



An den Grossen Rat

16.5314.02

PD/P165314

Basel, 21. Dezember 2016

Regierungsratsbeschluss vom 20. Dezember 2016

## Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2016 die nachstehende Motion Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme 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“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

### 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

- <sup>1</sup> 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.

- 1bis In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
- 2 Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
- 3 Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Änderung des § 18 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vorzulegen, wonach künftig der Grosse Rat auch dann eine Abstimmungsempfehlung abgeben kann, wenn er eine Volksinitiative direkt dem Volk vorlegt.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

## 2. Vorgeschichte

### 2.1 Ratschlag des Regierungsrates vom 30. Januar / 27. März 1990

Der Ratschlag des Regierungsrates vom 30. Januar / 27. März 1990 zu § 18 IRG mit dem Titel „Verfahrensentscheid des Grossen Rates“ sah ursprünglich folgende Optionen für die Behandlung von Initiativen vor: Der Grosse Rat sollte entscheiden, ob er eine Initiative „sofort dem Volk mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Verwerfung, nicht jedoch mit Gegenvorschlag“ vor-

legen oder ob er sie an den Regierungsrat oder an eine Grossrats-Kommission zur Berichterstattung überweisen wollte.

In der Grossratssitzung vom 13. Juni 1990 stellte Grossrat Ulrich Vischer den Antrag, die Option „Empfehlung auf Annahme“ zu streichen, damit Initiativen nur mit Empfehlung auf Ablehnung direkt vors Volk gelangen könnten. Dies hätte zu folgendem Wortlaut geführt: „...sofort dem Volk mit Empfehlung auf Verwerfung...“ Zur Stützung dieses Antrags wurden von verschiedenen Mitgliedern des Grossen Rates im Wesentlichen folgende Argumente vorgebracht:

- Eine Beratung nur mit dem Initiativtext und ohne eine inhaltliche Prüfung lasse nur die Empfehlung auf Verwerfung zu.
- Der Vorschlag des Regierungsrates, Initiativen auch sofort dem Volk vorzulegen, sei auf die zu langen Bearbeitungsfristen zurückzuführen. Wolle man bei gewissen Initiativen verhindern, dass sie in den Mühlen der Verwaltung verschwänden, so sollten sie sofort dem Volk vorgelegt werden können. Die richtige Lösung liege aber in der Kürzung der Fristen. Der schnelle Weg über die direkte Abstimmung sei das falsche Signal an die Bevölkerung.
- Die Empfehlung zur Annahme sei ein rein politisches Werkzeug. Die Parteien wollten damit lediglich zeigen, dass sie jetzt eine Initiative lanciert hätten, um so für sich zu werben. Deshalb solle die Möglichkeit auf Empfehlung zur Annahme nicht aufgenommen werden.
- § 49 Abs. 3 KV definiere für unformulierte Initiativen folgenden Ablauf: „Will der Grosse Rat eine unformulierte Initiative nicht ausformulieren, so ist sie den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Haben die Stimmberechtigten die Initiative angenommen oder hat der Grosse Rat beschlossen, ihr Folge zu geben, so arbeitet er eine Vorlage aus, welche die Anliegen der Initiative erfüllt.“ Aus prozessökonomischen Gründen mache es keinen Sinn, eine unformulierte Initiative dem Volk vorzulegen, wenn der Grosse Rat die Initiative sowieso ausformulieren will. Nur die Möglichkeit einer Empfehlung auf Ablehnung mache Sinn, da in diesem Fall die Zeit für die Ausformulierung unformulierter Initiativen eingespart werden könnte. Bei Empfehlung auf Annahme einer unformulierten Initiative verstehe das Volk nicht, dass mit einem positiven Ausgang der Abstimmung kein definitiver Entscheid getroffen würde, sondern nur ein Auftrag an den Grossen Rat entstehe, die Initiative auszuformulieren. Die ausformulierte Vorlage und allenfalls ein Gegenvorschlag würden dann erneut vors Volk kommen. Die Stimmberechtigten würden nicht verstehen, weshalb sie zwei Mal in derselben Sache abstimmen müssten. Das Stimmvolk solle wissen, über was sie abstimmen, was so nicht mehr gewährleistet wäre.

