



An den Grossen Rat

20.5160.02

PD/P205160

Basel, 9. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 8. Dezember 2020

Motion Alexander Gröflin betreffend «Einführung der Volksmotion»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. September 2020 die nachstehende Motion Alexander Gröflin dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Volksmotion ist ein politisches Recht, welches eine vordefinierte Mindestanzahl an Stimmberechtigten dazu ermächtigt, die Regierung mit der Anhandnahme eines Geschäfts zu beauftragen. Die Volksmotion hat in der Schweiz seit den 80er-Jahren Eingang in die Verfassungen mehrerer Kantone und Gemeinden gefunden. Eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten, die im jeweiligen Hoheitsgebiet stimm- und wahlberechtigt sind, soll durch die Unterzeichnung einer Volksmotion die Kantonsregierung mit der Ausarbeitung eines Gesetzes oder der Ergreifung einer Massnahme beauftragen können. In der Praxis wird eine Volksmotion wie eine parlamentarische Motion im Parlament behandelt und entweder an die Regierung überwiesen oder abgelehnt. In den Kantonen Solothurn, Neuenburg und Schaffhausen braucht es für eine Volksmotion 100, im Kanton Freiburg 300 Unterschriften. Der Motionär bittet den Regierungsrat, das Gesetz und die Verfassung innerhalb eines Jahres wie folgt zu ergänzen (Vorschlag):

Volksmotion (neu)

- 200 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Rat eine gültig unterzeichnete und schriftlich begründete Volksmotion einzureichen.
- Der Grosse Rat behandelt die Volksmotion wie eine parlamentarische Motion.

Alexander Gröflin“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 16. September 2020 die Motion betreffend Einführung einer Volksmotion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ 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.

Die Motion ist 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. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber 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. 1^{bis} 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. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, einen Verfassungs- und Gesetzesentwurf für die Einführung einer Volksmotion vorzulegen. Die Volksmotion soll eine vordefinierte Mindestanzahl an Stimmberechtigten dazu ermächtigen, die Regierung mit der Anhandnahme eines Geschäfts respektive mit der Ausarbeitung eines Gesetzes oder der Ergreifung einer Massnahme zu beauftragen.

Die Volksmotion soll im Wesentlichen stimmberechtigten Personen ermöglichen, dem Regierungsrat analog der parlamentarischen Motion (vgl. § 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates [GO, SG 152.100]) einen verbindlichen Handlungsauftrag zu erteilen.

Grundsätzlich stehen für die stimmberechtigte Bevölkerung das Stimm- und Wahlrecht für eine politische Betätigung im Vordergrund. Daneben stellt das Petitionsrecht eine besondere Form der politischen Mitwirkung dar. Dieses steht Personen mit oder ohne Stimmberechtigung offen und ermöglicht Einzelnen oder Gruppierungen, den Behörden konkrete Anliegen und Anregungen mit individuellen oder kollektiven Inhalten vorzutragen (GEROLD STEINMANN, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar zu Art. 33 BV, S. 770, Rz 2). In Erweiterung der bundesrechtlichen Vorgaben umfasst das Petitionsrecht im Kanton Basel-Stadt einen Anspruch auf Prüfung und Beantwortung des Anliegens innerhalb einer angemessenen Frist (vgl. § 11 Abs. 2 lit. b der Kantonsverfassung [KV; SG 111.100]). Das vom Motionär vorgeschlagene neue Instrument kann als besondere Form des Petitionsrechts betrachtet werden, das im Gegensatz zur Petition einen verbindlichen Charakter aufweisen soll, indes aber ausschliesslich stimmberechtigten Personen vorbehalten sein soll.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Verfassungs- und Gesetzesentwurfes beantragt, was gemäss § 42 Abs. 1 GO ohne weiteres möglich ist. 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 gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

2.1 Das Motionsanliegen

Der Motionär erklärt, dass die Volksmotion in der Schweiz seit den 80er-Jahren Eingang in die Verfassungen mehrerer Kantone und Gemeinden gefunden habe. Eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten soll durch die Unterzeichnung einer Volksmotion die Kantonsregierung mit der Ausarbeitung eines Gesetzes oder der Ergreifung einer Massnahme beauftragen können. In der Praxis werde eine Volksmotion wie eine parlamentarische Motion im Parlament behandelt und entweder an die Regierung überwiesen oder abgelehnt. In den Kantonen Solothurn, Neuenburg und Schaffhausen brauche es jeweils 100 und im Kanton Freiburg 300 Unterschriften für eine Volksmotion. Der Motionär bittet den Regierungsrat, das Gesetz und die Verfassung innerhalb eines Jahres wie folgt zu ergänzen (Vorschlag):

Volksmotion (neu)

- 200 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Rat eine gültig unterzeichnete und schriftlich begründete Volksmotion einzureichen.
- Der Grosse Rat behandelt die Volksmotion wie eine parlamentarische Motion.

2.2 Vergleich mit anderen Kantonen

Neu einzuführende politische Rechte sind nicht isoliert zu betrachten, sondern im Kontext zu den bestehenden Mitbestimmungsrechten. In Basel-Stadt können bereits heute auch Grossratsbeschlüsse mittels Initiative in Frage gestellt werden: Denn in Basel-Stadt beinhaltet die Volksinitiative nicht nur die Möglichkeit zum Erlass, zur Aufhebung oder zur Änderung von Verfassungs- und

Gesetzesbestimmungen, sondern auch zum Erlass, zur Aufhebung oder zur Änderung von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen (§ 47 Verfassung des Kantons Basel-Stadt und § 1 Gesetz betreffend Initiative und Referendum).

Wird nun das Initiativrecht der vom Motionär angeführten vier Kantone betrachtet, welche die Volksmotion kennen, zeigt sich, dass lediglich im Kanton Neuenburg das Instrument der Volksinitiative so weitreichend ausgestaltet ist wie im Kanton Basel-Stadt. In den Kantonen Schaffhausen und Freiburg kann mit einer Volksinitiative lediglich auf Verfassungs- und Gesetzesebene Einfluss genommen werden, nicht jedoch auf der Ebene von Parlamentsbeschlüssen. Somit bietet das Instrument der Volksmotion in den Kantonen Schaffhausen und Freiburg effektiv eine wesentliche Ergänzung der politischen Mitwirkungsrechte des Volkes. Im Kanton Basel-Stadt ist die Mitwirkung bei Grossratsbeschlüssen bereits durch das umfangreichere Initiativrecht abgedeckt.

Auch im Kanton Solothurn ist das Initiativrecht nicht ganz so weitgehend ausgestaltet wie im Kanton Basel-Stadt: Mit einer Initiative kann zwar ein Begehren auf Verfassungsrevision, auf Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes oder auf Erlass eines Ratsbeschlusses gestellt werden. Das Initiativrecht beinhaltet aber nicht die Änderung oder Aufhebung eines Parlamentsbeschlusses, wie dies in Basel-Stadt der Fall ist.

Was den Kanton Neuenburg angeht, so ist zwar das Initiativrecht so umfassend wie in Basel-Stadt, jedoch sind die Hürden bezüglich Unterschriftenzahl und Frist für das Beibringen der Unterschriften um einiges höher: Bei einer Einwohnerzahl von knapp 180'000 werden für eine Verfassungsänderung mindestens 6'000 Unterschriften verlangt. 4'500 Unterschriften sind erforderlich für Initiativen auf Erlass, Aufhebung oder Änderung von Gesetzesbestimmungen oder von referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen. Die Unterschriften sind innert sechs Monaten ab Veröffentlichung der Initiative einzureichen. Demgegenüber sind in Basel-Stadt für sämtliche Initiativbegehren 3'000 Unterschriften erforderlich, die innert 18 Monaten einzureichen sind.

2.3 Politische Volksrechte im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein umfassendes Initiativrecht, mit welchem Volksanliegen nicht nur auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, sondern auch auf Beschlussebene eingebracht werden können. Zudem bestehen beim Initiativrecht in Basel-Stadt relativ geringe Hürden: Es stehen 18 Monate zur Verfügung, um 3'000 Unterschriften zu sammeln zwecks Erwirken einer Volksabstimmung. Es kommt ausgesprochen selten vor, dass eine Initiative aufgrund von fehlenden Unterschriften nicht zustande kommt.

Volksinitiative und Referendum als Grundpfeiler der direkten Demokratie werden ergänzt durch das Petitionsrecht, das von der basel-städtischen Kantonsverfassung als Grundrecht ausgestaltet ist und, das im Gegensatz zu anderen Kantonen, einen Anspruch auf Beantwortung innert angemessener Frist beinhaltet. Bereits bei Vorliegen einer einzigen Unterschrift wird das Verfahren der Petitionsprüfung und -beantwortung in Gang gesetzt. Von diesem mit hoher Verbindlichkeit ausgestalteten Petitionsrecht wird rege Gebrauch gemacht.

Somit bestehen in Basel-Stadt mit den Instrumenten Initiative und Referendum umfassende und wirksame direktdemokratische Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. Das Initiativrecht geht im Kanton Basel-Stadt weiter beziehungsweise ist niederschwelliger als in den vom Motionär genannten Kantonen mit Volksmotion. Dazu kommt das Petitionsrecht als einfaches und dennoch wirkungsvolles Mitwirkungsinstrument, das nicht nur den Stimmberechtigten von Basel-Stadt offensteht, sondern jeder Person, unabhängig von Alter, Wohnsitz und Stimmberechtigung. Aufgrund des weitgehenden Initiativrechts sowie des einfachen, aber wirkungsvollen Petitionsrechts bietet das Instrument der Volksmotion für die Volksrechte in Basel-Stadt keinen massgeblichen Mehrwert.

Eine gemäss der Motion Gröflin ausgestaltete Volksmotion stellt auch deshalb keine wesentliche Ergänzung des bestehenden politischen Instrumentariums dar, weil sie nur Personen offenstehen soll, die stimmberechtigt sind. Der Vorstoss sieht keine Erweiterung der Mitwirkung etwa in dem

Sinne vor, dass die Bevölkerungsgruppe der nicht-stimmberechtigten Ausländerinnen und Ausländer mit dem neuen Instrument ebenfalls eine Partizipationsmöglichkeit erhalten soll. Somit beinhaltet der vorliegende Vorstoss keine relevante Erweiterung der bestehenden demokratischen Mitwirkungsrechte, weshalb der Regierungsrat beantragt, die Motion nicht zu überweisen.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Alexander Gröflin betreffend Volksmotion dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Regierungspräsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin