

4929

Bericht des Regierungsrates

zum Anzug Dr. J. Petitjean und Konsorten und zur
Initiative betreffend Verbesserung des
kantonalen Initiativrechtes

sowie

zum Anzug P. Dürrenmatt und Konsorten betreffend
Schutz des Initiativ- und Referendumsrechtes vor dem
Missbrauch durch anonyme Komitees.

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 28. August 1953.

Tit.

A.

Der Grosse Rat hat uns in seiner Sitzung vom 16. Dezember 1949 nachstehenden Anzug Dr. J. Petitjean und Konsorten überwiesen:

« § 28 der Verfassung sieht bei einem Initiativbegehren, auf das der Grosse Rat nicht eintritt, eine erste Volksabstimmung vor, und bei Annahme eine zweite ebenfalls obligatorische Volksabstimmung über die vom Grossen Rat nachträglich ausgearbeiteten Gesetze und Beschlüsse.

Der Regierungsrat wird beauftragt, zu prüfen und zu berichten, ob Verfassung und Gesetz betreffend das Verfahren bei Ausübung der Initiative nicht mit Vorteil dahin abgeändert werden sollen, dass generell oder wenigstens bei einer formulierten, in der ersten Volksabstimmung angenommenen Initiative die vom Grossen Rat nachträglich genehmigten Gesetze oder Beschlüsse bloss dem fakultativen Referendum unterliegen ».

Ferner überwies uns der Grosse Rat am 23. November 1951 nachstehende Initiative zum Bericht:

« Die unterzeichneten in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt und eventuell das Gesetz betreffend das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums in folgenden Punkten sinngemäss geändert, bzw. ergänzt werden:

- a) Bei Einreichung einer formulierten Verfassungs- oder Gesetzes-Initiative soll dem Grossen Rat das Recht zustehen, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und diesen mit dem Initiativtext (ergänzt durch die notwendigen

— 4 —

Einführungs- und Schlussbestimmungen) den Stimmbürgern zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Der vom Volke angenommene Text soll Gesetz sein.

- b) Ein Initiativbegehren ist dem Volke — ob der Grosse Rat es erheblich oder unerheblich erklärt — (bei einer formulierten Initiative eventuell mit ausgearbeitetem Gegenentwurf) innert Jahresfrist seit der Einreichung zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.
- c) Wenn ein Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt und in der Volksabstimmung angenommen wird, so ist der Grosse Rat verpflichtet, innert Jahresfrist im Sinne des Volksbegehrens ein Gesetz zu erlassen oder einen Beschluss zu fassen.
- d) Initiativbegehren und Referenden sind direkt dem Kontrollbureau zur Überprüfung der Unterschriften einzureichen. Dieses meldet der zuständigen Behörde das Zustandekommen des Begehrens. In die Unterschriftenbogen und -Karten dürfen nur die mit der Kontrolle beauftragten Beamten — unter Wahrung des Amtsgeheimnisses — Einsicht erhalten.

2084 kontrollierte Unterschriften. »

Da Anzug und Initiative wenigstens teilweise dieselben Begehren enthalten, erlauben wir uns, über beide gemeinsam zu berichten.

I.

Für das Verständnis der beiden Begehren ist auf den Text von § 28 unserer Verfassung, sowie von § 3–5 des Gesetzes betreffend das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums hinzuweisen:

Verfassung:

« § 28. Eine Anzahl von 2000 Stimmberechtigten ist befugt, jederzeit beim Grossen Rate das Begehren um Revision der Verfassung oder einzelner Bestimmungen derselben sowie

um Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder Grossratsbeschlusses zu stellen (Initiative).

Tritt der Grosse Rat nicht darauf ein, so ist der Entscheid darüber, ob dem Begehren Folge zu geben sei, der Gesamtheit der Stimmberechtigten anheimzustellen.

Wird vom Grossen Rate sofort oder in Folge einer Volksabstimmung darauf eingetreten und ein Gesetzes- oder Beschlussesentwurf ausgearbeitet und vom Grossen Rat genehmigt, so ist derselbe der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. »

Gesetz:

« § 3. Das Initiativbegehren ist dem Grossen Rat in seiner nächsten Sitzung zur Kenntnis zu bringen und von ihm, falls er es erheblich findet, entweder dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Beratung und Berichterstattung zu überweisen. Die Behandlung des von dem Regierungsrat resp. der Grossratskommission erstatteten Berichts geschieht nach Vorschrift des Grossratsreglements.