Nach einer langandauernden Debatte und diversen Wortmeldungen für und gegen den Antrag von Grossrat Ulrich Vischer und den Gesetzesentwurf des Regierungsrates formulierte Grossrat Roland Matter den Antrag, Initiativen nur ohne Empfehlung direkt vors Volk zu bringen. Dafür wurden in der Debatte folgende Argumente vorgebracht:

- Ohne fundierte Beratung soll gar keine Empfehlung abgegeben werden.
- Die Empfehlung des Grossen Rates habe für die Stimmbürger keine so grosse Bedeutung wie die politische Propaganda durch die Parteien im Vorfeld einer Abstimmung. Es sei dem Stimmvolk durchaus zuzumuten, einen Entscheid ohne Empfehlung des Grossen Rates zu treffen. Aufgrund der geringen praktischen Bedeutung und um die Debatte zu beenden, sollten Initiativen in Zukunft ohne Empfehlung zur Abstimmung gelangen.

In der Eventualabstimmung wurde dem Antrag von Grossrat Roland Matter gegenüber dem Antrag von Grossrat Ulrich Vischer mit 52 gegen 38 Stimmen den Vorzug gegeben. In der Schlussabstimmung wurde dem Antrag von Grossrat Matter mit 40 gegen 34 Stimmen der Vorzug gegenüber dem Gesetzesentwurf des Regierungsrates gegeben.

Die heutige Fassung des §18 Abs. 3 lit. a IRG lautet demnach: „...sofort dem Volk ohne Empfehlung und nicht mit einem Gegenvorschlag vorzulegen.“

## **2.2 Volksinitiative „Für eine zügige Behandlung von Initiativen (Initiativen vors Volk!)“**

Am 23. September 2007 gelangte die formulierte Initiative „Für eine zügige Behandlung von Initiativen (Initiativen vors Volk!)“ zur Abstimmung. Sie nahm ein zentrales Desiderat aus der Grossratsdiskussion vom 13. Juni 1990 auf. Bis zu diesem Zeitpunkt mussten Initiativen spätestens fünf bis sieben Jahre nach ihrem Zustandekommen dem Volk vorgelegt werden. Die Initiative forderte nun, dass die Fristen wesentlich verkürzt würden. Formulierte Initiativen sollten neu innert 18 Monaten, oder bei Ausarbeitung eines Gegenvorschlags innert zwei Jahren zur Abstimmung vorgelegt werden. Über unformulierte Initiativen sollte, wenn sie der Grosse Rat ablehnte, neu nach spätestens 18 Monaten abgestimmt werden. Sollte jedoch die unformulierte Initiative ausformuliert werden, so sollten die Stimmberechtigten neu nach spätestens drei Jahren über die Vorlage abstimmen können. Die Initiative wurde mit einem klarem Mehr von rund 85 % Ja-Stimmen angenommen. Die Bearbeitungsdauer von Initiativen durch den Grossen Rat und den Regierungsrat wurde damit mehr als halbiert.

## **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

### **3.1 Rechtliches**

#### **3.1.1 Die Initiative im Kanton Basel-Stadt**

Ist eine Initiative zulässig, kann der Grosse Rat entscheiden, ob er sie direkt dem Volk ohne Empfehlung zur Abstimmung vorlegen oder, ob er sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung überweisen will (§ 18 IRG). Innert sechsmonatiger Frist geht die Initiative mit oder ohne Bericht an den Grossen Rat zurück (§ 19 Abs. 2 IRG). Der Bericht dient als Grundlage für den Entscheid, ob eine unformulierte Initiative ausformuliert werden soll, aber auch für die Abstimmungsempfehlung. Für die Abstimmung, erhalten die Stimmberechtigten mit dem Stimmrechtsausweis die amtlichen Wahl- und Stimmzettel sowie die Abstimmungsunterlagen (§ 17 Wahlgesetz). Den Abstimmungsunterlagen ist die amtliche Erläuterung (§ 27 Wahlgesetz) beizulegen. Es handelt sich um eine kurze, sachliche Erläuterung des Regierungsrates zur Vorlage, die auch den gegnerischen Auffassungen Rechnung trägt. Diese Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates werden in Form eines Abstimmungsbüchleins verschickt.

