



SGP / SSP / SSP

# Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse  
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari

---

September 2022  
Nr. 2, 25. Jahrgang

---

Septembre 2022  
No. 2, 25<sup>e</sup> année

---

Settembre 2022  
No. 2, 25<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Selbstbeschränkungen der Parlamente**

**L'autolimitation des parlements**

Beiträge – Contributions

**20 ans de contrôle parlementaire  
à Genève**

**Qualité des services parlementaires**

**Wie viel Expertise braucht die Politik?**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Forum der Parlamentsdienste**

---

**Editorial**

---

Mit Odysseus nachts am Kühlschrank 1

---

---

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

---

Selbstbeschränkungen der Parlamente  
L'autolimitation des parlements

---

Die verfassungsrechtliche Regulie-  
rungsbremse – ein Widerspruch zur  
Demokratie?  
*Andreas Glaser* 2

---

Lässt sich das Konzept der Ausgaben-  
bremse auch auf die Regulierungs-  
tätigkeit übertragen?  
*Roger Küttel/Damien Vacheron* 10

---

Selbstbeschränkung von Parlamenten:  
Das Beispiel des Grossen Rats des  
Kantons Basel-Stadt  
*David Jenny* 15

---

Beispiele und Gründe für qualifizierte  
Beschlussquoren im Grossen Rat des  
Kantons Bern  
*Christina Bundi Caldeleri* 20

---

Regeln zur Selbstdisziplinierung  
im Grossen Rat von Graubünden  
*Gian-Reto Meier-Gort* 27

---

Föderalismus und Verfassungsgerichts-  
barkeit: Föderalistische Selbstbe-  
schränkung der Bundesgesetzgebung  
durch den Ständerat?  
*Andreas Stöckli/Christoph Grüninger* 30

---

---

**Beiträge – Contributions**

---

20 ans de contrôle parlementaire  
à Genève : bilan et perspectives  
*Catherine Weber* 41

---

Qualité des services parlementaires:  
Enquête de satisfaction 2021 des  
députées et députés du Grand Conseil  
du canton de Vaud  
*Frédéric Ischy* 50

---

Wie viel Expertise braucht die Politik?  
Mitglieder der Kantonsparlamente und  
die Bevölkerung im Vergleich  
*Anina Hanimann/Lea Portmann/  
Andreas Balthasar* 62

---

---

**Mitteilungen – Nouvelles – Notizie**

---

Forum der Parlamentsdienste vom  
24. Juni 2022: Ende der Pandemie:  
Wie geht es weiter mit den Parlaments-  
diensten? 66

---

Jahresversammlung 2022/Assemblée  
annuelle 2022/Assemblea annuale 2022 69

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP 70

---



# Selbstbeschränkung von Parlamenten: Das Beispiel des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

David Jenny, Dr. iur., LL.M., Advokat  
Grossrat Basel-Stadt, ehem. Grossrats-  
präsident (Amtsjahr 2021/2022)

## 1. Ausgangslage

Dass parlamentarische Arbeit eines ge-regelten Verfahrens bedarf, ist eine Selbst-verständlichkeit. Wie viele Spielräume das Verfahrensrecht aber den Mitgliedern eines Parlaments einräumt und unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall von Regeln abgewichen werden kann, muss immer wieder neu ausgehandelt und entschieden werden. Regelungen, die als Beschränkungen verstanden werden, sind beispiels-weise Quoren, Redezeitbeschränkungen und die Beschränkung von persönlichen Vorstössen. Der Gebrauch dieser Instru-mente im basel-städtischen Parlaments-recht soll in diesem Beitrag kurz (und not-wendigerweise unvollständig) dargestellt werden.

## 2. Quoren

### 2.1 Rechtsgrundlagen

Präsenz- und Beschlussquoren finden sich in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100; KV), im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) (SG 152.100) und in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) (SG 152.110) und punktuell auch in weiteren Erlassen auf Gesetzesstufe<sup>1</sup>. Die AB sind

als Parlamentsverordnung zu qualifizieren, nur über sie kann der Grosse Rat, innerhalb der Vorgaben der KV und der GO, frei entscheiden. Änderungen der KV unterliegen dem obligatorischen, solche an der GO dem fakultativen Referendum.

### 2.2 Präsenzquoren

Gemäss § 98 KV sind das Plenum des Grossen Rates und seine Kommissionen beschlussfähig, wenn die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Das Plenum ist somit, wenn keine Vakanz bestehen, bei Anwesenheit von 50 Mitgliedern<sup>2</sup> beschlussfähig. Dieses Präsenzquorum wird in einigen Fällen verschärft. So bedarf die Bewilligung eines Begnadigungsgesuches der Teilnahme von 60 Mitgliedern an der Abstimmung (§ 6 Abs. 2 Begnadigungsgesetz (SG 258.100)).

### 2.3 Beschlussquoren

Falls Verfassung oder Gesetz nichts Anderes festlegen, entscheidet der Grosse Rat jeweils mit dem einfachen Mehr der Stimmen (§ 29 Abs. 1 GO). Von diesem Grundsatz wird in zahlreichen Fällen abgewichen, sehr oft wird das Erfordernis eines einfachen Zweidrittelmehr (d.h. doppelt soviele JA-Stimmen als NEIN-Stimmen) statuiert<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel 2020, S. 143 f.

<sup>2</sup> Es ist davon auszugehen, dass dieses Anwesenheitsquorum durch physische Präsenz erreicht werden muss.

<sup>3</sup> S. Dähler, a.a.O., S. 144.

## 2.4 Kombinierte Quoren

Manchmal wird ein Präsenzquorum mit einem Beschlussquorum kombiniert: so kommt die Wahl des Beauftragten/der Beauftragten für das Beschwerdewesen nur zustande, wenn das absolute Mehr der Mitglieder des Grossen Rates den Wahlvorschlag der Wahlvorbereitungskommission unterstützt. Somit wird sowohl das übliche Präsenzquorum wie auch das Beschlussquorum verschärft (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) (SG 152.900)).

## 2.5 Würdigung einzelner Quoren

Abweichungen vom Grundsatz, dass Beschlüsse bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit dem einfachen Mehr gefasst werden können, bedürfen einer Rechtfertigung.

Dass ein schwerwiegender Entscheid wie die Amtsenthebung von Gerichtspräsidenten, Gerichtspräsidenten, Richterinnen und Richtern sowie von Mitgliedern der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Grossen Rats bedarf (§ 65 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG (SG 154.100)), ist wohl weitestgehend akzeptiert. Das gleiche gilt auch für die erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für die dringliche Inkraftsetzung eines Gesetzes oder Beschlusses (§ 84 Abs. 1 KV). Politisch umstrittener ist das für die Überschreitung der Nettoschuldenquote notwendige Mehr von zwei Dritteln der Stimmen (§ 4 Abs. 3 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz (SG 610.100))<sup>4</sup>. Mit dem Erfordernis von § 133

Abs. 3 KV, dass die kantonale Anerkennung anderer Kirchen- und Religionsgemeinschaften der Zustimmung von mindestens 51 Mitgliedern des Grossen Rates bedarf, wird ein Zufallsmehr ausgeschlossen und vielleicht auch kompensiert, dass dieser Beschluss nicht referendumsfähig ist. Die Verabschiedung einer Resolution bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen (§ 54 GO). Solche öffentlichen Verlautbarungen, die in der Regel sehr kurzfristig beantragt werden, sollen von einer breiten Mehrheit getragen werden.

Mit der Vorgabe, dass die Schliessung einer Rednerliste eines Zweidrittelmehrs bedarf, soll das Recht eines jeden Mitglieds zu votieren, gesichert werden (§ 27 AB). Mit dem gleichen Mehrheitserfordernis wird sichergestellt, dass nicht nachträglich von der anfangs der Sitzung bereinigten Tagesordnung abgewichen werden kann (§ 24 GO). Damit wird ein geordnetes Verfahren sichergestellt. Dieses wird auch durch das gleiche Quorum, das für die Wiedererwägung eines Beschlusses erforderlich ist, gewahrt (§ 28 Abs. 3 GO).

Mit zwei Dritteln der Stimmen kann der Grosse Rat in Einzelfällen oder befristet von den Ausführungsbestimmungen abweichen (§ 58 AB). Dieses Quorum verhindert opportunistische Änderungen von Verfahrensbestimmungen<sup>5</sup>.

Die verschiedenen Quorumsbestimmungen sind nicht Ausdruck einer durchdachten Systematik. Eine solche zu konstruieren und umzusetzen, wäre eine intellektuell anregende, politisch aber aussichtslose Übung.

<sup>4</sup> S. die Debatte anlässlich der Schaffung dieses Quorums (Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 10. Sitzung, Amtsjahr 2005/2006, S. 656–667. Im Laufe dieser Debatte wurde ein An-

trag, auch für gewisse Steuersenkungen ein Quorum einzuführen, deutlich verworfen (a.a.O., S. 666 f.).

<sup>5</sup> Gestützt auf diese Bestimmung konnte während der Covid 19-Pandemie von der Bestimmung in § 1 Abs. 1 AB, die als Sitzungsort das Rathaus festlegt, abgewichen werden.

### 3. Beschränkungen der Redezeit

#### 3.1 Verbindliche Beschränkungen

§ 26 Abs. 1 AB beschränkt die Redezeiten für die Fraktionssprechenden auf 10, für alle übrigen Votierenden auf 5 Minuten. Ein zweites Einzelvotum von 5 Minuten ist möglich, dieses hat aber auf die Vorredenden Bezug zu nehmen. Keine Beschränkungen bestehen für die Voten des Regierungsrates, der Gerichte und der Kommissionen.<sup>6</sup>

Geht es um die (Erst)überweisung von persönlichen Vorstössen, so ist die Redezeit generell, d.h. auch für den Regierungsrat, auf 5 Minuten limitiert. Zur Debatte kommt es bei diesen Geschäften auch nur, wenn die Überweisung des Vorstosses bestritten wird. Die Diskussion einer Interpellation muss auf Antrag hin beschlossen werden (§ 39 Abs. 3 AB), dies geschieht in der Praxis äusserst selten.

Für die Begründung eines Ordnungsantrages stehen 3 Minuten zur Verfügung, ein Gegenantrag ist ebenfalls in maximal 3 Minuten zu begründen. Eine weitere Debatte ist ausgeschlossen (§ 24 Abs. 3 AB).

Die Überwachung der Einhaltung der Redezeiten ist Aufgabe des Präsidiums. Der genaue Zeitpunkt des Messbeginns hat schon für kleinere Kontroversen geführt. Einzelne Votanten stoppen ihre Redezeit noch selbst und bemängeln hie und da, ihnen seien einige wertvolle Sekunden gestohlen worden.

Zu votieren ist jeweils zur Sache. Was zur Sache gehört, entscheidet das Präsidium. Insbesondere bei einem letzten Votum

eines ausscheidenden Ratsmitgliedes wird dieses Kriterium grosszügig interpretiert.<sup>7</sup> Bei Wahlen findet keine inhaltliche Diskussion über kandidierende und vorgeschlagene Personen statt (§ 31 Abs. 1 GO). Anforderungsreich für die Sitzungsleitung und die Votanten ist bei Resolutionen die Zweiteilung der Beschlussfassung (§ 42 AB). In einem ersten Schritt ist nur zu diskutieren, ob die Resolution zu traktandieren ist. Die eigentliche inhaltliche Debatte soll erst bei der allfälligen Behandlung der Resolution erfolgen. Dass Inhaltliches aber auch in die Traktandierungsdebatte einfließt, ist unvermeidlich. Die ähnliche Problematik stellt sich bei der Beschlussfassung über die dringliche Traktandierung eines Geschäftes.

Zwischenfragen an einen Votanten sollen kurz und präzise und ohne inhaltliche Ausführungen und Begründungen erfolgen, die Antwort soll knapp erfolgen (§ 29 AB). Dass je nach Präsidium die Definition von kurz und präzise unterschiedlich ausfällt, wird nicht überraschen.

#### 3.2 Freiwillige Beschränkungen

Gelegentlich erfolgt ein Votum im Namen zweier oder mehrerer Fraktionen. Für ein solches Votum steht selbstverständlich nur ein 10-minütiges Redezeitkontingent zur Verfügung.

Dass der Grosse Rat nur äusserst selten eine zweite Lesung einer Vorlage beschliesst, kann auch als freiwillige Beschränkung interpretiert werden (§ 22 AB). Beantwortet der Regierungsrat eine Interpellation nicht mündlich, so hat das interpellierende Mitglied das Recht, auf die schriftliche Interpellationsantwort mündlich während höchstens fünf Minuten zu replizieren (§ 39 AB). Während der Covid-19 Pandemie wurde vom Ratsbüro die Möglichkeit eingeräumt, eine solche Erklärung schriftlich zu Protokoll zu geben. Damit

<sup>6</sup> Noch nicht entschieden wurde über die allfällige Umsetzung des Anzuges André Auderset und Konsorten betreffend Effizienzsteigerung der Ratsarbeit (21.5814.01). Mit diesem Anzug soll erreicht werden, dass in der Regel auf eine Eintretensdebatte verzichtet wird, wenn der Beschluss der vorbereitenden Kommission ohne Gegenstimme erfolgte.

<sup>7</sup> Illustrativ ist das gesungene Abschiedsvotum von Peter Bochsler vom 14. Januar 2021 (15:00 Uhr).

sollte die Effizienz des Ratsbetriebes gefördert werden. Es ist denkbar, dass diese (freiwillige) Option bald eine rechtliche Grundlage erhält.

#### 4. Beschränkung von persönlichen Vorstössen

Die GO stellt in §§ 42–58 den Grossratsmitgliedern eine reiche Auswahl von persönlichen Vorstössen zur Verfügung. Mit einer Ausnahme können diese Instrumente unbeschränkt benutzt werden. Pro Sitzung darf aber ein Ratsmitglied nicht mehr als eine Interpellation einreichen (§ 56 Abs. 2 GO)<sup>8</sup>. Wer einen Blick auf die Tagesordnungen und Protokolle des Grossen Rates der beiden letzten Amtsjahre wirft, kann unschwer erkennen, dass ein fraktionsloses Ratsmitglied vor allem von den Instrumenten des Anzuges und der schriftlichen Anfrage in reichem Ausmasse Gebrauch macht. Die Anzüge wurden ausnahmslos<sup>9</sup> nicht überwiesen, die schriftlichen Anfragen in der Regel vom Regierungsrat kurz und bündig beantwortet. Das gleiche Bild war schon in der Legislaturperiode 2013–2017 gegeben. Ob auch die Anzahl von Motionen, Anzügen und schriftlichen Anfragen, die innert eines bestimmten Zeitraums eingereicht werden können, zu beschränken ist, wird immer wieder diskutiert. Gegen Restriktionen wird die *Maxime* «bad cases make bad law» ins Feld geführt, dafür spricht, dass eine massvolle Beschränkung in der Praxis nur einen sehr exzessiven Gebrauch der parlamentarischen Instrumente betrifft.

<sup>8</sup> Diese Beschränkung wurde 1988 eingeführt (s. Dähler, a.a.O., S. 267).

<sup>9</sup> Für eine Überweisung sprach sich in aller Regel nur der Antragsteller aus.

#### 5. Behandlung des Budgets

Die Behandlung des Budgets ist Regeln unterworfen, die als Beschränkung verstanden werden können. So werden an der Budgetsitzung nur Anträge abschliessend behandelt, die im Bericht der Finanzkommission zum Budget enthalten sind, sowie jene Anträge von Mitgliedern des Grossen Rates, die zur Verbesserung des Voranschlages führen (§ 36 Abs. 2 GO). Verschlechterungen des Budgets können mit einem Budgetpostulat gemäss § 49 GO erreicht werden. Ein solcher Vorstoss ist bis zum Schluss der Budgetsitzung einzureichen, über die Überweisung an den Regierungsrat wird an der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung entschieden<sup>10</sup>.

#### 6. Schlussfolgerungen

Vor gut 30 Jahren hat Christoph Lanz folgendes festgestellt: «Das parlamentarische Verfahrensrecht hat [...] den politischen Prozess im Parlament zu ermöglichen und zu erleichtern. Es hat den Rahmen für einen geordneten, effizienten und transparenten Parlamentsbetrieb zu schaffen, wo Entscheide gefällt werden können, nachdem sich alle vertretenen Gruppen an den Beratungen haben beteiligen können»<sup>11</sup>. Dem ist wenig beizufügen<sup>12</sup>. Die Vorstellungen darüber, was unter Ordnung, Effizienz und Transparenz im Parlamentsbetrieb zu verstehen ist, können sich wandeln. Ebenso ist von Zeit zu Zeit neu zu bestimmen, was gehörige Beteili-

<sup>10</sup> S. auch Dähler a.a.O., S. 157 f.

<sup>11</sup> Christoph Lanz, *Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr?*, in: *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes?»*, Bern 1991, S. 183 ff., 200.

<sup>12</sup> Dass verfahrensrechtliche Möglichkeiten von Zeit zu Zeit auch im Interesse kurzfristiger politischer Ziele genutzt wird, ist legal und in aller Regel auch legitim. Der Schreibende hat sich zum sogenannten Filibuster in seiner Schlussrede als Grossratspräsident geäussert (Protokoll des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der 49./53. Sitzung, Amtsjahr 2021/2022, S. 2321).



gung an den Beratungen bedeutet. Einem Parlament wie dem baselstädtischen Grossen Rat kommt dabei innerhalb der verfassungsmässigen Vorgaben ein recht grosser Spielraum zu, dies auch darum, weil ein Referendum gegen Änderungen der Geschäftsordnung in der Praxis kaum je ergriffen wird. Damit aber nicht der Eindruck entsteht, Änderungen am parlamentarischen Verfahrensrecht würden aus rein politischem Kalkül durchgedrückt, ist es erstrebenswert, dafür breite Mehrheiten zu finden. ●