§ 4. Erlässt der Grosse Rat nach Anhörung dieses Berichts ein Gesetz oder einen Beschluss, so hat der Regierungsrat für sofortige Bekanntmachung im Kantonsblatt und beförderliche Vorlegung an die Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung zu sorgen.

§ 5. In den Fällen dagegen, wo der Grosse Rat das Initiativbegehren sogleich als unerheblich erklärt oder wo er nach Anhörung des Berichtes des Regierungsrates oder der Grossratskommission Nichteintreten beschliesst, ist der Entscheid darüber, ob dem Begehren Folge zu geben sei, der Gesamtheit der Stimmberechtigten anheimzustellen. Zu diesem Zwecke ist das Initiativbegehren nebst dem Beschluss des Grossen Rates vom Regierungsrat sofort im Kantonsblatt zu veröffentlichen und die Volksabstimmung über das Initiativbegehren beförderlich anzuordnen.

Wenn die Mehrheit der Stimmenden dem Initiativbegehren zustimmt, so ist der Grosse Rat verpflichtet, sofort den

Regierungsrat oder eine Grossratskommission mit der Vorlage eines Entwurfes zu beauftragen und beförderlich ein Gesetz oder einen Beschluss im Sinne des Initiativbegehrens zu erlassen und dasselbe der Gesamtheit der Stimmberechtigten, zur Annahme oder Verwerfung, durch den Regierungsrat vorlegen zu lassen. »

Wird eine formulierte Initiative eingereicht und tritt der Grosse Rat nicht darauf ein, so muss die Initiative mit dem vollen Text dem Volke zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet werden. Stimmen die Stimmberechtigten der Initiative zu, so hat der Grosse Rat das in der Initiative formulierte Gesetz zu erlassen. Den Text kann er nicht ändern, er kann eine Präambel, das Datum der Inkraftsetzung hinzusetzen und kleine Flüchtigkeiten berichtigen. Dieser Gesetzestext muss dann dem Volke nochmals vorgelegt werden. Praktisch stimmt das Volk zweimal über denselben Text ab, was sicher schwerfällig ist. Dies wurde im Grossen Rat schon im Jahre 1911 anlässlich der Beratung einer Novelle zum Gesetz betreffend Ausübung der Initiative und des Referendums empfunden. Eine Änderung konnte aber damals nicht durchgeführt werden, da nur eine Gesetzesänderung vorgeschlagen war, eine Vereinfachung des Verfahrens jedoch nur über den Weg der Verfassungsänderung durchzuführen ist (Bericht des Regierungsrates No. 1826).

Die doppelte Abstimmung über denselben Text lässt sich nur so erklären, dass bei der Schaffung des Initiativrechts nur an die unformulierte Anregung, nicht an die formulierte Initiative gedacht wurde. Dabei ist zu beachten, dass die formulierte Initiative erst ein Kind der Entwicklung des Initiativrechts war. Zuerst dachte man daran, mit Initiativen bestehende Gesetze aufzuheben, dann allgemeine Anregungen zum Erlass eines Gesetzes zu erlassen und erst später entwickelte sich in der Praxis die formulierte Initiative.

Die Anzugsteller befassen sich jedoch nicht nur mit der formulierten Initiative. Sie halten es generell für richtig, dass die zweite Abstimmung nur auf Grund eines fakultativen Referendums gegen

den Gesetzesentwurf oder den Beschluss, den der Grosse Rat auf Grund der Initiative gefasst hat, stattfinden soll.

Diese Anregung scheint uns richtig zu sein. Es ist in der Tat nicht einzusehen, warum ein Gesetz oder Grossratsbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstehen soll, einzig und allein, weil Gesetz oder Beschluss auf Grund einer Volksinitiative erfolgte. Ergehen Gesetz oder Grossratsbeschluss auf Grund der Initiative des Regierungsrates oder des Grossen Rates (Behördeinitiative), so ist nur das fakultative Referendum vorgeschrieben. Das erscheint als unlogisch.

