einzelnen Departementen, sonst wäre die Zuständigkeit des Regierungsrates, die Verwaltung zu leiten und zu organisieren, die, wie er-

wähnt zu den Kernkompetenzen des Regierungsrates zu zählen ist, ihres Inhaltes entleert. Die mit der Motion geforderte gesetzliche Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes auf Gesetzesebene wird auch nicht durch eines der anderen Kriterien von § 83 der Kantonsverfassung verlangt (wie z.B. die Gesetzesstufe für Grundzüge der Rechtsstellung des Einzelnen) oder vom Bund vorgeschrieben. Daher würde die gesetzliche Festschreibung einer solchen Verwaltungseinheit bedeuten, dass dem Regierungsrat ein wichtiger Teil seiner Autonomie und Flexibilität zur Organisation der Verwaltung genommen würde, da jede Änderung der Organisation wegen der Regelung auf Gesetzesstufe vom Parlament (mit)entschieden werden könnte und somit der Grosse Rat letztlich anstelle des Regierungsrates einzelne Verwaltungsabteilungen schaffen könnte. In der Motion wird mit dem Hinweis auf § 83 Kantonsverfassung wohl implizit damit argumentiert, dass ein departementsübergreifender Rechtsdienst ein derart wichtiges Verwaltungsgebilde wäre, dass er auf Gesetzesstufe verankert werden müsste. Mit dieser Argumentation könnte der Grosse Rat dann hier und in Zukunft von sich aus noch weitere spezielle Verwaltungseinheiten schaffen, wie vielleicht einen departementsübergreifenden Beschaffungs-, Finanz-, Personal- oder IT-Dienst ohne dass dies vom Regierungsrat erwünscht oder vorgeschlagen worden wäre. Ein solches Vorgehen entspräche nicht dem Sinn der Funktion des Regierungsrates als Verwaltungsleitung und kann durchaus als Eingriff in die Kernkompetenzen des Regierungsrates und somit in die Gewaltenteilung gewertet werden. Aufgrund der Formulierung der Motion ergibt sich, dass dies letztlich auch den Motionärinnen und Motionären klar sein muss, da sie im zweiten Teil ihrer Antragstellung nur noch ganz allgemein fordern, dass der Regierungsrat berichten solle, welche konkreten Massnahmen er zur Etablierung eines solchen Rechtsdienstes zu ergreifen gewillt sei.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Grenze und nach dem Sinn der Bestimmung von § 42 Abs. 2 GO (Wortlaut siehe oben). Dazu ist auch § 93 der Kantonsverfassung (Aufträge des Grossen Rates an den Regierungsrat) heranzuziehen, der an sich als Gegenstück zu § 100 der Kantonsverfassung (Antragsrecht des Regierungsrates an den Grossen Rat) interpretiert wird (Buser, Handbuch, S. 383). In § 93 Kantonsverfassung ist ausdrücklich ausgeschlossen, dass der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge im Bereich der abschliessenden Kompetenz des Regierungsrates erteilen darf. Gelegentlich wird die Meinung vertreten, dass der Grosse Rat letztlich fast immer vom Regierungsrat fordern kann, eine bestimmte Materie auf Gesetzesstufe zu regeln, auch wenn sie eigentlich bisher Regierungsangelegenheit war. Bezüglich dem an den Regierungsrat delegierten Rechtssetzungsbereich kann unter Umständen tatsächlich die Regelung einer Materie auf Gesetzesstufe verlangt werden, die bisher dem Regierungsrat und somit der Verordnungsstufe vorbehalten war, sofern die Motion ausdrücklich auf die Änderung der entsprechenden Delegationsnorm abzielt. Bezüglich der ausschliesslichen Zuständigkeiten des Regierungsrates ist aber Folgendes festzuhalten: Parlamentarische Instrumente sollen grundsätzlich nicht als Grundlage für neue Kompetenzen dienen, deshalb die entsprechende Formulierung von § 42 Abs. 2 GO durch den Grossen Rat (2. Zwischenbericht der Grossratskommission Partialrevision der Geschäftsordnung betreffend Einführung der Motion vom 15. August 1991, Nr. 8281, S. 7). Eine Motion darf die Bestimmung des § 42 Abs. 2 GO über die Wahrung des ausschliesslichen Zuständigkeitsbereiches des Regierungsrates nicht etwa dadurch umgehen, dass sie den unzulässigen Eingriff in die Form eines Gesetzes kleidet.

Die Motion ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen als rechtlich unzulässig einzustufen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1. Ausgangslage

Im Kanton Basel-Stadt wurde die Funktion des Rechtsdienstes des Regierungsrates jahrzehntelang vom Justizdepartement wahrgenommen. Dabei amtierte die Rechtsabteilung des Justizdepartements einerseits für den Regierungsrat und andererseits als Departementsrechtsdienst. Regierungsrat, Staatskanzlei und teilweise der Grosse Rat wendeten sich für allgemeine Rechtsfragen an das Justizdepartement.

Bei der Regierungs- und Verwaltungsreform RV 09 wurde im Kanton Basel-Stadt, ähnlich wie in anderen Kantonen, ein Justiz- und Sicherheitsdepartement geschaffen, wo sich nach der Aufhebung des Justizdepartements auch das allgemeine, von den einzelnen departementalen Fachthemen losgelöste juristische Kompetenzzentrum der kantonalen Verwaltung und somit auch der Regierung befindet. Dafür wurden die bisher von der Rechtsabteilung des Justizdepartements wahrgenommenen allgemeinen juristischen Aufgaben mitsamt eines Teils des dortigen Personals auf die Rechtsabteilung im Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) übertragen (Gesetzgebung in allgemeinen Rechtsgebieten wie z.B. Verfahrensrecht, formelle Gesetzesprüfung aller kantonalen Erlasse, Vernehmlassungen an den Bund und an andere Departemente zu allgemeinen Rechtsthemen, Prüfung der Zulässigkeit parlamentarischer Instrumente und Volksinitiativen, nach Bedarf Erstellung von Abklärungen zu allgemeinen juristischen Themen, Justizkommission mit Notariatswesen etc.). Lediglich einzelne der bisherigen allgemeinen Aufgaben des Justizdepartements bzw. der Rechtsabteilung wurden beim Präsidialdepartement bzw. dem Rechtsdienst der Staatskanzlei angesiedelt (Personal- und Budgetwesen für die Gerichte, Rekursinstruktion für den Regierungsrat, Verbindung zu den Gemeinden).

Nach wie vor gibt es demnach in der Verwaltung des Kantons eine Rechtsabteilung mit zentralen Funktionen, die sich nicht nur um ihre eigenen departementalen, sondern auch um gesamtregierungsrätliche rechtliche Belange kümmert, die die Gesetzgebung im Auge behalten kann und die für Abklärungen allgemeiner juristischer Natur, zum Beispiel zum Verhältnis zwischen Grosse Rat und Regierungsrat, zur Verfügung steht. Für fachjuristische Fragen kann sich der Grosse Rat auch seit jeher an die Rechtsdienste der einzelnen Departemente wenden. Es handelt sich insgesamt um das gleiche Konzept wie vor der RV09.

2.2. Departementsübergreifender Rechtsdienst

In der Motion wird vorgebracht, dass die Qualität der juristischen Arbeit seit der Regierungs- und Verwaltungsreform RV 09 beeinträchtigt sei, wobei dies auf das Fehlen eines zentralen Rechtsdienstes zurückgehe. In der Motion wird nicht näher ausgeführt, worin die Beeinträchtigung der Qualität der juristischen Arbeit der Verwaltung konkret bestanden haben soll. Es lässt sich jedenfalls nicht erkennen, inwiefern von einem Missstand bei der rechtlichen Bear-

beitung der regierungsrätlichen Geschäfte, die an den Grossen Rat gelangen, ausgegangen wird, der derart gravierend wäre, dass er einen Eingriff in die Organisationshoheit des Regierungsrats nachvollziehbar erscheinen liesse. Der Regierungsrat kann nur vermuten, dass möglicherweise das Schreiben vom 26. Oktober 2011 des damaligen Grossratspräsidenten an den Regierungsrat, worin das Vorgehen des Regierungsrates bezüglich zweier Motionen als nicht gesetzeskonform kritisiert wird, ein Anstoss für die jetzige Motion gewesen sein könnte. Eventuell entstanden auch bei den Arbeiten für die Einführung der eidgenössischen Prozessordnungen wegen der zwischen zwei Departementen geteilten Zuständigkeit für die personellen und inhaltlichen Belange der Gerichte gewisse Unklarheiten.

In der Motion wird einzig die Festschreibung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes auf Gesetzesstufe zwingend gefordert. Bezüglich der Ausgestaltung und der Aufgaben eines solchen Rechtsdienstes werden in der Motion Zielvorstellungen dargestellt und Vorschläge formuliert.

