

Thomas Dähler (Hrsg.)

Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates  
des Kantons Basel-Stadt



Thomas Dähler (Hrsg.)

# **Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt**

Erste Auflage, Mai 2020

**Impressum:**

Autoren: Thomas Dähler, Christine Bürgin und Lukas Schwank  
Mitwirkende: u.v.a. Christine Brechbühl, Fritz Brechbühl, Martin Graf,  
Eva Gschwind, André Salvisberg und Alexandra Suter-Zimmermann  
Herausgeber: Thomas Dähler  
Verlag: parlaments.ch, 4056 Basel  
verlag@parlaments.ch  
1. Auflage (150): Mai 2020  
ISBN-Nr. 978-3-9525215-0-2  
Druck: Edubook AG, CH-5634 Merenschwand (edubook.ch)  
Umschlag: Sam Ott, Zürich. Hintergrund: Wandbild im Grossratsaal zu Basel.  
Digit. Publikation: Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP  
publikationen.sgp-ssp.ch/bs (ab Ende 2020)

## Vorwort zur ersten Auflage

Der in der Schweiz beim Bund, in Kantonen und Städten übliche jährliche Wechsel der Parlamentspräsidien ist eine sinnvolle Regelung, um die Leitung des Parlamentes mittelfristig politisch neutral auszugestalten. Gleichzeitig stellt dieser jährliche Wechsel zweifellos eine strukturelle Schwäche der Parlamente dar, weil er die Kontinuität in der Zusammenarbeit mit den längerfristig konstanten Verantwortungsträgern in der Regierung und der Verwaltung, aber auch im interkantonalen und internationalen Verkehr mit den Parlamenten anderer Kantone oder mit vergleichbaren Institutionen im nahen Ausland erschwert.

Die inzwischen in vielen Kantonen selbstständigen und von der Exekutivverwaltung getrennten Parlamentsdienste können die Kontinuität der parlamentarischen Prozesse trotz des erwähnten Defizits bis zu einem gewissen Grad sicherstellen. Es ist jedoch sinnvoll, wenn die Information über diese Prozesse und deren Hintergründe auch den übrigen Verantwortungsträgern im Parlament, in der Verwaltung und auch der interessierten Öffentlichkeit verfügbar ist.

Der Herausgeber dieses Praxiskommentars war von 2004 bis März 2018 Leiter des Parlamentsdienstes des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt und ab 2005 auch erster Ratssekretär. Er hat in dieser Zeitspanne mit seinen Mitarbeiterinnen des Öfteren aufwändige Recherchen in alten Protokollen und Berichten tätigen müssen. Ein Kommentar zur Geschäftsordnung mit Verweisen auf die vorgenannten Quellen hätte solche Arbeiten erheblich vereinfacht.

Am Praxiskommentar haben neben dem Herausgeber eine Reihe von Experten und Expertinnen ausserhalb des Grossen Rates mitgewirkt. Deshalb ist - mit einem Augenzwinkern - in der Umschreibung der Autorenschaft der in der Parlamentspraxis des Grossen Rates Basel-Stadt für Mitunterzeichnende eines Vorstosses seit jeher übliche Begriff "und Konsorten" gerechtfertigt. Der Herausgeber bedankt sich bei den "Konsorten" für ihre - durchwegs ehrenamtliche - Mitarbeit sehr herzlich.

In erster Linie sind dies Martin Graf, ehem. Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen des National- und Ständerates sowie Fritz Brechbühl, langjähriger Ratssekretär des Kantonsrates Solothurn. Martin Graf hat als profunder Kenner des schweizerischen Parlamentsrechts und Mitherausgeber des Kommentars zum Parlamentsgesetz des Bundes viele wertvolle Hinweise zur Praxis des Bundesparlaments beigesteuert. Fritz Brechbühl hat als Jurist (Fürsprecher und Notar) mit seiner langen Praxis in der Verwaltung des Bundes und bei den Parlamentsdiensten des Kantons Solothurn die Inhalte redaktionell und auch aus juristischer Sicht lektoriert.

Ebenfalls ein grosser Dank gebührt Alexandra Suter-Zimmermann, welche 2018 und 2019 als zweite Ratssekretärin im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt tätig war und die Idee für die Ausarbeitung des Praxiskommentars hatte.

Sie war als Juristin an der Konzeption des Kommentars massgeblich beteiligt und hat den Herausgeber auch immer wieder aufgemuntert, wenn sich bei der Arbeit unerwartete Schwierigkeiten einstellten.

Ein besonderer Dank gebührt Christine Bürgin und Lukas Schwank. Christine Bürgin hat als langjährige Sekretärin der Begnadigungskommission des Grossen Rates Basel-Stadt und profunde Kennerin des Begnadigungsrechts § 41 der Geschäftsordnung (GO) und darin eingeschlossen die für den Grossen Rat massgeblichen Bestimmungen des Begnadigungsgesetzes mit Akribie auskommentiert. Lukas Schwank wiederum hat als Mitarbeiter der Basler Finanzverwaltung bei § 36 GO diejenigen Abschnitte des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) und der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) kommentiert, welche den Grossen Rat betreffen, insbesondere bei der Behandlung des Budgets, der Staatsrechnung und weiterer Finanzgeschäfte. Ebenfalls ein grosser Dank gebührt Markus König, Leiter der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt, dafür, dass er diese Mitarbeit ermöglicht hat.

Weiter bedanke ich mich beim Leiter des Parlamentsdienstes, Beat Flury, und der Leiterin des Ratsdienstes des Grossen Rates Basel-Stadt, Sabine Canton, für die wertvollen Hinweise, besonders auch auf Praxisänderungen in der jüngsten Zeit. Ebenso gilt mein Dank André Salvisberg und Eva Gschwind für ihre Beiträge und die Durchsicht des historischen Teils des Kommentars. Weiter danke ich dem Ersten Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt, Alberto Fabbri, für die Mithilfe beim Kommentar zu den §§ 60-62 GO (Vertraulichkeit, Geheimhaltung) und Corina Fuhrer, Juristin und Expertin für das Initiativrecht in den Kantonen (§ 39 GO / IRG) ebenso wie Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst des Landrats BL (Behördenvereinbarung BL-BS). Ein besonderer Dank gilt ausserdem Christine Brechbühl für das sorgfältige sprachliche Lektorat. Und nicht zuletzt bedanke ich mich bei meinem privaten und familiären Umfeld für das Verständnis und die moralische Unterstützung bei der Erarbeitung und Fertigstellung des Kommentars in den vergangenen zwei Jahren.

Basel, 1. Mai 2020<sup>1</sup>  
Thomas Dähler

---

<sup>1</sup> **Zur Situation anfangs 2020:** Die besonderen organisatorischen Herausforderungen, vor welche der Grosse Rat und viele andere Parlamente weltweit im Jahr 2020 aufgrund der Pandemie gestellt wurden, sind in ihren Konsequenzen zum Zeitpunkt des Reaktionsschlusses noch nicht abschliessend einschätzbar. Wir verzichten deshalb, im Rahmen der Erstaufgabe des Praxiskomentars auf diese Aspekte einzugehen.

## Was soll ein Praxiskommentar zu einem Parlamentsgesetz?

Der Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt bezweckt, die Usanzen und die Praxis bei der Anwendung der Geschäftsordnung und weiterer für den Grossen Rat wichtigen Erlasse zu dokumentieren.

Der Praxiskommentar erhebt keinen Anspruch darauf, höchsten wissenschaftlichen Anforderungen zu genügen. Im Interesse der Lesbarkeit und der Verständlichkeit - auch für die juristischen Laien, die im Politbetrieb in der Mehrheit sind - werden Quellenangaben nur dort angegeben, wo sie für zusätzliche Informationen hilfreich sein könnten.

**Der Praxiskommentar hat selbstverständlich keine Rechtswirkung.** Er dient vielmehr zur rascheren Information über die in jüngerer Zeit (seit etwa 2001) geübten Praxis bei Anwendung der Geschäftsordnung und der weiteren für den Grossen Rat massgebenden Erlasse. Auch wird bei verschiedenen Bestimmungen die Entstehungsgeschichte beleuchtet.

## Publikationsform

Der Praxiskommentar ist als elektronisches Dokument verfügbar und wird periodisch nachgeführt.

Das Dokument kann ab Ende 2020 auf der Internet-Seite der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP ([publikationen.sgp-ssp.ch/bs](http://publikationen.sgp-ssp.ch/bs)) als PDF abgerufen werden.

Beim Herausgeber können Exemplare des Praxiskommentars in Buchform bezogen werden (Print-on-Demand). Lieferzeit und Preis auf Anfrage.  
Bestellungen: [verlag@parliaments.ch](mailto:verlag@parliaments.ch)  
Der Praxiskommentar ist ebenfalls im Buchhandel erhältlich.

Der Herausgeber ist dankbar für Anregungen oder Hinweise auf allfällige Ungenauigkeiten ([go-komm@parliaments.ch](mailto:go-komm@parliaments.ch)). Auch kritische Anmerkungen sind im Hinblick auf eine Nachführung willkommen.

## Inhalt

Der Praxiskommentar kommentiert die vollständigen Fassungen der folgenden Erlasse des Kantons Basel-Stadt, Stand April 2020:

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates  
(**Geschäftsordnung**, GO), SG 152.100

Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung  
(**Ausführungsbestimmungen**, AB), SG 152.110

sowie auszugsweise (soweit sie den Grossen Rat betrifft)

Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft  
über die Zusammenarbeit der Behörden (**Behördenvereinbarung**, V-  
BS/BL), SG 118.300

Weitere Erlasse aus der Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt  
enthalten ebenfalls Bestimmungen, die den Grossen Rat und seine Arbeit  
betreffen. Diese Bestimmungen sind, soweit für den Grossen Rat relevant,  
jeweils dort kommentiert, wo in der Geschäftsordnung oder den  
Ausführungsbestimmungen darauf Bezug genommen wird:

Gesetz und Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt  
(**Finanzhaushaltsgesetz, FHG**), SG 610.100  
(**Finanzhaushaltsverordnung, FHV**), SG 610.110..... §§ 36, 37 GO  
(Autor: Lukas Schwank, Finanzverwaltung Basel-Stadt)

**Gesetz betreffend Initiative und Referendum IRG**,  
SG 131.100 ..... § 39 GO

Gesetz über die Begnadigung (**Begnadigungsgesetz**),  
SG 258.100 ..... §§ 41, 74 GO  
(Autorin: Christine Bürgin)

Reglement über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes  
(**Reglement Parlamentsdienst**), SG 152.400..... § 19 GO

Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden  
und Zutritt zum Grossen Rat  
(**Medienreglement**) (SG 152.500) ..... § 3 GO, §§ 18 und 19 AB

**Ausgabenreglement der Grossratskommissionen** (nicht in der  
Gesetzessammlung Basel-Stadt enthalten) ..... § 46a AB

Neben diesen Gesetzen und Verordnungen enthält auch die Verfassung des  
Kantons Basel-Stadt wichtige Elemente, welche den Grossen Rat und seine  
Arbeit massgeblich prägen. Dies betrifft nicht nur den Abschnitt über den



Grossen Rat selber in den §§ 80 - 100 der Verfassung, sondern auch die Bestimmungen, welche die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten (Initiative und Referendum, §§ 47 - 52 KV), das Wahlverfahren (§ 46), die Amtsperiode (§ 73), die Immunität (§ 79) und weitere Bereiche regeln.

Auf eine Kommentierung der den Grossen Rat betreffenden Abschnitte der **Kantonsverfassung** wird in diesem Rahmen jedoch verzichtet und dazu auf die Dokumentation "*Kommentar zum Entwurf für eine neue KV in Basel-Stadt*" [BUSER/ALBRECHT] verwiesen<sup>2</sup>.

## Struktur der Ausführung zu den Erlasstexten

Die Kommentare zu jedem Paragraphen beginnen in der Regel auf einer neuen Seite.

*Der aus der Gesetzessammlung (SG) übernommene Erlasstext wird jeweils kursiv dargestellt und ist grau hinterlegt.*

Ebenfalls kursiv dargestellt werden Zitate aus anderen Erlassen oder weiteren Quellen.

## Fussnoten

Die **Fussnoten** werden für jeden Paragraphen neu nummeriert.

Aus dem Erlasstext (Gesetzessammlung) übernommene Fussnoten werden **kursiv** dargestellt, wobei verschiedene Vereinfachungen vorgenommen wurden, um die Lesbarkeit zu erhöhen. Die Verweise in der Gesetzessammlung auf Kommissionsberichte und Ratschläge werden soweit als möglich einheitlich dargestellt.

Fussnoten zu den Anmerkungen sind **normal** (aufrecht) dargestellt.

---

<sup>2</sup> Die Entstehung der Baseltädtischen Verfassung vom 23. März 2005, Band I – IV, publiziert in der Schriftenreihe des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons Basel-Stadt: Kommissionsberichte und Debatten des Verfassungsrats; Herausgeberin und Herausgeber: Denise Buser, Michael Albrecht; Ausgabejahr 2010

## Suchbegriffe für die elektronische Suche

Die Notation gesetzlicher Bestimmungen im Text (Erlasse und Kommentar) folgt der gebräuchlichen Form <§ (bzw. Art.)> <Nr.> <Erlasskürzel>, also z. B. **§ 25 Abs. 3 FHG**, **§ 100 KV** oder **Art. 375 Abs. 2 StGB**.

Die Kopfzeilen im Kommentar sind dagegen im Format <Erlasskürzel> § <Nr.> notiert, so dass z.B. mit der Suche im PDF nach **AB § 11** direkt zur ersten Seite des Kommentars zu § 11 AB gesprungen werden kann.

Auf eine ausführliche Indexierung wird im Rahmen der Erstaufgabe verzichtet, ebenso auf eine Konkordanztabelle zur Auffindung von Bestimmungen in früheren Fassungen der Geschäftsordnung und der Ausführungsbestimmungen.

## Datumsangaben

Datumsangaben wurden (ausser in Erlass-texten) auf das Format TT.MM.JJJJ vereinheitlicht.

## Interne Verweise

Verweise auf andere Stellen im Praxiskommentar werden mit "oben" oder "unten" bezeichnet. Sie sind synonym für die in einem gedruckten Buch gebräuchlichen Bezeichnungen "vorne" und "hinten". Da der Praxiskommentar in absehbarer Zeit (und für spätere Auflagen ausschliesslich) als e-Book verfügbar sein wird, sind "oben" und "unten" treffender.

## **Inhaltsübersicht**

### **Einführung**

Inhaltsverzeichnis .....	13
Abkürzungsverzeichnis.....	21
Literaturverzeichnis .....	23
Materialienverzeichnis (chronologisch).....	25
Geschichtliche Entwicklung der Geschäftsordnung.....	31

### **Kommentare**

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates ( <b>Geschäftsordnung</b> , GO), SG 152.100 .....	79
Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung ( <b>Ausführungsbestimmungen</b> , AB), SG 152.110 .....	343
sowie auszugsweise (soweit sie den Grossen Rat betrifft)	
Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel- Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden ( <b>Behördenvereinbarung</b> ), SG 118.300 .....	435

### **Register**

alphabetisches Register .....	445
-------------------------------	-----



# **Inhaltsverzeichnis**

## **Einführung**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Literaturverzeichnis

Materialienverzeichnis (chronologisch)

Geschichtliche Entwicklung der Geschäftsordnung

## **1. Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)**

### **1. Allgemeine Bestimmungen und Organisation**

#### **I. Einberufung, Öffentlichkeit**

§ 1 Einberufung

§ 2 Öffentlichkeit

§ 3 Medien

§ 4 Protokoll

§ 5 Publikationen

#### **II. Mitglieder des Grossen Rates**

§ 6 Parlamentarische Immunität

§ 7 Unabhängigkeit und Offenlegung der Interessenbindungen

§ 8 Ausstand

§ 9 Entschädigungen

§ 10 Anpassung der Entschädigungen

§ 11 Erwerbersatz

§ 12 Rücktritt

#### **III. Fraktionen**

§ 13 Bildung einer Fraktion

§ 14 Vertretung nach Fraktionsstärke

#### **IV. Konstituierung**

- § 15 Amtsperiode und Amtsjahr
- § 16 Wahl des Präsidiums
- § 17 Wahl des Ratsbüros
- § 18 Aufgaben des Ratsbüros
- § 19 Parlamentsdienst

#### **V. Präsidialaufgaben**

- § 20 Leitung und Vertretung
- § 21 Wahrung der Ordnung

### **2. Behandlung der Geschäfte**

#### **I. Allgemeines**

- § 22 Vorberatung
- § 23 Beschlussfähigkeit, Präsenzfeststellung
- § 24 Tagesordnung
- § 25 Rückzug von Vorlagen
- § 26 Rückständebericht
- § 27 Teilnahme des Regierungsrates
- § 27a Teilnahme der Gerichte

#### **II. Abstimmungen**

- § 28 Abstimmungsverfahren; Wiedererwägungen
- § 29 Mehr
- § 30 Namentliche Abstimmung

#### **III. Wahlen**

- § 31 Wahlverfahren
- § 32 Wahlgänge; Quoren
- § 33 Listenwahl
- § 34 Vorbehalt abweichender Bestimmungen

#### **IV. Besondere Geschäfte**

- § 35 Bericht zur strategischen Planung des Regierungsrates
- § 36 Budget [inkl. §§ 1 - 3, 7 - 13, 15 - 19 und 23 - 30 FHG]
- § 37 Jahresbericht
- § 38 Staatsverträge
- § 39 Initiativen [inkl. §§ 13 - 26 IRG]

- § 40 Petitionen
- § 41 Begnadigungsgesuche [inkl. §§ 1 - 9 BeG]

### **3. Instrumentarien**

#### **I. Motion**

- § 42 Inhalt und Eintretensbeschluss
- § 43 Weiteres Verfahren

#### **II. Anzug**

- § 44 Inhalt
- § 45 Verfahren

#### **III. Planungsanzug**

- § 46 - 48 Inhalt und Eintretensbeschluss  
Weiteres Verfahren  
Termin für die Beschlussfassung

#### **IV. Budgetpostulat**

- § 49 Inhalt und Verfahren

#### **V. Vorgezogenes Budgetpostulat**

- § 50 Inhalt und Eintreten
- § 51 Behandlung bei der Verabschiedung des Budgets

#### **VI. Kantonale Mitwirkungsrechte im Bund**

- § 52 Standesinitiative
- § 53 Standesreferendum

#### **VII. Resolution und Parlamentarische Erklärung**

- § 54 Resolution
- § 55 Parlamentarische Erklärung

#### **VIII. Anfragen und persönliche Erklärung**

- § 56 Interpellation
- § 57 Schriftliche Anfrage
- § 58 Persönliche Erklärung

## **4. Kommissionen**

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

- § 59 Aufgaben der Kommissionen
- § 60 Vertraulichkeit
- § 61 Geheimhaltung
- § 62 Verletzung der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung
- § 63 Amtsdauer
- § 63a Verteilung der Sitze
- § 64 Stellvertretung

### **II. Ständige Kommissionen**

- § 65 Bestand
- § 66 Aufgaben der ständigen Kommissionen

#### a) Oberaufsichtskommissionen

- § 67 Bestand und Zusammensetzung
- § 68 Finanzkommission
- § 69 Geschäftsprüfungskommission

#### b) Sachkommissionen

- § 70 Bestand und Zusammensetzung
- § 71 Aufgaben der Sachkommissionen

#### c) Ständige Kommissionen mit besonderen Aufgaben

- § 72 Bestand und Zusammensetzung
- § 73 Petitionskommission
- § 74 Begnadigungskommission
- § 75 Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft
- § 76 Wahlvorbereitungskommission

### **III. Besondere Kommissionen**

- § 77 Bestand

#### a) Parlamentarische Untersuchungskommission

- § 78 Aufgaben und Bestellung
- § 79 Untersuchungsbefugnisse



§ 80 Beizug von Sachverständigen

§ 81 Rechtliches Gehör

b) Spezialkommissionen

§ 82 Bestellung und Zusammensetzung

§ 83 Bestellung durch das Ratsbüro

§ 84 Abweichung vom Wahlmodus; Ersatzwahlen

§ 84a Bestellung und Zusammensetzung

#### **IV. Ratsexterne Gremien**

§ 85 Ratsexterne Gremien

### **5. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

#### **I. Ausführungsbestimmungen**

§ 86 Ausführungsbestimmungen

#### **II. Änderung und Aufhebung anderer Erlasse**

§ 87 Änderung und Aufhebung anderer Erlasse

#### **III. Übergangs- und Schlussbestimmung**

§ 88 Übergangsrecht

§ 89 Schlussbestimmung

## **2. Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB)**

### **I. Allgemeine Bestimmungen und Organisation**

§ 1 Sitzungsort

§ 2 Sitzordnung

§ 3 Sitzungsdaten

§ 4 Sitzungszeiten

§ 5 Präsenz

§ 6 Einladung

§ 7 Geschäftsverzeichnis

- § 8 Protokoll
- § 9 Aufzeichnung der Ratsverhandlung und Votenprotokoll
- § 10 Verhandlungssprache
- § 11 Entschädigungen
- § 12 Besondere Entschädigungen
- § 13 Verlust des Sitzungsgeldes
- § 14 Fraktionsentschädigungen
- § 15 Offenlegung der Interessenbindungen, Umfang
- § 16 Ordnung im Ratssaal
- § 17 Ausserordentliche Vertretung des Präsidiums
- § 18 Medien
- § 19 Zutritt

## **II. Behandlung der Geschäfte**

- § 20 Zugang zu den Geschäftsunterlagen
- § 21 Beratung
- § 22 Zweite Lesung; Schlussabstimmung
- § 22a Verfahren zur Zweiten Lesung
- § 23 Wortbegehren
- § 24 Ordnungsantrag
- § 25 Anträge zu Geschäften
- § 26 Redezeit
- § 27 Schliessung der Rednerliste
- § 28 Voten der Mitglieder des Regierungsrates und der Gerichte
- § 29 Zwischenfrage
- § 30 Stimmabgabe
- § 30a Ausnahmen von der elektronischen Stimmabgabe
- § 31 Wahlen
- § 32 Überprüfung der Wahlzettel
- § 33 Einsprachen
- § 34 Petitionen
- § 35 Begehren betreffend kantonale Anerkennung von Kirchen

## **III. Instrumentarien**

- § 36 Motion
- § 37 Anzug
- § 38 Planungsanzug, Budgetpostulat, Vorgezogenes Budgetpostulat

- § 39 Interpellation
- § 40 Dringliche Interpellation
- § 41 Schriftliche Anfrage
- § 42 Resolution
- § 42a Parlamentarische Erklärung

#### **IV. Kommissionen**

- § 43 Sachkommissionen
- § 43a Globalverteilung der Sitze
- § 44 Einberufung
- § 45 Abstimmungen
- § 46 Teilnahme von Mitgliedern des Regierungsrates und der Gerichte
- § 46a Kommissionsmittel
- § 47 Zuziehung Aussenstehender
- § 48 Studienreisen
- § 49 Protokoll
- § 50 Einsichtnahme in die Protokolle
- § 51 Geheimhaltung von Protokollen
- § 52 Zwischenberichte
- § 53 Anträge an den Grossen Rat; Berichterstattung
- § 54 Minderheitsbericht
- § 55 Orientierung der Öffentlichkeit
- § 56 Kommissionsakten

#### **V. Schlussbestimmungen**

- § 57 Änderungen der Ausführungsbestimmungen
- § 58 Abweichungen in Einzelfällen und befristete Abweichungen

### **3. Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden (Auszug), V-BS/BL**

#### **II. Zusammenarbeit der Parlamente**

- § 7 Gegenseitige Information
- § 8 Gemeinsame Sitzungen
- § 9 Partnerschaftliche Geschäfte
- § 10 Vorberatung partnerschaftliche Geschäfte
- § 11 Differenzbereinigungsverfahren
- § 12 Zustandekommen von Beschlüssen
- § 13 Interparlamentarische Kommissionen

## **Register**

alphabetisches Register

## Abkürzungsverzeichnis

### Kommentierte Erlasse

- GO** Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29.06.2006 (SG 152.100)  
*GO[1988]: früheres Gesetz über die Geschäftsordnung vom 24.03.1988; ebenso: GO[1975], GO[1938], GO[1908]*
- AB** Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29.06.2006 (SG 152.110)  
*AB[1988]: frühere Ausführungsbestimmungen vom 24.03.1988; ebenso: AB[1975]*
- V-BS/BL** Vereinbarung zwischen den Kantonen BS und BL über die Zusammenarbeit der Behörden (SG 118.300)  
auch: "Behördenvereinbarung"

### Weitere Erlasse

- BeG** Gesetz über die Begnadigung (SG 258.100)
- BV** Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
- FHG** Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (SG 610.100)
- FHV** Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (SG 610.110)
- GOG** Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (SG 154.100)
- IRG** Gesetz betreffend Initiative und Referendum (SG 131.100)
- KV** Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100)
- ParlG** Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), (SR 171.10)
- R-Med** R betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat (SG 152.500)
- R-ParlD** R über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes (SG 152.400)
- StGB** Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
- ZGB** Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 201)

## Andere Abkürzungen

Abs.	Absatz, Absätze
Abschn.	Abschnitt
BG	Bundesgesetz
BGer	Bundesgericht
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
CG	Chronologische Gesetzessammlung Basel-Stadt
EG	Einführungsgesetz
G	Gesetz
GR	Grosser Rat
GRB	Grossratsbeschluss
insb.	insbesondere
KB	Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt
lit.	Buchstabe, litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
R	Reglement
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
SG	Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt
SpezKo	Spezialkommission des Grossen Rates
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
V	Verordnung
vgl.	vergleiche
ZGB	Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
[ZH .. JU]	Kantone

## Literaturverzeichnis

	Zitiert als
Denise Buser, Kantonales Staatsrecht, eine Einführung für Studium und Praxis, Basel, 2. Auflage 2011	[BUSER STAATSRECHT]
Denise Buser, Michael Albrecht, Die Entstehung der Baslerstädtischen Verfassung vom 23. März 2005, Band I – IV, publiziert in der Schriftenreihe des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons Basel-Stadt, Kommissionsberichte und Debatten des Verfassungsrates, Basel 2010	[BUSER / ALBRECHT]
Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 2019.	[FUHRER]
Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel, 1. Auflage 2014	[GRAF]
Andreas Gross, Die unvollendete Direkte Demokratie; Werd & Weber, 2015.	[GROSS]
Stephanie Kaiss, Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen (2010); nicht publiziert.	[KAISS]
Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte; Band 2, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, 2004; insbesondere Kapitel 21, Kanton Basel-Stadt, S. 337 ff.	[KÖLZ]
Regula Lanz-Baur, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen; Diss. 1963, Universität Zürich	[LANZ-BAUR]
Carl-Gustav Mez, Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 1875, Basel 1995	[MEZ]
Alfred Müller, Die Ratsverfassung der Stadt Basel von 1521 bis 1798; in, Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, Band 53 (1954)	[MÜLLER]
René A. Rhinow, Volksrechte, in, Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel / Frankfurt a. M., 1984.	[RHINOW]

- Beat Rudin und Bruno Baeriswyl (Herausgeber),  
Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz  
des Kantons Basel-Stadt, Basel 2014 [RUDIN]
- Adrian Vatter (Herausgeber), Das Parlament in der Schweiz.  
Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018 [VATTER]



## Materialienverzeichnis

### Öffentlich zugängliche Materialien

Praktisch alle dem Grossen Rat (Plenum) zugänglichen Unterlagen sind im Internet abrufbar, weil das Parlamentsplenum grundsätzlich öffentlich tagt und arbeitet. Von diesem Grundsatz ausgenommen sind die Unterlagen zu Begnadigungsfällen (s. Fussnote zu § 2 Abs. 1 GO).

Soweit die verwendeten Materialien öffentlich zugänglich sind (zum Beispiel Ratschläge und Berichte an den Grossen Rat sowie Ratsprotokolle), sind sie nachstehend mit Angabe der öffentlich zugänglichen Quellen aufgeführt.

**Geschäfte und Dokumente des Grossen Rates** ab Februar 2005 mit einer Geschäftsnummer im Format YY.XXXX oder einer Dokumentennummer im Format YY.XXXX.ZZ sind online unter folgenden "Shortlinks" verfügbar:

Geschäfte: [grosserrat.bs.ch/?gnr=YY.XXXX](http://grosserrat.bs.ch/?gnr=YY.XXXX)  
Dokumente: [grosserrat.bs.ch/?dnr=YY.XXXX.ZZ](http://grosserrat.bs.ch/?dnr=YY.XXXX.ZZ)

Vor 2005 herausgegebene Berichte und Ratschläge des Regierungsrates sowie Berichte von Grossratskommissionen zuhanden des Plenums tragen eine vierstellige Nummer und können bei der Staatskanzlei bezogen werden oder sind im Staatsarchiv einsehbar (Signaturen DS BS 9 und DS BS 10).

Die Ratschläge und Berichte im Zeitraum von 1819 bis 2004 (Nr. 1 bis 9424) wurden 2018 durch das Staatsarchiv digitalisiert und können über den Online-Archivkatalog ‚Query‘ des Staatsarchivs eingesehen werden<sup>1</sup>:

[query.staatsarchiv.bs.ch/query/archivplansuche.aspx?ID=1427921](http://query.staatsarchiv.bs.ch/query/archivplansuche.aspx?ID=1427921)

Navigation: + STA DS BS 9 Ratschläge [...] 1819 bis 2004  
+ Ratschläge Nr. xxx bis xxx

Die **Ratsprotokolle** ab Februar 2005 sind auf der Web-Site des Grossen Rates bereitgestellt: [grosserrat.bs.ch/prot](http://grosserrat.bs.ch/prot)

Zur Begriffsklärung Ratsprotokoll / Beschlussprotokoll / Vollprotokoll siehe Ausführungen zu § 4 Abs. 1 GO.

Die Protokolle des Grossen Rates im Zeitraum 1690 bis April 1993 sind ebenfalls beim Staatsarchiv als Digitalisate vorhanden:

[query.staatsarchiv.bs.ch/query/archivplansuche.aspx?ID=199821](http://query.staatsarchiv.bs.ch/query/archivplansuche.aspx?ID=199821)

---

<sup>1</sup> Abfrage: im Online-Archivkatalog den gewünschten Ratschlag oder Bericht markieren; die Detailansicht (oben links) öffnen und dann auf den Link zum Digitalisat klicken. Mittels des integrierten Bildbetrachters ‹StABS-Viewer› lassen sich die digitalisierten Ratschläge durchblättern, vergrössern, als PDF-Datei speichern und bei Bedarf ausdrucken.

Die jeweils aktuellen **Erlasse der Gesetzessammlung** des Kantons Basel-Stadt sind über einen "Shortlink" anhand der Erlassnummer (SG) <sup>2</sup> aufrufbar:

**gesetzessammlung.bs.ch/data/<Erlass-Nr>**

*Beispiele:*

Kantonsverfassung (KV), SG 111.100:

**gesetzessammlung.bs.ch/data/111.100**

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO), SG 152.100:

**gesetzessammlung.bs.ch/data/152.100**

Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung (AB), SG 152.110:

**gesetzessammlung.bs.ch/data/152.110**

### **Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt**

Beschlüsse des Grossen Rates werden im Kantonsblatt publiziert (siehe hierzu § 5 Abs. 1 GO). Seit 2019 wird das Kantonsblatt nur noch elektronisch geführt:

Öffentliche Meldungen, die nach dem 01.01.2019 veröffentlicht wurden, sind über kantonsblatt.ch auffindbar.

Das Archiv des Kantonsblatts der Jahre 2000 bis 2018 steht auf kantonsblatt-archiv.ch zur Verfügung.

### **Materialien-Standorte in der Universitätsbibliothek Basel**

Die verwendeten Materialien sind auch in der Universitätsbibliothek Basel, Schönbeinstrasse 18-20, 4056 Basel, frei zugänglich (2. Boden):

Ratschläge und Berichte      Zeitschriftenmagazin      Sig: UBH Oek Zs 53

Kantonsblatt                      Zeitschriftenmagazin      Sig: UBH Oek Zs 86

Ratsprotokolle                  Freihandmagazin              Sig: UBH LSM 104,930

Chronologische Gesetzessammlung (CG):

Freihandmagazin              Sig: UBH LSM 104,901  
sowie in der Bibliothek der jur. Fakultät

---

<sup>2</sup> Die Systematische Gesetzessammlung (SG) ist die nach Sachgebieten geordnete aktuelle Rechtssammlung des Kantons Basel-Stadt.

Die Chronologische Sammlung (CG) umfasst den Zeitraum ab 1803.

Mit SR werden die Erlasse des Bundesrechts bezeichnet.

## Nichtöffentliche Materialien

Protokolle und Unterlagen des Ratsbüros und der Kommissionen des Grossen Rates sind nicht öffentlich.

Auf Anfrage kann das Ratsbüro gemäss § 60 Abs. 2 GO und § 50 AB Einsicht in die Protokolle gewähren.

## Liste der Berichte / Ratschläge zu GO-Revisionen 1970 - 2004

Die im Praxiskommentar gemäss nachstehender Liste erwähnten Berichte zu Revisionen der Geschäftsordnung vor 2005 sind im Internet verfügbar unter

**publikationen.sgp-ssp.net/bs/berichte**

Dabei ist zu beachten, dass die gefassten Beschlüsse des Grossen Rates von den Beschlussanträgen in den Berichten abweichen können.

Datum	Bericht	Antrag	Erl.	Gegenstände
12.11.1970	6751	Ratsbüro	-	Revisionsbedarf der GO von 1938 Einsetzen einer 19er-Spezialkomm.
05.05.1973	6989	GRK	GO	Zwischenbericht Teilrevision (in Volksabstimmung abgelehnt)
14.03.1974	7064	Ratsbüro	GO	Bericht "Beantwortung von Interpellationen"
13.03.1975	7147	GRKo	GO, AB	Totalrevision 1975 (1. Lesung)
16.10.1975	7196	GRKo	GO, AB	<b>Totalrevision GO 1975</b> (2. Lesung) Trennung GO / AB
22.04.1977	7307	RR	-	Ratschlag Behördenvereinbarung für partnerschaftliche Geschäfte
27.10.1978	7457	Ratsbüro	-	Bericht zum Staatsvertrag IPK-NWCH
23.02.1979	7485	GRKo	GO	Wahl der ständigen Ko
22.02.1980	7578	Ratsbüro	AB	Redezeitbeschränkung
24.07.1981	7649	Ratsbüro	-	Fragestunde / Geschäftsablauf
08.04.1983	7746	GRKo	GO, Regl.	Besonderes Reglement für die Wahl der ständigen Kommissionen
09.05.1986	7913	GRKo	GO	Diverse Anpassungen GO
18.02.1988	8035	GRKo	GO, AB	<b>Totalrevision GO u. AB 1988</b>

## Materialienverzeichnis

Datum	Bericht	Antrag	Erl.	Gegenstände
31.05.1990	8183	GRK	GO, AB	Zwischenbericht Interessenbindungen
31.05.1990	8184	Ratsbüro	AB	Sitzungsgeld
26.06.1991	8281	GRK	GO, AB	Bericht zur Einführung der Motion
22.01.1992	8327	SpezKo	GO, AB	Budgettermine, Parl. Untersuchungs- komm., Redezeit Interpellationen, Mitarbeit Verwaltung in Kommissionen
20.10.1992	8350E	Ratschlag	GO	Qualifiziertes Mehr für Ausgaben- erhöhung (Sanierungspaket)
06.05.1996	8670	Ratsbüro	GO	Offene Wahlen
11.11.1996	8720	Ratsbüro	GO	Bericht GPK
09.12.1996	8725	Ratsbüro	AB	Bericht Sitzungsgeld
19.09.1997	8779	GesKo	GO	Bericht Gesundheitskommission
17.12.1997	8798	SpezKo	GO	Ständige Kulturkommission
20.04.1998	8816	Ratsbüro	GO	Akteneinsicht GPK
17.05.1999	8913	Ratsbüro	AB	Entschädigung / Sitzungsgeld Präsiden
08.09.2000	9009	Reform- Komm I	GO, AB	Termine Staatsrechnung und Verwaltungsbericht, Parlamentarische Erklärung, Sachkommissionen
04.12.2000	9041	Ratsbüro	AB	Sitzungsgeld
04.12.2000	9042	Ratsbüro	AB	Zweite Lesung bei partnerschaftlichen Geschäften
04.12.2000	9043	Ratsbüro	GO, AB	Leere Stimmen bei Wahlen, Vertraulichkeit und Geheimhaltung, Ordnungsantrag
10.12.2000	9058	RR		Ratschlag NPM Politikplan
18.12.2000	9052	Reform- Komm I	GO, AB	Planungsauftrag
01.07.2002	9175	RR	GO	Ratschlag Wahlvorbereitungskomm.
02.12.2002	9211	Ratsbüro	GO	Standesreferendum
05.12.2002	9210	RegioKo	AB	Regiokommission als Ständige Sachkommission
06.01.2003	9218	Ratsbüro	GO	Bericht Zwischenfragen

Datum	Bericht	Antrag	Erl.	Gegenstände
10.02.2003	9223	Reform-Komm I	GO, AB	Schaffung Parlamentsdienst
02.04.2003	9236	JSSK	GO	Ombudsstelle, Wahlvorbereitungskommission
08.03.2004	9319	Ratsbüro	GO, AB	Titel GO/AB, Fraktionsentschädigungen
19.04.2004	9335	Ratsbüro	AB	Redezeit Interpellationen und Vorstösse
01.12.2004	9412	Reform-Komm II	GO	Planungsanzug, Vorgezogenes Budgetpostulat, Politikplan
16.12.2004	9418	Ratsbüro	AB	Wortprotokolle, Sitzungsgeld, Entschädigung Zusatzaufträge, Wahl Leiter Finanzkontrolle

**Liste der Berichte zu GO/AB-Revisionen ab 2005**

Internet: [publikationen.sgp-ssp.net/bs/berichte](http://publikationen.sgp-ssp.net/bs/berichte)  
 ebenso: [grosserrat.bs.ch?dnr=YY.XXXX.ZZ](http://grosserrat.bs.ch?dnr=YY.XXXX.ZZ) **(Berichts-Nr.)**

GRB	Berichts-Nr.	Antrag	Erl.	Gegenstände
28.06.2006	06.5165.02	SpezKo	GO, AB	<b>Totalrevision GO und AB 2006</b> <b>Wichtigste Änderungen:</b> siehe unten im Kapitel Geschichtliche Entwicklung
05.12.2007	07.5236.01	Ratsbüro	GO, AB	Entschädigungen Grundbetrag, Fraktionsbeiträge, Wegfall Erwerbsausfallentschädigung
12.11.2008	08.5265.01	Ratsbüro	GO, AB	Ablauf Standesinitiative, Parlamentarische Erklärung, Redezeit Interpellationen für RR, Kommissionsmittel
13.10.2010	10.5231.01	Ratsbüro	GO	Freigabe der Tonaufnahmen, Aufhebung Reglement
19.01.2011	10.5334.01	Ratsbüro	AB	Verfahren zur Zweiten Lesung
11.05.2011	11.5104.01	SpezKo	GO, AB	Kommissionenschlüssel, Wechsel der Fraktion, Stellvertretungen
07.12.2011	11.5254.01	Ratsbüro	GO, AB	Anpassungen an die neue Abstimmungsanlage

*Materialienverzeichnis*

---

<b>GRB</b>	<b>Berichts-Nr.</b>	<b>Antrag</b>	<b>Erl.</b>	<b>Gegenstände</b>
07.12.2011	11.5284.01	Ratsbüro	AB	Anpassung Entschädigungen / Grundbetrag und Sitzungsgeld
17.10.2012	12.5238.01	Ratsbüro	GO, AB	Anpassung Legislatur 2013 - 2017: Aufhebung Verbot Bildaufnahmen, Standesinitiative, Wahl Ratsexterne Gremien, Versand Unterlagen
09.09.2015	15.5240.01 15.5240.02	Ratsbüro	KV, GO, AB	Motion auf Massnahmen, Auswirkung Ordnungsruf, Präzisierung Zweidrittelmehr, Neues Verfahren Staatsverträge, Vertraulichkeit der Informationen der Fraktion, Öffentlichkeitsarbeit der Kommissionen
29.06.2016	16.5287.01	Ratsbüro	AB	Anpassungen neues GOG (Gerichtsrat)
06.12.2017	17.5301.01	Ratsbüro	GO	Vertretung staatsvertragliche Gremien, Lockerung Diskussionsverbot Wahlen, Stehenlassen von Motionen auf Massnahmen, Verletzung Vertraulichkeit oder Geheimhaltung
05.06.2019	19.5254.01	Ratsbüro	-	Stärkung des Parlamentsdienstes

## **Geschichtliche Entwicklung des Parlaments des Kantons Basel-Stadt**

### **Vom mittelalterlichen Gremium auf Abruf und "Ratsherren-Regiment" zur obersten Behörde**

Der erste urkundlich erwähnte städtische Rat (später Kleiner Rat genannt) datiert auf 1185/90. In ihm sassen der Bürgermeister, Adelige, vornehme Familien (die "Burger") und Vertreter der Zünfte, insgesamt 28 Räte. Der eigentliche Stadtherr war allerdings noch lange Zeit der Bischof von Basel auf dem Münsterhügel. Erst 1521 wurde die Stadt ihr eigener Herr.

### **Um 1380 geschaffen, ab 1691 oberste Behörde**

Der Grosse Rat wurde um 1380 geschaffen und zählte vorerst an die 200 Mitglieder, vor allem aus den Zünften. Aus Platznot musste er in den Sälen des Augustiner- und Barfüsserklosters tagen. Der Grosse Rat wurde einzig bei Bedarf vom Kleinen Rat zur Sitzung einberufen (ganze fünfzehn Mal im 17. Jahrhundert!) und diente bloss dazu, besonders wichtige Vorlagen zu billigen. 1691 revoltierten die Zünfte gegen die herrschenden Verhältnisse, wodurch der Grosse Rat anstelle des Kleinen zur obersten Behörde wurde. Er hatte nun 218 Mitglieder, tagte regelmässig (aber immer zusammen mit dem 64-köpfigen Kleinen Rat) und besetzte erstmals die wichtigsten Ämter und Kommissionen. Ratsmitglied konnte aber weiterhin nur werden, wer einer Zunft oder Ehrengesellschaft oder einem Gericht angehörte. Während der "Helvetischen Republik" (1798-1803) trat in Basel eine kurzlebige "Nationalversammlung" an die Stelle des Grossen Rats und anderer Staatsorgane<sup>1</sup>.

### **Kantonstrennung / eigenes Stadtparlament**

Die Zeit von 1803 bis 1875 ist gekennzeichnet durch sechs verschiedene Verfassungen, die Kantonstrennung von 1833 und ein duales System von Kantons- und Stadtbehörden: Es gab also einen Grossen Rat für kantonale und einen Grossen Stadtrat für städtische Aufgaben. Die Gewaltentrennung war immer noch unvollständig, denn die Kleinräte und Bürgermeister als Exekutive waren zugleich Mitglieder des gesetzgebenden Grossen Rats; man nannte diese Ordnung das "Ratsherren-Regiment". Ein wichtiges Kennzeichen des Grossen Rats war die Tatsache, dass er nur von Basler Bürgern gewählt wurde, die zudem einem Einkommenszensus (bestimmtes Vermögen als Voraussetzung des Wahlrechts) unterlagen; das "Parlament" war deswegen

---

<sup>1</sup> Vgl [https://de.wikipedia.org/wiki/Helvetische\\_Republik](https://de.wikipedia.org/wiki/Helvetische_Republik) [25.04.2020]

von einer stark miteinander versippten Oberschicht geprägt, in der Fabrikanten und Kaufleute den Ton angaben. Die Ratssitzungen wurden 1833 öffentlich.

### **Volkswahl, Volksrechte und Gewaltentrennung**

Den tiefsten Einschnitt in der Geschichte des Stadtkantons und seiner politischen Organe stellt die Verfassungsänderung von 1875 dar. Das damals festgelegte System ist auch heute noch weitgehend gültig.

Die Bundesverfassungsrevision von 1874 zwang den Kanton, den Zugang zur politischen Mitbestimmung zu öffnen: Das Wahlvolk bestand nun aus der Gesamtheit der im Kanton wohnhaften Schweizer Bürger. Weiter wurden 1875 das Referendum und die Volksinitiative eingeführt. Die Stadt verschwand als eigenständige politische Grösse, da die meisten städtischen Aufgaben von den Kantonsbehörden übernommen wurden. An die Stelle des Kleinen Rats und des Bürgermeisters trat der Regierungsrat, so dass der Grosse Rat zur reinen Legislative wurde und seither auch ist. Der Grosse Rat wurde auf die bis 2009 gültige Mitgliederzahl von 130 festgelegt.

Ab 1890 wurde der Regierungsrat nicht mehr vom Grossen Rat gewählt, sondern vom Volk.

### **Proporz, Wahlkreise, Frauenstimmrecht**

Grosse Bedeutung für die Zusammensetzung des Grossen Rates haben die Einführung des Proporz-Wahlsystems (1905), die Neueinteilung der Stadt Basel in drei etwa gleich grosse Wahlkreise anstelle der historischen Quartiere (1913) und die Einführung der Amtszeitbeschränkung (1966) sowie des Stimm- und Wahlrechts für Frauen (1966). 1968 konnten dann 14 Frauen in den Rat einziehen; 1972 waren es bereits 21. Erstmals weiblich präsiert wurde das Parlament 1975 mit Gertrud Spiess (CVP). Sie wurde später auch erste Basler Nationalrätin.

### **Verkleinerung**

Am 30. Oktober 2005 hat das Stimmvolk eine Totalrevision der Basler Kantonsverfassung gutgeheissen, die von einem 60-köpfigen Verfassungsrat in sechsjähriger Arbeit ausgearbeitet worden war. Die neue Verfassung ist am 13. Juli 2006 in Kraft getreten. Eine der wichtigsten Neuerungen war die Verkleinerung des Grossen Rates auf 100 Mitglieder. Sie gilt seit 2009.

*Text: André Salvisberg / Eva Gschwind*



## Zur Einstimmung auf das Thema

In einem kürzlich erschienenen Kompendium zum Verfassungsrecht der Schweiz<sup>2</sup> hat Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrates, die historische Entwicklung des staatspolitischen Einflusses der Kantonsparlamente treffend wie folgt dargestellt:

### **"Parlamentssuprematie einst, Nebenrolle der Kantonsparlamente heute?"**

*Der moderne Parlamentarismus in den Kantonen entstand zur Zeit der Helvetik und der Regeneration anfangs des 19. Jahrhunderts. Er war eine Mischung aus französischen parlamentarischen Instrumenten und Organisationsformen sowie englischem Parlamentsverfahren.*

*Die kantonalen Parlamente waren in jener Zeit ein wichtiges Instrument der liberalen Revolution, um die Kantone und damit die gesamte Schweiz zu demokratisieren. Sie nahmen im Sinne einer Parlamentssuprematie eine starke, zentrale Stellung in den Kantonsverfassungen ein, woraus eine Überordnung der Parlamente über die anderen Gewalten resultierte. Die Grundstrukturen der Kantone in der alten Eidgenossenschaft - mit ihren genossenschaftlichen ländlichen Demokratien, oder mit ihren republikanisch-aristokratischen oder zünftischen Staatsformen - boten einen fruchtbaren Boden für die liberale Entfaltung, insbesondere für den modernen Parlamentarismus und die Rezeption der individuellen und politischen Freiheiten."*

Und weiter:

*"Die demokratische Bewegung Mitte des 19. Jahrhunderts führte in den Kantonen zu einem grundsätzlichen Machtverlust der kantonalen Parlamente zugunsten von Regierung und Volk. Die Volkswahl bescherte den Regierungen eine starke Unabhängigkeit gegenüber den Parlamenten, deren Gestaltungsmöglichkeiten durch die verschiedenen obligatorischen Referenden - Gesetzes-, Finanz-, und Verwaltungsreferenden - eingeschränkt wurden.*

*Auf kantonaler Ebene wurde die Stellung der Parlamente mit Verfassungsreformen zwar modernisiert, mit Verwaltungsreformen und Instrumenten aus den sogenannten modernen Staatsorganisationstheorien - wie «New Public Management» und «Public Corporate Government» - aber wieder geschwächt. Zudem erhielt der kantonale «Regierungskonferenz-Föderalismus» mit dem neuen schweizerischen Finanzausgleich in Art. 48 BV eine bundesstaatliche Legitimation. Damit wurde verfassungsrechtlich eine Praxis der Kantone legitimiert, welche die Wahrnehmung kantonaler Aufgaben über Konferenzen fördert und damit den kantonalen demokratischen Gesetzgebungsprozess schwächt. Dieser «kooperative Föderalismus» führt in den Worten von Silvano Moeckli<sup>3</sup> zu einer «Gouvernokratie» in den Kantonen, was die Schwäche der kantonalen Parlamente prägnant ausdrückt. Heute ist die Stellung der kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament relativ schwach, ihre politische Führungsstärke eher begrenzt."*

---

<sup>2</sup> Parlamente in den Kantonen und Gemeinden, in: Diggelmann, Verfassungsrecht der Schweiz [2020], S. 1808

<sup>3</sup> Silvano Moeckli ist Politikwissenschaftler und internationaler Demokratie- und Wahlexperte. Er ist emeritierter Titularprofessor der Universität St. Gallen für Politikwissenschaft. 2005/2006 war er Präsident des Kantonsrates St. Gallen.

Diese Entwicklung ist auch im Kanton Basel-Stadt zu beobachten und sie zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Verfahrensnormen des Kantonsparlamentes. Erinnerung sei dabei an die engagierten Debatten zur Frage der Gewaltenteilung im Grossen Rat anlässlich der Einführung der Motion als wirksames Instrument zur Steuerung von staatlichen Aktivitäten<sup>4</sup> und später zum Ausbau der Motion auf die Forderung nach Massnahmen<sup>5</sup>, aber auch an die Abtretung der Kontrolle und den Einfluss auf die halbstaatlichen Institutionen (Kantonalbank, Verkehrsbetriebe und weitere)<sup>6</sup> und schliesslich an die umstrittene Ablösung des jährlich im Plenum behandelten Politikplans durch einen wenig aussagekräftigen "Legislativplan".<sup>7</sup>

Es liegt generell in der Hand der Parlamente als gesetzgebende Behörden, die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Exekutiv-Dominanz im Interesse einer lebendigen Demokratie nicht überborden zu lassen. Die Parlamente beim Bund, in den Kantonen und den Gemeinden sollten ein waches Auge darauf haben, dass die - an sich lobenswerten - Bestrebungen der Exekutive, die Staatsleitung möglichst effizient und schlank zu gestalten, nicht zulasten der bewährten Gewaltenteilung und der demokratischen Errungenschaften gehen.

Emanzipierte Parlamente waren noch nie hilfreich beim Regieren und sie dürfen es auch nicht sein. Emanzipierte Parlamente haben vielmehr die Anträge der Exekutive auf Reformen in der Staatsleitung kritisch zu hinterfragen und sich im Zweifelsfall auf die Seite der Teilung der Gewalten zu stellen. Das ist manchmal unbequem und unpopulär und braucht Mut.

Ähnliches gilt für die von der öffentlichen Meinung immer wieder einmal gerügte Ineffizienz des Parlamentes: Effizienz und Speditivität können nicht die obersten Maximen der Parlamentsarbeit sein. Vielmehr muss ein Parlament in der Lage sein, nach Abwägung aller Interessen und Anhörung aller Beteiligten Lösungen für eine effiziente und speditive Tätigkeit der Verwaltung und der Exekutive zu finden. Auch hier besteht ein Konfliktpotenzial, welches dem Harmoniebedürfnis zuwiderlaufen kann.

Die Geschichte der Verfahrensnormen eines Parlamentes ist auch eine Geschichte der Bestrebungen, die systembedingte Schiefelage im Gleichgewicht der Staatsgewalten zu korrigieren oder mindestens zu kompensieren.

---

<sup>4</sup> Zweiter Zwischenbericht 8281 vom 26.06.1991 betreffend Einführung der Motion (S. 9) sowie Ratsprotokoll vom 19.09.1991.

<sup>5</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros, Ratsprotokoll vom 09.09.2015

<sup>6</sup> vgl. Ausführungen zu § 85 GO, Ratsexterne Gremien

<sup>7</sup> vgl. Ausführungen zu § 35 GO, Strategische Planung

## **Übersicht über die Entwicklung der parl. Verfahrensnormen in Basel-Stadt**

Bereits vor der heute noch in weiten Teilen geltenden Organisation des Kantons durch die Verfassung von 1875 hatte sich der Grosse Rat für die Erfüllung seiner Aufgaben Regeln gegeben, welche die Bestimmungen der Verfassung präzisierten. Nach dem zentralstaatlichen Intermezzo der Helvetischen Republik ohne kantonale Verfassung und eigenständige Behörden wurde in der Mediationsakte der Grosse Rat (des Kantons Basel) erneut eingerichtet und dieser gab sich gleich zu Beginn seiner Tätigkeit 1803 ein Reglement. Weitere Reglemente datieren von 1822, 1831, 1833 (nun Kanton Basel-Stadttheil<sup>8</sup>) und 1850 (Anpassungen an die Bundesverfassung und die KV[1847]).<sup>9</sup>

Für die Geschichte der Kompetenzen des Grossen und des Kleinen Rates vor der Helvetik sei auf die kompakte Darstellung von ALFRED MÜLLER aus dem Jahr 1954 verwiesen.<sup>10</sup> Eine weitere selbständige Geschichte der neueren Basler Behörden- und Verwaltungsorganisation ist derzeit (noch) nicht verfügbar.

Das letzte noch unter der alten Staatsorganisation erlassene Grossratsreglement datiert von 1865. Es wurde 1876 zunächst rein formell der Kantonsverfassung von 1875 angepasst (Bezeichnungen Kleiner Rat / Regierungsrat) und ein Jahr später (1877) einer Totalrevision unterzogen.

1891 folgte wiederum eine Totalrevision (Anpassungen an die Verfassung von 1889) und 1908 ersetzte der Grosse Rat das Reglement durch ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates. Weitere Totalrevisionen dieses Gesetzes folgten 1938 und 1975 (nachdem 1973 eine Teilrevision an der Urne Schiffbruch erlitten hatte). Das Gesetz von 1975 ergänzte der Grosse Rat zudem mit einer Verordnung (Ausführungsbestimmungen). Beide Erlasse wurden 1988 und - im Nachgang zur jüngsten Verfassungsrevision - letztmals im Jahr 2006 einer Totalrevision unterzogen.

Die Grossratsreglemente von 1865, 1877 und 1891, die GO von 1908, 1938, 1975 und 1988 sowie wichtige Rats schläge und Kommissionsberichte zu Teilrevisionen sind online abrufbar unter publikationen.sgp-ssp.net/bs

Die Inhalte dieser Totalrevisionen und der wichtigsten dazwischen liegenden Anpassungen werden nachstehend in chronologischer Folge dargestellt.

---

<sup>8</sup> Der Begriff "Basel-Stadt" wurde erst in der Kantonsverfassung von 1847 festgeschrieben und in die Bundesverfassung 1848 mit "Basel (Stadt und Land)" aufgenommen.

<sup>9</sup> Quellen: Reglemente vom 01.06.1803 (Chronol. Gesetzessammlung CG 1, S. 66 ff.), 03.04.1822 (CG 5, S. 193 ff.), 04.08.1831 (CG 7, S. 223 ff.), 09.10.1834 (CG 8, S. 315 ff.), 17.06.1850 (CG 12, S. 387 ff.)

<sup>10</sup> [MÜLLER]: Die Ratsverfassung der Stadt Basel von 1521 bis 1798, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, Band 53 (1954)

**Zeittafel zur den wichtigsten Entwicklungsschritten der Geschäftsordnung**

Revisionen GO	Zeitachse	Wichtige neue Entwicklungen
<b>TR 20.11.1865</b>	1860	Letztes Reglement im Ratsherren-Regiment
20.03.1871	1870	Budget-Commission
<b>TR 19.03.1877</b>	1880	Anpassungen an KV 1875
<b>TR 23.11.1891</b>	1890	Anpassungen an KV 1889 (u.a. Volkswahl RR)
<b>TR 26.03.1908</b>	1900	Gesetz GO, Effizienzmassnahmen, gedruckte Protokolle
	1910	
	1920	
15.01.1931	1930	Massnahmen zur Handhabung der Ordnung im Saal
<b>TR 28.04.1938</b>	1940	Fraktionen (min. 3 Mitglieder)
28.06.1948	1950	Fristen für die Beantwortung von Anfragen
ab 1956	1960	vierjährige Amtsdauer (vorher dreijährig)
28.03.1968		Amtszeitbeschränkung, Frauen im Grossen Rat
07.06.1973	1970	Fraktionsentschädigungen (im Referendum abgelehnt)
<b>TR 19.11.1975</b>		Aufteilung des Erlasses in GO und AB
	1980	
<b>TR 24.03.1988</b>	1990	"schwache" Totalrevision mit vielen kleinen Massnahmen
19.09.1991		Einführung der Motion
08.11.2000	2000	Schaffung von Sachkommissionen ab 2001
19.03.2003		Einführung Parlamentsdienst ab 2004
<b>TR 28.06.2006</b>		Anpassungen an KV 2005
01.02.2009	2010	Verkleinerung des Rates auf 100 Mitglieder
09.09.2015		Erweiterung der Wirkung der Motion (mit Änderung KV)
	2020	

## **Grossratsreglement vom 20.11.1865 (Ratsherren-Regiment) <sup>11</sup>**

Von 1847 bis 1875, in der Schlussphase des Ratsherren-Regiments, zählte der Grosse Rat 134 Mitglieder<sup>12</sup>. Er bestand aus Abordnungen der Zünfte (36) sowie aus Bürgern, die in direkten Wahlen durch die Stimmberechtigten der Quartiere und Landgemeinden (52) und in indirekten Wahlen durch sechs Wahlkollegien (46) gewählt wurden.<sup>13</sup>

Ausgeschlossen von der Wahl in den Grossen Rat blieben die Frauen, Dienstboten, Armengenössige, Falliten und Verurteilte sowie Bürger anderer Kantone.<sup>14</sup> Das Mindestalter für das passive Wahlrecht betrug 24 Jahre (bei Lebenserwartung von ca. 50 Jahren). Den Kleinen Rat (15 Mitglieder) mit zwei jährlich wechselnden Bürgermeistern wählte der Grosse Rat aus seiner Mitte. Die Mitglieder des Kleinen Rates waren im Grossen Rat weiterhin stimmberechtigt. Die Ratsherren - nicht aber die Bürgermeister - wirkten ehrenamtlich, ebenso die von ihnen geleitete Verwaltung. Diese bestand in den 1840er Jahren aus rund 180 Personen, verteilt auf zehn Kollegien, sechs Kommissionen und die Kanzlei. Generell galt für Räte und Verwaltung die Erneuerung der Hälfte der Mitglieder alle drei Jahre. Die Judikative wurde mehrheitlich vom Grossen Rat bestellt. Vor 1848 ratifizierte der Grosse Rat auch Staatsverträge und wählte und instruierte die Tagsatzungsgesandten.

Folgende in der aktuellen GO / AB von 2006 immer noch vorhandenen Regeln findet man bereits im Reglement von 1865:

Sitzungsort im Rathaus (§ 2); Ausserordentliche Sitzungen, wenn es der Kleine Rat oder 30 Mitglieder verlangen (§ 3); Sitzungsbeginn um 9 Uhr und 15 Uhr (§ 6); Sitzordnung im Saal (§ 7); Öffentlichkeit der Sitzungen (§ 9, auch § 20 KV[1858]); Abweichungen vom Reglement mit Zweidrittelmehr (§ 15); Wahl Präsident, Statthalter und a.o. Statthalter (§ 16); Bericht über nicht erledigte Aufträge (Rückständebericht, § 25); Dringliche Traktandierung mit Zweidrittelmehr (§ 29); Beschluss über Zweite Lesung (§ 49).

Heute nicht mehr aktuell sind dagegen unter anderem die Bestimmungen im Reglement[1865] über folgende wichtigen Gegenstände:

Zahl der ordentlichen Grossratssitzungen (sechs Sitzungen in den Monaten Februar, März, Mai, Juni, Oktober und Dezember; § 3); Eid auf die Verfassungen des Bundes und des Kantons (§ 5); Teilnahme

---

<sup>11</sup> CG Bd. 16 1864-1868, S. 229-256. Das Reglement wurde gemäss Grossratsprotokoll am 20. Nov. 1865 beschlossen, trägt jedoch in der Gesetzessammlung am Schluss fälschlicherweise das Datum vom 20. Feb. 1865.

<sup>12</sup> § 16 KV[1858].

<sup>13</sup> § 24 KV[1858]

<sup>14</sup> Art. 29.i lit. a-f KV[1847]

an den Sitzungen in schwarzer Kleidung (§ 8); geheime Beratungen in besonderen Fällen (§ 10); sehr detaillierte Ausstandsregeln (§ 13); Sitzungsschädigung (drei Franken), aber nur für Abgeordnete der Landgemeinden (§ 14); Ratsbüro bestehend aus Präsident, Statthalter und Staatsschreiber (§ 18); nur zwei ständige Kommissionen (Prüfungskommission und Petitionskommission) mit je sieben Mitgliedern (§ 22); sehr detaillierte Bestimmungen über den Ablauf von Gesetzesberatungen (§§ 26-33, 40-48) und die Behandlung von Anzügen (§§ 34-36); jederzeit absolutes Mehr erforderlich bei Wahlen durch den Grossen Rat, analog dem heutigen Verfahren bei der Wahl des Bundesrates (§§ 52-58).

### **Teilrevision 1871 von § 22 (Budget-Commission)**

Am 20.03.1871 wurde die Zahl der ständigen Kommissionen (bisher nur Prüfungskommission und Petitionskommission) erweitert um die "Budget-Commission", die Vorgängerin der heutigen Finanzkommission.<sup>15</sup> Mit einem dem Kleinen Rat überwiesenen Anzug schlug der Grosse Rat vor, sowohl die Staatsrechnung als auch den Verwaltungsbericht von der gleichen Kommission prüfen zu lassen. Der Kleine Rat teilte diese Auffassung, schlug aber vor, neben der Prüfungskommission eine ständige Budget-Commission zu errichten, um bei der Prüfung des Voranschlag eine gewisse Kontinuität zu erreichen.<sup>16</sup>

### **Formale Anpassungen 1876 an die KV[1875] und Totalrevision Grossratsreglement vom 19.03.1877 (GRR[1877])<sup>17</sup>**

Das Jahr 1875 mit der Ablösung des über Jahrhunderte geltenden Ratsherren-Regiments und der Zusammenlegung der kantonalen und städtischen Behörden und Verwaltung darf als Geburtsstunde des Kantons Basel-Stadt in seiner heutigen Staatsstruktur bezeichnet werden.

Der Grosse Rat von 1875 behielt weitgehend Aussehen und Kompetenzen, die er vor der Verfassungsrevision schon hatte. Neu waren erstmals in der Geschichte die strikte personelle Gewaltenteilung sowie vor allem die teilweise direkte Wahl des Grossen Rates, die Amtsdauer und etliche Detailregelungen. Der Regierungsrat hingegen wurde gänzlich neu geschaffen. Er ersetzte den

---

<sup>15</sup> Ratsprotokoll vom 06. / 20.03.1871, S. 85 / 90 (Ratschlag liegt nur handschriftlich vor)

<sup>16</sup> Ebenda, S. 85: "*Dagegen will uns scheinen, es sollte dann in Übereinstimmung mit der verehrlichen Prüfungskommission für die Staatsrechnung, die bis jetzt mit der Prüfung der Staatsrechnung verbundene gewesene Prüfung des Voranschlags einer besonderen Kommission übertragen werden. Schon die Zeitpunkte, worin über den einen und den anderen Gegenstand geprüft und berichtet werden kann, macht ein Theilen dieser Aufgabe zweckmässig.*"

<sup>17</sup> CG Bd. 19 1876-1879, S. 257-290

Kleinen Rat, "der in Aufbau und Wesen noch tief in der Zeit vor der Helvetik verhaftet geblieben war und der sich seit Mittelalter und Reformationszeit nur wenig verändert hatte".<sup>18</sup> Während sich der Grosse Rat als Parlament von der ursprünglichen Versammlung der Zünfte im Laufe des ganzen 19. Jahrhunderts kontinuierlich zu einem demokratischen Instrument entwickelte, strebte man für die Regierung 1875 eine umfassende Neuordnung an. Dabei ist allerdings anzumerken, dass auch im Wandel die Kontinuität zumindest personell gewahrt blieb. Im 1875 gewählten ersten Regierungsrat sassen ausschliesslich Mitglieder, die bereits früher dem Kleinen Rat angehört hatten; und auch im Grossen Rat blieben die personellen Veränderungen nach der Verfassungsrevision erstaunlich gering.<sup>19</sup>

Am 06.03.1876 beschloss der Grosse Rat zunächst in § 29 GRR[1865] formale Anpassungen an die neue Verfassung von 1875 wegen der geänderten Bezeichnung der Regierung (Kleiner Rat / Regierungsrat).<sup>20</sup> Zwei weitere vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderungen (§ 18: Zusammensetzung des Büros und § 51: Zuständigkeit zur Zählung der Stimmen bei Abstimmungen) lehnte der Grosse Rat als ungebührliche Einmischung ab.

Die behutsame Totalrevision des Grossrats-Reglements von 1877 war geprägt von den Umwälzungen, welche die neue Verfassung von 1875 mit sich brachte. Die Abgrenzung zum Regierungsrat mit der konsequenten Teilung der Staatsgewalten schimmert im Bericht 490 der Grossratskommission, welche die Revision des Reglements vorbereitete und vom bereits damals schon berühmten Physikprofessor Eduard Hagenbach-Bischoff<sup>21</sup> präsiert wurde, überall durch.<sup>22</sup> Die Kommission hatte zu Beginn ihrer Arbeit alle Mitglieder des Grossen Rates eingeladen, Revisionsvorschläge einzubringen. Davon hatten aber nur vier Mitglieder Gebrauch gemacht.

Wichtige Neuerungen waren beispielsweise die Wahl des baselstädtischen Ständerates, welche vorher jährlich erfolgte, durch den Grossen Rat auf eine Dauer von drei Jahren. Sie wurde zeitlich synchronisiert mit der damaligen Amtsdauer des Nationalrates (§ 35).<sup>23</sup> Man orientierte sich bei der Verlängerung der Amtsdauer des Ständerates am Interesse der Kontinuität und

---

<sup>18</sup> [MEZ], S. 161

<sup>19</sup> [MEZ], ebenda

<sup>20</sup> Ratsprotokoll vom 07.02.1876, S. 119 ff. sowie vom 06.03.1876, S. 134.

<sup>21</sup> Eduard Hagenbach-Bischoff war 1876 und 1885 Präsident des Grossen Rates und "Erfinder" des nach ihm benannten Wahlverfahrens. Siehe dazu Fussnote zum Kommentar bei § 14 Abs. 1 GO. Ausführliche Biografie siehe Friedrich Zschokke: Professor Eduard Hagenbach-Bischoff. In: Basler Jahrbuch 1912, S. 146–191

<sup>22</sup> Bericht 490 der GR-Kommission vom 02.10.1876

<sup>23</sup> Eigentlich wäre eine solche Bestimmung in der Verfassung zu verankern gewesen und nicht in einem Organisationsreglement des Parlamentes.

folgte dabei den Kantonen ZH, OW, GL, SO, SH und TG. Auch die Amtsdauer der Petitionskommission wurde auf drei Jahre verlängert, während die Amtsdauer der Prüfungs- und der Budgetkommission weiterhin bei einem Jahr blieb (§ 36).

Breiten Raum im Bericht 490 nahmen die Abschaffung des Gottesdienste zu Beginn der konstituierenden Sitzung und der für die damalige Zeit revolutionäre Wegfall des Amtseides ein. Die Abschaffung des Amtseides wurde in der Debatte schliesslich mit 50 gegen 22 Stimmen beschlossen.<sup>24</sup>

Neu aufgenommen wurden die Frage der Akkreditierung von Berichterstattern der Presse und insbesondere die Umstände, unter welchen der Präsident des Grossen Rates unentgeltliche Berichtigungen verlangen durfte (§ 9). Ebenfalls neu war die Bestimmung, dass alle Gesetze, Beschlüsse und Wahlen des Grossen Rates im Kantonsblatt zu publizieren sind (§ 20). *"Endlich war man auch bei der uneingeschränkten Öffentlichkeit angelangt: § 28 der Kantonsverfassung von 1875 lautet exakt wie § 96 der aktuellen Kantonsverfassung von 2005: "Die Verhandlungen des Grossen Rats sind öffentlich." Es gibt die Besuchertribüne, die Ratsprotokolle, die Tonbandaufzeichnungen seit 1989, das Web-TV seit 2007. Und selbst in den ehemals geheimen Grossratsprotokollen des Mittelalters kann heute jede und jeder online, über die Webseite des Staatsarchivs, stöbern."*<sup>25</sup>

Das Ratsbüro (bisher Präsident, Statthalter und Staatsschreiber) wurde auf fünf Mitglieder aufgestockt und bestand nur noch aus Ratsmitgliedern (§ 14).

Die Kanzlei wurde 1877 einem Regierungsbeamten übertragen. Zudem wurde bereits damals in Erwägung gezogen, einen unabhängigen Parlamentsdienst einzurichten, die Idee dann aber wieder fallen gelassen.<sup>26</sup> Das Protokoll des Grossen Rates und die Pendenzenlisten des Parlamentes führte aber weiterhin der Staatsschreiber (§§ 18 ff.).

Im Bericht 490 wurden ausführlich die Gründe für und gegen eine obligatorische Zweite Lesung bei Gesetzesvorlagen dargelegt.<sup>27</sup> Die Kommission beantragte mehrheitlich, auf ein solches Obligatorium zu verzichten, und setzte sich damit in der Zweiten Lesung (!) am 19.03.1877 durch (§ 49).

---

<sup>24</sup> Seiten 6-12 des Berichts 490 und Ratsprotokoll vom 04.11.1876, S. 224

<sup>25</sup> Vgl. "Schauplatz Parlament" vom 13.02.2017, grosserrat.bs.ch

<sup>26</sup> Bericht 490, S. 16: *"Es ist [...] auch die Frage angeregt worden, ob nicht der Grosse Rath seine eigene Kanzlei, ganz unabhängig von derjenigen des Regierungsrathes, bestellen sollte. Principiell betrachtet hat dieser Gedanke etwas sehr einleuchtendes, auch möchte es für die jetzt und in Zukunft stark reducirte Staatskanzlei selbst wünschbar sein, sich etwas entlastet zu sehen."*

<sup>27</sup> Bericht 490, S. 30 ff.



Weitere, eher kleine Änderungen betrafen den Sitzungstag (Montag, § 1),<sup>28</sup> der Beginn des Amtsjahres (Mai, § 2) und die heute noch weitgehend geltende Struktur des Geschäftsverzeichnisses (§ 4) sowie eine massvolle Erhöhung der Taggelder (fünf Franken pro Tag, jedoch weiterhin nur für Mitglieder aus den Landgemeinden, § 13).

### **Die Teilrevision § 41 GRR[1877] vom 24.11.1879** <sup>29</sup>

Die einzige Teilrevision des GRR[1877] war eine Präzisierung der Bestimmungen zu den "Budget- und Creditüberschreitungen" mit detaillierten Ausführungen, wer (welche Instanz) zu solchen Geschäften wem bis wann welche Anträge zu stellen hatte und unter welchen Bedingungen solche Anträge von wem genehmigt werden sollten.

### **Totalrevision Grossratsreglement vom 23.11.1891 GRR[1891]** <sup>30</sup>

Die Totalrevision 1891 umfasste in erster Linie Anpassungen an die neue Kantonsverfassung vom 02.12.1889. Diese brachte die Volkswahl von Regierungs- und Ständerat. Zudem wurden dem Kanton erstmals sozialpolitische Aufgaben übertragen.

Aus dem Bericht der vorberatenden Kommission: "*Die Kommission glaubte davon absehen zu sollen, das bestehende Grossratsreglement, welches im allgemeinen sich als ganz sachgemäss bewährt hat, vollständig umzugestalten, und beschränkte sich darauf, die durch die neue Verfassung gebotenen Änderungen vorzunehmen und einzelne Punkte neu zu beordnen, deren Modifikation die veränderten Verhältnisse angezeigt erscheinen lassen*".<sup>31</sup>

Entsprechend dieser Devise war die Revision von 1891 im Wesentlichen geprägt von vielen kleinen Anpassungen und Feinabstimmungen in Verfahrensabläufen.

Neben den bestehenden ständigen Kommissionen, der Prüfungs-, der Budget- und der Petitionskommission wurde aufgrund der neu vom Volk gewählten Regierung und des Ständerates eine Wahlprüfungskommission geschaffen. Die Kommission beantragte ausserdem, im Anschluss an die Praxis anderer Grossen Räte eine Redaktionskommission aufzustellen, welche die erlassenen Gesetze einer redaktionellen Nachprüfung zu unterziehen habe. Der Rat lehnte

---

<sup>28</sup> Von 1891 bis 1988 war der Donnerstag Sitzungstag des Grossen Rates

<sup>29</sup> CG Bd. 19 1876-1879, S. 477f.

<sup>30</sup> CG Bd. 22 1888-1893, S. 272-299

<sup>31</sup> Bericht 881 der vorberatenden Grossratskommission vom 15.08.1891, S. 3

dies aber in der Detailberatung grossmehrheitlich ab.<sup>32</sup> Dafür wurden die Spezialkommissionen erstmals gesetzlich verankert. Die Budget-Commission wurde (in der ersten Lesung) in "Rechnungskommission" umbenannt und ihr die Aufgabe zur Prüfung der Staatsrechnung übertragen, welche vorher bei der Prüfungskommission lag. In der ersten Lesung hat der Rat die neu formulierten Ausstandsbestimmungen (damaliger Begriff: "Austritt") zur Überarbeitung an die Kommission zurückgewiesen und in der Zweiten Lesung genehmigt.

### **Teilrevision GRR[1891] von 1902**

Die einzige Teilrevision des Grossratsreglements von 1891 erfolgte am 03.07.1902 mit der Festlegung, dass das Amtsjahr am 15. Mai beginnt und der Präsident und der Statthalter an der letzten ordentlichen Sitzung des alten Amtsjahres gewählt werden, ausser unmittelbar nach der Gesamterneuerung des Rates.<sup>33</sup>

Die Einführung des Proporzsystems<sup>34</sup> zur Wahl des Grossen Rates 1905 hatte zunächst keine direkte Anpassung des Grossratsreglements zur Folge. Allerdings führte die veränderte Debattenkultur<sup>35</sup> zum Ruf nach Anpassungen und letztlich zu einer Totalrevision des Reglements mit einem Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates.

### **Gesetz über die Geschäftsordnung vom 26.03.1908 <sup>36</sup>, GO[1908]**

Am 07.12.1905 hat der Grosse Rat einen Anzug mit dem Anliegen, das Grossratsreglement von 1891 einer Gesamtrevision zu unterziehen, einer Grossratskommission überwiesen. Nach etwas mehr als einem Jahr legte die Kommission einen Entwurf<sup>37</sup> für ein **Gesetz über die Geschäftsordnung** des Grossen Rates vor mit vielen kleineren Anpassungen zur Verbesserung der Effizienz, wie die Zuziehung von Sachverständigen (§ 28), die Einführung von

---

<sup>32</sup> Ratsprotokolle (handschriftlich) vom 12.10.1891, S. 315 ff. und 325 ff. sowie vom 23.11.1891, S. 352.

<sup>33</sup> Ratschlag 1326 vom 10.04.1902, GRB im Ratsprotokoll vom 03.07.1902

<sup>34</sup> Eine breit abgestützte Initiative (Konservative, Arbeiterschaft, Katholiken) zur Einführung des Proporzwahlrechts fand an der Volksabstimmung vom 26.02.1905 eine hauchdünne Mehrheit (5290 zu 5280 Stimmen). Das neue Wahlverfahren wurde bereits für die Wahl des Grossen Rates vom 07.05.1905 angewendet und der Vater des neuen Proporzsystems, Prof. Eduard Hagenbach-Bischoff, eröffnete die konstituierende Sitzung vom 18.05.1905 als Alterspräsident.

<sup>35</sup> Bericht 1592 vom 18.04.1907, S. 6 bis 8

<sup>36</sup> CG Bd. 26 1906-1908, S. 231-262

<sup>37</sup> Bericht 1592 vom 18.04.1907

nicht erstreckbaren Fristen zur Erledigung von Aufträgen (§ 29) oder für Kommissionsberatungen (§ 35), vermehrte Übertragung von Geschäften an Spezialkommissionen (§ 35), andere Wahlart und Bestellung der Organe des Grossen Rates (§ 33), Abschaffung der materiellen Eintretensdebatte (§ 47), frühere Abgabe der Verwaltungsberichte (§ 51), abgekürztes Verfahren bei Behandlung von Anzügen (§ 54) und schliesslich die Einführung des relativen Mehrs im dritten Wahlgang bei den durch den Grossen Rat zu treffenden Wahlen.

Weitere Vorschläge betrafen - einmal mehr - die Einführung der Sitzordnung nach Parteien (§ 7), welche der Rat aber mit 35 gegen 26 Stimmen ablehnte, ferner die gesetzliche Fixierung der Berücksichtigung der Minderheiten in den Kommissionen (§ 38) und die Vergrösserung des Ratsbüros auf die heute noch geltende Zahl von sieben Mitgliedern (§ 16).

Das Sitzungsgeld wurde nun neu für Halbtagesitzungen (Fr. 3, bisher Fr. 5 für den ganzen Tag) ausbezahlt und neu auch für die Ratsmitglieder aus den Wahlkreisen der Stadt Basel (§ 14).

Eine wesentliche Neuerung war die Einführung eines gedruckten Ratsprotokolls (§ 24), in "aussergewöhnlichen Fällen" (§ 23) ergänzt durch ein stenografisches Protokoll (Wortprotokoll). Ebenfalls neu wurde die Bestimmung aufgenommen, dass bei Interpellationen eine Diskussion nur stattfinden konnte, wenn sie vom Rat ausdrücklich beschlossen wurde (§ 57).

In der ersten Lesung, abgeschlossen am 14.11.1907, wurde etwa ein Drittel der §§ eingehend diskutiert und zum Teil verändert oder gar verworfen.<sup>38</sup> In der zweiten Lesung am 26.03.1908 wurden mehrere, bereits in der ersten Lesung behandelte Gegenstände, nochmals aufgegriffen und engagiert erörtert, das neue Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates aber schliesslich einstimmig genehmigt.<sup>39</sup> Es trat auf Beginn des Amtsjahres 1908/1909 am 15. Mai 1908 in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt existieren auch gedruckte und gebundene Ratsprotokolle. Im Staatsarchiv sind die - handschriftlichen - Protokolle weit zurück bis ins Mittelalter vorhanden und diejenigen seit 1690 können online als Digitalisate abgerufen werden (siehe oben: Materialien).

### **Teilrevisionen zur GO[1908], 1916 - 1933**

Am 10.06.1914 hat der Grosse Rat einen Anzug zur Änderung der Sitzungszeiten an eine Kommission überwiesen. Diese schlug eine differenzierte Regelung für den Sitzungsbeginn vor.<sup>40</sup> Eine Kommissionsminderheit beantragte, die Nachmittagsitzungen auf 14.00 Uhr vorzulegen. An der

---

<sup>38</sup> Bericht der GRK vom 27.02.1908 zur Zweiten Lesung der Totalrevision.

<sup>39</sup> Ratsprotokoll vom 26.03.1908, S. 67 ff.

<sup>40</sup> Bericht 2021 vom 23.12.1915

Sitzung vom 10.02.1916 trat der Grosse Rat weder auf den Antrag der Mehrheit noch auf denjenigen der Minderheit ein und blieb bei der bisherigen Regelung der Sitzungszeiten.

Im März 1923 verlangte eine von 1279 Stimmberechtigten eingereichte Initiative, die Sitzungen des Grossen Rates von - damals - Donnerstag auf den Samstagnachmittag zu verlegen. Der Regierungsrat zählte in seinem Bericht<sup>41</sup> in aller Breite die Vor- und Nachteile auf, verzichtete aber auf eine Empfehlung an den Grossen Rat zum weiteren Vorgehen. Der Grosse Rat wägte seinerseits das Für und Wider eingehend ab und verzichtete ebenfalls auf eine Empfehlung an die Stimmberechtigten und am 17.02.1924 wurde die Initiative an der Urne hauchdünn (12'260 zu 12'648) abgelehnt. Bemerkenswert ist allerdings, dass diese Abstimmung mit 83.4 Prozent die höchste Stimmbeteiligung aller Abstimmungen im Kanton Basel-Stadt erreichte<sup>42</sup>, wobei dies kaum auf den Sitzungstag des Grossen Rates, sondern eher auf die gleichzeitig stattfindende Abstimmung über das eidg. Fabrikgesetz zurückzuführen war.<sup>43</sup>

Nachdem bei den Wahlen von 1920 die 62 Sozialdemokraten und die vier Grütliauer zusammen eine absolute Mehrheit im Grossen Rat erreicht hatten, kam es 1923 infolge Zwigigkeiten im linken Lager zu einer Abspaltung der Kommunisten und in der Folge zu heftigen verbalen und teilweise sogar handgreiflichen Auseinandersetzungen innerhalb der linken Parteien im Grossen Rat. Auch Beleidigungen quer durch den Plenarsaal waren offenbar an der Tagesordnung. Das BASLER STADTBUCH<sup>44</sup> berichtet über derartige Vorkommnisse.<sup>45</sup> FRIEDRICH SCHNEIDER (1886-1966), Basler Regierungsrat 1920-1923 hat in seiner Autobiographie<sup>46</sup> eindrücklich den harschen Ton und die rauen Sitten beschrieben, welche damals im Grossen Rat herrschten.

---

<sup>41</sup> Bericht 2517 des RR an den GR vom 14.06.1923, Ratsprotokoll vom 08.11.1923

<sup>42</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch 1925, S. 290

<sup>43</sup> Vgl. Berichterstattungen im "Basler Vorwärts vom 13. und 14.02.1924

<sup>44</sup> baslerstadtbuch.ch/chronik

<sup>45</sup> 06.03.1922: "[...] Nach einem Renkontre zwischen Regierungspräsident Dr. Niederhauser und Dr. Wieser (komm.) endet die Sitzung unter grossem Tumult."

13.06.1922: "[...] Das Rumpfparlament schliesst nach Besetzung der 3 übrigen Sitze die Sitzung in grösster Unordnung."

11.02.1926: "[...] Der Grosse Rat [...] berät in 1. Lesung die Vorlage betr. Ausbau der Prüfungskommission, wobei es zu einem heftigen Zusammenstoss zwischen Professor Dürr und den Sozialisten kommt."

13.03.1930: "[...] Am Nachmittag muss bei der Beantwortung der Interpellation Hasler infolge Obstruktion der Kommunisten die Sitzung auf eine Stunde unterbrochen werden. Nach deren Wiederaufnahme kommt es zwischen Sozialisten und Kommunisten zu skandalösen Prügelszenen."

<sup>46</sup> SCHNEIDER FRIEDRICH, Hieronymus Roggenbachs Erlebnisse, Band 2, S. 223 f.

Im Sommer 1930 wurde es dem Regierungsrat zu bunt und er bat das Büro, griffigere Massnahmen zu beschliessen, um Beleidigungen von Mitgliedern des Regierungsrates im Plenum zu erschweren. Eine Grossratskommission beantragte in der Folge eine detaillierte Regelung für Disziplinar-massnahmen zur Handhabung von Ruhe und Ordnung im Plenarsaal und auf der Tribüne.<sup>47</sup> Der Rat stimmte dieser Regelung am 15.01.1931 mit kleinen Änderungen zu (§§ 19 und 20 GO[1908]), beschloss aber unmittelbar danach, eine Kommission einzusetzen, welche eine Totalrevision der GO[1908] vorbereiten sollte.

1930 verlangte ein Initiativbegehren der Katholischen Volkspartei, den "*Missbrauch des Interpellationsrechtes und der Redefreiheit im Grossen Rate*" einzuschränken. Die Initiative wurde der vorgenannten Kommission überwiesen.

1932 schlug diese Grossratskommission zunächst Änderungen bei den Interpellationen und die Einführung der Kleinen Anfrage (§ 57) sowie erstmals Redezeitbeschränkung (§ 65) vor.<sup>48</sup> Fraktions- und Kommissionsvoten hätten demnach noch maximal 60 Minuten dauern dürfen, Einzelvoten nicht mehr als 30 Minuten (!). Der Rat wollte noch kürzere Redezeiten (bis hinunter zu 10 Minuten) und auch die Beschränkung auf höchstens zwei Voten pro Mitglied und Gegenstand wurden vorgeschlagen.

Nach einer ersten ausführlichen Debatte<sup>49</sup> und einer zweiten Lesung<sup>50</sup> wurden die beiden Änderungen knapp (57 gegen 46 Stimmen) angenommen. Gegen den Beschluss wurde das Referendum ergriffen und die Änderung in der Volksabstimmung vom 10.09.1933 mit 52 Prozent NEIN-Stimmen abgelehnt. Eine Kampagne gegen die Gesetzesänderung wurde nicht geführt und die Ablehnung wurde in den Medien mit der gleichzeitig stattfindenden Abstimmung über eine Initiative erklärt, welche die Staatsangestellten von der Mitgliedschaft im Grossen Rat ausschliessen wollte.<sup>51</sup>

Die Initiative der Katholischen Volkspartei von 1930 wurde in der Volksabstimmung vom 24.06.1934 mit knappen 50.9 Prozent NEIN-Stimmen ebenfalls abgelehnt.

Ende 1933 wurde der im Wesentlichen unbestrittene Teil der verworfenen Vorlage, die Einführung der Kleinen Anfrage, mit einem Bericht der Grossratskommission<sup>52</sup> dem Rat erneut vorgelegt und die Kleine Anfrage (seit 2005: Schriftliche Anfrage) als Instrument (§ 57a) in die GO aufgenommen.

---

<sup>47</sup> Bericht 3063 vom 19.10.1930

<sup>48</sup> Bericht 3272 vom 29.09.1932

<sup>49</sup> Ratsprotokoll vom 09.02.1933, S. 249 ff.

<sup>50</sup> Ratsprotokoll vom 01.06.1933, basierend auf Bericht 3313 vom 02.03.1933

<sup>51</sup> Nationalzeitung vom 11.09.1933

<sup>52</sup> Bericht 3391 vom 05.12.1933

## **Totalrevision Gesetz über die Geschäftsordnung vom 28.04.1938 <sup>53</sup> GO[1938]**

Die bereits im Januar 1931 bestellte Kommission zur Totalrevision der Geschäftsordnung hat 1932 nach der Ablehnung der GO-Änderungen in der Volksabstimmung und der Einführung von § 57a (siehe oben) ihre Arbeit sistiert und erst 1937 wieder aufgenommen. Im März 1938 beantragte sie dem Rat eine behutsame Totalrevision der Geschäftsordnung.

Dabei wurden als Revisionspunkte jedoch nur solche vorgeschlagen, "*die von vorneherein keiner parteipolitischen Opposition begegnen und ausschliesslich einer Vereinfachung und Beschleunigung der Geschäftserledigung dienen sollten*".<sup>54</sup> Die politische Entwicklung im benachbarten Deutschen Reich und im übrigen Europa dämpfte offensichtlich den Enthusiasmus für grosse Reformen und politische Experimente und auch der Umgangston im Grossen Rat normalisiert sich in dieser Zeit spürbar.

Die Geschäftsordnung von 1908 kannte den Begriff der "Fraktion" noch nicht. Da die Fraktionen bei der Geschäftsabwicklung, insbesondere bei Wahlen und der Zusammensetzung von Kommissionen, bereits damals eine wichtige Rolle spielten, erschien es angezeigt, eine Umschreibung des Begriffes der "Fraktion" in die Geschäftsordnung aufzunehmen (§ 1). Als Minimalzahl wurden drei Fraktionsmitglieder festgelegt. Bereits damals wurde eine minimale Grösse von fünf Mitgliedern in Betracht gezogen und in der Kommission und im Plenum eifrig erörtert, allerdings ohne dass dafür eine Mehrheit zu finden war.

Die Vorschriften über den Ausstand ("Austritt") wurden den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (§ 14) angepasst. Weiter wurde die Amtsdauer des Ratsbüro auf die Dauer der Legislaturperiode (damals drei Jahre) verlängert.

Weitere Änderungen in der GO[1938] betrafen die Vergrösserung der Wahlprüfungskommission auf sieben Mitglieder (§ 33) und die Möglichkeit zur schriftlichen Begründung von Anzügen (§ 55).

Weiter wollte die vorberatende Kommission für die Behandlung von Interpellationen die Fristvorschriften wieder aufnehmen, die 1933 in der Referendumsvorlage vom Volke verworfen worden waren, in der Auffassung, dass die Frist für die Einreichung der Interpellationen spätestens 24 Stunden vor Sitzungsbeginn sowohl im Interesse des Regierungs- als auch des Grossen Rates und der Interpellanten selbst lag. Das führte in der ersten Lesung<sup>55</sup> zu ausufernden Diskussionen und einem knapp abgelehnten Streichungsantrag,

---

<sup>53</sup> CG Bd. 38 1938-1940, S. 73-101

<sup>54</sup> Bericht 3690 der GRK vom 17.03.1938, S. 3

<sup>55</sup> Ratsprotokoll vom 24.03.1928, S. 544

worauf die Kommission offenbar kalte Füsse bekam und im Antrag zur Zweiten Lesung<sup>56</sup> diese Neuerung wieder kippte.<sup>57</sup>

In der ersten Lesung wurden im Plenum auch die Vorschläge der Kommission zu den Fraktionen (§ 1), den Ausstandsregeln (§ 14), den Interpellationen (§ 58) und zur Aufhebung des geltenden Verbots der Stimmgebung<sup>58</sup> (§ 80) angefochten. Der Grosse Rat lehnte aber mehrheitlich alle Abänderungsanträge ab und die Vorlage blieb, abgesehen von einigen unbestrittenen Ergänzungen und redaktionellen Verbesserungen, unverändert. Die neue Geschäftsordnung wurde in der Zweiten Lesung am 28.04.1938 verabschiedet und trat Mitte Juni 1938 nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.

### Teilrevisionen zur GO[1938], 1944 - 1972

Die GO[1938] blieb über fast vier Jahrzehnte das Arbeitsinstrument des Grossen Rates. In diesem Zeitraum erfolgten einige Anpassungen entweder an der Geschäftsordnung selbst oder an den - nicht kodifizierten - Abläufen (Usanzen), teilweise auf Antrag oder Beschluss des Ratsbüros, teilweise auch aufgrund von dem Ratsbüro überwiesenen Anzüge zur GO.

Auffallend ist, dass zwischen 1938 und 1947 mit einer kleinen Ausnahme (Anpassung der Entschädigungen 1944) keine Änderungen an der Geschäftsordnung und am Ablauf der Geschäfte des Parlamentes vorgenommen wurden. In einer Zeit, als in Europa Angst und Schrecken herrschten, war es der Schweiz ein Anliegen, als Hort der Stabilität zu gelten, und das Bedürfnis auf politische Experimente stand nicht im Vordergrund. Zudem haben im Oktober 1938 die beiden Basel in ihre Verfassungen je einen Wiedervereinigungsartikel aufgenommen. Das Gesuch zur Gewährleistung der Verfassungsänderungen durch die Bundesversammlung lag während dem zweiten Weltkrieg in Bern in einer Schublade und wurde dort erst 1947 traktandiert, worauf National- und Ständerat die Gewährleistung ablehnten. Diese Pendenz und die Ungewissheit über die Zukunft von BS und BL mögen die Lust auf Veränderungen während der Kriegszeit ebenfalls gedämpft haben.

#### a) Substanzielle Protokollierung und Begnadigungsakten (1947)

1947 verlangte ein Anzug, dass im Protokoll neben den Voten der Regierung auch über die Voten des Grossen Rates substanziiell berichtet werde. Ferner

---

<sup>56</sup> Ratsprotokoll vom 28.04.1938, S. 564

<sup>57</sup> Bericht 3697 zur Zweiten Lesung vom 07.04.1928, S. 4 f.

<sup>58</sup> § 80 GO[1908]: "*Bei sämtlichen Wahlen im Grossen Rat darf ein Mitglied weder sich selbst, noch seinen Verwandten oder Verschwägerten in gerader Linie, noch seinem Bruder oder Schwager seine Stimme geben.*"

seien die Anträge der Begnadigungskommission mit einer kurzen Begründung dem gesamten Grossen Rates oder wenigstens den Fraktionen zuzustellen.

Zum ersten Anliegen (Protokollierung) führte das Büro in seinem Bericht<sup>59</sup> etwas weitschweifend aus, weshalb eine substantielle Protokollierung "*bei der heutigen Lage unserer Finanzen*" nicht zu rechtfertigen sei und überhaupt "*die Beratungen unseres Parlaments seien denn doch nicht von solcher Wichtigkeit, dass sich ein derartiger Aufwand rechtfertigen würde*".

Zur Änderung des Verteilers der Begnadigungsakten äusserte die Begnadigungskommission dem Büro gegenüber grosse Bedenken, die auch aus heutiger Sicht noch massgebend sind (Sensibilität der Unterlagen). Das Büro schlug aber vor, "*versuchsweise die an den Grossen Rat gerichteten Berichte der Begnadigungskommission den Fraktionspräsidenten in Kopie zuzustellen*". Diese Regelung gilt heute noch. Wegen dieser Ausführungen wurde der Anzug abgeschrieben.<sup>60</sup>

#### b) Fristen für die Kleinen Anfragen

Mit einem Anzug wurde ebenfalls 1947 die Einführung einer Frist für die Beantwortung der Kleinen Anfragen (heute: Schriftliche Anfragen) durch den Regierungsrat angeregt. Das Büro lehnte in seinem Bericht<sup>61</sup> das Anliegen ab, empfahl jedoch dem Regierungsrat, die noch hängigen Kleinen Anfragen künftig im Rückständebericht aufzuführen. Der Rat folgte diesem Antrag und schrieb den Anzug mit 26 gegen 21 Stimmen (!) ab.<sup>62</sup>

#### c) Diverse Anregungen 1949 ohne Änderung der GO

In drei Anzügen wurden 1949 die verbindliche Berücksichtigung der Fraktionsstärken bei Kommissionsbestellungen, die Vergrösserung der Prüfungskommission und der Ausbau der Oberaufsicht sowie eine Vereinfachung der Behandlung des Rückständeberichts angeregt.

Das Büro sah in seinem Bericht<sup>63</sup> an den Rat in allen drei Fällen keinen Handlungsbedarf und beantragte die Abschreibung der Anzüge.

Dass die Fraktionsstärken bei den Wahlen in die Kommissionen abzubilden seien, sei unbestritten und die Fraktionen würden sich in der Regel bei ihren

---

<sup>59</sup> Bericht 4321 Büro vom 17.04.1947, S. 3 - 5

<sup>60</sup> Ratsprotokoll vom 12.06.1947, S. 47

<sup>61</sup> Bericht 4417 Büro vom 29.04.1948

<sup>62</sup> Ratsprotokoll vom 24.06.1948, S. 49

<sup>63</sup> Bericht 4481 des Büros vom 07.01.1949



Wahlvorschlägen auch an den von der Kanzlei ausgearbeiteten Verteiler halten. Bei den Wahlen in Aufsichtsbehörden (Erziehungsrat, Bankrat, Verwaltungsrat der Basler Verkehrs-Betriebe BVB und Krankenkassenkommission) habe dies aber nicht immer erste Priorität.

Die Vergrößerung und Stärkung der Prüfungskommission lehnte das Ratsbüro ab, denn es *"könne nicht Aufgabe der Prüfungskommission sein, die Funktion einer Kontrollinstanz zu übernehmen. [...] Ohne jemandem nahe zu treten, darf doch gesagt werden, dass die Mitglieder der Kommission auch kaum in der Lage wären, die vom Anzugsteller gewünschte Kontrolltätigkeit auszuüben, die ja auch einen Zeitaufwand verlangen müsste, den die wenigsten Grossräte aufbringen könnten"*.<sup>64</sup>

Beim Rückständebericht seien tatsächlich unbefriedigende Abläufe und eine mangelnde Bereitschaft der Regierung, dieses Instrument ernst zu nehmen, zu beobachten. Gerade aus diesem Grund sei eine Vereinfachung des Verfahrens aber nicht angezeigt, allerdings *"in der ganz bestimmten Erwartung, dass sich die Verwaltung künftig bemühen werde, die vorgeschriebenen Fristen nicht mehr zu überschreiten, sondern rechtzeitig zu berichten. Sache des Grossen Rates wird es dann sein, auch seinerseits den Bericht innert nützlicher Frist zu beraten und ihm die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen"*.<sup>65</sup>

Der Rat folgte dem Antrag des Büros und beschloss die Abschreibung aller drei Anzüge, wenn auch unterschiedlich knapp.<sup>66</sup>

### d) Entschädigungen, Sitzungsgeld

In den Jahren 1944<sup>67</sup>, 1952<sup>68</sup>, 1961<sup>69</sup> und 1968<sup>70</sup> wurden jeweils auf Antrag des Büros in § 15 GO die Entschädigungen angepasst (siehe hierzu Aufstellung unten bei § 11 AB).

Für den I. Ratssekretär - damals ein Mitglied des Grossen Rates - wurde 1966 für die Erstellung der Plenumsprotokolle eine Jahrespauschale von Fr. 1000 eingeführt.<sup>71</sup> Zwei Jahre später wurde diese Aufgabe einem Beamten der Verwaltung übertragen und die Entschädigung wurde hinfällig.

---

<sup>64</sup> ebenda, S. 6

<sup>65</sup> Bericht 4481, S. 8

<sup>66</sup> Ratsprotokoll vom 13.01.1949, S. 204 f.

<sup>67</sup> Bericht im Ratsprotokoll vom 13.04.1944

<sup>68</sup> Bericht im Ratsprotokoll vom 14.02.1952, S. 300 sowie vom 13.03.1952, S. 315

<sup>69</sup> Bericht 5723 vom 12.01.1961, Ratsprotokoll vom 09.02.1961, S. 491 f.

<sup>70</sup> Bericht 6473 vom 19.03.1968, Ratsprotokoll vom 28.03.1968, S. 732

<sup>71</sup> Bericht 6261 des Büros vom 06.05.1966, Ratsprotokoll vom 02.06.1966

e) Grosse Teilrevision der Geschäftsordnung 1964 - 1968

Eine bereits 1961 eingesetzte Subkommission des Büros erhielt den Auftrag, den Revisionsbedarf in der GO auszuloten. Sie beantragte dem Büro, 16 Paragraphen der Geschäftsordnung zu ändern oder zu ergänzen. Das Büro behandelte die Anträge in zwei Lesungen und erhöhte dabei die Zahl der zu ändernden Paragraphen auf insgesamt 27 (von insgesamt 85).

Die im Bericht des Büros<sup>72</sup> beantragten Anpassungen berührten unter anderem folgende Themen: die ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen, die Form der Einladung zu den Sitzungen und deren Dauer, die Verantwortlichkeit für Äusserungen im Plenum, den Namensaufruf zu Beginn der Sitzungen (Morgenappell), das Sitzungsgeld, den ausserordentlichen Statthalter, die Form der Protokollierung und (einmal mehr) das Stenogramm, die Kommissionssekretariate und den Ablauf bei Interpellationen. Nach dem Erscheinen dieses Berichts - er lag fast drei Jahre unbehandelt auf der Pendenzenliste - gingen fünf weitere Anzüge mit Revisionsanliegen sowie je ein Antrag der Regierung und der Prüfungskommission ein.<sup>73</sup> Das Büro beantragte deshalb die Einsetzung einer Spezialkommission mit 19 Mitgliedern. Der Rat stimmte zu.

Nach über einjähriger Arbeit legte diese Spezko im März 1968 einen Bericht<sup>74</sup> vor mit insgesamt 34 (!) Änderungsanträgen zur Geschäftsordnung.

Mit der Änderung von § 22 GO[1938] wurde der Regierungsrat verpflichtet, zwei Grossratssekretäre aus der Verwaltung zur Verfügung zu stellen. Soweit diese für den Grossen Rat tätig waren, unterstanden sie dem Büro des Grossen Rates. Es handelte sich dabei um eine Kompromisslösung, weil die vorberatende Kommission auch damals wieder ernsthaft erwogen hatte, ein unabhängiges Parlamentssekretariat zu schaffen, dieses Projekt jedoch aufgrund der zu erwartenden administrativen Probleme erneut zurücksteckte.<sup>75</sup> Die beiden Grossratssekretäre nahmen ihre Arbeit nach den Sommerferien 1968 auf.<sup>76</sup> Dass mit dieser Lösung die Gewaltenteilung durchbrochen wurde, war weder im Kommissionsbericht noch im Plenum ein Thema.

Bereits am 28.03.1968 behandelte der Rat diesen Bericht überraschend zügig. Mit wenigen redaktionellen Änderungen wurde er einstimmig verabschiedet.

---

<sup>72</sup> Bericht 6040 des Büros vom 13.02.1964

<sup>73</sup> Zusatzbericht 6326 vom 30.12.1966 des Büros

<sup>74</sup> Bericht 6473 der SpezKo vom 19.03.1968

<sup>75</sup> Ausführlich dazu Bericht 6473 vom 19.03.1968, S. 11 ff.

<sup>76</sup> Ratsprotokoll vom 26.09.1968, S. 220

f) Weitere Änderungen und Änderungsanträge im Zeitraum 1944 - 1972

Im Sommer 1952 beauftragte ein Anzug das Büro zu prüfen und darüber zu berichten, ob nicht die Begründung von Interpellationen und die Voten in allfälligen Diskussionen auf eine Redezeit von 15 Minuten beschränkt werden sollten. Der Anzug wurde am 26.03.1953 abgeschrieben.

Mit einer Änderung der Kantonsverfassung Ende 1953 zur Klärung des Budgetrechts<sup>77</sup> wurde auch § 51, Abs. 1 GO formal angepasst, indem Nachtragskredite neu nur noch dem Grossen Rat vorgelegt wurden, wenn sie bezüglich der Betragshöhe in der Zuständigkeit des Parlamentes lagen. Damit ging eine sich über Jahre hinziehende Diskussion zu Ende, ob das Budget referendumsfähig sei oder nicht.

Die Amtsdauer des Grossen Rates wurde am 20.06.1954 durch eine Änderung der Verfassung von drei auf vier Jahre erhöht. Diese Verfassungsänderung wurde ab den Wahlen von 1956 wirksam und bedingte eine formale Anpassung der GO (Amtsdauer des Ratsbüros).<sup>78</sup>

1955 verlangte ein Anzug, dass die Kanzleigeschäfte zur Wahrung der Konstanz nicht mehr generell der Staatskanzlei, sondern "einem bestimmten Beamten der Staatskanzlei" übertragen werden. Das Ratsbüro beantragte mit einem Bericht<sup>79</sup> eine entsprechende Anpassung von § 22 GO. Gleichzeitig wurde eine Präzisierung des Inhalt der Ratsprotokolle (§ 23 GO) vorgeschlagen und die Gestaltung der Tagesordnung in die Hände des Ratspräsidiums<sup>80</sup> gelegt.<sup>81</sup> Der Rat stimmte diesen Anpassungen am 28.04.1955 zu.

1958 erfolgte die Präzisierung von § 47 GO[1938], dass Rücktritte aus dem Grossen Rat nicht widerrufen werden können.<sup>82</sup>

Die Verhandlungssprache (Mundart statt Schriftdeutsch) war ebenfalls 1958 Gegenstand eines Anzugs, den der Rat auf Antrag des Ratsbüros<sup>83</sup> mehrheitlich als erledigt abschrieb.

---

<sup>77</sup> Ratschlag 4400 vom 06.02.1948, Bericht 4748 der GRK vom 27.12.1951 §§ 29, 40 48 KV geändert durch GRB vom 24.09.1953, angenommen in der Volksabstimmung vom 06.12.1953.

<sup>78</sup> Bericht 5087 vom 03.02.1955, Ratsprotokoll vom 10.03.1955

<sup>79</sup> Bericht 5105 vom 25.03.1955, Ratsprotokoll vom 28.04.1955

<sup>80</sup> Der Begriff Ratspräsidium ist hier und im nachfolgenden jeweils ein Synonym für "Grossratspräsident oder Grossratspräsidentin" und nicht etwa ein aus mehreren Personen bestehendes Organ.

<sup>81</sup> § 44 Abs. 4 GO [1938]: "[...] schlägt der Präsident im Einvernehmen mit dem Regierungsrat eine Tagesordnung vor, wobei der endgültige Entscheid über den Vorschlag dem Präsidenten des Grossen Rates zusteht."

<sup>82</sup> Bericht 5403 mit Antrag des RR vom 09.01.1958, Ratsprotokoll vom 20.02.1958

Schliesslich verlangten im Sommer 1958 zwei Anzüge, dass bei der Protokollierung von Interpellationen die Ausführungen der Interpellanten und des Regierungsrates in gleicher Weise behandelt werden und beide die Begründung, Replik und eventuell Duplik dem Protokollführer schriftlich einreichen können.<sup>84</sup> Das Ratsbüro beantragte zunächst Abschreibung, der Rat liess die Anzüge aber am 16.10.1958 stehen, worauf das Ratsbüro beantragte, *"es sei inskünftig, versuchsweise und zunächst ohne Änderung der Geschäftsordnung, bei der Protokollierung der Interpellationen auch die Interpellationsbegründung in einer kurzen Zusammenfassung durch den Sekretär festzuhalten."* Der Rat stimmte diesem Vorgehen mit grossem Mehr zu und beschloss die Abschreibung der Anzüge.

Im Jahr 1960 wurde in einem Anzug gefordert, dass für Richter und Ersatzrichter sowie leitende Funktionäre der Strafverfolgungsbehörden die Mitgliedschaft in der Begnadigungskommission nicht mehr zulässig sei und zudem die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission des Grossen Rates auf drei volle Amtsperioden beschränkt werden solle.<sup>85</sup> Das Ratsbüro schlug vor, dass sich die Fraktionen von sich aus an diese Regel halten sollten und der Rat schrieb den Anzug in diesem Sinne als erledigt ab.

In einem weiteren Anzug wurde 1960 das Anliegen aufgenommen, dass für die Prüfung und Berichterstattung zu Anzügen durch den Regierungsrat eine Frist eingeführt werde, da *"viele Anzüge jahrelang, ja jahrzehntelang unerledigt liegen bleiben und dadurch an Aktualität verlieren"*.<sup>86</sup> Das Ratsbüro übernahm in seinem Bericht die Sichtweise der Regierung und behauptete, für die Einführung einer Frist müsse das Organisationsgesetz des RR geändert werden (!). Der Rat stimmte dieser etwas seltsamen Argumentation - eher überraschend - diskussionslos zu. Die Frist zur Berichterstattung über Anzüge wurde erst mit der Totalrevision 1975 auf zwei Jahre festgelegt. Die vorberatende Kommission hatte 1975 eine Frist von drei Jahren beantragt. Der Rat verkürzte die Frist in der ersten Lesung auf die noch heute geltenden zwei Jahre.<sup>87</sup>

1962 beantragte der Regierungsrat in einem Ratschlag<sup>88</sup> eine Änderung für den Turnus des Rückständeberichts von einem Jahr auf zwei Jahre. Der Rat

---

<sup>83</sup> Bericht 5420 vom 13.03.1958, Ratsprotokoll vom 10.04.1958, S. 437

<sup>84</sup> Bericht 5478 des Ratsbüros vom 25.09.1958 (Ratsprotokoll vom 16.10.1958) sowie Bericht 5512 vom 23.12.1958 (Ratsprotokoll vom 08.01.1959, S. 362 f.)

<sup>85</sup> Bericht 5649 des Büros vom 31.03.1960, Ratsprotokoll vom 21.04.1960, S. 541 f.

<sup>86</sup> Bericht 5646 vom 07.04.1960, Ratsprotokoll vom 21.04.1960, S. 541

<sup>87</sup> Ratsprotokoll vom 23.04.1975, S. 819: *"wird dem Antrag Prof. Dr. J. G. Fuchs mit grossem Mehr gegen 5 Stimmen zugestimmt und damit beschlossen, in Absatz 2, Zeile 5, die Wörter "drei Jahren" durch die Wörter "zwei Jahren" (für die Beantwortung eines Anzuges) zu ersetzen."*

<sup>88</sup> Ratschlag 5892 vom 07.09.1962

stimmte der Änderung der GO (§ 30) und der Geschäftsordnung des Regierungsrates am 10.10.1962 knapp und mit Zähneknirschen zu.<sup>89</sup>

Mit einem Anzug wurde 1968 die Schaffung einer ständigen Grossratskommission für Liegenschaftsfragen angeregt. Das Ratsbüro sah in seinem Bericht<sup>90</sup> keinen Bedarf und der Rat schrieb den Anzug ab.

Ebenfalls 1968 wurden auch zwei für den Grossen Rat wichtige Änderungen auf Verfassungsebene wirksam, ohne dass diese direkte Auswirkungen auf die GO und die Verfahrensabläufe hatten:

- Am 26.06.1966 stimmte Basel-Stadt dem Frauenstimmrecht als erster Deutschschweizer Kanton zu. Im Mai 1968 zogen 14 Frauen in den Grossen Rat ein. Den ersten Vorstoss für das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene reichte Franz Welti 1914 im Namen der sozialistischen Grossratsfraktion ein. Angesichts des Kriegsausbruchs zog er ihn allerdings zurück. 1916 wurde ein Anzug in der gleichen Sache mit 61 zu 45 Stimmen abgelehnt. Ein Jahr später beauftragte der Grosse Rat die Regierung, einen Bericht und Antrag zur Einführung des Frauenstimmrechts vorzulegen. 1920 sagten die Stimmberechtigten an der Urne ein erstes Mal Nein. Dasselbe Schicksal erlitten drei weitere Abstimmungen: 1927, 1946 und 1954. Erst im fünften Anlauf brachte der Juni 1966 das Ende eines langen Ringens.
- 1966 setzte eine Volksinitiative der "Aktion Junges Basel" die Beschränkung der Amtsdauer für allzu sesshafte Grossratsmitglieder durch. Die Initiative wurde am 11.09.1966 mit knapp 56% der Stimmen angenommen. Sie zwingt die Volksvertretung bis heute zur regelmässigen personellen Erneuerung. Der Grosse Rat selbst hatte den Stimmberechtigten am 16.06.1966 mit grossem Mehr empfohlen, das Ansinnen abzulehnen. Die Wirkung der neuen Regelung blieb bei den nächsten Wahlen 1968 nicht aus: Fast die Hälfte, 62 der 130 Mitglieder, waren neue Gesichter; darunter erstmals 14 weibliche. Die Abschaffung oder zumindest Lockerung der Amtszeitbeschränkung war danach mehrfach wieder ein Thema im Grossen Rat. Erst die KV 2005 brachte ab Februar 2009 eine Verlängerung auf vier Amtsperioden, weshalb bei den vorangehenden Wahlen im Oktober 2008 alle Bisherigen nochmals hätten kandidieren dürfen.

Nach verschiedenen Beschwerden über angebliche Unzulänglichkeiten bei der Amtsführung der nach politischen Gesichtspunkten gewählten Staatsanwälte beantragte der Regierungsrat<sup>91</sup> 1972 die Schaffung einer Wahlkommission des Grossen Rates für die Staatsanwaltschaft und legte auch gleich in einem neuen

---

<sup>89</sup> Ausführlich dazu: Ratsprotokoll vom 10.10.1962, S. 258

<sup>90</sup> Bericht 6620 vom 25.09.1969, Ratsprotokoll vom 15.01.1970, S. 581

<sup>91</sup> Ratschlag 6901 vom 04.05.1972, Ratsprotokoll vom 15.06.1972

§ 35a GO die Kriterien und detaillierten Abläufe fest, nach denen diese Kommission zu arbeiten habe. Der Rat stimmte den Anträgen zu und die heutige Wahlvorbereitungskommission hält sich immer noch weitgehend an diese Regeln.

Im Januar 1972 führte der Rat auf Antrag des Büros versuchsweise die schriftliche Beantwortung von Interpellationen ein. Zu Beginn des Amtsjahres 1974/1975 wurde diese Regelung mit einer Änderung der GO in § 58 Abs. 3 definitiv.<sup>92</sup> Das Verfahren ist praktisch unverändert heute noch in Kraft.

### **Teilrevision des Gesetzes über die Geschäftsordnung vom 06.06.1973 (in der Volksabstimmung gescheitert)**

Bereits 1970 stellte das Büro in einem Bericht an den Rat<sup>93</sup> fest, dass die Geschäftsordnung von 1938 insgesamt durch die vielen Anpassungen an Übersichtlichkeit eingebüsst habe und der Bedarf nach einer Totalrevision ausgewiesen sei. Der Grosse Rat setzte am 17.12.1970 eine 19er Spezialkommission ein mit dem Auftrag, eine Totalrevision vorzubereiten. Diese Kommission legte nach 19 Sitzungen in der Amtsdauer 1968-72 und 15 weiteren Sitzungen in der nachfolgenden Amtsdauer im Mai 1973 einen Zwischenbericht<sup>94</sup> mit Anträgen für eine Teilrevision vor mit fünf Änderungen, die sie als vordringlich erachtete.

Neben der Präsenzkontrolle (Viertelstunden-Regel, § 13) wurde eine Entschädigung für Erwerbsausfall sowie eine Indexierung der Sitzungsgelder (§ 15) und neu eine Fraktionsentschädigung (§ 15a) in der Höhe von jährlich Fr. 10'000 pro Fraktion und Fr. 500 pro Mitglied eingeführt. Zur Neufassung von § 79 (Durchführung von geheimen und namentlichen Abstimmungen) legte die Kommission Varianten vor.

Im Plenum folgte eine höchst kontroverse und etwas unübersichtliche Debatte mit einer Vielzahl von Änderungsanträgen, insbesondere wegen den Fraktionsentschädigungen und zur Einführung von geheimen Abstimmungen.<sup>95</sup>

Gegen den schliesslich mit grossem Mehr gegen 9 Stimmen verabschiedeten Gesetzesbeschluss wurde von den Liberaldemokraten das Referendum ergriffen. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 04.11.1973 wuchtig (30'046 gegen 5576 Stimmen) verworfen.<sup>96</sup> Damit galt weiterhin die

---

<sup>92</sup> Bericht 7064 des Büros vom 14.03.1974, Ratsprotokoll vom 18.04.1974

<sup>93</sup> Bericht 6751 des Büros vom 12.11.1970

<sup>94</sup> Zwischenbericht 6989 der SpezKo vom 05.05.1973

<sup>95</sup> Ratsprotokoll vom 07.06.1973, S. 136 f. sowie vom 14.06.1973 S. 138 - 146

<sup>96</sup> Die Inserate-Kampagne zu dieser Abstimmung (Basler Nachrichten und National-Zeitung) richtete sich in erster Linie gegen die Fraktionsentschädigungen ("Parteien von

Geschäftsordnung 1938. Die ebenfalls umstrittene Einführung von "geheimen Abstimmungen" im Plenum wurde seither nicht wieder thematisiert.

### **Totalrevision Gesetz über die Geschäftsordnung vom 19.11.1975 sowie neu: Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung**

Nach der an der Urne gescheiterten Revision nahm die 1970 eingesetzte Kommission ihre Arbeit wieder auf und legte nach 36 weiteren Sitzungen im März 1975 einen Bericht und Antrag für eine Totalrevision der Geschäftsordnung vor.<sup>97</sup>

Wesentlichstes Element dieser Totalrevision der Geschäftsordnung war die **Trennung in Gesetz und Ausführungsbestimmungen** (Verordnung).

In anderen Kantonen regelten die Parlamente ihre Geschäfte entweder nur durch eigene Verordnungen, die sie in abschliessender Kompetenz selbst erliessen, oder die Bestimmungen waren in Gesetze und parlamentarische Verordnungen aufgeteilt. Staatsrechtslehrer Kurt Eichenberger bezeichnete die Basler Geschäftsordnung in dieser Beziehung sogar als "*staatsrechtliche Kuriosität*".<sup>98</sup> Die Kommission war der Ansicht, dass es ebenfalls eine staatsrechtliche Kuriosität sei, wenn, wie mit der geltenden GO[1938], ein Parlament dem Souverän ein Gesetz zum Entscheide vorlegt und sich gleichzeitig von dessen Befolgung (§ 16) entbinden lässt. Das war in Basel unumgänglich, "*weil eine Geschäftsordnung, die jede Kleinigkeit durch ein referendumspflichtiges Gesetz fixiert, immer wieder zu Übertretungen des Gesetzes zwingt*". In § 16 wurde daher bisher im Prinzip die Abweichung vom Gesetz mit einem qualifizierten Mehr gestattet. Die Kommission hielt diese Lösung "*nicht für schön*"<sup>99</sup> und sah daher für jene Bestimmungen der GO eine Abtrennung vom Gesetz vor, die der Grosse Rat in eigener Kompetenz variieren können musste.

Weil nun aber in § 41 KV[1889] festgelegt war, dass der Grosse Rat die Einteilung und Besorgung seiner Geschäfte durch Gesetz bestimmt, lies die Kommission abklären, ob der Grosse Rat dennoch befugt sei, gewisse Regelungen auf der Ebene einer Verordnung zu erlassen. Sowohl Regierungsrat Kurt Jenny, Vorsteher des Justizdepartementes, als auch Staatsrechtslehrer Kurt Eichenberger (Gutachten vom 29.01.1973 und vom 09.04.1973) bejahten diese Frage eindeutig. Eichenberger empfahl, im Gesetz dem Rat das Recht zu bestimmten Verordnungen einzuräumen.

---

Staates Gnaden" und "Griff in den Staatsäckel"), wobei die Basler Nachrichten auch redaktionell gegen die Vorlage Stimmung machte.

<sup>97</sup> Bericht 7147 der GR-Kommission vom 13.03.1975

<sup>98</sup> ebenda, S. 7 f.

<sup>99</sup> ebenda S. 8

Die neue Geschäftsordnung 1975 folgte einer anderen Systematik als die vorangehende. Das Gesetz und die Ausführungsbestimmungen waren in je vier einander entsprechende Kapitel geordnet.

Inhaltlich legte die Kommission zudem neben einigen punktuellen Anpassungen und Präzisierungen zwei Varianten für die Einführung einer Motion und einer Parlamentarischen Initiative vor, welche dann aber in der ersten Lesung im Plenum keinen Rückhalt fanden (die Motion wurde erst 1991 eingeführt, siehe unten). Die wichtigsten inhaltlichen Änderungsvorschläge der Kommission waren:

- In § 4 AB sei der Namensaufruf zu Beginn der Sitzung abzuschaffen (der Namensaufruf zur Präsenzkontrolle zum Sitzungsbeginn "*wirke antiquiert und schulmeisterlich*"). Der Rat lehnte den Vorschlag aber mit 42 gegen 25 Stimmen ab und der Namensaufruf überlebte bis 2012, als die elektronische Abstimmungsanlage und die darin integrierte Präsenzkontrolle in Betrieb genommen wurden;
- Die minimale Grösse der Fraktionen sei in § 5 GO von drei auf fünf zu erhöhen (im Plenum unbestritten);
- Die Behandlung der Interpellationen sollte auf Beginn der Nachmittags-sitzungen des ersten Sitzungstages gelegt werden (§ 16 GO, § 26 AB); im Plenum ebenfalls unbestritten;
- Es seien in den §§ 51-54 GO vier neue ständige Kommissionen einzuführen: Planungskommission, Baukommission, Kommission für das Wohnungswesen sowie eine Spitalkommission (alle vier Kommissionen fanden beim Rat bereits in der ersten Lesung keine Gnade und wurden abgelehnt);
- Verbindliche Beschränkung der Redezeit für alle Ratsmitglieder: bei einem ersten Votum auf 15 Minuten und bei einem zweiten Votum auf 5 Minuten. Ausgenommen wurden die Referenten des Regierungsrates und der Kommissionen.<sup>100</sup> Ein Antrag, die Fraktionssprechenden von der Redezeitbeschränkung auszunehmen, wurde mit grossem Mehr gegen 12 Stimmen abgelehnt.

Die Erste Lesung wurde an einer ausserordentlichen Sitzung am 23./24.04.1975 durchgeführt und dauerte mehr als elf Stunden.<sup>101</sup> Zur Bereinigung einer Vielzahl von Anträgen wurden über 60 Abstimmungen

---

<sup>100</sup> Bericht 7147 vom 13.03.1975, S. 34: "*Wenn die Redezeit durch das Reglement beschränkt ist, und nicht, wie in letzter Zeit häufig, von Fall zu Fall eine besondere Regelung erfährt, dann können sich die Votanten entsprechend vorbereiten. Unschöne Schnelleseübungen sollten sich damit vermeiden lassen.*"

<sup>101</sup> Ratsprotokoll vom 23./24.04.1975, S. 809 - 836



durchgeführt und das Projekt zur Vorbereitung einer Zweiten Lesung an die Kommission zurückgegeben.

Sowohl aus dem Kommissionsbericht als auch aus dem Verlauf der Debatte zur ersten Lesung lässt sich eine gewisse Emanzipation und eine zaghafte Wandlung im Selbstverständnis des Grossen Rates in Bezug auf das Machtgefüge zwischen Parlament und Regierung herauslesen. Ob dieser Kulturwechsel auf den zunehmenden Frauenanteil im Plenum zurückzuführen war, wäre noch zu untersuchen. Möglicherweise war er aber auch eine Reaktion auf die in den 1970er Jahren ansteigende Tendenz der Regierungen zur Priorität einer interkantonalen Zusammenarbeit auf Regierungsebene und der damit einhergehenden Distanz zum Parlament im eigenen Kanton.

Im Oktober 1975 legte die Kommission einen Bericht<sup>102</sup> für die Zweite Lesung vor. Sie stellte dabei keine Anträge auf materielle Änderungen der Entscheide vom 23./24.04.1975, sondern beschränkte sich auf eine redaktionelle Überarbeitung.

Am 19.11.1975 behandelte der Rat die Totalrevision in der Zweiten Lesung. Ausführlich zu reden gab lediglich noch ein bereits in der ersten Lesung erfolgloser Versuch, die Motion als parlamentarisches Instrument einzuführen. Der Antrag wurde jedoch mit 58 zu 29 Stimmen erneut abgelehnt.<sup>103</sup> Ein gutes Dutzend weiterer redaktioneller Anträge waren dagegen teilweise erfolgreich. Schliesslich stimmte der Rat dem Gesetz "*unter Verzicht auf eine dritte Lesung*" einstimmig zu. Das neue Gesetz und die Ausführungsbestimmungen traten auf Beginn der Amtsdauer 1976-1980 in Kraft.

### **Teilrevisionen zur GO / AB[1975] und informelle Praxisänderungen im Zeitraum 1977 - 1986**

Die GO und die AB von 1975 waren zwölf Jahre in Kraft und erfuhren in dieser Zeit nur wenige Anpassungen.

Nach dem gescheiterten Versuch einer Wiedervereinigung der beiden Partnerkantone in der Abstimmung vom 07.12.1969 (BS stimmte zu, BL lehnte ab) führten die beiden Kantone in ihren Verfassungen am 08.12.1974 einen gleichlautenden "Partnerschaftsartikel" ein und formulieren dort: "Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen". Dieser Verfassungsauftrag führte 1977 zum Abschluss eines Staatsvertrags über die Zusammenarbeit der Behörden, der sogenannten "Behördenvereinbarung BS/BL" (die für die Parlamente massgebenden Paragraphen sind im Praxiskommentar nach den AB erläutert). Die Behördenvereinbarung hatte 1977 keine Änderung der GO/AB zur Folge (sie wird auch heute noch in diesen

---

<sup>102</sup> Bericht 7196 vom 16.10.1975

<sup>103</sup> Ratsprotokoll vom 19.11.1975, S. 378 - 391

Erlassen nicht erwähnt), aber sie bestimmt weitgehend die Arbeit des Grossen Rates und seiner Kommissionen bei der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte der Kantone BS und BL.

Ebenfalls keinen Niederschlag in der Geschäftsordnung fand Ende 1978 die Schaffung eines weiteren interkantonalen Institutes, der Interparlamentarischen Konferenz der Nordwestschweiz IPK-NWCH. Mit einer parlamentarischen Vereinbarung<sup>104</sup> kamen die Parlamente der Kantone BE, SO, BS, BL und AG überein, "*die gegenseitige Information der nordwestschweizerischen Kantonsparlamente zu fördern, um insbesondere die parlamentarische Beratung von regionalen Fragen und Projekten rechtzeitig vorzubereiten.*"<sup>105</sup> Dazu sei jährlich, jeweils am vierten Freitag im Oktober, eine Tagung durchzuführen. Die IPK und ihre Informationsanlässe bestehen heute noch. Details siehe Ausführungen zu § 77 GO.

#### a) Politische Zusammensetzung der Kommissionen

Zu Änderungen der GO führten dagegen unterschiedliche Auffassungen über die Fraktionsansprüche bei der Zusammensetzung der Kommissionen. Diese Debatten, die streckenweise mit unerbittlicher Härte ausgetragen wurden, hatten nicht nur einen mathematischen, sondern in erster Linie einen machtpolitischen Aspekt. Es ging darum, wer das Primat bei der Besetzung der Kommissionen hat: die Fraktion, welche Wahlvorschläge unterbreitet, oder das Plenum, welches die Kommission wählt. Die Auseinandersetzungen zu diesem Thema zogen sich im Zeitraum 1975 - 1988 über mehrere Jahre hin.

Der Hauptgrund für diese Querelen war die Weigerung der Bürgerlichen, den acht Kommunisten (PdA) den Einsitz in den Kommissionen zuzugestehen.

1976 überwies der Grosse Rat einen Anzug zur Wahl der ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommissionen einer 15er Spezialkommission. Diese Kommission lotete in ihrem Bericht<sup>106</sup> die Wahlfreiheit des Büros oder Plenums bei der Bestellung von Kommissionen aus und stellte dabei fest: "*Eine Bindung an einen nach einem proportionalen Verfahren erstellten Wahlvorschlag würde diese Wahlfreiheit in beträchtlichem Masse beschneiden, ja diese Wahl zu einer reinen Formalität werden lassen.*" Der Bericht beleuchtete alle denkbaren Aspekte zu diesem Thema. Sogar Listenverbindungen wurden in Erwägung gezogen, um eine möglichst "gerechte" Abbildung der Fraktionsstärken in den Kommissionen zu erreichen.<sup>107</sup> Schliesslich beantragte die Kommission lediglich die Ergänzung

---

<sup>104</sup> SG 118.430

<sup>105</sup> Bericht 7457 des Ratsbüros vom 27.10.1978

<sup>106</sup> Bericht 7458 der Spezialkommission vom 23.02.1979

<sup>107</sup> ebenda, S. 6 ff.

von § 40 GO[1975] mit dem Satz "*Bei der Bestellung der Kommissionen soll in der Regel auf die Stärke der Fraktionen Rücksicht genommen werden*".

In einer dreistündigen - offenbar ziemlich turbulenten - Debatte setzte das Plenum die Kommissionsarbeit fort und einigte sich nach einer Kaskade von erfolgreichen und abgelehnten Verbesserungsvorschlägen schliesslich mit knapper Mehrheit auf folgende, von der Kommissionsminderheit eingebrachte Formulierung: "*Bei der Bestellung der Kommissionen sind die Fraktionen gemäss ihren Mitgliederzahlen zu berücksichtigen*".<sup>108</sup>

Bereits ein Jahr später überwies der Rat wiederum zwei Anzüge zur Änderung von § 40 GO[1975] an eine 15er Spezialkommission. Anlass dazu gaben Probleme bei den Kommissionswahlen zu Beginn der Amtsdauer 1980/1984. Sowohl bei einzelnen ständigen Kommissionen als auch bei der Wahl des Bankrates der BKB waren mehrere Wahlgänge erforderlich. Letztere Wahl wurde zum Politikum, weil nicht offiziell vorgeschlagene Kandidatinnen und Kandidaten die Wahl ablehnten.<sup>109</sup>

Auch im Bericht dieser Spezialkommission<sup>110</sup> wurde die Problematik des Primats bei der Kommissionsbestellung (Fraktion oder Plenum) nochmals eingehend aufgerollt. Die Kommission beantragte schliesslich, § 40 GO[1975] sei erneut zu ändern ("*Die Fraktionen haben Anspruch auf eine Vertretung, die ihrer Mitgliederzahl entspricht*") und ein von der Kommission erstelltes Reglement zum Vollzug von § 40 zu genehmigen.<sup>111</sup>

Sowohl die Anpassung von § 40, als auch das Reglement dazu wurden vom Plenum nach einer mit grossem Engagement geführten Debatte<sup>112</sup> angenommen. Das Reglement wurde im Zuge der Totalrevision von 2005 sinngemäss in § 14 GO (siehe unten) übernommen und wurde aufgehoben.

#### b) Redezeitbeschränkungen (1980)

Nicht alle Neuerungen der GO-Revision von 1975 zeitigten die beabsichtigten Auswirkungen. So führte die Einführung von Redezeitbeschränkungen nicht zur erhofften Straffung des Ratsbetriebes. Insbesondere erwiesen sich die für die Begründung von Interpellationen zugestandenen 20 Minuten als viel zu

---

<sup>108</sup> Ratsprotokoll vom 17.05.1979, S. 65 ff.

<sup>109</sup> Ratsprotokoll vom 08.05.1980, S. 60 ff. sowie vom 22.05.1980, S. 74 ff.

<sup>110</sup> Bericht 7746 der Spezialkommission vom 08.04.1983

<sup>111</sup> Wortlaut des Reglementes s. Bericht 7746, S. 10

<sup>112</sup> Ratsprotokoll vom 29.06.1983, S. 178 ff.

grosszügig.<sup>113</sup> Der Rat stimmte den - eher harmlosen - Anträgen des Büros diskussionslos zu und änderte die §§ 19 und 26 GO[1975].<sup>114</sup>

c) Verschiedene im Rahmen der Totalrevision 1988 vorgezogene Anpassungen

Bereits 1984 setzte der Grosse Rat erneut eine Spezialkommission "Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates" ein, um mehrere Anzüge aus der Mitte des Rates zu Verfahrensfragen einer Prüfung zu unterziehen. Diese Kommission erstellte 1986 einen Zwischenbericht<sup>115</sup> und legte zu den überwiesenen Anzügen (Themen: an den Regierungsrat überwiesene Petitionen; Erwerbssersatz für Ratsmitglieder; Durchführung der namentlichen Abstimmungen; automatische Erfassung von Abstimmungen) Änderungsvorschläge vor, welche sie als dringlich einschätzte.

Daneben erarbeitete sie auch (zuhanden des Büros) ein Reglement für die akkreditierten Medien sowie (zuhanden des Regierungsrates) eine Verordnung über die Wahl der eidgenössischen Geschworenen durch den Grossen Rat. Der Grosse Rat stimmte den Änderungen der GO und des Wahlgesetzes sowie den Empfehlungen an das Büro und den Regierungsrat mit wenigen inhaltlichen Anpassungen zu.<sup>116</sup> Das in der Folge vom Büro erlassene Medienreglement wurde 1993 revidiert und 2005 in *Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat* umbenannt.<sup>117</sup>

### **Totalrevision des Gesetz über die Geschäftsordnung und der Ausführungsbestimmungen vom 24.03.1988**

Die 1984 eingesetzte Spezialkommission (siehe oben) legte anfangs 1988 ihren zweiten Zwischenbericht<sup>118</sup> mit einer grossen Zahl von meist redaktionellen Anpassungen der GO und der AB vor.

Gleichzeitig beantragte sie, die Spezialkommission weiter bestehen zu lassen, damit diese ihren Auftrag, eine Totalrevision der GO/AB vorzubereiten, zu Ende führen könne. Um die Übersichtlichkeit ihrer Änderungen zu verbessern, legte

---

<sup>113</sup> Bericht 7578 des Büros vom 22.02.1980 zu einem Anzug betreffend Änderungen der Redezeitbeschränkungen, S. 3

<sup>114</sup> Ratsprotokoll vom 22.05.1980: kürzere Einzelvoten (10 statt 15 Min., heute 5 Min.), kürzere Interpellationsbegründungen (15 statt 20 Min., heute 5 Min).

<sup>115</sup> Zwischenbericht 7913 der Spezialkommission vom 09.05.1986

<sup>116</sup> Ratsprotokoll vom 18.12.1986, S. 615 ff.

<sup>117</sup> SG 152.500, siehe unten Ausführungen zu §§ 18 und 19 AB.

<sup>118</sup> Zweiter Zwischenbericht 8035 der Spezialkommission vom 18.02.1988

sie ihrem Bericht neben den Änderungsanträgen auch Beschlussentwürfe für die gesamte GO und die AB bei, in welche die Änderungen eingebaut waren.<sup>119</sup>

In der Grossratsdebatte beantragte der Referent der Grossratskommission "*Eintreten auf die Vorlage, Annahme der vorgelegten Gesetzesentwürfe und des Verordnungsentwurfs*", was faktisch nicht mehr eine Teilrevision, sondern die Totalrevision bedeutete. Dies insbesondere auch, weil der mit der Teilrevision vom 18.12.1986 eingeschobene § 1<sup>bis</sup> (Akkreditierung der Medien) neu als § 2 aufgeführt und die Nummerierung aller Paragraphen geändert wurden. Zudem wurde in den Schlussbestimmungen die GO[1975] aufgehoben.

Der Rat folgte diesem Vorgehensvorschlag<sup>120</sup>, redigierte nochmals ausgiebig einzelne Bestimmungen und verabschiedete sowohl die GO als auch die AB mit grossem Mehr gegen 13 Stimmen. Beide Erlasse traten mit Beginn der Amtsdauer 1988/92 in Kraft.

### **Teilrevisionen von GO / AB[1988], 1991 - 2005**

Zwischen den Totalrevisionen von 1988 und 2006 änderte der Grosse Rat die GO und die AB insgesamt 18 Mal. Die Änderungen lassen sich in folgende Kategorien gliedern: Allgemeine Themen, Instrumente, Kommissionen, Parlamentsressourcen (Entschädigungen / Parlamentsdienst) und Sammelvorlagen mit diversen, teils redaktionellen Änderungen.

#### **a) Allgemeine Themen zum Ratsbetrieb**

##### **Interessenbindungen (1991)**

1991 arbeitete eine SpezKo aufgrund eines Anzugs das Thema Interessenbindungen auf und stellte dem Rat Anträge zu Ergänzungen der GO / AB.<sup>121</sup> Der Rat folgte diesen Anträgen mit mässiger Begeisterung<sup>122</sup> und führte die jährliche Publikation der in Selbstdeklaration erstellten Interessenbindungen im Kantonsblatt ein.

---

<sup>119</sup> ebenda ab Seite 45

<sup>120</sup> Ratsprotokoll vom 24.03.1988, S. 796 - 804

<sup>121</sup> Zwischenbericht 8183 vom 31.05.1990

<sup>122</sup> Ratsprotokoll vom 13.03.1991, S. 806 ff., eher knappe Mehrheiten

### Offene Wahlen im Grossen Rat (1996)

Bis 1996 erfolgten die Wahlen im Grossen Rat in jedem Fall geheim, was jeweils zu erheblichen Zeitverzögerungen führte. Auf Antrag des Büros<sup>123</sup> ergänzte der Rat § 27 GO[1988] mit der Bestimmung, dass der Rat mit zwei Dritteln der Stimmen offene Wahl beschliessen konnte, wenn nicht mehr Kandidatinnen oder Kandidaten vorgeschlagen waren, als zu wählen sind. Der Rat stimmte der Änderung einstimmig zu.<sup>124</sup> Die Einschätzung des damaligen Büros, dass dieser Fall nicht allzu oft eintreten würde, war nicht richtig. Heute werden die meisten Wahlen offen durchgeführt.

### Einsichtsrechte GPK (1998)

Bereits 1996 verfasste das Büro auf Vorschlag der GPK einen Bericht zur Verbesserung der Einsichtsrechte des Parlamentes im Rahmen der Oberaufsicht.<sup>125</sup> Die GPK wollte "*jederzeit von allen Behörden und Amtsstellen Auskünfte und Einsicht in die Akten verlangen*" können. Das Büro schwächte diese Formulierung ab und beantragte eine Ergänzung von § 47 GO[1988], wonach die GPK Akteneinsichtsrecht habe zu Geschäften, die beim Grossen Rat lagen oder von ihm beschliessen wurden. Weitere Akteinsichtsrechte hätten vom Plenum mit Zweidrittelmehrheit beschliessen werden müssen.

Auf Druck des Regierungsrates wurde das Geschäft von der Tagesordnung abgesetzt und ein Jahr später einigten sich die Regierung und das Büro auf die Formel "*Die GPK hat das Recht zur Akteneinsicht unter Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen*".<sup>126</sup> Der Rat diskutierte ausführlich verschiedene Varianten und einigte sich schliesslich auf die vorgeschlagene Formulierung.<sup>127</sup>

### Partnerschaftliche Geschäfte BS-BL (2001)

Eine gemischte Arbeitsgruppe aus dem Büro des Grossen Rates und des Landrates BL präziserte 2001 das in der Behördenvereinbarung von 1977 bereits enthaltene "Differenzbereinigungsverfahren" bei partnerschaftlichen Geschäften. In § 16 AB[1988] wurde für partnerschaftliche Geschäfte eine Zweite Lesung vorgeschrieben, welche jedoch entfallen sollte, wenn beide Parlamente gleichlautende Beschlüsse gefasst hätten.<sup>128</sup> Diese Bestimmung

---

<sup>123</sup> Bericht 8670 vom 06.05.1996 zum Anzug Rudolf Grüniger und Konsorten

<sup>124</sup> Ratsprotokoll vom 05.06.1995, S. 975 f.

<sup>125</sup> Bericht 8720 vom 11.11.1996

<sup>126</sup> Bericht 8816 vom 20.04.1998, S. 2

<sup>127</sup> Ratsprotokoll vom 13.05.1998, S. 228 ff.

<sup>128</sup> Bericht 9042 des Büros vom 14.12.2000

(heute § 22 AB) ist der einzige Hinweis in der GO und den AB auf die partnerschaftlichen Geschäfte. Das 2001 vereinbarte Verfahren wurde 2010/2011 bei der Revision der Behördenvereinbarung<sup>129</sup> in den Vereinbarungstext übernommen.

### Parlamentsdienst (2003)

Die von der Exekutivverwaltung getrennten unabhängigen Parlamentsdienste sind in der Schweiz - im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern - neueren Datums. Sie konnten sich beim Bund funktional ab 1962 (formal erst mit der BV 1999) und in einer Reihe von Kantonen erst seit den 1990er Jahren etablieren (vgl. dazu Ausführungen zu § 19 GO).

Auch wenn das Thema bereits bei der Revision des Grossratsreglementes von 1877 (siehe oben) und auch ansatzweise später immer wieder diskutiert wurde, wagte der Grosse Rat Basel-Stadt den Schritt zur Unabhängigkeit seiner Parlamentsverwaltung erst 2003.

Bereits am 19.03.1997 beschloss der Grosse Rat die Einsetzung einer ersten Reformkommission<sup>130</sup> und gab ihr den Auftrag, Vorschläge zur Verwaltungs- und Staatsreform und die gegebenenfalls notwendigen Änderungen der Rechtsgrundlagen zu prüfen und zu erarbeiten.<sup>131</sup>

Als letzten Schritt zur Erfüllung dieses Auftrages beantragte diese Kommission dem Rat die Schaffung eines unabhängigen Parlamentsdienstes mit vier separaten Beschlussentwürfen:

- Ergänzung der GO[1988] mit einem § 13a (heute § 19) über den Parlamentsdienst und dessen Aufgaben;
- Redaktionelle Anpassungen der GO und der AB;
- Erlass eines Reglementes über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes;
- Auftrag an das Ratsbüro, die Wahl der neuen Leitung des Parlamentsdienstes in die Wege zu leiten und den Beschluss baldmöglichst umzusetzen.

---

<sup>129</sup> Die Behördenvereinbarung BS-BL (SG 118.300) ist als dritter Erlass nach GO und AB in diesem Praxiskommentar separat kommentiert (soweit sie die Parlamente betrifft).

<sup>130</sup> Von 1997 bis 2005 waren zwei "Reformkommissionen" tätig. Die Reformkommission I erarbeitete von 1997-2003 neue Methoden der parlamentarischen Arbeit wie die Einführung der themenbezogenen Sachkommissionen und des unabhängigen Parlamentsdienstes. Die Reformkommission II (2002-2005) widmete sich primär dem Thema New Public Management (NPM) und den damit verbundenen parlamentarischen Instrumenten.

<sup>131</sup> Schlussbericht der Spezialkommission 9223 vom 10.02.2003, S. 3 ff.

Die Änderungen der GO und der AB wurden nach Ablauf der Referendumsfrist am 04.05.2003 wirksam. Die neue Leitung des Parlamentsdienstes wurde am 10.09.2003 auf Vorschlag des Ratsbüros vom Grossen Rat gewählt und auf Beginn des Jahres 2004 angestellt. Die Ablösung der früheren (der Staatskanzlei angegliederten) Grossratskanzlei durch den neuen Parlamentsdienst und die Inkraftsetzung des Reglementes erfolgte schliesslich auf den 01.07.2004. Erster Ratssekretär und zweite Ratssekretärin (seit 1968 Mitarbeitende der Exekutivverwaltung) wurden auf Beginn der neuen Amtsdauer 2005/2009 am 01.02.2005 der Leiter und eine Mitarbeiterin des Parlamentsdienstes.

#### Redezeit bei Interpellationen und Vorstössen (2004)

Aus Anlass eines ihm überwiesenen Anzugs legte das Büro in einem Bericht<sup>132</sup> eine Reduktion der Redezeiten - ausser bei Sachgeschäften - auf grundsätzlich fünf Minuten vor: "*Die Redezeit für die Begründung von Interpellationen, deren Beantwortung durch ein Mitglied des Regierungsrates und die Befriedigerklärung des Interpellanten sowie für alle Voten im Zusammenhang mit der Überweisung von Motionen, Planungsaufträgen und Anzügen ist auf fünf Minuten beschränkt.*" (§ 19 Abs. 2 GO[1988]). Der Rat stimmte der Änderung mehrheitlich (67 zu 19) zu.<sup>133</sup>

#### Protokollierung (2005)

Bis 2005 wurde von den Sitzungen des Plenums im Wesentlichen ein Beschlussprotokoll geführt. Ab 1988 wurden Audioaufnahmen der Plenarsitzungen im Staatsarchiv abgelegt.

Im Zusammenhang mit der personellen Neubesetzung des Ratssekretariats auf Beginn der Amtsdauer 2005-2009 und dem Wunsch, ausführlichere und aussagekräftigere Plenumsprotokolle des Grossen Rates verfügbar zu haben, verabschiedete das Büro ein neues Konzept über die Protokollierung. Die Anforderungen an die Protokolle wurden in § 7 Abs. 3 AB[1988] festgelegt. Der Rat stimmte dem Bericht des Ratsbüros<sup>134</sup> diskussionslos zu<sup>135</sup> und verfügte damit ab Beginn der Amtsdauer 2005/2009 die Erstellung eines substanziellen Protokolls für die Sachgeschäfte. Die Ausdehnung auf die Behandlung von Vorstössen und Interpellationen erfolgte erst später.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> Bericht 9335 des Büros vom 19.04.2004

<sup>133</sup> Ratsprotokoll vom 02.06.2004, S. 229 f.

<sup>134</sup> Bericht 9418 des Büros vom 16.12.2004

<sup>135</sup> Ratsprotokoll vom 12.01.2005

<sup>136</sup> Interpellationen ab Febr. 2007, alle weiteren Geschäfte ab Febr. 2009



b) Instrumente

Motion (1991)

Nachdem die Einführung der Motion in das parlamentarische Instrumentarium schon früher verschiedentlich postuliert worden war und zu kontroversen Diskussionen Anlass gegeben hatte, beantragte eine zu diesem Zweck eingesetzte Kommission in einem Bericht<sup>137</sup>, mit einem neuen § 33a GO[1988] und entsprechenden Anpassungen der AB die Motion als Instrument einzuführen, um den *"Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen."* Bereits damals (und auch wieder 2015 bei der Ausweitung des Wirkungsbereichs der Motion)<sup>138</sup> erkannte man, dass die Motion als verbindlicher Auftrag an die Regierung zu Abgrenzungsproblemen bei der Gewaltenteilung führen kann. Der Rat stimmte der Einführung nach fast zweistündiger Debatte<sup>139</sup> und der Bereinigung von einigen Änderungsanträgen schliesslich mit grossem Mehr zu. Die Bestimmungen zur Motion wurden am 03.11.1991 wirksam.

Ein Intermezzo: der Planungsauftrag (2001 - 2005)

Im dritten Zwischenbericht<sup>140</sup> der Reformkommission I wurde vorgeschlagen, das Instrument des Planungsauftrags zu schaffen, welches auf eine Veränderung des Politikplans oder eine Veränderung des zukünftigen Budgets abzielte. Der Planungsauftrag wurde vom Plenum<sup>141</sup> in der Fassung der Kommissionmehrheit als § 33 c GO[1988] in sehr detaillierter Form (neun Absätze) in die GO aufgenommen und in einem neuen § 27b AB[1988] wurde die Handhabe als parl. Instrument erläutert. Allerdings wurde das neue Instrument bereits vier Jahre später durch den Planungsanzug und das Vorgezogene Budgetpostulat ersetzt.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> Zwischenbericht 8281 der Grossratskommission vom 26.06.1991

<sup>138</sup> Bericht des Ratsbüros 15.5240.01 vom 18.05.2015

<sup>139</sup> Ratsprotokoll vom 19.09.1991, S. 310 f.

<sup>140</sup> Dritter Zwischenbericht 9052 vom 20.12.2000

<sup>141</sup> Ratsprotokoll vom 10.01.2001

<sup>142</sup> Schlussbericht 9412 der Reformkommission II vom 01.12.2004 sowie Ratsprotokoll vom 20.01.2005, S. 568

### Standesreferendum (2003)

Die Kompetenz zum Beschluss eines Standesreferendums (Art. 141 Abs. 1 BV) lag in Basel seit jeher beim Grossen Rat. Auf Antrag des Büros<sup>143</sup> ergänzte der Grosse Rat 2003 die GO in einem neuen § 38a (heute § 53 GO) mit Verfahrensvorschriften zu diesem Instrument, gerade rechtzeitig, bevor wenige Wochen später das erste Standesreferendum in der Geschichte des Bundesstaates auch tatsächlich zustande kommen sollte. Vgl. dazu die Ausführungen zu § 53 GO.

### Zwischenzeitlicher Verzicht auf Terminierung der Interpellationen (2005)

Ende 2004 beantragte das Ratsbüro mit einer Änderung von § 26 AB[1988] die vorher seit langer Zeit praktizierte Terminierung der neuen Interpellationen auf Beginn der Nachmittagssitzung des ersten Sitzungstages aufzuheben.<sup>144</sup> Der Rat stimmte zu und die Änderung wurde sofort wirksam. Allerdings führte der Verzicht auf die Terminierung zu Unsicherheiten in der Terminplanung der Regierung und mit der Totalrevision der GO 2006 wurden die Interpellationen wieder auf den Nachmittag terminiert.

### Planungsanzug und Vorgezogenes Budgetpostulat (2005)

Die Reformkommission II war am 04.12.2002 eingesetzt worden, um Berichte des Regierungsrates zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Basel-Stadt, zur Evaluation eines Pilotprojektes und zur Verbreitung des New Public Managements (NPM) auf die gesamte Verwaltung zu prüfen. Die Kommission schlug in ihrem Zwischenbericht<sup>145</sup> neben der Zustimmung zum Ratschlag 9270 des Regierungsrates auch Anpassungen bei den parlamentarischen Instrumenten vor. Nach einer denkwürdigen Debatte trat der Rat am 14.01.2004 mit 61 gegen 56 Stimmen bei 4 Enthaltungen in namentlicher Abstimmung auf den Zwischenbericht der Reformkommission II zum Ratschlag 9270 nicht ein. Damit war das Thema NPM vorerst vom Tisch.

In ihrem Schlussbericht<sup>146</sup> nahm die Reformkommission II aber die angedachten Anpassungen des Instrumentariums wieder auf. So wurde der bisherige Planungsauftrag (siehe oben) ersetzt durch das Vorgezogene Budgetpostulat (heute §§ 50 f. GO) und den Planungsanzug (heute §§ 46 ff. GO). Der Rat stimmte den Änderungen an der letzten Sitzung der Amtsdauer 2001-2005 zu und sie wurden am 01.07.2005 wirksam.

---

<sup>143</sup> Bericht 9211 vom 02.12.2002, Ratsprotokoll vom 08.01.2003, S. 619

<sup>144</sup> Bericht 9418 des Büros vom 16.12.2004, Ratsprotokoll vom 12.01.2005, S. 546

<sup>145</sup> Zwischenbericht 9295 der Reformkommission II vom 03.12.2003

<sup>146</sup> Schlussbericht 9412 vom 01.12.2004, Ratsprotokoll vom 20.01.2005, S. 568 ff.

c) Kommissionen

Beim Bestand und der Bezeichnung der ständigen Kommissionen gab es zwischen den Totalrevisionen 1988 und 2006 folgende Änderungen:

- Im Bericht der Prüfungskommission zum Verwaltungsbericht 1993<sup>147</sup> beantragte diese ihre Umbenennung in Geschäftsprüfungskommission. Nach einem im Protokoll wiedergegebenen eindrücklichen Votum des Kommissionspräsidenten, in welchem er das Verhältnis zwischen Prüfungskommission und Regierung als "David gegen Goliath (David ohne Steinschleuder)" darstellte, stimmte der Rat der Namensänderung einstimmig zu.
- Auf Antrag der damaligen Theaterkommission<sup>148</sup> wurde diese 1998 als ständige Kulturkommission mit 15 Mitgliedern in § 40 Abs. 2 GO[1988] aufgenommen.
- Das wohl grösste Reformvorhaben im Zeitraum 1988 - 2006 war die Einführung des Systems der ständigen Sachkommissionen. Mit ihrem Zwischenbericht<sup>149</sup> beantragte die Reformkommission I die Bildung von - zunächst sechs - ständigen Sachkommissionen nach dem Vorbild des Bundes und einzelner Kantone. Der Rat stimmte nach eingehender Detailberatung mit vielen Änderungsanträgen der Vorlage einstimmig zu<sup>150</sup> und die Sachkommissionen wurden zu Beginn der Amtsdauer 2001 - 2005 erstmals eingesetzt.
- Im Jahr 2003 wurde auch die als Spezialkommission eingesetzte Regiokommission<sup>151</sup> in den Katalog der ständigen Sachkommissionen aufgenommen.

d) Ressourcen

Die Frage der Parlamentsressourcen (Entschädigungen, Support, Dokumentation) spielte auch in den Jahren 1988 - 2006 eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Parlamentes und bildete sich dementsprechend im Parlamentsrecht ab.

Nachdem 1973 eine GO-Änderung zur Indexierung der Sitzungsgelder und zur Einführung von Fraktionsentschädigungen an der Urne gescheitert waren (siehe oben) und bei der Totalrevision 1988 der Vorschlag der Kommission,

---

<sup>147</sup> Bericht 8527, Ratsprotokoll vom 19.10.1994, S. 306 ff.

<sup>148</sup> Zweiter Zwischenbericht 8798 der Theaterkommission vom 17.12.1997

<sup>149</sup> Zweiter Zwischenbericht 9009 der Reformkommission vom 09.08.2000

<sup>150</sup> Ratsprotokoll vom 08.11.2000

<sup>151</sup> Bericht 9210 der Regiokommission vom 05.12.2002, Ratsprotokoll vom 08.01.2003

dass die Entschädigungen "*periodisch, mindestens aber auf Ende einer Legislaturperiode*" zu überprüfen seien, in der Plenumsberatung<sup>152</sup> wieder gestrichen worden waren, beantragte das Ratsbüro 1990 im Bericht<sup>153</sup> über einen Anzug, diese Formulierung wieder in § 7 Abs. 3 GO[1988] aufzunehmen. Der Rat stimmte mit 63 gegen 28 Stimmen zu<sup>154</sup>, die Ansätze wurden aber erst ein halbes Jahr später angepasst (verdoppelt).<sup>155</sup>

Das Büro beantragte im Dezember 1996 eine Erhöhung der Sitzungsgelder, um die Ansätze der Teuerung anzupassen. Dies wurde mit Mehrheitsbeschluss abgelehnt, da aufgrund der Sparmassnahmen auch für das Personal für das Jahr 1997 kein Teuerungsausgleich gewährt wurde.<sup>156</sup>

1999 wurden lediglich die Präsidentsentschädigungen im Plenum und in den Kommissionen von Fr. 200 auf Fr. 300 erhöht und die Präsidentspauschale von jährlich Fr. 2000 auf Fr. 6000 angepasst.<sup>157</sup>

Auf Beginn der Amtsdauer 2001-2005 überprüfte das Büro wie vorgesehen die Ansätze und beantragte eine Anpassung für Statthalter, die Mitglieder und protokollführende Mitglieder um je Fr. 50 (siehe auch Tabelle bei § 11 AB).

Auf Beginn der Amtsdauer 2005-2009 wurden die Repräsentations- und Aufwandentschädigung des Ratspräsidiums von bisher Fr. 6'000 auf Fr. 12'000 verdoppelt (§ 9 Abs. 2 AB[1988]).<sup>158</sup>

Als einer der letzten Kantone nahm Basel-Stadt 2004 nach der missglückten Übung von 1973 das Thema Fraktionsentschädigungen wieder auf. In einem ausführlichen Bericht mit einer interkantonalen Auslegeordnung beantragte das Büro<sup>159</sup> eine Ergänzung von § 6 GO[1988] mit den Rechtsgrundlagen und einen neuen § 9c AB[1988] mit den Ansätzen für die Fraktionsentschädigungen (Fr. 2000 pro Fraktion, Fr. 500 pro Mitglied). Diese Ansätze lagen damals noch weit unter dem schweizerischen Durchschnitt. Der Rat stimmte mit 64 gegen 25 Stimmen<sup>160</sup> zu und die Fraktionsentschädigungen wurden auf Beginn der Amtsdauer 2005-2009 eingeführt.

---

<sup>152</sup> Ratsprotokoll vom 24.03.1988, S. 797

<sup>153</sup> Bericht 8184 des Ratsbüros zum Anzug Jörg Vitelli und Konsorten

<sup>154</sup> Ratsprotokoll vom 27.06.1990, S. 150 f.

<sup>155</sup> Ratsprotokoll vom 14.11.1990

<sup>156</sup> Hinweis im Bericht 9041 des Büros, S. 2

<sup>157</sup> Bericht 8913 des Büros vom 17.05.1999, Ratsprotokoll vom 24.06.1999

<sup>158</sup> Bericht 9418 des Büros vom 16.12.2004, Ratsprotokoll vom 12.01.2005, S. 546 f.

<sup>159</sup> Bericht 9319 vom 08.03.2004

<sup>160</sup> Ratsprotokoll vom 21.04.2004, S. 171 f.

e) Redaktionelle Sammelvorlagen

2001 legte das Ratsbüro eine Sammelvorlage<sup>161</sup> mit kleinen inhaltlichen und redaktionellen Anpassungen der GO und der AB vor. Die Anpassungen betrafen insbesondere die Berücksichtigung von leeren Stimmen bei geheimen Wahlen, die Sachverhaltsabklärungen und präsidialen Sanktionsmöglichkeiten bei der Verletzung der Kommissionsvertraulichkeit sowie die Behandlung von Ordnungsanträgen. Der Vorschlag des Büros, die Interessenbindungen der Ratsmitglieder nur noch alle vier Jahre im Kantonsblatt zu publizieren, wurde im Plenum abgelehnt.<sup>162</sup>

**Totalrevision des Gesetz über die Geschäftsordnung und der Ausführungsbestimmungen vom 28.06.2006**

Nach der Totalrevision der Kantonsverfassung von 2005, welche (ab 2009) eine Verkleinerung des seit 1875 durchgehend aus 130 Mitgliedern bestehenden Grossen Rates auf nur noch 100 Mitglieder brachte und auf der exekutiven Ebene das auf Amtsdauer vom Volk gewählte Regierungspräsidium einführte, beschloss das Ratsbüro, dem Rat eine Spezialkommission mit 9 Mitgliedern zur Vorbereitung einer Totalrevision der GO und der AB vorzuschlagen.<sup>163</sup>

Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Justizdepartements hatte die neue Verfassung auf notwendige Anpassungen der Gesetze und Verordnungen hin überprüft und dabei festgestellt, dass für die Umsetzung einer Reihe neuer Verfassungsbestimmungen nicht der Regierungsrat bzw. die Departemente, sondern der Grosse Rat selber zuständig sei. Insbesondere in der direkten Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes lägen die folgenden Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung: § 71: Unvereinbarkeit; § 80: Stellung und Zusammensetzung des Grossen Rates; § 85: Verträge; §§ 92, 133 und 134: kantonale Anerkennung von Religionsgemeinschaften; § 97 ff.: Einberufung, Beschlussfähigkeit und Organisation des Grossen Rates.

Einige dieser Bestimmungen, welche den Grossen Rat und seine Organe betrafen, sollten bereits mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung (13.07.2006) wirksam werden und nicht erst zu Beginn der Amtsdauer 2009 - 2013. Die entsprechenden Arbeiten waren daher umgehend an die Hand zu nehmen.<sup>164</sup> Der Beschluss zur Einsetzung der Spezialkommission erfolgte nach Diskussionen um die Grösse dieser Kommission schliesslich einstimmig.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Bericht des Büros 9043 vom 04.12.2000

<sup>162</sup> Ratsprotokoll vom 10.01.2001, S. 837

<sup>163</sup> Bericht 05.8414.01 des Ratsbüros vom 07.11.2005

<sup>164</sup> ebenda, S. 2

<sup>165</sup> Ratsprotokoll vom 07.12.2005, S. 651 ff.

Die Spezialkommission stützte sich bei ihrer Arbeit auf eine Vorlage, welche das Ratsbüro bei einem früheren Grossratspräsidenten in Auftrag gegeben hatte.

Die Spezialkommission beriet diesen Vorentwurf in fünf Sitzungen und in ihrem Bericht an den Rat (237 Seiten) stellte sie fest, dass eine grössere Zahl von inhaltlichen Änderungen notwendig sei.<sup>166</sup>

Als materiell wichtigste Änderungen gegenüber der GO[1988] in der Fassung vom 01.10.2003 wurden vorgeschlagen: qualifiziertes Zweidrittelmehr für Immunität und Dringlichkeitserklärung; Verfahren zur Vorbereitung und Begleitung von Staatsverträgen; Anspruch auf Antwort im Petitionsrecht; die Einreichung von Vorstössen durch ständige Kommissionen (inkl. Ratsbüro); die Aufwertung der Kleinen Anfrage (neu: Schriftliche Anfrage); die Kommissionsgrösse; die Verhandlungssprache; das Verfahren bei der Anerkennung von Kirchen; der Ablauf der konstituierenden Sitzung des Grossen Rates; die gendergerechte Abfolge im Ratspräsidium sowie die Pauschalvergütungen für FKom und GPK.

Nicht im Vorschlag der Spezialkommission enthalten war das Instrument der Zwischenfragen. Dieses wurde bei der Beratung der neuen GO und AB aus der Mitte des Rates beantragt und mit einem neuen § 29 in die AB übernommen.<sup>167</sup>

Die von der Kommission vorgeschlagene Kompetenz des Ratsbüros zur Einreichung von Vorstössen hat der Rat dagegen wieder aus der Vorlage gestrichen.

Die Totalrevisionen der GO und der AB 2006 wurden schliesslich vom Rat einstimmig verabschiedet<sup>168</sup> und traten auf den 09.09.2006 in Kraft. Einzelne Bestimmungen im Zusammenhang mit der Grösse des neuen Parlamentes wurden erst auf den 01.02.2009 wirksam.

---

<sup>166</sup> Bericht der Spezialkommission 06.5165.01 vom 30.05.2006, S. 5 f.

<sup>167</sup> Ratsprotokoll vom 28.06.2006, S. 356 ff.

<sup>168</sup> Ratsprotokoll vom 29.06.2006, S. 385

## **Teilrevisionen von GO und AB seit 2006**

Die heute geltende GO und die AB wurden seit ihrer Inkraftsetzung 2006 insgesamt 14 Teilrevisionen unterzogen.

### Entschädigungen, Grundbetrag (2007)

Das Ratsbüro<sup>169</sup> beantragte dem Rat als Ergänzung zu den bisherigen Sitzungsgeldern die Einführung eines jährlichen Grundbetrags. Mit dem jährlichen Grundbetrag sollten die Aufwendungen für Aktenstudium, Partei- und Öffentlichkeitsarbeit, Verpflegung, Erwerbsausfall, Betreuungsaufgaben, sonstige Inkonvenienzen, Vorsorgeaufwand, Versicherung und dergleichen abgegolten werden. Im Gegenzug wurde die bestehende Abgeltung der Erwerbsersatz- und Kinderbetreuungskosten aufgehoben. Die bereits bestehenden Zusatzpauschalen für die Mitglieder der FKom (Fr. 3000) und der GPK (Fr. 1500) wurden auf Fr. 2000 vereinheitlicht. Die Rechtsgrundlage dazu wurde in § 9 GO festgehalten und die Beträge in § 11 AB. Gleichzeitig wurde der Grundbetrag der Fraktionsentschädigungen auf Fr. 10'000 jährlich erhöht.

Der Rat stimmte den Änderungen mit grossem Mehr gegen 21 Stimmen zu.<sup>170</sup>

### Diverse Änderungen (2008)

Im Herbst 2008 beantragte das Ratsbüro<sup>171</sup> diverse Anpassungen in der GO und den AB. Für die Behandlung von Standesinitiativen wurde ein zweistufiges Verfahren eingefügt. Zwischenfragen bei Interpellationen wurden untersagt (Umgehung Diskussionsbeschluss). Angepasst wurden auch die Verfahren für die Parlamentarische Erklärung sowie die Redezeit des Regierungsrates für die mündliche Beantwortung von Interpellationen (neu 10 Minuten). Schliesslich wurde ein neuer § 46a AB eingefügt, mit welchem den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Mittel zugestanden wurden. Die Änderungen wurden per 01.02.2009 wirksam.

### Freigabe Tonaufnahmen (2010)

Nachdem die Audioaufnahmen der Plenarsitzungen ab Februar 2010 auf der Internetseite des Grossen Rates der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden waren, hatte das restriktive Reglement zur Benützung der seit 1988 im Staatsarchiv aufbewahrten Tonaufnahmen ausgedient und wurde auf Antrag

---

<sup>169</sup> Bericht 07.5236.01 des Ratsbüros vom 10.09.2007

<sup>170</sup> Ratsprotokoll vom 05.12.2007, S. 693 ff.

<sup>171</sup> Bericht 08.5265.01 des Ratsbüros vom 13.10.2008

des Ratsbüros<sup>172</sup> am 03.10.2010 aufgehoben. Vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen zu § 9 AB.

#### Verfahren Zweite Lesung

Am 09.06.2010 behandelte der Rat die "Städteinitiative".<sup>173</sup> Die Vorlage der Kommission bestand aus einem Mehrheits- und einem Minderheitsantrag. Nach einer Debatte mit zahlreichen Änderungsanträgen bestanden offensichtlich erhebliche Unsicherheiten über den Inhalt der gefassten Beschlüsse. Vor der Schlussabstimmung beschloss der Rat die Durchführung einer Zweiten Lesung am 23.06.2010 (an der Bündelitagssitzung<sup>174</sup> vor den Sommerferien).

Eine erneute Vorberatung in der zuständigen Kommission fand nicht statt. Als Vorlage für die Zweite Lesung wurden die Grossratsbeschlüsse in der Fassung der beim Grundsatzentscheid obsiegenden Variante der Kommissionmehrheit aufgelegt. Nachträglich stellte sich heraus, dass dieses Vorgehen weder der bisherigen Usanz noch den rechtlichen Vorgaben entsprach.

Der Rat präzierte deshalb auf Antrag des Ratsbüros<sup>175</sup> das Verfahren zur Zweiten Lesung in einem neuen § 22a AB in dem Sinne, dass für eine Zweite Lesung in jedem Fall eine vorberatende Instanz bestimmt werden musste. Vgl. dazu die Ausführungen zu § 22a AB.

#### Kommissionenschlüssel

Im Nachgang zu den Schwierigkeiten bei der Besetzung der Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2009-2013 schlug eine Spezialkommission dem Rat die Änderung von § 14 GO und einen neuen § 43a AB vor<sup>176</sup>, um die Summe aller Kommissionssitze möglichst "gerecht" auf die Fraktionen zu verteilen. Zugleich wurde die Grösse der Kommissionen auf 13 erhöht. Zudem wurde § 63 GO mit der Bestimmung ergänzt, dass die aus einer Fraktion ausscheidenden Mitglieder ihre Mandate in den Kommissionen verlieren. Der Rat stimmte den Änderungen zu<sup>177</sup> und die Änderungen wurden auf Beginn der Amtsdauer 2013-2017 wirksam.

---

<sup>172</sup> Bericht 10.5231.01 des Ratsbüros vom 06.09.2010

<sup>173</sup> Bericht 08.2004.04 der UVEK vom 30.04.2010  
Ratsprotokoll vom 09.06.2010, S. 448 ff.

<sup>174</sup> Zum Begriff "Bündelitagssitzung" vgl. Fussnote zu § 3 AB.

<sup>175</sup> Bericht 10.5334.01 des Ratsbüros vom 06.12.2010,  
Ratsprotokoll vom 19.01.2011, S. 1254 ff.

<sup>176</sup> Bericht 11.5104.01 der Spezialkommission vom 10.04.2011

<sup>177</sup> Ratsprotokoll vom 11.05.2011, S. 388 ff.



### Abstimmungsanlage

Die Inbetriebnahme der Abstimmungsanlage im Juni 2012 bedingte eine Anpassung der GO (§§ 23, 29 und 30) und der AB (§§ 5, 8, 13 und 30 sowie einen neuen § 30a). Den vom Ratsbüro beantragten<sup>178</sup> Änderungen stimmte der Rat am 07.12.2011 zu. Sie wurden am 06.06.2012, dem Tag der Inbetriebnahme der neuen Anlage, wirksam.<sup>179</sup>

### Finanzhaushaltsgesetz (2011)

Mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes<sup>180</sup> vom 14.03.2012 wurden auch § 37 GO (Bestimmungen zum Jahresbericht) und § 68 GO (Finanzkommission) formal angepasst.

### Entschädigungen (2011)

Entsprechend der im Gesetz vorgesehenen periodischen Überprüfung der Angemessenheit der Entschädigungen beantragte das Ratsbüro<sup>181</sup> Ende 2011, die Sitzungsentschädigungen in § 11 AB für die Präsidien (Plenum und Kommissionen) von Fr. 300 auf Fr. 400 und für die Mitglieder von Fr. 150 auf Fr. 200 anzuheben. Zudem wurde der Grundbetrag von Fr. 4000 auf Fr. 6000 erhöht. Diese Ansätze sind heute (2020) noch gültig. Das Ratsbüro beantragte die Wirksamkeit der neuen Ansätze auf den 01.02.2013 (Beginn nachfolgende Amtsdauer). Die Fraktionen CVP, SP und GLP beantragten, die Wirksamkeit der neuen Ansätze auf den 01.02.2012 vorzuverlegen und der Rat stimmte diesem spontanen Antrag etwas überraschend mit 67 gegen 22 Stimmen zu.<sup>182</sup>

### Diverse Änderungen (2012)

Im Hinblick auf die Amtsdauer 2013 - 2017 beantragte das Ratsbüro<sup>183</sup> verschiedene Änderungen in der GO und den AB. So wurden mit Beschluss vom 17.10.2012 unter anderem die Bewilligungspflicht für Bildaufnahmen aufgehoben (§ 2 Abs. 2 GO), der Begriff "Verwaltungskommissionen" durch "Ratsexterne Gremien" ersetzt (§ 85 GO), die Möglichkeit zum Verzicht auf den Papierversand geschaffen (§ 6 Abs. 1 AB) und neben einigen redaktionellen

---

<sup>178</sup> Bericht 11.5254.01 des Ratsbüros vom 18.10.2011

<sup>179</sup> Beschluss des Ratsbüros vom 04.06.2012, publiziert im Kantonsblatt vom 06.06.2012

<sup>180</sup> Ratsschlag 11.1273.01 des Regierungsrates vom 19.10.2011

<sup>181</sup> Bericht 11.5284.01 des Ratsbüros vom 31.10.2011

<sup>182</sup> Ratsprotokoll vom 07.12.2011, S. 1029 ff.

<sup>183</sup> Bericht 12.5238.01 des Ratsbüros vom 11.09.2012

Änderungen der "*Grossratsbeschluss betreffend Ausrichtung von Reiseentschädigungen an im Militärdienst befindliche Mitglieder des Grossen Rates*" vom 19.06.1941 aufgehoben.

#### Wirkungsfeld der Motion (2015)

Die wohl umstrittenste Änderung der heute geltenden Geschäftsordnung war die Erweiterung der Wirkungsfeldes der Motion auf Massnahmen der Regierung.

Die Änderung ging zurück auf einen Anzug, welcher anregte, dass mit der Motion der Regierung auch Aufträge erteilt werden können, welche nicht zwingend in einen Beschluss des Grossen Rates ausmünden müssten, sondern vom Regierungsrat in eigener Kompetenz umgesetzt werden könnten. Umstritten war besonders die Frage, nach welchen Kriterien eine solche Motion zulässig sein sollte. Die Formulierung der Unzulässigkeit in § 42 Abs. 2 GO im Bericht des Ratsbüros<sup>184</sup> wurde im Plenum auf Antrag des Regierungsrates noch abgeschwächt.<sup>185</sup> Weil diese Änderung der GO die grundsätzliche Aufgabenteilung der Staatsgewalten berührte, musste auch die Verfassung des Kantons geändert werden (§ 93 KV). Die Verfassungsänderung wurde von den Stimmberechtigten am 28.02.2016 mit 39'883 gegen 19'922 Stimmen angenommen und die Änderungen der GO wurden am 24.04.2016 wirksam.

#### Diverse Änderungen (2015)

Im gleichen Bericht wie demjenigen zur Erweiterung des Wirkungsfeldes der Motion beantragte das Ratsbüro verschiedene weitere kleinere Anpassungen<sup>186</sup> zu folgenden Themen:

- § 21 GO: Wahrung der Ordnung (Dauer des Ausschlusses nach dem dritten Ordnungsruf)
- § 38 GO: Begleitung von Staatsverträgen (Zuweisungskompetenz an Ratsbüro / Präsidium)
- §§ 41 und 74 GO: Begnadigungen (red. Anpassung)
- § 52 GO: Standesinitiative (Begründungspflicht gemäss Art. 115 ParlG)
- § 60 GO: Ausdehnung der Vertraulichkeit der Informationen aus den Kommissionen auf die Fraktionen

---

<sup>184</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros vom 18.05.2015, S. 4 - 11, GRB I (KV) und GRB II (GO)

<sup>185</sup> Ratsprotokoll vom 09.09.2015, S. 776 ff. (insbesondere S. 787)

<sup>186</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros vom 18.05.2015, S. 17 - 24, GRB III (GO) und GRB IV (AB)

- Präzisierungen zur Berechnung des Zweidrittelmehr
- § 13 AB: Verlust des Sitzungsgeldes nach drittem Ordnungsruf
- § 30a AB: Ausnahmen von der elektronischen Stimmabgabe (red. Anpassung)
- § 55 AB: Orientierung der Öffentlichkeit (gleichzeitige Information der Medien und der Ratsmitglieder)

Im Plenum<sup>187</sup> gaben lediglich § 38 GO und § 60 GO zu reden. Änderungsanträge wurden aber grossmehrheitlich abgelehnt und die Anpassungen wurden nach Eintritt der Rechtskraft wirksam (Änderungen der GO am 25.10.2015, der AB am 10.09.2015).

#### Totalrevision Gerichtsorganisationsgesetz (2015)

Zusammen mit der Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes beantragte die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK)<sup>188</sup> eine Anpassung der GO (§ 18 Abs. 2, § 27a [neu], § 60 Abs. 2, § 69 Abs. 3 sowie 79 Abs. 1). Anlass dazu war das direkte Antragsrecht des Gerichtsrates an den Grossen Rat und die damit verbundene Teilnahme des oder der Vorsitzenden des Gerichtsrates an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme. Die Anpassungen waren im Plenum unbestritten.<sup>189</sup>

In einem separaten Bericht des Ratsbüros<sup>190</sup> wurden im Zusammenhang mit der Teilnahme der Vertretung des Gerichtsrates die §§ 21, 26, 28 und 29 der AB angepasst. Auch diese Änderungen waren im Plenum unbestritten.<sup>191</sup>

#### Diverse Änderungen (2017)

Ein Bericht des Ratsbüros<sup>192</sup> zu einem Anzug, der die Pflicht zur Offenlegung der erhaltenen Vergütungen der Ratsmitglieder forderte (vom Rat aber als erledigt abgeschrieben wurde<sup>193</sup>) wurde zum Anlass genommen, um erneut verschiedene Anpassungen der GO vorzuschlagen.

---

<sup>187</sup> Ratsprotokoll vom 09.09.2015, S. 790 ff.

<sup>188</sup> Bericht 14.0147.02 der JSSK vom 21.05.2015

<sup>189</sup> Ratsprotokoll vom 03.06.2015, S. 568

<sup>190</sup> Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros vom 06.06.2016

<sup>191</sup> Ratsprotokoll vom 29.06.2016, S. 601 f.

<sup>192</sup> Bericht 17.5307.01 des Ratsbüros vom 11.09.2017

<sup>193</sup> Ratsprotokoll vom 06.12.2017, S. 1086

Das Ratsbüro schlug vor, die Petitionskommission auf 13 Mitglieder zu vergrössern und die Disziplinarkommission mit je einem Mitglied pro Fraktion zu besetzen (analog der Wahlvorbereitungskommission). Der Rat diskutierte diese Änderungen und brachte eigene kreative Anträge ein, welche aber bereits in der ersten Lesung abgelehnt wurden,<sup>194</sup> was schliesslich zur Beibehaltung des status quo führte.

Für die Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen und internationalen Vertretungen wurde der Begriff der "Staatsvertraglichen Gremien" eingeführt und die Mitgliedschaft in diesen Gremien an diejenige im jeweils zuständigen Organ des Grossen Rates gebunden (§ 14 Abs. 1<sup>bis</sup> GO).

Zum Verfahren bei Vertraulichkeitsverletzungen wurde § 62 GO in Absprache mit der Staatsanwaltschaft so formuliert, dass das Ratsbüro mehrere Optionen zur Abklärung des Sachverhalts verfügbar hatte. Falls die Staatsanwaltschaft eine Untersuchung durchführt, hätten sich die befragten Personen durch das Ratspräsidium vom Kommissionsgeheimnis entbinden zu lassen.

Für die Bearbeitung von Motionen auf Massnahmen (siehe oben Wirkungsfeld Motionen) musste das weitere Vorgehen präzisiert werden, für den Fall, dass der Rat bei der Behandlung eines Zwischenberichts die Motion stehen lassen sollte (§ 43 GO).

Gemäss § 31 GO ist bei Wahlen Diskussion nicht zulässig. Aufgrund verschiedener Vorkommnisse beantragte das Ratsbüro, dieses Verbot auf Diskussion in § 31 GO zu relativieren ("*eine inhaltliche Diskussion über kandidierende oder vorgeschlagene Personen findet nicht statt*").

Schliesslich wurden in § 69 Abs. 3 GO die bisherigen unterschiedlichen Formen der Berichterstattung der dem Grossen Rat angegliederten Dienststellen (Datenschutzbeauftragter, Ombudsstelle, Finanzkontrolle) gegenüber der GPK vereinheitlicht.

In der Zweiten Lesung stimmte der Rat den nach der Detailberatung der ersten Lesung verbleibenden Änderungen zu. Sie wurden auf den 01.02.2018 wirksam.

### Stärkung Parlamentsdienst (2019)

Keine Auswirkungen auf den Wortlaut der GO oder der AB hatte ein Antrag des Ratsbüros<sup>195</sup>, den Grossratsbeschluss betreffend Einführung und Organisation des Parlamentsdienstes vom 02.06.2004 aufzuheben. Damit wurde nicht etwa der Parlamentsdienst abgeschafft, sondern die in diesem Beschluss verbindlich geregelte maximale Grösse des Parlamentsdienstes (810 Stellenprozente)

---

<sup>194</sup> Ratsprotokoll vom 08.11.17, S. 948 ff.

<sup>195</sup> Bericht 19.5254.01 des Ratsbüros vom 03.06.2019

aufgehoben. Die Ressourcen des Parlamentsdienstes werden künftig allein durch das Personalbudget gesteuert.

### **Weitere angedachte Änderungen der Geschäftsordnung**

Beim Redaktionsschluss der 1. Auflage des Praxiskommentars (April 2020) lag beim Ratsbüro lediglich ein Anzug betreffend einheitlicher Parlaments-E-Mail-Adressen.<sup>196</sup>

Zudem hat der Rat im Sommer 2019 nach einer engagiert geführten Debatte<sup>197</sup> dem Regierungsrat einen Anzug betreffend Stellvertretersysteme für Mütter im Mutterschutz überwiesen, welcher noch pendent ist. Einen weiteren Anzug zu diesem Thema<sup>198</sup> hat der Rat am 20.11.2019 als erledigt abgeschrieben.

---

<sup>196</sup> Anzug 19.5540, dem Ratsbüro überwiesen am 19.02.2020 mit 57 zu 30 Stimmen.

<sup>197</sup> Ratsprotokoll vom 27.06.2019, Seite 702 ff.

<sup>198</sup> Anzug 18.5043 betreffend Stellvertretungssystem bei Elternschaft



# **Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)**

Vom 29.06.2006 (Stand 01.02.2018)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

gestützt auf § 99 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, nach Einsichtnahme in den Bericht der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Verfassung Nr. 06.5165.02 vom 23. Mai 2006,

erlässt folgendes **Gesetz**:

## **1. Allgemeine Bestimmungen und Organisation**

### **I. Einberufung, Öffentlichkeit**

#### **§ 1 Einberufung**

- Abs. 1 *Der Grosse Rat wird von seiner Präsidentin oder seinem Präsidenten einberufen.*
- Abs. 2 *Er tagt, sooft es die Geschäfte erfordern.*
- Abs. 3 *Ausserordentlich wird er einberufen,*
- a) wenn ein Viertel der Mitglieder des Grossen Rates, der Regierungsrat oder beide Einwohnergemeinden von Bettingen und Riehen zusammen dies unter Angabe des vom Grossen Rat zu behandelnden in seine Zuständigkeit fallenden Geschäfts verlangen;*
  - b) auf eigenen Beschluss, um das Gemeinwesen betreffende Fragen zu beraten oder sich über solche unterrichten zu lassen.*

§ 1 GO ist wörtlich gleichlautend wie § 97 KV. Er wurde redundant in die Geschäftsordnung übernommen.

Die Einberufung des Parlamentes obliegt in den meisten Kantonen und beim Bund den Parlamentsorganen. In einzelnen Kantonen sind die Ratskanzleien, teilweise sogar die Staatskanzleien, zuständig.

Zu Abs. 2

Die Kantonsverfassung von 1889 beschränkte die Zahl der jährlich stattfindenden ordentlichen Sitzungen des Grossen Rates auf neun (§ 37 KV[1889]). Bis 1975 waren deshalb die Monate Juli, August und September sitzungsfrei. Ab 1975 wurden auch im September Sitzungen

durchgeführt. In der Verfassung von 2005 ist diese Beschränkung nicht mehr enthalten. Die Regel, wonach der Grosse Rat monatliche Sessionen zu zwei Sitzungstagen durchführt, hat der Rat in § 3 AB selber festgelegt und er ist daher befugt, den Sitzungsrhythmus in eigener Kompetenz zu ändern.

Vgl. hierzu § 3 AB (Sitzungsdaten).

Einberufung zur konstituierenden Sitzung siehe § 16 Abs. 2 GO.

Zu Abs. 3

Das Minderheitsrecht auf Einberufung einer Sitzung besteht nur für Sitzungen, an denen ein in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallendes Geschäft behandelt werden soll. Diese Geschäfte ergeben sich aus § 83 ff. KV.

Zu lit. a (Sondersitzung mit Anträgen zu Grossratsbeschlüssen) sind keine Präzedenzfälle bekannt. Zwar sind gelegentlich dringende Geschäfte kurzfristig und zum Teil nach Redaktionsschluss<sup>1</sup> der Tagesordnung traktandiert worden<sup>2</sup>. Die monatliche Sitzungskadenz erlaubte aber immer, diese Geschäfte an einer ordentlichen Sitzung zu behandeln.

Zu lit. b: Seit 2005 wurden lediglich noch zwei ausserordentliche Sitzungen durchgeführt. In früheren Legislaturperioden waren diese häufiger. Erforderlich für die Durchführung einer Sitzung nach lit. b ist ein Mehrheitsbeschluss des Grossen Rates.

Am 12.03.2005 debattierte der Grosse Rat die Problematik rund um die Zollfreistrasse (Protokoll S. 125 ff.) und am 13.06.2009 diskutierte er die aktuelle Finanz- und Wirtschaftspolitik des Kantons BS. In beiden Fällen ging die Initiative von Mitgliedern des Grossen Rates aus und in beiden Fällen arbeitete das Ratsbüro einen Beschlussentwurf für die Durchführung einer ausserordentlichen Sitzung aus.<sup>3</sup>

Verbindliche (hoheitliche) Beschlüsse können an Informationssitzungen gemäss lit. b keine gefasst werden, wenn keine Tagesordnung im üblichen Sinn besteht, welche die zu behandelnden Geschäfte mit Anträgen zu Grossratsbeschlüssen auflistet.

---

<sup>1</sup> Redaktionsschluss der Tagesordnung ist in der Regel 15 Tage vor der Grossratssitzung, also an einem Dienstag, um 12.00 Uhr. Der Kalender für die "Termine und Traktandierungen" wird jährlich dem Grossen Rat zugestellt und im Internet publiziert.

<sup>2</sup> z.B. Geschäft 17.0466.01 am 28.06.17, Protokoll Seite 534; ferner ebenfalls Geschäft 17.0752.01 am 06.12.2017, Protokoll S. 1082 (Behandlung am 14.12.2017, Protokoll S. 1179)

<sup>3</sup> Für die Sitzung vom 13.06.2009 fehlt allerdings der gemäss lit. b erforderliche Grossratsbeschluss. Das Ratsbüros behandelte damals das mit 32 Unterschriften eingegangene Gesuch nach lit. a und beschloss die Durchführung der Sitzung in eigener Kompetenz.



**§ 2 Öffentlichkeit**

Abs. 1 Der Grosse Rat tagt öffentlich.

Abs. 2 ...<sup>[1]</sup>

Abs. 3 Der Grosse Rat kann elektronische Live-Übertragungen der öffentlichen Sitzungen oder von Teilen davon zulassen.

Die Öffentlichkeit der Sitzungen eines Parlamentes ist eine Grundmaxime des Parlamentsrechts, die sich in der Schweiz anlässlich der liberalen Regenerationsverfassungen<sup>2</sup> zu Beginn der dreissiger Jahre des 19. Jahrhunderts gebildet und rasch durchgesetzt hat und seither im Grundsatz nie ernsthaft bestritten wurde. Eingeschränkt wird der Zugang der Öffentlichkeit in einzelnen Kantonen durch die räumlichen Gegebenheiten, wenn – wie z.B. in FR und NW – nur wenige Plätze verfügbar sind.

*"Die öffentlichen Verhandlungen des Parlaments sind eine zentrale Errungenschaft des Parlamentarismus und der Demokratie. Damit werden die verschiedenen politischen Meinungen für die Bevölkerung sichtbar gemacht. Die Vertreterinnen und Vertreter des Volks im Parlament müssen gegenüber den Wählerinnen und Wählern Rechenschaft ablegen für Ihre Meinungen und ihr Abstimmungsverhalten und können bei der nächsten Wahl wiedergewählt oder eben abgewählt werden. Die Transparenz der Ratsverhandlungen ist auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, weshalb das Parlament so und nicht anders entschieden hat. Dies wiederum ermöglicht ihnen die Meinungsbildung, sodass sie die Volksrechte ausüben können. Schliesslich sind öffentliche Ratsverhandlungen unabdingbar für die Rechtsauslegung: Wie anders könnten sonst z.B. Gerichte Gesetzesbestimmungen zutreffend interpretieren?"<sup>3</sup>*

In den meisten Kantonen (ausser AG, BS, JU, TG, TI) kann die Öffentlichkeit von der Behandlung bestimmter Geschäfte ausgeschlossen werden<sup>4</sup>.

Bei der Behandlung von Geschäften, welche aus Gründen des Datenschutzes in öffentlicher Beratung problematisch sind, insbesondere bei der Beratung von Begnadigungsgesuchen, werden seit einigen Jahren im Plenum keine Namen mehr genannt.

---

<sup>1</sup> § 2 Abs. 2 aufgehoben durch GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 1.2.2013; Geschäftsnr. 12.5238.)

<sup>2</sup> Unter dem Eindruck der franz. Julirevolution und auf Druck des ländl. Besitz- und Bildungsbürgertums wurden in den Kantonen ZH, BE, LU, FR, SO, SH, SG, AG, TG, TI und VD 1830-31 nach Massenpetitionen und Volkstagen die alten Eliten entmachtet und liberale Kantonsverfassungen eingeführt. Diese setzten u.a. direkte Wahlen und die Gewaltenteilung durch und dehnten das Stimm- und Wahlrecht auf breitere Schichten der männlichen Bürgerschaft aus. [Quelle: Hist. Lexikon der Schweiz, hls.ch, Stichwort Regeneration]

Zu Abs. 1

Die Öffentlichkeit der Parlamentssitzungen wird durch folgende vier Elemente gewährleistet:

- Zuschauertribüne mit freiem Zugang für jedermann;
- Arbeitsplätze für akkreditierte Medien im Plenarsaal;
- Live Übertragungen der Plenumsitzungen ins Internet;
- Publikation sämtlicher Unterlagen für das Plenum im Internet <sup>5</sup>

Die Verhandlungen der Kommissionen sind nicht öffentlich (→ § 60 GO).

Zu Abs. 2 (aufgehoben):

Spätestens ab 1975 waren Ton- und Bildaufnahmen durch anwesende Personen (auch durch Ratsmitglieder) bewilligungspflichtig.

Mit der Totalrevision 2005 wurde die Bewilligungspflicht von Tonaufnahmen aufgehoben und ab 2012 wurde auch das Aufnahmeverbot von Bildern fallengelassen (Smartphone-Kameras). Mit der Übertragung der Plenumsitzungen ins Internet war dieses Verbot ohnehin obsolet geworden.

Zu Abs. 3:

Auf dieser Grundlage hat der Grosse Rat am 05.12.2007 als erstes Kantonsparlament die Übertragung der Plenardebatten in Bild und Ton ins Internet beschlossen.<sup>6</sup>

Die Grossratssitzungen werden als Videos aufgezeichnet<sup>7</sup> (seit September 2019). Die laufende Sitzung kann im Livestream zurückgespult werden. Nach Sitzungsende bleiben die Videodateien abrufbar.

Audio-Aufzeichnungen der Grossratssitzungen ab 1989 können im Staatsarchiv angehört werden: Tonprotokolle Grosse Rat. Die Audio-Aufzeichnungen ab 2010 können auch auf der Webpage des Grossen Rates nach Sitzungsdaten, Traktanden und Einzelvoten aufgetrennt angehört werden.

---

<sup>3</sup> zit. CHRISTOPH LANZ, ehem. Generalsekretär der Bundesversammlung (leicht gekürzt) anlässlich des Seminars für die Vizepräsidien der Kantonsparlamente im Sept. 2013.

<sup>4</sup> kantonsparlamente.ch Tabelle 2, Ziffer 2.2.4

<sup>5</sup> Ausnahme bilden die Unterlagen für Begnadigungsfälle (siehe unten § 42 GO).

<sup>6</sup> Bericht des Ratsbüros 07.5245.01

<sup>7</sup> grosserrat.bs.ch/de/service/web-tv#videoaufzeichnungen [17.02.2020]

**§ 3 Medien**

*Abs. 1 Das Ratsbüro entscheidet über die Akkreditierung der Medienschaffenden.*

*Abs. 2 Den akkreditierten Medienschaffenden werden nach Möglichkeit geeignete Plätze zur Verfügung gestellt.*

Ausser AI, BL und GR kennen alle Kantonsparlamente ein zumindest informelles Verfahren zur Akkreditierung von Medienschaffenden.<sup>1</sup>

Der Grosse Rat Basel-Stadt akkreditierte bis 2005 die **Medien**, also die Redaktionen. Ab Dezember 2005 wurden dann die **Medienschaffenden**, also die einzelnen Personen, akkreditiert und mit einem Badge ausgerüstet, der an den Sitzungstagen des Grossen Rates den Zutritt zur Parlamentszone<sup>2</sup> erlaubte. Grund für diese Änderung war die zunehmend fehlende Übersicht, welche Personen sich in der Parlamentszone aufgehalten hatten.

Das Ratsbüro hat dazu am 07.12.2005 ein Reglement<sup>3</sup> erlassen. Der Inhalt dieses Reglements ist - soweit nötig - bei den §§ 18 und 19 AB kommentiert.

Zu Abs. 1:

Zur aktuellen Praxis: unmittelbar nach den Grossratswahlen werden die Redaktionen der Medien, die bisher Medienschaffende akkreditiert hatten, eingeladen, dem Ratsbüro die Akkreditierungen für die neue Amtsdauer zu beantragen. Das - alte - Ratsbüro genehmigt dann die Liste der Akkreditierten in der Regel in globo und ermächtigt das Ratspräsidium<sup>4</sup>, im Laufe der Amtsdauer nachträgliche Akkreditierungen vorzunehmen. Das Ratspräsidium wiederum überträgt diese Aufgabe usanzgemäss jeweils der Leitung des Parlamentsdienstes.

Die Formulierung in Abs. 1 beinhaltet selbstverständlich auch die Kompetenz, einzelnen Medienschaffenden aus wichtigen Gründen die Akkreditierung zu

---

<sup>1</sup> kantonsparlamente.ch Tabelle 2, Ziffer 2.1.1 und folgende.

<sup>2</sup> Die Parlamentszone erstreckt sich auf folgende Gebäudeteile des Rathauses: Grossratssaal, Vorzimmer zum Grossratssaal, Garderobe des Grossen Rates, Grossrats-Café, Innenhof (Hof III) des Rathauses sowie die Pressezimmer 201 und 202 und das Radiostudio.

<sup>3</sup> Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat (Medienreglement, SG 152.500).

<sup>4</sup> Der Begriff Ratspräsidium ist hier und im nachfolgenden jeweils ein Synonym für "Grossratspräsident oder Grossratspräsidentin" und nicht etwa ein aus mehreren Personen bestehendes Organ.

entziehen.

Die Problematik des Entzugs der Akkreditierung wird auf Bundesebene aufgezeigt in [GRAF], Art. 5, Fussnote 6. Für Basel-Stadt stellt sich im Anwendungsfall die Frage, ob die Voraussetzungen für den Entzug einer Akkreditierung nicht auf höherer Stufe (zumindest AB, wenn nicht GO) als auf der Stufe eines Reglements des Büros geregelt sein müssten.

Zu Abs. 2

§ 2 Medienreglement regelt das Verfahren für die Zuteilung der Plätze auf der Medientribüne im Grossratssaal.

Die in § 2 Abs. 2 GO[1988] enthaltene Einschränkung von Tonbandaufnahmen (*"Tonbandaufnahmen durch akkreditierte Medienvertreter sind zugelassen, sofern sie nicht öffentlich verbreitet oder an Dritte weitergegeben werden."*) wurde im Medienreglement 2005 nicht mehr aufgeführt und darauf auch in der neuen GO weggelassen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bericht 06.5165.02 der Spezialkommission, S. 25

**§ 4 Protokoll**

- Abs. 1 Über die Anträge und Beschlüsse des Rates sowie die ausdrücklich zu Protokoll abgegebenen Erklärungen des Regierungsrates wird ein Protokoll geführt.*
- Abs. 2 Die Ausführungsbestimmungen regeln, wie die übrige Beratung zu protokollieren oder anders festzuhalten ist.*
- Abs. 3 Das Protokoll ist der Öffentlichkeit zugänglich.*

Nahezu alle Kantonsparlamente erstellen ein Beschlussprotokoll und – mit einer gewissen Verzögerung – auch ein Wortprotokoll.<sup>1</sup>

Zu Abs. 1

Seit Beginn des Amtsjahres 1908/1909 (Totalrevision GO 1908) existieren gedruckte Ratsprotokolle.

Ab 1988 (Totalrevision GO 1988) wurden die Verhandlungen auf Tonträger aufgezeichnet und im Staatsarchiv der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Protokolle aus der Zeit vor 1988 enthalten teilweise wörtliche Ausführungen.

Bis 2005 wurde in BS lediglich ein erweitertes Beschlussprotokoll erstellt. § 3 GO[1988] lautete: "*Über die Verhandlungen wird ein Protokoll geführt, das der Öffentlichkeit zugänglich ist.*" Weiter in § 7 AB[1988]: "*Das [...] Beschlussprotokoll hat zu enthalten: sämtliche Gegenstände der Verhandlung; die Namen der Votierenden; die zur Abstimmung kommenden Anträge; sämtliche Beschlüsse; bei Stimmzählung die Anzahl der Stimmenden; bei namentlicher Abstimmung und bei Namensaufruf die Namen der stimmenden bzw. anwesenden Ratsmitglieder.*"

Ab 2005 wurde zusätzlich zum Beschlussprotokoll ein Wortprotokoll geführt. Wenn im Folgenden auf "Ratsprotokolle" verwiesen wird, bezieht sich ein solcher Verweis auf die im Staatsarchiv und der Universitätsbibliothek verfügbaren Protokolle des Grossen Rates. Ab 2005 sind dies die Wortprotokolle.

Das Beschlussprotokoll enthält gemäss § 8 AB neben den Anträgen und Beschlüssen auch die Namen der Votierenden und die Ergebnisse der Abstimmungen. Voten des Ratspräsidiums werden im Beschlussprotokoll aufgeführt, da es sich dabei in der Regel um verfahrensleitende Ausführungen handelt. Ebenso werden die traditionellen Antritts- und Schlussreden im Beschlussprotokoll protokolliert, weil sie von besonderem öffentlichem Interesse sind. Weitere Voten werden ausnahmsweise ins Beschlussprotokoll aufgenommen, wenn es sich um wichtige verfahrensleitende Ausführungen zu mündlich gestellten Anträgen oder um persönliche Erklärungen (§ 58 GO)

---

<sup>1</sup> kantonsparlamente.ch Tabelle 3, Ziffer 3.5.1 ff.

handelt oder um Repliken zu präsidentialen Voten allgemeiner Natur wie Verabschiedungen / Verdankungen / Mitteilungen usw.

Die "zu Protokoll gegebenen Erklärungen des Regierungsrates" erschienen erstmals in der heute geltenden GO von 2006.

Auf jeden Fall im Protokoll enthalten sein müssen [...] nicht nur die Anträge und Beschlüsse des Grossen Rates, sondern auch Erklärungen des Regierungsrates, die im Sinne einer Zusicherung rechtsverbindliche Wirkung haben.<sup>2</sup>

Zu Protokoll gegebene Erklärungen des Regierungsrates sind in neuerer Zeit kaum mehr erfolgt.<sup>3</sup>

Zu Abs. 2:

§§ 8 und 9 AB enthalten ausführliche Bestimmungen über den Inhalt der Protokolle.

Zu Abs. 3

Die Beschlussprotokolle können beim Parlamentsdienst eingesehen werden und sind in der Regel innert 24 Stunden nach Schluss der Sitzung im Internet zugänglich. Die Wortprotokolle folgen einige Wochen später, sobald die Voten transkribiert sind.

Vom Beschlussprotokoll existiert beim Parlamentsdienst ein vom Präsidium und vom Ratssekretariat unterschriebenes Exemplar.

Die Wortprotokolle werden als Protokollbände nach Ende des Amtsjahres nur noch in wenigen Exemplaren zuhänden des Staatsarchivs und einzelner Bibliotheken gedruckt und gebunden. Mit dem öffentlichen Zugang zum Staatsarchiv und zur Universitätsbibliothek (siehe oben bei Materialien) sowie mit der Publikation im Internet ist die Öffentlichkeit gewährleistet.

---

<sup>2</sup> Protokoll SpezKo 06.5165, Sitzung vom 16.02.2006, S. 8

<sup>3</sup> Am 10.05.2017 erklärte ein Mitglied des Regierungsrates ausdrücklich zuhänden des Protokolls, dass auf dem Dach eines Wohnheims eine Fotovoltaik-Anlage realisiert werde, worauf ein Änderungsantrag aus der Mitte des Rates zurückgezogen wurde (Ratsprotokoll 10.05.2017, S. 372).

## **Genehmigungsverfahren**

Die meisten Kantone kennen ein Genehmigungsverfahren für die Plenumsprotokolle des Parlamentes. Neben Basel-Stadt verzichten auch Freiburg, St. Gallen und Wallis auf eine formelle Genehmigung. Das Fehlen einer formellen Genehmigung des Parlamentsprotokolls ist nicht ein rechtlicher Mangel, da die Beschlüsse des Rates, soweit sie für die Öffentlichkeit relevant sind, im Kantonsblatt publiziert werden. Der Wortlaut eines Beschlusses im Kantonsblatt ist allein rechtsverbindlich. Eine Genehmigung eines Ratsprotokolls könnte im Fall einer Wortlaut-Differenz zwischen Kantonsblatt und Protokoll die Frage aufwerfen, was nun gilt. Ohne Genehmigung hat das Protokoll lediglich informellen Charakter und soll aufzeigen, wie und mit welchen Argumenten ein Beschluss zustande gekommen ist.

## **Zum Begriff Ratsprotokoll**

Wenn in diesem Kommentar zur Geschäftsordnung auf "Ratsprotokolle" verwiesen wird, handelt es sich für den Zeitbereich ab Februar 2005 um die Wortprotokolle. Vor diesem Zeitpunkt enthielten die Protokolle nur in Ausnahmefällen ausführliche Voten und sind deshalb sinngemäss als Beschlussprotokolle zu betrachten. In beiden Fällen handelt es sich bei den "Ratsprotokollen" um diejenigen Dokumente, welche im Staatsarchiv und in den öffentlichen Bibliotheken in gedruckter Fassung vorliegen.

**§ 5 Publikationen**

- Abs. 1 *Gesetze, Grossratsbeschlüsse und Wahlen werden im Kantonsblatt publiziert.*
- Abs. 2 *Bei Gesetzen und Beschlüssen, die dem Referendum unterliegen, ist der Tag anzugeben, an dem die Referendumsfrist abläuft.*

Zu Abs. 1:

Nicht im Kantonsblatt publiziert werden usanzgemäss verfahrensleitende Entscheide zu Grossratsgeschäften wie Eintretensbeschlüsse, Überweisung von Vorstössen an den Regierungsrat oder an Grossratskommissionen, Abschreibung von Vorstössen sowie Kenntnisnahmen. Sinn der Publikation ist, dass für die Öffentlichkeit massgebende Entscheide allgemein bekannt werden. Die GO[1938] war diesbezüglich noch etwas präziser: "*Alle Gesetze, sowie diejenigen endgültigen Großratsbeschlüsse, die nicht persönlicher Natur sind, ferner die Wahlen werden im Kantonsblatt publiziert.*"<sup>1</sup> Ab GO[1975] wird die heute geltende Formulierung verwendet, jedoch die Praxis der GO[1938] fortgesetzt.

Nachträglich festgestellte Fehler in publizierten Grossratsbeschlüssen werden als Rektifikat zum nächstmöglichen Zeitpunkt ebenfalls publiziert.<sup>2</sup>

Im Kantonsblatt publizierte Validierungsbeschlüsse müssen die Namen der Gewählten ebenfalls enthalten. Dies gilt auch für die Wahlen in den Grossen Rat. Ein blosser Verweis auf die von der Staatskanzlei publizierten Wahlergebnisse ist nicht zulässig. § 85 Abs. 1 WahlG schreibt die Publikation der Namen der Gewählten vor: "*Die rechtskräftigen Beschwerdeentscheide über die Gültigkeit oder die Aufhebung von Wahlen und Abstimmungen werden im Kantonsblatt publiziert. Entscheide über die Gültigkeit sind **mit der verbindlichen Feststellung der Ergebnisse** zu publizieren.*"

Die im Kantonsblatt publizierten Grossratsbeschlüsse werden vom Präsidium und vom Ratssekretariat unterschrieben. Diese Bestimmung war noch in der GO[1988] explizit enthalten ("*Publikationen tragen die Unterschriften des Präsidenten und eines Sekretärs.*").<sup>3</sup> Auch diese Praxis wird weiterhin als Usanz geübt.

Seit 2019 wird das Kantonsblatt nur noch in elektronischer Form publiziert (vgl. Quellenangaben oben bei Materialien).

---

<sup>1</sup> § 26 Abs. 2 GO vom 28.04.1938

<sup>2</sup> Beispiel: Kantonsblatt Nr. 7 / 2013: REKTIFIZIERT Grossratsbeschluss betreffend Budget 2013 des Kantons Basel-Stadt

<sup>3</sup> § 4 Abs. 1 GO vom 24.03.1988



## **II. Die Mitglieder des Grossen Rates**

### **§ 6 Parlamentarische Immunität**

- Abs. 1 *Wer von seinem Rederecht im Grossen Rat oder in seinen Kommissionen Gebrauch macht, kann für seine Äusserungen rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden.*
- Abs. 2 *Der Grosse Rat kann jedoch mit der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder die Immunität aufheben, wenn sie offensichtlich missbraucht wird.*

§ 6 GO deckt sich inhaltlich mit § 79 KV. Die Abweichung im 8. Wort von Abs. 1 (Verfassung: "*und*", Geschäftsordnung "*oder*") führt in diesem Fall nicht zu einer unterschiedlichen Auslegung.

Die Bestimmung zur Immunität erscheint in Basel-Stadt erstmals in der Geschäftsordnung 1975.

Die Immunität wird in der Regel als so wichtig betrachtet, dass sie in der Verfassung verankert wird.

Als parlamentarische Immunität bezeichnet man den Schutz von Mitgliedern der Parlamente und Regierungen vor Strafverfolgung bezüglich Äusserungen, die mit der Ausübung ihres Amtes zusammenhängen.

Das Parlamentsrecht des Bundes kennt die absolute Immunität (Art. 16 ParlG: "*...für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen...*"), als auch die relative Immunität (Art. 17 ParlG: "*...strafbare Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht...*"). In den Kantonen kann aufgrund von Art. 7 StPO nur die "absolute Immunität" in Betracht kommen.

Der Bund kennt ausserdem als weitere Form von Immunität die Sessionsteilnahme-Garantie (Art. 20 ParlG: "*Sessionsteilnahme trotz ... Verbrechen oder Vergehen, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen...*"). Auf die kantonale Ebene ist dies nicht übertragbar.<sup>1</sup>

Das Privileg, für Äusserungen im Parlament nicht strafrechtlich verfolgt zu werden, wurde 2007 im Rahmen der Einführung der StPO bestätigt. Die Möglichkeit der Einräumung der absoluten Immunität für Äusserungen

---

<sup>1</sup> Eine die Strafverfolgung ausschliessende absolute Immunität kennt die Bundesverfassung für Äusserungen von Mitgliedern der Bundesversammlung, des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers in den Räten und in deren Organen (Art. 162 Abs. 1 BV, vgl. auch Art. 16 ParlG). In gleicher Weise gibt Art. 7 Abs. 2 lit. a der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) den Kantonen das Recht, die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden und richterlichen Behörden sowie ihrer Regierungen für Äusserungen im kantonalen Parlament auszuschliessen oder zu beschränken.

kantonaler Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten wurde damals auch auf Mitglieder der kantonalen Regierungen und richterliche Behörden ausgedehnt.<sup>2</sup>

Die parlamentarische Immunität muss auf kantonaler Ebene ausdrücklich statuiert werden. Sie bildet ein Ausnahmerecht für bestimmte Personen. Sie darf nicht ohne weiteres als notwendiger oder gar selbstverständlicher Bestandteil des Parlamentsrechts betrachtet werden.<sup>3</sup>

Sinn und Zweck der politischen Immunität ist vor allem die uneingeschränkte Meinungsäusserung anlässlich einer politischen Diskussion. Besteht der Verdacht auf strafrechtliche Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung des politischen Amtes, entscheidet das Parlament, ob die Immunität aufgehoben werden soll.

Dier relative Immunität ist auf kantonaler Ebene nicht bekannt.<sup>4</sup>

Zu Abs. 1:

Im Kanton Basel-Stadt besteht keine Praxis und kein Präzedenzfall aus jüngerer Zeit zur Aufhebung der parlamentarischen Immunität. Ein allfälliger Antrag müsste seitens der Staatsanwaltschaft gestellt werden.

Zu Abs. 2:

Die Formulierung "*Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder*" heisst, dass ein qualifiziertes Zweidrittelmehr<sup>5</sup> erforderlich ist.

Der "offensichtliche Missbrauch" der Immunität ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Da die Staatsanwaltschaft einen Antrag auf Aufhebung der Immunität stellen müsste, hätte sie auch die Aufgabe, die "Offensichtlichkeit" des Missbrauchs zu begründen. Der Entscheid, ob die Immunität tatsächlich

---

<sup>2</sup> vgl. Stellungnahme des BR zu einer Motion betr. parlamentarische Immunität für Mitglieder von Gemeindeparlamenten. Die Motion wurde vom NR nicht überwiesen. Ausführlich: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia vista > Geschäft 15.4257

<sup>3</sup> [LANZ-BAUR], S. 35ff.

<sup>4</sup> Zur relativen Immunität: Am 12.09.2018 hat die Immunitätskommission des Nationalrats erstmals in der Geschichte des Bundesparlaments die Immunität eines seiner (ehemaligen) Mitglieder aufgehoben. Ihm wurde vorgeworfen, sich für das Einreichen einer Interpellation zugunsten eines ausländischen Staates bezahlt haben zu lassen. Nach Ansicht der Bundesanwaltschaft lag ein "hinreichender Verdacht" auf Vorteilsannahme und passive Bestechung vor. Damit sie ein Strafverfahren eröffnen konnte, musste sie das Parlament um die entsprechende Ermächtigung ersuchen.

<sup>5</sup> Zweidrittelmehr: § 29 GO

aufgehoben wird, liegt danach in der Kompetenz des Grossen Rates.

Der Grosse Rat kennt im Gegensatz zum Nationalrat keine besondere Kommission für Immunitätsfragen. Im Bedarfsfall müsste der Rat auf Antrag des Ratsbüros entscheiden, wem ein solcher Antrag zur Vorberatung überwiesen werden soll (Sachkommission oder Spezialkommission).

**§ 7 Unabhängigkeit und Offenlegung der Interessenbindungen**

- Abs. 1 Die Mitglieder des Grossen Rates beraten und stimmen ohne Instruktion.*
- Abs. 2 Jedes Ratsmitglied gibt bei Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn seine Interessenbindungen schriftlich bekannt.*
- Abs. 3 Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.*
- Abs. 4 Das Verzeichnis der Interessenbindungen wird veröffentlicht.*

Zu Abs. 1:

Diese Formulierung übernimmt den Wortlaut von § 81 Abs. 1 KV. Das Instruktionsverbot erscheint auf kantonaler Ebene erstmals in der geltenden KV[2005], allerdings ohne nähere Begründung in den Materialien des Verfassungsrates ausser dem Hinweis, es entspreche dem geltenden Recht.<sup>1</sup>

Auf Bundesebene ist das Instruktionsverbot bereits 1848 für beide Räte kodifiziert.<sup>2</sup> Das Instruktionsverbot bedeutet, dass die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Weisungen von Kantonen, Bürgern, Verbänden oder politischen Parteien verhandeln und abstimmen. Den Ratsmitgliedern kann nicht vorgeschrieben werden, wie sie im Parlament zu sprechen, zu wählen oder abzustimmen haben. Allfällige Weisungen oder Abreden sind nichtig, d.h. rechtlich nicht durchsetzbar.<sup>3</sup>

Die ersten Entwürfe der Bundesverfassung von 1848 sahen für den Ständerat noch die Möglichkeit verbindlicher Weisungen durch die Kantone nach dem Vorbild der alten Tagsatzung vor. Gegen die Beibehaltung des Systems der Weisungen wurde aber vorgebracht, dass die erforderliche Übereinstimmung beider Räte erschwert würde, wenn die Mitglieder einer der beiden Kammern ihre Meinung nicht ändern dürften.<sup>4</sup>

Das Instruktionsverbot steht faktisch zum Teil im Konflikt mit der "Fraktionsdisziplin". Dazu besteht eine umfangreiche Literatur.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Bericht 801b der Redaktionskommission des Verfassungsrates vom 15.04.2003, S. 56

<sup>2</sup> Art. 79 BV[1848]

<sup>3</sup> Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli, Zürich 2007, S. 718.

<sup>4</sup> ROLF HOLENSTEIN: Stunde Null (Die Neuerfindung der Schweiz 1848. Die Privatprotokolle und Geheimerichte), Echtzeit Verlag, 2018.

<sup>5</sup> Vgl. dazu insbesondere MORITZ VON WYSS, Sankt Galler Kommentar zur BV, Art. 161, Rz. 7-10, Zürich/St. Gallen 2014.

Zu Abs. 2 und 3:

Die Offenlegung der Interessenbindungen wurde am 13.03.1991 (wirksam seit 28.04.1991) in die Geschäftsordnung aufgenommen. Sie soll der Transparenz über die Interessenverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft dienen und sie ist Voraussetzung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger erkennen können, welche privaten oder öffentlichen<sup>6</sup> Tätigkeiten die Entscheide der Ratsmitglieder beeinflussen können.

Die Abs. 2 und 3 bilden die Umsetzung und Präzisierung von § 81 Abs. 2 KV: *"Sie [die Mitglieder des Grossen Rates] legen unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses ihre Interessenbindungen offen"*.

Die jährliche Nachführungspflicht erfolgt durch eine Umfrage des Parlamentsdienstes bei den Mitgliedern (zu Jahresbeginn) und durch die Publikation der Ergebnisse im Kantonsblatt. Zwischenzeitliche Änderungen werden auf der Internetseite des Grossen Rates nachgetragen. Die publizierten Interessenbindungen haben nur informativen Charakter und beruhen auf der Selbstdeklaration der Ratsmitglieder. Eine Kontrolle der Angaben durch eine Amtsstelle findet nicht statt. Hingegen wirkt die Publikation im Kantonsblatt einen gewissen Druck auf die Korrektheit und Vollständigkeit der Angaben aus.

Abs. 4

Anstelle des Begriffes "Register" (Bundesversammlung) wird seit 2005 in der Geschäftsordnung das Wort "Verzeichnis" verwendet (als Register gilt eher eine selbstständige, jederzeit einsehbare Anstalt, die über rechtserhebliche Tatsachen fortwährend Buch führt, hier jedoch handelt es sich um ein einfaches Verzeichnis).

Der Begriff der "Interessenbindung" wird in § 15 AB näher definiert.

---

<sup>6</sup> Die Beschränkung auf private Tätigkeiten ergibt sich nicht aus der Bestimmung selber; es erscheint denkbar, dass auch andere öffentliche Tätigkeiten von Interesse sein könnten - z.B. auf Gemeindeebene (oder auch auf Bundesebene).

**§ 8      *Ausstand***

- Abs. 1      Die Mitglieder des Grossen Rates begeben sich bei Geschäften, die sie unmittelbar persönlich betreffen, in den Ausstand.*
- Abs. 2      Die Ausstandspflicht gilt für die Vorbereitung, Beratung und die Beschlussfassung im Plenum und in den Kommissionen.*

Das ParlG des Bundes kennt eine Ausstandspflicht nur für Organe der Oberaufsicht (Kommissionen und Delegationen), "*wenn sie an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Kein Ausstandsgrund sind politische Interessenvertretungen, insbesondere von Gemeinwesen, Parteien oder Verbänden.*"<sup>1</sup> Ein Ausstandsgrund bei Gesetzgebungsarbeiten ist beim Bund nicht vorgesehen.

Neben klassischen Unvereinbarkeiten<sup>2</sup>, die das Gewaltenteilungsprinzip verkörpern, wurden in den 1970er- und 1980er-Jahren mehr und mehr auch wirtschaftliche oder ideelle Inkompatibilitäten diskutiert. Insbesondere ging es dabei um die Verminderung qualifizierter Interessenkonflikte einer bestimmten Person, die einerseits eine öffentlich-rechtliche Stellung innehat (insbes. ein Parlamentsmandat), und andererseits eine bestimmte Funktion wirtschaftlicher oder ideeller Natur (z.B. Mitglied eines Verwaltungsrats, Präsident einer Interessengemeinschaft, Gewerkschaftsfunktionär usw.) ausübt. Es wurde befürchtet, dass die Parlamentarier/-innen in ihrer Entscheidungsfähigkeit beeinträchtigt seien, weil sie zugleich Sonderinteressen wirtschaftlicher oder ideeller Natur zu vertreten haben.

Das Thema Ausstand wurde bereits anlässlich der Totalrevision der GO 1891 detailliert geregelt (damaliger Begriff: "Austritt").

Für das Problem der Interessenkonflikte bieten Unvereinbarkeitsregeln (ebenso Ausstandspflichten als punktuelle Unvereinbarkeiten) eine grundlegend andere Lösung als Offenlegungspflichten. Punktuelle Unvereinbarkeiten können problematisch sein, weil sie die grundlegende Repräsentationsfunktion eines Parlamentes (= Interessenvertretung) und damit die Rechte der zu vertretenden Bürgerinnen und Bürger verletzen können.

§ 8 GO entspricht inhaltlich § 74 KV.

Zu Abs. 1:

Für Grossratsmitglieder gibt es keine weitergehende Ausstandspflicht, als sie hier festgehalten ist. Die Ausstandspflicht betrifft also nur Geschäfte, bei denen

---

<sup>1</sup> § 11a ParlG

<sup>2</sup> vgl. § 71 KV, SG 111.100

ein Grossratsmitglied unmittelbar persönlich betroffen ist: z.B. ein Vertrag, an dem das Grossratsmitglied als Vertragspartei direkt beteiligt ist; ein Bebauungsplan, der ausschliesslich oder zum stark überwiegenden Teil die Parzelle eines Grossratsmitgliedes betrifft. Betrifft ein Ratsentscheid jedoch z.B. die Liegenschaft eines Verwandten eines Mitgliedes des Grossen Rates, so ist kein Ausstand angezeigt. Nicht in den Ausstand gehen müssen ebenso Staatsangestellte, wenn über die Löhne oder die Pensionskassenleistungen der Staatsangestellten beraten wird. Die Bestimmung betrifft ausdrücklich nur Mitglieder des Grossen Rates; Mitglieder des Regierungsrates müssen sich deshalb nie in den Ausstand begeben, auch dann nicht, wenn sie im Sinne der im Text erwähnten Beispiele von einem Geschäft betroffen sind.<sup>3</sup>

Zu Abs. 2:

§ 74 Abs. 2 KV lautet: "*Die Ausstandspflicht gilt für die Vorbereitung, die Beratung und die Beschlussfassung.*" Die Formulierung in § 8 Abs. 2 GO ergänzt dazu präzisierend: "*[...] im Plenum und in den Kommissionen.*"

Da nicht – wie u.a. in § 64 GO – einschränkend von den "ständigen und besonderen Kommissionen" die Rede ist, sondern lediglich von "Kommissionen", kann der Begriff alle vorberatenden Gremien, also auch die ratsexternen Gremien (§ 85 GO) oder das Ratsbüro (§ 8 GO), umfassen.

Die Verfassungsratskommission Behörden<sup>4</sup> bemerkt dazu: "*Hier ist die Integrität und das Verantwortungsgefühl jedes Parlamentsmitgliedes gefordert, aber auch die Durchsetzungskraft und das politische Feingefühl des Ratspräsidiums bei der Anwendung von Ausstandsbestimmungen. Es muss an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass das vielschichtige Problem der Unvereinbarkeit von Ämtern über detaillierte und weitgehende Ausstandsregeln nicht gelöst werden kann.*"

---

<sup>3</sup> Bericht der SpezKo 06.5165.02, S. 30 f. Die Ausführungen im Bericht der SpezKo sind aber sehr knapp; ausführlicher werden die beiden Urteile des BGer zum Kanton BL (125 I 289) bzw. zum Kanton SH (123 I 97).

<sup>4</sup> Zwischenbericht vom 28.09.2001, S. 11

**§ 9 Entschädigungen <sup>1</sup>**

- Abs. 1 Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten für jeden halben Sitzungstag im Plenum und für jede Sitzung in den Kommissionen ein angemessenes Sitzungsgeld, abgestuft nach ihren Funktionen im Präsidium und dessen Vertretung, bei der Protokollführung oder als Mitglied.*
- Abs. 2 Die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident erhält überdies eine einmalige Repräsentationsentschädigung.*
- Abs. 3 Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten zusätzlich einen jährlichen Grundbetrag. Mit dem jährlichen Grundbetrag werden die Aufwendungen für Aktenstudium, Partei- und Öffentlichkeitsarbeit, Verpflegung, Erwerbsausfall, Betreuungsaufgaben, sonstige Inkonvenienzen, Vorsorgeaufwand, Versicherung und dergleichen abgegolten. <sup>2</sup>*
- Abs. 4 Der Grosse Rat kann den Mitgliedern der Obergerichtskommissionen und der besonderen Kommission eine zusätzliche pauschale Aufwandentschädigung ausrichten. <sup>3</sup>*

Die Entschädigungen für die Parlamentsarbeit sind in der Schweiz allgemein eher tief und können – gemessen am Aufwand – nicht mit Löhnen für qualifizierte Mitarbeitende in der Privatwirtschaft oder in der staatlichen Verwaltung verglichen werden. Da kantonale Parlamente die eigenen Bezüge in öffentlicher Sitzung beschliessen und diese Transparenz regelmässig zu Diskussionen in der Öffentlichkeit führt, neigen die Parlamente diesbezüglich zu einer übervorsichtigen Selbstbescheidenheit.<sup>4</sup>

Die mittlere Entschädigung für die Mitglieder eines kantonalen Parlamentes lag 2001 bei ca. Fr. 10'000 pro Jahr.<sup>5</sup> in der Zwischenzeit (2018) dürfte dieser Betrag bei ca. Fr. 15'000 liegen.

Schätzungen über den Aufwand eines kantonalen Parlamentsmandates bewegen sich im Mittel im Bereich eines Pensums von 20 bis 30 Prozent.<sup>6</sup> Umgerechnet auf ein Vollpensum resultiert damit ein Jahreseinkommen von

---

<sup>1</sup> § 9 Titel in der Fassung des GRB vom 05.12.2007 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01).

<sup>2</sup> § 9 Abs. 3 beigefügt durch GRB (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> § 9 Abs. 4 beigefügt durch GRB (s. Fussnote 1).

<sup>4</sup> Bericht 07.5236 des Ratsbüros, S. 5

<sup>5</sup> Quelle: IDHEAP, Erhebung über die kantonalen Verwaltungen 2002; Parlament, Parlement, Parlamento, August 2004

<sup>6</sup> Vgl. [VATTER]: Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten (Bundi, Pirmin; Eberli, Daniela; Bütikofer, Sarah).



Fr. 60'000 oder ein Stundenlohn von Fr. 50. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die meisten politischen Parteien zu einem erheblichen Teil über Mandatsabgaben finanzieren und Behördenmitglieder bis zu 50 Prozent der Entschädigungen den Parteien abzuliefern haben, wobei die Höhe dieser Abgaben zwischen den Parteien stark schwankt.

Beim Bund liegen die Verhältnisse etwas anders: Gemäss einer Studie der Universität Genève (2017)<sup>7</sup> liegt der Median des Nettostundenlohns vor Steuern bei 79 Franken im Nationalrat (64 Franken nach Steuern) und bei 76 Franken im Ständerat (62 Franken nach Steuern).

Beim Bund bestimmt das Parlamentsressourcengesetz (PRG)<sup>8</sup>, dass die Mitglieder der eidgenössischen Räte einen Beitrag erhalten zur Deckung der Kosten, die ihnen bei der parlamentarischen Tätigkeit entstehen. Kann ein Ratsmitglied wegen Krankheit oder Unfall an einer Sitzung nicht teilnehmen, so hat es Anspruch auf einen angemessenen Ersatz für das entgangene Taggeld. Während eines Mutterschaftsurlaubs wird der Parlamentarierin das entgangene Taggeld ausbezahlt. Das Parlamentsressourcengesetz und die dazu erlassene Verordnung<sup>9</sup> regeln zudem die jährlichen Entschädigungen für Personal- und Sachausgaben, die Mahlzeiten- und Übernachtungsentschädigung, die Reiseentschädigung, die Distanzentschädigung, Familienzulagen, Vorsorge, Überbrückungshilfen, Kranken- und Unfallversicherung sowie allfällige Sonderentschädigungen.

§ 9 GO bildet die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung einer "angemessenen" Entschädigung und legt die Struktur der Entschädigungen fest. Die Ansätze selbst werden in § 11 ff. der AB festgelegt. Vgl. dazu unten § 86 GO (Grundlage der Ausführungsbestimmungen).

In besonderen Fällen können zusätzliche Entschädigungen ausgerichtet werden (vgl. unten § 12 AB).

Zu Abs. 1:

Die Abstufung des Sitzungsgeldes für Präsidium, Statthalter/-in und Mitglieder ist erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstanden. Einen Sonderfall stellt die Entschädigung für ein protokollführendes Ratsmitglied dar, da in der Regel das Protokoll auch in Sitzungen der Kommissionen von Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes geführt wird. Bei Subkommissionen oder bei der Beratung von Minderheitsberichten werden aber auch heute Protokolle durch Kommissionsmitglieder geführt, was zu den entsprechenden Entschädigungen

---

<sup>7</sup> Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

<sup>8</sup> SR 171.21

<sup>9</sup> SR 171.211

führen kann.

Die Regel, dass das Ratspräsidium das doppelte Sitzungsgeld erhält, ist auch in anderen Kantonen verbreitet.

Zu Abs. 2 (Repräsentationsentschädigung für das Ratspräsidium):

Die Repräsentationsentschädigung für das Ratspräsidium wurde erstmals 1975 eingeführt. Zur Entwicklung vgl. unten § 11 Abs. 2 AB.

Zu Abs. 3 (Grundbetrag):

Während sich die Entschädigung für die Mitglieder Bundesversammlung seit Jahrzehnten aus einem fixen Jahresbetrag<sup>10</sup> und sogenannten Taggeldern zusammensetzt, ist diese Form der Entschädigung in kantonalen Parlamenten verhältnismässig neu. Der Kanton Basel-Landschaft löste 1995 seine damals etwas umständliche und aufwendige Regelung für den Erwerbsersatz durch eine Jahrespauschale in der Höhe von Fr. 3'500 ab, welche im Jahr 2000 auf Fr. 4'000 erhöht wurde. Später haben verschiedene andere Kantone wie LU oder ZH ebenfalls Grundbeiträge in der Höhe von Fr. 4'000 pro Jahr eingeführt.

Die Einführung des Grundbetrags ab 2009 löste die damals relativ schwerfällige und schwierig handhabbare Erwerbsersatzregelung ab (vgl. unten Kommentar zu § 11 GO [aufgehoben]).<sup>11</sup>

Zu Abs. 4 (Entschädigung für Mitglieder der Oberaufsichtskommissionen):

Diese Entschädigungen werden begründet mit dem Sonderaufwand bei der Vorberatung des Voranschlages, der Staatsrechnung (FKom) und des Verwaltungsberichts (GPK).<sup>12</sup>

Ansätze der Entschädigungen siehe § 11 AB.

---

<sup>10</sup> Genau genommen gibt es beim Bund zwei Jahrespauschalen: das steuerbare Jahreseinkommen für die Parlamentsarbeit und die nicht steuerbare Pauschale für die Aufwandsentschädigung.

<sup>11</sup> Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01, Ziffer 3.4.  
Die Sitzungsgelder unterliegen der AHV-Beitragspflicht und sind zu versteuern. Die Ratsmitglieder erhalten dazu jährlich einen Lohnausweis. Die Grundentschädigung ist steuerfrei und unterliegt nicht der AHV- Beitragspflicht. Diese Vereinbarung wurde mit der Steuerverwaltung sowie mit der Ausgleichskasse Basel-Stadt getroffen.

<sup>12</sup> Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01, Ziffer 3.3. (Abs.)

**§ 10 <sup>1</sup> Anpassung der Entschädigungen**

*Abs. 1 Das Ratsbüro überprüft periodisch, mindestens aber auf Ende jeder Amtsperiode, die Ansätze der Entschädigungen auf ihre Angemessenheit.*

*Abs. 2 Der Grosse Rat beschliesst die Höhe der Entschädigungen auf Vorschlag des Ratsbüros.*

In der Regel setzt das Ratsbüro zu Beginn des letzten Amtsjahres einer Legislatur eine Subkommission ein mit dem Auftrag, die Ansätze zu überprüfen und dem Büro bis zu den Sommerferien Anträge zu stellen. Einen Antrag zur Anpassung der Entschädigungen (Teilrevision AB) ist dem Rat zeitlich so vorzulegen, dass dieser spätestens in der Dezember-Sitzung (vor dem Budgetbeschluss) die Anpassungen ab 1. Februar (Legislaturbeginn) beschliessen kann.<sup>2</sup>

Entwicklung der Entschädigungen s. § 11 AB

Der Beschluss über die Höhe der Entschädigungen erfolgt auf dem Weg einer Revision der Ausführungsbestimmungen und unterliegt somit nicht dem Referendum (siehe § 52 Abs. 1 lit. h KV).

Letzte Anpassungen siehe Berichte des Ratsbüros 07.5236.01 vom 07.11.2007 sowie 11.5284.01 vom 31.10.2011.

---

<sup>1</sup> § 10 samt Titel in der Fassung des GRB vom 05.12.2007 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01).

<sup>2</sup> Beim Bund sieht Art. 14 Abs. 2 des Parlamentsressourcengesetzes (PRG, SR 171.21) vor, dass das Parlament zu Beginn der Legislaturperiode Anpassungen beschliesst, allerdings nur an die Teuerung.

**§ 11 <sup>1</sup> Erwerbsersatz [aufgehoben]**

In kantonalen Parlamentsgesetzen sind betreffend Erwerbsausfallentschädigung keine Bestimmungen mehr auffindbar. In einigen Kantonen ist jedoch eine solche Entschädigung ausdrücklich im Grundbetrag inbegriffen.<sup>2</sup>

Im Kanton Solothurn wurde die Erwerbsersatzregelung wie in Basel-Stadt aufgehoben; heute existiert in SO nur noch eine Regelung zum Auslagenersatz (*"Ratsmitgliedern, die für die Betreuung von bis zu 12-jährigen Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen verantwortlich sind und dafür regelmässige Auslagen haben, wird auf begründetes Gesuch hin eine Entschädigung von 100 Franken pro Sitzungshalbtag ausgerichtet."*)<sup>3</sup>.

Mit der Einführung eines jährlichen Grundbetrages wurden in Basel-Stadt der Aufwand für Erwerbsausfall, Betreuungsaufgaben, sonstige Inkonvenienzen, Vorsorgeaufwand, Versicherung und dergleichen abgegolten.

Der 2007 aufgehobene § 11 lautete: *"Mitglieder, denen aus der Zugehörigkeit zum Grossen Rat nachweisbar regelmässige Erwerbseinbussen erwachsen oder denen dadurch ausserordentliche Kosten entstehen, dass sie in ihrer Familie unbezahlte Betreuungsaufgaben nicht wahrnehmen können, haben Anspruch auf vollen oder teilweisen Ersatz der Ausfälle oder der Kosten, sofern ihnen deren Übernahme nicht zugemutet werden kann. Das Ratsbüro entscheidet endgültig über entsprechende Anträge."*

Inhaltlich identisch bestand § 11 bereits in der GO[1988] als § 8. Erstmals erscheint die Bestimmung über den Erwerbsausfall nach der Totalrevision in der GO[1975].<sup>4</sup>

§ 9 Abs. 3 GO bestimmt den Sinn des Grundbetrags und deckt die Umschreibung im aufgehobenen § 11 vollumfänglich ab.

---

<sup>1</sup> § 11 aufgehoben durch GRB vom 05.12.2007 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01).

<sup>2</sup> www.kantonsparlamente.ch Tabelle 3, Ziffer 3.6.6; explizit BL: § 9 Geschäftsordnung des Landrats;

<sup>3</sup> § 38 Abs. 3 Geschäftsreglement SO

<sup>4</sup> Bericht des Ratsbüros 7147 vom 13.03.1975.

**§ 12 Rücktritt**

**Abs. 1** *Der Rücktritt aus dem Grossen Rat ist dem Präsidium schriftlich zu erklären. Dieses leitet das Schreiben zur Feststellung der Nachfolge an den Regierungsrat weiter.*

**Abs. 2** *Der Rücktritt kann nicht widerrufen werden.*

Zu Abs. 1:

Seit Beginn der Amtsdauer 2017-2021 ist die Staatskanzlei, Bereich Recht und Volksrechte, für die Abwicklung der Nachfolgeregelung zuständig. Dabei werden nicht nur die nachrückende Person festgestellt, sondern auch allfällig bestehende Unvereinbarkeiten im Sinne von § 46a Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>1</sup> ermittelt: *"Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt, die regelmässig und massgeblich an der Meinungsbildung des Regierungsrates und an der Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrates mitwirken, dürfen dem Grossen Rat nicht angehören".*<sup>2</sup>

§ 46a Abs. 2 des Wahlgesetzes präzisiert den Begriff "Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons".<sup>3</sup>

Das Schriftstück mit dem Rücktritt muss von der zurücktretenden Person eigenhändig unterzeichnet werden (Begriff der Schriftlichkeit).

Verlegt ein Ratsmitglied seinen Wohnsitz nach ausserhalb des Kantons (Wegfall der Wählbarkeitsvoraussetzung), hat es unverzüglich seinen Rücktritt spätestens auf das Datum des Wegzugs zu erklären.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SG 132.100, Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 21.04.1994

<sup>2</sup> Beim Bund sind die "Feststellung der Nachfolge" (Kompetenz der Kantone) und die Feststellung der Unvereinbarkeiten (Kompetenz des jeweiligen Rates) zwei unterschiedliche Vorgänge.

<sup>3</sup> § 46a Abs. 2 Wahlgesetz (SG132.100):

*"a) Die Leiterinnen und Leiter der den Departementen unmittelbar folgenden Verwaltungsorganisationseinheiten (Abteilungen und Stabsstellen im Sinne des § 26 Abs. 2 OG) und deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter;*

*b) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser und weiterer Verwaltungsorganisationseinheiten, die aufgrund ihrer Funktionsbeschreibung regelmässig und massgeblich an der Meinungsbildung des Regierungsrates und an der Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrates mitwirken."*

<sup>4</sup> Die Bestimmung in § 19 Abs. 1 GOG (SG 154.100, "Als [...] Richterin oder Richter scheidet von Gesetzes wegen aus, wer ausserhalb des Kantons Wohnsitz nimmt"), ist in strenger Auslegung für Mitglieder des Regierungsrates und des Grossen Rates sowie weitere der Wohnsitzpflicht unterstellte Funktionen nicht anwendbar. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber (§ 70 Abs. 1 KV) mit dem Begriff "Wählbarkeit" stillschweigend auch die "Fähigkeit zur Ausübung des Amtes" gemeint hat. Eine andere Auslegung lässt sich nicht einleuchtend begründen.

Zu Abs. 2:

Der Rücktritt kann im Voraus auf ein bestimmtes Datum erklärt werden, jedoch nicht rückwirkend. Allerdings muss der Rücktritt auf ein Datum hin erfolgen, das vor dem Ablauf der Amtsdauer liegt. Ein Rücktritt auf das Ende der Amtsdauer entspricht einem Verzicht auf eine erneute Kandidatur und wird vom Parlamentsdienst und der Staatskanzlei nicht weiterbearbeitet, da keine Nachfolgeregelung zu treffen ist.

Der Rücktritt auf ein länger vorausliegendes Datum ist ebenfalls rechtsgültig und kann nicht widerrufen werden, es sei denn, dass nachträglich ein Rücktritt oder sonstiges Ausscheiden auf einen noch früheren Zeitpunkt erfolgt.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Präzedenzfall siehe Rücktrittsschreiben 16.5544.01 vom 11.12.2013 auf Ende des Jahres 2016.

### **III. Fraktionen**

#### **§ 13 Bildung einer Fraktion**

- Abs. 1 Zur Bildung einer Fraktion sind mindestens fünf Ratsmitglieder erforderlich.*
- Abs. 2 Sinkt die Anzahl der Fraktionsmitglieder unter vier, geht der Fraktionsstatus verloren.*
- Abs. 3 Die Fraktionen erhalten einen Beitrag an ihre Kosten. Er setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied. Der Grosse Rat beschliesst über die Höhe des Beitrags auf Antrag des Ratsbüros.*

Fraktionen haben vor allem nach Einführung des Proporzwahlverfahrens eine zunehmende Bedeutung im Ratsbetrieb erlangt und sind erstmals in der GO[1938] erwähnt worden (mindestens drei Mitglieder...) <sup>1</sup>.

Mit der Totalrevision GO[1975] wurde die Mindestzahl der Mitglieder auf fünf erhöht <sup>2</sup>. Eine Begründung ist aus den Kommissionsberichten nicht ersichtlich und die Anpassung war in den Debatten vom 14.06.1973 und 19.11.1975 im Plenum unbestritten.

Zu Abs. 1:

Ohne anders lautende Meldung bis am 31. Dezember des Wahljahres geht das Ratsbüro davon aus, dass die auf einer gleichlautenden Liste gewählten Mitglieder aller Wahlkreise eine Fraktion bilden, sofern diese mindestens fünf Sitze belegen. Vgl. dazu Ausführungen zu § 14 Abs. 1 GO.

Mitglieder, deren Liste in den Wahlen weniger als fünf Sitze erzielen, können schriftlich erklären, dass sie sich einer anderen Fraktion anschliessen. Dazu ist die schriftliche Zustimmung dieser Fraktion erforderlich. Dasselbe gilt auch für Mitglieder, welche sich entschliessen, die Fraktion zu wechseln.

Im Wahlkreis Bettingen sind politische Parteien nicht aktiv. Die Kandidaturen für das einzige Mitglied des Grossen Rates werden daher von Dorfvereinen gestellt. Das gewählte Mitglied hat deshalb bis Ende Dezember zu erklären,

---

<sup>1</sup> § 1 GO[1938]. Siehe auch die beachtenswerte Begründung im Bericht 3690 vom 17.03.1938, S. 4: In der Frage, wieviel Ratsmitglieder eine Fraktion bilden und Fraktionsrechte verlangen können, beschloss die Kommission, nach dem Spruch "Tres faciunt collegium" die Minimalzahl zur Einräumung der Fraktionsrechte auf drei Mitglieder festzusetzen. Dieser Spruch (dt. "Drei bilden eine Gruppe") geht zurück auf die Gesetzesammlung "Corpus iuris civilis" des oströmischen Kaisers Justinian I (482-565 n. Chr.).

<sup>2</sup> Bericht 7147 vom 13.03.1975, S. 30

in welche Fraktion es eintreten wird und diese Fraktion hat die Aufnahme ebenfalls schriftlich zu bestätigen.

Die Bildung einer Fraktion ist nicht an die Ergebnisse der Grossratswahl gebunden. Der Bildung einer Bruderholz-Fraktion oder einer Fraktion der Philatelisten steht rechtlich nichts im Weg, solange sie mindestens fünf Mitglieder umfasst.<sup>3</sup>

Nach den Grossratswahlen vom 23.10.2016 haben bis Ende Dezember vier gewählte Mitglieder ihre Fraktionszugehörigkeit erklärt:

Oliver Battaglia (Liste Aktives Bettingen) → LDP

Annemarie Pfeifer, Liste EVP (einziges gewähltes Mitglied) → CVP/EVP

Ugur Camlibel, Liste GB (Übertritt aus persönlichen Gründen) → SP

Martina Bernasconi, Liste GLP (erreichte keine Fraktionsstärke) → FDP.

Zu Abs.2:

Die Bestimmung, dass eine Fraktion ihren Status noch nicht verliert, wenn die Mitgliederzahl auf vier sinkt, ist eine baselstädtische Spezialität und erscheint erstmals in der GO[1988] mit der Begründung, dass sich bei Fraktionsaustritten und -spaltungen Schwierigkeiten ergeben haben.<sup>4</sup>

Die Mitglieder des Regierungsrates sind nicht Mitglieder der Parlamentsfraktionen und werden daher bei der Berechnung der Fraktionsbeiträge nicht mitberücksichtigt. Üblich ist dagegen, dass Mitglieder des Regierungsrates mindestens mit beratender Stimme an den Sitzungen der Fraktionen teilnehmen. Ob sie dabei auch stimmberechtigt sind, entscheiden die internen Reglemente der Fraktionen.

Zu Abs. 3:

Die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Fraktionsbeiträgen wurde am 21.04.2004 mit einem Bericht des Ratsbüros<sup>5</sup> geschaffen, nachdem bereits 20 Kantonsparlamente (ausser OW, GL, BS, SH, AR und AI) Fraktionsbeiträge eingeführt hatten. Die Höhe der Fraktionsentschädigungen wird – wie bei den Sitzungsgeldern – in den AB geregelt.

---

<sup>3</sup> Das Parlamentsrecht des Bundes schreibt für die Bildung von Fraktionen eine zumindest "ähnliche" politische Ausrichtung vor (Art. 61 Abs. 3 ParlG). Dazu ist eine Genehmigung der Fraktionsbildung durch die Koordinationskonferenz erforderlich (Art. 37 Abs. 2 lit. e ParlG).

<sup>4</sup> Zweiter Bericht 8035 der Grossratskommission vom 18.02.1988, S. 9

<sup>5</sup> Bericht 9319, Geschäft 01.6851, wirksam ab 01.02.2005



Die Fraktionsentschädigungen bewegen sich in der Schweiz mit wenigen Ausnahmen (z.B. Kanton GE) in einem vergleichsweise bescheidenen Rahmen.

Die Fraktionsentschädigungen sind nicht eine versteckte Form der Parteienfinanzierung. Fraktionen sind öffentlich-rechtliche Parlamentsorgane und Parteien sind privatrechtliche Vereine. Parteien unterliegen als solche keiner öffentlichen Kontrolle. Es ist nicht erlaubt, dass allgemeine Parteiaktivitäten (z.B. Wahlkämpfe) mit Fraktionsentschädigungen finanziert werden. Beim Bund müssen die Fraktionen ihre Rechnungen der Verwaltungsdelegation zur Kontrolle vorlegen. Im Kanton Basel-Stadt und den meisten anderen Kantonen ist dies jedoch nicht der Fall.

Auch wenn sie nicht die gleiche Zweckbestimmung haben wie die international üblichen Formen der Parteienfinanzierung, sind sie als Beitrag zur Abgeltung für die Leistungen zu verstehen, welche die politischen Parteien zugunsten der öffentlich-rechtlichen Fraktionen erbringen.

Eine ausdrückliche Parteienfinanzierung kennen nur sehr wenige Kantone. Aus der Bundeskasse erhalten einzig die Jungparteien direkte Fördergelder. Deren Höhe fällt mit unter Fr. 300'000 aber bescheiden aus.

Die Schweiz ist das einzige Land im 47 Länder umfassenden Europarat, welches kein Gesetz zum Verhältnis zwischen Politik und Geld kennt, obwohl wir mit Abstand am meisten Volksabstimmungen durchführen, in denen das Geld eine bedeutende Rolle spielt.<sup>6</sup>

Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), eine Organisation des Europarates, empfahl der Schweiz im Jahr 2011, Vorschriften über die Buchführung und Offenlegung von Spenden an Parteien einzuführen. Der Bundesrat lehnte dies ab, weil seiner Meinung nach mehr Transparenz die Spender und Sponsoren der Parteien abschrecken würde, was letztendlich eine staatliche Parteienfinanzierung zur Folge haben würde. Im November 2014 hat der Bundesrat dem Europarat als endgültigen Entscheid mitgeteilt, dass er "*die Finanzierung der Parteien nicht gesetzlich regeln will*". Die Landesregierung begründet ihre Entscheidung mit Eigenheiten des politischen Systems (direkte Demokratie, Föderalismus, kantonale Autonomie, politisches Milizsystem) und verweist auf die Wahrnehmung der Bevölkerung, in der "*die Finanzierung der Parteien ... noch weitgehend Sache privaten Engagements*" sei.<sup>7</sup>

Zur Höhe der Fraktionsentschädigungen siehe § 14 AB.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu [GROSS], S. 246.

<sup>7</sup> MARKUS HÄFLIGER: "Bundesrat verteidigt die Intransparenz bei den Schweizer Parteienfinanzen", in: Neue Zürcher Zeitung vom 13.03.2013, S. 13.

**§ 14 Vertretung nach Fraktionsstärke**

*Abs. 1 Bei der Bestellung der ständigen und der besonderen Kommissionen sind die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zu berücksichtigen. Diese Zusammensetzung bleibt während der gesamten Amtsperiode unverändert. Massgebend ist die Fraktionsstärke am 31. Dezember vor Beginn der Amtsperiode, vorbehältlich § 63 Abs. 3.<sup>1</sup>*

*Abs. 1<sup>bis</sup> Die Vertretung in staatsvertraglichen Gremien richtet sich nach Kommissionsmitgliedschaft. Wer aus einer Kommission ausscheidet, verliert automatisch den Sitz im jeweiligen staatsvertraglichen Gremium.<sup>2</sup>*

*Abs. 2 ...<sup>3</sup>*

*Abs. 3 ...<sup>4</sup>*

*Abs. 4 Bei der Bestellung der Präsidien der ständigen Kommissionen und der Spezialkommissionen sind die Fraktionen angemessen zu berücksichtigen.*

Zu Abs. 1:

Die Zusammensetzung der Kommissionen des Grossen Rates berücksichtigt nur Fraktionen. Fraktionslose Ratsmitglieder haben demnach keinen Anspruch auf Sitze in Kommissionen.<sup>5</sup>

Bis 2012 wurde jeweils zu Beginn der Legislatur ein auf der Stärke der Fraktionen beruhender Kommissionenschlüssel gerechnet. Dabei kam seit langer Zeit usanzgemäss das Bruchzahlverfahren<sup>6</sup> zur Anwendung. Dabei

---

<sup>1</sup> § 14 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> Eingefügt am 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018, (Bericht des Ratsbüros 17.5307.01) (KB 09.12.2017)

<sup>3</sup> § 14 Abs. 2 aufgehoben durch GRB (s. Fussnote 1)

<sup>4</sup> § 14 Abs. 3 aufgehoben durch GRB (s. Fussnote 1)

<sup>5</sup> Der Ausschluss der Fraktionslosen aus den Kommissionen (auch im NR, mit Ausnahme der aus der Fraktion ausgetretenen) ist im Lichte von Art. 34 BV (Garantie der pol. Rechte) nicht problematisch. Siehe dazu Begründung der Mehrheit im Bericht der SPK-NR zu 04.493 und, noch konziser, im Bericht 07.400 in BBl 2008, S. 1890.

<sup>6</sup> Das Bruchzahlverfahren, in Deutschland "Hare-Niemeyer-Verfahren" und im angelsächsischen Raum "Hamilton-Verfahren" genannt, minimiert die Summe der absoluten Differenzen zwischen den rechnerischen Sitzansprüchen und den zugeteilten Sitzen einer Kommission. Es entspricht im Effekt etwa der kaufmännischen Rundung. Dabei werden zuerst die mathematischen Sitzansprüche errechnet, dann die ganzzahligen Sitze zugeteilt und schliesslich die nicht verteilten Sitze den Fraktionen mit

wurden die Kommissionenschlüssel für die verschiedenen Grössen der Kommissionen (in der Regel 9, 11, 13 oder 15) gerechnet und galten dann jeweils für jede Kommission dieser Grösse. Bei den Erneuerungswahlen 2009, welche gleichzeitig auch die Verkleinerung des Grossen Rates von 130 auf 100 Mitglieder brachte, kam es zu Konflikten.<sup>7</sup> Im Nachgang zu diesen Ereignissen setzte der Rat eine Spezialkommission ein, welche ein neues Verfahren für die Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen vorschlug. Dieses Verfahren ist in § 43a AB festgelegt. Ein analoger Wechsel erfolgte auch im Nationalrat mit der Revision von Art. 15 GRN vom 01.10.2010.

Abs. 1 bestimmt im Übrigen, dass Fraktionsübertritte nach dem 31. Dezember des Wahljahres keinen Einfluss auf die Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen mehr haben. Deshalb verliert ein Mitglied, das eine Fraktion im Laufe der Amtsdauer verlässt (oder aus einer Fraktion ausgeschlossen wird) automatisch seine dieser Fraktion zustehenden Kommissionssitze und die Fraktion kann ein neues Mitglied nominieren. Siehe hierzu § 63 Abs. 2 GO. Diese Regelung wurde aus dem Kanton Freiburg übernommen. Beim Bund behält ein solches Mitglied seinen Sitz. Der automatische Verlust wurde explizit als verfassungswidrig abgelehnt (Instruktionsverbot, das die KB BS auch kennt).

Für die Zusammensetzung der im November 2019 vom Grossen Rat beschlossenen Einsetzung der Spezialkommission Klimaschutz wurde der im Januar 2017 von den Fraktionen vereinbarte 13er-Schlüssel angewendet

---

den grössten Restzahlen zugewiesen. Im Gegensatz zum Hagenbach-Bischoff-Verfahren, welches die prozentuale Übervertretung (nicht aber die Untervertretung) minimiert, wird das Bruchzahlverfahren landläufig als "gerechter" betrachtet. In vielen Kantonen wird für die Sitzverteilung im Parlament das Hagenbach-Bischoff-Verfahren angewendet, für die Sitzzuteilung in den Kommissionen jedoch das Bruchzahlverfahren. Im Nationalrat kommt Hagenbach-Bischoff zur Anwendung, im Ständerat das Bruchzahlverfahren.

Im Bericht 7485 der Grossratskommission vom 23.02.1979 über die Wahl der ständigen Kommissionen (S. 7) zog die Kommission in Erwägung, auch bei der Wahl der Mitglieder der Kommissionen eine Proporzwahl gemäss dem System Hagenbach-Bischoff einzuführen. Berechnungen zeigten jedoch, dass die kleineren Fraktionen dadurch auch nicht zur gewünschten Vertretung in den ständigen Kommissionen gelangen würden. Die Kommission hat auf die Weiterverfolgung dieser Idee verzichtet.

<sup>7</sup> Die Fraktion SVP mit 14 Mitgliedern hatte 2009 Anspruch auf je zwei Sitze in den neun 11er-Kommissionen (Oberaufsichts- und Sachkommissionen), während die Fraktion Grünes Bündnis (GB) mit 13 Mitgliedern lediglich Anspruch auf je einen Sitz hatte. Wenige Tage vor der Konstituierung trat ein fraktionsloses Mitglied in die Fraktion GB ein, worauf SVP und GB nun über je 14 Mitglieder verfügten. Demzufolge hätte der Anspruch in den Kommissionen je 1.5 Sitze betragen, das heisst, bei der Hälfte der Kommissionen hätte die eine Fraktion einen Sitz, die andere zwei Sitze und umgekehrt. Das wurde von den bürgerlichen Parteien nicht akzeptiert, was im Plenum zu geheimen Kommissionswahlen führte (Präsenz: 99 bzw. 100 Mitglieder!), bei denen jeweils die bürgerliche Kandidatur knapp bestätigt wurde. Siehe hierzu Bericht der Spezialkommission 09.5032.02.

(SP: 5 Sitze; GB, LDP und SVP je 3; FDP und CVP/EVP je 1 Sitz).

Zu Abs. 1<sup>bis</sup>:

Bei den staatsvertraglichen Gremien (Interparlamentarische Kommissionen) werden die Wahlvorschläge von den entsprechenden Oberaufsichts- oder Sachkommissionen eingebracht. Nach rechtlichen Unsicherheiten über die Anwendung von Abs. 1 in diesen Gremien wurde mit Abs. 1<sup>bis</sup> die Anwendbarkeit analog auch auf die Zusammensetzung der staatsvertraglichen Gremien ausgeweitet.

Nach § 84a GO bestimmt das Ratsbüro die Zusammensetzung der baselstädtischen Vertretung in den staatsvertraglichen Gremien, d.h. welche Sach- oder Oberaufsichtskommission wie viele Mandate in welches staatsvertragliche Gremium abordnen kann. Dadurch wird auch die Nominationskompetenz an diese Kommissionen übertragen, ohne dass dies explizit im Erlasstext so aufgeführt ist.<sup>8</sup>

Die Kommissionen sprechen sich vor der Nomination untereinander ab und achten darauf, dass die Abordnung in ein staatsvertragliches Gremium insgesamt nicht politisch einseitig zusammengesetzt ist. Allenfalls hätte der Rat bei der Wahl durch das Plenum die Möglichkeit, eine Korrektur vorzunehmen. Allerdings gibt es dazu keine Präzedenzfälle.

Zu Abs. 2 und 3 (aufgehoben):

Die beiden am 11.05.2011 aufgehobenen Absätze betrafen den Wegfall des Fraktionsanspruchs nach dem dritten Wahlgang sowie die Anpassung des Kommissionenschlüssels bei Veränderungen in den Fraktionsstärken.

Zu Abs. 4:

Für die Präsidien der ständigen Kommissionen (aktuell 13) wird ein 13er-Schlüssel (Bruchzahlverfahren) angewendet. Dieser ist aber nicht verbindlich und dient lediglich zur Orientierung zuhanden der Fraktionspräsidien, welche im Januar nach den Grossratswahlen die Kommissionsbestellungen vorbereiten. Aus personellen Gründen können sich auch während der Amtsdauer leichte Abweichungen von diesem Schlüssel ergeben, ohne dass das Erfordernis der "Angemessenheit" dadurch verletzt wird.

---

<sup>8</sup> Im Solothurner Kantonsrat nominieren die Fraktionen ihre eigenen Mitglieder aus den entsprechenden Kommissionen für die Vertretung in den staatsvertraglichen Gremien.

#### **IV. Konstituierung**

##### **§ 15      *Amtsperiode und Amtsjahr***

*Abs. 1      Die Amtsperiode beträgt vier Jahre. Sie beginnt jeweils in der ersten Hälfte des Februars nach der Wahl.*

*Abs. 2      Das Amtsjahr des Grossen Rates beginnt am 1. Februar und endet am 31. Januar.*

Der Nationalrat und die meisten Kantonsparlamente kennen eine Amtsdauer von vier Jahren. Vor 1931 betrug die Amtsdauer des Nationalrats drei Jahre. Im 19. Jahrhundert waren bei den kantonalen Parlamenten zwei- oder dreijährige Amtsdauern gebräuchlich. Der Kanton Basel-Stadt erhöhte die Amtsdauer 1956 von drei auf vier Jahre (siehe unten), der Kanton Zürich bereits 1932. Kantone, die noch im späteren 20. Jahrhundert kürzere Legislaturen kannten, waren AR und GR mit drei bzw. zwei Jahren.

Im Kanton FR dagegen ist die Amtsdauer des Grossen Rates seit langer Zeit fünf Jahre. Vor wenigen Jahren sind die Kantone VD (2002), JU (2010) und GE (2013) ebenfalls von der vierjährigen zur fünfjährigen Amtsdauer übergegangen. In weiteren Kantonen sind Veränderungen in Diskussion (Stand April 2020).

Zu Abs. 1 und 2:

Die Amtsdauer des Grossen Rates ist in § 73 KV festgelegt.

Von 1875 bis 1956 (Legislatur 1 - 27) dauerte die Amtsperiode im Grossen Rat drei Jahre, ab 1956 (Legislatur 28) vier Jahre. Die 37. Legislatur ging als sogenannte „lange Legislaturperiode“ in die Geschichte ein, weil sie von Mitte Mai 1992 bis Januar 1997, also fast fünf Jahre, dauerte; das letzte Amtsjahr 1996/1997 dieser Amtsdauer wurde mit einer Übergangsbestimmung in der KV[1889] um neun Monate verlängert.<sup>1</sup> Anlass für diese Änderung war die zeitliche Nähe der eidgenössischen Wahlen zu den kantonalen Wahlen. Mit der Verschiebung des Wahltermins (und des Beginns der Legislatur) um fast neun Monate beträgt der zeitliche Abstand zwischen den nationalen und den kantonalen Wahlen etwa ein Jahr.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> § 57a. KV[1889] (*„Die Legislaturperiode des am 19. Januar 1992 gewählten Grossen Rates endet mit Beginn der konstituierenden Sitzung des im Herbst 1996 zu wählenden Grossen Rates. Die Amtsperiode des 1992 gewählten Regierungsrates läuft ebenfalls auf diesen Zeitpunkt ab.“*) eingefügt durch GRB vom 21.04.1994, angenommen in der Volksabstimmung vom 25.09.1994; wirksam seit 26.09.1994; eidg. Gewährleistung am 12.12.1995 / 14.03.1996.

<sup>2</sup> Literatur: MARKUS KUTTER, Die lange Legislaturperiode – Ein Tagebuch aus dem Grossen Rat Basel-Stadt, 1998

**§ 16 Wahl des Präsidiums**

- Abs. 1 Der Grosse Rat wählt in der letzten ordentlichen Sitzung eines Amtsjahres seine Präsidentin oder seinen Präsidenten und seine Statthalterin oder seinen Statthalter für die Dauer des folgenden Amtsjahres.*
- Abs. 2 Nach Neuwahlen erfolgt die Wahl in der ersten Sitzung der neuen Amtsperiode. Das älteste und das jüngste anwesende Mitglied des Grossen Rates eröffnen gemeinsam die konstituierende Sitzung. Sie halten ihre Ansprache in alphabetischer Reihenfolge. Das Mitglied, das als zweites gesprochen hat, führt die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten durch. Die Präsidentin oder der Präsident übernimmt anschliessend den Vorsitz.*
- Abs. 3 Die Vertretung von Frauen und Männern ist bei der Wahl in das Präsidium angemessen zu berücksichtigen. Frauen und Männer müssen in jeder Amtsperiode mit mindestens einer Grossratspräsidentin oder einem Grossratspräsidenten vertreten sein.*

Die Amtsdauer der Parlamentspräsidien ist in der Schweiz traditionell auf ein Jahr beschränkt. Eine Ausnahme bildet der Kanton Zug mit einem zweijährigen Präsidium (bis 2007 auch Appenzell Ausserrhoden).

Der jährliche Wechsel der schweizerischen Parlamentspräsidien ist ein Ausdruck der Konkordanz-Demokratie. Er ist aber gleichzeitig eine strukturelle Schwachstelle der Parlamente, weil die Aufgabe der Sicherstellung einer minimalen Kontinuität in den parlamentarischen Prozessen auf den Parlamentsdiensten lastet und nur erschwert von den gewählten Parlamentsorganen getragen werden kann. Dies zeigt sich besonders im interkantonalen und internationalen Austausch mit anderen Parlamenten.

Zu Abs. 1:

Wählbar als Präsidentin oder Präsident sind alle Mitglieder des Grossen Rates. Eine direkte Wiederwahl ist im Prinzip möglich, ist aber seit 1875 nie praktiziert worden.

Bis etwa ins Jahr 1900 war es üblich, dass ein Grossrat mit einigen Jahren Abstand zweimal oder sogar dreimal das Präsidentenamt übernahm. Der letzte solche "Wiederholer" war Wolfgang Börlin (1919/1920 und 1924/1925).

Der Wechsel des Ratspräsidiums (inkl. Statthalter/-in) innerhalb der Legislaturperiode erfolgt auf den 1. Februar. Ab dem Zeitpunkt der Wahl des neuen Ratspräsidenten oder der neuen Ratspräsidentin - gemäss Abs. 1 zu Beginn der Januarsitzung - kann dieser / diese organisatorische Vorkehrungen im Hinblick auf sein / ihr Präsidialjahr treffen.

Zu Abs. 2:

Während früher traditionell in den meisten schweizerischen Parlamenten das älteste anwesende Mitglied die Legislaturperiode eröffnete, änderten zu Beginn dieses Jahrhunderts mehrere Parlamente die Regeln und liessen sowohl das jüngste, als auch das älteste anwesende Mitglied gemeinsam die Legislatur eröffnen. Mit der Totalrevision der GO 2006 wurde diese Regel auch für Basel-Stadt übernommen. Wirksam wurde diese Regel erstmals bei der Legislatureröffnung im Februar 2009.

In einzelnen Kantonsparlamenten und im Nationalrat eröffnen das amtsälteste Mitglied und das jüngste neu gewählte Mitglied die Legislatur. Im Landtag des Freistaates Bayern hat im November 2018 das älteste Mitglied die Legislatur eröffnet, während die beiden jüngsten Mitglieder ihm als Schriftführer (Sekretäre) zur Seite standen.

Zu Abs. 3:

Die Bestimmung im zweiten Satz führt dazu, dass bei der Wahl des Präsidiums im letzten Amtsjahr einer Legislatur folgendes zu beachten ist: Falls die drei ersten Amtsjahre von Frauen präsiert wurden, sind Stimmen für Frauen als Präsidentin des vierten Amtsjahres ungültig. Das gleiche gilt umgekehrt für Männer (wie z.B. im Januar 2020 für das Amtsjahr 2020/2021). Bei der Wahl der Statthalterin oder des Statthalters gilt diese Bestimmung nicht, hingegen empfiehlt es sich, bei der Statthalterin oder dem Statthalter für das dritte Amtsjahr vorsorglich eine Person zu wählen, welche im darauffolgenden Jahr als Präsidentin oder Präsident wählbar ist.

**§ 17 Wahl des Ratsbüros**

- Abs. 1 Das Ratsbüro wird in der ersten Sitzung einer Amtsperiode für deren Dauer gewählt. Es besteht aus der jeweiligen Präsidentin oder dem jeweiligen Präsidenten, der Statthalterin oder dem Statthalter sowie fünf weiteren Mitgliedern.*
- Abs. 2 Die abtretende Präsidentin oder der abtretende Präsident bleibt nach Ablauf des Amtsjahrs Mitglied des Ratsbüros. Wird im Verlauf der Amtsperiode ein Ratsmitglied für das Präsidium oder das Statthalteramt gewählt, das dem Ratsbüro nicht angehört, so müssen die fünf übrigen Mitglieder neu gewählt werden.*
- Abs. 3 Bei der Wahl in das Ratsbüro besteht kein Anspruch der Fraktionen auf eine Vertretung nach ihrer Stärke.*

Das Ratsbüro ist das "Leitungsorgan" des Parlamentes. In einzelnen Kantonen heisst dieses Gremium Ratsleitung (NW, SO, SZ, UR), Präsidentenkonferenz (GR) oder Geschäftsleitung (ZH, BL). In der Regel sind diese Organe zuständig für interkantonale Kontakte und informelle Austausche (gegenseitige Besuche der Parlamente).

Zu Abs. 1:

Die Wahl des Ratsbüros zu Beginn der Amtsdauer erfolgt usanzgemäss geheim, auch wenn lediglich so viele Personen vorgeschlagen werden, als zu wählen sind. Das gilt ebenso für allfällige Ersatzwahlen.<sup>1</sup> Mit der geheimen Wahl soll das Vertrauen des Grossen Rates in die Mitglieder des Ratsbüros signalisiert werden, dass diese bei einem künftigen Präsidium den ganzen Rat nach aussen würdig zu vertreten imstande sind. Die Wahlvorschläge erfolgen usanzgemäss durch die Fraktionen. Die Wahl des Präsidiums sowie des Statthalters oder der Statthalterin erfolgen je einzeln mit einem Einer-Wahlzettel, die Wahl der übrigen fünf Mitglieder mit einer Listenwahl, sofern der Rat nichts anderes beschliesst.

Zu Abs. 3:

Usanzgemäss (seit den 1980er-Jahren) stellen die sieben grössten Fraktionen je ein Mitglied des Ratsbüros. Wenn mehr als sieben Fraktionen bestanden, wurden die nicht im Ratsbüro vertretenen Fraktionen jeweils vom Ratssekretär

---

<sup>1</sup> Die Ersatzwahl vom 05.06.2019 für ein Mitglied des Ratsbüros erfolgte offen. Das zur Wahl vorgeschlagene Mitglied wurde bereits zwei Jahre vorher vom Rat in geheimer Wahl ins Ratsbüro gewählt und war vorübergehend aus dem Ratsbüro zurückgetreten. Siehe Ratsprotokoll vom 05.06.2019, S. 541; demgegenüber erfolgte eine geheime Wahl für das vorübergehende Mitglied des Ratsbüros (siehe Ratsprotokoll vom 13.02.2019, S. 13).



über wichtige Beschlüsse des Ratsbüros informiert.

Für die Amtsdauer 2017-2021 wurden seit langer Zeit zum ersten Mal weniger als sieben Fraktionen gebildet. Die Fraktionen haben sich im Januar 2017 darauf verständigt, der grössten Fraktion (SP) zwei Sitze im Ratsbüro zuzubilligen. Da die Fraktionen keinen Anspruch auf eine Vertretung gemäss ihrer Stärke haben, wurde auch die Möglichkeit diskutiert, ein fraktionsloses Mitglied ins Ratsbüro zu wählen.

**§ 18 Aufgaben des Ratsbüros**

- Abs. 1 *Das Ratsbüro besorgt die organisatorischen und administrativen Aufgaben, die der Grosse Rat als Gesamtbehörde nicht erledigen kann, und nimmt die Kompetenzen des Grossen Rates gemäss § 49 des Finanzhaushaltgesetzes vom 14. März 2012 wahr, die ihm bezüglich der ihm unterstellten und zugeordneten Dienste zustehen.<sup>1</sup>*
- Abs. 2 *Es hat neben den sonst in diesem Gesetz genannten insbesondere die folgenden Aufgaben:*
- a) es bereitet den Sitzungsplan des Grossen Rates vor,*
  - b) es bestellt die Kommissionen, deren Wahl ihm durch dieses Gesetz oder vom Grossen Rat übertragen wird,*
  - c) es stellt dem Grossen Rat Antrag zur Zuweisung der eingehenden Geschäfte an die hierfür sachlich zuständigen Kommissionen,*
  - d) es koordiniert die Arbeit der Kommissionen,*
  - e) es wacht über die Einhaltung von Terminen, die für die Behandlung von Geschäften vom Regierungsrat, von Kommissionen und vom Parlamentsdienst zu wahren sind,*
  - f) <sup>2</sup> es bereitet das Budget für die Ausgaben des Grossen Rates und seines Parlamentsdienstes vor und leitet dieses sowie die von ihm genehmigten Budgets der dem Grossen Rat zugeordneten Dienste dem Regierungsrat weiter, der sie unverändert in das kantonale Budget übernimmt,*
  - g) es schlägt dem Grossen Rat die Leiterin oder den Leiter des Parlamentsdienstes vor und wählt dessen übrige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,*
  - h) es koordiniert die Öffentlichkeitsarbeit des Grossen Rates und seiner Organe,*

---

<sup>1</sup> § 18 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 13.03.2013 (wirksam seit 28.04.2013; Geschäftsnr. 12.1046).

<sup>2</sup> § 18 Abs. 2 lit. f in der Fassung des GRB vom 13.03.2013 (s. Fussnote 1).

- i) <sup>3</sup> es entscheidet über die Einreihung der Stellen sowie ad personam-Einreihungen der dem Grossen Rat unterstellten oder zugeordneten Dienste,
- j) <sup>4</sup> es entscheidet über die Teilnahme der Gerichte an den Grossratssitzungen gemäss § 27a

Nicht nur hier stellt sich die Frage, ob das Ratsbüro eine Kommission sei oder nicht.

Wo die GO generell und allgemein von "Kommissionen" spricht, ist das Ratsbüro mitgemeint<sup>5</sup>, bei "ständigen Kommissionen" dagegen nicht. Im Wesentlichen besteht der Unterschied darin, dass das Ratsbüro nicht legitimiert ist, formell als Kommission Vorstösse einzureichen, die ständigen Kommissionen dagegen schon.

Dort, wo sich die Geschäftsordnung und die Ausführungsbestimmungen ausdrücklich zur Arbeit und zu den Aufgaben der nichtöffentlichen Gremien äussern und dabei lediglich von "Kommissionen" sprechen, ist davon auszugehen, dass das Ratsbüro mitgemeint ist. Dazu gehören insbesondere die Protokollierungspflicht, die Entschädigungen und die Vertraulichkeit der Sitzungen. Jede andere Interpretation würde dem Ratsbüro die Rechtsgrundlage (z.B. für Sitzungsentschädigungen) entziehen.

Ergänzungen zu diesem Sachverhalt siehe unten bei § 42, Abs. 1 GO.

Zu Abs. 1, erster Halbsatz:

Die Kompetenzdelegation zur Erledigung organisatorischer und administrativer Aufgaben umfasst insbesondere Tätigkeiten und Vorkehrungen, welche aus Datenschutz- oder anderen Gründen der Vertraulichkeit unterstehen. Auch Gründe der reinen Praktikabilität erfordern diese Kompetenzdelegation. Zu diesen Aufgaben gehört auch der Austausch mit dem Regierungsrat oder anderen Behörden, deren Geschäfte nicht öffentlich sind und daher nicht im Plenum behandelt werden können, sowie Personalentscheide im Bereich des Parlamentsdienstes und den drei dem Grossen Rat administrativ angegliederten Dienststellen.<sup>6</sup>

Im Rahmen der Kompetenz, organisatorische und administrative Aufgaben

---

<sup>3</sup> Fassung vom 03.06.2015, wirksam seit 01.07.2016 (KB 06.06.2015) [Bericht der JSSK 14.0147.01]

<sup>4</sup> Eingefügt am 03.06.2015 (s. Fussnote 3)

<sup>5</sup> vgl. dazu oben Kommentar zu § 8 Abs. 2 GO

<sup>6</sup> Wortlaut § 49 Abs. 1 FHG: "Für die direkt dem Grossen Rat unterstellten oder zugeordneten Behörden und Abteilungen und die Gerichte entsprechen die Kompetenzen des Grossen Rates und des Gerichtsrates denjenigen des Regierungsrates."

wahrzunehmen, die der Grosse Rat als Gesamtbehörde nicht erledigen kann, stellt das Ratsbüro bei Bedarf Regeln auf für verschiedene Aspekte der ratsinternen Arbeit. Sind diese Regeln oder Beschlüsse von allgemeinem Interesse, werden sie zu Beginn einer Grossratsitzung in Form einer Mitteilung an den Rat kommuniziert (und protokolliert). Beschlüsse oder Regeln, welche nur die Ratsmitglieder und die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes betreffen und interessieren, werden gegebenenfalls direkt kommuniziert oder im Vademekum (Leitfaden für die Mitglieder des Grossen Rates) publiziert.

Das Vademekum wird periodisch nachgeführt und ist auf der Internetseite des Grossen Rates [www.grosserrat.bs.ch](http://www.grosserrat.bs.ch) -> Service -> Vademekum abrufbar.

Zu Abs. 1, zweiter Halbsatz:

Die Kompetenzdelegation an das Ratsbüro umfasst insbesondere allfällige Anträge an die Finanzkommission für dringliche Kreditbeschlüsse zu Gunsten der Kleeblatt-Dienste<sup>7</sup>, welche im Interesse des Grossen Rates liegen und nicht vom allfälligen Wohlwollen des Regierungsrates abhängig sein dürfen.

Zu Abs. 2:

Weitere Aufgaben des Ratsbüros gemäss "diesem Gesetz" (GO) finden sich in § 3 GO (Akkreditierung), §§ 10 und 13 GO (Anpassung der Entschädigungen), § 38 GO (Staatsverträge), § 45 GO (Bericht und Antrag zu Anzügen betr. Verfahrensfragen im Grossen Rat), §§ 60 bis 62 GO (Einsichtnahme in Protokolle des Ratsbüros sowie Vertraulichkeit und Geheimhaltung), § 64 GO (Stellvertretung in der IGPK), § 79 GO (Antrag für Aufträge an PUK) sowie in § 84a GO (Zusammensetzung der IGPK).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> "Kleeblatt-Dienste" sind neben dem Parlamentsdienst die Finanzkontrolle, die Ombudsstelle und der Datenschutzbeauftragte (Stand 2018). Der Begriff "Kleeblatt" erscheint erstmals in der Motion Annemarie von Bidder und Konsorten betreffend rechtliche Konsolidierung der dem Grossen Rat zugeordneten Dienststellen (Geschäft 10.5135): *"Schliesslich wurde auf den 1. Februar 2009 der Datenschutzbeauftragte ebenfalls dem Büro des Grossen Rates zugewiesen. Damit ist das Kleeblatt der üblicherweise dem Parlament zugeordneten Dienste komplett"*. Diese vier Dienststellen sind in den meisten demokratischen Rechtsstaaten der westlichen Welt dem Parlament zugeordnet und nicht der Regierung. Die Landtage der meisten deutschen Bundesländer haben bereits ab 1949 die Landtagsdirektion (Parlamentsdienst), den Rechnungshof (Finanzkontrolle), später auch die Bürgerbeauftragten (Ombudsstelle) und die Datenschutzbeauftragten dem Landtagspräsidium angegliedert.

<sup>8</sup> Zusätzlich zu den Aufgaben gemäss "diesem Gesetz" sind die Aufgaben zu erwähnen, welche die AB dem Ratsbüro überbinden: § 15 AB (Einhaltung der Offenlegungspflichten, Interessenbindungen), § 19 AB (Zutrittsregelungen), § 46a AB (Ressourcen der Kommissionen).

Zu Abs. 2, lit. a) Sitzungsplanung

Gemäss diesem Wortlaut obliegt dem Ratsbüro lediglich die Vorbereitung der Sitzungsplanung. In Anbetracht dessen, dass eine Beratung des eigenen Sitzungsplans durch das Plenum nicht sinnvoll ist, legt das Ratsbüro im Sinne der Kompetenzdelegation in Abs. 1 den Sitzungsplan (in der Regel drei Jahre im Voraus) selbst fest. Der Sitzungsplan wird darauf dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht. Er könnte bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zur Traktandierung beantragt werden (mit der Absicht einer Abänderung durch das Plenum), was in neuerer Zeit nie der Fall war.

Zu Abs. 2, lit. b) Spezialkommissionen:

Siehe hierzu § 83 GO.

Zu Abs. 2, lit. c) Zuweisungen:

Zur Zuweisung von Ratsschlägen und Schreiben des Regierungsrates siehe § 59 GO.

Zur Zuweisung von Petitionen siehe § 40 GO.

Zu Abs. 2, lit. d) Koordination der Kommissionen:

Unter der Leitung eines Mitglieds des Ratsbüros tauschen sich die Präsidien der Kommissionen des Grossen Rates regelmässig über Fragen aus, die mehrere oder alle Kommissionen betreffen. An diesen Besprechungen findet auch ein Erfahrungsaustausch statt und die Kommissionspräsidien können dem Ratsbüro Anregungen geben, bestimmte Themen an die Hand zu nehmen. Eine Weisungskompetenz gegenüber den Kommissionen besteht dagegen nicht, weshalb das Ratsbüro gelegentlich "Empfehlungen" abgibt<sup>9</sup>.

Zu Abs. 2, lit. e) Termin- und Fristenkontrollen:

Die Nichteinhaltung von Fristen durch den Regierungsrat, insbesondere bei der Berichterstattung zu Vorstössen, führt zu einer Intervention des Ratsbüros bei der Regierung. In Einzelfällen kann der Parlamentsdienst in Absprache mit dem Ratspräsidium bei der Staatskanzlei (auf dem "kleinen Dienstweg") Erkundigungen über den Verbleib eines Berichts oder eines Schreibens einholen. Eine direkte Absprache der Verwaltung mit einem Erstunterzeichner oder einer Erstunterzeichnerin über eine Fristverlängerung für eine Antwort auf einen Vorstoss ist dagegen nicht zulässig und auf jeden Fall zu rügen, weil der Vorstoss nach der Überweisung ein Vorstoss des Grossen Rates ist und nur

---

<sup>9</sup> Auch die Kommissionen haben keine Weisungskompetenz gegenüber dem Ratsbüro.

noch den Namen der Erstunterzeichnerin bzw. des Erstunterzeichners trägt.  
Siehe hierzu auch Ausführungen zu § 26 GO (Rückständebericht).

Zu Abs. 2, lit. f) Budget:

Die vom Regierungsrat nicht veränderbaren Budgetentwürfe der dem Grossen Rat zugeordneten oder unterstellten Dienststellen sind einer der Indikatoren<sup>10</sup> für die Unabhängigkeit dieser Dienste von der Exekutive und der Verwaltung. Das Ratsbüro verabschiedet diese Budgets zuhanden des kantonalen Budgets und nimmt auch hier die gleiche Augenhöhe wie der Regierungsrat ein. Die Budgetentwürfe des Grossen Rates und des Parlamentsdienstes werden dem Ratsbüro mit einem detaillierten 6-stelligen Kontenplan vorgelegt, diejenigen der übrigen Kleeblatt-Dienststellen mit einem entsprechend vereinfachten 3-stelligen Kontenplan<sup>11</sup>.

Da das Ratsbüro dem Regierungsrat keine Vorgaben zum Exekutivteil des Budgets machen kann, sind auch allfällige Versuche des Regierungsrates, dem Ratsbüro Zielvorgaben für das Budget des Parlamentes und seiner Dienststellen zu empfehlen, nicht zielführend.

Zu Abs. 2, lit. g) Parlamentsdienst

Siehe hierzu § 19 GO.

Zu Abs. 2, lit. h) Öffentlichkeitsarbeit:

Das Ratsbüro delegiert die operative Öffentlichkeitsarbeit seit 2004 an eine Subkommission, welche in der Regel die Präsidentin oder der Präsident leitet. Der Vollzug der Vorgaben der Subkommission obliegt dem Parlamentsdienst (Beauftragte für Öffentlichkeitsarbeit in Abstimmung mit der Leitung des Parlamentsdienstes und dem Ratspräsidium). Das Ratsbüro erlässt Leitlinien zur Öffentlichkeitsarbeit des Grossen Rates.

Siehe hierzu auch § 3 GO (Medien).

---

<sup>10</sup> Weitere Indikatoren für den Grad der Unabhängigkeit des Parlamentes und damit der konsequenten Gewaltentrennung sind die Abwesenheit der Regierung oder der Staatskanzlei an den Sitzungen des Ratsbüros, die Wahl und die personalrechtliche Unterstellung der Leitung des Parlamentsdienstes sowie die Kompetenz zur Stelleneinreihung der Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes.

<sup>11</sup> Von der Finanzverwaltung festgelegte Kontenpläne (§ 55 Abs. 1 lit. c der Finanzhaushaltsverordnung FVH, SG 610.110)

Zu Abs. 2, lit. i) Stelleneinreichungen:

Die Einreichung der Stellen erfolgt über Ausformulierung und Genehmigung der Stellenbeschreibungen der Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes und der Kleeblatt-Dienste. Der zentrale Personaldienst der kantonalen Verwaltung hat dabei eine beratende Funktion. Das Ratsbüro ist nicht an seine Empfehlungen gebunden.

Zu Abs. 2, lit. j) Teilnahme der Gerichte:

Im Rahmen der Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes GOG<sup>12</sup> wurde dem Gerichtsrat die Kompetenz erteilt, seine Anträge an den Grossen Rat direkt im Plenum zu vertreten. Üblicherweise ist dies der Fall beim Budget (Dezember), bei der Staatsrechnung (Juni) und beim Bericht der GPK zum Geschäftsbericht des Regierungsrates (September), aber auch bei Ausgabenberichten oder Ratschlägen des Gerichtsrates zu Gesetzesprojekten oder Finanzbeschlüssen in seinem Zuständigkeitsbereich. Der Gerichtsrat wird dabei durch dessen Präsidium vertreten (Vorsitzender Präsident oder Präsidentin des Appellationsgerichts).

Mit einer Anpassung in § 21 AB hat der Grosse Rat am 29.06.2016 die Vertretung des Gerichtsrates derjenigen des Regierungsrates gleichgestellt.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> SG 154.100

<sup>13</sup> Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros

**§ 19 Parlamentsdienst**

- Abs. 1 Der Grosse Rat verfügt über einen von der übrigen Staatsverwaltung unabhängigen Parlamentsdienst.*
- Abs. 2 Der Parlamentsdienst ist dem Ratsbüro unterstellt und befolgt dessen Weisungen.*
- Abs. 3 Der Grosse Rat schafft die erforderlichen Personalstellen. Er legt in einem Reglement Organisation, Aufgaben, Leitung und Unterstellung des Personals fest.*
- Abs. 4 Leitung und Personal des Parlamentsdienstes unterstehen dem kantonalen Personalrecht, sofern der Grosse Rat im Reglement nichts anderes vorsieht. Das Ratsbüro ist zuständig für personalrechtliche Massnahmen.*

In den deutschen Bundesländern wurden die Landtagsverwaltungen bereits 1949 nicht mehr den Staatskanzleien, sondern direkt den Landtagspräsidenten unterstellt. In den meisten europäischen Staaten, aber auch in den USA und Kanada, werden solche Modelle seit langer Zeit praktiziert.

Bis etwa 1960 gab es bei der Bundeskanzlei lediglich ein bescheiden dotiertes Sekretariat der Bundesversammlung, welches für die Organisation der Sessionen und deren Protokollführung sowie für einige weitere administrative Aufgaben zuständig war. Der Sekretär der Bundesversammlung wurde vom Bundesrat gewählt, Sekretär des Ständerates war der Vizekanzler in Personalunion, die Tagesordnung der damaligen Militärkommission wurde vom Direktor der Militärverwaltung festgelegt (!).

Heute ist die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste beim Bund unbestritten. Die Bundesverfassung von 1999 sagt in Art. 155, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt. Die fachliche Unterstellung erfolgte explizit seit 1962, die administrative Unterstellung de jure durch die Bundesverfassung 1999 (de facto bereits schleichend seit den 1970er- / 1980er-Jahren).

In den Kantonen kamen die ersten unabhängigen Parlamentsdienste in der Westschweiz auf. In der Deutschschweiz folgten 1991 Solothurn (allerdings nicht sehr konsequent)<sup>1</sup>, dann 1997 der Kanton Zürich, 2004 Basel-Stadt, danach der Aargau und ein paar weitere, 2014 folgte auch der Kanton Bern.

---

<sup>1</sup> Die Formulierung in § 11 Abs. 1 Kantonsratsgesetz SO ("*Der Kantonsrat wählt einen Ratssekretär. Dieser ist dem Staatsschreiber unterstellt und leitet die Kantonsratsdienste der Staatskanzlei*") ist missverständlich; gemeint ist nicht die Unterstellung in der Linie, sondern eine administrative Angliederung - in der Praxis ist seit je völlig unbestritten, dass die Parlamentsdienste unabhängig von der Staatskanzlei und der Ratsleitung unterstellt sind. § 11 Abs. 2 Kantonsratsgesetz SO: "*Der Ratssekretär erhält seine Aufträge vom Kantonsrat und seinen Organen.*"; § 14 Geschäftsreglement SO: "*Die Ratsleitung erlässt das Pflichtenheft des Ratssekretärs.*"



Die Loslösung aus der Exekutive war aber nicht überall umfassend. Siehe auch Fussnote zu den Indikatoren der Unabhängigkeit bei § 18 GO Abs. 2, lit. f.

Heute verfügen etwa 13 der 26 Kantonsparlamente über ein mehr oder weniger unabhängiges Ratssekretariat. In Obwalden, Thurgau und weiteren Kantonen sind Reformen in dieser Richtung angedacht [*Stand: Nov. 2019*].

Die Schaffung des Parlamentsdienstes in Basel-Stadt erfolgte auf Antrag der Reformkommission I<sup>2</sup> mit den Beschlüssen des Grossen Rates vom 19.03.2003.

Dabei wurde ein neuer § 13a in die GO[1988] eingefügt, der sinngemäss dem heutigen § 19 GO entspricht: "*Der Grosse Rat verfügt über einen verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienst. Dieser umfasst einen Dokumentationsdienst, einen Informatikdienst und einen Sekretariats- und Protokollierungsdienst. Der Parlamentsdienst ist dem Büro des Grossen Rates unterstellt und befolgt dessen Weisungen. Der Grosse Rat hat die Kompetenz, die erforderlichen Personalstellen zu schaffen. Er legt in einem Reglement Organisation, Aufgaben, Leitung und die Unterstellung des Personals fest. Das Personal des Parlamentsdienstes untersteht dem kantonalen Personalgesetz vom 17. November 1999 samt den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen, sofern der Grosse Rat im Reglement nichts anderes vorsieht.*"

Ferner wurden die dadurch notwendigen Anpassungen in den AB vorgenommen, ein **Reglement über den Parlamentsdienst** erlassen sowie ein formeller Beschluss zur Einführung des Parlamentsdienstes gefasst.

---

<sup>2</sup> Bericht 9223 der Reformkommission I (Geschäft 03.7500)

Das **Reglement über den Parlamentsdienst**<sup>3</sup> regelt in sechs Paragraphen Aufgaben, Leitung, Organisation, Unterstützung der Ratsmitglieder, die Mitarbeit der Verwaltung in Kommissionen und die Anstellung des Personals des Parlamentsdienstes.

Zu den einzelnen Bestimmungen dieses Reglements:

**§ 1: Aufgaben**

<sup>1</sup> *Der Parlamentsdienst unterstützt die Arbeit des Grossen Rates und erledigt die administrativen und juristischen Sekretariatsaufgaben.*

<sup>2</sup> *Er hat insbesondere folgende Aufgaben:*

- *die Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen*
- *die Protokollführung im Grossen Rat*
- *die Beschaffung und Archivierung von Dokumenten*
- *die Unterstützung der Ratsmitglieder in juristischen, administrativen und organisatorischen Fragen*
- *den Aufbau und die Führung eines Informatikdienstes*
- *die Erledigung der Sekretariatsdienste für die Kommissionen*
- *die Protokollführung in den Kommissionen*
- *die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit*

Dieser Aufgabenkatalog ist insofern abschliessend, als dass weitere möglicherweise gewünschte Dienstleistungen aus der Mitte des Rates abgelehnt werden können. Siehe hierzu auch nachstehend § 4 des Reglements. Die Formulierung "insbesondere" in Abs. 2 bedeutet, dass das Ratsbüro dem Parlamentsdienst weitere Aufgaben übertragen kann.

**§ 2: Leitung**

<sup>1</sup> *Die Wahl des Leiters oder der Leiterin des Parlamentsdienstes erfolgt auf Vorschlag des Büros durch den Grossen Rat.*

<sup>2</sup> *Die Leitung nimmt die Aufträge an den Parlamentsdienst entgegen und bestimmt die Reihenfolge der Aufgabenerledigung. Priorität haben Aufträge des Präsidiums, des Büros und der ständigen Kommissionen.*

<sup>3</sup> *Der 1. und 2. Sekretär oder die 1. und 2. Sekretärin des Grossen Rates werden aus dem Personal des Parlamentsdienstes rekrutiert.*

Die Wahl des Leiters oder der Leiterin des Parlamentsdienstes erfolgt unsanctgemäß geheim als Abstimmung über die Zustimmung zum Antrag des Ratsbüros. Siehe hierzu § 31 GO. Bei einer Ablehnung geht das Geschäft zurück an das Ratsbüro, da die Formulierung in Abs. 1 keine spontanen Wahlvorschläge aus dem Rat zulässt.

De facto ist das Verfahren eine Wahl durch das Ratsbüro mit Bestätigung durch den GR (analog beim Bund Art.140 ParlG). Bei einer Wahl gibt es ein absolutes Mehr, bei einer Bestätigung (Abstimmung) nicht. Allerdings sagt § 2

---

<sup>3</sup> SG 152.400

Abs. 1 des Reglements, dass der Grosse Rat wählt (und nicht etwa einen Beschluss des Ratsbüros genehmigt). Die Beschränkung auf die Zustimmung zu einem Einervorschlag des Ratsbüros beruht demnach nur auf der zweimal (2003 und 2017) ausgeübten Usanz, zumal eine solche Beschränkung auch nicht in der GO oder in den AB vorgesehen ist. Geheime Abstimmungen sind in der GO und den AB nicht vorgesehen.

Das Verfahren zur Bestimmung der beiden Ratssekretäre/-sekretärinnen ist nicht geregelt.<sup>4</sup> Usanzgemäss werden die beiden Funktionen durch die Leitung des Parlamentsdienstes und die Leitung des Rechtsdienstes wahrgenommen.

### **§ 3: Organisation**

<sup>1</sup> *Der Parlamentsdienst ist dem Büro des Grossen Rates unterstellt und befolgt dessen Weisungen.*

<sup>2</sup> *Der Parlamentsdienst verfügt über ein eigenes Budget, für welches das Büro zuständig ist.*

<sup>3</sup> *Für die Kommissionssekretariate wird ein Stellenpool geschaffen. Es können geeignete Aussenstehende für die Protokollführung eingesetzt werden.*

Das Ratsbüro hat 2004 eine Weisung erlassen, welche seine Aufgaben im Zusammenhang mit dem Parlamentsdienst näher regelt.

Gemäss dieser Weisung bezeichnet das Ratsbüro jährlich einen Dreier-Ausschuss ("Büro-Ausschuss", de facto eine Subkommission), aus seiner Mitte (Präsident/-in, Statthalter/-in sowie in der Regel das letztjährige Ratspräsidium, sofern dieses dem Ratsbüro noch angehört), welches die Führungsaufgaben des Ratsbüros beim Parlamentsdienst wahrnimmt (temporäre Anstellungen, Mitarbeitergespräche mit der Leitung des Parlamentsdienstes, Genehmigung von Weiterbildungen der Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes usw.).

Ebenso hat das Ratsbüro 2004 ein Reglement erlassen, welches die finanziellen Kompetenzen festlegt (Unterschriftenregelung für Bestellungen und Rechnungen).

Zum Budget des Parlamentsdienstes und des Grossen Rates siehe vorstehend § 18 Abs. 2, lit. f GO. Das Ratsbüro legt einen Entwurf vor, abschliessend entscheidet der Grosse Rat.

---

<sup>4</sup> Allenfalls wäre eine Wahl der beiden Sekretariate zu Beginn der Amtsdauer durch den Rat in Betracht zu ziehen, so wie dies unter anderem in den Kantonen BE, SO und anderen praktiziert wird. Immerhin obliegt dem Ratssekretariat auch die Mitunterzeichnung der rechtsverbindlichen im Kantonsblatt publizierten Grossratsbeschlüsse.

**§ 4: Unterstützung der Ratsmitglieder**

<sup>1</sup> Gegenüber den Ratsmitgliedern umfassen die Leistungen des Parlamentsdienstes vor allem die Beratung in Fach-, Rechts- und Verfahrensfragen, Abklärungen inhaltlicher Art und die Bereitstellung von Informationsunterlagen.

<sup>2</sup> Der Informatikdienst ermöglicht unter anderem vor Ort einen direkten EDV-Zugang für die Ratsmitglieder.

Nicht zu den Aufgaben des Parlamentsdienstes gehört zum Beispiel die Unterstützung der Ratsmitglieder bei parteiinternen Aufgaben oder die Mithilfe bei der Formulierung von Vorstössen (ausser wenn im Zusammenhang mit der Formulierung eines Vorstosses, Fach-, Rechts- oder Verfahrensfragen auftreten). Die Praxis beim Bund und in einzelnen anderen Kantonen geht diesbezüglich deutlich weiter.

Abs. 2 ist mit der Einführung eines WLAN für das Parlament erfüllt. Der im Jahr 2003 noch relevante Bedarf nach einem Zugang zu einem Computer im Rathaus ist nicht mehr aktuell.

**§ 5: Mitarbeitende der Verwaltung in Kommissionen**

<sup>1</sup> Soweit Mitarbeitende der Verwaltung für Grossratskommissionen tätig sind, unterstehen sie der betreffenden Kommission und haben deren Weisungen zu befolgen.

Diese Bestimmung hat keine praktische Bedeutung erhalten, da die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes vom Ratsbüro angestellt werden und Mitarbeitende der Exekutivverwaltung nur selten und höchstens unterstützend für Kommissionen tätig sind.

**§ 6: Personal des Parlamentsdienstes**

<sup>1</sup> Für die Festlegung des Stellenplans des Parlamentsdienstes und die Einreihung ist das Büro zuständig. Die Einreihung erfolgt nach den im Lohngesetz vom 18. Januar 1995 vorgesehenen Grundsätzen der Arbeitsbewertung.

<sup>2</sup> Wahlvoraussetzungen, Aufgaben und Befugnisse des Personals richten sich nach den vom Büro zu genehmigenden Stellenbeschreibungen und Pflichtenheften.

<sup>3</sup> Das Personal wird auf Vorschlag der Leitung vom Büro gewählt.

Die Festlegung des Stellenplans erfolgt durch die Genehmigung der Stellenbeschreibungen. Siehe hierzu § 18 Abs. 2, lit. i GO.

Die Unterstellung der Mitarbeitenden unter das kantonale Personalrecht gemäss § 19 Abs. 4 GO stellt die personalrechtliche Gleichbehandlung mit dem kantonalen Personal sicher.

Das Ratsbüro wählt die Mitarbeitenden auf Antrag des Leiters oder der Leiterin des Parlamentsdienstes. Der praktische Vollzug der Beschlüsse des Ratsbüros (Personaladministration, Arbeitsverträge) wird aufgrund einer Vereinbarung mit dem Regierungsrat dem dezentralen Personaldienst eines

Departementes übertragen<sup>5</sup>. Mit dieser Aufgabenübertragung ist auch die Gleichbehandlung gemäss Abs. 4 gewährleistet.

**[Schlussbestimmung]**

*Dieses Reglement ist zu publizieren; das Büro des Grossen Rates bestimmt den Zeitpunkt der Wirksamkeit.*

Das Ratsbüro hat den Zeitpunkt der Wirksamkeit auf den 1. Juli 2004 festgelegt. Mit diesem Datum wurde die damalige Grossratskanzlei als Abteilung der Staatskanzlei aufgehoben und deren Aufgaben wurden vom neuen Parlamentsdienst übernommen.

---

<sup>5</sup> Im Jahr 2004 wurde diese Aufgabe dem dezentralen Personaldienst (DPD) des damaligen Wirtschafts- und Sozialdepartementes WSD übertragen, seit anfangs Januar 2005 erledigt der DPD des Finanzdepartementes die HR-Angelegenheiten des Parlamentsdienstes und der übrigen Kleeblatt-Dienste (s. Fussnote zu § 18).

## V. Präsidialaufgaben

### § 20 *Leitung und Vertretung*

- Abs. 1 *Die Präsidentin oder der Präsident, in seiner Vertretung die Statthalterin oder der Statthalter, leitet die Verhandlungen des Rats und des Ratsbüros. Sie oder er sorgt dafür, dass die Geschäftsordnung eingehalten und der parlamentarische Anstand gewahrt wird.*
- Abs. 2 *Die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident vertritt den Rat als oberste Behörde des Kantons und der Stadt Basel gegenüber den anderen Behörden, der Bevölkerung und einer weiteren Öffentlichkeit.*
- Abs. 3 *Die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident vertritt das Ratsbüro gegenüber den einzelnen Mitgliedern des Rats und dem Parlamentsdienst.*

Zu Abs. 1:

Der parlamentarische Anstand ist keine messbare Grösse und die Feststellung, ob er verletzt wurde, liegt im Ermessen des Ratspräsidiums. Allerdings gibt es Präzisierungen des Begriffs des parlamentarischen Anstandes. Siehe hierzu nachstehend § 21 GO.

Für den Fall, dass die Präsidentin oder der Präsident und die Statthalterin oder der Statthalter verhindert sind, siehe § 17 AB (Ausserordentliche Vertretung des Präsidiums).

Zu Abs. 2:

Dass der Grosse Rat mit dieser Gesetzesbestimmung die oberste Behörde des Kantons und der Stadt Basel ist, legitimiert die Präsidentin oder den Präsidenten, in der kantonalen Hierarchie an erster Stelle genannt zu werden ("höchster Basler" bzw. "höchste Baslerin").<sup>1</sup> Diese Bezeichnung ist allerdings nur informeller Natur, da sie keine Führungs- oder Weisungskompetenzen gegenüber der Regierung oder der Verwaltung begründet.

Beim Bund gilt die Nationalratspräsidentin oder der Nationalratspräsident als "höchste Schweizerin/höchster Schweizer", weil sie oder er den Vorsitz in der Vereinigten Bundesversammlung führt. Der Bundesrat "vertritt die Schweiz nach aussen" (Art. 184 Abs. 1 BV); daher hat die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident im Protokollreglement des EDA den protokollarisch ersten Rang z.B. bei Staatsbesuchen.

---

<sup>1</sup> § 80 Abs. 1 KV: "Der Grosse Rat ist die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons."

Zu Abs. 3:

Solange das Ratsbüro nicht ausdrücklich etwas anderes beschliesst, ist lediglich der Präsident/die Präsidentin befugt, Beschlüsse des Ratsbüros gegenüber Dritten, insbesondere gegenüber den einzelnen Mitgliedern des Rats und dem Parlamentsdienst, zu vertreten und zu kommunizieren.

Die Berichterstattung zu Anträgen des Ratsbüros an den Grossen Rat im Plenum wird in der Regel im Einklang mit § 53 Abs. 3 AB einem Mitglied des Ratsbüros übertragen.

**§ 21 Wahrung der Ordnung**

- Abs. 1 *Wer sich in beleidigender Weise äussert oder die Verhandlungen stört, ist vom Präsidium zur Ordnung zu rufen. Dieses entzieht Votierenden, die in der gleichen Sitzung zum zweiten Mal zur Ordnung gerufen werden, gleichzeitig das Wort.*
- Abs. 2 *Das Präsidium fordert Mitglieder, die fortgesetzt die Ordnung stören, auf, den Saal zu verlassen. Eine Rückkehr ist frühestens auf den folgenden Sitzungshalbtag möglich. Kommt ein Mitglied der Aufforderung zum Verlassen des Saales nicht nach, beschliesst das Plenum über den Ausschluss für die Dauer der Sitzung. Weigern sich Ausgeschlossene, den Saal zu verlassen, lässt sie das Präsidium abführen. <sup>1</sup>*
- Abs. 3 *Im Falle der Ruhestörung ist das Präsidium befugt, die Sitzung zu unterbrechen oder zu vertagen.*
- Abs. 4 *Das Präsidium kann Ruhestörende von der Tribüne weisen oder die ganze Tribüne räumen lassen.*

Diese Bestimmungen ermöglichen dem Ratspräsidium, einem Ratsmitglied das Wort zu entziehen, wenn es einen präsidialen Ordnungsruf wegen beleidigender Äusserungen oder Verletzung von Verfahrensregeln missachtet. Weiter kann das Ratspräsidium ein Ratsmitglied aus dem Saal weisen oder von der Sitzung ausschliessen, wenn es trotz präsidialer Ermahnung wiederholt die Ratsverhandlungen durch Unruhe stört.

Die Verfahren beim Bund sind weitgehend gleich wie in Basel-Stadt. Nach einem Missbrauch der Abstimmungsanlage 1994 beschloss der Nationalrat folgende Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen: "*Verstösst ein Ratsmitglied in schwerwiegender Weise gegen parlamentarische Verhaltensregeln, kann das Büro einen Verweis erteilen. Das Ratsmitglied wird vom Büro angehört. Über Einsprachen des Betroffenen entscheidet der Rat ohne Diskussion*". Mit dem Parlamentsgesetz 2002 wurde als neue Sanktion bei schwerwiegenden Verstössen gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften der Ausschluss eines Ratsmitglieds aus seinen Kommissionen für bis zu sechs Monaten eingeführt. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses wurde als Sanktionsgrund neu ausdrücklich erwähnt. <sup>2</sup>

In Basel-Stadt wurden Bestimmungen zur Wahrung der Ordnungen 1930 nach unliebsamen Vorkommnissen (siehe oben bei Geschichtliche Entwicklung) auf Ersuchen des Regierungsrates in die Geschäftsordnung aufgenommen.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 09.09.2015, wirksam seit 25.10.2015 (KB 12.09.2015, Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros)

<sup>2</sup> Art. 13 ParlG; siehe dazu auch: 08.447 Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 19.08.2010, BBl 2010, S. 7345ff.



Zu Abs. 1 und 2:

Der Begriff der "Sitzung" umfasst in diesem Fall die monatliche Sitzung (Session) mit mehreren Sitzungshalbtagen.<sup>3</sup> Der Ausschluss durch das Präsidium erfolgt für mindestens den laufenden Sitzungshalbtage.

Präzedenzfälle: Beschlussprotokolle vom 20.03.2014, Seite 11; 21.05.2014, Seite 12; 17.05.2014, Seite 7; 19.11.2014, Seite 10; 17.12.2014, Seite 4; 11.02.2015, Seite 5 usw.

Sofern das Plenum den Ausschluss beschliesst, gilt dieser für die Dauer der Sitzung (Session).<sup>4</sup>

Die Ordnungsrufe (erster, zweiter und dritter Ordnungsruf) sind in das Beschlussprotokoll aufzunehmen, allenfalls mit einer stichwortartigen Begründung (vor allem, wenn fortgesetzte Ordnungsverletzungen vorliegen).<sup>5</sup>

§ 13 AB regelt die Umstände, welche zum Verlust des Sitzungsgeldes bei einem Ordnungsruf nach § 21 Abs. 2 führen.

Zu Abs. 3 und 4:

Am 3. Februar 2016 verfügte die Grossratspräsidentin im Einvernehmen mit der Kantonspolizei die Schliessung der Tribüne für die Dauer der Nachmittagssitzung und begründete dies vor der Mittagspause wie folgt:

*"Aufgrund der auf heute Nachmittag angekündigten unbewilligten Demonstrationen auf dem Marktplatz und weiterer sicherheitsrelevanter Informationen der Polizei habe ich auf Antrag der Polizei und gestützt auf § 21 Abs. 4 der Geschäftsordnung für heute Nachmittag die Zuschauertribüne schliessen lassen. Das Parlament tagt in öffentlicher Sitzung, das steht in § 96 der Kantonsverfassung. Die GR-Sitzung wird aber über Web TV übertragen und die Öffentlichkeit der Parlamentssitzung ist damit gewährleistet. Ich bitte Sie um Verständnis und hoffe, dass diese Massnahme ein einmaliger Fall bleiben wird."*<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Beschluss des Ratsbüros vom 20.10.2014, dem Rat mitgeteilt am 22.10.2014 (Beschluss-Protokoll 21. Sitzung, Amtsjahr 2014-2015, 22.10.2014 - Seite 3) Der Begriff der "Sitzung" ist im baselstädtischen Parlamentsrecht mehrdeutig und teilweise missverständlich. Überlegenswert wäre deshalb die Einführung des Begriffs der "Session" oder der "Sitzungsperiode" für die monatlich anberaumten "Sitzungen".

<sup>4</sup> Präzedenzfall: Beschlussprotokoll vom 22.04.2015, Seite 9.

<sup>5</sup> Vgl. Ratsprotokoll 2015/2016, S. 31, 64, 320, 322, 349, 460, 495, 1187 u.a.m.

<sup>6</sup> Ratsprotokoll 03.02.2016, S. 27

## 2. Behandlung der Geschäfte

### I. Allgemeines

#### § 22 Vorberatung

Abs. 1 *Der Grosse Rat beschliesst über Anträge und Entwürfe zu Gesetzen und Beschlüssen aufgrund:*

- a) *eines Ratschlags oder Berichts des Regierungsrates;*
- b) *des Berichts einer Grossratskommission oder des Ratsbüros.*

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

In vielen Kantonen kann das Parlament Sachgeschäfte nur beraten, wenn sie von einer Kommission vorberaten worden sind. Sinn dieser Vorberatung ist, in einem tauglichen Verfahren die von der Regierung gestellten Anträge effektiv zu prüfen und zu hinterfragen. Die Praxis der Parlamente, alle Anträge der Regierung vor der Beschlussfassung im Plenum in den Kommissionen zu beraten, entwickelte sich erst Mitte des 19. Jahrhunderts. Vorher war das Unmittelbarkeitsprinzip üblich, d.h. die Parlamente entschieden direkt aufgrund des - meistens mündlichen - Antrags der Regierungen.

Basel-Stadt hat das Vorberatungsprinzip verfassungsrechtlich verankert. Im Kommentar zum Entwurf für die Verfassung vom 23. März 2005 wird dazu ausgeführt: "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. ( ... ) 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.**"<sup>1</sup>

§ 22 GO entspricht wörtlich § 92 KV. Diese Bestimmung der Verfassung über die Vorberatung wurde in die GO aufgenommen, da sich im Grossen Rat immer wieder Unklarheiten über die Tragweite des Vorberatungsprinzips ergeben haben, wobei dann zur Klärung jeweils besonders auf die Verfassung hingewiesen werden musste.

Die etwas seltsam anmutende Struktur dieses Paragraphen ist historisch bedingt und bedeutet im Wesentlichen, dass der Grosse Rat nur Anträge aus seiner Mitte und Anträge des Regierungsrates berät, nicht aber Eingaben von Dritten (Verbänden, Einzelpersonen). Bei der Bereinigung der GO und der AB bezüglich der Anpassungen im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Gerichtsorganisationsgesetzes per 01.07.2016 wurde die Erwähnung des

<sup>1</sup> [BUSER STAATSRECHT], Rz. 466

Gerichtsrates in § 22 GO irrtümlicherweise vergessen. Allerdings ergibt sich die Kompetenz des Gerichtsrates, dem Parlament direkt Berichte und Anträge zu unterbreiten, aus § 9 Abs. 1 GOG.

Zu Abs. 1:

Ein Ratschlag oder Bericht<sup>2</sup> des Regierungsrates wird aufgrund von Abs. 2 einer Kommission zur Vorberatung überwiesen. Wenn diese Kommission im Rat mündlich berichtet, wird der Beschlussentwurf des Ratschlags in Beratung gezogen. Berichtet die Kommission schriftlich, wird der Beschlussentwurf der Kommission beraten und der Beschlussentwurf im Ratschlag des Regierungsrates ist nicht mehr Gegenstand der Beratung.<sup>3</sup> Siehe auch § 53 AB (Statistik).

Zu Abs. 2:

Verfahrensleitende Beschlüsse sind insbesondere die Zuweisungen von Ratschlägen an Grossratskommissionen, die Überweisung und die Abschreibung von Vorstössen.

Dass der Beschluss über die Ergreifung des Kantonsreferendums nicht der Vorberatung untersteht, ergibt sich aus der zeitlichen Dringlichkeit eines Beschlusses, da der Zeitraum für ein Referendum gegen ein Bundesgesetz nur 100 Tage beträgt<sup>4</sup> und die Organisation eines Landesreferendums bei acht Kantonen einige Zeit in Anspruch nimmt. Vgl. dazu auch § 53 GO (Landesreferendum).<sup>5</sup>

Ausführlich zum Vorberatungsprinzip auf kantonaler Ebene siehe Kommentar zum Entwurf für eine neue KV in Basel-Stadt, publiziert auf CD unter B/Nr. 802b (Kommissionsberichte und Schreiben) in [BUSER/ALBRECHT], S. 72 [855].

---

<sup>2</sup> Ein **Ratschlag** des Regierungsrates enthält einen Antrag an den Grossen Rat für einen referendumsfähigen Beschluss (Erlass, Aufhebung oder Änderung von Gesetzen, Ausgaben über der Referendumsgrenze von Fr. 1.5 Mio). **Berichte** des Regierungsrates enthalten Anträge zu nicht referendumsfähigen Beschlüssen (z. B. Jahresberichte, Ausgabenberichte für Finanzbeschlüsse unterhalb der Referendumsgrenze). Eine weitere Kategorie bilden die **Schreiben** des Regierungsrates mit Anträgen zu parlamentarischen Vorstössen, bei welchen die Beschlüsse als verfahrensleitende Beschlüsse gelten und deshalb nicht formell publiziert werden. Diese Schreiben unterstehen auch nicht dem Vorberatungsprinzip.

<sup>3</sup> Beim Bund berichten die Kommissionen zu Botschaften des Bundesrates in der Regel mündlich; ihre Änderungsanträge (= Beschlussentwurf) werden aber schriftlich gestellt.

<sup>4</sup> Art. 141 BV

<sup>5</sup> Präzedenzfälle s. Geschäft 03.7618 (zustimmender GRB vom 10.09.2003) sowie Geschäft 15.5406 (ablehnender GRB vom 16.09.2015, Ratsprotokoll S. 814 ff.)

**§ 23 Beschlussfähigkeit, Präsenzfeststellung <sup>1</sup>**

*Abs. 1 Für Beschlüsse und Wahlen des Grossen Rates ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder erforderlich, bei der Beschlussfassung über Begnadigungsgesuche diejenige von wenigstens 60 Mitgliedern.*

*Abs. 2 Um die Beschlussfähigkeit zu überprüfen, kann das Präsidium jederzeit die Präsenz feststellen lassen. <sup>2</sup>*

Zu Abs. 1:

Gemäss § 98 KV ist der Rat bei Anwesenheit der Hälfte seiner Mitglieder beschlussfähig.<sup>3</sup>

In § 29 KV[1875] ebenso wie in § 35 KV[1889] war die Beschlussfähigkeit des Grossen Rates auf 50 von 130 Mitgliedern festgelegt. Dieses Quorum wurde jeweils in den Geschäftsreglementen/Geschäftsordnungen repliziert. Von 1875 bis 2005 war demnach lediglich eine Minderheit der Mitglieder zur Beschlussfähigkeit erforderlich.

Zu Abs. 2:

Wird festgestellt, dass die Beschlussfähigkeit nicht mehr gegeben ist, muss die Sitzung abgebrochen (oder mindestens bis zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit unterbrochen) werden, da der Rat keine gültigen Beschlüsse mehr fassen kann. Idealerweise wird das Präsidium bei vermuteter Beschlussfähigkeit eine Abstimmung zur Feststellung der Präsenz mit einer Vorlaufzeit von wenigen Minuten ankündigen.<sup>4</sup>

Im Weiteren ist zu beachten, dass bei einer Präsenzfeststellung nach dieser Bestimmung die Abwesenden den Anspruch auf das Sitzungsgeld verlieren (§ 13 Abs. 2 AB).

Beim Bund lautet der Begriff "Verhandlungsfähigkeit", nicht "Beschlussfähigkeit".<sup>5</sup> Das "jederzeit" in Abs. 2 führt aber de facto auch zu einer Prüfung der Verhandlungsfähigkeit. Bei strikter Beschränkung auf "Beschlussfähigkeit" könnte der Rat weiter beraten, solange keine Beschlüsse gefällt werden müssen. Die Feststellung der Beschlussfähigkeit dürfte nicht jederzeit, sondern

---

<sup>1</sup> § 23 Titel in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> § 23 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> § 98 KV: "Das Plenum des Grossen Rates und seine Kommissionen sind beschlussfähig, wenn die Hälfte der Mitglieder anwesend ist."

<sup>4</sup> Präzedenzfall 17.12.2009, ca. 10:30 Uhr, Protokoll Seite 1007

<sup>5</sup> Art. 159 Abs. 1 BV

nur unmittelbar vor einer Beschlussfassung erfolgen.

§ 6 Abs. 2 des Begnadigungsgesetzes (SG 258.100) legt weitere Quorumsbestimmungen fest. Siehe hierzu § 41 GO.

Zudem obliegt die Wahl einer Ombudsfrau/eines Ombudsmanns einem besonderen Quorum (absolutes Mehr der Mitglieder des Grossen Rates, also 51 Stimmen).<sup>6</sup> Auch Grossratsbeschlüsse über die Anerkennung von Kirchen unterliegen gemäss § 133 Abs. 3 KV demselben Quorum.

Vgl. auch die Liste mit besonderen Präsenz- und Beschlussquoren bei § 29 GO.

---

<sup>6</sup> § 2 des Gesetzes betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau / Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt, SG 152.900

**§ 24 Tagesordnung**

*Abs. 1 Zu Beginn der Sitzung wird die von der Präsidentin oder vom Präsidenten im Einvernehmen mit dem Regierungsrat aufgestellte Tagesordnung bereinigt. Hat der Grosse Rat die Tagesordnung genehmigt, kann nur mit einem Mehr von zwei Dritteln der Stimmen davon abgewichen werden.*

Die Tagesordnung enthält alle für die aktuelle Sitzung behandlungsreifen Geschäfte. Behandlungsreif sind alle Geschäfte (Dokumente), welche mindestens drei Wochen vor der Sitzung den Ratsmitgliedern zugestellt wurden. Näheres dazu siehe Ausführungen zu § 20 AB.

Das "Einvernehmen mit dem Regierungsrat" besteht darin, dass dieser den Entwurf zur Tagesordnung vorgängig erhält und allfällig notwendige Terminierungen (Abwesenheiten von Mitgliedern des Regierungsrates) oder Änderungen der Reihenfolge der Geschäfte anregen kann. Über solche von der Regierung gewünschte Terminierungen entscheidet das Ratspräsidium, wenn möglich im Einvernehmen mit den zuständigen Kommissionspräsidenten. Stimmt das Ratspräsidium der Terminierung vor Redaktionsschluss der Tagesordnung<sup>1</sup> zu, kann diese bereits in die gedruckte Fassung aufgenommen werden.

Die Mitwirkung des Regierungsrates beschränkt sich daher nach einer eingespielten Usanz auf die Reihenfolge der Traktandierung und bezieht sich nicht auf den Bestand der zu traktandierenden Geschäfte. Im Zweifelsfall entscheidet das Ratspräsidium, welches auch die Tagesordnung unterschreibt.

Die abschliessende Kompetenz des Ratspräsidiums, die Tagesordnung vorzuschlagen, wurde 1955 explizit in die Geschäftsordnung aufgenommen.<sup>2</sup>

Das Zweidrittelmehr für die nachträgliche Änderung der Tagesordnung ist auch erforderlich, wenn Geschäfte bezüglich der Reihenfolge verschoben werden sollen. Wird ein Antrag zur nachträglichen Änderung der Tagesordnung nicht bestritten, kann von der Zustimmung eines Zweidrittelmehrs ausgegangen werden und eine Abstimmung kann entfallen. Im Zweifelsfall entscheidet das Ratspräsidium, ob es eine Abstimmung durchführen will.

Ein Antrag auf Abbruch (oder Weiterführung) der Sitzung ist nicht als Antrag zur Tagesordnung, sondern als Ordnungsantrag gem. § 24 AB zu behandeln (einfaches Mehr).

---

<sup>1</sup> "Redaktionsschluss" s. Fussnote zu § 1 GO

<sup>2</sup> Bericht 5102 des Büros vom 25.03.1955, Ratsprotokoll vom 28.04.1955

**§ 25 Rückzug von Vorlagen**

*Abs. 1 Der Regierungsrat kann seine Vorlagen und Berichte, nachdem sie den Ratsmitgliedern zugestellt worden sind, ohne Zustimmung des Grossen Rates nicht zurückziehen.*

Der Rückzug ist grundsätzlich eine einseitige Willenserklärung des Regierungsrats, die zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Grossen Rates bedarf.

Da es sich beim Rückzug einer Vorlage um einen Antrag zu einem verfahrensleitenden Beschluss handelt, ist dieser nicht zwingend einer Kommission zur Vorberatung zu überweisen. Sofern das Geschäft aber bereits einer Kommission zugewiesen wurde, empfiehlt sich die Zuweisung des Antrags des Regierungsrates zum Rückzug an die gleiche Kommission.<sup>1</sup>

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass der Regierungsrat nachträglich beantragt, auf einen Ratschlag oder einen Bericht nicht einzutreten. Auch hier liegt die Entscheidungskompetenz wiederum beim Grossen Rat.

---

<sup>1</sup> Präzedenzfall: Rückzug der Vorlage Ratschlag und Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes betreffend die Feuerwehr, Schreiben des Regierungsrates vom 3.11.2006, Geschäft 02.2323. Dieses Geschäft wurde im Jahr 2003 der JSSK zugewiesen. Da sich diese Kommission bereits mit dem Feuerwehrgesetz befasst hatte, wurde ihr auch der Antrag auf Rückzug zugewiesen. Auf Antrag der JSSK beschloss der Grosse Rat am 14.12.2006 einstimmig, dem Antrag auf Rückzug zuzustimmen, womit das Geschäft für den Grossen Rat erledigt war (Ratsprotokoll 14.12.2006, S. 751 f.)

**§ 26 Rückständebericht**

Abs. 1 *Über alle unerledigten Aufträge hat der Regierungsrat alle zwei Jahre, jeweils auf Ende des Kalenderjahres, dem Grossen Rat eine departementsweise geordnete Liste vorzulegen.*

Der Rückständebericht <sup>1</sup> wird jeweils per Ende der geraden Jahre erstellt und dem Grossen Rat zu Beginn des folgenden Jahres zugestellt. Das Ratsbüro, welches gemäss § 18 Abs. 2, lit. e GO zuständig ist für die Überwachung der einzuhaltenden Fristen, prüft den Bericht und bespricht diesen gegebenenfalls mit dem Regierungsrat.

Der Grosse Rat nimmt den Bericht an der folgenden Sitzung formell zur Kenntnis. Bei der Entgegennahme neuer Geschäfte könnte ein Antrag auf Traktandierung gestellt werden. Dazu gibt es keine Präzedenzfälle.

Bereits im Geschäftsreglement von 1865 ist ein mündlicher Bericht über Rückstände erwähnt.<sup>2</sup>

In der GO vom 28.04.1938 wurde für den Rückständebericht eine jährliche Berichterstattung festgehalten.<sup>3</sup>

Am 11.10.1962 wurden die Formulierung "*in der letzten ordentlichen Sitzung des Amtsjahres*" durch "*in zweijährigem Turnus auf Ende eines Kalenderjahres*" ersetzt.

In der GO[1975] wurde schliesslich die heute noch geltende Fassung von § 26 formuliert.

Wenn sich ausserhalb dieses Zweijahres-Rhythmus Auffälligkeiten bei der Zahl von Fristverletzungen ergeben, kann das Ratsbüro jederzeit unter Berufung auf § 18 Abs. 2, lit. e GO an den Regierungsrat gelangen und Auskünfte zu ausstehenden Berichten einholen.

---

<sup>1</sup> Letzte Rückständeberichte: Dok. 18.1646.01 (per Ende 2018);  
Dok. 16.1908.01 (per Ende 2016); Dok. 14.1869.01 (per Ende 2014);  
Dok. 12.2073.01 (per Ende 2012); Dok. 10.2284.01 (per Ende 2010);  
Dok. 08.2057.01 (per Ende 2008); Dok. 06.2102.01 (per Ende 2006);  
Dok. 05.0032.01 (per Ende 2004); Dok. 03.0059.01 (per Ende 2002)

<sup>2</sup> § 25 GR[1865]: "*Ueber unerledigte Rückstände ist in der letzten ordentlichen Sitzung des Amtsjahres das Erforderliche mitzuthellen.*"

<sup>3</sup> § 30 GO[1938]: "*Der Regierungsrat hat über die zur Beratung ihm überwiesenen Gegenstände und sonstigen Aufträge in angemessener Frist Bericht zu erstatten und über alle unerledigten Aufträge **in der letzten ordentlichen Sitzung des Amtsjahres** einen gedruckten Bericht vorzulegen, worin anzugeben ist, ob und wie die einzelnen Aufträge seit ihrer Erteilung behandelt oder erledigt worden sind.*"



**§ 27 Teilnahme des Regierungsrates**

**Abs. 1** *Die Mitglieder des Regierungsrates vertreten die Geschäfte ihrer Departemente im Grossen Rat. Sie nehmen nach Möglichkeit auch an den übrigen Verhandlungen des Rates teil.*

Die Mitglieder des Regierungsrates können sich notfalls - beispielsweise bei Krankheit oder längerer Ortsabwesenheit - auch durch Regierungskolleginnen oder -kollegen vertreten lassen. Sie haben ihre Vertretung dem Ratspräsidium rechtzeitig vor Beginn der Sitzung anzuzeigen. Bei kurzzeitiger Verhinderung kann der Grosse Rat auch die Tagesordnung umstellen, um eine Anwesenheit zu ermöglichen.

Der Ausdruck "Geschäfte ihrer Departemente" ist zwar landläufig verständlich, aber rechtlich nicht korrekt: Es sind immer Geschäfte des RR, für welche in der Regel ein Departement die Federführung hatte und dessen Vorsteher oder Vorsteherin das Geschäft des Regierungsrates im Grossen Rat vertritt.

Dass die Mitglieder des Regierungsrates nur "nach Möglichkeit" an den Verhandlungen - gemeint sind damit auch die übrigen Verhandlungen des Grossen Rates (also auch wenn es nicht um Geschäfte ihres jeweiligen Departementes geht) - des Grossen Rates teilnehmen, steht im Widerspruch zur Verfassung, welche in § 100 Abs. 2 die Mitglieder des Regierungsrates verpflichtet, mit beratender Stimme an den Verhandlungen teilzunehmen.<sup>1</sup> Allerdings fehlt es dem Grossen Rat und seinen Organen an geeigneten Mitteln, um diese Verfassungsbestimmungen gegenüber dem Regierungsrat in jedem Fall durchzusetzen.

In der GO wurde diese klare und eindeutige Verfassungsbestimmung nur noch als Sollvorschrift formuliert. Sie soll als Einladung an den Regierungsrat verstanden werden vor dem Hintergrund, dass man die Mitglieder des Regierungsrates gerne häufiger an den Sitzungen dabeihaben möchte. Dies in der Meinung, dass damit auch eine für beide Seiten wichtige Tuchfühlung ermöglicht wird, indem der Regierungsrat Kontakte pflegen kann und der informelle Meinungs Austausch gefördert wird. Zudem ist es in vielen anderen Kantonen<sup>2</sup> und Gemeinden selbstverständlich, dass der Regierungs- bzw. Gemeinderat an den Parlamentssitzungen dabei ist. Die Regierungspräsidentin bzw. der Regierungspräsident schliesslich kann durch ihre/seine Präsenz ihre bzw. seine Koordinationsaufgaben wahrnehmen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> § 100 Abs. 2 KV: "*Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme teil.*"

<sup>2</sup> Im Kanton SO hat sich der RR vor einiger Zeit auf Anfrage der Ratsleitung des Kantonsrates sogar ausdrücklich dafür ausgesprochen, dass der Gesamtregierungsrat in corpore an den Parlamentssitzungen teilnehmen solle und wolle.

<sup>3</sup> Bericht 06.5165.02 der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (Totalrevision GO/AB 2006), Seite 10

**§ 27a<sup>1</sup> Teilnahme der Gerichte**

**Abs. 1** *Die oder der Vorsitzende des Gerichtsrats nimmt an den Sitzungen des Grossen Rates zum Budget, zur Jahresrechnung und zum Tätigkeitsbericht des Gerichtsrats und der Gerichte teil.*

**Abs. 2** *Das Ratsbüro kann die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Gerichtsrates oder die Vorsitzenden Präsidien einzelner Gerichte für weitere, die Gerichte betreffende Geschäfte zu den Grossratssitzungen beziehen.*

Mit der Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG)<sup>2</sup> vom 03.06.2015 wurden die Gerichte auch administrativ von der Exekutive unabhängig. Bis zu diesem Zeitpunkt mussten Anträge der Gerichte an das Parlament über den Regierungsrat einreicht werden.

Das GOG bestimmt, dass die Vorsitzende Präsidentin oder der Vorsitzende Präsident des Appellationsgerichts den Gerichtsrat gegenüber dem Grossen Rat vertritt.<sup>3</sup> Dass der oder die Vorsitzende des Gerichtsrats an den Sitzungen des Grossen Rates wie der Regierungsrat nur mit beratender Stimme - und mit Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht - teilnimmt, ist in Abs. 1 nicht ausdrücklich formuliert, ergibt sich aber aus der Gleichstellung dieser Funktion mit den Mitgliedern des Regierungsrates in § 28 AB.<sup>4</sup>

Während für die Sitzungen des Grossen Rates zum Budget, zur Jahresrechnung und zum Tätigkeitsbericht des Gerichtsrates und der Gerichte die Teilnahme der oder des Vorsitzenden des Gerichtsrates vorgeschrieben ist, bleibt es bei der Beratung weiterer Gerichtsgeschäfte dem Ratsbüro überlassen, wen es zu den Plenumsitzungen des Grossen Rates bezieht: den Gerichtsrat oder auch die Vorsitzenden Präsidien einzelner Gerichte.<sup>5</sup>

Mit dem Präsidium des Gerichtsrates hat das Ratsbüro vereinbart, dass es zu den in Abs. 1 genannten Sitzungen von Gesetzes wegen als eingeladen gilt. Ebenso für Geschäfte, in denen dem Gerichtsrat das Antragsrecht im Grossen

---

<sup>1</sup> *Eingefügt am 03.06.2015, wirksam seit 01.07.2016 (KB 06.06.2015) [Bericht der JSSK 14.0147.01]*

<sup>2</sup> SG 154.100, Geschäft 14.0147 (Ratschlag und Bericht der JSSK)

<sup>3</sup> § 8 Abs. 3 GOG sowie § 9 Abs. 1 GOG: "Der Gerichtsrat vertritt die Gerichte im Rahmen seiner Kompetenzen gegenüber dem Grossen Rat und dem Regierungsrat."

<sup>4</sup> § 28 AB: "Die Mitglieder des Regierungsrates und die Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte sind, soweit keine besonderen Regelungen gelten, den Mitgliedern des Grossen Rates gleichgestellt bezüglich Worterteilung, Antragstellung und Redezeit."

<sup>5</sup> Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros, S. 2

Zum Begriff "Vorsitzende Präsidien": jedes der vier Gerichte besteht aus mehreren Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten und mehreren Richterinnen/Richtern. Jedes Gericht bestimmt eine Vorsitzende Präsidentin bzw. einen Vorsitzenden Präsidenten. Vgl. u. a. § 8 Abs. 2 GOG (SG 154.100).

Rat zukommt. Für weitere Plenumsitzungen, an denen Geschäfte traktandiert sind, die die Gerichte betreffen, wird das Ratsbüro entscheiden, welche Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte es zur Sitzung einlädt.

Das Präsidium des Gerichtsrates, bzw. andere Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte sind gemäss den Bestimmungen in § 28 AB insbesondere bezüglich der Redezeit und des jederzeitigen Rechts auf Antragstellung im Grossen Rat den Mitgliedern des Regierungsrates gleichgestellt.

## **II. Abstimmungen**

### **§ 28 Abstimmungsverfahren; Wiedererwägungen**

- Abs. 1 Vor einer Abstimmung gibt das Präsidium die vorliegenden Anträge bekannt und schlägt den Abstimmungsmodus vor. Bei Einsprachen entscheidet das Plenum.*
- Abs. 2 Abänderungsanträge sind vor den Hauptanträgen zur Abstimmung zu bringen. Es dürfen sich nie mehr als zwei Anträge gegenüberstehen.*
- Abs. 3 Beschlüsse können, sofern die Schlussabstimmung noch nicht stattgefunden hat, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Wiedererwägung gezogen werden.*
- Abs. 4 Die Präsidentin oder der Präsident stimmt nicht mit, gibt jedoch bei Stimmgleichheit den Stichentscheid. In diesem Falle hat sie oder er das Recht, den Stichentscheid zu begründen.*

Für das Festlegen des Vorgehens bei Abstimmungen ist es notwendig, eine Balance zwischen Gesetz, Logik und politischer Akzeptanz zu finden. Es gibt keine allgemeingültige Methode. Bereits beim Festlegen der Abstimmungsvorgehensweise kann das Resultat der Abstimmung beeinflusst werden.

Ziel des Vorgehens bei Abstimmungen ist es, die grösstmögliche Legitimation eines Entscheides im Rat herzustellen. § 30 AB regelt zudem, dass (abgesehen von bestimmten Ausnahmen), über unbestrittene Anträge nicht abgestimmt wird.

Zu Abs. 1:

Transparenz über die Abstimmungsvorgehensweise ist das Hilfsmittel für die Verhandlungsführung. Dabei ist zu beachten, dass bei gleichwertigen Anträgen der aus einer Abfolge von Abstimmungen resultierende Entscheid der Mehrheit nicht dem Willen der Mehrheit entsprechen muss. Das Mehrheitsprinzip ist daher unzuverlässig. Wenn mehrere Anträge zu einem Gegenstand vorliegen, sind paradoxe Entscheide nicht auszuschliessen.

Der Abstimmungsmodus (Abstimmungshierarchie) bestimmt, welche Anträge einander in welcher Reihenfolge gegenübergestellt werden und - bei Eventualabstimmungen - für welche Anträge jeweils mit JA oder NEIN gestimmt wird. Einsprachen gegen den vom Präsidium vorgeschlagenen Abstimmungsmodus werden als Ordnungsanträge gem. § 24 AB behandelt (zweimal drei Minuten Redezeit für Antragsteller und Gegenantrag, einfaches Mehr).

Zu Abs. 2:

Bei der Konstruktion der Abstimmungshierarchie hat es sich bewährt, darauf zu achten, dass bei mehreren gleichrangigen Anträgen zunächst die inhaltlich am

weitesten entfernten einander gegenübergestellt werden, in der Erkenntnis, dass "Wahrheit" (oder der Kompromiss) wohl in der Mitte liegt. Im Nationalrat und im Ständerat wird allerdings eine gegenteilige Praxis angewendet<sup>1</sup>.

In der letzten Abstimmung im Bereinigungsverfahren sollte aber der Antrag der Kommission (Hauptantrag) noch "im Rennen" sein, was bedeutet, dass zunächst nur die Abänderungsanträge einander gegenübergestellt werden. Über einen Antrag auf Streichung einer Bestimmung ist erst abzustimmen, nachdem diese bezüglich aller Anträge bereinigt wurde. Das entspricht auch der Praxis im Bundesparlament.<sup>2</sup>

Das Prinzip, dass in einer Abstimmung nur zwei Anträge einander gegenübergestellt werden können, verbessert die Transparenz der Entscheidungsfindung, kann jedoch zu letztlich unerwünschten oder gar unerwarteten Ergebnissen führen (taktisches Abstimmungsverhalten). Diverse Kantone kennen deshalb ein Verfahren, um mehrere gleichartige Anträge untereinander nach dem Ausschlussprinzip auszumehren (Cup-System).<sup>3</sup>

Zu Abs. 3:

Diese Bestimmung kommt insbesondere bei Gesetzesberatungen und umfangreichen Beschlüssen, z.B. zu bauplanerischen Vorlagen, zum Tragen. Die Beratung in einer Zweiten Lesung richtet sich nach § 22a AB und stellt keine Wiedererwägung im Sinne dieses Absatzes dar. Bei einer Zweiten Lesung ist die Detailberatung frei, das heisst, dass auch in der Ersten Lesung gestellte und abgelehnte Anträge erneut wieder gestellt werden können, ohne dass dazu ein Zweidrittelmehr erforderlich ist.

Das besondere Quorum für Wiedererwägungsanträge (geläufiger ist der Begriff "Rückkommensanträge") soll verhindern, dass knappe Entscheide nach einer leicht veränderten Präsenz im Saal ohne neue Erkenntnisse wieder "gekipp" werden.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 79 Abs. 2 ParlG: "*Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge ist dabei so auszugestalten, dass von den Anträgen mit der kleinsten inhaltlichen Differenz schrittweise bis zu denjenigen mit der grössten Differenz aufgestiegen werden kann.*"

<sup>2</sup> Art. 79 Abs. 3 ParlG.

<sup>3</sup> Geschäftsreglement des Kantonsrates Zürich, § 30.

<sup>4</sup> Dieses Phänomen zeigte sich auch im Bundesparlament. Das führte zur Vorschrift, dass ein Ordnungsantrag auf Wiederholung einer Abstimmung, mit welcher ein Rat seine Beratung eines Geschäftes abschliesst, nur im unmittelbaren Anschluss an die Abstimmung gestellt werden darf (Art. 76 Abs. 3<sup>er</sup> ParlG). Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat dazu in ihrem Bericht 16.457 vom 18.08.2017 ausführlich Stellung genommen und Lösungen aufgezeigt (Bundesblatt 2017, S. 6815 ff.).

Zu Abs. 4:

Das Stimmrecht des Präsidiums wird in den schweizerischen Parlamenten unterschiedlich geregelt. In vielen Fällen - wie in Basel-Stadt - nimmt das Präsidium an der Abstimmung nicht teil und ist dafür verpflichtet, bei Stimmgleichheit einen Stichentscheid zu fällen. Eine andere Praxis ist, dass das Präsidium mitstimmt, dass aber im Falle eines Patts seine Stimme doppelt zählt (z.B. Kantonsrat SO, Gemeinderat der Stadt Zürich).

In einzelnen Parlamenten enthält sich das Präsidium bei Abstimmungen mit einfachem Mehr der Stimme, beteiligt sich aber an der Abstimmung, wenn ein besonderes Quorum vorgeschrieben ist, weil in einem solchen Fall ein Stichentscheid nicht zum Tragen kommt (z.B. Kantonsrat Zürich).<sup>5</sup>

Dass im Grossen Rat das Ratspräsidium gemäss Abs. 4 auch dann nicht mitstimmt, wenn es um ein Quorum geht, bei welchem die Zahl der Anwesenden oder die Zahl der Mitglieder des Rates eine Rolle spielt (vgl. unten die Aufstellung bei § 29 GO), ist ein verfassungsrechtlich problematischer Mangel.

---

<sup>5</sup> Geschäftsreglement des Kantonsrates Zürich, § 33.

**§ 29 Mehr <sup>1</sup>**

- Abs. 1 *Sofern Verfassung und Gesetz nichts anderes festlegen, entscheidet das einfache Mehr der Stimmen*
- Abs. 1<sup>bis</sup> *Benötigt ein Beschluss zwei Drittel der Stimmen, bleiben die Enthaltungen unberücksichtigt. <sup>2</sup>*
- Abs. 2 *Die Beschlussfassung über die Aufhebung der Immunität gemäss § 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung sowie über die dringliche Inkraftsetzung eines Gesetzes oder Beschlusses gemäss § 84 der Kantonsverfassung bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. <sup>3</sup>*
- Abs. 3 *Die Überschreitung der Vorgabe gemäss § 4 des Finanzhaushaltsgesetzes bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen.*

Hier besteht ein wichtiger Unterschied zum Bundesrecht: Dort schreibt die Verfassung das einfache Mehr vor, nur die Verfassung kann Ausnahmen vorsehen (Art. 159 Abs. 2 und 3 BV), nicht aber das Gesetz.

Vorschriften über qualifizierte Mehrheiten sind nicht unumstritten: Ein qualifiziertes Mehr setzt das grundsätzliche demokratische Mehrheitsprinzip ausser Kraft, indem eine Minderheit über die Mehrheit obsiegen kann. Es braucht daher besondere Gründe für ein qualifiziertes Mehr. Auf Bundesebene liegen im Fall des dringlichen Bundesgesetzes solche Regeln vor: Hier setzt das Parlament vorübergehend ein Recht des ihm übergeordneten Souveräns ausser Kraft. Die beiden anderen mit absolutem Mehr zu fassenden Beschlussarten (Ausgabenbremse/Schuldenbremse) können als eine fragwürdige Selbstbeschränkung des Parlamentes und des demokratischen Prinzips der Mehrheitsmeinung betrachtet werden. Das gilt auch für entsprechende Regelungen auf kantonaler Ebene.

Zu Abs. 1<sup>bis</sup>:

Das Zweidrittelmehr ist erreicht, wenn mindestens doppelt so viele JA-Stimmen wie NEIN-Stimmen vorliegen. Stimmenthaltungen fallen für die Berechnung des Mehrs nicht in Betracht. Ein Stichentscheid kommt in diesem Fall nicht zum Tragen. Es empfiehlt sich, die Abstimmungsfrage immer so zu formulieren, dass das Zweidrittelmehr die JA-Stimmen betrifft.

---

<sup>1</sup> *Fassung vom 9. September 2015, wirksam seit 25. Oktober 2015 (KB 12.09.2015, Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros)*

<sup>2</sup> *Eingefügt am 9. September 2015 (s. Fussnote 1)*

<sup>3</sup> *§ 29 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 7. 12. 2011 (wirksam seit 6. 6. 2012; Geschäftsnr. 11.5254).*

Zu Abs. 2:

Als anwesend gilt, wer bei der Abstimmung JA, NEIN oder Enthaltung gestimmt hat<sup>4</sup>. Faktisch werden daher die Stimmenthaltungen als NEIN-Stimmen gewertet. Präzedenzfälle gibt es dazu in neuerer Zeit keine.

Zu Abs. 3:

Diese Bestimmung bezieht sich auf die Nettoschuldenquote (sogenannte Schuldenbremse). Präzedenzfälle für Beschlüsse gemäss Abs. 3 gibt es in neuerer Zeit keine.

### Übersicht über besondere Quoren

**a) Einfache Zweidrittelmehr-Quoren (GO und AB):**

(doppelt so viele JA-Stimmen als NEIN-Stimmen, § 29 Abs. 1<sup>bis</sup> GO)

- § 6 Abs. 2 GO: Parlamentarische Immunität
- § 24 GO: Nachträgliche Änderung der Tagesordnung
- § 28 Abs. 3 GO: Wiedererwägung von Beschlüssen (Rückkommen)
- § 29 Abs. 3 GO: Schuldenbremse (§ 4 FHG)
- § 31 Abs. 3 GO: Offene Wahlen im Plenum
- § 54 GO: Beschlussfassung zu Resolutionen
- § 63 Abs. 3 GO: Gesamterneuerung der Kommissionen
- § 82 Abs. 2 GO: Abweichende Grösse von Spezialkommissionen
- § 84 Abs. 1 GO: Wahl der Spezialkommissionen im Plenum
- § 86 Abs. 2 GO (gleichlautend § 58 AB):  
Abweichungen von den Ausführungsbestimmungen
- § 20 Abs. 2 AB: Dringende Behandlung von Geschäften
- § 27 AB: Schliessung der Rednerliste
- § 40 Abs. 2 AB: Dringlichkeit von Interpellationen
- § 43a Abs. 5 AB: Unklarheiten bei der Globalverteilung der Sitze

---

<sup>4</sup> Es ist denkbar und auch durchaus zulässig, dass ein Ratsmitglied im Saal tatsächlich anwesend ist, sich aber nicht an der Abstimmung beteiligt. Das Ratsmitglied hat dann weder JA noch NEIN noch ENTHALTUNG gestimmt und wird für die Ermittlung des Quorums bei den in Abs. 2 aufgezählten Fällen nicht mitgezählt.



**b) Qualifizierte Zweidrittelmehr-Quoren:**

Zwei Drittel der **anwesenden Mitglieder**, § 29 Abs. 2 GO:

§ 79 Abs. 2 KV:     Aufhebung der Immunität

§ 84 KV:             Dringliche Inkraftsetzung von GR-Beschlüssen

Zwei Drittel der **Mitglieder** (67):

§ 65 GOG:            Amtsenthebungsverfahren

**c) Andere vom einfachen Mehr abweichende Quoren:**

- Mehrheit der Ratsmitglieder (51 von 100)<sup>5</sup>:  
§ 2 Abs. 1 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann):  
Wahl der Ombudsperson
- 51 Mitglieder (unabhängig von der aktuellen Zahl der Mitglieder)  
§ 133 KV (ebenso § 35 AB): kantonale Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften
- Mehrheit, mind. aber 40 JA-Stimmen bei mind. 60 Anwesenden<sup>6</sup>:  
§ 2 Abs. 1 Begnadigungsgesetz: Zustimmung zu einer Begnadigung  
§ 78 Abs. 2 GO: Einsetzung einer PUK

---

<sup>5</sup> Sinkt die Zahl der Mitglieder aufgrund von Vakanzen (Todesfälle oder kurzfristige Rücktritte) vorübergehend unter 100, kann dieses Quorum tiefer als 51 sein.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Ausführungen zu § 41 GO (hier: Zusammenspiel Begnadigungsgesetz und Geschäftsordnung) sowie zu § 78 Abs. 2 GO

**§ 30 <sup>1</sup> Namentliche Abstimmung [aufgehoben]**

Der 2011 aufgehobene § 30 GO bezog sich auf das Verfahren der offenen Abstimmung mit Handerheben und sah vor, dass 10 Ratsmitglieder eine namentliche Abstimmung verlangen konnten. Mit dem konsequenten Einsatz der Abstimmungsanlage und der öffentlich zugänglichen Ergebnisse aller Abstimmungen wurde diese Bestimmung weitgehend obsolet. Für den Fall, dass die Anlage ausnahmsweise nicht verfügbar sein sollte oder aus anderen Gründen nicht benützt wird, wurde diese Regel in den neuen § 30a Abs. 3 AB übernommen.<sup>2</sup>

Die Ergebnisse der namentlichen Abstimmungen wurden seit jeher im Ratsprotokoll<sup>3</sup> aufgeführt. Ab September 2010 wurden auch die Namen derjenigen, welche eine namentliche Abstimmung verlangt hatten, im Protokoll festgehalten.<sup>4</sup> In den letzten Jahren vor der Einführung der Abstimmungsanlage wurden etwa fünf Prozent aller Abstimmungen unter Namensaufruf durchgeführt, im Amtsjahr 2010/2011 waren es 16 Abstimmungen. Die Abstimmung unter Namensaufruf dauerte jeweils vier bis fünf Minuten.

---

<sup>1</sup> § 30 aufgehoben durch GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> Bericht 11.5254.01 des Ratsbüros

<sup>3</sup> Zum Begriff Ratsprotokoll s. Ausführungen zu § 4 GO

<sup>4</sup> Ratsprotokoll 08.09.2010, Seite 639.

### **III. Wahlen**

#### **§ 31 Wahlverfahren**

- Abs. 1 Wahlen, die nicht dem Ratsbüro übertragen sind, erfolgen geheim. Vor der Wahl werden die Namen der kandidierenden Personen bekannt gegeben; eine inhaltliche Diskussion über kandidierende oder vorgeschlagene Personen findet nicht statt. <sup>1</sup>*
- Abs. 2 Die Präsidentin oder der Präsident ist bei Wahlen stimmberechtigt.*
- Abs. 3 Wenn nicht mehr Kandidatinnen oder Kandidaten vorgeschlagen sind, als gewählt werden können, kann der Grosse Rat mit zwei Dritteln der Stimmen offene Wahl beschliessen.*

Die Regel der geheimen Personenwahl bei politischen Ämtern stammt aus der Zeit vorparlamentarischer Ratsversammlungen. So wurden die Mitglieder der Ratskörperschaften (Senate) freier Reichsstädte schon seit Jahrhunderten geheim gewählt. Jedoch wurden auch viele Personen, die mit Kompetenzen ausgestattet waren, durch die Fürsten ernannt. Ausgenommen davon waren die Parlamentspräsidenten und die meisten Rektoren von Universitäten, die schon im 19. Jahrhundert geheim gewählt wurden. Ebenfalls besteht seit der Mitte des 17. Jahrhunderts die zwingende Vorschrift, dass die Papstwahl geheim erfolgt. Nach dem Historiker und Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg wurde die Tradition der geheimen Personenwahl kritiklos in den modernen Parlamentarismus übernommen und auch auf die Wahl des Regierungschefs angewandt.<sup>2</sup>

Im Parlament des entstehenden Deutschen Reiches von 1848/1849 allerdings, der Frankfurter Nationalversammlung, waren geheime Abstimmungen verpönt. Man wollte, dass die Wähler wussten, wofür und für wen ihre Abgeordneten gestimmt hatten. Das wurde im Protokoll festgehalten.

In jedem Fall geheime Wahlen kommen in den Kantonen AG, FR, BL, GE, JU und NE, ebenso beim Bund (Nationalrat, Ständerat und Vereinigte Bundesversammlung) zur Anwendung. Allerdings werden beim Bund die Wahlen in die Kommissionen den Büros der Räte übertragen.

In einigen Kantonen sind die geheimen Wahlen die Regel. Bei unbestrittenen Kommissionsbestellungen durch das Plenum ist aber eine offene Wahl möglich (analog BS). Im Kantonsrat ZH finden - ausser bei der Wahl des dreiköpfigen Ratspräsidiums - geheime Wahlen nur statt, wenn mehr Kandidaturen vorliegen, als Sitze zu besetzen sind.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018 (KB 09.12.2017)

<sup>2</sup> THEODOR ESCHENBURG: «Nur noch ein alter Zopf? Nach den Erfahrungen im Landtag von Niedersachsen. Die "verdeckten Stimmzettel" könnten offengelegt werden.» In: DIE ZEIT 13.02.1976

Zu Abs. 1:

Bis 2017 galt die Bestimmung, dass bei Wahlgeschäften eine Diskussion nicht stattfindet. Das Diskussionsverbot hat in den letzten Jahren vermehrt zur unbefriedigenden Situation geführt, dass auch über das Verfahren oder das Vorgehen bei Wahlgeschäften streng nach Wortlaut nicht hätte diskutiert werden dürfen, obwohl dies inhaltlich nicht problematisch wäre.

Die Formulierung wurde deshalb dahingehend angepasst, dass sich das Diskussionsverbot ausschliesslich auf die kandidierenden Personen beziehen soll und eine Diskussion nur zum Wahlverfahren oder zum Vorgehen zulässig ist. Die Praxis wird zeigen, ob die Abgrenzung hinreichend klar ist oder allenfalls noch präzisiert werden muss.

Zu Abs. 2:

Bei geheimen Wahlen ist die Wahlteilnahme des Präsidiums kein Problem. Zweck der Nichtteilnahme an den (öffentlichen) Abstimmungen ist die Wahrung der Neutralität des Präsidiums.<sup>3</sup> Der Präsident oder die Präsidentin hat bei Wahlen auch keinen Stichtscheid zu fällen (Losentscheid siehe nachstehend § 32 Abs. 2 GO).

Zu Abs. 3:

Die Möglichkeit offener Wahlen beim Fehlen von Kampfkandidaturen ist in Basel-Stadt neuern Datums.<sup>4</sup> Ausser bei den unsatzgemäss geheim durchzuführenden Wahlen (Präsidium, Ratsbüro) kann das Präsidium bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Abs. 3 von sich aus offene Wahlen beantragen.

Liegt ein Antrag auf offene Wahl vor, ist darüber abzustimmen, wobei doppelt so viele JA-Stimmen (offene Wahl), als NEIN-Stimmen (geheime Wahl) vorliegen müssen, damit die Wahl offen durchgeführt wird.<sup>5</sup> Das Verfahren gilt gleichermaßen für Listen- und Einzelwahlen.

---

<sup>3</sup> Komm. ParlG Art. 81, N 8

<sup>4</sup> Bericht 8679 des Ratsbüros (Geschäft 95.8868) vom 06.05.1996, Änderung der GO wirksam 21. Juli 1996.

<sup>5</sup> Verfahren gemäss § 29 Abs. 1<sup>bis</sup> GO

**§ 32 Wahlgänge; Quoren**

- Abs. 1 Die Wahlen erfolgen im ersten und zweiten Wahlgang nach dem Grundsatz des absoluten Mehrs. Das absolute Mehr erreicht, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Gültig sind die Wahlzettel, die den Namen einer wählbaren Person enthalten oder leer eingelegt wurden.*
- Abs. 2 Erreichen im ersten und zweiten Wahlgang weniger Kandidatinnen und Kandidaten als zu wählen sind das absolute Mehr, entscheidet vom dritten Wahlgang an das relative Mehr. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los; es wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten sofort, dem Rate sichtbar, gezogen.*

Die Berechnung der Anzahl der gültigen Stimmen bei Wahlen wird in den verschiedenen Parlamenten unterschiedlich gehandhabt. In den meisten Kantonen und in den eidg. Räten werden die leeren Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs nicht berücksichtigt.

Zu Abs. 1:

Für die Unterscheidung zwischen gültiger und ungültiger Stimme ist es wichtig, dass kandidierende Personen eindeutig erkennbar sind und nicht mit anderen verwechselt werden können. Sofern mehrere Personen mit gleichem Namen und Vornamen wählbar sind und kandidieren, hat das Präsidium ein Unterscheidungsmerkmal zu nennen (z. B. Jahrgang, Wahlkreis, Fraktion). Stimmen für nicht wählbare Personen sind ungültig.

Das absolute Mehr bei Listenwahlen berechnet sich wie folgt: die Anzahl der gültigen Stimmen durch die Anzahl der zu besetzenden Sitze geteilt und dann halbiert. Die nächst grössere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Wenn – wie in Basel-Stadt – die leeren Stimmen mit in die Berechnung des absoluten Mehrs einbezogen werden, entspricht das absolute Mehr der (abgerundeten) Hälfte der gültigen Wahlzettel plus eins.

Zu Abs. 2:

Die Definition des absoluten Mehrs schliesst ein Patt (Losentscheid) nur bei Einzelwahlen aus.

Die Formulierung "vom dritten Wahlgang an" scheint etwas seltsam und suggeriert, dass ein vierter oder fünfter Wahlgang möglich ist. Dieser Fall kann tatsächlich eintreten, wenn eine im dritten Wahlgang mit relativem Mehr gewählte Person die Wahl ablehnt.

Neue Kandidaturen sind jederzeit möglich (beim Bund ab dem dritten Wahlgang ausgeschlossen, weil zur Wahl immer ein absolutes Mehr

erforderlich ist; vgl. Art. 132 und 137 ParlG). Da es auch kein Ausscheiden jener mit der tiefsten Stimmenzahl gibt, kann das relative Mehr recht tief sein.<sup>1</sup>

Bei Listenwahlen ist auch der Fall denkbar, dass bereits im ersten oder zweiten Wahlgang mehr Kandidierende das absolute Mehr erreichen, als Sitze zu vergeben sind.<sup>2</sup> Wenn dieser Fall eintritt und mehrere Kandidierende, von denen jemand als überzählig aus der Wahl fallen muss, gleich viele Stimmen haben, ist ebenfalls das Los zu ziehen und nicht ein weiterer Wahlgang durchzuführen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Ratsprotokoll vom 08.02.2017, S. 16

<sup>2</sup> Fallbeispiel: Drei Sitze sind zu vergeben. Fünf Kandidaten erreichen im ersten Wahlgang auf 33 gültigen Wahlzetteln folgende Stimmen:

A: 25, B: 23, C: 21, D: 21 und E: 5. Leere: 4.

Gültig sind demnach 99 Stimmen. Absolutes Mehr: 17 Stimmen.

Gewählt sind A und B, zwischen C und D entscheidet das Los. Ein zweiter Wahlgang findet nicht statt.

<sup>3</sup> Technisch empfiehlt sich die Losziehung durch die Entnahme von gleichartigen, aber unterschiedlich farbigen Gegenständen aus einem geschlossenen Behältnis.

**§ 33 Listenwahl**

- Abs. 1 *Wahlen für mehrere Sitze in demselben Organ erfolgen auf einem gemeinsamen Wahlzettel.*
- Abs. 2 *Enthält ein Zettel mehr Namen, als Personen zu wählen sind, so werden die am Schluss stehenden Namen als überzählig gestrichen. Ist ein Name mehrmals auf dem gleichen Wahlzettel enthalten, wird er nur ein Mal gezählt.*

Zu Abs. 1:

Bei Gesamterneuerungswahlen von Kommissionen oder beim Rücktritt des Präsidiums einer Kommission muss zuerst die Kommission neu bestellt bzw. ergänzt werden. Danach wird aus dem Kreis der Mitglieder das Präsidium gewählt. Beide Wahlakte können je einzeln geheim oder - wenn die Voraussetzungen gegeben sind - offen stattfinden.<sup>1</sup>

Werden innerhalb der Amtsdauer gleichzeitig mehrere Sitze in einer Kommission vakant, so sind die Ersatzwahlen getrennt durchzuführen (vorzugsweise je Wahl ein Traktandum), damit im Fall geheimer Wahlen nur diejenigen Sitze geheim gewählt werden müssen, welche auch wirklich bestritten sind<sup>2</sup>. In der Praxis kann dann für jede einzelne Vakanz ein Antrag auf geheime Wahl gestellt werden, nachdem der Rat zu Beginn des ersten Wahltraktandums offene Wahlen für alle Wahltraktanden beschlossen hat, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind.

Wenn bei Vorliegen eines offiziellen Wahlvorschlags einer Fraktion spontan eine Person aus der Mitte des Rates zusätzlich zur Wahl vorgeschlagen wird und diese sofort erklärt, eine allfällige Wahl abzulehnen, kann die offiziell vorgeschlagene Person auch offen gewählt werden.<sup>3</sup>

In der GO[1908] wird in § 86 Abs. 1 die Listenwahl erstmals als Möglichkeit erwähnt ("*... kann der Grosse Rat beschliessen dass[...]*"), ab GO[1938] wird sie dann zur Regel erklärt, allerdings damals unter der Voraussetzung, dass alle Wahlen geheim durchgeführt werden.

---

<sup>1</sup> Ratsprotokoll 18.10.2017, Seite 780; vgl. Ausführungen oben zu § 31 Abs. 1 GO

<sup>2</sup> Ratsprotokoll 04.02.2015, Seiten 9 und 10

<sup>3</sup> Ratsprotokoll 04.02.2015, Seite 10

Zu Abs. 2:

Zuerst werden allfällig mehrfach aufgeführte (kumulierte) Stimmen gestrichen, erst danach überzählige Stimmen von unten her.

Ungültige Namen (nicht wählbare Personen sowie Personen, die bereits Mitglied des Organs sind) werden nicht a priori gestrichen, sondern gehen als ungültige Stimmen ins Wahlergebnis ein.



**§ 34 Vorbehalt abweichender Bestimmungen**

*Abs. 1 Abweichende Bestimmungen anderer Erlasse, die Wahlen durch den Grossen Rat ordnen, bleiben vorbehalten.*

Siehe hierzu insbesondere das Quorum für die Wahl der Ombudsperson<sup>1</sup> (Absolute Mehrheit der Mitglieder des Rates, faktisch 51 Stimmen).

Wenn der Rat zum Zeitpunkt der Wahl aufgrund von Vakanzen weniger als 100 Mitglieder zählt, kann dieses Quorum entsprechend sinken.

Siehe hierzu auch die Übersicht über besondere Quoren oben bei § 29 GO.

---

<sup>1</sup> § 2 Abs. 1 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann), SG 152.900:

*"Die Beauftragte/der Beauftragte für das Beschwerdewesen (Ombudsman) wird vom Grossen Rat aus den in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten mit dem absoluten Mehr seiner Mitglieder auf eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt. [...]"*

#### **IV. Besondere Geschäfte**

##### **§ 35 <sup>1</sup> Bericht zur strategischen Planung des Regierungsrates**

*Abs. 1 Der Bericht zur strategischen Planung des Regierungsrates wird den Präsidien der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Sachkommissionen spätestens im November des ersten Jahres einer regierungsrätlichen Amtsperiode zugestellt.*

Der **Politikplan** war bis 2009 das zentrale Planungsinstrument des Regierungsrates. Im Politikplan legte der Regierungsrat jährlich die Grundlagen und die längerfristigen Ziele seiner Planung dar. Adressat des Politikplans war in erster Linie der Grosse Rat. Im Weiteren erläuterte der Regierungsrat im Politikplan die aktuellen Schwerpunkte der Regierungstätigkeit sowie seine politischen Ziele pro Aufgaben- und Ressourcenfeld. Der Politikplan gliederte die staatliche Tätigkeit in insgesamt 29 Aufgaben- und 7 Ressourcenfelder, die den 7 Departementen zugeordnet waren. Der Grosse Rat beschloss die Planungsschwerpunkte und deren Ziele und nahm im Übrigen vom Politikplan Kenntnis. Zudem konnte der Grosse Rat – gestützt auf entsprechende Planungsanzüge – verbindliche Aufträge, welche auf eine Änderung des Politikplans zielten, an den Regierungsrat überweisen. Die Debatten zum Politikplan und den zur Abschreibung beantragten Planungsanzügen dauerten jeweils ca. zwei Stunden.<sup>2</sup> Der Politikplan wurde jeweils anfangs Dezember (vor der Budgetdebatte) diskutiert und ermöglichte dem Grossen Rat eine allgemeine Auslegeordnung über die aktuellen politischen Themen, ohne dass ein konkreter Antrag zu einem Gesetzesvorhaben oder einem Finanzbeschluss auf dem Tisch lag.

2007 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, den jährlich nachgeführten Politikplan abzuschaffen und durch einen alle vier Jahre zu erarbeitenden **Bericht über die strategische Planung (Legislativplan)** zu ersetzen. Die bisherige jährliche Berichterstattung im Politikplan über die Schwerpunkte wurde neu in den Budgetbericht des Regierungsrates integriert (wo sie nach heutiger Einschätzung untergeht und kaum mehr beachtet wird). Die vorberatende Kommission (GPK) beantragte damals, die vorgeschlagene Änderung abzulehnen und den Politikplan beizubehalten. Die GPK argumentierte, dass sich die Mitglieder des Grossen Rates und die Öffentlichkeit mit dem Politikplan ein aktuelles und umfassendes Bild von der gesamten Staatstätigkeit und der Finanzplanung machen könnten. Die politische Debatte um die Zukunft des Kantons habe mit dem Politikplan zudem einen klaren Bezugspunkt erhalten und es habe sich ein konstruktiver Dialog

---

<sup>1</sup> § 35 samt Titel in der Fassung von Abschn. II des GRB vom 07.01.2009 (wirksam seit 17.05.2009; Ratschlag Nr. 07.2054.01, Kommissionsbericht Nr. 07.2054.02).

<sup>2</sup> Politikplandebatten 2006-2008:

Geschäft 08.0461, Politikplan 2009-2012, Protokoll 10.12.2008, 125 Min.

Geschäft 07.0332, Politikplan 2008-2011, Protokoll 05.12.2007, 118 Min.

Geschäft 06.0234, Politikplan 2007-2010, Protokoll 06./13.12.2006, 116 Min.

zwischen Regierung und Grosse Rat etabliert.

Die mitberichtende Finanzkommission folgte dagegen dem Regierungsrat und setzte sich im Plenum knapp durch.<sup>3</sup> Sie sah im Ersatz des Politikplans durch den Bericht über die strategische Planung eine Verbesserung. Es würden klare Doppelspurigkeiten beseitigt. Die zeitlichen Horizonte würden besser entflechtet. Man habe künftig klar ein prospektives und ein retrospektives kurz- und mittelfristiges Dokument, nämlich erweitertes Budget und Jahresbericht. Auf der längerfristigen Ebene habe man ebenfalls zwei Dokumente, nämlich den neuen Planungsbericht zur strategischen Planung. Weiter sei alle zwei Jahre ein Zwischenbericht darüber geplant, was umgesetzt wurde.<sup>4</sup>

Mit der Umwandlung des Politikplans in den alle vier Jahre vorzulegenden Bericht über die strategische Planung beraubte sich der Grosse Rat eines wichtigen Instruments<sup>5</sup>. Der Bericht über die strategische Planung - später als Legislaturplan bezeichnet - erwies sich als ungeeignet für eine substantielle Debatte über die politischen Ziele. Er wurde bisher jeweils mit Murren und verbreitet erkennbarer Resignation vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen.<sup>6</sup>

Das Instrument zur Beeinflussung der Schwerpunkte im Bericht über das Budget, der Planungsanzug, erwies sich - wie von der GPK vorausgesagt - als ungeeignet. Siehe hierzu §§ 46-48 GO.

---

<sup>3</sup> GPK-Bericht 07.2054.01, Seiten 5-7; Ratsprotokoll 07.01.2009, S. 836 ff.

<sup>4</sup> Ratsprotokoll vom 07.01.2009, S. 36 ff.  
Der von der FKom in Aussicht gestellte alle zwei Jahre vorzulegende Zwischenbericht ist dem Grossen Rat nie zugestellt worden.

<sup>5</sup> Vgl. dazu insbesondere die Voten im Ratsprotokoll vom 14.01.2010, S. 1080 ff.

<sup>6</sup> bisherige Debatten zum Legislaturplan:

Geschäft 16.1749, Legislaturplan 2017-2021,  
siehe Ratsprotokoll 18.10.2017, S. 819-823, 36 Min.

Geschäft 12.1782, Legislaturplan 2013-2017,  
siehe Ratsprotokoll 13.11.2013, S. 992-999, 69 Min.

Geschäft 09.1969, Legislaturplan 2009-2013,  
siehe Ratsprotokoll 14.01.2010, S. 1080-1087, 72 Min.

**§ 36 Budget**

- Abs. 1 Das Budget für das folgende Jahr muss spätestens am 1. Oktober im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission sein. Es wird in der Regel im darauffolgenden Dezember vom Grossen Rat behandelt.*
- Abs. 2 Neue Anträge, die im Bericht der Finanzkommission enthalten sind, sowie jene Anträge aus der Mitte des Grossen Rates, die zur Verbesserung des Voranschlages führen, werden an der Budgetsitzung abschliessend behandelt.*

Eines der ältesten Rechte von Parlamenten ist das Budgetrecht.<sup>1</sup> Es handelt sich dabei um das Recht, über die Ausgaben und Einnahmen des Staates zu entscheiden.

Der Voranschlag ist - wie die Gesetzgebung und die Oberaufsicht - eine eigenständige Hauptaufgabe der Legislative. In vielen ausländischen Parlamenten (z. B. in Deutschland und den USA) wird das Budget in der Form eines Gesetzes verabschiedet. Formell ist das Budget im Kanton Basel-Stadt kein Gesetz und unterliegt auch nicht dem Referendum (§ 52 Abs. 2 lit. c KV).

Die Kompetenz des Grossen Rates zur Beschlussfassung über das Budget ist in § 88 Abs. 1 lit. b KV festgeschrieben.

Der Aufbau und die näheren Bestimmungen zum Budget des Kantons Basel-Stadt sind in den §§ 9-18 des Finanzhaushaltgesetzes FHG (SG 610.100, siehe nachstehend unter FHG) festgelegt.

Ebenfalls zum Budget gehören allfällige vom Grossen Rat genehmigte Nachträge zum Budget in der Form von genehmigten Budgetpostulaten (siehe dazu § 49 GO).

Die Ratsmitglieder erhalten den Budgetbericht mit dem regierungsrätlichen Budget per Post zugestellt. Ausserdem erhalten sie den Bericht der Finanzkommission (FKom) zum Budget und den Bericht der Sachkommissionen zu den Globalbudgets der Museen (BKK) und des öffentlichen Verkehrs (UVEK). Vom Parlamentsdienst erhalten die Ratsmitglieder ein Schreiben, das sie über das Vorgehen beim Einreichen von Änderungsanträgen zum Budget und die Modalitäten für die Einreichung von Budgetpostulaten informiert.

---

<sup>1</sup> Zur Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts in der Schweiz vgl. Heinrich Koller, *Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung*; Basel/Frankfurt a.M. 1983

Zu Abs. 1:

Der Regierungsrat leitet das von ihm verabschiedete Budget zur Vorberaterung der Finanzkommission weiter. Die Finanzkommission prüft und hinterfragt das Budget im Rahmen von Hearings mit den einzelnen Departementen. Sie verfasst im Anschluss einen Bericht zuhanden des Grossen Rates, welcher als Beschlussgrundlage dient (siehe dazu § 68 GO). Sie berücksichtigt dabei allfällige Berichte der Sachkommissionen zum Budget. In der Praxis nehmen die Sachkommissionen zuhanden der Finanzkommission – ausser bei den Dienststellen mit Globalbudget (Öffentlichen Verkehr: UVEK; Museen: BKK) - allerdings selten Stellung.

Das Finanzhaushaltsgesetz bestimmt, dass der Grosse Rat das Budget bis zum 31. Dezember des Vorjahres genehmigt. Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen (siehe dazu Kommentar zu § 13 FHG).

Zu Abs. 2:

Die Sachkommissionen können der Finanzkommission beantragen, dem Grossen Rat in ihren Bereichen Anträge auf Verbesserungen oder Verschlechterungen zu stellen. Die Finanzkommission kann solche Anträge in ihren Bericht an den Grossen Rat übernehmen, muss aber nicht. Übernimmt die Finanzkommission die Anträge der Sachkommissionen zur Verschlechterung des Budgets nicht, können solche Anträge in Form von Budgetpostulaten eingebracht werden. Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, der Finanzkommission Budgetnachträge zu beantragen (§ 8 FHV).<sup>2</sup> Die Finanzkommission kann auch eigene Anträge stellen.

Neben der Finanzkommission in ihrem Bericht haben die Mitglieder des Grossen Rates die Möglichkeit während der Budgetdebatte Änderungsanträge zu formulieren, welche abschliessend behandelt werden. Mit einem Änderungsantrag kann das Budget nur verbessert werden (weniger Aufwand oder mehr Ertrag). Eine Verschlechterung ist nicht möglich. Verschlechterungen können nur von der Finanzkommission mit ihrem Bericht beantragt werden. Eine Ausnahme sind nicht erfüllte Vorgezogene Budgetpostulate, bei denen auch der Grosse Rat eine Verschlechterung des Budgets gegenüber dem Budget des Regierungsrates beschliessen kann (§ 51 GO). Mit einem Änderungsantrag können die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung beeinflusst werden. Die Änderungsanträge werden vor der Behandlung des Budgets gesammelt und der Grossratspräsidentin/dem Grossratspräsidenten abgegeben.

---

<sup>2</sup> § 8 FHV: "<sup>1</sup>Die Departemente beantragen dem Regierungsrat zuhanden der Finanzkommission allfällige Budgetnachträge. <sup>2</sup>Das Finanzdepartement leitet die vom Regierungsrat beschlossenen Budgetnachträge an die Finanzkommission zur Genehmigung weiter."

Neben Änderungsanträgen haben die Mitglieder des Grossen Rates die Möglichkeit, Budgetpostulate einzureichen (siehe § 49 GO). Mit einem Budgetpostulat kann das Budget auch verschlechtert werden (weniger Einnahmen oder mehr Aufwand). Es wird aber nicht an der Budgetsitzung behandelt, sondern erst an der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung des Grossen Rates.

Die Bestimmung, dass der Budgetantrag der Finanzkommission während der Behandlung durch das Plenum nur "verbessert" werden kann (weniger Aufwand oder höherer Ertrag), ist in anderen Kantonen nicht bekannt. Die Regelung wurde 1975 erstmals in die Geschäftsordnung aufgenommen und entsprach einer bereits vorher geübten Praxis.

Die Trennung der Behandlung von Anträgen zur Verschlechterung und zur Verbesserung des Budgets führt zu einer Entspannung in der Debatte zum Budget und zu einer durchschnittlichen Beratungsdauer von drei bis vier Stunden (Mittelwert Budgetberatungen 2012-2019). In anderen vergleichbaren Kantonen und Städten ist die Dauer der Budgetdebatte nicht selten um ein Vielfaches länger.

(Für weitere Ausführungen zum Budget siehe auch unten Ausführungen zu § 10 FHG).

**Das Finanzhaushaltsgesetz FHG<sup>3</sup>** enthält in den §§ 4, 7-13, 15-19 und 23-30 Bestimmungen, welche den Grossen Rat bei der Behandlung von Finanzgeschäften binden.

Diese §§ des FHG sind nachstehend, soweit sie den Grossen Rat betreffen, kommentiert. Dort, wo auf die Finanzhaushaltverordnung FHV<sup>4</sup> verwiesen wird, sind die entsprechenden Bestimmungen entweder kommentiert oder in den Fussnoten zitiert.

*Autor des Kommentars zu den §§ des FHG ist **Lukas Schwank**, Stellvertretender Leiter Finanzanalyse und Planung bei der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt.*

#### § 4 FHG: Haushaltgleichgewicht

- Abs. 1 Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld gemäss Jahresrechnung des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 6,5 Promille betragen.*
- Abs. 2 Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für das betriebliche Ergebnis vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.*
- Abs. 3 Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rates ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.*

Zu Abs. 1:

Mit diesem Erlass konkretisiert der Gesetzgeber den Auftrag von § 120 KV, eine Schuldenbremse umzusetzen. Das Basler Modell der Schuldenbremse verwendet als Zielgrösse die Nettoschuldenquote.

---

<sup>3</sup> SG 610.100

<sup>4</sup> SG 610.110

Die Nettoschuldenquote ist definiert als Nettoschulden (Fremdkapital – Finanzvermögen) relativ zum Bruttoinlandsprodukt der Schweiz:

$$\frac{\text{(Fremdkapital - Finanzvermögen des Kantons)}}{\text{Bruttoinlandsprodukt BIP der Schweiz}}$$

Das Modell berücksichtigt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei der Beurteilung der Verschuldung und lässt eine Zunahme der nominalen Schuld zu, jedoch nur in dem Mass, als auch die Fähigkeit des Kantons steigt, Einkommen zu generieren.

Für die Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts darf die Nettoschuldenquote nicht mehr als 6.5 Promille des Bruttoinlandsprodukts der Schweiz betragen:

$$\frac{\text{(Fremdkapital - Finanzvermögen des Kantons)} \times 1000}{\text{Bruttoinlandsprodukt BIP der Schweiz}} \leq 6.5 \text{ ‰}$$

Zu Abs. 2:

Bei einer Überschreitung der Schuldengrenze, müssen die Ausgaben stabilisiert werden. Dabei ist die massgebende Grösse das "Betriebsergebnis vor Abschreibungen und ohne nicht zweckgebundenen Aufwand und Ertrag" (§ 3 Abs. 1 FHV) resp. das "Zweckgebundene Betriebsergebnis" (ZBE). Zum ZBE gehören sämtliche betrieblichen Aufwände ausser explizit definierte Ausnahmen (z.B. Abschreibungen auf Grossinvestitionen sowie Abschreibungen von grossen Investitionsbeiträgen).

Das ZBE kann auch als departementsspezifischer Aufwand abzüglich departementsspezifischer Ertrag bezeichnet werden. Nicht Bestandteil sind somit der nicht zweckgebundene Aufwand und Ertrag. Dabei handelt es sich insbesondere um Fiskalerträge, Beiträge im Rahmen des Nationalen Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) und Anteile an nicht zweckgebundenen Bundeserträgen (z. B. Anteil an der direkten Bundessteuer). Finanzaufwand und Finanzertrag sind als eigenständige Stufe der Erfolgsrechnung definiert und gehören daher nicht in die betriebliche Stufe.

Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert von 6.5 Promille, darf das ZBE im neuen Budget gegenüber der Budgetvorgabe des laufenden Jahres höchstens um die Novemberteuerung des aktuellen Jahres wachsen (verbindliche Vorgabe). Die Differenz zwischen Teuerung und nominalem Wirtschaftswachstum (das reale Wirtschaftswachstum) führt dazu,



dass die Nettoschuldenquote wieder unter die zulässige Schwelle von 6.5 Promille sinkt.

Zu Abs. 3:

Eine Überschreitung dieses Wertes ist nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Grossen Rat möglich. Damit bleibt Raum für eine flexible Haushaltssteuerung.

*§ 5 (Wirtschaftlichkeit) und § 6 FHG (Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung) betreffen den Grossen Rat nicht direkt.*

*§ 7 FHG: Generelle Aufgabenüberprüfung*

*Abs. 1 Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.*

*Abs. 2 Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.*

*Abs. 3 Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche*

Der Regierungsrat ist durch die Kantonsverfassung und das Finanzhaushaltgesetz beauftragt, eine nachhaltige Ausgabenpolitik zu verfolgen (§ 16 KV und § 7 FHG). Dies beinhaltet eine sparsame, wirtschaftliche, konjunktur- und verursachergerechte Führung des Finanzhaushalts, welcher mittelfristig im Gleichgewicht gehalten werden muss (§ 119 KV). Mittelfristig umgesetzt wird dies im Rahmen des Budgets und des Finanzplans. Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen werden zudem einer Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäss § 8 FHG unterzogen (siehe § 8 FHG). Mit der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) existiert ein weiteres Instrument zur Umsetzung einer nachhaltigen Ausgabenpolitik.

Zu Abs. 1:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt hält in § 16 fest, dass die zuständigen Behörden des Staates die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit überprüfen. Im Zuge der im Februar 2009 eingereichten Volksinitiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) wurde dies zunächst im

Finanzhaushaltsgesetz (FHG) unter § 2 „Grundsätze der Haushaltführung“ präzisiert. Mit der Totalrevision des FHG wurde der neu eingefügte Absatz zu einer eigenen Bestimmung (§ 7 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes vom 22. Mai 2012). Das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) regelt in § 15 den Einbezug der Finanzkontrolle bei der GAP.

Die Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) erfolgt gemäss den Kriterien der staatlichen Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz der Erbringung und Tragbarkeit der finanziellen Auswirkungen. Sie wurde erstmals in der Legislaturperiode 2013-2017 durchgeführt.

Zu Abs. 2:

Das Gesetz schreibt die Durchführung einer Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) vor, nicht aber die genaue Art und den Umfang der Prüfung. Der Regierungsrat kann Schwerpunkte festlegen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Die Schwerpunktbildung erlaubt eine vertiefte Abklärung in ausgewählten Bereichen. Durch einen Vergleich anderer Institutionen – sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hand – kann die Effizienz der kantonalen Leistungen beurteilt werden.

Zu Abs. 3

Der Regierungsrat informiert gemäss dem Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz die Finanzkontrolle über die Planung der GAP (§ 15 FVKG). Er unterbreitet das Ergebnis der Prüfung dem Grosse Rat und der Grosse Rat nimmt es zur Kenntnis. Die Finanzkontrolle ihrerseits prüft die Ergebnisse und erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht. Der Regierungsrat setzt die im Rahmen der GAP beschlossenen Massnahmen um. Diese Massnahmen können Aufträge an die Departemente, organisatorische Veränderungen und Ausarbeitung von Vorschlägen für Gesetzesänderungen sein.

*§ 8 FHG: Vorprüfung von Vorlagen auf finanzielle Auswirkungen*

- Abs. 1 Das zuständige Departement überprüft zuhanden des Regierungsrates die Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.*
- Abs. 2 Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltsführung eingehalten sind.*
- Abs. 3 In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung der Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.*

§ 119 Abs. 3 KV beauftragt die kantonalen Organe die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen einer neuen Aufgabe zu ermitteln. Der Verfassungsauftrag ist in § 8 FHG und § 4 FHV konkretisiert.

Zu Abs. 1:

Mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäss § 8 FHG (§ 8-Prüfung) werden Vorlagen auf ihre finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen überprüft. Die Prüfung soll sicherstellen, dass dem Regierungsrat (und anschliessend allenfalls dem Grossen Rat) Vorlagen unterbreitet werden, welche alle finanziellen und wirtschaftlichen Belange enthalten und die finanzrechtlichen Bestimmungen sowie die Rechnungslegungsstandards einhalten. Der Regierungsrat und allenfalls der Grosse Rat sollen aus der Vorlage alle entscheiderelevanten Aspekte transparent und nachvollziehbar entnehmen können.

Zu Abs. 2:

Die Prüfung erstreckt sich auf die finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen unter Berücksichtigung der Einhaltung der wesentlichen materiellen Grundsätze der Haushaltsführung gemäss § 3 FHG, nämlich der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Notwendigkeit, Tragbarkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung, der Vorteilsabgeltung und der ordnungsgemässen Rechnungslegung. Des Weiteren umfasst die Prüfung die Einhaltung der finanzrechtlichen Bestimmungen.

Zu Abs. 3:

In den Berichten an den Grossen Rat wird ein Hinweis über die Durchführung der § 8-Prüfung aufgenommen.

*II. Steuerung des Finanzhaushalts*

*§ 9 FHG: Finanzplan*

*Abs. 1 Der Regierungsrat erstellt jährlich einen Finanzplan.*

*Abs. 2 Der Finanzplan enthält insbesondere:*

- a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung;*
- b) eine Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge;*
- c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden;*
- d) eine Darlegung der Entwicklung der Finanzkennzahlen;*
- e) eine Übersicht über die Entwicklung der Aufgabengebiete pro Departement.*

*Abs. 3 Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.*

Gemäss kantonaler Verfassung sorgen Kanton und Gemeinden für eine umfassende Finanzplanung (§ 119 KV). Der Finanzplan dient dieser mittelfristigen Planung und Steuerung des Finanzhaushalts. Er ist ein Planungsinstrument. Dem Finanzplan kommt eine wichtige Bedeutung als Schnittstelle zwischen strategischer Planung in Form der Legislaturplanung und operativer Planung im Rahmen der jährlichen Budgetierung zu. Mit dem Finanzplan legt der Regierungsrat jährlich die voraussichtliche finanzielle Entwicklung des Kantons für die nächsten vier Jahre dar, wobei das erste Jahr dem Budget entspricht. Die Erarbeitung des Finanzplans erfolgt im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses und bildet die Basis für die Beschlussfassung der Budgetvorgaben der einzelnen Departemente.

Beim mehrjährigen Finanzplan handelt es sich um eine rollende Planung. Dies bedeutet, dass nicht bis zum Ablauf des jeweiligen Planungshorizontes mit einer Aktualisierung der Finanzplanung gewartet wird, sondern dass innerhalb des Planungszeitraums, für welchen der jeweilige Finanzplan gilt, neue Erkenntnisse einfließen. Bei der Aktualisierung des Finanzplans fliesst das jeweils nächste Jahr mit ein.

Zu Abs. 1:

Für die Erstellung des Finanzplans ist gemäss Verfassung der Regierungsrat zuständig (§ 107 Abs. 1 KV). Er erstellt jährlich einen Finanzplan für das Budgetjahr und die drei folgenden Jahre.

Zu Abs. 2:

Der Finanzplan legt die erwarteten Aufwände und Erträge, Investitionen und Verschuldung der nächsten vier Jahre dar. Das erste Jahr entspricht dem Budget. Auf dieser Basis werden die kurz- und mittelfristigen Handlungsspielräume ausgewiesen oder ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt.

Zu Abs. 3:

Der Finanzplan ist ein Führungsinstrument des Regierungsrates ohne rechtliche Verbindlichkeit. Er dient der mittelfristigen Planung des Finanzhaushalts und als Grundlage für die Budgetierung. Er wird dem Grossen Rat lediglich zur Kenntnis gebracht. Die Berichterstattung über den Finanzplan erfolgt mit dem Budgetbericht.

#### § 10 FHG: Budget

- Abs. 1 Das jährliche Budget enthält die voraussehbaren Aufwände und Investitionsausgaben sowie die geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen.*
- Abs. 2 Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und den Staatsaufgaben dargestellt.*
- Abs. 3 Der Regierungsrat stellt im Budget einen Betrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ein, welcher dem zweifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für neue Ausgaben entspricht.*
- Abs. 4 Das Budget ist identisch mit dem ersten Planjahr des Finanzplans.*

Gemäss § 107 KV verabschiedet der Regierungsrat das Budget zuhanden des Grossen Rates. Der Regierungsrat ist damit zuständig für die Erstellung des Budgetentwurfs.

Zu Abs. 1:

Das Budget ist eine Auflistung der voraussehbaren Aufwände und Investitionsausgaben sowie der geschätzten Erträge und Investitionseinnahmen. Es wird jährlich ein Budget für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung erstellt. Das Budget enthält die Budgetkredite für das kommende Jahr.

Zu Abs. 2:

Das jährliche Budget wird in der institutionellen Gliederung (Gliederung nach Organisationseinheit) dargestellt. Dies gilt allerdings nur für die Budgetierung der Aufwands- und Ertragspositionen in der Erfolgsrechnung. In der Investitionsrechnung werden die Investitionen grösser 300'000 Franken (inkl. Investitionsbeiträge) nicht pro Dienststelle einzeln ausgewiesen. Die Darstellung erfolgt hier gemäss Investitionsbereichen mit jeweils einer pauschalen Summe (Plafond). Zusätzlich sind die einzelnen Vorhaben im Budgetbericht auf einer separaten Liste (Investitionsübersichtsliste) enthalten. In der Investitionsrechnung werden auf Ebene Dienststelle die Kleininvestitionen, die Widmungen und Entwidmungen sowie die Darlehen und Beteiligungen dargestellt.

Zu Abs. 3:

Der Regierungsrat kann bis zu einem Betrag von 3 Mio. Franken einen Pauschalbetrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ins Budget einstellen. Mit diesem sog. Kompetenzkonto ist es möglich, unvorhersehbare und nicht budgetierte Ausgaben zu tätigen. Damit können Nachtragskredite verringert werden. Die so getätigten Ausgaben sind immer der Finanzkommission zur Kenntnis zu bringen, womit die parlamentarische Kontrolle gewährleistet bleibt. Für die einzelne Ausgabe ist gemäss der geltenden Kompetenzregelung eine Höchstgrenze von einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates (300'000 Franken) festgesetzt. Der Kompetenzbetrag ist ein normaler Budgetkredit, dessen sachliche Inhalte zum Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht feststehen.

Zu Abs. 4:

Das Budget ist identisch mit dem ersten Planjahr des Finanzplans.

(Für weitere Ausführungen zum Budget siehe auch oben den Kommentar zu § 36 GO).

§ 11 FHG: Budgetkredit

Abs. 1 Budgetkredite werden festgelegt:

- a) für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen pro Dienststelle;
- b) für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich.

Mit einem Budgetkredit werden finanzielle Mittel für einen bestimmten Zweck zugeteilt. Der Grosse Rat beschliesst die Budgetkredite mit der Genehmigung des Budgets. Ein Budgetkredit ist neben dem Erfordernis einer Rechtsgrundlage (§ 124 KV) und dem Vorliegen einer Ausgabenbewilligung (§ 24 FHG) eine Voraussetzung für eine Ausgabe.

Zu Abs. 1:

Budgetkredite werden vom Grossen Rat pro zweistellige Kontogruppe festgesetzt. Sie sind die zentrale Steuerungs- und Beschlussgrösse des Grossen Rates. Es gibt folgende Arten von Budgetkrediten:

- a. Budgetkredite für die Aufwandgruppen des betrieblichen Aufwandes ohne Abschreibungen [auf Grossinvestitionen] pro Dienststelle (Ebene der zweistelligen Kontengruppen) (§ 11 lit. a FHG)
- b. Budgetkredit als Globalkredit pro Dienststelle (Saldo Aufwand und Ertrag), sofern für die Globalbudgetierung eine gesetzliche Grundlage besteht. Bei Globalkrediten können Rücklagen gebildet werden (§ 12 FHG).
- c. Budgetkredit für die Investitionsausgaben im Verwaltungsvermögen pro Investitionsbereich (§ 11 lit. b FHG). Bei Investitionen sind kreditrechtlich die Plafonds für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich relevant.

Der Regierungsrat kann bis zu einem Betrag von 3 Mio. Franken einen Pauschalbetrag für noch nicht bekannte Aufwände und Investitionsausgaben ins Budget einstellen. Der Kompetenzbetrag ist ein normaler Budgetkredit, dessen sachliche Inhalte aber zum Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht feststehen (§ 10 Abs. 3 FHG).

Die Investitionen im Verwaltungsvermögen werden in sieben Investitionsbereiche unterteilt (Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur, Öffentlicher Verkehr, Hochbauten im Verwaltungsvermögen, Informatik, Bildung, Kultur und Übrige). In der Investitionsübersichtliste im Budgetbericht können Vorhaben aufgeführt werden, welche zusammen einen maximalen Betrag von 130% des im Budget eingestellten Plafonds ergeben. Damit wird erreicht, dass bei Verzögerungen oder Budgetunterschreitungen durch ein Verschieben zwischen einzelnen Vorhaben möglichst der gesamte zur Verfügung stehende Betrag (Plafond von 100%) wirklich realisiert werden

kann. In der Realisierung ist die Ausschöpfung hingegen strikt auf den bewilligten Plafondbetrag (100%) beschränkt. Nur dieser Betrag ist unter Berücksichtigung des Bruttoprinzips im Budget in der Investitionsrechnung eingestellt. Kreditrechtlich sind damit die Plafonds für die Investitionsausgaben relevant. Die einzelnen Vorhaben auf der Investitionsübersichtsliste sind somit nicht eigene Budgetkredite, ihre Auflistung dient vielmehr der transparenten Darlegung der geplanten Ausgaben, der bereits ausgeschöpften Beträge und der budgetierten Jahrest ranchen. Die Höhe der Budgetkredite bemisst sich gemäss dem Bruttoprinzip ohne Berücksichtigung von erwarteten Dritteleistungen nach den Gesamtausgaben. Die Dritteleistungen werden als Investitionseinnahmen verbucht.

Bei Fonds sind die laufenden Ausgaben zu Lasten von Fonds kreditrechtlich relevant. Es ist damit ein Budgetkredit für die voraussichtlich notwendigen Aufwände zu Lasten des Fonds vorzusehen.

Darlehen aus dem Verwaltungsvermögen werden gleichbehandelt wie ein Budgetkredit.

Erträge oder Investitionseinnahmen unterliegen nicht der Kreditsteuerung im engeren Sinne. Können z.B. geringere Erträge aus Entgelten realisiert werden als budgetiert, hat dies gegenüber dem Grossen Rat keine Konsequenzen. Mit der verwaltungsinternen Steuerung des Regierungsrates wird aber sichergestellt, dass bei geringeren Erträgen oder tieferen Investitionseinnahmen rechtzeitig geeignete Massnahmen ergriffen werden, um die zusätzliche Belastung des Kantons Haushaltes zu minimieren. Eine Ausnahme ergibt sich im Falle von Globalkrediten, wo der Budgetkredit dem Saldo zwischen Aufwand und Ertrag entspricht (siehe § 12 FHG).

#### *§ 12 FHG: Globalkredite*

*Abs. 1 Im Budget können Globalkredite eingestellt werden.*

*Abs. 2 Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz. Bei der Bewilligung von Globalkrediten ist der Leistungsauftrag zu definieren.*

Zu Abs. 1:

Grundsätzlich werden Budgetkredite auf zweistelliger Kontoebene für jede Aufwandposition pro Dienststelle beschlossen. Daneben besteht mit dem Instrument der Globalbudgetierung die Möglichkeit, für einzelne Aufgabenbereiche und Verwaltungseinheiten als Budgetkredit ganz oder teilweise einen Globalbetrag festzusetzen. Bei einem Globalkredit entspricht der Budgetkredit dem Saldo zwischen Aufwand und Ertrag.

Globalkredite sind eine besondere Form von Budgetkrediten und beziehen sich folglich nur auf das jährliche Budget. Globalgesteuerte Einheiten können aber Rücklagen bilden und kennen damit ein überjähriges Element (§ 18



FHG). Die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen soll das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aufgabenerfüllung verbessern und das sog. „Dezemberfieber“ einschränken. Die Aufwände oder Investitionsausgaben zu Lasten von Rücklagen sind kreditrechtlich relevant.

Im Kanton Basel-Stadt werden folgende Dienststellen mit Globalkredit gesteuert (Stand April 2020):

- Kunstmuseum Basel
- Antikenmuseum und Sammlung Ludwig
- Historisches Museum
- Naturhistorisches Museum
- Museum der Kulturen
- Mobilität (Leistungen des öffentlichen Verkehrs)

Zu Abs. 2:

Die Voraussetzung eines Globalkredits sind eine gesetzliche Grundlage sowie die Definition eines entsprechenden Leistungsauftrags (siehe auch § 88 Abs. 2 KV).

#### *§ 13 FHG: Budgetgenehmigung*

*Abs. 1 Der Grosse Rat genehmigt das Budget bis zum 31. Dezember des Vorjahres.*

*Abs. 2 Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht fristgerecht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.*

Der Regierungsrat verabschiedet das Budget zuhanden des Grossen Rates (§ 107 KV). Er leitet den Budgetbericht mit dem regierungsrätlichen Budgetentwurf für das folgende Jahr an die Finanzkommission weiter. Es muss bis spätestens am 1. Oktober im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission sein (§ 36 GO). Die Finanzkommission fasst einen Bericht an den Grossen Rat.

Zu Abs. 1:

Die Verfassung weist dem Grossen Rat die Zuständigkeit zur Genehmigung des Budgets zu (§ 88 KV). Im Dezember jeden Jahres wird der regierungsrätliche Budgetentwurf des Folgejahres im Grossen Rat behandelt. Der Grosse Rat beschliesst an der Budgetdebatte das definitive Budget des

Folgejahres bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres.

Der Ablauf in der Budgetdebatte gestaltet sich in der Regel wie folgt:

- Allgemeine Eintretensdebatte zum Bericht der Finanzkommission und zum Budget. Erste Referentinnen oder Referenten sind die Präsidentin oder der Präsident der Finanzkommission, die Präsidien der Bildungs- und Kulturkommission und Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission, sodann der/die Vorsitzende des Gerichtsrats und die Vorsteherin oder der Vorsteher des Finanzdepartements. Anschliessend folgen Fraktions- und Einzelsprechende.
- Eintreten auf das Budget ist obligatorisch
- Detailberatung (jeweils Fraktions- und Einzelsprecherinnen und -sprecher). Zuerst allgemeine Themen, danach departementweise Beratung. Das Globalbudget der kantonalen Museen ist im Präsidualdepartement integriert, das Globalbudget Öffentlicher Verkehr ist im Bau- und Verkehrsdepartement enthalten. Es wird nur dort Halt gemacht, wo die Finanzkommission oder Ratsmitglieder einen Änderungsantrag eingereicht haben oder ein Vorgezogenes Budgetpostulat überwiesen worden ist. Bei jedem Antrag erhalten der Präsident der Finanzkommission und der Vertreter des Regierungsrates zuerst das Wort. Dann folgen die Beratung der Anträge und deren Bereinigung.
- Bereinigung der Investitionsübersichtsliste und der Änderungen der Finanzkommission an der Investitionsübersichtsliste (entsprechend dem Bericht der Finanzkommission)
- Schlussabstimmung über das Budget.
- Anschliessend folgt die Beratung und Beschlussfassung über die Anträge des Regierungsrates zu den überwiesenen Planungsanträgen. Mit einem Planungsantrag kann eine Änderung in der regierungsrätlichen Planung beantragt werden. Er bezieht sich auf den Legislaturplan.

Zu Abs. 2:

Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht fristgerecht oder weist das Budget an den Regierungsrat zurück, ist der Regierungsrat im Interesse der Handlungsfähigkeit des Staates ermächtigt, die unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Präzedenzfall dazu ist das Budget 2015, welches der Grosse Rat am 17.12.2014 mit 48 zu 47 Stimmen an den Regierungsrat zurückgewiesen<sup>5</sup> und

---

<sup>5</sup> Ratsprotokoll vom 17.12.2014, S. 1137 ff.

in einem zweiten Anlauf am 04.02.2015 mit grossem Mehr genehmigt hat.<sup>6</sup> Vom 01.01.2015 bis am 04.02.2015 hatte der Kanton kein Budget.

Die Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt präzisiert, welche Ausgaben als unerlässlich gelten (§ 10 FHV). Dazu gehören Personalausgaben für bestehende Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen; neue Stellen dürfen nicht bewilligt werden. Des Weiteren zählen zu den unerlässlichen Ausgaben diejenigen, für die eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte. Zudem dürfen Ausgaben, die bereits von den entsprechenden Organen gemäss Kompetenzordnung bewilligt wurden, beim Fehlen eines rechtskräftig beschlossenen Budgets ebenfalls getätigt werden. Als Letztes sieht die Verordnung im Sinne einer Generalklausel vor, dass in jedem Fall ein Verstoss gegen die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung und von Treu und Glauben zu vermeiden ist. Ein Verstoss gegen die genannten Grundsätze ist aber nicht leichthin anzunehmen. Die Grundsätze sind restriktiv auszulegen.

Folgende Ausgaben sind somit aufgrund der Bestimmungen im Finanzhaushaltgesetz und der Verordnung zum Finanzhaushaltgesetz zulässig:

- Die für den ordnungsgemässen Gang der Verwaltung notwendigen und unerlässlichen Ausgaben wie zum Beispiel: Ausgaben für das angestellte Personal (Lohn, Sozialabgaben, Pensionskasse usw.), Mietausgaben für Verwaltungsräume, Energiekosten für die Betriebs- und Verwaltungsbauten, Betriebsmittel für Fahrzeuge (Treibstoff, zwingender Unterhalt usw.) sind zulässig und können ohne Einschränkungen getätigt werden. Die ersatzweise Neubesetzung von bestehenden Stellen ist ebenfalls zulässig.
- Gebundene Ausgaben können getätigt werden, welche durch Gesetz, rechtskräftige Beschlüsse, Verträge oder Gerichtsentscheide abgestützt sind und welche nicht ohne Mehrkosten aufgeschoben werden können, bis das Budget bewilligt ist.
- Investitionsausgaben für bereits bewilligte und in Ausführung begriffene Projekte können weitergeführt werden (neue und gebundene Ausgaben). Diese Projekte müssen nicht unterbrochen werden (was meist mit Mehrkosten verbunden wäre).
- Kreditübertragungen gemäss § 17 FHG aus dem letzten genehmigten Budget dürfen verwendet werden.

---

<sup>6</sup> Ratsprotokoll vom 04.02.2015, S. 18 - 29 und 37 - 46

Nicht zulässige Ausgaben sind:

- Personalausgaben für neue Stellen, die noch nicht ausgeschrieben wurden
- Ausgaben, für die keine Kreditüberschreitung bewilligt werden können:
  - a) Ausgaben, die nicht durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben sind.
  - b) Ausgaben, für die ein Aufschub möglich ist.
  - c) Ausgaben, die nicht durch Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt sind.
- Ausgaben für neue, nicht bewilligte Vorhaben.
- Alle weiteren Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

Einhaltung des Grundsatzes der Jährlichkeit: Es ist nicht zulässig, Ausgaben (neue oder gebundene Ausgaben), welche im nicht genehmigten Budget eingestellt worden sind, nun vorgezogen dem laufenden Rechnungsjahr zu belasten.

#### *§ 14 FHG: Kreditüberschreitung*

*Abs. 1 Eine Überschreitung von Budget- und Globalkrediten kann vom Regierungsrat bewilligt werden, wenn*

- a) die Ausgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben ist;*
- b) ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist;*
- c) die Ausgabe durch Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt ist;*
- d) die Dienststelle eine Kompensation innerhalb ihres betrieblichen Ergebnisses vor Abschreibungen vornimmt oder*
- e) die Kreditüberschreitung unbedeutend ist.*

*Abs. 2 Kreditüberschreitungen sind im Jahresbericht zu begründen.*

*Abs. 3 Bei sehr grossen Kreditüberschreitungen orientiert der Regierungsrat die Finanzkommission unverzüglich.*

Hat der Regierungsrat das Budget bereits verabschiedet, der Grosse Rat aber noch nicht darüber beschlossen, lässt der Regierungsrat Nachträge üblicherweise über die Finanzkommission in die ordentliche Budgetdebatte einfließen (§8 FHV).

Für den Fall, in welchem der Grosse Rat das Budget bereits genehmigt hat und eine Überschreitung eines Budgetkredits (inkl. Globalkredit) droht oder

unbeabsichtigt bereits eingetreten ist, gibt es die Instrumente Kreditüberschreitungen (§ 14 FHG) und Nachtragskredite (§ 15 FHG).

Die Gliederung der Erfolgsrechnung zeigt, welche Positionen im betrieblichen Aufwand enthalten sind und für welche damit Nachtragskredite oder Kreditüberschreitungen bewilligt werden können resp. müssen. Droht bspw. in einer Dienststelle eine Überschreitung des Kredits für den Sachaufwand (Gruppe 31), muss eine Kreditüberschreitung oder ein Nachtragskredit beantragt werden. Fallen jedoch z.B. Konzessionserträge (Gruppe 41) tiefer aus oder die Abschreibungen auf Grossinvestitionen (Gruppe 33 ohne Abschreibungen auf Kleininvestitionen unter 300'000 Franken) höher aus, hat dies kreditrechtlich keine Konsequenzen, weil auf diesen Positionen keine Budgetbindung besteht. Gleiches gilt im Falle von tieferen Investitionseinnahmen.

Bei Investitionen sind kreditrechtlich die Plafonds für die Investitionsausgaben pro Investitionsbereich relevant. Reicht ein Plafond nicht aus, muss das Budget für Investitionen erhöht werden. Die einzelnen Investitionseinnahmen sind somit nicht eigene Budgetkredite, ihre Auflistung dient vielmehr der transparenten Darlegung der geplanten Ausgaben, der bereits ausgeschöpften Beträge und der budgetierten Jahrestanchen.

Zu Abs 1:

Im FHG sind die beiden Instrumente Kreditüberschreitung und Nachtragskredit abgegrenzt. Nur in folgenden Fällen kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen:

- Der Handlungsspielraum ist in sachlicher Hinsicht nicht gegeben
- Die Ausgaben sind durch ausreichende Fondsmittel oder Rücklagen gedeckt
- Die Höhe der Belastung des kantonalen Haushalts bleibt unverändert, weil die Dienststelle entweder andere Aufwände reduziert oder mehr Ertrag erzielt (Kompensation innerhalb des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit vor Abschreibungen)
- Die Höhe der Kreditüberschreitung ist in ihrer Höhe unbedeutend

Die Handlungsfreiheit ist insbesondere dann nicht gegeben, wenn eine Ausgabe bereits durch einen Rechtssatz oder Entscheid eindeutig vorgeschrieben ist. Gleich zu behandeln sind vom Rechnungslegungsstandard zwingend vorgeschriebene Buchungen, sofern die festgelegten Kriterien erfüllt sind. Dazu gehören z.B. die Bildung oder Erhöhung von Rückstellungen, die ihrem Charakter entsprechend nur in Ausnahmefällen budgetiert werden können. Bei Ausgaben, welche durch Fondsmittel gedeckt sind, käme es einer Übersteuerung gleich, würde im Falle von Mehrausgaben ein Nachtragskredit notwendig. Eine Kreditüberschreitung erscheint als ausreichend, weil die Fondsmittel mittels gesetzlicher Grundlage für den bestimmten Zweck

vorgesehen wurden. Eine Kreditüberschreitung anstelle eines Nachtragskredits ist möglich, wenn eine Dienststelle den Mehrbedarf innerhalb des ZBE kompensieren kann. In diesem Fall bleibt die Belastung für den kantonalen Finanzhaushalt unverändert.

Eine bewilligte Kreditüberschreitung erhöht den Budgetkredit nicht (§ 14 Abs. 1 FHV).

Zu Abs. 2:

Die durch eine bedeutende Kreditüberschreitung verursachte Abweichung zum definitiven Budget muss im Jahresbericht offengelegt und begründet werden. Als bedeutsam gelten Kreditüberschreitungen, welche 100'000 Franken und 3% des veranschlagten Betrages übersteigen. Kreditüberschreitungen grösser als 3 Mio. Franken sind auch dann zu melden, wenn die 3% noch nicht erreicht sind (§ 13 FHV).

Zu Abs. 3:

Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission bei Kreditüberschreitungen, die 10 Mio. Franken übersteigen. Es ist der Finanzkommission überlassen, ob sie in einem solchen Fall auch den Grossen Rat schon vor Vorliegen des Jahresberichts informieren will.

#### *§ 15 FHG: Nachtragskredit*

*Abs. 1 Kann eine Überschreitung von Budgetkrediten nicht mittels Kreditüberschreitung bewilligt werden, beantragt der Regierungsrat oder eine Kommission des Grossen Rates dem Grossen Rat in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragskredits.*

*Abs. 2 Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission. Es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.*

Zu Abs. 1:

Wenn eine Überschreitung eines Kredits nicht durch eine Kreditüberschreitung legitimiert werden kann, beantragt der Regierungsrat beim Grossen Rat einen Nachtragskredit. Nachtragskredite sind nichts anderes als Ergänzungen zum Budget. Da die Budgethoheit beim Grossen Rat liegt, hat er auch Nachtragskredite zu beschliessen. Lag bisher noch kein Kredit vor, gilt der gesamte Betrag als Nachtragskredit. Ein Nachtragskredit erhöht den Budgetkredit (§ 15 Abs. 1 FHV).

Neben dem Regierungsrat können auch die Kommissionen des Grossen Rates einen Antrag für einen Nachtragskredit stellen. Wenn der Grosse Rat

eine Ausgabenbewilligung erhöht, kann er damit prüfen, ob er gleichzeitig den notwendigen Budgetkredit bereitstellen möchte, falls ein Jahr mit einem bereits vom Grossen Rat festgelegten Budget betroffen ist. Bei Erhöhung einer Ausgabenbewilligung ist in der Regel eine Kompensation innerhalb des bestehenden Budgetkredits nicht möglich. Es ist daher ein Nachtragskredit erforderlich. Es vereinfacht die Abläufe, wenn die vorberatende Kommission des Grossen Rates bei einer Erhöhung einer Ausgabenbewilligung jeweils prüft, ob eine Anpassung des Budgetkredits notwendig ist und in diesem Fall auch gleich das Begehren für einen Nachtragskredit stellt. Wenn der Grosse Rat den beantragten Betrag erhöhen will, kann er dadurch gleich das Budget bereitstellen.

Dabei gilt der folgende Prozess:

1. Abklärung über die Notwendigkeit eines Nachtragskredits durch die Sachkommission
2. Ein allfälliger Nachtragskredit wird dem Grossen Rat durch die Sachkommission als separater Grossratsbeschluss unterbreitet (separat, da Nachtragskredite nicht dem Referendum unterliegen)
3. Das Präsidium der Sachkommission informiert das Präsidium der Finanzkommission umgehend. Die Finanzkommission stellt dem Grossen Rat einen eigenen Antrag und berichtet an der Plenumsitzung mündlich.

Zu Abs. 2:

Das regierungsrätliche Budget wird von der Finanzkommission des Grossen Rates vorberaten. Sie stellt Antrag. Folgerichtig beschliesst der Grosse Rat über Nachtragskredite auch auf Antrag seiner Finanzkommission.

#### *§ 16 FHG: Dringlicher Nachtragskredit*

*Abs. 1 In dringlichen Fällen kann der Regierungsrat der Finanzkommission die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines dringlichen Nachtragskredits beantragen.*

*Abs. 2 Die Finanzkommission legt ihren Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.*

Erlaubt die Bewilligung eines Nachtragskredits keinen Aufschub, kann das Verfahren beschleunigt werden, indem die Bewilligung dieses dringlichen Nachtragskredits durch die Finanzkommission erfolgt. Die Finanzkommission kann auch gleichzeitig mit dem Nachtragskredit (Aufnahme ins Budget) die Ausgabenbewilligung<sup>7</sup> erteilen. Dies ist jedoch nur zulässig, solange der

---

<sup>7</sup> Ausgabenbewilligung siehe unten Ausführungen zu § 26 FHG

Betrag unter der Grenze für das fakultative Referendum (1.5 Mio. Franken) liegt. In den anderen Fällen bleibt die Möglichkeit, unverzüglich an den Grossen Rat zu berichten und dringliche Behandlung zu verlangen. Mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen kann der Grosse Rat auch Geschäfte beraten und darüber Beschluss fassen, die nicht wie vorgeschrieben drei Wochen vor der Sitzung versandt worden sind. Ebenso kann der Grosse Rat auch ohne Antrag des Regierungsrates mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit (zwei Drittel der anwesenden Mitglieder) einen Beschluss für dringlich erklären und sofort in Kraft setzen. Das Referendum gegen einen solchen Beschluss kann dennoch ergriffen werden (vgl. § 84 Abs. 2 KV). Präzedenzfälle in jüngerer Zeit gibt es dazu allerdings nicht. Vgl. hierzu auch Ausführungen zu § 29 GO.

*§ 17 FHG: Kreditübertragungen*

- Abs. 1 Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres.*
- Abs. 2 Nicht beanspruchte Kredite für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, welche innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können vom Regierungsrat auf das folgende Jahr übertragen werden.*
- Abs. 3 Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Grossen Rat mit dem Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.*

Können bewilligte Vorhaben sachlich begründet in einem Jahr nicht abgeschlossen werden, kann ein Budgetkredit auf das nächste Budget übertragen werden.

Zu Abs. 1:

Kredite sind für das Jahr gesprochen, in welchem sie budgetiert sind. Dieser Grundsatz bedeutet, dass mit dem Ablauf des Budgetjahres die noch nicht beanspruchten Kredite verfallen. Der Verfall der Kredite wird vom Instrument der Kreditübertragung teilweise aufgehoben.

Zu Abs. 2:

Verzögert sich die Ausführung eines Vorhabens, kann der dafür vorgesehene, aber noch nicht ausgeschöpfte Kreditanteil auf das Folgejahr übertragen werden. Damit wird verhindert, dass nochmals ein Betrag in das Budget aufgenommen, resp. ein Nachtragskredit gestellt werden muss. Kreditübertragungen gelten nur für ein Jahr und müssen im Folgejahr (also zwei Jahre nach dem ursprünglichen Kredit) erneut beantragt werden, wenn



sich ein Vorhaben weiter verzögert (§ 16 Abs. 5 FHV).

Eine Kreditübertragung ist nur zulässig, wenn die Ausgabe alle folgenden Tatbestände erfüllt (§ 16 FHV):

- Die Ausgabe ist vom Regierungsrat oder vom Grossen Rat bewilligt.
- Es handelt sich um eine einmalige Ausgabe (unter Umständen auf mehrere Jahre verteilt).
- Der Kredit betrifft die Erfolgsrechnung. Budgetkredite im Investitionsbereich können nicht übertragen werden.
- Für das Vorhaben wurde noch nicht drei Mal in Folge eine Kreditübertragung beantragt.

Dies schränkt den Einsatzbereich der Kreditübertragung massgeblich ein. Der Kreditübertragung kommt im Kanton Basel-Stadt allerdings ohnehin keine so wesentliche Rolle zu wie in anderen Kantonen. Durch die starke Aggregation der Kreditpositionen, insbesondere im Investitionsbereich, bestehen im Kanton Basel-Stadt bereits Kompensationsmöglichkeiten.

Zu Abs. 3:

Der Jahresbericht informiert detailliert über den Bestand und die Veränderungen der Kreditübertragungen.

§ 18 FHG: Rücklagen

- Abs. 1 *Der Regierungsrat entscheidet über die Übertragung nicht beanspruchter Globalkredite (Reservenbildung im Eigenkapital) und deren Verwendung in nachfolgenden Rechnungsperioden.*
- Abs. 2 *Wird ein Globalkredit überschritten, erfolgt eine angemessene Belastung der Rücklagen (Reservenauflösung).*
- Abs. 3 *Der Regierungsrat kann nach Anhörung der Finanzkommission Rücklagen auch für Bereiche von Dienststellen vorsehen, die nicht über Globalkredite gesteuert werden, sofern diese teilweise eigenwirtschaftlich tätig und dem Wettbewerb ausgesetzt sind.*

Rücklagen sind ein Instrument für Dienststellen oder Behörden, die mit Globalkrediten gesteuert werden. Sie stellen Reserven (Eigenkapital) dar. Wie die Kreditübertragungen sind Rücklagen eine Ausnahme vom Verfall von nicht verwendeten Budgetkrediten. Mit dem nicht ausgeschöpften Kredit können Reserven gebildet werden. Weitere Einzelheiten finden sich in § 17 FHV.

Zu Abs. 1:

Für die Museen des Kantons Basel ist dieser Passus im § 11 Museums-gesetz<sup>8</sup> geregelt.

Zu Abs. 2:

Schliesst eine Einheit mit Verlust ab, so müssen die Rücklagen dieser Einheit in entsprechendem Umfang aufgelöst werden, soweit Rücklagen vorhanden sind.

Zu Abs. 3:

Auch nicht global gesteuerte Einheiten dürfen aufgrund ihrer eigenwirtschaftlichen Tätigkeit Rücklagen als limitiertes Eigenkapital bilden, wenn sie Konkurrenz ausgesetzt und im Markt tätig sind. Darunter fallen nicht global gesteuerte Einheiten, deren Leistungen über Tarife, Gebühren und Abteilungen finanziert werden, also insbesondere die Schulheime, Behindertenheime oder das Institut für Rechtsmedizin (siehe hierzu auch § 17 Abs. 1 und Abs. 2 FHV).

---

<sup>8</sup> SG 451.100

§ 19 FHG: Jahresbericht

- Abs. 1 Der Regierungsrat legt im Jahresbericht über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton Rechenschaft ab.*
- Abs. 2 Der Jahresbericht umfasst:*
- a) den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit*
  - b) die Berichte der Dienststellen*
  - c) die Rechenschaftsberichte über die erbrachten Leistungen bei Globalkrediten*
  - d) die Jahresrechnung*
  - e) Berichterstattung weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung*
  - f) die konsolidierte Rechnung*
  - g) den zusammenfassenden Bericht der Finanzkontrolle.*
- Abs. 3 Der Regierungsrat leitet dem Grossen Rat den Jahresbericht zur Genehmigung weiter.*

Mit dem Jahresbericht wird der Steuerungskreislauf aus Finanzplanung, Budgetierung und Berichterstattung geschlossen. Er dient der Rechenschaftsablage des Regierungsrates und wird vom Grossen Rat genehmigt.

Im Jahresbericht werden bedeutende Abweichungen zum Budget auf der zweistelligen Kontenebene je Dienststelle begründet. Bedeutend ist eine günstige und ungünstige Abweichung von mehr als 3% zum Budget. Ausgenommen von der Begründungspflicht sind Abweichungen unter 100'000 Franken. Abweichungen von über 3.0 Mio. Franken dagegen sind immer zu begründen (§ 13 FHV).

Die Elemente der Jahresrechnung sind in §§ 35 - 41 FHG geregelt.

(für weitere Informationen siehe den Kommentar zu § 37 GO)

§ 20 (Interne Verrechnungen), § 21 (Kosten- und Leistungsrechnung) und § 22 FHG (Risikobeurteilung) betreffen den Grossen Rat nicht direkt.

*III. Ausgaben*

*§ 23 FHG: Begriff*

*Abs. 1 Als Ausgaben gelten Aufwand und Investitionsausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.*

*Abs. 2 Als Ausgaben gelten auch:*

- a) die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen;*
- b) der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverbindlichkeiten;*
- c) Einnahmenverzichte.*

Zu Abs. 1:

Unter Ausgaben werden Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung verstanden. Mit einer Ausgabe werden staatliche Mittel für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt.

Zu Abs. 2:

Von der Kompetenzregelung gleich wie Ausgaben werden auch die Widmung von Finanz- ins Verwaltungsvermögen, der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen sowie Einnahmeverzichte behandelt. Unter Letzterem sind die Abgabe von Leistungen an Dritte unter den Gesteuerungskosten für den Kanton oder Zinsvergünstigungen an Dritte zu verstehen. Auch Darlehen aus dem Verwaltungsvermögen gelten als Ausgaben.

§ 24 FHG: Voraussetzungen

Abs. 1 *Jede Ausgabe setzt*

- a) *eine rechtliche Grundlage;*
- b) *einen Budgetkredit und*
- c) *eine Ausgabenbewilligung voraus.*

Abs. 2 *Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem*

- a) *Rechtssatz;*
- b) *Gerichtsentcheid oder*
- c) *auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.*

Abs. 3 *Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.*

Diese Bestimmung konkretisiert das Legalitätsprinzip für staatliche Ausgaben. Gemäss dem Legalitätsprinzip bedarf alles staatliche Handeln einer rechtlichen Grundlage.

Zu Abs. 1:

Gemäss § 124 der Kantonsverfassung (KV) bedarf jede Verwendung von Staatsmitteln einer rechtlichen Grundlage sowie der Bewilligung durch die zuständige Behörde. Mit der Totalrevision des FHG im Jahr 2012 wurde das Erfordernis der Bewilligung klar in Budgetkredit und Ausgabenbewilligung<sup>9</sup> getrennt. Für eine Ausgabe braucht es damit drei Voraussetzungen: Eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung. Mit der Rechtsgrundlage werden Ausgaben legitimiert, mit dem Budget die verfügbaren Mittel alloziert und mit der Ausgabenbewilligung die Ausgaben sachlich beschlossen. Diese Trennung stellt die Zuständigkeiten und Kompetenzen klar dar, schafft Transparenz und verstärkt die finanzielle Steuerung.

Zu Abs. 2:

Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem Rechtssatz, einem Gerichtsentcheid oder auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht. Das Budget scheidet als eigenständige rechtliche Grundlage für das

---

<sup>9</sup> Ausgabenbewilligung siehe unten Ausführungen zu § 26 FHG

Verwaltungshandeln aus. Der Grosse Rat darf mit dem Budgetbeschluss nicht gegen bestehendes Recht verstossen.

Zu Abs. 3:

Eine Voraussetzung für eine Ausgabe wird auch durch einen Nachtragskredit, eine Kreditüberschreitung oder eine Kreditübertragung geschaffen.

*§ 25 FHG: Neue und gebundene Ausgaben*

*Abs. 1 Eine Ausgabe ist neu, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.*

*Abs. 2 Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht neu im Sinne von Abs. 1 ist.*

*Abs. 3 Im Zweifelsfall ist eine Ausgabe als neu zu betrachten.*

Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben stellt einen wichtigen Grundsatz des Finanzhaushaltsrechts dar. Die Kompetenzen für die Bewilligung von Ausgaben bauen zentral auf dieser Unterscheidung auf.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als nicht referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das „Ob“ weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das „Wie“ wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen. (BGE 1C\_35/2012, E. 3.1, BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f., BGE 141 I 130 E. 4.2, S. 134).

Im Grundsatz kann folgende Aussage gemacht werden: Wenn ein verhältnismässig grosser Entscheidungs- und Handlungsspielraum besteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen. In den übrigen Fällen ist die Ausgabe gebunden. Im Zweifelsfall ist eine Ausgabe als neu zu betrachten. Der Entscheid, ob eine Ausgabe neu oder gebunden ist, ist immer im Einzelfall zu treffen und hängt von den konkreten Umständen ab.

Wenn im selben Vorhaben neue und gebundene Ausgaben enthalten sind, sollen diese getrennt dargestellt werden (ausser, wenn die eine oder die

andere Kategorie prozentual und frankenmässig von absolut untergeordneter Bedeutung ist). Die Kompetenz richtet sich nach der Hauptsache. Bei der Ausscheidung ist je nach Vorhaben ein relativ grosser Ermessensspielraum nötig, da bestimmte Positionen nur schätzungsweise zugeordnet werden können. Eine Ausscheidung ist aber nicht möglich, wenn eine Ausgabe ohne die andere nicht sinnvoll ist. Bei einer Aufteilung des Vorhabens soll das gesamte Vorhaben dargestellt werden. Es wird auch über den gebundenen Teil informiert, auch wenn er nicht Teil des Beschlusses ist. Das Vorhaben wird mit einem Beschluss über die Gesamtausgabe bewilligt (§ 23 Abs. 2 FHV).

Der Regierungsrat legt unter Berücksichtigung der aktuellen Bundesgerichtsentscheide Kriterien für die Unterscheidung von neuen und gebundenen Ausgaben fest (§ 23 Abs. 3 FHV).

Der Regierungsrat legt Ausgaben, die höher als 300'000 Franken sind, der Finanzkommission zur Beurteilung des finanzrechtlichen Status (neue oder gebundene Ausgabe) vor. Liegt bei einem Investitionsvorhaben der neue Teil unter 300'000 Franken, der Gesamtbetrag aber darüber, beurteilt die Finanzkommission, ob das gesamte Vorhaben als neu zu betrachten und damit dem Grosse Rat vorzulegen ist. Der Grosse Rat und gegebenenfalls das Volk entscheiden immer über den Gesamtbetrag (neue und gebundene Ausgaben). Der Regierungsrat kann den gebundenen Teil aber auch dann realisieren, wenn das Gesamtprojekt abgelehnt wird.

§ 26 FHG: Ausgabenbewilligung

Abs. 1 Die Ausgabenbewilligung erfolgt

- a) bei Vorhaben mit neuen Ausgaben über CHF 300'000 durch einen Beschluss des Grossen Rates über den gesamten Betrag des Vorhabens;
- b) bei neuen Ausgaben bis CHF 300'000 und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Regierungsrates;
- c) bei dringlichen Vorhaben mit neuen Ausgaben über CHF 300'000 durch Beschluss der Finanzkommission, solange die Grenze für das fakultative Referendum gemäss § 29 Abs. 1 nicht erreicht ist. Die Finanzkommission legt ihren Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnis vor. Bei höheren Ausgaben ist das ordentliche Verfahren einzuhalten.

Abs. 2 Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend:

- a) bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben deren Gesamtsumme;
- b) bei wiederkehrenden neuen Ausgaben die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben;
- c) bei einer Kombination aus lit. a und b die Summe der beiden Beträge.

Zu Abs. 1:

Je nach Ausgestaltung liegt eine Ausgabenbewilligung in der Kompetenz eines Departements, des Regierungsrates, dem Grossen Rat oder im Falle des Referendums des Volkes. Die Zuständigkeit, eine Ausgabe zu bewilligen, hängt von den Antworten auf folgende drei Fragen ab:

- Ist es eine gebundene Ausgabe?
- Ist es eine einmalige Ausgabe?
- Wie hoch ist die Ausgabe?

Während die Bewilligung von gebundenen Ausgaben in der Kompetenz des Regierungsrates liegt, liegt die Kompetenz bei neuen Ausgaben je nach Höhe der Ausgaben beim Regierungsrat, beim Grossen Rat oder ab einer gewissen Höhe beim Volk, wenn das Referendum ergriffen wird.

Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Dritteleistungen. Dies ist bspw. bei Investitionen massgeblich, bei denen der Bund mitfinanziert (erhaltener Investitionsbeitrag).

Mit einem Ausgabenbericht oder einem Ratschlag werden dem Grossen Rat neue Ausgaben zur Bewilligung vorgelegt. Die zu bewilligenden Ausgaben sind in den meisten Fällen schon im Budget enthalten. Eine Budgetveränderung im Sinne eines Nachtragkredits (§ 15 FHG) ist nur dann



notwendig, wenn kein oder kein ausreichender Betrag im Budget eingestellt ist.

Um eine Ausgabe tätigen zu können, braucht es einen Budgetkredit. Sie kann jedoch bewilligt werden, bevor der Budgetkredit beschlossen wird.

Zu Abs. 2:

Bei Ausgaben ist zu unterscheiden zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben:

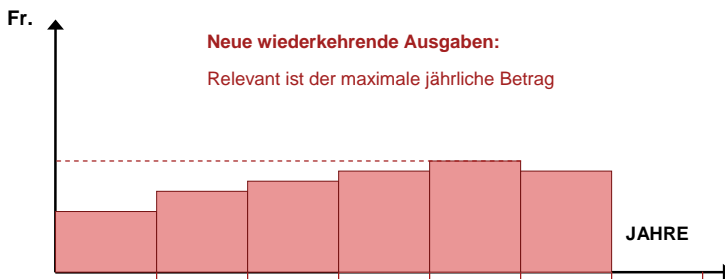
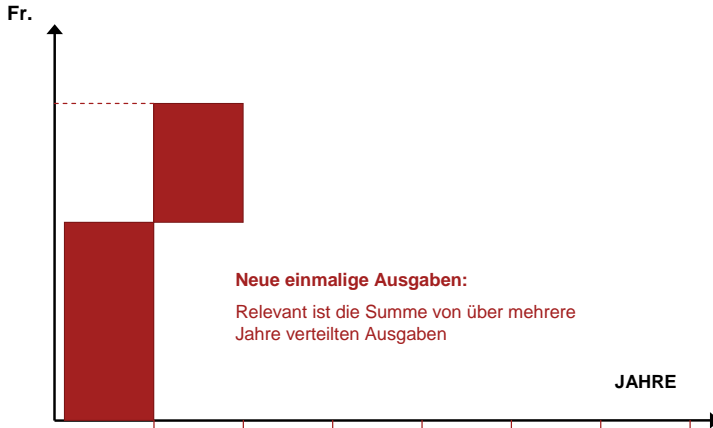
Einmalige Ausgaben:

- werden für eine bestimmte Zeit getätigt;
- sind in der Höhe der Gesamtkosten bekannt;
- finden ihr Ende, sobald das angestrebte Ziel erreicht ist.

Wiederkehrende Ausgaben:

- sind daran zu erkennen, dass in der Regel im Zeitpunkt der Beschlussfassung nur das jährliche oder periodische Betreffnis, nicht aber die Gesamtsumme feststeht;
- die zu erfüllende Aufgabe besteht über einen längeren Zeitraum hinweg und erfordert während einer grundsätzlich nicht von vornherein feststehenden Zeit jährliche oder periodische Zahlungen
- weisen in der Regel eine Dauer von mindestens zehn Jahren auf

Bei neuen einmaligen Ausgaben ist die Summe von auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben und damit die voraussichtlichen maximalen Ausgaben massgebend zur Bestimmung der Beschlusskompetenz. Bei neuen wiederkehrenden Ausgaben sind hingegen die maximalen jährlichen Ausgaben massgebend. Bei einer Kombination von neuen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben ist die Summe der beiden Beträge massgebend.



Bei Investitionen ist eine Ausgabenbewilligung nicht nur für die eigentliche Investitionsausgabe nötig, sondern auch für deren Folgekosten (verbucht in der Erfolgsrechnung). Es wird dabei nur eine Ausgabenbewilligung eingeholt (§ 23 Abs. 1 FHV). Durch den engen Zusammenhang zwischen Ausgaben in der Investitionsrechnung und der Erfolgsrechnung macht es Sinn, die Ausgabenbewilligung zusammen zu beschliessen.

Damit eine Ausgabenbewilligung bei einer längeren Laufzeit nicht nur wegen teuerungsbedingten Mehrkosten ausgeschöpft oder überschritten wird, kann sie indexiert werden, wenn

- die Laufzeit mehr als drei Jahre beträgt und
- die Höhe der Ausgabe fünf Millionen Franken übersteigt.<sup>10</sup>

Bei kürzeren Laufzeiten bzw. kleineren Beträgen wird hingegen auf eine Indexierung verzichtet, weil in diesen Fällen deren Effekte gering sind und gleichzeitig Mehraufwand durch die Initialisierung und die Überwachung der

<sup>10</sup> § 23 Abs. 4 FHV

Ausgabenbewilligung entsteht.

Neue und gebundene Ausgaben für das gleiche Vorhaben werden getrennt ausgewiesen, aber durch einen Beschluss über die Gesamtausgabe bewilligt.

Nicht oder nur teilweise genutzte Ausgabenbewilligungen verfallen drei Jahre nach Bewilligung oder nach letztmaliger Verwendung (§ 28 FHV).

Die Erhöhung von Ausgabenbewilligungen ist in § 29 FHV geregelt. Reicht eine Ausgabenbewilligung nicht aus, entscheidet das zuständige Organ über die Erhöhung. Bei einer neuen Ausgabe ist für die Bestimmung der Bewilligungskompetenz jene Summe massgebend, über die noch ein wesentlicher Handlungsspielraum besteht. Sind für ein Projekt noch gar keine Ausgaben getätigt worden, ist der Gesamtbetrag massgebend. In einem solchen Fall wäre es möglich, dass eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung referendumsfähig ist, wenn der Gesamtbetrag über der Zuständigkeit des Grossen Rates liegt, selbst wenn weder die ursprüngliche Ausgabenbewilligung noch die Erhöhung der Ausgabenbewilligung die Referendumsgrenze übersteigen. Ist ein Projekt im Laufe der Umsetzung teurer geworden und der Grossteil der ursprünglich bewilligten Ausgaben schon getätigt, ist nur die zusätzlich benötigte Ausgabenbewilligung massgebend.

Bei indextierten Ausgabenbewilligungen für Investitionsvorhaben darf zur Berechnung der Überschreitung der Ausgabenbewilligung für die jeweils noch nicht ausgeführten Arbeiten maximal anteilmässig die in der Zwischenzeit eingetretene Teuerung aufgerechnet werden. Bei einem Preisrückgang vermindert sich die Höhe der Ausgabenbewilligung entsprechend (§ 29 Abs. 3 FHV).

*§ 27 FHG: Rahmenausgabenbewilligung*

*Abs. 1 Der Grosse Rat kann mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen.*

*Abs. 2 Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig.*

Bei Programmen und ähnlichen Massnahmepaketen wird eine Vielzahl von Einzelausgaben getätigt. Der Grosse Rat kann solche Ausgaben gesamthaft in einem Beschluss bewilligen. Die einzelnen Ausgaben bewilligt dann der Regierungsrat, selbst wenn sie über 300'000 Franken liegen.

Der Prozess für die Einholung einer Rahmenausgabenbewilligung beim Grossen Rat stimmt mit derjenigen einer Ausgabenbewilligung überein. Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, die Kompetenz zur Ausgabenbewilligung der einzelnen Vorhaben an die Departemente zu delegieren. Diese Delegation ist im Ausgabenbericht oder Ratschlag an den Grossen Rat darzulegen.

*§ 28 FHG: Fondsbelastungen*

*Abs. 1 Ausgaben zu Lasten von Fonds werden vom Regierungsrat bewilligt.*

Fonds sind ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung, über die mit einer separaten Berichterstattung Rechenschaft abgelegt wird. Der Begriff "Fonds" gilt als Überbegriff für Spezialfinanzierungen, Spezialfonds, Legate und unselbständige Stiftungen. Die Bildung von Fonds bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss (siehe § 42 FHG). Der Grosse Rat entscheidet damit über die Äufnung von Fonds aus öffentlichen Mitteln und über deren Zweckbindung.

Der Regierungsrat bewilligt Ausgaben zu Lasten von Fonds. Die Kompetenzregelung zu Fondsausgaben ist mit jener bei Rahmenausgabenbewilligungen vergleichbar, geht aber noch einen Schritt weiter: Der Grosse Rat delegiert die Ausgabenkompetenz im Rahmen der Zweckbindung und der Auflagen dauerhaft und umfassend an den Regierungsrat. Mit der gesetzlichen Grundlage für Fonds werden in der Regel lediglich Kompetenzen bezüglich Ausgabenbewilligung vom Grossen Rat an den Regierungsrat delegiert. Die Ausgabe muss damit noch vom Regierungsrat resp. von einem Departement bewilligt werden.

§ 29 FHG: Ausgabenreferendum

- Abs. 1*    *Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer Ausgabe über CHF 1.5 Mio. enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.*
- Abs. 2*    *Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von Immobilien in das Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben gemäss Abs. 1 übersteigen.*
- Abs. 3*    *Die Höhe der Ausgabe bemisst sich ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben*

Zu Abs. 1:

Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über 1.5 Mio. Franken enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.

Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend:

- Bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen Ausgaben deren Gesamtsumme
- Bei wiederkehrenden neuen Ausgaben die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben
- Bei einer Kombination von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben die Summe der beiden Beträge

Zu Abs. 2:

Beschlüsse des Grossen Rates über den Erwerb von Liegenschaften im Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum. Dies betrifft sowohl direkte Käufe als auch die Widmung aus dem Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen. Die Kompetenz liegt mit 4.5 Mio. Franken drei Mal höher als bei den übrigen Werten des Verwaltungsvermögens. Auch bei der Überführung von Teilen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen (Entwidmung) kann ab einem Betrag von 4.5 Mio. Franken das Referendum ergriffen werden. Es handelt sich hierbei aber nicht um Ausgaben.

Zu Abs. 3:

Es gilt das Bruttoprinzip für die Bestimmung der Höhe einer Ausgabe und damit für die Frage nach dem Ausgabenreferendum. Die Höhe der Ausgaben bemisst sich damit ohne Berücksichtigung von erwarteten Drittleistungen nach den Gesamtausgaben.

§ 30 FHG: Ausgabenbericht / Ratschlag

*Abs. 1 Für neue Ausgaben, die eine Bewilligung des Grossen Rates erfordern und die unterhalb der Grenze für das fakultative Referendum liegen, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Ausgabenbericht vor, für Ausgaben, die diese Grenze überschreiten, einen Ratschlag.*

Der Grosse Rat beschliesst über finanzrechtlich neue Ausgaben, die höher sind als 300'000 Franken. Bei Ausgaben zwischen 300'000 bis 1'500'000 Franken wird ein Ausgabenbericht, bei Ausgaben grösser als 1'500'000 ein Ratschlag erstellt. Bei einem Ratschlag muss mindestens einer der Grossratsbeschlüsse dem Referendum unterliegen. Die zu bewilligenden Ausgaben sind in den meisten Fällen schon im Budget enthalten. Eine Budgetveränderung im Sinne eines Nachtragkredits (siehe § 15 FHG) ist nur dann notwendig, wenn kein oder kein ausreichender Betrag im Budget eingestellt ist.

**§ 37<sup>1</sup> Jahresbericht**

*Abs. 1 Der Jahresbericht für das verflossene Jahr muss bis spätestens am 15. April im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission und der Sachkommissionen und im Besitz des Präsidiums der Geschäftsprüfungskommission sein. Die Sachkommissionen erstatten ihre Berichte an die Finanzkommission bis spätestens Ende Mai. Die Finanzkommission hat bis spätestens Mitte Juni ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.*

*Abs. 2 Die Geschäftsprüfungskommission hat bis spätestens Mitte September ihren schriftlichen Bericht zu erstatten.*

Mit der Totalrevision des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (kurz: Finanzhaushaltsgesetz, FHG) wurden die bisherigen Geschäfte Staatsrechnung und Verwaltungsbericht zusammengelegt und werden seither als Jahresbericht bezeichnet.

Diese Änderungen vom 14.03.2012 betrafen auch die §§ 68 und 71 GO. Mit dem Jahresbericht wird der Steuerungskreislauf aus Finanzplanung, Budgetierung und Berichterstattung geschlossen. Der Jahresbericht dient der Rechenschaftsablage des Regierungsrates und wird vom Grossen Rat genehmigt.<sup>2</sup>

Der Inhalt des Jahresberichts ist im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) umschrieben.<sup>3</sup> Während die Finanzkommission (FKom) die Jahresrechnung und die weiteren finanzrelevanten Inhalte (§ 19 Abs. 2 FHG, lit. c, d, f und g) bearbeitet, werden die Inhalte gemäss lit. a, b und e von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) geprüft.

Der Jahresbericht wird deshalb von Gesetzes wegen der FKom und der GPK zur Vorberatung zugewiesen.

Gemäss § 19 FHG Abs. 3 hat der Grosse Rat den Jahresbericht zu genehmigen und nicht nur zur Kenntnis zu nehmen. Die Beschlüsse zur Genehmigung der Jahresrechnung (Bericht FKom) und des Jahresberichts (Bericht GPK) werden publiziert, unterstehen aber nicht dem Referendum<sup>4</sup>. Bei beiden Geschäften (Bericht FKom und Bericht GPK) ist Eintreten obligatorisch, da der RR gesetzlich verpflichtet ist, den Jahresbericht dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen.

---

<sup>1</sup> § 37 samt Titel in der Fassung von Abschn. VI. Ziff. 1 FHG vom 14.03.2012 (wirksam seit 01.04.2012, SG 610.100; Geschäftsnr. 11.1273).

<sup>2</sup> Ratschlag 11.1273.01 des RR zur Totalrevision FHG, S. 34

<sup>3</sup> § 19 Abs. 2 FHG, SG 610.100 (siehe Kommentar FHG vorne bei § 36 GO)

<sup>4</sup> § 52 Abs. 2 lit. c KV

Zu Abs. 1

Die FKom legt ihren Bericht zur Jahresrechnung usanzgemäss bereits anfangs Juni vor. Somit kann der Grosse Rat diesen Bericht an seiner letzten Sitzung vor den Sommerferien behandeln und die Rechnung genehmigen.

Die Sachkommissionen können sowohl bei der Beratung des Berichts der FKom zur Jahresrechnung als auch bei der Beratung des Berichts der GPK zum Jahresbericht mündlich Stellung nehmen, auch wenn ihnen das Geschäft nicht ausdrücklich zum Mitbericht zugewiesen wurde.

Zu Abs. 2

Die GPK verabschiedet ihren Bericht üblicherweise bereits vor den Sommerferien, so dass das Geschäft in der September-Sitzung traktandiert werden kann.

Sowohl beim Bericht der FKom als auch beim Bericht der GPK ist die Frage offen, welche Folgen eine Nichtgenehmigung der Berichte nach sich ziehen würde. Siehe dazu auch Kommentar ParlG.

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, ob eine Rückweisung der Berichte an die GPK oder die FKom möglich ist oder gar eine Rückweisung des Jahresberichts an den RR und welche Wirkungen solche Rückweisungen hätten.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ausführliche Folgen einer Nichtgenehmigung des Geschäftsberichts bei den eidg. Räten s. [GRAF], Kommentar ParlG, Art. 145, N 10-12



**§ 38 Staatsverträge**

- Abs. 1 Der Regierungsrat unterrichtet das Ratsbüro, wenn Verhandlungen über wichtige der Genehmigung des Grossen Rates unterliegende Staatsverträge bevorstehen.*
- Abs. 1<sup>bis</sup> Das Ratsbüro entscheidet über eine parlamentarische Begleitung und Beratung des Regierungsrates bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die der Genehmigung des Grossen Rates unterliegen.<sup>1</sup>*
- Abs. 2 Das Ratsbüro informiert die für die Begleitung der Vertragsverhandlungen zuständige Kommission ohne Verzug.<sup>2</sup>*
- Abs. 3 Wo die Vertragsverhandlungen durch eine Meldung und ein Verfahren gemäss Abs. 1 und 2 gefährdet würden, unterrichtet der Regierungsrat das Ratspräsidium. Das Ratspräsidium begleitet die Verhandlungen zusammen mit dem zuständigen Kommissionspräsidium.<sup>3</sup>*

Interkantonale Verträge, auch solche über die Landesgrenzen hinaus, erhalten immer grössere Bedeutung. Rein kantonal und sozusagen autark erfüllbare Staatsaufgaben nehmen ab. Da die Regierungen allein befugt sind, Staatsverträge auszuarbeiten, und den Parlamenten lediglich das Recht zur Genehmigung wichtiger Staatsverträge zusteht, ergibt sich eine schleichende Verschiebung der Kompetenzen von der Legislative zur Exekutive. Diese Verschiebung hat in der Mehrzahl der Kantone dazu geführt, dass sich die kantonalen Parlamente im Gesetz oder in der Verfassung das Recht einer Mitsprache bei der Vorbereitung von Staatsverträgen haben geben lassen.

Zu Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>:

§ 85 KV lautet wie folgt: "Bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, kann er [der Grosse Rat] den Regierungsrat durch seine Kommissionen begleiten und beraten."

Die Formulierung in § 85 KV sowie in § 38 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> GO ("wichtige" Staatsverträge) könnte zur Annahme führen, dass es auch weniger wichtige Verträge gibt, die demzufolge nicht meldepflichtig wären.

Als "wichtige" Staatsverträge und damit als meldepflichtig erachtet auch der Regierungsrat alle der Genehmigung durch den Grossen Rat unterliegenden

---

<sup>1</sup> *Eingefügt am 09.09.2015, wirksam seit 25.10.2015 (KB 12.09.2015, Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros)*

<sup>2</sup> *Fassung vom 09.09.2015 (s. Fussnote 1)*

<sup>3</sup> *Fassung vom 09.09.2015 (s. Fussnote 1)*

Staatsverträge, wie er in seiner Stellungnahme vom 10.11.2014 gegenüber dem Ratsbüro darlegte.<sup>4</sup>

Am 09.09.2015 hat der Grosse Rat im Rahmen der Einführung von Abs. 1<sup>bis</sup> einen Antrag, der die Einschränkung "wichtige" aufheben wollte, mit 56 : 30 Stimmen abgelehnt.<sup>5</sup>

Zu Abs. 2:

Das Mitwirkungsrecht des Grossen Rates darf sich nicht verzögernd auf die Aufnahme und den Abschluss von Verhandlungen auswirken. Aus diesem Grunde ist ein rasches und effizientes Verfahren vorgesehen.<sup>6</sup>

Zu Abs. 3:

Aktuell verfügen 18 Kantonsparlamente über ein Mitspracherecht oder mindestens ein Informationsrecht bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2010 über die Exekutivdominanz in den Kantonen kommt die Mehrheit der kantonalen Exekutiven der Informationspflicht nach und informiert das Parlament über solche Vereinbarungen, allerdings nicht immer zur vollständigen Zufriedenheit der Parlamente (Kantone BS, GE, ZH, NE und AR).<sup>7</sup>

Auch in Basel-Stadt setzte sich der Regierungsrat trotz wiederholter Mahnung des Ratsbüros verschiedentlich über diese Verfassungsbestimmung hinweg. Er wies auf Anfrage des Ratsbüros darauf hin, dass in bestimmten Fällen Verhandlungen zu Staatsverträgen gefährdet wären, wenn sie frühzeitig publik gemacht würden. So wurden dem Grossen Rat in der grossen Mehrheit der Fälle bereits vollständig ausgehandelte Verträge vorgelegt, die dieser dann laut § 85 Abs. 1 KV genehmigen sollte.<sup>8</sup>

### **Verzicht auf Publikation von Staatsvertragsverhandlungen**

Um den Anspruch des Parlamentes nach parlamentarischer Begleitung von Staatsvertragsverhandlungen zumindest teilweise zu befriedigen und dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung ebenfalls Rechnung zu tragen, schlug das Ratsbüro dem Grossen Rat 2015 vor, das Begleitverfahren fortan nach

---

<sup>4</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros, S. 19

<sup>5</sup> Ratsprotokoll vom 09.09.2015, S. 721

<sup>6</sup> Bericht 06.5165.02, Totalrevision der GO / AB 2016, S. 10

<sup>7</sup> [KAISS]: siehe S. 51.

<sup>8</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros

Geheimhaltungsinteresse abzustufen.

Je nach Geheimhaltungsstufe der Verhandlungen soll die Exekutive zwischen zwei Informations- und Zuweisungsverfahren wählen können.

- Im Standardprozess meldet der Regierungsrat Staatsvertragsverhandlungen **dem Ratsbüro**, welches die Begleitung direkt der sachlich zuständigen Kommission überweist, ohne dass der Gegenstand des Staatsvertrags im Geschäftsverzeichnis des Grossen Rates aufgeführt und damit publik wird.
- Bei politisch besonders heiklen Staatsverträgen hat der Regierungsrat hingegen die Möglichkeit, nur **den Grossratspräsidenten oder die Grossratspräsidentin** über die bevorstehenden Verhandlungen zu informieren. Dieser oder diese wiederum informiert das entsprechende Kommissionspräsidium und begleitet mit diesem zusammen die Vertragsverhandlungen.

In beiden Fällen wird die Zuweisung in ein Protokoll eingetragen, welches von der Leitung des Parlamentsdienstes geführt wird.

Das Ratsbüro hat das neue Zuweisungsverfahren auch in Bezug auf die Verfassungsbestimmung § 85 geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass deren Anpassung nicht nötig ist. Eine detailliertere Regelung des Informations- und Zuweisungsverfahrens für Vertragsverhandlungen wären einerseits auf Verfassungsebene nicht stufengerecht, andererseits lässt sich § 85 der Kantonsverfassung durchaus im Einklang mit dem neuen Verfahren auslegen. § 38 GO passt in den von § 85 KV vorgegebenen Rahmen und kann deshalb verfassungskonform ausgelegt und angewendet werden.

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme zur vorgesehenen Gesetzesänderung dem Büro gegenüber festgehalten, dass er die hier vorgeschlagene Zuweisungsregel begrüsst. Er hat ausserdem zugesichert, in Zukunft konsequenter darauf zu achten, Staatsvertragsverhandlungen rechtzeitig für eine Begleitung der Legislative zu melden. Als rechtzeitig erachte er spätestens jenen Zeitpunkt, zu dem ein Vertragsvorhaben vom Vorstand einer Fachdirektorenkonferenz ins Plenum der Konferenz getragen werde. Sobald der Regierungsrat über solche Verhandlungen Bescheid wisse, werde er die Information an das Büro des Grossen Rates respektive das Grossratspräsidium weiterleiten. Das gilt selbstverständlich sinngemäss für bilaterale Staatsverträge, insbesondere mit BL, aber auch für Vertragsprojekte, welche der Regierungsrat BS von sich aus anstösst.

Das Ratsbüro hat die Möglichkeit geprüft, für Staatsverträge, die nicht rechtzeitig für eine Begleitung gemeldet worden sind, erhöhte Anforderungen an einen Genehmigungsentscheid des Grossen Rates zu stellen. Eine Möglichkeit hätte darin bestanden, für solche Genehmigungsentscheide ein Zweidrittelmehr vorzusehen.

Nach eingehender Aussprache mit dem Regierungsrat hat das Ratsbüro vorerst darauf verzichtet, dem Grossen Rat ein erhöhtes Quorum für die Genehmigung nichtgemeldeter Staatsverträge vorzuschlagen. Falls die

regierungsrätliche Praxis unter der neuen Zuweisungsregel, die mehr Diskretion verspricht, nicht wirksam greifen sollte, käme der Grosse Rat allenfalls auf diese Möglichkeit zurück.<sup>9</sup>

Die neue Regelung ist seit 25.10.2015 in Kraft.

**Materialien:**

Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros betreffend Anpassung der Kantonsverfassung und Änderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) sowie der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung (AB), S. 17 - 19.

Bericht 15.5240.02 des Regierungsrates zum Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros, Ziff. 3, S. 11.

Ratsprotokoll vom 09.09.2015, S. 776 - 794.

---

<sup>9</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros

**§ 39 Initiativen**

*Abs. 1 Initiativen sind gemäss den Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum zu behandeln.*

Massgebend für die Arbeit des Grossen Rates sind die §§ 47 - 50 KV sowie die §§ 13 - 26 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG).<sup>1</sup>

**Zur Geschichte der Volksinitiative im Kanton Basel-Stadt**

Noch in der Verfassung von 1833 (nach der Kantonstrennung) hatte der Grosse Rat zwar zahlreiche Zuständigkeiten, jedoch kein eigenständiges Vorschlagsrecht, welches nur dem Kleinen Rat zustand. Allerdings konnten die Mitglieder des Rates bereits viel früher (1691) Anzüge einbringen, deren Verbindlichkeit zeitweise etwa derjenigen der heutigen Motionen entsprach.<sup>2</sup> Mit der Verfassung von 1875, welche das heute noch weitgehend bestehende Staatsgefüge des Kantons brachte, erfolgte endlich auch die Einführung von Referendum und Volksinitiative.

Ab 1875 hatten 1000 Stimmberechtigte jederzeit das Recht, beim Grossen Rat das "*Begehren um Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu stellen*". Die gleiche Anzahl Stimmberechtigter erhielt das Recht, eine Volksabstimmung zu verlangen über "*Gesetze, sowie allgemein verbindliche Grossratsbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind*". Die neu eingeführten Volksrechte wurden vorerst eher wenig genutzt; bis 1890 wurden fünf Initiativen, darunter drei Gesetzesinitiativen, eingereicht.<sup>3</sup>

Die Totalrevision der Kantonsverfassung von 1889 ermöglichte auch die Volksinitiative für einzelne Verfassungsbestimmungen und damit die Partialrevision der Verfassung. Von Beginn weg, seit 1875, konnte eine Volksinitiative einen Gegenstand nur im Allgemeinen bezeichnen oder in Form eines Gesetzesentwurfs abgefasst sein. Die Möglichkeit, zu einer Initiative einen Gegenvorschlag vorzulegen, wurde erst 1955 in die Verfassung und das Gesetz aufgenommen, aber bereits lange vorher praktiziert.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SG 131.100

<sup>2</sup> vgl. ALFRED MÜLLER: Die Ratsverfassung der Stadt Basel von 1521 bis 1798, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, Band 53 (1954), S. 52 f.

<sup>3</sup> [KöLz] Band 2, 2004, S. 337 ff.

<sup>4</sup> Bericht der Grossratskommission 5059 vom 11.11.1954 betreffend Initiative und Referendum zu den Berichten des Regierungsrates Nr. 4922 und Nr. 4929, S. 12 f.

Die erforderliche Zahl der Unterschriften wurde 1939 (auf 2'000) und 1975 (auf 4'000) erhöht. Mit der Verfassung von 2005 wurde die Zahl wieder auf 3'000 gesenkt.

Heute können 3'000 Stimmberechtigte innert 18 Monaten eine Initiative einreichen, um eine Verfassungs-, eine Gesetzesänderung oder einen referendumsfähigen Grossratsbeschluss zu erwirken. Sofern der Grosse Rat die Volksinitiative als rechtlich zulässig erachtet, muss er sie behandeln. Er kann die Initiative unterstützen, zur Ablehnung empfehlen oder einen Gegenvorschlag beschliessen und ausarbeiten lassen. Auch der Regierungsrat kann dem Grossen Rat einen Gegenvorschlag beantragen.

Formulierte Initiativen müssen den Stimmberechtigten innert 18 Monaten zur Abstimmung vorgelegt werden. Beschliesst der Grosse Rat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, so verlängert sich diese Frist um sechs Monate. Zur Abstimmung kommen muss eine als rechtlich zulässig erklärte Volksinitiative immer, ausser das Initiativkomitee zieht sie zurück (weil ein akzeptabler Gegenvorschlag vorliegt), oder der Grosse Rat arbeitet eine Vorlage aus, die das Anliegen einer unformulierten Initiative erfüllt.

### **Totalrevision IRG vom 16.01.1991**

Das Gesetz vom 16.11.1875 "*betreffend das Verfahren bei der Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums*" (IRG[1875]) wurde 1991 durch ein von Grund auf neu gestaltetes Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) ersetzt. Gleichzeitig wurden in der Kantonsverfassung KV[1889] die politischen Rechte der Staatsbürger, nämlich die Bestimmungen über die Initiative (§ 28 KV) und über die Befugnisse des Grossen Rates (§ 39 KV) sowie die Bestimmungen zur Revision der Verfassung (§§ 53-56 KV), revidiert.

Die wichtigsten Änderungen bezogen sich auf folgende Themen

- Ausgestaltung der unformulierten Initiative als Einheitsinitiative;<sup>5</sup>
- der Grosse Rat kann auch einer unformulierten Initiative, die er in der Sache ablehnt, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen;
- obligatorische formelle Vorprüfung;
- Normierung des Verfahrens der Stimmrechtsbescheinigung;
- Verfassungsgrundlage in § 39 KV[1889] für den Entscheid des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit einer Volksinitiative;
- Beschwerdemöglichkeit gegen einen Entscheid des Grossen Rates über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative an das Verfassungsgericht;

---

<sup>5</sup> Einheitsinitiative: Der GR bestimmt die Erlassstufe einer Vorlage, die er in Erfüllung einer unformulierten Initiative ausarbeitet. Ratschlag 8175 vom 16.05.1990, S. 58.

- klare Regelung der Behandlung einer Initiative durch den Grossen Rat, insbesondere Einführung einer verbindlichen Behandlungsfrist;
- Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Initiative und Gegenvorschlag;
- Einführung einer verbindlichen Frist für die Ansetzung von Volksabstimmungen bei Initiative und Referendum.

Anlass zu diesen Änderungen waren acht Anzüge zum Themenkreis Initiative und Referendum, die der Grosse Rat der Regierung innerhalb einer Legislatur überwiesen hatte. Sieben dieser acht Anzüge verlangten Änderungen oder Präzisierungen der damals geltenden Verfahrensvorschriften.<sup>6</sup> Einer der Anzüge (Anzug Dr. B. Gelzer und Konsorten) enthielt gar ein fertig ausformuliertes Gesetz betreffend Initiativen und Referenden in kantonalen Angelegenheiten.<sup>7</sup>

In der Detailberatung im Grossen Rat am 16.01.1991 wurden am Entwurf des Regierungsrates noch drei kleine Anpassungen formeller Art vorgenommen und das Gesetz anschliessend mit 51 gegen 6 Stimmen (der Rat zählte damals 130 Mitglieder) angenommen.<sup>8</sup>

Das IRG von 1991 legte fest, dass der Grosse Rat spätestens nach sechs Jahren über eine Initiative zu beschliessen hatte und dann innerhalb eines Jahres die Volksabstimmung stattfinden musste.

### **Teilrevision IRG vom 11.09.1996**

Im Jahr 1996 wurden die §§ 4, 17, 21 und 22 IRG angepasst. Anlass dazu gaben eine Motion und drei Anzüge.<sup>9</sup>

Die Ergänzung von § 4 Abs. 4 IRG ermöglichte, dass sich Initiativkomitees bei der Abfassung einer Initiative von einer vom Regierungsrat bezeichneten Stelle (heute: Staatskanzlei) rechtlich beraten lassen können. Die Auskunft bindet weder das Initiativkomitee noch den Regierungsrat und den Grossen Rat. Die Änderungen in den §§ 17, 21 und 22 sind nachstehend bei den entsprechenden Paragraphen kommentiert.

---

<sup>6</sup> Ratschlag 8175 vom 16.05.1990, S. 2 und 5

<sup>7</sup> Ratschlag 8175, S. 10 ff.

<sup>8</sup> Ratsprotokoll vom 16.01.1991, S. 567 ff.

<sup>9</sup> Ratschlag 8683 vom 18.06.1996 zu einer Änderung des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG)

### Formulierte Volksinitiative "Initiativen vors Volk!", 2007

Ende 2006 wurde unter der Federführung des Basler Gewerbeverbandes eine formulierte Volksinitiative "*Für eine zügige Behandlung von Initiativen (Initiativen vors Volk)*"<sup>10</sup> eingereicht, welche mit einer Änderung bzw. Ergänzung der §§ 13, 19, 22, 24a, 25, 26 und 27 die Fristen für die Behandlung von Initiativen erheblich abkürzte. Die Initiative wurde gemäss den damaligen Bestimmungen des IRG vom Grossen Rat am 06.06.2007 mit grossem Mehr gegen 18 Stimmen den Stimmberechtigten ohne Empfehlung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt.

Bei der Behandlung der Initiative im Grossen Rat wurden für die Initiative "*Für eine zügige Behandlung von Initiativen*" folgende Argumente angeführt:<sup>11</sup>

- Das Initiativrecht sei eines der wichtigsten demokratischen Instrumente des Volkes, das seine Mitsprache garantiere. Die Stimmberechtigten fühlten sich bei einer zügigen Behandlung ihrer Initiativbegehren von Behörden, Politikerinnen und Politikern ernst genommen.
- Bei kurzen Fristen könnten die Behörden und das Parlament weniger abstimmungspolitisch kalkulieren.

Die Initiative wurde am 23.09.2007 von den Stimmberechtigten mit grossem Mehr (30'417 gegen 5'243 Stimmen) angenommen und die Änderungen wurden sofort (am 24.09.2007) wirksam.

Seither muss über formulierte Initiativen grundsätzlich spätestens nach zwei Jahren, über unformulierte Initiativen spätestens nach drei Jahren nach Zustandekommen der Initiative abgestimmt werden.

In den Erläuterungen zur Abstimmung gab der RR zu bedenken, dass die Initiative durch die kurzen Fristen es dem "*Grossen Rat und Regierungsrat erschwert, unformulierte Initiativen in eine Form zu bringen, dass sie umgesetzt werden können (Ausarbeitung eines [formulierten] Gesetzesentwurfes oder eines Gegenvorschlages). Damit besteht die Gefahr von politischen Schnellschüssen, indem aus einer kurzfristig anhaltenden Stimmungslage heraus Vorlagen vors Volk gebracht werden müssen, die keineswegs ausgereift sind. Für eine politisch austarierte und auf lange Frist angelegte Gesetzgebungsarbeit ist ein gewisser Aufwand notwendig, so dass die Fristen der Initiative tendenziell zu kurz sind.*"<sup>12</sup>

Rückblickend hat die 2007 erfolgte Verkürzung der Fristen zur Behandlung von Initiativen keine unüberwindlichen Probleme nach sich gezogen. Im interkantonalen Vergleich sind die "neuen" Fristen denn auch keine

---

<sup>10</sup> Geschäft 07.0003

<sup>11</sup> Ratsprotokoll vom 06.06.2006, S. 307 ff.

<sup>12</sup> Abstimmungserläuterungen des RR zur Volksabstimmung vom 23.09.2007



Besonderheit und entsprechen dem geltenden Durchschnitt.<sup>13</sup> Die Verkürzung der Fristen brachte aber ganz klar eine - von den Initianten beabsichtigte - Vergrößerung des politischen Handlungsspielraums der Initianten (in der Regel Verbände und politische Parteien), indem die Möglichkeiten der Behörden und der Verwaltung, umfassend die Auswirkungen von Initiativen zu prüfen, aus Zeitgründen erheblich eingeschränkt wurden. Die diesbezüglichen Bedenken, die der Vorsteher des Justizdepartementes und weitere Votierende im Plenum geäußert hatten, bestätigten sich.<sup>14</sup>

Die Fristen für die Behandlung von Initiativen durch die Behörden wurden im Übrigen erstmals anlässlich der Revision des IRG von 1975 eingeführt.<sup>15</sup> In gleich drei in den 1980er-Jahren ergangenen Bundesgerichtsentscheiden wurde unmissverständlich festgestellt, dass diese Fristen verbindlich und nicht etwa bloss Ordnungsrufen sind.<sup>16</sup>

### **Statistische Angaben zu Initiativen im Kanton Basel-Stadt 2000-2017**

Im Kanton Basel-Stadt wurden im Zeitraum 2000-2017, also innerhalb von 18 Jahren, insgesamt **94 Volkinitiativen** zur Einreichung angemeldet.

24 Initiativen kamen nicht zustande, für 70 Initiativen stellte der RR dem Grossen Rat Antrag zur rechtlichen Zulässigkeit. Diese 70 Initiativen wurden in die Geschäftskontrolle des Grossen Rates aufgenommen.

Zwei Initiativen der 70 Initiativen wurden vom Grossen Rat für ungültig erklärt. Eine davon hat das Verfassungsgericht nach einer Beschwerde der Initianten als ungültig bestätigt ("Vermummungsverbot"). Eine inhaltlich deckungsgleiche Volksinitiative wurde im Kanton TI für gültig erklärt und von der Stimmbevölkerung am 22.09.2013 angenommen.<sup>17</sup>

Die andere Initiative ("Grundrechte für Primaten") wurde vom Gericht nachträglich für gültig erklärt.<sup>18</sup> Der Grosse Rat hat das Urteil des Verfassungsgerichts an das Bundesgericht weitergezogen und das Verfahren ist noch hängig (Stand: April 2020).

---

<sup>13</sup> Vgl. [FUHRER], § 8 Zeitliche Vorgaben, S. 54 ff.

<sup>14</sup> Ratsprotokoll vom 06.06.2007, S. 307 ff.

<sup>15</sup> vgl. dazu Ratschlag Nr. 7146 vom 25.02.1975, Seite 7 ff.

<sup>16</sup> BGE vom 14.11.1986 i.S. Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt und Konsorten; BGE vom 10.02.1987 i.S. Giugni/Progressive Organisationen Basel; BGE vom 15.09.1987 i. S. Progressive Organisationen Basel/Bärlocher.

<sup>17</sup> Vgl. dazu [FUHRER], S. 192 ff. (zu BS insb. S. 195).

<sup>18</sup> Urteil des Appellationsgerichts BS vom 15.01.2019: <https://tinyurl.com/vg-2018-1>

**26 Initiativen wurden durch Rückzug erledigt**, davon eine formulierte Initiative nach direkter Erfüllung durch den Grossen Rat (Geschäft 09.0296). Vier unformulierte Initiativen wurden zurückgezogen, nachdem der Grosse Rat die Ausformulierung vorgenommen hatte. Acht Initiativen wurden ohne einen GR-Beschluss zu einem Gegenvorschlag zurückgezogen und 13, nachdem der Grosse Rat mit einem Gegenvorschlag das Anliegen aufgenommen hatte.

### **Abstimmungen zu Initiativen 2000-2017**

Im gleichen Zeitraum wurden **39 Initiativen einer Volksabstimmung unterstellt**. Davon wurden 17 zusammen mit einem Gegenvorschlag (GV) zur Abstimmung gebracht.

Von den 17 Abstimmungen über Initiativen und GV wurde 12 mal der GV angenommen, zweimal zusätzlich auch die Initiative, wobei einmal die Stichfrage zugunsten des GV und einmal zugunsten der Initiative ausfiel. In fünf Fällen wurden beide Vorlagen abgelehnt.

22 Initiativen kamen ohne GV zur Abstimmung, davon wurden 9 angenommen und 13 abgelehnt. Eine dieser Initiativen kam ohne Bericht des RR direkt zur Abstimmung und wurde mit grossem Mehr angenommen ("zügige Behandlung von Initiativen" vom 23.09.2007, siehe oben).

In einem Fall kam nur der GV zur Abstimmung (Fusions-Initiative BS-BL am 28.09.2014, Geschäft 13.0438). Dieser wurde in BS mit 55% JA-Stimmen angenommen, in BL dagegen mit 68% NEIN-Stimmen abgelehnt und damit hinfällig. Alle BL-Gemeinden stimmten mehrheitlich mit NEIN.

## Ausführungen zu den massgebenden §§ 13 - 26 des IRG

Die §§ 13 - 26 IRG werden nachstehend, soweit sie für die Arbeit des Grossen Rates von Bedeutung sind, kommentiert (schematischer Ablauf mit Fristen am Schluss der Ausführungen zu § 39 GO / IRG).<sup>19</sup>

### **Abschnitt C. IRG: Rechtliche Überprüfung**

#### § 13<sup>20</sup> IRG: Antrag des Regierungsrates

<sup>1</sup> Steht das Zustandekommen der Initiative fest, überweist die Staatskanzlei sie an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Am 09.01.1986 beschloss der Grosse Rat eine Änderung der Verfassung (§ 49 KV[1889]) und eine Änderung des IRG[1875].<sup>21</sup>

Die Änderung von § 49 KV[1889], wonach das Appellationsgericht als Verfassungsgericht über die Zulässigkeit von Volksinitiativen urteilen soll, wurde in der Volksabstimmung vom 28.09.1986 angenommen.

Gegen die Revision des IRG[1875], aufgrund welcher der Regierungsrat in erster Instanz über die rechtliche Zulässigkeit von Initiativen hätte entscheiden sollen, wurde das Referendum ergriffen und die Revision in der Abstimmung vom 06.12.1987 verworfen. Die Gegner der Revision wandten sich vor allem gegen die Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeit an den Regierungsrat, da sie eine Verschleppung der Behandlung von Initiativen befürchteten. Ferner wünschten sie, dass der Grosse Rat weiterhin die Möglichkeit haben sollte, eine Initiative unverzüglich dem Volk vorzulegen.

Der Regierungsrat schlug deshalb bei der Totalrevision des IRG 1991 für diese Antragstellung eine Frist von einem Jahr vor. In der Detailberatung wurden weitere Anträge gestellt (drei Monate, sechs Monate, keine Frist). Schliesslich obsiegte eine Frist von sechs Monaten.<sup>22</sup>

Mit der Volksinitiative "*Initiativen vors Volk!*" von 2007 wurde diese Frist von sechs Monaten nochmals auf drei Monate halbiert.

---

<sup>19</sup> Die §§ 47 - 50 KV, welche für die Bearbeitung von Initiativen durch den Grossen Rat ebenfalls relevant sind, werden hier nicht kommentiert. Es wird dazu auf die Dokumentation "Kommentar zum Entwurf für eine neue KV in Basel-Stadt" [BUSER/ALBRECHT] verwiesen (siehe oben Fussnote zum Inhalt des Praxiskommentars).

<sup>20</sup> § 13 in der Fassung der Volksabstimmung vom 23.09.2007 (wirksam seit 24.09.2007); Formulirte Volksinitiative 07.0003.01.

<sup>21</sup> Ratschlag 7753 vom 18.04.1983 / Bericht der GR-Kommission 7872 vom 20.06.1985

<sup>22</sup> Ratsprotokoll vom 16.01.1991, S. 573 f.

*§ 14 IRG: Zulässigkeit der Initiative*

<sup>1</sup> Die Initiative ist zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

Die Kantonsverfassung nennt in § 48 Abs. 2 die drei Gründe für die ganze oder teilweise Ungültigkeit von Initiativen: der Verstoss gegen übergeordnetes Recht, die Undurchführbarkeit oder die Nichteinhaltung der Einheit der Materie.

Es ist Sache der mit der Prüfung der Initiative betrauten Instanzen, die Anforderungen zu kennen, die eine Initiative erfüllen muss, um rechtlich zulässig zu sein. Vorab ist es also Sache des Grossen Rates und des Verfassungsgerichts, dann aber auch des Regierungsrates, welcher dem Grossen Rat in dieser Hinsicht ja Antrag zu stellen hat. Es ist aber schon vorher für das Initiativkomitee wichtig zu wissen, dass eine Initiative bestimmte rechtliche Anforderungen erfüllen muss. In der in der Volksabstimmung vom 06.12.1987 verworfenen Änderungsvorlage zum IRG[1875] war ein ganzer Katalog von Ungültigkeitsgründen enthalten.<sup>23</sup>

*§ 15 IRG: Zuständigkeit des Grossen Rates*

- <sup>1</sup> Der Grosse Rat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative.
- <sup>2</sup> Der Entscheid ist im Kantonsblatt zu veröffentlichen. Er ist vom fakultativen Referendum ausgenommen.

Der Entscheid des Grossen Rates ist in jedem Fall im Kantonsblatt zu veröffentlichen, damit er gegebenenfalls von den Stimmberechtigten angefochten werden kann (vgl. unten § 16 IRG).

Der Ausschluss vom Referendum stützt sich auf § 52 Abs. 1 lit. d KV.

---

<sup>23</sup> Ratschlag 8175, S. 47

Zu den Ungültigkeitsgründen vgl. dazu Ratschlag 7753 vom 18.04.1983 S. 13 ff. und Bericht der Grossratskommission 7872 vom 20.06.1985 S. 17 f.

§ 16 IRG: *Beschwerde an das Verfassungsgericht*

<sup>1</sup> Der Entscheid des Grossen Rates über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Initiative kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden.

<sup>2</sup> Zur Beschwerde ist jede stimmberechtigte Person befugt und, falls es um eine Gemeindeinitiative geht, auch die betreffende Einwohnergemeinde.<sup>24</sup>

Mit dem in der KV[2005] eingeführten Institut der Gemeindeinitiative<sup>25</sup> steht auch den Einwohnergemeinden eine Beschwerde an das Verfassungsgericht gegen den Entscheid des Grossen Rates hinsichtlich Unzulässigkeit einer Initiative (IRG § 16 Abs. 2) zu. Allerdings ist jeweils nur "die betreffende" Einwohnergemeinde und nicht jede andere Einwohnergemeinde zur Beschwerde legitimiert.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> § 16 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 15.11.2006 (wirksam seit 13.07.2006, publiziert am 18.11.2006; Ratschlag Nr. 05.0699.01, Kommissionsbericht Nr. 05.0699.02).

<sup>25</sup> § 66 Abs. 1 KV

<sup>26</sup> Bericht 05.0699.02 der SpezKo, S. 4

§ 17 IRG: *Beschwerdeverfahren*

- <sup>1</sup> Wer Beschwerde führt, hat die Beschwerde binnen 10 Tagen seit der Veröffentlichung des Entscheids des Grossen Rates im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.
- <sup>2</sup> Über den weiteren Schriftenwechsel entscheidet der Präsident oder die Präsidentin des Verfassungsgerichts.
- <sup>3</sup> Im Übrigen gelten für das Verfahren die §§ 21-30 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege sinngemäss.
- <sup>4</sup> Das Verfassungsgericht publiziert das Dispositiv seines Urteils unter Angabe des Titels der Initiative im Kantonsblatt. Prozessentscheide und Kostenentscheide werden nicht publiziert.<sup>27</sup>

Der im Kantonsblatt publizierte Entscheid des Grossen Rates hat eine § 17 entsprechende Rechtsmittelbelehrung zu enthalten.

Am 15.05.2013 hat der Grosse Rat (auf Antrag des RR) die Volksinitiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)" für rechtlich unzulässig erklärt.

Gegen diesen am 18.05.2013 im Kantonsblatt publizierten Entscheid haben Vertreter des Initiativkomitees beim Verfassungsgericht Beschwerde erhoben. Am 04.02.2014 hat das Verfassungsgericht die Beschwerde abgewiesen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> § 17 Abs. 4 beigefügt durch GRB vom 11.09.1996 (wirksam seit 27.10.1996), Ratschlag 8683 vom 18.06.1996 zur Revision IRG.

<sup>28</sup> Urteilspublikation im Dispositiv im Kantonsblatt vom 15.02.2014

§ 17a<sup>29</sup> IRG: Vorlage an das Verfassungsgericht

<sup>1</sup> Überlässt der Grosse Rat gestützt auf § 91 Abs. 1 lit. g der Verfassung den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative dem Verfassungsgericht, so legt er diesem den vom Regierungsrat gemäss § 13 dieses Gesetzes gestellten Antrag vor.

<sup>2</sup> Das Verfassungsgericht gibt dem Initiativkomitee der Volksinitiative oder der Einwohnergemeinde, von der die Gemeindeinitiative ausgeht, Gelegenheit, sich schriftlich zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative zu äussern.

<sup>3</sup> Das Verfassungsgericht entscheidet ohne Verhandlung. Es publiziert seinen Entscheid gemäss § 17 Abs. 4 dieses Gesetzes.

Die allermeisten Kantone kennen keine entsprechende Option des Parlaments, den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative einem Verfassungsgericht zu überlassen (nur wenige Kantone haben überhaupt ein Verfassungsgericht).

Präzedenzfall: "Traminitiative" (Geschäft 09.1670): Am 10.03.2010 hat der Grosse Rat die Initiative "Ja zur Tramstadt Basel" (Traminitiative) dem Verfassungsgericht zur Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit überwiesen.

Der Grund für dieses Vorgehen war der im Plenum harscher Kritik ausgesetzte Antrag des Regierungsrates, die Initiative aus formellen Gründen nur teilweise gültig zu erklären.<sup>30</sup>

Das Gericht hat am 13.10.2010 die Initiative für rechtlich in allen Teilen zulässig erklärt und diesen Entscheid im Dispositiv im Kantonsblatt publiziert.<sup>31</sup>

Am 12.02.2020 hat der Grosse Rat die "Wohnschutzinitiative II" (Geschäft 19.1427) ebenfalls dem Verfassungsgericht zur Feststellung der rechtlichen Zulässigkeit überwiesen.

---

<sup>29</sup> § 17a eingefügt durch GRB vom 15.11.2006 (wirksam seit 13.07.2006, publiziert am 18.11.2006; Ratschlag Nr. 05.0699.01, Kommissionsbericht Nr. 05.0699.02).

<sup>30</sup> Ratsprotokoll vom 10.03.2010, S. 88 ff.

<sup>31</sup> Das vollständige Urteil des Verfassungsgerichts mit den Erwägungen ist im Internetauftritt des Grossen Rates abrufbar (Geschäftsnr. 09.1670).

**Abschnitt D. IRG: Behandlung [von Initiativen]**

§ 18<sup>32</sup> IRG: *Verfahrensentscheid des Grossen Rates*

<sup>1</sup> Beschliesst der Grosse Rat, dass die Initiative rechtlich zulässig ist, so entscheidet er noch an derselben Sitzung über das weitere Verfahren.

<sup>2</sup> Wird die rechtliche Zulässigkeit der Initiative gemäss § 16 oder § 17a durch ein Gericht festgestellt, so entscheidet der Grosse Rat über das weitere Verfahren an seiner nächsten ordentlichen Sitzung nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils.

<sup>3</sup> Dabei entscheidet der Grosse Rat, die Initiative entweder

- a) sofort dem Volk ohne Empfehlung und nicht mit einem Gegenvorschlag vorzulegen oder
- b) sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen.

Im IRG[1991] lautete § 18 (einziger Absatz): "*Steht ihre rechtliche Zulässigkeit fest, so hat der Grosse Rat an der nächsten ordentlichen Sitzung die Initiative entweder [...]*" mit lit. a und b gemäss dem heutigen Absatz 3.

Die Abs. 1 und 2 wurden 2012 eingefügt, um den Entscheid zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Vorgehen zeitlich zusammenzulegen und so das Verfahren der mit der Volksinitiative "*Initiativen vors Volk*" 2007 massiv verkürzten Fristen zu straffen (auch wenn der Zeitgewinn lediglich einen Monat ausmachte).<sup>33</sup>

Gemäss dem Wortlaut des heutigen Abs. 1 werden im Schreiben des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit zwei Anträge gestellt, nämlich derjenige zur Zulässigkeit selber und derjenige zum weiteren Vorgehen (Abs. 3). Den Entscheid zum weiteren Vorgehen fällt der Grosse Rat unter dem Vorbehalt, dass der Entscheid zur rechtlichen Zulässigkeit nicht beim Verfassungsgericht angefochten wird.

Überlässt der Grosse Rat gestützt auf § 91 Abs. 1 lit. g KV den Entscheid über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative dem Verfassungsgericht oder wird der Entscheid des Grossen Rates vor Gericht angefochten, ist das weitere Vorgehen nach der Publikation des Gerichtssentscheids im Rat (erneut) zu traktandieren.

---

<sup>32</sup> § 18 in der Fassung des GRB vom 18.04.2012 (wirksam seit 03.06.2012; Geschäftsnr. 12.0199).

<sup>33</sup> Ratschlag 12.0199.01 vom 15.02.2012, Ratsprotokoll vom 18.04.2012, S. 236 f.



Zu Abs. 3

Legt der Grosse Rat die Initiative direkt und ohne Bearbeitung durch den Regierungsrat oder eine Grossratskommission dem Volk vor (Abs. 3 lit. a), muss er auf eine Abstimmungsempfehlung verzichten. Dieser Verzicht ist nicht unumstritten. Eine vom Grossen Rat 2016 überwiesene und ein Jahr später in einen Anzug umgewandelte Motion<sup>34</sup> verlangte eine entsprechende Änderung des Initiativgesetzes und die Möglichkeit, auch in solchen Fällen eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Im Schreiben des Regierungsrates vom 18.12.2019 zu diesem Anzug<sup>35</sup> sowie bereits in seiner Stellungnahme im Jahr 2016 zur Motion<sup>36</sup> werden grundsätzliche Bedenken zu Abstimmungsempfehlungen ohne eingehende Auseinandersetzung der Regierung und des Parlamentes mit der Materie angeführt. Die heutige Regelung geht gemäss der Stellungnahme zur Motion zurück auf eine ausführliche Debatte im Grossen Rat bei der Revision des IRG am 13.06.1990.

Der Regierungsrat führt dazu aus: *"Wenn der Grosse Rat in Zukunft eine Empfehlung abgeben will, muss der Regierungsrat in den Erläuterungen [gemeint ist das Abstimmungsbüchlein] diese Empfehlung daher mit sachlichen und objektiven Argumenten stützen können. Er muss die sachlichen Argumente, welche zur Abstimmungsempfehlung des Grossen Rats geführt haben, im Abstimmungsbüchlein auflisten. Da keine Berichterstattung stattgefunden hat, gibt es aber keine überprüften und fundierten sachlichen Argumente, worauf sich die Empfehlung des Grossen Rats stützt. Es ist also Sache des Regierungsrates, solche Gründe – nachträglich – zu finden. Wie lauter es ist, die sachlichen Argumente für eine Abstimmungsempfehlung «nachzuschieben» und dem Grossen Rat «in den Mund zu legen», kann mit Recht zur Diskussion gestellt werden."*<sup>37</sup>

Das Geschäft 16.5314 war zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des Praxiskommentars (April 2020) im Grossen Rat noch hängig.

---

<sup>34</sup> Anzug 16.5314 Luca Urgese und Consorten betreffend Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen vom 29.06.2016

<sup>35</sup> Schreiben 16.5314.03 (im Titel versehentlich als 18.5190.03 bezeichnet)

<sup>36</sup> Schreiben 16.5314.02 zur Motion vom 21.12.2016

<sup>37</sup> ebenda, S. 6 Ziffer 3.2.1

§ 19<sup>38</sup> IRG: *Berichterstattung des Regierungsrates oder der  
Grossratskommission*

<sup>1</sup> Im Falle der Überweisung an den Regierungsrat oder an eine Grossratskommission haben diese innert sechs Monaten seit der Überweisung schriftlich zur Initiative zu berichten. Ihren Bericht zu einer unformulierten Initiative können sie mit einem von ihnen ausgearbeiteten Entwurf versehen.

<sup>2</sup> Nach Ablauf der Sechsmonatsfrist geht die Initiative wieder an den Grossen Rat, und er behandelt sie weiter, auch wenn der Bericht fehlt.

Das IRG[1991] kannte für die Berichterstattung eine Frist von zwei Jahren, welche 2007 mit der Volksinitiative "*Initiativen vors Volk!*" auf sechs Monate verkürzt wurde.

Zu Abs. 2:

Wird der Bericht des Regierungsrates oder der Grossratskommission bis sechs Monate nach dem Überweisungsbeschluss nicht vorgelegt, wird das Geschäft durch das Präsidium im Grossen Rat auf die Tagesordnung gesetzt und der Rat ist bei der Behandlung des Geschäftes frei, ob er die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag bzw. mit oder ohne Abstimmungsempfehlung den Stimmberechtigten vorlegt. Allerdings hat er die Fristen gemäss §§ 24a und 25 (nachstehend) zu beachten.

Präzedenzfälle dazu sind aus neuerer Zeit keine bekannt.

---

<sup>38</sup> § 19 in der Fassung vom 23.09.2007 (wirksam seit 24.09.2007), Volksinitiative 07.0003.02.

§ 20 IRG: *Behandlung formulierter Initiativen*

- <sup>1</sup> Ist die Initiative formuliert im Sinne von § 1<sup>39</sup>, so hat der Grosse Rat aufgrund des Berichtes zu beschliessen, ob er die Initiative dem Volk mit der Empfehlung auf Annahme oder Verwerfung vorlegen und ob er einen Gegenvorschlag unterbreiten will.
- <sup>2</sup> Bei einer formulierten Initiative dürfen lediglich offensichtliche redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden.
- <sup>3</sup> Einer formulierten Initiative darf nur ein formulierter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

Zu Abs. 1:

Beschliesst der Grosse Rat zu einer (formulierten oder unformulierten) Initiative einen Gegenvorschlag, hat er im gleichen Beschluss auch eine Abstimmungsempfehlung zur Initiative zu beschliessen. Wenn in der Detailberatung dieses Beschlusses zuerst der Gegenvorschlag bereinigt und ein Beschluss über diesen Gegenvorschlag (ja oder nein) gefasst wird und danach noch die Abstimmungsempfehlung zur Initiative behandelt wird, besteht das Risiko, dass sich zum Gesamtbeschluss keine Mehrheit mehr findet und der Grossratsbeschluss in der Schlussabstimmung abgelehnt wird. Diesen "Scherbenhaufen" gilt es zu vermeiden, auch wenn das Gesetz in einem solchen Fall nach § 25 Abs. 2 IRG dem RR den Auftrag gibt, die Initiative sofort der Volksabstimmung zu unterstellen. Nach einem entsprechenden Präzedenzfall im Jahr 2013<sup>40</sup> beschloss das Ratsbüro, künftig bei Grossratsbeschlüssen zu Gegenvorschlägen folgenden Ablauf zu beachten:

- Detailberatung und Bereinigung des Gegenvorschlags
- Schlussabstimmung über den Gegenvorschlag
- Beratung und Abstimmung zur Abstimmungsempfehlung.

Das neue Verfahren wurde dem Grossen Rat mitgeteilt<sup>41</sup> und kam erstmals bei der Initiative "Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!" und dem Gegenvorschlag für ein Wohnraumfördergesetz zur Anwendung.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> § 1 IRG:

<sup>1</sup> *Formulierte Initiativen enthalten einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext.*

<sup>2</sup> *Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen.*

<sup>40</sup> Ratsprotokoll 20.03.2013 (Volksinitiative "Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle!"), S. 178 f.

<sup>41</sup> Ratsprotokoll 05.06.2013, S. 445

<sup>42</sup> Ratsprotokoll 05.06.2013, S. 466 f.

Eine Abstimmungsempfehlung **zur Stichfrage** kommt nur dann zur Beratung, wenn der Grosse Rat einen Gegenvorschlag beschliesst und gleichzeitig die Initiative **zur Annahme** empfiehlt. In allen anderen Fällen ist eine Stichfrage überflüssig, weil der Grosse Rat ja nicht einen Gegenvorschlag beschliessen und diesen zur Ablehnung empfehlen kann.

Zu Abs. 2:

§ 49 Abs. 2 KV hält fest, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind. Der Begriff "unverändert" ist aber nicht absolut zu verstehen.

Mit den sachlich unumgänglichen Ergänzungen können nicht inhaltliche Änderungen gemeint sein, sondern lediglich die Behebung offensichtlicher formeller Mängel, die im Interesse der Initiative selbst geboten erscheint.<sup>43</sup> Dies wird hier mit dem Ausdruck "offensichtliche redaktionelle Versehen" - gemeint sind beispielsweise Orthographiefehler, Fehler in der Paragraphierung usw. - klargestellt. Aber auch die erwähnten Ergänzungen sind denkbar. So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.<sup>44</sup>

Nachstehend vier Präzedenzfälle zu unumgänglichen "Änderungen" (alle vier waren im Plenum unbestritten und wurden einstimmig beschlossen):

- Einbürgerungsinitiative: fehlende Übergangsbestimmung<sup>45</sup>
- Volksinitiative Topverdienersteuer (zwei unumgängliche Änderungen): Die bisherigen Besteuerungsansätze, die abgeändert werden sollten, wurden auf dem Initiativbogen durchgestrichen dargestellt, so dass die Darstellung wie eine Erklärung oder Regieanweisung aufgefasst werden konnte. In der Gesetzessammlung ist das geltende Recht zu finden. Daher finden sich grundsätzlich keine gestrichelten Textpassagen, die nicht mehr gültiges Recht enthalten, in der Gesetzessammlung. Zudem musste eine Übergangsbestimmung angefügt werden.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> [RHINOW] N. 153, insbesondere Anm. 240

<sup>44</sup> Ratschlag 8175 vom 16.05.1990, S. 53

<sup>45</sup> Schreiben des RR 16.1642.01, S. 15; Ratsprotokoll vom 15.03.2017, S. 140

<sup>46</sup> Schreiben des RR 16.1597.01; Ratsprotokoll vom 15.03.2017, S. 148

- Volksinitiative zur Stärkung der politischen Bildung: falsche Paragraphen-Bezeichnung im Initiativtext.<sup>47</sup>
- Krankenkassen-Initiative: falsche Paragraphen-Bezeichnung im Initiativtext.<sup>48</sup>

Zu Abs. 3:

Einer formulierten Initiative kann nur ein formulierter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Diese Bestimmung ist deshalb notwendig, weil einer unformulierten Initiative ein unformulierter wie auch ein formulierter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann (§ 21 Abs. 3). Da der Gegenvorschlag mindestens den gleichen Konkretisierungsgrad wie die Initiative aufweisen sollte, besteht diese Möglichkeit bei der formulierten Initiative nicht.

---

<sup>47</sup> Schreiben des RR 17.1081.01; Ratsprotokoll vom 08.11.2017, S. 929

<sup>48</sup> Schreiben des RR 17.1879.01; Ratsprotokoll vom 11.03.2018, S. 228

§ 21 IRG: *Behandlung unformulierter Initiativen*

<sup>1</sup> Ist die Initiative unformuliert im Sinne von § 2<sup>49</sup>, so hat der Grosse Rat aufgrund des Berichtes zu beschliessen, ob er sie ausformulieren will oder nicht.

<sup>2</sup> Will er sie ausformulieren, so beschliesst er eine Vorlage, welche die Anliegen der Initiative erfüllt. Diese ist den Stimmberechtigten zum definitiven Entscheid vorzulegen. Wird die Initiative zurückgezogen, so unterliegt die Vorlage dem fakultativen Referendum, sofern es sich nicht um eine Änderung der Kantonsverfassung handelt.<sup>50</sup>

<sup>3</sup> Will er sie nicht ausformulieren, so ist sie den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Der Grosse Rat kann ihr dabei einen unformulierten oder formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Abs. 2 Satz 3 ("*Wird die Initiative [...]*") wurde 1996 ins Gesetz aufgenommen, nachdem Unsicherheiten über den Rückzug der Initiative nach der Vorlage einer Ausarbeitung oder eines Gegenvorschlags entstanden waren. Auch in diesem Verfahrensstadium kann noch ein Rückzug der Initiative erfolgen. Gleichzeitig wurde das nach einem Rückzug der Initiative einzuhaltende Abstimmungsverfahren explizit geregelt. So untersteht im Falle eines Rückzugs der Initiative die ausgearbeitete Vorlage oder ein formulierter Gegenvorschlag nur noch dem fakultativen Referendum, sofern es sich dabei nicht um eine Änderung der Kantonsverfassung handelt. Das obligatorische Referendum für alle Verfassungsänderungen ergibt sich zwar bereits aus § 56 KV, soll aber an dieser Stelle im Sinne einer Verdeutlichung nochmals erwähnt werden.<sup>51</sup>

Zu Abs. 3:

Siehe oben Ausführungen zum § 20 Abs. 1 IRG.

---

<sup>49</sup> § 2 IRG:

<sup>1</sup> *Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 nicht erfüllen, gelten sie als unformuliert.*

<sup>2</sup> *Unformulierte Initiativen müssen den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben.*

<sup>50</sup> § 21 Abs. 2: *Vorausgehender Satz beigefügt durch GRB vom 11.09.1996 (wirksam seit 27.10.1996). Ratschlag 8683 vom 18.06.1996 zur Revision IRG*

<sup>51</sup> Ratschlag 8683 vom 18.06.1996, S. 5

§ 22 <sup>52</sup> IRG: *Annahme einer unformulierten Vorlage in der Volksabstimmung*

- <sup>1</sup> Nehmen die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung eine unformulierte Initiative oder einen unformulierten Gegenvorschlag an, so arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine Vorlage, welche die Anliegen erfüllt, aus.
- <sup>2</sup> Der Vorlage, welche die Anliegen der unformulierten Initiative erfüllt, kann der Grosse Rat einen formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen.
- <sup>3</sup> Der Grosse Rat kann entweder den Regierungsrat oder eine Grossratskommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragen. Diese haben innert einem Jahr schriftlich zu berichten.
- <sup>4</sup> Die Vorlage und gegebenenfalls der Gegenvorschlag sind den Stimmberechtigten zum definitiven Entscheid vorzulegen. Wird die Initiative zurückgezogen, so unterliegt die Vorlage dem fakultativen Referendum. Liegt ein Gegenvorschlag vor und wird die Initiative zurückgezogen, so fällt die Vorlage dahin und der Gegenvorschlag unterliegt dem fakultativen Referendum. Änderungen der Kantonsverfassung unterliegen in jedem Fall dem obligatorischen Referendum.<sup>53</sup>

Vgl. oben Ausführungen zu § 21 Abs. 2 IRG.

Die in Abs. 1 statuierte „unverzügliche“ Ausarbeitung der Vorlage wird durch die Frist in § 24a Abs. 2 Satz 2 IRG konkretisiert.

In Abs. 3 wurde 2007 die Frist zur Berichterstattung von zwei Jahren auf ein Jahr herabgesetzt (vgl. oben: Volksinitiative "Initiativen vors Volk", 2007).

---

<sup>52</sup> § 22 Abs. 3 in der Fassung vom 23.09.2007 (wirksam seit 24.09.2007), Volksinitiative 07.0003.02.

<sup>53</sup> § 22 Abs. 4 Sätze 2-4 beigefügt (siehe Fussnote zu § 21 Abs. 2).

*§ 22a<sup>54</sup> IRG: Beschwerde an das Verfassungsgericht wegen Missachtung der Anliegen der Initiative*

- <sup>1</sup> Eine vom Grossen Rat gemäss § 21 Abs. 2 Satz 1 oder gemäss § 22 Abs. 1 ausgearbeitete Vorlage kann wegen Missachtung von Inhalt und Zweck der unformulierten Initiative durch Beschwerde beim Verfassungsgericht angefochten werden.
- <sup>2</sup> Zur Beschwerde ist jede stimmberechtigte Person befugt und, falls es um eine Gemeindeinitiative geht, auch die betreffende Einwohnergemeinde.
- <sup>3</sup> Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des § 17 dieses Gesetzes.

Eine unzureichende Umsetzung einer unformulierten Initiative stellt eine Verletzung des Stimmrechts dar und kann vor Bundesgericht angefochten werden. Wo wie im Kanton Basel-Stadt eine Vorinstanz vorgesehen ist, muss zunächst dieses Gericht angerufen werden.<sup>55</sup>

Gegen eine vom Grossen Rat vorgenommene Konkretisierung einer unformulierten Initiative kann wegen Missachtung von Inhalt und Zweck derselben (§ 22a Abs. 2 IRG) ebenfalls eine Beschwerde an das Verfassungsgericht geführt werden.

Präzedenzfälle sind in jüngerer Zeit keine bekannt.

Zu Abs. 2 vgl. (Einwohnergemeinde) Ausführungen zu § 16 IRG.

*§ 23 IRG: Erlassstufe bei unformulierten Initiativen*

- <sup>1</sup> Der Grosse Rat bestimmt, ob die Vorlage, welche die Anliegen einer unformulierten Initiative erfüllt, auf der Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder des Beschlusses erlassen wird.

Dass der Grosse Rat selbst die Erlassstufe einer Vorlage bestimmt, die er in Erfüllung einer unformulierten Initiative (§ 21 Abs. 2 und § 22 Abs. 1 IRG) ausarbeitet, ist bereits in § 49 Abs. 4 KV festgehalten. Die KV schreibt zudem vor, dass der Grosse Rat "endgültig" über die Erlassform bestimmt.

Dabei ist die verfassungsmässige Kompetenzordnung einzuhalten.

---

<sup>54</sup> § 22a eingefügt durch GRB vom 15.11.2006 (wirksam seit 13.07.2006, publiziert am 18.11.2006; Ratschlag Nr. 05.0699.01, Kommissionsbericht Nr. 05.0699.02).

<sup>55</sup> Vgl. m.w.H. [FUHRER], Umsetzung kantonaler Initiativen, S. 71 (Fn. 378).



§ 24 IRG: Initiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung

<sup>1</sup> Verlangt die Initiative die Totalrevision der Kantonsverfassung, so hat der Grosse Rat die Frage, ob eine solche vorgenommen werden soll, dem Volk mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

<sup>2</sup> Ein Gegenvorschlag ist ausgeschlossen.

Art. 51 Abs. 1 der Bundesverfassung lautet: "*Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.*" § 138 KV bestimmt zudem, dass über die Durchführung einer Totalrevision die Stimmberechtigten entscheiden.

Das Verfahren zur Einleitung einer Totalrevision der KV kann durch einen Beschluss des Grossen Rates<sup>56</sup> oder durch eine Volksinitiative angestossen werden.

Eine solche Initiative kann nur auf Einleitung des Verfahrens auf Totalrevision der Kantonsverfassung gerichtet sein. Sie darf weder Richtlinien noch einen Entwurf enthalten und ist somit notwendigerweise unformuliert.

Bei Initiativen auf Totalrevision der KV hat der Grosse Rat nur zu beschliessen, ob er die Initiative mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Verwerfung vorlegen will (Abs. 1), und hat weiter nichts vorzukehren, dies selbst, wenn er der Totalrevision zustimmt. Der Entscheid, ob eine Totalrevision vorgenommen werden soll, ist in jedem Fall Sache des Volkes.

Die Totalrevision der Kantonsverfassung muss seit 1999 in jedem Fall von einem Verfassungsrat vorbereitet werden (früher Grosser Rat oder Verfassungsrat).<sup>57</sup>

Gemäss Abs. 2 ist ein Gegenvorschlag ausgeschlossen. Da die Initiative weder Richtlinien für eine Totalrevision noch einen Entwurf enthalten darf, ist ein Gegenvorschlag schon rein logisch nicht möglich.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> GRB vom 27.01.1999, basierend auf Ratschlag 8879 vom 24.11.1998 (Geschäft 98.2778)

<sup>57</sup> GRB vom 27.01.1999, angenommen in der Volksabstimmung vom 18.04.1999; wirksam seit 19.04.1999; eidg. Gewährleistung am 05./14.06.2000.

<sup>58</sup> Ratschlag 8683 vom 18.06.1996, S. 59

§ 24a<sup>59</sup> IRG: Fristen

<sup>1</sup> Formuliert Initiativen sind den Stimmberechtigten innert 18 Monaten, vom Datum der Rechtskraft der Verfügung über das Zustandekommen der Initiative an gerechnet, zur Abstimmung vorzulegen. Beschliesst der Grosse Rat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, so verlängert sich diese Frist um sechs Monate.

<sup>2</sup> Will der Grosse Rat eine unformulierte Initiative nicht ausformulieren, so ist sie den Stimmberechtigten innert 18 Monaten, vom Datum der Rechtskraft der Verfügung über das Zustandekommen der Initiative an gerechnet, zur Abstimmung vorzulegen. Haben die Stimmberechtigten die Initiative angenommen oder hat der Grosse Rat beschlossen, die Initiative auszuformulieren, so ist die vom Grossen Rat auszuarbeitende Vorlage den Stimmberechtigten innert drei Jahren, vom Datum der Rechtskraft der Verfügung über das Zustandekommen der Initiative an gerechnet, zur Abstimmung vorzulegen.

<sup>3</sup> Während der Dauer eines gerichtlichen Verfahrens über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative stehen die Fristen zur Durchführung der Volksabstimmung still.

<sup>4</sup> Der Grosse Rat kann mit Zustimmung des Initiativkomitees eine Verlängerung oder Unterbrechung der Fristen zur Durchführung der Volksabstimmung anordnen. Der Beschluss des Grossen Rates ist endgültig.

Dieser Paragraph ist das Kernstück der Volksinitiative "Initiativen vors Volk!" aus dem Jahr 2007. Er wurde in der formulierten Initiative integral neu in das Gesetz eingefügt.

Die sich aus dem Gesetzestext ergebenden Fristen sind am Schluss der Ausführungen zu § 39 GO / IRG schematisch dargestellt.

Von besonderer Bedeutung ist Abs. 3 des neuen § 24a, wonach die gesetzlichen Fristen während der Dauer des gerichtlichen Verfahrens stillstehen bzw. verlängert werden, da das Parlament dem Verfassungsgericht nicht zeitliche Vorgaben zur Erledigung seiner Geschäfte auferlegen kann. Abs. 3 wurde 2007 aus § 25 transferiert.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> § 24a eingefügt durch Volksabstimmung vom 23.09.2007 (wirksam seit 24.09.2007), Volksinitiative 07.0003.02.

<sup>60</sup> Schreiben 07.0003.01 des RR vom 30.03.2007 zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative, S. 7 f.

§ 25<sup>61</sup> IRG: *Wahrung der Fristen*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat und der Grosse Rat treffen geeignete Massnahmen zur Wahrung der Fristen zur Durchführung der Volksabstimmung.

<sup>2</sup> Ergeht innert der vom Gesetz bestimmten Fristen für die Durchführung der Volksabstimmung kein definitiver Beschluss des Grossen Rates über den Gegenstand einer Initiative, so ordnet der Regierungsrat die Volksabstimmung an.

In der ersten Fassung des IRG[1875] waren keinerlei Fristen enthalten. Erstmals im Jahre 1951 verlangte ein Initiativbegehren die Einführung einer einjährigen Frist für die Behandlung von Initiativen. Der Regierungsrat gestand in seinem Bericht Nr. 4929 zwar zu, dass gelegentlich Initiativen zu lange liegenblieben und dies ein gewisses Malaise sei. Eine Terminierung auf ein Jahr sei indessen als allgemeine Regel nicht durchführbar, sei es wegen äusseren Umständen (wie Wirtschaftskrisen, Finanzsituation, Abwarten der Gesetzgebung des Bundes), wegen notwendiger Erhebungen, Expertisen oder wegen langwieriger Projektierungsarbeiten.

Im Jahre 1971 wurde erneut eine Initiative eingereicht, die u.a. verlangte, Initiativen innert einem Jahr dem Volk zur Abstimmung vorzulegen und im Falle der Annahme einer unformulierten Initiative in der Volksabstimmung dem Volk innert spätestens zweier Jahre einen entsprechenden Erlass zu unterbreiten. Der Grosse Rat stimmte diesem Vorschlag mit einer Änderung - Verkürzung der ersten Berichterstattungsfrist von vier auf drei Jahren - zu.

Zur staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedeutung von Fristen bei der Behandlung von Volksinitiativen hat sich der Regierungsrat im Ratschlag zur Totalrevision des IRG im Jahr 1990 sehr ausführlich geäussert.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> § 25 samt Titel und Abs. 2 siehe Fussnote zu § 24a.

<sup>62</sup> Ratschlag 8175 vom 16.05.1990, S. 59 - 66

§ 26 IRG: Verfahren bei mehreren Initiativen zum gleichen Gegenstand

<sup>1</sup> Sind mehrere den gleichen Gegenstand betreffende Initiativen eingereicht worden, so ist vorweg die zuerst eingereichte Initiative durch den Grossen Rat zu behandeln und den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

<sup>2</sup> Die übrigen Initiativen sind in der Reihenfolge ihres Eingangs zu behandeln und den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Die Fristen zur Durchführung der Volksabstimmung laufen in diesem Fall jeweils frühestens ein Jahr nach der Volksabstimmung über die zuletzt behandelte Initiative ab. Beschliesst der Grosse Rat, einer formulierten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, so verlängert sich diese Frist um ein Jahr.<sup>63</sup>

<sup>3</sup> Wenn sich die Begehren der Initiativen dazu eignen und wenn zu erwarten ist, dass der Wille des Grossen Rates und der Volkswille dadurch besser zum Ausdruck gebracht werden können, kann der Grosse Rat mehrere den gleichen Gegenstand betreffenden Initiativen gleichzeitig behandeln und gleichzeitig mit oder ohne Gegenvorschlag dem Volk zum Entscheid vorlegen. Der Grosse Rat beschliesst die den Stimmberechtigten vorzulegenden Abstimmungsfragen in der Weise, dass alle Stimmberechtigten uneingeschränkt alle Fragen beantworten können. Für den Fall, dass mehrere sich gegenseitig ausschliessende Initiativen angenommen werden, ist durch Stichfragen diejenige zu ermitteln, welche von der Mehrheit der Stimmberechtigten vorgezogen wird. Die Bestimmungen über die Abstimmung bei Initiative und Gegenvorschlag sind sinngemäss anzuwenden.

Die Behandlung von mehreren Initiativen zum gleichen Gegenstand wurde mit der IRG-Revision 1990 geregelt, nachdem in den 80er-Jahren im Zusammenhang mit der Gestaltung des Kasernenareals drei verschiedene Initiativen auf dem Tisch lagen und ein Anzug aus dem Grossen Rat eine Regelung auf Stufe Verfassung angeregt hatte.<sup>64</sup>

Zur staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedeutung dieser Problematik äusserte sich der Regierungsrat im Ratschlag zur Totalrevision des IRG im Jahr 1990 sehr ausführlich.<sup>65</sup>

Eine Alternative zum Vorgehen gemäss § 26 IRG ist der Weg über einen **indirekten Gegenvorschlag**. Im Jahr 1988 erarbeitete der Grosse Rat als Antwort auf zwei Volksinitiativen für eine Reform der Volksschule einen solchen indirekten Gegenvorschlag.

---

<sup>63</sup> § 25 Abs. 2 in der Fassung vom 23.09.2007 (wirksam seit 24.09.2007), Volksinitiative 07.0003.02.

<sup>64</sup> Anzug Ch. J. Haefliger und Konsorten betreffend Einführung eines Verfassungsartikels für die Volkswahl zwischen mehreren Varianten einer Sachvorlage (ca. 1988).

<sup>65</sup> Ratschlag 8175 vom 16.05.1990, S. 66 - 73

Am 20.10.1983 wurde der Bericht 7724 des RR zur Initiative für eine Verlängerung der Primarschulzeit vom 10.05.1979, zur Schulinitiative vom 19.02.1981 sowie zu vier Anzügen zu einer Schulreform an eine 19er Kommission gewiesen. Offen blieb, ob sie einen Kompromiss zwischen den beiden Initiativen zu suchen habe und einen Gegenvorschlag unterbreiten solle.<sup>66</sup> Der RR schlug in seinem Bericht 7724 vor, die beiden Initiativen mit negativen Abstimmungsempfehlungen ohne Gegenvorschlag den Stimmberechtigten vorzulegen. Auf einen eigenen Reformvorschlag verzichtete der RR.<sup>67</sup>

Die Kommission beantragte dagegen dem Grossen Rat, eine selbständig ausgearbeitete Gesetzesänderung zu einem eigenen Reformmodell zu beschliessen. Am 18.02.1988 wurde das Gesetz im Rat beschlossen<sup>68</sup> und in der Volksabstimmung vom 14.12.1988 mit 54 Prozent JA-Stimmen angenommen. Anschliessend wurde die Volksabstimmung über die Initiativbegehren angesetzt, die Initiativen wurden aber zurückgezogen. Die materiellen Beschlüsse des Grossen Rates wurden nicht als formeller, wohl aber als indirekter Gegenvorschlag zu den Initiativen betrachtet.

Der indirekte Gegenvorschlag beruht nicht auf einer besonderen Rechtsgrundlage, sondern ist als praktisches Vorgehen zur Umsetzung des Inhalts einer oder mehrerer umformulierter Initiativen zu verstehen.

Der Kommentator kann sich im Übrigen die Bemerkung nicht verkneifen, dass bei den Formulierungen in Abs. 3 möglicherweise gesetzestechnisches Optimierungspotential vorhanden ist.

---

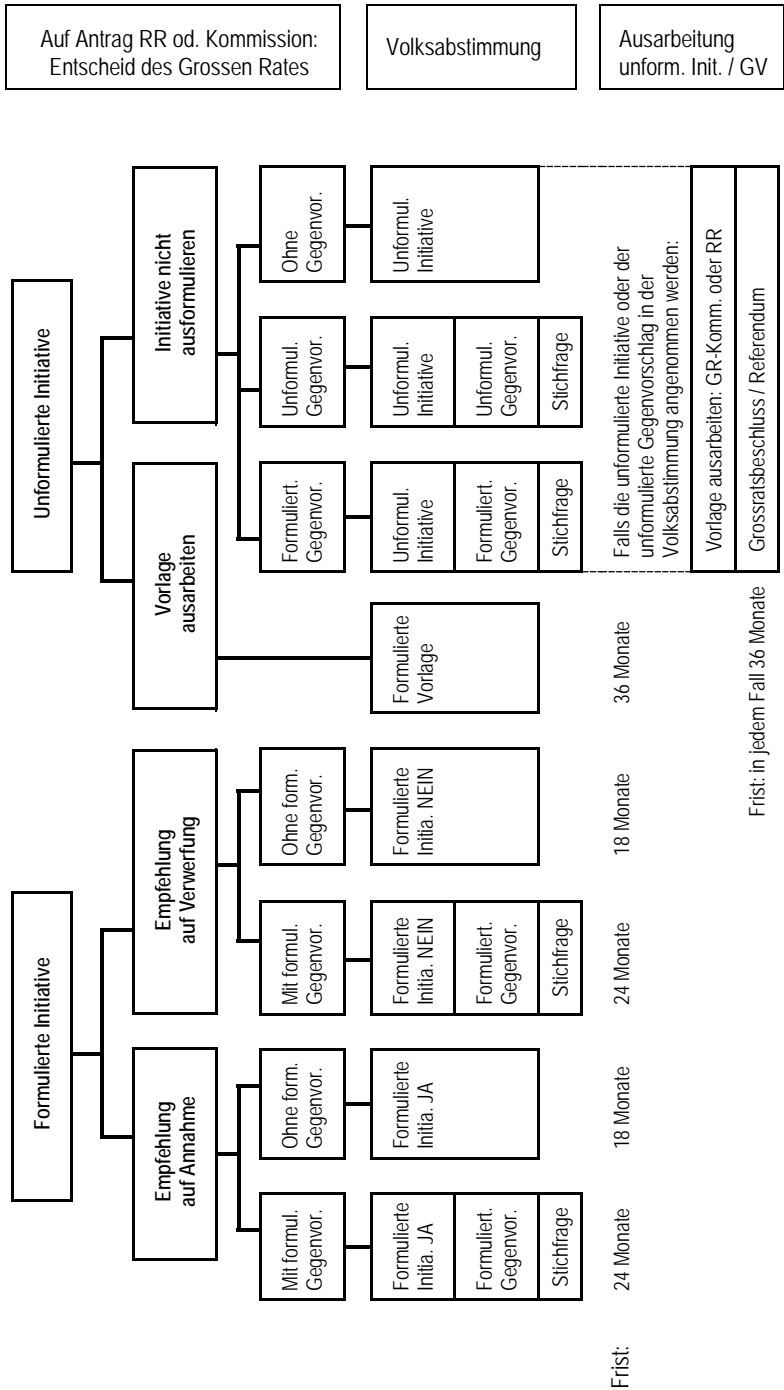
<sup>66</sup> Bericht 8010 der Grossratskommission Schulreform vom 19.11.1987, S. 5

<sup>67</sup> ebenda, S. 157

<sup>68</sup> Kantonsblatt vom 20.02.1988

### Behandlung von Initiativen und Fristen,

welche nach § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur dem RR oder einer Kommission Berichterstattung überwiesen werden



**§ 40    Petitionen**

- Abs. 1    An den Grossen Rat gerichtete Petitionen werden von der Petitionskommission vorberaten.*
- Abs. 2    Bezieht sich die Petition auf ein hängiges Sachgeschäft, obliegt die Vorberaterung der mit dessen Vorbereitung betrauten Kommission, und wenn sie Geschäftsführung oder Finanzgebaren der Verwaltung betrifft, der Geschäftsprüfungs- oder der Finanzkommission. Das Ratsbüro stellt dem Grossen Rat Antrag über die Zuweisung.*
- Abs. 3    Die zuständige Kommission übermittelt den Petentinnen und Petenten in der Regel innert achtzehn Monaten aufgrund des Beschlusses des Grossen Rates eine Beantwortung ihrer Petition. Eingaben mit offensichtlich abwegigem Inhalt erledigt die Petitionskommission mit einer knappen Antwort selbst. Von diesen Fällen gibt sie dem Rat Kenntnis. Die Ratsmitglieder können die Akten einsehen.*

Petitionen gibt es seit der römischen Kaiserzeit. Den Bürgern war es gestattet, sich mit ihrem Anliegen an den Kaiser zu wenden.

Im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation (15. bis 18. Jahrhundert) konnte die Bevölkerung, damals meist Untertanen, Suppliken (Bittschriften) oder Fürbitten an ihre absolut herrschenden Kaiser, Könige oder Fürsten richten. Sie wurden schriftlich eingereicht oder in Ausnahmefällen in einer Anhörung hervorgebracht.

Im Jahre 1794 schuf das Allgemeine Preussische Landrecht Friedrichs des Grossen zum ersten Mal die rechtliche Verpflichtung zu einer sorgfältigen Behandlung einer Petition.

In der Schweizerischen Bundesverfassung wird das Petitionsrecht garantiert.<sup>1</sup> Die Behörden, an welche eine Petition gerichtet ist (Bund, Kanton oder Gemeinden) werden zwar verpflichtet, von der Petition Kenntnis zu nehmen, müssen aber nicht darauf eingehen (beim Bund besteht keine Pflicht zur Beantwortung). Trotzdem werden die Anliegen von Petitionen mitunter beachtet, häufig auch beantwortet.

Das Petitionsrecht verlor in der Schweiz im 19. Jahrhundert durch die Einführung der Volksrechte (Initiative und Referendum) an Bedeutung. Das Petitionsrecht ist dennoch nicht zu unterschätzen, denn es ist nicht, wie Initiative und Referendum, auf Stimmberechtigte beschränkt. Auch Ausländer, Minderjährige oder juristische Personen sowie Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons können Petitionen einreichen.

---

<sup>1</sup> Art. 33 BV: <sup>1</sup> Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten; es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

<sup>2</sup> Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen.

Zu Abs. 1:

In der Verfassung von 1831 des Kantons Basel wird das Petitionsrecht erstmals postuliert: "*Die Art und Weise der Behandlung der Petitionen im Grossen Rath wird das Gesetz vorschreiben.*"

Seit der Schaffung des heutigen Grossen Rates 1875 existiert eine Petitionskommission. Sie ist - zusammen mit dem Ratsbüro - das älteste Organ des Grossen Rates.

Der Kanton Basel-Stadt hat in der Verfassung von 2005 das Petitionsrecht ausdrücklich in den Katalog der Grundrechte aufgenommen und "*das Petitionsrecht unter Einschluss eines Anspruchs auf Beantwortung innerhalb einer angemessenen Frist*" gewährleistet.<sup>2</sup>

Zu Abs. 2:

Ein "*hängiges Sachgeschäft*" ist eine Vorlage oder ein Schreiben im aktuellen Geschäftsverzeichnis des Grossen Rates. Vom Regierungsrat angekündigte, aber dem Grossen Rat noch nicht unterbreitete Vorlagen sind keine hängigen Sachgeschäfte.

Zu Abs. 3:

Die Antwort der Kommission kann auch darin bestehen, dass sie innert der Frist von 18 Monaten der Petentschaft schreibt, wo das Geschäft steckt und bis wann mit der Erledigung zu rechnen ist.

Die Beantwortungsfrist von 18 Monaten ist konsolidiert zu betrachten, also inklusive einer allfälligen Stellungnahme des Regierungsrates, für die in § 33 Abs. 1 AB eine Frist von max. einem Jahr vorgesehen ist.<sup>3</sup>

Die direkt erledigten Petitionen "*mit offensichtlich abwegigem Inhalt*" werden im Geschäftsverzeichnis auf der Liste der Kenntnisnahmen aufgeführt.

Petitionen, welche sich ausschliesslich an den Regierungsrat richten, sind keine Geschäfte des Grossen Rates. Petitionen, welche als Adressaten sowohl den Grossen Rat als auch den Regierungsrat aufführen, werden gemäss einer Vereinbarung des Ratsbüros mit der Staatskanzlei der Petitionskommission des Grossen Rates überwiesen. Die Petitionskommission holt dann in der Regel eine Stellungnahme des Regierungsrates ein, bevor sie dem Grossen Rat zur Petition einen Bericht vorlegt.

---

<sup>2</sup> § 11 KV Basel-Stadt (SG 111.100)

<sup>3</sup> Bericht 06.5165.02 der SpezKo zur Totalrevision der GO, S. 11



Durchschnittlich werden pro Jahr etwa zwölf Petitionen eingereicht. Eine langfristige Tendenz zur Zunahme oder Abnahme ist nicht erkennbar.

Die Petitionskommission stellt dem Grossen Rat in der Regel einen der drei folgenden Anträge:

- Erledigterklärung der Petition;
- Überweisung an den Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung;
- Überweisung an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr [oder einer kürzeren Frist].

Erachtet die Petitionskommission eine Petition als berechtigt und erfüllungswürdig, hat sie zwei Möglichkeiten, der Petition Folge zu geben:

- Einladung an den Regierungsrat, in seiner Stellungnahme die Erfüllung der Petition zu prüfen;
- Einreichung eines Kommissionsvorstosses mit der Aufnahme des Anliegens der Petition.

Der Rat kann dem Antrag der Petitionskommission zustimmen oder einen anderen Beschluss fassen. Dabei ist in jedem Fall darauf zu achten, dass die Frist von 18 Monaten nach § 40 Abs. 3 GO eingehalten werden kann.

Weiteres zum Vorgehen der Petitionskommission s. § 73 GO sowie § 34 AB.

**§ 41 Begnadigungsgesuche**

*Abs. 1 Begnadigungsgesuche werden nach den Vorschriften des Gesetzes über die Begnadigung<sup>1</sup> behandelt.<sup>2</sup>*

*Die Autorin des Kommentars zu § 41 GO (Begnadigungsgesuche) sowie zu § 74 GO (Begnadigungskommission) ist **Christine Bürgin**, Juristin und langjährige Sekretärin der Begnadigungskommission des Grossen Rates.*

**Begriff der Begnadigung**

Die Begnadigung bedeutet im weitesten Sinne den vollständigen oder teilweisen, unbedingten oder bedingten Verzicht des Staates auf die Durchsetzung des Strafrechts, genauer auf den Vollzug einer rechtskräftig ausgesprochenen Strafe - nicht Massnahme - gegenüber einer Einzelperson. Sie wird durch eine nichtrichterliche Behörde ausgesprochen und bedeutet eine Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung. Sie erfolgt aus Gründen der Gerechtigkeit. Die Begnadigung lässt das rechtskräftig gewordene Urteil und dessen Eintrag im Strafregister bestehen. Sie wird der Verbüssung der Strafe gleichgestellt. Die Begnadigung sollte in jedem Fall ein aussergewöhnliches Ereignis bleiben und nur in Ausnahmefällen zugestanden werden. Das Begnadigungsrecht ist daher mit grösster Zurückhaltung auszuüben. Die zuständige Behörde muss ihren Entscheid auf sachliche Gründe stützen. Die Begnadigungsgründe müssen objektiv geprüft werden, dabei ist die Wahrung von rechtlichen Grundsätzen (Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Verfahrensgerechtigkeit) unerlässlich. Die Begnadigung, auf die kein Rechtsanspruch besteht, ist subsidiär.

**Geschichte des Begnadigungsgesetzes**

Das erste Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) wurde am 21.12.1937 von den eidgenössischen Räten verabschiedet, trat am 01.01.1942 in Kraft und ersetzte die kantonalen Strafgesetzbücher.

Am 25.01.1940 legte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (RR) dem Grossen Rat (GR) den Ratschlag Nr. 3828 zu einem Entwurf zu einem Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vor. Laut diesem musste die Begnadigungszuständigkeit der Kantone aufgrund des neuen StGB eine neue Grundlage erhalten. Bis anhin war im Kanton der GR für die Begnadigung nur bei Urteilen zuständig, die aufgrund seines eigenen

<sup>1</sup> Gesetz über die Begnadigung (BeG, Begnadigungsgesetz) vom 13.12.2007, SG 258.100)

<sup>2</sup> Fassung vom 09.09.2015, wirksam seit 25.10.2015 (KB 12.09.2015, Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros)

Rechtes ergangen waren. Bei Urteilen, die auf Grund von Bundesrecht erlassen worden waren, war die Bundesversammlung zuständig. Das Strafrecht wurde nun neu überwiegend zu Bundesrecht und dieses erklärte die Kantone für zuständig, das Begnadigungsrecht in denjenigen Fällen auszuüben, in denen ihre Gerichte geurteilt haben.

Im Ratschlag Nr. 3828 wird aufgeführt, welche kantonalen Strafgesetze deshalb neu zu erlassen seien, u.a. das Gesetz über den Strafvollzug. Unter dem Titel "Vollzug und Begnadigung" wird vorgeschlagen, einen selbständigen Abschnitt aufzunehmen.

Im Ratschlag werden die Befugnisse des GR gemäss damals geltendem Recht genannt. Der GR durfte Begnadigungen nur gewähren, wenn ihm das urteilende Gericht einen Begnadigungsantrag gestellt hatte, wobei er in Bezug auf die Art und das Mass der Begnadigung an den Antrag des Gerichtes gebunden war und die Begnadigung nur zulässig war, wo die gesetzliche Strafe zu hart erschien, bzw. in einer Gesetzesänderung vom 25.11.1937 auf Fälle ausgedehnt wurde, in denen der Vollzug einer Strafe als zu hart erachtet wurde.

Trotz diverser Gutachten und Meinungen von Experten, die dem damaligen Justizdepartement nahe gelegt hatten, bei der bisherigen Schranke zu bleiben – sie befürchteten, dass der GR ohne sie in eine Rolle einer Oberinstanz gedrängt werden könnte und sich zur Überprüfung der gerichtlichen Entscheidungen berufen fände – schloss sich der RR im Ratschlag dieser Ansicht nicht an. Er war davon überzeugt, der GR würde das Begnadigungsrecht in seinem Sinne handhaben, auch wenn er von der bisher bestehenden Beschränkung befreit werde. Das urteilende Gericht solle zwar weiterhin angehört werden, auch solle der GR nicht jedes Begehren materiell eingehend behandeln müssen. Der GR solle aber die Möglichkeit haben, in wichtigen Fällen seine Auffassung über die gerechte und billige Behandlung eines für fehlbar Erklärten zur Geltung zu bringen, wenn das Gerichtsurteil dieser Auffassung nicht entsprechen würde, oder wenn später Umstände einträten, die eine Milderung rechtfertigten. Eine Vorbereitung der Begnadigungssachen müsse Gewähr dafür bieten, dass Urteile nicht leichthin unwirksam gemachten werden könnten, dass aber doch diejenigen Fälle zur Sprache kämen, bei denen Anlass bestehe, Gnade zu erwägen. Dafür komme nur eine Kommission des GR selber in Frage, die als Organ bei ihm ein gewisses Mass an Vertrauen geniesse. Der RR legte dem GR im Ratschlag daher einen Entwurf einer ausführlichen Regelung des Begnadigungsverfahrens vor, die im geltenden Strafgesetz fehlte. Er bestand aus den Abschnitten Begnadigungsinstanzen und Begnadigungsverfahren.

Gemäss Bericht Nr. 3863 der GR-Kommission, die sich mit den Vorschlägen des RR im Ratschlag Nr. 3828 zu befassen hatte, wurde beschlossen, einen neuen Gesetzestext über Strafvollzug und Begnadigung zu erlassen. Bereits damals wurden weitgehende Garantien für eine sorgfältige und kontinuierliche Anwendung des Begnadigungsrechts geschaffen, wie sie heute noch im aktuellen Gesetz über die Begnadigung, Begnadigungsgesetz genannt (BeG), enthalten sind. In der Endfassung des Einführungsgesetzes

zum Schweizerischen StGB (EG StGB) war das Gesetz über Strafvollzug und Begnadigung unter Art. 13 zu finden. Der GR genehmigte diesen Artikel am 18.09.1941. Das Gesetz trat am 01.01.1942 gleichzeitig mit dem eidgenössischen Strafgesetzbuch in Kraft.

Mit Ratschlag 05.0022.03 vom 29.08.2007 und Entwurf zu einem Gesetz über die Begnadigung und zu einem Gesetz über den Vollzug der Strafurteile wurde in Anlehnung an die Vorgaben des revidierten Allgemeinen Teils des Schweizerischen StGB vom 13.12.2003, in Krafttreten am 01.01.2007, vom RR beantragt, das Gesetz über Strafvollzug und Begnadigung aufzuheben und durch ein neues Gesetz über die Begnadigung<sup>3</sup> und ein separates Gesetz über den Vollzug der Strafurteile zu ersetzen. Seit der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen StGB im Jahr 2007 erfolgten im BeG nur wenige, lediglich redaktionelle Anpassungen.

### **Zusammenspiel BeG und GO betreffend Vorschriften zum Quorum bei Abstimmungen**

§ 41 GO - und damit das BeG - wird bei sämtlichen Begnadigungsgesuchen, welche ein strafrechtliches Urteil einer Behörde des Kantons Basel-Stadt gemäss Art. 381 lit. b StGB betreffen, angewendet.

Für Beschlüsse zu Begnadigungsgesuchen gelten im Plenum besondere Quorums-Bestimmungen. Gemäss § 23 Abs. 1 GO müssen für eine Beschlussfassung wenigstens 60 Mitglieder anwesend sein. § 6 Abs. 2 BeG als Spezialgesetz hält dies analog fest und regelt darüber hinaus das Vorgehen bei Gesuchsannahme, wofür mindestens 40 Stimmen erreicht werden müssen. Aus dieser Formulierung wäre zu schliessen, dass eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder verlangt wird, was dem Ausnahmecharakter einer Begnadigung durchaus entspräche, weil sie einen Eingriff in das Gewaltenteilungsprinzip bedeutet. Die Materialien<sup>4</sup> aus dem Jahr 1940 bleiben allerdings unklar. Klar hingegen ist das Vorgehen bei einer Gesuchsablehnung. Da das BeG sich dazu nicht äussert, kommt § 29 Abs. 1 GO zum Zug, der besagt, dass das einfache Mehr der Stimmen entscheidet, sofern Verfassung und Gesetz nichts anderes festlegen.

Die Materialien zu § 78 Abs. 2 GO betreffend Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), mit demselben Wortlaut wie § 6 Abs. 2 BeG, geben keinen näheren Aufschluss zu den Quorumsbestimmungen. Die damalige GR-Kommission Partialrevision der GO erwähnt in ihrem Schlussbericht 8327 vom 22.01.1992 zu den neu in die

---

<sup>3</sup> SG 258.100

<sup>4</sup> Bericht der Grossratskommission Nr. 3863 vom 16.10.1940 zum Ratschlag Nr. 3828 betreffend Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, dem GR vorgelegt am 21.11.1940.

GO aufzunehmenden Bestimmungen zu einer PUK: eine PUK sei nur bei speziellen Vorkommnissen von grosser Tragweite einzusetzen und erhalte so über das Gewaltenverschränkungsprinzip hinausreichende Kompetenzen. Es sei daher angebracht, für deren Einsetzung "das gleiche Quorum zu verlangen, wie es für Begnadigungen aus den gleichen Gründen in der GO bereits verankert ist".

Tatsächlich sind bei vom Parlament behandelten Begnadigungsgesuchen ab 01.02.2004 bis und mit 22.01.2020 (untersuchter Zeitraum) keine Begnadigungszustimmungen ohne Zweidrittelmehrheit zustande gekommen, in den überwiegenden Fällen lag das Quorum weit darüber. Seit Bestehen der Bestimmung zur Einsetzung einer PUK aufgrund des GR-Beschlusses vom 22.04.1992 wurde erst zweimal eine PUK eingesetzt. Erstmals geschah dies am 04.06.2003<sup>5</sup> mit 60 zu 50 Stimmen, damals noch bei einer GR-Mitgliederzahl von 130, und zuletzt am 15.01.2020<sup>6</sup> mit 91 zu 1 Stimmen. Wie die Quorumsbestimmung bei knappen Entscheiden in der Praxis gehandhabt wird, lässt sich somit nur gerade an der GR-Abstimmung vom 04.06.2003 festmachen. Demnach wird in erster Linie dem erhöhten Anwesenheitsquorum Rechnung getragen. Bezüglich Erreichens der Mindestanzahl Stimmen werden keine weiteren erhöhten Anforderungen gestellt. Dies bedeutet für die Bestimmungsanwendung, dass je mehr GR-Mitglieder anwesend sind, die als "Basis" in § 6 Abs. 2 BeG und in § 78 Abs. 2 GO festgehaltene Mindestanforderung eines Zweidrittelmehr - um welche Art Mehr würde es sich sonst handeln - zu einem einfachen Mehr mutiert. Der Gedanke des Gesetzgebers scheint gewesen zu sein, aufgrund einer höheren Präsenz im Rat, das Stimmenquorum relativieren zu wollen, um die Möglichkeit einer Befürwortung einer Begnadigung (und auch der Einsetzung einer PUK) nicht zu sehr einzuschränken.

Obwohl es im Endeffekt um Eingriffe in das Gewaltentrennungsprinzip bzw. das Gewaltenverschränkungsprinzip geht, mag diese Handhabung der Quorumsbestimmung gerechtfertigt erscheinen. Zieht man nämlich die unterschiedlich gestalteten Regelungen anderer Kantone wie z.B. BL, AG, SO, BE, LU, SG oder ZH zu Begnadigungsgesuchen heran, so lassen sich dort zum Teil ebenfalls Quorumsbestimmungen finden. Allerdings betreffen die Quoren Anwesenheit und/oder qualifiziertes Mehr bei Abstimmungen für die eine Begnadigung behandelnde Kommission, nicht aber auch für das Plenum, wie dies in Basel-Stadt der Fall ist.

---

<sup>5</sup> Auf Antrag Daniel Goepfert und Rolf Häring betreffend Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission im Zusammenhang mit den Vorkommnissen bei der Basler Pensionskasse, Geschäftsnummer 03.7576

<sup>6</sup> Auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission auf Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) betreffend Neubau des Biozentrums, Geschäftsnummer 19.5579

Lehnt der GR einen Antrag der Begnadigungskommission ab, kann er gemäss § 6 Abs.1 Ziff. 1 BeG selbst Anträge aus seiner Mitte stellen. Er hat dabei analog zu § 5 Abs. 1 BeG vorzugehen.

### **Literaturverzeichnis**

GÜNTER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, allg. Teil II: Strafen und Massnahmen, 4. neubearbeitete Auflage, Bern 2011.

STEPHAN GASS, in: Basler Kommentar Strafrecht II, Niggli Marcel Alexander; Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Kommentar zu Art. 381 – 383 StGB, 4. Auflage 2018.

BRUNI GUIGLIELMO, Die Begnadigung im baselstädtischen Recht, Diss. Basel 1974 (ungedruckt).

### **Materialienverzeichnis zum Begnadigungsrecht im Kanton Basel-Stadt**

Bericht der Grossratskommission Nr. 3863 vom 16.10.1940 zum Ratschlag Nr. 3828 betreffend Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, dem GR vorgelegt am 21.11.1940.

Bericht der Grossratskommission Nr. 3904 vom 03.09.1941 für die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs zur II. Lesung des Gesetzes, den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt am 06.09.1941.

Grossrats-Protokolle, 34. Jg., 08.05.1941 bis 23.04.1942:  
Protokoll vom 18.09.1941, Seite 108, Bericht der Grossratskommission Nr. 3904 für die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches zur Zweiten Lesung des Gesetzes.

Ratschlag Nr. 3828 und Entwurf zu einem Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, dem Grossen Rat vorgelegt am 25.01.1940.

Ratschlag Nr. 05.0022.01 und Entwurf zu einem neuen Gesetz über den Vollzug der Strafurteile und die Begnadigung (ehemals: Gesetz über Strafvollzug und Begnadigung) (SG 258.100) vom 18.01.2005

Strafgesetzbuch EG, Protokolle der grossrätlichen Kommission, 1939 - 1941 (Dossier)

**Gesetz über die Begnadigung (Begnadigungsgesetz, BeG), SG 258.100**

Wie oben zu § 41 GO zur Geschichte des BeG erwähnt, basieren die Bestimmungen des BeG auf der Endfassung des ehemaligen EG StGB, wo das neu kreierte Gesetz über Strafvollzug und Begnadigung in Art. 13 stand, der am 18.09.1941 vom Grossen Rat genehmigt wurde.

Seit Jahrzehnten ist das Begnadigungsverfahren in einem Gesetz geregelt, das sich auch heute noch als äusserst aktuell und praktikabel erweist. Im Ratschlag 05.0022.01 vom 18.01.2005 zu u.a. einem neuen Gesetz über den Vollzug der Strafurteile und die Begnadigung, schlug der RR ohne speziellen Grund vor, die bisher im Gesetz über Strafvollzug und Begnadigung enthaltenen Regelungen zum Begnadigungsverfahren, auf Verordnungsebene zurückzustufen und den GR das Begnadigungsverfahren in Ausführungsbestimmungen regeln zu lassen.<sup>7</sup> Nach Anhörung der damaligen Präsidentin der Begnadigungskommission (BegnKo) folgte die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) in ihrem Bericht 05.0022.02 vom 18.10.2006 zum Ratschlag 05.0022.01 den regierungsrätlichen Überlegungen nicht, weil sie es als nicht sinnvoll erachtete, die sich bewährenden Bestimmungen im Gesetz teilweise aufzuheben, nur um sie in einer Verordnung (die auch leichter änderbar wäre) wieder aufleben zu lassen. Die Bestimmungen über die BegnKo sollten deshalb bis auf weiteres nicht revidiert werden.<sup>8</sup> In Anbetracht der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, welches weder dem RR noch der JSSK bekannt waren, hätte die vom RR vorgeschlagene Neuregelung des Begnadigungsverfahrens dem ursprünglichen gesetzgeberischen Gedanken widersprochen.

**I. Begnadigungsinstanzen**

**1. Begnadigungskommission des Grossen Rates**

§ 1

<sup>1</sup> Für die Begnadigung gelten die Vorschriften des Strafgesetzbuches; sie sind auch für Strafen des kantonalen Rechtes anwendbar.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat entscheidet über Begnadigungsgesuche nach den Vorschriften dieses Gesetzes auf den Antrag der Begnadigungskommission. Für die Behandlung von Begnadigungsanträgen des Regierungsrates gelten die Vorschriften von § 8.

---

<sup>7</sup> Siehe auch Ratschlag 05.0022.03 und Bericht der JSSK 05.0022.04

<sup>8</sup> Siehe auch Ratschlag 05.0022.03 und Bericht der JSSK. 05.0022.04

Zu Abs. 1:

Das Gesuch muss gemäss Art. 383 StGB ein in Rechtskraft erwachsenes kantonales Strafurteil betreffen. Die Begnadigung kommt nur in Frage, wenn keine weiteren Rechtsmittel mehr existieren, mit denen das Ziel des Gesuches erreicht werden könnte.

Zu Abs. 2:

Die BegnKo erstellt aufgrund aller ihr für die Beurteilung zur Verfügung stehenden Unterlagen (Gerichtsurteile, eingeholte Auskünfte usw.) zu allen Gesuchen einen ausführlichen Bericht mit der Begründung ihres Antrags an den GR. Dieser wird seit Februar 2005 der gesuchstellenden Person, zusammen mit dem GR-Beschluss, zugestellt. Die BegnKo folgt damit der Lehre, die seit längerem entgegen der Ansicht des Bundesgerichts de lege ferenda fordert, dass ein Begnadigungsentscheid zu begründen sei, und dass an die Begründungspflicht eher hohe Anforderungen zu stellen seien, da die Begnadigungsinstanz einen grossen Ermessensspielraum habe.

## **2. Die Begnadigungskommission insbesondere**

### **§ 2**

<sup>1</sup> Die Begnadigungskommission besteht aus neun Mitgliedern des Grossen Rates.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat wählt sie und ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten jeweils nach seiner Konstituierung für seine Amtsperiode; dabei sind die einzelnen Fraktionen nach Möglichkeit im Verhältnis zu ihrer Stärke zu berücksichtigen. Ersatzwahlen gelten für den Rest der Amtsperiode und sind mit möglichster Beförderung zu treffen.

<sup>3</sup> Die Wahlen in die Kommission können nicht dem Büro übertragen werden.

<sup>4</sup> Die Kommission ist nur beschlussfähig, wenn mindestens sieben Mitglieder anwesend sind.

<sup>5</sup> Mitglieder, die im Einzelfall als Richterin oder Richter, Staatsanwältin oder Staatsanwalt oder Advokatin oder Advokat tätig gewesen sind oder anderweitig in der Strafverfolgung oder im Strafvollzug massgeblich mitgewirkt haben, befinden sich im Ausstand.

Zu Abs. 1 und 2: Das Gesetz enthält den im bereits dem GR am 25.01.1940 vorgelegten Ratschlag Nr. 3828 zum Entwurf zu einem Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs enthaltenen Wunsch zu einer nicht zu grossen Kommission mit ausgewogener Berücksichtigung aller Fraktionen.

Zu Abs. 2: Begnadigungsgesuche sind möglichst beförderlich zu behandeln. Entsprechend ist eine Vakanz des Präsidiums, die eine



Ersatzwahl nötig macht, möglichst zu vermeiden und falls unumgänglich baldmöglichst eine Ersatzwahl anzustreben. Bei jeglicher Vakanz springt in der Praxis ad interim die Kommissionsvizepräsidentin bzw. der -vizepräsident ein.

Zu Abs. 3: Auch diese Bestimmung stammt bereits aus dem Ratschlag Nr. 3828, wo der RR klar die Ansicht vertrat, dass die Prüfung einer Begnadigung einer besonderen grossrätlichen Kommission zuzuweisen sei und deren Mitglieder vom Plenum zu wählen seien. Da der GR wie heute in § 91 Kantonsverfassung (KV) schon in der damaligen KV als Begnadigungsinstanz vorgesehen war, wurde dem im Kommissionsbericht Nr. 3863 zum Ratschlag Nr. 3828 nichts entgegengehalten.

Zu Abs. 4: Die Begnadigung bedeutet die Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips und soll daher ein aussergewöhnliches Ereignis sein und nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Diese Besonderheit zeigt sich darin, dass für die Beschlussfähigkeit der Kommission eine Anwesenheitsquote vorgeschrieben ist.

Zu Abs. 5: Diese Vorschrift sollte analog auch bei einer Abstimmung über eine Begnadigung im Plenum gelten, sollte ein GR-Mitglied als Advokatin oder Advokat der Gesuchstellerin/des Gesuchstellers agiert haben. In der Praxis hat sich gezeigt, dass dies nicht immer befolgt wird.

## **II. Begnadigungsverfahren im Allgemeinen**

### **1. Vor der Begnadigungskommission**

#### **§ 3**

##### **a) Einleitung und Vorbereitung**

<sup>1</sup> Begnadigungsgesuche sind schriftlich an den Grossen Rat zu richten. Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates weist ein eingegangenes Gesuch der Begnadigungskommission zu.

<sup>2</sup> Hält die Präsidentin oder der Präsident der Kommission ein Begnadigungsgesuch formell nicht für unzulässig, so überweist sie oder er es der urteilenden Behörde zur Stellungnahme.

<sup>3</sup> Die urteilende Behörde hat sich darüber auszusprechen, ob sie eine Begnadigung empfehle oder nicht. Empfiehlt sie die Begnadigung, so hat sie der Kommission einen Begnadigungsvorschlag einzureichen.

Zu Abs. 1: In der Praxis gelangen Gesuche auch direkt an die Begnadigungskommission.

Zu Abs. 2: Eingereichte Gesuche sind oft sehr komplex. Das Begnadigungsrecht ist selbst den meisten Juristen fremd. Darum steht der Kommission seit 01.02.2005, nach Schaffung des professionellen

Parlamentsdienstes, eine vom Parlament unabhängige Person mit einem abgeschlossenen juristischen Studium als Kommissionssekretärin bzw. Kommissionssekretär zur Verfügung. In der Praxis werden Gesuche daher von der bzw. dem das Kommissionssekretariat führenden Juristin bzw. Juristen auf ihre Zulässigkeit hin geprüft und in Absprache mit dem Präsidium der urteilenden Behörde zur Stellungnahme überwiesen.

Art. 382 StGB legitimiert nicht nur die verurteilte Person oder ihren gesetzlichen Vertreter bzw. ihre gesetzliche Vertreterin zur Einreichung eines Begnadigungsgesuchs, sondern mit Einwilligung der verurteilten Person auch ihren Verteidiger resp. ihre Verteidigerin, ihre Ehepartnerin resp. ihren Ehepartner, oder bei eingetragener gleichgeschlechtlicher Partnerschaft ihre eingetragene Partnerin, bzw. ihren eingetragenen Partner. Gewisse Formfehler, wie z.B. das Fehlen der verlangten schriftlichen Zustimmung der verurteilten Person, sind behebbar, indem die fehlenden Unterlagen nachgereicht werden können. Andere Mängel führen zur Unzulässigkeit eines Gesuchs (vgl. § 4 Abs. BeG).

Zu Abs. 3: Unter urteilender Behörde sind gemeint: das Strafgericht, das Appellationsgericht oder die Strafbefehlsabteilung der Staatsanwaltschaft (aufgrund der Revision des allgemeinen Teils des Schweizerischen StGB vom 13.12.2003, in Krafttreten am 01.01.2007, anstelle des ehemaligen Strafbefehlsrichters). Ebenso käme auch das Jugendgericht in Frage, was in der Praxis äusserst selten vorkommen dürfte. Das Gesuch ist derjenigen kantonalen Behörde vorzulegen, die letztinstanzlich geurteilt hat und deren Urteil in Rechtskraft erwachsen ist.

Zusammen mit der Bitte um Stellungnahme des Gerichts erfolgt stets auch diejenige um Überlassung der Strafakten zur fundierten Beurteilung eines Gesuchs. Die urteilende Behörde muss ihre Stellungnahme schriftlich verfassen und nennt, sollte sie eine Begnadigung befürworten, deren Umfang. Die Begnadigungsbehörde ist nicht zwingend an die Stellungnahme gebunden. In der Praxis kommt es höchst selten vor, dass die Gesuchsbeurteilung durch die Begnadigungsbehörde nicht mit der Empfehlung der urteilenden Behörde übereinstimmt.

§ 4

b) Zulässigkeit des Gesuches

<sup>1</sup> Hält die Präsidentin oder der Präsident der Kommission ein Begnadigungsgesuch formell für unzulässig, so legt sie oder er es der Kommission ohne Einholung einer Stellungnahme der urteilenden Behörde zur Beschlussfassung vor. Wird das Gesuch als zulässig erklärt, so weist es die Kommission an die urteilende Behörde zur Stellungnahme. Wird es als unzulässig erklärt, so tritt die Kommission nicht darauf ein.

Die Begnadigungskommission befasst sich nur mit einem Gesuch, wenn es von einer Person eingereicht wird, die gemäss Art. 382 Abs. 1 StGB zur Gesuchstellung legitimiert ist und sich das Gesuch gemäss Art. 383 Abs. 1 StGB auf eine durch rechtskräftiges Urteil auferlegte Strafe (Geldstrafe, Gemeinnützige Arbeit, Freiheitsstrafen, Busse) bezieht.

Von anderen als in Art. 382 Abs. 1 StGB genannten Personen eingereichte Gesuche sind formell ungültig und nicht weiter zu verfolgen. Die Gründe sind der Person, die das Gesuch eingereicht hat, schriftlich mitzuteilen, allenfalls wenn im konkreten Fall möglich, samt Empfehlung, wie der Mangel behoben werden könnte.

Solange es zur Begnadigung noch Alternativen gibt - weitere Rechtsmittel, eine Wiederaufnahme des Verfahrens, Aufschub oder Unterbrechung des Vollzugs usw. - um das mit dem Gesuch verfolgte Ziel zu erreichen, wird ebenfalls keine Begnadigung geprüft. Die das Gesuch stellende Person ist schriftlich zu informieren und für das Anliegen allenfalls an die zuständige Amtsstelle weiter zu verweisen.

Kommissionssitzungen finden nur statt, wenn ein Gesuch zulässig und spruchreif ist. Das Kommissionspräsidium ist nach eigenem Gutdünken oder im Auftrag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Kommissionssekretariat, befugt, nebst der Stellungnahme der urteilenden Behörde weitere Unterlagen, die für eine fundierte Beurteilung eines Gesuchs nötig sind (Arztzeugnisse, Anfragen beim Arbeitgeber, bei Amtsstellen usw.), einzuholen.

In der Praxis macht die wortgetreue Umsetzung von §4 BeG seit Bestehen des professionellen Parlamentsdiensts und in Zeiten, wo Parlamentarier bei der Ausübung ihres Amtes an ihre zeitlichen Grenzen stossen, nicht viel Sinn. Wie zu §3 Abs. 2 BeG angemerkt, prüft das Kommissionssekretariat ein Gesuch auf Zulässigkeit und informiert das Präsidium entsprechend. Diesem bleibt es überlassen, an der nächsten Kommissionssitzung über das eingegangene, formell unkorrekte Gesuch zu informieren.

§ 5

c) Begnadigungsentscheid

<sup>1</sup> Für einen Begnadigungsbeschluss der Kommission sind fünf Stimmen erforderlich. Werden in der materiellen Beratung über das Gesuch verschiedene Begnadigungsanträge gestellt, so ist zuerst der mildeste dieser Anträge ins Mehr zu setzen und nach dessen Ablehnung stufenweise fortzufahren, bis ein Antrag fünf Stimmen auf sich vereinigt. Geschieht das bei keinem Antrag, so gilt Ablehnung als beschlossen.

<sup>2</sup> Entscheidet sich die Kommission für Ablehnung des Gesuches, so beschliesst sie darüber, ob es vor Ablauf eines gewissen Zeitraumes nicht erneuert werden darf.

Zu Abs. 1: Erneut wird der Ausnahmecharakter einer Begnadigung deutlich. Zur in § 2 Abs. 4 BeG verlangten Anwesenheit von mindestens sieben Kommissionsmitgliedern für die Beschlussfähigkeit der Kommission, gesellt sich ein qualifiziertes Mehr für den Fall, dass weniger als neun und nur gerade sieben Mitglieder für die Beurteilung eines Gesuchs anwesend sind.

Zu Abs. 2: Diese Bestimmung wird in der Praxis kaum angewendet.

**2. Vor dem Grossen Rat**

§ 6

<sup>1</sup> Über ihre Beschlüsse erstattet die Kommission dem Grossen Rat Bericht.

1. Bezieht sich das Gesuch auf ein Urteil, das eine Freiheitsstrafe von wenigstens einem Jahr verhängt hat, so beschliesst der Grosse Rat über die Begnadigung aufgrund der Anträge, die von der Kommission oder aus seiner Mitte gestellt werden. Liegen verschiedene Begnadigungsanträge vor, so wird hinsichtlich der Abstimmung auch im Grossen Rat nach § 5 verfahren. Wird das Gesuch abgewiesen, so beschliesst der Grosse Rat, ob es vor Ablauf eines gewissen Zeitraumes nicht erneuert werden darf.
2. Bezieht sich das Gesuch auf ein Urteil, das nicht eine in Ziff. 1 bezeichnete Strafe verhängt hat, und hat die Kommission Ablehnung beschlossen, so nimmt der Grosse Rat von dem Beschluss Kenntnis und tritt auf das Gesuch nicht ein. Hat die Kommission Begnadigung beschlossen, so entscheidet der Grosse Rat, ob er diesen Beschluss genehmigen oder die Begnadigung ablehnen will.
3. Hat die Kommission ein Gesuch als unzulässig erklärt, so tritt der Grosse Rat darauf nicht ein.

<sup>2</sup> Ein Begnadigungsgesuch nach Ziff. 1 oder 2 gilt als angenommen, wenn die Mehrheit, die sich darauf vereinigt, wenigstens 40 Stimmen

erreicht und mindestens 60 Ratsmitglieder an der Abstimmung teilgenommen haben.

Zu Abs. 1 Ziff. 2: es geht hier um Freiheitsstrafen unter einem Jahr, aber auch um Bussen oder Geldstrafen.

Zu Abs. 2: siehe die Ausführungen oben zu § 41 GO unter dem Titel "Zusammenspiel BeG und GO betreffend Vorschriften zum Quorum bei Abstimmungen".

### **III. Verfahren bei politischen Straftaten**

#### **1. Begnadigungsgesuche**

##### **§ 7**

<sup>1</sup> Bei politischen Straftaten steht es der urteilenden Behörde frei, sich über ein Begnadigungsgesuch auszusprechen. Hält sie die Berufung auf die politische Natur einer Straftat für ungerechtfertigt, so hat sie dies zu begründen und ihre Stellungnahme zu erstatten.

<sup>2</sup> Die Begnadigungskommission entscheidet über die politische Natur der Straftat, bevor über die materielle Behandlung des Gesuches entschieden wird.

<sup>3</sup> Erkennt sie die Straftat als eine politische an, so tritt der Grosse Rat in jedem Falle auf das Gesuch ein, und es sind gegenüber ihrem Antrag auf Begnadigung oder Abweisung andere Anträge unbeschränkt zulässig.

Ab 01.02.2004 sind keine Begnadigungsgesuche zu politischen Straftaten eingegangen. Ob und wann dies früher der Fall war, ist der Kommentatorin nicht bekannt.

#### **2. Begnadigungsanträge des Regierungsrates**

##### **§ 8**

<sup>1</sup> Beabsichtigt der Regierungsrat nach Art. 382 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, das Begnadigungsverfahren einzuleiten, so hat er der urteilenden Behörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Er ist an eine solche Stellungnahme nicht gebunden.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat beschliesst, ob er den Antrag des Regierungsrates an die Begnadigungskommission weisen oder darüber sogleich entscheiden will.

<sup>3</sup> Bei der Entscheidung über den Antrag des Regierungsrates oder der Begnadigungskommission ist im Grossen Rate die Antragstellung nicht beschränkt.

Ab 01.02.2004 sind keine solchen Begnadigungsverfahren bekannt. Ob und wann es früher solche gab, ist der Kommentatorin nicht bekannt.

#### **IV. Widerruf**

##### **§ 9**

<sup>1</sup> In Fällen, in denen der Grosse Rat als Begnadigungsinstanz in Bezug auf eine Strafe den bedingten oder teilbedingten Strafvollzug gewährt hat, und in Fällen, in denen der Grosse Rat die bedingte Entlassung gewährt hat, ist die für die Beurteilung der neuen Tat zuständige Behörde zum Entscheid über einen allfälligen Widerruf zuständig.

<sup>2</sup> Beim Entscheid sind die in Art. 46 und Art. 89 des Schweizerischen Strafgesetzbuches enthaltenen Grundsätze anzuwenden.

<sup>3</sup> In Fällen des Widerrufs der bedingten oder teilbedingten Strafe und der bedingten Entlassung trifft die zuständige Behörde die erforderlichen vorsorglichen Verfügungen.

Der GR ist für einen Widerruf nicht zuständig, sondern die zuständige Behörde gemäss § 3 Abs. 3 BeG.

### 3. Instrumentarium

#### I. Motion

#### § 42 *Inhalt und Eintretensbeschluss*

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

In der juristischen Lehre wird die Motion als Instrument beschrieben, mit dem das Parlament die Regierung verbindlich beauftragen kann, einen Gesetzesbeschluss oder einen Beschlussentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Diese Verbindlichkeit ist "nur" politisch zwingend, nicht rechtlich durchsetzbar.<sup>3</sup>

Das Instrument der Motion wurde in Basel-Stadt erst am 19.09.1991 (wirksam seit 03.11.1991) als § 33a in die GO[1988] eingefügt. Der Bund und die 25 anderen Kantone hatten die Motion bereits als parlamentarisches Instrument eingeführt. Im Bericht der Grossratskommission wurde darauf hingewiesen, dass die Bezeichnung "Motion" dem tatsächlichen Inhalt einer Motion im juristischen Sinne nicht überall entspricht. Lediglich 21 Kantone kannten

<sup>1</sup> *Eingefügt am 09.09.2015, wirksam seit 24.04.2016 (KB 12.03.2016, Bericht des Ratsbüros 15.5240.01)*

<sup>2</sup> *Fassung vom 09.09.2015 (s. Fussnote 1)*

<sup>3</sup> [GRAF] Art. 120, N 15-16.

damals eine echte, verbindliche Motion.<sup>4</sup>

Zu Abs. 1:

Adressat einer Motion kann nach Wortlaut von § 42 nur der Regierungsrat sein. Die vorberatende Kommission, welche 1991 die Einführung der Motion als parlamentarisches Instrument vorbereitete, begründete dies wie folgt: *"Es ergäbe keinen Sinn, wenn eine grossrätliche Kommission vom Plenum des Grossen Rates verbindlich beauftragt würde, bestimmte Arbeiten an die Hand zu nehmen."*<sup>5</sup> Diese Argumentation ist aus heutiger Sicht zu hinterfragen. In anderen Kantonen besteht diese Einschränkung nicht. In SO z.B. wäre ein "Auftrag" (die "Motion" gibt es schon seit längerem nicht mehr) in ratseigenen Angelegenheiten (z.B. Revision des Kantonsratsgesetzes oder des Geschäftsreglements oder auch die Einsetzung einer PUK) absolut zulässig. Sie würde aber nicht dem Regierungsrat, sondern der Ratsleitung überwiesen.

Beim Anzug liegt die Sachlage anders. Siehe unten §§ 44 und 45 GO.

Zum Zweck einer Motion: Abs. 1 entspricht weitgehend dem Wortlaut, wie er 1991 in die GO eingefügt wurde. Mit der Totalrevision der GO von 2006 wurde die Aktivlegitimation zur Einreichung auf die ständigen Kommissionen erweitert. Die ständigen Kommissionen sind gemäss § 65 GO die beiden Oberaufsichtskommissionen (FKom und GPK), die vier ständigen Kommissionen mit besonderen Aufgaben und die sieben Sachkommissionen. Nicht zu den ständigen Kommissionen gehören demnach das Ratsbüro, die Spezialkommission, die parlamentarische Untersuchungskommission und die interparlamentarischen Kommissionen gem. § 77 GO.

Die Spezialkommission zur Totalrevision der GO beantragte in ihrem Bericht, auch das Ratsbüro zu legitimieren, Motionen (und weitere parl. Instrumente<sup>6</sup>) einzureichen. Der Grosse Rat hat bei der Beratung der GO dem Ratsbüro das Recht zur Einreichung von Motionen (und den weiteren parlamentarischen Instrumenten) entzogen.<sup>7</sup> Allerdings reichte das Ratsbüro wiederholt Vorstösse (zum Teil an sich selber) ein, in dem alle seine Mitglieder einen Anzug mit unterzeichneten.<sup>8</sup> Zur Frage der Natur des Ratsbüros (Kommission oder nicht Kommission) s. Ausführungen zu § 65 GO.

Die Einreichung einer Motion - ebenso anderer Vorstösse - durch mehrere Personen ist möglich. Siehe dazu Ausführungen zu § 36 Abs. 1 AB.

---

<sup>4</sup> Zweiter Zwischenbericht 8281 vom 26.06.1991 betreffend Einführung der Motion, S. 9

<sup>5</sup> Zweiter Zwischenbericht 8281 der Grossratskommission vom 26.06.1991, S. 8

<sup>6</sup> wie Anzüge, Planungsanzüge, Budgetpostulate und Vorgezogene Budgetpostulate

<sup>7</sup> Ratsprotokoll 28.06.2006, Seite 368 ff.

<sup>8</sup> Beispiele u.a.: Motionen 10.5134 und 10.5135 Annemarie von Bidder und Konsorten sowie Anzüge 10.5388 - 10.5391 Annemarie von Bidder und Konsorten.



Zu Abs. 1<sup>bis</sup> und Abs. 2:

Aufgrund eines Anzugs<sup>9</sup> hat das Ratsbüro 2015 nach intensiven Vorarbeiten dem Rat die Ergänzung von § 42 GO mit einem weiteren Absatz vorgeschlagen, welcher ermöglicht, dem Regierungsrat - unter Vorbehalt der Einschränkungen in Abs. 2 - auch "Massnahmen" vorzuschlagen, welche nicht im Kompetenzbereich des Grossen Rates liegen. Begründet wurde der Anzug unter anderem damit, dass eine Motion beim Bund<sup>10</sup>, aber auch bei einzelnen Kantonen die Exekutive verbindlich dazu verpflichten könne, bestimmte Massnahmen zu ergreifen, welche in der Kompetenz der Exekutive liegen. *"Gemäss dem Anzugsteller stehe das Kantonsparlament als Milizparlament mit ungleich kürzeren Spiessen einer viel stärkeren Verwaltung gegenüber. Gesetze würden äusserst selten vom Parlament verfasst, das durch die Verwaltung vorgelegte Budget jeweils höchstens im Promillebereich verändert, und Schwerpunkte könnten mangels geeigneter Instrumente nicht effektiv gesetzt werden"*<sup>11</sup>. Letztlich ging es dem Anzugsteller darum, dem Parlament den Gestaltungs- und Handlungsspielraum zurückzugeben, den es im Laufe der Jahre zunehmend an die Regierung abgegeben hatte.

Im Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros (S. 5 ff.) wird die Problematik, dass verbindliche Aufträge an den Regierungsrat für Massnahmen, welche in seinem Kompetenzbereich liegen, zu grundsätzlichen Fragen der Gewaltenteilung und zu Abgrenzungsfragen führen, ausführlich behandelt.

Gleichzeitig mit der Formulierung in Abs. 1<sup>bis</sup> wurde eine Änderung der Verfassung beschlossen, um die Kompetenzverschiebung auch auf dieser Ebene abzusichern.<sup>12</sup>

Der Regierungsrat wies 2015 im Hinblick auf die Debatte im Grossen Rat mit einem Schreiben an das Parlament<sup>13</sup> ausführlich auf die Problematik hin, dass die Ausdehnung des Wirkungsbereichs der Motion auf Massnahmen, welche in der Kompetenz des Regierungsrates oder der Verwaltung liegen, die althergebrachte Gewaltenteilung, wie sie in § 69 KV verankert sei, aufweiche.

Mit diesem Schreiben hat der Regierungsrat dem Grossen Rat eine geänderte Fassung für Abs. 2 vorgeschlagen, welche schliesslich im Plenum mit 48 : 38

---

<sup>9</sup> Anzug Daniel Stolz und Konsorten betreffend Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums (13.5481.01)

<sup>10</sup> Genau genommen wird auch der Bundesrat nicht direkt verpflichtet, z.B. eine VO zu ändern. Wenn er die Verordnung nicht ändern oder die vorgeschlagene Massnahme nicht ergreifen will, muss er der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf für die Änderung der Zuständigkeit unterbreiten. S. Komm. ParlG Art. 120, N 17

<sup>11</sup> Bericht 15.5240.01, S. 5

<sup>12</sup> § 93 Abs. 1 KV, 2. Satz: "Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen der Grosse Rat auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken kann."

<sup>13</sup> Schreiben 15.5240.02 vom 19.05.2015

Stimmen angenommen und damit zum Gesetz wurde.

Nach der Vorlage des Ratsbüros wären nur Motionen, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken wollten, unzulässig gewesen. Diese Formulierung entsprach der Regelung beim Bund (Art. 120 Abs. 3 ParlG). Der Vorschlag des Regierungsrates ging weiter: Zusätzlich sollen auch Motionen unzulässig sein, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken wollen.

Bei der Vorlage des Ratsbüros hätte der Regierungsrat bei einer Motion, die auf eine Materie in seinem Kompetenzbereich zielt, die Wahl gehabt, die Massnahme selbst vorzunehmen oder aber dem Grossen Rat einen Verfassungs- oder Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert oder eingeschränkt hätte. Mit der beschlossenen Fassung ist der Regierungsrat, wenn er für diesen Fall die Massnahme nicht treffen will, nur gezwungen, dem Grossen Rat eine Gesetzes- nicht aber eine Verfassungsänderung vorzulegen.

Die etwas kryptische Formulierung "*auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will*" wurde sinngemäss aus Art. 120 Abs. 3 des ParlG des Bundes übernommen.<sup>14</sup>

Mit dieser Formulierung ist eine Motion auch im Kompetenzbereich des Regierungsrats möglich, sofern dieser Bereich nicht von geschriebenem oder ungeschriebenem Verfassungsrecht dem Regierungsrat zugesprochen wird. Damit ist eine Motion auf Änderung einer Verordnung möglich. Hingegen sind Motionen auf eine bestimmte Departementsverteilung oder eine bestimmte Departementsgliederung, auf Gutheissung eines Rekurses gegen eine Verfügung, auf die Erteilung einer Baubewilligung oder auf Änderung eines Staatsvertrages nicht möglich.

Mit einem besonderen Grossratsbeschluss wurde die Kompetenzverschiebung in der Verfassung verankert und die Änderungen in Abs. 1<sup>bis</sup> und Abs.2 erst in Kraft gesetzt, nachdem die Verfassungsänderung rechtskräftig geworden war.

---

<sup>14</sup> vgl. ausführlich [GRAF], Art. 120, Rz 3, S. 825 - 832

Zu Abs. 3:

In der ersten Behandlung der Motion entscheidet der Grosse Rat, ob er auf die Motion eintreten will oder nicht. Tritt er auf die Motion ein, geht sie an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten.

Mit der zweimaligen Behandlung einer Motion im Plenum ermöglicht das Gesetz dem Regierungsrat, seine Sicht auf die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Motion darzulegen, bevor diese endgültig als verbindlicher Auftrag überwiesen wird. Zudem stellt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme usanzgemäss einen Antrag zum weiteren Vorgehen.

Dabei sind drei Wege üblich:

- **Nichtüberweisung**, wenn der Regierungsrat die Motion für rechtlich unzulässig erachtet oder sie aus sachlichen (oder politischen) Gründen nicht (freiwillig) erfüllen will.
- **Umwandlung in einen Anzug**, wenn das Anliegen erkannt wird, aber eine Umsetzung zuerst geprüft werden soll.
- **Erfüllung als Motion**, wenn der Regierungsrat das Anliegen der Motion erkennt und bereit ist, sie umzusetzen.

Der Grosse Rat ist in seinem Entscheid über das weitere Vorgehen frei. Wenn er eine Motion als Motion überweist, welche der Regierungsrat als rechtlich nicht zulässig erachtet, sucht der Regierungsrat nach Möglichkeiten, um das Anliegen der Motion zu erfüllen, gegebenenfalls mit einer Gesetzesänderung zur Anpassung der Kompetenzdelegation. Der Regierungsrat kann aber nicht gezwungen werden, entgegen Verfassung und Gesetz zu handeln.

Zur Behandlung von Motionen im Rat: vgl. § 36 AB.

**§ 43 Weiteres Verfahren**

- Abs. 1 *Der Grosse Rat entscheidet, ob eine Motion an den Regierungsrat überwiesen werden soll. Er kann dabei eine Frist zur Erfüllung festlegen.*
- Abs. 2 *Enthält die überwiesene Motion eine Frist, so kann diese aufgrund eines Zwischenberichts des Regierungsrates mit Beschluss des Grossen Rates erstreckt werden.*
- Abs. 3 *Überwiesene Motionen, die keine Frist enthalten, sind vom Regierungsrat sobald als möglich zu erfüllen. Er gibt innert vier Jahren nach der Überweisung in einem Zwischenbericht Auskunft, wo er in der Bearbeitung steht und wann er sie abschliessen wird.*
- Abs. 4 *Der Grosse Rat kann jederzeit bei der Beratung eines Zwischenberichtes des Regierungsrates entscheiden, ob die Motion stehen zu lassen oder ob sie abzuschreiben sei. <sup>1</sup>*
- Abs. 4<sup>bis</sup> *Beschliesst der Grosse Rat, die Motion stehen zu lassen, so entscheidet er, wer sie zu behandeln hat und gegebenenfalls in welcher Frist. Er kann die Motion zur weiteren Bearbeitung dem Regierungsrat oder, wenn keine Motion gemäss § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> vorliegt, an das Ratsbüro oder eine Grossratskommission überweisen. <sup>2</sup>*
- Abs. 5 *Die Motion ist erfüllt, wenn der Regierungsrat dem Grossen Rat die darin verlangte Vorlage unterbreitet oder die Massnahme ergriffen hat. Mit dem Entscheid über Eintreten auf die Vorlage ist die Motion abgeschrieben. Bei bereits ergriffenen Massnahmen entscheidet der Grosse Rat über die Abschreibung der Motion anhand des Berichts des Regierungsrates. <sup>3</sup>*

Zu Abs. 1:

Eine minimale Frist ist im Gesetz nicht festgelegt. Allerdings ist die Ansetzung einer von vorneherein unter keinen Umständen einzuhaltenden Frist nicht sinnvoll.

Beschliesst der Grosse Rat eine Frist, so hat der Regierungsrat innert Frist die Motion zu erfüllen. Es ist allerdings denkbar, dass aus verschiedenen Gründen die Einhaltung der vom Grossen Rat gesetzten Frist nicht möglich ist. In diesem Fall müsste der Regierungsrat anhand eines Zwischenberichtes beim

---

<sup>1</sup> Fassung vom 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018  
(KB 09.12.2017), Bericht des Ratsbüros 17.5307.01

<sup>2</sup> Eingefügt am 06.12.2017 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> Eingefügt am 06.12.2017 (s. Fussnote 1)

Parlament um eine Erstreckung der Frist nachsuchen.<sup>4</sup>

Der Regierungsrat kann in seiner Stellungnahme eine Frist vorschlagen, welche über die in der Motion genannte Frist (sofern eine solche enthalten ist) hinausgeht. Indirekte oder unbestimmte Fristen (z.B. "... dass die Regierung binnen Monaten eine Ergänzung des Wohnraumfördergesetzes WRFG vorlegt..." oder "...rechtzeitig vor Beginn des nächsten Schuljahres..." usw.) sind zwar rechtlich möglich, aber problematisch und zu vermeiden. Es wäre dann wohl am Regierungsrat, in seiner Stellungnahme eine sinnvollere Frist vorzuschlagen.

Verzichtet der Regierungsrat auf einen Fristvorschlag, weil er die Überweisung der Motion ablehnt, kann er bei der Überweisung auch mündlich einen Fristantrag stellen oder eine Verlängerung der Frist zur Erfüllung beantragen, für den Fall, dass die Motion überwiesen wird. Ein Antrag auf Änderung der Frist zur Erfüllung kann auch aus der Mitte des Rates gestellt werden. Die Bestimmung, dass der Motionstext nach der Einreichung nicht mehr abgeändert werden kann, bezieht sich auf den Inhalt und die Begründung der Motion, nicht aber auf eine allfällige Fristvorgabe.<sup>5</sup>

Zu Abs. 2:

Legt der Regierungsrat einen Zwischenbericht mit einem Antrag auf eine Fristverlängerung vor, kann diese Frist vom Grossen Rat geändert<sup>6</sup> oder abgelehnt werden. Lehnt der Grosse Rat die Fristerstreckung ab, hat der Regierungsrat die Motion ohne Verzug zu erfüllen.

Zu Abs. 4, 4<sup>bis</sup> und 5:

Im Fall einer Motion, die auf Vorlage eines Erlasses abzielt, kann die Erlassvorlage mittels Änderungsanträgen den Vorstellungen des Parlaments angepasst werden. Die automatische Abschreibung ist also nicht problematisch, weil das Parlament in seinen Möglichkeiten nicht eingeschränkt ist. Dementsprechend kann eine Motion, die durch Erlassentwurf erfüllt wird, mit dem Eintretens- oder Nichteintretensentscheid automatisch auch abgeschrieben werden.

Eine Motion auf eine Massnahme, die nicht durch Erlassvorlage erfüllt wird, bedarf aber in jedem Fall eines separaten Abschreibungsbeschlusses. Im Fall einer Massnahme kann es nämlich sein, dass die getroffene Massnahme nach Meinung des Grossen Rates die Motion nicht umsetzt, ohne dass das Parlament diese Diskrepanz durch Änderungsanträge bereinigen könnte.

---

<sup>4</sup> vgl. Zwischenbericht 8281 vom 15.08.1991, S. 10

<sup>5</sup> Präzedenzfall: Motion 17.5018.02, Ratsprotokoll 28.06.2017, S. 560 ff.

<sup>6</sup> Präzedenzfall: Motion 14.5169.03, Ratsprotokoll 04.02.2016, S. 85

Daher besteht bei der Beratung des Berichts explizit die Möglichkeit des Stehenlassens einer Motion auf Massnahme analog zum Anzug. Eine stehen gelassene Motion auf eine Massnahme muss der Regierungsrat weiterbehandeln. Der Grosse Rat kann dafür eine Frist setzen.

Bei der Beratung eines Zwischenberichtes hingegen kann der Grosse Rat beide Arten von Motionen stehen lassen oder abschreiben.

Eine Motion, die auf Vorlage eines Erlasses abzielt, kann beim Vorliegen eines Zwischenberichtes alternativ auch einer Grossratskommission oder dem Ratsbüro zur Weiterbearbeitung überwiesen werden.<sup>7</sup> Damit hat das Parlament die Möglichkeit, eine Gesetzesänderung auch ohne die Mitwirkung des Regierungsrates durchzusetzen.<sup>8</sup> Diese Option sowie die Überweisung eines Anzugs an eine Grossratskommission (s. nachstehend § 44 GO) ersetzt auf kantonalen Ebene das beim Bund und anderen Kantonen eingesetzte Instrument der parlamentarischen Initiative.

Falls die Kommission - oder das Ratsbüro - bei der Umsetzung eines solchen Auftrages (in der Regel sind dies Gesetzgebungsarbeiten) Unterstützung braucht, kann diese bei der Verwaltung angefordert werden (§ 47 Abs. 4 AB). Alternativ können im Rahmen des Kommissionsbudgets Dritten (Fachleuten aus der Wirtschaft oder der Wissenschaft) Aufträge erteilt werden.

Behandlung Motionen im Rat: vgl. § 36 AB.

---

<sup>7</sup> Bericht des Ratsbüros 17.5307.01, S. 8 / 9

<sup>8</sup> Vgl. dazu Ausführungen zur parlamentarischen Initiative bei § 45 GO

## II. Anzug

### § 44 Inhalt

Abs. 1 *In der Form eines Anzugs kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission dem Regierungsrat oder dem Grossen Rat Anregungen zur Änderung der Verfassung, zu Gesetzes- oder Beschlussentwürfen oder zu Massnahmen der Verwaltung vorlegen.*

Der Anzug ist ein typisch baselstädtischer Begriff für ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung, welches auch beim Bund und in nahezu allen Kantonen in ähnlicher Form existiert und dort in der Regel als Postulat bezeichnet wird.

Schon ab 1691 besass der Grosse Rat das Recht der eigenen Initiative.<sup>1</sup> Der Anzug ist demnach mit Abstand das älteste parlamentarische Instrument.

Bereits in der Verfassung des Kantons Basel von 1814 tauchte der Begriff "Anzug" auf: *"Er [der Grosse Rath] erlässt und giebt demnach nicht nur Gesetze, die ihm vom Kleinen Rath vorgeschlagen werden, sondern er hat auch das Recht, sie durch Anzüge selbst in Vorschlag zu bringen, er übergiebt sie aber vor ihrer Annahme der Berathschlagung des Kleinen Raths".*<sup>2</sup> Anzüge waren demnach nur an den Kleinen Rat (heute sinngemäss Regierungsrat) möglich.

Die Formulierung von 1814 wurde inhaltlich in die Verfassungen von 1831 (Kanton Basel) und 1833 (Basel-Stadt) übernommen. In die Verfassung von 1847 (und gleichlautend wieder 1858) wurde eine Ergänzung aufgenommen: *"...welche jedoch vor ihrer Annahme entweder vom Kleinen Rath oder durch eine Grossrathskommission vorherathen werden sollen".* Damit konnten Anzüge ab 1847 auch an Kommissionen überwiesen werden, was weitgehend der parlamentarischen Initiative entspricht, die beim Bund und in einigen Kantonen heute üblich ist.

Die Kantonsverfassungen von 1875, 1889 und 2005 (§ 92 KV) übernahmen das Recht zur Einreichung von Anzügen nicht wörtlich, aber sinngemäss.

Der Wirkungsbereich eines Anzugs ("*Anregungen zur Änderung der Verfassung, zu Gesetzes- oder Beschlussentwürfen oder zu Massnahmen der Verwaltung*") ist sehr breit angelegt.

Eingereicht werden können Anzüge von einem oder mehreren Ratsmitgliedern oder von ständigen Kommissionen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [MÜLLER], S. 52

<sup>2</sup> Art. 7 der Restaurations-Verfassung des Kantons Basel vom 04.03.1814

<sup>3</sup> vgl. hierzu die Ausführungen zu § 42 Abs. 1

Eine materielle Vorprüfung eingereichter Vorstösse durch das Ratsbüro oder den Parlamentsdienst findet nicht statt, weil für eine solche Vorprüfung die Rechtsgrundlage fehlt. Allerdings werden Vorstösse als unzulässig erachtet, wenn sie persönlichkeitsverletzende oder rassistische Passagen usw. enthalten. Absurde Anliegen allein machen einen Anzug noch nicht ungültig. Auf kantonaler Ebene müsste gegen eine aus materiellen Gründen verfügte Unzulässigkeit eines Vorstosses auch eine Beschwerde an die Gerichte möglich sein.

Bei einem Verdacht auf Unzulässigkeit (persönlichkeitsverletzende oder rassistische Passagen usw.) legt der Parlamentsdienst den Text des Anzugs vor der Publikation im Geschäftsverzeichnis dem Präsidium zum Entscheid vor. Das Präsidium kann solche Anzüge entweder akzeptieren oder dem Ratsmitglied ohne Begründung zurücksenden. Eine konsolidierte Praxis zu diesem Vorgehen besteht nicht (bisher lediglich Einzelfälle).

Die Kompetenz des Präsidiums, einen Vorstoss als unzulässig zu erklären, kann sich allenfalls auf § 20 Abs. 1 GO (parlamentarischer Anstand) stützen.

Behandlung der Anzüge im Rat: vgl. nachstehend § 45 GO und § 37 AB.



**§ 45 Verfahren**

- Abs. 1 *Beschliesst der Grosse Rat, auf einen Anzug einzutreten, so entscheidet er, ob der Anzug dem Regierungsrat, dem Ratsbüro oder einer Grossratskommission zur Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung zu überweisen sei. Aufgrund dieses Berichts, der innerhalb von zwei Jahren vorzulegen ist, entscheidet der Grosse Rat, ob der Anzug abzuschreiben oder stehenzulassen sei.*
- Abs. 2 *Beschliesst der Grosse Rat, den Anzug stehenzulassen, so entscheidet er erneut, wer ihn zu behandeln hat. Die Frist zur Neubearbeitung beträgt wiederum zwei Jahre.*

Die Frist von zwei Jahren zur Berichterstattung ist seit 1975 fixiert und kann auch vorübergehend nicht verändert werden, weil sie im Gesetz steht. Der Grosse Rat hat 2013, wenn auch nur knapp, entschieden, dass die Frist von zwei Jahren in jedem Fall beizubehalten ist.<sup>1</sup>

Im Gegensatz zur Motion, welche den Regierungsrat verpflichtet, dem Grossen Rat einen Beschlussentwurf vorzulegen oder eine bestimmte Massnahme zu ergreifen, beschränkt sich die Überweisung eines Anzugs auf die Verpflichtung, eine Massnahme oder ein Anliegen **zu prüfen und** über das Ergebnis dieser Prüfung **zu berichten** (und einen Antrag zu stellen).

Beantragt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme, den Anzug abzuschreiben, wird das Geschäft im Rat traktandiert. Das Schlusswort hat dabei der Regierungsrat und nicht der Urheber oder die Urheberin des Anzugs, da die Stellungnahme des Regierungsrates traktandiert ist. Eine Abstimmung über die Abschreibung findet nur statt, wenn sie bestritten, also Stehenlassen beantragt wird, da es sich um einen verfahrensleitenden Beschluss handelt.

Die im Abs. 1 vorgegebene Reihenfolge der Entscheide (1. Eintreten / 2. Adressat) wird aus praktischen Gründen in umgekehrter Abfolge vorgenommen. Sofern mehrere Instanzen als Adressaten benannt werden, entscheidet der Rat zuerst eventualiter über die Instanz und danach über die Überweisung (Eintreten). Der gleiche Ablauf wird auch bei Schreiben zu Anzügen (Abs. 2) angewendet.

Ergibt die Prüfung des Anliegens Handlungsbedarf, kann der Regierungsrat (oder die Grossratskommission) basierend auf dem überwiesenen Anzug einen Beschluss vorlegen und zusammen mit der Vorlage die Abschreibung des Anzugs beantragen.

Stellt eine ständige Kommission von sich aus Handlungsbedarf fest, kann sie als Kommission einen Anzug einreichen und diesen an sich selber überweisen lassen. Damit holt sie sich beim Grossen Rat den Auftrag, einen Bericht mit

---

<sup>1</sup> Anzug 12.5149 Dominique König-Lüdin und Consorten betreffend Fristenregelung zur Beantwortung von Anzügen, Ratsprotokoll 26.06.2013, Bericht des Ratsbüros 12.5149.02

einer Beschlussvorlage auszuarbeiten.<sup>2</sup>

### Der Anzug als **parlamentarische Initiative**

Die Möglichkeit, einen Anzug (oder eine Motion nach Vorliegen eines Zwischenberichts) an eine Grossratskommission überweisen zu lassen, entspricht weitgehend dem Instrument der parlamentarischen Initiative, wie es beim Bund<sup>3</sup> und in einigen Kantonen<sup>4</sup> gebräuchlich ist. Die explizite Einführung des Instruments der parlamentarischen Initiative ist daher in Basel-Stadt nicht zwingend notwendig.

Der Grosse Rat ist aber frei im Entscheid, wem er einen Anzug überweist, und der Anzugsteller oder die Anzugstellerin hat lediglich ein Vorschlagsrecht. Im Unterschied zum Bund wird ein Überweisungsentscheid ohne Vorberatung durch eine Kommission gefällt.

Beim Bund hatte das Geschäftsverkehrsgesetz GVG von 1902 die Motion ähnlich geregelt wie die GO in BS den Anzug. In der Praxis ging die Möglichkeit einer Überweisung an eine Kommission aber beim Bund weitgehend vergessen.

Zur Nichteinhaltung der Frist vgl. § 18 Abs. 2 lit. e GO

Zur Behandlung der Anzüge im Rat: vgl. § 37 AB.

---

<sup>2</sup> Beispiel: Anzug 07.5273 der Geschäftsprüfungskommission (GPK) betreffend Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes

<sup>3</sup> vgl. dazu ausführlich [GRAF], 4. Kap., Art. 107 ff. ParlG

<sup>4</sup> ZH, BE, UR, NW, FR, SO, BL, GR, AG, ZG, VD, VS, JU  
Quelle: [www.kantonsparlamente.ch](http://www.kantonsparlamente.ch)

### III. Planungsanzug

#### § 46 Inhalt und Eintretensbeschluss

- Abs. 1 *In der Form des Planungsanzugs kann der Grosse Rat, auf Antrag eines seiner Mitglieder oder einer ständigen Kommission, dem Regierungsrat im Bericht zum Budget eine Änderung der Schwerpunkte sowie eine Änderung der politischen Ziele pro Aufgaben- und Ressourcenfeld beantragen.*<sup>1</sup>
- Abs. 2 *Der Grosse Rat entscheidet in der Budgetsitzung, ob der Planungsanzug an den Regierungsrat zur Stellungnahme bis zur Sitzung vor den nächsten Sommerferien überwiesen werden soll.*<sup>2</sup>
- Abs. 3 *Vor dem Überweisungsentscheid findet nur dann eine Diskussion statt, wenn ein Antrag auf Nichteintreten vorliegt.*

Beim Bund ermächtigt Art. 28 ParlG die Bundesversammlung unter anderem, bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitzuwirken und dem Bundesrat Planungsaufträge zu erteilen.<sup>3</sup> Ähnliche Instrumente haben ab etwa 1995 auch in die Parlamentsgesetze der Kantone Einzug gehalten.

Zu Abs. 1:

Der Planungsauftrag (ab GO[2006]: Planungsanzug) wurde 2001 eingeführt mit dem Zweck, eine "Änderung bei der [...] mittelfristigen Planung zu bewirken [...] oder in einem zukünftigen Budget Veränderungen vorzunehmen".<sup>4</sup>

Ab GO[2006] bezweckte der Planungsanzug eine Änderung des Politikplans. Mit der Abschaffung des Politikplans 2009 wurde der Zweck gemäss Abs. 1 geändert und der Planungsanzug dadurch weitgehend bedeutungslos. In den Jahren 2011-2018 wurden keine Planungsanzüge mehr eingereicht.

Zu Abs. 2:

Allfällige neue Planungsanzüge bilden ein eigenes Traktandum an der Budgetsitzung und sind nicht Bestandteil der Budgetdebatte, dies im Gegensatz zu bereits überwiesenen Planungsanzügen (s. § 47).

---

<sup>1</sup> § 46 Abs. 1 in der Fassung von Abschn. II des GRB vom 07.01.2009 (wirksam seit 17.05.2009; Ratschlag Nr. 07.2054.01, Komm-Bericht Nr. 07.2054.02).

<sup>2</sup> § 46 Abs. 2 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> Dazu ausführlich in [GRAF], Art. 28, S. 251 ff.

<sup>4</sup> § 33c GO[1988], GRB 10.01.2001, Bericht 9043, Geschäft 00.6691 (wirksam seit 25.02.2001)

Zu Abs. 3:

Die Behandlung im Rat erfolgt analog den Abläufen bei den anderen Instrumenten, allerdings mit einer Besonderheit: Das Ratsbüro (nicht der Grosse Rat) kann die Stellungnahme des Regierungsrates zu einem Planungsantrag der zuständigen Sachkommission zur Vorberatung überweisen.<sup>5</sup>

Analogie zu § 36 Abs. 3 AB sowie § 37 Abs. 3 AB. Eigentlich wäre diese Bestimmung in Bezug auf die Systematik der Geschäftsordnung in den AB besser aufgehoben als im Gesetz.

#### **§ 47 Weiteres Verfahren**

Abs. 1 *Aufgrund der Stellungnahme des Regierungsrates entscheidet der Grosse Rat, ob der Planungsantrag an den Regierungsrat zur weiteren Bearbeitung und Umsetzung überwiesen werden soll.*<sup>6</sup>

Abs. 2 *Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat eine Frist für die Bearbeitung setzen. Diese beträgt mindestens ein Jahr. Der Regierungsrat gibt innert zwei Jahren nach der Überweisung in einem Zwischenbericht Auskunft, wo er in der Bearbeitung steht und wann er sie abschliessen wird.*

Abs. 3 *Der Grosse Rat entscheidet, ob er den Planungsantrag abschreiben oder stehen lassen will.*

*Keine Bemerkungen*

#### **§ 48<sup>7</sup> Termin für die Beschlussfassung [aufgehoben]**

*Keine Bemerkungen*

---

<sup>5</sup> § 38 Abs. 2 AB

<sup>6</sup> § 47 Abs. 1 (s. Fussnote 1).

<sup>7</sup> § 48 aufgehoben (s. Fussnote 1).

#### **IV. Budgetpostulat**

##### **§ 49 Inhalt und Verfahren**

- Abs. 1 *Mit einem Budgetpostulat kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission dem Regierungsrat Antrag auf eine Verminderung der Einnahmen oder eine Erhöhung der Ausgaben im Budget stellen. Das Budgetpostulat ist dem Präsidium bis zum Schluss der Budgetsitzung schriftlich einzureichen.*
- Abs. 2 *Der Grosse Rat entscheidet an der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung, ob ein Budgetpostulat dem Regierungsrat überwiesen wird.*
- Abs. 3 *Der Regierungsrat hat zu einem überwiesenen Budgetpostulat so rechtzeitig zu berichten, dass es spätestens im April im Rat behandelt werden kann.*

Das Instrument des Budgetpostulates ist beim Bund und in anderen Kantonen nicht bekannt. Mit dem Budgetpostulat wird mit einem zeitlichen Abstand nach der Genehmigung des Budgets in einem zweistufigen Verfahren (analog Motion und Standesinitiative) eine nachträgliche Verschlechterung des Budgets angestrebt. Zur Wirkung der Entflechtung der Anträge zu einer Verbesserung und zu einer Verschlechterung des Budgets vgl. oben § 36 Abs. 2 GO.

Der Begriff Budgetpostulat ist viel jünger als der Begriff des Anzugs, welcher schon im frühen 19. Jahrhundert im Reglement des Grossen Rates enthalten war (und möglicherweise noch viel weiter zurückgeht). Wohl auch deshalb wurde 1975 bei der Einführung des Budgetpostulates nicht der Begriff "Budgetanzug" gewählt.

Die Aufteilung der Budget-Beschlussfassung zu Anträgen, welche das Budget verschlechtern und solchen, welche das Budget verbessern, wird im Bericht der Grossratskommission 1975 wie folgt begründet: *"Es ist nun klar festgelegt, dass in der Budgetsitzung nur über die Abänderungsanträge der Finanzkommission, zu welchen die Regierung eine vorbereitete Stellung beziehen kann, und über Anträge aus der Mitte des Rates, die die Ausgaben vermindern oder die Einnahmen vermehren, abschliessend beschlossen werden kann. Anträge, die die Ausgaben vermehren oder die Einnahmen vermindern, sind in Form eines Budgetpostulates (§ 35 GGO) einzureichen. Dies entspricht der heutigen Praxis."*<sup>1</sup>

Eingereicht werden können Budgetpostulate von einem oder mehreren Ratsmitgliedern oder von ständigen Kommissionen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bericht 7174 vom 13.03.1975, S. 34

<sup>2</sup> vgl. hierzu die Ausführungen zu § 42 Abs. 1

## **V. Vorgezogenes Budgetpostulat**

### **§ 50 Inhalt und Eintreten**

- Abs. 1** *Mit einem Vorgezogenen Budgetpostulat kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission dem Regierungsrat beantragen, in einem zukünftigen Budget Veränderungen vorzunehmen.*
- Abs. 2** *Vorgezogene Budgetpostulate, die das nächste Budget betreffen, sind so einzureichen, dass ihre Überweisung an der Februar-Sitzung des Grossen Rates behandelt werden kann.*
- Abs. 3** *Bei Einreichung des Vorgezogenen Budgetpostulats findet nur dann eine Diskussion statt, wenn ein Antrag auf Nichteintreten vorliegt.*

Analog zum Vorgezogenen Budgetpostulat kann das Parlament beim Bund Aufträge erteilen, die der BR mit dem nächsten Budgetentwurf erfüllen muss: *"Die Bundesversammlung kann den einfachen Bundesbeschluss [zum Finanzplan] ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans. Der Bundesrat erfüllt diese Aufträge in der Regel mit dem Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr."* (Art. 143 Abs. 4 und 5 ParlG).

Vergleichbare Instrumente sind auch in anderen Kantonen bekannt: siehe insbesondere BE (Finanzmotion),<sup>1</sup> ZH (KEF-Erklärung und Finanzmotion)<sup>2</sup>.

Zu Abs. 1:

Im Gegensatz zum Budgetpostulat können mit einem Vorgezogenen Budgetpostulat Veränderungen der Einnahmen oder der Ausgaben in einem zukünftigen Budget in beide Richtungen gefordert werden.

Das Vorgezogene Budgetpostulat wurde in den Katalog der parlamentarischen Instrumente aufgenommen, nachdem der Grosse Rat am 14.01.2004 auf eine Vorlage für ein Steuergesetz (NPM-Vorlage) nicht eingetreten war. Als Folge davon blieb er bei seiner bisherigen inputorientierten Steuerung.<sup>3</sup>

Zu Abs. 2:

Die Frist für die Einreichung von Vorgezogenen Budgetpostulaten (Behandlung im Februar) ist auf den Budgetierungsprozess der Verwaltung abgestimmt.

---

<sup>1</sup> Art. 64 Grossratsgesetz BE

<sup>2</sup> §§ 33a ff. Kantonsratsgesetz KRG ZH 1981, bzw. § 48 ff. KRG ZH 2019

<sup>3</sup> Schlussbericht 9412 der Reformkommission II vom 01.12.2004

Zu Abs. 3:

Analogie zu § 36 Abs. 3 AB sowie § 37 Abs. 3 AB. Eigentlich wäre diese Bestimmung in Bezug auf die Systematik der Geschäftsordnung in den AB besser aufgehoben als im Gesetz.





## **VI. Kantonale Mitwirkungsrechte im Bund**

### **§ 52 Standesinitiative**

- Abs. 1 Jedes Mitglied des Grossen Rates oder die ständigen Kommissionen haben das Recht, die Einreichung einer Standesinitiative zu beantragen. <sup>1</sup>*
- Abs. 2 Der Antrag muss ausformuliert und begründet eingereicht werden. <sup>2</sup>*
- Abs. 3 Der Grosse Rat bereinigt den Antrag. Danach darf er nicht mehr abgeändert werden. <sup>3</sup>*
- Abs. 4 Nach der Bereinigung entscheidet der Grosse Rat, ob der Antrag abgelehnt oder dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen wird. <sup>4</sup>*
- Abs. 5 Aufgrund der Stellungnahme des Regierungsrates entscheidet der Grosse Rat mit einfachem Mehr, ob er die Standesinitiative definitiv einreichen will. <sup>5</sup>*

Die Standesinitiative ist bereits in der ersten Bundesverfassung von 1848 erwähnt.<sup>6</sup> Es handelt sich dabei nicht um ein der Volksinitiative gleichwertiges Instrument, sondern ermöglicht den Kantonen lediglich, ohne Umweg über Mitglieder der eidgenössischen Räte Ideen und Vorschläge an die Bundesversammlung zu richten.<sup>7</sup>

Das Verfahren beim Bund lehnt sich weitgehend an dasjenige für die Behandlung der parlamentarischen Initiativen an.

Die Standesinitiative hat beim Bund lediglich eine untergeordnete Wirkung. Die meisten Standesinitiativen werden von den eidg. Räten abgelehnt, häufig allerdings mit der falschen Begründung, dass das Anliegen bereits mit einer anderen Vorlage des BR (oder pa.lv) eingebracht worden ist. Insofern haben neue Standesinitiativen einen zumindest indirekten Erfolg. Die Häufigkeit der

---

<sup>1</sup> § 52 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Geschäftsnr. 08.5265.)

<sup>2</sup> Fassung vom 09.09.2015, wirksam seit 25.10.2015 (Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros)

<sup>3</sup> § 52 Abs. 3 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238.)

<sup>4</sup> § 52 Abs. 4 s. Fussnote 3

<sup>5</sup> § 52 Abs. 5 in der Fassung des GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Geschäftsnr. 08.5265.)

<sup>6</sup> Art. 81 BV 1848: "1 Jedem der Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu. 2 Das gleiche Recht können die Kantone durch Korrespondenz ausüben."

<sup>7</sup> Ausführlich dazu [GRAF] Art. 115 ParlG, S 787ff.

Standesinitiativen ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Pro Legislaturperiode werden etwa 30 - 40 Standesinitiativen eingereicht. Die meisten Standesinitiativen werden als allgemeine, nicht ausformulierte Anregungen eingebracht.

2011 wollte der Ständerat die Anforderungen an die Standesinitiative verschärfen: Eine Standesinitiative sollte nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs für einen Erlass der Bundesversammlung möglich sein. Der Nationalrat lehnte diese Änderung ab. Dafür wurde eine Begründungspflicht für die Standesinitiative eingeführt. Siehe hierzu nachstehend Kommentar zu Abs. 2.

Im Kanton Basel-Stadt wies die KV[1889] erstmals dem Grossen Rat die Aufgabe zu, über die Einreichung von Standesinitiativen zu entscheiden. Die Kompetenz des Grossen Rates zur Einreichung des Standesreferendums (siehe unten § 53 GO) war bereits in der KV[1875] enthalten. Die Häufigkeit von Standesinitiativen in BS folgte in den letzten Jahren einer Wellenbewegung: 1988-1992 wurden jährlich 6-7 Anträge auf Einreichung einer Standesinitiative eingebracht, 2006-2011 waren es im Mittel etwa fünf Anträge, in den übrigen Jahren ca.zwei.

Zu Abs. 1:

Auch hier kann das Ratsbüro als solches nicht tätig werden.<sup>8</sup>

Der Regierungsrat wird hier als möglicher Antragsteller ebenfalls nicht erwähnt. Allerdings formuliert § 100 Abs.1 KV eine allgemeine Kompetenz des Regierungsrates: "*Der Regierungsrat hat das Recht, dem Grossen Rat Geschäfte zum Beschluss vorzulegen und Anträge zu stellen.*" Dieses Vorschlags- und Antragsrecht des Regierungsrates ist nicht eingeschränkt und stellt eine verfassungsrechtliche Grundlage dar, aufgrund welcher der Regierungsrat dem Grossen Rat von sich aus auch ein Geschäft vorlegen könnte, das einen Beschluss über eine Standesinitiative vorsieht. Dies stünde durchaus auch im Einklang mit § 92 Abs. 1 KV: "*Der Grosse Rat beschliesst über Anträge und Entwürfe zu Gesetzen und Beschlüssen aufgrund: a) eines Ratschlags oder Berichts des Regierungsrates ...*".

Präzedenzfälle für Standesinitiativen auf Antrag des Regierungsrates sind keine bekannt.

Zu Abs. 2:

Die Begründungspflicht wurde aufgrund der Änderung des ParlG des Bundes eingefügt.<sup>9</sup> Eine Standesinitiative muss demnach in eine Anregung an die eidg.

---

<sup>8</sup> vgl. hierzu die Ausführungen zu § 42 Abs. 1 GO

<sup>9</sup> Bericht des Ratsbüros 15.5240.01, S. 20

Räte (im Sinne von Art. 115 Abs. 1 ParlG) und eine Begründung, welche die Zielsetzung der Standesinitiative enthält, aufgeteilt sein.<sup>10</sup>

Zu Abs. 3 - 5:

Der Grosse Rat kann bei der Überweisung der Standesinitiative Änderungen beschliessen und so insbesondere den Wortlaut den formellen Vorgaben des Bundes (s. oben Abs. 2) anpassen. Nach der Überweisung zur Stellungnahme an den RR (zweistufiges Verfahren analog Motion und Budgetpostulat) ist eine Änderung des Wortlauts der Standesinitiative nicht mehr möglich.

Für den Fall, dass nach der Überweisung an den Regierungsrat zur Stellungnahme Ereignisse eintreten (politische Entwicklungen zum Sachverhalt, z.B. auf Bundesebene), kann der RR im Einvernehmen mit dem Ratsbüro die Begründung der Standesinitiative ergänzen, nicht aber den Wortlaut der Standesinitiative selber.<sup>11</sup>

Beschlüsse des Grossen Rates zur Einreichung von Standesinitiativen werden dem Regierungsrat zum Vollzug überwiesen. Der Regierungsrat bringt das Schreiben an die Bundesversammlung dem Grossen Rat zur Kenntnis.

In anderen Kantonen schickt das Parlament beschlossene Standesinitiativen direkt an die Bundesversammlung. In Basel-Stadt hat bis 2008 ebenfalls der Grosse Rat (Parlamentsdienst) die Standesinitiativen eingereicht. Aufgrund von verschiedenen Unklarheiten, wer den Kanton bei Anhörungen durch Kommissionen des National- oder Ständerates zu Standesinitiativen vertritt, hat das Ratsbüro im Einvernehmen mit dem Regierungsrat den Vollzug eines Grossratsbeschlusses der Regierung übertragen.<sup>12</sup>

Die zuständige Kommission des Erstrates hörte eine Vertretung des Kantons an (Art. 116 Abs. 4 ParlG). In manchen Kantonen erfolgt die Vertretung durch eine Delegation des Parlaments.<sup>13</sup> Die Praxis bei Standesinitiativen des Kantons Basel-Stadt ist nicht einheitlich.

---

<sup>10</sup> Art. 115, Abs. 1 und 2 ParlG: "*Jeder Kanton kann mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.*"

<sup>11</sup> Briefwechsel RR mit Ratsbüro vom 10.01.2018 zum Geschäft 15.5326 (nicht veröffentlicht).

<sup>12</sup> Bericht des Ratsbüros 08.5265.01 vom 13.10.2008 sowie Votum des Referenten des Ratsbüros im Ratsprotokoll vom 12.11.2008, S. 634 ff. Erstmals angewendet wurde diese Praxis am 19.11.2008 (Standesinitiative 06.5333).

<sup>13</sup> siehe hierzu auch [GRAF] Komm ParlG, Art. 116, N 11

**§ 53 Standesreferendum**

- Abs. 1 Jedes Mitglied des Grossen Rates oder die ständigen Kommissionen haben das Recht, den Antrag auf Ergreifung des Standesreferendums gemäss Art. 141 Abs. 1 der Bundesverfassung zu stellen.*
- Abs. 2 Der Antrag ist mit einer kurzen Begründung und einer Kopie des Erlasses, gegen den sich das Referendum richten soll, beim Parlamentsdienst einzureichen. Er ist von diesem unverzüglich an die Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates zu versenden und auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Grossen Rates zu setzen.*
- Abs. 3 Über die Ergreifung des Referendums kann an dieser Sitzung Beschluss gefasst werden.*

Das Standesreferendum<sup>1</sup> ermöglicht es den Kantonen<sup>2</sup>, eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz zu erwirken.

Das Standesreferendum wurde 1848 bereits in der Bundesverfassung aufgeführt und seither erst einmal erfolgreich angewendet: 2003 haben elf Kantone (BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS und JU)<sup>3</sup> das Referendum gegen ein Bundesgesetz (Steuerpaket) ergriffen. Parallel dazu haben auch 50'000 Stimmberechtigte ein Referendum gegen diese Vorlage unterzeichnet. An der Volksabstimmung vom 16.05.2004 wurde die Vorlage mit 66% NEIN-Stimmen verworfen.

Angestrebt wurde das Standesreferendum vorher schon mehrfach, u.a. beim BG über das internationale Privatrecht (1988) und beim Gewässerschutzgesetz (1991). Ausser 2003 scheiterten aber alle Versuche, weil das Quorum der Kantone nicht erreicht wurde. Auch nach 2003 haben einzelne Kantone erfolglos versucht, ein Standesreferendum in die Wege zu leiten: 2012 hat der Kanton VS die anderen Kantone ersucht, sich an einem Standesreferendum zum geänderten Raumplanungsgesetz zu beteiligen, fand aber kein Gehör. 2015 haben die Kantone SZ, NW und ZG in Erwägung gezogen, ein Referendum gegen den Bundesbeschluss zum Finanzausgleich zu ergreifen.

Innert einer Frist von 100 Tagen einen Referendumsbeschluss in acht Kantonen zu erwirken, ist offensichtlich eine hohe organisatorische und

---

<sup>1</sup> Art. 141 BV (Fakultatives Referendum), Abs. 1: "*Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt: [...]*".

<sup>2</sup> In der BV 1999 werden die Halbkantone nicht mehr erwähnt. Die Schweiz besteht aus 26 gleichberechtigten Kantonen, wobei lediglich bei Änderungen der BV und bei der Zahl der Mitglieder des Ständerates sechs Kantone eine Sonderstellung haben. Damit werden auch beim Standesreferendum alle 26 Kantone gleichbehandelt.

<sup>3</sup> Bundesblatt 2003, S. 7056f.

politische Hürde.

Es ist den Kantonen freigestellt, welches ihrer Organe das Instrument ergreifen kann. In den meisten Kantonen ist dafür das kantonale Parlament zuständig. In zehn der elf Kantone haben 2003 die Parlamente einen Beschluss gefasst, im Kanton SG der Regierungsrat.

In Basel-Stadt wurden die detaillierten Bestimmungen zum Standesreferendum erst 2003 als § 38a GO(1988) eingefügt (wirksam seit 23.2.2003).<sup>4</sup> In der KV ist die Kompetenz des Grossen Rates bereits seit 1875 verankert.

Zu Abs. 1:

Auch hier kann das Ratsbüro als solches nicht tätig werden.<sup>5</sup>

Ebenfalls kann der Regierungsrat gemäss Wortlaut von Abs. 1 nicht von sich aus einen Antrag auf Einreichung eines Standesreferendums stellen, sondern muss für ein solches Anliegen ein Ratsmitglied oder eine Kommission gewinnen können. Dem stehen die Bestimmungen in § 100 Abs. 1 und § 92 Abs. 1 KV entgegen; siehe dazu Anmerkung zu § 52 Abs. 1 GO obenstehend.

Zu Abs. 2:

Der Verzicht auf die in § 20 AB bestimmte Frist von drei Wochen für den Versand von Unterlagen und der Verzicht auf Vorberatung (§ 22 GO) implizieren, dass eine Traktandierung auch nach Redaktionsschluss des Geschäftsverzeichnisses<sup>6</sup> bei der Beratung der Tagesordnung möglich ist (vgl. Bericht 9211, S. 2 und 3).

Zu Abs. 3:

Ein Beschluss des Grossen Rates zur Ergreifung des Standesreferendums untersteht auf kantonaler Ebene nicht dem Referendum.<sup>7</sup> Der Vollzug des Beschlusses (unter Einhaltung der Fristen!) obliegt dem Regierungsrat.

---

<sup>4</sup> Bericht 9211 des Ratsbüros 02.12.2002 (Geschäft 01.6798)

<sup>5</sup> vgl. hierzu die Ausführungen zu § 42 Abs. 1 GO

<sup>6</sup> "Redaktionsschluss" s. Fussnote zu § 1 GO

<sup>7</sup> vgl. § 52 Abs. 2 lit. b KV

## **VII. Resolution und Parlamentarische Erklärung**

### **§ 54 Resolution**

*Abs. 1 Jedes Mitglied oder eine ständige Kommission hat das Recht, eine Stellungnahme des Grossen Rates in der Form einer Resolution zu beantragen. Eine Resolution kann nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen gefasst werden.*

Die in der Verfassung genannten Aufgaben der Parlamente sind abschliessend aufgezählt. Nicht alle relevanten politischen Forderungen liegen damit in der Entscheidungskompetenz der Parlamente. Allerdings hat ein Parlament nicht nur die Aufgaben der Gesetzgebung und der Oberaufsicht, sondern auch die Funktion, die Bevölkerung im Staat zu vertreten und deren Anliegen in den politischen Prozess einzubringen, auch wenn solche Anliegen nicht in der abschliessenden Entscheidungskompetenz des Parlamentes liegen.

Die Resolution ist eine politische Erklärung zu einem Thema, welches nicht in Form eines traktandierten Geschäftes vor dem Parlament liegen muss<sup>1</sup>. Die Resolution kann auch Themen beschlagen oder Forderungen formulieren, welche nicht in der Kompetenz des Parlamentes liegen.<sup>2</sup>

Adressat einer Resolution ist in der Regel die Öffentlichkeit. Unter bestimmten Umständen kann eine Resolution aber auch an die Regierung, an eine (externe) politische Instanz (z.B. Bundesrat, ausserkantonale oder ausländische Behörden usw.) gerichtet sein.<sup>3</sup>

Urheber einer Resolution können Mitglieder oder ständige Kommissionen sein.<sup>4</sup> Fraktionen als solche können keine Resolutionen einreichen. Wenn ganze Fraktionen Resolutionen einreichen, gilt der oder die Erstunterzeichnende als Einreicher/-in.

Politische Willenserklärungen des Grossen Rates zu traktandierten Geschäften s. unten § 55 GO (Parlamentarische Erklärung).

Vom Grossen Rat (mit Zweidrittelmehr) verabschiedete Resolutionen werden vom Parlamentsdienst ohne Verzug in einer Medienmitteilung kommuniziert, da

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu [GRAF] zur "Erklärung" auf Bundesebene Art. 118 ParlG N 26

<sup>2</sup> Definition z.B. Duden: "Schriftliche, auf einem entsprechenden Beschluss beruhende Erklärung einer politischen, gewerkschaftlichen Versammlung o. Ä., in der bestimmte Forderungen erhoben [und begründet] werden".

<sup>3</sup> Die Resolutionen betreffend sofortiger Abschaltung des AKW Fessenheim (Geschäft 16.5113) und betreffend Stilllegung des Kernkraftwerkes Fessenheim (11.5100) wurden verabschiedet und richteten sich unter anderem an die französischen Behörden, aber auch an den Bundesrat und die Landesregierung Baden-Württembergs. Die Resolutionen wurden diesen Behörden auch zur Kenntnis gebracht.

<sup>4</sup> vgl. hierzu die Ausführungen zu § 42 Abs. 1 GO

sie - im Gegensatz zu den anderen Parlamentsgeschäften - nicht vorgängig publiziert waren. Richtet sich die Resolution an eine bestimmte politische Instanz, wird sie in der Regel vom Ratspräsidium in Form eines Schreibens an diese Instanz gerichtet.<sup>5</sup>

Seit 2000 wurden jährlich im Mittel etwa vier Anträge zur Traktandierung einer Resolution gestellt. Ca. die Hälfte dieser Resolutionen wurde traktandiert und davon wiederum etwa die Hälfte als Resolution verabschiedet.

Behandlung im Rat: vgl. unten § 42 AB.

---

<sup>5</sup> vgl. Resolution 13.5214 betreffend "Mehr Sicherheit für die Grenzregionen! Zusätzliche Grenzwächterinnen und Grenzwächter für die Grenzwachtkorps Region 1" (Adressaten: eidg. Räte und Bundesrat).

**§ 55 <sup>1</sup> Parlamentarische Erklärung**

*Abs. 1 Eine Fraktion oder eine Kommission kann dem Grossen Rat beantragen, in der Form einer Parlamentarischen Erklärung zu einem in Beratung stehenden Geschäft eine politische Meinungsäusserung abzugeben.*

Durch eine parlamentarische Erklärung (PE) soll das Parlament im Rahmen der Behandlung einzelner Geschäfte eine gewichtige politische Meinungsäusserung (zuhanden der Regierung) abgeben können. Die PE ist damit eine politische Erklärung des Parlaments ohne rechtlich verbindliche Wirkung für die Regierung.<sup>2</sup> Allerdings ist der politische Druck, der mit einer PE erzeugt wird, unter Umständen erheblich.

Der Adressat einer PE könnte auch ein anderer sein: Bundesbehörden, Bundesbetriebe (z.B. Post, SBB) oder auch die Öffentlichkeit ganz allgemein.

Im Gegensatz zu den unter den §§ 42 - 54 GO genannten Instrumenten können PE nicht durch einzelne Mitglieder, sondern nur durch Fraktionen und Kommissionen<sup>3</sup> eingebracht werden. Bei den Kommissionen sind nicht nur die vorberatenden Kommissionen des Geschäftes, auf welches sich die PE bezieht, antragsberechtigt. In diesem besonderen Fall ist auch das Ratsbüro antragsberechtigt, da die Kommissionen und nicht die ständigen Kommissionen genannt werden.

Eine PE wird lediglich ins Ratsprotokoll aufgenommen, nicht aber als eigenes Geschäft oder Dokument in die Geschäftskontrolle. Sie wird auch nicht als Zusatz zum Grossratsbeschluss publiziert.

Präzedenzfälle: Bei der Beratung des Ratschlags "Kunsteisbahn und Gartenbad Eglisee" (15.1186.01) verabschiedete der Grosse Rat am 11.11.2015 eine PE mit der Forderung, dass das 50m-Schwimmbecken in der Regel täglich während mindestens acht Stunden der Öffentlichkeit zugänglich sein soll.<sup>4</sup> Eine weitere PE in der gleichen Sitzung zum "Grossratsbeschluss zur Stärkung der Partnerschaft BL/BS" (15.1668.01) wurde zwar beantragt,

---

<sup>1</sup> § 55 in der Fassung des GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 08.5265.01).

<sup>2</sup> Zwischenbericht 9009 der Reformkommission I vom 08.09.2000 (Geschäft 00.6623), S. 29f.

<sup>3</sup> Die bei den Parl. Instrumenten (§§ 42-54 GO) genannte Einschränkung auf "ständige" Kommissionen fehlt hier. In den Berichten 9009 und 08.5265.01 wird auf diese Abweichung nicht eingegangen. Damit können im Bedarfsfall auch besondere Kommissionen gemäss § 77 GO (Spezialkommissionen und Parl. Untersuchungskommissionen) Anträge auf PE stellen.

<sup>4</sup> Ratsprotokoll 11.11.2015, S. 1146-1151



aber vom Plenum abgelehnt.<sup>5</sup>

Am 11.09.2019 wurde im Rahmen der Behandlung eines Berichts der GPK zu den Basler Verkehrs-Betrieben BVB beantragt, eine PE zu fassen, um einem Mitglied des RR das Dossier BVB zu entziehen.<sup>6</sup> Nach kurzer Diskussion wurde die PE mit 21 Ja und 47 Nein bei 25 Enthaltungen abgelehnt.

Behandlung im Rat: vgl. unten § 42a AB.

---

<sup>5</sup> Ratsprotokoll 11.11.2015, S. 1101-1129

<sup>6</sup> Wortlaut: "*Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wird, aufgrund der Erkenntnisse des Berichts der Geschäftsprüfungskommission (GPK), aufgefordert, die Zuständigkeit über die Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) gemäss BVB-Organisationsgesetz (§12b Abs. 2) dem Departementsvorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements Basel-Stadt, Regierungsrat Hans-Peter Wessels, per sofort zu entziehen und diese Verantwortung bis auf Weiteres innerhalb des Kollegiums anderweitig zu übertragen.*"

**VIII. Anfragen und persönliche Erklärung****§ 56 Interpellation**

- Abs. 1** *In der Form einer Interpellation hat jedes Mitglied des Grossen Rates das Recht, vom Regierungsrat Auskunft zu verlangen. Gegenstand einer Interpellation können die Verwaltung oder Angelegenheiten sein, die die Interessen des Kantons berühren.*
- Abs. 2** *Ein Ratsmitglied kann an einer Sitzung nicht mehr als eine Interpellation einreichen.*
- Abs. 3** *Der Regierungsrat beantwortet die Interpellation mündlich oder schriftlich. Sofern der Grosse Rat nicht anders beschliesst, erfolgt die mündliche Beantwortung in der Sitzung, für welche die Interpellation eingereicht wurde, oder in der Fortsetzungssitzung. Die schriftliche Beantwortung ist den Ratsmitgliedern vor der nächsten Sitzung zuzustellen.*

Im Wortlaut von Titel VIII. (§§ 56-58) fehlt der Begriff "Interpellationen", obwohl dieses Kapitel auch die Interpellationen umfasst. Richtig wäre:  
"VIII. Interpellationen, Anfragen und persönliche Erklärung".

Interpellationen sind ein Instrument zur Kontrolle der Regierung und der Verwaltung, aber auch ein Instrument der Informationsbeschaffung zur weiterführenden parlamentarischen Arbeit. Beim Bund (bereits seit 1850) und in den meisten Kantonen kann mit Interpellationen Auskunft "über Angelegenheiten und Vorgänge in der Verwaltung" verlangt werden. Faktisch kann aber alles, was die Interessen des Kantons (bzw. des Bundes) berührt, Gegenstand einer Interpellation sein.

Die Ausgestaltung des Rechts auf Einreichung von Interpellationen und die Beantwortungsmodalitäten sind in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Im Kanton Zürich ist eine Interpellation von mindestens 20 Kantonsratsmitgliedern zu unterzeichnen.<sup>1</sup>

Die Interpellation im Grossen Rat BS ist in ihrer Ausgestaltung vergleichbar mit der Fragestunde in den Parlamenten des Bundes und einzelner Kantone. Die Möglichkeit, auf eine Frage zu Angelegenheiten des Kantons innert zwei Tagen eine öffentlich verfügbare Antwort zu erhalten, macht die Interpellation zu einem vergleichsweise mächtigen Instrument.

Die Zahl der Interpellationen hat in den vergangenen Jahren leicht zugenommen (Jahre 2000-2011: im Mittel 106 Interpellationen/Jahr; seither 135 Interpellationen/Jahr).

---

<sup>1</sup> § 57 Abs. 2 KRG-ZH[2019]

Zu Abs. 1:

Die Formulierung "[...]Angelegenheiten sein, die die Interessen des Kantons berühren" ist breit auslegbar. Ebenso kann das Thema, zu welchem eine Auskunft gewünscht wird, sehr konkret und eng gefasst oder aber sehr allgemein formuliert werden. Entsprechend kann auch die Beantwortung durch den Regierungsrat sehr umfassend oder auch recht knapp ausfallen. Beispiele dazu: Interpellationsantworten 14.5052.02 (3 Zeilen) und 17.5449.02 (10 Seiten).

Zu Abs. 2:

Die Beschränkung, dass pro Ratsmitglied lediglich eine Interpellation pro Sitzung (Monat)<sup>2</sup> eingereicht werden kann (sowie weitere Bestimmungen zur Behandlung von Interpellationen), wurde aufgrund besonderer Vorkommnisse im Jahr 1988 eingeführt.<sup>3</sup> Es handelt sich dabei um die einzige quantitative Beschränkung der parlamentarischen Aktivitäten der Ratsmitglieder. Verschiedene Bestrebungen, weitere Beschränkungen einzuführen, scheiterten im Grossen Rat.<sup>4</sup> Der Begriff der Sitzung in Abs. 2 und 3 bezieht sich auf die (monatliche) Session.

Zu Abs. 3:

Der Regierungsrat ist in der Form der Beantwortung frei. Eine Ausnahme bildet dabei die dringliche Interpellation (vgl. § 40 AB), mit welcher eine mündliche Beantwortung durch den Regierungsrat erzwungen werden kann. Bis 2012 erfolgten ca. die Hälfte der Beantwortungen mündlich. Seit 2013 werden im Durchschnitt noch etwa ein Drittel der Interpellationen mündlich beantwortet.

Behandlung im Rat: vgl. nachstehend §§ 39 und 40 AB.

---

<sup>2</sup> Zum Begriff der monatlichen "Sitzung" in Abs. 2 und 3 vgl. auch Fussnote zu den Ausführungen bei § 21 Abs. 1 GO.

<sup>3</sup> Ausführlich vgl. Zwischenbericht 8035 der SpezKo vom 18.02.1988, S. 9

<sup>4</sup> Anzug 11.5334, Ratsprotokoll 15.02.2012, S. 85f. Ein weiterer Anzug (14.5520) zur Beschränkung der Anzahl Vorstösse pro Sitzungstag wurde am 10.12.2014 mit 12 gegen 55 Stimmen abgelehnt. Siehe Ratsprotokoll vom 10.12.2014, S. 1135. Auch das Ratsbüro hat verschiedentlich Anregungen seitens des Regierungsrates oder einzelner Fraktionen zur Beschränkung (Kontingentierung) von Vorstössen abgelehnt.

**§ 57 Schriftliche Anfrage**

*Abs. 1 In der Form einer Schriftlichen Anfrage kann jedes Mitglied des Grossen Rates den Regierungsrat um Auskunft über kantonale Angelegenheiten ersuchen. Schriftliche Anfragen sind innerhalb von drei Monaten zu beantworten.*

Die Schriftliche Anfrage - in BS bis 2006: "Kleine Anfrage" - ist die rein schriftliche Variante der Interpellation. Die Schriftlichen Anfragen werden - wie alle anderen Vorstösse - in eine Beilage zum Ratsprotokoll aufgenommen und die Antworten des Regierungsrates nimmt der Grosse Rat bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte formell zur Kenntnis. Schriftliche Anfragen werden aber nicht traktandiert und damit auch nicht im Rat behandelt.

Erstmals wird die "Kleine Anfrage" in der Geschäftsordnung von 1938 erwähnt: *"Das Verlangen um Auskunft durch die Regierung über die öffentliche Verwaltung betreffende Gegenstände kann auch in Form einer «Kleinen Anfrage» erfolgen."*<sup>1</sup>

Zunächst war zur Beantwortung der Kleinen Anfrage keine Frist vorgesehen und 1947 hat der Rat verzichtet, einen Anzug für die Einführung einer Frist zu überweisen.<sup>2</sup> Ab 1975 wurde eine Frist von einem Jahr festgelegt und bei der GO-Revision von 2006 wurde gleichzeitig mit der Umbenennung des Instruments in "Schriftliche Anfrage" eine Frist von drei Monaten definiert.

Wie bei der Interpellation ist die Formulierung "[...] *kantonale Angelegenheiten*" breit auslegbar und entsprechend kann auch die Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage durch den Regierungsrat umfassend oder knapp sein. Vgl. dazu die Ausführungen zur Interpellation (oben § 56 GO).

Die Schriftliche Anfrage ist wie die Interpellation ein typischer Einzelvorstoss. Da sie keinen Überweisungsbeschluss des Rates erfordert, werden in der Regel auch keine Mitunterzeichnende eingebunden, obschon dies möglich ist und vereinzelt auch praktiziert wurde.<sup>3</sup>

Die Zahl der eingereichten Schriftlichen Anfragen ist je nach Legislatur unterschiedlich. Normalerweise liegt sie bei ca. 50 - 80 Schriftliche Anfragen pro Jahr, in der Legislatur 2013 -2017 lag sie vorübergehend erheblich höher.

---

<sup>1</sup> Bericht 3690 vom 17.03.1938 der GR-Kommission zur Totalrevision der GO

<sup>2</sup> Vgl. oben Geschichtliche Entwicklung (Fristen für die Kleinen Anfragen)

<sup>3</sup> Präzedenzfall Schriftliche Anfrage 17.5054 Luca Urgese und Sarah Wyss betreffend Tätigkeiten und Ausgabenwachstum des Jungen Rates.

**§ 58 Persönliche Erklärung**

*Abs. 1 Jedes Ratsmitglied hat das Recht, zur Abwehr eines Angriffs gegen sich selbst oder gegen seine Fraktion eine kurze persönliche Erklärung abzugeben. Das Wort hiezu<sup>1</sup> ist ihm nach der Schlussabstimmung oder dem anderweitigen Abschluss der Debatte zu erteilen, in deren Verlauf der Angriff erfolgte.*

Das Ratsmitglied kann mit diesem Instrument auch eigene Ausführungen richtigstellen oder auf Äusserungen zu seiner Person antworten.<sup>2</sup> Dies darf vom Ratspräsidium unterbunden werden, wenn ein Ratsmitglied die persönliche Erklärung für eine sonstige Stellungnahme missbraucht.<sup>3</sup> Das Recht, eine persönliche Erklärung abzugeben, darf aber nicht unnötig eingeschränkt werden.

Von der persönlichen Erklärung wird im Grossen Rat Basel-Stadt eher selten gebraucht gemacht.<sup>4</sup>

Die persönliche Erklärung wird ins Ratsprotokoll aufgenommen, aber nicht als eigenes Geschäft in die Geschäftskontrolle des Parlamentes.

---

<sup>1</sup> grammatikalisch korrekt: "hiezu" (Konrad Duden meint zu "hiezu": "österreichisch, schweizerisch, sonst veraltet").

<sup>2</sup> Der erste Satz entspricht dem Wortlaut von Art. 43 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN, SR 171.13).

<sup>3</sup> Vgl. [GRAF], S. 56 zu Art. 7 ParlG, N 15

<sup>4</sup> Präzedenzfälle aus jüngerer Zeit: Ratsprotokoll 24.06.2015, S. 670; Ratsprotokoll 14.05.2014, S. 287; Ratsprotokoll 11.01.2006, S. 769

#### **4. Kommissionen**

##### **I. Allgemeine Bestimmungen**

##### **§ 59 Aufgaben der Kommissionen**

*Abs. 1 Die Geschäfte werden den Kommissionen auf Antrag des Ratsbüros bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zugewiesen.*

*Abs. 2 Die einer Kommission erteilten Aufträge dürfen ohne Zustimmung des Grossen Rates nicht erweitert werden.*

Zu Abs. 1:

##### *a) Grundsätzliches Vorgehen für Zuweisungen*

Der Antrag für die Zuweisung von Ratschlägen und Berichten des Regierungsrates und des Gerichtsrates erfolgt aufgrund einer mit den Kommissionen abgesprochenen Themenliste.<sup>1</sup> Neue Geschäfte, für welche das Gesetz eine bestimmte Zuweisung vorsieht, wie z.B. das Budget (Finanzkommission) oder vom Grossen Rat vorzunehmende Wahlgeschäfte (Wahlvorbereitungskommission), werden ohne Konsultation der Kommissionspräsidien zugewiesen bzw. zur Zuweisung in das Geschäftsverzeichnis aufgenommen. Bei allen anderen Ratschlägen und Berichten konsultiert der Parlamentsdienst nach Rücksprache mit dem Ratspräsidium zunächst die Präsidien der ständigen Kommissionen. Bei Konflikten negativer Art (niemand will das Geschäft) oder positiver Art (mehrere Kommissionen beanspruchen die Vorberatung) entscheidet vorerst das Ratspräsidium, welcher Antrag in das Geschäftsverzeichnis aufgenommen wird.

Das Ratsbüro kann dem Rat einen vom Vorschlag des Präsidiums abweichenden Antrag stellen, was eher selten der Fall ist.

Der Grosse Rat kann den Antrag des Ratsbüros ablehnen und eine andere Zuweisung beschliessen.<sup>2</sup>

##### *b) Zuweisung zum Mitbericht*

Der Grosse Rat kann ein Geschäft auch mehr als einer Kommission zur Vorberatung zuweisen, wenn er dies für zweckmässig erachtet. Dabei ist eine Kommission federführend, die übrigen Kommissionen verfassen Mitberichte. Das Ratsbüro beantragt in der Regel keine Mitberichte, sondern überlässt es

---

<sup>1</sup> Die Themenliste basiert auf den im früheren Politikplan (vgl. § 35 GO) enthaltenen Listen der Aufgaben- und Ressourcenfelder.

<sup>2</sup> Präzedenzfälle: s. u.a. Ratsprotokoll vom 13.02.2019, S. 11 (Ratschlag 18.1430.01 an die RegioKo statt an die UVEK) sowie Ratsprotokoll vom 17.10.2018, S. 774 (Ratschlag 18.1314.01 an die JSSK, statt an die GSK).

dem Plenum, aufgrund eines Antrags aus dem Rat eine Zuweisung zu einem Mitbericht zu beschliessen.

Geschäfte können ausnahmsweise auch mehreren Kommissionen zum Mitbericht zugewiesen werden.<sup>3</sup>

Die mitberichtende Kommission kann mündlich oder schriftlich berichten. In der Praxis ist ein schriftlicher Bericht üblich. Berichtet sie schriftlich, muss auch die federführende Kommission schriftlich berichten.<sup>4</sup>

Eine Kommission, welche einen schriftlichen Mitbericht verfasst, schickt diesen an die federführende Kommission oder vereinbart mit der federführenden Kommission, dass beide Kommissionen mündlich berichten.

Übernimmt die federführende Kommission die Anträge der mitberichtenden Kommission nicht, kann die mitberichtende Kommission ihre Anträge direkt in die Ratsdebatte einbringen.<sup>5</sup> Basis der Detailberatung bildet in der Regel der Beschlussentwurf der federführenden Kommission.

Eine etwas umständlichere, aber formal ebenfalls korrekte Lösung besteht darin, dass die beiden Beschlussentwürfe im Detail beraten und bereinigt und nach der Bereinigung einander gegenübergestellt werden. Beim Bund ist das oft der Fall, wobei dann in der Regel nicht Entwürfe verschiedener Kommissionen, sondern solche einer Kommissionsmehrheit und einer -minderheit einander gegenüberstehen. Wird erst ein Grundsatzentscheid gefällt, wird die Freiheit zur Entscheidungsfindung des Parlaments nicht verletzt, falls die unterlegene Partei bei der Detailberatung ihre Fassung als Änderungsanträge einbringen kann, was im Basler Grossen Rat der Fall ist.

Zu Abs. 2:

Die Erweiterung von Aufträgen ist dann möglich, wenn sich die Kommission dazu beim Plenum einen Auftrag einholt, indem sie einen Anzug verfasst und diesen vom Rat sich selber überweisen lässt. Vgl. hierzu auch § 66 Abs. 3 GO: *"Die ständigen Kommissionen können innerhalb ihres Aufgabenbereichs von sich aus Probleme aufgreifen und parlamentarische Vorstösse einreichen."*

---

<sup>3</sup> vgl. Ausgabenbericht 09.0273.01 Nachtragskredit betr. Wiedererwägung der Kürzung bei der Staatsschutz-FG 9 im Budget 2009: Überweisung an GPK mit Mitbericht Fkom und JSSK. Behandlung s. Ratsprotokoll 14.10.2009, S. 623. Ferner geht das Budget immer an die Fkom und zum Mitbericht an die UVEK (Globalbudget Öffentlicher Verkehr) und an die BKK (Globalbudget Museen).

<sup>4</sup> Empfehlungen des Ratsbüros vom 11.09.2015 an die Kommissionspräsidien (nicht publiziert, kann beim Parlamentsdienst eingesehen werden)

<sup>5</sup> Beschluss des Ratsbüros vom 07.09.2015 (nicht publiziert).

**§ 60 Vertraulichkeit**

- Abs. 1 Die Verhandlungen der Kommissionen sind nicht öffentlich.*
- Abs. 2 Die Protokolle der Kommissionen stehen nur den Mitgliedern der Kommission sowie den zu den Kommissionsverhandlungen beigezogenen Mitgliedern des Regierungsrates und der Gerichte sowie Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung zur Verfügung. Sie sind vertraulich zu behandeln und dürfen weder ganz noch auszugsweise an andere Ratsmitglieder oder an Dritte weitergegeben werden. Ausnahmen können während der Kommissionsarbeit von der Kommission, nach Abschluss der Kommissionsarbeit vom Ratsbüro des Grossen Rates beschlossen werden. <sup>1</sup>*
- Abs. 3 Die Kommissionsmitglieder sind berechtigt, ihre Fraktion über den Gang der Verhandlungen im Allgemeinen und die Beschlüsse der Kommission zu orientieren. Diese Informationen unterstehen ebenfalls der Vertraulichkeit. <sup>2</sup>*
- Abs. 4 Die Kommission kann beschliessen, bestimmte Fragen den Fraktionen zur Vernehmlassung zu unterbreiten.*

Beim Bund lautet Art. 47 ParlG wie folgt: "*Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben. Die Kommissionen können beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen*". Allerdings sind öffentliche Anhörungen sehr selten. Auch die Kantonsparlamente kennen mit einzelnen Ausnahmen<sup>3</sup> keine öffentlichen Kommissionssitzungen.

Der Grossteil der öffentlichen Anhörungen fand in den 1990er-Jahren statt. So wurden öffentliche Hearings durchgeführt im Vorfeld der Beschaffung der F/A-18-Flugzeuge im Jahre 1992, im Rahmen der Debatte über die Genschutz-Initiative (1995), 1996 zu Fragen rund um den "Rinderwahnsinn" (1996), zum "Einsatz der Armee zum Schutz der Grenze" (1998) sowie 2002 zur Totalrevision des RTVG.

Die letzte öffentliche Anhörung fand im Januar 2019 statt zum Rahmenabkommen mit der EU.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 03.06.2015, wirksam seit 01.07.2016 (KB 06.06.2015) [Bericht 14.0147.01 der JSSK]

<sup>2</sup> Fassung vom 09.09.2015, wirksam seit 25.10.2015 (KB 12.09.2015) [Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros]

<sup>3</sup> § 17 Abs. 1 Kantonsratsgesetz SO: "Die Kommissionssitzungen sind in der Regel nicht öffentlich." und § 17 Abs. 2 Geschäftsreglement SO: "Hat eine Kommission eine Sitzung in öffentlicher Beratung abgehalten, kann jedermann in das Protokoll Einsicht nehmen."



Die Beispiele zeigen, dass öffentliche Anhörungen jeweils im Rahmen der Behandlung von Geschäften stattfanden, welche in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wurden.

Es gibt durchaus Stimmen, welche für Kommissionsberatungen das Öffentlichkeitsprinzip verlangen und die Vertraulichkeit als demokratisch fragwürdig bezeichnen. Sie argumentieren damit, dass Entscheide des Parlaments in den vorberatenden Kommissionen wesentlich vorgespurt werden, dass dort die ausführliche Diskussion der Standpunkte stattfindet, und dass die Debatte im Plenum häufig nur eine kurze Zusammenfassung der Argumente enthält.

Ein Hauptgrund für die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen liegt darin, dass die Mitglieder der Kommissionen nicht an vorgefassten Meinungen festhalten, sondern sich von Experten, von der Exekutive oder auch von anderen Kommissionsmitgliedern überzeugen lassen. Im politischen Diskurs soll die Meinung auch gewechselt werden können und vor allem sollen Kompromisse mit Kommissionsmitgliedern anderer Fraktionen erleichtert werden. Entsprechend dem ungebundenen Mandat (§ 81 Abs. 1 KV) sollen Fraktionsmitglieder auch von der Mehrheitsmeinung der eigenen Fraktion oder Partei abweichen können. All dies wäre zweifellos erschwert, wenn die Öffentlichkeit auch zu den Kommissionssitzungen zugelassen wäre.<sup>4</sup>

Ein weiterer Grund sind die Informationsrechte der Kommissionen auf vertrauliche Informationen seitens der Regierung und der Verwaltung. Bei öffentlichen Sitzungen ist die Vertraulichkeit von Informationen nicht gewährleistet.

In anderen Ländern sind öffentliche Ausschusssitzungen üblich. Bekannt sind die öffentlichen Anhörungen von nominierten Mitgliedern des Kabinetts in den Senatsausschüssen der USA. Auch die Ausschüsse des deutschen Bundestags und der deutschen Landesparlamente führen häufig öffentliche Sitzungen durch, wobei dem Vernehmen nach nicht selten vorher hinter verschlossenen Türen gruppenweise "Vorbereitungssitzungen" durchgeführt werden. Honi soit qui mal y pense.

Im **Kanton Basel-Stadt** werden für schutzwürdige Informationen die Klassifikationen **vertraulich** und **geheim** verwendet. Die Informations- und Datenschutzverordnung des Regierungsrates IDV<sup>5</sup> erläutert in den §§ 18 ff. ausführlich, welche Informationen als geheim und welche als vertraulich zu klassifizieren sind.

---

<sup>4</sup> zit. CHRISTOPH LANZ, ehem. Generalsekretär der Bundesversammlung, (leicht gekürzt) anlässlich des Seminars für die Vizepräsidenten der Kantonsparlamente 2013 in Sion.

<sup>5</sup> SG 153.270

Der Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz IDG<sup>6</sup> geht auf diese Klassifikationen - auch kritisch - näher ein.

Massgebend ist jedoch für Kommissionsarbeiten der Kommissionsbeschluss zur Klassifizierung und nicht die Verordnung des Regierungsrates.

Die Begriffe Vertraulichkeit und Geheimhaltung im Zusammenhang mit den Beratungen in Kommissionen des Grossen Rates wurden nicht seit jeher verwendet.

In § 39 GO[1938] wird erstmals erwähnt, dass bei Angelegenheiten, für welche eine besondere gesetzliche Pflicht zur Verschwiegenheit gelte, auch die Mitglieder der Kommission dieser Pflicht unterworfen seien (heute § 61 Abs. 2 GO).

Erst in die GO[1975] (§ 51) wurden die Vertraulichkeit und die Möglichkeit, für Beratungen eine zeitlich befristete Geheimhaltung zu beschliessen, aufgenommen.

Dass die Kommissionssitzungen nicht öffentlich sind, wurde erst in der GO[1988] in § 53 erstmals explizit erwähnt, aber offenbar vorher als selbstverständlich vorausgesetzt.

Zu Abs. 1:

Die Kommissionssitzungen sind nicht öffentlich, die Kommissionen können aber Dritte einladen (siehe § 47 AB).

Zu Abs. 2

Drittpersonen, insbesondere auch die Mitglieder des Regierungsrates und Mitarbeitende der Verwaltung erhalten auf ihren Wunsch das Protokoll ihrer Äusserungen im Auszug<sup>7</sup>. Der Auszug umfasst den Zeitraum, in welchem Sie der Sitzung beigewohnt haben. Das Verbot, Protokollauszüge an Dritte weiterzugeben, erstreckt sich auf alle Personen, welche an der Sitzung der Kommission teilgenommen haben. Insbesondere ist eine Weitergabe der Kommissionsprotokolle innerhalb der Verwaltungen nur soweit zulässig, als Mitarbeitende diese konkret als Arbeitsgrundlage benötigen.

Abs. 2 nennt nur die Protokolle. Selbstverständlich unterliegt die Weitergabe abgegebener Kommissionsunterlagen ebenso der Vertraulichkeit, ausser diese sind anderweitig öffentlich zugänglich. Beim Bund wurde diesbezüglich

---

<sup>6</sup> [RUDIN] § 29 IDG Rz. 64 ff.

<sup>7</sup> vgl. § 50 Abs. 3 AB

die Einführung eines neuen Art. 47a ParlG erforderlich, welcher auf Beginn der Legislatur 2019-2023 in Kraft gesetzt wurde.<sup>8</sup>

Mit "Abschluss der Kommissionsarbeit" ist die Erledigung des Geschäftes im Grossen Rat (Schlussabstimmung) gemeint, weil bis zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit besteht, dass der Rat ein Geschäft an eine Kommission zurückweist.

Das Ratsbüro hat in der Regel Gesuche um Einsichtnahme in Protokolle bewilligt, wenn die Gesuchsteller wissenschaftliche Gründe geltend machten (Kommentare, Dissertationen usw.) oder Gerichte um Einsichtnahme nachsuchten, um allfällige Gesetzesformulierungen zu interpretieren. Diese Praxis entspricht auch der langjährigen Praxis anderer Kantonsparlamente (z.B. ZH) und der Bundesversammlung. Gerichtsparteien dagegen (Kläger, Beklagte, Ankläger oder Angeklagte) erhalten aus Gründen der Gleichbehandlung keine Einsichtnahme, ebenso wenig wie Akteure im politischen Prozess (Abstimmungskomitees, Verbände, angeblich betroffene Dritte).

Gleichzeitig mit der Bewilligung zur Einsichtnahme beschliesst das Ratsbüro (bzw. die Kommission, solange sie dafür zuständig ist), ob die Protokolle physisch ausgehändigt werden oder die Gesuchstellenden unter Aufsicht des Parlamentsdienstes (ohne Notizen und fotografische Aufnahmen) wörtlich "Einsicht" erhalten.<sup>9</sup>

Zu Abs. 3:

Das Informieren der Fraktion über den Gang der Verhandlungen im Allgemeinen und die Beschlüsse der Kommission im Besonderen ist für die Meinungsbildung in der Fraktion von grosser Bedeutung. Aufgrund von diversen Vorkommnissen hat der Grosse Rat 2015 auf Antrag des Ratsbüros die Ausdehnung der Kommissionsvertraulichkeit ausdrücklich auch auf die Fraktionen beschlossen.<sup>10</sup> Ein Antrag, auf diese Einbindung der Fraktionen zu verzichten, wurde mit 67 zu 18 Stimmen abgelehnt.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Art.47a ParlG (Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen)

<sup>1</sup> *Die Protokolle und die weiteren Unterlagen der Kommissionen müssen klassifiziert werden; ausgenommen sind Unterlagen, die bereits vor der Zustellung an die Kommission öffentlich zugänglich sind.*

<sup>2</sup> *Die Kommissionen können ihre Unterlagen, mit Ausnahme der Protokolle ihrer Sitzungen, entklassifizieren und öffentlich zugänglich machen. Die Voraussetzungen für den Zugang zu den Unterlagen regelt eine Verordnung der Bundesversammlung.*

(Geschäft 16.457, Bericht der Staatspol. Kommission NR).

<sup>9</sup> Bei den Bundesbehörden wird in solchen Fällen immer die Auflage gemacht, dass nicht wörtlich zitiert und keine Namen genannt werden dürfen.

<sup>10</sup> Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros

<sup>11</sup> Ratsprotokoll 09.09.2015, S. 792 f.

Zu Abs. 4:

Bei wichtigen Geschäften sind Vernehmlassungen und Rückmeldungen zur politischen Akzeptanz bestimmter Elemente in den Fraktionen von grosser Bedeutung für die Arbeit der Kommissionen. So können dem Plenum Vorschläge unterbreitet werden, welche dann auch eine Chance haben, mehrheitsfähig zu sein.<sup>12</sup> Wenn eine Kommission eine solche Vernehmlassung durchführt, dann sind per definitionem alle Ratsmitglieder informiert. Das bedeutet auch, dass sie unter einander und insbesondere über Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg diskutieren dürfen, ohne die Vertraulichkeit zu verletzen. Die Sache wird damit "ratsöffentlich" und die Vertraulichkeit gilt nur gegenüber der breiten Öffentlichkeit und der Verwaltung.

---

<sup>12</sup> Zweiter Zwischenbericht der GRK 8035, S. 17

**§ 61 Geheimhaltung**

*Abs. 1 Die Kommissionen sind berechtigt, für einzelne Geschäfte eine zeitlich befristete Geheimhaltung zu beschliessen. Nach einem solchen Beschluss dürfen über die Verhandlungen der Kommission keinerlei Informationen an andere Ratsmitglieder oder an Dritte weitergegeben werden.*

*Abs. 2 Besteht für Verwaltungsangelegenheiten, über die eine Kommission von der zuständigen Amtsstelle Auskunft erhält, eine besondere gesetzliche Pflicht zur Verschwiegenheit, so sind auch die Mitglieder der Kommission dieser Pflicht ohne besonderen Beschluss unterworfen.*

Mit der GO[1988] wurde eine Unterscheidung zwischen Vertraulichkeit und Geheimhaltung eingeführt.<sup>1</sup> Gleichzeitig wurde auch die Möglichkeit in der GO verankert, dass die Mitglieder der vorberatenden Kommissionen in ihrer Fraktion über den Verlauf der Vorberatungen informieren können.

Zu Abs. 1:

Über Sachverhalte und Beratungen, für welche eine Kommission eine befristete Geheimhaltung beschliesst, können die Fraktionen nicht informiert werden. Werden solche Geheimhaltungen verletzt, liegt ein Verstoß im Sinne von Art. 320 des Strafgesetzbuches<sup>2</sup> vor, sofern der Täter das Geheimnis nicht mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde offenbart hat.

Stellt das Ratsbüro oder ein anderes staatliches Organ fest, dass möglicherweise eine Verletzung der Geheimhaltung vorliegt, ist es verpflichtet, Anzeige zu erstatten.<sup>3</sup> Die Strafverfolgungsbehörden ermitteln bei der Feststellung von Verstößen (z.B. Berichterstattung über Kommissionsberatungen in lokalen Medien) auch von Amtes wegen.<sup>4</sup>

Ermitteln die Strafverfolgungsbehörden, lässt sich das Ratsbüro nach Massgabe von Art. 301 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO)<sup>5</sup> über den Gang des Verfahrens informieren. Ansprechpartner für die Strafverfolgungsbehörden für inhaltliche Fragen zum Geschäft oder der Geheimhaltung ist die Kommission respektive das Kommissionspräsidium.

---

<sup>1</sup> Zweiter Zwischenbericht der GRK 8035, S. 17

<sup>2</sup> SR 311.0

<sup>3</sup> § 35 Abs. 1 EG StPO (SG 257.100)

<sup>4</sup> Bericht Ratsbüro 17.5307.01, S. 8

<sup>5</sup> SR 312.0

Gemäss Wortlaut Abs. 1 ist ein Beschluss über eine zeitlich unbefristete Geheimhaltung nicht zulässig. Der Begriff "*zeitlich befristete Geheimhaltung*" wurde erstmals in die GO[1975] aufgenommen. Aus den damaligen Kommissionsberichten ist nicht ersichtlich, ob der zeitlichen Befristung eine obere Grenze zu setzen ist. Das Archivgesetz nennt eine Schutzfrist von dreissig Jahren. Diese Dauer stellt aber zweifellos eine obere Grenze der Befristung dar.<sup>6</sup>

Dass das Ratsbüro bezüglich aller Bestimmungen, welche die nicht öffentliche Beratung und daher die Vertraulichkeit bzw. die Geheimhaltung betreffen, den Kommissionen gleichgestellt ist, muss nicht näher begründet werden.

Zu Abs. 2:

Die Auskunft gebende Stelle hat die Kommission ausdrücklich darauf hinzuweisen, wenn Informationen verlangt werden, welche der Geheimhaltung unterstehen. Dieser Hinweis ist im Protokoll der Kommission zu dokumentieren.

Um sich durch Aussagen zum Geschäft nicht einer Geheimnis- oder Vertraulichkeitsverletzung schuldig zu machen, benötigen Personen, die durch die Strafverfolgungsbehörden befragt werden, eine schriftliche Entbindung vom Kommissionsgeheimnis. Dieses Vorgehen wurde 2017 zwischen dem Ratsbüro und der Staatsanwaltschaft vereinbart.<sup>7</sup> Das Grossratspräsidium erteilt in Vertretung des Ratsbüros Entbindungserklärungen für Strafuntersuchungen. Das Ratsbüro handelt hier nicht als "vorgesetzte Behörde", sondern in Vertretung des Plenums im Sinne von § 18 Abs. 1 GO, erster Satz.

Verfahrensfragen dürfen auch ohne eine solche Aussageermächtigung beantwortet werden.<sup>8</sup> Als Verfahrensfragen zählen alle Informationen, welche sich nicht auf den Inhalt der Kommissionsberatungen beziehen, also beispielsweise, wann und wo in welcher Zusammensetzung eine Kommissionsitzung stattgefunden hat, usw. Es geht dabei nicht um konkrete rechtliche oder prozessuale Fragen zum Strafverfahren, sondern um Fragen und Abläufe genereller Natur, welche die Kommissionsarbeit betreffen oder an wen sich die Staatsanwaltschaft zu wenden hat.

---

<sup>6</sup> § 10 Abs. 1 Archivgesetz (SG 153.600). Für Unterlagen über natürliche Personen gelten gemäss § 10 Abs. 2 besondere Fristen.

<sup>7</sup> Brief des Ratsbüros an alle Ratsmitglieder mit der Information über das Vorgehen bei Untersuchungen der Strafverfolgungsbehörden wegen Amtsgeheimnisverletzungen vom 29.09.2017 [kann beim ParlID eingesehen werden].

<sup>8</sup> Bericht Ratsbüro 17.5307.01, S. 8

**§ 62 Verletzung der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung**

*Abs. 1 Bei Verletzung der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung sorgt das Ratsbüro für die Abklärung des Sachverhaltes. Es kann diese Aufgabe selber übernehmen oder eine geeignete bestehende Grossratskommission, insbesondere die Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft, damit betrauen oder aber die Untersuchung den Strafverfolgungsbehörden überlassen. Es erteilt die nötigen Aussageermächtigungen. Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates hat dem fehlbaren Ratsmitglied einen Verweis zu erteilen und den Grossen Rat zu orientieren. Sie oder er kann zudem Anträge stellen. <sup>1</sup>*

Beim Bundesparlament stellt die Verletzung des Sitzungsgeheimnisses eine Amtsgeheimnisverletzung gemäss Art. 320 StGB dar und wird in der Praxis entweder strafrechtlich oder - wenn das Ratsmitglied, welches mutmasslich die Indiskretion begangen hat, bekannt ist - disziplinarrechtlich geahndet. Allerdings ist das Ratsmitglied durch die relative Immunität (Art. 17 und 17a ParlG, keine entsprechende Bestimmung in der GO BS) geschützt. Bei Verletzung des Sitzungsgeheimnisses leitete das Ratsbüro vereinzelt ein Disziplinarverfahren ein und erteilte auch einen Verweis. [...] In den letzten Jahren wurden aber keine solchen Verweise mehr erteilt.<sup>2</sup> Eine weiter gehende Sanktion ist ein Ausschluss aus der Kommission, was bisher nie angewendet wurde.

Zu Abs. 1:

Die Abklärung des Sachverhalts durch das Ratsbüro ist insofern unbefriedigend, weil die ermittelnde Instanz und jene, welche einen Verweis durch das Ratspräsidium beschliesst (Ratsbüro), aus grundsätzlichen Überlegungen nicht identisch sein sollte.

Die Abklärung des Sachverhalts durch das Ratsbüro ist höchstens dann angezeigt, wenn es sich um nicht schwerwiegende Verletzungen der Vertraulichkeit handelt, wenn diese offensichtlich auf dem Tisch liegen und unbestritten sind und zudem offenkundig keine Mitglieder des Ratsbüros als Quelle der Vertraulichkeitsverletzung in Frage kommen.

Wird ein Verfahren wegen Verletzung der Vertraulichkeit eingeleitet, wird dies dem Grossen Rat usanzgemäss mitgeteilt. Ebenso wird mitgeteilt, ob ein Organ des Rates oder die Staatsanwaltschaft die Abklärung des Sachverhalts vornimmt. Wenn die Abklärung durch die Staatsanwaltschaft

---

<sup>1</sup> Fassung vom 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018 (Geschäft 17.5307, KB 09.12.2017)

<sup>2</sup> vgl. [GRAF], Art. 47 N 19

erfolgt<sup>3</sup> und diese das Verfahren einstellt, wird dies dem Rat ebenfalls bekannt gegeben.<sup>4</sup> Dementsprechend wird dem Grossen Rat nach Abschluss des Verfahrens auch das Ergebnis und die Form der Erledigung mitgeteilt (in der Regel unter dem Traktandum Mitteilungen zu Beginn einer Grossratssitzung).

Beschliesst das Ratsbüro, einen Verweis auszusprechen, entscheiden es, ob dem Rat die Erteilung eines Verweises mit oder ohne Namensnennung mitgeteilt wird.<sup>5</sup>

Der letzte Satz "*Sie oder er kann zudem Anträge stellen*" ist im Zusammenhang mit der Erteilung eines Verweises an ein fehlbares Mitglied des Rats insofern unklar, als das Ratspräsidium zu jedem Zeitpunkt berechtigt ist Anträge zu stellen. Eine nähere Erläuterung dieser Bestimmung ist weder im Bericht der GR-Kommission zur GO[1988] zu finden noch sind dazu Präzedenzfälle bekannt.

Stellt sich heraus, dass die Kommissionsvertraulichkeit nicht durch ein Mitglied des Rates verletzt wurde, sondern durch Dritte, ist ein Verweis im Sinne dieser Bestimmung nicht möglich. Falls die Vertraulichkeit durch Angehörige der Verwaltung verletzt wurde, obliegt es dem Ratsbüro, den Regierungsrat einzuladen, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Wenn Mitarbeitende des Parlamentsdienstes betroffen sind, prüft das Ratsbüro die Einleitung eines Disziplinarverfahrens in eigener Kompetenz.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine Strafanzeige gegen Unbekannt einzureichen, wenn das Informationsleck nicht oder nur vermutungsweise bekannt ist. Das wird beim Bund gelegentlich gemacht, allerdings in der Regel ergebnislos.

---

<sup>3</sup> Die Strafverfolgungsbehörden sind bei der Sachverhaltsabklärung auf die Unterstützung des Geheimnisherrn angewiesen.

<sup>4</sup> Verfahrenseinstellung durch Stawa vgl. Ratsprotokoll 13.09.2017, S. 619

<sup>5</sup> Der Verzicht auf die Namensnennung ist bestenfalls eine der Basler Kultur entsprechende sehr kulante und rücksichtsvolle Praxis; aus dem Gesetz ergibt sich nicht, dass das Büro einen solchen Entscheid überhaupt fällen kann.



**§ 63 Amtsdauer [der Kommissionen]**

- Abs. 1 Die ständigen Kommissionen und ihre Präsidien werden an der ersten Grossratssitzung jeder Amtsperiode für deren Dauer vom Grossen Rat gewählt.*
- Abs. 2 Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen und der besonderen Kommissionen endet mit ihrem Ausscheiden aus der Fraktion oder mit der Amtsperiode des Grossen Rates. <sup>1</sup>*
- Abs. 3 Eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen kann für den Rest der Amtsdauer stattfinden, wenn der Grosse Rat mit zwei Dritteln der Stimmen zustimmt. <sup>2</sup>*

Zu Abs. 1:

Zur Definition des Begriffs ständige Kommissionen vgl. unten § 65 GO. Nicht zu den ständigen Kommissionen gehört das Ratsbüro, dessen Wahl und Amtsdauer in § 1 GO geregelt sind.

Zu Abs. 2:

Zum Bestand der Ständigen Kommissionen vgl. unten § 65 ff.

Besondere Kommissionen sind gemäss § 77 GO die Parlamentarischen Untersuchungskommissionen, die Spezialkommissionen und die staatsvertraglichen Gremien. Die staatsvertraglichen Gremien sind die baselstädtischen Delegationen in den interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (vgl. unten § 84a GO) und in den trinationalen Gremien (aktuell Oberrheinrat ORR und Districtsrat DR, Stand: April 2020).

Damit gelten alle Organe des Grossen Rates und die baselstädtischen Delegationen in den staatsvertraglichen Gremien auf Ende der Amtsdauer als aufgelöst und müssen vom neu gewählten Grossen Rat neu bestellt werden. Selbstverständlich endet die Mitgliedschaft in den Organen des Grossen Rates und in den Delegationen in den staatsvertraglichen Gremien auch mit dem freiwilligen Ausscheiden aus diesen Kommissionen, Gremien oder aus dem Grossen Rat.

Bei den von den Fraktionen zur Wahl vorgeschlagenen Mitgliedern der ständigen Kommissionen, der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen und der Spezialkommissionen endet die Amtsdauer mit dem Austritt (oder dem Ausschluss) aus der Fraktion. In staatsvertraglichen Gremien

---

<sup>1</sup> § 63 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> § 63 Abs. 3 eingefügt durch GRB vom 11.05.2011 (s. Fussnote 1).

erlischt die Mitgliedschaft mit dem Ende der Mitgliedschaft in der Kommission, welche das Mitglied zur Wahl in diese Kommission vorgeschlagen hat. Eine allfällige Mitgliedschaft in den Ratsexternen Gremien (vgl. unten § 85 GO) endet mit dem Austritt aus der Fraktion (oder aus dem Rat) nicht, da diesen Gremien auch Personen angehören können, die nicht Mitglieder des Grossen Rates sind.

Beispiel: Monika Muster ist Mitglied der Finanzkommission und als Vertreterin der FKom auch Mitglied der IGPK Universität, ferner ist sie Mitglied der Regiokommission und des Districtsrates sowie ausserdem des Erziehungsrates. Nach Ihrem Wechsel in eine andere Fraktion verliert sie die Mitgliedschaften in der FKom, der IGPK, der Regiokommission und im Districtsrat. Die Mitgliedschaft im Erziehungsrat verliert sie nicht, weil der Erziehungsrat weder ein Organ des Grossen Rates noch ein staatsvertragliches Gremium ist, sondern nur vom Grossen Rat gewählt wird.

Wer vom Grossen Rat auf Amtsdauer in eine Kommission gewählt wurde, kann weder als Präsident oder Präsidentin, noch als Mitglied vor Ende der Amtsdauer abgewählt werden. Allerdings könnte die Fraktion durch einen (eventuell vorübergehenden) Fraktionsausschluss das Ende einer Mitgliedschaft in einer Kommission erzwingen.<sup>3</sup>

Die Bestimmung, dass die Kommissionsmitgliedschaften beim Austritt / Ausschluss aus der Fraktion enden, wurde erst 2011 in die GO aufgenommen. Bis zu diesem Zeitpunkt haben des Öfteren Ratsmitglieder die Fraktion gewechselt und Kommissionssitze in die neue Fraktion mitgenommen. Dann musste jeweils ein neuer Schlüssel für die Sitzverteilung in den Kommissionen gerechnet werden, der aber erst bei einer allfälligen Vakanz wirksam wurde. Die Idee, die Mitgliedschaft in der Kommission an diejenige der Fraktion zu koppeln wurde vom Kanton Freiburg übernommen. Inzwischen gilt diese Regelung in mehreren Kantonen.<sup>4</sup>

Die Zahl der früher in Basel-Stadt recht häufigen Fraktionsübertritte und -austritte hat mit der neuen Regelung deutlich abgenommen (Legislatur 2005-2009: 6 Fraktionsübertritte; 2009-13: 3; 2013-17: kein Fraktionsübertritt und 1 Fraktionsausschluss).

---

<sup>3</sup> Präzedenzfall M. R. vgl. Ratsprotokoll 15.06.2016, S. 517. Die staatsvertraglichen Gremien waren zu diesem Zeitpunkt in § 77 GO noch nicht enthalten, weshalb die Mitgliedschaften von M. R. in diesen Gremien mit dem Ausschluss aus der Fraktion noch nicht automatisch endeten.

<sup>4</sup> Der Nationalrat hat nach einer interessanten grundsätzlichen Debatte (Vorlage 07.400 zur Änderung von Art. 17 Abs. 3<sup>bis</sup> Geschäftsreglement NR) am 02.10.2008 eine solche Regelung klar abgelehnt. (Amtliches Bulletin Herbstsession 2008, S. 1483 ff.)

Zu Abs. 3:

Eine ausserordentliche Gesamterneuerung aller Kommissionen soll in Ausnahmefällen bei grösseren Veränderungen, wie etwa bei Fraktionsspaltungen (die Anzahl Fraktionen verändert sich, die abgespaltenen und verbleibenden Teile haben Fraktionsstärke), möglich sein.

Damit Gesamterneuerungen nicht durch ein politisches Lager allein erzwungen werden können, ist für den entsprechenden Beschluss ein Quorum von zwei Dritteln der Stimmen im Grossen Rat erforderlich.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bericht 11.5104 der SpezKo, S. 14

**§ 63a <sup>1</sup> Verteilung der Sitze**

*Abs. 1 Die Sitze werden aufgrund einer Globalverteilung auf die Fraktionen verteilt:*

- a) die Gesamtzahl der Sitze in den Dreizehner-Kommissionen;*
- b) die Gesamtzahl der Sitze in den Neuner-Kommissionen.*

*Abs. 2 Für die Sitze der zu erneuernden und zukünftigen Spezialkommissionen wird zu Beginn der Legislatur ein Verteilschlüssel gemäss der Stärke der Fraktionen nach dem Bruchzahlverfahren festgelegt.*

Zu Abs. 1:

Die Globalverteilung der Kommissionssitze wurde aufgrund der negativen Erfahrungen bei der Bestellung der ständigen Kommissionen für die Amtsdauer 2009-2013 eingeführt (vgl. oben Kommentar zu § 14 GO).<sup>2</sup>

Die Dreizehner-Kommissionen sind die beiden Obergerichtskommissionen (FKom und GPK) sowie die sieben Sachkommissionen (Stand: 2020). Somit sind nach lit. a insgesamt 117 Sitze zu verteilen.

Die Neuner-Kommissionen sind die Petitionskommission (PetKo), die Begnadigungskommission (BegnKo) und die Disziplinarkommission (DisKo), womit nach lit. b insgesamt 27 Sitze zu verteilen sind.

Die Wahlvorbereitungskommission (je ein Sitz pro Fraktion) wird in diese Berechnungen nicht miteinbezogen.

Das Verfahren für diese Verteilung wird in § 43a AB beschrieben.

Zu Abs. 2:

Bruchzahlverfahren: vgl. oben Kommentar zu § 14 GO.

---

<sup>1</sup> § 63a eingefügt durch GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> Die gleiche Änderung hat auch der Nationalrat mit der Änderung des Geschäftsreglements vom 03.10.2008 (Vorlage 07.400) eingeführt.

**§ 64 Stellvertretung**

- Abs. 1 Falls ein Mitglied einer ständigen oder einer besonderen Kommission aus persönlichen oder beruflichen Gründen länger als zwei Monate verhindert ist, an der Ratstätigkeit teilzunehmen, kann die Fraktion eine Stellvertretung bezeichnen.*
- Abs. 1<sup>bis</sup> Bei staatsvertraglichen Gremien bezeichnet das Ratsbüro die Stellvertretung auf Antrag der betreffenden Kommission. <sup>1</sup>*
- Abs. 2 Dauert die Stellvertretung länger als sechs Monate, so muss der Grosse Rat die Stellvertretung genehmigen.*

Zu Abs. 1:

Vertretungen für weniger als zwei Monate sind nicht möglich.<sup>2</sup>

Die Stellvertretungsregelung ist vergleichsweise restriktiv. Im Kantonsrat Zürich müssen Vertretungen lediglich den Parlamentsdiensten gemeldet werden.<sup>3</sup> Im Ständerat gibt es Vertretungen für eine ganze Sitzung, im Nationalrat auch für Teile einer Sitzung.

Ist das beurlaubte Mitglied gleichzeitig Präsidentin oder Präsident der Kommission, regelt die Kommission die Leitungsaufgaben während der Abwesenheit.

Eine Stellvertretung für die Mitglieder des Ratsbüros ist nicht vorgesehen, da Abs. 1 ausdrücklich die ständigen und die besonderen Kommissionen nennt, zu denen das Ratsbüro nicht gehört.<sup>4</sup> Allerdings hätte das Ratsbüro die Möglichkeit, in diesem Fall ein anderes Mitglied der betroffenen Fraktion mit beratender Stimme oder "Beobachter-Status" zu den Sitzungen des Ratsbüros einzuladen, um den Informationsfluss zwischen dem Ratsbüro und der Fraktion zu gewährleisten.<sup>5</sup> Eine weitere Lösung besteht darin, dass das verhinderte

---

<sup>1</sup> Eingefügt am 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018 (Bericht 17.5301.01 des Ratsbüros, KB 09.12.2017)

<sup>2</sup> Überlegungen dazu im Bericht 9009 der Grossratskommission vom 08.09.2000, S. 22

<sup>3</sup> § 16 KR-Reglement[2019]: "*Die Fraktionen melden Stellvertretungen dem Kommissionssekretariat möglichst frühzeitig. In der Geschäftsleitung und in den Aufsichtskommissionen ist die Stellvertretung ausgeschlossen. Bei länger dauernder Verhinderung eines Kommissionsmitglieds kann die Geschäftsleitung auf Antrag der Fraktion eine Stellvertretung genehmigen.*"

<sup>4</sup> Die Stellvertretungsregelung gilt auch nicht für ratsexterne Gremien, für die kein Fraktionsanspruch besteht, sondern nur für diejenigen Kommissionen, bei denen ein Anspruch auf Vertretung der Stärke der Fraktionen besteht. Die Bestimmung gilt deswegen auch nicht für das Ratsbüro. Vgl. Bericht 06.5165.02 der Spezialkommission zur Totalrevision der GO/AB, S. 94.

<sup>5</sup> Vgl. Bemerkungen im Bericht 11.5104.01, S. 5 zum Beobachtermandat in den Kantonen TG und FR

Mitglied aus dem Ratsbüro vorübergehend zurücktritt und der Rat ein anderes Fraktionsmitglied ins Ratsbüro wählt.<sup>6</sup> Zu beachten ist dabei, dass ein Mitglied des Ratsbüros (und einer ständigen Kommission) immer bis Ende der laufenden Amtsdauer gewählt wird und nicht auf eine befristete Zeit.

Ein Beschluss der Fraktion, ein Mitglied vertreten zu lassen, ist dem Präsidium des Grossen Rates schriftlich mitzuteilen, welches an der darauffolgenden Sitzung das Plenum über die Vertretung informiert.

Zu Abs. 1<sup>bis</sup>:

Zur Zusammensetzung der baselstädtischen Vertretung in den staatsvertraglichen Gremien siehe § 84a GO.

Zu Abs. 2:

Die Genehmigung der Stellvertretung durch den Grossen Rat kann bereits bei Beginn der Abwesenheit eingeholt werden, wenn absehbar ist, dass diese länger als sechs Monate dauert. Sie kann aber auch nachträglich eingeholt werden, wenn die Abwesenheit unerwartet länger dauert. Die Genehmigung kann auch stillschweigend erteilt werden, wenn keine anderen Anträge gestellt werden.<sup>7</sup> Lehnt der Grosse Rat die über sechs Monate hinausgehende Stellvertretung ab, bleibt der Sitz in der Kommission vakant, bis das abwesende Mitglied aus der Kommission zurücktritt oder die Ratstätigkeit wieder aufnimmt.

---

<sup>6</sup> Präzedenzfall M.L. vgl. Ratsprotokoll 13.02.2019, S. 13 (Wahl J. S für M. L.) / 05.06.2019, S. 541 (Wahl M. L. für J. S.). Siehe hierzu auch Ausführungen zu § 17 GO.

<sup>7</sup> Präzedenzfall Stellvertretung E. R. in der FKom durch S. F.: Ratsprotokoll vom 09.12.2009, S. 893 und Verlängerung Ratsprotokoll vom 09.06.2010, S. 432

## **II. Ständige Kommissionen**

### **§ 65 Bestand**

*Abs. 1 Ständige Kommissionen sind die Oberaufsichtskommissionen, die ständigen Kommissionen mit besonderen Aufgaben und die Sachkommissionen.*

Oberaufsichtskommissionen vgl. unten § 67 ff. GO

Ständige Kommissionen mit besonderen Aufgaben vgl. unten § 72 ff. GO

Sachkommissionen vgl. unten § 70 f. GO sowie § 43 AB.

**Das Ratsbüro** ist in dieser Aufzählung ausdrücklich nicht erwähnt. Weitere Ausführungen zu den Kommissionseigenschaften des Ratsbüros siehe oben bei § 18 GO.

Nicht zu den Kommissionen gehört die **Interfraktionelle Konferenz (IFK)**. Sie ist ein informelles Gremium und nicht ein Organ des Grossen Rates.<sup>1</sup> Die IFK besteht aus je einer Vertretung der Fraktionen (in der Regel ist dies die Präsidentin oder der Präsident der Fraktion). Den Vorsitz in der IFK hat üblicherweise die Vertretung jener Fraktion, welche aktuell das Ratspräsidium innehat.

---

<sup>1</sup> Usanzgemäss trifft sich die IFK jeweils einen Tag vor der Grossratssitzung (am Morgen nach den Fraktionssitzungen) und teilt den anderen Fraktionen mit, welche Beschlüsse zu den im Plenum traktandierten Geschäften gefasst wurden. Das Ergebnis der Beratungen der IFK ist eine Tabelle ("Krüzlistich" genannt, weil die Tabellenfelder mit "-", "+" und "O" gefüllt sind), welche elektronisch vom Parlamentsdienst an die Fraktionen (und von diesen an die Mitglieder), aber auch an eine Anzahl von Medienschaaffenden verschickt wird. Der "Krüzlistich" ist keine verbindliche Information und schon gar nicht eine bindende "Anweisung" an die Mitglieder des Rates, sondern dient zur Übersicht über die Beschlüsse der Fraktionen. Der "Krüzlistich" ist auch ein Hilfsmittel, um die Effizienz des Rates zu erhöhen, ohne dass die Rederechte (wie in der "organisierten Debatte" beim Bund und einzelnen Kantonen) eingeschränkt werden. Mit den - wenigen - Medienschaaffenden, welche diese Information erhalten, ist abgesprochen, dass diese nicht vor der Ratssitzung publiziert wird, sondern lediglich der Ressourcenplanung dient.

Der "Krüzlistich" geht zurück auf Gian-Reto Plattner (1939 - 2009), Fraktionspräsident der SP und Gewerkschaften und nachmaliger Ständerat, im Grossen Rat 1984-1992, der ab Mitte der 1980er-Jahre zunächst nur fraktionsintern und später auch anderen Fraktionen und einzelnen Medienschaaffenden die Ergebnisse der IFK mitteilte. Seit 2005 werden die IFK und der "Krüzlistich" vom Parlamentsdienst administriert.

**§ 66 Aufgaben der ständigen Kommissionen**

- Abs. 1 Die ständigen Kommissionen begleiten die Arbeit der Verwaltung in ihrem Kompetenzbereich. Die Geschäfte, die zu den Aufgaben einer ständigen Kommission gehören, werden ihr in der Regel schon bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen.*
- Abs. 2 In diesen Fällen entscheidet der Grosse Rat nach Entgegennahme des Berichts der beauftragten Kommission, ob er auf das Geschäft eintreten will. Vorbehalten bleiben die Geschäfte, für die das Eintreten nach Verfassung oder Gesetz obligatorisch ist.*
- Abs. 3 Die ständigen Kommissionen können innerhalb ihres Aufgabenbereichs von sich aus Probleme aufgreifen und parlamentarische Vorstösse einreichen.*

Zu Abs. 1:

Die Formulierung von Abs. 1, erster Satz steht in einem gewissen Widerspruch zu einem zentralen Grundsatz des Geschäftsverkehrs zwischen den Gewalten: Das Parlament verkehrt mit der Regierung, nicht mit der Verwaltung, welche unter der Leitung der Regierung steht (§ 108 KV).

Zur Zuweisung von Geschäften an die Ständigen Kommissionen und den Begriff "Kompetenzbereiche" vgl. oben § 59 GO.

Zu Abs. 2:

Hier ist zu beachten, dass die Zuweisung von Geschäften an ständige Kommissionen noch nicht automatisch einen Eintretensbeschluss bedeutet, dies im Gegensatz zur Zuweisung von Geschäften an Spezialkommissionen. Vgl. unten § 82 Abs. 1 GO.

Geschäfte, für welche das Eintreten obligatorisch ist, sind Berichte, Ratschläge und Schreiben des Regierungsrates oder des Gerichtsrates, welche aufgrund eines gesetzlichen Auftrags an den Grossen Rat geleitet werden (z.B. Budget, Jahresbericht, Volksinitiativen, jährliche Berichte zu ausgelagerten oder partnerschaftlichen Institutionen usw.).

Auf Vorlagen des Regierungsrates (Ratschläge, Ausgabenberichte), welche aufgrund einer der Regierung überwiesenen Motion dem Parlament zugeleitet werden, ist das Eintreten nicht obligatorisch. Beschliesst der Grosse Rat, auf die Vorlage nicht einzutreten, ist die Motion dennoch erfüllt, weil der Regierungsrat dem Grossen Rat die darin verlangte Vorlage unterbreitet hat.<sup>1</sup> Eine der Regierung überwiesene Motion ist ganz offensichtlich kein gesetzlicher Auftrag. Nur auf Geschäfte, die direkt von einer Verfassungs- (z.B.

---

<sup>1</sup> § 43 Abs. 5 GO



§ 88 Abs. 1 KV) bzw. Gesetzesbestimmung ausgelöst werden, ist Eintreten obligatorisch.

Zu Abs. 3:

Vgl. hierzu oben Ausführungen zu § 59 Abs. 2 GO. Wenn Kommissionen in ihrem Zuständigkeitsbereich Handlungsbedarf sehen (Finanzbeschlüsse, Gesetzgebung), können sie sich dazu mit einem Anzug einen Auftrag des Grossen Rates einholen, indem sie einen Kommissionsantrag einreichen und sich diesen vom Rat selber überweisen lassen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Beispiel: Anzug der GPK vom 20.09.2007 betreffend Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes (07.5273.01). Der Grosse Rat überwies den Anzug der GPK am 07.11.2007 an die GPK und erteilte ihr damit den Auftrag, dem Rat eine Vorlage zur Anpassung des Finanzkontrollgesetzes zu unterbreiten. Die GPK hat am 27.02.2008 ihren Bericht 07.5273.01 vorgelegt und der Grosse Rat hat die Gesetzesänderung am 09.04.2008 beschlossen.

**a) Oberaufsichtskommissionen**

**§ 67<sup>1</sup> Bestand und Zusammensetzung**

Abs. 1 *Oberaufsichtskommissionen sind:*

- a) *die Finanzkommission mit dreizehn Mitgliedern;*
- b) *die Geschäftsprüfungskommission mit dreizehn Mitgliedern.*

Abs. 2 *Die Präsidentin oder der Präsident der Finanzkommission darf nicht der gleichen Fraktion angehören, in der sich die Mitglieder der politischen Partei der Vorsteherin oder des Vorstehers des Finanzdepartements organisieren.*

Abs. 3 *Die Präsidentinnen oder Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission dürfen nicht der gleichen Fraktion angehören.*

Der Verfassungsauftrag der Oberaufsicht wird beim Bund und in allen Kantonen durch speziell dazu legitimierte Kommissionen des Parlamentes wahrgenommen. Die häufigste Kombination ist dabei die in Basel-Stadt praktizierte Aufteilung der Finanzaufsicht auf eine Finanzkommission (FKom) und die übrigen Aufgaben auf eine Geschäftsprüfungskommission (GPK).

Die Zahl der Oberaufsichtskommissionen (OAK) variiert von Kanton zu Kanton. In einzelnen Kantonen (ZG, TI) sind die beiden Funktionen bei einer Kommission zusammengefasst, in anderen Kantonen (ZH: 5 OAK; BE: 4 OAK) ist die Oberaufsicht breiter aufgefächert.

Die Vorbereitung der Beratung des Budgets ist dagegen nicht eine Oberaufsichtsaufgabe, sondern betrifft die Ausübung der parlamentarischen Finanzhoheit. Damit gehört der Beschluss des Budgets vom Charakter her zu den Gesetzgebungsaufgaben des Grossen Rates, auch wenn es sich beim Budget formell nicht um ein Gesetz handelt. Vgl. dazu auch §§ 88 und 90 KV.

Zu den besonderen Aufgaben der beiden Oberaufsichtskommissionen vgl. unten § 68 (Finanzkommission) und § 69 (Geschäftsprüfungskommission).

Zu Abs. 1:

Die Kombination FKom / GPK findet man bereits in den Grossratsreglementen von 1877 und 1891 als "Rechnungskommission" und "Prüfungskommission" mit einer Aufgabenteilung an diese Gremien.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> § 67 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> § 27 GR-Reglement vom 28.11.1891: "Die Prüfungskommission hat die Verwaltungsberichte des Regierungsrates, des Appellationsgerichtes und der Behörden

In der GO[1975] wird die Rechnungskommission neu als Finanzkommission bezeichnet. Die Prüfungskommission wurde erst Ende der 90-er Jahre in Geschäftsprüfungskommission umbenannt.<sup>3</sup>

Zu Abs. 2 und 3:

Mit diesen Bestimmungen soll verhindert werden, dass der Präsident oder die Präsidentin der Finanzkommission politisch zu nahe bei der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Finanzdepartements steht. Die etwas umständliche Formulierung bringt zum Ausdruck, dass die Mitglieder des Regierungsrates nicht einer Fraktion des Parlamentes angehören (personelle Gewaltenteilung). Zu Frage des Status von Mitgliedern des Regierungsrates in den Fraktionen vgl. oben Ausführungen zu § 13 Abs. 2 GO.

Usanzgemäss stellen die beiden grössten Fraktionen auf der linken bzw. auf der rechten Ratsseite die Präsidien der GPK und der FKom.<sup>4</sup>

---

*der Landeskirchen zu prüfen und ist berechtigt, bei den betreffenden Stellen und Verwaltungen die erforderliche Auskunft zu verlangen. Die Rechnungskommission hat den Voranschlag über Einnahmen und Ausgaben des nächsten Jahres und die entsprechende Staatsrechnung samt den übrigen dem Grosse Rate zur Genehmigung vorzulegenden Rechnungen zu prüfen und ist befugt, die öffentlichen Kassen zu revidieren."*

<sup>3</sup> Siehe hierzu Bericht 8720 der GPK vom 11.11.1996 und Bericht 8816 des Ratsbüros vom 20.04.1998

<sup>4</sup> In der Amtsdauer 2001/2005 war Daniel Wunderlin (SP) Präsident der FKom und als Vorsteher des Finanzdepartements amtierte Ueli Vischer (LDP). Am 11.02.2004, ein Jahr vor Ablauf der Amtsdauer 2001/2005, wählte der Grosse Rat Hanspeter Gass (FDP) als Präsidenten der GPK. Nach den Gesamterneuerungswahlen vom Herbst 2004 übernahm Regierungsrätin Eva Herzog (SP) die Leitung des Finanzdepartements, worauf der Präsident der GPK (Gass) in der neuen Amtsdauer 2005/2009 Präsident der FKom wurde und das Präsidium der GPK an die SP (Jan Goepfert) ging.

**§ 68<sup>1</sup> Finanzkommission**

Abs. 1 *Die Finanzkommission prüft in Kenntnis der Berichte und Anträge der Sachkommissionen die Planungsberichte, das Budget, den Jahresbericht sowie die übrigen, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegenden Rechnungen und Jahresberichte. Sie erstattet unter Berücksichtigung der Berichte der Sachkommissionen zu den hier aufgeführten Geschäften ihren eigenen Bericht. Falls die Finanzkommission den Anträgen der Sachkommissionen zu den Planungsberichten, dem Budget und dem Jahresbericht nicht folgt, kann sie im Plenum eigene Anträge stellen.*

Die aktuelle Fassung von § 68 GO aus dem Jahr 2012 lehnt sich an das neue FHG an, welches die früheren Dokumente "Staatsrechnung" und "Verwaltungsbericht" neu im "Jahresbericht" zusammenfasst.

Die Kompetenz der Sachkommissionen, Mitberichte zum Budget und zur Jahresrechnung einzubringen, wurde mit der Schaffung der Sachkommissionen im Jahr 2000 eingeführt.<sup>2</sup>

Vom Recht der Sachkommissionen, der Finanzkommission Mitberichte zum Budget und zur Jahresrechnung zu liefern, wird mit Ausnahme des Mitberichts der BKK zum Globalbudget der kantonalen Museen heute kaum mehr Gebrauch gemacht. Auch die UVEK verzichtet seit einigen Jahren auf einen schriftlichen Mitbericht zum Globalbudget "Öffentlicher Verkehr" und berichtet allenfalls mündlich sowohl beim Budget als auch bei der Jahresrechnung.<sup>3</sup>

Die Finanzkommission hat 2006 ein Vademecum verabschiedet, das sich aber ausschliesslich zur Kommunikation über die Kommissionsarbeit nach aussen äussert.<sup>4</sup>

Zu den weiteren Aufgaben der Finanzkommission gemäss FHG und FHV vgl. Ausführungen zu den §§ 36 und 37 GO (Budget und Jahresbericht).

---

<sup>1</sup> § 68 in der Fassung von Abschn. VI. Ziff. 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 14.03.2012 (wirksam seit 1. 4. 2012, SG 610.100; Geschäftsnr. 11.1273).

<sup>2</sup> Zwischenbericht 9009 der Reformkommission I vom 08.09.2000 (Geschäft 00.6623), S. 6ff.

<sup>3</sup> § 71 Abs. 1 lit. b GO weist den Sachkommissionen die Aufgabe zu, zu bestimmten Geschäften Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Das Mitberichtsverfahren beruht gemäss Gesetz nicht auf Freiwilligkeit. Dieser Meinung war offenbar auch die seinerzeitige Reformkommission (Bericht 9009, S. 21): "Die Sachkommissionen verfassen je zu ihrem Sachbereich einen Bericht zuhanden des Plenums. Nach Vorliegen der Berichte der Sachkommissionen behandelt die Finanzkommission Politikplan, Budget, Jahresbericht und Jahresrechnung." Von Freiwilligkeit oder einer Möglichkeit, auf Berichterstattung und Antragstellung zu verzichten, ist hier nicht die Rede.

<sup>4</sup> Internes Papier, nicht publiziert.

**§ 69    Geschäftsprüfungskommission**

- Abs. 1    Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt und vertritt den Grossen Rat in der Oberaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung.*
- Abs. 2    Zu diesem Zweck führt sie gemäss Auftrag des Grossen Rates oder aufgrund ihres eigenen Beschlusses Erhebungen durch und berichtet dem Grossen Rat über ihre Feststellungen.*
- Abs. 3    Sie prüft die Jahresberichte des Regierungsrates sowie die Berichte des Gerichtsrates und der Gerichte und erstattet dem Grossen Rat darüber ihren Bericht. Sie bringt dem Grossen Rat die Berichte der oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) sowie der oder des Datenschutzbeauftragten separat zur Kenntnis.<sup>1</sup>*
- Abs. 4    Die Geschäftsprüfungskommission hat das Recht zur Einsicht in sämtliche staatlichen Akten, wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.*
- Abs. 5    Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission gehört auch die Behandlung von Fragen der rechtlichen und gesellschaftlichen Veränderungen zur Gleichstellung von Frau und Mann sowie grundsätzliche Fragen der Personalpolitik.*

**Parl. Geschäftsprüfungskommissionen im Allgemeinen**

Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) sind aus Mitgliedern der Parlamente gebildete ständige Parlamentskommissionen.

Ihre Aufgabe besteht in der politischen Oberaufsicht über die Exekutive und die Verwaltung auf Bundesebene sowie in Kantonen und Gemeinden. Die Befugnisse einer GPK betreffend Akteneinsicht und Personenbefragung gehen weniger weit als diejenigen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK).

Generell ist die parlamentarische Oberaufsicht neben der Legislativfunktion und der Budgethoheit die dritte Hauptaufgabe des Parlaments und hat zwei wesentliche Funktionen: Einerseits zwingt sie die Regierung zur Rechenschaftsablage, andererseits soll sie dazu dienen, das Vertrauen in die Regierung und die Verwaltung zu erhalten und zu stärken.

Die GPK (des Bundes und der Kantone) haben mehrere Aufgaben. Einerseits haben sie die Funktion der Kontrolle darüber, ob die Exekutive ihren Vollzugs- und Staatsleitungsfunktionen nachkommt und sie machen auf allfällige Mängel

---

<sup>1</sup> Fassung vom 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018 (KB 09.12.2017), Bericht Ratsbüro 17.5307.01

in der Gesetzgebung in Bezug auf die Vorgaben für den Vollzug durch die Exekutive aufmerksam; so geschehen z.B. beim Bund in Bezug auf die Frage, ob die gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit die Anforderungen des Legalitätsprinzips betreffend die Bestimmtheit der gesetzlichen Vorschriften erfüllen bzw. in Bezug auf die tatsächliche Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren auch bei der Vergabe von Aufträgen in der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>2</sup>

Der Aufgabenkatalog der GPK des Bundes gilt sinngemäss auch für die Oberaufsichtskommissionen der Kantone und Gemeinden.

Zur Eingrenzung der Oberaufsicht führt Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes ParlG<sup>3</sup> aus: "Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen."

### **Zu § 69 GO im Kanton Basel-Stadt im Besonderen**

Zu Abs. 1 - 3:

Für die Ausführung der Aufträge, welche die GPK vom Gesetzgeber gemäss Abs. 1 - 3 erhält, hat sich die GPK eine Wegleitung<sup>4</sup> gegeben. Gemäss dieser Wegleitung hat die GPK die Aufgabe, die Rechtmässigkeit, Angemessenheit, Verhältnismässigkeit, Transparenz, Berechenbarkeit, Bürgerfreundlichkeit sowie die Effizienz staatlichen Handelns zu überprüfen. Die GPK verfolgt das Ziel, das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliche Institutionen zu stärken und sie ist bestrebt, politischen Handlungsbedarf frühzeitig zu erkennen und die notwendigen Massnahmen anzuregen.

Zudem hat die GPK in dieser Wegleitung Kriterien für die Ausübung des Oberaufsichtsrechts definiert und das Verhältnis zu Regierungsrat und Verwaltung sowie zur Ombudsstelle, zur Finanzkontrolle und zur Datenschutzstelle formuliert.

Die GPK kann gemäss Abs. 2 entweder im Auftrag des Grossen Rates oder aufgrund eines eigenen Beschlusses - was die Regel ist - Erhebungen durchführen. Jedes Kommissionsmitglied kann der Gesamtkommission ein Thema zur Behandlung unterbreiten. Bei Aufsichtseingaben von Grossratsmitgliedern oder Drittpersonen entscheidet die Gesamtkommission, ob es sich um ein GPK-relevantes Thema handelt. Die definitive Erledigung

---

<sup>2</sup> PHILIPP MÄDER, Was kann eine GPK?, in: Jusletter 15.08.2011 [jusletter.weblaw.ch/juslissues/2011/627.html](http://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2011/627.html) [Abgriff 08.05.2020]

<sup>3</sup> SR 171.10

<sup>4</sup> Vademecum; Interne Wegleitung für die Arbeit der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 31.08.2016 (nicht öffentlich; die vorstehend formulierte Zusammenfassung wurde vom Präsidenten der GPK am 27.11.2019 genehmigt).

eines Geschäftes erfolgt aufgrund eines Beschlusses der Gesamtkommission.

Die Unterscheidung in Abs. 3 zwischen "Jahresberichte des Regierungsrates sowie die Berichte des Gerichtsrates und der Gerichte" und "Berichte der oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) sowie der oder des Datenschutzbeauftragten" liegt darin, dass Inhalt und Struktur des Jahresberichts des Regierungsrates in § 37 GO sowie auch in § 19 FHG vorgegeben werden, dass hingegen die Struktur der Berichte der übrigen Dienste dagegen weniger eng gefasst sind, gegebenenfalls über konkrete Fälle berichten und Spielraum für kreative Berichterstattung lassen.

Zu Abs. 4:

Wie weit darf die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament gehen? Wann ist Kontrolle begründete demokratische Aufsicht und wann wird sie zur unzulässigen Einmischung der einen Gewalt in die Belange einer anderen?

Bei verschiedenen Gelegenheiten sind vom RR und der GPK zu diesen Fragen unterschiedliche Auffassungen vertreten worden. Die Diskussionen entzündeten sich in der Regel an der Frage nach Sinn und Bedeutung dieses Absatzes, welcher der GPK das Recht zur Einsicht in sämtliche staatliche Akten einräumt, soweit nicht "schwerwiegende private oder öffentliche Interessen"<sup>5</sup> entgegenstehen. Von besonderer Bedeutung ist dabei regelmässig die Frage nach der Zulässigkeit der so genannten begleitenden Kontrolle durch die GPK.

2009 hat der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartementes ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Frage zu klären, ob die GPK berechtigt sei, in Akten laufender Geschäfte des Regierungsrates und der Verwaltung Einsicht zu nehmen.<sup>6</sup> Die Gutachter kommen dabei zum Schluss, "*dass Geschäftsprüfungskommissionen nicht nur zu nachträglicher, sondern wie hiervoor erwähnt grundsätzlich auch zu begleitender Kontrolle befugt sind. Diese mitschreitende Oberaufsichtstätigkeit darf jedoch nur unter Berücksichtigung von übergeordneten Verfassungsprinzipien, des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips, also sachlich begründet und zurückhaltend, wahrgenommen werden.*"

---

<sup>5</sup> Zum Begriff "schwerwiegende private oder öffentliche Interessen" siehe insbesondere PETER HÄBERLE: Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006

<sup>6</sup> FELIX HAFNER und CHRISTOPH MEYER: Rechtsgutachten betreffend Berechtigung der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, in Akten laufender Geschäfte des Regierungsrates und der Verwaltung Einsicht zu nehmen. Das Rechtsgutachten kann beim Parlamentsdienst des Grossen Rates eingesehen werden. Es ist auch Bestandteil der Schriftenreihe JSD, Bezugsquelle: Bibliothek JSD.

Zu Abs. 5:

Die Zuständigkeit für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann sowie für grundsätzliche Fragen der Personalpolitik wurde am 08.11.2000 in den Aufgabenkatalog der GPK eingefügt. *"Zur parlamentarischen Arbeit gehören auch Aufgaben, die sich nicht eindeutig einzelnen Sachbereichen zuordnen lassen, sondern Querschnittsaufgaben darstellen. Dazu gehören insbesondere das "Gender Mainstreaming" (Erarbeitung neuer Strategien zur Gleichstellungsthematik) sowie Fragen der grundsätzlichen Ausgestaltung der Personalpolitik. Diese Aufgaben sollen in Zukunft vermehrt von der GPK wahrgenommen werden."*<sup>7</sup> Die Vorberatung von Gesetzesvorlagen zu diesen Themen obliegt aber den jeweils zuständigen Sachkommissionen.

Zu den weiteren Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission gemäss FHG und FHV vgl. Ausführungen zu § 37 GO (Jahresbericht).

---

<sup>7</sup> Zwischenbericht 9009 der Reformkommission I vom 08.09.2000 (Geschäft 00.6623), S. 18.



**b) Sachkommissionen****§ 70 <sup>1</sup> Bestand und Zusammensetzung**

*Abs. 1 Der Grosse Rat bildet weitere ständige Kommissionen von je dreizehn Mitgliedern, denen Geschäfte aus einem bestimmten Sachbereich regelmässig zur Prüfung und Antragstellung zugewiesen werden.*

Die Parlamente des Bundes und der Kantone haben bis vor wenigen Jahren zur Vorberatung von Geschäften Ad-hoc-Kommissionen oder Spezialkommissionen bestellt. Die Frage, ob themenbezogene Sachkommissionen das parlamentarische Wissen und damit das Parlament als Ganzes stärken könnten, stand beim Bund im Zuge der Reformbestrebungen der 1960-er Jahre (Aufarbeitung der Mirage-Affäre) erstmals zur Diskussion. Verschiedene Reformvorhaben scheiterten beim Bund 1978 und wiederum 1984.<sup>2</sup>

1991 reformierte die Bundesversammlung das Kommissionensystem. In jedem Rat wurden neben den FKom und der GPK zehn ständige Kommissionen geschaffen, welche einen bestimmten Sachbereich der Bundespolitik abdeckten. Spezialkommissionen wurden nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt. Die Schaffung der Sachkommissionen erfolgte zunächst auf Ebene der Geschäftsreglemente der beiden Kammern und erhielt dann im revidierten Parlamentsgesetz 2002 eine Verankerung auf Gesetzesesebene.<sup>3</sup>

Nachdem die Erfahrungen des Bundes mit der Neukonzeption der Kommissionen mehrheitlich positiv gewesen waren, setzte die Bildung von Sachkommissionen auch in den Kantonen ein, meist nach einem ähnlichen Muster wie beim Bund, allerdings mit meist deutlich weniger Kommissionen. Vorreiter in der deutschsprachigen Schweiz war der Kanton Solothurn.<sup>4</sup>

Der Zürcher Kantonsrat folgte 1998 mit der Änderung des Kantonsratsgesetzes. Heute arbeitet gut die Hälfte der Kantonsparlamente mit themenbezogenen Sachkommissionen (ZH, BE, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, GR, AG, TI, VD, VS und GE), während z.B. der Gemeinderat der Stadt Zürich

<sup>1</sup> § 70 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> vgl. [GRAF], Art. 42, Rz 10-16

<sup>3</sup> Art. 42 ParlG

<sup>4</sup> 1991 gab es in Solothurn bereits ständige Sachkommissionen. Diese waren allerdings relativ klein (nur je 7 Mitglieder bei einem Rat von 144 Mitgliedern), weshalb trotzdem wegen der breiteren politischen Abstützung häufig grössere Spezialkommissionen eingesetzt wurden. 1992 wurden die ständigen Kommissionen dann personell erweitert (15er-Kommissionen) und Spezialkommissionen wurden danach nur noch ganz selten und nur für grosse Vorlagen (z.B. Spitalneubau) eingesetzt. (§ 34 Geschäftsreglement SO: "Für Vorlagen von besonderer Bedeutung, deren Vorberatung voraussichtlich mehr als drei Sitzungen erfordert, kann die Ratsleitung Spezialkommissionen einsetzen").

seine Sachkommissionen departemental organisiert (siehe unten).

Im Zusammenhang mit der Parlamentsreform im Kanton Bern hörte die vorberatende Kommission des bernischen Grossen Rates 2011 Vertreter mehrerer Kantonsparlamente mit Sachkommissionen an (GR, BS, ZH, AG, VD). Das Ergebnis zu Vor- und Nachteilen von Sachkommissionen veröffentlichte sie in einem Bericht:<sup>5</sup>

**Vorteile** des Systems ständiger Sachkommissionen

Mehr Gewicht gegenüber der Regierung/Emanzipation von der Regierung; parlamentseigene Experten und damit Unabhängigkeit vom Wissen von Exekutive und Verwaltung; Professionalität, Erfahrung und Effizienz; Aufbau von Fachwissen; Kontinuität und Konstanz in der Kommissionsarbeit; Möglichkeit, Lücken in der regierungsrätlichen Strategie zu entdecken; Flexibilität in der Reaktion auf aktuelle Geschehnisse; konstante parlamentarische Ansprechpartner; Konstanz in der Besetzung und im Präsidium; bessere Nutzung der Stärken der Kommissionsmitglieder; Professionelles Kommissionspräsidium; regelmässiger Sitzungsrhythmus / vereinfachte Terminplanung.

**Nachteile** des Systems ständiger Sachkommissionen

Koordinationschwierigkeiten sowie Auseinandersetzung bei finanzpolitischen Fragen zwischen Finanz- und Sachkommission; zeitliche Belastung durch Kommissionsarbeit; Informationsvorsprung der Kommissionsmitglieder gegenüber Fraktion und Rat; grössere Attraktivität der Sachkommissionen gegenüber Aufsichtskommissionen; geringere Möglichkeit, Experten bei speziellen Sachfragen beizuziehen; Risiko der Nähe zwischen Kommissions- und zuständigen Regierungsmitgliedern; Risiko einer Schattenregierung, wenn die Rolle der Kommissionsmitglieder verkannt wird (wurde aber kaum so erlebt).

Die meisten Parlamente haben sich dafür entschieden, die thematische Gliederung der Sachkommissionen nicht entlang der Zuständigkeiten der Mitglieder der Regierung (departemental) festzulegen, sondern nach sachlich und logisch zusammenhängenden Themen. Da die Regierung ihre Verwaltung in den meisten Kantonen ohne Genehmigung durch die Parlamente gliedern und restrukturieren kann, soll das Parlament in seiner Organisation nicht an die Struktur der Verwaltung gebunden sein. In Parlamenten mit departemental organisierten Sachkommissionen (z.B. Gemeinderat der Stadt Zürich) kann die Regierung bis zu einem gewissen Grad steuern, welche Kommission welches Geschäft vorberaten soll (was taktisch von Bedeutung sein kann), wobei das Ratsbüro und letztlich der Gemeinderat abschliessend entscheiden.

---

<sup>5</sup> Der Grosse Rat des Kantons Bern: Protokolle der Anhörungen der Kommission Parlamentsrechtsrevision. Siehe <https://tinyurl.com/be-parlref2012> (134 Seiten)

## Die Sachkommissionen in Basel-Stadt

Die Reformkommission I schrieb 2000 in Ihrem Bericht: "*Die neu definierten Funktionen und Aufgaben des Grossen Rates bei der Planung, Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit verlangen eine starke Ratsleitung, eine neue Zuteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an die Kommissionen und die Bereitstellung einer Infrastruktur für die fachliche Unterstützung der Arbeit der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, der Kommissionen und der Ratsleitung. Dies ist unabdingbar, um den Milizcharakter des Parlamentes auch im 21. Jahrhundert aufrecht zu erhalten.*

*Um diese Ziele zu erreichen, sollen - als erster Schritt - für alle Aufgabenbereiche ständige Sachkommissionen geschaffen werden. Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission sollen wie bisher ihre Aufgaben getrennt wahrnehmen. Die Zusammenarbeit zwischen den Oberaufsichtskommissionen und den ständigen Kommissionen für die einzelnen Aufgabenbereiche ist dabei neu zu regeln. Die Aufgaben des Büros und der übrigen ständigen Kommissionen mit besonderen Aufgaben bleiben unverändert. Für grosse Spezialgeschäfte können weiterhin spezielle ad-hoc Kommissionen gebildet werden."*<sup>6</sup>

Die Sachkommissionen wurden bei der Konstituierung des Grossen Rates im Februar 2001 erstmals eingesetzt.

Die Zahl der Mitglieder der Sachkommissionen wurde anfänglich auf 15 festgelegt. Bei der Totalrevision der Geschäftsordnung 2005 reduzierte der Rat angesichts der Verkleinerung des Grossen Rates die Zahl der Mitglieder auf 11. Nach den Schwierigkeiten bei den Kommissionsbestellungen<sup>7</sup> wurde die Mitgliederzahl mit Wirksamkeit ab Legislatur 2013-2017 auf 13 erhöht.

Der Bestand und die Themen der Sachkommissionen sind in § 43 AB festgelegt. Damit kann der Grosse Rat abschliessend Sachkommissionen schaffen, auflösen und thematisch neu orientieren (analog der freien Departementsorganisation des Regierungsrates).

---

<sup>6</sup> Zwischenbericht 9009 der Reformkommission I vom 08.09.2000 (Geschäft 00.6623), S. 17.

<sup>7</sup> vgl. oben Kommentar zu § 14 Abs. 1 GO

**§ 71 Aufgaben der Sachkommissionen**

- Abs. 1 Die Sachkommissionen haben insbesondere folgende Aufgaben:
- a) Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung an den Grossen Rat zu den ihnen überwiesenen Geschäften,
  - b) <sup>1</sup> Prüfung, Berichterstattung und Antragstellung an den Grossen Rat zu den Planungsberichten, dem Budget und den Jahresbericht in ihrem Aufgabenbereich,
  - c) Koordination mit anderen Kommissionen, die gleiche oder ähnliche Fragen bearbeiten.

Zu lit. a:

Die Antragstellung an den Rat kann mündlich erfolgen, wenn die Kommission den gleichen Antrag stellt, wie der Regierungsrat (oder der Gerichtsrat). Stellt die Kommission einen geänderten Antrag, so hat sie in der Regel einen schriftlichen Bericht vorzulegen.<sup>2</sup>

Die Kommission kann nicht von sich aus beschliessen, einen Ratschlag oder Ausgabenbericht an den Regierungsrat zurückzuweisen oder nicht darauf einzutreten, sondern hat dem Grossen Rat einen entsprechenden Antrag zu stellen. In diesen Fällen ist ein schriftlicher Bericht mit der Begründung des Antrags angezeigt.<sup>3</sup>

Beantragt eine Kommissionsminderheit, auf eine Vorlage nicht einzutreten oder die Vorlage zurückzuweisen, kann sie diesen Antrag mündlich stellen, unabhängig davon, ob die Kommission (Mehrheit) einen schriftlichen Bericht verfasst hat oder nicht.<sup>4</sup>

Lehnt der Grosse Rat den Antrag auf Nichteintreten oder auf Rückweisung ab,

---

<sup>1</sup> § 71 lit. b in der Fassung von Abschn. VI. Ziff. 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 14.03.2012 (wirksam seit 01.04.2012, SG 610.100; Geschäftsnr. 11.1273).

<sup>2</sup> Eine gesetzliche Verpflichtung zur schriftlichen Berichterstattung besteht nicht. Die Bestimmung von § 22 GO, wonach der Grosse Rat seine Beschlüsse entweder aufgrund eines Ratschlags des Regierungsrates oder aufgrund des Berichts einer Kommission fasst (Tertium non datur, d.h. etwas Drittes gibt es nicht), führt dazu, dass das Fehlen eines schriftlichen Berichts einer Kommission Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates bedeutet. Entsprechend wird entweder der Ratschlag / Ausgabenbericht des Regierungsrates traktandiert oder der Bericht des Grossratskommission.

<sup>3</sup> Schriftlicher Nichteintretensantrag der Kommission im Bericht 13.0847.02 der JSSK zum zum revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Ratsprotokoll vom 11.12.2013, S. 1171 ff.

<sup>4</sup> Bericht 11.0636.02 der WAK: Die Kommissionsmehrheit der WAK beantragt, auf den Bericht 11.0636.02 einzutreten. Die Kommissionsminderheit beantragt Nichteintreten. Ratsprotokoll 19.10.2011, S. 787 ff.; ebenso gleichentags Bericht der JSSK 11.0637 und Antrag der Kommissionsminderheit, Ratsprotokoll 19.10.2011, S. 777 ff.

geht das Geschäft mit dem Auftrag zur materiellen Behandlung und inhaltlichen Antragstellung zurück an die Kommission, wobei der Rat bei dieser Gelegenheit das Geschäft einer anderen Kommission zur weiteren Beratung zuweisen kann.

In der Aufzählung der Aufgaben fehlt, dass die Kommissionen von sich aus Themen aufgreifen können ("Selbstbefassungsrecht"). Wegen des Wortes "insbesondere" ist aber die Aufzählung der Aufgaben nicht abschliessender Natur; Eigeninitiativen der Kommissionen sind zulässig, indem sie dem Rat entsprechende Anzüge unterbreiten, vgl. § 45 GO.

Zu lit.b:

Die Antragstellung von Sachkommissionen zu Geschäften, welche gesetzlich einer Obergerichtskommission zugewiesen werden (Budget, Jahresbericht), erfolgen an diese Obergerichtskommission, welche sie in ihren Bericht an den Grossen Rat integriert.

Zu Verfahrensfragen vgl. auch § 22 GO.

**c) Ständige Kommissionen mit besonderen Aufgaben**

**§ 72 Bestand und Zusammensetzung**

*Abs. 1 Ständige Kommissionen mit besonderen Aufgaben sind:*

- a) Petitionskommission;*
- b) Begnadigungskommission;*
- c) Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft;*
- d) Wahlvorbereitungskommission.*

*Abs. 2 Die in Abs. 1 lit. a bis c genannten Kommissionen bestehen aus neun Mitgliedern. <sup>1</sup>*

*Abs. 3 Die Wahlvorbereitungskommission besteht aus gleich vielen Mitgliedern, wie es Fraktionen gibt, und der Grosse Rat wählt aus jeder Fraktion ein Mitglied in die Wahlvorbereitungskommission. <sup>2</sup>*

Die Ständigen Kommissionen des Grossen Rates haben zum Teil eine langjährige Geschichte. Mit der Schaffung der Sachkommissionen im Jahr 2000 wurden die bisherigen ständigen Kommissionen in zwei Gruppen als Oberaufsichtskommissionen und Ständige Kommissionen mit besonderen Aufgaben gegliedert.

Die **Wahlprüfungskommission** (WPKo) wurde mit der GO-Revision 2006 (wirksam ab Beginn der Legislatur 2009-2013 am 01.02.2009) aufgehoben.

Die WPKo hatte unter anderem Entscheide des Regierungsrates über Wahl- und Abstimmungsbeschwerden vorzubereiten und dem Grossen Rat Antrag zu stellen.<sup>3</sup> Solche Geschäfte wurden nach der Verfassung von 2005 nicht mehr beim Grossen Rat, sondern beim Appellationsgericht anhängig gemacht.

Die weitere gemäss Art. 46 GO[1988] vorgesehene Aufgabe der ehemaligen Wahlprüfungskommission, die parlamentarische Vorberatung und Prüfung der Anträge auf Validierung kantonaler Wahlen, wird seither durch das Ratsbüro wahrgenommen.

---

<sup>1</sup> § 72 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> § 72 Abs. 3 beigefügt durch GRB vom 11.05.2011 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> vgl. Bericht 06.5165.02 der SpezKo zur Umsetzung KV 2005, S. 104

Die nachstehende Tabelle zeigt, welche ständigen Kommissionen zu welchem Zeitpunkt existierten und aus wie vielen Mitgliedern sie bestanden. Die Jahreszahlen verweisen auf Totalrevisionen (\*) oder Teilrevisionen der Geschäftsordnung (bzw. des Geschäftsreglements).

Ständige Kommission	1877 *	1891 *	1908 *	1938 *	1946	1975 *	1988 *	2000	2003	2006 *	2013
Prüfungskommission / Geschäftsprüfungskommission (ab 2000)	7	7	7	7	7	7	7	11	11	11	13
Rechnungskommission / Finanzkommission (ab 1975)	7	7	7	7	9	11	11	11	11	11	13
Petitionskommission / Rekurs- und Petitionskommission (1908 - 38)	7	7	7	7	7	7	7	9	9	9	9
Wahlprüfungskommission		5	5	7	7	7	7	9	9	-	-
Begnadigungskommission						9	9	9	9	9	9
Disziplinarkommission						9	9	9	9	9	9
Wahlkommission Staatsanwaltschaft / Wahlvorbereitungskommission (ab 2003)						9	9	9	9	9	**

\*\* Die Wahlvorbereitungskommission besteht gemäss Abs. 3 seit 2013 aus je einem Mitglied jeder Fraktion.<sup>4</sup>

Im Rahmen einer Teilrevision der GO am 08.11.2017 (Erste Lesung) hat der Grosse Rat Anträge des Ratsbüros sowie Anträge aus dem Plenum, weitere Kommissionen aus je einem Mitglied pro Fraktion zu besetzen und die Zahl der Mitglieder der Petitionskommission zu erhöhen, in einer ungewöhnlich lebhaften Debatte abgelehnt.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Legislatur 2013-2017: 7 Mitglieder; Legislatur 2017-2021: 6 Mitglieder.

<sup>5</sup> Ratsprotokoll 08.11.2017, S. 948 - 954 und S. 962 - 968

**§ 73 Petitionskommission**

*Abs. 1 Die Petitionskommission hat die ihr überwiesenen Petitionen zu prüfen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Sie übermittelt den Petentinnen und Petenten im Auftrag des Grossen Rates die ihnen verfassungsrechtlich zustehende Antwort.*

Die Petitionskommission besteht aus neun Mitgliedern.<sup>1</sup>

Wird eine Petition gleichzeitig dem Regierungsrat und dem Grossen Rat eingereicht und demzufolge zunächst von der Petitionskommission behandelt<sup>2</sup>, holt die Kommission in der Regel beim Regierungsrat eine Stellungnahme ein oder beantragt dem Grossen Rat, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert längstens einem Jahr<sup>3</sup> zu überweisen.

Petitionen zu Gegenständen, für welche der Regierungsrat gemäss Verfassung oder Gesetz abschliessend zuständig ist, beantragt die Kommission in der Regel dem Grossen Rat zur abschliessenden Behandlung an den Regierungsrat zu überweisen.

Die Kommission kann dem Rat auch beantragen, eine Petition als erledigt zu erklären, wenn sie keinen Handlungsbedarf (mehr) sieht.

Der Rat ist frei in seiner Entscheidung, ob er eine Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr oder zur abschliessenden Behandlung überweisen will oder ob er sie selber erledigt.

---

<sup>1</sup> § 72 GO Abs. 1 und 2

<sup>2</sup> vgl. Kommentar zu § 40 Abs. 3 GO, 4. Absatz

<sup>3</sup> vgl. § 34 Abs. 1 AB



**§ 74 Begnadigungskommission**

*Abs. 1 Tätigkeit und Befugnisse der Begnadigungskommission sind im Gesetz über die Begnadigung<sup>1</sup> geregelt.<sup>2</sup>*

Zum Begriff Begnadigung, zur Geschichte des Begnadigungsgesetzes BeG sowie zur Tätigkeit und zu den Befugnissen der Begnadigungskommission siehe oben die Ausführungen zu § 41 GO und allfällige Anmerkungen zu einzelnen Paragrafen im BeG (Autorin: Christine Bürgin).

---

<sup>1</sup> Gesetz über die Begnadigung (BeG, Begnadigungsgesetz) vom 13.12.2007, SG 258.100

<sup>2</sup> Fassung vom 09.09.2015, wirksam seit 25.10.2015 (KB 12.09.2015)

**§ 75 Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft**

*Abs. 1 Tätigkeit und Befugnisse der Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft sind im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt.*

Die Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft (kurz: Disziplinarkommission DisKo) besteht aus neun Mitgliedern.<sup>1</sup>

Die DisKo wurde mit der Änderung des Beamtengesetzes vom 25.04.1968 (wirksam seit 01.07.1968) eingeführt. Mit dieser Änderung wurde ein Amtsenthebungsverfahren für Richterinnen und Richter und Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte geschaffen.

Der damals eingefügte § 81c GO[1938] legte die Zuständigkeit für Verweise und Bussen bis Fr. 500 in die abschliessende Kompetenz der DisKo<sup>2</sup>. Für schwerere Massnahmen (Versetzung, Lohnkürzung, Entlassung) stellte die DisKo dem Grossen Rat Anträge.<sup>3</sup>

Die heutige Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der DisKo findet sich in § 65 GOG (Amtsenthebungsverfahren).<sup>4</sup>

Zu beachten ist bei einem Entscheid des Grossen Rates, dass ein

---

<sup>1</sup> § 72 GO Abs. 1 und 2

<sup>2</sup> Ob eine solche abschliessende Kompetenz heute noch zulässig wäre, ist fraglich (Rechtsweggarantie Art. 29 a BV), auch wenn der Kanton in Ausnahmefällen eine richterliche Überprüfung ausschliessen kann.

<sup>3</sup> SG Band 48 (1966-1968), S. 885f.

<sup>4</sup> Wortlaut § 65 Abs. 1 und 2 GOG (Amtsenthebung):

<sup>1</sup> Der Grosse Rat kann Gerichtspräsidentinnen, Gerichtspräsidenten, Richterinnen und Richter sowie die Mitglieder der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten des Amtes entheben, wenn:

1. die betreffende Person aus medizinischen Gründen dauerhaft an der Aufgabenerfüllung verhindert ist;
2. die betreffende Person wegen eines Verbrechens oder wegen eines mit der Ausübung des Amtes nicht zu vereinbarenden Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist.

<sup>2</sup> Die Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft des Grossen Rates holt die Stellungnahme des Appellationsgerichts sowie des betroffenen Gerichts ein und stellt daraufhin dem Grossen Rat Antrag. Bei Betroffenheit eines oberen Gerichts wird nur die Stellungnahme des entsprechenden Gerichts eingeholt. Bei Betroffenheit der Staatsanwaltschaft wird die Stellungnahme des Regierungsrates und der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft eingeholt.

Amtsenthbungsverfahren ein Zweidrittelmehr der Mitglieder erfordert, dass also 67 Mitglieder des Grossen Rates der Amtsenthebung zustimmen müssen.

Präzedenzfälle sind aus jüngerer Zeit allerdings keine bekannt.

Ausführlich äussert sich der Ratschlag 14.0147.01 des Regierungsrates zur Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 28.05.2014, Seite 49 f. zu den Aufgaben und Befugnissen des Grossen Rates und der DisKo bei Amtsenthebungsverfahren. Insbesondere ist dort auch begründet, weshalb welche Instanz bei welchen Verfahren zuhanden der DisKo Stellungnahmen abzugeben hat. Das Amtsenthebungsverfahren wird vom Grossen Rat durchgeführt, auch wenn es sich um vom Volk oder vom Regierungsrat gewählte Gerichtspräsidentinnen oder Gerichtspräsidenten bzw. Richterinnen oder Richter handelt, da ein solches Verfahren letztlich in die richterliche Unabhängigkeit eingreift und eine gewisse Legitimation braucht, die sich auch in der dafür nötigen Zweidrittelsmehrheit im Grossen Rat spiegelt.<sup>5</sup>

### **Ratsinterne Aufgaben der DisKo**

Bei Fällen der Verletzung der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung innerhalb des Grossen Rates (vgl. oben § 62 GO) kann das Ratsbüro die DisKo beauftragen, den Sachverhalt abzuklären und dem Ratsbüro Antrag zu Massnahmen zu stellen.

Die DisKo wurde in den letzten Jahren im Durchschnitt etwa zweimal pro Amtsdauer vom Ratsbüro beauftragt, den Sachverhalt zu möglichen Vertraulichkeitsverletzungen abzuklären. Diese Aufträge sind in der Geschäftsdatenbank des Grossen Rates nicht dokumentiert, sondern nur aus den Ratsprotokollen (Mitteilungen an den Grossen Rat über den Auftrag und einige Monate später über die Form der Erledigung) ersichtlich.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ratschlag 14.0147.01, S. 50

<sup>6</sup> Präzedenzfälle:

Ratsprotokoll vom 09.03.2005, S. 76

Ratsprotokolle vom 16.01.2008, S. 823 und vom 25.06.2008, S. 381

Ratsprotokoll vom 22.04.2009, S. 164 f.

Ratsprotokolle vom 08.02.2012, S. 7 und vom 06.06.2012, S. 365

Ratsprotokolle vom 09.05.2012, S. 302 und vom 13.03.2013, S. 109

Ratsprotokolle vom 10.12.2014, S. 1079 und vom 03.06.2015, S. 541

**§ 76 Wahlvorbereitungskommission**

- Abs. 1 Wo die Verfassung oder ein Gesetz es vorschreiben, bereitet die Wahlvorbereitungskommission die Wahlen vor, die vom Grossen Rat vorgenommen werden.*
- Abs. 2 Wo es ein Gesetz nicht anders vorschreibt, kann die Kommission für jede zu besetzende Stelle eine oder mehrere Bewerbungen sowie, mit ihrer Zustimmung, auch Personen empfehlen, die sich nicht beworben haben. Wählbar sind Personen, die die gesetzlichen Wahlerfordernisse erfüllen und entweder von der Kommission oder spätestens vier Wochen nach Bekanntgabe des Kommissionsvorschlages von vier Ratsmitgliedern schriftlich vorgeschlagen werden.*
- Abs. 3 Für die Beratungen der Wahlvorbereitungskommission gilt die Geheimhaltung.*

Die Wahlvorbereitungskommission (WVKo) besteht aus je einem Mitglied jeder Fraktion.<sup>1</sup> Ihre Grösse kann deshalb von Legislatur zu Legislatur variieren.

Die Kommission wurde mit der GO 1975 eingeführt, nachdem der Grosse Rat am 22.03.1973 mit 46 Stimmen und sehr vielen Enthaltungen einen neuen Ersten Staatsanwalt gewählt hatte und sich in der Folge im Grossen Rat und in der Öffentlichkeit Unmut breit machte (Anzug Carl Miville und Konsorten betreffend Wahlordnung die die Staatsanwälte<sup>2</sup>). Die Kommission hiess zunächst "Wahlkommission für die Staatsanwaltschaft", ab 1997 "Wahlkommission für den Strafbefehlsrichter und die Staatsanwaltschaft" und ab 2003 Wahlvorbereitungskommission.<sup>3</sup>

Zu Abs. 1:

Wahlen durch den Grossen Rat, für die das Gesetz oder die Verfassung die Antragstellung durch die WVKo nicht vorsehen, finden ohne Mitwirkung der WVKo statt.

Nicht von der WVKo vorbereitet werden demnach die Wahlen in die Organe des Grossen Rates (Wahlvorschläge: Fraktionen), in die staatsvertraglichen Gremien (Wahlvorschläge: Ständige Kommissionen, vgl. § 14 Abs. 1<sup>bis</sup>) und in die ratsexternen Gremien (Wahlvorschläge: Fraktionen). Die Wahl der Leitung des Parlamentsdienstes wird ebenfalls nicht von der WVKo, sondern vom Ratsbüro vorbereitet (vgl. § 2 Reglement über den Parlamentsdienst).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> § 72 GO Abs. 3 (1975 - 2013 bestand die Kommission aus neun Mitgliedern).

<sup>2</sup> ausführlich in: Bericht 7147 der GR-Kommission vom 13.03.1975, S. 25-28

<sup>3</sup> Bericht 9236 der JSSK vom 02.04.2003, S. 3

<sup>4</sup> SG 152.400

Ebenfalls nicht von der WVKo vorgeschlagen werden die nicht vom Grossen Rat gewählten richterlichen Behörden: die Gerichtspräsidien (Volkswahl) und die vom Regierungsrat eingesetzten Spezialgerichte<sup>5</sup> (Zwangsmassnahmen-gericht, Jugendgericht, Gericht für fürsorgliche Unterbringungen, Behörde für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Arbeitsgericht und die Schlichtungsbehörden gemäss § 6 Gerichtsorganisationsgesetz [GOG]).

Aktuell von der WVKo vorbereitet werden die Wahlen der acht folgenden Instanzen und Gerichtsbehörden:

- Die 79 Mitglieder der vier kantonalen Gerichte (§ 20 Abs. 3 GOG):
  - Appellationsgericht (14 Mitglieder, § 18 in Verbindung mit § 12 GOG);
  - Zivilgericht (20 Mitglieder, § 69 ff. GOG);
  - Strafgericht (30 Mitglieder, § 75 ff. GOG);
  - Sozialversicherungsgericht (15 Mitglieder, § 81 ff. GOG)
- Der Ombudsmann bzw. die Ombudsfrau (§ 2 Ombudsman-Gesetz)<sup>6</sup>
- Der oder die Datenschutzbeauftragte (§ 39 Abs. 2 Informations- und Datenschutzgesetz IDG)<sup>7</sup>
- Die Leitung der Finanzkontrolle (§ 4 Abs. 2 Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz)<sup>8</sup>
- Die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft (Erster Staatsanwalt bzw. Erste Staatsanwältin sowie Leitende Staatsanwälte/Staatsanwältinnen)<sup>9</sup>

Zu Abs. 2

Die gesetzlichen Wahlerfordernisse sind in den jeweiligen Spezialgesetzen festgelegt (s. oben). § 13 GOG bindet das Amt der Richterinnen und Richter ausserdem an das kantonale Stimmrecht (Inhaberinnen und Inhaber einer Professur an der juristischen Fakultät der Universität Basel mit Wohnsitz im Kanton sind als Richterinnen oder Richter wählbar, auch wenn sie das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen)<sup>10</sup>. Für die Wählbarkeit als Richterin oder Richter des Appellationsgerichts gelten die gleichen Voraussetzungen wie für

---

<sup>5</sup> § 5 GOG und § 20 Abs. 2 GOG

<sup>6</sup> G betr. die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau / Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt, SG 152.900

<sup>7</sup> SG 153.260, vgl. hierzu Praxiskommentar zum IDG, Beat Rudin / Bruno Baeriswyl

<sup>8</sup> SG 610.200

<sup>9</sup> § 21 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz GOG (SG 154.100)

<sup>10</sup> § 13 Abs. 2 GOG

die Gerichtspräsidien (juristischer Abschluss).

In das Sozialversicherungsgericht als Richterin oder Richter wählbar ist, wer über eine abgeschlossene Hochschulausbildung in Jurisprudenz, Medizin, Pflegewissenschaften, Sozialarbeit oder eine andere für das Gericht geeignete Hochschulausbildung oder über eine gleichwertige Berufserfahrung verfügt<sup>11</sup>.

Für die Wählbarkeit als Richterin oder Richter des Strafgerichts und des Zivilgerichts gelten ausser dem kantonalen Stimmrecht keine weiteren Voraussetzungen.<sup>12</sup>

Die Bestimmung in Abs. 2, dass zusätzliche Wahlvorschläge spätestens vier Wochen nach Bekanntgabe des Kommissionsvorschlages eingehen müssen, führt dazu, dass die übliche Frist von drei Wochen für die Zustellung von Unterlagen für eine Plenumsitzung<sup>13</sup> im Falle der Wahlvorschläge der WVKo auf vier Wochen ausgedehnt ist.

Gegenvorschläge aus der Mitte des Rates sind eher selten (Präzedenzfall 2012, Gesamterneuerung der Gerichte<sup>14</sup>). Sie führen aber automatisch zu einer geheimen Wahl, weil dann in der Regel mehr Wahlvorschläge vorliegen, als Stellen zu besetzen sind.

Zu Abs. 3

Die WVKo ist die einzige ständige Kommission, deren Beratungen und Protokolle von Gesetzes wegen der Geheimhaltung unterliegen. Eine Verletzung der Geheimhaltung besteht dann, wenn aus der Beratung oder den Protokollen der WVKo Personendaten oder Sachverhalte bekannt werden, welche nicht im Kommissionsbericht oder im Votum der Kommission im Plenum enthalten sind. Die Geheimhaltung dient in erster Linie dem Schutz von Personen, welche sich für eine Funktion beworben haben, aber von der Kommission nicht vorgeschlagen wurden.

Die Verletzung der Geheimhaltung ist ein Officialdelikt und muss entsprechend § 35 EG StPO<sup>15</sup> der Staatsanwaltschaft angezeigt werden.

---

<sup>11</sup> § 16 GOG

<sup>12</sup> In einigen Kantonen sind als Mitglieder der Gerichte aller Stufen nur noch Juristinnen und Juristen wählbar. Der Kanton ZH hat 2015 die Definition der juristischen Ausbildung an ein Bundesgesetz geknüpft: "Wählbar [...] ist, wer ein juristisches Studium gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23.06.2000 (BGFA) abgeschlossen hat". (§ 8 Abs. 2 GOG-ZH).

<sup>13</sup> § 20 AB

<sup>14</sup> Ratsprotokoll 12.09.2012, S. 517, 519, 533

<sup>15</sup> SG 257.100: Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung

### **III. Besondere Kommissionen**

#### **§ 77 Bestand**

*Abs. 1 Besondere Kommissionen sind die Parlamentarische Untersuchungskommission, die Spezialkommissionen und die staatsvertraglichen Gremien.<sup>1</sup>*

Zu den Parlamentarischen Untersuchungskommissionen s. unten §§ 78 - 81 GO; zu den Spezialkommissionen s. unten §§ 82 - 84a GO.

Die staatsvertraglichen Gremien sind die interparlamentarischen Obergerichtskommissionen für gemeinsame Institutionen mit anderen Kantonen. Sie nehmen diesen Institutionen gegenüber die wichtige Obergerichtsfunktion wahr, die so nur kantonsübergreifend möglich ist.

Damit auch die bestehenden trinationalen Staatsvertragsorgane, die keine Obergerichtsfunktion wahrnehmen, mit eingeschlossen sind (Districtsrat TEB, Oberrheinrat), wurden 2017 die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (IGPKs) und die trinationalen Gremien unter den Besonderen Kommissionen in die §§ 77 ff. GO als eigenes Unterkapitel aufgenommen. Dabei wurde die offene Formulierung "staatsvertragliche Gremien" gewählt, damit allfällig hinzukommende Staatsverträge in Zukunft ebenfalls darunter subsumiert werden können.<sup>2</sup>

Aktuell (2019) bestehen acht staatsvertraglichen Gremien, an denen der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beteiligt ist.

#### **Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen IGPK**

Den drei bilateralen IGPK (Universität, Kinderspital, Rheinhäfen) und der IPK Fachhochschule NWCH sind in den jeweiligen Staatsverträgen vergleichbare Rechte und Pflichten zugewiesen:

- Überprüfung des Vollzugs des Staatsvertrages
- Kenntnisnahme Jahres- und Revisionsbericht und Berichterstattung an die Parlamente der Kantone
- Recht auf umfassende und rechtzeitige Informationen durch die Institutionen
- Anträge zur Änderung des Staatsvertrages oder besondere oberaufsichtsrechtliche Massnahmen

---

<sup>1</sup> Fassung vom 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018 (KB 09.12.2017, Geschäft 17.5307)

<sup>2</sup> Bericht 17.5307.01 des Ratsbüros, S. 7

- Akteneinsichtsrecht (nur Häfen und FHNW)
- Aufträge an Finanzkontrollen der Vertragskantone (nur Universität, Kinderspital, FHNW)

Die IGPK der Polizeischule Hitzkirch (IPH) hat einen von den anderen staatsvertraglichen Gremien formal etwas abweichenden Aufgabenkatalog. Sie prüft gemäss § 16 des Staatsvertrags die Ziele und deren Verwirklichung, die mehrjährige Finanzplanung, die Kosten- und Leistungsrechnung und den Bericht der externen Buchprüfungsstelle. Sie besitzt Akteneinsichtsrecht und kann Organe, Mitarbeitende, Auszubildende und Auszubildende der IPH anhören. Sie erstellt zu Handen der Legislative der Konkordatsmitglieder jährlich einen Bericht über ihre Prüftätigkeit und kann der Konkordatsbehörde Empfehlungen abgeben.

Details: [www.iph-hitzkirch.ch](http://www.iph-hitzkirch.ch)

Die Zusammensetzung der IPGK ist unterschiedlich

IGPK Universität Basel (BS, BL)

Grundlage: Staatsvertrag vom 27.06.2006 (SG 442.400), § 20

Mitglieder: 14; BS: 7; delegiert von GPK (2), FKom (2), BKK (3)

IGPK Kinderspital beider Basel UKBB (BS, BL)

Grundlage: Staatsvertrag vom 22.01.2013 (SG 331.300), § 11

Mitglieder: 14; BS: 7; delegiert von GPK (2), FKom (2), GSK (3)

IGPK Schweizerische Rheinhäfen (BS, BL)

Grundlage: Staatsvertrag vom 20.06.2006 (SG 955.400), §§ 37-39

Mitglieder: 10; BS: 5; delegiert von GPK (1), FKom (1), WAK (3)

IPK Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW (BS, BL, SO, AG)

Grundlage: Staatsvertrag vom 09.11.2004 (SG 428.100), § 16

Mitglieder: 20; BS: 5; delegiert von GPK (1), FKom (1), BKK (3)

IGPK Polizeischule Hitzkirch IPH (elf Kantone)

Grundlage: Konkordat vom 25.06.2003 (SG 510.700), § 14 ff.

Mitglieder: 22; BS: 2; delegiert von GPK (1), FKom (1).



## **Trinationale Staatsvertragsgremien**

### **a) Oberrheinrat (ORR)**

Grundlage: Vereinbarung zur Gründung des Oberrheinrates vom 16.12.1997 (Gesetzensammlung BL, Erlass 148.12), Art. 3

Mitglieder: 81; BS: 3 sowie ein Ersatzmitglied, gewählt durch den Grossen Rat aus der Mitte und auf Vorschlag der RegioKo.

### **b) Districtsrat**

Grundlage: Grossratsbeschluss betreffend Gründung des Trinationalen Eurodistricts Basel und Wahl der Vertreter des Grossen Rates im Districtsrat vom 14.12.2006.<sup>3</sup>

Seit 2007 ist die trinationale Agglomeration Basel im Trinationalen Eurodistrict Basel organisiert. Dessen politischer Beirat, das "Parlament", ist der 50-köpfige Districtsrat, der rund vier Mal pro Jahr tagt. Der Grosse Rat wählt sieben Mitglieder aus der RegioKommission in den Districtsrat.

## **Weitere regionale und interkantonale Gremien**

### **Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz (IPK NWCH)** (Kantone BS, BL, AG, SO, BE)

Grundlage: Staatsvertrag vom 07.12.1978 (SG 118.430)

Mitglieder: 15; BS: 3; das Ratsbüro delegiert jährlich die drei Mitglieder (in der Regel Ratspräsidentin/Ratspräsident, Statthalter/Statthalterin, letztjähriges Ratspräsidium<sup>4</sup>) sowie den Arbeitsausschuss (drei weitere Mitglieder des Grossen Rates). Das Präsidium der IPK NWCH, welches auch den Vorsitz des Arbeitsausschusses innehat, wechselt alle zwei Jahre im Turnus SO-BL-AG-BS-BE jeweils auf Jahresanfang. In den Jahren 2020 und 2021 liegt das Präsidium beim Grossen Rat Basel-Stadt.

Die IPK NWCH organisiert gemäss § 5 des Staatsvertrags jährlich am vierten Freitag im Oktober eine Tagung zu einem die Parlamente der Nordwestschweiz interessierenden Thema.

Details zur IPK NWCH s. Internetseite des Landrats BL: [www.baselland.ch](http://www.baselland.ch) >> Politik und Behörden >> Landrat / Parlament >> Diverses >> Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz [17.11.2019]

---

<sup>3</sup> Kantonsblatt vom 16.12.2006

<sup>4</sup> Wenn der Präsident/die Präsidentin des Grossen Rates am Ende des Präsidialjahres zurücktritt, delegiert das Ratsbüro ein anderes Mitglied.

### **Interkantonale Legislativkonferenz**

Die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) versteht sich als der Dachverband der kantonalen Parlamente und stellt eine Plattform für Information, Austausch und Zusammenarbeit der Kantonsparlamente dar. Die ILK ist als Verein organisiert und ist nicht ein staatsvertragliches Gremium im Sinne von § 77 GO.

Ausgelöst wurde die Schaffung der ILK durch die Probleme, die in mehreren Kantonen im Zusammenhang mit der Information der Regierungen an die Parlamente bezüglich von Staatsverträgen auftraten. Siehe hierzu ausführlich Kommentar zu § 38 GO.

Die ILK organisiert insbesondere Informationsveranstaltungen und koordiniert Stellungnahmen der kantonalen Parlamente im Rahmen der Erarbeitung interkantonalen Rechtserlasse. Der Grosse Rat des Kantons Bern stand der ILK von ihrer Gründung im Jahr 2011 bis im Herbst 2018 vor, seither hat der Kanton Zürich den Vorsitz.

Näheres siehe Interkantonale Legislativkonferenz ILK: [parlamente.ch](http://parlamente.ch)

**a) Parlamentarische Untersuchungskommission**

**§ 78 Aufgaben und Bestellung**

- Abs. 1 *Der Grosse Rat kann im Rahmen seines Oberaufsichtsrechts für die Abklärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite nach Anhörung des Regierungsrates eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.*
- Abs. 2 *Die Einsetzung der Kommission gilt als zustande gekommen, wenn die Mehrheit, die sich darauf vereinigt, wenigstens vierzig Stimmen erreicht und wenigstens sechzig Ratsmitglieder an der Abstimmung teilgenommen haben.*
- Abs. 3 *Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag des Ratsbüros in einem Grossratsbeschluss einen inhaltlich klar und abschliessend umschriebenen und zeitlich limitierten Auftrag.*
- Abs. 4 *Der Grosse Rat bestimmt die Grösse der Kommission.*
- Abs. 5 *Der Grosse Rat kann auch die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission als parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.*
- Abs. 6 *Der einer parlamentarischen Untersuchungskommission erteilte Auftrag wird ausschliesslich von ihr selbst wahrgenommen. Soweit in der gleichen Sache noch Aufträge an andere parlamentarische Kommissionen bestehen, fallen sie mit der Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommission dahin.*

Parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) werden in ausserordentlichen Fällen gebildet, um kontroverse Vorkommnisse (besondere Vorkommnisse von grosser Tragweite) zu untersuchen. Die PUK existiert auf eidgenössischer, kantonaler und zum Teil auch auf kommunaler Ebene. Das Resultat ihrer Untersuchung wird in einem Bericht dargelegt. Die Einsetzung einer PUK wird auf allen Ebenen gesetzlich geregelt.

Auslöser für die Schaffung einer wirksamen Oberaufsicht auf Bundesebene waren die Vorkommnisse bei der Beschaffung von Mirage-Kampfflugzeugen im Jahr 1964.<sup>1</sup>

Die mit der "Abklärung der Mirage-Angelegenheit" in beiden Räten eingesetzten Kommissionen zogen 1966 aus ihren Untersuchungen die Schlussfolgerung, dass der "Ausbau der parlamentarischen Kontrolle" unerlässlich sei.

Eine ihrer Forderungen zielte darauf ab, dass die GPK die Möglichkeit haben

---

<sup>1</sup> Ausführlich dazu vgl. [GRAF], S. 1108 ff. zu Art. 163 ParlG, N 3

müssen, Hearings durchzuführen und Experten beizuziehen.

Der Bundesrat opponierte in seiner Stellungnahme vom 27.08.1965 vehement gegen diesen Vorschlag; gemäss seinem Antrag sollte er über die Befragung von Beamten nicht nur informiert werden, sondern dazu seine Einwilligung geben müssen; ein Akteneinsichtsrecht sollte nur für abgeschlossene Geschäfte gelten und der Vorbehalt des Amtsgeheimnisses müsse auch hier Anwendung finden.<sup>2</sup>

Wichtig ist der Grundsatz, dass eine PUK kein Strafgericht und auch keine Disziplinarbehörde ist. Die Einsetzung erfolgt in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Initiiert wird dieser Beschluss auf dem Weg einer parlamentarischen Initiative eines Ratsmitgliedes resp. einer Fraktion oder einer Kommissionsinitiative. Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Bundesrats. Das Ziel einer PUK ist die Abklärung, ob aus bestimmten Vorkommnissen "grosser Tragweite" politische Konsequenzen zu ziehen sind.

Bisher eingesetzte PUK auf Bundesebene:

- 1964: "Mirage-Affäre"; sinngemäss eine PUK, aber nicht mit dieser Bezeichnung, weil es dieses Instrument 1964 noch nicht gab.
- 1989: Vorkommnisse im EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement): Amtsführung im EJPD ("Kopp-Affäre").
- 1990: Vorkommnisse im damaligen EMD (Militärdepartement): Nachrichtendienst und Abwehr, Personendaten, Geheime Dienste, P-26/27
- 1996: Organisations- und Führungsprobleme bei der Eidgenössischen Versicherungskasse

Über 20 weitere Anträge zur Einsetzung einer PUK wurden von den eidg. Räten abgelehnt. Gelegentlich wurde auch der Ruf nach einer PUK laut, um die Geschäftsprüfungsdelegation zu motivieren, ihre bestehenden Instrumente voll auszunützen.

Später haben neben dem Bund fast alle Kantone (ausser SG, TG und AI) sowie einige Städte (z.B. Stadt Zürich) die Möglichkeit zur Einsetzung einer PUK geschaffen.

**Im Kanton Basel-Stadt** erfolgte die Schaffung des Instruments einer PUK 1992 in Umsetzung von Anzügen Carlo Conti und Consorten sowie Gian-Reto Plattner, nachdem in einer ausserordentlichen Sitzung des Grossen Rates vom 04.02.1990 zum Thema "Staatsschutz" eine solche Kommission gefordert worden war, wofür aber zu diesem Zeitpunkt keine Rechtsgrundlage bestand.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> [GRAF], S. 1049 f. zu Art. 153 ParlG, Rz 3

<sup>3</sup> Schlussbericht 8327 der Grossratskommission vom 22.01.1992, S. 3 ff.

Zu Abs. 1 und 2

Damit eine PUK lediglich bei besonderen Vorkommnissen von grosser Tragweite zum Tragen kommt, wurde für die Einsetzung der PUK ein besonderes Quorum analog den Begnadigungen verlangt. Damit wurde eine nähere Umschreibung des Begriffs der "grossen Tragweite" umgangen. Das erforderliche Quorum (mindestens 40 JA-Stimmen bei mindestens 60 Teilnehmenden) ist allerdings nicht zwingend "schärfer" als ein einfacher Mehrheitsbeschluss.

Die etwas seltsam anmutenden Quoren für die Anwesenheit und die Zustimmung bei Begnadigungen und bei der Einsetzung einer PUK wurden 1941 von der Grossratskommission bei der Beratung des EG StGB für Begnadigungsfälle festgelegt (damals 50 JA-Stimmen bei 80 Anwesenden von 130 Ratsmitgliedern), um eine allfällige Leichtfertigkeit bei Begnadigungen abzuwenden.<sup>4</sup> Es handelt sich dabei aber keineswegs um ein Form des Zweidrittelmehr, da zum Beispiel auch 41 JA-Stimmen bei 80 Stimmenden die Bedingungen erfüllen, um eine PUK einzusetzen. Als Präzedenzfall gilt die erste Einsetzung einer PUK an der Sitzung vom 04.06.2003: Der Eventualantrag, anstelle der Finanzkommission eine Spezialkommission als PUK einzusetzen, wurde mit grossem Mehr gegen 7 Stimmen abgelehnt, worauf der Grosse Rat mit 60 gegen 50 Stimmen beschloss, die Finanzkommission als PUK einzusetzen.<sup>5</sup>

Zu Abs. 3 - 6

Mit dem Beschluss des Grossen Rates, eine PUK einzusetzen, ist ihr Auftrag noch nicht umschrieben. Daher hat das Ratsbüros des Grossen Rates dem Plenum einen Entwurf zu einem entsprechenden GRB zu unterbreiten, worin ein inhaltlich klar umschriebener und zeitlich limitierter Auftrag an die PUK festgelegt wird.<sup>6</sup>

Es soll nicht Aufgabe des Ratsbüros sein, eine politisch wertende Diskussion zu führen. Vielmehr geht es lediglich darum, im Lichte der entsprechenden Grossratsdebatte einen Entwurf zu einem Grossratsbeschluss auszuarbeiten und vorzulegen. Das Plenum des Grossen Rates behält jegliche Freiheit in

---

<sup>4</sup> Bericht 3863 der Grossratskommission vom 21.11.1940, S. 36: "*Eine Minderheit hatte eine noch stärkere Erschwerung der Begnadigung durch Einführung eines Quorums von 66 Stimmen [Anm.: Abs. Mehr der Mitglieder] postuliert. Demgegenüber wurde darauf hingewiesen, dass dadurch die Aussichten eines Begnadigungsantrages auf ein Minimum herabsinken müssten, da im Grossen Rat bei solchen Geschäften selten mehr als 90 bis 100 Mitglieder anwesend zu sein pflegen und nicht mit einer Verbesserung der Präsenz zu rechnen ist. Das Quorum von 50 bedeutet schon eine beachtliche Einschränkung. Diese Regelung ist auf alle Fälle dem Vorschlag eines qualifizierten Mehrs von  $\frac{2}{3}$  oder  $\frac{3}{4}$ , das ja auch bei einer geringen Anzahl Stimmender erreicht werden kann, vorzuziehen.*"

<sup>5</sup> Ratsprotokoll vom 04.06.2003, S. 229

<sup>6</sup> Schlussbericht 8327, S. 7.

Bezug auf die inhaltliche Bereinigung des Grossratsbeschlusses und damit auch auf die definitive Festlegung des Auftrages an die PUK. Der Grosse Rat muss alsdann mit einfachem Mehr dem Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zustimmen. Der entsprechende Grossratsbeschluss ist gemäss § 52 Abs. 2, lit. e der Kantonsverfassung dem Referendum entzogen.<sup>7</sup>

Da der Grosse Rat bisher nur zweimal eine PUK eingesetzt hat und im ersten Fall (2003) die Finanzkommission (FKom)<sup>8</sup>, im zweiten Fall (2020) die Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit dieser Aufgabe betraute, besteht zum technischen Vorgehen bei der Einsetzung einer PUK wenig Präzedenzmaterial.

Die Finanzkommission legte ihren Bericht (400 Seiten) am 20.12.2004 vor (Geschäft 04.8112) und der Grosse Rat stimmte dem Antrag der Kommission am 12.01.2005 mit einer kleinen Änderung zu.

Verschiedene weitere in den Jahren 2002-2004 eingereichten Anträge aus der Mitte des Rates zur Einsetzung einer PUK erreichten das erforderliche Quorum nicht.<sup>9</sup> Von 2004-2019 wurden keine weiteren Anträge auf Einsetzung einer PUK eingereicht.

#### PUK Biozentrum (2020)

Am 15.01.2020 beschloss der Grosse Rat auf Antrag der GPK, für die Aufklärung der Vorkommnisse beim Neubau des Biozentrums die GPK mit den Befugnissen einer PUK auszustatten. Dies ist das erste Mal, dass die neue Schweizerische Strafprozessordnung bei der Arbeit einer PUK zur Anwendung kommen könnte.<sup>10</sup>

Die Fraktionen FDP und Grünes Bündnis beantragten eine 7-er Kommission (analog der Zusammensetzung des Ratsbüros). Der Grosse Rat entschied sich mit 29 zu 62 Stimmen, als PUK die GPK einzusetzen und der Auftrag an das

---

<sup>7</sup> Schlussbericht 8327, S. 7 f.

<sup>8</sup> Am 14.05.2003 reichten Daniel Goepfert und Rolf Häring einen Antrag (Geschäft 03.7576) betreffend Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission im Zusammenhang mit den Vorkommnissen bei der Basler Pensionskasse ein. Am 04.06.2003 hat der Grosse Rat die Finanzkommission als PUK eingesetzt. Anschliessend hat das Ratsbüro den Auftrag an die PUK formuliert (Bericht 9252, Geschäft 03.7611) und der Grosse Rat hat diesem Vorschlag mit einer Ergänzung (Umsetzung der Anlagepolitik der PK BS) am 25.06.2003 zugestimmt. Die entsprechenden Dokumente sind im Grossratsinformationssystem bei den Geschäften 03.7576, 03.7611 und 04.8112 abrufbar.

<sup>9</sup> Antrag Kurt Bachmann zum Combino-Tram (Geschäft 04.7891); Antrag Bernhard Madörin zur Ausbruchssicherheit Strafuntersuchungsgefängnis Waaghof (Geschäft 03.7664); Antrag Rolf Häring zum Vertrag mit der Allgemeinen Plakatgesellschaft (Geschäft 02.7259)

<sup>10</sup> Ratsprotokoll vom 15.01.2020, Votum des Präsidenten der GPK

Ratsbüro, die Einsetzung vorzubereiten, erfolgte mit 91 zu 1 Stimmen.

Der Auftrag an die PUK "Biozentrum" erfolgte am 11.03.2020 durch den Grossen Rat auf Antrag des Ratsbüros.<sup>11</sup>

Der Auftrag des Grossen Rates an die PUK umfasst:

- Abklärung der Ursachen und Zusammenhänge der massiven Kostenüberschreitungen gegenüber dem Budget, insbesondere seit 2018, sowie der zeitlichen Verzögerungen beim Neubau des Biozentrums
- Abklärung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen bei der Ausschreibung, in der Planung und bei der Umsetzung des Neubauprojekts Biozentrum
- Untersuchung der Abläufe und der Kontrollen im Laufe des ganzen Projekts.

Die PUK wurde beauftragt, ihren Bericht bis zum 31.12.2021 vorzulegen und der Rat bewilligte dazu Ausgaben von Fr. 1'000'000 (Fr. 500'000 p.a.) für die Jahre 2020 und 2021.

Da das von der PUK 2020 zu untersuchende Geschäft, das Biozentrum der Universität, eine bikantonale Institution BS-BL ist<sup>12</sup>, stellt sich die Frage, ob eine allfällige PUK nicht eine bikantonale Zusammensetzung aufweisen müsste. Eine entsprechende Motion ist im Grossen Rat derzeit (April 2020) hängig.

---

<sup>11</sup> Bericht 19.5579.02 des Ratsbüros vom 10.02.2020 zur Formulierung des Auftrags an die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) betreffend Neubau des Biozentrums.

<sup>12</sup> Ratschlag 12.1870.01 vom 20.11.2012 und Bericht der BKK 12.1870.02 vom 10.01.2013 betreffend Gewährung eines Darlehens an die Universität Basel für den Neubau des Biozentrums (Partnerschaftliches Geschäft)

**§ 79 Untersuchungsbefugnisse [einer PUK]**

- Abs. 1 *Die parlamentarische Untersuchungskommission kann mündliche oder schriftliche Auskünfte vom Regierungsrat oder einzelnen seiner Mitglieder, vom Gerichtsrat, vom Appellationsgericht sowie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und der Gerichte einholen und vom Regierungsrat die Herausgabe sämtlicher einschlägiger Akten und vom Gerichtsrat die Herausgabe der einschlägigen Akten der Justizverwaltung verlangen.*<sup>1</sup>
- Abs. 2 *Die befragten Personen sind verpflichtet, der parlamentarischen Untersuchungskommission über Wahrnehmungen, die sie bei der Ausübung ihres Amtes oder ihres Dienstes gemacht haben, wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen und ihr alle Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen. Das Amtsgeheimnis steht der Erteilung von Auskünften an die parlamentarische Untersuchungskommission durch Behördenmitglieder und Staatsangestellte nicht entgegen.*
- Abs. 3 *Hingegen sind die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission und die weiteren an ihren Sitzungen anwesenden Personen ihrerseits an das Amtsgeheimnis gebunden und unterliegen der Strafdrohung des Art. 320 des schweizerischen Strafgesetzbuchs.*

Die Herausgabe sämtlicher einschlägiger Akten beschränkt sich im Falle der Gerichte auf Akten der Justizverwaltung. Die Unabhängigkeit der Gerichte in der Rechtsprechung soll auch durch eine PUK nicht eingeschränkt werden. Die Abgrenzung zwischen Gerichtstätigkeit und Justizverwaltung kann allerdings nicht in jedem Fall scharf gezogen werden. Zudem sind bezüglich der Tiefe der Oberaufsicht des Parlamentes über die Justiz in der Rechtslehre teilweise unterschiedliche Positionen erkennbar.<sup>2</sup>

Abs. 1 - 3: aus sich selbst verständlich. Kein Kommentar.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 03.06.2015, wirksam seit 01.07.2016 (KB 06.06.2015) [Bericht der JSSK 14.0147.01]

<sup>2</sup> Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte und die Positionen in der Rechtslehre vgl. Bericht der Parl. Verwaltungskontrollstelle zuhanden der GPK des Ständerates vom 11.03.2002 (BBI 2002 7690).  
Siehe auch: [parlament.ch/centers/documents/de/ko-au-pvk-oberaufsicht-gerichte-d.pdf](http://parlament.ch/centers/documents/de/ko-au-pvk-oberaufsicht-gerichte-d.pdf) (Abgriff 08.05.2020)



**§ 80 Beizug von Sachverständigen, Anhörung von Zeuginnen und Zeugen und Auskunftspersonen [durch eine PUK]**

- Abs. 1 Die parlamentarische Untersuchungskommission ist befugt, Sachverständige beizuziehen, Augenscheine durchzuführen und von Privatpersonen schriftliche und mündliche Auskünfte einzuholen.*
- Abs. 2 Lässt sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären, so kann die parlamentarische Untersuchungskommission die förmliche Zeugeneinvernahme veranlassen. Dabei finden die Bestimmungen der Strafprozessordnung <sup>1</sup> und des schweizerischen Strafgesetzbuches Anwendung. Soweit Privatpersonen der Zeugnispflicht unterliegen, haben sie die in ihren Händen befindlichen Akten herauszugeben.*
- Abs. 3 Richtet sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend gegen eine bestimmte Person, darf diese nur als Auskunftsperson befragt werden.*

Zu Abs. 1:

Von Bedeutung ist insbesondere, dass die PUK auch von Privatpersonen schriftliche und mündliche Auskünfte einzuholen befugt ist. Privatpersonen können die Aushändigung von Akten verweigern, wenn sie Zeugnisverweigerungsgründe gemäss StPO und StGB geltend machen können.<sup>2</sup>

Zu Abs. 2:

Die PUK soll die Möglichkeit haben, eine förmliche Zeugeneinvernahme durchzuführen, wenn sich der Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt. Damit wird klar, dass die förmliche Zeugeneinvernahme nur als ultima ratio in Anspruch genommen werden soll. Durch einen generellen Verweis auf die Strafprozessordnung und das Schweizerische Strafgesetzbuch ist unterstrichen, dass die ordentlichen Zeugnisverweigerungsgründe auch bei der förmlichen Zeugeneinvernahme durch die PUK Geltung haben. Das gilt nicht nur für die Zeugnisverweigerung, sondern auch hinsichtlich der formellen Durchführung einer Zeugenbefragung.<sup>3</sup>

Zu Abs. 3:

---

<sup>1</sup> § 80 Abs. 2: Diese Ordnung ist aufgehoben. Massgebend sind jetzt die StPO vom 05.10.2007 (SR 312.0) und das EG StPO vom 13.10.2010 (SG 257.100).

<sup>2</sup> Schlussbericht 8327 der Grossratskommission vom 22.01.1992, S. 8.

<sup>3</sup> siehe Art. 78 [Einvernahmeprotokolle] und 79 [Berichtigungen] StPO

Betroffene sollen nicht als Zeugen einvernommen werden dürfen. Gemäss den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts soll niemand als Zeuge sich selber belasten müssen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Schlussbericht 8327, S. 9.

**§ 81    *Rechtliches Gehör* [betr. PUK]**

- Abs. 1    Die betroffenen Behörden, Behördenmitglieder, Staatsangestellten und Privatpersonen sind in jedem Fall zu den sie betreffenden Vorwürfen und Erkenntnissen anzuhören, bevor die parlamentarische Untersuchungskommission dem Grossen Rat über ihre Untersuchung berichtet.*
- Abs. 2    Sie haben das Recht, in die sie betreffenden Akten der parlamentarischen Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen und weitere Abklärungen zu beantragen.*
- Abs. 3    Die parlamentarische Untersuchungskommission unterbreitet ihren Schlussbericht den Betroffenen zur mündlichen und schriftlichen Stellungnahme. Diese Stellungnahme bildet Bestandteil des Schlussberichtes.*

Obwohl die PUK Zeugeneinvernahmen durchführen und Auskunftspersonen befragen kann, handelt es sich beim Verfahren weder um einen Strafprozess noch überhaupt um ein Justizverfahren. Das PUK-Verfahren bleibt ein parlamentarisches Verfahren und kennt deshalb keine "Parteien" oder "Beschuldigte" im Sinne des Strafprozesses. Deshalb ist in den einschlägigen Bestimmungen auch nie von "Parteien" oder "Beschuldigten" die Rede, sondern immer nur von "Betroffenen". Die PUK hat von Gesetzes wegen nur einen Auftrag: Feststellen, was wann warum passiert ist (Abklärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite). Der Auftrag wird regelmässig ergänzt, indem die PUK auch noch Schlüsse ziehen und Massnahmen zur Vermeidung von künftigen Wiederholungen vorschlagen soll. Was eine PUK aber nie tun und auch dem Grossen Rat nie beantragen kann, ist, wie ein Gericht ein Urteil zu fällen oder gegen einzelne Personen (Straf-)Massnahmen zu verhängen; sie könnte höchstens beantragen, gegen jemanden ein - dann allerdings separates - Disziplinar- oder Strafverfahren einzuleiten oder auf dem Zivilrechtsweg Schadenersatz geltend zu machen. Wenn sie einen oder mehrere Verantwortliche ausmacht, wird sie diese natürlich benennen. Das kann unzweifelhaft sehr unangenehme Folgen für diese Personen haben, wenn sie dann in der Öffentlichkeit vorverurteilt werden.

Die Konsequenz daraus ist, dass im Verfahren vor der PUK niemand "Partei" oder "Beschuldigter" ist und folglich auch niemand Parteirechte beanspruchen kann. Das hat Auswirkungen im Verfahren vor der PUK, aber auch im Verfahren vor dem Grossen Rat, der letztlich alle Entscheide trifft. Weil niemand "Partei" ist, kann auch niemand ein Recht beanspruchen, sich vor dem Grossen Rat wie vor einem Gericht äussern zu dürfen oder sich vertreten zu lassen. Für das PUK-Verfahren gelten die parlamentarischen Regeln und Gepflogenheiten, ergänzt um die besonderen Bestimmungen der §§ 78 - 81 GO, welche nur für Zeugeneinvernahmen und Befragungen von Auskunftspersonen auf die StPO verweisen.

Zu Abs. 1:

Hier geht es um das rechtliche Gehör. Dieses kann mündlich oder schriftlich gewährt werden. Das bedeutet mangels anderslautender Bestimmung auch für eine PUK, dass die Anhörung im mündlichen Gespräch oder aber auch auf schriftlichem Weg durchgeführt werden kann.

Zu Abs. 3:

Das "Diese" im letzten Satz von Abs. 3 bezieht sich auf die schriftliche Stellungnahme, nicht auf die mündliche, da die Stellungnahme in den Schlussbericht aufzunehmen ist (ausser, die mündliche Stellungnahme beschränkt sich auf einen Satz und eine einfache Aussage).

**b) Spezialkommissionen**

**§ 82 Bestellung und Zusammensetzung**

- Abs. 1 *Zur Vorberathung einzelner Geschäfte kann der Grosse Rath nach dem Eintretensbeschluss eine Spezialkommission einsetzen. Der Rath kann auch auf eine Eintretensdebatte verzichten. Wird ein Geschäft bereits bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte an eine Kommission gewiesen, so ist damit Eintreten beschlossen.*
- Abs. 2 *Spezialkommissionen bestehen aus dreizehn Mitgliedern. Der Grosse Rath kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen eine andere Zahl von Mitgliedern festlegen.* <sup>1</sup>
- Abs. 3 *Nach Verabschiedung des Schlussberichts durch den Grossen Rath erlischt das Mandat der Spezialkommission.*

Der Begriff der Spezialkommission (SpezKo) erscheint bereits im ersten Geschäftsreglement des Grossen Rates aus dem Jahr 1877.<sup>2</sup>

In den ersten Jahren und Jahrzehnten des modernen Staatswesens Basel-Stadt wurden SpezKo nur ausnahmsweise eingesetzt. Ihre Berichte an den Grossen Rath, soweit sie schriftlich erfolgten und daher aktenkundig sind, wurden in der Regel als "Bericht der Grossratskommission betreffend ..." bezeichnet. Zu Beginn des Amtsjahres 1908/1909<sup>3</sup> wurden vom Plenum fünf SpezKo eingesetzt, ein Jahr später noch eine.

Mit der Geschäftsordnung von 1938 ging die Kompetenz zur Einsetzung von SpezKo an das Ratsbüro. Zu Beginn der Legislatur 1938-1941 setzte das Ratsbüro elf SpezKo ein, die die noch pendenten und neu eingegangenen Ratschläge beraten sollten.<sup>4</sup> In späteren Jahren nahm die Zahl der Geschäfte, zu denen SpezKo eingesetzt wurden, laufend zu.

---

<sup>1</sup> § 82 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> § 27 Geschäftsreglement vom 19.03.1877: "Ferner kann der Grosse Rath zur Vorberathung von Regierungsvorlagen, Anzügen oder Initiativen Specialcommissionen mit oder ohne Weisungen ernennen. Diese Commissionen werden dem Referenten des Regierungsrathes Gelegenheit geben, sich in ihrer Mitte über die Regierungsvorlage auszusprechen. Sie haben die Wünsche der Mitglieder des Grossen Rathes entgegenzunehmen und sollen in wichtigen Fällen zur Eingabe derselben einladen. Eine solche Einladung kann, wenn es die Commission als passend erachtet, auch an die Bürgerschaft erlassen werden."

<sup>3</sup> ab Beginn des Amtsjahres 1908/1909 (Totalrevision GO 1908) existieren gedruckte Ratsprotokolle.

<sup>4</sup> Ratsprotokoll 09.06.1938, S. 37 f.

In der letzten Amtsdauer vor der Schaffung von Sachkommissionen (1997 / 2001) wurden zu Beginn der Legislatur sieben SpezKo eingesetzt.<sup>5</sup>

Nach der Einführung der ständigen Sachkommissionen (01.02.2001) kamen nur noch vereinzelt SpezKo zum Einsatz.<sup>6</sup>

Zu Abs. 1 und 2:

Das Ratsbüro kann seinen Antrag, zu einem Geschäft eine SpezKo einzusetzen (und damit auf das Geschäft einzutreten), entweder direkt auf die Tagesordnung setzen oder bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte beschliessen lassen. Wird im letzteren Fall keine spätere Traktandierung zum Eintreten beantragt, ist ein solches stillschweigend beschliessen.

Sobald Eintreten beschliessen ist, können Anträge gemäss Abs. 2 (Grösse der Kommission) sowie § 84 Abs. 1 GO (Wahl der SpezKo durch das Plenum) gestellt werden. Beide Anträge werden unmittelbar bereinigt und zur Abstimmung gebracht (Zweidrittelmehr). Beschliesst der Rat die Wahl durch das Plenum, terminiert er die Wahl entweder auf die laufende Sitzung als Änderung / Ergänzung der Tagesordnung (wiederum Zweidrittelmehr) oder regulär auf eine spätere Sitzung.

Die Bestimmung in Abs. 1, Satz 2, wonach Eintreten beschliessen ist, wenn ein Geschäft bereits bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte an eine Kommission gewiesen wird, bezieht sich ausschliesslich auf die Zuweisung an Spezialkommissionen. Eintreten auf Geschäfte, die ständigen Sachkommissionen zugewiesen werden, beschliesst das Plenum nach der

---

<sup>5</sup> Ratsprotokoll 06.02.1997, S. 64 f.

<sup>6</sup> Seit 2001 noch eingesetzte SpezKo:

- Reformkommission I (bereits 1997 eingesetzt); Präsidium: Jürg Stöcklin (GB)
- Begleitkommission der PuMa Pilot-Dienststellen (bereits 1997 eingesetzt); Präsidium: René Schmidlin (FDP).
- 27.02.2002: Pensionskassengesetz (Ratschlag Nr. 9135); Präsidium: Christoph Brutschin (SP)
- 01.02.2004: Reformkommission II; Präsidium: Andreas Burckhardt (LDP)
- 07.12.2005: Umsetzung neue KV (Totalrevision GO 2006); Präsidium: Lukas Engelberger (CVP)
- 18.10.2006: Totalrevision Pensionskassengesetz (Ratschlag Nr. 9304); Präsidium: Patrick Hafner (SVP)
- 03.06.2009: Überprüfung der Regeln für die Bestellung von Kommissionen (Kommissionsschlüssel); Präsidium: Tanja Soland (SP)
- 20.11.2019: Klimaschutz; Präsidium: Jo Vergeat (Grünes Bündnis)

Vorberatung, sofern Eintreten nicht obligatorisch ist.

Zu Abs. 3:

Der Rat kann einer SpezKo im Laufe ihrer Arbeit zusätzliche Geschäfte zuweisen.<sup>7</sup> Die SpezKo erstellt den Schlussbericht erst, wenn sie alle erteilten Aufträge und überwiesenen Geschäfte als erledigt betrachtet. Wenn sie dem Grossen Rat bereits vorher Anträge stellen will, verfasst sie einen Zwischenbericht. Der Rat kann allerdings einen Schlussbericht an die SpezKo zurückweisen, worauf diese einen Zusatzbericht zu erstellen hat.

---

<sup>7</sup> Die Spezialkommission "Kommissionsschlüssel" wurde am 03.06.2009 eingesetzt, um einen Anzug (09.5032) zur zukünftigen Verteilung der Sitze in den ständigen Kommissionen zu beraten. Am 16.09.2009 überwies der Rat der SpezKo zusätzlich einen Anzug (09.5130) betreffend Fraktionswechsel zwischen Wahltag und konstituierender Sitzung des Grossen Rates. Am 03.02.2010 hat der Grosse Rat der SpezKo einen Anzug (09.5367) für ein neues Wahlmodell für die Grossratswahlen überwiesen und am 10.03.2010 auch noch den Ratschlag 09.1775.01 zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen.

Am 11.04.2011 erstellte die SpezKo ihren ersten Bericht zu den zwei überwiesenen Anzügen im Zusammenhang mit den Wahlen in die Grossratskommissionen. Den Schlussbericht mit den Änderungen des Wahlgesetzes verabschiedete die SpezKo am 09.05.2011 und mit den Änderungen des Wahlgesetzes vom 08.06.2011 erlosch ihr Mandat.

**§ 83 Bestellung [der SpezKo] durch das Ratsbüro**

**Abs. 1** Die Spezialkommissionen werden vom Ratsbüro aufgrund der Fraktionsvorschläge gemäss dem Fraktionsschlüssel bestellt.

Während der Beschluss über die Einsetzung einer Spezialkommission (SpezKo) durch den Grossen Rat erfolgt, wird die Bestellung (personelle Zusammensetzung und Präsidium) dem Ratsbüro übertragen. Die unterschiedliche Praxis zur Bestellung von Ständigen Kommissionen (durch das Plenum) und von SpezKo (durch das Ratsbüro) ist historisch bedingt, weil vor der Schaffung der Sachkommissionen jeweils eine Vielzahl von SpezKo eingesetzt wurden, deren (früher geheime) Wahl zu viel Zeit beansprucht hätte.

Die personelle Besetzung von SpezKo durch das Ratsbüro (oder durch ein entsprechendes Leitungsorgan) ist auch in anderen Parlamenten üblich, so beim Bund<sup>1</sup>, im Kanton Zürich<sup>2</sup>, ferner ebenfalls in den Kantonen BE, UR, OW, GL, BL, AG, TG, VD, VS, JU.<sup>3</sup>

Mit der Bestellung von SpezKo durch das Ratsbüro aufgrund der Vorschläge der Fraktionen legt der Grosse Rat die Zusammensetzung weitgehend deren Hand. Die Formulierung "aufgrund der Fraktionsvorschläge" bindet das Ratsbüro faktisch an diese Vorschläge. In der Regel wird den Fraktionen nach dem Beschluss über die Einsetzung für diese Vorschläge eine sehr kurze Frist gesetzt und das Ratsbüro beschliesst auf dem Zirkularweg, weil der Beschluss erst an seiner nächsten regulären Sitzung (nach ca. einem Monat) eine unnötige Verzögerung der Arbeitsaufnahme der SpezKo zur Folge hätte.<sup>4</sup>

Die Kompetenzdelegation zur Bestellung von SpezKo an das Ratsbüro wurde im Jahr 1975 in die GO aufgenommen, nachdem der Rat bis dahin in der Regel das Ratsbüro mit einem stillschweigenden Beschluss zu Beginn der Amtsdauer mit der Wahl der SpezKo beauftragt hatte.

Bis zur Bildung von Sachkommissionen im Jahr 2000 wurden für neue Ratschläge des Regierungsrates laufend Spezialkommissionen (SpezKo) eingesetzt. Die Zusammensetzung der SpezKo orientierte sich am jeweils geltenden Fraktionsschlüssel für 15er Kommissionen. Diese Fraktionsschlüssel wurden im Bruchzahlverfahren<sup>5</sup> errechnet und mussten wegen der damals häufigen Änderungen der Fraktionsstärken immer wieder angepasst werden.

Das Bruchzahlverfahren wird auch heute noch angewendet, wenn SpezKo

---

<sup>1</sup> Art. 43 ParlG, ausführlich zum Verfahren vgl. [GRAF] zu Art. 43 ParlG

<sup>2</sup> § 29 Abs. 3 KRG[2019]

<sup>3</sup> Quelle: kantonsparlamente.ch, Tabelle 6, Ziffer 6.2.3.

<sup>4</sup> Präzedenzfall vgl. Ratsprotokoll 03.06.2009, S. 303 (Aufforderung an die Fraktionen zur Einreichung von Vorschlägen) und S. 323 (Zusammensetzung der SpezKo).

<sup>5</sup> vgl. Fussnote zu § 14 Abs. 1 GO (Bruchzahlverfahren)



eingesetzt werden. Bei der Anwendung des Bruchzahlverfahrens handelt es sich nicht um eine Rechtsvorschrift, sondern um eine langjährige bewährte Usanz. Da sich heute die Kommissionenschlüssel im Laufe einer Legislatur in der Regel nicht mehr ändern, gilt der zu Beginn der Legislatur festgelegte 13er-Schlüssel für alle SpezKo dieser Amtsdauer.<sup>6</sup>

Zur Bestellung des Präsidiums wird in der Regel eine Reihenfolge angewendet, welche nach den Wahlen von den Fraktionspräsidien festgelegt wird. Es handelt sich dabei um eine "laufende" Reihenfolge, welche auf den Präsidien der vorangehenden Amtsdauer aufbaut.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> 13-er Schlüssel für die Amtsdauer 2017-2021: SP: fünf Mitglieder; LDP, SVP, GB, je zwei Mitglieder; CVP/EVP und FDP: je ein Mitglied.

<sup>7</sup> Turnus Amtsdauer SpezKo-Präsidien 2017-21: GB - FDP - SP - LDP - CVP/EVP - SVP gemäss Beschluss der Fraktionspräsidien vom 06.01.2017

**§ 84 Abweichung vom Wahlmodus [SpezKo]; Ersatzwahlen**

*Abs. 1 Der Grosse Rat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen beschliessen, die Wahl einer Spezialkommission im Plenum vorzunehmen. Für das Präsidium sind nur die vorher gewählten Kommissionsmitglieder wählbar.*

*Abs. 2 Ersatzwahlen werden von der gleichen Instanz vorgenommen, welche die Kommission gewählt hat.*

Zu Abs. 1:

Zum zeitlichen Ablauf der Einsetzung der Spezialkommission (SpezKo) vgl. oben Kommentar zu § 82 Abs. 1 und 2.

Die Wahl der SpezKo durch das Plenum ist vor allem dann angezeigt, wenn die Möglichkeit absehbar ist, dass einzelne Fraktionen Mitglieder vorschlagen könnten, welche im Plenum umstritten sind.

Die Ausübung der Wahlkompetenz durch den Grossen Rat ist älteren Datums. Seit jeher<sup>1</sup> konnte das Plenum die SpezKo selber wählen oder deren Wahl dem Ratsbüro übertragen. Das Plenum delegierte diese Aufgabe regelmässig zu Beginn der Legislatur an das Ratsbüro.

Ab GO[1975] wurde die Kompetenz zur Wahl der SpezKo an das Ratsbüro delegiert und für die Rücknahme dieser Delegation (Wahl jeder Kommission im Plenum) das Zweidrittelquorum festgelegt.<sup>2</sup>

Zu Abs. 2:

Bei allfälligen Ersatzwahlen kann das Plenum eine vom Ratsbüro (faktisch von den Fraktionen) eingesetzte Kommission nachträglich personell nicht umbesetzen, ebenso kann das Ratsbüro (die Fraktionen) eine vom Rat bestellte SpezKo nicht wieder umbesetzen.

---

<sup>1</sup> Bereits in § 29 GO[1891]; § 36 GO[1908], wo erstmals (allerdings noch etwas unbestimmt) ein Fraktionsanspruch erwähnt wurde; § 37 GO[1938]

<sup>2</sup> §§ 41 und 42 GO[1975]

**c) Vertretung in staatsvertraglichen Gremien <sup>1</sup>**

**§ 84a <sup>2</sup> Bestellung und Zusammensetzung**

*Abs. 1 Die Zahl baselstädtischer Ratsmitglieder in staatsvertraglichen Gremien richtet sich nach Staatsvertrag. Das Ratsbüro bestimmt die Zusammensetzung der jeweiligen Vertretung nach Kommissionen.*

Funktion und Bedeutung dieser Oberaufsichtskommissionen würden eine Platzierung in der Geschäftsordnung unter den Oberaufsichtskommissionen rechtfertigen. Damit würde der heute oft nicht genügend wahrgenommenen Bedeutung der staatsvertraglichen Gremien im Staatsgefüge Rechnung getragen.<sup>3</sup>

Damit auch die bestehenden trinationalen Staatsvertragsgremien, die keine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen, mitgeschlossen und um grössere Anpassungen der GO wie auch der AB umgangen werden können, sind die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (IGPKs) und die trinationalen Gremien unter den Besonderen Kommissionen in den §§ 77 ff. GO als eigenes Unterkapitel aufgeführt.

Dabei wurde bewusst die offene Formulierung "staatsvertragliche Gremien" gewählt, damit allfällig hinzukommende Staatsverträge in der Folge ebenfalls darunter subsumiert sind. Die Interparlamentarische Zusammenarbeit ist in der KV von 2005 ausdrücklich erwähnt.<sup>4</sup> Zu den Mitwirkungsrechten des Parlamentes bei der Vorbereitung neuer oder geänderter Staatsverträge vgl. oben § 38 GO (ebenso § 85 KV).

In den Jahren 2003 bis 2006 wurden mehrere interkantonale Institutionen mit baselstädtischer Beteiligung geschaffen (vgl. hierzu oben § 77 GO), wobei die Anwendung der entsprechenden Staatsverträge der Oberaufsicht jeweils einer Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission (IGPK) übertragen wurde. Nach Rücksprache mit den Oberaufsichtskommissionen und den fachlich zuständigen Sachkommissionen legte das Ratsbüro in Ermangelung einer näheren Bestimmung von sich aus einen Schlüssel fest, nach welchem diese Kommissionen Wahlvorschläge für diese IGPK machen konnten. Wahlgremium für die IGPK blieb aber der Grosse Rat. Mit der Schaffung von § 84a wurde diese Kompetenz 2017 dem Ratsbüro auch formell übertragen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Titel eingefügt am 06.12.2017, in Kraft seit 01.02.2018 (Geschäft 17.5307, KB 09.12.2017)

<sup>2</sup> § 84a eingefügt am 06.12.2017 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> vgl. Bericht 17.5307.01 des Ratsbüros, S. 7, Ziff. 4.1.3 Staatsvertragliche Gremien

<sup>4</sup> § 4 KV: Der Kanton Basel-Stadt strebt ein kantons- und länderübergreifendes Zusammenwirken der Parlamente an und fördert hierfür die Entstehung gemeinsamer Institutionen.

<sup>5</sup> vgl. Bericht 17.5307.01 (Fussnote 3)

Das Ratsbüro berücksichtigt dabei usanzgemäss neben den beiden Oberaufsichtskommissionen auch die fachlich zuständigen Sachkommissionen<sup>6</sup>, sofern die im Staatsvertrag festgelegte Zahl der Mitglieder der IGPK diesbezüglich Handlungsspielraum offenlässt.<sup>7</sup>

Die Bestellung der IGPK durch das Ratsbüro aufgrund der Vorschläge der beteiligten Oberaufsichtskommissionen und Sachkommissionen birgt das Risiko, dass die kantonale Delegation in eine IGPK politisch einseitig zusammengesetzt ist. In solchen Fällen ist es die Aufgabe des Ratsbüros, mit den beteiligten Kommissionen eine Lösung zu finden, damit dieses Problem umgangen werden kann.

---

<sup>6</sup> IGPK Universität: Bildungs- und Kulturkommission BKK  
IGPK Universitätskinderspital: Gesundheits- und Sozialkommission GSK  
IGPK Rheinhäfen: Wirtschafts- und Abgabekommission WAK  
IPK Fachhochschule NWCH: Bildungs- und Kulturkommission BKK

<sup>7</sup> Die Zweier-Vertretung bei der IGPK Polizeischule Hitzkirch, an welcher elf Kantone beteiligt sind, besteht seitens BS lediglich aus je einem Mitglied der Fkom und der GPK.

**IV. Ratsexterne Gremien <sup>1</sup>**

**§ 85 <sup>2</sup>**

*Abs. 1 Der Grosse Rat wählt gemäss den hiefür geltenden gesetzlichen Bestimmungen Mitglieder und zum Teil auch Präsidien der folgenden ratsexternen Gremien:*

- a) Kommission für Denkmalsubventionen;*
- b) Erziehungsrat;*
- c) <sup>3</sup> ...*
- d) <sup>4</sup> ...*
- e) <sup>5</sup> ...*

*Abs. 2 Die Amtsdauer der ratsexternen Gremien entspricht derjenigen der vom Regierungsrat gewählten Kommissionen.*

Die ratsexternen Gremien (vormals "Verwaltungskommissionen") sind Gremien, die vom Grossen Rat gewählt werden, jedoch nicht Organe des Grossen Rates sind. Damit sind in diese Gremien auch Personen wählbar, die nicht dem Grossen Rat angehören. Bis vor wenigen Jahren wählte der Grosse Rat jeweils zu Beginn seiner Amtsdauer neben der Kommission für Denkmalsubventionen und dem Erziehungsrat auch verschiedene Aufsichtsgremien über staatliche oder staatsnahe Betriebe und Institutionen und teilweise deren Präsidien.

Die Zahl der vom Grossen Rat gewählten ratsexternen Gremien hat in den vergangenen Jahren stark abgenommen. Die aufgehobenen lit. c, d und e von Abs. 1 betrafen den Bankrat der Basler Kantonalbank, den Verwaltungsrat der Industriellen Werke Basel IWB (vormals Werkkommission IWB) und den Verwaltungsrat der Basler Verkehrs-Betriebe BVB. Noch 1992 wählte der Grosse Rat zudem acht Mitglieder in den VR der öffentlichen Krankenkasse ÖKK (bis 2005), drei Mitglieder in den Technikumsrat (bis 1997) und vier Mitglieder des VR der Zentralwäscherei Basel AG

Anlass zur Aufhebung der Wahlkompetenz des Parlamentes und insbesondere auch zur Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft im Grossen Rat und in diesen

---

<sup>1</sup> Titel vor § 85 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 1.2.2013; Geschäftsnr. 12.5238.)

<sup>2</sup> § 85 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> Aufgehoben am 09.12.2015, wirksam seit 06.06.2016 (KB 12.12.2015)

<sup>4</sup> Aufgehoben am 11.01.2017, wirksam seit 26.06.2017 (KB 14.01.2017)

<sup>5</sup> Aufgehoben am 09.12.2015, wirksam seit 06.06.2016 (KB 19.12.2015)

Aufsichtsgremien gaben die vom RR einseitig erlassenen Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 14.09.2010 (PCG-Richtlinien).<sup>6</sup> In diesen Richtlinien reklamiert der RR die Kompetenz zur Einsetzung des Verwaltungsrates öffentlich-rechtlicher Anstalten für sich und begründet dies damit, dass mit der Wahl sämtlicher vom Kanton zu bestimmenden Mitglieder des Verwaltungsrates durch den RR eine optimale fachspezifische Zusammensetzung des Gremiums gewährleistet werden könne.<sup>7</sup>

Der Grosse Rat ist dieser technokratischen, die politische Wirkung dieser Mandate verkennenden Argumentation auf Antrag der GPK<sup>8</sup> gefolgt und hat mit dem Verzicht auf die Wahl des VR der BVB (und fast gleichzeitig auch des Bankrates der BKB) bedauerlicherweise die bereits erhebliche Exekutivdominanz in der Staatsleitung weiter verstärkt. Der Antrag, den VR der BVB teilweise weiterhin durch den Grossen Rat wählen zu lassen, wurde mit 36 zu 51 Stimmen abgelehnt, und den Antrag der mitberichtenden UVEK, die fünf vom Regierungsrat gewählten Mitglieder des VR der BVB mindestens vom Grossen Rat bestätigen zu lassen, lehnte der Rat mit 41 zu 50 Stimmen ab.<sup>9</sup>

Zu Abs. 1

Die **Kommission für Denkmalsubventionen** basiert auf § 11 Abs. 2 des Gesetzes über den Denkmalschutz vom 20.03.1980.<sup>10</sup> Der Grosse Rat wählt die neun Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten der Kommission. Die Kommission gibt sich selber ein Reglement im Rahmen der ihr vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben.<sup>11</sup>

Die Kommission bewilligt Beiträge bis maximal Fr. 300'000 pro Gesuch aus der Rahmenausgabenbewilligung für Denkmalsubventionen.

Der **Erziehungsrat (ER)** ist vermutlich das älteste kontinuierlich bestehende Organ des Kantons Basel-Stadt (bis 1832 des Kantons Basel). Gestützt auf einen Beschluss der Helvetischen Regierung vom 24.07.1798 übernahm in

---

<sup>6</sup> Aktuelle Fassung der PCG-Richtlinien vgl. Web-Auftritt der Finanzverwaltung Basel-Stadt / Beteiligungsmanagement, [www.fv.bs.ch/beteiligungsmanagement.html](http://www.fv.bs.ch/beteiligungsmanagement.html)

Es ist allerdings klar, diese Richtlinien rechtlich gesehen weder ein Gesetz noch eine Verordnung des Regierungsrats darstellen und damit ausserhalb der Regierung und der Verwaltung keine Wirkung entfalten können.

<sup>7</sup> Ratschlag 14.1218.01 des RR zur Revision der Aufsichts- und Führungsstruktur der Basler Verkehrs-Betriebe vom 04.09.2014, S. 4 f.

<sup>8</sup> Bericht 14.1218.02 der GPK vom 09.11.2015,

<sup>9</sup> Ratsprotokoll vom 09.12.2015, S. 1266 und 1272

<sup>10</sup> SG 497.100

<sup>11</sup> Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen vom 19.12.1995 (SG 497.150)

jedem Kanton ein achtköpfiger Erziehungsrat die Aufsicht über das Schulwesen. Im 19. und 20. Jahrhundert sind in Basel durchgehend Mitglieder des ER nachweisbar.<sup>12</sup>

Die heutige Rechtsgrundlage des ER findet sich in § 79 des Schulgesetzes<sup>13</sup>. Dort sind auch einschränkende Bestimmungen über die Wählbarkeit in den ER aufgeführt.

Der Erziehungsrat wirkt gemäss § 79 Abs. 1 Schulgesetz "beim Entscheid über alle wichtigen Fragen auf dem Gebiete des Erziehungs- und Unterrichtswesens" mit und berät somit regelmässig und massgeblich den Regierungsrat bei seinen Beschlüssen und Entscheiden.

Die Unvereinbarkeit mit einem Grossratsmandat wäre prüfenswert, obwohl die Mitglieder des Erziehungsrats kaum "Personen in leitender Stellung in der Verwaltung" im Sinne von § 71 Abs. 2 KV sind. Präsidentin bzw. Präsident des ER ist von Amtes wegen die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Erziehungsdepartementes. Der Grosse Rat wählt die weiteren acht Mitglieder des ER.

Zu Abs. 2

Die Amtsperioden der Denkmalsubventionskommission und des Erziehungsrates dauern vier Jahre, jeweils beginnend am 1. April nach Beginn der Legislatur (aktuell vom 01.04.2017 - 31.03.2021).

---

<sup>12</sup> Quelle: Historisches Lexikon der Schweiz, Artikel "Schulwesen", Ziff. 2.1

<sup>13</sup> SG 410.100

## 5. Übergangs- und Schlussbestimmungen

### I. Ausführungsbestimmungen

#### § 86

Abs. 1 *Der Grosse Rat erlässt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz.*

Abs. 2 *Der Grosse Rat kann mit zwei Dritteln der Stimmen befristete Abweichungen von den Ausführungsbestimmungen beschliessen.*

Die Bestimmungen über das Parlamentsrecht sind im Wesentlichen in drei Erlassen festgehalten:

- Die **Kantonsverfassung (KV)** bestimmt die Grösse, das Wahlverfahren und die Amtsdauer des Grossen Rates, seine Aufgaben und Kompetenzen und macht verschiedene grundsätzliche Vorgaben zur Arbeitsweise des Parlamentes; Änderungen unterstehen dem obligatorischen Referendum.
- Das Gesetz über die **Geschäftsordnung (GO)** regelt das Verfahren bei der Abwicklung der Geschäfte und den Geschäftsverkehr mit dem RR sowie alle weiteren Kompetenzen des Parlamentes, welche auch Dritte binden; Änderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.
- Die **Ausführungsbestimmungen (AB)** sind eine vom Parlament erlassene Verordnung, welche Detailregelungen zu den Paragraphen der Geschäftsordnung enthält. Der Grosse Rat erlässt diese Ausführungsbestimmungen in abschliessender Kompetenz.

Bis in die 1970er-Jahre waren alle Bestimmungen zum Grossen Rat, die heute in der GO und den AB enthalten sind, im Gesetz über die Geschäftsordnung geregelt (bis 1908 in einem "Geschäftsreglement").

Gegen eine 1973 beschlossene Teilrevision der GO, welche unter anderem eine Erhöhung der Entschädigungen, insbesondere aber die Einführung einer Fraktionsentschädigung umfasste, wurde das Referendum ergriffen und die Gesetzesänderung wurde am 04.11.1973 an der Urne verworfen.<sup>1</sup>

Zwei Jahre später legte eine Grossratskommission einen Bericht mit einem Entwurf zur Totalrevision der GO vor, wobei zusätzlich zum Gesetz (GO) erstmals eine Verordnung (AB) geschaffen wurde.<sup>2</sup> **Der Erlass dieser AB wurde in die abschliessenden Kompetenz des Grossen Rates** gelegt. Die vorberatende Kommission hat 1973 abklären lassen, ob der Grosse Rat befugt sei, gewisse Regelungen auf der Ebene einer Verordnung zu erlassen. Sowohl RR Kurt Jenny, Vorsteher des damaligen Justizdepartementes, als auch Staatsrechtslehrer Kurt Eichenberger (Gutachten vom 29.01.1973 bzw.

<sup>1</sup> Bericht 6989 vom 05.04.1973

<sup>2</sup> Bericht 7147 vom 13.03.1975, insbesondere S. 7 - 9



09.08.1973) haben diese Frage eindeutig bejaht. Ausführlicher dazu oben im Kapitel *Geschichtliche Entwicklung (Totalrevision 1975)*.

Am 19.11.1975 verabschiedete der Grosse Rat eine Totalrevision der GO mit der Kompetenz zum Erlass von AB und gleich darauf diese AB. Im Gesetz wurde der Grundsatz für Entschädigungen festgelegt (die Fraktionsentschädigungen aber wieder fallen gelassen) und in der Verordnung wurden die Ansätze festgehalten. Die Fraktionsentschädigungen wurden erst 2004 wieder aufgenommen und dann auch eingeführt (siehe Ausführungen zu § 13 GO).

Gegen dieses Gesetz wurde das Referendum nicht ergriffen und es trat auf Beginn der Amtsperiode 1976/1980 zusammen mit den AB in Kraft.

Zu Abs. 1:

Die Kompetenz zum abschliessenden Erlass von Ausführungsbestimmungen bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

Allerdings gibt es auch hier Grenzfälle, so dass die Frage, ob eine Regelung ins Gesetz (GO) oder in die Verordnung (AB) gehört, diskutiert werden kann. Zu denken ist an die Medien oder die Zutrittsregelung zum Saal oder auch die Regelung der Einsicht in Kommissionsprotokolle.

Zu Abs. 2:

Das Abweichen von Bestimmungen der AB erfordert ein besonderes Zweidrittelquorum, damit nur breit abgestützte Abweichungen beschlossen und politisch motivierte Regeländerungen erschwert werden.

Beispiel: Die Durchführung einer Grossratssitzung ausserhalb des Rathauses kann aus technischen Gründen nötig sein<sup>3</sup>, wozu ein zwei Drittel des Rates ohne weiteres zustimmen werden. Eine politisch-taktische Verlegung (der vielleicht nur eine knappe Mehrheit zustimmen würde) wird das erforderliche Quorum aber kaum schaffen.

Mit "befristeten Abweichungen" können nur "Abweichungen im Einzelfall", d.h. Abweichungen in einzelnen konkreten Fällen der Anwendung von Bestimmungen der AB gemeint sein. § 58 AB, welcher die gleiche Regelung enthält, verwendet beide Begriffe. Eine "befristete Abweichung" im präzisen rechtlichen Sinne kann aber nicht gemeint sein. Eine Befristung impliziert eine Geltungsdauer für eine unbestimmte Zahl von Einzelfällen. Die Regelung wäre daher als generell-abstrakte Rechtsnorm zu betrachten und müsste in Form einer Abänderung der AB gemäss § 57 AB ausgearbeitet und gemäss Publikationsklausel publiziert werden.

---

<sup>3</sup> Ratssitzung vom 22./23.04.2020 im Congress Center Basel aufgrund der ausserordentlichen Lage (Coronavirus); Ratsprotokoll vom 22.04.2020

In jüngerer Zeit ist neben der extra-muros-Sitzung vom April 2020 im Congress Center Basel<sup>4</sup> lediglich ein weiterer Präzedenzfall im Zusammenhang mit der Terminierung der neuen Interpellationen dokumentiert.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Zu Beginn der Sitzung vom 22.04.2020 beschloss der Grosse Rat zwei bis am 26.06.2020 befristete Änderungen von § 1 AB:

§ 1 Abs. 1 AB: "Die Beratungen des Grossen Rates finden, solange einschlägige Vorschriften des Bundes oder des Kantons im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) anwendbar sind, jedoch bis längstens am 26. Juni 2020, im Congress Center Basel oder in einer anderen gemäss diesen Vorschriften konformen Lokalität statt."

§ 1 Abs. 2 AB: "[...] Solange einschlägige Vorschriften des Bundes oder des Kantons im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) anwendbar sind, jedoch bis längstens am 26. Juni 2020, sind vollständig oder teilweise virtuelle Kommissionssitzungen möglich."

Beide Änderungen wurden einstimmig angenommen.

<sup>5</sup> siehe Ratsprotokoll vom 09.04.2014, S. 219 (Abweichung von § 39 AB)

## **II. Änderung und Aufhebung anderer Erlasse**

### **§ 87**

- a) *Das Gesetz über Strafvollzug und Begnadigung vom 30. Oktober 1941 wird wie folgt geändert: <sup>1</sup>*
- b) *Das Reglement zu den §§ 40 und 43 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 1983 wird aufgehoben.*
- c) *Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 24. März 1988 wird aufgehoben.*

Zu lit. a:

Die Anpassungen an die §§ 16 und 20 des Gesetzes über Strafvollzug und Begnadigung betrafen die Beschlussfähigkeits-Voraussetzungen in der Begnadigungskommission und die Anpassung der Zustimmungs-Quoren zu Begnadigungen an die neue Zahl der Ratsmitglieder. Das Gesetz ist inzwischen aufgehoben und die Bestimmungen wurden in § 2 Abs. 4 und § 6 Abs. 2 des Begnadigungsgesetzes<sup>2</sup> übernommen.

Zu lit. b:

Am 29.06.1983 erliess der Grosse Rat ein Reglement, gemäss welchem nach jeder Neuwahl des Grossen Rates ein Proportionalschlüssel für die Zahl der den Fraktionen in den ständigen Kommissionen und Spezialkommissionen zustehenden Sitze errechnet werden soll.<sup>3</sup>

Anlass dazu waren unterschiedliche Auffassungen zur Umsetzung des damaligen § 40 GO[1975], wonach bei der Bestellung der Kommissionen die Fraktionen gemäss ihren Mitgliederzahlen zu berücksichtigen waren.<sup>4</sup>

Der Inhalt dieses Reglements ist heute weitgehend in § 14 GO und in § 43a AB aufgegangen.

---

<sup>1</sup> § 87: Diese Änderung wird hier nicht abgedruckt.

<sup>2</sup> SG 258.100

<sup>3</sup> Ratsprotokoll 29.06.1983, S. 181 ff.

<sup>4</sup> Bericht 7746 vom 08.04.1983

### **III. Übergangs- und Schlussbestimmung**

#### **§ 88 <sup>1</sup> Übergangsrecht**

*[aufgehoben]*

Die Übergangsbestimmungen galten bis zum Ende der Amtsdauer 2005-2009, in welcher der 2004 gewählte Grosse Rat noch 130 Mitglieder zählte. Die Übergangsbestimmungen betrafen § 23 Abs. 1 (Beschlussquorum im Allgemeinen und für Begnadigungen); § 70 (Grösse der Sachkommissionen); § 78 Abs. 2 (Quoren für die Einsetzung einer PUK) sowie § 82 (Grösse der Spezialkommissionen).<sup>2</sup>

Diese Bestimmungen wurden nach 2009 obsolet und im Rahmen einer Bereinigung der GO im Jahr 2012 aufgehoben.

---

<sup>1</sup> § 88 aufgehoben durch GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238.)

<sup>2</sup> Bericht 06.5165.02 der SpezKo zur Totalrevision der GO, S. 123 f.

**§ 89 Schlussbestimmung**

*Abs. 1 Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft am 9. September 2006 (Kunigundentag) wirksam. Die Änderung des Gesetzes über Strafvollzug und Begnadigung wird am 1. Februar 2009 wirksam. <sup>1</sup>*

Der Kunigundentag wird jährlich um den 9. September in der Kleinstadt Kaufungen bei Kassel begangen. Im dortigen Kloster ist Kaiserin Kunigunde 1033 verstorben. Am 9. September 1201 wurden die sterblichen Überreste der Kaiserin und Nonne Kunigunde von Luxemburg in einen Altar im Dom von Bamberg überführt.

Kaiser Heinrich II. (973 - 13.07.1024) und Kaiserin Kunigunde waren im Jahr 1019 die Stifter des Basler Münsters. 1348 wurde der Heinrichstag, der 13. Juli, auch im Bistum Basel zum hohen Feiertag erklärt. Der Beitritt Basels zur Eidgenossenschaft erfolgte am 13. Juli 1501 und die neueren Verfassungen des Kantons Basel-Stadt von 1875, 1889 und 2005 traten jeweils auf den Heinrichstag in Kraft. Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates - der obersten Behörde des Kantons -, wurde dagegen auf den Kunigundentag, den 9. September 2006 wirksam.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fassung vom 6. Dezember 2017, in Kraft seit 1. Februar 2018 (KB 09.12.2017)

<sup>2</sup> Ausführliche Begründung im Ratsprotokoll vom 28.06.2006, S. 371, Votum Urs Müller-Walz u.a., Zustimmung zum Antrag in der Detailberatung mit 59 gegen 31 Stimmen.



# **Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates**

Vom 29.06.2006 (Stand 03.07.2016)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

gestützt auf § 86 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 <sup>1</sup>, nach Einsichtnahme in den Bericht der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Verfassung Nr. 06.5165.02, vom 23. Mai 2006, <sup>2</sup>

erlässt folgende **Ausführungsbestimmungen**:

## **I. Allgemeine Bestimmungen und Organisation**

### **§ 1 Sitzungsort**

Abs. 1 *Die Beratungen des Grossen Rates finden im Rathaus statt.*

Abs. 2 *Das Ratsbüro und die Kommissionen halten ihre Sitzungen im Rathaus oder anderen von ihren Präsidien bestimmten geeigneten Sitzungsräumen ab.*

Sofern der Grossratssaal aus technischen Gründen vorübergehend nicht benutzbar ist, muss der Grosse Rat gemäss § 86 GO eine befristete Abweichung von § 1 AB beschliessen. Dieser Beschluss kann auch zu Beginn der ersten ausserhalb des Rathauses einberufenen Sitzung gefasst werden, wenn z.B. die Unbenützbarkeit des Ratssaals nicht voraussehbar war.

Dass der Sitzungsort des Plenums in den AB ausdrücklich festgehalten ist, hat wohl auch den Grund, dass spontane oder politisch motivierte "extra muros"-Sitzungen erschwert oder verhindert werden sollen und das Rathaus als "Tatort" der Politik festgehalten ist. Grossratssitzungen ausserhalb des Rathauses sind in neuerer Zeit - ausser der im Frühling 2020 aufgrund der ausserordentlichen Lage erfolgten Verlegung der Plenarsitzung ins Congress Center Basel - keine aktenkundig.

Dass die Sitzungen im Rathaus stattzufinden haben, stand bereits im Geschäftsreglement von 1865 (§ 2).

---

<sup>1</sup> SG 152.100.

<sup>2</sup> Fassung vom 29.06.2016, wirksam seit 03.07.2016 (KB 02.07.2016)

**§ 2 Sitzordnung**

*Abs. 1 Die Mitglieder des Grossen Rates nehmen im Plenum ihre Sitze nach Wahlkreisen und in der Reihenfolge der von ihren Parteien und ihnen persönlich erhaltenen Stimmen ein.*

Die Sitzordnung in vielen Parlamenten (im Bundeshaus und den meisten Kantonsparlamenten) richtet sich üblicherweise nach Fraktionen. Dabei werden häufig auf der linken Seite (aus Sicht des Präsidiums) die "linken" Parteien angesiedelt, rechts die "rechten". Ursprung dieser Anordnung ist die Sitzordnung in der französischen Nationalversammlung.<sup>1</sup> In den meisten deutschen Parlamenten (Bund und Länder) werden jeweils nach den Wahlen sogar die Plenarsäle umgebaut, um den einzelnen Fraktionen geschlossene und durch Zwischengänge voneinander abgetrennte Blöcke zu ermöglichen. Weil die Fraktionen in diesen Parlamenten in der Regel geschlossen abstimmen, ermöglicht diese Struktur den Vorsitzenden der Parlamente die Feststellung des Ergebnisses ohne Auszählung der Stimmen. Die Plenarsäle sind technisch so eingerichtet, dass diese Möblierung durch das Verschieben der einzelnen Pulte einfach vor sich geht.

**Im Grossen Rat Basel-Stadt** (ebenso wie in, OW, NW, AI und AR) werden die Sitzplätze dagegen entsprechend den Wahlkreisen eingenommen.

Bereits die Geschäftsreglemente von 1865 und 1877 bestimmten die Sitzordnung: "*Der Präsident und dessen Statthalter sitzen im Saal obenan, die übrigen Mitglieder nach der Reihenfolge der Quartiere (resp. Gemeinden)*".

Hundert Jahre später wurde mit der GO[1975] die heute sinngemäss noch geltende Bestimmung in die AB aufgenommen. Die Sitze sind im Ratssaal von 1 - 130 durchnummeriert und die hundert Sitze werden auf den Plätzen 1-100 in Umsetzung von Abs. 1 in folgender Hierarchie zugeteilt:

1. Wahlkreis in der Reihenfolge Grossbasel-Ost, Grossbasel-West, Kleinbasel, Riehen, Bettingen (Reihenfolge gemäss § 42 Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>2</sup>;
2. innerhalb der Wahlkreise sitzt zuerst die nach Parteistimmen stärkste Liste des Wahlkreises, danach die zweitstärkste usw.;
3. innerhalb der Liste zählen die persönlichen Stimmzahlen bei den Grossratswahlen.

Mit dieser Regelung sind allein die Ergebnisse der Wahlen in den Grossen Rat massgebend für die Sitzordnung, während in anderen Kantonen die Gestaltung der Sitzordnung nach den Wahlen teilweise zu anstrengenden und

---

<sup>1</sup> JEAN A. LAPONCE: Left and Right, The Topography of Political Perceptions. Toronto/Buffalo/London 1981.

<sup>2</sup> SG 132.100



aufwändigen Verhandlungen mit erheblichem Konfliktpotenzial führt.<sup>3</sup>

Nachrückende Mitglieder übernehmen usanzgemäss aus praktischen Gründen die Sitzplätze der Ausgeschiedenen, dies auch, weil dadurch die Sitzordnung stabil bleibt (kein Sesselrücken innerhalb der Amtsdauer).

Wechselt jemand die Fraktion, behält er/sie den offiziellen Sitzplatz, weil nicht die Fraktionszugehörigkeit für die Sitzplatzzuordnung massgebend ist, sondern die Partei-Liste bei den Wahlen in den Grossen Rat.

Massgebend für die Sitzordnung ist die Zusammensetzung des Parlamentes an der konstituierenden Sitzung. In das Parlament gewählte Personen, welche die Wahl nicht annehmen (z.B. wegen gleichzeitiger Wahl in den RR), werden nicht berücksichtigt.

Seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung 2005, wirksam für den Grossen Rat ab Februar 2009, werden nur noch die Plätze 1 bis 100 belegt.<sup>4</sup> Die Plätze 101-130 bleiben frei. Allerdings werden die freien 30 Sitzplätze heute teilweise von den Mitgliedern des Parlamentes auch genutzt ("randständige" Sitze sind besonders begehrt) und sämtliche 130 Sitzplätze sind mit Abstimmungsgeräten ausgerüstet. Bei geheimen Wahlen müssen aber die offiziellen Sitzplätze eingenommen werden (die Wahlzettel werden pro Sektor ausgeteilt und eingesammelt).

Die Sitzordnung nach Wahlkreisen hat zur Folge, dass die politischen Fraktionen im Saal bunt gemischt sitzen. Das fördert zweifellos die interfraktionelle Gesprächskultur und prägt auch die politische Kultur im Kanton, wie Medienschaffende<sup>5</sup> und gelegentlich auch ausserkantonale Beobachter festgestellt haben.

Die Sitzordnung erschwert aber die Führung der Fraktionen in der laufenden Sitzung. Anzüge an das Ratsbüro, § 2 der AB zu ändern, wurden in den letzten Jahren wiederholt eingereicht, aber vom Rat jeweils nicht überwiesen oder als Vorlage abgelehnt.<sup>6</sup> Auch bei den Totalrevisionen der Geschäftsordnung war die Sitzordnung immer wieder ein Thema.

---

<sup>3</sup> vgl. Berichte in der Luzerner Zeitung 09.04.2015 und der NZZ 06.03.2018

<sup>4</sup> Beschluss des Ratsbüros vom 08.09.2008, abgedruckt auf dem offiz. Sitzplan

<sup>5</sup> Benjamin Rosch in: Schweiz am Wochenende, 23.04.2017

<sup>6</sup> **Anzug 92.6458:** Am 19.02.1992 mit 30 gegen 16 Stimmen (!! dem Ratsbüro überwiesen. Die Vorlage des Ratsbüros zur Änderung der AB wurde aber am 04.03.1992 mit 49 gegen 27 Stimmen abgelehnt und der Anzug abgeschrieben;

**Anzug 05.8203:** Am 11.05.2005 mit grossem Mehr gegen 14 Stimmen nicht überwiesen;

**Anzug 16.5412:** Am 20.10.2016 mit 59 gegen 2 Stimmen (4 Enthaltungen) nicht überwiesen.

**§ 3      *Sitzungsdaten***

*Abs. 1      Die monatliche Sitzung beginnt in der Regel am zweiten Mittwoch eines Monats und wird am dritten Mittwoch fortgesetzt.*

*Abs. 2      In den Monaten Juli und August finden keine ordentlichen Sitzungen des Grossen Rates statt.*

Das Ratsbüro legt in der Regel drei Jahre im Voraus basierend auf den Vorgaben in Abs. 1 die Sitzungsdaten fest und bringt diese dem Rat zur Kenntnis. Von der Regel abgewichen wird beispielsweise, wenn der zweite oder dritte Mittwoch in die Schulferien fällt.

Die Vorgaben in Abs. 1 und 2 zusammen mit der Usanz, Sitzungen in den Schulferien zu vermeiden, lässt in der Sitzungsplanung wenig Spielraum. Zudem ist aus praktischen Gründen (Publikations- und Drucktermine für die Tagesordnung) darauf zu achten, dass zwischen den Sitzungen zweier Monate wenn möglich mehr als zwei Wochen liegen.

Zu Abs. 1:

Bis 1988 fanden die Sitzungen des Grossen Rates jeweils am Donnerstag der zweiten und dritten Woche des Monats statt. Auf Anregung des RR wurde 1988 der Sitzungstermin auf den Mittwoch vorverschoben, da damals die interkantonalen Direktorenkonferenzen möglichst auf einen Tag der zweiten Wochenhälfte anberaumt wurden.<sup>1</sup>

Zu Abs. 2

Die Regel, wonach im Juli und August keine Sitzungen stattfinden, ist historisch bedingt und auf eine Bestimmung in der KV[1889] zurückzuführen. Daraus ergaben sich besondere Regeln, welche an der Bündelitagssitzung<sup>2</sup> gelten (keine neuen Vorstösse und Interpellationen), weil die Bündelitagssitzung vormals als ausserordentliche Sitzung zählte. Da diese Regeln in den AB festgehalten sind und sich der Grosse Rat mit einem Quorumsbeschluss befristet über die Bestimmungen der AB hinwegsetzen kann (§ 86 Abs. 2 GO), ist für die Durchführung einer ordentlichen Sitzung anfangs Juli oder Ende August lediglich ein mit Zweidrittelmehr gefasster Beschluss des Rates erforderlich. Präzedenzfälle aus neuerer Zeit sind keine bekannt.

---

<sup>1</sup> Bericht 8035 zur Totalrevision GO/AB vom 18.02.1988, S. 27

<sup>2</sup> Die "Bündelitagssitzung" ist die letzte Sitzung vor den Sommerferien. Sie findet in der Regel in der letzten Schulwoche statt, welche üblicherweise die letzte ganze Woche im Juni ist. Der letzte Schultag vor den Ferien wird in Basel seit jeher umgangssprachlich als "Bündelitag" bezeichnet.

**§ 4      Sitzungszeiten**

*Abs. 1      Die ganztägigen Sitzungen beginnen um 09.00 Uhr und werden um 15.00 Uhr fortgesetzt. Ausnahmsweise kann der Grosse Rat auf eine andere Stunde einberufen werden. Die Dauer einer halbtägigen Sitzung richtet sich nach den Erfordernissen der Geschäfte. Über einen Antrag auf Schluss der Sitzung entscheidet der Rat.*

Die Formulierung, dass der Rat ausnahmsweise auf eine andere Stunde einberufen werden kann, ermöglicht eine ausnahmsweise Abweichung<sup>1</sup> mit Präsidialbeschluss, ohne dass der Rat gemäss § 86 Abs. 2 GO ausdrücklich eine Abweichung von der GO beschliessen muss.

Usanzgemäss dauern die Vormittags- und Nachmittagsitzungen je drei Stunden, wobei es in der Kompetenz des Ratspräsidiums liegt, diese Dauer im Interesse des Verhandlungsablaufs zu überziehen. Der Entscheid des Präsidiums kann aber mit einem Ordnungsantrag gemäss § 24 AB umgestossen werden.

Die Regel, dass die Sitzungen um 09.00 Uhr und 15.00 Uhr beginnen, war bereits im Geschäftsreglement von 1865 festgehalten<sup>2</sup> und hat in all den Jahren diverse kreative Änderungsvorschläge unbeschadet überstanden.

Die bei grosser Geschäftslast auf 20.00 Uhr anberaumten Nachtsitzungen am zweiten Sitzungstag entsprechen einer langjährigen Usanz, die ab den 1980er-Jahren zu beobachten ist.

---

<sup>1</sup> Präzedenzfall: vgl. Ratsprotokoll 14.12.2005, S. 685 (Verschiebung des Sitzungsbeginns wegen einer Trauerfeier).

<sup>2</sup> § 6 Abs. 2 GR[1865]: "*Die täglichen Versammlungen beginnen um neun Uhr und werden in der Regel bis um die Mittagszeit gehalten und Nachmittags um drei Uhr fortgesetzt; in ausserordentlichen Fällen kann jedoch die Vormittagssitzung bis nach Erledigung des vorliegenden Berathungsgegenstandes verlängert werden.*"

### § 5 Präsenz

- Abs. 1 *Die Mitglieder sind verpflichtet, allen Sitzungen beizuwohnen.*
- Abs. 2 *Zu Beginn jeder Sitzung wird die Präsenz festgestellt. Wer sich innerhalb einer Viertelstunde nach der Eröffnung der Sitzung angemeldet hat, gilt als anwesend.*<sup>1</sup>
- Abs. 3 *Die Namen der Abwesenden werden im Protokoll vermerkt.*

Die Präsenz wurde bis 2012 jeweils zu Beginn der Sitzung mit einem Namensaufruf durch die 2. Ratssekretärin festgestellt. Bis 15 Minuten nach Sitzungsbeginn konnte man sich nachträglich in eine Liste auf dem Tisch des Hauses eintragen.

Die Präsenz wird heute elektronisch ermittelt. Als anwesend gilt, wer den persönlichen Abstimmungsbadge rechtzeitig an einem der Abstimmungsgeräte eingeloggt hat. Wer nach Ablauf der Viertelstunde nicht als anwesend registriert wird, wird im Protokoll als abwesend vermerkt und hat keinen Anspruch auf ein Sitzungsgeld. Das kann zur Situation führen, dass bei Abstimmungen mehr Stimmen abgegeben werden, als Mitglieder - offiziell - anwesend sind, weil verspätet eintreffende Mitglieder trotzdem an der Sitzung und an Abstimmungen teilnehmen können.

Mitglieder, welche die Sitzung frühzeitig verlassen, werden im Grossen Rat nicht offiziell registriert und es ist Sache (und im Interesse) der Fraktionen, solche Abwesenheiten in Grenzen zu halten. Andere Kantone (z.B. ZH) kennen Regeln, nach denen frühzeitig die Sitzung verlassende Mitglieder das Sitzungsgeld verlieren.

Die Regelung zur Feststellung der Präsenz und die Berechtigung zum Bezug eines Sitzungsgeldes bei verspätetem Eintreffen zu Sitzungen der Kommissionen ist Sache der Kommissionen.

Bis 1988 wurden die Namen sowohl der entschuldigt wie der unentschuldigt Abwesenden im Protokoll vermerkt.<sup>2</sup> Seither wird nicht mehr differenziert. Eine Entschuldigung für die Abwesenheit beim Ratssekretariat ist nicht mehr gebräuchlich (in den Fraktionen gelten dazu unterschiedliche Regeln).

---

<sup>1</sup> § 5 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> § 4 AB[1975]

**§ 6 Einladung**

- Abs. 1 Die Einladung zur Sitzung ist spätestens sechs Tage vorher zusammen mit der vorgeschlagenen Tagesordnung und dem Geschäftsverzeichnis den Mitgliedern des Grossen Rates zuzustellen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. <sup>1</sup>*
- Abs. 2 Der Grosse Rat legt den Gegenstand und den Ablauf einer Sondersitzung gemäss § 97 Abs. 3 lit. b der Kantonsverfassung in einer ordentlichen Sitzung fest.*

Zu Abs. 1:

Die Einladung zur Sitzung wird usanzgemäss zwölf Tage vor der ersten Sitzung den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht ([grosserrat.bs.ch/to](http://grosserrat.bs.ch/to)). Die Frist von sechs Tagen ist für ausserordentliche Fälle vorgesehen. Präzedenzfälle existieren dazu keine. Zugestellt gilt die Einladung, wenn sie der Post übergeben worden war.

Die Einladung enthält die vom Ratspräsidium unterzeichnete Tagesordnung und das Geschäftsverzeichnis gemäss § 7 AB.

Zu Abs. 2:

Unter dem Begriff "Ablauf" ist eher das Programm zu verstehen, nach welchem eine Sondersitzung durchgeführt wird (z.B. Einführung, Input-Referate, Diskussion, evtl. Schlusserklärung). Ebenso wird der Zeitpunkt einer Sondersitzung durch das Plenum auf Antrag des Ratsbüros beschlossen.

Zu den übrigen Bestimmungen betreffend die Sondersitzungen vgl. Kommentar zu § 1 GO.

---

<sup>1</sup> § 6 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. Nr. 12.5238).

**§ 7      *Geschäftsverzeichnis***

- Abs. 1      *Das Geschäftsverzeichnis wird vom Parlamentsdienst zusammengestellt und enthält:*
- a) *die neu eingegangenen Geschäfte;*
  - b) *die beim Parlamentsdienst zur späteren Traktandierung liegenden Geschäfte;*
  - c) *die bei Kommissionen liegenden Geschäfte;*
  - d) <sup>1</sup> *Motionen, Anzüge, Planungsanzüge, Budgetpostulate, Vorgezogene Budgetpostulate, Anträge auf Einreichung von Standesinitiativen und Schriftliche Anfragen im Wortlaut;*
  - e) *Interpellationen, die vor der Drucklegung eingegangen sind, im Wortlaut.*

Unter dem Begriff "Geschäftsverzeichnis" wird üblicherweise jenes Dokument verstanden, welches in der Regel zwölf Tage vor dem ersten Sitzungstag einer monatlichen Sitzung den Mitgliedern des Grossen Rate zugestellt wird.

Es erscheint als Broschüre im Format A4, umfasst meistens ca. 40 - 70 Seiten und gliedert sich in folgende vier Abschnitte:

**1. Tagesordnung**

- Alle für die GR-Sitzung traktandierten Geschäfte / Dokumente (grau hinterlegt)
- Sortierte Tabelle aller traktandierten Dokumente

**2. Neue Geschäfte (Abs. 1 lit. a)**

- Ohne Vorberatung direkt auf die Tagesordnung gesetzte Geschäfte (u. a. Schreiben des Regierungsrates zu Vorstössen)
- Neue Ratschläge / Ausgabenberichte der Regierung mit Zuweisungsantrag an die Kommissionen
- Kenntnisnahmen

Unter Traktandum 2 der Grossratsitzung beschliesst der Grosse Rat formell die im Geschäftsverzeichnis vorgeschlagenen Zuweisungen und Kenntnisnahmen der neu eingegangenen Geschäfte.

---

<sup>1</sup> § 7 Abs. 1 lit. d in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238).

**3. Pendenzenlisten (Abs. 1 lit. b und c)**

- Beim Parlamentsdienst liegende für die nächste Sitzung behandlungsreife Geschäfte
- Pendenzenlisten der Grossratskommissionen

**4. Traktandierte und neu eingegangene Vorstösse, Interpellationen und Anfragen (Abs. 1 lit. d und e)**

Zu lit. a:

Die neu eingegangenen Geschäfte werden nach dem vorgesehenen weiteren Vorgehen gegliedert:

- **Direkt auf die Tagesordnung** kommen Berichte der Kommissionen sowie Schreiben des Regierungsrates zu Vorstössen und zu neuen Volksinitiativen.
- **An Kommissionen zugewiesen** werden neue Ratschläge, Ausgabenberichte und Berichte des Regierungsrates sowie neue Petitionen.
- **An den Parlamentsdienst zur späteren Traktandierung** gehen neue Vorstösse (Traktandierung an der nächstfolgenden Sitzung) sowie Schreiben des Regierungsrates, bei welchen die Frist von drei Wochen nach § 20 AB für die nächste Sitzung nicht eingehalten werden kann.
- **Zur Kenntnisnahme** gehen Rücktrittsschreiben aus dem Rat oder aus Kommissionen, Beantwortungen von schriftlichen Anfragen sowie Anträge des Regierungsrates zum Stehenlassen von Anzügen.

Zu lit. b:

In der Regel werden die beim Parlamentsdienst liegenden Geschäfte an der nächstfolgenden Sitzung traktandiert. Ausnahmen: Vorstösse und Geschäfte, für welche eine bestimmte Sitzung zur Behandlung vorgesehen ist, wie Budgetpostulate und Vorgezogene Budgetpostulate.

Zu lit. c:

Diese Aufstellung ist die eigentliche Pendenzenliste der Kommissionen des Grossen Rates. Sie lässt aber keine Rückschlüsse auf den Termin der Behandlung im Grossen Rat zu. Die Geschäfte der Kommissionen bleiben solange auf dieser Liste, bis der Grosse Rat einen abschliessenden Entscheid über das Geschäft gefällt hat.

Zu lit. d:

Die Vorstösse werden im Geschäftsverzeichnis in der Regel zweimal abgedruckt, bevor sie zur Behandlung traktandiert werden. Grund ist die Frist von drei Wochen gemäss § 20 AB. Beim erstmaligen Abdruck der Vorstösse, welche in der Regel zwölf Tage vor der Grossratssitzung im Geschäftsverzeichnis publiziert werden, ist diese Frist nicht eingehalten. Der Rat kann aber bei der Genehmigung der Tagesordnung einen Vorstoss als dringlich erklären und ihn sofort behandeln.<sup>2</sup>

Präzedenzfälle sind selten: am 22.04.2020 wurden mehrere Vorstösse von verschiedenen Fraktionen kurzfristig eingereicht mit Antrag auf dringliche Traktandierung und sofortige Behandlung. Ein Vorstoss wurde mit 93 gegen 2 Stimmen für dringlich erklärt, unmittelbar nach der Genehmigung der Tagesordnung materiell behandelt und mit grossem Mehr der Regierung überwiesen.<sup>3</sup>

Zu lit. e:

Interpellationen, welche nach der Drucklegung des Geschäftsverzeichnisses eingehen (jedoch bis spätestens am Montag 12.00 Uhr vor der Grossratssitzung), werden den Mitgliedern zu Beginn der Sitzung aufgelegt.

---

<sup>2</sup> Erforderlich ist dazu ein Zweidrittelmehr gemäss § 20 Abs. 2 AB

<sup>3</sup> Motion Beat Leuthardt und Andreas Zappalà betreffend Mietzins-Hilfen für Basler Kleingeschäfte ("Dreidrittel-Rettungspaket"), Geschäft 20.5144  
vgl. Ratsprotokoll vom 22.04.2020



**§ 8      Protokoll**

- Abs. 1      *Das Protokoll über die Sitzungen des Grossen Rates wird unter der Aufsicht der Präsidentin oder des Präsidenten von den hierfür bezeichneten Sekretärinnen und Sekretären besorgt.*
- Abs. 2      *Von den Sitzungen wird jeweils ein Beschlussprotokoll geführt.*
- Abs. 3      *Das von der Ersten Sekretärin oder dem Ersten Sekretär zu erstellende Beschlussprotokoll hat zu enthalten:*
- a) sämtliche Gegenstände der Verhandlung;*
  - b) die Namen der Votierenden;*
  - c) die zur Abstimmung kommenden Anträge;*
  - d) sämtliche Beschlüsse; für umfangreiche Beschlüsse kann auf die Publikation im Kantonsblatt verwiesen werden;*
  - e) <sup>1</sup> die vollständigen Ergebnisse der durchgeführten Abstimmungen;*
  - f) <sup>2</sup> bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit gemäss § 23 Abs. 2 GO die Namen der anwesenden Ratsmitglieder;*
  - g) die zu Protokoll gegebenen Erklärungen der Mitglieder des Regierungsrates.*
- Abs. 4      *Das Beschlussprotokoll wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten und von der Ersten Sekretärin oder dem Ersten Sekretär unterzeichnet.*

Zu Abs. 1 und 4:

Bis 1968 wählte der Grosse Rat jeweils zu Beginn der Amtsdauer zwei Sekretäre aus seiner Mitte, denen die Führung des Protokolls und die Ausfertigung der Beschlüsse des Grossen Rates übertragen wurden. Die beiden Sekretäre gehörten dem Ratsbüro mit beratender Stimme an. Ab 1968 beauftragte das Ratsbüro den Regierungsrat, zwei Beamte der Verwaltung als nebenamtliche Sekretäre des Grossen Rates zu bestellen. Mit der Schaffung des Parlamentsdienstes 2004 wurden die Aufgaben des Ratssekretariates dem Parlamentsdienst übertragen.

Zur Funktion der Ratssekretärinnen/Ratssekretäre ebenfalls vgl. oben Kommentar zu § 19 GO (§ 2 Abs. 3 Regl. ParID).

---

<sup>1</sup> § 8 Abs. 3 lit. e in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> § 8 Abs. 3 lit. f in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (s. Fussnote 1).

Zu Ab. 2 und 3:

Das provisorische Beschlussprotokoll ist in der Regel innert 24 Stunden nach Sitzungsende im Internet abrufbar.<sup>3</sup> Nachdem die Originalfassung gemäss Abs. 4 unterschrieben ist, mutiert das provisorische zum definitiven Beschlussprotokoll und geht in einem Exemplar in die Ablage beim Parlamentsdienst.

Zum Inhalt der Beschlussprotokolle und zur Klärung der Bezeichnung zu den Protokollarten (Beschlussprotokoll/Wortprotokoll/Ratsprotokoll) vgl. oben Kommentar zu § 4 GO.

---

<sup>3</sup> [groserrat.bs.ch/protokolle](http://groserrat.bs.ch/protokolle)

**§ 9 Aufzeichnung der Ratsverhandlung und Votenprotokoll**

- Abs. 1 Die Verhandlungen werden aufgezeichnet. Der Beginn der Behandlung eines Gegenstandes ist im Beschlussprotokoll zu vermerken.*
- Abs. 2 Die Tonaufzeichnungen der Ratsverhandlungen werden dem Staatsarchiv zur Aufbewahrung zuhanden der Öffentlichkeit überlassen.<sup>1</sup>*
- Abs. 3 Über die Verhandlungen wird ein Wortprotokoll erstellt.<sup>2</sup>*

Bis 1988 wurde lediglich ein Beschlussprotokoll geführt. Weitere Gegenstände wurden gemäss Weisungen des Ratsbüros bzw. gemäss Beschlüssen des Plenums ins Protokoll aufgenommen.<sup>3</sup> Ab und zu beantragten auch Mitglieder des Regierungsrates, dass ihre Voten "zu Protokoll" genommen werden.<sup>4</sup>

Ab 1988 wurden die Verhandlungen auf Tonträger (eigentlich nur auf die Tonspur von Videotapes VHS mit Zeitstempel) aufgenommen und so dem Staatsarchiv abgeliefert. Ein Jahr später wurde ein Reglement geschaffen, das den Zugang zu diesen Tondokumenten im Staatsarchiv regelte. Dieses Reglement<sup>5</sup> wurde am 13.10.2010 im Lichte der neuen technischen Errungenschaften (Smartphones und Konsorten) aufgehoben und die Tonaufnahmen im Staatsarchiv zur freien Benutzung freigegeben. Gleichzeitig hat der Grosse Rat auch die Bewilligungspflicht für Tonaufnahmen durch Dritte (Medien, Ratsmitglieder) aufgehoben.<sup>6</sup>

Seit Legislaturbeginn 2005 wird dem Staatsarchiv für jede Sitzung eine CD mit den Audiodaten (MP3) aller Voten abgeliefert. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die Wortprotokollierung eingeführt, allerdings zunächst nur für Sachgeschäfte. Ab 2007 wurden zusätzlich die Beratungen zu den neuen Interpellationen ins Wortprotokoll aufgenommen und ab Legislaturbeginn 2009 sämtliche Verhandlungen.

Gesetzliche Grundlagen für die Protokollierung vgl. oben § 4 GO.

---

<sup>1</sup> § 9 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 13.10.2010 (wirksam seit 17.10.2010; Geschäftsnr. 10.5231).

<sup>2</sup> § 9 Abs. 3 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238).

<sup>3</sup> § 7 Abs. 3 AB vom 19.11.1975

<sup>4</sup> Beispiel siehe Ratsprotokoll vom 21.02.1990, S. 728, Erneuerung der Wettsteinbrücke (Votum RR Eugen Keller)

<sup>5</sup> SG 152.520, Wortlaut dieses Reglements siehe Bericht 10.5231.01, S. 4

<sup>6</sup> Geschäft 10.5231

**§ 10 Verhandlungssprache**

**Abs. 1** Die Verhandlungssprache ist Deutsch.

In der Bundesversammlung und in den gemischtsprachigen Kantonen (BE, FR, GR, VS) werden alle im betreffenden Gebiet gesprochenen Amtssprachen als Verhandlungssprache zugelassen. Im Nationalrat (Plenum) werden Mitteilungen und Vorschläge der Präsidentin oder des Präsidenten sowie mündliche Ordnungsanträge in eine zweite Amtssprache übersetzt, die Ratsverhandlungen simultan in alle drei Amtssprachen.<sup>1</sup> Unterlagen für Kommissionen sind in zwei Amtssprachen auszufertigen.<sup>2</sup>

Der Ständerat kennt in seinem Geschäftsreglement keine besonderen Bestimmungen bezüglich der Verhandlungssprache. Daher gilt Art. 8 des Sprachengesetzes (SR 441.1), welches auch für die ganze Bundesverwaltung gültig ist.<sup>3</sup>

In den Kantonen BE, UR, SZ, GL, SO, BL, AI und AR (möglicherweise auch in weiteren Kantonen) wird im Plenum vorwiegend Mundart gesprochen.<sup>4</sup>

In Basel-Stadt bestimmte von 1938 bis 2005 die GO (ab 1975 die AB): "*Die Amtssprache ist Deutsch. Die Anrede lautet: Herr Präsident / Frau Präsidentin, meine Damen und Herren*".

Ab 2005 wurde die deutsche Sprache als Verhandlungssprache in die AB aufgenommen. Bei dieser Gelegenheit wurde der in diesem Zusammenhang falsche Begriff der "Amtssprache" ersetzt durch "Verhandlungssprache". In der Spezialkommission wurde eine sehr kontroverse Diskussion darüber geführt, ob wie heute Schriftdeutsch und Mundart zulässig sein sollen (Verhandlungssprache "Deutsch") oder ob die Debatten wieder wie früher ausschliesslich auf Schriftdeutsch zu halten seien. Die Kommission hat sich schliesslich für "Schriftdeutsch" als Verhandlungssprache entschieden.<sup>5</sup>

Bei der Detailberatung im Plenum<sup>6</sup> stellte eine Fraktion den Antrag, auf eine Bestimmung über Verhandlungssprache und Anrede ganz zu verzichten. Zwei

---

<sup>1</sup> Art. 37 Geschäftsreglement des Nationalrates, SR 171.13

<sup>2</sup> vgl. [GRAF], Art. 46 Abs. 3 ParlG, S. 389 ff.

<sup>3</sup> Art. 8 Sprachengesetz:

<sup>1</sup> In den Beratungen der eidgenössischen Räte und ihrer Kommissionen äussert sich jedes Mitglied in einer Landessprache seiner Wahl.

<sup>2</sup> Für die Behandlung in den Räten und in ihren Kommissionen müssen Botschaften, Berichte, Erlassentwürfe und Anträge in der Regel in Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen.

<sup>4</sup> Siehe kantonsparlamente.ch, Tabelle 3, Ziff. 3.4.

<sup>5</sup> Bericht der Spezialkommission 06.5165.02, S. 13.

<sup>6</sup> Ratsprotokoll 28.06.2006, S. 373 f.

Fraktionen wollten die Anrede beibehalten und eine weitere Fraktion beantragte, als Verhandlungssprache "Deutsch" festhalten. Mit jeweils grossem Mehr entschied der Rat, die Anrede nicht in den AB vorzuschreiben, jedoch als Verhandlungssprache Deutsch festzulegen.

Die meisten Votierenden halten sich heute bei der Anrede im Plenum dennoch an die Formel "Herr Präsident, Frau Statthalterin, meine Damen und Herren".

Die Verhandlungssprache "Deutsch" umfasst neben Standarddeutsch<sup>7</sup> auch deutsche und alemannische Dialekte, nicht aber fremde Sprachen. Die Zulässigkeit lateinischer Begriffe, Redensarten und Zitate (besonders von einzelnen Ratsmitgliedern mit humanistischer Bildung gelegentlich verwendet) steht im Ermessen des Ratspräsidiums.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 BG über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG), SR 441.1

<sup>8</sup> vgl. u.a. Ratsprotokoll 19.10.2017, S. 351

**§ 11 <sup>1</sup> Entschädigungen**

Abs. 1 *Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten folgendes Sitzungsgeld im Plenum:*

*Für jede halbtägige Sitzung im Plenum:*

- a) *Präsidentin oder Präsident* CHF 400;
- b) *Statthalterin oder Statthalter* CHF 300;
- c) *übrige Ratsmitglieder* CHF 200

Abs. 2 *Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten pro Amtsjahr einen Grundbetrag von CHF 6'000. Die Präsidentin oder der Präsident erhält zudem eine einmalige Repräsentations- und Aufwandentschädigung von CHF 12'000.*

Abs. 3 *Die Mitglieder der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission erhalten zusätzlich pro Amtsjahr eine Aufwandentschädigung von CHF 2'000.*

Abs. 4 *Für jede Sitzung in Kommissionen und Subkommissionen werden folgende Sitzungsgelder ausgerichtet:*

- a) *Präsidentin oder Präsident der Kommissionen und Subkommissionen* CHF 400;
- b) *protokollführendes Ratsmitglied* CHF 300;
- c) *übrige Ratsmitglieder* CHF 200

Abs. 5 *Die genannten Ansätze sind die netto ausbezahlten Beträge.*

Zu Abs. 1:

Einheit für die Ausrichtung einer Entschädigung ist jeweils eine halbtägige Sitzung im Plenum.

Die Entwicklung der Sitzungsgeld-Ansätze steht nicht ausschliesslich im Zusammenhang mit den steigenden Lebenshaltungskosten oder der Teuerung. Vgl. dazu oben Kommentar zu § 9 GO.

Die nachstehende Tabelle ist deshalb auch nicht als Quelle für statistische Auswertungen geeignet, sondern soll einen Überblick über das sich im Laufe der Zeit wandelnde Selbstverständnis des Grossen Rates und die Bewertung seiner eigenen Arbeit geben (nicht alle Anpassungen sind aufgeführt).

---

<sup>1</sup> § 11 in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 01.02.2012; Bericht des Ratsbüros Nr. 11.5284.01).

Entwicklung der Sitzungsentchädigung (halbtägige Sitzung) in Fr.:

GRB vom	Erlass	Plenum			Kommissionen		
		Präs.	Statth.	Mitgl.	Präs.	Prot.	Mitgl.
<b>26.03.1908</b>	§ 14 GO	3	3	3	3	–	3
<b>12.12.1918</b>	§ 14 GO	5	5	5	5	–	5
<b>28.04.1938</b>	§ 15 GO	5	5	5	5	–	5
13.04.1944	§ 15 GO	20	10	10	20	20	8
14.02.1952	§ 15 GO	24	12	12	24	24	12
09.02.1961	§ 15 GO	50	40	20	40	30	15
28.03.1968	§ 15 GO	60	50	30	60	50	25
<b>19.11.1975</b>	§ 9 AB	60	50	30	60	50	30
<b>24.03.1988</b>	§ 9 AB	100	75	50	100	100	50
14.11.1990	§ 9 AB	200	150	100	200	200	100
24.06.1999	§ 9 AB	300	150	100	300	200	100
10.01.2001	§ 9 AB	300	200	150	300	250	150
<b>28.06.2006</b>	§ 11 AB	300	200	150	300	250	150
07.12.2011	§ 11 AB	400	300	200	400	300	200

1924 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Reduktion seiner Sitzungsgelder von fünf auf vier Franken (Kommissionen von fünf auf drei Franken), um ein Zeichen zu setzen. *"Dem Regierungsrat scheint es nun notwendig zu sein, daß diese Bestrebungen, die Ausgaben einzuschränken, auch beim Grossen Rate einen kräftigen Rückhalt finden sollen, und er erlaubt sich daher, den Grossen Rat zu ersuchen, durch eine Änderung seiner Geschäftsordnung im Sinne der Herabsetzung der Taggelder selbst ein Zeichen zu einer Einschränkung in den Ausgaben geben zu wollen."*<sup>2</sup> Am 06.03.1924 wurde der Antrag abgelehnt: nach "[...] stürmischer Verhandlung wird mit 57:55 Stimmen an den bisherigen Ansätzen festgehalten. Nach einem Renkontre zwischen Regierungspräsident Dr. Niederhauser und Dr. Wieser (komm.) endet die Sitzung unter grossem Tumult"<sup>3</sup>.

Am 08.01.1997 hat der Grosse Rat einen Antrag des Ratsbüros<sup>4</sup>, die Sitzungsgelder der Teuerung anzupassen, abgelehnt<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Ratschlag 2545 vom 13.12.1923, S. 3

<sup>3</sup> Stadtbuch 1924 / Ratsprotokoll vom 06.03.1924, S. 44 f.

<sup>4</sup> Bericht 8725 vom 09.12.1996

<sup>5</sup> Ratsprotokoll vom 08.01.1997, S. 1441

Zu Abs. 2, Satz 1 (Grundentschädigung für Ratsmitglieder):

Die Grundentschädigung lag bei ihrer Einführung 2007 (wirksam ab 2009) bei Fr. 4000 und wurde 2011 (wirksam ab 01.02.2012) auf Fr. 6000 erhöht.

Zum Zweck der Grundentschädigung vgl. oben die Ausführungen zu § 9 Abs. 3 GO.

Zu Abs. 2, Satz 2 (Repräsentationsentschädigung für Ratspräsidium):

Diese Entschädigung wurde erstmals 1975 eingeführt und betrug damals Fr. 1000. Ab 1988 wurde ein Betrag von jährlich Fr. 2000 ausgerichtet, am 24.06.1999 wurde der Betrag auf Fr. 6000 erhöht <sup>6</sup>.

Die Verselbständigung des Parlamentsdienstes 2004 und die Reorganisation der Finanzaufsicht im Kanton im Jahr 2005 haben zu einer erheblichen Ausweitung und Vertiefung der Aufgaben des Ratsbüros und damit insbesondere auch dessen Präsidiums geführt. Die Ansprüche an den Grossen Rat und sein Ratsbüro haben auch zugenommen, weil das Parlament seine verfassungsmässigen Aufgaben in jüngerer Zeit intensiver wahrnimmt als früher und die Komplexität der Geschäfte zunimmt. Das Ratsbüro hat 2004 die neue Situation durch einen Experten analysieren lassen. Dieser kam zum Schluss, dass der Aufwand des Präsidiums durch die neuen Aufgaben in einem Masse gestiegen sei, dass von einem Gesamtpensum von 50 Prozent auszugehen sei. Dabei seien die üblichen mit dem Amt verbundenen zeitlich intensiven Repräsentativaufgaben nicht eingerechnet.<sup>7</sup> Auf dieser Grundlage wurde die Höhe der präsidentialen Repräsentationsentschädigung auf Beginn der Amtsdauer 2005-2009 auf Fr. 12'000 erhöht.

Zu Abs. 3 (Entschädigungen für Mitglieder der Oberaufsichtskommissionen):

Die den Mitgliedern der Finanzkommission (FKom) früher ausgerichteten Zusatzpauschalen für den Sonderaufwand bei der Vorberatung des Voranschlages und der Staatsrechnung (Fr. 3'000) und der Geschäftsprüfungskommission (GPK) für die Vorberatung des Verwaltungsberichts (Fr. 1'500) wurden 2007 einheitlich auf Fr. 2'000 festgelegt, weil sich die Aufgaben der beiden Kommissionen durch die Zusammenlegung von Staatsrechnung und Verwaltungsbericht angeglichen haben.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Bericht 8913 des Ratsbüros vom 17.05.1999

<sup>7</sup> Bericht 9418 des Ratsbüros vom 16.12.2004, Seite 5

<sup>8</sup> Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01, Ziffer 3.3. (letzter Abs.)



Zu Abs. 4 (Sitzungsgeld in Kommissionen):

Einheit für die Ausrichtung einer Entschädigung ist eine höchstens dreistündige Sitzung einer Kommission. Dauert eine Sitzung länger als drei Stunden, wird ein zusätzliches Sitzungsgeld ausgerichtet.<sup>9</sup>

Zu Abs. 5 (Arbeitnehmerbeiträge der AHV):

Das Bundesgericht hat am 02.08. 2004 in einem Grundsatzurteil die AHV-Beitragspflicht auf Sitzungsgeldern von Behörden im Allgemeinen und von Parlamenten aller Stufen im Besonderen bestätigt.<sup>10</sup> Aufgrund dieses Urteils hat die AHV-Ausgleichskasse Basel die Beitragspflicht auf Sitzungsent-schädigungen des Grossen Rates ab dem 01.02.2005 verfügt.

Weil verschiedene Mitglieder des Grossen Rates in die Kategorien der Selbständigerwerbenden, der Nichterwerbstätigen oder der Rentnerinnen und Rentner fallen - für welche bezüglich der Beitragspflicht besondere Bestimmungen gelten - beschloss der Grosse Rat auf Antrag des Ratsbüros, alle in § 9 Abs.1 bis 4 der AB genannten Entschädigungen als Nettobeträge zu betrachten (und damit auch die Arbeitnehmerbeiträge der Sozialversicherung zu übernehmen). Die Ausgleichskasse Basel-Stadt war mit diesem Vorgehen einverstanden.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Vademecum (Parlamentsdienst, 2017), Seite 21. Es handelt sich dabei um eine langjährige Usanz.

<sup>10</sup> Urteil H 274/03 Eidg. Versicherungsgericht vom 02.08.2004

<sup>11</sup> Bericht 9418 des Ratsbüros vom 16.12.2004, S. 6

**§ 12 <sup>1</sup> Besondere Entschädigungen**

*Abs. 1 Für aufwändige Zusatz- und Untersuchungsaufträge kann das Ratsbüro einem Mitglied des Grossen Rates auf sein Gesuch hin oder auf Antrag eines Kommissionspräsidiums eine einmalige Entschädigung ausrichten.*

Mit der Ergänzung von § 12 AB vom 17.10.2012 wurde ermöglicht, dass eine einmalige Entschädigung nicht nur auf Gesuch des betreffenden Ratsmitglieds ausgerichtet werden kann, sondern auch auf Antrag eines Kommissionspräsidiums. Hintergrund dieser Anpassung sind Aufträge, welche eine Kommission einem Mitglied erteilen kann. In einem solchen Fall soll das Präsidium von sich aus dem Ratsbüro eine einmalige Entschädigung beantragen können.

Da das Ratsbüro abschliessend entscheidet, sind solche Entschädigungen nicht offengelegt und auch statistisch nicht erfasst. Sie werden jedoch eher selten ausgerichtet.

---

<sup>1</sup> § 12 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238).

**§ 13 <sup>1</sup> Verlust des Sitzungsgeldes**

*Abs. 1 Der Anspruch auf das Sitzungsgeld entfällt für Mitglieder, die bei Sitzungsbeginn nicht anwesend waren.*

*Abs. 2 Er entfällt auch für Mitglieder, die bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit gemäss § 23 Abs. 2 GO oder nach Aufforderung den Saal zu verlassen gemäss § 21 Abs. 2 GO nicht anwesend sind. <sup>2</sup>*

Zu Abs. 1:

Der Sitzungsbeginn "dauert" eine Viertelstunde (vgl. oben § 5 AB). Das Ratssekretariat schliesst die Präsenzkontrolle 15 Minuten nach Sitzungsbeginn.

Zu Abs. 2:

Ratsmitglieder, die den dritten Ordnungsruf erhalten haben und zum Verlassen des Saales gemäss § 21 Abs. 2 GO aufgefordert worden sind, verlieren den Anspruch auf das Sitzungsgeld für die laufende Sitzung.

Zu den Rechtsgrundlagen vgl. oben § 23 Abs. 2 GO sowie § 21 Abs. 2 GO.

---

<sup>1</sup> § 13 samt Titel in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> § 13 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 09.09.2015 (wirksam seit 13.09.2015; Geschäftsnr. 15.5240).

**§ 14 <sup>1</sup> Fraktionsentschädigungen**

Abs. 1 Den Fraktionen werden folgende Beiträge ausgerichtet:

- a) Grundbetrag für jede Fraktion pro Amtsjahr CHF 10'000;
- b) Zusatzbetrag für jedes Mitglied pro Amtsjahr CHF 500.

§ 13 GO schafft die gesetzliche Grundlage für Fraktionsentschädigungen und delegiert die Festlegung der Höhe dieser Beiträge an die AB.

Im Bericht der Grossratskommission zur Revision der GO vom 05.05.1973 wurden erstmals Fraktionsentschädigungen vorgesehen. Dabei wurden genau die heute in Basel-Stadt geltenden Ansätze vorgeschlagen (Fr.10'000 / 500).<sup>2</sup> Gegen diese GO-Revision wurde das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung vom 04.11.1973 wurde diese abgelehnt.<sup>3</sup>

Das Thema war damit in Basel-Stadt für 25 Jahre tabu. Bis 1999 hatten alle Kantonsparlamente ausser OW, GL, AI und AR, SH und BS Fraktionsentschädigungen eingeführt.<sup>4</sup>

Am 21.04.2004 schuf der Grosse Rat in § 6 Abs. 5 GO[1988] die Rechtsgrundlage für Fraktionsentschädigungen.

Die Ansätze setzte er in § 9c AB[1988] zunächst auf Fr. 2000 (Grundbetrag) bzw. 300 (Betrag pro Mitglied). Diese Änderung wurde auf den 01.02.2005 wirksam. Die Fraktionsentschädigungen wurden auf Beginn der Amtsdauer 2009-2013 auf Fr. 10'000 / 500 erhöht.<sup>5</sup>

Mit seinen Ansätzen liegt Basel-Stadt im Vergleich zu den anderen Kantonen im Mittelfeld. Die Kantone AR, AI und GL kennen keine solchen Entschädigungen; in den Kantonen ZH, BE, VS und insbesondere in GE liegen die Ausgaben pro Mitglied über Fr. 3000 jährlich. Die Aufteilung auf Grundentschädigung für jede Fraktion und auf diejenige pro Mitglied ist in den Kantonsparlamenten sehr unterschiedlich konzipiert.

Zu den Ansätzen in den einzelnen Kantonen siehe nachstehende Tabelle.

---

<sup>1</sup> § 14 in der Fassung des GRB vom 05.12.2007 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 07.5236.01).

<sup>2</sup> Bericht 6989 der Grossratskommission vom 05.05.1973, S. 19 ff.

<sup>3</sup> vgl. Kommentar zu § 86 GO

<sup>4</sup> Anzug Roland Stark und Konsorten 01.6851.01 betreffend Einführung von Fraktionsentschädigungen, Bericht 9319 des Ratsbüros.

<sup>5</sup> s. Fussnote 1

Übersicht Fraktionsentschädigungen in den Kantonen <sup>6</sup>

Kanton	Mitglieder	Fraktionen	Grund- betrag pro Fraktion	Betrag pro Mitglied	Total Kosten pro Jahr	Total Kosten pro Mitglied
AG <sup>7)</sup>	140	8	5'000	1'500	250'000	1'786
BE	160	8	24'000	3'500	752'000	4'700
BL	90	6	15'000	500	135'000	1'500
BS	100	6	10'000	500	110'000	1'100
FR	110	5	5'700	260	57'100	519
GE	100	7	160'000	7'000	1'820'000	18'200
GR	120	5	4'000	300	56'000	467
JU	60	6	4'294	752	70'884	1'181
LU	120	6	15'000	1'000	210'000	1'750
NE	115	5	5'000	700	105'500	917
NW	60	4	4'500	700	60'000	1'000
OW	55	5	3'000	200	26'000	473
SG	120	4	30'200	2'400	408'800	3'407
SH <sup>7)</sup>	60	5	0	1'080	64'800	1'080
SO <sup>7)</sup>	100	5	10'000	1'500	200'000	2'000
SZ	100	4	4'000	200	36'000	360
TG	130	7	5'000	300	74'000	569
TI	90	6	40'000	300	267'000	2'967
UR	64	4	3'000	150	21'600	338
VD	150	7	25'000	1'200	355'000	2'367
VS	130	9	6'000	5'000	704'000	5'415
ZG	80	5	2'500	500	52'500	656
ZH	180	8	43'000	3'000	884'000	4'911
<b>Durchschnitt:</b>			<b>13'1850</b>	<b>1'323</b>		
<b>Median:</b>			<b>5'700</b>	<b>700</b>		

<sup>7)</sup> In den Kantonen AG, SH und SO gelten besondere Regeln

<sup>6</sup> Stand: Ende 2018; Quellen: www.kantonsparlamente.ch sowie Internetauftritte der Kantonsparlamente. Für ZH: Kantonsratsbeschluss vom 27.01.2020.  
Keine Angaben erhältlich für GL, AR, AI

**§ 15 Offenlegung der Interessenbindungen, Umfang**

- Abs. 1 Jedes Ratsmitglied unterrichtet das Büro über:*
- a) seine berufliche Tätigkeit und seinen Arbeitgeber unter Angabe der Branche;*
  - b) die Organstellung in in- und ausländischen Unternehmen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts;*
  - c) Mitgliedschaft in Kommissionen und anderen Organen der Eidgenossenschaft, von Kantonen und Gemeinden.*
- Abs. 2 Änderungen der Interessenbindungen sind zu Beginn jedes Amtsjahres bekannt zu geben.*
- Abs. 3 Das Ratsbüro wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten und kann Ratsmitglieder dazu auffordern, Interessenbindungen anzugeben. Über Anstände entscheidet es endgültig.*
- Abs. 4 Der Parlamentsdienst erstellt eine Übersicht über die Interessenbindungen aufgrund der Angaben der Ratsmitglieder und der Weisungen des Ratsbüros. Diese wird zu Beginn jedes Amtsjahres im Kantonsblatt publiziert.*

Im März 1984 wurde auf Bundesebene im Geschäftsverkehrsgesetz, dem Vorgänger des Parlamentsgesetzes, eine Regelung zur Offenlegung von Interessenbindungen eingeführt und auf den Jahresbeginn 1985 in Kraft gesetzt. Die Kontrolle der Einhaltung der Offenlegungspflichten wurde dem Büro des jeweiligen Rates übertragen, wobei dessen Mittel auf eine "Aufforderung" beschränkt blieb.<sup>1</sup> Seit Inkrafttreten des ParlG (01.12.2003) ist gemäss Art. 13 Abs. 2 bei Nichterfüllung der Offenlegungspflichten eine Disziplinarmassnahme des Ratsbüros möglich (Verweis oder in schweren Fällen Ausschluss aus den Kommissionen bis zu 6 Monaten).

In den Kantonen BL (17.05.1984) und SO (07.06.1986) wurde die Offenlegungspflicht von Interessenbindungen in die Totalrevisionen der Kantonsverfassungen und anschliessend in die Geschäftsreglemente der Parlamente aufgenommen. Im Kanton ZH wurde sie am 24.09.1989 in einer Volksabstimmung in das Kantonsratsgesetz aufgenommen (damals galt in ZH noch das obligatorische Gesetzesreferendum).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. [GRAF], Art. 11, Rz. 2

<sup>2</sup> Bericht 8183 der Grossratskommission vom 31.05.1990.

## Basel-Stadt

Die Rechtsgrundlage für die Interessenbindungen liegt in § 7 GO.

Die neuen Bestimmungen beim Bund und bei den obengenannten Kantonen wurden 1989 auch in BS mit einem Anzug an das Ratsbüro aufgenommen.<sup>3</sup>

Der ausführliche Bericht der Grossratskommission, welche diesen Anzug behandelte<sup>4</sup>, ist nach wie vor aktuell. Mit diesem Bericht beantragte die Kommission 1990, für BS die Regelung des Kantons BE zu übernehmen, welche weitgehend auf die entsprechenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes des Bundes zurück ging.

Der Umfang der offenzulegenden Interessenbindungen entspricht heute sinngemäss immer noch der Formulierung, wie sie 1991 Eingang in die GO fand. Mit der Totalrevision der GO 2006 wurden einzelne Präzisierungen eingeführt, der Inhalt und die Struktur der entsprechenden §§ in der GO[1988] und den AB[1988] jedoch übernommen.

In Abs. 1 lit. b wurde neu die "Organstellung" (gegenüber "Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien" gemäss AB[1988]) als entscheidendes Kriterium für die Offenlegungspflicht eingeführt, da es sich hierbei um einen klaren, juristischen Begriff nach einheitlichen Kriterien handelt (massgebend ist der Eintrag im Handelsregister und bei nicht eingetragenen Vereinen entscheidet die entsprechende statuarische Stellung). Lit. c der AB[1988] (dauernde Leitungs- und Beratungsfunktion) wurde gestrichen, da dieser Begriff nicht immer greifbar war; dort, wo eine Beratungsfunktion in eine Organstellung führt, ist sie bereits unter lit. b geregelt.

Lit.c wurde 2006 dahingehend erweitert, dass heute auch Mitgliedschaften in Kommissionen bzw. Organen anderer Kantone und Gemeinden ausdrücklich aufgezählt werden.<sup>5</sup>

Praktisch fordert der Parlamentsdienst vor Beginn der Amtsdauer und dann jährlich im Januar alle Ratsmitglieder auf, schriftlich ihre Interessenbindungen zu aktualisieren oder zu bestätigen. Das aufgrund dieser Angaben nachgeführte Verzeichnis wird danach im Februar oder März im Kantonsblatt in Form einer Tabelle publiziert<sup>6</sup>, ebenso wie im Internetauftritt des Grossen Rates<sup>7</sup>. Dabei werden die Angaben gemäss lit. a, b und c von Abs. 1 getrennt aufgeführt.

---

<sup>3</sup> Anzug Roland Stark und Consorten vom 17.05.1989 betreffend Offenlegung wichtiger Interessenbindungen

<sup>4</sup> Bericht 8183 der Grossratskommission vom 31.05.1990.

<sup>5</sup> Bericht der SpezKo 06.5165.02, S. 148

<sup>6</sup> Vgl. Kantonsblatt vom 28.03.2018; 04.03.2017; 13.02.2016.

<sup>7</sup> [www.grosserrat.bs.ch](http://www.grosserrat.bs.ch) » Mitglieder & Gremien » Mitglieder A-Z » Interessenbindungen

**§ 16 Ordnung im Ratssaal**

*Abs. 1 Zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Ratssaal und auf der Tribüne verfügt das Präsidium über die erforderlichen Polizeikräfte.*

Rechtsgrundlage: § 21 Abs. 4 GO.

Bei anhaltenden oder schwerwiegenden Störungen auf der Tribüne oder im Plenarsaal hat das Präsidium die Möglichkeit, die Polizei zu alarmieren. In leichten Fällen ist aber eine niederschwellige Lösung angemessen (z. B. eine Intervention des Ratsweibels oder eines vom Präsidium beauftragten Mitglieds des Rates).

Gelangt die Polizei ihrerseits zu Erkenntnissen, dass die Ordnung im Ratssaal oder auf der Tribüne gefährdet sein könnte, nimmt sie mit dem Ratspräsidium Kontakt auf und spricht die zu treffenden Massnahmen ab. Diese Vorgänge sind jedoch eher selten und werden naturgemäss auch nicht öffentlich kommuniziert.



**§ 17 Ausserordentliche Vertretung des Präsidiums**

*Abs. 1 Im Bedarfsfall wählt der Grosse Rat aus der Reihe seiner Mitglieder für eine Sitzung eine oder zwei ausserordentliche Statthalterinnen oder Statthalter.*

Falls die Präsidentin / der Präsident oder der Statthalter / die Statthalterin für längere Zeit ausfallen oder abwesend sind (z. B. für eine oder mehrere Halbtagesitzungen), werden ausserordentliche Statthalterinnen oder Statthalter gewählt.

Usanzgemäss schlägt das Präsidium ehemalige Präsidentinnen oder Präsidenten des Grossen Rates für diese Aufgabe vor, mit Priorität dasjenige Mitglied, dessen präsidiale Amtsdauer am wenigsten lange zurückliegt.

Die Wahl erfolgt dabei offen, sofern die Voraussetzungen für eine offene Wahl <sup>1</sup> gegeben sind. Wird der Vorschlag nicht bestritten, kann das amtierende Präsidium das betreffende Mitglied als stillschweigend gewählt erklären. <sup>2</sup>

Eine a.o. Präsidentin / einen a.o. Präsidenten gibt es nicht, weil der Statthalter / die Statthalterin den Vorsitz übernimmt, sobald die Präsidentin / der Präsident verhindert ist. Deshalb sind im Bedarfsfall eine oder zwei ausserordentliche Statthalterinnen oder Statthalter zu wählen und nicht a.o. Präsidien.

Aus der Formulierung von § 17 AB ist ersichtlich, dass die Vertretung nur für die Leitung der Plenarsitzung möglich ist, nicht aber für andere Aufgaben (z.B. Einsitznahme im Büro).

Die gesetzliche Grundlage für diese a.o. Vertretung ist insofern problematisch, als § 16 GO allein die Wahl des "ordentlichen" Statthalters zu Beginn der Amtsperiode kennt, also keinen Raum offen lässt für Ersatzwahlen oder Vertretungen während der Amtsdauer. Daher wäre § 17 AB eher in die GO zu setzen.

Im Nationalrat ist die Vertretung in solchen Fällen im Geschäftsreglement geregelt, womit sich eine Wahl erübrigt: Sind beide Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten verhindert, so wird die Präsidentin oder der Präsident in nachstehender Reihenfolge im Rat vertreten durch: a. eine Vorgängerin oder einen Vorgänger; sind mehrere im Rat, so hat dasjenige Mitglied Vorrang, das das Präsidialamt später angetreten hat; b. das amtsälteste Ratsmitglied; bei gleicher Amtsdauer hat das ältere Ratsmitglied Vorrang.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> § 31 Abs. 3 GO

<sup>2</sup> Präzedenzfall s. Ratsprotokoll vom 14.12.2011, S. 1077

<sup>3</sup> Art. 7 Abs. 3 Geschäftsreglement NR (SR 171.13). Am 02.12.2019 gegen Ende der konstituierenden Sitzung des NR übernahm Christa Markwalder (NR-Präsidentin 2015/16) gemäss lit. a dieser Bestimmung für kurze Zeit den Vorsitz im NR.

**§ 18 Medien**

*Abs. 1 Den Medien wird die Berichterstattung über die Verhandlungen des Grossen Rates nach Möglichkeit erleichtert. Diese Erleichterungen und die Voraussetzungen, unter denen sie gewährt werden, regelt das Büro in einem besonderen Reglement.*

Rechtsgrundlagen vgl. § 3 GO.

Das Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat<sup>1</sup> basiert auf den Bestimmungen in den §§ 18 und 19 AB.

Das Reglement befasst sich sowohl mit den Beschränkungen des Zutritts zur Parlamentszone während den Sitzungstagen des Grossen Rates (§§ 5 - 14 des Reglements, siehe unten § 19 AB) als auch mit den Modalitäten der Akkreditierung von Medienschaffenden (§§ 1 - 4 des Reglements).

*§ 1. Form und Wirkung der Akkreditierung*

Die Akkreditierung von Medienschaffenden ist persönlich und wird vom Büro des Grossen Rates aufgrund eines Akkreditierungsgesuches der Redaktionsleitung des entsprechenden Mediums erteilt (vgl. oben zu § 3 GO).

*§ 2. Verfügbare Infrastruktur*

*§ 3. Berichtigungspflicht*

Die akkreditierten Medien sind zur unentgeltlichen Publikation kurzgefasster Berichtigungen der Präsidentin oder des Präsidenten oder einer Votantin oder eines Votanten verpflichtet.

*§ 4. Bildaufnahmen [aufgehoben]*

---

<sup>1</sup> Medien-Reglement, SG 152.500

**§ 19 Zutritt [zur Parlamentszone]**

*Abs. 1 Das Ratsbüro regelt den Zutritt zu den vom Grossen Rat benutzten Räumen des Rathauses in einem Reglement.*

Das Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat<sup>1</sup> befasst sich sowohl mit den Beschränkungen des Zutritts zur Parlamentszone während den Sitzungstagen des Grossen Rates als auch mit den Modalitäten der Akkreditierung von Medienschaffenden.

Es basiert auf den Bestimmungen der §§ 18 und 19 AB.

Die §§ 5-14 des Reglements (Abschnitt B.) regeln den Zutritt.

- § 5. Zugangsbeschränkung
- § 6. Parlamentszone und öffentliche Zone
- § 7. Grossratssaal
- § 8. Personenkreis mit uneingeschränktem Zutritt
- § 9. Personenkreis mit eingeschränktem Zutritt
- § 10. Personenkreis ohne Zutritt
- § 11. Besucherinnen und Besucher
- § 12. Tragpflicht der Kennzeichnung (Badge)
- § 13. Vereinfachtes Verfahren
- § 14. Widerruf der Zutrittsberechtigung

Im Wesentlichen wird in den §§ 5 - 13 festgehalten, dass die Gewählten (Mitglieder des GR und des RR) freien Zutritt zum Plenarsaal und den daran anschliessenden Räumen haben, alle übrigen Berechtigten aber verpflichtet sind, einen persönlichen Badge zu tragen. Das Reglement ist aus sich heraus verständlich und bedarf für die §§ 5 - 13 keiner weiteren Kommentierung.

§ 14 (Widerruf der Zutrittsberechtigung) lautet: "*Das Büro kann akkreditierten Medienschaffenden und anderen Berechtigten den Zutritt zur Parlamentszone befristet oder dauernd untersagen, wenn sie die Bestimmungen dieses Reglements verletzen oder ihre Akkreditierung missbräuchlich verwenden.*"

In jüngerer Zeit sind keine Fälle von Widerruf der Akkreditierung bekannt geworden.

---

<sup>1</sup> Medienreglement, SG 152.500

## **II. Behandlung der Geschäfte**

### **§ 20 Zugang zu den Geschäftsunterlagen <sup>1</sup>**

- Abs. 1 *Alle Geschäftsunterlagen, mit Ausnahme derjenigen zu den Begnadigungen und den Interpellationen, sind mindestens drei Wochen vor ihrer Behandlung den Mitgliedern des Grossen Rates zuzustellen. <sup>2</sup>*
- Abs. 2 *In dringenden Fällen kann der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen auch dann die Behandlung eines Geschäftes beschliessen, wenn diese Frist nicht eingehalten ist.*
- Abs. 3 *Die Frist gilt ferner nicht für dringliche ausserordentliche Sitzungen gemäss § 97 Abs. 3 lit. a der Kantonsverfassung.*

Zu Abs. 1:

In der GO[2006] wurden alle Geschäfte (Motionen, Anzüge, Planungsanzüge, Budgetpostulate, Vorgezogene Budgetpostulate, Initiativbegehren, Ratschläge, Schreiben, Berichte und Anträge des Regierungsrates und der Kommissionen mit Ausnahme derjenigen der Begnadigungskommission) aufgeführt. Die Anträge auf Einreichung von Standesinitiativen fehlten. Da der Wortlaut des Absatzes mit all den aufgezählten Geschäften eher schwerfällig ist, wurde 2012 eine Umkehrung der Formulierung vorgenommen, sodass nur die Ausnahmen, das heisst die Interpellationen und die Unterlagen zu den Begnadigungsgesuchen, aufgezählt werden. Ausserdem wurde 2012 der Absatz im Hinblick auf den Verzicht einzelner Ratsmitglieder auf den Papierversand in "zugänglich machen" umformuliert, ebenso der Titel von § 20 angepasst.

Die Frist von drei Wochen für die Vorbereitung der Ratsmitglieder auf die Plenarsitzung ist im interkantonalen Vergleich eher lang.<sup>3</sup> In den meisten Kantonen gilt für die Unterlagen die gleiche Frist wie für die Einladung zur Sitzung und die Tagesordnung.

---

<sup>1</sup> § 20 Titel in der Fassung des GRB vom 17. 10. 2012 (wirksam seit 1.2.2013; Geschäftsnr. 12.5238).

<sup>2</sup> § 20 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 17. 10. 2012 (s. Fussnote 1).

<sup>3</sup> z. B. GL und SO: 10 Tage; BL: 8 Tage; AG: 4 Tage.

Zu Abs. 2:

Die Fristverkürzung mit der Zustimmung eines Zweidrittelmehr<sup>4</sup> erfolgt usanzgemäss zu Beginn der Grossratssitzung bei der Genehmigung der Tagesordnung, wenn ein Kommissionsbericht nicht mindestens 21 Tage vor der Sitzung verschickt bzw. publiziert werden konnte.<sup>5</sup>

Ebenfalls möglich ist ein Antrag auf sofortige Behandlung eines neuen und als dringlich erachteten Vorstosses bei der Genehmigung der Tagesordnung, ohne die zweite Publikation im Geschäftsverzeichnis abzuwarten.<sup>6</sup>  
Vgl. § 7 Abs. 1 lit. d AB.

Zu Abs. 3:

§ 97 KV ist identisch mit § 1 GO. In beiden Paragraphen bezieht sich Abs. 3 lit. a nur auf diejenigen ausserordentlichen Sitzungen, die zur Behandlung eines in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallenden Geschäfts einberufen werden. Für solche Themen-Sitzungen gilt die Frist von drei Wochen zum Versand der Unterlagen nicht.

---

<sup>4</sup> Streng genommen ist das etwas problematisch, weil § 29 GO bestimmt, dass nur die Verfassung oder das Gesetz Ausnahmen vom einfachen Mehr vorsehen können, nicht aber die AB, die lediglich eine Verordnung sind.

<sup>5</sup> Präzedenzfälle z. B.  
Ratsprotokoll 04.02.2015, S. 7 (Bericht der UVEK zum Leistungsauftrag der IWB)  
Ratsprotokoll 05.04.2017, S. 217 (Schreiben zu Budgetpostulaten)

<sup>6</sup> Präzedenzfälle siehe Ratsprotokoll vom 22.04.2020:  
3 Motionen der Fraktion FDP und 4 Motionen der Fraktion GB haben das Zweidrittelmehr zur Dringlicherklärung deutlich verfehlt. Eine weitere Motion (von FDP und GB) wurde mit 93 gegen 2 Stimmen dringlich erklärt, sofort behandelt und dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen.

**§ 21 Beratung**

- Abs. 1 Die Behandlung einer Vorlage oder eines Berichtes beginnt mit der Eintretensdebatte. Auf den Eintretensbeschluss folgt die Detailberatung.*
- Abs. 2 Wer für den Regierungsrat, die Gerichte und, bei Kommissionsberichten, für eine Kommission referiert, hat das erste Votum und das Schlusswort. Zur Auskunftserteilung kann ihr oder ihm jederzeit das Wort erteilt werden. <sup>1</sup>*
- Abs. 3 Die Referierenden sind befugt, Personen aus der Verwaltung und Sachverständige zur Auskunftserteilung beizuziehen.*

Die Reihenfolge der Worterteilungen bei Sachgeschäften (Ratschlag oder Ausgabenbericht des RR bzw. Bericht einer Kommission) folgt usanzgemäss folgendem Schema:

<b>Votierende</b>	<b>Redezeit</b>
1. Berichterstatter/-in federführende Kommission	beliebig
2. Berichterstatter/-in mitberichtende Kommissionen	beliebig
3. Regierungsrat (evtl. Gerichtsrat) **	beliebig
Fraktionssprechende **	10 Min.
Einzelnsprechende **	5 Min
3. Regierungsrat (evtl. Gerichtsrat) **	beliebig
2. Berichterstatter/-in mitberichtende Kommissionen	beliebig
1. Schlusswort Berichterstatter/-in federführende Kommission	beliebig

Dieses Schema kommt sowohl bei der Eintretensdebatte als auch bei der Behandlung von Anträgen in der Detailberatung zur Anwendung, wobei die Antragstellerin oder der Antragsteller zuerst das Wort erhält, um den Antrag zu begründen (5 Minuten).

\*\* Bei Vorlagen und Schreiben des Regierungsrates, welche nicht einer Kommission zur Vorberatung überwiesen werden, sprechen lediglich der Regierungsrat, die Fraktionen, die Einzelnsprechenden und am Schluss wieder der Regierungsrat.

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.016, wirksam seit 03.07.2016 (Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros)

Bei Vorlagen, welche vom Gerichtsrat eingebracht wurden<sup>2</sup>, hat der Gerichtsrat Priorität gegenüber dem Regierungsrat, ebenso bei der Beratung des Budgets oder der Staatsrechnung der Gerichte.<sup>3</sup> In besonderen Fällen (z. B. Anspruch des RR, dass mehrere RR eine Vorlage vertreten) liegt eine Abweichung im Ermessen des Ratspräsidiums.<sup>4</sup>

In der Detailberatung liegt es im Ermessen des Ratspräsidiums, ob eine Vorlage Paragraph für Paragraph (Normalfall) oder Abschnitt für Abschnitt (grössere, weitgehend unbestrittene Gesetze oder anderweitige Beschlüsse) durchberaten wird.

Zum Verfahren bei der Bereinigung von Anträgen vgl. vorne Kommentar zu § 28 GO.

Das Schlusswort liegt bei Sachgeschäften in jedem Fall beim Sprecher oder bei der Sprecherin der federführenden Kommission. Bei Schreiben des Regierungsrates, welche nicht einer Kommission zugewiesen wurden, hat der Regierungsrat das Schlusswort.

Bei der "Auskunfterteilung" (Abs. 3) geht es nicht darum, dass Dritte im Plenum das Wort erhalten<sup>5</sup>, sondern dass in besonderen Fällen Dritte im Ratssaal anwesend sind, welche die Referierenden (Kommission oder Regierungsrat) beraten und ihnen Auskünfte erteilen. Aus neuerer Zeit sind allerdings keine Anwendungsfälle bekannt.

---

<sup>2</sup> vgl. Ratsprotokoll 07.02.2018, S. 36, Ausgabenbericht 17.5394.01

<sup>3</sup> Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros, S. 2

<sup>4</sup> vgl. Ratsprotokoll 11.11.2015, S. 1101 ff., Ratschlag 15.1668.01 (drei Departemente)

<sup>5</sup> In der Bundesversammlung ist dies möglich (Art. 159 Abs. 2 ParlG) und wird in seltenen Fällen auch praktiziert.

**§ 22    Zweite Lesung; Schlussabstimmung**

- Abs. 1    Der Grosse Rat kann eine zweite Lesung der zur Beratung stehenden Vorlage oder einzelner Teile davon beschliessen. Nach ihrer Durchführung oder bei Verzicht auf eine solche erfolgt die Schlussabstimmung.*
- Abs. 2    Beschlüsse des Grossen Rates zu partnerschaftlichen Geschäften bedürfen einer zweiten Lesung.*
- Abs. 3    Die zweite Lesung kann unterbleiben, wenn weder der Landrat zu einem vorhergehenden Beschluss des Grossen Rates noch dieser bei seiner Beschlussfassung nach derjenigen des Landrates eine Differenz geschaffen hat.*

**Die Zweite Lesung als Instrument der Qualitätssicherung**

Die Kantone Aargau und Basel-Landschaft führen in Gesetzesberatungen zwingend eine Zweite Lesung durch. Das Geschäft geht in beiden Kantonen zurück an eine Instanz, welche den Beschluss auf formale, stilistische und redaktionelle Punkte prüft. Inhaltliche Änderungen können für die Zweite Lesung ebenfalls beantragt werden. Basis der Zweiten Lesung ist in beiden Kantonen das Resultat der Ersten Lesung. In den meisten Fällen wird den Ratsmitgliedern eine Tischvorlage aufgelegt mit dem Beschlussantrag. In beiden Kantonen ist die Diskussion frei und Änderungsanträge können aus der Mitte des Rates gestellt werden.

Im Kanton Zürich werden Gesetze immer einer Zweiten Lesung unterzogen, welche frühestens vier Wochen nach der Ersten Lesung stattfindet (Verfassungsänderungen frühestens drei Monate). Der Kantonsrat beschliesst in Zweiter Lesung aufgrund einer Vorlage einer Redaktionskommission, welche von der Geschäftsleitung des Kantonsrates (entspricht in BS dem Ratsbüro) eingesetzt wird.

In vielen anderen Kantonen werden Zweite Lesungen durch Redaktionskommissionen vorbereitet (BE, BL, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, TG, TI und ZG). In einigen anderen Kantonen ist dafür die Staatskanzlei oder der Parlamentsdienst verantwortlich (Quelle: kantonsparlamente.ch, Kapitel 7, Ziffer 7.2.2).

Gesetzesbeschlüsse ohne formelle Beratung / Antragstellung durch eine Redaktionskommission und ohne obligatorische Zweite Lesung sind schweizweit offenbar nur im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt üblich. Wie weit sich dies auf die Qualität der Gesetzgebung auswirkt, müsste näher geprüft werden.



Zu Abs. 1:

Grossratsbeschlüsse werden, ausser bei partnerschaftlichen Geschäften, in der Regel unter Verzicht auf eine Zweite Lesung gefasst.

Eine Zweite Lesung zu einzelnen Teilen einer Vorlage ist insbesondere dann angezeigt, wenn eine Vorlage mehrere Grossratsbeschlüsse enthält und einzelne dieser Beschlussvorlagen besonders komplex sind.

Zweite Lesungen empfehlen sich auch dann, wenn eine Gesetzesvorlage im Laufe der Detailberatung umfassend abgeändert wird und das Risiko besteht, dass seitens des Rates (oder des Parlamentsdienstes) Unsicherheiten bestehen und allenfalls Inkompatibilitäten zum übrigen Gesetzestext entstanden sein könnten. <sup>1</sup>

Die Frage, ob eine Zweite Lesung durchzuführen ist, muss auf jeden Fall vor der Schlussabstimmung beraten und bereinigt werden.

Zu Abs. 2 und 3: Partnerschaftliche Geschäfte

Das Vorgehen bei der Beratung von partnerschaftlichen Geschäften der Kantone BS und BL ist in den §§ 7 - 13 der Behördenvereinbarung (Zusammenarbeit der Parlamente) festgelegt.<sup>2</sup>

Die den Grossen Rat betreffenden Abschnitte der Behördenvereinbarung BS/BL werden nachstehend im Anschluss an die Ausführungsbestimmungen erläutert.

---

<sup>1</sup> Ratsprotokoll 08.11.2017, S. 948-954 sowie 962-968, Bericht 17.5307.01

<sup>2</sup> Die Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden (**Behördenvereinbarung**), SG 118.300

**§ 22a <sup>1</sup> Verfahren zur Zweiten Lesung**

*Abs. 1 Beschliesst der Grosse Rat eine Zweite Lesung, so beauftragt er eine vorberatende Instanz (eine seiner Kommissionen, das Ratsbüro oder den Regierungsrat) mit der Berichterstattung und der Antragstellung. Die vorberatende Instanz kann zu den in der ersten Lesung gefassten Beschlüssen inhaltliche und redaktionelle Änderungen beantragen. Die Antragstellung erfolgt schriftlich. Die Detailberatung ist frei.*

Anlass zur Einfügung von § 22a AB war die am 09.06.2010 vom Rat behandelte Vorlage der Kommission<sup>2</sup> zur "Städteinitiative". Die Vorlage bestand aus einem Mehrheits- und einem Minderheitsantrag zur Formulierung eines Gegenvorschlags. Nach einer Debatte mit zahlreichen - teilweise erfolgreichen - Änderungsanträgen bestanden offensichtlich erhebliche Unsicherheiten über den Inhalt der gefassten Beschlüsse. Vor der Schlussabstimmung beschloss der Rat die Durchführung einer Zweiten Lesung.<sup>3</sup>

Der Bericht 10.5334 des Ratsbüros vom 08.12.2010 mit dem Antrag auf die gesetzliche Regelung des Verfahrens für eine Zweite Lesung erläutert ausführlich die Geschichte der Usanz der Zweiten Lesung von Grossratsbeschlüssen.

Die Zweite Lesung setzt daher zwingend eine Vorberatung und Antragstellung durch eine vorberatende Instanz voraus. Diese bereinigt allfällige Unklarheiten, beurteilt die Umsetzbarkeit des in Erster Lesung gefassten Beschlusses, bereinigt den Text des Beschlusses formal, grammatikalisch, stilistisch und auch inhaltlich.

Als vorberatende Instanz kommt in erster Linie diejenige Kommission in Frage, welche das Geschäft vorberaten hat. Wenn die in der Detailberatung beschlossenen Änderungen eine gesetzestechnische Bereinigung ohne politischen Hintergrund erfordern, kann das Ratsbüro als vorberatende Instanz in Frage kommen. Der Regierungsrat als vorberatende Instanz ist nur dann angezeigt, wenn der Grosse Rat in seinen Beschlüssen inhaltlich dem Regierungsrat gefolgt ist.

---

<sup>1</sup> § 22a eingefügt durch GRB vom 19.01.2011 (wirksam seit 23.01.2011; Bericht 10.5334 des Ratsbüros vom 08.12.2010).

<sup>2</sup> Bericht 08.2004.04 der UVEK vom 30.04.2010

<sup>3</sup> Noch während der gleichen Sitzung gab das Ratsbüro bekannt, dass die Zweite Lesung in der darauffolgenden Sitzung vom 23.06.2010 durchgeführt werden sollte. Eine erneute Vorberatung in der zuständigen Kommission fand nicht statt. Als Vorlage für die Zweite Lesung wurde den Ratsmitgliedern ein Schreiben mit dem Ablauf der Beratung der Ersten Lesung sowie den zwei Grossratsbeschlüssen in der Fassung der obsiegenden Variante aufgelegt. Nachträglich stellte sich heraus, dass dieses Vorgehen nicht der bisherigen Usanz entsprach.

Der Bericht der vorberatenden Instanz an den Grossen für die Zweite Lesung Rat erfolgt entweder

- **mündlich mit schriftlich vorliegendem Beschlussentwurf.** Den Ratsmitgliedern wird der Beschluss nach der Ersten Lesung ohne grössere inhaltliche Änderungen vorgelegt.
- **mit schriftlichem Bericht inkl. Beschlussentwurf** aufgrund des Ergebnisses der Ersten Lesung. Der Beschlussentwurf kann weitere inhaltliche und/oder redaktionelle Änderungen enthalten. Die Frist von drei Wochen für die Zustellung des Berichtes ist einzuhalten, sie kann aber vom Plenum mit einem Zweidrittelmehr aufgehoben werden (§ 20 Abs. 2 AB).

In der Zweiten Lesung erfolgt die Detailberatung des neu vorgelegten Beschlussentwurfs. Bei Initiativen mit einem Gegenvorschlag kann durch die vorberatende Instanz oder aus der Mitte des Rates die erneute Detailberatung des GRB zum Gegenvorschlag sowie des GRB zur Initiative beantragt werden.

Die Formulierung "*Die Detailberatung ist frei*" heisst, dass aus der Mitte des Rates Änderungsanträge gestellt werden können, auch solche, die bereits in der ersten Detailberatung ohne Erfolg eingebracht worden sind. Ein Quorum für Rückkommen nach § 28 Abs. 3 GO ist dazu nicht erforderlich, wie aus Sinn und Zweck einer Zweiten Lesung geschlossen werden muss. Nach Ende der Detailberatung erfolgt die Schlussabstimmung.

**§ 23 Wortbegehren**

- Abs. 1 Die Ratsmitglieder richten ihre Wortbegehren persönlich an das Präsidium. Das Wort wird in der Reihenfolge der Anmeldungen erteilt.*
- Abs. 2 Das Präsidium kann zuerst den Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprechern das Wort geben.*
- Abs. 3 Jedes Ratsmitglied darf zum gleichen Gegenstand nur zweimal sprechen; vorbehalten sind die persönlichen Erklärungen gemäss § 58 des Gesetzes über die Geschäftsordnung.*

Diese Bestimmung betrifft nicht den formalisierten Rahmen der Beratung, sondern nur die Wortbegehren der Ratsmitglieder, also nur den Teil der Debatte zwischen den beiden Ziffern 3 gemäss Schema zu § 21 AB.

Zu Abs. 1 und 2

Die praktische Umsetzung dieser Bestimmung erfolgt in zwei Stufen:

1. Vor Beginn der Beratung eines Geschäftes können Wortbegehren zu bei der Statthalterin / beim Statthalter angemeldet werden, der / die sie in eine Liste für das jeweilige Geschäft einträgt. Usanzgemäss ist der Statthalter / die Statthalterin etwa eine halbe Stunde vor Beginn der Sitzung anwesend und nimmt Wortmeldungen entgegen.
2. Nach Beginn der Beratung des Geschäftes werden Wortmeldungen entweder über die elektronische Anlage oder per Handzeichen beim Präsidium angemeldet.

Der Ablauf einer Debatte folgt in der Regel dem Schema, wie es vorne bei den Ausführungen zu § 21 AB dargestellt ist.

Bei der Überweisung von Vorstössen (erstmalige Behandlung im Grossen Rat) haben der Erstunterzeichner oder die Erstunterzeichnerin des Vorstosses das Schlusswort.<sup>1</sup> Ist der Erstunterzeichner oder die Erstunterzeichnerin abwesend, kann das Präsidium den weiteren Unterzeichnenden des Vorstosses das Schlussvotum zugestehen.

Zu Abs. 3

Ein zweites Votum muss sich auf Äusserungen beziehen, die in einem bereits gehaltenen Votum einer anderen Person gefallen sind. Ein zweites Votum zur Verdopplung der Redezeit unmittelbar nach einem ersten Votum ist missbräuchlich und daher nicht zulässig.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu § 36 Abs. 3 AB (Motion) und § 37 Abs. 3 AB (Anzug)

<sup>2</sup> vgl. Ratsprotokoll vom 17.09.2014, S. 680

Muss ein Geschäft aus zeitlichen Gründen unterbrochen werden, haben  
Votierende, die bereits vor dem Unterbruch gesprochen haben, an der  
Fortsetzungssitzung Gelegenheit zu einem zweiten Votum (nicht aber zu einem  
Dritten).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> vgl. Ratsprotokoll vom 13.11.2013, S. 1038

**§ 24    *Ordnungsantrag***

- Abs. 1    Ausser der Reihe der Wortbegehren kann das Wort nur für einen Ordnungsantrag erteilt werden.*
- Abs. 2    Der Ordnungsantrag bezieht sich ausschliesslich auf Verfahrensfragen gemäss der Geschäftsordnung und ihren Ausführungsbestimmungen.*
- Abs. 3    Für den Ordnungsantrag ist die Redezeit auf drei Minuten beschränkt. Wird ein Gegenantrag gestellt, so ist die Redezeit für dessen Begründung ebenfalls auf drei Minuten beschränkt. Eine weitere Debatte ist ausgeschlossen. Über den Ordnungsantrag ist hiernach sofort abzustimmen.*

Der Ordnungsantrag bezweckt die Klärung von Verfahrensfragen im Laufe einer Debatte. Er unterbricht den regulären Ablauf und wird beraten und erledigt, bevor mit der Behandlung des laufenden Geschäftes fortgesetzt wird.

Typischerweise werden Ordnungsanträge gestellt, um die Rednerliste zu schliessen<sup>1</sup>, um die Sitzung abzubrechen<sup>2</sup>, um auf eine geplante Sitzung nicht zu verzichten<sup>3</sup>, auf Wiederholung einer Abstimmung bei angeblicher Disfunktion der Abstimmungsanlage<sup>4</sup>.

Ebenfalls denkbar sind Ordnungsanträge betreffend die Wahrung der Ordnung (§ 21 GO), Anträge zur Feststellung der Beschlussfähigkeit (§ 23 Abs. 2 GO), Anträge betreffend den Abstimmungsmodus (§ 27 GO) und Antrag auf offene Wahl gemäss § 31 Abs. 3 GO.

Ein Antrag des Regierungsrates während der Sitzung, eine zugestellte Vorlage zurückzuziehen (§ 25 GO), ist nicht eine reine Verfahrensfrage und kann somit nicht im Rahmen eines Ordnungsantrages gestellt werden.

Beschlüsse über Ordnungsanträge werden mit einfachem Mehr gefasst, sofern nicht ein Zweidrittelmehr vorgesehen ist. Dies betrifft insbesondere Anträge zur nachträglichen Änderung der Tagesordnung (§ 24 GO) sowie zur Schliessung der Rednerliste (§ 27 AB).

Die Zweimal-drei-Minuten-Regelung wurde mit der Totalrevision der GO 2006 eingeführt. Die Kommission begründete diese Neuerung damit, es sei unbedingt zu vermeiden, dass sich "[...] in die materielle Debatte eine ebenso ausführliche Debatte um den Ordnungsantrag einschleibt. Aus diesem Grunde sind hier nur zwei Voten möglich: eines zum Ordnungsantrag selbst und ein allfälliges zweites für den Gegenantrag. Hierauf ist der Ordnungsantrag durch

---

<sup>1</sup> Ratsprotokoll vom 27.06.2013, S. 618

<sup>2</sup> Ratsprotokoll vom 23.10.2013, S. 941

<sup>3</sup> Ratsprotokoll vom 23.10.2013, S. 935

<sup>4</sup> Ratsprotokoll vom 03.02.2016, S. 10

*Abstimmung zu erledigen, sodass die materielle Debatte gegebenenfalls weitergeführt werden kann."*<sup>5</sup>

Die Zweimal-drei-Minuten-Regelung hat sich bewährt und das Missbrauchspotential von Ordnungsanträgen entschärft.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Bericht 06.5165.02 der SpezKo GO, S. 157

<sup>6</sup> Die Zweimal-drei-Minuten-Regelung wäre auch für andere Verfahrensfrage denkbar, wie zum Beispiel für die Traktandierung einer Resolution bei der Genehmigung der Tagesordnung. Damit würde auch die Abgrenzungsfrage zwischen Traktandierungsbeschluss und inhaltlicher Behandlung von Resolutionen, welche im Grossen Rat regelmässig zu Diskussionen führt, weitgehend hinfällig.

**§ 25 Anträge zu Geschäften**

*Abs. 1 Anträge zu einem in Beratung stehenden Geschäft sind dem Präsidium schriftlich und unterzeichnet einzureichen. Wird ein Antrag vom Ratsmitglied, das ihn gestellt hat, zurückgezogen, so kann ihn ein anderes Ratsmitglied wieder aufnehmen, ohne ihn erneut schriftlich einreichen und unterschreiben zu müssen.*

Anträge zu verfahrensleitenden Beschlüssen (siehe unten) müssen nicht schriftlich eingereicht werden. Sie können spontan während der Debatte erfolgen und haben keinen Einfluss auf den Wortlaut einer Beschlussvorlage.

Verfahrensleitende Beschlüsse sind Beschlüsse, welche den Inhalt der Beschlussvorlagen nicht verändern<sup>1</sup>. Dazu gehören beispielsweise das Eintreten bzw. Nichteintreten auf eine Vorlage, die Rückweisung an die vorberatende Kommission oder an den Regierungsrat, die Überweisung eines Vorstosses inkl. Umwandung einer Motion in einen Anzug, Anträge auf Durchführung einer Zweiten Lesung, Abschreibung oder Stehenlassen von Vorstössen usw. Solche Anträge können mündlich gestellt werden, sind aber auf jeden Fall ins Protokoll aufzunehmen.

Die unterschiedliche Behandlung von verfahrensleitenden und anderen Beschlüssen im Rahmen einer Beratung ergibt sich nicht aus dem Wortlaut der AB, sondern ist eine langjährige und bewährte Usanz.

Anträge, welche auf eine Änderung der Beschlussentwürfe zielen, sind schriftlich einzureichen. Die Einreichung hat so rechtzeitig zu erfolgen, dass der Antrag den Mitgliedern in gebührender Form zur Kenntnis gebracht (in der Regel in Papierform ausgeteilt) werden kann.<sup>2</sup>

Die Wiederaufnahme eines zurückgezogenen Antrags gemäss Satz 2 ist selbstverständlich nur zulässig, wenn er in identischem Wortlaut übernommen wird.

Beim Bund muss ein Rückweisungsantrag angeben, "*[...] was geprüft, geändert oder ergänzt werden soll*" (Art. 75 Abs. 3 ParlG). Wird im Grossen Rat einem Rückweisungsantrag zugestimmt, dann obliegt es der Instanz, an welche der Antrag zurückgewiesen wird (Kommission oder Regierungsrat), sich aufgrund des Verlaufs der Debatte oder anhand der Ratsprotokolle über die Gründe der Rückweisung zu orientieren und allenfalls daraus einen Auftrag abzuleiten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kommentar zu § 5 Abs. 1 GO

<sup>2</sup> In besonderen Fällen liegt es im Ermessen des Ratspräsidiums, auf die Schriftlichkeit von Änderungsanträgen zu verzichten, insbesondere wenn es sich um Anträge zur Korrektur offensichtlicher (Schreib-) Fehler in Beschlussvorlagen und dergleichen handelt.



**§ 26 Redezeit**

- Abs. 1 *Sofern die Ausführungsbestimmungen nichts anderes vorsehen, ist die Redezeit für die Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprecher auf zehn Minuten, für alle übrigen Votierenden auf fünf Minuten beschränkt. Ausgenommen sind die Referentinnen und Referenten des Regierungsrates, der Gerichte und der Kommissionen.*<sup>1</sup>
- Abs. 2 *Die Redezeit für die Begründung von Interpellationen und für die Befriedigterklärungen der Interpellantinnen und Interpellanten, sowie für alle Voten im Zusammenhang mit der Überweisung von Motionen, Anzügen, Planungsanzügen, Budgetpostulaten, Vorgezogenen Budgetpostulaten und Anträgen auf Einreichung von Standesinitiativen ist auf fünf Minuten beschränkt.*<sup>2</sup>
- Abs. 3 *Die Redezeit für die Beantwortung von Interpellationen durch ein Mitglied des Regierungsrates ist auf zehn Minuten beschränkt.*<sup>3</sup>

Eine gesetzliche Grundlage für Redezeitbeschränkungen ist nicht vorhanden.<sup>4</sup>

Abs. 1:

Mit den Anpassungen im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Gerichtsorganisationsgesetzes per 01.07.2016 wurden dem Gerichtsrat bezüglich der Vertretung von Geschäften im Grossen Rat die gleichen Rechte zugestanden, wie seit jeher dem Regierungsrat. Vgl. hierzu auch § 28 AB.

Abs. 2 und 3:

Die Redezeit bei Interpellationen war im Grossen Rat verschiedentlich ein Diskussionspunkt.

In den ersten Ausführungsbestimmungen von 1975 wurde die Redezeit bei Interpellationen generell auf 20 Minuten beschränkt, die "Befriedigterklärung" auf 10 Minuten.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.016, wirksam seit 03.07.2016 (Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros)

<sup>2</sup> § 26 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238).

<sup>3</sup> § 26 Abs. 3 beigefügt durch GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht 08.5265.01 des Ratsbüros).

<sup>4</sup> Die Regel zur Redezeitbeschränkung im Parlament ist zweifellos eine "grundlegende Bestimmung" im Sinne von § 83 Abs. 1 KV, die in Form eines Gesetzes erlassen werden müsste. Vgl. dazu auch [GRAF] Art. 6 ParlG. Eine Rechtsgrundlage in der GO wäre daher angemessen.

Bei der Totalrevision der GO 1988 wurde die Redezeit für die Begründung der Interpellation und die mündliche Beantwortung durch den Regierungsrat auf nur noch fünf Minuten festgelegt, dem Interpellanten / der Interpellantin für die "Befriedigterklärung" dagegen zehn Minuten eingeräumt.<sup>5</sup>

Vier Jahre später hat der Rat die Redezeit bei Interpellationen grundsätzlich auf fünf Minuten beschränkt.<sup>6</sup>

*Im Jahr 2008 schliesslich hat das Ratsbüro festgestellt, dass "[...] für die mündliche Beantwortung der Interpellationen durch den Regierungsrat die Zeit von 5 Minuten zu knapp bemessen ist. Teilweise werden die Antworten in einer Geschwindigkeit vorgetragen, der nicht mehr bis zum Ende gefolgt werden kann; manchmal gehen wichtige Antwortteile durch die Zeitbeschränkung verloren. Dies ist unbefriedigend."*<sup>7</sup>

In der Folge wurde die Zeit für die mündliche Beantwortung durch den Regierungsrat auf die heute noch geltenden - und bewährten - zehn Minuten festgelegt.

---

<sup>5</sup> Die vorberatende Kommission hatte 1988 zehn Minuten für alle Voten im Zusammenhang mit der Interpellation beantragt.

<sup>6</sup> Bericht 8327 vom 22.01.1992, S. 15 (Anzug Wydler und Konsorten)

<sup>7</sup> Bericht 08.5265.01 des Ratsbüros, S. 3

**§ 27 Schliessung der Rednerliste**

*Abs. 1 Mit zwei Dritteln der Stimmen kann der Grosse Rat die Rednerliste schliessen. Bereits für Voten eingeschriebenen Ratsmitgliedern ist das Wort noch zu erteilen.*

Ein Antrag auf Schliessung der Rednerliste ist (mit Ausnahme des Quorums) als Ordnungsantrag (§ 24 AB) zu behandeln, kann also begründet werden (maximal drei Minuten), ebenso ein Gegenantrag (drei Minuten). Selbstverständlich kann ein solcher Antrag auch seitens des Präsidiums gestellt werden.

Wird kein anderer Antrag gestellt, kann das Präsidium feststellen, dass die Rednerliste stillschweigend geschlossen ist (vgl. § 30 AB).

Eine Schliessung der Rednerliste kann auch nur den aktuellen Gegenstand der Beratung (z.B. Eintreten, Anträge) betreffen und bezieht sich nicht automatisch auf das ganze Geschäft. Das Recht auf Schlussworte gemäss § 23 kann von einer Schliessung der Rednerliste nicht betroffen sein.

Das hier geltende Zweidrittelmehr richtet sich nach § 29 Abs. 1<sup>bis</sup> GO (doppelt so viele JA-Stimmen wie NEIN-Stimmen).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Auch hier gilt der Vorbehalt, wie er in der Fussnote zu § 20 Abs. 2 AB erläutert wurde (problematische Rechtsgrundlage).

**§ 28 Voten der Mitglieder des Regierungsrates und der Gerichte <sup>1</sup>**

*Abs. 1 Die Mitglieder des Regierungsrates und die Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte sind, soweit keine besonderen Regelungen gelten, den Mitgliedern des Grossen Rates gleichgestellt bezüglich Worterteilung, Antragstellung und Redezeit. <sup>2</sup>*

Die Gleichstellung der Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte vor dem Grossen Rat mit den Mitgliedern des Regierungsrates betrifft hier insbesondere das Recht, dass ihnen in der Eintretensdebatte vor den Fraktionen wie auch bei den Schlussvoten das Wort zu erteilen ist.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.016, wirksam seit 03.07.2016 (Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros)

<sup>2</sup> Fassung vom 29.06.2016 (s. Fussnote 1)

**§ 29 Zwischenfrage**

- Abs. 1 *Jedes Ratsmitglied, die Vertreterin oder der Vertreter des Regierungsrates und der Gerichte können am Schluss eines Votums der Rednerin oder dem Redner zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze und präzise Zwischenfrage stellen; inhaltliche Ausführungen und eine Begründung sind nicht zulässig.<sup>1</sup>*
- Abs. 2 *Die Zwischenfrage darf erst gestellt werden, wenn die Rednerin oder der Redner diese auf eine entsprechende Frage der Präsidentin oder des Präsidenten zulässt. Nicht zulässig sind Zwischenfragen bei der Beantwortung von Interpellationen.<sup>2</sup>*
- Abs. 3 *Die Rednerin oder der Redner beantwortet die Zwischenfrage sofort und knapp.*

**Zwischenfragen zur Belebung der Parlamentskultur**

Anlass zur Einführung der Zwischenfrage im Jahr 2006 waren die Erfahrungen mit diesem Instrument im Nationalrat<sup>3</sup> (das Geschäftsreglement des Ständerates kennt die Zwischenfrage nicht). Der Wortlaut der Bestimmung in den AB wurde deshalb hauptsächlich vom Nationalrat übernommen.

**Basel-Stadt**

Die vorberatende Spezialkommission stellte 2006 in ihrem Bericht keinen Antrag, die Zwischenfrage in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen. Der Antrag kam im Plenum spontan aus der Mitte des Rates (Grünes Bündnis) und fand nach einer kurzen Begründung ohne Diskussion etwas überraschend eine Mehrheit (mit 57 gegen 18 Stimmen).<sup>4</sup>

Nach diversen Unsicherheiten ergänzte der Rat 2008 Abs. 2 mit dem Verbot von Zwischenfragen bei der Behandlung von Interpellationen. Nach der

---

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.2016, wirksam seit 03.07.2016 (Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros)

<sup>2</sup> § 29 Abs. 2 geändert durch GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht 08.5265.01 des Ratsbüros).

<sup>3</sup> Art. 42 Geschäftsreglement des Nationalrates (SR 171.13): Jedes Ratsmitglied und die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesrates können am Schluss eines Votums der Rednerin oder dem Redner zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze und präzise Zwischenfrage stellen; inhaltliche Ausführungen und eine Begründung sind nicht zulässig. Die Zwischenfrage darf erst gestellt werden, wenn die Rednerin oder der Redner diese auf eine entsprechende Frage der Präsidentin oder des Präsidenten zulässt. Die Rednerin oder der Redner beantwortet die Zwischenfrage sofort und knapp.

<sup>4</sup> Ratsprotokoll vom 28.06.2006, S. 375

Beantwortung durch den Regierungsrat hat die Interpellantin oder der Interpellant Gelegenheit zu erklären, ob sie bzw. er von der erhaltenen Antwort befriedigt ist. Ist dies nicht der Fall oder haben sich aufgrund der erhaltenen Antwort weitere Fragen ergeben, kann Antrag auf Diskussion gestellt werden und der Rat kann eine Diskussion auch ablehnen. Diese Hürde soll nicht auf dem Umweg über Zwischenfragen umgangen werden können.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bericht des Ratsbüros 08.5265.01, S. 3

**§ 30<sup>1</sup> Stimmabgabe**

*Abs. 1 Die Stimmabgabe erfolgt in der Regel mit der Abstimmungsanlage.*

*Abs. 2 Liegt zu einem Gegenstand nur ein einziger Antrag vor, so stellt das Präsidium dessen stillschweigende Annahme fest. Bei Schlussabstimmungen über Vorlagen sowie bei Abstimmungen über Begnadigungen ist keine stillschweigende Annahme möglich.<sup>2</sup>*

Mit der Inbetriebnahme der Abstimmungsanlage am 06.06.2012 wurde grundsätzlich zur elektronischen Stimmabgabe übergegangen.

Im Einklang mit den meisten schweizerischen Parlamenten, welche über eine elektronische Abstimmungsanlage verfügen, werden die namentlichen Ergebnisse aller mit der Anlage durchgeführten Abstimmungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die meisten Parlamente publizieren diese Ergebnisse lediglich im Internet. Der Nationalrat und einzelne Kantonsparlamente fügen die namentlichen Abstimmungsergebnisse den gedruckten Protokollen bei.

Das Ratsbüro hat sich dafür ausgesprochen, dass alle Abstimmungen mit der elektronischen Anlage durchgeführt werden sollen. Diese im Bericht 11.5254.01 geäußerte Absicht blieb in der Beratung im Plenum weitgehend unwidersprochen und wurde deshalb so umgesetzt.<sup>3</sup>

Eine Abgrenzung, welche Abstimmungen elektronisch und welche per Handzeichen durchzuführen sind, wäre schwierig und könnte zu unergiebigen Diskussionen führen. Für den Fall, dass die Anlage aus technischen Gründen vorübergehend nicht benutzbar sein sollte, sind selbstverständlich wie vorher Abstimmungen per Handzeichen möglich sein (vgl. § 30 a AB).<sup>4</sup>

Abs. 2 wurde im Jahr 2012 der Spezialgesetzgebung angepasst, in diesem Fall dem Bürgerrechtsgesetz (BüRG), und die zwingende Abstimmung über Aufnahmen ins Kantonsbürgerrecht, für die seit dem 01.07.2012 der Regierungsrat zuständig ist, gestrichen. Ausserdem hat der zweite Satz bei dieser Gelegenheit eine sprachliche Verbesserung erfahren.

---

<sup>1</sup> § 30 in der Fassung des GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> § 30 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 17.10.2012 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 12.5238).

<sup>3</sup> Ratsprotokoll vom 07.12.2011, S. 1027

<sup>4</sup> Bericht des Ratsbüros 11.5254.01

**§ 30a <sup>1</sup> Ausnahmen von der elektronischen Stimmabgabe**

- Abs. 1 *Falls die Abstimmungsanlage nicht verfügbar ist oder das Präsidium dies anordnet, erfolgt die Stimmabgabe durch Handerheben. Das Präsidium stellt fest, ob das Mehr unzweifelhaft ist oder ob eine Auszählung stattzufinden hat. Die Stimmen werden vom Ratssekretariat gezählt.*
- Abs. 2 *Die Stimmen sind in jedem Fall auszuzählen, wenn ein Ratsmitglied es verlangt, bei Schlussabstimmungen über Vorlagen sowie bei Abstimmungen über Begnadigungen. <sup>2</sup>*
- Abs. 3 *Eine namentliche Abstimmung ist durchzuführen, falls zehn Ratsmitglieder dies schriftlich verlangen.*
- Abs. 4 *Die Feststellung der Beschlussfähigkeit gemäss § 23 Abs. 2 GO sowie die Aufhebung der Immunität und die dringliche Inkraftsetzung eines Gesetzes oder Beschlusses gemäss § 29 Abs. 2 GO werden mit namentlicher Abstimmung durchgeführt.*

§ 30a wurde mit der Einführung der elektronischen Abstimmung in die AB eingefügt und übernimmt im Wesentlichen die vorher geltenden Regeln bei der Ermittlung von Abstimmungsergebnissen durch Handzeichen.

Das Präsidium ist befugt, von sich aus die Stimmabgabe durch Handerheben anzuordnen. Das könnte sinnvoll sein, wenn innerhalb eines Geschäftes eine grössere Anzahl unbestrittener Grossratsbeschlüsse (z. B. Widmung / Entwidmung von Liegenschaften) zu fassen ist, für welche gemäss § 30 Abs. 2 AB eine Abstimmung stattfinden muss. In solchen Fällen wäre aus Zeitersparnisgründen die Abstimmung über Handzeichen ("grosses Mehr, keine Gegenstimmen") möglich.

Eine andere Möglichkeit zur Beschleunigung einer Reihe vergleichbarer Abstimmungen zum gleichen Thema besteht in der Reduktion der Abstimmungsdauer, z.B. auf 5 oder 10 Sekunden.<sup>3</sup>

Die Änderung von Abs. 2 im Jahr 2015 betraf lediglich eine redaktionelle Bereinigung bezüglich der Abstimmungsgegenstände: Mit der Übertragung der Kompetenz zur Verleihung des Kantonsbürgerrechts vom Grossen Rat an den Regierungsrat konnten in § 30a Abs. 2 AB die Worte "und über Bürgeraufnahmen" gestrichen werden.

---

<sup>1</sup> § 30a eingefügt durch GRB vom 07.12.2011 (wirksam seit 06.06.2012; Geschäftsnr. 11.5254).

<sup>2</sup> § 30a Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 09.09.2015 (wirksam seit 13.09.2015; Geschäftsnr. 15.5240).

<sup>3</sup> Präzedenzfall siehe Ratsprotokoll vom 19.03.2014, S. 90



**§ 31 Wahlen**

- Abs. 1 *Wahlvorschläge werden dem Parlamentsdienst schriftlich eingereicht. Wahlvorschläge, die sich auf Personen beziehen, die nicht dem Grossen Rat angehören, sollen Angaben zur Person (insbesondere Geburtsjahr, Beruf, Ausbildung) enthalten.*
- Abs. 2 *Bei Wahlen bezeichnet die Präsidentin oder der Präsident das Wahlbüro aus der Mitte des Rates.*
- Abs. 3 *Das Wahlergebnis wird vom Wahlbüro ermittelt und vom Ratspräsidium dem Rat mitgeteilt.*

Die Wahlen durch den Grossen Rat sind ausführlich in §§ 31 - 34 GO geregelt und dort entsprechend kommentiert.

Zu Abs. 1:

Da in Organe des Rates nur Ratsmitglieder wählbar sind, betrifft Satz 2 von Abs. 1 lediglich die vom Grossen Rat gewählten ratsexternen Gremien. Die Zahl dieser ratsexternen Gremien ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen (vgl. Kommentar zu § 85 GO). Aktuell werden noch die Kommission für Denkmalsubventionen und der Erziehungsrat vom Grossen Rat gewählt. Dorthin sind Mitglieder des Grossen Rates ebenfalls wählbar, wobei vorausgesetzt wird, dass sich die Mitglieder des Grossen Rates untereinander kennen, so dass auf CV und dergleichen verzichtet werden kann. Zudem sind alle Ratsmitglieder mit den wichtigen persönlichen Daten gem. Abs. 1 im Web-Auftritt des Grossen Rates sichtbar.

Zu Abs. 2 und 3:

Das Wahlbüro besteht usanzgemäss aus vier Stimmzählerinnen / Stimmzählern, einem oder einer Vorsitzenden und einem Sekretär oder einer Sekretärin. Das Sekretariat wird üblicherweise vom Parlamentsdienst gestellt und bereitet die Wahlen vor.

Das Präsidium achtet bei der Zusammensetzung des Wahlbüros darauf, dass die Fraktionen angemessen vertreten sind. Deshalb wird das Wahlbüro jeweils pro Sitzung neu bestimmt ("*... für diese Wahl und allfällige weitere Wahlen der laufenden Sitzung*").

**§ 32 Überprüfung der Wahlzettel**

*Abs. 1 Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler haben die Zahl der ausgeteilten und der wieder eingegangenen Wahlzettel festzustellen. Übersteigt die Zahl der eingegangenen Wahlzettel die Zahl der ausgeteilten, so ist der Wahlgang ungültig, und somit zu wiederholen.*

Vgl. einleitende Bemerkung zu § 31 AB.

Ist die Zahl der eingegangenen Wahlzettel kleiner oder gleich der ausgeteilten Wahlzettel, ist der Wahlgang nicht ungültig, weil kein Anlass zur Vermutung besteht, dass ein Mitglied mehr als einen Wahlzettel abgegeben hat.

**§ 33 Einsprachen**

*Abs. 1 Werden gegen ein Wahlverfahren Einsprachen erhoben, entscheidet der Rat, ob der beanstandete Wahlgang zu wiederholen ist.*

Vgl. einleitende Bemerkung zu § 31 AB.

Die Bestimmung ist bereits in der GO 1975 enthalten. Mit der Totalrevision der Geschäftsordnung und den Ausführungsbestimmungen von 2006 wurde die Bestimmung redaktionell angepasst. Eine Praxis dazu besteht nicht.

**§ 34    Petitionen**

- Abs. 1    Der Rat kann beschliessen, zur Petition oder zu einzelnen ihrer Begehren die Stellungnahme des Regierungsrates einzuholen. Diese ist innert einer Frist von längstens einem Jahr vorzulegen. Die zuständige Kommission nimmt die Stellungnahme entgegen und stellt dem Rat erneut Antrag.*
- Abs. 2    Petitionen mit Begehren, für die der Grosse Rat nicht zuständig ist, leitet die Kommission zur abschliessenden Behandlung an die zuständige Behörde weiter. Sie gibt den Petentinnen und Petenten und dem Rat davon Kenntnis.*

Die Behandlung von Petitionen an den Grossen Rat ist ausführlich in § 40 GO geregelt und dort entsprechend kommentiert. Zum Vorgehen der Petitionskommission vgl. § 73 GO.

Zu Abs. 1:

Die Überwachung der Einhaltung der vom Grossen Rat gesetzten Frist zur Vorlage einer Stellungnahme obliegt usanzgemäss der Petitionskommission<sup>1</sup> und nicht dem Ratsbüro (wie in § 18 Abs. 2, lit. e GO festgelegt), weil das Ratsbüro die Stellungnahme des Regierungsrates in der Regel nicht sieht.

Die Kommission kann aber das Ratsbüro informieren, damit dieses gegebenenfalls beim Regierungsrat unter Berufung auf § 18 GO interveniert.

Der direkte Versand einer Stellungnahme des Regierungsrates an den Grossen Rat ist nicht zulässig.<sup>2</sup>

Zu Abs. 2:

Die "zuständige Behörde" ist in der Regel der Regierungsrat, allenfalls der Gerichtsrat, nicht aber einzelne Departemente oder Dienstabteilungen der Verwaltung.

Mit der Weiterleitung (Terminologie: "Überweisung an den Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung") ist das Geschäft für den Grossen Rat erledigt und mit der Kenntnissgabe an die Petentschaft ist auch die von Verfassung und Gesetz<sup>3</sup> vorgeschriebene Antwort an die Petentschaft erfolgt.

---

<sup>1</sup> Bzw. einer anderen zuständigen Kommission, falls die Petition nicht der Petitionskommission überwiesen wurde.

<sup>2</sup> Vgl. Schreiben 05.8255.03 des Regierungsrates zur Petition P219. Das Schreiben des RR wurde versehentlich dem Rat zugestellt und nicht der Kommission. Das Ratsbüro traktandierte das Geschäft nicht, sondern überwies es der Petitionskommission.

<sup>3</sup> § 11 KV Basel-Stadt (SG 111.100) sowie § 40 Abs. 3 GO, erster Satz.

**§ 35 Begehren betreffend kantonale Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften**

Abs. 1 *Petitionen, Gesuche oder andere Begehren, mit denen die kantonale Anerkennung einer Kirche oder Religionsgemeinschaft gemäss § 133 der Kantonsverfassung oder der Entzug einer solchen Anerkennung gemäss § 134 der Kantonsverfassung angeregt wird, sind dem Regierungsrat zu überweisen. Dieser stellt dem Grossen Rat begründet Antrag.*

Die Verfassung von 1889 verlieh den drei traditionellen Kirchen und (seit 1910) der Israelitischen Gemeinde einen öffentlich-rechtlichen Status.<sup>1</sup> Alle anderen Kirchen unterstanden den Grundsätzen des Privatrechts.

Mit der neuen Verfassung von 2005 wurde das Verfahren für die Anerkennung weiterer privatrechtlicher Kirchen und Religionsgemeinschaften festgelegt.

Die §§ 133 und 134 KV<sup>2</sup> regeln das Verfahren für die Anerkennung und den Entzug der Anerkennung privatrechtlich organisierter Kirchen und Religionsgemeinschaften durch den Grossen Rat. Weitere Bestimmungen in

---

<sup>1</sup> § 19 KV[1889]: "*Die Evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die Christkatholische Kirche haben öffentlich-rechtliche Persönlichkeit. Die Israelitische Gemeinde ist ihnen gleichgestellt [...]*".

Heute stellt § 126 Abs.1 KV die vier Religionsgemeinschaften auf eine Ebene: "*Die Evangelisch-reformierte Kirche, die Römisch-Katholische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Israelitische Gemeinde sind vom Kanton öffentlichrechtlich anerkannt*".

<sup>2</sup> Wortlaut der Verfassungsbestimmungen zu den privatrechtlich organisierten Kirchen und Religionsgemeinschaften:

*Kantonale Anerkennung anderer Kirchen und Religionsgemeinschaften*

§ 133. *Privatrechtlich organisierte Kirchen und Religionsgemeinschaften können mit der Verleihung besonderer Rechte vom Kanton anerkannt werden, sofern sie:*

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

<sup>2</sup> Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine kantonale Anerkennung.

<sup>3</sup> Die kantonale Anerkennung erfolgt mit Beschluss des Grossen Rates. Dieser bedarf der Zustimmung von mindestens 51 Mitgliedern des Grossen Rates. Er unterliegt nicht dem Referendum.

<sup>4</sup> Der Anerkennungsbeschluss legt die der Kirche oder Religionsgemeinschaft verliehenen Rechte und die von ihr zu erfüllenden Auflagen fest.

*Entzug der kantonalen Anerkennung*

§ 134. Sind die Voraussetzungen für die kantonale Anerkennung nicht mehr gegeben oder erfüllt die Kirche oder Religionsgemeinschaft die ihr obliegenden Auflagen nicht, so kann der Grosse Rat die Anerkennung nach dem Verfahren von § 133 Abs. 3 entziehen.

der Verfassung zu diesen Institutionen finden sich unter § 91 KV (Zuständigkeit des Grossen Rates), § 52 KV (Entzug der Referendumsfähigkeit für Grossratsbeschlüsse) und § 116 KV (keine Weiterzugsmöglichkeit von Grosse Rat abschliessend über die Anerkennung und den Entzug der Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften. Aus diesem Grund ist für einen Beschluss sowohl zur Anerkennung als auch zum Entzug dieser Anerkennung die **Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates (51 Mitglieder)** <sup>3</sup> erforderlich.<sup>4</sup>

Die Bestimmungen von §§ 133 und 134 KV sind so konkret, dass daneben keine weitere Detailregelung in einem Gesetz erforderlich ist.<sup>5</sup>

Damit sind auch keine besonderen formellen Erfordernisse für ein Gesuch um eine Anerkennung festgelegt und § 35 formuliert deshalb offen "*Petitionen, Gesuche oder andere Begehren*". Die zwingende Überweisung an den Regierungsrat bezweckt die Überprüfung, ob die Erfordernisse gemäss § 133 Abs. 1 KV gegeben sind.

Liegt der Bericht des Regierungsrates vor, wird dieser der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) zur Berichterstattung zugewiesen.<sup>6</sup>

### **Materialien zum Thema der Anerkennung von Kirchen**

Zur gesellschaftlichen und rechtlichen Bedeutung der Anerkennung einer privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaft siehe insbesondere Bericht des Regierungsrates 10.5219.02 vom 23.11.2011 zum Gesuch der Neuapostolischen Kirche Basel.

Bisherige Anerkennungen von Religionsgemeinschaften:

- Christengemeinschaft (Geschäft 09.2156), Anerkennung am 08.09.2010
- Neuapostolische Kirche Basel (Geschäft 10.5219), Anerkennung am 11.01.2012
- Kulturvereinigung der Aleviten und Bektaschi und des Alevitischen Kulturzentrums Regio Basel (Geschäft 10.5393), Anerkennung am 17.10.2012

---

<sup>3</sup> § 133 Abs. 2 KV

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Wortprotokoll des Verfassungsrates vom 26.01.2005, S. 1673/1674

<sup>5</sup> Bericht 06.5165.02 der SpezKo zur Totalrevision GO, S. 14

<sup>6</sup> Beschluss des Ratsbüros vom 09.05.2011 (Schreiben des Ratsbüros an die Fraktionen)

### III. Instrumentarium

#### § 36 Motion

- Abs. 1 *Motionen sind schriftlich einzureichen. Motionärin oder Motionär ist das Ratsmitglied, das als erstes unterzeichnet. Die Kommissionen bezeichnen für die von ihnen eingereichten Motionen aus ihrer Mitte jeweils die Motionärin oder den Motionär.*
- Abs. 2 *Nach Einreichung darf eine Motion nicht mehr abgeändert werden. Zieht die Motionärin oder der Motionär die Motion vor oder während der Beratung zurück, so kann die Motion von einer oder einem anderen Mitunterzeichnenden aufgenommen werden. Eine Motion einer Kommission kann von der Motionärin oder vom Motionär nur gemäss deren Beschluss zurückgezogen werden und gilt dann als definitiv zurückgezogen und kann von keinem einzelnen Ratsmitglied mehr aufgenommen werden.*
- Abs. 3 *Der Rat entscheidet, ob die Motion sofort abgelehnt oder dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet wird. Eine Diskussion findet nur statt, wenn ein Antrag auf sofortige Ablehnung vorliegt. Die Motionärin oder der Motionär hat nach einer Diskussion das Schlusswort.*
- Abs. 4 *Der Grosse Rat entscheidet anhand der Stellungnahme des Regierungsrates, ob die Motion ganz, teilweise oder nicht überwiesen werden soll. Der Grosse Rat kann die Motion auch als Anzug überweisen.*

Gesetzliche Bestimmungen zur Motion vgl. oben §§ 42 und 43 GO.

Schematischer Ablauf für die Behandlung von Motionen und Anzügen siehe unten Diagramm am Schluss von § 39 GO.

Zu Abs. 1 und 2 sowie Abs. 3 Satz 2 und 3:

Die nachstehenden Ausführungen gelten sinngemäss auch für § 37 Abs. 1 - 3 AB (Anzug) und § 38 (weitere Instrumente).

Das Erfordernis der Schriftlichkeit bezeichnet eine Eingabe auf Papier mit eigenhändigen Unterschriften (Stand: 2020).<sup>1</sup>

Interpellationen, Schriftliche Anfragen wie auch Wahlvorschläge und Änderungsanträge zu Geschäften können dem Parlamentsdienst per E-Mail mit einer gescannten Unterschrift eingereicht werden. Bei den übrigen persönlichen Vorstössen - u.a. Motionen und Anzügen - wird weiterhin auf

---

<sup>1</sup> Bericht des Ratsbüros 18.5154.02 zum Anzug Martina Bernasconi und Konsorten betreffend Gültigkeit digitaler Unterschriften bei Einreichung persönlicher Vorstösse.

Schriftlichkeit mit realen Unterschriften bestanden. Dies aus dem Grund, dass persönliche Vorstösse oft von mehreren Personen unterzeichnet werden. Dabei ist es wichtig, dass diese Personen den Vorstoss willentlich unterzeichnen. Dies kann nur mit der realen Unterschrift sichergestellt werden.

Der Regierungsrat entscheidet usanzgemäss jeweils zwei Wochen vor der Grossratssitzung, welche Anzüge und Motionen er entgegennimmt (also keinen Ablehnungsantrag stellt) und teilt dies dem Parlamentsdienst mit.

Die Bestimmung, dass eine Diskussion zu einem persönlichen Vorstoss nur dann stattfindet, wenn ein Antrag auf Ablehnung vorliegt, ist eine baselstädtische Spezialität, die für Anzüge bereits 1938 in der GO erscheint (ab 1991 auch für die damals neu eingeführte Motion). Ein Antrag auf "sofortige Ablehnung" besteht entweder, wenn der Regierungsrat die Motion nicht von sich aus entgegennehmen will oder der erste Votant / die erste Votantin im Plenum zu Beginn des Votums den Ablehnungsantrag stellt.

Das Verbot auf Abänderung einer Motion bezieht sich auf den Inhalt und die Begründung. Wird im Text der Motion eine Frist zu Erfüllung der Motion genannt, kann diese vom Grossen Rat bei der definitiven Überweisung an den Regierungsrat - allenfalls mit Mehrheitsbeschluss - geändert werden, ohne dass dies eine Änderung der Motion bedeutet. Es handelt sich bei dieser Interpretation um eine langjährige Praxis.<sup>2</sup>

Parlamentarische Instrumente können von einem oder mehreren Mitgliedern des Parlamentes unterzeichnet und eingereicht werden. Im Grossen Rat Basel-Stadt werden Mitunterzeichnende seit jeher als "Konsorten" bezeichnet<sup>3</sup>. Usanzgemäss werden bei Vorstössen mit zwei Unterzeichnenden beide Personen im Titel des Vorstosses aufgeführt.<sup>4</sup> Wird der Vorstoss von mehr als zwei Mitgliedern unterzeichnet, gilt als Einreicher/-in im Vorstoss-Titel der/die Erstunterzeichnende "und Konsorten".

Im Falle der Kommissionsmotion ist eine Motionärin, bzw. ein Motionär zu bezeichnen. Hier wäre der Begriff Berichterstatlerin, bzw. Berichterstatter angebracht. Usanzgemäss ist dies ohnehin die Präsidentin / der Präsident der Kommission.

Wird ein Vorstoss von einer Motionärin oder einem Motionär allein eingereicht, so ist deren/dessen Rückzugserklärung definitiv.

---

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme des Regierungsrates 07.5154.02 zur Motion Brigitta Gerber und Konsorten betr. Überarbeitung der Vereinbarung über die Behördenzusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft, S. 3. Der RR hat darin eine Verlängerung der Frist beantragt und der Rat hat diesem Antrag am 16.01.2008 stillschweigend zugestimmt.

<sup>3</sup> "Konsorten" ist gemäss Duden eher despektierlich: Jemand, der einem andern bei der Ausführung einer unrechten Tat hilft; Mittäter, Komplize; Spiessgeselle [!!!]

<sup>4</sup> siehe z.B. Geschäfte 12.5336, 12.5374, 13.5081 und 13.5477.



Zu Abs. 3 und 4:

Das zweistufige Verfahren bei der Überweisung von Motionen ist in § 42 Abs. 3 GO kommentiert. Das Vorgehen bei der Behandlung von Zwischenberichten zu Motionen und die Voraussetzungen zur Weiterbehandlung einer Motion durch Organe des Grossen Rates (legiferieren ohne Regierungsbeteiligung) sind bei § 43 GO ausführlich kommentiert.

**§ 37 Anzug**

- Abs. 1 Anzüge sind schriftlich einzureichen. Anzugstellerin oder Anzugsteller ist das Ratsmitglied, das als erstes unterzeichnet. Die Kommissionen bezeichnen für die von ihnen eingereichten Anzüge aus ihrer Mitte eine Anzugstellerin oder einen Anzugsteller.*
- Abs. 2 Nach der Einreichung darf ein Anzug materiell nicht mehr abgeändert werden. Zieht die Anzugstellerin oder der Anzugsteller den Anzug vor oder während der Beratung zurück, so kann er von einer anderen Mitunterzeichnerin oder einem anderen Mitunterzeichner aufgenommen werden. Ein Anzug einer Kommission kann von der Anzugstellerin oder vom Anzugsteller nur gemäss deren Beschluss zurückgezogen werden und gilt dann als definitiv zurückgezogen und kann von keinem einzelnen Ratsmitglied mehr aufgenommen werden.*
- Abs. 3 Eine Diskussion findet nur statt, wenn der Anzug bestritten ist. Die Anzugstellerin oder der Anzugsteller hat nach einer Diskussion das Schlusswort.*
- Abs. 4 Ein Anzug ist erledigt, wenn er vom Grossen Rat abgeschrieben worden ist.*
- Abs. 5 Schreiben zu Anzügen, die der Regierungsrat beantragt stehenzulassen, werden gesamthaft unter den neuen Geschäften traktandiert. Ein solcher Anzug ist zur späteren Traktandierung vorzusehen, wenn es ein Ratsmitglied bei der Behandlung der neuen Geschäfte verlangt.*

Gesetzliche Bestimmungen zum Anzug vgl. §§ 44 und 45 GO.

Abs. 1 - 3: siehe vorne § 36 (Motion).

Abs. 4:

Die Feststellung, dass ein Anzug abgeschrieben ist, erfordert einen expliziten Beschluss des Grossen Rates. Basiert eine Vorlage des Regierungsrates auf einem überwiesenen Anzug und stellt der Regierungsrat den Antrag, den Anzug abzuschreiben, entscheidet der Grosse Rat nach der Schlussabstimmung über die Vorlage, ob der Anzug abzuschreiben ist (was er in der Regel stillschweigend tut).

Abs. 5:

Die stillschweigende Verlängerung der Berichterstattungsfrist für einen Anzug um weitere zwei Jahre erfolgt automatisch, wenn der Grosse Rat bei der

Entgegennahme der neuen Geschäfte (in der Regel Traktandum 2 der Tagesordnung) keine Einwände erhebt und niemand verlangt, dass ein Geschäft, welches zur Kenntnisnahme im Geschäftsverzeichnis aufgeführt ist, explizit traktandiert wird. Verlangt bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte ein Ratsmitglied, dass ein solches Geschäft traktandiert werden soll (um z.B. einen anderslautenden Antrag dazu stellen zu können), wird es in der Regel auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung (Session) des Grossen Rates gesetzt.

Die automatische Verlängerung der Berichterstattungsfrist durch einen Antrag des Regierungsrates auf "stehenlassen" hat allerdings auch ihre Tücken und ermöglicht der Regierung, dem Grossen Rat politische Verantwortung für bestimmte Entwicklungen zu überbinden, ohne dass dazu eine Diskussion im Plenum und ein ausdrücklicher Beschluss stattgefunden hat.<sup>1</sup>

Beschliesst der Grosse Rat ausdrücklich oder stillschweigend, einen Anzug stehenzulassen, verlängert sich die Frist zur Berichterstattung um weitere zwei Jahre. Eine obere Begrenzung der Anzahl der wiederholten Überweisung zur Berichterstattung ist nicht vorgesehen.<sup>2</sup>

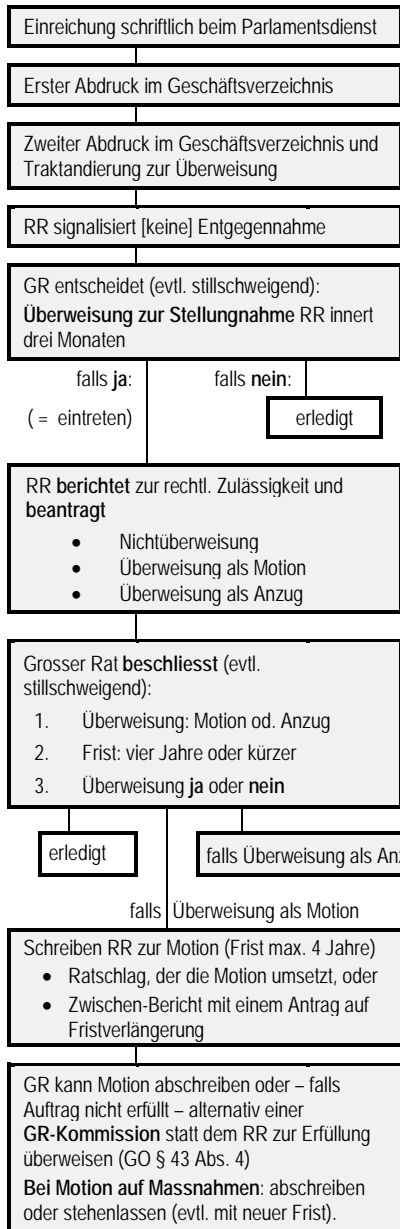
---

<sup>1</sup> Im Bericht 11.5173.02 zu einem Anzug betr. Aufhebung der Parkplätze am Unteren Rheinweg beantragt der Regierungsrat, den Anzug stehen zu lassen: *"In diesem Fall wäre die Interpretation des Regierungsrates, dass der Grosse Rat den Regierungsrat mit der Erarbeitung von Sofortmassnahmen zur Aufhebung der Parkplätze bzw. zur Umnutzung im Bereich des rheinseitigen Platzes (Schneeabladeplatz) zwischen Bläsiring und Offenburgerstrasse beauftragt. Sollte der Grosse Rat diesen Anzug als erledigt abschreiben, bliebe die Situation bzgl. Parkierung bis zur Fälligkeit einer Gesamterneuerung der Promenade unverändert."* (das Geschäft aus dem Jahr 2011 wurde inzwischen zum dritten Mal "stehengelassen" und war im April 2020 immer noch pendent).

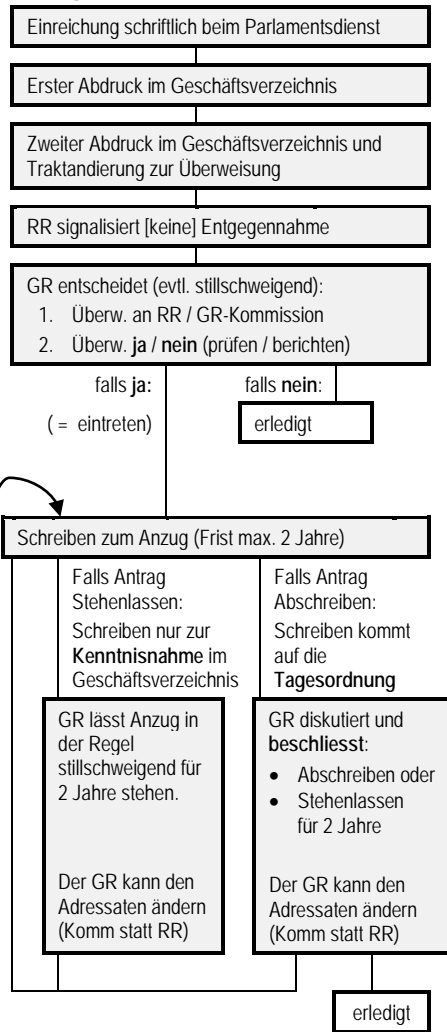
<sup>2</sup> Der Anzug 04.7817 wurde 2004 eingereicht und nach der Berichterstattung in den Jahren 2005, 2007, 2009 und 2011 viermal stehen gelassen. 2012 überwies der Grosse Rat diesen Anzug vorübergehend seiner Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission, worauf er ihn in den Jahren 2013, 2015, 2017 und 2019 erneut dem Regierungsrat (mit teilweise knappen Abstimmungsergebnissen) überwies. Das letzte Schreiben zu diesem Anzug trägt die Dokumentennummer 04.7817.10.

# Ablaufschema für die Bearbeitung von Motionen und Anzügen im Grossen Rat

## Motion (GO §§ 42,43; AB § 36)



## Anzug (GO §§ 44,45; AB § 37)



**§ 38 Planungsanzug, Budgetpostulat, Vorgezogenes Budgetpostulat**

*Abs. 1 Für die Einreichung, den Rückzug und die Diskussion eines Planungsanzugs, eines Budgetpostulats oder eines Vorgezogenen Budgetpostulats gelten sinngemäss die Bestimmungen von §§ 36 und 37 hiervoor.*

*Abs. 2 Das Ratsbüro kann die Stellungnahme des Regierungsrates zu einem Planungsanzug der zuständigen Sachkommission zur Vorberatung überweisen.*

Gesetzliche Bestimmungen zu diesen Instrumenten vgl. §§ 46 - 51 GO.

Zu Abs. 1:

siehe vorne § 36 (Motion).

Zu Abs. 2:

Bei den 29 Planungsanzügen, die zwischen 2005 und 2010 eingereicht wurden, machte der Grosse Rat von der Möglichkeit einer Überweisung der Stellungnahme des Regierungsrates an eine Sachkommission nie Gebrauch.

**§ 39 Interpellation**

- Abs. 1 Eine Interpellation ist spätestens am Montag 12.00 Uhr vor der ersten Grossratssitzung eines Monats beim Parlamentsdienst schriftlich und unterzeichnet einzureichen.*
- Abs. 2 Interpellationen werden auf den Nachmittag des ersten Sitzungstages traktandiert.*
- Abs. 3 Nach der Beantwortung der Interpellation erklärt das interpellierende Mitglied des Grossen Rates, ob es von der Antwort befriedigt ist. Das mit der Beantwortung beauftragte Mitglied des Regierungsrats hat danach das Recht auf eine kurze Erklärung. Der Rat kann Diskussion beschliessen.*
- Abs. 4 Das Mitglied des Regierungsrates, dessen Aufgabenbereich die Interpellation betrifft, ist gehalten, bei der Stellungnahme zur Interpellationsbeantwortung anwesend zu sein.*

Gesetzliche Grundlagen zu den Interpellationen s. § 56 GO.

Zu Abs. 1:

Die Frist zur Einreichung von Interpellationen am Montag 12.00 Uhr vor der Grossratssitzung wurde anlässlich der Totalrevision GO und AB 1988 zusammen mit anderen Bestimmungen in die AB aufgenommen<sup>1</sup>.

Am 07.09.2009 hat das Ratsbüro beschlossen, im "Lichte der technologischen Entwicklung" die Einreichung von Interpellationen auch per E-Mail zu akzeptieren, sofern die Interpellation als PDF-Datei mit eingescannter Unterschrift an das Mail angehängt wird.<sup>2</sup> Im Sommer 2018 hat das Ratsbüro die elektronische Einreichung auch für Schriftliche Anfragen zugelassen.<sup>3</sup>

Für alle übrigen Vorstosstypen gilt die schriftliche Form auf Papier weiterhin (Stand 2020).

Zu Abs. 2:

Die Traktandierung der neuen Interpellationen auf den Nachmittag des ersten Sitzungstages erlaubt dem Ratspräsidium gegebenenfalls, die bei der Genehmigung der Tagesordnung vorgeschlagene Terminierung auf 15.00 Uhr zugunsten der Weiterbehandlung eines angefangenen Geschäftes

---

<sup>1</sup> Ausführlich vgl. Zweiter Zwischenbericht 8035 der Spezialkommission vom 13.01.1988, S. 22f.

<sup>2</sup> Ratsprotokoll 09.09.2009, Seite 461

<sup>3</sup> Ratsprotokoll vom 12.09.2018, S. 600, Mitteilung des Präsidenten

aufzuschieben. Das Ratspräsidium wird am Ende der Vormittagssitzung bekanntgeben, wie zu Beginn der Nachmittagssitzung in der Tagesordnung weitergefahren wird. Gegen diesen Entscheid kann ein Ordnungsantrag gestellt werden (§ 24 AB, einfaches Mehr).

Zu Abs. 3:

Redezeiten zu Interpellationen s. § 26 Abs. 2 AB (RR 10 Min. für Beantwortung, alle weiteren Voten max. 5 Min.).

Die Zufriedenheitserklärung (usanzgemäss: befriedigt, teilweise befriedigt oder nicht befriedigt) wird ins Protokoll aufgenommen.

Verlangt der Interpellant oder die Interpellantin nach einer allfälligen Erklärung des RR nochmals das Wort für eine Duplik, hat muss der Rat zuerst Diskussion beschliessen. Lehnt der Rat die Diskussion ab, ist das Geschäft erledigt.

Ein Antrag auf Diskussion kann während der Beratung der Interpellation jederzeit beim Ratspräsidium gestellt werden. Wird der Antrag nicht bestritten, ist Diskussion beschlossen, andernfalls ist darüber abzustimmen.

Solange Diskussion nicht beschlossen ist, können keine Zwischenfragen gestellt werden (vgl. § 29 AB), da mit Zwischenfragen ein Beschluss über die Diskussion umgangen werden könnte.

Die Diskussion zu einer Interpellationsantwort wird selten verlangt (etwa ein- oder zweimal pro Amtsdauer, in den letzten Jahren kaum mehr).

Zu Abs. 4:

Dass das zuständige Mitglied des Regierungsrates gehalten ist, bei der Stellungnahme zur Interpellationsbeantwortung anwesend zu sein, betrifft insbesondere die schriftliche Beantwortung von Interpellationen. Im Übrigen ist diese Bestimmung eine bedauerliche Relativierung der unzweideutigen Anwesenheitspflicht der Regierung an den Sitzungen des Grossen Rates.<sup>4</sup>

Bestimmungen zur Redezeit s. § 26 AB:

Fünf Minuten Redezeit zur Stellungnahme seit 1992 (Bericht 9009), mündliche Antwort RR 10 Minuten seit 2008.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> § 100 Abs. 2 Satz 1 KV: "*Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme teil.*"

<sup>5</sup> GRB 12.11.2008, wirksam seit 01.02.2009; Bericht Ratsbüros 08.5265.01

**§ 40 Dringliche Interpellation**

- Abs. 1 *Bei ausserordentlichen Vorkommnissen kann eine dringliche Interpellation bis spätestens eine halbe Stunde vor Sitzungsbeginn beim Ratspräsidium schriftlich eingereicht werden.*
- Abs. 2 *Der Grosse Rat entscheidet bei der Behandlung der Tagesordnung ohne Diskussion mit zwei Dritteln der Stimmen, ob dem Dringlichkeitsbegehren stattgegeben wird.<sup>1</sup>*
- Abs. 3 *Eine dringliche Interpellation muss in der gleichen Sitzung mündlich beantwortet werden.*

Zu Abs. 1:

Das Kriterium der "ausserordentlichen Vorkommnisse" ist nirgends eindeutig definiert. Anträge auf Dringlichkeit können deshalb auch in Zweifelsfällen gestellt werden, zumal der Rat in einer Abstimmung mit Quorum im Rahmen seines Ermessens über die Dringlichkeit entscheidet.

Zu Abs. 2:

Lehnt der Rat die Dringlichkeit ab, sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- a) Erfolgte die Einreichung beim ParlD **nach Ablauf** der Frist gemäss § 39 Abs. 1 AB (Montag, 12.00 Uhr), wird die Interpellation für die **daraufliegende Sitzung** (nächster Monat) traktandiert;
- b) Erfolgte die Einreichung **vor Ablauf der Frist**, wird die Interpellation regulär **in der laufenden Sitzung** als neue Interpellation behandelt.

Zu Abs. 3:

Da der Dringlichkeitsbeschluss zu Beginn der Sitzung (um 09.00 Uhr) gefasst wird, die Interpellationen jedoch auf Beginn der Nachmittagssitzung (15.00 Uhr) terminiert werden, ist die Anwesenheit des zuständigen Mitglieds des Regierungsrates zur mündlichen Beantwortung meistens möglich. Siehe Anmerkung oben zu § 39 Abs. 4.

Mit einem Antrag auf Dringlichkeit einer Interpellation kann eine mündliche Beantwortung durch den RR erzwungen werden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> § 40 Abs. 2 in der Fassung des GRB vom 09.09.2015 (wirksam seit 13.09.2015; Geschäftsnr. 15.5240).

<sup>2</sup> Präzedenzfall Geschäft 09.5081, Ratsprotokoll vom 22.04.2009, S. 165. Da diese Interpellation zwei Wochen vor der Sitzung eingereicht und vom RR mündlich beantwortet wurde, erübrigte sich eine Abstimmung über die Dringlichkeit.



**§ 41 Schriftliche Anfrage**

- Abs. 1 *Die Schriftliche Anfrage wird dem Regierungsrat durch den Parlamentsdienst direkt überwiesen. Eine mündliche Begründung oder eine Diskussion findet nicht statt.*
- Abs. 2 *Die Antwort des Regierungsrates erfolgt schriftlich. Das anfragende Mitglied des Grossen Rates hat das Recht, eine Replikerklärung von nicht mehr als ungefähr 2000 Zeichen schriftlich zu Protokoll zu geben.*
- Abs. 3 *Die Schriftliche Anfrage ist mit der Antwort des Regierungsrates und der allfälligen Replikerklärung des anfragenden Ratsmitglieds erledigt.*

Zu Abs. 1:

Schriftliche Anfragen, welche vom gleichen Ratsmitglied mehrmals in sinngemäss gleicher oder ähnlicher Formulierung eingereicht werden, welche die Würde des Parlamentes verletzen (mit inhaltlich irrelevanten, unanständigen, persönlichkeitsverletzenden, rassistischen oder sexistischen Bemerkungen) oder nichts mit dem Kanton zu tun haben (§§ 56 und 57 GO), werden vom Parlamentsdienst vor der Überweisung an den Regierungsrat dem Ratspräsidium vorgelegt und dieses entscheidet, ob die Entgegennahme verweigert wird.<sup>1</sup> Dieses Vorgehen gilt sinngemäss auch für andere Kategorien von Vorstössen.

Zu Abs. 2 und 3:

Die Replik wird in die Geschäftskontrolle aufgenommen und im Ratsprotokoll (Anhang C) aufgeführt.<sup>2</sup>

Im Protokoll sind Eingang und Erledigung von Schriftlichen Anfragen zu vermerken.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Beschluss Ratsbüro vom 09.05.2016 (nicht publiziert)

<sup>2</sup> Neuere Präzedenzfälle zu Repliken zu Schriftlichen Anfragen:  
17.5081.03 David Jenny "Darf das Volk Volksfeste veranstalten?"  
12.5079.03 Brigitta Gerber "Toilettenanlagen des Rathauses"

<sup>3</sup> Bericht 3690 vom 17.03.1938 der GR-Kommission zur Totalrevision der GO

**§ 42 Resolution**

*Abs. 1 Der Antrag zu einer Resolution ist schriftlich und unterzeichnet einzureichen und hat den vorgeschlagenen Wortlaut zu enthalten. Er ist als Antrag zur Tagesordnung zu behandeln.*

*Abs. 2 Beschliesst der Grosse Rat, auf den Antrag einzutreten, so entscheidet er, an welche Stelle die Resolution auf die Tagesordnung zu setzen ist.*

Gesetzliche Bestimmungen zur Resolution vgl. § 54 GO.

Zu Abs. 1:

Zur Schriftlichkeit vgl. Ausführungen zu § 36 Abs. 1 AB (Motion).

Zu Abs. 2:

Resolutionsentwürfe, die bei der Beratung der Tagesordnung nicht traktandiert werden, erscheinen lediglich im Ratsprotokoll. Wird die Resolution traktandiert, erhält sie eine Geschäftsnummer und wird in die Geschäftskontrolle eingetragen, unabhängig davon, ob die Resolution gefasst wird oder nicht.

Wird eine Resolution bei der Genehmigung der Tagesordnung (ca. 09.00 Uhr) traktandiert, wird sie in der Regel am Nachmittag des ersten Sitzungstages nach den neuen Interpellationen materiell behandelt.

Das ermöglicht gegebenenfalls eine inhaltliche Überarbeitung, um die Chance einer Zustimmung (Zweidrittelmehr) zu erhöhen oder um formelle Fehler zu bereinigen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Präzedenzfall siehe Ratsprotokoll vom 15.05.2013, S. 374

**§ 42a <sup>1</sup> Parlamentarische Erklärung**

- Abs. 1 *Anträge für eine Parlamentarische Erklärung sind schriftlich und unterzeichnet vor der Sitzung einzureichen.*
- Abs. 2 *Die Grundsatzdebatte über die Parlamentarische Erklärung findet im Rahmen der Eintretensdebatte des Geschäftes statt, auf welches sich die Parlamentarische Erklärung bezieht.*
- Abs. 3 *Nach der Schlussabstimmung bzw. dem Nichteintretens- oder Rückweisungsbeschluss des Geschäftes bereinigt der Grosse Rat die Parlamentarische Erklärung und beschliesst mit einfachem Mehr, ob er sie in der bereinigten Fassung dem Regierungsrat überweisen will. Nach dem Überweisungsbeschluss ist die Parlamentarische Erklärung erledigt.*

Gesetzliche Bestimmungen und Wirkung der Parlamentarischen Erklärung vgl. oben § 55 GO.

Zu Abs. 1:

Zur Schriftlichkeit vgl. Ausführungen zu § 36 Abs. 1 AB (Motion). Anträge können nur von Fraktionen oder Kommissionen des Grossen Rates eingereicht werden. Einzelheiten zu dieser Bestimmung vgl. Ausführungen zu § 55 GO (Fussnote 3).

Zu Abs. 3:

Zu den aktuellen Präzedenzfällen<sup>2</sup> vgl. Ausführungen zu § 55 GO.

---

<sup>1</sup> § 42a eingefügt durch GRB vom 12.01.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht 08.5265.01 des Ratsbüros)

<sup>2</sup> Ratsprotokoll vom 11.11.2015, S. 1101-1129 bzw. 1146-1151

#### **IV. Kommissionen**

##### **§ 43 Sachkommissionen**

*Abs. 1 Sachkommissionen sind*

- a) die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission;*
- b) die Gesundheits- und Sozialkommission;*
- c) die Bildungs- und Kulturkommission;*
- d) die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission;*
- e) die Bau- und Raumplanungskommission;*
- f) die Wirtschafts- und Abgabekommission;*
- g) die Regiokommission.*

Der Bestand der Sachkommissionen gemäss lit. a - f wurde bei der Etablierung dieser Kommissionen im Jahr 2000 weitgehend an die Kommissionsstruktur des Kantons Basel-Landschaft angeglichen<sup>1</sup>.

Die Bezeichnungen der Kommissionen gemäss lit. b, c und f entsprechen zudem den analogen Kommissionen von National- und Ständerat.

Die 2000 bereits als Spezialkommission bestehende Regiokommission (RegioKo) wurde bei der Schaffung der Sachkommissionen vorerst noch als Spezialkommission belassen.<sup>2</sup> Ende 2002 beantragte die RegioKo dem Rat die Ergänzung von § 30a AB[1988]<sup>3</sup> und ihre eigene Aufnahme in den Bestand der Sachkommissionen.<sup>4</sup> Der Rat stimmte dieser Ergänzung am 08.01.2003 zu.

---

<sup>1</sup> Zweiter Zwischenbericht 9009 der Reformkommission vom 08.09.2000, S. 6

<sup>2</sup> ebenda S. 18

<sup>3</sup> Heute § 43 AB

<sup>4</sup> Bericht 9210 der RegKo vom 05.12.2002

**§ 43a <sup>1</sup> Globalverteilung der Sitze**

- Abs. 1 *Für jede Fraktion wird der Gesamtanspruch der Sitze in den Kommissionen nach dem Bruchzahlverfahren berechnet.*
- Abs. 2 *Anschliessend wird für jede Fraktion der Sitzanspruch in den einzelnen Kommissionen nach dem Bruchzahlverfahren berechnet. Die Ganzzahl dieses Ergebnisses entspricht der Anzahl der Basissitze der einzelnen Fraktionen in jeder Kommission.*
- Abs. 3 *Die Differenz zwischen der Summe der Basissitze und dem Gesamtanspruch entspricht der Anzahl Zusatzsitze.*
- Abs. 4 *Verfahren der Verteilung der Zusatzsitze:*
- a) *In jeder Kommission darf maximal ein Zusatzsitz pro Fraktion beansprucht werden.*
  - b) *Haben mehrere Fraktionen aufgrund des gleichen Quotienten den gleichen Anspruch auf den nächsten Zusatzsitz, entscheidet das Los.*
  - c) *Die Zusatzsitze der Fraktionen ohne Basissitze und mit Basissitzen werden getrennt verteilt.*
  - d) *Die Fraktionen ohne Basissitze belegen ihre Zusatzsitze im Turnus der Reihenfolge des Rests des Bruchzahlverfahrens bei der Berechnung des Anspruches pro Kommission.*
  - e) *Die Fraktionen mit Basissitzen belegen anschliessend ihre Zusatzsitze anhand einer Liste, die gemäss lit. d erstellt wurde. Diese Liste wird in umgekehrter Reihenfolge abgearbeitet.*
- Abs. 5 *Bei Unklarheiten können die verbleibenden Sitze in Absprache zwischen den beteiligten Fraktionen verteilt werden. Ansonsten entscheidet der Grosse Rat mit zwei Dritteln der Stimmen auf Antrag des Ratsbüros.*

§ 43a regelt die Einzelheiten der Umsetzung von § 63a GO, welche sowohl für die Dreizehner-Kommissionen (GPK, FKom und Sachkommissionen) als auch für die Neuner-Kommissionen (PetKo, BegnKo und DisKo) je eine Globalverteilung auf der Basis der Gesamtzahl der Kommissionensitze dieser beiden Gruppen auf die Fraktionen vorsieht.

Die Vorgeschichte dieser auf den ersten Blick etwas umständlich wirkenden, aber durchdachten Regelung ist im Kommentar zu § 14 GO ausführlich erläutert.

Auf Antrag der zur Lösung dieser Aufgabe eingesetzten SpezKo beschloss der

---

<sup>1</sup> § 43a eingefügt durch GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäft 11.5104).

Grosse Rat nicht einen rein mathematischen oder einen rein politischen Ansatz, sondern einen mathematisch-politischen Ansatz zur Verteilung der Sitze in den Kommissionen.

Ein mathematisches Modell würde die Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen so genau und starr vorgeben, dass jede weitere Diskussion über die Zuteilung obsolet wäre.

Unter einem politischen Ansatz würden die Fraktionen auf Basis ihrer theoretischen Sitzansprüche die Verteilung der Kommissionssitze an einem runden Tisch aushandeln.

Der von der Spezialkommission gewählte und vom Rat beschlossene mathematisch-politische Ansatz verbindet die beiden vorgenannten: Er hat den Vorteil, dass eine Reihenfolge der Sitzverteilung auf die Fraktionen zwar vorgegeben ist, dass jedoch im Gegensatz zum rein mathematischen Ansatz noch ein gewisser Verhandlungsspielraum für die konkrete Sitzzuteilung offenbleibt.<sup>2</sup>

Die mathematische Komponente dieses Ansatzes bezieht sich auf die möglichst "gerechte" Abbildung der Fraktionsstärken auf die Gesamtzahl der zu verteilenden Kommissionssitze unter Anwendung des einfachen und transparenten Bruchzahlverfahrens.<sup>3</sup> Die politische Komponente dagegen erlaubt, unter Beachtung des Grundsatzes in § 63a GO ausgewogene und letztlich mehrheitsfähige Lösungen zu finden. Zum Ausschluss der keiner Fraktion angehörenden Mitglieder von der Kommissionsarbeit vgl. oben die Ausführungen zu § 14 GO, Fussnote 5.

Das als "Macherel-Verfahren"<sup>4</sup> bezeichnete Vorgehen bezweckt einerseits, die Gesamtzahl der Sitze in den Kommissionen möglichst eng an die Fraktionsstärken zu binden. Andererseits soll den kleineren Fraktionen, welche keinen Anspruch darauf haben, in allen Kommissionen vertreten zu sein, bei der Auswahl der Kommissionen Priorität eingeräumt werden.

Zu Abs. 1:

Nach Ablauf der Frist für die Bestimmung der Grösse der Fraktionen Ende Dezember nach den Grossratswahlen<sup>5</sup> errechnet der Parlamentsdienst die Grundlagen für die Sitzverteilung, welche Mitte Januar vor Beginn der neuen

---

<sup>2</sup> Bericht 11.5104.01 der Spezialkommission zur Überprüfung der Regeln für die Bestellung von Kommissionen (nachstehend SpezKo Kommissionsschlüssel), S. 11

<sup>3</sup> ebenda, S. 8

<sup>4</sup> Philippe Pierre Macherel (geb. 1957) gehörte dem Grossen Rat von 2001 bis 2016 an. Von Ende 2005 bis 2013 war er Präsident der Gesundheits- und Sozialkommission. Als profunder Kenner der Geschäftsordnung und Spezialist in Fragen des Wahlrechts war er Mitglied der SpezKo, welche die Regeln für die Bestellung von Kommissionen aufstellte.

<sup>5</sup> § 14 Abs. 1 GO

Legislaturperiode von den Vertretungen der Fraktionen an einer gemeinsamen Sitzung ausgehandelt wird.

Das Bruchzahlverfahren ist auf Seite 8 und - als Zahlenbeispiel - im Anhang 5 auf Seite 27 des Berichts der SpezKo "Kommissionenschlüsse" ausführlich erklärt.

Dabei werden die Gesamtzahl der Sitze in den Dreizehner-Kommissionen (§ 63a Abs. 1 lit. a GO) und die Gesamtzahl der Sitze in den Neuner-Kommissionen (§ 63a Abs. 1 lit. b GO) getrennt betrachtet.

In den neun Dreizehner-Kommissionen sind insgesamt 117 Sitze zu vergeben, in den drei Neuner-Kommissionen insgesamt 27. Basis für die Verteilung ist die Anzahl der Mitglieder der Fraktionen ohne die fraktionslosen Mitglieder des Grossen Rates. Die Summe aller Fraktionsmitglieder kann deshalb kleiner sein als 100 (2017: 97).

Beide Gruppen (Dreizehner- und Neuner-Kommissionen) werden danach getrennt dem Verfahren nach Abs. 2 - 4 unterzogen.

Zu Abs. 2 und 3:

Die Zahl der Basissitze jeder Fraktion ist der auf eine ganze Zahl abgerundete Quotient zwischen der Gesamtzahl der Kommissionssitze und der Anzahl Kommissionen (13 oder 9).

Die Zahl der Zusatzsitze einer Fraktion dagegen ist die Differenz zwischen der Summe der Basissitze über alle Kommissionen und der Gesamtzahl der dieser Fraktion zustehenden Kommissionssitze.

Das Verfahren ist im Bericht der SpezKo Kommissionsschlüssel auf S. 27 / 28, Ziffer 2 und 3 anschaulich dargestellt.

Zu Abs. 4:

Zunächst wird unterschieden zwischen den Fraktionen mit Basissitzen und denjenigen ohne Basissitze.

Die Fraktionen ohne Basissitz belegen im Turnus des Rests des Bruchzahlverfahrens für den Sitzanspruch pro Kommission die ihnen zugeteilten Zusatzsitze. Pro Kommission darf maximal ein Sitz pro Fraktion beansprucht werden. Die stärkste der Fraktionen ohne Basissitz darf also zuerst einen noch verfügbaren Sitz beanspruchen, die kleinste dieser Fraktionen kommt am Schluss zum Zug. Das Verfahren wird solange fortgesetzt, bis die Fraktionen ohne Basissitze die ihnen zustehende Gesamtzahl an Sitzen erreicht haben.

Bei den Fraktionen, die bereits über Basissitze verfügen, wird der Turnus in der umgekehrten Reihenfolge angewendet. Die kleinste dieser Fraktionen darf also

zuerst auswählen, die grösste am Schluss.

Damit wird erreicht, dass bei Ende der Verteilung keine Fraktion gezwungen wird, mehr als einen Sitz pro Kommission zu belegen.

Insgesamt respektiert das Verfahren den Grundsatz, dass die kleineren Fraktionen mit Rücksicht auf den politischen Frieden bei der Zuteilung der noch verfügbaren Zusatzsitze bevorzugt behandelt werden.

Zu Abs. 5:

Das Verfahren hat bei den bisherigen zwei Anwendungsfällen zu Beginn der Legislaturen 2013-2017 und 2017-2021 zu keinen Unsicherheiten geführt. Allerdings sind mathematisch gesehen Konstellationen denkbar, in denen das in Abs. 4 beschriebene Modell ganz oder teilweise versagt. Für solche Fälle können die Fraktionen das Ratsbüro einladen, dem Rat eine Lösung zu unterbreiten, welche dieser mit einem Zweidrittelmehr beschliessen muss. Kommt dieses Quorum nicht zustande, geht das Geschäft zurück an das Ratsbüro.

Die demokratiepolitische Problematik der Abweichung vom Grundsatz der einfachen Mehrheit (= Minderheit gewinnt u.U. gegen Mehrheit) tritt hier verschärft zu Tage: Eine Minderheit könnte das Funktionieren der Kommissionen und damit des Parlaments überhaupt blockieren und hat damit ein Erpressungspotenzial in der Hand. Zudem steht auch hier die Regelung auf Stufe AB im Widerspruch zu § 29 Abs. 1 GO.



**§ 44 Einberufung**

- Abs. 1 Die Kommissionen werden durch ihre Präsidien unter Angabe der Traktanden eingeladen. Mindestens ein Viertel der Kommissionsmitglieder kann die Einberufung einer Sitzung verlangen.<sup>1</sup>*
- Abs. 2 Die Kommissionen können zur Vorbereitung einzelner Fragen Subkommissionen bilden.*

Zu Abs. 1:

Die früheren Formulierungen<sup>2</sup> der Einberufung und der Kommissionsminderheit in den § 44 und 54 AB wurden 2013 neu unmissverständlich formuliert. Die Formulierung 'mindestens ein Viertel' behielt auch bei einer allfälligen späteren Änderung der Kommissionsgrößen ihre Eindeutigkeit.<sup>3</sup>

'Mindestens ein Viertel' entspricht dem auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundeten Quotienten der Kommissionsgröße geteilt durch vier.

Kommission	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
mind. ein Viertel	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4	4

Dass die Einladung durch die Präsidien (Präsident/Präsidentin) erfolgt, heisst zwangsläufig auch, dass im Verhinderungs- oder Abwesenheitsfall die Vizepräsidenten befugt sind, Sitzungen einzuberufen (sofern die Kommission einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin bestimmt hat).

Da für das Ratsbüro entsprechende Bestimmungen fehlen, ist § 44 AB auch für das Ratsbüro anwendbar.

Zu Abs. 2:

Mit der Nennung von Subkommissionen in den AB (vgl. auch § 11 AB) werden diese zu Organen des Grossen Rates. Die Möglichkeit zur Einsetzung von Subkommission wird in den AB[1975] erstmals erwähnt, war aber bereits lange vorher geübte Praxis, wie aus älteren Ratsprotokollen hervorgeht.

Die Bestimmungen in den §§ 44ff. können sinngemäss auch für Subkommissionen angewendet werden.

<sup>1</sup> § 44 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäft 11.5104).

<sup>2</sup> Fassung AB vom 29.06.2006: "Ein Viertel der Kommissionsmitglieder, mindestens drei, können die Einberufung einer Sitzung verlangen."

<sup>3</sup> Bericht der Spezialkommission 11.5104.01, S. 14

**§ 45 Abstimmungen**

- Abs. 1 Kommissionen sind beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist.*
- Abs. 2 Der oder die Vorsitzende stimmt mit und hat bei Stimmgleichheit den Stichentscheid.*
- Abs. 3 Beschlüsse können mit einfachem Mehr in Wiedererwägung gezogen werden.*

Zu Abs. 1:

Verhandlungsfähigkeit ist nicht identisch mit Beschlussfähigkeit. Eine Kommissionssitzung darf auch in Anwesenheit einer kleineren Zahl von Mitgliedern begonnen oder weitergeführt werden, wenn z.B. zu Sitzungsbeginn ein Mitglied noch fehlt oder zwischendurch ein Mitglied kurzzeitig die Sitzung verlassen muss. Die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder ist nur für Beschlussfassungen erforderlich.

Als Mehrheit gilt in diesem Sinne: mehr als die Hälfte der Mitglieder.

Zu Abs. 2:

Im Gegensatz zu den Verhandlungen im Plenum kann der oder die Vorsitzende mitstimmen, weil sein oder ihr Abstimmungsverhalten durch die Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen geschützt ist. Ein Ausschluss von der Möglichkeit an Abstimmungen in Kommissionen teilzunehmen würde die Fraktion des oder der Vorsitzenden in weit stärkerem Masse benachteiligen, als dies im Plenum der Fall ist.

Siehe hierzu auch Ausführungen zu § 28 Abs. 4 GO.

Zu Abs. 3:

Im Gegensatz zu den Verhandlungen im Plenum erfordert ein Rückkommen auf einen bereits gefällten Beschluss in einer Kommission kein Quorum. Damit wird ermöglicht, dass eine Kommission im Laufe ihrer Beratungen eine gewisse Flexibilität zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung behält.

**§ 46 Teilnahme von Mitgliedern des Regierungsrates und der Gerichte <sup>1</sup>**

*Abs. 1 Zu den Kommissionsberatungen können Mitglieder des Regierungsrates sowie Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte beigezogen werden. Zu Regierungsvorlagen ist die Referentin oder der Referent des Regierungsrates anzuhören. <sup>2</sup>*

*Abs. 2 Die Kommissionen sind berechtigt, vom Regierungsrat oder von einzelnen seiner Mitglieder sowie, unter Anzeige an das zuständige Mitglied des Regierungsrates, von Amtsstellen und Verwaltungsabteilungen nähere Aufschlüsse und Ergänzungen zu den Akten zu verlangen.*

Die Formulierung "können" in Abs. 1 ermöglicht einer Kommission, nach der - obligatorischen - Anhörung der Referentin oder des Referenten des Regierungsrates eine Vorlage in Abwesenheit der Regierung weiter zu beraten.

Die Kommissionen sind im Bedarfsfall berechtigt, Mitarbeitende der Verwaltung unter Anzeige an das zuständige Mitglied des Regierungsrates anzuhören. "unter Anzeige an" heisst ausdrücklich nicht "im Einverständnis mit" (wie dies im Bundesparlament der Fall ist). Über die Sitzungsteilnahme weiterer Personen, insbesondere der Mitglieder des Regierungsrates, entscheidet ausschliesslich die Kommission.<sup>3</sup>

Protokolle der Kommissionsitzungen werden an Teilnehmende, welche nur zeitweise an der Sitzung anwesend waren, auch nur auszugsweise abgegeben. Damit wird verhindert, dass die Diskussion in der Kommission durch die Anwesenheit von Regierungs- und Verwaltungsseite beeinflusst wird. Vgl. hierzu nachstehende Ausführungen zu §§ 50 und 51 AB.

Zur Teilnahme der Gerichte vgl. Ausführungen zu § 27a GO.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.2016, wirksam seit 03.07.2016 (KB 02.07.2016, Geschäft 14.0147)

<sup>2</sup> Fassung vom 29.06.2016 (s. Fussnote 1)

<sup>3</sup> Beschluss des Ratsbüros unter Mitteilung an die Kommissionspräsidien vom 20.10.2014 (nicht publiziert). Im konkreten Fall wollte eine Kommission eine Kadermitarbeiterin der Verwaltung ohne Anwesenheit des zuständigen Mitglieds des Regierungsrates anhören. Das Mitglied des Regierungsrates war damit nicht einverstanden. Die Kommission hat darauf die Sitzung gestaffelt durchgeführt. Zuerst hat sie die Mitarbeiterin zu den operativen Fragen angehört und danach in einem zweiten Teil der Vertretung der Regierung die politischen Fragen gestellt.

**§ 46a<sup>1</sup> Kommissionsmittel<sup>2</sup>**

- Abs. 1 *Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihres Auftrages über eigene Mittel.*
- Abs. 2 *Die Höhe der Kommissionsmittel wird durch das Ratsbüro festgelegt.*
- Abs. 3 *Diese Mittel stehen u.a. bereit für Sitzungsauslagen (ausgenommen Sitzungsgeld), für den Beizug von Expertinnen und Experten, die Erstellung von Gutachten, für Studienreisen und Klausuren.*
- Abs. 4 *Das Nähere regelt das Ratsbüro in einem Reglement.*

Zu den Ausgabenkompetenzen der Grossratskommissionen gab es seit jeher in den AB zwei Bestimmungen<sup>3</sup>. Die eine bezog sich auf die Mitarbeit Aussenstehender (heute § 47 AB), die andere regelte die Ausgaben für die Durchführung von Studienreisen und Klausuren (bis 2009 § 48 AB).

Aufgrund eines Beschlusses des Ratsbüros vom November 2000 stand den Oberaufsichts- und Sachkommissionen pro Kalenderjahr ein Betrag von je Fr. 25'000 und den ständigen Kommissionen mit besonderen Aufgaben ein Betrag von je Fr. 5'000 zur Verfügung, um beispielsweise externen Experten Aufträge zu erteilen oder Gutachten einzuholen. Der Betrag von Fr. 25'000 für die Sachkommissionen und die Oberaufsichtskommissionen wurde später auf Fr. 20'000 reduziert.<sup>4</sup>

Die Mittel aller Kommissionen werden gesamthaft budgetiert (ca. Fr. 250'000), wobei das Budget in der Regel nur zu einem kleinen Bruchteil wirklich ausgeschöpft wird. Ausnahmsweise kann eine Kommission deshalb bei besonderen Vorkommnissen ihren Anteil mit der Zustimmung des Ratsbüros überschreiten.

Mit der Formulierung des im Jahr 2008 eingefügten § 46a AB wurde auch transparent festgelegt, dass die Kommissionen über eigene Mittel verfügen und wofür diese verwendbar sind. Im Ausgabenreglement<sup>5</sup> (Rechtsgrundlage:

---

<sup>1</sup> § 46a eingefügt durch GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 08.5265.01).

<sup>2</sup> § 46a: Titel eingefügt durch GRB vom 09.09.2015 (wirksam seit 13.09.2015; Geschäftsnr. 15.5240).

<sup>3</sup> Erstmals §§ 33 und 34 AB(1975)

<sup>4</sup> § 2 Ausgabenreglement für die Grossratskommissionen (Beschluss des Ratsbüros vom 26.06.2017)

<sup>5</sup> Das Ausgabenreglement für die Grossratskommissionen ist als internes Reglement nicht Bestandteil der Gesetzessammlung, ist aber als Anhang 2 des Vademekums für die Mitglieder des Grossen Rates öffentlich einsehbar. (Internetseite des Grossen Rates: [www.grosserrat.bs.ch](http://www.grosserrat.bs.ch) » Service » Vademekum).

§ 46a Abs. 4 AB) wird die Höhe dieser Mittel festgelegt und welche Instanz (Kommissionspräsidium / Kommission) die Ausgabe zu bewilligen hat, abgestuft nach deren Höhe.

Durch diese Präzisierungen konnten § 47 Abs. 3 AB, 2. Satz sowie der ganze § 48 AB gestrichen werden.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Bericht 08.5265.01 des Ratsbüros, S. 4

**§ 47 Zuziehung Aussenstehender**

- Abs. 1 *Die Kommissionen haben die Wünsche und Anregungen der Mitglieder des Grossen Rates entgegenzunehmen.*
- Abs. 2 *Die Kommissionen können unter Anzeige an die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates Gutachten von Sachverständigen einholen und innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung stehende Personen zur Auskunftserteilung zu ihren Beratungen zuziehen. Sie können auch die Öffentlichkeit zur Einreichung von Vorschlägen einladen, jedoch keine Wettbewerbe und Ausschreibungen veranstalten.*
- Abs. 3 *Aufträge an Aussenstehende können entschädigt werden, ebenso Aufträge an Kommissionsmitglieder, sofern damit ausserordentlicher Arbeitsaufwand verbunden ist.<sup>1</sup>*
- Abs. 4 *Der Regierungsrat hat auf Begehren und im Einvernehmen mit den Kommissionspräsidenten Verwaltungspersonal zur Mitarbeit in Kommissionen zur Verfügung zu stellen.*

Zu Abs. 1 bestehen keine konsolidierte Praxis und keine Regelungen oder Vorgaben zur Umsetzung.

Zu Abs. 2:

Die Formulierung "*unter Anzeige an die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates*" bezieht sich in erster Linie auf den Beizug von Personen innerhalb der Verwaltung zu Anhörungen. Auch hier ist ausdrücklich von "*unter Anzeige an*" die Rede und nicht etwa von "*im Einverständnis mit*".

Die Information an das zuständige Mitglied des Regierungsrates über die Einholung von Gutachten oder die Anhörung von Auskunftspersonen ausserhalb der Verwaltung erfolgt in der Regel über die Einladung zur Kommissionssitzung.

Zu Abs. 3:

Entschädigte Aufträge an Kommissionsmitglieder sind eher selten, zumal die ausbezahlten Entschädigungen (Sitzungsgeld) auch die Vorbereitungsarbeiten abgelten.

---

<sup>1</sup> § 47 Abs. 3 geändert durch GRB vom 12. 11. 2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 08.5265.01).

Zu Abs. 4:

Diese Bestimmung hat seit der Schaffung des Parlamentsdienstes im Jahr 2004 keine wesentliche Bedeutung mehr. Hingegen könnte sie beispielsweise bei Gesetzgebungsarbeiten oder anderen Aufgaben, welche der Grosse Rat nicht dem Regierungsrat, sondern einer Grossratskommission übertragen hat, und bei denen vertieftes Knowhow der Verwaltung gefragt ist, eine gewisse Rolle spielen.

**§ 48 <sup>2</sup> Studienreisen**

*[aufgehoben]*

Vgl. Ausführungen zu § 46a AB.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> § 48 aufgehoben durch GRB vom 12.11.2008 (wirksam seit 01.02.2009; Bericht des Ratsbüros Nr. 08.5265.01).

<sup>3</sup> Wortlaut des aufgehobenen § 48 AB in der Fassung vom 28.06.2006: "Kommissionen können Studienreisen und Klausuren durchführen. Vor der Beschlussfassung haben sie dem Ratsbüro einen Kostenvorschlag zur Genehmigung und nach der Rückkehr eine Abrechnung vorzulegen."

**§ 49 Protokoll**

*Abs. 1 Über die Kommissionssitzungen wird ein Protokoll geführt. Es hat mindestens die gestellten Anträge und die Beschlüsse samt Abstimmungsergebnissen zu enthalten.*

Der Parlamentsdienst (Bereich Kommissionen) hat am 17.01.2005 (revidiert am 18.08.2010) Richtlinien über Form und Inhalt der Protokolle der Kommissionssitzungen erlassen.<sup>1</sup> Es werden substantielle Protokolle oder Beschlussprotokolle geführt. Diese Richtlinien sind auch zu beachten, wenn das Protokoll ausnahmsweise durch ein Mitglied der Kommission<sup>2</sup> oder Drittpersonen<sup>3</sup> geführt wird.

Ein substantielles Protokoll enthält die Voten, die aber auf ihren wesentlichen Gehalt reduziert und redaktionell bearbeitet werden. Jeder Gedanke, der in materieller oder politischer Hinsicht wesentlich ist für ein parlamentarisches Geschäft, wird aufgenommen. Kommissionsprotokolle werden als substantielle Protokolle verfasst.

In Einzelfällen werden in Absprache mit dem Kommissionspräsidium Beschlussprotokolle erstellt. Ein Beschlussprotokoll enthält die Entscheidungen der Kommission mit den Stimmenverhältnissen und gibt Auskunft über Anträge und Antragstellende (Mindestanforderung gemäss § 49 AB).

Das Kommissionsprotokoll wird in der Regel vom Kommissionssekretär oder der Kommissionssekretärin erstellt. Er oder sie entscheidet in Absprache mit dem Kommissionspräsidium, ob zur Erfassung der Voten elektronische Aufnahmegeräte eingesetzt werden.

Die Protokolle werden in der Regel vom Kommissionspräsidium in formeller Hinsicht geprüft und von der Kommission an der nächstfolgenden Sitzung genehmigt.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Diese Richtlinien sind nicht publiziert, können aber beim Parlamentsdienst eingesehen werden.

<sup>2</sup> § 11 Abs. 4 lit. b AB

<sup>3</sup> § 47 Abs. 4 AB

<sup>4</sup> Beim Bund überträgt Art. 4 der Parlamentsverwaltungsverordnung diese Zuständigkeit den Parlamentsdiensten - das erspart den Kommissionen und ihren Sekretariaten das in der helvetischen Vereinsmeierei übliche, aber wenig sinnvolle Genehmigungsritual.



**§ 50 Einsichtnahme in die Protokolle**

- Abs. 1 *Den Mitgliedern des Regierungsrates und der Vertretung der Verwaltung sowie der Gerichte sind die Protokolle derjenigen Sitzungen zuzustellen, zu denen sie eingeladen worden sind.*<sup>1</sup>
- Abs. 2 *Zugezogenen Sachverständigen ausserhalb der Verwaltung ist auf Wunsch das Protokoll zuzustellen, soweit es sich auf Kommissionsberatungen bezieht, an denen sie teilgenommen haben.*
- Abs. 3 *Dritte, die von der Kommission angehört worden sind, erhalten auf ihren Wunsch das Protokoll ihrer Äusserungen im Auszug.*

Hält es eine Kommission für angezeigt, dass sie Mitgliedern des Regierungsrates und der Vertretung der Verwaltung sowie der Gerichte die Protokolle nur soweit zugänglich macht, als diese auch tatsächlich an der Sitzung teilgenommen haben, kann sie Geheimhaltung gemäss § 61 GO beschliessen und gestützt auf § 51 AB (nachstehend) einen besonderen Verteiler der Protokolle festlegen.

Häufig kann die Abgrenzung zwischen "*Sachverständigen ausserhalb der Verwaltung*" (Abs. 2) und "*Dritte, die von der Kommission angehört worden sind*" schwierig sein. Deshalb wird in der Praxis nach Abs. 2 verfahren, wonach auch Dritte auf Wunsch den Protokollauszug über den Sitzungsverlauf erhalten, soweit sie an der Sitzung teilgenommen haben.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.2016, wirksam seit 03.07.2016 (Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros)

**§ 51    Geheimhaltung von Protokollen**

*Abs. 1    Beschliesst eine Kommission Geheimhaltung gemäss § 61 der Geschäftsordnung, so gehen die Protokolle ausschliesslich an die Kommissionsmitglieder sowie an die Mitglieder des Regierungsrates, der Verwaltung und der Gerichte, die in diesem Beschluss ausdrücklich als Empfängerinnen und Empfänger genannt werden. <sup>1</sup>*

Die Beratungen und Protokolle der Wahlvorbereitungskommission unterstehen von Gesetzes wegen der Geheimhaltung.<sup>2</sup>

Über die Beratungen der Begnadigungskommission ist Geheimhaltung Usanz.

Protokolle und Protokollauszüge, welche der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung unterliegen, werden seit einiger Zeit auf der ersten Seite mit dem Hinweis auf die Bestimmungen in § 60 GO (Vertraulichkeit) bzw. § 61 GO (Geheimhaltung) versehen.

---

<sup>1</sup> Fassung vom 29.06.2016, wirksam seit 03.07.2016 (Bericht 16.5287.01 des Ratsbüros)

<sup>2</sup> § 76 Abs. 3 GO

**§ 52 Zwischenberichte**

- Abs. 1 Die Präsidien der Spezialkommissionen haben für die letzte Sitzung eines Amtsjahres einen schriftlichen Kurzbericht über den Stand der bei ihnen liegenden unerledigten Geschäfte vorzulegen.*
- Abs. 2 Auf Ende einer Amtsperiode haben diese Kommissionen ausführliche Rechenschaftsberichte über ihre Tätigkeit und die bereits gefassten Beschlüsse abzuliefern. Über weitere Zwischenberichte entscheiden die Kommissionen selbst.*

Mit der Etablierung der Sachkommission hat die Zahl der Spezialkommissionen stark abgenommen. Dementsprechend sind auch diese Zwischenberichte selten geworden.<sup>1</sup>

Die Zwischenberichte gemäss Abs. 1 richten sich an den Grossen Rat, werden aber nicht auf die Tagesordnung gesetzt, sondern bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte unter "Kenntnisnahmen" aufgeführt und vom Grossen Rat an der darauffolgenden Sitzung formell zur Kenntnis genommen. Analog zu der Regelung in § 37 Abs. 5 AB ist ein solcher Zwischenbericht zur späteren Traktandierung vorzusehen, wenn es ein Ratsmitglied bei der Behandlung der neuen Geschäfte verlangt.

Die Formulierung in Abs. 2 bezog sich auf die langjährigen amtsdauerübergreifenden Spezialkommissionen. Sie ist seit der Umwandlung der Regiokommission in eine Sachkommission (2002)<sup>2</sup> nicht mehr aktuell.

---

<sup>1</sup> Jüngstes Beispiel 10.5392.01: Zwischenbericht der Spezialkommission zur Überprüfung der Regeln für die Bestellung von Kommissionen (Kommissionsschlüssel) auf Ende des Amtsjahres 2010 / 2011

<sup>2</sup> Vgl. Ausführungen zu § 43 Abs. 1 AB

**§ 53 Anträge an den Grossen Rat; Berichterstattung**

- Abs. 1 Die Berichte, welche die Anträge der Kommission und gegebenenfalls Minderheitsanträge samt Abstimmungsergebnissen zu enthalten haben, sind in der Regel schriftlich vorzulegen.*
- Abs. 2 Sofern der Rat nicht zum Voraus oder nachträglich einen schriftlichen Bericht verlangt, kann bei einfacheren und übersichtlichen Geschäften mündlich berichtet und Antrag gestellt werden.*
- Abs. 3 Wenn die Kommission niemand anders als Referentin oder Referenten bestimmt, vertritt ihre Präsidentin oder ihr Präsident im Grossen Rat den Kommissionsbericht.*

Die Kommission entscheidet, ob sie schriftlich oder mündlich berichtet.

Wenn die Kommission zu einem Ratschlag des Regierungsrates im Rat mündlich berichtet, wird der Beschlussentwurf des Ratschlags in Beratung gezogen. Berichtet die Kommission schriftlich, wird der Beschlussentwurf der Kommission beraten und der Ratschlag ist nicht mehr Gegenstand der Beratung (vgl. Kommentar zu § 22 Abs. 1 GO).

Etwa die Hälfte der Ratschläge und Ausgabenberichte des Regierungsrates werden von den Kommissionen ohne eigenen schriftlichen Bericht (und damit ohne Änderungsanträge) zur Traktandierung freigegeben. Der Anteil der schriftlichen Berichte ist je nach Kommission etwas unterschiedlich, bewegt sich aber im Bereich zwischen 40 (BRK) und 60 (GSK / JSSK) Prozent.<sup>1</sup>

Legt eine Minderheit<sup>2</sup> einen eigenen, von der Mehrheit abweichenden Beschlussentwurf vor, wird dieser zusammen mit einem Minderheitsbericht dem schriftlichen Bericht der Kommissionsmehrheit angefügt. Falls sich die Anträge der Mehrheit und der Minderheit lediglich bezüglich des Eintretens oder der Rückweisung einer Vorlage unterscheiden, ist ein schriftlicher Bericht der Kommission nicht zwingend. Berichtet die Minderheit schriftlich, muss auch die Mehrheit einen schriftlichen Bericht vorlegen (Analogie zu § 59 GO: Mitberichte).

Die Mehrheit und die Minderheit innerhalb der Kommission entscheiden selbständig, wer ihre Anträge im Rat zu vertreten hat.

---

<sup>1</sup> Ergebnis einer Auswertung der knapp 400 Sachgeschäfte, welche in den Jahren 2013 - 2019 im Plenum traktandiert und den Sachkommissionen zur Vorberatung zugewiesen wurden.

<sup>2</sup> Zur Minderheitsberichterstattung vgl. nachstehenden Kommentar zu § 54 AB

**§ 54 Minderheitsbericht**

- Abs. 1 *Eine Minderheit von mindestens einem Viertel der Kommissionsmitglieder kann einen eigenen Bericht vorlegen und durch ein von ihr bestimmtes Mitglied der Kommission als Referentin oder Referent vertreten lassen.<sup>1</sup>*
- Abs. 2 *Sofern aus einer Kommission ein Mehrheits- und ein Minderheitsbericht vorgelegt werden sollen, sind die Entwürfe beider Berichte gleichzeitig der Kommission vorzulegen.*
- Abs. 3 *Wer der Mehrheit angehört, beteiligt sich nicht an der Redaktion des Minderheitsberichtes, wer der Minderheit angehört, nicht an derjenigen des Mehrheitsberichtes.*

Die früheren Formulierungen der Einberufungsmöglichkeit und der Kommissionsminderheit<sup>2</sup> in den § 44 und 54 AB wurden 2013 neu unmissverständlich formuliert. Die Formulierung "*mindestens ein Viertel*" behielte auch bei einer allfälligen späteren Änderung der Kommissionsgrößen ihre Eindeutigkeit.<sup>3</sup>

Zur korrekten Interpretation des Begriffs "*mindestens ein Viertel*" vgl. oben Ausführungen zu § 44 AB.

Die Bestimmung in Abs. 3 bezieht sich in einzelnen Kommissionen auch auf die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> § 54 Abs. 1 in der Fassung des GRB vom 11.05.2011 (wirksam seit 01.02.2013; Geschäftsnr. 11.5104).

<sup>2</sup> "Eine Minderheit von mindestens einem Viertel der Kommission, mindestens jedoch drei Mitgliedern, kann einen eigenen Bericht vorlegen [...]".

<sup>3</sup> Bericht der Spezialkommission 11.5104.01, S. 14

<sup>4</sup> Für den Sekretär oder die Sekretärin einer Kommission kann die gleichzeitige Redaktion des Mehrheits- und der Minderheitsberichts zu Konflikten führen. In solchen Fällen kann die Kommissionsminderheit eines ihrer Mitglieder mit der Abfassung und der Redaktion des Berichts beauftragen.

**§ 55<sup>1</sup> Orientierung der Öffentlichkeit**

*Abs. 1 Kommissionsberichte und Stellungnahmen zu aktuellen Themen in ihrem Zuständigkeitsbereich können auf Beschluss der Kommission nach vorgängiger Information des Ratspräsidiums der Öffentlichkeit vorgestellt und erläutert werden. Die Information soll gleichzeitig den Mitgliedern des Grossen Rates zugänglich gemacht werden.*

Nach § 55 AB in der Fassung von 2006<sup>2</sup> war es ausschliesslich möglich, der Öffentlichkeit Schluss- und Zwischenberichte vorzustellen. In der Praxis kam es aber immer wieder vor, dass sich Kommissionen ohne einen vorliegenden Bericht an die Öffentlichkeit wendeten: Sie informierten beispielsweise über einen wichtigen Kommissionsbeschluss oder über die Ergebnisse einer mit einer anderen Kommission durchgeführten gemeinsamen Sitzung.<sup>3</sup>

Das Ratsbüro kam 2015 zur Auffassung, dass es den Kommissionen auch ohne gleichzeitigen Bericht an den Grossen Rat freistehen sollte, die Öffentlichkeit zu Themen in ihrem Aufgabenbereich zu informieren. Den ständigen Kommissionen steht es nach § 66 Abs. 3 GO frei, von sich aus Themen in ihrem Sachbereich aufzugreifen. Ausserdem könne eine Kommission unter der alten Regelung einen Bericht der Öffentlichkeit erst vorstellen, "[...] wenn er den Mitgliedern des Grossen Rates bereits zugestellt worden sei. Da der Ratsversand in aller Regel am Freitag stattfindet, müsste eine Medienorientierung einer Kommission am Samstag stattfinden, was weder aus Sicht des Grossen Rates noch der Redaktionen wünschbar sei. In der Praxis werden Medienmitteilungen deshalb am Tag des Berichtversands online aufgeschaltet, beziehungsweise finden Medienkonferenzen gleichentags statt. Grossratsmitglieder und Öffentlichkeit werden damit gleichzeitig informiert".<sup>4</sup>

Die vorgängige Information des Ratspräsidiums erfolgt in der Regel einen Tag im Voraus durch den Parlamentsdienst lediglich mit dem Hinweis, welche Kommission wann zu welchem Thema eine Medienkonferenz durchführen oder eine Medienmitteilung publizieren wird.

---

<sup>1</sup> § 55 in der Fassung vom 09.09.2015 (wirksam seit 13.09.2015; Geschäft 15.5240).

<sup>2</sup> Wortlaut § 55 AB[2006]: "Den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellte Schluss- und Zwischenberichte können auf Beschluss der Kommission vor der Behandlung im Grossen Rat nach vorgängiger Information des Ratspräsidiums der Öffentlichkeit vorgestellt und erläutert werden."

<sup>3</sup> Bericht des Ratsbüros 15.5240.01, S. 24

<sup>4</sup> Ebenda, S. 24

**§ 56 Kommissionsakten**

*Abs. 1 Nach Erledigung eines Geschäftes oder nach Auflösung einer Spezialkommission sind die Kommissionsakten dem Parlamentsdienst zur Archivierung abzuliefern.*

Die öffentlichen Organe des Kantons Basel-Stadt sind verpflichtet, die Unterlagen, welche sie zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr benötigen, auszusondern und periodisch dem Staatsarchiv zur Übernahme anzubieten.<sup>1</sup> Der Entscheid, ob die Unterlagen zur Erfüllung der Aufgaben noch benötigt werden, liegt beim öffentlichen Organ.

Der Parlamentsdienst koordiniert in Absprache mit dem Staatsarchiv die Ablieferung von Akten und deren Übernahme durch das Archiv. Je nach Archivwert entscheidet das Staatsarchiv, ob die Akten abgeliefert oder vernichtet werden müssen. Diese Anbieten erfolgt spätestens zehn Jahre nach Abschluss der Unterlagen.<sup>2</sup> Geheime Akten werden dem Staatsarchiv frühestens nach dreissig Jahren zur Übernahme angeboten.

Personenbezogene Informationen, die nicht zur langfristigen Archivierung vorgesehen sind, müssen gemäss Datenschutzgesetz vernichtet werden. Alle Vernichtungen werden protokolliert und dem Staatsarchiv zur Kenntnis gebracht.<sup>3</sup>

In der Regel reichen 10 Jahre als Aufbewahrungsfrist aus. Diese Frist entspricht auch der Geschäftsbücherverordnung des Bundes und den Art. 957 bis 962 des Obligationenrechts. Die Pflicht zur Aufbewahrung von Geschäftsbüchern und -korrespondenz handelsregisterpflichtiger Firmen während zehn Jahren hat sich in der Schweiz auch für nicht unter diese Bestimmungen fallende Unterlagen zu einem breit akzeptierten Standard entwickelt.

Nach der Übergabe der Akten geht die Befugnis zum Entscheid über die Einsichtnahme an das Staatsarchiv über.

Beim Bund (nicht nur im Parlament) ist gemäss Archivgesetz des Bundes (SR 152.1) für die Zuständigkeiten für Einsichtnahme nicht der Zeitpunkt der Aktenübergabe, sondern die Schutzfrist massgebend. Läuft die Schutzfrist noch, so ist die abliefernde Stelle zuständig, auch wenn die Akten schon im Archiv sind.

---

<sup>1</sup> § 7 Archivgesetz (SG 153.600)

<sup>2</sup> § 21 Registratur- und Archivierungsverordnung (SG 153.610)

<sup>3</sup> Empfehlungen des Staatsarchivs für die Geschäftsverwaltung vom 08.10.2008, Ziff. 1.11

**V. Schlussbestimmungen**

**§ 57 Änderungen der Ausführungsbestimmungen**

*Abs. 1 Anträge auf Abänderung dieser Ausführungsbestimmungen hat der Grosse Rat, sofern er darauf eintritt, dem Ratsbüro oder einer Kommission zur Vorberatung zu überweisen.*

Mit dieser Bestimmung soll eine spontane und dauerhafte Änderung der Ausführungsbestimmungen aus einer bestimmten Situation heraus verhindert werden.

In der Regel werden solche Änderungsvorschläge mit einem Anzug an das Ratsbüro eingebracht. Ein Anzug auf Änderung der Ausführungsbestimmungen kann daher nicht dem Regierungsrat überwiesen werden, sondern lediglich einem Organ des Grossen Rates.

Abweichungen in Einzelfällen oder befristete Abweichungen von den Ausführungsbestimmungen siehe nachstehend § 58 AB.



**§ 58 Abweichungen in Einzelfällen und befristete Abweichungen**

*Abs. 1 Abweichungen in Einzelfällen oder befristete Abweichungen von den Ausführungsbestimmungen kann der Grosse Rat jederzeit mit zwei Dritteln der Stimmen beschliessen.*

*Diese Ausführungsbestimmungen sind zu publizieren. Sie werden auf den 9. September 2006 (Kunigudentag) wirksam. Auf den gleichen Zeitpunkt werden die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 24. März 1988 aufgehoben.*

§ 58 umfasst den gleichen Sachverhalt wie § 86 Abs. 2 GO (siehe den Kommentar zu § 86 GO). Er ermöglicht eine breit abgestützte sinnvolle Abweichung von geltenden Regeln der AB in einzelnen konkreten Anwendungsfällen

In jüngerer Zeit ist - neben der vorübergehenden Änderung des Sitzungsortes aufgrund der ausserordentlichen Lage im Frühling 2020 (siehe oben § 1 AB) - lediglich ein weiterer Präzedenzfall dokumentiert im Ratsprotokoll vom 09.04.2014, S. 219 (Abweichung von § 39 AB, Terminierung der neuen Interpellationen).

Zur Publikationsklausel:

Änderungen der AB sind zu publizieren und treten am fünften Tag nach ihrer Publikation in Kraft, sofern im Erlass selbst nicht etwas anderes bestimmt ist.<sup>1</sup>

Zur Bedeutung des Kunigudentags als Wirksamkeitsdatum der AB vom 29.06.2006 vgl. oben Ausführungen zu § 89 GO.

---

<sup>1</sup> § 6 Abs. 1 Publikationsgesetz vom 19.10.2016 (SG 151.200)



# **Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden<sup>1</sup>**

Vom 21.06.2011 (Stand 01.01.2012)

## **Einleitung**

Die Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21.06.2011 (Behördenvereinbarung) ist ein bilateraler Staatsvertrag BS / BL.<sup>2</sup> Er wurde 1977 nach dem Scheitern der Wiedervereinigung der beiden Kantone BS / BL von den Regierungen beider Basel beschlossen und von den Parlamenten genehmigt.<sup>3</sup>

Die Behördenvereinbarung (SG 118.300)<sup>4</sup> regelt die Zusammenarbeit der Regierungen und Parlamente bei bilateralen (partnerschaftlichen) Geschäften.

Die Behördenvereinbarung BS / BL musste nach der Jahrtausendwende aufgrund der Erfahrungen mit den neugeschaffenen Institutionen mit Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (Universität, Kinderspital, Rheinhäfen) und aufgrund eines Anzugs Brigitta Gerber und Consorten (eigentlich Anzug des Ratsbüros) überarbeitet werden. Am 03.12.2008 liessen die Büros des Landrates und des Grossen Rates übereinstimmende Formulierungen zur Zusammenarbeit der Parlamente mitsamt einem Kommentar den Regierungsräten der beiden Kantone zukommen mit der Einladung, sie inhaltlich unverändert in den neuen Staatsvertrag über die Behördenzusammenarbeit der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt zu übernehmen. Die Regierungen überarbeiteten 2010 / 2011 die Vereinbarung in diesem Sinne. Die neue Fassung wurde im Herbst 2011 von den Parlamenten genehmigt und als Totalrevision der Behördenvereinbarung auf den 01.02.2012 wirksam.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vom Grossen Rat genehmigt am 19.10.2011 (Geschäft 10.2268).

<sup>2</sup> Ratschlag 7307 vom 05.04.1977 betr. Genehmigung der "Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden"

<sup>3</sup> Einstimmige Genehmigung durch GR-BS (Ratsprotokoll vom 26.05.1977).

<sup>4</sup> siehe [www.gesetzessammlung.bs.ch/data/118.300](http://www.gesetzessammlung.bs.ch/data/118.300)

<sup>5</sup> Ratschlag 10.2268.01 des RR, genehmigt vom GR am 19.10.2011.

Bei der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte in den Parlamenten von BS und BL sind Parallelitäten erkennbar zu den Abläufen, wie sie im Zweikammerparlament des Bundes gelten.

Die §§ 1 - 6 der Behördenvereinbarung (Abschnitt I.) regeln die Zusammenarbeit der Regierungsräte, die §§ 7 - 13 die Zusammenarbeit der Parlamente und die §§ 14 - 18 regeln die Terminierung von Volksabstimmungen über partnerschaftliche Geschäfte, die Kündigung der Vereinbarung und das Inkrafttreten der Vereinbarung.

### **Erlasstext**

*Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, in Ausführung des § 3 Abs. 1 und § 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005<sup>6</sup>, und der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, in Ausführung des § 3 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984<sup>7</sup>,*

*beschliessen:*

### **I. Zusammenarbeit der Regierungsräte**

*[ §§ 1 - 6 ]: Gemeinsamen Sitzungen; Ziele der Zusammenarbeit der beiden Kantone; keine gemeinsame Behörde; Standards für den Lastenausgleich; Information der Parlamente über wichtige Staatsverträge; bikantonale Arbeitsgruppen*

### **II. Zusammenarbeit der Parlamente**

#### **§ 7**

Die Büros des Grossen Rates und des Landrates orientieren sich gegenseitig über die Tagesordnungen der beiden Parlamente sowie über neue parlamentarische Vorstösse, die sich auf Gegenstände von gemeinsamem Interesse beziehen.

Die Parlamentsdienste beider Kantone erhalten die Versände an die Mitglieder des Partnerkantons und informieren die Ratsbüros über besondere Vorlagen, welche für die partnerschaftliche Behandlung vorgesehen sind.

---

<sup>6</sup> SG 111.100.

<sup>7</sup> SGS 100.

**§ 8 [gemeinsame Sitzungen]**

<sup>1</sup> Die Ratsbüros und die Kommissionen der beiden Parlamente sind befugt, regelmässig oder nach Bedarf gemeinsame Sitzungen abzuhalten.

Die Geschäftsleitung des Landrats und das Büro des Grossen Rates treffen sich usanzgemäss zweimal jährlich zu einer gemeinsamen Sitzung, abwechselnd in Basel und Liestal unter dem Vorsitz des Präsidiums des Gastgebers.<sup>8</sup> Die Vertraulichkeitsbestimmungen zu solchen gemeinsamen Sitzungen richten sich ebenfalls nach den Regeln und Usanzen des Gastgebers, soweit nichts anders beschlossen wird.

Werden den Parlamenten Geschäfte gemäss § 9 zur partnerschaftlichen Behandlung zugeleitet, werden diese in beiden Parlamenten Kommissionen zur Vorberatung überwiesen. Die Zusammenarbeit dieser Kommissionen ist nachstehend unter § 9 Abs. 2 geregelt und kommentiert.

---

<sup>8</sup> Dabei ist jedes dritte Mal usanzgemäss auch das Büros des Parlament du Jura dabei.

**§ 9 Abs. 1 [Definition der Partnerschaftlichkeit]**

<sup>1</sup> Ein Geschäft wird partnerschaftlich behandelt,

- a) wenn es seiner Natur nach das Zusammenwirken der beiden Parlamente bedingt, wie die Genehmigung von Verträgen, Beschlüsse über gemeinsame Institutionen oder Berichte zu in beiden Parlamenten überwiesenen gleich lautenden parlamentarischen Vorstössen;
- b) wenn die beiden Parlamente – auf Antrag der Regierungsräte oder von sich aus – beschliessen, ein Geschäft partnerschaftlich zu behandeln.

Die Definition der partnerschaftlichen Natur eines Geschäftes obliegt damit zunächst den Regierungen und sie dokumentieren dies mit der Verabschiedung von inhaltlich gleichlautenden Berichten und Anträgen an die Parlamente.

Die in lit. a vorgesehene partnerschaftliche Behandlung von gleich lautenden Vorstössen würde gem. § 9 Abs. 2 lit. b bedingen, dass Schreiben zu solchen Vorstössen nicht nur in BL (wo das üblich ist), sondern auch in BS einer Kommission zur Vorberatung überwiesen werden.<sup>9</sup>

Zu § 9 Abs. 1 lit. b (Beschlüsse zur partnerschaftlichen Behandlung auf Vorschlag beider Parlamente) liegen keine Präzedenzfälle vor.

---

<sup>9</sup> Am 12.12.2017 richtete der Regierungsrat BS ein Schreiben (14.5170.04) an den Grossen Rat mit dem Antrag, zwei Vorstösse betreffend die gemeinnützigen Stiftungen und die Berichterstattung für klassische Stiftungen abzuschreiben. Da die Stiftungsaufsicht bikantonal geregelt ist und die Vorstösse gleichlautend auch im Landrat BL eingereicht wurden, erfolgte die Beantwortung partnerschaftlich in einem gemeinsamen Bericht der Regierungen der Kantone BL und BS. Das Geschäft wurde am 18.02.2018 im Grossen Rat traktandiert ohne vorherige Überweisung an eine Kommission, in der Meinung, dass es sich bei der Bezeichnung als Partnerschaftliches Geschäft um einen Irrtum handle. Weitere Präzedenzfälle zur partnerschaftlichen Behandlung von Vorstössen liegen nicht vor.

**§ 9 Abs. 2 [Ablauf der Partnerschaftlichen Behandlung]**

<sup>2</sup> Bei der Beratung von partnerschaftlichen Geschäften finden folgende Bestimmungen Anwendung:

- a) Die Ratsbüros koordinieren die Behandlung des Geschäfts in beiden Parlamenten und stimmen sie zeitlich aufeinander ab.
- b) Für die Vorberatung von partnerschaftlichen Geschäften bezeichnen die beiden Parlamente vorberatende Kommissionen (im folgenden Kommissionen).
- c) Die Präsidien der Kommissionen sprechen sich über das Vorgehen gegenseitig ab, sobald eine partnerschaftliche Vorlage zugewiesen wird, und informieren sich gegenseitig über gefasste Kommissionsbeschlüsse.
- d) Die Kommissionen der beiden Parlamente tagen in der Regel bei jedem Geschäft mindestens einmal gemeinsam.
- e) Die Kommissionen können Mitglieder der beiden Regierungsräte zu ihren gemeinsamen Sitzungen einladen und von beiden Regierungsräten ergänzende Berichte verlangen.
- f) Die Kommissionen erstatten ihren Parlamenten zeitlich koordiniert, aber - mit Ausnahme der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen - getrennt Bericht und stellen Antrag.
- g) Die beiden Parlamente beraten partnerschaftliche Vorlagen getrennt und treffen unter Vorbehalt des Referendums selbständig den definitiven Entscheid.

Zu lit. a: Die zeitliche Koordination der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte obliegt operativ den beiden Parlamentsdiensten.

Zu lit. b: Partnerschaftliche Geschäfte werden in beiden Kantonen an Kommissionen überwiesen. Die Parlamentsdienste informieren sich gegenseitig über die Überweisungen. Es ist hilfreich, wenn beide Parlamentsdienste (und v.a. die betreffenden Kommissionssekretariate) wissen, welche Kommission im Partnerkanton für das Geschäft zuständig ist, damit die partnerschaftliche Behandlung einfach und direkt organisiert werden kann.

Zu lit. c - g: Gemeinsame Sitzungen beider Kommissionen (im Falle von Mitberichtszuweisungen aller beteiligten Kommissionen) sind aufgrund der grossen Zahl beteiligter Personen und der dadurch erschwerten Einhaltung der Vertraulichkeit der Beratungen nicht immer optimal. Mindestens eine gemeinsame Kommissionssitzung ist aber Standard.

Die Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen IGPK legen jeweils einen Bericht an alle beteiligten Parlamente vor (im Falle der IPK Fachhochschule Nordwestschweiz auch an die Parlamente von SO und AG). Der Bericht wird im Plenum vom Präsidium der IGPK vertreten, wenn dieses

dem Grossen Rat BS angehört, andernfalls von einem von der BS-Delegation der IGPK bezeichneten Mitglied (sowohl in BS, als auch in BL ist in diesem Fall in der Regel das Vizepräsidium Kommissionssprecher/in).

Aus dem Wortlaut von lit. f ist zu schliessen, dass die Abstimmungen in gemeinsamen Sitzungen getrennt durchgeführt werden müssen.<sup>10</sup>

#### § 10 [Kommissionsberatungen]

<sup>1</sup> In den vorberatenden Kommissionen werden partnerschaftliche Vorlagen zweimal beraten, wenn eine Kommission des Landrates zu einem vorhergehenden Antrag einer Kommission des Grossen Rates oder eine Kommission des Grossen Rates zu einem vorhergehenden Antrag einer Kommission des Landrates eine materielle Differenz schafft.

<sup>2</sup> Weichen die Anträge der Kommissionen über ein partnerschaftliches Geschäft voneinander ab, so treten die Präsidien der federführenden Kommissionen, die Präsidien aller beteiligten Kommissionen, Delegationen aller beteiligten Kommissionen oder alle beteiligten Kommissionen zusammen mit dem Ziel, einen gleich lautenden Antrag an die Parlamente auszuarbeiten.

Das Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kommissionen der beiden Parlamente bezweckt, dass seitens der Kommissionen gleichlautende Anträge in die Parlamente getragen werden. In welcher Eskalationsstufe (Beteiligte) diese Verhandlungen erfolgen, richtet sich nach der politischen Gewichtung der Differenzen und erfordert eine einvernehmliche Absprache zwischen den Kommissionspräsidien. Formale und politisch unbestrittene Differenzen können auf der Ebene der Präsidien bereinigt werden, strategische Fragen eher auf der Ebene von Delegationen.<sup>11</sup>

Je nach Wichtigkeit und Brisanz der Geschäfte sind deshalb in Abs. 2 für die Differenzbereinigung vier Stufen (1. Präsidien der federführenden Kommissionen, 2. Präsidien aller beteiligter Kommissionen, 3. Delegationen aller beteiligter Kommissionen, 4. Alle beteiligten Kommissionen)<sup>12</sup> vorgesehen.

Blieben nach diesen Verhandlungen weiterhin Differenzen, stellen die Kommissionen den Parlamenten materiell unterschiedliche Anträge und zudem den Antrag, die partnerschaftliche Behandlung aufzuheben (s. nachstehend § 12 Abs. 1).

Die in Abs. 1 genannte "materielle Differenz" betrifft den Inhalt des

---

<sup>10</sup> Beim Bund besteht die analoge Situation bei gemeinsamen Sitzungen von Kommissionen des NR und SR.

<sup>11</sup> Präzedenzfälle für Differenzbereinigungsverfahren siehe u. a. Bericht der Regiokommission 13.0438.03 zur Initiative "Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft" sowie Ratsprotokolle vom 14.05.2014 und 25.06.2014.

<sup>12</sup> Motion 07.5154.01 Brigitta Gerber und Konsorten und Ratschlag 10.2268.01



Staatsvertrags. Nicht zu den materiellen Differenzen gehören beispielsweise die unterschiedlichen Bezeichnungen der zuständigen Behörden in den beiden Kantonen und unterschiedliche Verfahren in BS und BL.

### § 11 [Plenumsberatungen]

<sup>1</sup> In den Parlamenten werden partnerschaftliche Vorlagen zweimal beraten, wenn der Landrat zu einem vorhergehenden Beschluss des Grossen Rates oder der Grosse Rat zu einem vorhergehenden Beschluss des Landrates eine materielle Differenz schafft.

<sup>2</sup> Weichen die Beschlüsse der Parlamente über ein partnerschaftliches Geschäft voneinander ab, so treten die Präsidien der federführenden Kommissionen, die Präsidien aller beteiligten Kommissionen, Delegationen aller beteiligten Kommissionen oder alle beteiligten Kommissionen zusammen mit dem Ziel, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten.

<sup>3</sup> Die beteiligten Kommissionen erstatten ihren Parlamenten über das Ergebnis der Einigungsverhandlungen Bericht und stellen Antrag.

Dasjenige Parlament, welches ein partnerschaftliches Geschäft als erstes behandelt, kann seinen Beschluss auch unter Verzicht auf eine Zweite Lesung fassen, unter dem Vorbehalt, dass der Partnerkanton einen gleichlautenden Beschluss fasst. Die Publikation des Beschlusses wird zurückgestellt.

Beschliesst das Zweitparlament eine materielle Differenz, finden in beiden Parlamenten nach den Einigungsverhandlungen Zweite Lesungen (und erneute Schlussabstimmungen) statt.

Fasst das Zweitparlament einen materiell gleichen Beschluss wie das erstberatende Parlament, werden die Beschlüsse in beiden Kantonen publiziert (und gegebenenfalls dem Referendum unterstellt).

Im Rahmen der Genehmigung des Staatsvertrags durch den Grossen Rat am 26.05.1977 wurde zudem im Einvernehmen mit dem Vertreter des Regierungsrates folgende Erklärung zum Bereinigungsverfahren zu Protokoll gegeben: "*Die Kommissionen können dazu auch einen gemeinsamen Ausschuss aus ihrer Mitte bestellen*"<sup>13</sup>, was inhaltlich den in Abs. 2 genannten "*Delegationen aller beteiligten Kommissionen*" entspricht. Sinnvollerweise ernennen beide (bzw. alle beteiligten) Kommissionen je gleich grosse Delegationen.

---

<sup>13</sup> Ratsprotokoll vom 26.05.1977, S. 82

**§ 12 [Zustandekommen eines partnerschaftlichen Beschlusses]**

<sup>1</sup> Beschlüsse über partnerschaftliche Geschäfte gelten als zustande gekommen, nachdem sie von beiden Parlamenten materiell gutgeheissen worden sind.

<sup>2</sup> Kommt es nicht zu einem materiell übereinstimmenden Antrag der vorbereitenden Kommissionen oder zu einem materiell übereinstimmenden Beschluss der Parlamente zu einem gemäss § 9 Abs. 1 lit. b als partnerschaftlich bezeichneten Geschäft, so fällt eine weitere Behandlung gemäss dieser Vereinbarung auf Beschluss eines Parlamentes dahin.

Bleibt auch nach der Zweiten Lesung eine Differenz bestehen, hat mindestens eines der beiden Parlamente einen Beschluss zu fassen, die partnerschaftliche Behandlung zu beenden. Fällt keines der beiden Parlamente einen entsprechenden Beschluss, ist das weitere Vorgehen unklar. Allerdings existieren dazu keine Präzedenzfälle.

### § 13 [Musterregelung IGPK]

<sup>1</sup> In Staatsverträgen über Institutionen mit interkantonalen Trägerschaften ist die Bildung von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen zur Gewährleistung der parlamentarischen Oberaufsicht vorzusehen.

<sup>2</sup> Die Büros des Landrats und des Grossen Rates arbeiten Empfehlungen für die Aufgaben und Vorgehensweise der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen aus.

Das Büro des Grossen Rates und das Büro des Landrats haben Ende 2004 materiell gleichlautende Empfehlungen (Musterregelungen) an die Regierungen abgegeben, wie in Staatsverträgen zu gemeinsamen Institutionen die interkantonale Oberaufsicht formuliert werden soll. Diese Empfehlungen wurden bei den bisherigen bilateralen IGPK (Universität, Kinderspital, Rheinhäfen) aufgenommen.<sup>14</sup> Auch im Staatsvertrag vom 06.02.2018 zwischen den Kantonen BS und BL über die Universitätsspital Nordwest AG (in der Volksabstimmung vom 10.02.2019 von BS abgelehnt, von BL angenommen) war eine IGPK gemäss der Musterregelung vorgesehen.

---

<sup>14</sup> Die Musterregelung (Version BS, Beschluss des Ratsbüro vom 13.12.2004) lautet:

#### **Art. A Oberaufsichtsrecht**

*Das Oberaufsichtsrecht der Parlamente bleibt gewährleistet. Organ der Oberaufsicht ist die Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission.*

#### **Art. B Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission**

*Jeder Vereinbarungskanton wählt für die Dauer der jeweiligen kantonalen Legislaturperioden ..... Parlamentsmitglieder, die den Oberaufsichtskommissionen angehören sollen, in die Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission. Mitglieder der Sachkommissionen können fallweise zugezogen werden.*

*Die Kommission konstituiert sich selbst.*

#### **Art. C Aufgaben und Befugnisse der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission**

*Die Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission hat folgende Aufgaben und Befugnisse:*

- a) *Sie überprüft den Vollzug des Staatsvertrags und erstattet den Parlamenten Bericht.*
- b) *Sie prüft Geschäftsbericht und Jahresrechnung der Institution und nimmt den Revisionsbericht zur Kenntnis.*
- c) *Sie lässt sich von den Leitungs- und Aufsichtsorganen der Institution rechtzeitig und umfassend informieren. Sie kann jederzeit Einsicht in die Akten nehmen und Auskünfte von Organen und Mitarbeitenden der Institution einholen.*
- d) *Sie kann den Parlamenten Änderungen des Staatsvertrags oder besondere oberaufsichtsrechtliche Massnahmen beantragen.*
- e) *Ihr können von jedem Parlament der Vereinbarungskantone im Rahmen des Oberaufsichtsrechts weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden.*

Im Staatsvertrag von 2016 zum Schweizerischen Tropen- und Public-Health-Instituts TPH<sup>15</sup> bildet § 19 die rechtliche Grundlage für eine IGPK. Seitens BL ist diese IGPK gemäss einem Beschluss der Geschäftsleitung des Landrats vom November 2016 personell gleich zusammengesetzt wie die IGPK Uni. Und der Grosse Rat hat am 14.12.2016 ebenfalls der IGPK Uni den Auftrag erteilt, auch als IGPK TPH zu fungieren.

---

<sup>15</sup> SG 447.650

## Alphabetisches Register

Abstimmungen, im Rat	GO §§ 28-30
Begnadigungsgesuche	GO §§ 87
Schlussabstimmung	AB § 22
Stimmabgabe	AB § 30
Überschreitung Budgetvorgabe	KV § 120, GO § 29
Wiedererwägung im Plenum	GO § 28 Abs. 3
Abstimmungen in Kommissionen	AB § 45
Abstimmungsverfahren	GO § 28
Akkreditierung der Medienschaffenden	GO § 3, Med-R
Akten, zusätzliche von Dep. oder RR verlangen	AB § 46
Kommissionsakten	AB § 56
Amtsdauer, Kommissionsmitglieder	GO § 63
Amtsenthebung	
betr. Gerichte und Staatsanwaltschaft	GOG § 65, GO § 75
Amtsjahr	GO § 15
Amtsperiode, Mitglied GR	KV § 73, 82
angebrochene	KV § 82 Abs. 2
Anerkennung, kantonale von Kirchen und Religionsgemeinschaften	KV §§ 91 Abs. 1 lit. h, 133, AB § 35
Anfrage, Schriftliche	GO § 57, AB § 41
Anträge von Kommissionen an den GR	AB § 53
Anträge zur Beratung	AB § 25
Antragstellung durch RR im Rat	KV § 100 Abs. 2, AB § 28
Anzug	GO §§ 44-45
Behandlung im Rat	AB § 7, 20, 37
Appellationsgericht, Bericht	GO § 37 Abs. 2
Aufrechterhaltung der Ordnung	AB § 16

Aufsicht über die Staatsverwaltung	KV § 90
Aufträge an den RR	KV § 93
Ausführungsbestimmungen zur GO, Abweichungen	GO § 86, AB § 58
Auskunftserteilung im Rat durch Sachverständige	AB § 21 Abs. 3
Ausschluss, Ratsmitglied	GO § 21
Aussenstehende, Zuziehung durch Kommissionen	AB § 47
Ausserordentliche Sitzungen	KV § 97 Abs. 3, GO § 1 Abs. 3
Ausserordentliche/r Statthalter/-in	AB § 17
Ausstandspflicht	KV § 74, GO § 8
Bankrat BKB	GO § 85
Basel-Landschaft, partnerschaftliche Geschäfte	AB § 22 Abs. 2-3
Interparlamentarische Zusammenarbeit	KV § 4
Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden	V-BS/BL
Bau- und Raumplanungskommission	AB § 43
Begnadigung	KV § 91 lit. d, BeG
Begnadigungsgesuche	GO § 41, BeG § 3
Begnadigungskommission	GO §§ 72, 74, BeG
Behördenvereinbarung BS/BL	V-BS/BL
Beizug von Sachverständigen	AB § 21 Abs. 3
Beratung im Rat	AB § 21
Bericht zur strategischen Planung	GO § 35
Berichte, Minderheitsberichte von Kommissionen	AB § 54
Berichte, Versand	AB § 20
Beschlussfähigkeit, im Rat	KV § 98, GO § 23
Begnadigungen	GO § 41, BeG § 6 Abs. 2

Besondere Entschädigungen	GO § 9 Abs. 4, AB § 12
Bildungs- und Kulturkommission	AB § 43
Budget	KV § 88, GO § 36
Budget des GR und den ihm zugeordneten Dienste	GO § 18, FHG
Budgetpostulat	GO § 49, AB § 38
Vorgezogenes Budgetpostulat	GO §§ 50, 51, AB § 38
Budgetvorgabe, Überschreitung	KV § 120, GO § 29 Abs. 3
Denkmalsubventionen, Kommission	GO § 85
Detailberatung	AB § 21
Disziplinarkommission für Gerichte und Staatsanwaltschaft	GO §§ 62, 72, 75
Dringliche Behandlung von neuen Geschäften	AB § 20 Abs. 3
Dringliche Interpellation	AB § 40
Dringlichkeitserklärung	KV § 84, GO § 29 Abs. 2
Einladung, GR-Sitzung	KV § 97, GO § 1, AB § 6
Kommissionssitzung	AB § 44
Einreihung der Stellen	GO § 18
Einsichtnahme in die Protokolle	AB § 50
Einsprachen, Wahlverfahren	AB § 33
Eintretensdebatte	AB § 21
Elektronische Stimmabgabe	AB § 30, 31
Entschädigungen	GO § 9, AB § 11
Erklärung, parlamentarische Erklärung	GO § 55, AB § 42a
persönliche Erklärung	GO § 58
Erwerbsersatz	GO § 11 [aufgehoben]
Erziehungsrat	GO § 85

Finanzbeschlüsse	KV § 88, GO §§ 36
Finanzielle Mittel der Kommissionen	AB § 46a
Finanzkommission	GO § 68
Fraktionen	GO § 13
Schlüssel für Kommissionen	GO § 14, AB § 43a
Fraktionsentschädigungen	GO § 13, AB § 14
Geheimhaltung, Kommissionen	GO §§ 60-62, AB § 51
Gerichte, Unvereinbarkeit	KV § 71
Gerichte, Gerichtsrat, im Rat	GOG, GO §§ 18, 27a
Geschäftsprüfungskommission	GO § 69
Geschäftsverzeichnis	AB § 7
Gesundheits- und Sozialkommission	AB § 43
Globalverteilung der Sitze (ständige Kommissionen)	AB § 43a
Grenzbereinigungen	KV § 91, Abs. 1 lit. e
Gutachten für Kommissionen	AB § 47
Immunität, parlamentarische	KV § 79, GO §§ 6, 29
Initiativen	KV §§ 47-50, 91 Abs. 1 lit. g
Behandlung im Rat	GO § 39, IRG
Interessenbindungen, Offenlegung	GO § 7, AB § 15
Interkantonale Konkordate, Staatsverträge	KV § 85 Abs. 2, GO § 38
Interparlamentarische Zusammenarbeit	KV § 4
Interpellationen	GO § 56, AB § 39
Dringliche Interpellationen	AB § 40
Traktandierungen, Termine	AB § 39
IWB-Verwaltungsrat	GO § 85
Jahresbericht des Regierungsrates	KV § 110 Abs. 1 lit. e
Behandlung im Rat	GO §§ 37, 69 Abs. 3



Justiz-, Sicherheits- u. Sportkommission	AB § 43
Kantonsblatt, Einladung zur GR-Sitzung	AB § 6
Publikationen	GO § 5
Klausuren	AB § 46a Abs. 3
Kommissionen	GO §§ 59-85, AB §§ 43-56
Abstimmungen	AB § 45
Aktenablieferung	AB § 56
Amtdauer der Mitglieder	GO § 63
Anträge an den GR	AB § 53
Aufgaben	GO §§ 59, 66
Aufträge an Aussenstehende	AB § 47
Basel-Landschaft, Zusammenarbeit	
Beschlussfähigkeit	AB § 45
Besondere Kommissionen	GO §§ 77-84
Einberufung	AB § 44
Einsichtnahme in die Protokolle	AB § 50
Geheimhaltung	GO §§ 60-62, AB § 51
Globalverteilung der Sitze (ständige Kommissionen)	AB § 43a
Gutachten	AB § 47
Klausuren	AB § 46a Abs. 3
Kompetenzen	GO § 66 Abs. 3
Minderheitsbericht	AB § 54
Mitarbeitende der Verwaltung	AB § 47 Abs. 2, R-ParlD § 5
Mittel der Kommissionen, finanzielle	AB § 46a
Mitwirkung Aussenstehender	AB § 47 Abs. 3
Oberaufsichtskommissionen	GO §§ 67-69
Öffentlichkeit, Orientierung	AB § 55

Kommissionen (Fortsetzung)

Parlamentarische Untersuchungskommission	GO §§ 78-81
Protokolle	AB §§ 49-51
Ratsexterne Gremien	GO § 85
Sachkommissionen	GO §§ 65-66, 70-71, AB § 43
Schlüssel für die Besetzung	GO § 14
Sekretariate	R-ParlD §§ 1, 3
Spezialkommissionen	GO §§ 82-84, § 14 Abs. 3
Ständige Kommissionen	GO § 65
Stellvertretung	GO § 64
Studienreisen	AB § 46a Abs. 3
Subkommissionen	AB § 44 Abs. 2
Vertraulichkeit	GO §§ 60-62
Wahl	GO § 14
Wiedererwägung	AB § 45 Abs. 3
Zuziehung Aussenstehender	AB § 47
Zwischenberichte	AB § 52
Kommissionsberatungen, Teilnahme des RR	AB § 46
Kompetenzen betreffend zugeordnete Dienste	FHG, GO § 18,
Konkordate	KV § 85 Abs. 2, GO § 38
Konstituierung, Wahl des Präsidiums	GO § 16 Abs. 2
Listenwahl	GO § 33
Massnahme des Regierungsrates	GO § 42
Medien	GO § 3, AB § 18, R-Med
Mehr (einfaches Mehr, Zweidrittelmehr)	GO § 29
Minderheitsberichte von Kommissionen	AB § 54

Mitarbeitende der Verwaltung in Komm.	AB § 47 Abs. 4, R-ParlD § 5
Motion	GO §§ 42-43
Behandlung im Rat	AB §§ 7, 20, 36
Namentliche Abstimmung	AB § 30a Abs. 3
Oberaufsicht über die Staatsverwaltung	KV § 90 Abs. 1
Oberaufsichtskommissionen	GO §§ 67-69
Offenlegung der Interessenbindungen	GO § 7, AB § 15
Öffentlichkeit der Verhandlungen	KV § 96, GO § 2
Öffentlichkeit, Orientierung	AB § 55
Ombudsman, Bericht	GO § 69
Ordnung im Ratssaal und auf der Tribüne	GO § 21, AB § 16
Ordnungsruf, Rückkehr	GO § 21
Ordnungsantrag	AB § 24
Ort der Verhandlungen	AB § 1
Parlamentarische Erklärung	GO § 55, AB § 42a
Parlamentarische Immunität	GO § 6
Parlamentarische Untersuchungskommission	GO §§ 78-81
Parlamentarische Zusammenarbeit mit BL	V-BS/BL §§ 5-9
Parlamentsdienst	GO § 19, R-ParlD
Aufgaben	R-ParlD § 1
Organisation	R-ParlD § 3
Partnerschaftliche Geschäfte	AB § 22 Abs. 2-3
Persönliche Erklärung	GO § 58, AB § 23 Abs. 3
Petition	KV § 11 Abs. 2 lit. b, GO § 40, AB §§ 34-35
Petitionskommission	GO §§ 72-73

Planung, strategische	GO § 35
Planungsanzug	GO §§ 46, 48
Behandlung im Rat	AB §§ 7, 20, 38
Polizei im Ratssaal	AB § 16
Präsenz	AB § 5
Präsenzfeststellung	GO § 23 Abs. 2
Präsidium GR, Aufgaben	GO §§ 20-21
Wahl	GO § 16
Protokolle der GR-Sitzungen	GO § 4, AB §§ 8, 9 Abs. 3
der Kommissionen	AB §§ 49-51
Protokolltonaufnahmen	AB § 9 Abs. 1-2
Publikation der Einladung zur GR-Sitzung	AB § 6 Abs. 1
Publikationen im Kantonsblatt	GO § 5, AB § 8 Abs. 3 lit. d
Quorum	GO § 29
Rathaus, Ort der Verhandlung	AB § 1
Ratsbüro, Aufgaben	GO § 18
Unterstellung Parlamentsdienst	GO § 19, R-ParID § 3
Wahl	GO § 17
Ratsexterne Gremien	GO § 85
Ratssaal, Aufrechterhaltung der Ordnung	AB § 16
Zutritt	AB § 19, R-Med §§ 5-14
Rechtsetzung	KV § 83
Redezeit, Fraktionssprecher	AB § 26 Abs. 1
Interpellationen	AB § 26 Abs. 2
Mitglieder des GR	AB § 26
Mitglieder des RR	AB § 28
Referenten der Kommissionen	AB § 26 Abs. 1

Referenten des RR	AB § 26 Abs. 2
Rednerliste, Schliessung	AB § 27
Referendum	KV §§ 51-52, GO § 5 Abs. 2
Regierungsrat	KV §§ 101-111
Rückzug von Vorlagen und Berichten	GO § 25
Teilnahme an Kommissionsberatungen	AB § 46
Teilnahme an Ratsverhandlungen	GO § 27
Unvereinbarkeit mit dem Amt	KV §§ 71-72
Voten, Redezeit, Worterteilung im GR	AB §§ 26 Abs. 4, 28
Regiokommission	AB § 43
Reisen, Studienreisen von Kommissionen	AB § 46a Abs. 3
Religionsgemeinschaften, Kirchen,	
Anerkennung	KV §§ 91 lit. h, 133
Abstimmungsquorum	AB § 35
Repräsentationsentschädigung GR-Präsidium	AB § 11
Resolution	KV § 52 Abs. 2 lit. i, GO § 54, AB § 42
Rückständebericht des RR	GO § 26
Rücktritt aus dem GR	GO § 12
Rückzug von Vorlagen und Berichten des RR	GO § 25
Ruhestörung	GO § 21
Sachkommissionen	GO §§ 65-66, 70-71, AB § 43
Sachverständige, Beizug zu GR-Debatten	AB § 21 Abs. 3
Schliessung der Rednerliste	AB § 27
Schlussabstimmung	AB §§ 22, 30 Abs. 2
Schlüssel für die Besetzung der Kommissionen	GO § 14 Abs. 3
Schriftliche Anfrage	GO § 57, AB § 7 lit. d, § 41
Schuldenbremse	KV § 120, GO § 29 Abs. 3
Sitzordnung	AB § 2

Sitzungsdaten	AB § 3
Sitzungsgeld	GO §§ 9-10, AB § 11
Verlust des Sitzungsgeldes	AB § 13
Sitzungsort	AB § 1
Sitzungszeiten	AB § 4
Sondersitzung	KV § 97 Abs. 3, AB § 6 Abs. 2
Spezialkommissionen	GO §§ 82-84
Zwischenberichte	AB § 52
Staatsanwälte, Unvereinbarkeit	KV § 71
Staatsanwaltschaft und Gerichte, Kommission	GO § 72, 75
Staatsrechnung (neu: Jahresbericht)	KV § 88 Abs. 1 lit. c, § 107 Abs. 1
Behandlung im GR	GO §§ 37, 68, 71 Abs. 1 lit. b
Staatsschreiber/-in, Unvereinbarkeit	KV § 71
Staatsverträge	KV § 85 Abs. 2, GO § 38
Staatsverwaltung, Oberaufsicht	KV § 90 Abs. 1
Standesinitiative	BV Art. 160
Behandlung im GR	KV § 91 Abs. 1 lit. a, GO § 52
Standesreferendum	BV Art. 141 Abs. 1
Behandlung im GR	KV § 91 Abs. 1 lit. a, GO § 53
Ständige Kommissionen mit besonderen Aufgaben	GO § 72
Statthalter, Aufgaben	GO § 20
ausserordentliche	AB § 17
Wahl	KV § 94, GO § 16
Stellvertretung in Kommissionen	GO § 64
Stichentscheid des Präsidiums	GO § 28 Abs. 4
Stimmabgabe	AB § 30

Stimmzählung	AB §§ 30-31
Stimmzettel, Überprüfung	AB § 32
Störung der Verhandlungen	GO § 21
Strategische Planung des Regierungsrates	GO § 35
Studienreisen, Kommissionen	AB § 46a Abs. 3
Subkommissionen	AB § 44 Abs. 2
Tagesordnung	GO § 24, AB § 6
Tonaufzeichnungen	AB § 9 Abs. 1-2
Tribüne, Ordnung	GO § 21 Abs. 4, AB § 16
Überprüfung der Wahlzettel	AB § 32
Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission	AB § 43
Unabhängigkeit der Ratsmitglieder	KV § 81, GO § 7
Unterstützung der Ratsmitglieder	R-ParlD § 4
Untersuchungskommission, parlamentarische	GO §§ 78-81
Unvereinbarkeit	KV §§ 71-72
Vereinbarung zwischen den Kantonen BS und BL über die Zusammenarbeit der Behörden (Behördenvereinbarung)	V-BS/BL
Verhandlungen, Öffentlichkeit	KV § 96, GO § 2
Verhandlungssprache	AB § 10
Versand der Geschäftsunterlagen	AB § 20
Vertraulichkeit, Kommissionen	GO §§ 60-62
Volksabstimmungen, Validierung	KV § 91 Abs. 1 lit. c
Vorberatung der Geschäfte	KV § 92, GO § 22
Vorgezogenes Budgetpostulat	GO §§ 50-51
Behandlung im Rat	AB §§ 7, 20, 38
Vorlagen des RR, Rückzug	GO § 25

Vorlagen, Schlussabstimmungen	AB §§ 22, 30 Abs. 2
Voten der Mitglieder des RR	AB § 28
Votenprotokoll	AB § 9
Wählbarkeit in Grossen Rat	KV § 71
Wahlen im GR	GO §§ 31-34, AB §§ 31-33
Einsprachen	AB § 33
Listenwahl	GO § 33
Mitteilung des Ergebnisses	AB § 31 Abs. 3
Offene Wahl	GO § 31 Abs. 3
Präsidium	GO § 16
Quoren	GO § 32
Ratsbüro	GO § 17
Spezialkommissionen	GO §§ 82-84
Stimmzählung	AB § 31
Wahlgänge	GO § 32
Wahlvorschläge	GO § 76 Abs. 2, AB § 31
Wahlzettel, Überprüfung	AB § 32
Wahlvorbereitungskommission	GO §§ 72, 76
Wiedererwägung	
Abstimmungen im Plenum	GO § 28 Abs. 3
Abstimmungen in Kommissionen	AB § 45 Abs. 3
Wirtschafts- und Abgabekommission	AB § 43
Wortbegehren	AB § 23
Schliessung der Rednerliste	AB § 27
Zusammenarbeit mit BL	KV § 3, V-BS/BL
partnerschaftliche Geschäfte	AB § 22 Abs. 2-3
Zutritt zum Grossen Rat	AB § 19, R-Med §§ 5-14



Zuweisung von Geschäften an Kommissionen	GO § 59
Zweidrittelmehr, qualifiziertes	GO § 29 Abs. 2
Zweite Lesung	AB § 22, 22a
Zwischenberichte, Spezialkommissionen	AB § 52
Zwischenfrage	AB § 29