

Bericht des Büros des Grossen Rates

zu einer

**Änderung von § 16 der
Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über
die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom
24. März 1988 (152.110)**

sowie zum

Anzug Jan Goepfert und Konsorten betreffend
Differenzbereinigungsverfahren in
partnerschaftlichen Geschäften mit dem Kanton
Basel-Landschaft

vom 4. Dezember 2000 / 006690 / 985861

Partnerschaftliches Geschäft

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 8. Dezember 2000

Der Vorstoss:

Am 16. September 1998 haben Sie Ihrem Büro den Anzug Jan Goepfert und Konsorten betreffend Differenzbereinigungsverfahren in partnerschaftlichen Geschäften mit dem Kanton Basel-Landschaft zur Behandlung überwiesen. Der Wortlaut ist der folgende:

"Partnerschaftliche Geschäfte werden gemäss Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden in der Regel durch Kommissionen der beiden Parlamente vorberaten. Die Kommissionen erstatten ihren Parlamenten in der Folge Bericht und stellen Antrag (§ 7).

Weichen die Beschlüsse der beiden Parlamente voneinander ab, versuchen die vorberatenden Kommissionen einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten (§ 8).

Kommt es auf die Berichte der Kommissionen hin nicht zu einem übereinstimmenden Beschluss der beiden Parlamente, fällt eine weitere Behandlung des Geschäftes dahin (§ 9).

Der von der Vereinbarung vorgezeichnete Weg führt zur unbefriedigenden Situation, dass der Grosse Rat und der Landrat bei der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte nicht direkt miteinander kommunizieren können und dass abweichende Beschlüsse der beiden Parlamente ein Geschäft erheblich gefährden. Dadurch wird die Position der Parlamente in partnerschaftlichen Geschäften deutlich geschwächt.

Die Unterzeichneten bitten das Büro des Grossen Rates zu prüfen und zu berichten,

- ob nicht ein Differenzbereinigungsverfahren geschaffen werden sollte, bei welchem Aenderungsbeschlüsse des einen Parlaments direkt dem andern Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden können, und
- ob unser Nachbarkanton zu einer entsprechenden Anpassung der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden gewonnen werden könnte."

1. Vorgehen der Büros des Grossen Rates und des Landrates

Parallel zum Vorstoss von Jan Goepfert im Grossen Rat wurde von Heinz Aebi im Landrat ein analoges Postulat eingereicht. Demzufolge wurden die beiden Begehren in einer der periodisch stattfindenden gemeinsamen Sitzungen der Büros des Landrates und des Grossen Rates erörtert und das Vorgehen festgelegt. Insbesondere wurde eine gemischte Subkommission der beiden Büros bestellt, zunächst bestehend aus Dr. C. Janiak, Walter Jermann und Landschreiber Walter Mundschin einerseits, Dr. Peter Schai (Vorsitz), Margrit Spörri und Franz Heini andererseits. Dr. Claude Janiak wurde nach seinem Ausscheiden aus dem Landrat ersetzt durch Ernst Thöni.

Die gemischte Subkommission führte einen intensiven und sehr interessanten Meinungsaustausch durch über die parlamentarische Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte in den beiden Kantonen und insbesondere das Differenzbereinigungsverfahren, wie es in der unten (3.) erwähnten Vereinbarung geregelt ist.

2. Grundsätzliches

Es braucht kaum näher ausgeführt zu werden, dass - im Rahmen der existenziell notwendigen engen Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnerkantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft - insbesondere auch der Kooperation der beiden Parlamente als Volksvertretungen grösste Bedeutung zukommt. Unverkennbar ist aber auch, dass die angestrebte übereinstimmende Entscheidungsfindung in beiden Gremien hohe Ansprüche sowohl an die grundsätzliche organisatorische Systematik der Zusammenarbeit als auch - und dies vor allem - in den Einzelfällen immer wieder an die Einsicht und den guten Willen aller beteiligten Politikerinnen und Politiker stellt.

Am meisten Erfolg verspricht naturgemäss eine effektive direkte Zusammenarbeit zwischen Kommissionen oder Subkommissionen der beiden Parlamente. Die Pflege des unmittelbaren Austauschs ist am ehesten geeignet, die oft doch etwas unterschiedlichen Blickwinkel, unter denen in den beiden Kantonen eine Sache angegangen wird, kennen zu lernen, gegenseitig Vertrauen aufzubauen und gemeinsam die besten Lösungen zu finden. Alle auch noch so klug durchdachten Verfahrensvorschriften sind bestenfalls wichtige Hilfen, vermögen aber nie die Qualität in der sachlichen Entscheidvorbereitung zu ersetzen.

Eine massgebliche Verbesserung der partnerschaftlichen parlamentarischen Zusammenarbeit ist von der Ausdehnung des Kommissions-Systems in Basel-Stadt gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 8. November 2000 zu erwarten. Diese Neuerung soll bereits auf Beginn der kommenden Legislaturperiode, d.h. per 1. Februar 2001, wirksam werden.

3. Die Regelung gemäss Vereinbarung von 1977

Einen wichtigen Fortschritt in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnerkantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft bedeutete seinerzeit der Abschluss der "Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden". Diese auf die Partnerschaftsartikel der beiden Kantonsverfassungen abgestützte Uebereinkunft wurde vor über zwanzig Jahren am gleichen Tag, nämlich am 26. Mai 1977, vom baselstädtischen Grossen Rat und dem basellandschaftlichen Landrat genehmigt. Als Konkordat bedurfte sie auch noch der Gutheissung durch den Bundesrat. Nach deren Erteilung konnte sie per 18. Oktober 1977 in Kraft treten.

Für die hier interessierende Zusammenarbeit der beiden Parlamente wurde ein nuanciertes Verfahren entwickelt, das sich - auch bei näherem Zusehen und im Lichte der in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen - als sehr zweckmässig herausstellen sollte. Die Regelungen tragen den Eventualitäten Rechnung, die sich im Einzelfall ergeben können, und berücksichtigen insbesondere auch den Umstand, dass auf Seiten von Basel-Stadt bisher oftmals eine vorbereitende Kommissionsberatung fehlt. Für die sich ergebenden Probleme werden interessante und adäquate Lösungen festgelegt.

Eine rückblickende Betrachtung zeigt allerdings, dass man im Falle von Unstimmigkeiten bei Beschlüssen zu partnerschaftlichen Geschäften manchmal divergierende Entscheide einfach hinnahm und nicht zunächst die gemäss § 8 der Vereinbarung ausdrücklich vorgesehenen zusätzlichen Einigungsverhandlungen einleitete. Nun lässt sich bei gewissen partnerschaftlichen Geschäften auch mit - insbesondere relativ geringfügigen - Differenzen in den Beschlüssen der beiden

Parlamente durchaus leben. Völlige Uebereinstimmung ist naturgemäss nur dort notwendig, wo es um die Genehmigung von Verträgen oder um Beschlüsse über gemeinsame Institutionen geht. Hievon zu unterscheiden sind beispielsweise Fälle der Gesetzgebung, in denen eine gleichlautende Legiferierung zwar erwünscht ist und zunächst auch angestrebt wird, die beiden Kantone aber aufgrund ihrer Autonomie unterschiedliche Lösungen beschliessen können. Man hat es aber in solchen Fällen zuweilen unterlassen, entweder das Einigungsverfahren einzuleiten oder durch ausdrücklichen, auch einseitigen Beschluss den partnerschaftlichen Charakter des Geschäftes aufzuheben. Man ging anscheinend in solchen speziellen Fällen stillschweigend davon aus, dass die Uebereinstimmung - weil nicht zwingend - auch nicht unbedingt konsequent bis zum Schluss verfolgt werden müsse.

4. Handlungsbedarf

Wie bereits angedeutet, hielt die seinerzeit entwickelte Systematik der kritischen Ueberprüfung durch die gemischte Subkommission stand. In den eingereichten parlamentarischen Vorstössen wird die Qualität der geltenden Regelung eigentlich auch nicht angezweifelt. Die Anregung geht im Grunde lediglich dahin, keine Lösungsmöglichkeit zu verbauen und auch nicht allzu rasch das etwas schwerfällige Einigungsverfahren gemäss § 8 einzuleiten, das unter Umständen mit der nachträglichen Bestellung einer Kommission eigens zur Behandlung der entstandenen Differenzen verbunden sein kann. Hierauf soll verzichtet werden können, so lange noch die Chance besteht, auch mit einfacheren Mitteln, etwa der nachträglichen Zustimmung des "Erstrates" zu den Beschlüssen des "Zweitrates" rasch eine abschliessende Lösung zu finden.

In diesem Punkt ist die eingesetzte Subkommission, in der Folge bestätigt durch die beiden einstimmigen Büros, zur Auffassung gelangt, dass man durch eine einfache Aenderung der massgeblichen Bestimmungen - im Falle von Basel-Stadt der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates - eine elegante zusätzliche Möglichkeit für die erleichterte Behebung von Unstimmigkeiten bei partnerschaftlichen Geschäften erreichen kann. Damit soll vorab der Erfahrung Rechnung getragen werden, dass die von der Vereinbarung vorgeschriebene und von der Logik der Parlamentsarbeit in den beiden Kantonen vorgegebene eigenständige Behandlung der partnerschaftlichen Vorlage in ihrer Schlussphase, d.h. separat je im Plenum der beiden Parlamente, immer wieder zu Unstimmigkeiten führen kann, obwohl auf der vorbereitenden Stufe einvernehmlich übereinstimmende Lösungen gefunden und den Parlamenten zum Entscheid unterbreitet wurden. Bei relativ geringfügigen Differenzen soll man deswegen nicht unbedingt zum Verfahren gemäss § 8 der Vereinbarung greifen müssen, vielmehr soll auch der Weg offen bleiben, auf einfachere Weise auf die Beschlussfassung im Nachbarkanton zu reagieren.

Als Lösung bietet sich die obligatorische Einführung des Instruments der zweiten Lesung an. Durch eine entsprechende Vorschrift wird bewirkt, dass sowohl derjenige Rat, der - allenfalls in der Hitze des Gefechts - eine Differenz zu einem Beschluss des Partnerparlamentes oder dessen zuständiger vorbereitender Kommission setzt, als auch der andere Rat seinen Beschluss nochmals überprüfen muss bzw. dies im Rahmen des Verfahrens der zweiten Lesung jedenfalls tun kann.

Man kann sich im Uebrigen auf den Standpunkt stellen, dass sich die angestrebte Lösung zur Hauptsache auch auf dem Weg der Interpretation gewinnen lasse.

Der Beschluss des einen Parlamentes werde ja ohnehin erst rechtskräftig, wenn auch das andere übereinstimmend beschlossen habe. Das Geschäft bleibe also zunächst in der Schwebe, was ja der Situation im Falle der zweiten Lesung entspreche. Offen bliebe aber, ob man trotz des Wortlautes von § 8 eine neue Uebereinstimmung auch ohne die Einleitung "feierlicher" Einigungsverhandlungen herbeiführen darf. Durch die vorgeschlagene geringfügige Aenderung wird hingegen unmissverständlich klargestellt, dass zunächst auch eine einfachere Lösung versucht werden kann. Gleichzeitig wird stipuliert, dass bei Nichtbedarf, d.h. bei Respektierung der ursprünglichen Uebereinstimmung, das Obligatorium der zweiten Lesung automatisch entfällt.

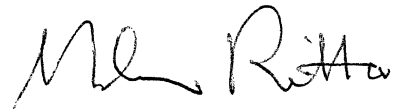
5. Antrag

Ausgehend von der Auffassung, wonach das Bemühen um Erreichung zweckdienlicher übereinstimmender Beschlüsse der beiden Parlamente zu partnerschaftlichen Geschäften jede erdenkliche Förderung verdiene und formelle Hindernisse auf dem Weg hiezu tunlichst zu eliminieren seien, stellt Ihnen das Büro des Grossen Rates - im Einvernehmen mit dem Büro des Landrates und unter Bezeichnung des Präsidenten seiner Subkommission als seinen Referenten - einstimmig den Antrag, den nachfolgenden Beschlussesentwurf anzunehmen und den Anzug Jan Goepfert und Konsorten als erledigt abzuschreiben.

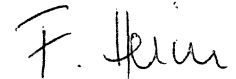
Basel, 4. Dezember 2000

Für das Büro

Der Präsident:



Der I. Sekretär:



G R O S S R A T S B E S C H L U S S

Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates
Aenderung vom

Der Grosse Rat, auf Antrag seines Büros, beschliesst:

I.

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 werden wie folgt geändert:

§ 16 (Zweite Lesung; Schlussabstimmung) wird durch die beiden folgenden neuen Absätze ergänzt:

- (2) **Beschlüsse des Grossen Rates zu partnerschaftlichen Geschäften bedürfen einer zweiten Lesung.**
- (3) **Eine solche entfällt jedoch ohne weiteres Zutun, wenn weder der Landrat zu einem vorhergehenden Beschluss des Grossen Rates noch dieser bei seiner Beschlussfassung nach derjenigen des Landrates eine Differenz schafft.**

II.

Diese Aenderung ist zu publizieren.

Das Büro des Grossen Rates bestimmt im Einvernehmen mit dem Büro des Landrates des Kantons Basel-Landschaft den Zeitpunkt des Beginns der Wirksamkeit.