Tatsächlich ist die Regelung nur verständlich, wenn man sich klar wird, dass wir für Gesetzes-, Verwaltungs- und Verfassungsinitiative dieselbe Regelung haben. Für die Änderung der Verfassung, dem Grundgesetz des staatlichen Lebens, sind stets besondere Mehrheiten oder andere Kautelen für Bedächtigkeit und Überlegung gewünscht worden. Die Verfassungsinitiative war das Modell für die Gesetzes-Initiative.

II.

Die Initiative releviert noch eine Reihe anderer Begehren.

1. Es sei das Recht, einen Gegenvorschlag bei formulierter Initiative einzureichen, in der Verfassung zu verankern. Gewohnheitsrechtlich ist diese Lösung seit langem Praxis. Eine Schwierigkeit, sie verfassungsrechtlich zu fixieren, besteht nicht.
2. Die Abschnitte b und c befassen sich mit dem Zeitpunkt der Erledigung einer Initiative.
 - a) Grundsätzlich soll jedes Initiativbegehren innert Jahresfrist dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. (Bei nicht formulierter Initiative I. Abstimmung, bei formulierter Initiative einzige Abstimmung).
 - b) Ist eine Initiative vom Volke angenommen worden, so ist innert Jahresfrist ein entsprechendes Gesetz oder ein entsprechender Grossratsbeschluss vorzulegen.

Es ist zuzugeben, dass es gelegentlich Initiativen gibt, die bis zur Durchführung lange liegen bleiben (z. B. Breite-Brücke). Das mag gelegentlich ein Malaise bedingen. Wenn auch keine direkten Druckmittel auf die einzelne Verwaltung bestehen, so hat der Grosse Rat und die Öffentlichkeit durch Interpellation, Presse etc. genügend Möglichkeiten, die Verwaltung unter Druck zu setzen.

Eine Terminierung auf ein Jahr, wie es die Initiative will, lässt sich wohl in einzelnen Fällen durchführen, ist aber als allgemeine Regel nicht durchführbar. Es gibt äussere Verumständungen, welche die Durchführung einer Initiative hemmen (Krieg, Grenzbesetzung, Wirtschaftskrisen, Lage des Finanzhaushaltes; aber auch Abwarten einer Gesetzgebung des Bundes etc.); einzelne Geschäfte bedürfen langer Erhebungen, Preisausschreiben, Expertisen und Gutachten, Beratungen mit Expertenkommissionen, langwieriger Projektarbeiten. In solchen Fällen würde sich eine gesetzliche Fristansetzung als sinnlos und gefährlich auswirken. Auch bei der Behörden-Initiative (Anzüge, Postulate) ist keine solche Terminierung vorgeschrieben, obwohl es sich um dasselbe Recht handelt.

3. Endlich verlangt die Initiative, dass weder der Grosse Rat, noch der Regierungsrat Kenntnis davon erhalten, wer die Initiative oder das Referendum unterzeichnet hat. Die Unterschriftenbogen sind dem Polizeidepartement einzureichen, dessen Beamte sie — unter Wahrung des Amtsgeheimnisses — prüfen sollen.

Die Initianten wünschen somit die Geheimhaltung der Namen derer, die eine Initiative oder ein Referendum unterzeichnen. Über die Begründung dieses Begehrens sind wir nicht unterrichtet. Wir vermuten, dass der Unterzeichner vor Anrempelungen seitens Andersdenkender geschützt werden soll.

Es ist uns nicht bekannt, dass das bisherige System: Einreichung der Initiative beim Grossen Rat (Einsichtnahme in die Unterschriften) zu Unzuträglichkeiten geführt habe. Wir vermögen daher auch nicht einzusehen, warum diese Neuerung

