



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt: Totalrevision der Geschäftsordnung als Folge der neuen Verfassung

1. Totalrevision der Kantonsverfassung

Im April 1999 hat der Souverän des Kantons Basel-Stadt entschieden, die Kantonsverfassung aus dem Jahr 1889 einer Totalrevision zu unterziehen. Bereits im Oktober des gleichen Jahres wurde ein Verfassungsrat mit 60 Mitgliedern gewählt, der nach fünfjähriger Arbeit einen Verfassungsentwurf vorlegte.

Die neue Kantonsverfassung (KV) wurde am 30. Oktober 2005 von den Stimmberechtigten mit 76.5 % Ja-Stimmen angenommen und trat am Heinrichstag (an welchem der Stand Basel im Jahre 1501 der Schweizerischen Eidgenossenschaft beitrug), 13. Juli 2006, in Kraft. Die Bestimmungen, welche die Verkleinerung des Parlamentes von 130 auf 100 Mitglieder und die Einführung eines auf vier Jahre vom Volk gewählten Regierungspräsidiums betreffen, werden allerdings erst auf dem Beginn der nächsten Legislaturperiode am 1. Februar 2009 in Kraft treten.

2. Gesetzgeberischer Revisionsbedarf

Die neue Kantonsverfassung erfordert in vielen Bereichen Gesetzesanpassungen. So wurde ein umfangreicher Grundrechtskatalog formuliert, der über die in der Bundesverfassung und in internationalen Verträgen gewährleisteten Rechte hinaus auch ein neues Grundrecht auf Tagesbetreuung schafft und das Instrument der Petition stärkt. Wichtige Änderungen betreffen die politischen Rechte. Der bedeutsamste dieser Reformpunkte ist wohl die Wahl eines Regierungspräsidiums mit vierjähriger Amtszeit durch Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Zudem wurde die Unterschriftenzahl für Volksinitiativen von 4000 auf 3000 gesenkt und eine Sammelfrist von 18 Monate eingeführt. Ebenso wurden durch die neue Kantonsverfassung die Zuständigkeit zur Behandlung von Stimmrechtsbeschwerden erstinstanzlich vom Parlament zum Regierungsrat verschoben, der Einbezug der Stadtquartiere in die staatliche Willensbildung eingeführt, das Öffentlichkeitsprinzip statuiert und die Unvereinbarkeitsregeln für Angehörige der drei Staatsgewalten verschärft.

3. Spezialkommission zur Umsetzung der neuen Verfassung

Der Regierungsrat hat Gesetzesvorlagen zur Vornahme der notwendigen Rechtsanpassungen in Aussicht gestellt. Die den Grossen Rat und sein Instrumentarium selber betreffenden Neuerungen in der Verfassung, also die Neugestaltung seines eigenen Organisationsrechts, wollte das Parlament aber selber an die Hand nehmen. Der Grosse Rat hat deshalb im Dezember 2005 sein Büro beauftragt, eine neunköpfige Spezialkommission einzusetzen mit dem Auftrag, "die Umsetzung der den Grossen Rat betreffenden Verfassungsbestimmungen in gesetzgeberischer Hinsicht vorzubereiten und dem Grossen Rat rechtzeitig vor Inkrafttreten der neuen Verfassung Änderungen der Organisationsnormen des Grossen Rates zu beantragen", wobei die Zuweisung weiterer Aufgaben ausdrücklich vorbehalten blieb.

4. Geschäftsordnung und Ausführungsbestimmungen

Die eingesetzte Spezialkommission hat umgehend eine Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates sowie der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen an die Hand genommen. Die Geschäftsordnung (GO) enthält als referendumsfähiges Parlamentsgesetz alle Bestimmungen über die Aufgaben, die Arbeitsweise und die Struktur des Grossen Rates, welche auch andere Staatsgewalten und Dritte binden. Damit ist die Geschäftsordnung eine Art "Hausgesetz" des Parlaments und prägt die parlamentarische Arbeit und Kultur zu einem wesentlichen Teil mit. Die Ausführungsbestimmungen (AB) sind dagegen eine vom Grossen Rat in abschliessender Kompetenz erlassene Verordnung, die lediglich noch diejenigen Normen enthält und präzisiert, welche allein den Grossen Rat binden und über die er sich - ausnahmsweise - mit einem Zweidrittelquorum auch hinwegsetzen kann (§ 86 Abs. 2 GO).

Die vorhergehende Geschäftsordnung datierte aus dem Jahr 1988. Sie ging in ihren ältesten Teilen auf Vorgängerordnungen aus dem 19. Jahrhundert zurück und hatte im Lauf der Zeit zahlreiche Änderungen erfahren. So wurden in den vergangenen 18 Jahren neue parlamentarische Instrumente geschaffen, ständige Sach-

kommissionen eingeführt und ein regierungsunabhängiger Parlamentsdienst eingerichtet. Als Folge davon war die Struktur der Geschäftsordnung unübersichtlich geworden und eine Neugliederung des parlamentarischen "Kochbuchs" drängte sich auf.

Wesentliche Elemente des parlamentsseitigen Revisionsbedarfs waren neben der bereits erwähnten Verkleinerung des Grossen Rates die Mitwirkung bei der Ausgestaltung von Staatsverträgen und die Rolle des Parlamentes bei der kantonalen Anerkennung von privatrechtlichen Kirchen und Religionsgemeinschaften. Als Konsequenz der Verkleinerung des Grossen Rates folgte ausserdem die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der speziellen Abstimmungsquoten, der Mindestgrösse der Fraktionen und der Grösse der verschiedenen grossräumlichen Kommissionen.

5. Inhaltliche Schwerpunkte der Totalrevision

Neben der formalen und sprachlichen Überarbeitung und der neuen Gliederung schlug die Kommission in einzelnen Punkten auch materielle Änderungen vor, die nicht durch die neue Kantonsverfassung geboten waren. Das Plenum hat später den Katalog dieser Änderungen noch erweitert. Die wichtigsten materiellen Änderungsvorschläge betrafen die Mitwirkungsrechte bei Staatsverträgen, die Einführung von Kommissionsvorstössen, die Schriftliche Anfrage und die Zwischenfrage, die Verhandlungssprache im Plenum und nicht zuletzt die Anpassung der Kommissionsgrössen.

5.1 Staatsverträge: Mitwirkungsrecht des Grossen Rates

Die neue Verfassung räumt dem Grossen Rat das Recht ein, bei der Ausarbeitung von Staatsverträgen "den Regierungsrat durch seine Kommissionen zu begleiten und zu beraten" (§ 82 Abs. 2 KV). Die parlamentarische Mitwirkung sollte aber nicht zu einer unnötigen Verzögerung der Arbeit an Staatsverträgen führen. Um ein rasches und effizientes Verfahren sicherzustellen, wurde deshalb in der Geschäftsordnung lediglich die Zuständigkeit des Ratsbüros festgehalten, dem Rat Antrag zu stellen, welche Kommission die parlamentarische Mitwirkung ausüben soll oder dass darauf zu verzichten sei (§ 38 Abs. 2 GO).



5.2 Öffnung der parlamentarischen Instrumente zugunsten der ständigen Kommissionen

Die Berechtigung zur Einreichung parlamentarischer Vorstösse war bisher grundsätzlich auf die Mitglieder des Grossen Rates beschränkt. Neu sind auch die ständigen Kommissionen berechtigt, Vorstösse einzureichen (§ 42 Abs. 1; § 44; § 46 Abs. 1; § 49 Abs. 1; § 50 Abs. 1; § 52; § 53 Abs. 1; § 54 und § 55 GO). Damit erhalten die Kommissionen möglicherweise eine prominentere Rolle als politische Akteure im parlamentarischen Alltag. Den Antrag der Kommission, auch das Ratsbüro zur Einreichung von Vorstössen zu legitimieren, lehnte das Plenum demgegenüber ab.

5.3 Kleine Anfrage: Aufwertung und Umbenennung in Schriftliche Anfrage

Das bisherige, wenig genutzte Instrument der Kleinen Anfrage wurde in ein rein schriftliches, gestrafftes Verfahren umgewandelt und deshalb neu auch in "Schriftliche Anfrage" umbenannt (§ 57 GO). Für die Beantwortung der Schriftlichen Anfrage durch den Regierungsrat gilt neu eine verkürzte Frist von drei Monaten (bisher zwölf Monate). Absicht dieser Aufwertung ist, das in Basel-Stadt viel beanspruchte Instrument der Interpellation (§ 56 GO) zu entlasten.

5.4 Kommissionsgrössen

In der Kommission wurde eingehend und kontrovers darüber diskutiert, inwiefern sich die Reduktion des Grossen Rates von 130 auf 100 Mitglieder auf die Grösse der ständigen Kommissionen auswirken habe. Für eine Verkleinerung der Kommission sprach die Überlegung, dass dadurch die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitglieder des Grossen Rates reduziert werden kann, weil insgesamt weniger Kommissionssitze zu besetzen sind. Als Gegenargument wurde die politische und u.U. auch fachliche Abstützung ins Feld geführt, die bei grösseren Kommissionen besser gewährleistet ist. Die Kommission hat nach Auswertung einer Umfrage bei den Fraktionen dem Grossen Rat beantragt, die Sachkommissionen von bisher 15 auf elf Mitglieder zu reduzieren, dagegen die Oberaufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission mit bisher je elf Mitgliedern) und die verschiedenen Neuner-Kommissionen mit besonderen Aufgaben nicht zu verkleinern. Der Rat ist diesen Anträgen gefolgt.

Die Mindestgrösse für das Bilden einer Fraktion wurde bei fünf Mitgliedern belassen und nicht proportional zur Verkleinerung des Rats auf vier reduziert. Ausschlaggebend dafür waren die praktischen Bedenken, dass es kleineren Fraktionen kaum möglich sein würde, die anfallenden

Geschäfte sinnvoll zu verteilen und politisch vorzubereiten.

5.5 Verhandlungssprache

Sowohl in der Kommission, als auch im Plenum einiges zu reden gab die Frage der Verhandlungssprache (§ 10 AB). Heute sind Schriftdeutsch und Mundart zulässig (Verhandlungssprache "Deutsch"); früher wurden die Debatten ausschliesslich auf Schriftdeutsch gehalten. Die Kommission hatte sich für eine Rückkehr zu Schriftdeutsch als Verhandlungssprache entschieden, der Rat zeigte sich nach markanten Mundartvoten aber offener für den Dialekt und blieb bei "Deutsch". Selbstverständlich werden auch Mundartvoten in der Regel im Protokoll in Schriftdeutsch wiedergegeben (natürlich mit Ausnahme der gelegentlichen lyrischen Wortmeldungen).

5.6 Zwischenfrage

Erst im Plenum eingebracht und vom Rat angenommen wurde die Beantwortung von Zwischenfragen als Element der Verhandlungsführung (§ 29 AB). Demnach kann einer im Rat votierenden Person eine Frage gestellt werden, wenn die zu befragende Person damit einverstanden ist. Die Beantwortung der Frage hat sofort und knapp zu erfolgen.

5.7 Inkrafttreten

Nachdem der Verfassungsrat im Gedenken an den "Stadt-Heiligen" Kaiser Heinrich II., Stifter des Basler Münsters, und den Beitritt des Standes Basel zur Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 1501 den Heinrichstag (13. Juli) als Datum zur Inkraftsetzung der Verfassung festgelegt hatte, wurde im Ratsplenum beschlossen, die Geschäftsordnung des Grossen Rates und deren Ausführungsbestimmungen auf den 9. September 2006 (Kunigundentag) wirksam werden zu lassen. Kunigunde war die Gattin von Heinrich und gilt ebenfalls als "Stadt-Heilige". Ob das Datum der Inkraftsetzung der Geschäftsordnung des Grossen Rates ein adäquates Andenken an die Hl. Kundigunde darstellt, darf an dieser Stelle offen bleiben.

6. Fazit

Die wegen dem nahen Inkraftsetzungstermin der Verfassung in wenigen Wochen erarbeitete Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und der Ausführungsbestimmungen bringt keine umwälzende Parlamentsreform. Die unbestrittene Notwendigkeit, die Organisationsnormen des Parlamentes der neuen Verfassung anzupassen, bot aber die Gelegenheit, verschiedene Verbesserungen des Geschäfts-

und Verhandlungsablaufs vorzunehmen, welche letztlich zu einer Stärkung des Parlamentes führen mögen.

Weiterführende Dokumentationen

Zur neuen Verfassung:

www.grosserrat.bs.ch/neue_verfassung

Zur neuen Geschäftsordnung:

www.grosserrat.bs.ch/grosser_rat/rechtsgrundlagen

Dr. Lukas Engelberger

Präsident der vorberatenden Kommission

E-Mail: kontakt@lukasengelberger.ch