

Bericht des Büros des Grossen Rates

zu

**Änderungen des Gesetzes über die
Geschäftsordnung des Grossen Rates vom
24. März 1988 (152.100)**

und der

**Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über
die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom
24. März 1988 (152.110)**

vom 4. Dezember 2000 / 006691

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 20. Dezember 2000

1. Einleitung, Grundsätzliches und Zusammenhänge

In seinem Schreiben Nr. 0350 vom 12. März 1999 ("Behandlung parlamentarischer Vorstösse zum Ratsbetrieb sowie Prüfung von Einzelfragen im Zusammenhang mit der Geschäftsordnung des Grossen Rates . . ."), hatte das Büro unter anderem auch zur Geschäftsordnung des Grossen Rates samt zugehörigen Ausführungsbestimmungen, einige kurze Ausführungen gemacht.

Es äusserte sich seinerzeit dahingehend, dass sich diese zwei Erlasse, beide letztmals mit Beschluss vom 24. März 1988 total revidiert, sowie durch Teilrevisionen in den Jahren 1989, 1990, 1991, 1992, 1994, 1996, 1998 und 2000 angepasst und verfeinert, insgesamt bewährt haben. Diese Feststellung schliesse aber nicht aus, dass aufgrund verschiedener Beobachtungen und Erfahrungen, die im Laufe der Jahre gemacht wurden, einige weitere Aenderungen und Präzisierungen in untergeordneten Punkten geprüft werden sollten.

Dieser Aufgabe ist das Büro in der Zwischenzeit nachgekommen. Mit der Vorbereitung seines Berichtes und seiner Anträge betraute es seine Subkommission "GO und Ratsbetrieb" (Mitglieder: Dr. R. Grüninger, Dr. P. Schai, Präsident, E. Schaub und M. Spörri sowie F. Heini). Nachstehend unterbreitet Ihnen nun das Büro einige - grösstenteils geringfügige - Modifikationsvorschläge. Ueberdies ist es derzeit daran, einige Erläuterungen zur Praxis zu einzelnen Normen der Geschäftsordnung und der zugehörigen Ausführungsbestimmungen zu formulieren. Dies hat insbesondere zum Ziel, zu vermeiden, dass nach dem Ausscheiden des seit weit über dreissig Jahren amtierenden I. Sekretärs des Grossen Rates plötzlich bisher unbestrittene überkommene Interpretationen in Frage gestellt werden und es unnötigerweise zu formaljuristischen Debatten über Verfahrensfragen kommt.

In den Zusammenhang der im vorliegenden Bericht behandelten Materie würde auch der Anzug J. Goepfert und Konsorten vom 16. September 1998 betreffend Differenzbereinigungsverfahren in partnerschaftlichen Geschäften mit dem Kanton Basel-Landschaft passen. In seiner Antwort schlägt nämlich das Büro - im Einvernehmen mit dem Büro des Landrates - dort ebenfalls eine Aenderung der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung vor. Da es sich aber um ein partnerschaftliches Geschäft mit den hiefür vereinbarten speziellen Regeln handelt, wird es dem Grossen Rat separat vorgelegt.

2. Die einzelnen Themen im Geschäftsordnungsgesetz

2.1 Wahlen

Anlässlich der Neufassung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (21. April 1994) wurden die Vorschriften zur Behandlung leer eingelegter Wahlzettel bei der Berechnung des absoluten Mehrs geändert. Seither werden - im Gegensatz zur früheren Systematik - leere Wahlzettel zur Feststellung des absoluten Mehrs mitgezählt.

In der Folge unterblieb eine Modifikation der Vorschriften für diejenigen Wahlen, die der Grosse Rat vornimmt, obwohl die Ueberlegungen, die zur Aenderung des Wahlgesetzes geführt haben, hier im Grunde ebenfalls zutreffen. Insbesondere ist auch hier die Gleichbehandlung leerer und ungültiger Stimmzettel systematisch nicht zu begründen. Wollen Mitglieder des Grossen Rates zum Ausdruck bringen, dass keine vorgeschlagene Person ihre Zustimmung findet, sollen sie nicht gezwungen sein, eine andere wählbare Person einzusetzen, um den Effekt der Erhöhung des absoluten Mehrs zu erreichen.

Demzufolge schlägt das Büro vor, das Geschäftsordnungsgesetz in dem Sinne zu ändern, dass sowohl bei der Einzelwahl (§ 28) als auch bei der Listenwahl (§ 29 Abs. 1 Satz 2) je die entsprechende Aenderung vorgenommen wird. Danach werden die entsprechenden Bestimmungen wie folgt lauten:

§ 28: Bei Einzelwahlen errechnet sich das absolute Mehr aus der Zahl der Stimmzettel, die den Namen einer wählbaren Person enthalten **oder leer eingelegt wurden**. Ungültige Stimmzettel fallen für die Berechnung des absoluten Mehrs ausser Betracht.

§ 29 Abs. 1 Satz 2: Das absolute Mehr errechnet sich in diesem Falle aus der Zahl der Stimmzettel, die wenigstens den Namen einer wählbaren Person enthalten **oder leer eingelegt wurden**.

2.2 Ahndung von Verstössen gegen die Prinzipien der Vertraulichkeit und Geheimhaltung

In den §§ 53 und 54 des Geschäftsordnungsgesetzes finden sich die Vorschriften über Vertraulichkeit und Geheimhaltung der Arbeit in den Kommissionen. Der § 55 regelt sodann das Verfahren, das bei einer Verletzung der betreffenden Vorschriften Platz greifen soll. Nach dem Wortlaut des Gesetzes hat das Büro des Grossen Rates den Sachverhalt abzuklären, worauf der Präsident "dem fehlbaren Ratsmitglied einen Verweis zu erteilen und den Grossen Rat zu orientieren" hat.

In der Praxis wurde auch schon anders verfahren, indem die Disziplinarkommission des Grossen Rates eingeschaltet wurde. Diese Lösung blieb allerdings nicht unbestritten, da im Wortlaut des geltenden § 55 eine Delegationsbefugnis des Büros nicht ausdrücklich aufgeführt ist.

Das Büro ist für derartige Untersuchungen oft nicht die geeignete Instanz. Nicht zuletzt ist dies auch eine Frage der jeweiligen Geschäftslast. So wurde dem Büro etwa in der laufenden Legislaturperiode vom Ratsplenum eine gänzlich unübliche Vielzahl von Geschäften zur Behandlung überwiesen. Deswegen soll dieses kleine Gremium nicht gezwungen sein, die entsprechenden Abklärungen (samt Anhörungen etc.) in jedem Falle selber zu leisten. Stattdessen soll in den § 55 ausdrücklich die Befugnis aufgenommen werden, wonach das Büro mit den Abklärungen auch eine geeignete bestehende Kommission, in welcher in der Regel alle Fraktionen vertreten sind, und insbesondere auch die Disziplinarkommission des Grossen Rates für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft, betrauen kann. Die betreffende Bestimmung soll daher neu wie folgt formuliert werden:

§ 55: Bei Verletzung der Vertraulichkeit nach § 53 und der Geheimhaltung nach § 54 **sorgt das Büro des Grossen Rates für die Abklärung des Sachverhalts. Es kann diese Aufgabe selber übernehmen oder eine geeignete bestehende Grossratskommission, insbesondere die Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft, damit betrauen**. Der Präsident des Grossen Rates hat dem fehlbaren Ratsmitglied einen Verweis zu erteilen und den Grossen Rat zu orientieren. Er kann zudem Anträge stellen.

3. Aenderungsvorschläge zu den Ausführungsbestimmungen/AB

3.1 Protokoll

Neben der kurzen Grundsatzbestimmung im Geschäftsordnungsgesetz (§ 3) finden

sich alle Detailregelungen in § 7 der Ausführungsbestimmungen. Dessen Absätze 4 und 5 befassen sich mit der Tonbandaufzeichnung der Ratsverhandlungen. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert lediglich der Satz 2 des Absatzes 4 mit folgendem Wortlaut: "Der Beginn eines Votums ist nach der Tonbandzählung im Beschlussprotokoll zu vermerken." Zweck dieser Bestimmung ist selbstverständlich die erleichterte Auffindung einer gesuchten Stelle beim Abhören des Tonbandes. In der Praxis wurde allerdings diese Bestimmung von Anfang an als zu weitgehend erkannt und nie gemäss dem präzisen Wortlaut angewendet. Es hatte sich nämlich schon nach Prüfung eines ersten Entwurfes herausgestellt, dass das Protokoll durch eine Zeitangabe bei jedem einzelnen Votum übermässig belastet würde. Demzufolge wurde immer nur der Beginn der Behandlung eines Traktandums mit einer Zeitangabe versehen, woran sich in der Folge auch nie jemand störte. Im Rahmen der aktuellen Bereinigungsarbeiten an den Vorschriften, die den Ratsbetrieb regeln, soll aber jetzt die Gelegenheit benützt werden, die Bestimmung der Realität anzupassen. Nach dem Vorschlag des Büros soll die entsprechende Bestimmung neu wie folgt lauten:

§ 7 Abs. 4 Satz 2: Der Beginn der Behandlung eines Gegenstandes ist nach der Tonbandzählung im Beschlussprotokoll zu vermerken.

3.2 Offenlegung der Interessenbindungen

Auch hier wurde klugerweise eine Aufteilung zwischen der Grundsatzbestimmung im Geschäftsordnungsgesetz (§ 5a) und der einlässlichen Detailregelung vorgenommen, die in den Ausführungsbestimmungen (§ 9a) Aufnahme fand. Am Prinzip der Offenlegung soll nicht gerüttelt werden, obwohl die im Jahre 1991 neu eingeführte Vorschrift in der Praxis die ihr zuge dachte Bedeutung kaum erlangt hat, der Beachtungsgrad der Publikation eher gering erscheint.

Hingegen sind die Umtriebe, die aus der kurzen Kadenz der Publikationen resultieren, jedenfalls als unverhältnismässig zu bezeichnen. Die vorgeschriebene Publikation des gesamten Registers auf den Beginn jedes neuen Amtsjahres erscheint übertrieben. Von jedem Grossratsmitglied muss nämlich, auch wenn sich gar nichts geändert hat, eine ausdrückliche Erklärung hierüber beigebracht werden. Nach nahezu zehn Jahren Praxis hält das Büro den Moment für gekommen, eine etwas weniger rigorose Neuregelung einzuführen.

Als Lösung wird vorgeschlagen, die Interessenbindungen grundsätzlich vor der jeweiligen Legislaturperiode zu erfassen und auf deren Beginn hin zu publizieren, aber darauf zu verzichten, die Mutationen jährlich nachzutragen. Die Angaben derjenigen Ratsmitglieder, die im Laufe einer Legislaturperiode in den Grossen Rat eintreten, sollen individuell vor dem Amtsantritt erhoben und jeweils zusammengefasst auf Beginn der drei Amtsjahre publiziert werden, die dem ersten einer Legislaturperiode folgen. Um diese neue Systematik zu verankern, bedarf der bereits erwähnte § 9a der Ausführungsbestimmungen folgender Aenderungen:

§ 9a Abs. 2 (Wortlaut: "Aenderungen der Interessenbindungen sind zu Beginn jedes Amtsjahres bekanntzugeben.") ist zu streichen.

Abs. 5 Satz 1 bleibt unverändert und wird hier nur zum Verständnis des Zusammenhangs und der Aenderung im anschliessenden Satz 2 aufgeführt. Er lautet: "Die Kanzlei des Grossen Rates erstellt eine Uebersicht über die Interessenbindungen aufgrund der Angaben der Ratsmitglieder und der Weisungen des Büros."

Satz 2 soll neu heissen: "Diese wird zu Beginn jeder Legislaturperiode im Kantonsblatt publiziert."

Einzufügen ist schliesslich ein neuer **Satz 3** mit folgendem Wortlaut: **"Nachträge zu Beginn jedes der drei folgenden Amtsjahre geben die Interessenbindungen der jeweils neuen Ratsmitglieder wieder."**

3.3 Ordnungsantrag

Bezüglich des Ordnungsantrags, der lediglich in § 15 (Beratung), Satz 2 des Abs. 1 kurz Erwähnung findet, tauchten hin und wieder Unsicherheiten auf. Der Wortlaut "Durch einen Ordnungsantrag wird die Beratung zur Sache nur unterbrochen, falls der Grosse Rat dessen sofortige Erledigung beschliesst" schafft keine genügende Klarheit, in welchem Umfang bei einem als Ordnungsantrag deklarierten Begehren denn zunächst tatsächlich diskutiert werden kann. Bei der Schaffung der Norm scheint es allerdings von Anfang an die Meinung gewesen zu sein, dass – unter Unterbrechung der Debatte zur Sache – vorerst nur die "Unverzüglichkeit" als solche Gegenstand der eingeschobenen Erörterung sein kann. Um dies klarzustellen, soll an die Stelle des oben angeführten Satzes ein neuer mit folgendem Wortlaut treten:

§ 15 Abs. 1 Satz 2: Wird in deren Verlauf ein Antrag mit dem Begehren auf sofortige Behandlung verbunden (Ordnungsantrag), so entscheidet der Grosse Rat unverzüglich vorweg nur über dieses.

Mit dieser Formulierung kann im Uebrigen die ganze, etwas komplizierte Systematik der Bestimmung beibehalten werden.

3.4 Zweite Lesung: Schlussabstimmung

Gemäss konstanter Praxis braucht ein Antrag auf eine zweite Lesung (§ 16) keineswegs die ganze Vorlage zu erfassen. Im Interesse einer möglichst ökonomischen Abwicklung des Verfahrens erscheint die Möglichkeit von Einschränkungen auch zweckmässig. Demzufolge wurde regelmässig der Antrag auf eine zweite Lesung lediglich für einen, allenfalls auch sehr kleinen Teil einer Vorlage zugelassen. Zur einwandfreien Klarstellung dieser Sachlage soll die betreffende Bestimmung neu wie folgt lauten und allfällige Kontroversen um die Interpretation von vornherein ausschliessen:

§ 16 Satz 1: Der Grosse Rat kann eine zweite Lesung der zur Beratung stehenden Vorlage **oder einzelner Teile davon** beschliessen.

3.5 Wortbegehren zu Verfahrensfragen

In § 17 befasst sich Satz 4 mit Wortbegehren ausser der Reihe. Der Wortlaut ist der folgende: "Ausser der Reihe kann das Wort nur zur Geschäftsordnung erteilt werden, wobei die Redezeit auf fünf Minuten beschränkt ist". Gemeint sind aber selbstverständlich nicht Voten zur Geschäftsordnung als solcher, sondern zu Verfahrensfragen, was inskünftig "sicherheitshalber" auch ausdrücklich so gesagt werden soll. Die Bestimmung soll daher neu wie folgt lauten:

§ 17 Satz 4: Ausser der Reihe kann das Wort nur **zu Verfahrensfragen gemäss** Geschäftsordnung erteilt werden.

3.6 Begehren auf "Kanzleilegung" einer Anzugsbeantwortung

§ 28 stellt die Regeln für die Behandlung von Vorstössen in der Form des Anzugs

auf. Sein Abs. 5 befasst sich mit denjenigen Anzügen, für welche die Regierung in ihrer Antwort "Stehenlassen" beantragt. Im Unterschied zur früheren Regelung wird seit der Revision der Ausführungsbestimmungen in diesem Falle ein Anzug bzw. dessen Beantwortung nicht mehr automatisch für eine Sitzung traktandiert, sondern nur noch "gesamthaft unter den neuen Geschäften". Als Korrelat dazu wird aber den einzelnen Ratsmitgliedern das Recht zuerkannt, "Kanzleilegung" zu verlangen. An dieser - zweckmässigen - Lösung, die sich mittlerweile bewährt hat, soll selbstverständlich nichts geändert, hingegen der Zeitpunkt eindeutig geklärt werden, in dem das entsprechende Begehren gestellt werden kann. Etwas missverständlich heisst es jetzt: "Ein Ratsmitglied kann vor der Behandlung dieses Traktandums verlangen, dass ein Schreiben zu einem Anzug zur Kanzlei gelegt wird." Diese Formulierung könnte so interpretiert werden, dass ein entsprechendes Begehren vorweg zu deponieren wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Das Begehren ist durchaus rechtzeitig angemeldet im Moment, in dem das Traktandum "Entgegennahme der neuen Geschäfte" im Rat behandelt wird. Die eindeutige Klarstellung der Sachlage soll durch folgende Formulierung erreicht werden:

§ 28 Abs. 5 Satz 2: Ein Ratsmitglied kann **bei** der Behandlung dieses Traktandums verlangen, dass ein Schreiben zu einem Anzug zur Kanzlei gelegt wird.

4. Schlussbemerkung und Antrag

Das Büro hat den vorliegenden Bericht einstimmig verabschiedet und den Präsidenten seiner Subkommission als Referenten bezeichnet.

Demzufolge stellt es Ihnen den Antrag, die nachfolgenden Entwürfe zu Grossratsbeschlüssen gutzuheissen.

Basel, 4. Dezember 2000

Für das Büro

Der Präsident:



Der I. Sekretär:



GROSSRATSBESCHLUSS A

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates

Aenderung vom

Der Grosse Rat, auf Antrag seines Büros, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 wird wie folgt geändert:

§ 28 (Einzelwahl)

In **Satz 1** werden am Schluss die Wörter eingefügt **"oder leer eingelegt wurden."** (Rest unverändert)

Am Anfang von **Satz 2** werden die Wörter gestrichen **"Leere und"**.

§ 29 (Listenwahl)

In **Abs. 1 Satz 2** werden am Schluss die Wörter eingefügt **"oder leer eingelegt wurden."** (Rest unverändert)

§ 55 (Vertraulichkeit und Geheimhaltung)

Satz 1 endet nach ". . § 54" neu wie folgt: **"sorgt das Büro des Grossen Rates für die Abklärung des Sachverhaltes."**

Danach wird neu ein **Satz 2** mit folgendem Wortlaut eingefügt:

"Es kann diese Aufgabe selber übernehmen oder eine geeignete bestehende Grossratskommission, insbesondere die Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft, damit betrauen."

Ein neuer **Satz 3** beginnt wie folgt: **"Der Präsident des Grossen Rates hat dem fehlbaren Ratsmitglied"** (Rest unverändert wie bisher Satz 1, Satz 2 wird neu zu Satz 4).

II.

Diese Aenderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem fakultativen Referendum und wird mit Eintritt der Rechtskraft wirksam.

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

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:

§ 7 (Protokoll)

In **Abs. 4 Satz 2** werden die Wörter "eines Votums" ersetzt durch die Wörter "**der Behandlung eines Gegenstandes**".

§ 9a (Offenlegung der Interessenbindungen)

Abs. 2 wird gestrichen.

In **Abs. 5 Satz 2** werden die Wörter "jedes Amtsjahres" ersetzt durch die Wörter "**jeder Legislaturperiode**".

Ein neuer **Satz 3** lautet wie folgt:

"Nachträge zu Beginn jedes der drei folgenden Amtsjahre geben die Interessenbindungen der jeweils neuen Ratsmitglieder wieder."

Die Absätze 3 - 5 werden zu Absätzen 2 - 4.

§ 15 (Beratung) Abs. 1 Satz 2 lautet neu wie folgt:

"Wird in deren Verlauf ein Antrag mit dem Begehren auf sofortige Behandlung verbunden (Ordnungsantrag), so entscheidet der Grosse Rat unverzüglich vorweg nur über dieses."

§ 16 (Zweite Lesung; Schlussabstimmung)

In **Satz 1** werden nach "Vorlage" die Wörter eingefügt "**oder einzelner Teile davon**".

§ 17 (Wortbegehren)

In **Satz 4** werden nach "das Wort nur" das Wort "zur" gestrichen und die Wörter eingefügt "**zu Verfahrensfragen gemäss**".

§ 28 (Anzug) Abs. 5

In **Satz 2** wird das Wort "vor" durch "**bei**" ersetzt.

II.

Diese Aenderung ist zu publizieren; sie wird sofort wirksam.