eingeführt werden sollte. Bei der Stimmabgabe hat die Geheimhaltung einen Sinn. Der Stimmbürger soll seine Stimme völlig unabhängig von politischer, religiöser, wirtschaftlicher oder persönlicher Kontrolle abgeben können; für sein freies Wort soll er keinen Anfeindungen und keinerlei Repressalien ausgesetzt sein. Dieses Argument mag richtig sein bei Wahlen und bei definitiver Stimmabgabe (an der Landsgemeinde und in der Gemeindeversammlung, ja auch im Parlament wird zwar das freie Manneswort mehr geschätzt). Bei der Unterzeichnung eines Referendumbogens fallen noch keine materiellen Entscheidungen, daher sind die vorgenannten Rücksichten nicht erheblich. Bei der Unterzeichnung eines Initiativ- oder Referendumbogens kann von Wahrung des Geheimnisses keine Rede sein. Wer den Bogen dem Stimmberechtigten vorlegt, wer nach ihm unterschreibt, wer die Bogen einsammelt und kontrolliert, alle wissen und müssen wissen, wer unterzeichnet hat. Die Unterzeichnung ist also nicht geheim. Warum sollen aber gerade diejenigen, die aus der Initiative oder dem Referendum Schlüsse auf die Meinung bestimmter Volkskreise ziehen müssen, nicht wissen dürfen, wer unterzeichnet habe?

Wir vertreten die Meinung, dass die Initiative in ihrer Gesamtheit nicht zur Erheblichkeitserklärung empfohlen werden darf. Der ersten Anregung könnte Folge geleistet werden, nicht aber den Befristungen. Absatz d) gehört nicht in einen Verfassungstext.

III.

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rate, die Begehren teilweise gutzuheissen.

Die Initiative sieht eine Verfassungsänderung — eventuell eine Änderung des Gesetzes betreffend die Ausübung der Initiative und des Referendums vor. Welche Anregungen eine Verfassungsänderung bedingen und welche nur eine Gesetzesänderung, ist nicht auseinandergehalten. Sicher ist das Begehren sub a) von verfassungsänderndem Charakter. Die übrigen Begehren sind Verfahrensvorschriften und gehören in das Ausführungsgesetz.

— 10 —

Da die Anträge b), c) und d) nach unserer Meinung abgelehnt werden müssen, die Initiative aber als Ganzes angenommen oder verworfen werden muss, der Antrag a) einer Ergänzung bedarf, die wir mit der Initiative nicht verbinden dürfen, so muss die Initiative abgelehnt werden. Wir beantragen dem Grossen Rat, diese Initiative unerheblich zu erklären.

Gleichzeitig — auch in Beantwortung des Anzuges Dr. J. Petitjean und Konsorten — hätte der Grosse Rat zu beschliessen, eine Änderung des § 28 der Verfassung und diese selbst vorzunehmen. Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum. Wird das Referendum nicht ergriffen, so hat der Grosse Rat den Verfassungsentwurf zu beraten. Dieser Entwurf ist dann gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung zu bringen. In einem dritten Anlauf wäre dann das Gesetz betreffend Ausübung der Initiative etc. abzuändern.

IV.

Der Grosse Rat hat uns am 5. Juli 1951 nachstehenden Anzug P. Dürrenmatt und Konsorten, der sich ebenfalls mit dem Initiativrecht befasst, überwiesen:

« Der Regierungsrat wird eingeladen, zu prüfen und zu berichten, durch welche Massnahmen (z. B. durch Unterschriftenbogen, die die Namen eines verantwortlichen Initiativ- bzw. Referendumskomitees tragen müssen) das in der Kantonsverfassung festgelegte Initiativ- und Referendumsrecht vor dem Missbrauch durch anonyme Komitees geschützt werden kann. »

Wir beehren uns, hiezu Folgendes zu berichten:

1. Es ist in letzter Zeit mehrfach vorgekommen, dass Initiativen und Referenden zur Unterschrift aufgelegt wurden, ohne dass die Auftraggeber bekannt waren. Nach aussen trat lediglich ein Treuhand- oder ein anderes Bureau als Geschäftsführer in Erscheinung. Dieses Vorgehen hat in den politischen Kreisen ein Missbehagen hervorgerufen. Der politische Kampf um Sachfragen und Ideen soll ein Kampf von Mann zu Mann sein, man soll den Gegner kennen, dass man mit ihm die Klinge

kreuzen kann. Kennt man den Gegner, so kann man beurteilen, ob es sich um eine Meinungsdivergenz über Sachfragen, um einen Kampf um Ideen handelt oder ob das Referendum lediglich persönliche Reklame für ein Bureau oder gar blosses Instrument der Obstruktion ist. Letzteres würde dem Sinn der Institution nicht entsprechen.

Sicher ist, dass ein richtiges Funktionieren der Demokratie das Entstehen der Einzelpersonlichkeit zu ihren Ideen erfordert. Das benötigt einen gewissen Mut. Die leidige und bedauerliche Tatsache, dass es in den letzten Jahren mehrfach vorgekommen ist, dass Stimmbürger, die von ihrem verfassungsmässigen Anspruch Gebrauch machten, in der Presse persönlich angegriffen und verunglimpft wurden, mag dazu beigetragen haben, dass man sich in die Anonymität flüchtet. Dies ist eine teilweise Erklärung, aber keine Rechtfertigung.

Die Antragsteller sprechen von einem Missbrauch der Volksrechte. Wir haben keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das Initiativ- oder Referendumsrecht missbraucht worden sei. Die Initiativen und Referenden sind richtig ausgefüllt worden und es haben sich im einzelnen Fall jeweils die nötige Anzahl berechtigter Stimmbürger gefunden, die unterzeichnet haben. Offenbar haben diese sich auch nicht daran gestossen, dass das Komitee nicht bekannt war, sonst hätten sie nicht unterzeichnet. Sie waren ja frei, zu unterzeichnen oder nicht zu unterzeichnen.

2. Nach Basler Recht, wie übrigens in den meisten Kantonen, bestehen keine Vorschriften über die Durchführung der Initiativen. Jedermann, auch juristische Personen, können eine solche starten, es braucht kein Komitee. Bildet sich ein Komitee, so ist die Form frei, ob Verein, Gesellschaft etc.

Gesetzgebung und Literatur befassten sich zum ersten Mal näher mit dem Problem des Initiativkomitees und der Bekanntgabe der Namen dessen Mitglieder im Zusammenhang mit der bedingten Initiative, bei der sich das Initiativkomitee von den Initianten dazu ermächtigen lässt, das eingereichte Begehren zurückzuziehen.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, diese Form der Initiative enthalte die Möglichkeit einer Weiterbildung dieses Volksrechtes im Sinne einer Fühlungnahme mit den Behörden ohne Beeinträchtigung der Wirksamkeit dieses Rechtes. Das Initiativkomitee entwickle sich hier in der Richtung einer öffentlichrechtlichen Körperschaft, deren Stellung durch Gesetz zu regeln wäre (vgl. Wilhelm Ruppert, Die Unterscheidung von Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich, 1933 S. 16).

Die erste und einzige Vorschrift über das Initiativkomitee und über die Bekanntgabe der Namen dessen Mitglieder, die in der Gesetzgebung des Kantons Zürich und in derjenigen des Bundes vorkommt, steht denn auch im Zusammenhang mit der bedingten Initiative.

§ 7 der zürcherischen Vollziehungsverordnung vom 21. Januar 1915 zum Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 12. August 1894 bestimmt, dass wenn das Initiativkomitee ermächtigt werden soll, « durch einen mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder gefassten Beschluss das eingereichte Begehren zugunsten von Gegenvorschlägen zurückzuziehen », so müssen « alle Unterschriftenbogen die Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees enthalten ». Nach der Auffassung von Robert Geiling (Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, Diss. Zürich, 1947, Seite 103) handelt es sich hierbei nur um eine Ordnungsvorschrift. Dieser Autor glaubt auch, dass nur solche Personen als Mitglieder des Initiativkomitees in Frage kommen, die selbst Initianten sein können, also im Kanton Zürich stimmberechtigt sind.

Die bedingte Initiative hat durch das Bundesgesetz betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 5. Oktober 1950 (vgl. Bundesblatt 1950 III. Band, Seite 15 f.) auch Eingang in die Bundesgesetzgebung gefunden. In Art. 1 dieses Bundesgesetzes ist eine Bestimmung zu finden, die derjenigen der zürcherischen Vollziehungsverord-

nung ähnlich ist: « Die Initianten eines Volksbegehrens können bestimmte Unterzeichner ermächtigen, das Volksbegehren zu Gunsten eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung oder vorbehaltlos zurückzuziehen ». Eine solche Ermächtigung ist jedoch nur gültig, wenn jeder Unterschriftenbogen « die Angaben der von den Initianten zur Abgabe der Rückzugs-erklärung ermächtigten Unterzeichner » enthält.