#### **3.1.2 Rechtsprechung des Bundesgerichts**

Art. 34 Abs. 2 BV verankert das Grundrecht der Abstimmungsfreiheit. Es statuiert den Anspruch, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Alle Stimmberechtigten sollen ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können, ohne unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung im Vorfeld von Urnengängen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 139 I 2 S. 13f. E.6.2; BGE 112 IA 332 S. 335 E. 4.c; BGE 106 Ia 200; BGE 117 Ia 455 f., 116 Ia 468 ff; ZBL 94/1993 S.119, 120 2.c) sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. „Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben – wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür 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 und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine

Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wieder-zugeben.“

### **3.1.3 Vereinbarkeit der Rechtsprechung mit der Behandlung von Initiativen gemäss § 18 IRG in Basel-Stadt**

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung erachtet sowohl Abstimmungsempfehlungen als auch Abstimmungsbotschaften durch die Behörde als rechtlich zulässig, solange die Grundsätze aus BGE 139 I 2 E.6.2 eingehalten werden. Daher kann der Grosse Rat unter den genannten Voraussetzungen eine Abstimmungsempfehlung abgeben und der Regierungsrat eine amtliche Erläuterung ausfertigen, ohne das Grundrecht auf Abstimmungsfreiheit unverhältnismässig einzuschränken. Eine Abstimmungsempfehlung muss gemäss Bundesgericht sachlich, aber nicht neutral sein.

Auf welche Grundlage sich eine Abstimmungsempfehlung stützen muss, wird nicht thematisiert. Normalerweise dient der Bericht des Regierungsrates oder der Grossrats-Kommission als Grundlage für die Abstimmungsempfehlung (§ 20 Abs. 1 IRG). Die Abstimmungsempfehlung entspricht dem Resultat einer Abstimmung innerhalb des Grossen Rates zur Annahme oder Verwerfung einer Vorlage. Wird eine Initiative ohne Berichterstattung dem Volk sofort vorgelegt, findet aktuell keine Abstimmung im Grossen Rat statt, da auch keine Abstimmungsempfehlung abgegeben werden darf. Eine Gesetzesänderung im Sinne der Motion hätte zur Folge, dass neu eine Abstimmung (ohne die Grundlage eines Berichts) stattfinden würde. Die Abstimmungsempfehlung würde somit nicht auf einer fundierten Grundlage und einer Auseinandersetzung mit dieser basieren.

Die amtliche Erläuterung muss im Anwendungsfall von § 18 Abs. 3 lit. a IRG den Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechen. So hat der Regierungsrat die Pflicht den Stimmberechtigten die Meinungsbildung zu ermöglichen, indem er sich zwar nicht mit jeder Einzelheit der Initiative befassen muss, aber trotzdem ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen vermittelt. Inwiefern diesen Vorgaben ohne das Vorliegen einer Berichterstattung mit der Initiative entsprochen werden kann, ist unklar. So steht auch im Ratschlag zum IRG, dass regelmässig erst durch einen Bericht in Erfahrung gebracht wird, was alles in einer unformulierten Initiative steckt und welche Folgen diese haben kann. Die Erfassung der Tragweite einer Initiative und die entsprechende Information an die Stimmberechtigten bedingen somit eine Vertiefung in das Thema.

### **3.1.4 Erstellung amtlicher Erläuterungen in der Praxis**

Es ist vorauszuschicken, dass der Anwendungsfall des § 18 Abs. 3 lit. a IRG die Ausnahme darstellt. Seit 2002 waren es neun Vorlagen, die direkt vors Volk gebracht wurden<sup>1</sup>. Wenn davon Gebrauch gemacht wurde, verzichtete man in den amtlichen Erläuterungen auf eine Stellungnahme des Regierungsrates. Das rührt daher, dass der Regierungsrat und der Grosse Rat keine divergierenden Abstimmungsempfehlungen abgeben dürfen. Das Abstimmungsbüchlein enthält also nur die Stellungnahme des Initiativkomitees und den Standpunkt der Gegnerinnen und Gegner der Initiative anstelle des Standpunkts des Regierungsrates. Um eine objektive und sachliche Darstellung des Abstimmungsinhalts zu gewährleisten, ist es die Pflicht der Behörden über die Vor- und Nachteile einer Vorlage zu informieren, weshalb auch die gegnerischen Standpunkte dargestellt werden müssen (§ 27 Wahlgesetz). Das Initiativkomitee liefert seine Stellungnahme selbst (§ 3a Wahlverordnung). Die Ausarbeitung des Standpunkts der Gegnerinnen und Gegner

<sup>1</sup> 22.9.2002 – Initiative „Fiir en offe Basel!"; 16.5.2004 – Initiative „für eine bessere Schule- unseren Kindern zuliebe!"; 23.9.2007 – Initiative „Für eine zügige Behandlung von Initiativen!"; 28.9.2008 – Initiative „Schutz vor Passivrauchen!"; 28.9.2008 – Initiative „Ja zu einem besseren Wohnschutz für Mieterinnen und Mieter“ (Mietwohnschutzinitiative); 27.11.2011 – Initiative „JA zum Nichtrauchererschutz ohne kantonale Sonderregelung!"; 18.5.2014 – Initiative „Grossbasler Rheinuferweg jetzt!"; 28.2.2016 – Initiative „Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)"; 28.2.2016 – Initiative „für eine freie Wahl aller Wahlpflichtfächer in der Sekundarschule“.

der Initiative gestaltet sich schwieriger. Normalerweise werden mit Hilfe des Berichts des Regierungsrates oder der Grossratskommission die Argumente für die Stellungnahme ausgearbeitet. Da dieser im vorgesehenen Fall aber fehlt, bedeutet das, dass sich der Regierungsrat trotzdem mit der Initiative auseinandersetzen muss, um sachliche Gegenargumente zu finden. Dabei werden die Meinungsäusserungen im Grossen Rat und in den Medien berücksichtigt. Eine fundierte Abklärung der Argumente und ihrer Stichhaltigkeit ist aber wegen der kurzen Fristen nur schwer zu bewerkstelligen.

## **3.2 Erwägungen**

### **3.2.1 „Nachgeschobene“ Argumente**

Der Ort, in dem eine Abstimmungsempfehlung öffentlich am klarsten wahrgenommen wird, sind die Abstimmungserläuterungen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben einen hohen Anspruch an die Objektivität von Abstimmungserläuterungen. Entsprechend können sie gegen darin enthaltene Fehler Rechtsmittel ergreifen. Die Stimmberechtigten gehen davon aus, dass Argumente darin sachlich überprüft sind und die Abstimmungsempfehlungen auf solche, stichhaltigen Argumente basieren. Der Gesetzgeber hat dies berücksichtigt, als er die bestehende Regelung im IRG getroffen und die direkte Vorlage einer Initiative nur zugelassen hat, wenn sie ohne Empfehlung erfolgt.

Wenn der Grosse Rat in Zukunft eine Empfehlung abgeben will, muss der Regierungsrat in den Erläuterungen diese Empfehlung daher mit sachlichen und objektiven Argumenten stützen können. Er muss die sachlichen Argumente, welche zur Abstimmungsempfehlung des Grossen Rats geführt haben, im Abstimmungsbüchlein auflisten. Da keine Berichterstattung stattgefunden hat, gibt es aber keine überprüften und fundierten sachliche Argumente, worauf sich die Empfehlung des Grossen Rats stützt. Es ist also Sache des Regierungsrates, solche Gründe – nachträglich – zu finden. Wie lauter es ist, die sachlichen Argumente für eine Abstimmungsempfehlung „nachzuschieben“ und dem Grossen Rat „in den Mund zu legen“, kann mit Recht zur Diskussion gestellt werden.

Folgerichtig könnte in den Abstimmungserläuterungen nur das angeführt werden, was tatsächlich in der Grossratsdiskussion vorgebracht worden ist. Ohne vorbereitenden Bericht durch den Regierungsrat oder durch eine Grossratskommission ist es aber für die Parlamentsmitglieder schwierig, eine Grossratsdebatte so zu gestalten, dass sie argumentativ den oben erwähnten Erwartungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gerecht wird.

### **3.2.2 Nur summarische Prüfung: Gefahr für die Sachlichkeit und Objektivität**

Obwohl sich der Regierungsrat für die Erstellung der Abstimmungserläuterungen auch ohne Abstimmungsempfehlung bereits heute mit einer Initiative auseinandersetzen muss, so hat er doch momentan die Möglichkeit, die gefundenen Argumente als diejenigen der Gegnerinnen und Gegner der Initiative und nicht als die des Grossen Rates und des Regierungsrates zu deklarieren. Nicht die Behörden sind Absender dieser Botschaften, sondern politische Gruppierungen. Trotzdem bleibt mit dieser Deklaration das Verfahren heikel: Eine Prüfung der Vorlage durch die Behörden ist trotzdem unumgänglich. Da diese aber nur summarisch erfolgen kann, kann nicht garantiert werden, dass die ganze Tragweite einer Initiative tatsächlich erfasst wird.

### **3.2.3 Höherer Sorgfaltsanspruch an Behörden**

Inwiefern das Gebot der Sachlichkeit und Objektivität gewahrt werden kann, wenn es sich nicht mehr nur um die Argumente von Gegnerinnen und Gegner der Initiative, sondern um diejenigen des Regierungsrates und des Grossen Rates handelt, ist umso fraglicher. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben an Behörden bei der Formulierung von Abstimmungsempfehlungen und Argumenten einen höheren Sorgfalts- und Objektivitätsanspruch als an politische Gruppierungen.

Gegen Fehler in den behördlichen Abstimmungserläuterungen können Rechtsmittel ergriffen werden. Gegen falsche Darstellungen von politischen Gruppierungen kann man hingegen in der Regel nur publizistisch vorgehen.

### **3.2.4 Verkürzung der Frist für die Berichterstattung „durch die Hintertür“**

Wenn eine Initiative mit Empfehlung direkt zur Abstimmung gebracht wird, muss sich der Regierungsrat für die Erstellung der amtlichen Erläuterungen fundiert mit der Initiative befassen und das, obwohl er nicht mit der Berichterstattung betraut wurde. Es kann von einer Aushöhlung des § 18 Abs. 3 lit. a IRG gesprochen werden. Der Sinn und Zweck dieses Paragraphen, eine Initiative ohne Bericht sofort den Stimmberechtigten vorzulegen, würde ausgehöhlt, wenn sich der Regierungsrat trotz Umgehung der „offiziellen“ Berichterstattung, doch fundiert mit der Vorlage befassen müsste. Die Fristen sollen ja auch sicherstellen, dass der Regierungsrat ausreichend Zeit erhält, um seriös die Argumente für oder gegen eine Initiative abzuklären und so eine objektive Entscheidungsbasis für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu schaffen. Nicht vergessen werden darf, dass eine Verkürzung dieser Bearbeitungsfristen bereits stattgefunden hat – mit der Volksabstimmung im Jahr 2007 (siehe oben Ziff. 2.2).

### **3.2.5 Eingeschränkter Anwendungsbereich**

Eine Volksabstimmung mit Empfehlung auf Annahme einer unformulierten Initiative würde zudem zeitlich kaum Einsparungen bringen. Die Annahme der Initiative hätte nämlich zur Folge, dass die Initiative vom Grossen Rat ausformuliert werden müsste und dann mit oder ohne Gegenvorschlag für einen definitiven Entscheid wieder vors Volk kommen würde (§ 22 IRG). Unterstützt der Grosse Rat also den Inhalt und Zweck einer unformulierten Initiative, macht es aus verfahrensökonomischer Sicht wenig Sinn, vorab eine Volksabstimmung durchzuführen, welche bei erhofftem, positiven Ausgang ohnehin einen weiteren, definitiven Entscheid der Stimmberechtigten bedarf. Als Anwendungsfall für die direkte Vorlage mit Empfehlung auf Annahme kommt also nur die formulierte Initiative in Frage.

### **3.2.6 Fazit**

Aufgrund der obigen Erwägungen kommt der Regierungsrat zu Schluss, dass gesetzlich keine Möglichkeit geschaffen werden sollte, bei Initiativen, die direkt dem Volk vorgelegt werden, eine Abstimmungsempfehlung auszugeben. Es ist nicht mit den Erwartungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu vereinbaren, wenn der Grosse Rat Abstimmungsempfehlungen nicht auf Basis einer sorgfältigen und sachlichen Berichterstattung einer Grossratskommission oder des Regierungsrats beschliesst. Die Stimmbevölkerung hat höhere Ansprüche an eine behördliche Empfehlung als an diejenige einer politischen Gruppierung. Wegen der kurzen Fristen kann eine fundierte Abklärung der Tragweite einer Initiative nicht erfolgen.

## **3.3 Manko bei der Meinungsbildung**

In Basel-Stadt ist es üblich, dass der Grosse Rat und der Regierungsrat Abstimmungsempfehlungen geben. Aus dem Blickwinkel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger besteht grundsätzlich die Erwartung, dass der Kanton zu kantonalen Abstimmungsgegenständen Position bezieht. Dies ist eine wichtige Orientierungshilfe. Diese Praxis entspricht auch derjenigen, die die Stimmmenden vom Bund her gewohnt sind. Dass Initiativen direkt vors Volk gebracht werden, ist eine baselstädtische Besonderheit, die wohl auch den hiesigen Stimmberechtigten nicht vertraut ist<sup>2</sup>. Deshalb kann von ihnen wohl auch nicht nachvollzogen werden, warum in diesen Fällen, keine Empfehlungen erfolgt. Für den Regierungsrat wäre es nachvollziehbar, wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dies als kommunikatives Manko empfänden. Für viele ist es ein wesentlicher Teil der Meinungsbildung, zu erfahren, wie sich die Behörden zu einer Vorlage positionieren.

---

<sup>2</sup> Eine stichprobenartige Untersuchung der Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Luzern und Zürich ergibt, dass keiner dieser Kantone das Verfahren kennt, eine Initiative direkt dem Volk vorzulegen. Auf Bundesebene ist dies ebenso unbekannt.

Mit Schreiben vom 9. November 2016 hat der Regierungsrat die Anzüge Franziska Roth-Bräm und Konsorten betreffend einfach verständliche Abstimmungsinformationen für junge Stimmberechtigte – easyvote, Sarah Wyss und Konsorten betreffend Wahl- und Abstimmungsunterlagen für Ausländerinnen und Ausländer sowie Salome Hofer und Konsorten betreffend Überarbeitung der kantonalen Abstimmungsbroschüren beantwortet. Darin stellt der Regierungsrat eine Neukonzeption der Abstimmungskommunikation in Aussicht, die bereits in Arbeit ist. Er hat deshalb beantragt, die drei Anzüge stehen zu lassen.

Der Regierungsrat wird im Rahmen dieser Neukonzeption nun auch dem Anliegen der vorliegenden Motion Gewicht beimessen. Zwar sieht der Regierungsrat weiterhin keine Möglichkeit für eine Abstimmungsempfehlung. Doch sollte die Diskussion im Grossen Rat zu einer Initiative, die direkt vorgelegt wird, so abgebildet werden, dass die Stimmberechtigten sich ein ausreichendes Bild zu den Positionen innerhalb der Behörde machen können. Bereits heute nimmt der Regierungsrat bei der Abfassung von Abstimmungserläuterungen die Protokolle der Grossratsdebatten zur Hand, wenn eine Initiative direkt vors Volk soll. Im Rahmen der Neukonzeption soll diese Praxis geschärft und im Sinne der Motion verbessert werden. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Motion als Anzug zu überweisen.

#### 4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend „Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin