

Zwischenbericht der Grossratskommission

betreffend Totalrevision des Gesetzes betreffend die Geschäftsordnung des
Grossen Rates vom 28. April 1938

Abgelehnt in
Volksabstimmung
4. 11. 73

Dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt
am 5. April 1973

Inhalt

	Seite
1. <i>Einleitung</i>	5
2. <i>Problemstellung</i>	6
2.1. Die Aufgaben des Grossen Rates	6
2.2. Die Schwierigkeiten in der Arbeit des Grossen Rates	7
2.3. Verbesserungsmöglichkeiten	8
2.4. Schwergewichte für die Kommissionsarbeit	10
3. <i>An die Kommission überwiesene Anzüge</i>	10
3.1. Anzug A. Breitenmoser betreffend Verfahren bei Detailberatungen ...	10
3.2. Anzug Dr. E. Kirschbaum betreffend Neuformulierung des Interpellationsrechtes	12
3.3. Anzug Dr. N. Comunetti betreffend Neufassung des § 44 der Geschäftsordnung des Grossen Rates	15
3.4. Anzug H. Hofer betreffend Lohnausfallentschädigung für Mitglieder des Grossen Rates	16
4. <i>Fraktionsentschädigung</i>	19
5. <i>Anpassung der Paragraphen 13 und 15</i>	21
6. <i>Namentliche und geheime Abstimmung (§ 79)</i>	23
6.1. Neueinführung der geheimen Abstimmung	24
6.2. Minderheitsrecht beim Entscheid auf einen besonderen Abstimmungsmodus	25
6.3. Drei Alternativvorschläge zur Neufassung von § 79	27
7. <i>Anträge der Kommission</i>	29
<i>Anhang: Entwurf eines Grossratsbeschlusses</i>	31

1. Einleitung

Mit Bericht Nr. 6751 hat das Büro des Grossen Rates den Antrag gestellt, es sei eine Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vorzunehmen. Diese Massnahme war schon 1968 bei der letzten Teilrevision vorgesehen worden. In der Zwischenzeit hatten sich neue Probleme gestellt, und es waren auch Anzüge zur Geschäftsordnung eingereicht worden, die es zu beantworten galt. Der Rat hat daher dem Begehren seines Büros am 17. Dezember 1970 zugestimmt und einer 19gliedrigen Spezialkommission den Auftrag erteilt, eine neue Geschäftsordnung auszuarbeiten. Diese Kommission hatte folgende Zusammensetzung:

P. Müller, Präsident

H. F. Ammann	Dr. H. P. Müller
P. Baumann	Dr. J. Oeri
J. Degen	Dr. W. Roth
A. Fabbri	Dr. H. R. Schmid
Hj. Hofer	K. Schnyder
E. Keller	Dr. H. Tobler
Dr. E. Kirschbaum	H. Weder
E. Matter	Dr. W. Zettler
C. Miville	J. Zimmermann

Das Protokoll führt in verdankenswerter Weise Herr F. Heini. Leider konnte diese Kommission das Ergebnis ihrer 19 Sitzungen nicht mehr als Zwischenbericht vorlegen.

Bei Beginn der Amtsperiode 1972–1976 war ein Drittel der Kommissionsmitglieder zu ersetzen. Zudem wurde im Oktober 1972 der zurücktretende Herr J. Zimmermann durch Herrn W. Kim ersetzt. Die derart stark erneuerte Kommission hat sich zwar eingehend über die früheren Beratungen und Beschlüsse informiert. Es war aber nicht denkbar, dass die bisherigen Ergebnisse ohne neue Beratung hätten übernommen werden können. Man musste sich somit auch mit grundsätzlichen Fragen nochmals auseinandersetzen.

Die Kommission hat nun folgende Zusammensetzung:

Dr. J. Oeri, Präsident

H. F. Ammann	E. Matter
Dr. F. Burri	C. Miville
G. Degen	Dr. W. Roth
J. Degen	Dr. H. R. Schmid
F. Dübi	K. Schnyder
A. Fabbri	Dr. Gertrud Spiess
H. Jeker	Dr. H. Tobler
W. Kim	H. Weder
Dr. E. Kirschbaum	Dr. A. Zeuglin

Wenn wir uns nach weiteren 15 Sitzungen mit diesem Zwischenbericht an das Plenum wenden, dann geschieht dies nicht nur darum, weil uns die Termine der Anzüge drängen. Vielmehr sieht es die Kommission für richtig an, dass der Grosse Rat über den Stand ihrer Beratungen informiert ist und auch zu gewissen Fragen frühzeitig Stellung nehmen kann.

2. Problemstellung

2.1. Die Aufgaben des Grossen Rates

Der Grosse Rat besitzt nach Kantonsverfassung «die höchste Gewalt und das Recht der Gesetzgebung». Seine Befugnisse sind eingehend umschrieben. Im Vordergrund stehen danach die Gesetzgebung, die Verantwortung für den Staatshaushalt und die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung. Unter den drei staatlichen Gewalten vertritt unser Parlament somit die Legislative. Ihm stehen die Exekutive (Regierungsrat) und die Justiz (Gerichte) gegenüber.

Mit den verfassungsmässigen Rechten ist aber das Mandat noch nicht umschrieben, welches das Parlament durch seine Wähler übertragen bekommt. Es soll eine repräsentative Volksvertretung ausüben und damit als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung treten. Aus der Synthese seines Wählermandates mit seinen Verfassungsrechten können die Aufgaben des Grossen Rates folgendermassen umschrieben werden:

– Zielsetzung für die staatliche Planung in allen Bereichen (Leitbilder, Schwerpunktbildung, Finanzen) als wichtigste politische Tätigkeit;

- Initiative und Entscheidung in der Gesetzgebung;
- Koordination der Gesetzgebung mit der Planung;
- Überwachung der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit auf deren Übereinstimmung mit Gesetzen und Planung.

Im Hinblick auf die Gewaltentrennung darf die Legislative ausübende Funktionen weder von der Exekutive noch von der Justiz übernehmen. Die Erarbeitung der Grundlagen für Planung und Gesetzgebung ist Sache der Verwaltung.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben hat der Grosse Rat auch die Kompetenz, Einblick in die Verwaltungs- und Regierungstätigkeit zu nehmen und an dieser Kritik zu üben.

2.2. Die Schwierigkeiten in der Arbeit des Grossen Rates

Trotz diesen recht klar festgelegten Aufgaben und Mitteln ist ein gewisses Malaise in unserem Parlament nicht zu übersehen. Ein Malaise allerdings, das weitgehend Ausdruck einer allgemeinen Ratlosigkeit von Bürger und Staat ist. Die sich überstürzende Entwicklung entgleitet der Kontrolle. Wir müssen nun in unserem eigenen Aufgabenbereich die schwachen Punkte suchen und beheben. Die Kommission hat in der Eintretensdebatte versucht, vorerst Einzelheiten beiseite zu stellen und die Beanstandungen an der Grossratsarbeit im Zusammenhang zu analysieren.

Der Grosse Rat ist vorab einfach durch ein ständig wachsendes Arbeitsvolumen überfordert. In unserem Kanton wirkt sich diese Entwicklung besonders krass aus, weil Kantons- und Gemeindeangelegenheiten dem gleichen Parlament unterstehen. Erfahrene Politiker sind zwar in der Lage, ihre Arbeit speditiver zu erledigen. Bei uns hat man aber der Routine durch die Amtszeitbeschränkung einen Riegel gesetzt. Es ist ein offenes Geheimnis, dass neue Parlamentarier ihr Mandat nicht nur aufgrund von politischen Fähigkeiten erhalten, sondern oft auch weil sie aus anderen Gründen den Wählern bekannt sind. Das parlamentarische Rüstzeug muss – und kann in der Regel – dann in der Grossratsstätigkeit erworben werden.

Überfordert werden wir auch dadurch, dass sich das Schwergewicht der Arbeit immer mehr von der Politik auf die Sachfragen verschiebt. Und solche Geschäfte werden komplizierter und mannigfaltiger. Es ist heute

für einen Grossrat äusserst schwierig, in allen Bereichen ein eigenes und kompetentes Urteil zu erarbeiten. Die Entscheide müssen aber gefällt werden.

Was sind die Folgen einer solchen Überforderung? Der Rat wird unsicher und daher misstrauisch gegenüber dem Regierungsrat, der Verwaltung und den Experten. Aber auch der Stimmbürger wird misstrauisch. Das äussert sich besonders in einer Flut von Referenden und Initiativen.

Die zunehmende Verunsicherung der Parlamentarier bringt spezifische neue Gefahren mit sich. «Parkinson» im Ratssaal ist nur eine relativ harmlose Form des untauglichen Versuchs zur Selbstbestätigung. In einer Art von Flucht nach vorne kommen wir immer wieder in Versuchung, die Grenzen der Gewaltentrennung zu überschreiten und Aufgaben der Exekutive an uns zu ziehen. Bei oberflächlicher Betrachtung glaubt man, damit den Verfahrensweg abkürzen zu können. Diese Lösung ist aber nicht nur verfassungswidrig, sondern in langer Sicht auch arbeitsbelastend. Wir denken hier besonders an die Ausarbeitung von formulierten Gesetzestexten und von Leitbildern.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass auch die Versuchung besteht, sich seinen Wählern gegenüber durch Aufbauschung aktueller politischer Gemeinplätze und durch unverhältnismässigen Einsatz des parlamentarischen Instrumentariums zu bestätigen.

2.3. Verbesserungsmöglichkeiten

Die Abhilfe gegen die aufgezeigten Mängel liegt natürlich nicht nur in der Neufassung der Geschäftsordnung des Grossen Rates. Von grosser Bedeutung ist auch die nun angelaufene Verwaltungsreform. Und schliesslich ist auch eine Einsicht der Fraktionen und der einzelnen Ratsmitglieder unumgänglich. Wie in unserer Eintretensdebatte, möchten wir uns auch in diesem Bericht vorerst nicht auf die Geschäftsordnung beschränken.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die politischen Leistungen des Rates ganz besonders dadurch verbessert werden können, dass frühzeitig auf die Planung Einfluss genommen wird. Das bedeutet natürlich, dass in allen Bereichen durch die Regierung eine lang- und mittelfristige

Planung zur Genehmigung vorgelegt wird. Der frühzeitige Einfluss des Parlamentes wird auch durch Projektkredite und ein transparentes Budget gefördert.

Das Arbeitsvolumen kann vielleicht durch Straffung der Beratungen etwas eingeengt werden. Einen namhaften Erfolg wird man sich aber wohl nur durch die Delegation gewisser Kompetenzen versprechen können. In erster Linie denken wir an die Erhöhung der Finanzkompetenz des Regierungsrates, wie sie seit Jahren von der Rechnungskommission gefordert wird. Auf lange Sicht dürfte in diesem Sinne auch die Schaffung von Rahmengesetzen wirken, weil sie kleine Anpassungen in die Verordnungskompetenz des Regierungsrates legen.

Eine wesentliche Entlastung des Plenums wäre ferner dadurch möglich, dass die Regierungsvorlagen vermehrt an vorberatende Kommissionen gewiesen würden. Das Beispiel der Rechnungskommission ist vielversprechend. Vielleicht liessen sich auch gewisse abschliessende Kompetenzen nach dem Muster der Begnadigungskommission an diese Gremien delegieren.

Wie kann dem Vorwurf einer oft mangelhaften Sachkenntnis begegnet werden? Nicht nur wegen der Vorberatung, sondern auch wegen der Beurteilung durch eingearbeitete Grossräte wird unsere Kommission die Schaffung mehrerer neuer ständiger Kommissionen beantragen. Diese hätten nicht nur das nötige Fachwissen, sondern sie sollten auch in der Lage sein, ihre Geschäfte in die Sprache des Plenums zu übersetzen. Von entscheidender Bedeutung wird es sein, ob sich die vorberatenden Kommissionen das Vertrauen des Rates erwerben können.

Die fachliche Kompetenz des Rates lässt sich ferner verbessern durch Zuzug eigener Experten, durch Benützung moderner Informationsmittel und durch Ausbau des Sekretariates und der Dokumentation.

Das Vertrauen des Rates in seine Verwaltung lässt sich durch vermehrten Kontakt verbessern. Wir denken an eine zwangslose Fragestunde der Departemente und stellen auch zur Diskussion, ob in gewissen Fällen Chefbeamte im Rate zu Wort kommen sollen.

Im Rahmen des Kontaktes mit der Öffentlichkeit sind die Beziehungen zur Presse zu fördern. In diesem Sinne ist auch eine vermehrte Berichterstattung der Kommissionen von Bedeutung. Wir denken an Zwischenberichte, auch dann, wenn keine Vorentscheide zu treffen sind.

2.4. Schwergewichte für die Kommissionsarbeit

Aus dem vorgenannten Katalog von Möglichkeiten gedenkt sich unsere Kommission besonders den folgenden Fragen, die in ihre Kompetenz fallen, zuzuwenden:

- Straffung der Arbeit im Plenum;
- Behandlung der Vorlagen in vorberatenden Kommissionen;
- Vermehrung der ständigen Kommissionen (Planungskommission an Stelle der Kommission Gesamtverkehrsplan, Baukommission für Hochbauten, Wohnungsbaukommission für Grundsatzfragen, Spitalkommission an Stelle der Kommission III. Bauetappe Bürgerspital);
- allenfalls abschliessende Entscheidungskompetenzen für ständige Kommissionen;
- Ausbau der Informationsmöglichkeiten (Experten, Sekretariat, Dokumentation);
- Kontakt zur Verwaltung (Fragestunde, Zuzug von Chefbeamten);
- Öffentlichkeitsarbeit (Berichterstattung).

3. An die Kommission überwiesene Anzüge

Unserer Kommission sind vier Anzüge zur Beantwortung überwiesen worden, die in den Jahren 1969 und 1970 an das Büro des Grossen Rates gerichtet worden sind. Teilweise lässt sich zu den vorgebrachten Begehren aufgrund der bisherigen Beratungen abschliessend Stellung beziehen. In jedem Falle ist aber damit zu rechnen, dass die dreijährige Erledigungsfrist bis zum Schlussbericht unserer Kommission überschritten sein wird. Wir geben daher dem Rate schon heute unsere Gedanken zu allen vier Anzügen bekannt und werden gegebenenfalls bitten, die Fristen zu erneuern.

3.1. Anzug A. Breitenmoser betreffend Verfahren bei Detailberatungen

Der von 16 Ratsmitgliedern unterzeichnete Anzug hat folgenden Wortlaut:

«Das Büro des Grossen Rates wird ersucht, zu prüfen und zu berichten, ob in das Gesetz betreffend die Geschäftsordnung des Grossen Rates nicht folgende Bestimmung aufgenommen werden sollte:

‘Materielle Anträge bei Detailberatung von Gesetzen können erst zur Abstimmung gebracht werden, wenn sie allen Ratsmitgliedern vervielfältigt ausgehändigt worden sind’.

Dieses Verfahren gilt auch in anderen Parlamenten allgemein und hat sich im Verfassungsrat beider Basel aufs beste bewährt. Dem einzelnen Ratsmitglied ist die Entscheidung beim rechtzeitigen Vorliegen abweichender Anträge damit wesentlich erleichtert. Das Büro könnte entscheiden, ob diese Regelung auf Gesetzesentwürfe beschränkt oder auch auf die Detailberatung von Grossratsbeschlüssen ausgedehnt werden sollte.»

Das Begehren ist im Anzug wörtlich formuliert. Danach möchte der Anzugsteller gesetzlich festlegen, dass Abänderungsanträge bei der Detailberatung von Gesetzen (und nicht unbedingt auch bei anderen Grossratsbeschlüssen) nicht nur wie bisher dem Ratspräsidenten schriftlich eingereicht, sondern auch allen Ratsmitgliedern vervielfältigt vorgelegt werden müssen.

Unsere Kommission anerkennt die Berechtigung dieser Forderung für komplizierte Situationen. In der Mehrzahl der Fälle genügt aber erfahrungsgemäss das Verlesen des Abänderungsantrages durch den Präsidenten. Das gilt nicht nur für redaktionelle Änderungen. Da die Vervielfältigung und Verteilung der Anträge doch recht viel Zeit beanspruchen würde, würde mit der Einführung dieser Vorschrift unserem oben geäusserten Anliegen einer Straffung der Arbeit im Plenum entgegen gewirkt.

In jenen Fällen, wo von der Materie aus die schriftliche Gegenüberstellung der verschiedenen Anträge notwendig erscheint, kann dies schon heute entweder durch den Präsidenten angeordnet oder auf Antrag aus dem Plenum durch den Rat so beschlossen werden. Der Rat ist also völlig frei, dem Begehren Breitenmoser bei Bedarf zu entsprechen. Darin sehen wir auch das Positive an diesem Anzug, dass er an die vorhandenen Möglichkeiten erinnert. Schliesslich möchten wir auch darauf hinweisen, dass immer dann, wenn ein gefasster Grossratsbeschluss noch gewisse Unsicherheiten hinterlässt, eine zweite Lesung beschlossen werden kann.

Abänderungsanträge können nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch bei andern Grossratsbeschlüssen schwer durchschaubar und von

grosser Tragweite sein. Insofern kann die letzte Frage des Anzugstellers dahingehend beantwortet werden, dass im Prinzip eine Unterscheidung zwischen Detailberatungen von Gesetzesentwürfen und anderen Grossratsbeschlüssen nicht gerechtfertigt ist.

Wir haben diese Bedenken Herrn Breitenmoser vorgelegt. Er hat dabei auch für unseren Standpunkt Verständnis gezeigt und sogar darauf hingewiesen, dass die Situation in jenen Parlamenten anders ist, wo Gesetze erst nach Vorberatung in Kommissionen vor den Rat kommen. In diesen Fällen können die Anträge, in Kenntnis prinzipiell anderer Ansichten, schon vor der Sitzung eingereicht und vervielfältigt werden. Er hat uns daher im Sinne eines Kompromisses vorgeschlagen, aus der Muss-Bestimmung eine Soll-Bestimmung zu machen. Unsere Kommission ist aber der Ansicht, dass eine Soll-Bestimmung, an der jederzeit herumgedeutet werden kann, keine Vorteile gegenüber den heutigen Möglichkeiten bietet. Wir bitten Sie daher, dem Begehren des Anzuges Breitenmoser nicht zu entsprechen und den Anzug abzuschreiben.

3.2. Anzug Dr. E. Kirschbaum betreffend Neuformulierung des Interpellationsrechtes

Die Interpellation, als parlamentarisches Instrument von besonderer Bedeutung, ist bei verschiedener Gelegenheit in unserer Kommission beraten worden. Es musste unser Anliegen sein, ohne Beschneidung des Interpellationsrechtes Wege zu finden, welche die Interpellationsflut eindämmen und die Erledigung der Interpellationen rationeller gestalten lassen. In der vergangenen Legislaturperiode hat es die Kommission nach eingehender Diskussion abgelehnt, die Menge der Interpellationen durch Einführung einer Mindestzahl von Mitunterzeichnern oder eine Erheblich-Erklärung durch den Rat einzuschränken. Man war sich aber einig darüber, dass der Interpellation, ohne Bezug auf ihren Gegenstand, zu grosse öffentliche Bedeutung zukommt. Das liegt an der Art der Protokollierung, an der Beantwortung durch den Regierungsrat und an der Berichterstattung in der Presse. Die Protokollierung ist bereits durch Intervention des Büros etwas vereinfacht worden. Wir werden darauf noch zurückkommen müssen. Bezüglich Beantwortung durch den Regierungsrat herrscht in unserer Kommission die Meinung, dass der Umfang einer Antwort vermehrt der Bedeutung der jeweiligen Frage anzupassen wäre.

Zusammen mit einer angemessenen Berichterstattung in der Tagespresse könnte damit verhindert werden, dass dem Interpellanten ein Publizitätserfolg unabhängig von der Wichtigkeit seines Anliegens sicher ist. Wir sind der Auffassung, dass es auch Sache der Fraktionen wäre, dafür zu sorgen, dass die Interpellation nicht immer wieder missbraucht wird für Anliegen, die nicht «interpellationswürdig» sind.

Im Sinne einer rationelleren Erledigung der Interpellationen hat der Grosse Rat am 13. Januar 1972 beschlossen, provisorisch die schriftliche Beantwortung einzuführen. Das Provisorium ist befristet auf das Ende des Amtsjahres 1973/74. Unsere Kommission wird sich somit in jedem Falle wieder hiezu äussern müssen. Es wird ferner auch zu entscheiden sein, ob der Rat Dringlichkeit, d. h. sofortige Beantwortung, beschliessen können soll.

Man könnte sich fragen, ob der Anzug Kirschbaum, der unserer Kommission zur Beantwortung überwiesen worden ist, im Gegensatz zu den oben genannten Bestrebungen unserer Kommission steht.

Der von 9 Grossräten unterzeichnete Anzug hat folgenden Wortlaut:

«In der laufenden Amtsperiode wurden vom Büro des Grossen Rates wiederholt Interpellationen als nicht konform mit den Vorschriften des § 58 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Geschäftsordnung des Grossen Rates beanstandet. Die Regierung war in diesen Fällen um Auskunft über Gegenstände und Vorgänge ersucht worden, die über die Kantongrenzen hinausgingen und nicht ausschliesslich in den Kompetenzbereich unserer Behörden fielen.

Eine derartige Beschränkung des Interpellationsrechts ist in der Ära der Regio und des kooperativen Föderalismus nicht mehr zeitgemäss. Das Büro des Grossen Rates wird daher ersucht zu prüfen und zu berichten, ob § 58 Abs. 1 des genannten Gesetzes nicht dahingehend abzuändern sei, dass das Interpellationsrecht sich auch auf Gegenstände von grossem öffentlichem Interesse des Kantons erstreckt, die nicht oder nicht ausschliesslich die öffentliche Verwaltung betreffen. Durch eine solche Neuformulierung des Rechts, von der Regierung Auskunft zu verlangen, würde auch die Stellung des Grossen Rates als des obersten politischen Organs des Kantons unterstrichen.»

Der äussere Anlass zu diesem Anzug war die Diskussion um die Zulässigkeit einer Interpellation, die sich auf einen Einsatz von Basler Truppen ausserhalb unseres Kantons bezog. Die Bedeutung für die Basler Öffentlichkeit war unbestritten. Hingegen schien die in § 58 der Geschäftsordnung festgelegte Begrenzung auf Angelegenheiten unserer Verwaltung überschritten. Bei dieser wie auch bei anderen Gelegenheiten wurde deutlich, dass der Rat mit einer Interpellation nicht nur Auskunft über die Verwaltungstätigkeit erhalten möchte. Vielmehr kann es auch darum gehen, die Meinung der Regierung zu Problemen kennenzulernen, die über ihren Entscheidungsbereich hinausgehen und die trotzdem von grossem öffentlichem Interesse für unseren Kanton sind.

Unsere Kommission ist der Auffassung, dass die Interpellationsflut nicht durch Beschränkung des Interpellationsrechtes bekämpft werden darf. Im Gegenteil kann es durchaus berechtigt sein, den Bereich eines derart wichtigen Instrumentes weiter auszubauen. Selbst wenn man diese Meinung nicht teilen will, dann muss man zugeben, dass die gegenwärtige Inflation keineswegs durch Interpellationen entstanden ist, die sich auf Angelegenheiten ausserhalb der Verwaltung bezogen haben. Im Gegenteil hat die in letzter Zeit sehr grosszügige Auslegung des § 58 im Sinne des Anzugstellers nicht zu einem Missbrauch geführt. Wir sind daher der Auffassung, dass dem Begehren des Anzugstellers entsprochen werden sollte. Zu gegebener Zeit gedenken wir folgende neue Formulierung des Absatzes 1 von § 58 vorzuschlagen:

«Jedes Mitglied des Grossen Rates hat das Recht, vom Regierungsrat in Form einer Interpellation Auskunft zu verlangen. Gegenstand einer Interpellation können die Verwaltung des Kantons und die Stellungnahme der Regierung zu anderen Angelegenheiten von grossem öffentlichem Interesse des Kantons sein.»

Da in § 58 noch andere Änderungen (z. B. schriftliche Beantwortung der Interpellationen) vorzunehmen sind, sehen wir heute von einem Antrag auf Gesetzesänderung ab. Dies ist um so eher angängig, als sowohl das Büro als auch die Regierung seit einiger Zeit durch eine grosszügige Auslegung dem Anzug Kirschbaum weitgehend entsprechen. Wir bitten daher den Rat, von unseren Überlegungen Kenntnis zu nehmen und den Anzug Kirschbaum stehenzulassen bis zu seiner endgültigen Erledigung.

3.3. Anzug Dr. N. Comunetti betreffend Neufassung des § 44 der Geschäftsordnung des Grossen Rates

Auch dieser ursprünglich an das Büro gerichtete Anzug ist unserer Kommission überwiesen worden. Er ist von 30 Ratsmitgliedern unterzeichnet und hat folgenden Wortlaut:

«In seinem Bericht Nr. 6672 zum Anzug Dr. F. Pieth und Konsorten betreffend Verlängerung der Frist für den Erlass von Einladungen zu Grossratssitzungen stellt das Büro des Grossen Rates fest, dass – was die Genehmigung der Tagesordnung angeht – ‘seit vielen Jahren ausnahmslos nur noch das Procedere nach Absatz 4 von § 44 (der GO des Grossen Rates) angewendet worden’ ist. Gemäss diesem Absatz schlägt der Präsident im Einvernehmen mit dem Regierungsrat eine Tagesordnung vor, wobei der endgültige Entscheid über den Vorschlag dem Präsidenten des Grossen Rates zu steht. Die vorgeschlagene Tagesordnung ist zu Beginn der Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.

Das Schwergewicht in der Handhabung des § 44 hat sich eindeutig von der ursprünglichen Primärabsicht des Gesetzgebers, die Tagesordnung am Schlusse der vorangegangenen Sitzung dem Rate zur Genehmigung vorzulegen, auf die heute gehandhabte Eventualbestimmung verschoben.

Es liegt im Sinne einer klaren Gesetzgebung, dass überholte oder seit Jahren aus Gewohnheitsrecht nicht mehr praktizierte Vorschriften ausgemerzt werden.

Ich ersuche deshalb das Büro des Grossen Rates, eine der jahrelangen Praxis entsprechende Neufassung des § 44 der Geschäftsordnung dem Grossen Rate zur Beschlussfassung vorzulegen. Dabei soll auch der Gedanke der ‘unverbindlichen Entwürfe’ der Tagesordnung angemessen berücksichtigt werden.»

Der Anzug steht also im Zusammenhang mit der damaligen Diskussion (Anzug Pieth) um die rechtzeitige Zustellung der Tagesordnung an die Ratsmitglieder. Das Büro hat in seinem Bericht Nr. 6672 darauf hingewiesen, dass die Neugestaltung von § 44 der Geschäftsordnung ohnehin fällig sei, weil die ordentliche Festlegung der Tagesordnung nicht mehr den heutigen Möglichkeiten entspricht. Mit dem Versand eines Entwurfes

für die Tagesordnung wurde dem Anzug Pieth provisorisch entsprochen. Die notwendige gesetzliche Neuregelung sollte aber zusammen mit mehreren anderen Fragen behandelt und daher der Totalrevision der Geschäftsordnung überlassen bleiben. Der Rat hat sich dieser Auffassung bei der Behandlung des Berichtes Nr. 6751 (Totalrevision der Geschäftsordnung) angeschlossen. Das Begehren des Anzuges Comunetti ist unbestritten. Da aber schon 1955 mit einem neuen Absatz 4 des § 44 eine taugliche Ausnahmeregelung ermöglicht worden ist, besteht kein Anlass, den Anzug vorzeitig zu erledigen. Die heutige Regelung ist praktikabel.

Wir ersuchen daher den Rat, den Anzug Comunetti stehenzulassen und somit die Frist für seine Erledigung zu erneuern.

3.4. Anzug H. Hofer betreffend Lohnausfallentschädigung für Mitglieder des Grossen Rates

Der von 8 Ratsmitgliedern unterzeichnete Anzug hat folgenden Wortlaut:

«Die Geschäftsordnung des Grossen Rates kennt keine Lohnausfallentschädigung für Mitglieder des Grossen Rates, denen der Lohn für die Sitzungstage und für die in die Arbeitszeit fallenden Kommissionssitzungen vom Unternehmer abgezogen wird. Dies erschwert den betroffenen Grossratsmitgliedern die Erfüllung ihres Mandates. Es ist dies auch mit ein Grund – neben anderen Gründen –, dass so wenige Arbeiter aus dem Gewerbe sich für eine Kandidatur bei den Grossratswahlen zur Verfügung stellen. Dies hat zur Folge, dass eine grosse Bevölkerungsschicht im Kantonsparlament nur ganz ungenügend vertreten ist. Gleichzeitig führt dieser Zustand zu einer unterschiedlichen Behandlung und zur Diskriminierung eines Teils der Grossratsmitglieder.

Um diesem Zustand abzuhelpfen und für alle Grossräte gleiche Bedingungen zu schaffen, ersuche ich das Büro des Grossen Rates, zu prüfen und zu berichten, ob nicht § 15 des Geschäftsreglements des Grossen Rates in dem Sinne zu ergänzen sei, dass unselbständig-erwerbenden Grossratsmitgliedern der Lohnausfall für ihre Grossratstätigkeit zu vergüten sei.»

Schon in der letzten Legislaturperiode hat sich unsere Kommission eingehend mit diesem Begehren befasst. Leider war es damals nicht mehr

möglich, das Ergebnis in einem Zwischenbericht vorzulegen. Wir sind aber der Auffassung, dass diese heikle Frage unbedingt vor der eigentlichen Totalrevision entschieden werden muss, damit sie das neue Gesetz nicht unnötig belastet.

Es ist unbestritten, dass es regelmässig vorkommt, dass Grossräte durch die Teilnahme an Sitzungen eine Lohneinbusse erleiden. Betroffen werden gerade Empfänger niedriger Löhne, für die der Ausfall besonders schwer zu tragen ist. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass für diese Fälle die Möglichkeit eines Ersatzes geschaffen werden muss. Andere Kantone haben eine derartige Regelung teils in Vorbereitung, teils bereits eingeführt.

Wir sind uns aber bewusst, dass damit nur ein ganz kleiner Teil jener materiellen Probleme gelöst werden kann, die sich für unser immer mehr beanspruchtes Milizparlament ergeben. Denkbar sind einmal auch empfindliche Einbussen bei selbständig Erwerbenden mit kleinen Einkommen, wenn sie z. B. für eine Stellvertretung aufkommen müssen. Die Kommission ist sich daher einig darüber, dass nicht nur von einem Lohnausfall gesprochen werden darf, sondern dass es allgemein um den Erwerbsausfall geht. Andererseits glauben wir, dass Grossräte in guter materieller Stellung derartige Opfer selbst tragen müssen. Eine umfassende Regelung für alle Ratsmitglieder wäre in ihren Konsequenzen uferlos und würde dennoch ein anderes materielles Problem mindestens gleicher Bedeutung nicht lösen. Sehr empfindliche Schwierigkeiten können nämlich aus der Zugehörigkeit zum Grossen Rate auch in bezug auf das berufliche Weiterkommen entstehen. Von «gleichen Bedingungen für alle Grossräte» wird man niemals sprechen können.

Der Entscheid über diese Grundsatzfragen war weniger schwierig als jener über die Formulierung. Es musste einerseits der Ersatz auf jene Einbussen beschränkt werden, die für den Betroffenen unzumutbar sind. Andererseits war der Beigeschmack einer unterstützenden Fürsorge strikte zu vermeiden. Nach ausgiebiger Diskussion haben wir uns dazu entschlossen, einen Gesetzestext vorzuschlagen, der den Ersatzanspruch nur lose umschreibt und der einen Ermessensentscheid dem Büro überträgt. Die Kommission hat es auch abgelehnt, in einem Reglement, das als Ergänzung zum Gesetz die Funktion einer Verordnung gehabt hätte, nähere Einzelheiten für die praktische Anwendung festzulegen. Aber es

war keineswegs unsere Meinung, dass dem Ermessen des Büros damit freier Lauf gelassen werden solle. Vielmehr betrachtet unsere Kommission die in diesem Bericht festgelegten Umschreibungen als verbindlich.

Wir beantragen dem Grossen Rat, dem § 15 der Geschäftsordnung einen neuen Absatz 2 beizufügen mit folgendem Wortlaut:

«Mitglieder, denen aus der Zugehörigkeit zum Grossen Rat nachweisbar regelmässige Erwerbseinbussen erwachsen, haben Anspruch auf vollen oder teilweisen Ersatz der Ausfälle, sofern ihnen deren Übernahme nicht zugemutet werden kann. Über entsprechende Anträge entscheidet das Büro des Grossen Rates nach Rücksprache mit dem betreffenden Fraktionspräsidenten endgültig.»

Unter «Zugehörigkeit zum Grossen Rat» verstehen wir nur die Teilnahme an Grossratssitzungen und an Sitzungen der Grossratskommissionen. Nicht einzuschliessen wären z. B. andere Gremien, in die der Antragsteller durch den Rat gewählt worden ist, und Fraktionssitzungen.

Die Einbusse muss belegt werden können, z. B. durch eine Lohnabrechnung oder eine Quittung über Stellvertretungskosten. Die Regelung soll nicht für einmalige Ausfälle geschaffen werden, sondern für jene Schwierigkeiten, die mit einer gewissen Regelmässigkeit auftreten.

Im Prinzip soll der Ausfall bei bescheidenem Einkommen ganz ersetzt werden. Als Richtlinie gibt die Kommission eine obere Grenze des Einkommens von Fr. 25 000.– an. Das Büro soll aber soviel Entscheidungsfreiheit haben, dass es in einem besonders gelagerten Falle auch einen Anteil des Ausfalles zusprechen kann. Eine derartige Regelung könnte sich namentlich bei einem selbständig Erwerbenden aufdrängen.

Der schwierigste Entscheid wird die Zumutbarkeit betreffen. Er wird von der ganzen finanziellen Situation des Antragstellers abhängen. Zumutbar ist ein Ausfall, der die Lebenshaltung des Betroffenen nicht tangiert, unzumutbar eine Einbusse, die ihm ein beträchtliches Opfer auferlegt.

Wir legen Wert darauf, dass die Anträge diskret behandelt werden können. Der Entscheid soll daher in einem möglichst kleinen Gremium gefällt werden. Das Büro entspricht dieser Anforderung. Jene Kommissionsmitglieder, deren Fraktionen nicht im Büro vertreten sind, haben aber Wert darauf gelegt, dass auch der Fraktionspräsident des Antragstellers

angehört werden muss. Grösser sollte der Rahmen nicht gesteckt werden. Wir schlagen daher auch vor, dass der Entscheid des Büros in jedem Falle endgültig ist und dass das Büro keine Rechenschaft abzulegen hat.

Der Regierungsrat, dem wir diese Ausführungen zum Anzug Hofer und den vorgeschlagenen neuen Absatz 2 von § 15 zur Vernehmlassung vorgelegt haben, stimmt uns in allen Teilen zu. Wir beantragen ihnen, den Anzug Hofer als erledigt abzuschreiben.

4. Fraktionsentschädigung

Im Zusammenhang mit der Entschädigung für Erwerbsausfall musste sich unsere Kommission auch mit den Sitzungsgeldern auseinandersetzen. Es war unbestritten, dass die geltenden Beträge auch nach der Erhöhung von 1968 mit Fr. 30.— pro halbtägige Sitzung in keiner Weise der Bedeutung der geleisteten Arbeit gerecht werden. Aber im Hinblick auf die vorgeschlagene Entschädigung für Erwerbsausfälle, wenn empfindliche Einbussen entstehen, hielten wir eine Erhöhung der Sitzungsgelder im Moment nicht für dringend. Die von uns vorgeschlagene Ersatzregelung ist demgegenüber gezielt und damit auch der heutigen Finanzsituation besser angepasst.

Sowohl die Fraktionen als selbständige Organe der Parteien als auch die einzelnen Grossräte erbringen aber bedeutende Aufwände durch die Fraktionsarbeit, welche bekanntlich überhaupt nicht honoriert wird. Es wird offensichtlich heute noch als «nobile officium» der Parteien angesehen, dass sie diese Arbeit auch finanziell ermöglichen. Dabei wird erstens übersehen, dass heute die Parteien nur von einem kleinen und keineswegs besonders finanzkräftigen Teil der Stimmbürger getragen werden müssen. Und zweitens wird nicht beachtet, dass die Fraktionen ihre Unabhängigkeit gegenüber ihren Parteien nur dann bewahren können, wenn sie auch materiell frei sind. Es muss ja verhindert werden, dass die Arbeit im Parlament irgendwelchen Instruktionen folgt, ein Grundsatz, der für die eidgenössischen Räte sogar in der Verfassung fixiert ist. Die Arbeit in den Fraktionen ist ein Bestandteil der parlamentarischen Arbeit, der den Plenarsitzungen und Kommissionssitzungen an Bedeutung mindestens gleichkommt. Unsere Kommission hat es daher für richtig angesehen, die Frage der Entschädigung der Fraktionen aufzuwerfen.

Im Verlaufe der Diskussion haben sich zwei Grundsätze geklärt. Einerseits darf eine Unterstützung der Fraktionen nicht auf eine Subvention der Parteien herauskommen. Beiträge an Parteien sind ein Problem, das nicht in diesem Zusammenhang erörtert werden soll. Es kann sich daher nur um Beträge handeln, die für die reine Fraktionsarbeit erforderlich sind. Andererseits darf eine Fraktionsentschädigung nicht auf eine versteckte Erhöhung der bisherigen Sitzungsgelder herauskommen.

Mit einer Entschädigung an die Fraktionen betreten wir kein Neuland. In mehreren Kantonen werden für Fraktionssitzungen Taggelder und Reiseentschädigungen gleich wie für Plenarsitzungen entrichtet. In anderen Kantonen steht eine globale Entschädigung zur Zeit in Beratung, oder sie ist bereits eingeführt. Die Tatsache, dass sich die Mehrzahl der Kantone mit dieser Frage beschäftigt, deutet darauf hin, dass es um ein Anliegen geht, das an Aktualität gewinnt.

Wir sind der Ansicht, dass eine Lösung vorzuziehen ist, die nicht Sitzungsgelder vorsieht, sondern globale Entschädigungen mit einer Abstufung entsprechend den Fraktionsgrössen. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Kontrolle über den Besuch der Sitzungen, und den Fraktionen bleibt die Möglichkeit, die Mittel in einem bestimmten Rahmen nach eigenem Ermessen zu verwenden. Diesen Rahmen sehen wir in erster Linie in der Aufwertung und unabhängigen Gestaltung der Fraktionsarbeit. Es soll der Fraktion die Möglichkeit geboten werden z. B. über einen Teil des Parteisekretariates frei zu verfügen und damit die Organisation und Dokumentation ihrer Arbeit zu bewältigen. Zur Fraktionstätigkeit kann auch die Orientierung der Öffentlichkeit über die eigenen Aktivitäten gehören. Das ist heute, wo sich die Presse fast durchwegs parteiunabhängig gibt, ein wichtiges, aber nicht so leicht zu realisierendes Anliegen. Andererseits sollten die Fraktionsmittel nicht zur Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen dienen. Das sind Aufgaben der Parteien.

Zur gesetzlichen Verankerung einer Fraktionsentschädigung beantragen wir, heute schon einen neuen § 15a mit folgendem Wortlaut in die Geschäftsordnung aufzunehmen:

«Fraktionsentschädigung

§ 15a. Die Fraktionen haben pro Amtsjahr Anspruch auf eine globale Entschädigung von je Fr. 10 000.– und eine zusätzliche von

Fr. 500.– pro Fraktionsmitglied. Der Betrag ist ausschliesslich für die politische Arbeit der Fraktion zu verwenden. An Grossratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, wird die individuelle Entschädigung von Fr. 500.– ausbezahlt.»

Unsere Kommission ist der Ansicht, dass diese Beträge angemessen sind und auch von der Öffentlichkeit gebilligt werden müssen, wenn die Arbeit des Parlamentes gewürdigt und in seiner ganzen Bedeutung erkannt wird. Diese Anerkennung muss der Grosse Rat auch für sich beanspruchen.

Bei der Festlegung der Beträge sind wir davon ausgegangen, dass die minimale Fraktionsgrösse künftig von drei auf fünf Mitglieder erhöht werden soll. Über diese Fragen, die im Zusammenhang mit einer allgemeinen Aufwertung der Fraktionen stehen, werden wir später berichten. Eine entsprechende Abänderung des § 1 der Geschäftsordnung ist vorderhand nicht nötig, weil sie in dieser Legislaturperiode keine Auswirkungen hätte.

Schliesslich wäre noch zu erwähnen, dass wir bewusst davon abgesehen haben, eine Kontrolle über die Verwendung der Fraktionsbeiträge z. B. durch die Rechnungskommission vorzuschlagen. Die Beträge sind so bemessen, dass sie eigentliche Missbräuche nicht zulassen. Andererseits sind Diskussionen über einzelne Beträge nicht sinnvoll. Den Fraktionen ist das Vertrauen zu schenken, dass sie ihre Mittel im oben umschriebenen Rahmen verwenden.

Auch Begründung und Antrag zur Einführung einer Fraktionsentschädigung sind der Regierung vorgelegt worden. Leider hat sich der Regierungsrat ausdrücklich einer materiellen Stellungnahme zur vorgeschlagenen Regelung enthalten.

5. Anpassung der Paragraphen 13 und 15

Die neuzuschaffende Möglichkeit einer Entschädigung für Erwerbsausfall macht weitere Anpassungen des § 15 notwendig. Vorerst ist die Überschrift zu ergänzen in «Sitzungsgeld und Entschädigung für Erwerbsausfall».

Im ehemaligen Absatz 2, der nun zum Absatz 3 wird, ist festzuhalten, dass bei Abwesenheit nicht nur das Sitzungsgeld, sondern auch eine all-

fällige Entschädigung wegfallen. Massgebend sind die in § 13 neu vorgeschlagenen Präsenzlisten.

Als materielle Neuerung schlägt die Kommission für Absatz 3 des § 15 vor, dass das Sitzungsgeld und die Entschädigung künftig nur noch bei einem Namensaufruf durch den Präsidenten gemäss § 13 entfallen sollen. Abwesenheit bei einer namentlichen Abstimmung soll also nicht mehr diese Konsequenz haben.

Der § 15 erhält somit folgenden neuen Wortlaut:

«Sitzungsgeld und Entschädigung für Erwerbsausfall

§ 15

Absatz 1 (unverändert)

Die Mitglieder erhalten für jeden halben Sitzungstag, an dem sie dem Grossen Rat beiwohnen, dreissig Franken. Der Statthalter erhält für den halben Sitzungstag fünfzig, der Präsident sechzig Franken; ausserdem erhält der Präsident eine einmalige Repräsentationsentschädigung von Fr. 1000.—.

Absatz 2 (neu zugefügt)

Mitglieder, denen aus der Zugehörigkeit zum Grossen Rat nachweisbar regelmässige Erwerbseinbussen erwachsen, haben Anspruch auf vollen oder teilweisen Ersatz der Ausfälle, sofern ihnen deren Übernahme nicht zugemutet werden kann. Über entsprechende Anträge entscheidet das Büro des Grossen Rates nach Rücksprache mit dem betreffenden Fraktionspräsidenten endgültig.

Absatz 3 (abgeändert)

Der Anspruch auf Sitzungsgeld und Entschädigung entfällt für Mitglieder, die sich nicht fristgerecht in die Präsenzliste eingetragen haben oder die bei einem Namensaufruf durch den Präsidenten gemäss § 13 nicht anwesend sind.»

In der Absicht, mit einer kaum umstrittenen Änderung der Geschäftsordnung eine nicht unwesentliche Vereinfachung des Sitzungsablaufes einzuführen, schlägt die Kommission vor, in § 13 den Namensaufruf bei Sitzungsbeginn aufzuheben. Die Präsenzkontrolle ist aufgrund von Namenlisten durchzuführen, die zu Beginn der Sitzungen aufliegen und in die sich die Ratsmitglieder rechtzeitig eintragen müssen. In der neuen Formulierung dieses Absatzes haben wir die Unterscheidung zwischen

entschuldigt und unentschuldigt Abwesenden weggelassen. Dies bringt zwar eine Änderung gegenüber dem bisherigen Wortlaut, aber es entspricht der längst geübten Praxis für die Protokollierung.

Die bisherige Formulierung von Absatz 3 des § 13 ist unschön. Wir schlagen Ihnen daher bei dieser Gelegenheit eine Neufassung vor. Auf einen Zwang zur Durchführung des Namensaufrufes haben wir bewusst verzichtet.

Der § 13 erhält somit folgenden neuen Wortlaut:

Präsenzkontrolle

§ 13

Absatz 1 (unverändert)

Die Mitglieder sind verpflichtet allen Sitzungen beizuwohnen.

Absatz 2 (abgeändert)

Bei Eröffnung und nach Unterbrechungen der Sitzungen haben sich die Mitglieder in Präsenzlisten einzutragen. Wer sich innerhalb der ersten Viertelstunde nicht eingetragen hat, gilt für das Protokoll als abwesend.

Absatz 3 (abgeändert)

Um die Beschlussfähigkeit des Rates während der Sitzung festzustellen, kann der Präsident jederzeit einen Namensaufruf anordnen.

6. Namentliche und geheime Abstimmung (§ 79)

Im Zusammenhang mit der Frage, ob das Sitzungsgeld im Falle von Abwesenheit bei namentlicher Abstimmung entfallen soll, hat unsere Kommission den § 79 in Diskussion genommen. Da die Anwendung der namentlichen Abstimmung zur Zeit nicht nur im Plenum des Grossen Rates, sondern auch in der Öffentlichkeit heftig kritisiert wird, war es naheliegend, darauf schon im Zwischenbericht einzutreten. Die Kommission ist bei diesem Entschluss geblieben, auch nachdem es sich gezeigt hatte, dass erstens die Frage des Sitzungsgeldes auch ohne Änderung des § 79 geregelt werden konnte (vgl. § 15), und dass zweitens ein einheitlicher Antrag für die Neufassung des § 79 nicht vorgelegt werden kann. Es geht hier um Grundsatzfragen, die der Rat entscheiden muss. Wir

können lediglich die prinzipiell möglichen Lösungen als Alternativen vorgelegen. Die Meinungen innerhalb der Kommission waren stark kontrovers.

6.1. Neueinführung der geheimen Abstimmung

Unsere Beratungen haben sich zwar vorerst mit der Frage befasst, ob die Anwendung der namentlichen Abstimmung erschwert werden soll. Dabei ist aber sogleich aus der Mitte der Kommission dargestellt worden, dass unserer Geschäftsordnung in erster Linie die Möglichkeit einer geheimen Abstimmung fehlt. Eine Minderheit der Kommission geht sogar so weit, zu fordern, dass die namentliche Abstimmung zugunsten der geheimen aufzuheben sei. Falls man auf die geheime Abstimmung nicht verzichten wolle, dann sei ein elektrisches Tastensystem an den Sitzplätzen einzurichten, das für die normale Abstimmung einen praktisch geheimen Modus ergeben würde.

In unserer Geschäftsordnung ist das geheime Vorgehen für die Wahlen vorgeschrieben. Dieser Bestimmung liegt wohl die Überlegung zugrunde, dass das einzelne Ratsmitglied sich dann nicht öffentlich äussern soll, wenn es um Personen geht. Um Personen geht es aber nicht nur bei Wahlen, sondern gelegentlich auch bei Abstimmungen. Aus diesem Grunde ist in mehreren Kantonen die Abstimmung über Einbürgerungen und Begnadigungen geheim durchzuführen. Unsere Diskussion hat zudem ergeben, dass unter Umständen auch andere Abstimmungen bei geheimem Modus freier und objektiver entschieden würden. Das gilt für jene Geschäfte, wo persönliche Abhängigkeit der Ratsmitglieder verschiedenster Art bestehen. Beispiele lassen sich aufzählen, sind aber immer unvollständig und könnten daher als tendenziös betrachtet werden. Jedenfalls ist es nicht möglich für jene Fälle, die über die Einbürgerung und Begnadigung hinausgehen, eine Umschreibung zu finden, die im Gesetz Aufnahme finden könnte. Dies ist, unseres Wissens, auch in keinem anderen Kanton versucht worden.

Die Mehrheit unserer Kommission ist der Ansicht, dass der Grosse Rat in der Regel wie bisher offen abstimmen soll. Die Öffentlichkeit hat ein Anrecht darauf festzustellen, wie ihre Vertreter in der Regel stimmen. Auch die namentliche Abstimmung, bei der die Stimmgebung jedes einzelnen Ratsmitgliedes protokollarisch festgelegt wird, ist als Ausnahmemöglichkeit beizubehalten. Analog wird im Prinzip auch die Forderung

auf geheime Abstimmung für besondere Fälle als berechtigt anerkannt. Kontrovers ist aber geblieben, ob wegen der praktischen Schwierigkeiten, die sich bei zwei Ausnahmemöglichkeiten ergeben, auf das Postulat der geheimen (oder der namentlichen) Abstimmung zu verzichten sei. Es ist ferner festzuhalten, dass neben der oben erwähnten Minderheit, die der geheimen Abstimmung den Vorrang gibt, auch eine Minderheit der Kommission aus prinzipiellen Gründen die Einführung der Möglichkeit einer geheimen Abstimmung ablehnt.

6.2. *Minderheitsrecht beim Entscheid auf einen besonderen Abstimmungsmodus*

Unser geltendes Gesetz anerkennt es als Recht einer kleinen Minderheit, die namentliche Abstimmung durchzusetzen. Das gilt auch für die Geschäftsordnungen aller anderen Kantone, die wir verglichen haben. Basel geht aber mit seinem Entscheidungsrecht von nur fünf Ratsmitgliedern extrem weit. Die anderen Kantone liegen bei einem erforderlichen Quorum zwischen acht und sechzig Mitgliedern. Bei der Neufassung der Reglemente scheint die Tendenz allgemein in Richtung Erschwerung der namentlichen Abstimmung zu gehen. Auch die grosse Mehrheit unserer Kommission ist der Auffassung, dass ihre Anwendung erschwert werden muss, weil allzuoft ein Missbrauch geübt worden ist, der den Arbeitsablauf in unverantwortlicher Art behindert hat. In der bisherigen Formulierung kann das Quorum aber nicht beliebig erhöht werden, weil es sonst zu schwierig wird, die nötige Zahl von Unterschriften rechtzeitig zu sammeln. Es müsste daher bei einem Einzelantrag die Zahl der Ratsmitglieder, die die namentliche Abstimmung befürworten, in offener Abstimmung ausgezählt werden.

Falls die Durchsetzung der namentlichen Abstimmung als Minderheitsrecht anerkannt wird, dann müsste dasselbe nach gut begründeter Ansicht auch für die geheime Abstimmung gelten. Das kann hier sogar insofern noch dringender gerechtfertigt sein, als es gerade jenen Ratsmitgliedern, die sich in einen persönlichen Konflikt gestellt sehen, nicht zumutbar ist, diesen allgemein aufzuzeichnen. Es lässt sich also für die geheime Abstimmung die gleiche Anwendungsmöglichkeit postulieren, wie sie als Minderheitsrecht bei der namentlichen Abstimmung bisher gegolten hat.

Die Schwierigkeit tritt aber bei der praktischen Durchführung auf, wenn zwei Minderheitsrechte anerkannt werden, die sich gegenseitig widersprechen. Man müsste dem einen Recht eine Priorität zubilligen, die das andere praktisch aufheben würde. In diesem Falle besteht aber die Gefahr, dass das eine Recht geltend gemacht wird, nur um das andere auszuschalten. An beiden Minderheitsrechten lässt sich also nur dann gleichzeitig festhalten, wenn sie materiell so eingeschränkt werden, dass sie bei keiner Abstimmung beide geltend gemacht werden können.

Die unten aufgeführte Variante C entspricht einer derartigen Alternative. Sie beschränkt die Möglichkeit der namentlichen Abstimmung auf die Schlussabstimmungen jener Grossratsbeschlüsse, die dem Referendum unterstehen und auf die Abstimmungen über den Ausschluss des Referendums. Demgegenüber sollen die Entscheide bei Einbürgerungen und Begnadigungen gleich wie in anderen Kantonen, und zudem bei Ordnungsanträgen und bei der Detailberatung auf Antrag einer Minderheit geheim durchgeführt werden können. Kein Abweichen vom normalen Abstimmungsmodus wäre somit bei der Schlussabstimmung zum Budget und bei Abstimmungen zur Tagesordnung, über Abschreibungen und Überweisungen möglich. Die Formulierung ist praktikabel. Es wurde aber geltend gemacht, dass diese Grenzsetzung für die Anwendbarkeiten nicht in jedem Falle den praktischen Bedürfnissen entspricht.

Angesichts dieser Schwierigkeiten ist die Frage aufgetaucht, ob die Erzwingung eines von der Norm abweichenden Abstimmungsmodus überhaupt zu Recht einer Minderheit zugebilligt wird. Man kann gewiss auch die Auffassung vertreten, dass diese Entscheide, gleich wie alle anderen Entscheide über das Verfahren, von der Mehrheit des Rates zu fällen seien. Mindestens bei der namentlichen Abstimmung geht es ja nicht um den Schutz einer Minderheit, sondern um die Dokumentation der einzelnen Stimmgebungen. Dass mit diesem Mittel gelegentlich auch versucht wird, einen Druck auf den Entscheid einzelner Ratsmitglieder auszuüben, kann nicht Sinn des Gesetzes sein und hat jedenfalls mit Minderheitenschutz gleichfalls nichts zu tun. Viel eher lässt es sich vertreten, dass die geheime Abstimmung in gewissen Fällen dem Schutze einer Minderheit dienen kann. Aber auch hier sollte eigentlich der Antrag nicht von den Betroffenen ausgehen, sondern von jenen, die befürchten,

eine bedeutende Anzahl von Ratsmitgliedern sei im Falle eines offenen Entscheides nicht ganz frei.

Wenn sich das Plenum der Meinung anschliesst, dass auf das Minderheitsrecht verzichtet werden könne, schlagen wir Ihnen Variante B als neuen § 79 vor. Dadurch, dass für jede Abweichung vom normalen Abstimmungsmodus die Zustimmung des absoluten Mehrs der anwesenden Ratsmitglieder gefordert wird, besteht weder die Gefahr, dass gleichzeitig namentliche und geheime Abstimmung beschlossen werden, noch wird ein Anreiz geschaffen, dass ohne echte Begründung zum Beispiel geheime Abstimmung beantragt wird, nur um einen Namensaufruf abzuwehren.

6.3. Drei Alternativanträge zur Neufassung von § 79

Der Rat muss entscheiden, ob er auf eine Neueinführung der geheimen Abstimmung eintreten will. Wenn ja, dann stehen im Prinzip die Varianten B und C zur Verfügung, die entweder auf das Minderheitenrecht verzichten, oder die Anwendung materiell beschränken. Unbeschränkte Anwendung beider Minderheitsrechte ist nicht möglich.

Falls der Rat auf die geheime Abstimmung verzichten will, ist zwischen einem unveränderten § 79 und verschiedenen Möglichkeiten der Erschwerung für die namentliche Abstimmung zu wählen. Für diesen Fall empfiehlt unsere Kommission die Variante A. Zu erwähnen ist hier noch, dass die Kommission vor ihrer Neuwahl im Mai 1973 zwar eine Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 10, aber andererseits das Minderheitsrecht für eine Fraktion in Erwägung gezogen hatte.

Unsere drei Varianten lauten:

- *Variante A* (nur namentliche Abstimmung)

«*Namentliche Abstimmung*

Wenn Abstimmung unter Namensaufruf beantragt wird und wenn diesem Begehren von wenigstens einem Fünftel der anwesenden Ratsmitglieder zugestimmt wird, so ist ihm zu entsprechen. Bei namentlicher Abstimmung wird die Stimmabgabe oder Stimmenthaltung der einzelnen Mitglieder protokolliert.»

- *Variante B* (namentliche und geheime Abstimmung ohne Minderheitsrecht, aber für jede Abstimmung anwendbar):

«Namentliche und geheime Abstimmung

Absatz 1:

Wenn eine Abstimmung unter Namensaufruf oder eine geheime Abstimmung beantragt wird, so ist dem Begehren zu entsprechen, wenn ihm mehr als die Hälfte der anwesenden Ratsmitglieder zustimmt. Der Rat entscheidet über einen derartigen Antrag zum Abstimmungsmodus immer offen und ohne Namensaufruf.

Absatz 2:

Bei namentlicher Abstimmung wird die Stimmabgabe oder Stimmenthaltung der einzelnen Mitglieder protokolliert.

Absatz 3:

Bei geheimer Abstimmung stimmt der Präsident mit. Für ihre Durchführung gelten sinngemäss die §§ 81–84.»

- *Variante C* (namentliche und geheime Abstimmung mit Minderheitsrecht, aber materiell beschränkt):

«Namentliche und geheime Abstimmung

Absatz 1:

Für die Schlussabstimmung über Vorlagen, die dem Referendum unterstehen, sowie für die Dringlicherklärung von Grossratsbeschlüssen kann Namensaufruf beantragt werden. Diesem Begehren ist zu entsprechen, wenn es von 20 Ratsmitgliedern schriftlich eingereicht wird oder wenn ihm in offener Abstimmung 20 Ratsmitglieder zustimmen. Bei namentlicher Abstimmung wird die Stimmabgabe oder Stimmenthaltung der einzelnen Mitglieder protokolliert.

Absatz 2:

Für den Entscheid über Einbürgerungs- und Begnadigungsgesuche sowie über Abänderungs- und Ordnungsanträge bei der Beratung referendumpflichtiger Vorlagen kann geheime Abstimmung beantragt werden. Dem Begehren ist zu entsprechen, wenn es 20 Ratsmitglieder schriftlich oder in offener Abstimmung unterstützen. Für die Durchführung der geheimen Abstimmung gelten sinngemäss die §§ 81–84. Der Präsident stimmt mit.»

In allen drei Varianten ist neu festgelegt, dass das Ergebnis der namentlichen Abstimmung im Protokoll aufgenommen werden muss.

Dieser Zusatz ist, da er der unbestrittenen bisherigen Praxis entspricht, nur eine formale Ergänzung. Die Vorschriften über die Durchführung einer geheimen Abstimmung sind rein praktischer Art.

7. Anträge der Kommission

Unsere Kommission beantragt dem Grossen Rat, der vorgesehenen Totalrevision des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates eine Teilrevision vorwegzunehmen und hiefür den im Anhang formulierten Gesetzestext anzunehmen. Die Formulierungen für die Paragraphen 13, 15 und 15 a sind von der Kommission einstimmig angenommen worden.

Für den Entscheid über § 79 (geheime und namentliche Abstimmung) hat sich die Kommission nicht auf einen einheitlichen Antrag festlegen können. Sie beantragt dem Plenum, falls es entsprechend unserem Mehrheitsantrag auf eine Änderung eintreten will, eine der auf den Seiten 27/28 formulierten Alternativen A, B oder C zu wählen.

Ferner beantragt die Kommission, die Anzüge A. Breitenmoser betreffend Verfahren bei Detailberatungen und H. Hofer betreffend Lohnausfallentschädigung für Mitglieder des Grossen Rates als erledigt abzuschreiben. Die Anzüge Dr. E. Kirschbaum betreffend Neuformulierung des Interpellationsrechtes und Dr. N. Comunetti betreffend Neufassung des § 44 der Geschäftsordnung des Grossen Rates sollen nach unserem Antrage stehenbleiben.

Als Referenten hat die Kommission ihren Präsidenten bestimmt.

Basel, den 23. März 1973

Im Namen der Grossratskommission
betreffend Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates
Der Präsident: *Dr. J. Oeri*

Gesetz betreffend Teilrevision des Gesetzes betreffend die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 28. April 1938

(Vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Antrag seiner Kommission, beschliesst folgende Aenderung des Gesetzes betreffend die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 28. April 1938:

1. § 13 erhält folgende neue Fassung:

Präsenzkontrolle

§ 13. Die Mitglieder sind verpflichtet, allen Sitzungen beizuwohnen.

Die Eröffnung und nach Unterbrechungen der Sitzungen haben sich die Mitglieder in Präsenzlisten einzutragen. Wer sich innerhalb der ersten Viertelstunde nicht eingetragen hat, gilt für das Protokoll als abwesend.

Um die Beschlussfähigkeit des Rates während der Sitzung festzustellen, kann der Präsident jederzeit einen Namensaufruf anordnen.

2. § 15 erhält folgende neue Fassung:

Sitzungsgeld und Entschädigung für Erwerbsausfall.

§ 15. Die Mitglieder erhalten für jeden halben Sitzungstag, an dem sie dem Grossen Rat beiwohnen, dreissig Franken. Der Statthalter erhält für den halben Sitzungstag fünfzig, der Präsident sechzig Franken; ausserdem erhält der Präsident eine einmalige Repräsentationsentschädigung von Fr. 1000.—.

Mitglieder, denen aus der Zugehörigkeit zum Grossen Rat nachweisbar regelmässige Erwerbseinkünfte erwachsen, haben Anspruch auf vollen oder teilweisen Ersatz der Ausfälle, sofern ihnen deren Uebernahme nicht zugemutet werden kann. Ueber entsprechende Anträge entscheidet das Büro des Grossen Rates nach Rücksprache mit dem betreffenden Fraktionspräsidenten endgültig.

Der Anspruch auf Sitzungsgeld und Entschädigung entfällt für Mitglieder, die sich nicht fristgerecht in die Präsenzliste eingetragen haben oder die bei einem Namensaufruf durch den Präsidenten gemäss § 13 nicht anwesend sind.

3. Es wird folgender neuer § 15a zugefügt:

Fraktionsentschädigung

§ 15a. Die Fraktionen haben pro Amtsjahr Anspruch auf eine globale Entschädigung von je Fr. 10 000.— und eine zusätzliche von Fr. 500.— pro Fraktionsmitglied. Der Betrag ist ausschliesslich für die politische Arbeit der Fraktion zu verwenden. An Grossratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, wird die individuelle Entschädigung von Fr. 500.— ausbezahlt.

4. § 79 erhält folgende neue Fassung:

(Variante A, B oder C formuliert auf den Seiten 27/28 des Berichtes)

Dieses Gesetz ist zu publizieren und unterliegt dem Referendum. Es tritt mit Beginn des Amtsjahres 1973/74 in Wirksamkeit.