Anlass zur Revision des Bundesgesetzes gaben die Schwierigkeiten und Misstände, zu welchen das Bundesgesetz von 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen führte (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung des BG vom 27. 1. 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung, in: Bundesblatt 1948, III, S. 909 ff.). Weder in den drei Postulaten, welche die Abänderung des Bundesgesetzes von 1892 verlangten, noch in der Botschaft des Bundesrates ist der Missbrauch durch anonyme Komitee erwähnt, obschon im Bund gleich wie im Kanton Basel-Stadt ein anonymes Komitee ohne weiteres eine Initiative starten kann. In den darauffolgenden Verhandlungen der eidgenössischen Räte wurde zwar beiläufig erwähnt, wenn bei allen Initiativen Vertreter bezeichnet werden müssten, so erfahre man, wer hinter einer Initiative stehe, was unter Umständen wünschenswert sei. Man legte jedoch kein grosses Gewicht auf diesen Gedankengang und stimmte dem Vorschlag von Ständerat Stüssi zu, wonach die Namen der Vertreter der Initianten nur dann anzugeben seien, wenn die Initiative eine Rückzugsklausel enthalte.

3. Die Anzugsteller rufen nach Massnahmen, die geeignet wären, die anonymen Initiativ- und Referendumskomitee auszuschalten.

Wir möchten hiezu ganz generell bemerken, dass wir keinen Grund sehen, der dafür spricht, dass immer ein Komitee eingesetzt werden muss. Es ist nicht einzusehen, warum nicht ein Einzelner die Referendumsbogen drucken, in Zirkulation

setzen, einsammeln und der Regierungskanzlei einreichen kann. Man kann sich mit gutem Recht fragen, ob die gesetzliche Vorschrift, es müsse ein verantwortliches Komitee konstituiert werden, nicht eine materielle Vorschrift wäre, die der Verfassung widerspricht; denn diese kennt kein Komitee, sondern nur die Unterschriften.

Ein für die Liste Verantwortlicher ist auch nicht notwendig mit einer Ausnahme, wenn bei Initiativen eine Rückzugsklausel vorhanden ist. Die Behörden, bei denen die Listen deponiert werden, haben nichts zu tun mit Urhebern der Initiative oder des Referendums. Es sind keine Verhandlungen zu führen; die Urheber können auch die Texte nicht ändern und es steht ihnen kein Interpretationsrecht zu.

Es muss auch gesagt sein, dass mit der Verpflichtung, verantwortliche Namen zu nennen, noch gar nichts gewonnen ist. Wenn die geistigen Urheber und die Geldgeber im Hintergrund bleiben wollen, so finden sie immer Strohleute, die nicht zu den treibenden Kräften gehören. Im allgemeinen sind wir ja als Staatsbürger politisch so geschult, dass man schon merkt, aus welcher Küche eine Initiative oder ein Referendum stammt.

Aus diesen Gründen kommen wir zum Schluss, dass wir bei allem Einverständnis mit den Intentionen der Anzugsteller von einer generellen Verpflichtung zur Angabe der « Namen » des Komitees absehen möchten.

4. Bei Initiativen mit Rückzugsklauseln war es bisher immer so, dass die Rückzugsberechtigten auf den Initiativbogen bezeichnet waren. Es sind uns keine Fälle bekannt, die zu Schwierigkeiten geführt haben, sodass wir glauben, es könne mit einer gesetzlichen Regelung dieses Sonderfalles zugewartet werden, bis eine Revision des Gesetzes betreffend das Verfahren bei Ausübung der Initiative infolge der hängenden Initiative über Revision des Initiativrechtes ohnehin durchgeführt werden muss.

Wir beantragen dem Grossen Rat daher, dem Anzug keine Folge zu geben und über ihn zur Tagesordnung überzugehen.

V.

Auf Grund der Initiative und des Anzuges Dr. J. Petitjean und Konsorten haben wir einen Entwurf zu einer Abänderung des § 28 Absatz 2 und 3 ausgearbeitet. Wir bemerken dazu:

Grundsätzlich verfolgen wir das Ziel, dass jede Initiative nur einmal dem obligatorischen Referendum unterstehen soll. Das bedingt folgende besondere Bestimmungen:

a. *formulierte Initiative.*

Bei der formulierten Initiative liegt der Text vor, die Stimmbürger kennen die Fassung bei der Abstimmung, auf eine zweite Abstimmung kann verzichtet werden.