So soll gemäss der Motion der geforderte departementsübergreifende Rechtsdienst bei komplexen Gesetzesprojekten entweder selbst die Ausarbeitung der gesamten Vorlage übernehmen oder diese koordinieren. Der Regierungsrat möchte bereits zum jetzigen Zeitpunkt festhalten, dass er die Idee der Ausarbeitung sämtlicher grösserer Gesetze durch einen zentralen Rechtsdienst nicht befürworten kann. Die juristische Fachkompetenz und damit auch die entsprechende fachliche Autorität ist grundsätzlich bei den Rechtsdiensten der einzelnen Departemente anzusiedeln und zu belassen. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die mit einem solchen zentralen Gesetzgebungsdienst grössere Distanz zu den Fachabteilungen der Departemente zu einer Entfremdung zwischen Fachkompetenz und juristischer Kompetenz führen könnte. Für gute und griffige Gesetzgebung bedarf es des Zusammenwirkens der Fachdisziplinen und der Rechtswissenschaft, wobei die departementalen Rechtsdienste auf die Rechtsfragen der Fachgebiete ihrer Departemente spezialisiert sind und dadurch effizienter zu einer guten Gesetzgebung beitragen können. Ein solcher Gesetzgebungsdienst müsste sich in ganz verschiedenen Gebieten das inhaltliche und das rechtliche Fachwissen aneignen. Dafür müsste er auf das Wissen der einzelnen Fachdepartemente und ihrer Rechtsdienste zurückgreifen. Die Wege dafür wären komplizierter und zeitintensiver als bisher. Eine zentrale Gesetzgebungsbehörde würde erhebliche neue personelle Ressourcen und damit einhergehend zusätzliche hohe Personalkosten verursachen. Ein Mehrwert ist aber nicht ersichtlich. Auch die alternativ geforderte Koordination von Gesetzgebungsarbeiten würde sich aufgrund des Fachwissens der Departemente letztlich auf eine Moderation der entsprechenden Arbeiten beschränken, was wohl nicht der Intention der Motion entspricht. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsdienste der Departemente insbesondere bei departementsübergreifenden Vorlagen gut zusammenarbeiten und durchaus eine Koordination der juristischen Arbeiten stattfindet. Es darf auch nochmals erwähnt werden, dass sich der Grosse Rat bzw. dessen Büro, Kommissionen oder Mitglieder bereits heute mit juristischen oder formellen Anliegen nicht nur an die Rechtsabteilung im JSD, sondern auch an die Fachrechtsdienste der Departemente wenden können.

In der Motion wird auch angesprochen, dass ein solcher überdepartementaler Rechtsdienst das sensible Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Grosse Rat juristisch begleiten solle. Bezüglich der parlamentarischen Instrumente sind das Zusammenspiel der Gewalten

und die rechtlichen Abklärungen gesetzlich geregelt. Damit befasst sich nach wie vor die Rechtsabteilung des JSD. Sollte es um die Beratung von regierungsrätlichen Gesetzesvorlagen in den Kommissionen des Grossen Rates gehen, so werden solche Vorlagen, falls erwünscht, von den damit direkt befassten Juristinnen und Juristen in den Kommissionen vorgestellt. Auch rechtstechnische Fragen, wie z. B. zur Formulierung komplexer Beschlüsse, können nach wie vor bei der Rechtsabteilung des JSD deponiert werden. Die möglicherweise mit der Motion zu erzielende weitere direkte Rechtsberatung des Grossen Rates durch einen departementsübergreifenden Rechtsdienst würde wohl nicht bei allen Geschäften, mit denen sowohl der Regierungsrat als auch der Grosse Rat befasst sind funktionieren, da bei politisch umstrittenen Vorlagen seitens des Grossen Rates Bedenken an der vollkommen neutralen Haltung des Rechtsdienstes des Regierungsrates aufkommen könnten. Nicht zuletzt daher wurde als eine der Aufgaben des neu geschaffenen Parlamentsdienstes auch die juristische Beratung des Grossen Rates genannt. Für grössere Abklärungen werden aus diesem Grunde auch meist externe Gutachten bevorzugt.

