



Verfassungsrat des Kantons Basel-Stadt

► **Redaktionskommission**

**Kommentar zum
Entwurf für eine neue Kantonsverfassung
des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003**

INHALTSVERZEICHNIS

	<i>Paragraph</i>	<i>Seite</i>
Vorbemerkungen		7
Präambel		10
I. GRUNDSÄTZE		
Der Kanton Basel-Stadt	1	11
Mitglied der Schweizerischen Eidgenossenschaft	2	11
Stellung zum Bund	3	12
Kantons- und länderübergreifende Zusammenarbeit	4	12
Interparlamentarische Zusammenarbeit	5	13
Grundsätze staatlichen Handelns	6	14
II. GRUNDRECHTE UND GRUNDRECHTSZIELE		
Menschenwürde	7	15
Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	8	15
Gleichstellung von Mann und Frau	9	18
Grundrechtsgarantien	10	18
Allgemeine Verfahrensgarantien	11	22
Gerichtliche Verfahrensgarantien	12	22
Garantien im Strafverfahren	13	23
Grundrechtsschranken	14	23
Verwirklichung der Grundrechte	15	23
Grundrechtsziele	16	24
III. ZIELE UND MITTEL STAATLICHEN HANDELNS		
Leitlinien staatlichen Handelns	17	27
Überprüfung der Aufgabenerfüllung	18	27
Grundsätze der Bildung und Erziehung	19	27
Schulen, Kindergärten und Heime	20	28
Schulbesuch	21	29
Aufsicht über nichtstaatliche Schulen	22	29
Universität und Erwachsenenbildung	23	30
Berufsbildung	24	30
Erwachsenenbildung	25	30
Öffentliche Sicherheit	26	31
Soziale Sicherheit	27	31
Familien und familienähnliche Lebensgemeinschaften	28	32
Kinder und Jugendliche	29	32
Betagte	30	32

	Paragraph	Seite
Gesundheit	31	32
Spitäler	32	33
Aufsicht über das Gesundheitswesen	33	33
Wohnen	34	34
Grundsätze der Wirtschaftspolitik	35	34
Arbeit	36	35
Verkehrspolitik	37	35
Energie	38	36
Wasser	39	36
Umweltschutz	40	37
Raumplanung und Wohnumfeld	41	37
Kultur	42	38
Sport	43	38
Medien	44	38
Öffentliche Sachen und Regale	45	38
IV. BÜRGERRECHT UND VOLKSRECHTE		
<i>1. Bürgerrecht</i>		
Einbürgerung	46	40
<i>2. Stimmrecht</i>		
Voraussetzung	47	41
Inhalt	48	41
Ausübung	49	42
Schutz	50	42
<i>3. Wahlen</i>		
Volkswahlen	51	43
Wahlkreise	52	44
Wahlverfahren	53	44
<i>4. Kantonale Volksinitiativen und Volksauftrag</i>		
Volksinitiative	54	45
Gültigkeit	55	45
Verfahren	56	46
Gegenvorschlag	57	46
Volksauftrag	58	46
<i>5. Referendum</i>		
Obligatorisches Referendum	59	47
Fakultatives Referendum	60	47
Eventualantrag	61	49
<i>6. Mitwirkung</i>		

	Paragraph	Seite
Vernehmlassungen	62	50
Parteien	63	50
Quartiere	64	50
V. KANTON UND GEMEINDEN		
<i>1. Gemeinden im Allgemeinen</i>		
Rechtspersönlichkeit	65	53
Kantonsgebiet und Einwohnergemeinden	66	53
Bestand	67	54
<i>2. Gemeindeautonomie</i>		
Gewährleistung	68	54
Aufgaben	69	55
Steuern, Kausalabgaben, Gemeindevermögen	70	55
Finanzierung und Aufgaben	71	56
Finanzausgleich	72	56
<i>3. Bürgergemeinden</i>		
Bestand und Aufgaben	73	57
<i>4. Organisation und Stellung im Kanton</i>		
Organisation	74	57
Mitwirkung im Kanton	75	58
Zusammenarbeit	76	58
Aufsicht	77	59
VI. KANTONALE BEHÖRDEN		
<i>1. Grundsätze</i>		
Gewaltenteilung	78	60
Wählbarkeit	79	61
Unvereinbarkeit	80	61
Ausschluss von Verwandten und Angehörigen	81	62
Amtsperiode	82	63
Ausstand	83	63
Information und Akteneinsicht	84	63
Amtssprache	85	64
Verantwortlichkeit	86	65
Haftung	87	65
Immunität	88	66
<i>2. Grosser Rat</i>		
Stellung und Zusammenhang	89	66
Unabhängigkeit	90	66

Verfassung

	Paragraph	Seite
Amtszeitbeschränkung	91	67
Rechtsetzung	92	67
Dringlichkeit	93	68
Verträge	94	68
Planung	95	69
Wichtige Verwaltungsakte	96	69
Finanzbeschlüsse	97	70
Wahlen	98	70
Aufsicht	99	71
Weitere Aufgaben	100	71
Vorberatung	101	72
Aufträge an den Regierungsrat	102	72
Konstituierung	103	73
Kommissionen	104	73
Öffentlichkeit	105	73
Einberufung	106	74
Beschlussfähigkeit	107	74
Organisation und Geschäftsordnung	108	74
Verhältnis des Regierungsrates zum Grossen Rat	109	75
<i>3. Regierungsrat und Verwaltung</i>		
Stellung und Zusammensetzung	110	75
Regierungspräsidium	111	76
Kollegialbehörde	112	76
Regierungsobliegenheiten	113	77
Rechtsetzung	114	78
Verträge	115	78
Finanzbeschlüsse	116	79
Leitung der Verwaltung	117	79
Notstand	118	79
Weitere Aufgaben	119	80
Kantonale Verwaltung	120	80
<i>4. Richterliche Behörden</i>		
Allgemeines	121	81
Zivilgerichtsbarkeit	122	81
Strafgerichtsbarkeit	123	82
Verwaltungsgerichtsbarkeit	124	82
Verfassungsgerichtsbarkeit	125	82
Organisation, Verfahren und Aufsicht	126	83
<i>5. Beschwerdewesen</i>		

	Paragraph	Seite
Ombudsstelle	127	83
VII. FINANZORDNUNG		
Finanzhaushalt und Finanzplanung	128	85
Schuldenbremse	129	86
Mittelbeschaffung	130	87
Steuern und andere Abgaben	131	87
Grundsätze der Besteuerung	132	89
Mittelverwendung	133	89
Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen	134	89
Finanzkontrolle	135	90
VIII. STAAT UND RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN		
<i>1. Öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften</i>		
Bestand und Rechtspersönlichkeit	136	92
Selbständigkeit	137	92
Zugehörigkeit, Stimm- und Wahlrecht	138	93
Untergeordnete Körperschaften und Anstalten	139	93
Rechte und Auflagen	140	94
Rechtspflege	141	94
<i>2. Andere Religionsgemeinschaften</i>		
Rechtsstellung	142	95
Öffentliche Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften	143	95
Entzug der öffentlichen Anerkennung	144	96
<i>3. Gemeinsame Bestimmungen</i>		
Kosten des Kultus	145	96
Staatliche Leistungen an Religionsgemeinschaften	146	97
IX. REVISION DER VERFASSUNG		
Revidierbarkeit	147	98
Totalrevision	148	98
Teilrevision	149	99
Schutz der Gemeindeautonomie	150	99
X. ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN		
		100
ANHANG		
Konkordanz der Nummerierung der Paragraphen		102

Vorbemerkungen

Allgemeines

Mit Beschluss vom 30. Oktober 2001 hat der Verfassungsrat seine Redaktionskommission gewählt und gleichzeitig beauftragt, im Rahmen der Änderung der Geschäftsordnung vom 20. Juni 2000 und des Vorgehens- und Zeitplanes vom 22. August 2000 bereits während der noch andauernden Thesenphase mit der Arbeit am ersten zusammenhängenden Entwurf zu beginnen. Die Redaktionskommission arbeitete in folgender Zusammensetzung:

Dr. Theophil Schubert, DSP/VEW, Präsident

(alternierender Präsident der Kommission Ingress und Grundrechte; Mitglied der Kommission Religionsgemeinschaften und Bildung)

lic. phil. Sibylle Benz Hübner, SP

(Mitglied der Kommission Staatsaufgaben)

Dr. Bernhard Christ, LDP

(Mitglied der Kommission Religionsgemeinschaften und Bildung)

Dr. Catherine Geigy-Werthemann, FDP

(Mitglied der Kommission Behörden)

Markus Ritter, Bündnis

(Mitglied der Kommission Gemeinden und regionale Zusammenarbeit)

Klaus Wetzel, SVP

(Präsident der Kommission Behörden)

Dr. Stephan Wullschleger, SP

(Mitglied der Kommission Behörden)

Dr. Alfred Zeuglin, CVP

(Präsident der Kommission Staatsaufgaben)

(Einzig die beiden Kommissionen „Volksrechte und Verfassungsrevision“ und „Finanzverfassung“ verfügten über keine direkte Vertretung in der Redaktionskommission.)

Das Sekretariat der Redaktionskommission führte Barbara Schüpbach-Guggenbühl, 1. Ratssekretärin, das Protokoll verfasste Brigitte Oling und Noemi Chappuis.

Vorgehen

Die Redaktionskommission einigte sich zu Beginn darauf, dass die einzelnen Abschnitte der neuen Verfassung jeweils von einem Kommissionsmitglied geschrieben und einem Zweitlesenden vorgelegt werden sollten, bevor sie in der Gesamtkommission diskutiert und verabschiedet würden. Dabei wurde darauf geachtet, dass das zu redigierende Kapitel nicht identisch sei mit der Arbeit, die das Redaktionskommissionsmitglied in seiner Sachkommission leistete, damit jeder Redaktor und jede Redaktorin über eine gewisse Distanz zu den Diskussionen in der Sachkommission ver-

füge. Die zugeordneten Zweitlesenden stammten bewusst aus dem politischen „Gegenlager“ der Redaktorin respektive des Redaktors.

Auf die dauernde Begleitung durch einen Experten oder eine Expertin respektive einer Expertengruppe wurde verzichtet; hingegen wurden rund zehn Fachleute bestimmt, die als akkreditierte Experten und Expertinnen für Einzelfragen zur Verfügung standen. Diese Hilfe betraf im einzelnen nur die Frage des Schutzquorums der Gemeinden (Experte: Herr Dr. iur. Daniel Arn, Fürsprecher, Bern).

Die eben angesprochene Frage des Schutzquorums der Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen wurde in einem gemeinsamen Ausschuss der Redaktionskommission und der befassten Kommission „Gemeinden und regionale Zusammenarbeit“ bearbeitet. Frau Dr. Catherine Geigy-Werthemann (Präsidentin) und Herr Dr. Stephan Wullschleger seitens der Redaktionskommission und die Herren Dr. Eugen Fischer und Dr. Rudolf Grüninger (Kommission Gemeinden) legten dem Experten die Fragestellung vor und suchten in drei zusätzlichen Sitzungen nach einer Lösung. Der heute präsentierte Abschnitt zur Gemeindeautonomie (§§ 68 – 72) § 150 wurde zudem in einem gemeinsamen Hearing der Redaktionskommission und der Sachkommission vom Experten eingehend erläutert.

Als Grundlage für den ersten Entwurf dienten der Redaktionskommission die vom Plenum verabschiedeten Thesen und ausformulierten Verfassungsbestimmungen sowie an die Redaktionskommission direkt überwiesene Verfassungsinhalte der Sachkommissionen.

Den Sachkommissionen wurde am 23. Dezember 2002 im Rahmen eines internen Vernehmlassungsverfahrens (Mitberichtsverfahren) der Vorentwurf für eine neue Verfassung zugestellt. Während eines Monats überprüften die Kommissionen die sie betreffenden Abschnitte und nahmen bei einzelnen Bestimmungen zu Varianten, die die Redaktionskommission vorgeschlagen hatte, Stellung. Der Vorentwurf stiess bei den Sachkommissionen grundsätzlich auf Zustimmung, in einzelnen Bereichen wurde die Redaktionskommission jedoch korrigiert. Ganz abgelehnt wurde der Vorschlag der Redaktionskommission, den Regierungsrat künftig als Staatsrat zu bezeichnen, ebenso konnte sich die generelle Verpflichtung aller Behörden, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen, bei der Sachkommission nicht durchsetzen. Auch ein spezieller Bistumsartikel fand keine Zustimmung.

Die Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens hat die Redaktionskommission in den am 21. Februar 2003 versandten ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung vom 14. Februar 2003 (Bericht Nr. 801) eingearbeitet.

Terminologisch hat sich die Redaktionskommission auf folgende Grundsätze geeinigt:

- wird vom „Staat“ gesprochen, sind sowohl der Kanton als auch die Gemeinden gemeint. Ist nur eine der beiden (Gebiets)Körperschaften angesprochen, ist diese ausdrücklich zu bezeichnen. Bezieht sich eine Bestimmung sowohl auf die Einwohnergemeinden als auch auf die Bürgergemeinden, wird von „Gemeinden“ gesprochen, sollen ausschliesslich die Einwohnergemeinden verpflichtet oder berechtigt sein, werden diese explizit genannt.

Verfassung

- Zur Frage der geschlechterneutralen Formulierung hat sich die Redaktionskommission auf folgende Grundsätze geeinigt: Werden für die Bezeichnung der weiblichen und der männlichen Form ein Stamm- und ein abgeleiteter Begriff verwendet (Staatsanwälte – Staatsanwältinnen), wird zuerst der Stammbegriff genannt. Werden für die männliche und die weibliche Bezeichnung zwei verschiedene Begriffe eingesetzt (Frau – Mann), wird zuerst die weibliche Form genannt. Das Alphabet wird bei andern Aufzählungen befolgt (die Bürgergemeinden Basel, Bettingen und Riehen).
- Die einzelnen Paragraphen sind durchgehend nummeriert. Sie waren für die Vorberatung und die erste Lesung mit einer dreistelligen Nummer versehen, wobei die erste Ziffer auf das entsprechende Kapitel Bezug nahm. Dieses Vorgehen erleichterte die Verarbeitung der Eingaben und der Arbeit des Plenums, da bei Einschüben, Streichungen und Umstellungen bloss die Nummerierung des betreffenden Kapitels, nicht aber des ganzen Verfassungstextes angepasst werden musste. Im Anhang findet sich eine Konkordanz, aus der die Nummerierung des Verfassungsentwurfes während Vorberatung und erster Lesung ersichtlich ist.

Das Plenum des Verfassungsrates befasste sich in sieben (ganztägigen) Sitzungen mit dem Entwurf; am 15. Oktober 2003 wurde der bereinigte Verfassungstext mit 43 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen genehmigt. In der ersten Lesung wurde das Regierungspräsidium fallen gelassen ebenso das konstruktive Referendum (Volksvorschlag). Neu findet das Ausländerstimmrecht Eingang in die Verfassung sowie das Grundrecht auf eine finanzielle Absicherung der Mutter vor und nach einer Geburt und das Recht der Eltern auf eine familienexterne Betreuung ihrer Kinder.

DIE REDAKTIONSKOMMISSION

Der Präsident:

Dr. Theophil Schubert

Basel, den 3. November 2003

Verfassung des Kantons Basel-Stadt

vom

Präambel

Das Plenum hat mit knappen 24 gegen 22 Stimmen beschlossen, auf eine Präambel zu verzichten. Die Sachkommission Ingress und Grundrechte hatte dem Verfassungsrat beantragt, der Verfassung eine Präambel voran zu stellen, allerdings ohne *Invocatio Dei* (Anrufung Gottes). Eine Minderheit der Kommission beantragte hingegen die Aufnahme einer *Invocatio Dei*.

Die ablehnende Ratsmehrheit folgte dabei der Auffassung, dass das Programmatische und Rhetorische in dem vorliegenden Verfassungsentwurf bereits einen breiten Raum einnimmt. Ausserdem sei es schwierig, in einer pluralistischen städtischen Gesellschaft eine Präambel zu formulieren, die ausgleichend und zusammenfassend das sagen könnte, was für alle im Rahmen dieses Verfassungswerkes das Wesentliche und das Grundlegende sein könnte. Früher sei ein gemeinsames Dach die Anrufung Gottes gewesen, heutzutage gebe es nicht einmal dieses gemeinsame Dach mehr, weil im modernen Staat Menschen leben, die mit Religion nichts anzufangen wissen oder einen Glauben an Gott ablehnen. Die Präambel habe zudem in der Basler Verfassungstradition keine Vorläufer: In der aktuellen Kantonsverfassung fehlt eine Präambel.

Die befürwortende Ratsminderheit sprach sich für eine Präambel aus: Die Präambel eröffne die Chance für einen starken Identität und Sinn stiftenden Text. In der Präambel könnten deutlicher als in den Verfassungsartikeln Ziele, Absichten und Grundsätze staatlicher Politik beschrieben und programmatische Aussagen gemacht werden, die aus einem bestimmten Gesellschaftsverständnis heraus wachsen und über lange Zeit Bestand haben sollen. Weil eine Präambel keinen verfassungsrechtlichen Gehalt hat, darf sie einen vereinbarten utopischen Gehalt haben. Damit ergäbe sich ein natürlicher Zusammenhang zwischen der Präambel und den Verfassungsartikeln. Die Identifikation mit einer Präambel sei einfach, diejenige mit den Verfassungsartikeln schwer. Die Präambel habe gewissermassen die Funktion einer Illustration, die in einem schwer verdaulichen Buch verbildlicht, worauf es ankommt.

Bei der Präambeldebatte wurde auch die Aufnahme einer *Invocatio Dei* diskutiert, wenngleich eine Abstimmung darüber dann durch den Verzicht auf eine Präambel hinfällig wurde. Dabei standen sich folgende Argumente gegenüber: Die Gegner argumentierten, dass es unnötig sei, eine *Invocatio Dei* im kantonalen Rahmen zu wiederholen, da sie in der Präambel der Bundesverfassung¹ für Kantonsverfassungen verbindlich ist. Die Befürworter sahen in der Anrufung Gottes eine Möglichkeit, der Einsicht Ausdruck zu verleihen, dass die Allmacht des Staates und des Menschen begrenzt ist. Die drei grossen Religionen, Judentum, Christentum und Islam bezeugten die Verantwortung des Menschen gegenüber Gott. Auch Menschen, die sich einer Kirche nicht verpflichten wollten, könnten durchaus mit dem Begriff Gott etwas ausdrücken, das ihnen wichtig ist.

(Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 28-38)

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
(Stand am 15. Juli 2003)

I. GRUNDSÄTZE

Das erste Kapitel über die Grundsätze ist vor allem programmatischer Natur. Eine politische Signalwirkung kommt allenfalls dem Verzicht auf den Wiedervereinigungsartikel zu. Dieser wird ersetzt durch § 4 Abs. 1, der in der kantons- und länderübergreifenden Zusammenarbeit den Nachbarkanton Basel-Landschaft zwar besonders hervorhebt, aber das neue Schwergewicht auf eine in alle Richtungen ausstrahlende regionale Zusammenarbeit legt.

Der Kanton Basel-Stadt

§ 1 Der Kanton Basel-Stadt ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

²Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt.

Die angerufenen Prinzipien werden in der Verfassung an mehreren Orten konkretisiert.

Mitglied der Schweizerischen Eidgenossenschaft

§ 2 Der Kanton Basel-Stadt ist ein Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Auf die Bezeichnung „souveräner“ Stand wurde verzichtet: Gemäss herrschender Lehre kann ab einem gewissen Mass von Autonomie, die einer Körperschaft zukommt, zwar von Souveränität gesprochen werden, im Verhältnis Bund-Kantone ist aber von einer geteilten Souveränität auszugehen. An der Bezeichnung „Stand“ hingegen wird festgehalten, da grundsätzlich das Prinzip der rechtlichen Gleichheit der Kantone gilt², mit Ausnahme der Beteiligung an der Willensbildung im Bund (halbe Standesstimme, ein Ständerat).

² Tobias Jaag, Die Rechtsstellung der Kantone im Bund, in Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30, Rz. 2

Stellung zum Bund

§ 3 Der Kanton Basel-Stadt

- a) wirkt unter Wahrung seiner Interessen an der Gestaltung des Bundes mit,
- b) unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben,
- c) übernimmt die ihm vom Bund übertragenen Aufgaben.

²Die Behörden wirken darauf hin, für Vorhaben von regionalem, kantons- und länderübergreifendem Interesse in der Agglomeration Basel die Unterstützung des Bundes zu erreichen.

Im Vorentwurf wurde in Lit. a) der Kanton Basel-Stadt als Stadtstaat bezeichnet. Diese Formulierung wurde von der zuständigen Kommission abgelehnt mit dem Hinweis, es fehle eine aktuelle staatsrechtliche Definition des Begriffes. Zudem wirke diese Aussage irritierend für die kleinste Landgemeinde Bettingen.

Mit Lit. b) wird die Beteiligung an der Willensbildung im Bund angesprochen, mit Lit. c) erfährt die Bundestreue eine Konkretisierung.

Absatz 2 soll dem Bund die Wichtigkeit der Agglomeration aufzeigen, die auf ein Zusammenwachsen angewiesen ist. Gleichzeitig erlaubt sich Basel-Stadt, aus seiner Warte den Städteartikel von Art. 50 Abs. 3 der Bundesverfassung³ zu konkretisieren („Er [der Bund] nimmt dabei [bei der Beachtung der möglichen Auswirkungen seines Handelns] Rücksicht auf die besondere Situation der Städte ...“). Um zu verhindern, dass der Bund eine übermässige Mitsprache bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben erhält, wird im Gegensatz zum Vorschlag der befassten Sachkommission darauf verzichtet, „den Bund zu beteiligen“. Statt dessen soll bloss „die Unterstützung des Bundes“ angestrebt werden.

Kantons- und länderübergreifende Zusammenarbeit

§ 4 Die Behörden des Kantons Basel-Stadt streben in der Region eine Verstärkung der Zusammenarbeit an. Sie arbeiten zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den Behörden der Kantone, insbesondere des Kantons Basel-Landschaft, der Gemeinden der Agglomeration und der Region Oberrhein zusammen.

²Die Behörden des Kantons Basel-Stadt sind bestrebt, mit Behörden des In- und Auslandes in der Agglomeration und Region Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsam Institutionen zu schaffen und den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen.

³Bei der Zusammenarbeit mit regionalen Gebietskörperschaften suchen sie eine Angleichung der Gesetzgebungen herbeizuführen.

⁴Die demokratischen Mitwirkungsrechte sind zu gewährleisten.

Wie bereits eingangs erwähnt, soll künftig bei der Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit von einer konsequenten Öffnung des Horizonts ausgegangen werden. Die bisherigen Verfassungsbestimmungen waren stark auf den Partnerkanton Basel-Landschaft fokussiert, was sich für die beiden Basel, die beide mit den Problemen der Zusammenarbeit in der Region konfrontiert sind, nicht nur förderlich, sondern auch erschwerend auswirken kann. Der bisherige Partnerschaftsartikel (§ 17a KV)

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 15. Juli 2003)

soll durch den hier vorgeschlagenen § 4 abgelöst werden. Um zu vermeiden, dass die bisherige Zusammenarbeit mit Baselland plötzlich auf einer ganz anderen Basis zu stehen kommt, wurden die Grundelemente des Partnerschaftsartikels übernommen und durch die Erweiterung des Katalogs der Partner ergänzt.

In Absatz 1 werden die geographischen Gegebenheiten sowie die Mehrstufigkeit der Gebietskörperschaften angesprochen. Das Plenum vom 7. Mai 2003 befürwortete mit 41 Stimmen, dass der geographisch geprägte Ausdruck "Region Ober- und Hochrhein" durch den historisch-politisch etablierten Ausdruck "Region Oberrhein" ersetzt wird, zumal eine politisch etablierte "Region Hochrhein" existiert (Bodensee-raum) und somit Missverständnissen vorgebeugt werden kann (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 11-13).

In Absatz 2 werden die „Behörden“ genannt, obwohl genau genommen die Gebietskörperschaften respektive gemischtwirtschaftliche Unternehmen die Vertragspartner sind. Im Sinne des Traditionsanschlusses soll die überkommene Bezeichnung aber belassen werden.

Die Angleichung der Gesetzgebung (Absatz 3) ist primär ein Arbeitsfeld der schweizerischen regionalen Partner.

Die Gewährleistung der demokratischen Mitwirkungsrechte sah die Kommission „Gemeinden“ (Absatz 4) bei der Thematik des nachfolgenden § 5 („Interparlamentarische Zusammenarbeit“) vor. Die Redaktionskommission ist jedoch der Ansicht, dass den demokratischen Mitwirkungsrechten eher bei der konkreten Zusammenarbeit über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Diese Regelung erfährt in der Verfassung bei den grossrätlichen Begleitkommissionen für die regierungsrätliche Ausarbeitung von Verträgen (§ 94 Abs. 2) eine Konkretisierung.

Interparlamentarische Zusammenarbeit

§ 5 Der Kanton Basel-Stadt strebt ein kantons- und länderübergreifendes Zusammenwirken der Parlamente an und fördert hierfür die Entstehung gemeinsamer Institutionen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Exekutiven ist heute bereits relativ weit gediehen. Auf der Ebene der Parlamente steht die institutionalisierte Zusammenarbeit erst am Anfang. Das Plenum hat deshalb in der ersten Lesung vom 7. Mai 2003 einen Streichungsantrag von "und fördert hierfür die Entstehung gemeinsamer Institutionen." mit 27 zu 16 Stimmen abgelehnt. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 13-14). Die heute bestehenden Gremien, nämlich der Oberrheinrat und die Nachbarschaftskonferenz für Agglomerationsgemeinden, sollen nicht ausdrücklich genannt werden, sind aber in der abstrakten Formulierung enthalten.

Grundsätze des staatlichen Handelns

§ 6 Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist das Recht.

²**Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.**

³**Staatliche Organe und Private verhalten sich gegenseitig nach Treu und Glauben.**

Die hier aufgenommene Bestimmung entspricht dem Entwurf des Justizdepartementes. Die Notwendigkeit des Vorliegens einer rechtlichen Grundlage, der Beachtung des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und des Grundsatzes von Treu und Glauben bilden die Grundlage rechtsstaatlichen Handelns. Die Nennung der Leitlinien des staatlichen Handelns (§ 17) ist keine Repetition dieser allgemeinen Norm, da bei den Staatsaufgaben die Zielrichtung des staatlichen Handelns, nicht deren Grundlage, im Vordergrund steht.

II. GRUNDRECHTE UND GRUNDRECHTSZIELE

Im zweiten Kapitel finden sich die Grundrechte und die Grundrechtsziele sowie die Verfahrensgarantien. Die Diskussion im Plenum des Verfassungsrates war bei dieser Thematik intensiv, stellten sich doch die Grundsatzfragen, (1) ob eine Wiederholung der bundesrechtlichen Grundrechte und/oder durch internationales Recht geschützte grundrechtliche Positionen überhaupt nötig seien, (2) ob eine kantonale Erweiterung der Grundrechte gewünscht sei und ob Grundrechtsziele Aufnahme finden sollten. Die Abstimmungen über die einzelnen Positionen waren oft durch äusserst knappe Stimmenverhältnisse gekennzeichnet.

Menschenwürde

§ 7 Die Würde des Menschen ist unantastbar und geht allen Grundrechten vor. Sie zu achten ist die Verpflichtung aller.

Nach neuerem Verfassungsverständnis ist die Garantie der Menschenwürde 'der grundlegende Ausgangspunkt und Leitstern für die Konkretisierung aller Grundrechte'⁴ und wird auch als 'Muttergrundrecht' bezeichnet. Es rechtfertigt sich daher, den kantonalen Grundrechtskatalog mit der Garantie der Menschenwürde einzuleiten.

Das Adjektiv „unantastbar“ zeigt auf, dass die Würde des Menschen als eigentliches Fundament der Grundrechte im Konfliktfall Vorrang genießt. Mit dem zweiten Satz wird dem Grundrecht Drittwirkung verliehen, so dass der Schutz des Grundrechtsgehaltes nicht nur im Verhältnis zwischen Staat und Privaten gilt und bei Missachtung eingeklagt werden kann, sondern auch im Verhältnis zwischen Privatpersonen Wirkung entfaltet.

Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

§ 8 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

²Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der genetischen Merkmale, der ethnischen und sozialen Herkunft, der sozialen Stellung, der Lebensform, der sexuellen Orientierung, der religiösen, weltanschaulichen und politischen Überzeugung oder wegen einer Behinderung.

Zu Absatz 2: Die Bundesverfassung enthält in Art. 8 Abs. 2 eine Aufzählung von neun Diskriminierungstatbeständen: Herkunft, Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache, soziale Stellung, Lebensform, religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung, und körperliche, geistige oder psychische Behinderung. Es ist zu betonen, dass diese Aufzählung nicht abschliessend ist. Durch richterliche Konkretisierung oder auch durch kantonale Verfassungsbestimmungen können weitere schutzbedürftige Gruppen dem Diskriminierungsverbot unterstellt werden. Aufgrund des durch die

⁴ René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung, Basel 2000, S. 33

Bundesverfassung begründeten höherrangigen Rechts gelten diese Kriterien zwingend auch im Kanton Basel-Stadt.

Trotz der ausführlichen Ausformulierung des Diskriminierungsverbotes in der Bundesverfassung hat der Verfassungsrat am 20. September 2001⁵ eine Ausweitung des kantonalen Diskriminierungsverbotes gutgeheissen, und zwar um die Tatbestände der (1.) Diskriminierung aufgrund genetischer Merkmale und der (2.) Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, die zusätzlich zu den Schutzbestimmungen der Bundesverfassung, im Kanton Basel-Stadt Geltung haben sollen. In der Vorberatung des Grundrechtskataloges von November 2002⁶ wurde die Aufnahme dieser beiden Diskriminierungstatbestände ein zweites Mal ausgemehrt und fand die Zustimmung von rund vier Fünfteln des Rates. In der ersten Lesung vom 17./18. Juni 2003⁷ wurde ein Antrag, Absatz 2 auf "Niemand darf diskriminiert werden." zu reduzieren, mit 27 zu 23 Stimmen abgelehnt.

Diskriminierung aufgrund genetischer Merkmale

Bei der Wahl dieses Diskriminierungstatbestandes lehnt sich der Entwurf an eine Formulierung der EU-Grundrechtscharta an. Die genetische Forschung hat in den letzten Jahren rasante Fortschritte gemacht und gewinnt immer mehr auch an gesellschaftlicher Bedeutung. Das Wissen über die genetischen Ursachen von menschlichen Eigenschaften nimmt ständig zu. Diesbezüglich ist beispielsweise auf die Möglichkeit von DNA-Analysen zur Entschlüsselung des individuellen Erbgutes zu verweisen. Die Risiken der genetischen Forschung werden kontrovers diskutiert.

Da heute viele Krankheiten auf genetische Merkmale zurückgeführt werden können, wird es mit solchen Methoden möglich, medizinische Voraussagen zu treffen. Ob diese medizinischen Voraussagen dereinst wirklich eintreten oder nur Möglichkeiten sind, bleibt jedoch oft ungewiss. Trotzdem können die mittels neuer Forschungsmethoden gewonnenen medizinischen Daten etwa bei Versicherungsabschlüssen oder auch im arbeitsrechtlichen Bereich bei der Anstellung von Personen missbräuchlich verwendet werden.

Nicht zuletzt aus diesem Grunde hat denn auch der Europarat zur Garantie des Schutzes der Menschenwürde sowie der Grundrechte und Grundfreiheiten des Menschen ein Übereinkommen über Bioethik ausgearbeitet, welches im April 1997 unterzeichnet worden ist. Dieses Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin verankert ebenfalls ein Diskriminierungsverbot aufgrund genetischer Eigenschaften. Art. 11 des Übereinkommens lautet: 'Jede Form von Diskriminierung einer Person wegen ihres genetischen Erbes ist verboten'.

Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung

Gemäss dem Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung darf niemand aufgrund der Lebensform diskriminiert werden. Mit dieser Formulierung beabsichtigte die Bundesversammlung den Schutz von Menschen mit gleichgeschlechtlichen sexuellen Neigungen⁸. Mit dieser Formulierung ist nicht genügend klar ausgedrückt, dass eine Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung nicht zulässig ist. Der Begriff 'Lebensform' ist sehr offen gefasst und lässt eher auf die Art und Weise des Zusammenlebens von Menschen, z.B. von Konkubinatspaaren, schliessen,

⁵ vgl. Wortprotokoll Nr. 13, S. 26: Zustimmung mit 29 zu 18 Stimmen zur Erwähnung von genetische Merkmale, 33 zu 14 zur Erwähnung von sexuelle Orientierung

⁶ vgl. Wortprotokoll Nr. 23

⁷ vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 26 – 33)

⁸ Vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Auflage, Bern 1999, S. 426

als auf die effektive Benachteiligung von Menschen mit einer homo- oder bisexuellen Neigung. Auch wenn auf gesamtschweizerischer Ebene Bestrebungen zur Verbesserung der rechtlichen Situation von schwulen und lesbischen Paaren im Gange sind, ist der Verfassungsrat der Ansicht der Kommission gefolgt, wonach auch auf kantonaler Ebene sowohl rechtlicher als auch gesellschaftlicher Handlungsbedarf vorhanden ist.

Weitere Diskriminierungsverbote

Der Begriff der Rasse ist nicht diskriminierend zu verstehen, sondern notwendig, um eben Diskriminierungen aufgrund der Rasse zu verbieten. Die Hautfarbe ist im Begriff der Rasse eingeschlossen. Die Sprache hingegen ist separat zu erwähnen, da sie nicht durch die Geburt gegeben, sondern (1) Teil der gelebten Kultur einer Person ist und (2) mit der ausdrücklichen Nennung der Sprache auch verhindert werden soll, dass eine Person diskriminiert wird, weil sie einer Sprache nicht oder nicht genügend mächtig ist.

Unter weltanschaulicher Überzeugung sind politische, kulturelle und auch wirtschaftliche Anschauungen subsumiert. Der Schutzbereich der sozialen Stellung schliesst u.a. auch das in der modernen Rechtsliteratur vorgeschlagene Diskriminierungsverbot aufgrund des Vermögens, d.h. aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit ein. Das Diskriminierungsverbot Behinderter umfasst körperliche, geistige und psychische Behinderungen.

Der Schutzbereich der Lebensform ist nicht deckungsgleich mit der sexuellen Orientierung, die die Gefühlsebene anspricht: Die Lebensform zeigt an, ob jemand verheiratet, alleine, im Konkubinat oder in einer anderen Beziehungsform lebt. Aus dem Schutz der Lebensform ist keine (völlige) Gleichstellung des Konkubinats mit der Ehe abzuleiten.

Bis zur ersten Lesung enthielt Paragraph 8 einen Absatz 3, wonach die neue Kantonsverfassung ein eigenständiges verfassungsmässiges Recht für Behinderte enthalten sollte, nicht bloss einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag oder ein Grundrechtsziel. In der vorberatenden Sitzung vom 26. November 2002 wurde dieser Absatz nochmals intensiv diskutiert, und das Anliegen mit Stichentscheid der Präsidentin aufgenommen.

In der ersten Lesung vom 17./18. Juni 2003 hingegen wurde das eigenständige verfassungsmässige Recht für Behinderte wieder gestrichen, mit einem erneut knappen Entscheid von 27 zu 25 Stimmen. Ausschlaggebend war die Argumentation, dass die Frage der Gleichstellung der Behinderten sich nicht eigne für die prozessuale Durchsetzung mit einem subjektiv einklagbaren Recht, und in der Gestalt eines verfassungsmässigen Rechts unabsehbare finanzielle Folgen zeitigen würde. Die Verwirklichung der Gleichstellung der Behinderten sei vielmehr Aufgabe des Gesetzgebers (siehe Kommentar zu § 16, Lit. c)), zumal Basel bereits mustergültig ist in den Einrichtungen für behinderte Menschen. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 26-34)

Gleichstellung von Frau und Mann

§ 9 Frau und Mann sind gleichberechtigt.

²Sie haben ein Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und Ämtern, auf gleiche Ausbildung sowie auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

³Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen. Sie wirken darauf hin, dass öffentliche Aufgaben sowohl von Frauen als auch von Männern wahrgenommen werden.

Die in Absatz 1 gewährte Gleichberechtigung wird in Absatz 2 ergänzt und verdeutlicht.

Absatz 3 formuliert, analog zur Bundesverfassung, den Auftrag an Kanton und Gemeinden, durch geeignete Massnahmen die tatsächliche, faktische Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen zu fördern. Das Gemeinwesen soll sich nicht damit begnügen, rechtlich gleich zu behandeln, sondern muss aktiv werden, um bestehende tatsächliche Benachteiligungen der Frauen zu beseitigen und für echte Chancengleichheit zu sorgen. Der Rat hat mehrfach ausführlich zu diesem Thema debattiert⁹ und sich in seiner ersten Lesung mit 24 zu 23 Stimmen knapp für die Beibehaltung dieses Absatzes ausgesprochen.

Grundrechtsgarantien

§ 10 Die Grundrechte sind nach Massgabe des Bundesrechts gewährleistet, namentlich:

- a) das Recht auf Leben,
- b) das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit,
- c) das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung,
- d) das Verbot der Zwangsarbeit und des Menschenhandels,
- e) das Recht auf Freiheit und Sicherheit,
- f) das Recht von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung,
- g) der Schutz des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation,
- h) der Schutz personenbezogener Daten sowie des Rechts auf Einsichtnahme und auf Berichtigung falscher Daten,
- i) die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit,
- j) die Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit,
- k) die Versammlungs-, Vereinigungs- und Kundgebungsfreiheit,
- l) das Recht auf Bildung,
- m) die Freiheit der Kunst,
- n) die Freiheit der Wissenschaft,
- o) der Schutz des Eigentums,
- p) das Recht auf freie Wahl und Ausübung eines Berufes und auf freie wirtschaftliche Betätigung,
- q) das Recht auf Hilfe in Notlagen,

⁹ vgl. Wortprotokoll Nr. 15 vom 30. Oktober 2001, S.7-17; Wortprotokoll Nr.23 vom 26./27. November 2002, S. 12-14; Wortprotokoll Nr. 28 17./18. Juni 2003, S. 34-36

- r) **die Niederlassungsfreiheit,**
- s) **das Recht auf freie Wahlen und Abstimmungen.**

²Diese Verfassung gewährleistet überdies:

- a) **das Recht auf Ehe und Familie sowie auf ehe- und familienähnliche Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens,**
- b) **das Recht der Frau auf wirtschaftliche Absicherung während einer begrenzten Zeit vor und nach einer Geburt,**
- c) **das Recht, dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private, familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht.**
- d) **das Recht nichtstaatliche Schulen zu errichten, zu führen und zu besuchen,**
- e) **das Petitionsrecht unter Einschluss eines Anspruchs auf Beantwortung innerhalb einer angemessenen Frist.**

Die Aufteilung des Grundrechtskataloges in die gemäss Bundesverfassung garantierten Grundrechte und diejenigen, welche die Kantonsverfassung darüber hinaus garantiert, war umstritten. Der Rat hat sich in seiner ersten Lesung mit 28 zu 12 Stimmen für die Zweiteilung und somit gegen einen zusammenhängenden Katalog entschieden.

Mit dieser Struktur wird verhindert, dass 1) zusätzliche kantonale Grundrechte auf dem Wege der Verfassungsinterpretation eingeleitet werden, 2) die kantonale Rechtssprechung, den aus dem Bundesrecht übernommenen und in der Kantonsverfassung garantierten Grundrechten einen spezifischen kantonalrechtlichen Gehalt gibt, der sich in Erweiterung der Rechtsstellung des Einzelnen nicht mit dem Gehalt des entsprechenden Grundrechts gemäss der bundesgerichtlichen Praxis zum entsprechenden Grundrecht der Bundesverfassung decken muss.

Zu den einzelnen Grundrechten¹⁰:

Absatz 1.

Die Grundrechte in Lit. a) bis e) regeln die verschiedenen Erscheinungsformen der persönlichen Freiheit. Diese Bestimmungen sind elementare Voraussetzungen der Persönlichkeitsentfaltung und werden insbesondere in Europa dem zwingenden Völkerrecht zugeordnet.

Die Begriffe „Menschenhandel“ und „Zwangsarbeit“ in Lit. d) umfassen u.a. Kinderarbeit und Zwang zur Prostitution.

Die Formulierung von Lit. e) orientiert sich an Art. 8 EMRK¹¹ und Art. 17 UNO-Pakt II¹².

Lit. f) entspricht der Formulierung der Bundesverfassung.

Lit. g) und h) garantieren den Schutz der Privatsphäre. Jede Person soll ihren Lebensbereich frei gestalten können und dabei keinen Eingriff des Staates erleiden.

Lit. i) – j) entsprechen der Bundesverfassung.

Der Begriff „Kundgebungsfreiheit“ in Lit. k) umfasst die „Demonstrationsfreiheit“.

¹⁰ vgl. Wortprotokoll Nr. 23 vom 26./27. November 2002, S. 15-44; Wortprotokoll Nr. 28 vom 17./18. Juni 2003, S. 36-55

¹¹ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), in Kraft getreten am 28. November 1974.

¹² Dieser am 16. Dezember 1966 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Das Recht auf Bildung in Lit. l) entspricht der Bundesverfassung, wird aber durch das untenstehende kantonale Grundrecht, nichtstaatliche Schulen zu errichten und zu führen, ergänzt. Eine Beschränkung des Rechts auf Bildung auf „Grundschulunterricht“ wurde vom Rat in der Vorberatung mit 25 gegen 21 Stimmen¹³ und nochmals deutlich in der ersten Lesung mit grossem Mehr gegen sieben Stimmen¹⁴ verworfen. Bei Lit. n) hat es der Rat in der Vorberatung¹⁵ abgelehnt, die Pflicht der Wissenschaft, die Verantwortung gegenüber Mensch, Umwelt und evtl. Tier zu wahren, explizit aufzunehmen, ebenso hat der Rat beim Eigentumsschutz (Lit. o) auf die Nennung derselben Schranken (Mensch, Tier, Umwelt) verzichtet.

Lit. p) umfasst den Schutzbereich gemäss der Bundesverfassung.

Die in Lit. r) genannte Niederlassungsfreiheit soll grundsätzlich nur für Schweizer und Schweizerinnen gelten. Die Niederlassungsfreiheit von Ausländern und Ausländerinnen wird jedoch durch internationales und nationales Recht in einem gewissen Umfang ebenfalls gewährleistet. Hier ist insbesondere auf das Abkommen zwischen der Schweiz und der EG sowie den EU-Mitgliedstaaten über die Personenfreizügigkeit zu verweisen (in Kraft seit dem 1.7.2002). Eine ausdrückliche Begrenzung auf Schweizer und Schweizerinnen hat der Rat in der Vorberatung mit 27 zu 24 Stimmen und mit gleichem Stimmenverhältnis in der ersten Lesung abgelehnt.

Absatz 2

Lit. a) kommt keiner Wiederholung des Diskriminierungstatbestandes in § 8 gleich, da in diesem bloss Einzelpersonen geschützt sind, hier jedoch die Institutionen der Ehe, der Familie und – über die Bundesverfassung hinaus – ehe- und familienähnliche Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens. Der aus den Institutionsgarantien fließende Auftrag an den Gesetzgeber ist grundsätzlich durch das Bundeszivilrecht abgedeckt, einzig beim Schutzbereich der anderen gemeinschaftlichen Zusammenlebensformen kann der kantonale Gesetzgeber eine Vorreiterrolle spielen. In der ersten Lesung entschied sich der Rat mit grossem Mehr gegen 14 Stimmen für Belassen.

Das Recht der Frau auf wirtschaftliche Absicherung während einer begrenzten Zeit vor und nach einer Geburt von Absatz 2 Lit. b) hat der Rat in der Vorberatung mit 27 gegen 25 und in der ersten Lesung mit 30 zu 26 Stimmen zugestimmt. Die hier verwirklichte Lösung unterscheidet sich von einem auf Arbeitsverhältnisse bezogenen Mutterschaftsurlaub dadurch, dass sie allen Müttern zusteht. Dabei ist zu beachten, dass der Schutz der Mütter in einem Arbeitsverhältnis durch eine eidgenössische Mutterschaftsversicherung abgedeckt werden soll, sofern durch die auf Bundesebene hängige Vorlage eine entsprechende Mutterschaftsversicherung abgedeckt wird.

Lit. c) hat der Rat mit 30 zu 27 Stimmen in seiner ersten Lesung nach intensiver Debatte neu dieses Recht der Eltern auf eine Tagesbetreuung ihrer Kinder in den Grundrechtskatalog eingefügt.¹⁶ Mit der familienexternen Tagesbetreuung soll die Bedeutung der Familienstrukturen keinesfalls in Frage gestellt werden. Die Familie, im Sinne von Gemeinschaften, die gegenseitig Verantwortung übernehmen, soll gestärkt werden. Für die Vielfalt an Lebensformen und Lebensvorstellungen sollen unter anderem mit der familienexternen Tagesbetreuung gut funktionierende Rahmenbedingungen geschaffen werden.

¹³ vgl. Wortprotokoll Nr. 23 vom 26./27. November 2002, S. 26-28

¹⁴ vgl. Wortprotokoll Nr. 28 vom 17./18. Juni 2003, S. 36-37

¹⁵ vgl. Wortprotokoll Nr. 23 vom 26./27. November 2002, S. 23-25

¹⁶ vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 46-54

Der Staat soll hierbei eine koordinierende und motivierende Rolle spielen, weshalb explizit staatliche oder private Betreuungsmöglichkeiten gefordert werden. Er muss dafür sorgen, dass ein genügendes Angebot an Tagesbetreuungsplätzen besteht, sodass den Eltern im Bedarfsfall ein solcher angeboten werden kann.

Hintergrund für diese Bestimmung sind u.a. folgende Überlegungen der Befürworter: Im Kanton Basel-Stadt¹⁷ wird nur ein Drittel aller Kinder bis zu 16 Jahren ausschliesslich von den Eltern selbst betreut. 6,6% aller Kinder zwischen drei und vier Jahren und bereits 34,2% aller Kinder zwischen sieben und zehn Jahren sind teilweise unbeaufsichtigt. Familienexterne Betreuung bringt durchaus auch gesellschaftlichen Nutzen: Jeder Franken, der für die Einrichtung der Kinderbetreuungsplätze investiert wird, bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen, sowie eingesparter öffentlicher Ausgaben. Die Kinder werden während der Abwesenheit ihrer Eltern professionell betreut und die soziale Integration wird gefördert. Die erlangte Sozialkompetenz und meist auch bessere Entwicklung von sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten kann später zu höheren Schulabschlüssen führen, was den zukünftigen Erwerbstätigen wiederum zu einem höheren Einkommen verhelfen könnte.

Die Ratsmitglieder, welche die familienexterne Kinderbetreuung in den Grundrechtszielen verankern wollten, sahen in der nun beschlossenen grundrechtlichen Verankerung ein Problem bei der konkreten Umsetzung und Beurteilung durch die Behörden sowie eine zu starke finanzielle Belastung für den Kanton.

In der Vorberatung¹⁸ war namentlich über ein Recht des Kindes auf Tagesbetreuung¹⁹ statt der Eltern auf einen Platz für ihr(e) Kind(er) abgestimmt worden. Dieses Recht des Kindes wurde mit 27 zu 25 bei einer Enthaltung abgelehnt, da die Interessen eines Kindes in dieser Frage schwierig zu objektivieren sind.

Zu Lit. d): In der juristischen Literatur wird das Recht Privater, Schulen zu betreiben, gemeinhin als grundrechtlicher Anspruch (Unterrichtsfreiheit) bezeichnet²⁰. Folgt man dieser Auffassung, so muss der entsprechende Beschluss des Rates im Kapitel über die Grundrechte aufgenommen werden. Dies hätte für den Rechtsschutz eine Auswirkung: Fasst man den Beschluss als Grundrecht, so kann eine Verletzung der Freiheit durch den Gesetzgeber mit Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Immerhin ist anzufügen, dass sich Literatur und Praxis nicht scheuen, trotz der Systematik einer Verfassung auch aus Bestimmungen in anderen Kapiteln grundrechtliche Verbürgungen abzuleiten²¹. Es kann hier mit einer Diskussion des Problems aber der Wille des Verfassungsgebers sichtbar gemacht und damit ein Hinweis für die historische Auslegung der Verfassung gewonnen werden.

Die Bewilligungspflicht und die Aufsicht bleiben bei den Staatsaufgaben geregelt (vgl. § 21).

In Lit. e) wird das bundesrechtliche Petitionsrecht mit dem kantonalen Grundrechtsschutz auf Beantwortung innerhalb einer angemessenen Frist erweitert. Diese Ergänzung hat der Rat in der Vorberatung mit 25 gegen 22 Stimmen gutgeheissen und in der ersten Lesung mit grossem Mehr gegen zwei Stimmen bestätigt.

¹⁷ Bucher Nathalie, Perrez Meinrad: „Bericht über die Situation der Familie im Kanton Basel-Stadt“, Justizdepartement, Abt. Jugend und Prävention, Basel 2000

¹⁸ vgl. Wortprotokoll Nr. 23 vom 26./27. November 2002, S. 36-39

¹⁹ "Jedes Kind hat ein Recht auf eine seinen Bedürfnissen entsprechende familienergänzende Kinderbetreuung zu finanziell tragbaren Bedingungen"

²⁰ vgl. zur geltenden KV: Wildhaber/Breitenmoser, Aufgabennormen und Grundrechte in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Hrsg. Eichenberger et al., Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 78, 87 f.

²¹ vgl. Wildhaber/Breitenmoser, a.a.O. mit Bezug auf § 15 KV BS

Allgemeine Verfahrensgarantien

§ 11 Jede Person hat Anspruch auf rechtsstaatliche Behandlung durch die staatlichen Organe, wozu insbesondere auch der Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben sowie der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Akteneinsicht gehören.

²Zum Schutz der Grundrechte ist das Rechtsmittel der Beschwerde gewährleistet.

³Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innerhalb einer angemessenen Frist sowie auf eine Begründung des Entscheids und auf eine Rechtsmittelbelehrung.

⁴Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht als aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Absatz 1 regelt den allgemeinen Anspruch auf rechtsstaatliche Behandlung sowie die damit zusammenhängenden Minimalstandards im Umgang von staatlichen Behörden mit Privaten. Das Recht auf Akteneinsicht ist in der Bundesverfassung zwar nicht explizit erwähnt, gilt aber gemäss Rechtsprechung sowie EMRK.

Mit Absatz 2 soll zum Schutz der Grundrechte ein Rechtsmittel gewährt werden und nicht nur eine Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung stehen. Der im ersten Entwurf verwendete Begriff der wirksamen Beschwerde stammt aus Artikel 13 der EMRK, wobei mit "wirksam" die Bedeutung des Rechtsmittels im Gegensatz zu einer Aufsichtsbeschwerde gemeint ist. Der Rat stimmte in der ersten Lesung dieser Auffassung einstimmig zu, verzichtete aber auf eine wörtliche Übernahme des Art. 13 EMRK.

Absatz 3 und 4 regeln den Anspruch auf rechtliches Gehör sowie den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege.

Alle diese Verfahrensgarantien gelten in einem umfassenden Sinne sowohl vor Gerichten als auch Verwaltungsinstanzen und werden daher unter dem Stichwort „allgemeine Verfahrensgarantien“ geregelt.

Gerichtliche Verfahrensgarantien

§ 12 Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein faires Verfahren vor einem gesetzlichen Gericht.

²Verhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

In Paragraph 12 sind die Garantien geregelt, die auf das Verfahren vor einem Gericht zugeschnitten sind. Diese Ansprüche sind im Übrigen aufgrund des internationalen Rechts (Art. 6 EMRK und Art. 14 UNO-Pakt II: Anspruch auf ‚fair trial‘) bereits gegeben.

Der Vorschlag der Redaktionskommission, den Begriff „fair“ zu ersetzen durch „...gleiche und gerechte Behandlung...“, stiess im Mitberichtsverfahren nicht auf Zustimmung der Kommission.

Garantien im Strafverfahren

§ 13 Jede Person gilt als unschuldig, bis sie in einem gerichtlichen Verfahren rechtskräftig verurteilt ist.

²Jede Person, gegen die eine Strafuntersuchung eingeleitet wird, ist auf das Recht zur Aussageverweigerung aufmerksam zu machen.

³Niemand darf wegen derselben Strafsache zwei Mal bestraft werden.

Paragraph 13 enthält die grundrechtlichen Minimalstandards für das Strafverfahren. Da der Staat in diesem Bereich die Rechte des Einzelnen weitgehend beschneiden kann, sollen die besonderen Garantien für die Angeschuldigten in der Verfassung ausdrücklich erwähnt werden. In Absatz 1 wird die Unschuldsvermutung verankert. Absatz 2 verdeutlicht den Anspruch auf rechtliches Gehör und Absatz 3 regelt den Grundsatz „ne bis in idem“.

Grundrechtsschranken

§ 14 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

²Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein.

³Der Kerngehalt der Grundrechte und die zum zwingenden Völkerrecht gehörenden Menschenrechte sind unantastbar.

Der Wortlaut entspricht Art. 36 der Bundesverfassung wobei Absatz 3 um die vom Rat beschlossene weitergehende Formulierung „..und die zum zwingenden Völkerrecht gehörenden Menschenrechte“ ergänzt worden ist.

Verwirklichung der Grundrechte

§ 15 Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

²Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden.

³Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

Grundrechte erfüllen verschiedene Funktionen. Nebst den subjektiven Ansprüchen haben Grundrechte auch einen positiven Gehalt. Sie stellen Grundprinzipien für die ganze Rechtsordnung dar und verpflichten damit alle staatlichen Organe. Dabei geht es um die Konkretisierung von Grundrechten in allen Rechtsbereichen, um eine grundrechtskonforme Haltung sowie Handhabung des staatlichen Handelns. Dieses Prinzip wird in den Absatz 1 und 2 verdeutlicht.

Absatz 3 nimmt diesen Gedanken auf, äussert sich aber über die Wirkung der Grundrechte unter Privaten. Damit ist die sogenannte Drittwirkung von Grundrechten angesprochen. Grundrechte sollen nicht nur im Verhältnis zwischen Behörden und

Privatpersonen gelten, sondern auch in einem ‚horizontalen‘ Verhältnis. Dies jedoch mit der Einschränkung, dass sie sich dazu eignen müssen, was nur in besonderen, meist durch das Bundeszivilrecht ausgestalteten Fällen zutrifft. Im Wesentlichen geht es darum, dass die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und des Privatrechts über den Persönlichkeitsschutz nach den Leitplanken der Grundrechte interpretiert werden. Sie entspricht im Wortlaut Artikel 35 Abs. 3 der Bundesverfassung.

Grundrechtsziele

§ 16 Kanton und Gemeinden setzen sich über die einklagbaren Grundrechte hinaus zum Ziel, dass

- a) die Anliegen von Kindern, Jugendlichen, Betagten und Behinderten berücksichtigt werden,**
- b) Menschen, welche wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit sowie ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage Hilfe brauchen, die für ihre Existenz notwendigen Mittel erhalten,**
- c) die Gleichstellung von behinderten Menschen, insbesondere der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, soweit wirtschaftlich zumutbar, gewährleistet wird,**
- d) alle ihren Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können und gegen die Folgen von unverschuldeter Arbeitslosigkeit geschützt sind.**

Das Plenum des Verfassungsrates hat am 20. September 2001 beschlossen, die Aufnahme von über die Bundesverfassung hinausgehenden Sozialrechten in die künftige Kantonsverfassung zu prüfen. Grundrechte sind im Einzelfall direkt einklagbar. Sozialrechte nur, sofern sie justizabel sind, was im Einzelfall oft umstritten ist. Im Verlauf der Beratung ist das Plenum der Auffassung der Mehrheit der vorberatenden Sachkommission gefolgt, wonach anstelle von Sozialrechten Sozial- bzw. Grundrechtsziele im Sinne von Handlungsanweisungen an die kantonalen Behörden in die neue Verfassung aufzunehmen seien. Ausnahmen bilden im vorliegenden Entwurf die beiden neuen Sozialrechte in § 10 Abs. 2 Lit. b) und c).

Die Gleichstellung von behinderten Menschen in Lit. c) ist im Rat mehrmals kontrovers diskutiert worden. Dabei stand die Frage im Zentrum, ob die Bestimmung als subjektiv einklagbares Recht gemäss Beschluss des Verfassungsrates vom 20. September 2001²² in § 8 Abs. 3 oder bloss als Grundrechtsziel im § 16, Lit. c) in die Verfassung aufzunehmen sei. Der Beschluss des Verfassungsrates vom 20. September 2001 verlangte, dass die neue Kantonsverfassung ein eigenständiges verfassungsmässiges Recht für Behinderte enthalten soll, nicht bloss einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag oder ein Grundrechtsziel. In der Beratung vom 26. November 2002 wurde dieser Absatz nochmals intensiv diskutiert, und vorgeschlagen, das Anliegen in die Grundrechtsziele aufzunehmen. Auf diesem Wege könne viel eher erreicht werden, dass der Gesetzgeber und die Verwaltung konkret verpflichtet würden, bestehende Hindernisse und Benachteiligungen, mit denen die Behinderten konfrontiert sind, abzubauen und künftig solche zu vermeiden. Dieser

²² vgl. Wortprotokoll Nr. 13, S. 26/27; es wurde mit 34 zu 12 Stimmen für ein eigenständiges verfassungsmässiges Recht für Behinderte namentlich abgestimmt.

Argumentation folgte genau die Hälfte der anwesenden Ratsmitglieder. Die andere Hälfte hielt an der Aufnahme eines eigenständigen verfassungsmässigen Rechts fest. Mit Stichentscheid der Präsidentin fand dieses dann Eingang in den ersten Entwurf. In der ersten Lesung vom 17./18. Juni 2003 hingegen entschied der Rat sehr knapp mit 27 zu 25 Stimmen, die Bestimmung nun doch als Grundrechtsziel in die Verfassung aufzunehmen und im vorliegenden § 16, Lit. c) zu integrieren. (Vgl. Kommentar zu § 8 und Wortprotokoll Nr. 28, S. 26-34).

In Lit. d) hat sich das Plenum für die Beibehaltung dieser Bestimmung aber gegen die Ergänzung, dass "...[alle ihren Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen] und existenzsichernder Entlöhnung [bestreiten können]..." ausgesprochen. Die vom Plenum gutgeheissene Formulierung entspricht dem unter Artikel 41, Lit. d) aufgeführten Sozialziel der Bundesverfassung: "Bund und Kantone setzen sich, in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privaten Initiative, dafür ein, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können." Mit dem Wort (Lebens-)Unterhalt ist eigentlich gesagt, was mit diesem Arbeitsentgelt finanziert werden soll, nämlich das Mindestmass an Lebenskosten, die jemand aufwenden muss, um die eigene Existenz fristen zu können.

III. ZIELE UND MITTEL DES STAATLICHEN HANDELNS

Die geltende Kantonsverfassung äussert sich nur sehr knapp zu den Aufgaben des Staates. Sie nennt lediglich die Förderung des Erziehungswesens und der Volksbildung, die Unterbringung und Erziehung verwahrloster und gebrechlicher Kinder, die öffentliche Fürsorge, die Unterstützung der Krankenpflege und die Fürsorge für das Alter. Zudem verfügt die heutige Verfassung mit § 11 über eine allgemeine Aussage, wonach der Staat nach Kräften für die Wohlfahrt des Volkes wirken und dessen Erwerbsfähigkeit fördern soll.

Mit Beschluss vom 11. Januar 2001 hat der Verfassungsrat beschlossen, auf einen Verfassungsvorbehalt zu verzichten. Der Verzicht erlaubt es den Behörden wie bis anhin, eine neue, in der Verfassung noch nicht genannte Aufgabe zu übernehmen, ohne die Verfassung vorgängig zu aktualisieren. Der Katalog der Staatsaufgaben muss nicht dem Anspruch der Vollständigkeit genügen, er ist nicht abschliessend.

Die Sachkommission hat bei der Ausformulierung des Kataloges das Schwergewicht auf den hohen politischen Stellenwert der Staatsaufgaben gelegt, und zwar in dem Sinne, dass der Souverän mit der Aufnahme von Staatsaufgaben in die Verfassung zum Ausdruck bringen will, dass die Behörden des Kantons grundsätzlich im Sinne des Verfassungsauftrages tätig werden sollen. Sie hat sich folglich dafür entschieden, mit den Staatsaufgaben ein Programm und Leitsätze für die Zukunft des Kantons zu entwickeln. Um mit der Definition der einzelnen Staatsaufgaben auch qualitative Aussagen verbinden zu können, hat die Kommission dem Plenum einen ausführlichen Katalog vorgeschlagen, dessen Formulierungen eher offen, politisch-programmatisch gehalten sind und trotzdem gewichtige Kernaussagen für und Erwartungen an das künftige staatliche Handeln enthalten. Die Möglichkeit, die der Verzicht auf den Verfassungsvorbehalt geboten hat, nämlich eine kurze, eine Kernverfassung zu schreiben, ist somit in den Hintergrund gerückt: Eine stichwortartige Aufzählung einzelner Staatsaufgaben hätte bloss vage materielle Aussagen enthalten können.

Das Plenum ist dem Konzept der Kommission gefolgt und hat in einer intensiven, zum Teil von knappen Entscheiden gefolgten Debatte den Katalog detailliert vorberaten. In der ersten Lesung wurde ein Antrag, der Überschneidungen mit der Bundesverfassung in den Staatsaufgaben nicht mehr explizit erwähnt hätte, mit 34 zu 16 Stimmen abgelehnt. Eine neue Verfassung soll die Aufgaben eines Staatswesens aufzählen und keine Verweise auf die Bundesverfassung und allenfalls verschiedene andere Gesetze enthalten. Die Verfassung soll bürgernah, lesbar und überschaubar sein. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 10-17)

Leitlinien staatlichen Handelns

§ 17 Der Staat orientiert sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben an den Bedürfnissen und am Wohlergehen der Bevölkerung. Er berücksichtigt dabei die Würde, die Persönlichkeit und die Eigenverantwortung des Einzelnen.

²Er sorgt für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und handelt nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit.

³Er sorgt für Chancengleichheit und fördert die kulturelle Vielfalt, die Integration und die Gleichberechtigung in der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Entfaltung im Kanton und in der Region.

In Absatz 2 wird der Kanton zum Handeln nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit aufgerufen. Da gleichzeitig die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen genannt ist, wird die Nachhaltigkeit hier nicht bloss ökologisch verstanden: Entsprechend der aktuellen Lehre ist hier die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit mitgemeint.

Im Übrigen entspricht der vorgeschlagene Paragraph den Beschlüssen des Plenums, womit auch darauf verzichtet wird, die Mittel staatlicher Aufgabenerfüllung allgemein zu regeln. Dieser Verzicht entspricht der Entscheidung der meisten neueren Kantonsverfassungen (vgl. z.B. BL, SO, AG, BE).

Überprüfung der Aufgabenerfüllung

§ 18 Die zuständigen Behörden des Staates überprüfen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.

In der ersten Lesung vom 21. August 2003 beschloss das Plenum, die Überprüfung staatlicher Aufgabenerfüllung nicht bloss auf die finanziellen Auswirkungen zu beschränken. Die staatlichen Aufgaben sollen vielmehr periodisch umfassend evaluiert werden, wie dies heute im Rahmen der Politikplanung geschieht (Politikplan).

Grundsätze der Bildung und Erziehung

§ 19 Der Staat sorgt für ein umfassendes Bildungsangebot. Das Bildungswesen hat zum Ziel, die geistigen und körperlichen, schöpferischen, emotionalen und sozialen Fähigkeiten zu fördern, das Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitmenschen und der Mitwelt zu stärken sowie das Hineinwachsen in die Gesellschaft vorzubereiten und zu begleiten.

Zu Beginn der Regelung des Bildungsbereiches ist das Bildungsziel zu nennen, in den folgenden Bestimmungen (§ 20 – 25) das Bildungsangebot. Die Bildung ist – neben dem Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Staat – einer der klassischen kantonalen Kompetenzbereiche (mit Ausnahme der ETH), weshalb sich eine ausführliche Regelung aufdrängt.

Mit dem Begriff „Mitwelt“ ist mehr gemeint als mit „Umwelt“: Mitwelt umfasst die Umwelt unter Einschluss der kulturellen Werte und bezeichnet die Verantwortungsbeziehung des Einzelnen, der zu dieser Welt gehört.

Schulen, Kindergärten und Heime

§ 20 Der Staat führt Kindergärten und Schulen und führt oder unterstützt Sonderschulen und Heime.

²Staatliche Kindergärten, Schulen, Sonderschulen und Heime werden konfessionell und politisch neutral geführt.

³Die Kindergärten, Schulen, Sonderschulen und Heime fördern und fordern alle Kinder und Jugendlichen gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen. Sie fördern die Integration aller Kinder und Jugendlichen in die Gesellschaft und vermitteln zwischen den Kulturen.

Die Erwähnung der Kindergärten in der Kantonsverfassung ist neu. Es soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Kindergarten ein vollwertiges Element unseres Bildungssystems ist und insbesondere im Bereich der Integration wichtige Aufgaben übernimmt. Ob die Altersgrenzen der obligatorischen Schulpflicht den Kindergarten mit einschliesst oder nicht, ist auf Gesetzesebene zu regeln.

In Absatz 2 werden nur die rein staatlichen Bildungsinstitute, nicht aber alle subventionierten privaten Lehranstalten an das Gebot der konfessionellen und politischen Neutralität gebunden. Es ist nicht Aufgabe der Kantonsverfassung, (einzelne) Kriterien für eine staatliche Unterstützung von Privatschulen zu formulieren. Kriterium für die Subventionswürdigkeit ist nicht die konfessionelle oder politische Neutralität, sondern die Frage, ob eine Schule einem öffentlichen Bedürfnis entspricht, das der Staat nicht befriedigen kann oder will. Entscheidend sind ferner die Qualität des Unterrichts, die Qualifikation der Lehrpersonen, die Bildungsinhalte und die pädagogische Ausrichtung. Auch weiterhin haben Privatschulen keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung, vielmehr wird der Grosse Rat frei sein, den Entscheid über eine allfällige Subvention von den obengenannten Kriterien abhängig zu machen.

In Absatz 4 wurde die Formulierung "und vermitteln zwischen den Kulturen" in der ersten Lesung vom 21. August 2003 mit grossem Mehr gegen sieben Stimmen beibehalten. Seit der Gründung des liberalen Staates vor rund 200 Jahren hat die Schule nicht nur einen privaten Auftrag quasi zur Veredelung des Menschen. Sie hat einen öffentlichen Auftrag, am Aufbau des demokratischen Staates mitzuarbeiten, indem sie die jungen Menschen auf diese Aufgabe im Staat vorbereitet. Wesentliche Aufgabe war von Anfang an die Integration, um sozialpolitische und konfessionelle Differenzen einzuebnen, als Voraussetzung, um an der öffentlichen Aufgabe teilnehmen zu können. Dieser Integrationsauftrag hat sich nun weiter entwickelt, indem zu den sozialen, politischen und konfessionellen Differenzen noch kulturelle, ethnische und sprachliche Differenzen dazugekommen sind. Der Auftrag bleibt der Gleiche. Die Schule kommt ohnehin nicht darum herum, sich mit diesen Differenzen auseinander zu setzen. Sie muss diesen Integrationsauftrag ausüben im Interesse des Ganzen, aber auch im "eigenen" Interesse. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 19-20).

Schulbesuch

§ 21 Der Besuch einer Schule ist im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen obligatorisch.

²Der Besuch staatlicher Kindergärten und Schulen ist unentgeltlich. Die Lehrmittel werden während der obligatorischen Schulzeit unentgeltlich abgegeben.

Die in Absatz 2 genannte unentgeltliche Abgabe von Lehrmitteln blieb in der Vorberatung mit 23 zu 19 Stimmen auf die obligatorische Schulzeit beschränkt und wurde in der ersten Lesung vom 21. August 2003 stillschweigend genehmigt.

Aufsicht über nichtstaatliche Schulen

§ 22 Nichtstaatliche Kindergärten und Schulen sind bewilligungspflichtig und unterstehen der Aufsicht des Kantons.

Mit dem heute vorliegenden Paragraphen 22 wird einerseits die Idee eines Bildungsgutscheines abgelehnt und andererseits das in § 15 der geltenden Kantonsverfassung ausgesprochene Subventionsverbot für Privatschulen fallen gelassen.

Das System des Bildungsgutscheines liegt in der Entkoppelung von Staatsangebot und Staatsfinanzierung. Über Bildungsgutscheine sollen nicht mehr nur die Bildungsstätten finanziert werden (Objektfinanzierung), sondern die Auszubildenden (Subjektfinanzierung), die staatliche Finanzierung soll nicht mehr angebots-, sondern nachfrageorientiert sein. Der Bildungsgutschein gibt die Berechtigung, bestimmte Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Der Verzicht auf die Umstellung des heutigen Bildungssystems auf dasjenige des Bildungsgutscheines bedeutet, dass das Bildungswesen primäre Staatsaufgabe bleibt, und eben nicht vorwiegend als privates Gut bewertet und den Gesetzen des Marktes ausgesetzt wird. Es wäre jedoch bildungspolitisch zu kurzsichtig, daraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass das Instrument der Subjektfinanzierung in der Verfassung ausdrücklich verboten werden soll.

Der Verzicht auf das Subventionsverbot von Privatschulen ermöglicht es, ein Relikt aus der Zeit des Kulturkampfes zu beseitigen. Es ist unbestritten, dass Privatschulen insbesondere im Bereich der Pädagogik und Didaktik immer wieder neue Modelle entwickelt haben, die auch die staatlichen Schulen zu Innovationen angeregt haben. Eine grundsätzlich abwehrende Haltung des Staates gegenüber Privatschulen ist deshalb nicht mehr angebracht. Es soll künftig möglich sein, auf der Basis des Subventionsgesetzes unter bestimmten Bedingungen Subventionen an Privatschulen auszurichten. So kann der Staat Beiträge leisten an frei zugängliche Schulen, die entweder auf der Basis einer Leistungsvereinbarung Bildungsgänge anbieten, welche die staatliche Schule nicht anbieten kann oder will, oder die Konzepte entwickelt haben, die der Staat für besonders förderungswürdig erachtet.

Der Verzicht auf das ebenfalls kulturkämpferische Lehrverbot gegenüber geistlichen Personen (§ 13 Abs. 2 KV BS) ist selbstverständlich.

Universität und Fachhochschulen

§ 23 Der Kanton betreibt eine Universität und Fachhochschulen. Er strebt dabei kantonsübergreifende Trägerschaften an.

²**Die Hochschulen fördern die wissenschaftliche Erkenntnis durch Lehre und Forschung und erfüllen ihre Aufgaben im Dienste der Allgemeinheit.**

³**Der Kanton unterstützt die interdisziplinäre Forschung.**

In der geltenden Verfassung fehlt jeder Hinweis auf die Universität Basel und die vom Kanton mitgetragenen Fachhochschulen.

Der Wortlaut, wonach der Kanton diese betreibt und dabei kantonsübergreifende Trägerschaften anstrebt, bringt klar zum Ausdruck, dass die Hochschule eine regionale öffentliche Trägerschaft haben soll.

Berufsbildung

§ 24 Der Staat gewährleistet und unterstützt eine vielfältige berufliche Ausbildung. Er übt die Aufsicht über das Berufsbildungswesen aus.

²**Der Staat unterstützt die berufsorientierte Weiterbildung und Umschulung.**

Die Berufsbildung ist in ihren Grundzügen bundesrechtlich geregelt, deren Umsetzung aber den Kantonen übertragen. Die ausdrückliche Erwähnung der Berufsbildung und die Verknüpfung mit der berufsorientierten Weiterbildung und Umschulung zeigt die Bedeutung der dualen Berufsausbildung und stärkt deren Stellung neben den tendenziell wachsenden Vollzeitschulen (Gymnasien, Diplommittelschulen respektive Fachmaturitätsschulen, Handelsmittelschule).

Der Begriff "gewährleistet" steht im Zusammenhang mit einer vielfältigen beruflichen Ausbildung. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass jeder Beruf, insbesondere ein ausgestorbener Beruf, in Basel erlernt werden können muss. Hingegen bedeutet das Wort "gewährleistet", dass der Staat dafür sorgt, dass insbesondere in Zusammenarbeit mit den Privaten eine solche Berufslehre möglich ist. Dazu gehört beispielsweise die Berufsschule oder die Gewerbeschule. Private sind weiterhin aufgerufen, eine wichtige Trägerrolle zu bieten. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 20-21)

Erwachsenenbildung

§ 25 Der Staat unterstützt die allgemeine Erwachsenenbildung und erleichtert die Aus- und Weiterbildung durch finanzielle Beiträge oder andere Massnahmen zur Förderung der Chancengerechtigkeit.

Erwachsenenbildung im Sinne einer nachholenden oder ergänzenden Ausbildung und Weiterbildung ist eine rein kantonale Aufgabe. Die ausdrückliche Erwähnung ist unter diesem Aspekt und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im immer wieder stark wechselnden Arbeitsmarkt die Chancen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen verbessert werden sollen, selbstverständlich.

Die Kommission und in der Folge das Plenum hatte die Erwachsenenbildung in zwei Absätzen geregelt, wobei sie Kanton und Gemeinden zur Unterstützung der allgemeinen Erwachsenenbildung verpflichtete, bei der Leistung finanzieller Beiträge aber

nur den Kanton erwähnte. Wird bei der Finanzierung aber nur vom Kanton gesprochen, so muss auf eine abschliessende kantonale Kompetenz geschlossen werden. Die Unterstützung der Erwachsenenbildung sollte aber auch den Gemeinden offen gehalten werden. Die Redaktionskommission hat deshalb die beiden Absätze zusammengefasst und das allgemeine Subjekt „Staat“, das eben Kanton und Gemeinden beinhaltet, eingesetzt.

Der Begriff „Chancengerechtigkeit“ ist der „Chancengleichheit“ vorzuziehen, da die Weiterbildung im Sinn einer ständigen Egalisierung der Chancen keine Staatsaufgabe sein kann. Hingegen soll dort eine Subvention möglich sein, wo wegen spezieller Umstände ein spezifischer Handlungsbedarf besteht und es deshalb die Gerechtigkeitsvorstellung verlangt, der betreffenden Person nochmals eine Chance zu bieten.

Öffentliche Sicherheit

§ 26 Der Staat gewährleistet die öffentliche Sicherheit und Ordnung und den Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch.

²Er trifft Massnahmen zur Katastrophenvorsorge und schützt den öffentlichen Frieden durch Gewaltprävention und Konfliktbewältigung.

Öffentliche Sicherheit ist eine Kernaufgabe des Staates. Der Bevölkerung ist öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, aber auch das Gefühl für Sicherheit zu vermitteln.

Soziale Sicherheit

§ 27 Der Staat sorgt in Zusammenarbeit mit den Direktbetroffenen, mit privaten Organisationen und in Ergänzung zu den Leistungen des Bundes dafür, dass Menschen, die der Hilfe bedürfen oder in Not sind, ausreichende Pflege, Unterstützung und Obdach erhalten.

Ausgangspunkt dieser Regelung ist ein modernes Verständnis des Sozialstaates, wonach die postulierte soziale Sicherheit Grundlage für das Zusammenleben bildet. Die ursprüngliche Ergänzung dieser Bestimmung um die „materielle Sicherung der Frauen vor und nach einer Geburt“ hat nun bei den Grundrechten Aufnahme gefunden.

Familien und familienähnliche Lebensgemeinschaften

§ 28 Der Staat schützt Familien sowie familienähnliche Gemeinschaften und ihre Kinder.

Die vom Rat beschlossene These hatte mit der Formulierung „Ehe und familienähnliche Gemeinschaften mit und ohne Kinder“ auch die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare erreichen wollen. Das in der Zwischenzeit aufgenommene Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung gewährt nun aber diesen Schutz in einem weitaus stärkeren Masse. Deshalb hat die Redaktionskommission die These gekürzt und das Gewicht auf den Schutz des Kindes, das in einer der heute gängigen Familienstrukturen lebt, gelegt.

Kinder und Jugendliche

§ 29 Der Staat sorgt für das Wohlergehen und den Schutz der Kinder und Jugendlichen.

²Er fördert ihre kulturelle, intellektuelle und künstlerische Entwicklung, ihre soziale Integration und sportliche Betätigung.

³Er unterhält und fördert in Zusammenarbeit mit Privaten Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder, Vorschulkinder und Schulkinder.

Diese Staatsaufgabe trägt der modernen Kinder- und Jugendpolitik Rechnung. Diese umfasst unter anderem die Förderung (ausser)schulischer Kinder- und Jugendarbeit, die Sucht- und Gewaltprävention sowie die Verbesserung der Betreuungseinrichtungen für kleinere und grössere Kinder.

Betagte

§ 30 Der Staat fördert in Zusammenarbeit mit Privaten die Lebensqualität der Betagten.

Diese Bestimmung ist das Korrelat zur Förderung der Anliegen der Kinder und Jugendlichen.

Gesundheit

§ 31 Der Staat schützt und fördert die Gesundheit der Bevölkerung.

²Er gewährleistet eine allen im gleichen Masse zugängliche medizinische Versorgung.

³Er fördert die Selbsthilfe und die Hilfe und Pflege zu Hause.

⁴Er trifft Massnahmen im Bereich der Sozial- und Präventivmedizin.

⁵Er achtet auf die Wahrung der Patientenrechte.

Paragraph 31 definiert die Aufgaben des Staates in der Gesundheitspolitik im Allgemeinen. Als Schwerpunkte sind die Gesundheitsförderung, die Prävention und die

Gewährleistung einer adäquaten Versorgungssicherheit angesprochen. Gemäss Absatz 2 hat der Staat dafür zu sorgen, dass eine medizinische Versorgung, sei es durch öffentliche oder private Leistungsbringer, besteht. Die Meinung ist, dass das staatliche Engagement, z.B. im Fall der Spitäler und Kliniken, nicht nur ein subsidiäres ist, sondern dass dem Staat im Zusammenspiel mit den privaten Gesundheitsleistungen, Ärzten, etc. eine führende Rolle zukommt. Damit wird dem bestehenden baselstädtischen Gesundheitssystem mit einem öffentlichen, einem gemeinnützigen und einem gewinnorientierten Teil Rechenschaft getragen. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 21-23 & S.34-37)

Spitäler

§ 32 Der Kanton betreibt öffentliche Spitäler und Kliniken oder beteiligt sich an kantonsübergreifenden Trägerschaften.

²Er sorgt mit den Gemeinden und privaten Trägerschaften sowie in Absprache mit der Region für die Bereitstellung von weiteren notwendigen öffentlichen Spitälern, Kliniken und Einrichtungen.

Paragraph 32 enthält die Bestimmungen zu den Leistungserbringern im Gesundheitswesen, also den Spitälern, Kliniken und sonstigen Einrichtungen. Die Formulierung "der Kanton betreibt öffentliche Spitäler" besagt, dass es einen Kern von Spitälern geben soll, die auf jeden Fall vom Kanton, respektive einer selbständigen öffentlichen Trägerschaft betrieben werden. Die Formulierung bedeutet aber auch, dass solche Spitäler ausgegliedert werden können. Mit dem Wort "betreiben" wurde bewusst der gleiche Begriff wie bei den Universitäten (§ 23) gewählt. Im Übrigen sollen auch die Kliniken und Spitäler durch kantonsübergreifende Trägerschaften geführt werden können. In Absatz 2 soll die Versorgung explizit auch für weitere notwendige öffentliche Spitäler und Kliniken in Absprache mit der Region, mit den Gemeinden und mit privaten Trägerschaften gewährleistet werden. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 21-23 & S.34-37)

Aufsicht über das Gesundheitswesen

§ 33 Das Gesundheitswesen und die Ausübung der Gesundheitsberufe unterstehen der Aufsicht des Kantons.

Diese Bestimmung entspricht geltendem Recht. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 21-23 & S. 34-37)

Wohnen

§ 34 Der Staat fördert im Interesse eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes den Wohnungsbau. Er achtet dabei auf ein angemessenes Angebot vor allem an familiengerechten Wohnungen zu tragbaren Bedingungen.

Die Staatsaufgabe „Wohnen“ stand in Konkurrenz zum Grundrechtsziel, „dass alle zu tragbaren Bedingungen wohnen können“. Die Förderung des Wohnungsbaues ist jedoch eher eine aktuelle Aufgabe, die der Staat auf verschiedene Weise lösen kann, als ein Grundrechtsziel, das programmatisch anzeigt, wohin sich die Gesetzgebung entwickeln soll. Das Plenum hat diese Auffassung in seiner ersten Lesung vom 21. August 2003 stillschweigend gebilligt.

Grundsätze der Wirtschaftspolitik

§ 35 Der Staat fördert eine vielseitige und wettbewerbsfähige Wirtschaft und sorgt mit günstigen Rahmenbedingungen für eine strukturell ausgewogene und leistungsfähige Wirtschaft.

²Staatliche Förderungsmassnahmen haben insbesondere den Belangen der kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung zu tragen.

In den Paragraphen 35 und 36 werden die Thesen zu „Arbeit“ und „Wirtschaft“ konkretisiert.

In Absatz 1 wird der Staat nicht bloss verpflichtet „günstige Rahmenbedingungen für eine strukturell ausgewogene und leistungsfähige Wirtschaft zu schaffen“, sondern es wird ihm eine allgemeine Wirtschaftsförderungspflicht auferlegt und er wird darüber hinaus verpflichtet, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen.

Es geht dabei um die verfassungsrechtliche Basis für ein positives, die Wirtschaft förderndes Handeln des Staates.

Die soziale Nachhaltigkeit ist hier nicht mehr explizit genannt, nachdem dieser Grundsatz gemäss § 17 für alle Staatsaufgaben gilt. Das Plenum hat sich in der ersten Lesung dagegen ausgesprochen, die ursprüngliche Formulierung eines zweiten Absatzes wieder aufzunehmen, wonach der Staat sich bei seiner Wirtschaftspolitik explizit an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der sozialen Verantwortung orientieren sollte.

In Absatz 2 ist in Ergänzung der These das Wort „insbesondere“ eingefügt worden, damit nicht nur Massnahmen getroffen werden können, die alleine die KMU fördern.

Arbeit

§ 36 Der Staat trifft in Ergänzung zum Bundesrecht Vorkehrungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Er betreibt eine aktive Beschäftigungspolitik.

²Er sorgt dafür, dass die Arbeitsbedingungen nicht diskriminierend sind.

³Er fördert die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Betreuungsaufgaben.

Ein Antrag auf Ergänzung von Absatz 1 (analog § 35, Abs.2 des ersten Entwurfs) durch "[Der Staat] strebt die Vollbeschäftigung zu existenzhaltenden Bedingungen an und [trifft in Ergänzung zum Bundesrecht Vorkehrungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit]." wurde mit 27 zu 16 Stimmen in der ersten Lesung vom 21. August 2003 abgelehnt. Generell ist zu sagen, dass zwar Arbeitslosigkeit vermieden werden soll, dass es aber nicht Aufgabe des Staates sein kann, allen einen Arbeitsplatz zu garantieren. Mit 23 zu 20 Stimmen wurde der Ergänzung, respektive Wiederaufnahme von "Er betreibt eine aktive Beschäftigungspolitik." zugestimmt. Es wird damit die Beschäftigungspolitik des Staates selber angesprochen. Das Plenum hatte ursprünglich von einer „Förderung“ einer aktiven Beschäftigungspolitik gesprochen. Die "Förderung" einer Beschäftigungspolitik wäre jedoch nur dort möglich, wo das Verhalten oder die „Politik“ Dritter beeinflusst werden soll. Die Förderung scheint sich also auf die „Politik“ der Arbeitgeber oder der Wirtschaft zu beziehen. Wenn der Staat nun das Handeln Privater lenkt, kann deshalb nicht von „Fördern einer Beschäftigungspolitik“ gesprochen werden - hier betreibt der Staat (Beschäftigungs-)Politik. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 24-25).

Verkehrspolitik

§ 37 Der Staat sorgt für eine sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Mobilität.

²Er setzt sich für einen attraktiven Agglomerationsverkehr, für rasche Verbindungen zu den schweizerischen Zentren und für den Anschluss an die grossen internationalen Verkehrsachsen ein.

³Er trifft Massnahmen zur Koordination der einzelnen Verkehrsträger. Der öffentliche Verkehr geniesst Vorrang. Im Übrigen ergänzen sich der öffentliche Verkehr und der Individualverkehr.

⁴Er fördert den Gütertransport auf Schiene und Rhein.

⁵Er unterstützt im Rahmen der Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft der Region einen trinationalen Landesflughafen mit europäischer Bedeutung.

In Absatz 3 wurde ein Antrag auf Streichung von "Der öffentliche Verkehr geniesst Vorrang." in der ersten Lesung mit grossem Mehr gegen vier Stimmen abgelehnt. Der darauffolgende Satz "Im Übrigen ergänzen sich der öffentliche Verkehr und der Individualverkehr." spricht sich grundsätzlich für einen Verkehr aus, der z.B. die Möglichkeiten von 'Bike and ride' oder 'Park and ride' nutzt. Das Plenum hat daher diesen Satz in der ersten Lesung belassen. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 25-26)

Energie

§ 38 Der Staat sorgt für eine sichere, volkswirtschaftlich bestmögliche und umweltgerechte Energieversorgung.

²Er fördert die Nutzung von erneuerbaren Energien, die Nutzung neuer Technologien und die dezentrale Energieversorgung sowie den sparsamen und rationalen Energieverbrauch.

³Er trifft Massnahmen zur Verminderung des Gebrauchs von fossilen Brennstoffen.

⁴Er wendet sich gegen die Nutzung von Kernenergie und hält keine Beteiligungen an Kernkraftwerken.

Mit dieser Bestimmung soll einerseits der sicheren Energieversorgung des Kantons, andererseits dem Prinzip der Nachhaltigkeit Rechnung getragen werden.

An den heute geltenden Grundsätzen, wonach Basel-Stadt keine Beteiligungen an Kernkraftwerken hält und sich gegen die Nutzung der Kernenergie wendet, wird im Abs. 4 festgehalten.

Wasser

§ 39 Die Versorgung mit Wasser kann nicht an Unternehmen übertragen werden, an denen Private gewinnbeteiligt sind.

²Der Staat sichert die hochstehende Trinkwasserqualität und setzt sich für eine sparsame Verwendung des Brauchwassers ein.

Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass sich Private in irgendeiner Form an der Wasserversorgung gewinnorientiert beteiligen können.

Die in der Thesenphase eingebrachte Formulierung, wonach Wasser ein lebensnotwendiges Gut sei, wurde fallengelassen mit der Begründung, es sei die einzige Stelle, wo die Verfassung sich einer solchen ausschmückend-wertenden Sprache bedienen würde.

Umweltschutz

§ 40 Der Staat trifft Massnahmen zur Reinhaltung von Erde, Luft und Wasser.

²Er strebt im Interesse kommender Generationen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur in ihrer Erneuerungsfähigkeit und ihrer Nutzung durch den Menschen an.

³Er ist für die Erhaltung der Vielfalt von Tieren und Pflanzen besorgt.

⁴Er fördert die Wiederverwertung von Abfällen und Altstoffen und sichert die umweltgerechte Entsorgung nicht wiederverwendbarer Abfälle und die Reinigung der Abwässer.

⁵Er schützt den Menschen und seine Umwelt vor Lärm und sonstigen lästigen und schädlichen Einflüssen und trifft Massnahmen zur Vermeidung und Minderung von Risiken.

Im Absatz 2 wird das Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit staatlichen Handelns in erklärender Form nochmals verankert. Zudem ist mit der hier erfolgten Erklärung eine Verdeutlichung des Prinzips im Zusammenhang mit der kantonalen Umweltschutzpolitik verbunden, welche die Orientierungsfunktion und die programmatische Funktion der Verfassung verstärkt.

Raumplanung und Wohnumfeld

§ 41 Der Staat sorgt für die zweckmässige und umweltschonende Nutzung des Bodens.

²Er wahrt und fördert die städtebauliche Qualität und eine nachhaltige und auf die grenzüberschreitende Agglomeration abgestimmte Siedlungsentwicklung.

³Er sorgt für die Erhaltung und Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in der Stadt und in den Landgemeinden und insbesondere für den Schutz der Wohngebiete vor Verkehrsimmissionen.

Der Titel wird im Interesse der Zusammenlegung der verschiedenen Vorberatungs-Beschlüsse zur Wohnumfeldpolitik (vgl. Kommentar zu § 34) erweitert. Dies ist angezeigt, da die Erfüllung der Erhaltung und Verbesserung des Wohnumfeldes weit über Massnahmen der Raumplanung hinausgeht.

Das Bundesrecht setzt mit dem Raumplanungsgesetz (RPG)²³ und weiteren Erlassen den Rahmen. Mit der "zweckmässigen und umweltschonenden" Nutzung des Bodens wird der Grundsatz der "zweckmässigen und haushälterischen Nutzung" (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV und das RPG) als wegleitenden Grundsatz des Bundesrechts aufgenommen. Mit dem Begriff der "umweltschonenden" Nutzung des Bodens werden über die haushälterische Nutzung hinaus auch Kriterien der zweckmässigen Ordnung der Zonen mit unterschiedlicher Nutzung, wie sie das Bundesrecht ebenfalls vorschreibt, integriert.

²³ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), In Kraft getreten am 1. Januar 1980

Kultur

§ 42 Der Staat fördert das kulturelle Schaffen und den kulturellen Austausch.

²Er ist bestrebt, Erkenntnisse und Leistungen aus Kunst und Wissenschaft allen zugänglich zu machen und unterhält oder unterstützt Einrichtungen für die Pflege der Wissenschaften, der Künste und des Brauchtums.

³Er sorgt für die Erhaltung der Ortsbilder, Denkmäler und seiner eigenen oder der ihm anvertrauten Kulturgüter.

Laut Artikel 69 der Bundesverfassung sind die Kantone für den Bereich der Kultur zuständig, was die Formulierung einer Staatsaufgabe rechtfertigt.

Sport

§ 43 Der Staat fördert die sportliche Betätigung.

Medien

§ 44 Der Staat unterstützt die Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien.

²Er fördert den allgemeinen Zugang zu den Medien und Informationsquellen.

Öffentliche Sachen und Regale

§ 45 Der Staat übt die Hoheit über den öffentlichen Boden, die öffentlichen Gewässer und den Luftraum aus.

²Dem Kanton steht die ausschliessliche Nutzung

- a) der Bodenschätze und der Erdwärme sowie
- b) des Salzverkaufs

zu.

³Der Kanton kann diese Befugnisse selber ausnützen oder auf die Gemeinden oder Dritte übertragen.

⁴Den Gemeinden stehen das Jagd- und Fischereiregal zu. Bestehende Privatrechte bleiben vorbehalten.

⁵Der Kanton kann durch Gesetz im Rahmen der Wirtschaftsfreiheit weitere Monopole errichten.

Mit dieser Regelung wird die Herrschaft des Staates über die Regalrechte und die öffentlichen Sachen geregelt. Vorbild hierfür ist die Regelung in anderen Kantonsverfassungen.

Absatz 4 bildet eine Grundlage für das Monopol der Gebäudeversicherung, ohne dass diese wie in anderen Verfassungen (§ 128 KV Basel-Landschaft, § 55 Abs. 1 Lit. f) KV Aargau) ausdrücklich in die Kantonsverfassung aufgenommen werden müsste.

Während der ersten Lesung wurde die Redaktionskommission darauf aufmerksam gemacht, dass die Einwohnergemeinde Riehen bereits heute auf ihrem Gemeindegebiet Erdwärme gewinnt. Gemäss Bundesverfassung (Art. 94 Abs. 4) ist die Gewinn-

nung von Boden- und Wasserschatzen den Kantonen vorbehalten ist. Nach herrschender Lehre ist die Ordnung des Bergrechts, und zu diesem ist die Gewinnung der Erdwärme zu zählen, sowohl in öffentlichrechtlicher als auch in privatrechtlicher Hinsicht Sache des kantonalen Rechts. In der geltenden Kantonsverfassung von Basel-Stadt findet sich keine Bestimmung über die kantonalen Regale. Im baselstädtischen Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) ist in § 158 das Bergbauregal dem Kanton zugesprochen.

Im August 2003 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat mit dem Ratschlag Nr. 9262 vorgeschlagen, die Erdwärme neu ausdrücklich in das EG ZGB aufzunehmen und zwar *ex nunc*. Der Verfassungsrat hat in der ersten Lesung auf Antrag der Redaktionskommission beschlossen, den regierungsrätlichen Vorstoss aufzunehmen und deshalb in Absatz 2 die Erdwärme ausdrücklich zu regeln. Mit dem dritten Absatz wird sichergestellt, dass die Regale übertragbar sind.

Das Jagd- und das Fischereiregal sind bis anhin kantonale Monopole und sollen dies auch bleiben. Mit der ausdrücklichen Aufnahme der bestehenden Privatrechte (ehemalige Rechte wie Fischenzen) soll möglichen Rechtsunsicherheiten vorgebeugt werden.

IV. BÜRGERRECHT UND VOLKSRECHTE

Neben der Organisation der kantonalen Behörden ist die Regelung der politischen oder Volksrechte der zentrale Inhalt einer Kantonsverfassung. Aufgabe der Verfassung ist es, über das Bürgerrecht, die Stimmberechtigung, das aktive und passive Wahlrecht und die Volksrechte sowie die dazugehörigen Verfahrensgarantien Auskunft zu geben. Politisch umstritten sind nach wie vor die Beschränkung des Stimm- und Wahlrechts auf Schweizer und Schweizerinnen (§ 47) sowie der Eventualantrag (§ 61). Als weitere Neuerungen sind die Parteienfinanzierung (§ 63) und die Quartiermitsprache (§ 64) zu nennen.

1. Bürgerrecht

Einbürgerung

§ 46 Der Kanton und die Gemeinden fördern die Aufnahme neuer Bürger und Bürgerinnen. Der Kanton und die Bürgergemeinden regeln die Einzelheiten in ihrer Gesetzgebung.

Diese Regelung entspricht grundsätzlich der Bestimmung, die die Kommission Volksrechte vorgeschlagen hat. Mit grossem Mehr gegen sechs Stimmen sprach sich das Plenum für die Beibehaltung der expliziten Nennung von Kanton und Bürgergemeinden aus bei der Regelung der Einzelheiten in der Gesetzgebung. Das Bürgerrechtswesen in der Schweiz baut auf einem dreistufigen Verfahren auf: Das Bürgerrecht der Gemeinde bildet die Basis, darauf beruht dasjenige des Kantons und das der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Mit 31 zu 20 Stimmen wurde jedoch im ersten Satz der Zusatz gestrichen "sie sehen zu diesem Zwecke ein einfaches, rasches und diskriminierungsfreies Einbürgerungsverfahren vor".

In der ersten Lesung hat sich das Plenum zudem mit 27 zu 25 Stimmen gegen ein in der Verfassung verankertes Beschwerderecht bei Abweisung eines Gesuches um Einbürgerung entschieden, das in der bereinigten Fassung wie folgt lautete: "Personen, deren Gesuch um Einbürgerung abgewiesen worden ist, sind berechtigt, bei einem kantonalen Gericht wegen Rechtsverletzung oder bei Willkür Beschwerde zu führen." Auf Bundesebene fehlt bislang ein solches Beschwerderecht. Dieser abgelehnte Absatz 2 riskierte nach Auffassung der Mehrheit ein falsches Signal sowohl gegenüber denjenigen Instanzen, die sich heutzutage mit den Einbürgerungsfragen befassen, als auch gegenüber den Einbürgerungswilligen. Zudem gelte bereits heute in Basel eine sehr fortschrittliche Praxis: Wer länger als 15 Jahre im Kanton wohnt, verfügt über einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung und kann den Rechtsmittelweg beschreiten. (vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S. 18-23)

2. Stimmrecht

Voraussetzungen

§ 47 Stimmberechtigt ist, wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Basel-Stadt politischen Wohnsitz hat und nicht wegen psychischer Krankheit oder geistiger Behinderung entmündigt ist.

²Wer das Schweizerbürgerrecht nicht besitzt, aber die Bedingungen der Einbürgerung erfüllt, kann das aktive und passive Stimmrecht beantragen. Das Nähere regelt das Gesetz.

³Die Einwohnergemeinden können das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten auf weitere Einwohner und Einwohnerinnen ausdehnen.

⁴Das Stimmrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen wird durch das Gesetz geregelt.

Die in Absatz 1 verwendeten Begriffe „psychische Krankheit“ und „geistige Behinderung“ sollen in der laufenden Revision des Vormundschaftsrechts die heute noch verwendeten, aber veraltet anmutenden Ausschlussgründe „Geisteskrankheit“ und „Geistesschwäche“ ersetzen. Der „politische Wohnsitz“ befindet sich dort, wo die Schriften hinterlegt sind; er kann sich vom zivilrechtlichen Wohnsitz unterscheiden, für den die Absicht dauernden Verweilens, das Zentrum der Lebensgestaltung, massgebend ist.

In Absatz 2 geht es um Ausländer und Ausländerinnen, die sich an der politischen Auseinandersetzung im Kanton beteiligen wollen aber nicht einbürgern können oder wollen, weil zum Beispiel ihr Herkunftsland eine Doppelbürgerschaft ablehnt. In einer ersten Abstimmung in der Vorberatung beschloss das Plenum deutlich, auf ein Ausländerstimmrecht zu verzichten. In der ersten Lesung beriet dann das Plenum über neue Konsensvarianten und hiess schliesslich nach einer ausgiebigen und kontroversen Debatte die vorliegende Fassung mit 32 zu 22 zu 6 Stimmen (Namensaufruf) gut. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S. 24-38).

In Absatz 3 einigte sich das Plenum auf die vorliegende Variante mit 27 zu 16 Stimmen. Hierbei geht es um die Einwohnergemeinden, die den kantonalen Rahmen des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten auf weitere Einwohner ausdehnen jedoch nicht einschränken können. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S. 38-39)

Inhalt

§ 48 Stimmberechtigte haben das Recht:

- a) an den Volksabstimmungen teilzunehmen,**
- b) Wahlvorschläge einzureichen, sich an Wahlen zu beteiligen und in öffentliche Ämter gewählt zu werden,**
- c) Initiativen, Referenden und Volksaufträge einzuleiten und zu unterzeichnen.**

Die Bestimmung umschreibt den Inhalt des Stimmrechts und entspricht geltendem Recht.

Ausübung

§ 49 Das Stimmrecht wird am politischen Wohnsitz ausgeübt. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

²Wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, erwirbt mit der Niederlassung das Stimmrecht in Angelegenheiten des Kantons und der Einwohnergemeinde der jeweiligen Landgemeinde.

Das Stimmrecht wird am politischen Wohnsitz – das ist der Ort, wo die Schriften hinterlegt sind – ausgeübt. Die Stimmcouverts werden von dieser Behörde zugestellt. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 2)

In der Plenumsdebatte vom 30./31. Oktober 2001²⁴ war beantragt worden, die Redaktionskommission solle die Streichung des zweiten Satzes im Absatz 1 („Ausnahmen bestimmt das Gesetz.“) überprüfen; das Plenum hatte sich damals zu diesem Antrag nicht geäußert. Die Redaktionskommission hat sich mit 6 zu 0 Stimmen bei zwei Enthaltungen dafür ausgesprochen, die heute geltende Regelung beizubehalten, wonach es möglich ist, dass sich ein Kandidat oder eine Kandidatin auch ausserhalb des eigenen Wahlkreises aufstellen lässt. Die Gefahr, dass dies die Wahlchance lokaler Persönlichkeiten mindern würde, wird als gering eingestuft.

In Absatz 2 wird die bestehende strukturelle Besonderheit des Kantons sichtbar, wonach die Stimmberechtigten der Landgemeinden Bettingen und Riehen auch in stadtkommunalen Angelegenheiten über ein Mitbestimmungsrecht verfügen, jedoch nicht umgekehrt die Stimmberechtigten der Stadt in Bettingen und Riehen. Die Präzisierung „der Einwohnergemeinde der jeweiligen Landgemeinde“ ist notwendig, da die Einwohnergemeinde Basel wohl existiert (beispielsweise als Grundeigentümerin), jedoch das Stimmrecht in Sache der Einwohnergemeinde sich von dem in Kantonsache nicht trennen lässt.

Im Mitberichtsverfahren hatte die Redaktionskommission vorgeschlagen, die in der Vorberatung gutgeheissene Schutzbestimmung zu streichen, wonach es möglich sein müsste das Stimmrecht ohne unzumutbaren Aufwand auszuüben, da diesem Anliegen mit der brieflichen Stimmabgabe bereits seit langem Rechnung getragen sei. Die Sachkommission hat dem mit einer knappen Mehrheit zugestimmt.

Schutz

§ 50 Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass bei Volksabstimmungen und Wahlen der freie Wille ihrer Gesamtheit zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangt.

²Die Stimmberechtigten können wegen Verletzungen des Stimmrechts Beschwerde beim Kantonsgericht führen.

³Bei Volksabstimmungen und Wahlen ist das Stimmgeheimnis zu wahren. Vorbehalten bleiben Regelungen über Gemeindeversammlungen.

Der in Absatz 1 etwas schwerfällig anmutende Ausdruck „der freie Wille ihrer Gesamtheit“ ist notwendig, da Stimmrechtsbeschwerden nur erfolgreich sein können,

²⁴ vgl. Wortprotokoll Nr. 15 vom 30. Oktober 2001 (I. Teil: 9-11.30 Uhr) S. 7-10 & 17-24

wenn nicht nur der Einzelne seine Stimme nicht frei kundgeben konnte, sondern wenn der Wille der Gesamtheit unzulässig beeinflusst wurde, und dies einen Einfluss auf das Abstimmungsresultat hatte.

Die Kommission hatte dem Plenum eine ausführliche Variante des Absatz 2 präsentiert, der die Anfechtungsgründe der Stimmrechtsbeschwerde in einer nicht abschliessenden Aufzählung ausdrücklich genannt hat. Die Redaktionskommission kam zum Schluss, dass die Anfechtungsgründe nicht notwendigerweise in der Verfassung aufgelistet werden müssen.

In Absatz 3 sind die Gemeindeversammlungen explizit zu nennen, da in diesen grundsätzlich offen, und nur auf Verlangen geheim abgestimmt wird.

3. Wahlen

Volkswahlen

§ 51 Die Stimmberechtigten wählen:

- a) den Grossen Rat,**
- b) die sieben Mitglieder des Regierungsrates,**
- c) die Gerichtspräsidenten und Gerichtspräsidentinnen,**
- d) die Statthalter und Statthalterinnen der Gerichte,**
- e) die nebenamtlichen ordentlichen Richter und Richterinnen des Kantonsgerichts, des Zivilgerichts, des Strafgerichts und des Sozialversicherungsgerichts,**
- f) die baselstädtischen Mitglieder des National- und Ständerates.**

²Die Mitglieder der beiden eidgenössischen Räte werden für die gleiche Amtsdauer gewählt.

Paragraph 51 "Volkswahlen" steht in Zusammenhang mit § 53 "Wahlverfahren" und § 98 "Wahlen" durch das Parlament. Unbestritten war, dass an der Volkswahl der Gerichtspräsidien festgehalten werden soll. Der Souverän soll weiterhin die (Spitzen der) drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) direkt einsetzen. Die Volkswahl trägt auch dazu bei, dass die Gerichte in der Bevölkerung besser wahrgenommen werden und dass sie dabei volksnaher und besser integriert sind. Dies wiederum kann die Akzeptanz der Urteile beeinflussen.

Kontrovers diskutiert wurde in der ersten Lesung die Frage, ob die nebenamtlichen Richter und Richterinnen vom Volk oder vom Grossen Rat und im Majorz- oder Proporzverfahren gewählt werden sollen wie auch ob die Unterscheidung zwischen sogenannten ordentlichen Richtern und Richterinnen und den Ersatzrichtern und –richterinnen aufrecht zu erhalten sei. Der Verfassungsrat beschloss, dass die ordentlichen Richter und Richterinnen des Kantonsgerichts, des Zivilgerichts, des Strafgerichts und des Sozialversicherungsgerichts weiterhin durch das Volk (29 zu 21 Stimmen), neu aber nicht mehr nach dem Majorz- sondern nach dem Proporzwahlverfahren gewählt werden sollen (26 zu 23 Stimmen). Damit soll gewährleistet werden, dass alle Gesellschaftsschichten angemessen in den Gerichten vertreten sind. Für das Majorzwahlverfahren sprach, dass es sich bei den Richterwahlen um Persönlichkeitswahlen handelt, unabhängig von einem Parteiprogramm. Die Ersatzrichter und –richterinnen sollen demgegenüber wie bis anhin durch das Parlament (23 zu 22

Stimmen) und zwar nach dem Majorzwahlverfahren (26 zu 25 Stimmen) gewählt werden. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 2-9).

Der Verfassungsrat wird an dieser Stelle nicht aufgeführt, da es sich dabei um ein ausserordentliches Organ handelt. Er wird im Kapitel IX "Revision der Verfassung", § 148 Abs. 2 behandelt.

Wahlkreise

§ 52 Für die Wahl des Grossen Rates ist die Stadt Basel in drei Wahlkreise eingeteilt; die Landgemeinden Bettingen und Riehen bilden je einen Wahlkreis.

²Das Gesetz regelt die Ausgestaltung der Wahlkreise.

Sowohl eine Vereinigung aller Wahlkreise zu einem einzigen als auch die Vereinigung der Wahlkreise Bettingen und Riehen wurde in der Vorberatung im Plenum abgelehnt.

Wahlverfahren

§ 53 Der Grosse Rat wird, mit Ausnahme der Wahlkreise, in denen nur ein Mitglied zu wählen ist, nach dem Proporzwahlverfahren gewählt. Jede Landgemeinde hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

²Das Gesetz bestimmt das für die Zuteilung von Sitzen erforderliche Quorum.

³Für die Wahl des Regierungsrates, der Gerichtspräsidenten und Gerichtspräsidentinnen sowie der Statthalter und Statthalterinnen der Gerichte gilt das Majorzwahlverfahren.

⁴Für die Wahl der nebenamtlichen ordentlichen Richter und Richterinnen gilt das Proporzwahlverfahren. Der Kanton bildet den Wahlkreis.

Ursprünglich war als Absatz 4 eine Regelung über Massnahmen zur Förderung einer angemessenen Geschlechterparität in den baselstädtischen Behörden vorgesehen. Im Rahmen der Konkretisierung dieser These hat es das Plenum aber nicht bloss abgelehnt, Wahllistenquoten oder ähnliche spezifische Massnahmen ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen, sondern beschlossen, generell auf jegliche Fördermassnahme zu verzichten. Solche wurden als Eingriff in die Wahlfreiheit angesehen.

4. Kantonale Volksinitiativen und Volksauftrag

Grundsätze

§ 54 3000 Stimmberechtigte können jederzeit mit einer Initiative das Begehren stellen auf:

- a) Total- oder Teilrevision der Verfassung,**
- b) Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses, der dem Referendum untersteht.**

²**Das Begehren kann in der Form einer unformulierten Initiative oder, sofern es nicht die Totalrevision der Verfassung verlangt, in Form einer formulierten Initiative eingereicht werden.**

³**Formulierte Initiativen enthalten einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Unformulierte Initiativen müssen den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben.**

⁴**Das Gesetz regelt die Formerfordernisse.**

⁵**Initiativen sind innert 18 Monaten seit ihrer Publikation einzureichen.**

Der Verfassungsrat befürwortete mit 24 zu 22 Stimmen, dass neu eine Initiative von 3000 statt bis anhin 4000 Stimmberechtigten eingereicht werden kann. Mit dem Entwurf wird neu eine Sammelfrist eingeführt. Diese beträgt 18 Monate.

Der Begriff "Beschlusstexte" (Absatz 3) als mögliche Inhalte der formulierten Initiative entspricht geltendem Recht, wonach heute formulierte Verwaltungsinitiativen möglich sind. Der engere Begriff „Erlasstext“ hätte bedeutet, dass künftig bloss Initiativen eingereicht werden können, die Erlasse in Form von Gesetzes- und Verfassungstexten beinhalten.

Gültigkeit

§ 55 Die Staatskanzlei stellt fest, ob eine Initiative zustande gekommen ist.

²**Der Grosse Rat beziehungsweise auf dessen Vorlage oder auf Beschwerde hin das Kantonsgericht entscheiden über die Gültigkeit von Initiativen.**

³**Initiativen sind ganz oder teilweise ungültig, wenn sie:**

- a) gegen übergeordnetes Recht verstossen,**
- b) undurchführbar sind oder**
- c) die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren.**

Neu wird das Vorlagerecht des Grossen Rates (Absatz 2) eingeführt. Der Grosse Rat kann im Unterschied zu geltendem Recht auf die oftmals von politischen Auffassungen beeinflusste Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen verzichten und die Frage der Gültigkeit direkt dem Verfassungsgericht zum Entscheid unterbreiten.

Verfahren

§ 56 Initiativen sind innert der vom Gesetz bestimmten Fristen zu behandeln.

²Formulierte Initiativen sind den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen.

³Will 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.

⁴Bei unformulierten Initiativen bestimmt der Grosse Rat endgültig darüber, in welcher Form die Vorlage ausgearbeitet werden soll.

Die Möglichkeit, unformulierte Initiativen kommentarlos den Stimmberechtigten vorzulegen, besteht erst seit 1991. Mit Absatz 3 bleibt es gemäss Plenumsbeschluss (vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 10) weiterhin möglich, dass der Grosse Rat eine unformulierte Initiative unbearbeitet den Stimmberechtigten vorlegen kann, wenn er ein rasches Plebiszit erreichen möchte. In diesem Fall ist weder die Motivation des Grossen Rates (Ablehnung oder Gutheissung des Initiativbegehrens) noch eine Vernachlässigung der Steuerungsaufgabe des Parlamentes im politischen Prozess der Grund für die Durchführung der Abstimmung, sondern der fehlende Wille zur Ausformulierung. Dieses Thema war unbestritten, da es zwar in der Redaktionskommission (vgl. Protokoll vom 13.6.2003) nicht aber vom Plenum - weder in der Thesenphase noch in der ersten Lesung - diskutiert wurde.

Gegenvorschlag

§ 57 Der Grosse Rat kann jedem Initiativbegehren sowie einer Vorlage, die er aufgrund einer unformulierten Initiative ausgearbeitet hat, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

²Die Volksabstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag finden gleichzeitig statt.

³Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen und angeben, welcher sie im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Volksauftrag

§ 58 100 Stimmberechtigte können jederzeit dem Grossen Rat mit einem Volksauftrag schriftlich einen Antrag stellen. Der Grosse Rat behandelt diesen wie einen Anzug eines seiner Mitglieder.

Der Volksauftrag, wie ihn beispielsweise der Kanton Solothurn kennt („Volksmotion“) ist ein neues Instrument der politischen Einflussnahme für Stimmberechtigte, insbesondere auch um der Mitsprache in den Quartieren mehr Gewicht zu geben (vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 10-13). Inhalt können wie beim grossrätlichen Anzug Anregungen an den Regierungsrat oder an den Grossen Rat zu Änderungen der Verfas-

sung sowie für Gesetze und Beschlüsse oder zu Massnahmen der Verwaltung sein. Der Volksauftrag ermöglicht somit den Stimmberechtigten als einziges Mitwirkungsinstrument, auch im Verwaltungsbereich Einfluss zu nehmen. Der Volksauftrag steht in der Nähe der Petition, hat jedoch grössere Verbindlichkeit und grössere Öffentlichkeitswirkung. In der Vorberatung ist dieses neue Instrument mit 21 zu 19 Stimmen gutgeheissen worden, in der ersten Lesung mit 24 zu 20 Stimmen. Mit 36 zu 18 Stimmen lehnte das Plenum jedoch deren Behandlung wie einen Vorstoss (der die ganze Palette der Mitwirkungsmöglichkeiten im Grosse Rat beinhaltet) statt wie einen Anzug seiner Mitglieder ab. Der Begriff Anzug bezeichne die zielgerichtete Weiterführung des Volksauftrags: Die Regierung soll das Anliegen prüfen und berichten, und anschliessend kann es auf verschiedene Arten fortgeführt werden. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 10-13)

Dieses Recht ist gemäss Beschluss des Rates den Stimmberechtigten vorbehalten.

5. Referendum

Obligatorisches Referendum

§ 59 Den Stimmberechtigten werden obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet:

- a) **Verfassungsrevisionen,**
- b) **formulierte Initiativen,**
- c) **unformulierte Initiativen, denen der Grosse Rat nicht zustimmt oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt,**
- d) **Vorlagen, die der Grosse Rat aufgrund einer unformulierten Initiative ausgearbeitet hat,**
- e) **Staatsverträge, die mit der Verfassung nicht vereinbar sind,**
- f) **Änderungen des Kantonsgebiets, ausgenommen Grenzbereinigungen.**

²**Der Grosse Rat kann durch Beschluss weitere Vorlagen dem obligatorischen Referendum unterstellen.**

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Fakultatives Referendum

§ 60 Wenn 2000 Stimmberechtigte es innert 60 Tagen seit der Publikation verlangen, werden folgende Grossratsbeschlüsse der Volksabstimmung unterbreitet:

- a) **Gesetze,**
- b) **Ausgabenbeschlüsse in den vom Gesetz bestimmten Beträgen,**
- c) **Beschlüsse über finanzielle Zuwendungen an Parteien,**
- d) **Staatsverträge, soweit sie nicht obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen,**
- e) **alle anderen Beschlüsse, soweit sie nicht durch Verfassung oder Gesetz ausdrücklich vom Referendum ausgeschlossen werden.**

²**Nicht dem Referendum unterliegen folgende Grossratsbeschlüsse:**

- a) **Personenbezogene Beschlüsse wie insbesondere Wahlen, Amnestie und Begnadigung sowie Einbürgerungen,**
- b) **Beschlüsse im Zusammenhang mit der Ausübung von Mitwirkungsrechten des Kantons im Bund,**
- c) **Beschlüsse über das Budget und über die Genehmigung der Staatsrechnung,**
- d) **Beschlüsse über den Rahmen der Aufnahme von Fremdmitteln,**
- e) **Beschlüsse im Zusammenhang mit der Oberaufsicht über andere Gewalten,**
- f) **Beschlüsse betreffend öffentliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften,**
- g) **Grenzbereinigungen,**
- h) **Verfahrensbeschlüsse und Beschlüsse betreffend den Geschäftsverkehr mit anderen Behörden,**
- i) **Resolutionen.**

Grundsätzlich entspricht Paragraph 60 dem geltenden Recht. Neu ist allerdings die Verlängerung der Referendumsfrist von heute 42 auf neu 60 Tage, der das Plenum in der Vorberatung mit 32 gegen 18 Stimmen und in seiner ersten Lesung mit 33 zu 15 zugestimmt hat. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 13-15)

Auf eine ausdrückliche Nennung der finanziellen Untergrenzen der Referendums-tauglichkeit (mehr als Fr. 1'500'000.— bei einmaligen Ausgaben oder mehr als Fr. 300'000.— p.a. für wiederkehrende Ausgaben) wurde verzichtet. Damit soll eine Anpassung der entsprechenden Kompetenzbeträge weiterhin auf dem Wege der Gesetzgebung ohne obligatorische Volksabstimmung möglich sein.

Paragraph 60 wird in der zweiten Lesung des Verfassungsrates nochmals aufgegriffen werden. Es besteht Diskussionsbedarf zur Frage, ob Globalbudgets und Leistungsaufträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen oder nicht. Der jetzige Entwurf schliesst das Budget von der Referendumsunterstellung aus, das entspricht dem bisherigen Recht. Globalbudgets gehen weiter als konventionelle Budgets, der delegierte Handlungs- und Ermessensraum ist für den Adressaten viel grösser.

Zumindest nach der geltenden Verfassung sind Globalbudgets vom Referendum ausgenommen. Damit soll vor allem verhindert werden, dass durch ein Referendum ganze Einrichtungen des öffentlichen Dienstes lahm gelegt werden.

Neu sollen nun Globalbudgets mit Leistungsaufträgen verbunden werden. Das regelt § 97 des vorliegenden Entwurfes. Diese Verbindung von Globalbudgets und Qualitätszielen in Form von Leistungsaufträgen ist ein typisches Element von NPM [New Public Management]. Im derzeit diskutierten NPM werden nicht mehr so sehr das Gesetz als viel mehr Globalbudgets und Leistungsaufträge eine grosse Rolle spielen. Wie sehr das Gebot der Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen als Teilgehalt des Legalitätsprinzips und die politische Gestaltung durch die Gesetzgebung einer Politiksteuerung mittels Leistungsaufträgen weichen müssen, kann heute noch nicht endgültig abgeschätzt werden. Je wichtiger und umfangreicher oder gesetzesähnlicher Leistungsaufträge gestaltet werden, desto mehr stellt sich die Frage nach der Referendumsunterstellung solcher Leistungsaufträge. Sofern Leistungsaufträge als Verträge behandelt werden, die gemäss § 94 der Genehmigung des Grossen Rates unterliegen, kann gegen diesen Genehmigungsbeschluss und damit auch gegen den zugrunde liegenden Leistungsauftrag das Referendum ergriffen werden. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 15-16)

Eventualantrag

§ 61 Der Grosse Rat kann in einer Vorlage, die dem Referendum untersteht, einen Eventualantrag stellen. Findet die Volksabstimmung statt, so ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin.
²Die Volksabstimmung über eine Vorlage mit einem Eventualantrag richtet sich nach den Bestimmungen über das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag.

Der Eventualantrag ist ein neues Instrument der politischen Partizipation. Er ermöglicht es dem Parlament, eine schwierige politische Frage dem Stimmvolk vorzulegen und zur Absicherung - in der Gestalt des Eventualvorschlages - eine weniger weitgehende Lösung zu präsentieren. Die Stimmberechtigten können, im Falle des Zustandekommens des Referendums, die Arbeit des Grossen Rates nicht bloss gutheissen oder verwerfen, sondern nötigenfalls eine Zwischenlösung oder eine ganz anders gelagerte Politik bejahen.

In der Vorberatung hatte der Verfassungsrat den Volksvorschlag als ein weiteres neues Mitwirkungsinstrument in die Verfassung aufgenommen, hat ihn dann aber in der ersten Lesung wieder verworfen. Der Volksvorschlag („konstruktives Referendum“) hätte den Stimmberechtigten die Möglichkeit gegeben, gestaltend in den parlamentarischen Prozess einzugreifen:

Eventualvorschlag und Volksvorschlag hatten in der Vorberatung die knappe Mehrheit von 23 zu 22 Stimmen gefunden, in der ersten Lesung wurde mit 28 zu 24 Stimmen der Eventualantrag weiterhin befürwortet, der Volksvorschlag jedoch mit 32 zu 21 Stimmen wieder verworfen. Gründe für diese Ablehnung waren unter anderem folgende:

Mit dem Volksvorschlag wird das Vorberatungsprinzip unterlaufen, das sonst ein wichtiges Prinzip der Gesetzgebung und der Beschlussfassung des Parlamentes ist. Die Alternative wäre, dass man einen Volksvorschlag ans Parlament zurück gibt und dazu doch noch einen Vorberatungsprozess durchführt und dann erst mit der Haltung des Parlamentes dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Damit würde aber der Gesetzgebungsprozess in einer unerträglichen Weise verzögert.

Es wurde zudem befürchtet, dass mit dem Volksvorschlag ausserparlamentarischen pressure groups neben dem Instrument der Referendumsdrohung, das sie jetzt schon haben, noch ein zusätzliches Mittel in die Hand gegeben wird, nämlich mit einem zusätzlichen Antrag - der möglicherweise schlecht in das System des vorgeschlagenen Beschlusses oder Gesetzes passt - das Parlament zu überspielen.

Ausserdem liess die Formulierung des Absatzes zu, dass verschiedene parallele Volksvorschläge aus unterschiedlichen politischen Ecken zu einem Beschluss oder Gesetz vorgetragen würden, die gegenläufig sind und unter Umständen beide angenommen würden. Die Gefahr, dass am Schluss inkohärentes Recht entstünde, wäre eminent gross.

Ausserdem könnte der Volksvorschlag – wie vorgesehen gekoppelt mit dem fehlenden Eventualantrag - die Glaubwürdigkeit des Parlamentes in Frage stellen, wenn nämlich das Parlament von sich aus einen Eventualantrag macht, der allerdings vom Hauptantrag nur unwesentlich abweicht und damit formell den Volksvorschlag verbarrikadiert, um eine ihm wichtige Vorlage nicht durch ein konstruktives Referendum zu gefährden. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 16-20)

6. Mitwirkung

Vernehmlassungen

§ 62 Das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen, steht allen offen.

Die Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens für alle Interessierten ist neu. Entschieden sich die Regierung oder gegebenenfalls auch der Grosse Rat einen Entwurf in die Vernehmlassung zu geben, so muss neben den direkt angeschriebenen Institutionen auch allen anderen Personen im Kanton die Möglichkeit gegeben werden, sich ebenfalls zu äussern, wenn sie dies wünschen. Für diese generelle Öffnung sprechen die elektronischen Möglichkeiten (vgl. Internetauftritt des Bundes) und die teilweise geübte Praxis der Basler Departemente.

Mit der vorgeschlagenen Regelung sind die Fragen nach den Geschäften, die der Vernehmlassung unterstellt werden und der Gewichtung der eingehenden Vernehmlassungsantworten ebenso die Fragen der Publikation der Vorlage und der Eingabefristen nicht beantwortet. Diese Konkretisierung erfolgt durch die Gesetzgebung. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 20-21)

Parteien

§ 63 Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

²**Der Kanton fördert die politischen Parteien in der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht und sie sich über regelmässige Betätigung im Kanton ausweisen.**

³**Das Gesetz regelt die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftsablage über die Verwendung der vom Staat erhaltenen Mittel.**

Eine verfassungsrechtliche Aussage zu den Parteien sowie deren staatliche Förderung ist neu und realisiert einen vom Grossen Rat an den Verfassungsrat überwiesenen parlamentarischen Anzug. Die vorgeschlagene Bestimmung orientiert sich am Parteienartikel der basellandschaftlichen Verfassung. Das Plenum hat sich in seiner ersten Lesung mit 31 zu 18 Stimmen gegen ein Streichen der Absätze 2 und 3 gewehrt und mit 29 zu 25 Stimmen für die Beibehaltung des Paragraphen ausgesprochen. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 23-25)

Quartiere

§ 64 Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.

Die Partizipationsmöglichkeit der Quartierbevölkerung ist in verschiedenen Anregungen aus der Bevölkerung vom Verfassungsrat gewünscht worden. Eine institutionalisierte Quartierpartizipation ist mit neunzehn Quartieren nicht praktikabel, zumal diese über höchst unterschiedliche Grössen und Organisationsstrukturen verfügen.

Schwerwiegender aus verfassungsrechtlicher Sicht wären die Legitimations- und Repräsentationsfragen, die sich stellen würden, wenn die Quartierorganisationen zu staatlichen Organen erhoben würden.

Das vorgeschlagene Anhörungsrecht bei besonderer Betroffenheit fördert die bürgernahe Verwaltung, erhöht die Akzeptanz behördlicher Entscheide bei den Anwohnern und Anwohnerinnen und lässt den Staat bei der Entscheidungsfindung von Expertenwissen vor Ort profitieren.

Im Übrigen wird die politische Mitwirkung der Quartierbevölkerung auch durch den neu eingeführten Volksauftrag in § 58 gestärkt.

V. KANTON UND GEMEINDEN

Das Verhältnis Kanton – Gemeinden ist im Kanton Basel-Stadt ungewöhnlich: Der Kanton umfasst bloss zwei eigenständig verwaltete Einwohnergemeinden, Riehen mit Stadtgrösse, Bettingen mit zur Zeit etwa 1200 Einwohnern und Einwohnerinnen. Die Stadt Basel selbst verfügt jedoch über keine gesonderte kommunale Struktur. In Basel besorgt die kantonale Verwaltung die Aufgaben der Stadtverwaltung, was unbestrittenermassen dazu geführt hat, dass das kommunale Bewusstsein in Basel nicht besonders stark ausgeprägt ist. Die fehlende kommunale Struktur Basels wird in den politischen Entscheidungsprozessen deutlich: Kommunale Fragen der Stadt Basel werden im Rahmen der kantonalen Entscheidungsprozesse gelöst, was zur Folge hat, dass Bettingen und Riehen (im Grossen Rat oder bei kantonalen Abstimmungen) mitentscheiden. Bei der kantonalen Regelung des Verhältnisses Einwohnergemeinden – Kanton hingegen verfügen die Stimmberechtigten oder die Ratsmitglieder der Stadt Basel über eine vielfach grössere Stimmkraft als Bettingen und Riehen zusammen, was zu einer Majorisierung der beiden Landgemeinden führen kann.

Wegleitend für die Bearbeitung des Abschnittes waren die folgenden drei Beschlüsse des Plenums, wonach (1) auf die Einrichtung der Einwohnergemeinde Basel (analog den Landgemeinden Bettingen und Riehen) oder in der abgeschwächten Form der Einrichtung einer Finanzgemeinde verzichtet werden soll, (2) die Bürgergemeinden in ihrer Existenz nicht in Frage gestellt werden sollen und (3) ein Schutzquorum die Landgemeinden in ihrer Autonomie vor der Majorisierung schützen soll.

Bei der Konkretisierung des Schutzquorums hat die Redaktionskommission in Absprache mit der Sachkommission einen externen Experten beigezogen. Der Gemeinderechtsspezialist, Fürsprecher Dr. Daniel Arn, hat aus seiner Erfahrung in der Beratung von Gemeinden eine Lösung vorgeschlagen, die wenige Tage vor dem Versand des Vorentwurfes von der Redaktionskommission und der Sachkommission gutgeheissen wurde.

Kernaussage des Experten ist, dass das vom Plenum beschlossene Schutzquorum nicht generell realisiert werden kann, sondern nur über die Schaffung einer konsistenten Ordnung auf Gesetzesebene, in der definiert wird, welche Aufgaben kantonal und welche kommunal sind. Diese Unterscheidung macht den Weg für den neueingeführten Grundsatz frei, wonach Aufgaben von denjenigen Gemeinwesen zu finanzieren sind, die sie anordnen und denen sie nützen. Dieser Grundsatz bestimmt den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (§ 71). Der Schutz der neuen Lösung wird durch das Quorum bei Verfassungsabstimmungen über die betreffenden Verfassungsbestimmungen (§ 150) erreicht.

Dank einem prozesshaften Vorgehen konnte unter Einbezug der Gemeinden ein Kompromiss gefunden werden. Besonders umstritten waren § 66, § 71 und § 72, sowie § 150.

1. Gemeinden im Allgemeinen

Rechtspersönlichkeit

§ 65 Die Gemeinden sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Kantonsgebiet und Einwohnergemeinden

§ 66 Der Kanton Basel-Stadt umfasst das Gebiet, das durch die historisch gegebenen Grenzen umschrieben und durch die Schweizerische Eidgenossenschaft gewährleistet ist.

²Er gliedert sich in die Einwohnergemeinden der Stadt Basel und der Landgemeinden Bettingen und Riehen.

³Der Kanton besorgt die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel.

In Absatz 2 wird der Begriff der Einwohnergemeinde der Stadt Basel beibehalten, nicht zuletzt, da sie so im Grundbuch als Eigentümerin zahlreicher Grundstücke eingetragen ist. Damit ist klar unterschieden zwischen der Bezeichnung für die Einwohnergemeinde als "Stadt Basel" und der Bezeichnung für den gesamten Kanton als "Kanton Basel-Stadt".

In Absatz 2 wird der Begriff der "Landgemeinden" in der Verfassung beibehalten, der bereits in § 49 Abs. 2 für die materielle Regelung benötigt wird. Mit dieser Bezeichnung der Landgemeinden wird betont, dass Bettingen und Riehen nicht Gemeinden auf Abruf sind - so wie es möglicherweise in der Verfassung von 1889 der Fall war, wo man sich darauf eingestellt hatte, dass früher oder später diese Gemeinden sinnvollerweise einzugemeinden seien, so wie es mit Kleinhüningen auch geschehen ist. Diese beiden Gemeinden erhalten damit den verfassungsrechtlichen Auftrag, als Gegenpart der Stadt mit ihrer besonderen, ländlich charakterisierten Art auch weiterhin zu bestehen. Obgleich die Gemeinde Riehen statistisch die Grösse einer Stadt hat, ist die Bewahrung dieses speziellen Charakters ihr expliziter politischer Wille.

Es wäre verwirrend, die Einwohnergemeinden Basel, Bettingen und Riehen in einem Atemzug zu nennen, als seien sie in ihrer Struktur und rechtlichen Charakterisierung identisch, da die Einwohnergemeinde der Stadt Basel rein virtuell existiert und ihre Geschäfte (laut Absatz 3) durch den Kanton besorgt werden (vgl. Erläuterungen in der Einführung zu diesem Kapitel).

Eine Ratsminderheit wollte aufgrund systematischer Überlegungen auf den Ausdruck "Landgemeinden" verzichten, einem Begriff, der sonst einmalig in der Verfassungslandschaft der Schweiz ist, andere Ratsmitglieder bezugeten Mühe mit dem Begriff, da sie darin eine Abwertung der Gemeinden Bettingen und Riehen lesen.

In Absatz 3 werden nicht bloss die Organe des Kantons, sondern der Kanton in seiner Ganzheit zur Besorgung der Geschäfte der Einwohnergemeinde Basel verpflichtet. Die Verflechtung von Kanton und Einwohnergemeinde erschöpft sich nicht in der Erfüllung einzelner Aufgaben, ähnlich einem Auftragsverhältnis, bei dem einzelne kantonale Organe eingebunden werden könnten, sondern ist tatsächlich umfassend, was beispielsweise dazu führt, dass das kantonale Recht auch Gemeinderecht ist.

(Vgl. Wortprotokoll Nr. 30, S. 4-6)

Bestand

§ 67 Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden sind gewährleistet.

²Zusammenschluss, Aufteilung und Neueinteilung von Gemeinden bedürfen vor der dafür erforderlichen Verfassungsabstimmung der Zustimmung der Stimmberechtigten in den betroffenen Gemeinden.

³Grenzbereinigungen zwischen den Gemeinden unterliegen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Im Mitberichtsverfahren hat sich die Sachkommission dafür entschieden, dass für die in Absatz 2 geregelte Fusion künftig nicht mehr die Genehmigung des Grossen Rates ausreicht, sondern automatisch eine Verfassungsrevision nötig wird. Dies wird nicht nur materiellen Auswirkungen einer Fusion im Kanton gerecht, sondern lässt auch den materiellen Widerspruch zu § 66 Abs. 2 wegfallen. Die namentliche Nennung der Gemeinden macht bei Veränderungen in jedem Falle eine Verfassungsrevision nötig. Dieses Verfahren soll auch für den Zusammenschluss, die Aufteilung und die Neueinteilung der Bürgergemeinden gelten.

2. Gemeindeautonomie

Autonomie

§ 68 Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln.

²Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum.

³Die Gewährleistungen gemäss diesem Abschnitt sind Bestandteil der Gemeindeautonomie.

Die Umschreibung der Gemeindeautonomie entspricht den Bestimmungen anderer kantonaler Verfassungen. In Weiterentwicklung des Vorentwurfes ersetzte die Redaktionskommission in Absatz 2 das Verb "gewährleistet" durch „gewährt“: Auf der Ebene des kantonalen Rechtes, der Gesetze und Verordnungen soll der Handlungsspielraum nicht nur als Versprechen garantiert ("gewährleistet"), sondern tatsächlich umgesetzt, mithin "gewährt" werden.

In seinem Gutachten versuchte der beigezogene Experte Dr. Arn, über den Autonomiebegriff von § 68 den Plenumsbeschluss umzusetzen, wonach der Autonomiebereich der Landgemeinden, insbesondere auch im Hinblick auf die steuer- und finanzpolitischen Auswirkungen, durch ein für diesbezügliche Verfassungsbestimmungen geltendes Quorum zu schützen sei.

Zu diesem Zweck stellte er die drei Elemente der Gemeindeautonomie, die Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie in ihren Verästelungen ausführlich dar. Er kam jedoch zum Schluss, dass eine umfassende verfassungsrechtliche Regelung des für die Umsetzung wesentlichen Begriffs der Finanzautonomie kaum zu bewerkstelligen und möglicherweise auch nicht sinnvoll sei: Die die Finanzautonomie beeinflussenden Parameter Steuerkraft, Steuergesetzgebung, direkter Finanzausgleich,

Abgeltung von Zentrumslasten, Lastenverteilsystem, Staatsbeiträge und Beteiligung der Gemeinden an kantonalen Erträgen seien zu vielschichtig.

Auch verwarf er die Idee, in der Verfassung umschriebene, gesetzgeberische Akte einem Quorum zu unterstellen, da dies eine unendliche Diskussion über die materielle Beeinflussung der Gemeindeautonomie durch eben diese Beschlüsse auslösen würde.

Erst eine verfassungsrechtliche Beauftragung des Gesetzgebers mit der Umsetzung einer für die Gemeinden konsistenten Ordnung und die diese Beauftragung flankierenden Bestimmungen – hier alle im 2. Abschnitt „Gemeindeautonomie“ untergebracht – sind schliesslich für den Fall einer Verfassungsteilrevision dem Schutzquorum zu unterstellen.

Somit verlagert sich die Realisierung eines Quorums zum Schutz der Gemeindeautonomie in den weiter unten stehenden § 71.

Aufgaben

§ 69 Die Einwohnergemeinden erfüllen die Aufgaben im lokalen und regionalen Bereich. Was für eine örtliche Regelung geeignet ist und nicht der Zuständigkeit des Kantons oder des Bundes vorbehalten ist, fällt in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden.

²**Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden richtet sich nach den Grundsätzen der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und der Bürgernähe.**

³**Die Gemeinden sind im Rahmen des kantonalen Rechts in der Erfüllung ihrer übertragenen und selbst gewählten Aufgaben frei.**

In Absatz 1 hat die Kommission die ursprüngliche Formulierung des Rates, welcher auch die Redaktionskommission vor dem Vorliegen des Entwurfs Arn gefolgt ist, wieder aufgenommen. Diese Fassung gibt die konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzip in die Kompetenz des kantonalen Gesetzgebers. Sie stellt klar, dass der Kanton durch Gesetz jede Aufgabe an sich ziehen kann.

Steuern, Kausalabgaben, Gemeindevermögen

§ 70 Die Einwohnergemeinden sind im Rahmen des eidgenössischen und kantonalen Rechts befugt, Steuern zu erheben.

²**Die Gemeinden können zur Finanzierung besonderer zurechenbarer Leistungen weitere Abgaben, namentlich Gebühren, erheben.**

³**Die Gemeinden verwalten ihr Vermögen selbständig.**

Hier wird unter anderem der Entscheid des Stimmvolkes von Juni 2002 umgesetzt, wonach die Einwohnergemeinden über keine eigene Tarifhoheit mehr verfügen, sondern wie alle anderen Gemeinden in der Schweiz bloss den Steuerfuss, der auf dem kantonalen Steuersatz beruht, festlegen können.

Finanzierung der Aufgaben

§ 71 Der Kanton und die Einwohnergemeinden decken den Aufwand für die Erfüllung ihrer Aufgaben je mit ihren eigenen Steuereinnahmen und weiteren Einkünften. Verbundaufgaben werden gemeinsam finanziert.

²Er berücksichtigt bei der Regelung der Finanzierungsverantwortung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden den Grundsatz, wonach Aufgaben von denjenigen Gemeinwesen zu finanzieren sind, die sie anordnen und denen sie nützen.

³Er regelt die Finanzierung so, dass Anreize zu Eigeninitiative und wirtschaftlichem Verhalten geschaffen werden, und berücksichtigt die Bedeutung steuerlich attraktiver Wohngemeinden für den Kanton.

⁴Er gilt den Gemeinden die Erfüllung übertragener Aufgaben angemessen ab.

In dieser Bestimmung zeigt sich die vorgeschlagene Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. Kommentar zu § 68):

Paragraph 71 definiert die Grundsätze der Finanzierung der Aufgaben unter der Voraussetzung, dass die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorgängig analysiert und bewertet wurde. Die vorgeschaltete Analyse verlangt auch, dass die Finanzströme der Einwohnergemeinde Basel (Aufwände und Erträge) unter Inkaufnahme von Abgrenzungungenauigkeiten erfasst werden.

Dass die Einwohnergemeinden und der Kanton Steuern erheben dürfen, ist in § 70 und § 130 erwähnt. Somit verknüpft der vorliegende Paragraph die §§ 69 und 70/ 130 unter dem hier neu eingeführten Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Diese Maxime will sicher stellen, dass Bestellende und Bezahlende übereinstimmen, respektive die Nutzniessenden und die Bezahlenden.

In Absatz 4 trägt der allgemeine Begriff "Gemeinden" dem Umstand Rechnung, dass der Kanton nicht nur den Einwohnergemeinden, sondern auch den Bürgergemeinden Aufgaben überträgt. Der Begriff "übertragenen Aufgaben" umfasst auch Aufgaben, die nicht über den Steuerschlüssel abgegolten werden, sondern mit einer Direktzahlung durch den Kanton. Der Ausdruck "berücksichtigt" schliesslich beinhaltet einen notwendigen politischen Ermessensspielraum.

Eine Ratsminderheit war der Auffassung, dass Absatz 4 nur für die Einwohnergemeinden gelten sollte: Bei den Aufgabenverschiebungen könne auch die Steueraufteilung verschoben werden, was bei den Bürgergemeinden, die keine Steuerhoheit haben, nicht möglich wäre. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 30, S. 7)

Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs

§ 72 Um zwischen den Einwohnergemeinden strukturell bedingte Sonderlasten und Unterschiede auf Grund der Finanzkraft auszugleichen, legt der Kanton durch Gesetz einen Finanzausgleich fest.

Wie bereits einführend zu diesem Kapitel erwähnt, kam der von der Sachkommission beigezogene Experte in seinem Gutachten zum Schluss, dass eine umfassende verfassungsrechtliche Regelung des für die Umsetzung wesentlichen Begriffs der Finanzautonomie kaum zu bewerkstelligen und möglicherweise auch nicht sinnvoll sei: Die Finanzautonomie beeinflussenden Parameter Steuerkraft, Steuergesetzgebung, direkter Finanzausgleich, Abgeltung von Zentrumslasten, Lastenverteilsystem,

Staatsbeiträge und Beteiligung der Gemeinden an kantonalen Erträgen seien zu vielschichtig. Als gangbaren Weg erachtete er schliesslich einzig die Möglichkeit, mittels Verfassungsbestimmung den Gesetzgeber mit der Umsetzung einer für die Gemeinden konsistenten Ordnung zu beauftragen und die Umsetzung der gerichtlichen Überprüfung offen zu halten. Die angestrebte gesetzliche Regelung wird aber eine Definition der Staatsaufgaben nach ihren kommunalen oder kantonalen Trägern verlangen. Insofern existiert die vom Plenum als eigene Organisationseinheit verworfene Einwohnergemeinde der Stadt Basel zumindest rechnerisch als technische Grösse.

3. Bürgergemeinden

Bestand und Aufgaben

§ 73 Auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt bestehen die Bürgergemeinden Basel, Bettingen und Riehen.

²Die Bürgergemeinden verleihen das Gemeindebürgerrecht. Sie führen eigene Betriebe, verwalten ihr Vermögen und beaufsichtigen die ihnen zugeordneten Anstalten, Stiftungen und Korporationen. Es können ihnen weitere Aufgaben von öffentlichem Interesse übertragen werden.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Im Mitberichtsverfahren hat die Sachkommission eine Aufzählung der für die Bürgergemeinden geltenden Bestimmungen vorgeschlagen. Die Redaktionskommission zieht es vor, die Gemeindeausgaben für Einwohner- und Bürgergemeinden gelten zu lassen und in denjenigen Fällen, in denen ausschliesslich die Einwohnergemeinden angesprochen sind, diese auch ausdrücklich zu bezeichnen.

4. Organisation und Stellung im Kanton

Organisation

§ 74 Die Gemeinden legen im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Organisation in einer Gemeindeordnung fest.

²In den Einwohnergemeinden sind das fakultative Referendum gegen Beschlüsse des Einwohnerrates sowie das Initiativrecht gewährleistet.

Die Bestimmung in Absatz 2 bezieht sich nur auf die Einwohnergemeinden der Landgemeinden. Die Bürgergemeinden haben so die Freiheit, ob sie das Initiativrecht und das Referendumsrecht nach Art der Einwohnergemeinden ebenfalls brauchen. Wenn die Bürgergemeinde Basel Aufgaben erfüllt, die über den Kernbestand der Aufgabe einer Bürgergemeinde hinaus gehen, können das Initiativrecht und das Referendumsrecht durchaus Sinn machen.

Die Ratsmehrheit entschied sich dabei mit grossem Mehr gegen eine Variante, bei der dieser Vorbehalt des Referendums und das Initiativrecht zwingend auch für die Bürgergemeinden gegolten hätte. Die Bürgergemeinden hätten das Initiativ- und das

Referendumsrecht in diesem Sinne festlegen und somit diese Beschränkung in ihrem eigenen Organisationsstatut aufnehmen müssen.

Gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung (Bettingen) ist das Referendum heute nicht vorgesehen. Somit entspricht Absatz 2 geltendem Recht. Auf Anfrage hin hatte sich die Gemeinde Bettingen für die Belassung des Status quo ausgesprochen.

Mitwirkung im Kanton

§ 75 Die Einwohnergemeinden können das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen stellen.

²**Diese Gemeindeinitiativen setzen einen entsprechenden Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Wohnerrates voraus. Im Übrigen gelten für das Initiativrecht der Einwohnergemeinden die Bestimmungen über die Volksabstimmungen sinngemäss.**

³**Bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen des Grossen Rates und des Regierungsrates, welche die Gemeinden in besonderer Weise betreffen, sind diese rechtzeitig anzuhören.**

Das Initiativrecht der Einwohnergemeinden (Absatz 1 und Absatz 2) ist ein neues Instrument, welches das Plenum in der Vorberatung gutgeheissen hat. Es soll Bettingen und Riehen je einzeln zustehen, verlangt also nicht ein abgestimmtes Verhalten der beiden Einwohnergemeinden.

Ein solches in keiner Weise eingeschränktes Initiativrecht der Gemeinden, das diese unabhängig allein durch ihre Parlamente wahrnehmen können, ist für den Kanton wertvoll: Das Ungleichgewicht zwischen der "mächtigen" Stadt Basel und den Landgemeinden kann mit einer Stärkung der Gemeindeautonomie durch das Initiativrecht erträglicher und politisch handhabbar gemacht werden. Es ist ein Instrument, mit dem sich die Gemeinden artikulieren können, mit dem sie unter Umständen auch politisch Druck machen können.

Zusammenarbeit

§ 76 Der Kanton fördert die Zusammenarbeit der Gemeinden.

²**Die Gemeinden können zur Erfüllung bestimmter Aufgaben im öffentlichen Interesse Zweckverbände oder gemeinsame Anstalten errichten, Verträge mit Gemeinden innerhalb und ausserhalb des Kantons sowie mit Gebietskörperschaften des benachbarten Auslandes abschliessen und sich an öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmungen beteiligen.**

In Absatz 1 hat die Kommission vorgeschlagen, das heute massgebliche Karlsruher Übereinkommen (in Karlsruhe unterzeichnetes Übereinkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik und der Regierung des Grossherzogtums Luxemburg über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996) ausdrücklich zu nennen. Nach Ansicht der Redaktionskommission ist es aber nicht

sinnvoll, dieses eine internationale Übereinkommen namentlich aufzuführen, sind Verträge doch in den meisten Fällen kurzlebiger als eine Kantonsverfassung.

Aufsicht

§ 77 Die Gemeinden stehen unter der Aufsicht des Kantons. Diese wird durch den Regierungsrat ausgeübt.

²Die Aufsicht beschränkt sich auf eine Rechtskontrolle. Im übertragenen Wirkungsbereich bleiben abweichende Bestimmungen in Spezialgesetzen vorbehalten.

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem geltenden Recht, gemäss dem allerdings im übertragenen Bereich der Grundsatz der Ermessenskontrolle gilt.

VI. KANTONALE BEHÖRDEN

Im Kapitel über die Behördenstruktur des Kantons finden sich verschiedene Neuerungen. Augenfällig ist die Verkleinerung des Grossen Rates auf hundert Mitglieder (§ 89 Abs. 2) und die Erhöhung der Wiederwählbarkeit der Ratsmitglieder von drei auf vier Perioden (§ 91 Abs. 1). Generell ist das Parlament gestärkt worden, etwa durch die Möglichkeit der grossrätlichen Begleitkommissionen bei der Ausarbeitung von Staatsverträgen (§ 94 Abs. 2). Das Kantonsgericht wird neu in Kammern aufgeteilt (§ 126) und die Ombudsstelle findet sich neu in der Verfassung verankert (§ 127).

Das ganze Kapitel wurde detaillierter strukturiert: Während sich in der geltenden Verfassung bloss Bestimmungen zu den einzelnen Behörden finden, wird vorgeschlagen, analog zur Verfassung des Kantons Basel-Landschaft einen allgemeinen Teil voranzustellen, der sich unter anderem über die allgemeinen Gewaltenteilungsgrundsätze, die Wählbarkeit, die Unvereinbarkeiten, die behördliche Verantwortlichkeit/Haftung und die Immunität ausspricht.

Im Mitberichtsverfahren nicht durchsetzen konnte sich, wie bereits weiter oben erwähnt, die Umbenennung des Regierungsrates zum Staatsrat. Ein Antrag auf Umbenennung unterlag dann auch in der ersten Lesung im Plenum vom 7. Mai 2003 mit grossem Mehr gegen drei Stimmen. Dabei überwog die Ansicht, dass die Basler Bevölkerung in den bestehenden Institutionen und ihrer Benennung beheimatet ist und sie eine Umbenennung unnötig verunsichern würde. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 15-18).

Die Umbenennung des bisherigen Appellationsgerichtes zum Kantonsgericht hat sich hingegen durchgesetzt, mit einem Mehr von 28 gegen 18 Stimmen. Für die Beibehaltung von "Appellationsgericht" sprachen die Beheimatung in den Institutionen und die Assoziation zumindest in Juristenkreisen mit oberster richterlicher Behörde im Kanton Basel-Stadt; für die Einführung von "Kantonsgericht" sprach die neue Benennung des obersten Gerichts im Nachbarkanton Basel-Land, die weitere Ausdehnung der Kompetenz dieser Institution in der Verfassungsgerichtsbarkeit und vor allem die selbstredende Bezeichnung und somit bessere Verständlichkeit für Laien. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 18-20).

1. Grundsätze

Gewaltenteilung

§ 78 Die Organisation der Behörden richtet sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus.

²Keine Behörde darf ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken.

Im zweiten Satz des ersten Absatzes findet sich die affirmative Formulierung: Es ist die Verfassung, die das Gebot der Gewaltentrennung durch ihre Regelungen umsetzt und die Beschränkung der behördlichen Machtausübung gewährleistet.

In Absatz 2 wird durch die Einfügung "ohne verfassungsrechtliche Kompetenz" darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der Verfassung auch Fälle der "Gewaltenverschränkung" gibt, wie z.B. bei der parlamentarischen Oberaufsicht oder der gerichtlichen Normenkontrolle.

Wählbarkeit

§ 79 Alle im Kanton Stimmberechtigten sind in den Grossen Rat, in den Regierungsrat und in die Gerichte wählbar.

²**Das Gesetz kann die Wählbarkeit in gerichtliche Behörden an zusätzliche Voraussetzungen knüpfen und auf Personen ausdehnen, die im Kanton nicht stimmberechtigt sind.**

³**Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der übrigen Behördenmitglieder.**

Mit dieser Formulierung wird vorgeschlagen, dass die Beschränkungen und Ausdehnungen für die Wählbarkeit nur für gerichtliche Behörden in Frage kommen. Hier soll allerdings die Ausdehnung der Wählbarkeit nicht auf Schweizer Bürger beschränkt bleiben. Nach der alten Basler Tradition soll es weiterhin möglich sein, dass auch Professoren der juristischen Fakultät der Universität ohne Schweizerbürgerrecht als Mitglieder der Gerichte gewählt werden können (vgl. § 48 sowie Gerichtsorganisationsgesetz § 7 Abs. 3 und § 59 Abs. 5). Überdies ist dem Grundsatzbeschluss des Verfassungsrates Rechnung zu tragen, wonach die Verfassung die Grundlage für überkantonale gerichtliche Behörden enthalten soll. Dies hat zur Folge, dass nicht im Kanton stimmberechtigte Personen Richter eines für den Kanton Basel-Stadt zuständigen Gerichtes werden können.

Unvereinbarkeit

§ 80 Die Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, der Staatschreiber oder die Staatsschreiberin, der Beauftragte oder die Beauftragte für das Beschwerdewesen, die Richter und Richterinnen aller richterlichen Behörden, die Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen des Kantonsgerichtes sowie die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen und die der Staatsanwaltschaft zugewiesenen Mitglieder des Kriminalkommissariates können nur einer dieser Behörden angehören.

²**Personen, die in leitender Stellung in der Verwaltung oder als persönliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Regierung oder von Mitgliedern der Regierung regelmässig und massgeblich die Regierung bei ihren Beschlüssen und Entscheiden beraten und bei deren Vorbereitung mitwirken, können dem Grossen Rat nicht angehören.**

³**Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann weitere Unvereinbarkeiten für andere Behörden festlegen.**

Wenn in Absatz 1 die Unvereinbarkeit für "alle Gerichte" vorgesehen wird, heisst dies, dass auch Mitglieder der unteren Verwaltungsgerichte (Baurekurskommission, Steuerrekurskommission, etc.) nicht Mitglieder der genannten Behörde sein können. Diese strikte Durchführung der Gewaltenteilung bezüglich der richterlichen Behörde ist gerechtfertigt, da den unteren Verwaltungsgerichten wie auch den anderen Spe-

zialgerichteten doch eine eigentliche richterliche Funktion zukommt, die Ausübung eines solchen Amtes mit erheblichem Zeitaufwand verbunden ist und deswegen die Unvereinbarkeit mit einem Grossratsmandat oder gar der Stelle des Beauftragten oder der Beauftragten für das Beschwerdewesen gerechtfertigt ist.

Die Ergänzung um „die Mitglieder des Kriminalkommissariates, die der Staatsanwaltschaft zugeteilt sind“ entspricht § 34 der geltenden Verfassung.

Absatz 2 wurde in der Vorberatung einvernehmlich gutgeheissen.

Im Mitberichtsverfahren hat die Sachkommission angeregt, es sei nach einer allgemeineren Formulierung des Paragraph 80 zu suchen und die Detailregelung auf Gesetzesstufe vorzusehen. Diesem Anliegen wollte die Redaktionskommission nicht entsprechen: Einschränkungen des passiven Wahlrechtes für die grundlegenden Behörden des Staatswesens bedürfen der Verankerung in der Verfassung. Die Umsetzung des Gewaltenteilungsprinzips muss aus der Verfassung selbst ablesbar sein.

In Absatz 3 wurde der Antrag auf Streichung von "Es kann weitere Unvereinbarkeiten für andere Behörden festlegen." abgelehnt. Die Bestimmung auf Verfassungsebene ist notwendig, damit der Gesetzgeber nur im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen weitere Ausführungen beschliessen kann. Im Sinne einer konsequenten Gewaltentrennung kann zum Beispiel die Unvereinbarkeit einer Grossrats-Mitgliedschaft und einer Leitungs- oder Aufsichtsaufgabe in einem Bankrat durchaus sinnvoll sein. Der Zusatz zur Erweiterung der Unvereinbarkeit für andere Behörden trägt daher dem Bedürfnis nach einer gewissen Flexibilität Rechnung. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 30).

Ausschluss von Verwandten und Angehörigen

§ 81 Das Gesetz regelt den Ausschluss von Verwandten und Angehörigen für die Zugehörigkeit zum Regierungsrat und zu richterlichen Behörden.

Dass Grosseltern und Enkelkinder gleichzeitig im Regierungsrat oder einem Gericht sitzen wollen, wird wohl nicht allzu häufig drohen. Demgegenüber ist der gleichzeitige Einsitz von Lebenspartnern nach aussen zunächst leicht zu verschleiern, würde aber eine Verfilzung innerhalb einer Behörde schaffen, die nicht weniger unerwünscht ist als diejenige, die sich aufgrund von Verwandtschaftsverhältnissen bilden kann. Da es nicht einfach ist, die hier zu erfassende (dauernde und eheähnliche) Lebenspartnerschaft auf Verfassungsebene präzise zu ordnen, schlug die Redaktionskommission vor, die ganze Regelung des Verwandtens Ausschlusses in eine Delegationsnorm zu fassen, die auf das Gesetz verweist. Dieses kann leichter auf die heute offensichtlich im Fluss befindlichen gesellschaftlichen Verhältnisse und entsprechend nachfolgenden gesetzlichen Regelungen betreffend Lebenspartnerschaften und ähnliche Fragen reagieren.

Amtsperiode

§ 82 Der Grosse Rat und der Regierungsrat werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt.

²Für die Richter und Richterinnen sowie den Beauftragten oder die Beauftragte für das Beschwerdewesen beträgt die Amtsdauer sechs Jahre.

³Das Gesetz regelt die Amtsdauer weiterer Behördenmitglieder.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Eine Verlängerung der Amtsdauer auf fünf Jahre wurde in der ersten Lesung mit grossem Mehr gegen sechs Stimmen abgelehnt. Die Argumente der Befürworter (grössere Konstanz der Ratsmitglieder, Kostenersparnis auf zwanzig Jahre durch Wegfall einer Grossratswahl) unterlagen den Argumenten der Gegner: Ein Ändern des Wahlrhythmus von vier auf fünf Jahre kollidiert mit dem Wahlrhythmus der eidgenössischen Wahlen aber auch mit der Amtsdauer in anderen Behörden und der derzeitigen Dauer des kantonalen Politikplans, die Fluktuation im Grossen Rat ist bereits heutzutage bei einer Amtsdauer von vier Jahren sehr hoch, die Erhöhung der Wiederwählbarkeit der Ratsmitglieder von drei auf vier Perioden ermöglicht bereits eine höhere Konstanz, der Grosse Rat bleibt anpassungsfähig an Änderungen in der Gesellschaft, indem sich die Grossratsmitglieder immer wieder den Bedürfnissen der Stimmberechtigten in einer Wahl unterziehen. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 30-33).

Ausstand

§ 83 Behördenmitglieder begeben sich bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, in den Ausstand.

²Die Ausstandspflicht gilt für die Vorbereitung, die Beratung und die Beschlussfassung wie auch für die Vorbereitung und den Erlass von Verfügungen.

In der heutigen Verfassung findet sich keine Regelung über den Ausstand. Da es sich ähnlich wie § 80 um eine Einschränkung der Ausübung des politischen Mandates handelt, ist eine verfassungsrechtliche Erwähnung angezeigt. Zudem wirkt eine ausdrückliche Erwähnung der Ausstandsfälle vertrauensbildend.

Information und Akteneinsicht

§ 84 Die Behörden informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

²Das Recht auf Einsicht in amtliche Akten besteht, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

³Das Gesetz bestimmt das Nähere, wobei die Vertraulichkeit von Steuerdaten gewährleistet bleibt.

Mit dieser Bestimmung wird das Prinzip der Öffentlichkeit und der Transparenz in der Verwaltung in die Verfassung aufgenommen, und somit die Möglichkeit für alle geschaffen, politische und behördliche Entscheide oder Beschlüsse nachzuvollziehen. Die bisher geltende Nichtöffentlichkeit der Verwaltung wurde aus der Schweigepflicht für Beamte abgeleitet, deren Verletzung unter Strafe gestellt ist. Wer bis anhin Zu-

gang zu amtlichen Dokumenten haben will, muss diesen Wunsch gegenüber der direkt betroffenen Verwaltungsstelle begründen und die Berechtigung dazu nachweisen.

Die Sachkommission war der Meinung, dass wegen der Wichtigkeit des Themas und des damit verbundenen Paradigmenwechsels von einer geheimen zu einer öffentlichen Verwaltung, eine Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verfassung anlässlich der Totalrevision angezeigt ist. Es sollen bereits in der Verfassung die Leitplanken für die nachfolgende gesetzgeberische Tätigkeit vorgegeben werden. Das Prinzip der Öffentlichkeit ist im Sinne einer organisatorischen Norm, als Regel für das behördliche Handeln und nicht als Grundrecht in die Verfassung aufzunehmen. Die Kommission hat sich auf eine Formulierung des Paragraph 84 geeinigt, die im Wesentlichen dem Vorgehen einiger anderer Kantone entspricht, und im Speziellen durch Beibehaltung der Vertraulichkeit von Steuerdaten dem bisherigen bewährten Prinzip im Kanton Basel-Stadt entspricht.

Mit der Einschränkung in Absatz 2 bleiben z.B. Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse, Dokumente betreffend der inneren und äusseren Sicherheit oder die Privatsphäre Dritter geschützt.

Bei Paragraph 84 geht es nicht um das in Artikel 29 Absatz 2 der Bundesverfassung verbriefte, wenn auch sehr eingeschränkte, Recht auf Akteneinsicht. Dieses Recht, welches in bestimmten Verfahren zur Anwendung gelangt, räumt jeder Person mit Parteistellung im Verfahren, ein Recht auf Einsicht der dem Beweis dienlichen Akten ein. Es geht auch nicht um die datenschutzrechtlichen Persönlichkeitsrechte, wie sie im Artikel 13 Absatz 2 der Bundesverfassung und dem Datenschutzgesetz festgelegt sind. Das in der Bundesverfassung stipulierte Recht der Informationsfreiheit lässt nur zu, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren.

Die Befürchtung, dass es beim Übergang zum Öffentlichkeitsprinzip zu Verfahren kommen kann, die Mehraufwand bedingen, entkräftete der von der Kommission beigezogene Experte wie auch andere Quellen, insbesondere die Botschaft des Bundes zum neuen Öffentlichkeitsgesetz²⁵. Die Erfahrungen des Kantons Bern, der bereits 1993 das Öffentlichkeitsprinzip in seiner neuen Verfassung verankert hat und die Erfahrung im Kanton Solothurn zeigen, dass nur selten Verfahren eröffnet werden, in denen über diesen Informationsanspruch entschieden werden muss. Im Übrigen werden vor der Ausgabe nicht-anonymisierter Drittdata zunächst die Personen, die betroffen sind, informiert.

(vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S. 12 – 18)

Amtssprache

§ 85 Amtssprache ist Deutsch.

²Behörden und Amtsstellen sind befugt, auch in anderen Sprachen zu verkehren.

Die Sachkommission hat sich zur Amtssprache nicht geäussert. Die Redaktionskommission wollte die Verwendung anderer Fremdsprachen ermöglichen. Mit Absatz 2 soll es möglich sein - in Abweichung des Grundsatzes von Absatz 1 -, dass die einzelnen staatlichen Bereiche wie Schulen, Gesundheitswesen, Handelsregisteramt individuelle Lösungen unkompliziert treffen können. Gewisse amtliche Ver-

²⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung vom 12. Februar 2003 (Öffentlichkeitsgesetz, BVÖ)

lautbarungen (z.B. des Arbeitsamtes, der Schulen) werden bereits heute in Sprachen bedeutender ausländischer Minderheiten übersetzt. Überdies sollte das Englische als internationale Sprache nicht ausgeschlossen sein.

Verantwortlichkeit

§ 86 Das Gesetz regelt die Verantwortlichkeit der Behörden und des Personals der kantonalen Verwaltung.

Diese Bestimmung entspricht der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung.

Haftung

§ 87 Der Kanton und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben haften für den Schaden, den ihre Organe bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeit widerrechtlich verursachen.

²Sie haften auch für den Schaden, den ihre Organe rechtmässig verursacht haben, wenn Einzelne besonders schwer betroffen sind und ihnen daher nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen.

³Bei schwerer Verletzung von Persönlichkeitsrechten besteht zudem Anspruch auf Genugtuung.

In der genehmigten Fassung der Vorberatung ist in Absatz 2 Genugtuung nur bei schwerer Verletzung der persönlichen Freiheit vorgesehen. Dies schien zu eng: Bei einer schweren Verletzung der persönlichen Integrität oder der Ehre einer Person soll nach Auffassung der Redaktionskommission ebenfalls ein Anspruch auf Genugtuung bestehen. Die Haftung, die Paragraph 87 vorsieht, ist eine Haftung des Kantons. Es ist der Gesetzgebung vorbehalten, ob ein Regress auf den einzelnen schadenstiftenden Beamten vorgesehen wird. Heute ist dies möglich, allerdings nur bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Schadenstiftung.

Aus der Verwendung des Begriffs der persönlichen Freiheit anstelle des Begriffs der Persönlichkeitsrechte könnte der Schluss gezogen werden, dass nur bei Eingriffen wie ungerechtfertigter Verhaftung nicht aber bei anderen schweren Verletzungen der persönlichen Freiheit wie beispielsweise bei schwerer Körperverletzung oder bei einer schweren Verletzung der Ehre eine Genugtuung in Frage kommt. Auch wenn das Grundrecht der persönlichen Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung neben der Bewegungsfreiheit auch die körperliche und geistige Unversehrtheit allgemein schützt, wird mit der gewählten Formulierung ("Persönlichkeitsrechte") sicher gestellt, dass darüber hinaus auch bei schwerer Verletzung der persönlichen Ehre oder der Privatsphäre des oder der Einzelnen durch staatliche Organe eine Genugtuung geschuldet sein kann. Der Begriff der Verletzung der Persönlichkeitsrechte umfasst diese Verletzungen insgesamt. Das entspricht bereits geltendem Recht. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 33-35).

Immunität

§ 88 Wer von seinem Rederecht im Grossen Rat und in seinen Kommissionen Gebrauch macht, kann für seine Äusserungen rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden.

²Der Grosse Rat kann jedoch mit der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder die Immunität aufheben, wenn sie offensichtlich missbraucht wird.

Durch die Koppelung der Immunität an das Rederecht im Parlament sind nicht nur die gewählten Parlamentarier und Parlamentarierinnen sowie die Mitglieder des Regierungsrates, sondern auch die Experten und Expertinnen in ihren Aussagen grundsätzlich geschützt.

2. Grosser Rat

Stellung und Zusammensetzung

§ 89 Der Grosse Rat ist die gesetzgebende und oberste aufsichtführende Behörde des Kantons.

²Er zählt 100 Mitglieder.

Die grundsätzliche Verkleinerung des Grossen Rates hat der Verfassungsrat in der Vorberatung mit 31 zu 20 Stimmen beschlossen, die neue Grösse von hundert Mitgliedern stiess nur noch auf fünf Gegenstimmen, bei der ersten Lesung wurde dieser Beschluss mit 31 zu 16 Stimmen bestätigt. Abgelehnt wurde in der Vorberatung der Antrag, die Verkleinerung des Rates mit der Aufwertung des Grossratsmandates zu einem Teilamt zu koppeln. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 35-37)

Die vorberatende Sachkommission hatte aufgrund einer Hochrechnung der Stimmenanteile der Parteien der letzten Grossratswahlen dargelegt, dass es bei einer Verkleinerung des Rates nur zu einer marginalen Sitzverschiebung zwischen den Fraktionen (im Verhältnis zur heutigen Ratszusammensetzung) kommen würde.

Das im Plenum mehrmals angesprochene Argument der Mehrbelastung der Ratsmitglieder hat sich gegen die dargelegten Vorteile einer Verkleinerung (Stärkung der Legislative, Aufwertung des Grossratsmandates, Verbesserung der legislativen Arbeit, stärkere Einbindung und In-Pflichtnahme aller Ratsmitglieder) nicht durchsetzen können.

Unabhängigkeit

§ 90 Die Mitglieder des Grossen Rates beraten und stimmen ohne Instruktionen.

²Sie legen unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses ihre Interessenbindungen offen.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Amtszeitbeschränkung

§ 91 Wer dem Grossen Rat ununterbrochen während vier Amtsperioden angehört hat, ist für die nächstfolgende Amtsperiode nicht wählbar.

²Angebrochene Amtsperioden werden vollen Amtsperioden gleichgestellt.

Neu ist die Verlängerung der Amtszeit eines Ratsmitgliedes von drei auf vier Amtsperioden von je vier Jahren. Es soll auf diese Weise vor allem die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Rotation im Rat, insbesondere aber in den Ratskommissionen, verkleinert wird und somit Erfahrung und Fachwissen länger zur Verfügung stehen. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang zu sehen mit der Amtszeit von vier Jahren, (statt fünf Jahren, siehe Kommentar zu § 82) und mit der Verkleinerung des Grossen Rates auf hundert Mitglieder (statt 130, siehe Kommentar § 89). Besonders bei kleineren und mittleren Fraktionen spielt die Routine eine Rolle (Kenntnis der Geschäftsordnung, der Abläufe und Gebräuche im Parlament, Gefühl dafür, welche Akten speziell aufmerksam zu lesen sind, welche cursorisch gelesen werden können, etc.). Diese Routine ist in den ersten Jahren der Zugehörigkeit zum Parlament zu erlernen und grundlegend für eine effiziente Ratsarbeit. "Sesselkleberei" wird durch die Beschränkung der Amtsdauer auf vier Jahre verhindert. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 37-39).

Rechtsetzung

§ 92 Der Grosse Rat erlässt alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes.

²Grundlegend und wichtig sind Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht, sowie insbesondere Bestimmungen über:

- a) die Grundzüge der Rechtsstellung des Einzelnen,**
- b) den Gegenstand der Abgaben, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessung der Abgaben mit Ausnahme der Gebühren von geringer Höhe,**
- c) Zweck, Art und Rahmen von kantonalen Leistungen,**
- d) die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden.**

Paragraph 92 entspricht materiell weitgehend dem geltenden Recht, orientiert sich aber in der Begrifflichkeit an der aktuellen Staats- und Verwaltungsrechtslehre. Neu eingeführt wird anstelle des formellen Gesetzesbegriffes der materielle Gesetzesbegriff.

Dringlichkeit

§ 93 Gesetze und Beschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn es der Grosse Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst.

²Auch gegen dringliche Gesetze und Beschlüsse kann das Referendum ergriffen werden. Geschieht dies, so werden sie mit Wirkung für die Zukunft hinfällig, wenn

- a) die Referendumsabstimmung nicht innert einem Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes oder Beschlusses durchgeführt wird, oder**
- b) die Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt wird.**

Die dringliche Rechtsetzung wird gemäss der vom Plenum gutgeheissenen Fassung und der vorstehenden etwas ausführlicheren Formulierung gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand eingeschränkt. Gemäss § 29 Abs. 3 Lit. a) der geltenden Kantonsverfassung waren bisher dringliche Grossratsbeschlüsse schlechthin vom Referendum ausgeschlossen. Die Geschäftsordnung des Grossen Rates sah für dringliche Beschlüsse das Zwei-Drittel-Quorum vor. Es ist interessant festzustellen, dass diese - theoretisch relativ weitgehende - Dringlichkeitsbefugnis praktisch nie angewendet wird. Die geltende Verfassung geht offenbar von der Überlegung aus, dass dann, wenn sich der Grosse Rat weitgehend einig ist (Zwei-Drittel-Quorum) und objektive Dringlichkeit gegeben ist, die Unterstellung unter das Referendum entbehrlich sei. Die Erfahrung zeigt, dass der Grosse Rat diese Befugnis nicht missbraucht, um Vorlagen am Volk vorbeizuschmuggeln. Die Regelung des Plenumsbeschlusses, die in der oben genannten Formulierung inhaltlich weitgehend übernommen, allerdings nicht auf Gesetze beschränkt, sondern auf andere Grossratsbeschlüsse (z.B. Kreditbeschlüsse) ausgedehnt wurde, ist vom Bundesrecht beeinflusst.

Mit dem Wort "auch" zu Beginn von Absatz 2 wird klargestellt, dass hier nicht eine andere Referendumsregelung gilt als für nicht dringliche Beschlüsse. Beschlüsse, die dem Referendum nicht unterliegen, können ohnehin sofort in Kraft gesetzt werden.

Verträge

§ 94 Der Grosse Rat genehmigt Verträge, soweit sie Gegenstände betreffen, die in seine Zuständigkeit fallen.

²Bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, kann er den Regierungsrat durch seine Kommissionen begleiten und beraten.

Mit der Formulierung der Zuständigkeit des Grossen Rates hatte sich die Sachkommission intensiv befasst. In der heutigen Verfassung (§ 39 Lit. f) findet sich die Bestimmung, wonach der Grosse Rat für die Ratifikation von wichtigen Verträgen zuständig ist, sofern diese nicht aus besonderen Gründen dem Regierungsrat überlassen wird. Die Sachkommission hat in Zusammenarbeit mit dem Justizdepartement versucht, den unbestimmten Rechtsbegriff „wichtig“ zu ersetzen, kam aber zum Schluss, dass dies nicht möglich sei. Aufgrund der bisherigen guten Erfahrungen mit der geltenden Regelung wurde eine offene, nicht detaillierte Formulierung vorgeschlagen, die verdeutlicht, dass Verträge immer dann vom Grossen Rat zu genehmigen sind, wenn sie einen Gegenstand betreffen, der bei unilateraler Regelung im Kanton in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen würde. Mit der verweisenden

Regelung wird die bis anhin geltende Offenheit der Kompetenzabgrenzung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat weitergeführt.

In Absatz 2 wurde in der vom Verfassungsrat behandelten Formulierung überflüssigerweise nochmals am Schluss der Passus "bei den Vertragsverhandlungen" eingefügt. Die Vertragsverhandlungen gehören aber zur Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und sind deswegen in der obigen Formulierung inbegriffen. Zudem dürfte gegebenenfalls die Mitwirkung des Grossen Rates vor den Verhandlungen, insbesondere bei der Definition des Verhandlungszieles, noch sinnvoller sein als bei den Verhandlungen selbst, die von der Sache her ohnehin in der Hand übersichtlicher und aktionsfähiger Verhandlungsdelegationen liegen sollten.

Planung

§ 95 Der Grosse Rat wirkt in der vom Gesetz bezeichneten Weise an der regierungsrätlichen Gesamtplanung mit.

²Er erlässt, genehmigt und behandelt Pläne, wo es das Gesetz vorsieht.

Absatz 2 lautet in der vom Verfassungsrat behandelten Form: "Der Grosse Rat behandelt im Rahmen der Gesetze die grundlegenden Pläne." Es gibt aber Pläne, die nicht unbedingt grundlegend sind, die jedoch vom Grossen Rat zwingend verabschiedet werden müssen, insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung des Raumplanungsrechtes. Das Gesetz bestimmt, wann der Grosse Rat selbst planerlassende Behörde ist. Absatz 2 gemäss dem vorliegenden Vorschlag stellt dies klar, damit die Verfassung nicht in dem Sinne missverstanden wird, als läge eine ausschliessliche Planerlassungskompetenz bei der Regierung.

Neben dem Erlass und der Genehmigung von Plänen kommt der Grosse Rat auch in die Lage, Pläne, die nicht in seine abschliessende Kompetenz fallen, zu behandeln, das heisst davon Kenntnis zu nehmen und sie im Rat zu diskutieren, wie zum Beispiel das Integrationsleitbild oder den Verkehrsplan. Hier soll mit dem Gesetzesvorbehalt Klarheit geschaffen werden.

Wichtige Verwaltungsakte

§ 96 Der Grosse Rat entscheidet über wichtige Verwaltungsakte, wo es das Gesetz vorsieht.

Die Formulierung der Vorberatung ist nicht ganz glücklich: "soweit ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht". Die Frage, wie die Formulierung des Gesetzes sein muss, damit der Verwaltungsakt in die Kompetenz des Grossen Rates fällt, sollte nicht mit dem Wort "ausdrücklich" zur Streitfrage gemacht werden. Vielmehr gelten für die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage die allgemeinen Grundsätze, dass der Inhalt der Norm dem Gesetzeswortlaut nach den anerkannten Auslegungsregeln zu entnehmen sein muss.

Finanzbeschlüsse

§ 97 Der Grosse Rat beschliesst:

- a) Ausgaben, soweit diese nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen,**
- b) das Budget,**
- c) über die Genehmigung der Staatsrechnung**
- d) den Rahmen der Aufnahme von Fremdmitteln.**

²Bewilligt der Grosse Rat Mittel als gesamthafte Ausgabe oder in Form eines Globalbudgets, verbindet er diesen Beschluss mit einem Leistungsauftrag.

Das Plenum hatte einen Absatz 2 verabschiedet, wonach „der Beschluss über Ausgaben oder einen Voranschlag in Form eines Globalbudgets mit einem Leistungsauftrag verbunden werden müsse“. Die Redaktionskommission hat in einer intensiven Diskussion versucht, eine inhaltliche Klärung herbeizuführen. Sie kam zum Schluss, dass es sich einerseits um Ausgaben in Form eines Rahmenkredites und andererseits um Budgets in Form von Globalbudgets handelt, die mit einem Leistungsauftrag versehen werden müssen. Mit 4 zu 3 Stimmen hat sie die entsprechende Formulierung gutgeheissen.

Dieser Formulierung konnte die Sachkommission im Mitberichtsverfahren nicht folgen. Sie ersetzte den Begriff „Rahmenkredit“ durch „Ausgaben, die in globaler Weise beschlossen werden“. Die Redaktionskommission folgte der Argumentation der Sachkommission, ersetzte aber die „Ausgaben, die in globaler Weise beschlossen werden“, durch „gesamthafte Ausgaben“.

In der ersten Lesung wurde beschlossen, diesen Paragraphen mit der Terminologie "Leistungsauftrag" beizubehalten, auch wenn die Erkenntnisse der grossrätlichen Reformkommission 2 zur flächendeckenden Einführung von New Public Management noch ausstehen. Da die Beratungen der Reformkommission 2 frühestens Ende 2003, also nach Beginn der Vernehmlassung abgeschlossen werden, zog es der Verfassungsrat vor, diesen Paragraphen beizubehalten und gegebenenfalls in der zweiten Lesung die Erkenntnisse der grossrätlichen Reformkommission zu berücksichtigen. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 40-42)

Wahlen

§ 98 Der Grosse Rat wählt aus den sieben Mitgliedern des Regierungsrates den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin und den Vizepräsidenten oder die Vizepräsidentin.

**²Er wählt nach dem Majorzwahlverfahren die Ersatzrichter und Ersatzrichterin-
nen des Kantonsgerichts, des Zivilgerichts, des Strafgerichts und des Sozial-
versicherungsgerichts sowie den Beauftragten oder die Beauftragte für das
Beschwerdewesen.**

³Das Gesetz kann dem Grossen Rat weitere Wahlbefugnisse übertragen.

Diese Bestimmung entspricht geltendem Recht. Sie steht in Zusammenhang mit § 51 und § 53 welche die Volkswahl behandeln. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 2-9)

Aufsicht

§ 99 Der Grosse Rat beaufsichtigt die Regierung und die Geschäftsführung der obersten Gerichte sowie der Ombudsstelle. Er führt die Oberaufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben.

²Er genehmigt die jährlichen Rechenschaftsberichte des Regierungsrates, der Gerichte, der Ombudsstelle und der selbständigen Verwaltungsbetriebe.

Die in Absatz 1 angesprochene Zweistufigkeit der parlamentarischen Aufsicht, das heisst die Beaufsichtigung der Regierung einerseits und die blosser Oberaufsicht über die Verwaltung andererseits, ist gewollt. Die Verantwortung über die Verwaltung und somit die Aufsicht muss der Regierung vorbehalten bleiben. Eine Ausdehnung der parlamentarischen Oberaufsicht ist nur dann angebracht, wenn sie über das Gewohnte hinausgeht, etwa im Ausnahmefall einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK).

Weitere Aufgaben

§ 100 Der Grosse Rat

- a) **übt die von der Bundesverfassung den Kantonen eingeräumten Mitwirkungsrechte aus. Ausgenommen davon sind Vernehmlassungen an Bundesbehörden,**
- b) **entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden,**
- c) **erwahrt die kantonalen Wahlen und Volksabstimmungen,**
- d) **beschliesst über Amnestie und Begnadigungen,**
- e) **entscheidet über Grenzbereinigungen,**
- f) **erteilt unter Vorbehalt der Kompetenz des Regierungsrates das Kantonsbürgerrecht,**
- g) **entscheidet über die Zulässigkeit von Volksinitiativen oder legt diese Frage direkt dem Verfassungsgericht zum Entscheid vor,**
- h) **beschliesst über die öffentliche Anerkennung und den Entzug der öffentlichen Anerkennung von privaten Religionsgemeinschaften.**

²Das Gesetz kann dem Grossen Rat weitere Befugnisse übertragen.

Da in Absatz 1 sämtliche dem Referendum nicht unterstehenden Befugnisse des Grossen Rates aufgezählt werden und im Übrigen nur noch die durch das Gesetz übertragenen Befugnisse vorbehalten sind, rechtfertigt es sich, die öffentliche Anerkennung privater Religionsgemeinschaften durch den Grossen Rat hier ausdrücklich zu erwähnen. Die Verleihung des öffentlichrechtlichen Status (wie ihn heute die Evangelisch-reformierte Kirche, die Römisch-Katholische Kirche, die Christkatholische Kirche sowie die Israelitische Gemeinde haben) ist demgegenüber nicht aufzuführen: Dieser Status kann nur durch Verfassungsänderung (§ 136 Abs. 3) erlangt werden.

Vorberatung

§ 101 Der Grosse Rat beschliesst über Anträge und Entwürfe zu Gesetzen und Beschlüssen aufgrund eines Ratschlags oder Berichts des Regierungsrates oder einer Grossratskommission.

²Keiner Vorberatung bedürfen verfahrensleitende Beschlüsse des Grossen Rates und der Beschluss über die Ergreifung des Standesreferendums.

Das Plenum hatte die Redaktionskommission beauftragt, die verfassungsrechtliche Verankerung des Vorberatungsprinzips zu prüfen.

Der Grundsatz, dass das Parlament keinen materiellen Entscheid fällen darf, ohne das Geschäft vorberaten zu haben, ist eine wesentliche Bestimmung der parlamentarischen Demokratie und macht diese auch berechenbar. So ist es beispielsweise nicht erlaubt, in derselben Grossratssitzung einen Beschluss zu fassen zu einer Motion, die eben erst erheblich erklärt worden ist. Der Inhalt der Motion muss zuerst beraten werden, sei es durch die Regierung, sei es durch eine Kommission. Dieses fundamentale Prinzip gilt überall, wo ein nach aussen wirkender Beschluss zustande kommen soll. Somit gilt es bei Gesetzen oder Kreditbeschlüssen als ein ausnahmslos obligatorisches Prinzip.

Als vorberaten gelten auch die Anträge des Regierungsrates, die dieser mit einem Ratschlag oder Bericht dem Grossen Rat vorlegt, weil auch die Vorberatung durch den Regierungsrat als Umsetzung des Vorberatungsprinzips gilt.

In Absatz 2 sollen neben den verfahrensleitenden Beschlüssen auch die Beschlüsse über die Ergreifung des Standesreferendums dem Vorberatungsprinzip entzogen werden: Im Zusammenhang mit dem eidgenössischen Neuen Finanzausgleich kann die Frage des Standesreferendums aktuell werden, da im Rahmen einer milden Quorumsbestimmung vorgesehen ist, dass einige Kantone gemeinsam das Referendum gegen Beschlüsse über Veränderungen des Finanzausgleiches ergreifen können. Ein rasches Handeln wird in diesen Fällen aber nötig sein, damit die Referendumsfrist von neunzig Tagen eingehalten werden kann. Das Vorberatungsprinzip brächte eine zu grosse zeitliche Verzögerung. Eine entsprechende Anpassung seiner Geschäftsordnung hat der Grosse Rat anfangs 2003 beschlossen.

Aufträge an den Regierungsrat

§ 102 Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Auftrag auf einen Entscheid zielt, der in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrates fällt, hat dieser den Auftrag zu prüfen und dazu dem Grossen Rat zu berichten.

In dem vom Verfassungsrat vorläufig beschlossenen Wortlaut hiess der zweite Satz: "Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt einem Auftrag der Charakter eines Postulats zu." Der Verfassungsrat beauftragte die Redaktionskommission nach einem besseren Begriff zu suchen. Man kann den in diesem Sinne in die Kompetenz des Regierungsrates fallenden Auftrag nach baselstädtischem Usus "Anzug" nennen. Dieser umfasst allerdings auch den im Kompetenzbereich des Grossen Rates liegenden nicht zwingenden Auftrag zu prüfen und zu berichten. Es geht jedoch nicht um eine terminologische Frage, sondern um eine normative: Wenn

zu diesem Punkt in der Verfassung überhaupt eine ausdrückliche Regel stehen soll, so muss sie sagen, wozu die Regierung in diesem Falle verpflichtet ist. Dies versucht die oben stehende Formulierung. Sie stellt damit klar, dass der Grosse Rat nicht mit einem parlamentarischen Vorstoss - wie immer er ihn nennt - die verfassungsmässige Kompetenzordnung verändern kann. Im Sinne der Überordnung des Parlaments über die Regierung verpflichtet aber die Verfassung den Regierungsrat auch in einem solchen Fall zur einlässlichen Prüfung und zur Berichterstattung an den Grossen Rat.

Konstituierung

§ 103 Der Grosse Rat wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten oder seine Präsidentin und seinen Statthalter oder seine Statthalterin für ein Jahr. Im Übrigen konstituiert er sich im Rahmen des Gesetzes.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Kommissionen

§ 104 Der Grosse Rat bildet zur Vorbereitung seiner Beratungen Kommissionen.

²Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten besonderen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Die in Absatz 2 angesprochenen Einsichts- und Auskunftsrechte sowie die Untersuchungsbefugnisse sind weitergehend zu verstehen als das generelle Auskunftsrecht, das dem Grossen Rat aufgrund seiner Oberaufsichtsfunktionen zukommt. Hier handelt es sich um vertiefte Einsichtsrechte, etwa die Einsicht in ganze Dossiers oder in Bauabrechnungen.

Öffentlichkeit

§ 105 Die Verhandlungen des Grossen Rates sind öffentlich.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Einberufung

§ 106 Der Grosse Rat tagt, sooft es die Geschäfte erfordern.

²Er wird durch seinen Präsidenten oder seine Präsidentin einberufen.

³Ausserordentlich wird er einberufen, wenn der Regierungsrat, ein Viertel der Mitglieder des Grossen Rates oder die beiden Landgemeinden zusammen dies unter Angabe des durch den Grossen Rat zu behandelnden in seine Zuständigkeit fallenden Geschäfts verlangen.

Diese Bestimmung setzt den Rahmen, wann der Grosse Rat tagen muss. Sie entspricht geltendem Recht mit der Einschränkung, dass eine ausserordentliche Einberufung des Parlamentes durch eine Minderheit (von derzeit dreissig Mitgliedern entsprechend der aktuellen Kantonsverfassung von 1889, § 37, Abs. 3) künftig nur noch möglich sein soll, wenn das zu behandelnde Geschäft auch in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Mit dieser Präzisierung soll verhindert werden, dass der Grosse Rat, wie in den letzten Jahren öfters vorgekommen, von einer Minderheit zu ganztägigen Sondersitzungen einberufen wird, die gesellschaftlich und politisch wichtige, aber nicht (alleine) grossrätliche Geschäfte betreffen (wie zum Beispiel zur Bildungspolitik am 17. Mai 2000 oder zur Familienpolitik am 11. September 2002). Solche Tagungen ohne konkrete Behandlung eines in die Kompetenz des Grossen Rates fallenden Geschäftes bleiben jedoch weiterhin möglich, wenn der Grosse Rat mehrheitlich zustimmt. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 42-44)

In Absatz 3 ist es Sache der Landgemeinden, diejenigen kommunalen Organe zu bezeichnen, die über das ausserordentliche Einberufungsrecht (Absatz 3) verfügen sollen.

Beschlussfähigkeit

§ 107 Das Plenum des Grossen Rates und seine Kommissionen sind beschlussfähig, wenn die Hälfte der Mitglieder anwesend ist.

In Paragraph 107 liegt gegenüber der geltenden Regelung eine Verschärfung des Präsenzquorums (heute: fünfzig von insgesamt 130 Mitgliedern).

Organisation und Geschäftsordnung

§ 108 Das Gesetz regelt die Organisation und die Geschäftsordnung des Grossen Rates und seines Verkehrs mit dem Regierungsrat, dem Kantonsgericht und der Ombudsstelle.

²Ausführende Bestimmungen zu seiner Organisation und Geschäftsordnung kann der Grosse Rat durch Grossratsbeschluss erlassen.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Die Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung unterliegen nicht dem Referendum, was bei der Aufzählung der nicht referendumpflichtigen Grossratsbeschlüsse ausdrücklich geregelt ist.

Verhältnis des Regierungsrates zum Grossen Rat

§ 109 Der Regierungsrat hat das Recht, dem Grossen Rat Geschäfte zum Beschluss vorzulegen und Anträge zu stellen.

²Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme teil. Sie haben das Recht, zu jedem in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen.

Für das Recht des Regierungsrates, dem Grossen Rat Geschäfte vorzulegen, ist ebenfalls das in § 101 geregelte Vorberatungsprinzip anwendbar. Dies bedeutet, dass der Regierungsrat keine unbegründeten Anträge vorlegen darf. Sowohl im Fall von § 101 wie demjenigen von § 102 besteht die Pflicht zur eingehenden – wenn auch nicht unbedingt ausführlichen – Begründung: Im Falle des Auftrages des Grossen Rates gemäss § 102, bei eigenem Antrag der Regierung gemäss § 101: Der Begriff „Ratschlag“ umfasst den Antrag und die eingehende Begründung.

Die ausdrückliche Regelung von Absatz 1 ist notwendig, falls ein Geschäft im Grossen Rat an eine Kommission delegiert wird und dann direkt wieder ins Parlament zurückgehen soll. Der Regierungsrat muss in diesem Fall das Recht haben, Anträge zu stellen.

3. Regierungsrat und Verwaltung

Stellung und Zusammensetzung

§ 110 Der Regierungsrat ist die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons.

²Er zählt sieben Mitglieder.

³Von seinen Mitgliedern darf nur eines dem Nationalrat, eines dem Ständerat angehören.

Will man Doppelmandate durch die Entsendung von Regierungsmitgliedern in die eidgenössischen Räte beschränken, so muss das als Beschränkung der politischen Rechte der Stimmberechtigten wie auch der Mandatsträger oder -trägerinnen selber zwingend auf Verfassungsstufe geregelt werden. Das Plenum hat sich in seiner ersten Lesung mit grossem Mehr gegen zehn Stimmen für die Regelung entsprechend Absatz 3 entschieden (respektive gegen einen Antrag auf Unvereinbarkeit der Mandate), und somit für die Möglichkeit eines Doppelmandats mit einer Einschränkung bezüglich der Anzahl der Mandatsträger ausgesprochen. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 45-46)

Regierungspräsidium

§ 111 Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin führt den Vorsitz im Regierungsrat und leitet, plant und koordiniert dessen Amtstätigkeit als Kollegialbehörde.

Der erste Entwurf für eine neue Kantonsverfassung sah die Neueinführung eines auf eine feste Amtsdauer vom Volk gewählten Regierungspräsidiums vor und damit eine entscheidende Veränderung der Exekutive. Neu sollte im Regierungskollegium nicht bloss alljährlich die Sitzungsleitung wechseln, sondern das Kollegium sollte während der ganzen Amtsperiode von einer Person geleitet und moderiert, und von dieser die Regierungsgeschäfte koordiniert werden. Somit hätte die in § 82 Abs. 1 verankerte vierjährige Amtsdauer auch für den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin gegolten.

Motiv für die Einführung eines solchen Regierungspräsidiums wäre die Doppelrolle der Regierungsmitglieder, die einerseits Mitglieder des Regierungskollegiums sind und andererseits einem Departement, einem Teil der kantonalen Verwaltung, vorstehen. Dies führe zwangsläufig dazu, dass unter dem ständig wachsenden Umfang der operativen Leitungsaufgabe mit komplizierten Detailfragen im Departement die Wahrnehmung der eigentlichen Regierungsobliegenheiten leide. Die Sachkommission war nach ausführlichen Beratungen zum Schluss gekommen, dass eine Verbesserung der Situation nur durch eine Stärkung der Leitung des Kollegiums herbeigeführt werden könne. Sie orientierte sich dabei am Stadtpräsidium Zürichs.

Das Plenum hatte zunächst in seiner Beratung vom 24. Januar 2002 nach einer intensiven Debatte²⁶, bei der die Standpunkte nicht an den Parteigrenzen halt machten, das Regierungspräsidium mit 28 zu 19 Stimmen befürwortet. Der Regierungsrat hatte sich in einem Hearing vor den betroffenen Sachkommissionen, auf Einladung in einer Kommissionssitzung und im Plenum (ein Mitglied des Verfassungsrates ist Regierungsratsmitglied) konsequent gegen dieses Modell ausgesprochen, wobei insbesondere auf die Gefährdung des Kollegialprinzips und auf die Schwierigkeit, dieses Modell in die Praxis der interkantonalen Konferenzen und Beziehungen einzugliedern, hingewiesen wurde. Das Plenum hat dann in seiner ersten Lesung vom 7. Mai 2003 mit 24 gegen 19 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen ein festes Regierungspräsidium mit Präsidialdepartement entschieden und folglich Paragraph 111 gestrichen. In seiner Sitzung vom 28. Mai 2003 wurde auf die Streichung des Paragraphen 111 zurückgekommen und der Paragraph wieder in die Verfassung aufgenommen im Sinne einer geschäftsordnungsmässigen Regelung der Funktion und der Aufgaben des wie bis anhin alljährlich wechselnden Präsidiums. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 46-51 und Wortprotokoll Nr. 27, S. 2)

Kollegialbehörde

§ 112 Der Regierungsrat fasst seine Beschlüsse als Kollegialbehörde.

²Das Gesetz kann Aufgaben auf die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates und auf die Departemente übertragen.

Absatz 2 wurde in der ersten Lesung gestrichen als Folge der Ablehnung des Regierungspräsidiums. Die Mehrheit der Redaktionskommission ist aber der Ansicht, dass

²⁶ Vgl. Wortprotokoll Nr. 17, S 3-17 und Beschlussprotokoll Nr. 17, S.158-9 vom 24. Januar 2003.

die geläufige Ausnahme des Kollegialprinzips, welche die Delegation von Aufgaben auf die Regierungsmitglieder darstellt, in der Verfassung sichtbar gemacht werden soll. Zudem wird in diesem Absatz unterschieden zwischen der Übertragung auf ein Regierungsmitglied oder auf ein Departement: Wird eine Aufgabe des Kollegiums auf einen einzelnen Regierungsrat übertragen, muss sich dieser der Sache persönlich annehmen. Wird hingegen die Aufgabe einem Departement zugewiesen, erfolgt die Umsetzung auf der dafür vorgesehenen Verwaltungsebene.

Regierungsobligationen

§ 113 Der Regierungsrat besorgt die Regierungsobligationen, indem er insbesondere

- a) die Entwicklung in Staat und Gesellschaft verfolgt und aufgrund seiner Beurteilung der Lage die Ziele, das Vorgehen und die Umsetzung des staatlichen Handelns bestimmt,**
- b) die staatlichen Tätigkeiten plant und koordiniert,**
- c) regelmässig die künftige Regierungstätigkeit festlegt und über die Verwirklichung der damit verfolgten Ziele berichtet,**
- d) den Kanton nach innen und aussen vertritt.**

²Der Regierungsrat lässt sich in Fragen der nachhaltigen Entwicklung von unabhängigen Fachleuten beraten.

In Absatz 1 Lit. a) wird zum Ausdruck gebracht, dass die Regierung Ziele, Vorgehen und Umsetzung des staatlichen Handelns ermittelt oder bezeichnet, und gestützt darauf entweder im Rahmen ihrer eigenen Kompetenz selber bestimmt oder die entsprechenden Vorlagen vor den Grossen Rat bringt.

In Lit. c) wird die operative Regierungstätigkeit angesprochen, nachdem im obenstehenden Lit. a) die strategische Ebene bezeichnet worden ist.

Absatz 2 setzt den Plenumsbeschluss vom 29. Januar 2003, der im Rahmen der Diskussion über die Verankerung eines Prospektivorgans mit 28 zu 25 Stimmen gefasst wurde, in der Weise um, dass sich die Regierung in den Fragen der nachhaltigen Entwicklung von unabhängigen Fachkräften beraten lässt. Auf die Einführung eines Zukunftsrats wurde verzichtet.

Rechtsetzung

§ 114 Der Regierungsrat wirkt bei der Vorbereitung der Gesetzgebung und Beschlussfassung des Grossen Rates mit.

²Der Regierungsrat erlässt Verordnungen.

³Das Gesetz kann vorsehen, dass der Regierungsrat weitere Bestimmungen erlässt, soweit sich das Gesetzgebungsverfahren dafür nicht eignet. Das Gesetz hat die Delegation auf einen bestimmten Bereich zu beschränken und ihren Rahmen festzulegen.

⁴Zur Einführung übergeordneten Rechts kann der Regierungsrat in Fällen zeitlicher Dringlichkeit und sofern der Grosse Rat nicht selbst im ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsverfahren beschliessen kann, Bestimmungen als Verordnung erlassen. Diese sind ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen.

Die Kommission schlug als letzten Satz von Absatz 4 vor „[Dringliche Einführungsbestimmungen] sind ohne Verzug dem Grossen Rat vorzulegen“. Eine Überführung des auf Verordnungswege gesetzten Rechts in das Gesetzgebungsrecht sollte nicht zwingend sein. Der Grosse Rat sollte vielmehr auch die Möglichkeit haben, von einer Überführung einer Regelung in ein Gesetz abzusehen, wenn er inhaltlich mit der vom Regierungsrat getroffenen Regelung in allen Teilen einverstanden ist. Allerdings könnte aufgrund dieser Bestimmung eine Regelung im Verordnungsrecht bleiben, auch wenn die Regelung inhaltlich gemäss § 92 Sache des Gesetzgebers wäre. Damit könnte theoretisch das Referendum umgangen werden. Deshalb entschloss sich die Redaktionskommission, den letzten Satz durch "[Dringliche Einführungsbestimmungen sind] ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen." zu ersetzen. Der Verfassungsrat stimmte dieser Auffassung in seiner ersten Lesung stillschweigend zu. (vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S. 3)

Verträge

§ 115 Der Regierungsrat ist unter Vorbehalt des Genehmigungsrechts des Grossen Rates für den Abschluss von Verträgen zuständig.

Diese Regelung ist als Korrelat zu § 94 zu sehen. Für Einzelheiten wird auf die dortige Kommentierung verwiesen.

Finanzbeschlüsse

§ 116 Der Regierungsrat erstellt den Finanzplan. Er verabschiedet das Budget und die Staatsrechnung zuhanden des Grossen Rates.

²Er verfügt über eine eigene Ausgabenkompetenz, deren Umfang das Gesetz festlegt.

³Er ist befugt, in dem vom Grossen Rat beschlossenen Rahmen Fremdmittel aufzunehmen.

⁴Er verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber, soweit seine Befugnisse nicht durch das Gesetz eingeschränkt werden.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Leitung der Verwaltung

§ 117 Der Regierungsrat steht der kantonalen Verwaltung vor. Er beaufsichtigt die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung.

²Er sorgt für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation.

³Er sorgt für einfache und rasche Verwaltungsabläufe.

⁴Er entscheidet nach Massgabe des Gesetzes über Verwaltungsrekurse.

⁵Er versagt Bestimmungen die Anwendung, wenn sie dem Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen.

Zu Absatz 1 zweiter Satz ist auszuführen, dass der Regierungsrat Träger öffentlicher Aufgaben ausserhalb der Verwaltung nur insoweit beaufsichtigt, als diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht jedoch dort, wo sie in einem eigenen privaten Bereich tätig sind.

Notstand

§ 118 Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen.

²Notstandsmassnahmen sind unverzüglich vom Grossen Rat genehmigen zu lassen. Sie treten spätestens nach einem Jahr ausser Kraft.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Weitere Aufgaben

§ 119 Dem Regierungsrat obliegen die folgenden weiteren Aufgaben:

- a) die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
- b) die Mitwirkung im Bund, soweit sie nicht dem Grossen Rat vorbehalten ist,
- c) die Wahlen, soweit sie nicht anderen Organen übertragen sind,
- d) die Verleihung des Kantonsbürgerrechts an Personen mit Anspruch auf Einbürgerung,
- e) die Rechenschaftsablage über alle Teile der kantonalen Verwaltung zuhanden des Grossen Rates.

²Weitere Zuständigkeiten können dem Regierungsrat durch Gesetz eingeräumt werden.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Kantonale Verwaltung

§ 120 Die kantonale Verwaltung gliedert sich in sieben Departemente.

²Jedes Mitglied der Regierung steht einem Departement vor.

³Durch Gesetz können selbständige Verwaltungsbetriebe geschaffen werden.

⁴Das Gesetz regelt die Anstellung des Personals der kantonalen Verwaltung.

Für das Mitberichtsverfahren hatte die Redaktionskommission zwei Varianten vorgeschlagen, wobei in der zweiten, heute nicht mehr verfolgten Variante zum einen das Personal ausdrücklich erwähnt und ihm überdies die für die Ausübung der Aufgaben nötige Unabhängigkeit garantiert wurde und zum andern die Präsidialabteilung in ein Departement integriert war.

Die Sachkommission äusserte sich dahingehend, dass von einer eigenständigen Regelung für das Personal abzusehen sei.

Die Formulierung von Absatz 4 soll sicherstellen, dass Auslagerungen nicht ohne gesetzliche Grundlage vorgenommen werden dürfen. Das Plenum erachtete es mit 26 zu 23 Stimmen in seiner ersten Lesung als nicht notwendig, dass die für die Ausübung der Aufgaben nötige Unabhängigkeit des Staatspersonals auf Verfassungsebene garantiert wird, und eine Regelung auf Gesetzesesebene wie bis anhin hinreichend ist.

Die Stellung des Staatsschreibers respektive der Staatsschreiberin soll künftig auf Gesetzesstufe geregelt werden, nicht wie bis anhin in der Verfassung.

4. Richterliche Behörden

Allgemeines

**§ 121 Die Gerichte sind unabhängig und einzig Recht und Gesetz unterworfen.
²Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte.**

Die heute geltende Verfassung kennt keinen solchen allgemeinen Grundsatz. Aussagen zur Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen finden sich bei den Grundrechten (§ 12).

Das Plenum entschied sich in seiner ersten Lesung einstimmig für die Aufnahme von Absatz 2 in die Verfassung. Es soll verhindert werden, dass die richterliche Unabhängigkeit gefährdet sein kann, wenn die Gerichtsverwaltung durch justizfremde Organe wahrgenommen wird.

Allerdings soll nicht neben der exekutiven Verwaltung des Regierungsrates eine neue eigenständige Verwaltung aufgebaut werden, sondern die Gerichte sollen für die Justizverwaltung selber zuständig sein. Wie sie die Verwaltung organisieren, ist ihre Sache, sie brauchen dafür keine eigenen Instrumente zu verwenden. Es geht also nicht darum, dass eine eigene EDV-Anlage, Lohn-, Bau- oder Materialverwaltung oder gar eine isolierte Finanzverwaltung eingeführt werden soll.

Die Gerichte müssen sich dabei an den vom Parlament gesetzten Finanzrahmen, ihr Globalbudget und die gesetzlichen Grundlagen halten, die Oberaufsicht liegt weiterhin beim Parlament. (vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S. 5-7)

Zivilgerichtsbarkeit

§ 122 Die Zivilgerichtsbarkeit obliegt dem Zivilgericht und dem Kantonsgericht.

²Durch Gesetz können besondere richterliche Behörden eingesetzt werden, namentlich für die Beurteilung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten und von Streitigkeiten von geringfügiger Bedeutung in den Landgemeinden.

³Das Gesetz regelt die Gerichtsbarkeit in mietrechtlichen Streitigkeiten.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht, wobei mit Absatz 3 auf die Bundesgesetzgebung Rücksicht genommen wurde, wonach zwingend vorgeschrieben ist, dass für mietrechtliche Streitigkeiten besondere richterliche Behörden eingesetzt werden müssen.

Strafgerichtsbarkeit

§ 123 Die Strafgerichtsbarkeit obliegt dem Strafgericht und dem Kantonsgericht.

²Durch Gesetz können weitere strafrichterliche Behörden eingesetzt werden, wie namentlich für die Jugendstrafgerichtsbarkeit.

³Durch Gesetz können Verwaltungsstrafbefugnisse auch auf die Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden übertragen werden. Die richterliche Überprüfung bleibt vorbehalten.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Verwaltungsgerichtsbarkeit

§ 124 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit obliegt dem Sozialversicherungsgericht und dem Kantonsgericht.

²Durch Gesetz können Verwaltungsgerichtsbeugnisse auch auf Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden übertragen werden. Die richterliche Überprüfung bleibt vorbehalten.

Wie bis anhin soll die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch das Appellationsgericht (neu: Kantonsgericht) und das im Jahr 2002 neu eingesetzte Sozialversicherungsgericht wahrgenommen werden.

Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 125 Das Kantonsgericht beurteilt als Verfassungsgericht:

- a) Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung, soweit diese Rüge nicht mit einem anderen Rechtsmittel geltend gemacht werden kann,
- b) auf Beschwerde oder auf Vorlage des Grossen Rates die Zulässigkeit von Volksinitiativen,
- c) Beschwerden wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer unformulierten Initiative durch den Grossen Rat,
- d) Streitigkeiten betreffend den Schutz der Autonomie der Gemeinden.

²Beim Verfassungsgericht können durch Beschwerde nicht angefochten werden:

- a) Verfassungsbestimmungen,
- b) Gesetze, ausgenommen im Fall ihrer Anwendung oder bei Anfechtungen gemäss Abs. 1 Buchstabe d,
- c) vom Gesetz als Ausnahmen bezeichnete Beschlüsse des Grossen Rates und des Regierungsrates,
- d) die Dringlicherklärung eines Gesetzes,
- e) Beschlüsse, mit denen der Grosse Rat die öffentliche Anerkennung von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften gewährt oder entzieht.

Der Zuständigkeitskatalog des Verfassungsgerichts entspricht dem geltenden Recht. Davon ausgenommen ist die Ergänzung von Lit.e), da es das Plenum in der Vorbe-

ratung mit 28 zu 22 Stimmen abgelehnt hat, Beschwerden wegen unterlassener oder unvollständiger Erfüllung einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Gesetzgebung zuzulassen. Neu ist das Vorlagerecht des Grossen Rates bei der Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen.

Organisation, Verfahren und Aufsicht

§ 126 Das Kantonsgericht wirkt als oberste kantonale Instanz in zivilrechtlichen, strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Streitsachen. Es arbeitet und urteilt in nach Sachgebieten aufgeteilten Kammern.

²Das Gesetz regelt Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren der Gerichte. Die zuverlässige und rasche Abwicklung der Verfahren und die organisatorische Selbständigkeit der Gerichte müssen gewährleistet sein.

³Das Gesetz kann im Rahmen regionaler Vereinbarungen bestimmte Zuständigkeiten in Rechtsstreitigkeiten auf regionale Gerichte übertragen.

⁴Das Kantonsgericht übt die Aufsicht über alle Gerichte aus.

⁵Die Gerichte erstatten dem Grossen Rat jährlich Bericht.

Wie bereits oben ausgeführt, soll das Appellationsgericht zum Kantonsgericht umbenannt und in Kammern aufgeteilt werden. Ebenfalls neu ist die Möglichkeit, regionale Gerichte einzusetzen.

Die Kammerbildung soll gewährleisten, dass das oberste Gericht durch die Fülle der Fälle und die zunehmende Komplexität der Materie nicht gelähmt wird, was letztlich zu einer Schwächung im Gefüge der Gewalten führen könnte. Durch die Spezialisierung kann die insbesondere den oberen Gerichten obliegende Rechtsfortbildung vertiefter verfolgt werden. Die vorgeschlagene, neue Kammerbildung des Kantonsgerichts schafft eine gewisse Entlastung in dem Sinne, dass das gerade im reich verästelten Verwaltungsrecht benötigte Fachwissen nicht mehr bei allen Kantonsrichtern und -richterrinnen abrufbar sein muss.

Mit der Präzisierung, dass das Kantonsgericht als oberste kantonale Instanz wirkt, wird klargestellt, dass die übergeordnete Bundesgerichtsbarkeit vorbehalten bleibt.

5. Beschwerdewesen

Ombudsstelle

§ 127 Durch Gesetz wird eine weisungsunabhängige kantonale Ombudsstelle mit dem Beschwerdewesen beauftragt. Sie trifft Abklärungen und vermittelt in Streitigkeiten und Anständen zwischen einzelnen Personen und Verwaltungsstellen.

Die Ombudsstelle fand in der Vorberatung mit 27 zu 21 Stimmen Aufnahme in die Verfassung. Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens hat die Sachkommission ange-regt, die Bezeichnung der Ombudsstelle in einer deren Zusammensetzung möglichst wenig präjudizierenden Weise zu klären. Die Redaktionskommission versuchte dem

Anliegen in der Weise gerecht zu werden, dass, wenn es um die Personen geht, von "den (dem oder der) Beauftragten für das Beschwerdewesen" gesprochen wird. Um diesen Begriff in der Bestimmung des Paragraph 127 zu verankern, wurde der erste Satz umformuliert: "Durch Gesetz wird eine weisungsunabhängige kantonale Ombudsstelle mit dem Beschwerdewesen beauftragt." Aus dem Verb "beauftragt" lässt sich der oder die "Beauftragte für das Beschwerdewesen" ablesen.

Das Plenum lehnte in seiner ersten Lesung die Streichung dieses Paragraphen mit 28 zu 23 Stimmen ab. Das Plenum folgte hiermit der Auffassung, dass die Ombudsstelle auf Verfassungsebene als behördlich eigenständige, kantonale Einrichtung - gewissermassen als fünfte Gewalt (neben Regierung, Parlament, Gerichten und Verwaltung) - sowie ihre Weisungsunabhängigkeit erwähnt sein muss. Sie hat dadurch die Legitimation, vermittelnd zwischen Bürger und Verwaltung einzugreifen. Wenn sie das auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe alleine macht, dann ist diese Stelle nicht mit solchem Gewicht ausgestattet, dass der Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin unabhängig gegenüber der Verwaltung auftreten kann. Zu den Wahlvoraussetzungen der oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen soll sich auch künftig der Gesetzgeber äussern.

Damit unterlag eine Ratsminderheit, die unter der Ombudsstelle eine Instanz versteht, die mithelfen kann, das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Verwaltung zu verbessern, deren Form aber wandelbar ist: Sei es als eine eigenständige Behörde- oder dezentral eingegliedert in verschiedene Departemente.

Auch der Kanton Basel-Land hat die Ombudsstelle auf Verfassungsebene geregelt. (vgl. Wortprotokoll Nr. 27, S.8-11)

VII. FINANZORDNUNG

In der geltenden Verfassung finden sich nur wenige Aussagen zur Finanzordnung; es fehlt eine systematische Finanzordnung, obwohl diese die „unerlässliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des verfassungsmässigen Gesamtgefüges bildet, indem sie die für die Staatstätigkeit erforderliche Mittelzufuhr regelt. [...] Der Finanzordnung kommt somit im Leistungsstaat hervorragende Bedeutung zu“²⁷.

Neu eingeführt wird die Schuldenbremse (§ 129), der nach einer äusserst kontroversen Diskussion in der Sachkommission in der Vorberatung des Plenums mit 31 zu 24 – gegen die knappe Kommissionsmehrheit – zugestimmt wurde.

Finanzhaushalt und Finanzplanung

§ 128 Der Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden ist sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen und auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaft auszurichten. Er ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten.

²**Der Kanton und die Gemeinden sorgen für eine umfassende Finanzplanung.**

³**Das Budget und die Staatsrechnung berücksichtigen die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit.**

⁴**Vor der Übernahme einer neuen Aufgabe sind ihre wirtschaftlichen und finanziellen Folgen zu ermitteln.**

In Absatz 1 werden die wichtigsten Grundsätze der Haushaltsführung dargestellt, die sich heute im Finanzhaushaltsgesetz finden.

Für Absatz 2 ist der Regierungsrat zuständig, Absatz 3 fällt in den Aufgabenbereich des Parlamentes.

In Absatz 4 geht es darum, dass bei zukünftigen Aufgaben noch vor der Übernahme die Folgen zu ermitteln sind. Die periodische Überprüfung der bestehenden Aufgaben auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit sind in § 18 im Kapitel III "Ziele und Mittel staatlichen Handelns" geregelt. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 59-60)

²⁷ Markus Reich/Anna Pippig, Die Finanzverfassung, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Bd. 3: Staatsaufbau und Finanzordnung, Zürich 2000, S. 54

Schuldenbremse

§ 129 Der Kanton sorgt dafür, dass seine Verschuldung im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen vom Gesetzgeber zu definierenden Wert nicht überschreitet. Die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushaltes ist dabei zu gewährleisten.

²Die jährlichen Ausgaben werden unter Berücksichtigung der Finanzlage und des Grundsatzes einer stabilen Ausgabenentwicklung festgelegt.

Die vorliegende Bestimmung fand in der Vorberatung mit 31 zu 24 Stimmen Eingang in die Grundlagen für die neue Verfassung und wurde in der ersten Lesung nach kontroverser Debatte mit 28 zu 19 Stimmen beibehalten.

In Absatz 1 wird festgelegt, dass die Verschuldung des Kantons mittelfristig den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung zu genügen hat. Als Leitlinie gilt dabei, dass sich einerseits die heutige Generation nicht zu Lasten späterer Generationen übermässig verschulden darf und dass andererseits der Handlungsspielraum des Kantons durch die Zinsbelastung nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden soll.

Darüber hinaus wird bereits in der Verfassung die Schuldenquote als relevante Zielgrösse für die Beurteilung der Verschuldung bestimmt. Aus Gründen der Verständlichkeit wird jedoch auf den Fachbegriff verzichtet. Die Schuldenquote wird vielmehr umschrieben und zwar als Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons. Eine exaktere Ausgestaltung der Schuldenquote wird in der Verfassung nicht vorgenommen. Insbesondere soll dem Gesetzgeber die Festlegung des Maximalwertes (oder eines Wertbereiches) vorbehalten bleiben.

Auf Verfassungsebene wird festgehalten, dass die Verschuldung des Kantons im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen vom Gesetzgeber festzulegenden Wert mittelfristig nicht überschreiten darf. Mit dieser Formulierung schreibt der Verfassungsgeber dem Gesetzgeber zum einen vor, hinsichtlich der Einführung einer Schuldenbremse tätig zu werden. Zum anderen wird dem Gesetzgeber dadurch aber die Freiheit belassen, den für die Schuldenquote massgeblichen Wert (sog. Nettoschuldenquote) zu bestimmen.

Wie oben bereits erwähnt, ergibt sich die (Netto-)Schuldenquote aus dem Verhältnis der Verschuldung, das heisst der (Netto-)Schuld²⁸ zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons (kantonales Volkseinkommen). Die Berechnung der Schuldenquote ist so von feststellbaren Faktoren abhängig, wie zum Beispiel der im Finanzhaushaltsgesetz geregelten Bewertung des Finanzvermögens.

Absatz 2 bestimmt einerseits, dass die Steuerung über die Ausgaben erfolgt, indem diese von den konjunkturell schwankenden Einnahmen abgekoppelt werden, und andererseits, dass jährlich ein Maximalbetrag der Ausgaben festgelegt wird. Dabei ist zum einen die Situation des Finanzhaushaltes zu berücksichtigen, der – wie in Absatz 1 erwähnt – aufgrund der Höhe der Schuldenquote zu beurteilen ist. Zum anderen ist – wie erwähnt – der Grundsatz der stabilen Ausgabenentwicklung zu beachten. Basis hierfür bilden jeweils die aktuellen Zahlen des Vorjahres. Veränderungen

²⁸ Nettoschuld = gesamtes Fremdkapital (Bruttoschuld) abzüglich vorhandenes Finanzvermögen

des Ausgabenniveaus erfolgen somit mittelfristig. Dieses Instrument hemmt ein prozyklisches Verhalten und leistet einen Beitrag für eine antizyklische Finanzpolitik.

Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse wird auf der Verfassungsstufe nicht geregelt. Entsprechend dem Grundsatz, wonach auf Verfassungsstufe nur die grundlegenden Rechtsgrundsätze, auf Gesetzesstufe hingegen die Konkretisierungen dieser Gebiete zu regeln ist, wird beispielsweise die Vorgabenregel, also die genaue Konzeption der Regel zur Ermittlung der jährlichen Ausgaben, nicht in der Verfassung normiert, sondern muss im Gesetz näher ausgeführt werden. Gleiches gilt auch für die Ausnahmeregelungen von der Schuldenbremse, für die Kompensationsnormen, für den Fall, dass die Zielvorgaben nicht erreicht werden, und für die Quoren für Beschlüsse, in denen von den Vorgaben der Schuldenbremse abgewichen werden soll.

Die Gegner dieses Paragraphen erachten § 128 Abs. 1 als verfassungsrechtlich ausreichenden Rahmen für eine Gesetzgebung im Sinne des § 129. Sie befürchten mit der Schuldenbremse auf Verfassungsebene eine zu grosse Unflexibilität im sozialen Bereich. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 60-64)

Mittelbeschaffung

§ 130 Der Kanton und die Einwohnergemeinden beschaffen sich ihre Mittel:

- a) durch die Erhebung von Steuern und anderen Abgaben,**
- b) aus den Erträgen ihres Vermögens,**
- c) aus Leistungen des Bundes und Dritter,**
- d) durch die Aufnahme von Darlehen und Anleihen.**

Paragraph 130 entspricht der gängigen Praxis der heutigen Kantonsverfassungen und dient der Transparenz.

Steuern und andere Abgaben

§ 131 Der Kanton besteuert das Einkommen und das Vermögen der natürlichen Personen sowie den Gewinn und das Kapital der juristischen Personen.

²Das Gesetz bestimmt die weiteren Steuern und Abgaben, die Kanton, Einwohnergemeinden oder staatliche Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erheben können.

Bei Paragraph 131 (und § 132) schlug die Redaktionskommission im Mitberichtsverfahren zwei Varianten vor: Während die 1. Variante in Paragraph 131 Absatz 1 einen zwar knappen, aber doch ausdrücklichen Steuerkatalog enthielt, fand sich in der 2. Variante bloss die generelle Kompetenz des Staates, direkte Steuern zu erheben.

Entscheidend für den Vorzug der einen oder anderen Variante ist die grundsätzliche Überlegung, ob eine Veränderung des Steuerkataloges mit dem Verfassungsreferendum den Stimmberechtigten obligatorisch vorgelegt werden müsse oder ob es an den Stimmberechtigten liege, bei Veränderung des Steuerkataloges auf Gesetzesebene das fakultative Gesetzesreferendum zu ergreifen. Die Durchsicht der anderen

Kantonsverfassungen zeigt beide Varianten: Während beispielsweise die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Bern einen ausdrücklichen Steuerkatalog mit Verfassungsvorbehalt aufweisen, verzichten die Kantone Aargau und Graubünden auf jede konkrete Nennung der zu erhebenden Steuern. Als neue Tendenz ist somit eine Entwicklung hin zum Verzicht auf einen Katalog auszumachen. Dies würde es auch erlauben, die bestehenden Unterschiede zur EU respektive die dort sich abzeichnenden Entwicklungen – im Sinne einer Standortverbesserung im regionalen Umfeld – schneller auszuräumen respektive nachzuvollziehen. Die Sachkommission hat sich nach ursprünglichem Verzicht später für einen Katalog ausgesprochen, wobei das Argument der Lesbarkeit der Verfassung den Ausschlag gab. Im Mitberichtsverfahren hat sich die Sachkommission mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin dafür ausgesprochen, den ausführlichen Steuerkatalog in die Verfassung aufzunehmen. Die Redaktionskommission hielt an ihrer Meinung fest, dass die von ihr vorgeschlagene Variante, welche die einzelnen direkten Steuern nicht einzeln nennt, vorzuziehen ist. In der ersten Lesung hat sich das Plenum mit 28 zu 26 Stimmen für den expliziten Steuerkatalog entschieden. Das Steuerbewilligungsrecht gilt als eines der wichtigsten und vornehmsten Rechte des Souveräns und es erscheint daher als richtig, dass die vier wichtigsten Steuern – die Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, die Ertrags- und Gewinnsteuer der juristischen Personen - in die Verfassung aufgenommen werden. Dies umso mehr, da die Schuldenbremse und das Steuergeheimnis gemäss der ersten Lesung in der neuen Verfassung verankert sind. Bürgerinnen und Bürger und auch die Unternehmen sollen aus der Verfassung entnehmen können, welche Steuern im Wesentlichen im Kanton Basel-Stadt zu bezahlen sind. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 64-65)

In Absatz 2 wurde der Kommissionsvorschlag „öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten“ durch „staatliche Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts“ ersetzt, um sicher zu gehen, dass beispielsweise die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ihre Kirchensteuern nicht neu aufgrund eines kantonalen Gesetzes erheben müssen, sondern wie bis anhin (vgl. auch § 140) aufgrund der eigenen, vom Regierungsrat genehmigten Steuerordnung.

In Absatz 3 wird ausdrücklich festgehalten, dass die Ausgestaltung der Steuern in den Grundzügen auf Gesetzesstufe zu regeln ist. Das Steuerrecht ist eines der sensibelsten Bereiche, in welchem dem Legalitätsprinzip uneingeschränkte Gültigkeit zukommt. Deshalb ist es notwendig, die Ausgestaltung nicht nur der Grundzüge auf Gesetzesstufe zu verlangen: Die übliche, weiterführende detaillierte Regelung der einzelnen Steuern in einer Verordnung kann gemäss Legalitätsprinzip nur zulässig sein, wenn die Eckwerte und Schranken der Steuer im Gesetz, auf das sich die Verordnung stützt, in genügend konkreter Form genannt sind. Dies gewährleistet unter anderem die demokratische Überprüfung der Steuernormierung durch die Stimmberechtigten, und zwar auf dem Wege des fakultativen Gesetzesreferendums. Da die Pflicht des Gesetzgebers, die Grundsätze der Steuern in einem Gesetz zu regeln, aber bereits im Kapitel Behörden (§ 92 Abs. 2 Lit. b) in der nötigen Ausführlichkeit formuliert ist, kann auf eine nochmalige Nennung an dieser Stelle verzichtet werden.

Grundsätze der Besteuerung

§ 132 Bei der Ausgestaltung der Steuern sind die Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

²Die Steuern sind so zu bemessen, dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden, die Selbstvorsorge gefördert wird sowie Leistungswille und Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleiben.

Die Aufzählung der Grundsätze der Besteuerung orientiert sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und präzisiert den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz. Die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit schliessen das Einräumen von Steuerprivilegien aus. Der Begriff der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ enthält zwingend den Grundsatz der Steuerprogression. Über einen Gestaltungsspielraum verfügt demnach der Gesetzgeber einzig bei der Ausgestaltung der Progression. In einem zweiten Teil (Absatz 2) wird auf das Ergebnis der Besteuerung gezielt: Damit die Gesamtbelastung für alle tragbar ist, hat insbesondere der maximale Steuersatz angemessen zu sein. Auch soll den sozialen Gesichtspunkten Rechnung getragen werden. Die Einzelheiten dieser programmatischen Regelung sind im Gesetz zu definieren.

Auf eine Aussage zur Steuerhinterziehung und zum Steuerbetrug wurde von der Sachkommission und von der Redaktionskommission mit Blick auf das Bundesgesetz über die Steuerharmonisierung, das den Kantonen einen geringen Regelungsspielraum lässt, verzichtet.

Mittelverwendung

§ 133 Jede Verwendung von Staatsmitteln bedarf einer Rechtsgrundlage sowie der Bewilligung durch die zuständige Behörde.

Die von der Sachkommission wörtlich übernommene Fassung der Redaktionskommission bildet das Gegenstück zur Mittelbeschaffung. Es werden nicht nur die Ausgaben, sondern auch die anderen Formen des Mittelverzehr wie Verkauf von Vermögenswerten, Verwendung von Globalbudgets angesprochen. Die Voraussetzungen für die Verwendung der Staatsmittel, die gesetzliche Grundlage und die konkrete Bewilligung entsprechen dem geltenden Recht.

Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen

§ 134 Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die auf längere Zeit unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

²Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die nicht dem Verwaltungsvermögen zugeordnet sind, nicht direkt der Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben dienen und die ohne deren Beeinträchtigung erworben, veräussert oder umgelagert werden können.

Dieser Paragraph entspricht dem geltenden Recht. Das Plenum verzichtete in seiner ersten Lesung darauf, einen Absatz aufzuführen zur Frage, ob finanzielle Beteiligun-

gen an privatrechtlichen Unternehmen Verwaltungsvermögen sind, wenn sie nicht ausschliesslich der Finanzanlage dienen. Sie folgte damit der Sachkommission, die ausdrücklich auf diese Bestimmung verzichten wollte. Die Redaktionskommission selbst hatte nach verhältnismässig ausdauernder Diskussion festgehalten, dass diese Definition notwendig sei, da Fälle denkbar sind, wo sich eine finanzielle Beteiligung nicht durchgehend als Verwaltungsvermögen deklarieren lässt. Ein weiterer Absatz zu Umwidmungen und Entwidmungen wurde in der ersten Lesung diskussionslos fallen gelassen. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 28, S. 66).

Finanzkontrolle

§ 135 Die Aufsicht über die staatlichen Finanzen ist durch unabhängige Kontrollorgane sicherzustellen.

²Die Gesetzgebung regelt die Aufsicht über die Verwendung staatlicher Leistungen an Dritte.

Paragraph 135 betrifft den Kanton und die Gemeinden.

Die Redaktionskommission wollte die unabhängigen Kontrollorgane zur Durchführung der Aufsicht verpflichten, ist aber der Kritik der Sachkommission im Mitberichtsverfahren gefolgt, wonach dies bedeuten würde, dass die Finanzkontrolle gezwungen wäre, die für die verschiedenen Bereiche notwendigen Spezialisten als Mitarbeiter anzustellen. Entsprechend wird nun nur die Sicherstellung der Aufsicht durch unabhängige Kontrollorgane verlangt.

Mit Absatz 2 wird sichergestellt, dass auch die staatlichen Mittel, die an Dritte fließen, ausdrücklich unter Aufsicht gestellt werden. Die Einzelheiten der Kontrolle über die unterschiedlichen Verwendungsarten und Empfänger der staatlichen Leistungen werden auf Gesetzesstufe geregelt.

VIII. STAAT UND RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN

Die Diskussion im Verfassungsrat zum Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften war in einer ersten Phase gekennzeichnet durch die Frage, ob künftig eine Mandatssteuer die Kirchensteuern ersetzen solle. Nach einem grundsätzlichen Ja des Verfassungsrates rieten die Vertreter und Vertreterinnen der vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vom Systemwechsel ab. Der Verfassungsrat verzichtete mit grossem Mehr gegen acht Stimmen auf diese Idee.

Der zweite Teil der Diskussion wurde durch die Neuschaffung einer dritten Art der Rechtsstellung von Religionsgemeinschaften geprägt: Der Verfassungsrat beschloss in der Vorberatung mit grossem Mehr gegen acht Stimmen die Einführung der Möglichkeit, neu privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften unter bestimmten Voraussetzungen öffentlich anzuerkennen und mit besonderen Rechten auszustatten (§§ 143 und 144).

Die folgende etwas ausführlichere Fassung der Religionsartikel nimmt aus dem Entwurf des Justizdepartements gewisse Punkte auf, welche die Kommission Religionsgemeinschaften und Bildung in ihren Beratungen nicht behandelt hat. Die Kommission beschränkte sich darauf, allenfalls streitige Punkte und eigene neue Vorschläge als Thesen zu formulieren und dem Rat zu unterbreiten. Sie hat aber kein vollständiges Kapitel mit formulierten Paragraphen zum Kapitel Staat und Religionsgemeinschaften verfasst. Zu solchen Bestimmungen, die angesichts der gewählten Ausführlichkeit der Verfassung in die Kantonsverfassung aufzunehmen sind, gehören die Paragraphen über die untergeordneten Körperschaften und Anstalten ("Kirchgemeinden", § 139), und die Rechtspflege der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (§ 141).

Im Mitberichtsverfahren hatte die Redaktionskommission vorgeschlagen, zum Bistum Basel eine Aussage zu machen, im Sinne einer Stärkung der staatskirchenrechtlichen Position gegenüber der kanonisch-rechtlichen Ordnung. Diese fand jedoch keine Zustimmung.

Die Regelung über die vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften entspricht dem geltenden Recht. Dieses System wird als „perfektierte hinkende Trennung“ bezeichnet.

Die Bestimmungen über finanzielle Leistungen des Staates an die Religionsgemeinschaften (§§ 145, 146) sind bewusst an den Schluss gesetzt. Sie betreffen nicht nur die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, sondern können auch für öffentlich anerkannte private Religionsgemeinschaften oder auch für private Religionsgemeinschaften ohne öffentliche Anerkennung relevant werden. Die staatliche Unterstützung hängt, wie bei allen anderen Subventionen, von der Unterstützungswürdigkeit des betreffenden Objektes oder Projektes ab und nicht vom öffentlichen, halböffentlichen oder privaten Status des Subventionsempfängers.

1. Öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften

Öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften

§ 136 Die Evangelisch-reformierte Kirche, die Römisch-Katholische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Israelitische Gemeinde sind vom Kanton öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften.

²**Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.**

³**Andere Religionsgemeinschaften können auf dem Weg der Verfassungsänderung öffentlichrechtlich anerkannt werden.**

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Absatz 3 soll die bereits heute bestehende Möglichkeit der öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften deutlich machen. Das Plenum hat in seiner ersten Lesung vom 7. Mai 2003 mit grossem Mehr gegen zwölf Stimmen entschieden, dass dieser Absatz sinnvoll ist. Er soll ein Signal in Richtung Integration weiterer Religionsgemeinschaften setzen und die Abstufung in die verschiedenen Rechts- oder Pflichtverhältnisse (öffentlichrechtliche Anerkennung - öffentliche Anerkennung - privatrechtliche Ordnung) gegenüber dem Staat hervorheben. Das Verhältnis Staat und Kirche ist ein essentiell kantonalrechtlicher Belang. Es wurde bewusst das strengste Modell des Verhältnisses der Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften durch den Staat gewählt: Die Erteilung der öffentlichrechtlichen Anerkennung, also der höchsten Privilegierungsstufe, soll nur durch den Verfassungsgeber gewährleistet werden, nicht durch den Gesetzgeber. Im Übrigen waren es die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, die ausdrücklich diese Bestimmung im Sinne einer Öffnung wünschten. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 20-23).

Selbständigkeit

§ 137 Die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ordnen ihre Verhältnisse selbständig.

²**Sie geben sich eine Verfassung; sie bedarf der Zustimmung einer Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder und der Genehmigung des Regierungsrates.**

³**Der Regierungsrat erteilt die Genehmigung, wenn weder Bundesrecht noch kantonales Recht entgegenstehen.**

⁴**Innerhalb der vorstehenden Bestimmungen regelt das Gesetz das Verfahren über die Genehmigung der Religionsverfassungen und der Steuerordnungen sowie die Oberaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung.**

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Zugehörigkeit, Stimm- und Wahlrecht

§ 138 Jede Person, die im Kanton wohnt, gehört der öffentlichrechtlich anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft ihrer Konfession oder Religion an, wenn sie die in deren Verfassung genannten Voraussetzungen erfüllt.

²Der Austritt ist jederzeit mit schriftlicher Erklärung möglich.

³Die Verfassungen der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ordnen die Voraussetzungen des Stimm- und Wahlrechtes.

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

In Absatz 1 wird die sogenannte Mitgliedschaftsvermutung statuiert, die insbesondere bei Neuzuzüglern in den Kanton einen für die Religionsgemeinschaften vorteilhaften Automatismus der Zugehörigkeit bedeutet.

Gemäss Absatz 3 müssen nur die Voraussetzungen des Stimm- und Wahlrechtes in der Verfassung der Religionsgemeinschaft geregelt sein. Die Einzelheiten sollen auch in einer Wahlordnung auf Gesetzesstufe geregelt werden können, wie das nach geltendem Recht zutrifft.

Untergeordnete Körperschaften und Anstalten

§ 139 Die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften können in ihren Verfassungen die Gliederung in Kirchgemeinden, Quartiergemeinden oder andere untergeordnete Körperschaften vorsehen.

²Diese sind öffentlichrechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

³Die Verfassungen der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bestimmen die Stellung und die Grundzüge der Organisation der untergeordneten Körperschaften.

⁴Die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften können für ihre Bedürfnisse öffentlichrechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit errichten.

Zu Absatz 4: Es ist unbestritten, dass die öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen auch untergeordnete öffentlichrechtliche Anstalten begründen können. Sie haben dies zum Teil auch getan, so ist zum Beispiel die Personalversicherungskasse der Evangelisch-reformierten Kirche eine öffentlichrechtliche Anstalt aufgrund eines entsprechenden kirchlichen Erlasses. Die Errichtung solcher Anstalten ist beschränkt auf die eigenen Bedürfnisse der betreffenden Religionsgemeinschaft, muss also zu dieser einen funktionalen Bezug haben. Das Plenum stimmte in seiner ersten Lesung vom 7. Mai 2003 dieser Auffassung mit 22 zu 18 Stimmen knapp zu. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 23-24).

Rechte und Auflagen

§ 140 Die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften verwalten ihr Vermögen selbständig unter der Oberaufsicht des Regierungsrates.

²**Sie können von ihren Mitgliedern Steuern erheben. Die Steuerordnungen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.**

³**Das Gesetz regelt ihre weiteren Rechte und Auflagen wie namentlich für den Religionsunterricht in den Schulen, die Spital- und Gefängnisseelsorge und gemeinsame soziale Institutionen von Staat und Religionsgemeinschaften.**

Dem Privileg der Steuerhoheit von Absatz 2 steht die Pflicht, die Steuerordnungen regierungsrätlich genehmigen zu lassen, gegenüber.

In Absatz 3 wird in allgemeiner Weise auf das Gesetz verwiesen, insofern weitere *privilegia favorabilia et odiosa* zu regeln sind. Dazu gehört insbesondere die Regelung des Religionsunterrichtes in der Schule, die heute im Schulgesetz enthalten ist.

Rechtspflege

§ 141 Die öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ordnen das Verfahren zur Beurteilung strittiger Rechtsverhältnisse.

²**Erlasse und letztinstanzliche Entscheide der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften können durch ihre Mitglieder und ihre eigenen Körperschaften und Anstalten beim Kantonsgericht angefochten werden.**

³**Das Gericht überprüft die Übereinstimmung des angefochtenen Akts mit Bundesrecht und mit kantonalem Recht. Es überprüft ferner die Übereinstimmung mit dem Recht der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft, sofern es deren eigenes Recht vorsieht.**

Laut Absatz 3 muss die Ermächtigung an das Kantonsgericht, die Übereinstimmung mit dem Recht der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft zu überprüfen, nicht zwingend in der Verfassung der betreffenden Religionsgemeinschaft enthalten sein, sondern kann sich auch auf einen Rechtserlass niedrigerer Stufe stützen (z. B. eine Besoldungsordnung, die Statuten einer Personalversicherungskasse etc.). Auf die Kognitionsbestimmung soll nicht verzichtet werden, da sonst bloss die Übereinstimmung mit dem staatlichen, nicht aber mit dem kirchlichen Recht überprüft werden kann.

Die Sachkommission hat im Mitberichtsverfahren eingewendet, die Kognition des angerufenen Gerichts könne die Autonomie des Kultus verletzen, wenn es beispielsweise in der Problematik der Verweigerung der Priesterweihe von Frauen angerufen werde und diese Frage auf die Übereinstimmung mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht überprüfen müsse. Diesen Bedenken ist entgegenzuhalten: In jedem Falle wird ein Gericht, sofern es angerufen werden kann (und dies sieht Absatz 2 weiterhin vor), die Übereinstimmung eines kirchlichen Aktes mit dem staatlichen Recht überprüfen. Insofern der kirchliche Akt im Rahmen der Autonomie der öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft zulässig ist (zum Beispiel der Ausschluss einer Frau vom Priesteramt in der Römisch-Katholischen Kirche oder vom Amt eines Rabbiners in der Israelitischen Gemeinde), besteht auch kein Anlass einzugreifen. Die Übereinstimmung mit dem staatlichen Recht wird nur insofern zu prüfen sein, als dieses auf den kirchlichen Akt Anwendung findet (z.B. das Obligationenrecht auf ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis). Zu beachten gilt es in diesem

Zusammenhang auch, dass das kantonale Recht nur ein kantonales Rechtsmittel als Behelf gegen Verletzungen öffentlichrechtlicher Ansprüche durch Organe von Religionsgemeinschaften ausschliessen könnte, nicht aber den entsprechenden Schutz, welcher dann direkt dem Bundesgericht anheim gestellt wäre.

2. Andere Religionsgemeinschaften

Rechtsstellung

§ 142 Alle nicht öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

Hier sind alle Religionsgemeinschaften angesprochen mit Ausnahme der öffentlichrechtlich anerkannten, die in § 136 ausdrücklich genannt sind.

Öffentliche Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften

§ 143 Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften können öffentlich anerkannt werden, sofern sie

- a) gesellschaftliche Bedeutung haben,**
- b) den Religionsfrieden respektieren,**
- c) rechtstreu sind,**
- d) über eine transparente Finanzverwaltung verfügen und**
- e) den jederzeitigen Austritt zulassen.**

²Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine öffentliche Anerkennung.

³Die öffentliche Anerkennung erfolgt mit Beschluss des Grossen Rates. Dieser bedarf der Zustimmung von mindestens 51 Mitgliedern des Grossen Rates. Er unterliegt nicht dem Referendum.

⁴Der Anerkennungsbeschluss legt die der Religionsgemeinschaft verliehenen Rechte und die von ihr zu erfüllenden Auflagen fest.

Der im Verfassungsentwurf neu eingeführte Status der öffentlichen Anerkennung ist wie die öffentlichrechtliche Anerkennung Ausdruck der Anerkennung der Leistungen einer Religionsgemeinschaft für die Allgemeinheit wie auch Ausdruck einer explizit ausgedrückten Partnerschaft mit dem Staat, auf deren Basis öffentlichrechtliche Verträge und Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit geschlossen werden können. Diese Rechtsfigur kommt für Religionsgemeinschaften in Frage, die nicht über eine hinreichende Organisationsstruktur verfügen, die eine öffentlichrechtliche Körperschaft benötigt, oder die eine öffentlichrechtliche Anerkennung nicht wünschen. Die Möglichkeit der öffentlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften steht in der Tradition des Basler Staatskirchenrechts, das seit 1833 eine positive Religionsfreiheit fördert: 1833 noch Staatskirche, 1910 die öffentlichrechtliche Anerkennung der Evangelisch-reformierten Kirche und der Christkatholischen Kirche ("Modell der hinkenden Trennung"), 1972 dann der Römisch-Katholischen Kirche und der Israelitischen Gemeinde ("Modell der perfektionierten hinkenden Trennung") und im 2003 nun dieser neue Status der öffentlichen Anerkennung ("Modell der überwölbenden perfektionierten hinkenden Trennung"). (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 26-29).

In Absatz 3 ist statt dem Begriff "absolutes Mehr" die exakte Zahl der absoluten Mehrheit des Grossen Rates bei einer Gesamtzahl von hundert Mitgliedern genannt. Der Grossratbeschluss unterliegt nicht dem Referendum, um den Religionsfrieden nicht durch einen Abstimmungskampf zu gefährden. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 26-29).

Litera e) wurde vom Plenum in seiner ersten Lesung am 7. Mai 2003 eingeführt, obgleich eine Erwähnung nicht unabdingbar ist, da der Austritt aus einem privatrechtlich organisierten Verein gemäss der sogenannten negativen Koalitionsfreiheit der Bundesverfassung jederzeit möglich ist. Im Gegensatz dazu ist die Erwähnung der Austrittsmöglichkeit bei den öffentlichrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften unabdingbar, da sie früher als öffentlichrechtliche Körperschaften organisiert die Zwangsmitgliedschaft kannten. (vgl. Wortprotokoll Nr. 26, S. 26-29).

Entzug der öffentlichen Anerkennung

§ 144 Sind die Voraussetzungen für die öffentliche Anerkennung nicht mehr gegeben oder erfüllt die Religionsgemeinschaft die ihr obliegenden Auflagen nicht, so kann der Grosse Rat die Anerkennung nach dem Verfahren von § 143 Abs. 3 entziehen.

Der Entzug darf nicht willkürlich erfolgen.

Aus dieser Formulierung ergibt sich überdies, dass der Anforderungskatalog in § 143, dessen Erfüllung zur öffentlichen Anerkennung führen kann, abschliessend ist.

3. Gemeinsame Bestimmungen

Kosten des Kultus

§ 145 Alle Religionsgemeinschaften kommen grundsätzlich selbst für die Kosten des Kultus auf.

Nach der heute geltenden Kantonsverfassung kann der Staat den Kultus nicht subventionieren (§ 19b). Da der Kanton heute z.B. kulturelle Institutionen subventioniert, die nicht zur weltanschaulichen Neutralität verpflichtet sind, empfinden die Religionsgemeinschaften das Kultussubventionsverbot als diskriminierend.

Staatliche Leistungen an Religionsgemeinschaften

§ 146 Der Dienst von Geistlichen in Spitälern, Gefängnissen und anderen öffentlichen Einrichtungen kann vom Staat unterstützt werden.

²An die Erhaltung von Bau- und Kunstdenkmälern sowie an die Erfüllung anderer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben kann der Staat Beiträge leisten.

Die hier vorgeschlagene Lösung macht deutlich, dass beispielsweise kirchliche Dienste in Spitälern, auch wenn sie kultische Teile enthalten (Spitalgottesdienste, Spendung der Sakramente), subventioniert werden können.

In Absatz 2 wurde der Grundsatz des Subventionsgesetzes berücksichtigt, dass staatliche Beiträge immer geleistet werden dürfen, wo im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben wahrgenommen werden.

IX. REVISION DER VERFASSUNG

Die Revisionsbestimmungen entsprechen grundsätzlich dem geltenden Recht mit Ausnahme von § 150, der in Zusammenhang mit der Autonomie der Gemeinden und der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Ausscheidung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu sehen ist (§§ 69, 71, 72).

Revidierbarkeit

§ 147 Die Kantonsverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.

Diese Bestimmung entspricht § 53 der geltenden Verfassung.

Totalrevision

§ 148 Der Entscheid über die Durchführung einer Totalrevision ist in jedem Fall Sache der Stimmberechtigten.

²Die Totalrevision wird durch einen Verfassungsrat von sechzig Mitgliedern ausgearbeitet. Für die Wahl und die Zusammensetzung des Verfassungsrates gelten die für den Grossen Rat aufgestellten Bestimmungen. Die Vorschriften über die Unvereinbarkeiten und die Amtsdauer finden keine Anwendung.

³Die totalrevidierte Verfassung ist als Ganzes den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

⁴Vorgängig können den Stimmberechtigten Varianten zu sachlich zusammenhängenden Teilen vorgelegt werden.

⁵Wird eine neue Verfassung von den Stimmberechtigten verworfen, so hat der Verfassungsrat einen neuen Revisionsvorschlag vorzulegen. Wird dieser ebenfalls verworfen, so ist die Totalrevision gescheitert.

In Absatz 3 beschloss das Plenum in seiner ersten Lesung vom 21. August 2003 mit 28 zu 19 Stimmen, dass neu nicht mehr sachlich zusammenhängende Teile der Verfassungsvorlage - weder gleichzeitig noch zeitlich gestaffelt - den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden können. Es entspricht damit der Meinung, die dem Risiko entgegenwirken will, dass verworfene Teile neu gefasst und wieder als Teile vorgelegt würden, die Stimmberechtigten aber nie zum Gesamten Ja oder Nein sagen könnten. Diese Auffassung stand derjenigen gegenüber, dass eine Verfassung etwas Anderes ist als ein Gesetz, indem sie zwingend verschiedene Inhalte hat, die nichts miteinander zu tun haben. Da keine Einheit der Materie besteht, gebe es die Möglichkeit, nicht zusammenhängende Teile einer Totalrevision dem Volk separat vorzulegen. So könnten solche Teile nicht gegeneinander ausgespielt und der Volkswille genauer eruiert werden. Killerfaktoren könnten eliminiert und damit den guten Teilen einer Verfassung eine grössere Chance gegeben werden.

Ausserdem kann in Absatz 4 neu nur mehr vorgängig über Varianten zur Verfassungsvorlage, also nicht mehr gleichzeitig mit der Verfassungsvorlage, abgestimmt werden. Dabei überwiegt die Auffassung, dass es durchaus Gründe geben kann,

eine Alternative vorzulegen, um das Ganze nicht zu gefährden. Diese Alternativen sollen jedoch vorgängig ausgemehrt werden, um am Schluss über ein einheitliches Dokument, zu dem man Ja oder Nein sagen kann, abstimmen zu können: Der Stimmbürger, die Stimmbürgerin müssen wissen, zu was sie letztlich Ja sagen. (Vgl. Wortprotokoll Nr. 29, S. 38-39). Dabei handelt es sich nicht um eine Variantenabstimmung gemäss dem Abstimmungsverfahren beim Gesetzesreferendum, sondern um ein dem Totalrevisionsverfahren eigenes Verfahren.

Teilrevision

§ 149 Die Teilrevision kann einzelne Bestimmungen oder mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen umfassen.

²Die Teilrevision erfolgt im Verfahren der Gesetzgebung.

Diese Bestimmung entspricht materiell dem geltenden Recht.

Schutz der Gemeindeautonomie

§ 150 Änderungen der Bestimmungen des Abschnitts über die Gemeindeautonomie bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und von drei Zehnteln der Stimmberechtigten.

In der Vorberatung hat der Verfassungsrat - wie bereits im Abschnitt über die Gemeinden ausführlich dargestellt - einem Quorumsschutz bei einer Verfassungsabstimmung, die den Autonomiebereich der Einwohnergemeinden betrifft, zugestimmt. Die Höhe des Quorums von dreissig Prozent spiegelt die Argumentation in der Vorberatung des Ratsplenums wider und wurde in der ersten Lesung vom 18. September 2003 diskussionslos gutgeheissen. Das Bundesamt für Justiz hatte ein Quorum von bis zu fünf Zehnteln als zulässig erachtet.

Auf eine Ausdehnung des Quorumsschutzes auch auf gesetzliche Bestimmungen wurde abgesehen, da dessen Umsetzung mit grossen Schwierigkeiten verbunden wäre. Dies fusst auf der Einschätzung des von der Sachkommission beigezogenen Gutachters, der es als wenig sinnvoll erachtet, "... in der Verfassung umschriebene gesetzgeberische Akte einem Quorum zu unterstellen. Nicht enden wollende Diskussionen um die Frage, ob jetzt ein gesetzgeberischer Akt die Autonomie im Sinne der Verfassung einschränke oder nicht, wären nach dieser Konzeption wohl unausweichlich. Zudem erscheinen Quorums-Lösungen im Rahmen der Gesetzgebung – anders als im Fall der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Verfassungsgebung – problematisch, weil diesfalls nur bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen (z.B. Zustandekommen des Referendums) abgestimmt wird..."²⁹.

²⁹ vgl. Bericht Nr. 705 der Kommission Gemeinden und regionale Zusammenarbeit zu den Kapiteln V, IX, und X des ersten Entwurfs für eine neue Kantonsverfassung vom 14. Februar 2003, S. 6.

X. ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Regelungen über die Einführung von Neuerungen müssen noch folgen, beispielsweise zur Verkleinerung des Grossen Rates.

ANHANG

KONKORDANZ der Nummerierung der Paragraphen

	<i>Entwurf für die neue Kantonsverfassung</i>	<i>Vorberatung und Erste Lesung</i>
I. GRUNDSÄTZE		
Der Kanton Basel-Stadt	1	101
Mitglied der Schweizerischen Eidgenossenschaft	2	102
Stellung zum Bund	3	103
Kantons- und länderübergreifende Zusammenarbeit	4	104
Interparlamentarische Zusammenarbeit	5	105
Grundsätze staatlichen Handelns	6	106
II. GRUNDRECHTE UND GRUNDRECHTSZIELE		
Menschenwürde	7	201
Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	8	202
Gleichstellung von Mann und Frau	9	203
Grundrechtsgarantien	10	204
Allgemeine Verfahrensgarantien	11	205
Gerichtliche Verfahrensgarantien	12	206
Garantien im Strafverfahren	13	207
Grundrechtsschranken	14	208
Verwirklichung der Grundrechte	15	209
Grundrechtsziele	16	210
III. ZIELE UND MITTEL STAATLICHEN HANDELNS		
Leitlinien staatlichen Handelns	17	301
Überprüfung der Aufgabenerfüllung	18	302
Grundsätze der Bildung und Erziehung	19	303
Schulen, Kindergärten und Heime	20	304
Schulbesuch	21	305
Aufsicht über nichtstaatliche Schulen	22	306
Universität und Erwachsenenbildung	23	307
Berufsbildung	24	308
Erwachsenenbildung	25	309
Öffentliche Sicherheit	26	310
Soziale Sicherheit	27	311
Familien und familienähnliche Lebensgemeinschaften	28	312
Kinder und Jugendliche	29	313
Betagte	30	314
Gesundheit	31	315
Spitäler	32	315bis
Aufsicht über das Gesundheitswesen	33	315ter

Verfassung

	Entwurf für die neue Kantonsverfassung	Vorberatung und Erste Lesung
Wohnen	34	316
Grundsätze der Wirtschaftspolitik	35	317
--	--	318 [vacat]
Arbeit	36	319
Verkehrspolitik	37	320
Energie	--	321 [vacat]
--	38	322
Wasser	39	323
Umweltschutz	40	324
Raumplanung und Wohnumfeld	41	325
Kultur	42	326
Sport	43	327
Medien	44	328
Öffentliche Sachen und Regale	45	329
IV. BÜRGERRECHT UND VOLKSRECHTE		
<i>1. Bürgerrecht</i>		
Einbürgerung	46	400
<i>2. Stimmrecht</i>		
Voraussetzung	47	401
Inhalt	48	402
Ausübung	49	403
Schutz	50	404
<i>3. Wahlen</i>		
Volkswahlen	51	405
Wahlkreise	52	406
Wahlverfahren	53	407
<i>4. Kantonale Volksinitiativen und Volksauftrag</i>		
Volksinitiative	54	408
Gültigkeit	55	409
Verfahren	56	410
Gegenvorschlag	57	411
Volksauftrag	58	412
<i>5. Referendum</i>		
Obligatorisches Referendum	59	413
Fakultatives Referendum	60	414
Eventualantrag	61	415
<i>6. Mitwirkung</i>		
Vernehmlassungen	62	416

Verfassung

	Entwurf für die neue Kantonsverfassung	Vorberatung und Erste Lesung
Parteien	63	417
Quartiere	64	418
V. KANTON UND GEMEINDEN		
<i>1. Gemeinden im Allgemeinen</i>		
Rechtspersönlichkeit	65	501
Kantonsgebiet und Einwohnergemeinden	66	502
Bestand	67	503
<i>2. Gemeindeautonomie</i>		
Gewährleistung	68	504
Aufgaben	69	505
Steuern, Kausalabgaben, Gemeindevermögen	70	506
Finanzierung und Aufgaben	71	507
Finanzausgleich	72	508
<i>3. Bürgergemeinden</i>		
Bestand und Aufgaben	73	509
<i>4. Organisation und Stellung im Kanton</i>		
Organisation	74	510
Mitwirkung im Kanton	75	511
Zusammenarbeit	76	512
Aufsicht	77	513
VI. KANTONALE BEHÖRDEN		
<i>1. Grundsätze</i>		
Gewaltenteilung	78	601
Wählbarkeit	79	602
Unvereinbarkeit	80	603
Ausschluss von Verwandten und Angehörigen	81	604
Amtsperiode	82	605
Ausstand	83	606
Information und Akteneinsicht	84	607
Amtssprache	85	608
Verantwortlichkeit	86	609
Haftung	87	610
Immunität	88	611
<i>2. Grosse Rat</i>		
Stellung und Zusammenhang	89	612
Unabhängigkeit	90	613
Amtszeitbeschränkung	91	614
Rechtsetzung	92	615

Verfassung

	<i>Entwurf für die neue Kantonsverfassung</i>	<i>Vorberatung und Erste Lesung</i>
Dringlichkeit	93	616
Verträge	94	617
Planung	95	618
Wichtige Verwaltungsakte	96	619
Finanzbeschlüsse	97	620
Wahlen	98	621
Aufsicht	99	622
Weitere Aufgaben	100	623
Vorberatung	101	624
Aufträge an den Regierungsrat	102	625
Konstituierung	103	626
Kommissionen	104	627
Öffentlichkeit	105	628
Einberufung	106	629
Beschlussfähigkeit	107	630
Organisation und Geschäftsordnung	108	631
Verhältnis des Regierungsrates zum Grossen Rat	109	632
<i>3. Regierungsrat und Verwaltung</i>		
Stellung und Zusammensetzung	110	633
Regierungspräsidium	111	634
Kollegialbehörde	112	635
Regierungsobliegenheiten	113	636
Rechtsetzung	114	637
Verträge	115	638
Finanzbeschlüsse	116	639
Leitung der Verwaltung	117	640
Notstand	118	641
Weitere Aufgaben	119	642
Kantonale Verwaltung	120	643
<i>4. Richterliche Behörden</i>		
Allgemeines	121	644
Zivilgerichtsbarkeit	122	645
Strafgerichtsbarkeit	123	646
Verwaltungsgerichtsbarkeit	124	647
Verfassungsgerichtsbarkeit	125	648
Organisation, Verfahren und Aufsicht	126	649
<i>5. Beschwerdewesen</i>		
Ombudsstelle	127	650

Verfassung

	Entwurf für die neue Kantonsverfassung	Vorberatung und Erste Lesung
VII. FINANZORDNUNG		
Finanzhaushalt und Finanzplanung	128	701
Schuldenbremse	129	702
Mittelbeschaffung	130	703
Steuern und andere Abgaben	131	704
Grundsätze der Besteuerung	132	705
Mittelverwendung	133	706
Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen	134	707
Finanzkontrolle	135	708
VIII. STAAT UND RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN		
<i>1. Öffentlichrechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften</i>		
Bestand und Rechtspersönlichkeit	136	801
Selbständigkeit	137	802
Zugehörigkeit, Stimm- und Wahlrecht	138	803
Untergeordnete Körperschaften und Anstalten	139	804
Rechte und Auflagen	140	805
Rechtspflege	141	806
--	--	807 [vacat]
<i>2. Andere Religionsgemeinschaften</i>		
Rechtsstellung	142	808
Öffentliche Anerkennung anderer Religionsgemein- schaften	143	809
Entzug der öffentlichen Anerkennung	144	810
<i>3. Gemeinsame Bestimmungen</i>		
Kosten des Kultus	145	811
Staatliche Leistungen an Religionsgemeinschaften	146	812
IX. REVISION DER VERFASSUNG		
Revidierbarkeit	147	901
Totalrevision	148	902
Teilrevision	149	903
Schutz der Gemeindeautonomie	150	904
X. ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN		
--	--	1001 [vacat]