Im Ausführungsgesetz ist lediglich eine Bestimmung einzufügen, dass der Grosse Rat, auf den Antrag des Regierungsrates oder seiner Kommission, den Initiativtext mit den nötigen Ergänzungen vor der Erheblichkeitserklärung versieht.

b. *nicht formulierte Initiative.*

Wird die Initiative vom Grossen Rat erheblich erklärt, so ist das Gesetz oder der Beschluss auszuarbeiten und dann erfolgt die Volksabstimmung (wie bisher).

Wird die Initiative vom Grossen Rat nicht erheblich erklärt, so muss die Erheblichkeitserklärung obligatorisch durch das Volk erfolgen. Wird die Initiative vom Volke für erheblich erklärt, so muss der Grosse Rat ein entsprechendes Gesetz (Beschluss) ausarbeiten. Dieses Gesetz unterlag bis jetzt dem obligatorischen Referendum. Uns will scheinen, dass das fakultative Referendum genüge, mit einer Ausnahme: Wenn ein Gegenentwurf ausgearbeitet ist, so muss das Volk über beide Entwürfe abstimmen können.

Endlich sollte der heute nicht vorgesehene Gegenentwurf zu einer Initiative eingebaut werden. Die enge Bindung des Gesetzgebers an den Initiativtext — auch bei der nicht formulierten Initiative — lässt es in vielen Fällen als angezeigt erscheinen, einen besseren, vollständigeren oder noch weitere Materien umfassenden Gesetzestext der Initiative sofort entgegenzustellen.

— 16 —

Entsprechend müsste das Gesetz betreffend die Ausübung der Initiative und des Referendums geändert werden. Dabei wäre unseres Erachtens nicht nur der bisherige Text den neuen Verfassungsbestimmungen anzupassen, sondern auch weitere Lücken zu schliessen.

In § 1 beantragen wir, es sei die Initiative dem Regierungsrat einzureichen, da dieser sie vorerst prüfen muss.

In § 2 beantragen wir, dass die Namen derjenigen, die berechtigt sind, eine Initiative zurückzuziehen, auf jedem Unterschriftenbogen aufgedruckt sind. Der Stimmbürger, der eine Initiative unterzeichnet, soll wissen, wem er Vollmacht zum Rückzug erteilt.

In § 3 normieren wir eine Usance, die sich im letzten Jahrzehnt herausgebildet hat. Bevor der Grosse Rat Stellung nimmt zu einem Initiativbegehren, soll ihm der Regierungsrat einen Bericht über die Verfassungs- oder Gesetzmässigkeit des Begehrens, über die Tragweite der Bestimmungen und über deren Durchführbarkeit erstatten. Dieser Bericht soll nun vom Regierungsrat ex officio mit der Vorlegung der Initiative erfolgen.

§ 4. Handelt es sich um eine formulierte Initiative, so sind dem Bericht auch die Anträge zu den notwendigen Ergänzungen des Initiativtextes und auch für einen Gegenentwurf beizufügen.

Die weiteren Änderungen ergeben sich aus dem Verfassungstext.

Wir beantragen dem Grossen Rate, vorerst dem Entwurf zum I. Beschluss zuzustimmen. Wird er angenommen und das Referendum nicht ergriffen oder wird er in der Abstimmung gutgeheissen, so hat der Grosse Rat die Verfassungsänderung vorzunehmen. Wird diese in der Volksabstimmung gutgeheissen, so erfolgt die Beratung der Abänderungen am Gesetz.

Basel, den 14. August 1953.

Im Namen des Regierungsrates,

Der Präsident:

Der Sekretär i.V.:

Dr. G. Peter.

Dr. R. Frei.

— 17 —

Grossratsbeschluss

betreffend

Revision des § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt

(Vom).

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, in Anwendung der §§ 53 und 54 der Kantonsverfassung, auf den Antrag des Regierungsrates, beschliesst, eine Revision der im zweiten und dritten Absatz des § 28 der Kantonsverfassung enthaltenen Bestimmungen über die Ausübung des Initiativrechtes einzuleiten und beschliesst, diese Revision selber vorzunehmen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.

— 18 —

Grossratsbeschluss

betreffend

Revision der Kantonsverfassung

(Vom).