Mit der Motion soll erzielt werden, dass ein solcher Rechtsdienst als juristisches Gewissen mit einer übergeordneten departementsneutralen Sichtweise arbeiten solle. Es ist eine der zentralen Aufgaben eines jeden Rechtsdienstes in der Verwaltung, den Regierungsrat, bzw. die Departementsleitungen sowie die Mitarbeitenden der Verwaltung fachlich korrekt und kompetent zu beraten und dabei eine rein juristische Betrachtung zugrunde zu legen. Es muss aber auch realistischerweise eingestanden werden, dass ein juristisches Gewissen immer dort an seine Grenzen stösst, wo die eigentlichen Entscheidungsorgane auf allen Ebenen, sei es eine Abteilungs- oder Departementsleitung, die Regierung oder auch der Grosse Rat, eine andere politische oder fachspezifische Auffassung haben, denn in der Regel ist nicht nur die juristische Auffassung ausschlaggebend für eine Entscheidung. Gerade am Beispiel der im Schreiben des Grossratspräsidenten vom 26. Oktober 2011 genannten Motion Malama betreffend Festlegung von Zahlungsfristen lässt sich dies illustrativ aufzeigen. Die Motion Malama betreffend Festlegung von Zahlungsfristen wurde vom Regierungsrat aufgrund der Stellungnahme der Rechtsabteilung des damaligen Justizdepartements als rechtlich unzulässig eingestuft (08.5021.02). Trotz dieser juristischen Einschätzung hat der Grosse Rat, als politischer Entscheidungsträger, die Motion Malama als gültig angesehen und an den Regierungsrat überwiesen. Jeder Rechtsdienst hat letztlich eine reine Beratungsfunktion. Falls etwas anderes gewollt wäre, müsste einem solchen Rechtsdienst eine übergeordnete formelle und organisatorische Sonderstellung eingeräumt werden, was wohl kaum das Ansinnen der Motion wäre. Ausserdem würde dadurch eine weitere sensible Schnittstelle geschaffen, bei der es um das Zusammenspiel eines solchen übergeordneten Rechtsdienstes mit der Regierung und dem Parlament ginge.

2.3. Folgerungen

Eine Motion, die vom Grossen Rat an den Regierungsrat überwiesen wird, muss vom Regierungsrat zwingend nach den in der Motion als unabänderlich vorgegebenen Punkten umgesetzt werden. Damit dies ohne Probleme möglich ist, muss eine Motion einerseits vorab auf ihre rechtliche Zulässigkeit (etwa auf Verträglichkeit mit dem Bundesrecht oder dem kantonalen Verfassungsrecht) geprüft werden und darf andererseits nicht zuviel Interpretationsspielraum aufweisen, damit sie in der gewünschten Weise umgesetzt werden kann.

Der Regierungsrat hält im vorliegenden Fall das Instrument der Motion nicht für geeignet, um den darin geschilderten Anliegen gerecht zu werden. Zum einen erachtet er die Motion wegen ihres Eingriffs in die ausschliesslichen Kompetenzen des Regierungsrats zur Organisation und Führung der Verwaltung für rechtlich unzulässig. Bei der Entscheidung des Grossen Rates betreffend das weitere Vorgehen gemäss § 43 GO und § 36 Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zur GO stellt sich damit konkret die Frage, inwieweit der Grosse Rat gewillt ist, mit einem zwingenden parlamentarischen Instrument wie der Motion dem Regierungsrat die Schaffung einer konkreten Verwaltungseinheit verbindlich vorzuschreiben. Zum anderen kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass, abgesehen von der zwingenden Forderung auf die reine Festschreibung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes auf Gesetzesstufe, die Motion sehr offen formuliert ist. Das hängt möglicherweise damit zusammen, dass den Motionärinnen und Motionären wohl auch bewusst ist, dass sich die Motion auf die Verwaltungsorganisationshoheit des Regierungsrates bezieht, bringt aber auch einige Unsicherheiten für die Umsetzung der Motion mit sich. Letztlich weist die vorliegende Motion aus diesen Gründen eine grosse Nähe zu einem Anzug auf.

Aus der Sicht des Regierungsrates gilt es bezüglich des Motionsinhaltes zu beachten, dass im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform RV09 das neue Justiz- und Sicherheitsdepartement geschaffen wurde, auf das zahlreiche Aufgaben des bisherigen Justizdepartements übergegangen sind, unter anderem auch diejenigen der für zentrale juristische Aufgaben zuständigen Rechtsabteilung. Insofern gab es und gibt es bereits einen für departementsübergreifende Aufgaben zuständigen Rechtsdienst im Kanton, der auch für den Regierungsrat und den Grossen Rat betreffende Fragen zuständig ist und von diesen zu Rate gezogen werden kann. Diese Struktur der Einbindung eines Rechtsdienstes mit zentralen Funktionen in ein Departement hält der Regierungsrat für angemessen. Rechtsdienste üben in aller Regel eine beratende Funktion aus und ihre juristischen Einschätzungen sind nur ein Aspekt von vielen bei der fachlichen oder politischen Entscheidung der entsprechenden Entscheidungsträger.

Der Regierungsrat möchte sich aber dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre und somit eines Teils des Grossen Rates nicht verschliessen und beantragt daher, die Motion als Anzug zu überweisen. Auf diese Weise können mögliche Verbesserungen bei der juristischen Unterstützung des Grossen Rates fundiert geprüft werden.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes nicht zu überweisen und sie stattdessen in einen Anzug umzuwandeln.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin