

Bericht der Grossratskommission

**zum Anzug Dr. P. H. Eulau und Konsorten
betreffend Abänderung von § 40 des Gesetzes
über die Geschäftsordnung des Grossen Rates
vom 19. November 1975**

und

**zum Anzug R. Häring betreffend die Wahlen
der ständigen Kommissionen und der
Verwaltungskommissionen**

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 8. April 1983

1. Einleitung

1.1. Konstituierung der Kommission

In seiner Sitzung vom 25. Juni 1980 hat der Grosse Rat die Anzüge Dr. P. H. Eulau und Konsorten betreffend Abänderung von § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. November 1975 (in der Fassung vom 17. Mai 1979) und R. Häring betreffend die Wahlen der ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommissionen gemäss § 40 des vorerwähnten Gesetzes an eine 15gliedrige Spezialkommission überwiesen. Die Kommission wurde vom Büro des Grossen Rates wie folgt bestellt:

Dr. W. Blumer, Präsident

M. Allemann

R. Bantle

A. Breitenmoser

Dr. P. H. Eulau

F. Fischer

L. Glor

R. Häring

F. Mattmüller

Dr. H. P. Mattmüller

Prof. Dr. R. Schenkel

G. Schweizer

Prof. Dr. H. R. Striebel

Dr. I. Stroux

Dr. W. Zettler

Das Geschäft wurde in acht Sitzungen beraten. Die Führung des Protokolls oblag Frau A. Buchmann.

1.2. Bisherige Formulierung des § 40 GO und Wortlaut der Anzüge

Der gegenwärtig gültige § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates lautet:

«Die ständigen Kommissionen und ihre Präsidenten und die vom Grossen Rat zu bestimmenden Mitglieder der Verwaltungskommissionen werden vom Plenum an der ersten Sitzung einer Legislaturperiode bestellt. Bei der Bestellung der Kommissionen sind die Fraktionen gemäss ihren Mitgliederzahlen zu berücksichtigen.»

Der Anzug Dr. P. H. Eulau und Konsorten betreffend Abänderung von § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. November 1975 lautet:

«Verschiedene an der ersten Sitzung der Legislaturperiode 1980/1984 durchgeführte Wahlen haben gezeigt, dass das aufgrund von § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. November 1975 (in der Fassung vom 17. Mai 1979) zur Anwendung gelangte Prozedere den Parlamentsbetrieb zur Farce herabzuwürdigen vermag. Die parlamentarische Tätigkeit und damit auch das Parlament selber verlieren dadurch an Glaubwürdigkeit.

Wir bitten deshalb den Grossen Rat, eine 15gliedrige Kommission zu bestellen mit dem Auftrag, zu prüfen und zu berichten, wie § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. November 1975 (in der Fassung vom 17. Mai 1979) geändert werden kann, um ein gangbares Wahlverfahren zu gewährleisten.»

Der Anzug R. Häring betreffend die Wahl der ständigen Kommissionen und der Verwaltungskommissionen lautet:

«Der unterzeichnete Anzugsteller bittet den Grossen Rat im Namen der Fraktion der POB, dem Büro oder allenfalls einer Spezialkommission folgendes Begehren zur Prüfung und Berichterstattung zu überweisen:

Auf der Grundlage des geltenden § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates ist ein Wahlreglement zu schaffen, das für die Wahl der ständigen Kommissionen und der vom Grossen Rat zu bestimmenden Mitglieder der Verwaltungskommissionen ein einfacheres Wahlverfahren gewährleistet.»

1.3. Unterlagen für die Beratung

Die Kommission konnte sich auf den Bericht abstützen, den eine Grossratskommission 1979 zum Anzug H. Jeker und Konsorten betreffend Änderung des § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung dem Grossen Rat erstattet hatte. Als weitere Unterlagen standen den Kommissionsmitgliedern die Geschäftsordnung des Nationalrates sowie der Parlamente der Kantone Aargau, Baselland, Bern, Genf, Solothurn und Zürich zur Verfügung. Ferner wurde § 37 der Geschäftsordnung des Weiteren Bürgerrates der Stadt Basel zu Rate gezogen.

Diesen Unterlagen konnte entnommen werden, dass die Mitglieder der ständigen Kommissionen im Nationalrat und in Genf durch das Büro, in den übrigen Kantonen durch das Plenum gewählt werden. Die Geschäftsordnungen des Nationalrates sowie der Kantone Aargau, Bern, Genf und Solothurn bestimmen zudem, dass die Fraktionen proportional zu ihrer Stärke zu berücksichtigen sind. In Genf hat ausserdem jede Fraktion in jeder Kommission Anspruch auf mindestens einen Sitz; diese Bestimmung ist allerdings im Zusammenhang mit Art. 70 der Verfassung des Kantons zu sehen, wonach eine Partei eines Stimmenanteils von mindestens 7% bedarf, um im Grossen Rat überhaupt vertreten zu sein. Die Kantone Baselland und Zürich kennen keinen gesetzlich verankerten Parteienproporz. Baselland hat insofern eine Beschränkung bei den ständigen Kommissionen, als der Präsident lediglich auf vier Jahre wählbar ist und die Mitglieder längstens während zweier Legislaturperioden der gleichen ständigen Kommission angehören dürfen. Im Kanton Zürich wird ein freiwilliger Proporz eingehalten.

2. Erwägungen der Kommission

2.1. Grundsätzliches

Beiden Anzügen ist gemeinsam, dass sie das Unbehagen zum Ausdruck bringen, das sich aus dem unerfreulichen Verlauf der Wahlen zu Beginn der laufenden Legislaturperiode ergeben hat.

Der Anzug Eulau bemängelt, dass das Plenum des Grossen Rates ja gar keine eigentliche Wahl vornehme, wenn die Fraktionen ihre Kandidaten gemäss Proporz aufstellen und somit nicht nur die Zahl der Vertreter, sondern in der Regel auch die zu wählende Person vorbestimmt ist; zumal bei Wahl eines andern als des vorgeschlagenen Fraktionsvertreters jener die Wahl wohl kaum annehmen würde.

Der Anzug Häring zielt dahin, von solch unechten Wahlen abzugehen und den Fraktionen auch die Bestimmung der Personen endgültig zu überlassen.

Die Kommission war sich einig, dass § 40 GO abzuändern und/oder durch ein Reglement zu ergänzen sei.

Bei der Eintretensdebatte zeigte sich bald, dass die Kommission grundsätzlich den proportionalen Anspruch nicht in Frage stellen wollte, wenn auch etwa noch die Möglichkeit angedeutet wurde, zu einem freiwilligen Proporz zurückzukehren.

In bezug auf die Ausgestaltung des Proporzanspruches gingen aber vorerst die Meinungen auseinander. Die eine Seite wollte dem Rat unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit einer wirklichen Wahl geben; die andere Seite setzte sich für die Freiheit der Fraktionen ein, ihre Kandidaten selber und völlig autonom zu bestimmen.

Demgemäss wurden aus der Mitte der Kommission zwei in der Grundhaltung verschiedene Varianten für eine Neufassung von § 40 GO vorgeschlagen.

Vorschlag 1

«Die ständigen Kommissionen und ihre Präsidenten und die vom Grossen Rat zu bestimmenden Mitglieder der Verwaltungskommissionen werden vom Plenum an der ersten Sitzung einer Legislaturperiode gewählt. Dabei sind die Fraktionen angemessen zu berücksichtigen.»

Eventuell ergänzt um zwei weitere Absätze des Inhalts:

«Falls für eine Kommission nicht mehr Kandidaten vorgeschlagen werden, als Mitglieder zu wählen sind, erfolgt stille Wahl.»

«Jeder Kandidat hat bei der Nomination die Annahme einer allfälligen Wahl schriftlich zu erklären.»

Vorschlag 2

«Die ständigen Kommissionen, ihre Präsidenten und die vom Grossen Rat zu bestimmenden Mitglieder der Verwaltungskommissionen werden im Anschluss an die erste Sitzung einer Legislaturperiode für deren Dauer vom Büro aufgrund der Fraktionsvorschläge bestellt. Die Fraktionen haben Anspruch auf eine Vertretung, die ihrer Mitgliederzahl entspricht.»

2.2. Angemessener Proporz / beschränkte Wahlmöglichkeit (Vorschlag 1)

Eine freie Wahl würde es erlauben, Personen mit besonderen sachbezogenen Fähigkeiten und Kenntnissen, unabhängig von der Fraktionszugehörigkeit oder ungeachtet der Fraktionsvorschläge, in die Kommissionen abzuordnen. Für die Verwaltungskommissionen kämen sogar Fachleute in Frage, die weder einer Partei noch dem Grossen Rat angehören. Allerdings könnte hierbei ein zwingender Proporz nicht in jedem Fall eingehalten werden. Es ist aber auch kaum zu denken, dass – losgelöst vom politischen Bereich – ein apolitischer Konsens zu erreichen wäre.

Ein Reglementsentwurf sah vor, den Fraktionen das Recht einzuräumen, gegen einzelne Nominationen Einsprache zu erheben. Die betroffene Fraktion wäre dann zu verpflichten gewesen – sozusagen gegen ihren eigenen Willen –, einen weiteren Kandidaten aufzustellen. Auch eine vorgängige Erklärung, eine allfällige Wahl anzunehmen, würde die freie Wahl kaum retten, weil nur eine Person dies erklären würde, die sich auch von der Fraktion unterstützt weiss.

Würden Nominationen kleinerer Fraktionen bestritten, so hätten diese einige Schwierigkeiten, weitere Kandidaten zu nennen – dies noch mehr, wenn es mehrere Kommissionen beträfe.

Mitgliedern des Rates, die keiner Fraktion angehören, stände ein derartiges «Veto»-Recht nicht zu.

Die Einsprachemöglichkeit der Fraktionen würde zu einem recht komplizierten, mehrstufigen Verfahren führen und gerade wieder die Gefahr von «Retourkutschen» in sich tragen, die eines ernsthaften Parlaments nicht eben würdig sind.

2.3. Zwingender Proporz / keine Wahlmöglichkeit

Der Vorschlag 2 will den zwingenden Proporz festsetzen und ohne Wenn und Aber – analog wie bei den Spezialkommissionen – das bestimmen der Mandatträger einzig und abschliessend der vorschlagenden Fraktion überlassen.

2.4. Schlussfolgerungen der Kommission

Aus der Antinomie Proporz/Wahlfreiheit ergeben sich Zielkonflikte, denn bei zwingendem Proporz ist die Freiheit der Wahl nur noch minim. Trotzdem suchte eine knappe Mehrheit der Kommission einen Weg, unter Einhaltung des Proporz eine wenigstens beschränkte Wahl durch das Plenum zu ermöglichen. Der Sachverhalt ähnelt aber dem klassischen Problem der Quadratur des Kreises, und so konnte eine praktikable und befriedigende Lösung nicht gefunden werden.

Die Kommission ist aus diesen Erwägungen heraus vom Vorschlag 1 abgerückt und hat sich für den zwingenden Proporz entschieden. Dann aber ist die Bestellung der Kommissionen durch das Büro des Grossen Rates gemäss den Vorschlägen der Fraktionen einer Wahl durch das Plenum des Rates vorzuziehen.

In diesem Sinne wurde mit zehn Stimmen ohne Gegenstimme bei zwei Enthaltungen der Vorschlag 2 zur Neufassung des § 40 GO zum Antrag erhoben.

2.5. Reglement zum neuen § 40 GO

Nach dieser Entscheidung verblieb, Bestimmungen zum Vollzug des neuen Paragraphen zu formulieren.

Das entsprechende Reglement wurde von der Kommission mit zwölf Stimmen ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung angenommen.

Sein Wortlaut findet sich im zweiten Grossratsbeschluss.

Die Präsidenten und die Mitglieder der ständigen Grossratskommissionen und der Verwaltungskommissionen werden auf die ganze Dauer der Amtsperiode gewählt. Sie bleiben auch dann in ihrem Amt, wenn sich während der Legislaturperiode bei den Fraktionen Änderungen ergeben durch Veränderung der Fraktionsstärke, Verlust des Fraktionsstatus und Bildung neuer Fraktionen.

Bei Nachwahlen und Wahlen in allfällig neue Kommissionen hingegen ist der Verteilungsschlüssel gegebenenfalls nach dem aktuellen Stand neu zu berechnen und anzuwenden.

Regierungsräte, die ex officio eine Verwaltungskommission präsidieren, haben – ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit – eher als Magistratsperson und Vertreter eines departementalen Sachbereichs zu gelten. Ab-

gesehen davon ist es nicht mehr selbstverständlich, dass ein Regierungsrat einer im Grossen Rat vertretenen Gruppierung angehört. Sie sind deshalb nicht in die Proporzrechnung einzubeziehen.

Gleicherweise ist zu verfahren mit Personalvertretern in Verwaltungskommissionen. Ihre Stellung als Vertrauensleute des Personals ist höher zu werten als ihre allfällige Parteimitgliedschaft.

Auch für die Besetzung der Präsidien wurde zunächst ein Verteilungsschlüssel erwogen. Es zeigte sich aber bald, dass sich ein taugliches Verfahren nicht finden lässt und eine flexiblere Lösung anzustreben ist. Deshalb schlägt die Kommission vor, dass sich die Fraktionen in gemeinsamem Bemühen und Einvernehmen auf eine vernünftige Verteilung der Präsidien einigen sollen. Dabei sollen nebst der Fraktionszugehörigkeit die Fähigkeiten und die Abkömmlichkeit des zu Wählenden sowie die Kontinuität in der Führung der Kommission gebührend ins Gewicht fallen.

3. Anträge

Die Kommission stellt dem Grossen Rat folgende Anträge:

- Es sei die neue Fassung des § 40 der Geschäftsordnung des Grossen Rates anzunehmen;
- Es sei das Reglement zum Vollzug des § 40 GO zu genehmigen;
- Es seien die Anzüge von Dr. P. H. Eulau und Konsorten und von R. Häring als erledigt zu erklären.

Dieser Bericht wurde ohne Gegenstimme genehmigt.

Die Kommission hat ihren Präsidenten zum Referenten bestimmt.

Basel, den 17. März 1983

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Dr. Werner Blumer

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Änderung vom . . .

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seiner Kommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. November 1975 wird wie folgt geändert:

§ 40 erhält folgende Neufassung:

§ 40. Die ständigen Kommissionen, ihre Präsidenten und die vom Grossen Rat zu bestimmenden Mitglieder der Verwaltungskommissionen werden im Anschluss an die erste Sitzung jeder Legislaturperiode für deren Dauer vom Büro aufgrund der Fraktionsvorschläge bestellt. Die Fraktionen haben Anspruch auf eine Vertretung, die ihrer Mitgliederzahl entspricht.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.

Reglement zu § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seiner Kommission, erlässt folgendes Reglement zu § 40 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. November 1975:¹⁾

1. Die proportionale Verteilung der Kommissionssitze nach Fraktionsstärke betrifft die folgenden Kommissionen:
 - a) Ständige Ratskommissionen:
 - Finanzkommission, Prüfungskommission, Petitionskommission, Wahlprüfungskommission, Begnadigungskommission, Disziplinarkommission, Kommission für die Wahl der Staatsanwaltschaft, Arbeitsbeschaffungskommission, Kommission für Denkmalsubventionen;
 - b) Verwaltungskommissionen:
 - Erziehungsrat, Verwaltungsrat BVB, Krankenkassenkommission, Bankrat.
- 2 Die Proportionalisierung betrifft jene Kommissionen nicht, in die der Grosse Rat nur einzelne Delegierte abordnet:
 - Technikumsrat, Verwaltungsrat der Zentralwäscherei.
2. Nach jeder Neuwahl des Grossen Rates errechnet die Kanzlei des Grossen Rates einen Proportionalschlüssel aufgrund der Prozentanteile der Fraktionen an der Gesamtheit des Rates und teilt den Fraktionen Art und Zahl der ihnen zustehenden Sitze mit.
3. Bei Nachwahlen und Wahlen in neue Kommissionen ist der Proporzschlüssel neu zu berechnen, falls bei den Fraktionen Änderungen stattgefunden haben.
4. Die Präsidialsitze jener Verwaltungskommissionen, denen Departementsvorsteher ex officio vorstehen, werden in die Proportionalisierung nicht einbezogen, d.h. der Vorsteher wird der betreffenden Fraktion nicht an- bzw. zugerechnet.
5. Personalvertreter werden nicht in die Proportionalisierung einbezogen.
6. Bei der Bestellung der Präsidien der ständigen Kommissionen sind die Fraktionen angemessen zu berücksichtigen.

Dieses Reglement ist zu publizieren.

¹⁾ SG 152.100