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

In § 28 der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1882 werden der zweite und der dritte Absatz aufgehoben und durch nachstehende Bestimmungen ersetzt:

« Wird das Initiativbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht oder wird die Aufhebung eines Gesetzes oder Grossratsbeschlusses verlangt, so ist das Begehren sowie ein allfälliger Gegenentwurf der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Wird das Initiativbegehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt und tritt der Grosse Rat sofort darauf ein, so ist ein Gesetzes- oder Beschlussesentwurf und eventuell ein Gegenentwurf auszuarbeiten und nach Genehmigung durch den Grossen Rat der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Tritt der Grosse Rat auf ein Initiativbegehren in Form der allgemeinen Anregung nicht ein, so ist der Entscheid darüber, ob dem Begehren Folge zu geben sei, der Gesamtheit der Stimmberechtigten anheimzustellen. Wird infolge der Volksabstimmung ein Gesetzes- oder Beschlussesentwurf ausgearbeitet und vom Grossen Rat genehmigt, so unterliegt der Entscheid dem fakultativen Referendum; hat der Grosse Rat einen Gegenentwurf genehmigt, so sind beide Entwürfe der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. »

Dieser Beschluss ist zu publizieren und der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Er tritt nach Erhalt der eidgenössischen Gewährleistung in Kraft und ist sofort wirksam für Initiativbegehren, die bei seinem Inkrafttreten noch nicht beim Grossen Rat eingereicht sind.

— 19 —

Gesetz

betreffend

Abänderung des Gesetzes über das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums

(Vom).

Der Grosse Rat, auf den Antrag des Regierungsrates, beschliesst folgende Abänderung des Gesetzes über das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums vom 16. November 1875.

1. In § 1 werden die Worte « an den Präsidenten » gestrichen und ersetzt durch « an den Regierungsrat ».
2. Dem § 2 wird folgender Absatz 2 beigefügt:
« Sind bestimmte Personen ermächtigt, eine eingereichte Initiative wieder zurückzuziehen, so sind die Namen der Bevollmächtigten auf den Unterschriftenbogen aufzudrucken. »
3. § 3–5 werden aufgehoben und erhalten folgende neue Fassung:
« § 3. Das Initiativbegehren ist vom Regierungsrat auf seine Verfassungsmässigkeit, Durchführbarkeit und Tragweite zu prüfen und mit einem Bericht beförderlichst dem Grossen Rat vorzulegen.
§ 4. Ist die Initiative in Form eines Gesetzesentwurfes abgefasst oder verlangt sie die Aufhebung eines Gesetzes oder Grossratsbeschlusses, so hat der Regierungsrat die allfällig notwendigen Ergänzungen des Gesetzesentwurfes und eventuell einen Gegenvorschlag zur Initiative mit seinem Bericht dem Grossen Rat zu unterbreiten.

Initiative und ein allfällig vom Grossen Rat genehmigter Gegenentwurf sind im Kantonsblatt bekannt zu geben und vom Regierungsrat beförderlich den Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

§ 5. Die übrigen Initiativen werden, falls sie der Grosse Rat als erheblich findet, entweder dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Beratung und Berichterstattung überwiesen. Erlässt der Grosse Rat auf Grund dieses Berichtes ein Gesetz oder einen Beschluss, so ist dieser samt einem allfälligen Gegenvorschlag im Kantonsblatt zu veröffentlichen und den Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

§ 6. Hält der Grosse Rat die Initiative für unerheblich, so ist sie samt dem Beschluss des Grossen Rates im Kantonsblatt zu veröffentlichen und es ist die Volksabstimmung über das Initiativbegehren anzuordnen.

Stimmt die Mehrheit der Stimmenden dem Initiativbegehren zu, so ist der Grosse Rat verpflichtet, sofort den Regierungsrat oder eine Grossratskommission mit der Vorlegung eines Entwurfes zu beauftragen und beförderlichst ein Gesetz oder einen Beschluss im Sinne des Initiativbegehrens zu erlassen. Das vom Grossen Rat angenommene Gesetz unterliegt dem Referendum. Hat der Grosse Rat neben dem Gesetzes- oder Beschlussesentwurf einen eigenen Gegenentwurf angenommen, so sind Entwurf und Gegenentwurf zu veröffentlichen und den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum.