

# **1. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden**

zum Thema

## **Organisation des Grossen Rates**

**Thesen und Antrag**

---

## 1. Die Kommissionsarbeit

### 1.1. Die Kommission

Die Kommission behandelte das Thema Organisation des Grossen Rates in einer Anzahl Sitzungen der Jahre 2000 und 2001 in der folgenden Zusammensetzung:

Eugen Schmid, Präsident, ab 1.7.01 Klaus Wetzel

lic.iur Urs Berger

lic.iur. Monika Bitterli, als deren ständige Vertreterin ab 2.4.2001 lic.phil.I Irene Amstutz

Dr. Andreas Burckhardt

lic.iur. Regula Diehl

Dr. Catherine Geigy-Werthemann

Dr. Eva Kornicker Uhlmann

lic.iur. Felix Moppert

Dr. Stephan Wullschleger

Am 4.1.2001 referierte PD Dr. J. Stöcklin über die Arbeit der Reformkommission, am 22.3.2001 sprach Regierungsrat Dr. U. Vischer zur Kommission zum Thema New Public Management (NPM).

Die Protokolle wurden von Rosemarie Heilmann, Heidi Karypidis, lic.phil. I Nicolas Füzesi und Kommissionsmitgliedern geführt.

### 1.2. Das Vorgehen

Die Kommission entschied schon beim Beginn ihrer Arbeit nachstehende Kernthemen in folgender Priorität zu bearbeiten:

1. Grosser Rat
2. Regierungsrat und Verwaltungsbehörden
3. Gerichte  
und gegebenenfalls
4. Weitere Behörden, Ombudsstelle

Im weiteren war sich die Kommission einig, sich bei der Arbeitssystematik von dem in den Materialien zur Totalrevision im Anhang II enthaltenen Vorentwurf für eine Verfassung des Kantons Basel-Stadt leiten zu lassen.

Umstrittene Artikel, aber auch solche, die in der Kommission selbst Einstimmigkeit oder aber eine grosse Mehrheit fanden, die jedoch von entscheidender und weittragender Bedeutung für die zukünftige politische Arbeit und Ausgestaltung der politischen Behörden sind, wird die Kommission in Grundsatzpapieren mit Thesen im Plenum zur Diskussion stellen. Nach der heutigen Planung wird es sich um Zwischenberichte zu den Themen Organisation des Grossen Rates, Organisation des Regierungsrates, Aufgaben des Regierungsrates und des Grossen Rates und Organisation und Aufgaben des Gerichtswesens und einen Bericht über mögliche weitere Behörden handeln.

Der hier vorliegende Zwischenbericht, ist der erste in dieser Reihe. Er befasst sich mit der Organisation des Grossen Rates.

---

## 2. Die Organisation des Grossen Rates

Die Schweiz kennt, wie kein anderes Land, über weite Bereiche des Lebens das Milizsystem. Es ist eine schweizerische Besonderheit und Tradition. Auch wenn sich die Gesellschaft laufend wandelt und sich die Einstellung gegenüber ehrenamtlicher Arbeit verändert hat, auch wenn der Leistungsdruck auf die Erwerbstätigen ständig zunimmt und die Wertschätzung öffentlicher Arbeit geringer wird, ist das politische Milizsystem in der Bevölkerung immer noch fest verwurzelt.

Die Kommission Behörden hat sich ausgiebig mit diesem Thema befasst und auch über Alternativen zu einem Milizsystem, wie Halbamt und Vollamt debattiert.

Einig war sich die Kommission schnell, dass ein Vollamt, d.h. ein professionelles Parlament nach ausländischem Vorbild, nicht in die schweizerische Politstruktur passt und in Basel auch politisch nicht durchsetzbar wäre. Zudem ist die Gefahr, stärker in den Einflussbereich ausserparlamentarischer Interessengruppen gezogen zu werden, für einen Berufspolitiker grösser als für einen Parlamentarier im Teil- oder Milizamt. Die Kommission gelangte auch mehrheitlich zu der Überzeugung, dass die Ausgestaltung des Mandates in ein Vollamt nicht zu besserer Politik oder zu einem höherem Niveau der politischen Auseinandersetzung führen würde.

Geschlossen waren die Mitglieder der Kommission jedoch der Meinung, dass die Arbeitsbedingungen des Parlaments im Kanton Basel-Stadt und die für einen effizienten Parlamentsbetrieb notwendige Infrastruktur erheblich verbessert werden müssen. Solche Massnahmen sind unverzüglich an die Hand zu nehmen, bedürfen aber wohl keiner Verankerung in der Verfassung.

### 2.1 Die Anzahl der Mitglieder des Grossen Rates

#### 2.1.1 Allgemeine Bemerkungen

Die heute gültige Kantonsverfassung bestimmt in § 30, dass der Grosse Rat aus 130 Mitgliedern besteht. Seit Jahrzehnten hat die Grösse des Grossen Rates immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben. Dies zeigen auch die der Kommission vorliegenden Anregungen aus der Bevölkerung, mit denen sich die Kommission eingehend befasst hat. Ein Grossteil dieser Anregungen fordert die Reduzierung der Anzahl der Ratsmitglieder und eine effizientere Arbeit des Rates.

Kennzeichnend für die politische Arbeit des Grossen Rates in unserem kleinräumigen Stadtkanton, ist die in der Schweiz wohl einmalige Doppelrolle in der sich die Parlamentsmitglieder befinden. Sie fungieren einerseits als Kantonsparlamentarierinnen und -parlamentarier, andererseits müssen sie sich mit kommunalen Detailaufgaben befassen. Die Interessen, welche mit diesen unterschiedlichen Aufgaben im Spannungsfeld übergeordneter kantonaler Belange und kommunaler Bedürfnisse verbunden sind, müssen im Rat auch nach einer Verkleinerung bei den Parlamentsmitgliedern angemessen vertreten sein.

Auch in der Kommission wurde diese Thematik kontrovers diskutiert und es wurden Vor- und Nachteile einer Verringerung der Anzahl der Mitglieder, unter Berücksichtigung aller Aspekte und der vielfältigen Auswirkungen auf den politischen Alltag gegeneinander abgewogen. Die Spannweite der vertretenen Meinungen bewegte sich von der Beibehaltung des Status quo über eine Reduktion auf 60 Mitglieder, bis zu einer massvollen Verkleinerung auf 80 bis 100 Sitze, die schliesslich die Mehrheit fand.

Alle Bestrebungen zu Reformen im Bereich des Grossen Rates müssen in eine Stärkung der Legislative münden. Insbesondere muss die Organisation des Grossen Rates in Bezug auf Effizienz, Flexibilität und Reaktionsfähigkeit gegenüber der Regierung und der Verwaltung gestärkt werden. Die Legislative soll in der Lage sein, ihrer Hauptaufgabe, dem Fällen politischer Entscheidungen schnell und effizient nachzukommen, ohne dass das einzelne Ratsmitglied zeitlich unverhältnismässig belastet wird. Unter dem Aspekt einer Reduzierung der Anzahl der Ratsmitglieder bedarf es dazu einer wirksamen Organisation, einer Verbesserung der Legislativarbeit durch weniger aber dafür gut vorbereitete Ratsmitglieder, und einer Einbindung **aller** Parlamentsmitglieder in die Verantwortung. Einer trotz aller Massnahmen möglichen Mehrbelastung einzelner Ratsmitglieder soll durch eine Verbesserung der Infrastruktur, wie Parlaments- und Weibeldienste sowie moderne technische Einrichtungen, entgegengetreten werden. Solche Massnahmen gehören allerdings in ein Organisationsgesetz und nicht in die Verfassung.

## 2.1.2 Repräsentierung der Bevölkerung und politischer Gruppierungen

Bei einer Einwohnerzahl von 180.000 und 130 Sitzen im Grossen Rat werden in unserem Kanton ca. 1.400 Einwohner durch ein Ratsmitglied repräsentiert. Wie der nachstehende Vergleich mit den Zahlen aller Kantone zeigt, verfügt Basel-Stadt damit im Durchschnitt über eine eher grössere Zahl an Parlamentarierinnen und Parlamentarier pro Einwohner.

Kantone	Bevölkerungszahl	Anzahl Parlaments- mitglieder	Anzahl EinwohnerInnen pro Parlamentsmitglied
Zürich	1'198'600	180	6'659
Bern	943'400	200	4'717
Genf	403'100	100	4'031
Tessin	308'500	90	3'428
Waadt	616'300	180	3'424
Luzern	345'400	120	2'878
Basel-Land	258'600	90	2'873
Aargau	540'600	200	2'703
St. Gallen	447'600	180	2'487
Wallis	275'600	130	2'120
Freiburg	234'300	130	1'802
Thurgau	227'300	130	1'748
Solothurn	243'900	144	1'694
<b>Basel-Stadt</b>	<b>180'000</b>	<b>130</b>	<b>1'385</b>
Graubünden	186'000	120	1'550
Neuenburg	165'600	115	1'440
Schwyz	128'200	100	1'282
Zug	97'800	80	1'223
Jura	68'800	60	1'147
Schaffhausen	73'600	80	920
Appenzell A.R.	53'700	65	826
Nidwalden	37'700	60	628
Obwalden	32'200	55	585
Uri	35'500	64	555
Glarus	38'700	80	484
Appenzell I.R.	14'900	46	324
Stand 2001		Ø allerKantone	2'443

Quelle Internetlinks versch. Kantonsverwaltungen

Selbst bei einer Verkleinerung des Grossen Rates würde sich die Repräsentanz der Bevölkerung durch den Grossen Rat in einem politisch verantwortbaren Rahmen halten und im Durchschnitt unter dem der übrigen Kantone liegen (je nach Reduzierungsgrad zwischen 1800 und 2300 Einwohner). Zu berücksichtigen ist bei solchen Vergleichen allerdings, dass die Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt neben den kantonalen auch kommunale Aufgaben zu übernehmen haben, und daher solche Vergleiche nur beschränkt aussagekräftig sein können.

Um die Auswirkungen einer Verkleinerung des Grossen Rates auf die Repräsentation kleiner politischer Gruppierungen auszuloten, hat die Kommission durch das Büro für Wahlen und Abstimmungen anhand der Ergebnisse der letzten Wahlen hochrechnen lassen, wie sich der Grosse Rat bei einer Verkleinerung auf 60, 80 oder 100 Mitglieder zusammengesetzt hätte. Diese Hochrechnung gibt nachstehendes Bild:

Partei	%-Anteil	130 Sitze	100 Sitze	80 Sitze	60 Sitze
SP	30.00%	39	30	24	18
FDP	13.84%	18	14	11	8
LDP	12.30%	16	12	10	7
SVP	10.76%	14	11	9	7
CVP	10.76%	14	11	8	6
Bündnis	9.23%	12	9	7	6
VEW	4.61%	6	5	4	3
DSP	4.61%	6	4	4	3
SD	3.84%	5	4	3	2
	100%	130	100	80	60

Quelle: Büro f. Wahlen & Abstimmungen/Aug.2001

Es zeigt sich, dass eine Verkleinerung des Grossen Rates für die Sitzverteilung selbst nur eine marginale Bedeutung hat. Die Verschiebungen wären unwesentlich und hätten keinen Einfluss auf die politische Meinungsbildung. Die 5%-Klausel hat hier einen bedeutend grösseren Einfluss.

### 2.1.3 Auswirkungen einer Verkleinerung des Grossen Rates auf die Kommissionsarbeit

Die Kommission hat sich über die Arbeit der Reformkommission und über die Beschlüsse im Zusammenhang mit dem New Public Management informieren lassen. Sie hat sich eingehend mit den Auswirkungen einer Verkleinerung des Grossen Rates auf das kürzlich beschlossene Reformmodell auseinandergesetzt. Dieses Modell wäre von einer Verkleinerung zwar direkt tangiert aber nicht verunmöglicht. Es wäre selbst bei einer Verkleinerung des Grossen Rates, mit entsprechend reduzierten Werten, anwendbar. Neben der Teilnahme an der politischen Willensbildung im Plenum ist die Mitwirkung in Kommissionen des Grossen Rates eine der wichtigen Aufgaben der Parlamentsmitglieder. In diesen Kommissionen wird grundlegende und für die Politik unseres Kantons entscheidende Arbeit geleistet. Je nach Art der Kommission und nach persönlichem Engagement des einzelnen Ratsmitgliedes kann die Arbeitsbelastung dafür überdurchschnittlich gross werden.

Eine Bestandsaufnahme der heute bestehenden Kommissionen gibt folgendes Bild:

Büro des Grossen Rates	7	Sitze
Finanzkommission	11	Sitze
Geschäftsprüfungskommission	11	Sitze
Wahlprüfungskommission	9	Sitze
Petitionskommission	9	Sitze
Begnadigungskommission	9	Sitze
Wahlprüfungskommission für die Gerichte und Staatsanwälte	9	Sitze
Wahlkommission für die Strafbefehlsrichter und die Stawa	9	Sitze
Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission	15	Sitze
Gesundheits- und Sozialkommission	15	Sitze
Bildungs- und Kulturkommission	15	Sitze
Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission	15	Sitze
Bau- und Raumplanungskommission	15	Sitze
Wirtschafts- und Abgabekommission	<u>15</u>	<u>Sitze</u>
Total	164	Sitze

Hinzu kommen noch sog. ad-hoc Kommissionen mit unterschiedlicher Sitzzahl.

Es ist eine bekannte Tatsache, dass kleine, überschaubare Kommissionen effizienter arbeiten können als grosse, schwerfällige. Die flexible Arbeitsweise des Verfassungsrates mit seinen kleinen, transparenten Kommissionen ist ein gutes und anschauliches Beispiel dafür.

Zur Abrundung der Thematik wurde in der Kommission auch diskutiert, welche Auswirkungen bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf die Bildung von Fraktionen zu erwarten sind. Sie ist sich darin einig, dass die Organisation des Verfassungsrates selbst, in der z.B. 3 Mitglieder bereits eine Fraktion bilden können, beispielhaft illustriert, dass eine Herabsetzung von Sitzen zur Bildung einer Fraktion sinnvoll ist.

Unter Berücksichtigung aller Argumente ist die Kommission davon überzeugt, dass selbst mit der Beibehaltung der bestehenden Organisation eine vernünftige Verteilung der Sitze und Aufgaben auf weniger Ratsmitglieder ohne weiteres möglich ist. Sie ist auch der Überzeugung, dass dadurch eine bessere Inpflichtnahme aller Ratsmitglieder erreicht und die Effektivität der Arbeit der Legislative gestärkt wird. Einigkeit herrscht in der Kommission auch darüber, dass durch eine Reduktion der Sitze in den einzelnen Kommissionen, die Arbeit in den Kommissionen selbst konzentrierter und zielgerichteter werden wird. Sog. „Hinterbänkler“ und Ratsmitglieder ohne Sitz in einer ständigen Kommission sollten dann allerdings der Vergangenheit angehören. Die Anpassung des Ratsbetriebes und die Ausgestaltung der Kommissionen an die neuen Gegebenheiten werden zu einem späteren Zeitpunkt Sache des Grossen Rates sein.

Aus den dargelegten Gründen sieht die Kommission Behörden durch die Reduktion der Anzahl der Ratsmitglieder keine negativen Auswirkungen auf die Kommissionsarbeiten des Grossen Rates. Im Gegenteil sie erachtet einen solchen Schritt als Stärkung der Legislative, als Massnahme zur Steigerung der Effizienz der legislativen Arbeit und als Aufwertung des Grossratsmandates.

#### 2.1.4 Zusammenfassung und Thesen betr. Verkleinerung des Grossen Rates

Eine Reduzierung der Anzahl der Mitglieder des Grossen Rates bietet nach Meinung der Kommission folgende **Vorteile**:

- Stärkung der Legislative
- Aufwertung des Grossratsmandates
- Verbesserung der legislativen Arbeit
- Stärkere Einbindung und Inpflichtnahme aller Ratsmitglieder

- Steigerung der Effizienz im Ratsbetrieb und in der Kommissionsarbeit

Als **Nachteile** können aufgeführt werden:

- Mehrbelastung des einzelnen Ratsmitgliedes  
(Ausgleich durch Verbesserung der parlamentarischen Infrastruktur auf  
personellem und technischem Sektor)
- Marginale Verschlechterung der Repräsentanz der Bevölkerung

Die Kommission Behörden des Verfassungsrates Basel-Stadt hat folgende Thesen beschlossen:

<b>These 1 / Hauptthese</b>
-----------------------------

<b>Der Grosse Rat soll verkleinert werden.</b>
--

<b>These 2</b>
----------------

<b>Der Grosse Rat soll aus 80-100 Mitgliedern bestehen.</b>
---

Die Hauptthese 1 soll generell den Rahmen und das Ziel der weiteren Arbeit der Kommission Behörden zu diesem Thema setzen.

Die These 2 hingegen soll die Basis für eine detaillierte Weiterbehandlung der Thematik innerhalb der Kommission bilden. Diese These wäre bei einer Ablehnung der Hauptthese 1 obsolet.

## **2.2 Wahlkreise**

### **2.2.1 Ausgangslage**

Die Mitglieder des Grossen Rates werden von der Stadt Basel und den Landgemeinden Riehen und Bettingen nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl gewählt. Im Wahlggesetz sind zu diesem Zweck 3 städtische Wahlkreise, nämlich Grossbasel West, Grossbasel Ost, Kleinbasel und je ein Wahlkreis für die Landgemeinden Riehen und Bettingen vorgesehen.

### **2.2.2 Anzahl und Ausgestaltung der Wahlkreise**

Die Kommission hat sich im Zusammenhang mit der unter Pkt.2.1. behandelten Redimensionierung des Grossen Rates die Frage gestellt, ob die heutige Regelung der Wahlkreise in Bezug auf ihre Anzahl, Grösse und Einteilung noch zeitgemäss ist und der politischen Willensbildung ausreichend Rechnung trägt. Insbesondere die Fragen der Anzahl der heute gültigen Wahlkreise, die korrekte Vertretung der Bevölkerung einzelner Quartiere, das Ungleichgewicht der Vertretung im Grossen Rat, die Überschaubarkeit für den Souverän etc. gaben zu engagierten und kontroversen Diskussionen Anlass.

Das Büro für Abstimmungen und Wahlen hat unter Berücksichtigung der an der letzten Wahl gegebenen Zahlen für die Kommission errechnet, mit wieviel Sitzen die bestehenden Wahlkreise bei einer Verkleinerung des Grossen Rates vertreten wären:

Anrecht a/Sitze im Gr.Rat bei		Anzahl Grossräte							
Wahlkreis	Bevölkerung	130		100		80		60	
Grossbasel-Ost	53921	35	26.9%	27	27.0%	22	27.5%	16	26.7%
Grossbasel-West	71449	46	35.4%	36	36.0%	28	35.0%	21	35.0%
Kleinbasel	53058	35	26.9%	26	26.0%	21	26.3%	16	26.7%
Riehen	19914	13	10.0%	10	10.0%	8	10.0%	6	10.0%
Bettingen		1	0.8%	1	1.0%	1	1.3%	1	1.7%
Total Sitze		130	100.0%	100	100.0%	80	100.0%	60	100.0%

Quelle: Büro für Wahlen und Abstimmungen

Es zeigt sich, dass eine Verkleinerung des Grossen Rates nur eine unwesentliche Verschiebung ergibt. Die politische Meinungsbildung wäre nicht beeinträchtigt.

Sorge bereitet der Kommission die Tatsache, dass es den Wählern und den Wählerinnen immer schwerer fällt, „ihre“ Kandidatinnen oder Kandidaten zu kennen. Die Verwurzelung und der Bekanntheitsgrad der zu Wählenden in der Bevölkerung nimmt immer mehr ab. Die Kommission glaubt, dass dieser Trend zum Unpersönlichen ein gesellschaftliches Phänomen darstellt, das nicht mit mehreren kleinen, überschaubareren Wahlkreisen gelöst werden könne.

Umstritten war in der Kommission die Anzahl der zukünftig zu bildenden Wahlkreise und die Auswirkungen auf die politische Landschaft bei einer Veränderung der heutigen Struktur. Ein weites Spektrum von Meinungen und Lösungen, von einem einzigen Wahlkreis für das ganze Stadtgebiet über eine Beibehaltung des heute gültigen Verfahrens bis zu einer grossen Anzahl kleiner, quartierbezogener Wahlkreise wurde erwogen.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Anzahl der Wahlkreise wegen deren Auswirkungen auf die politische Willensbildung in der Stadt und in den Gemeinden, auf die Besetzung des Grossen Rates und damit auf das aktive und passive Wahlrecht der Wahlberechtigten so wichtig sind, dass sie in der Verfassung festgeschrieben werden sollten. Die Ausgestaltung und Grösse der Wahlkreise hingegen kann dem Gesetzgeber überlassen werden.

Die Mehrheit der Kommission entschied sich für die Beibehaltung des Status quo bei den Wahlkreisen.

- Eine allfällige Reduktion der Wahlkreise führt zu grösseren, unübersichtlichen Listen. Dies überfordert die Wählerinnen und Wähler. Das persönliche Element bei der Wahl geht zu Gunsten des Parteelements verloren, was zu einer noch stärkeren Polarisierung im Kanton führt.
- Die teilweise heute noch in den Quartieren vorhandene persönliche Beziehung zwischen Wählerschaft und Gewählten geht verloren.
- Quartieranliegen haben in einem Stadtkanton ihre Berechtigung. Die bisherige Einteilung ergibt eine Mischung zwischen quartierbezogenen und eher übergeordnet orientierten Politikerinnen und Politikern.
- Die unterschiedliche Parteistärke in den Quartieren (vgl. die heutige Zusammensetzung der Wahlkreisvertretungen) widerspiegelt die Bevölkerungsstruktur unseres Stadtkantons besser als eine einzige über das ganze Stadtgebiet einheitliche Proporzliste.

- Die bisherige Anzahl und Einteilung der Wahlkreise hat sich bewährt.

Am Ende dieses komplexen Meinungsbildungsprozesses beschloss die Kommission mehrheitlich:

- Dass die Anzahl der Wahlkreise in der Verfassung festgeschrieben werden soll.
- Dass 3 städtische Wahlkreise beibehalten werden sollen.
- Dass die Grösse und die Ausgestaltung der Wahlkreise im Gesetz geregelt werden sollen.

### **These 3**

**Die Anzahl der Wahlkreise soll in der Verfassung festgelegt werden.**

### **These 4 der Kommissionmehrheit**

**Es soll drei städtische Wahlkreise und je einen Wahlkreis für die Gemeinden Riehen und Bettingen geben.**

Die Minderheit der Kommission ist nach wie vor der Überzeugung, dass gerade nach einer Verkleinerung des Grossen Rates die Zahl der Wahlkreise in der Stadt Basel verkleinert werden soll. In Frage kommen ein oder zwei städtische Wahlkreise.

- ◆ Die Bevölkerung in Basel ist mobil. Etliche Menschen wohnen nach vier Jahren nicht mehr im gleichen Wahlkreis oder haben aufgrund ihres Wohnortes, ihres Berufes und ihrer Freizeitgestaltung Bezüge zu verschiedenen Orten in der Stadt, die heute in verschiedenen Wahlkreisen liegen.
- ◆ Die Nähe zu Kandidatinnen und Kandidaten wird nicht nur über das Wohnquartier, sondern auch über andere Interessenübereinstimmungen hergestellt (Verbände, Organisationen, Bezüge zu anderen Quartieren etc.), die oft wichtiger sind.
- ◆ Sowohl die Wählerinnen und Wähler als auch die Kandidatinnen und Kandidaten sind oft in verschiedenen Teilen der Stadt präsent und engagiert. Während die Kandidaten und Kandidatinnen sich ihren Wahlkreis aussuchen können und oft nicht in ihrem Wohnsitzwahlkreis kandidieren, sind die Wahlberechtigten auf die jeweilige Auswahl an Kandidaturen ihres Wahlkreises beschränkt, obwohl sie zu Kandidaten und Kandidatinnen anderer Wahlkreise mitunter mehr Vertrauen haben.
- ◆ Das Phänomen der Wahlkreiseinteilung und die Einschränkung der Auswahl auf einzelne Kandidatinnen und Kandidaten wird von vielen Wahlberechtigten deshalb heute nicht mehr verstanden.
- ◆ Eine Reduktion der Zahl der Mitglieder des Grossen Rates führt zu einer stärkeren Verzerrung des Proporztes. Durch eine Vergrösserung der Zahl der Mandate pro Wahlkreis wird diese Wirkung ausgeglichen. Je kleiner die Wahlkreise werden, desto grösser wird die Gefahr, dass trotz minimalen Unterschieden bei den Wahlstimmen dank Proporzglück oder -pech Unterschiede in der Zahl der Mandate resultieren. Mit jedem Wahlkreis können sich solche Wirkungen kumulieren. Diese Verzerrungstendenz von Wahlkreisen mit kleinerer Kandidatenzahl hat zum Beispiel dazu geführt, dass die Liste des Bündnisses bei

den Verfassungsratswahlen trotz einem höheren Wähleranteil zwei Sitze weniger erzielt hat als die Liste der CVP. Mit einer Vermehrung der Zahl der Wahlkreise würde die Verzerrung des Proporz noch stärker.

- ◆ Das heutige System ist zum Schutz einer proportionalen Stadtteilvertretung nicht hinreichend effektiv. Wie das Beispiel des Verfassungsrates zeigt, sind Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Wohnsitz im Wahlkreis Grossbasel-Ost deutlich übervertreten, solche mit Wohnsitz im Kleinbasel und Grossbasel-West untervertreten.
- ◆ Kleinere Wahlkreise begünstigen Quartierpolitikerinnen und Quartierpolitiker, die in einem Quartier stark verankert und bekannt sind, benachteiligen aber Kandidatinnen und Kandidaten, welche sich für übergeordnete Fragen engagieren.
- ◆ Die Einteilung des Grossbasels in zwei Wahlkreise ist zufällig und entspricht zumindest heute keiner gewachsenen Struktur mehr. Eine „natürliche“ Struktur hat in der Stadt einzig der Wahlkreis Kleinbasel.
- ◆ Grössere Wahlkreise führen zwar zu längeren Wahllisten. Damit wächst aber auch die Chance für die Wahlberechtigten, dass sie mehr Kandidierende kennen, welche sie zudem kumulieren und panaschieren können. Im übrigen kennen wir mit dem Wahlkreis Grossbasel-West bereits heute einen Wahlkreis, in dem 46 (bis vor kurzem sogar 47) Mitglieder des Grossen Rates zu wählen sind. Eine Überforderung der Wählerschaft hat sich daraus nicht ergeben. Selbst bei der Schaffung eines Einerwahlkreises in der Stadt würde die Zahl der zu wählenden Grossrätinnen und Grossräte nach einer Verkleinerung des Rates nicht wesentlich grösser sein.

Aus diesen Gründen ist die Kommissionsminderheit der Meinung, dass die Zahl der Wahlkreise gerade nach einer Verkleinerung des Grossen Rates reduziert werden sollte. Sie kann sich einen einzigen Wahlkreis in der Stadt oder aber zwei Wahlkreise vorstellen. Möchte man die Stadt in zwei Wahlkreise aufteilen, so würde sich die Trennung in Gross- und Kleinbasel aufdrängen. Die Kommissionsminderheit stellt der These 4 der Mehrheit deshalb folgende These gegenüber:

<b>These 4a (Antrag der Kommissionsminderheit)</b>
--

<b>Die Zahl der Wahlkreise in der Stadt Basel wird auf einen Wahlkreis oder zwei Wahlkreise reduziert. Die beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen bilden je einen Wahlkreis.</b>
---

<b>These 5</b>
----------------

<b>Die Ausgestaltung und Grösse der Wahlkreise soll im Gesetz geregelt werden.</b>
--

## 2.3 Die Unvereinbarkeit von Ämtern

### 2.3.1 Allgemeine Bemerkungen

Es wäre im Grundsatz falsch, von der Voraussetzung auszugehen, dass in einem Parlament keine Interessen vertreten werden dürfen. Es entspricht dem Wesen der Demokratie, dass im Parlament Interessen vertreten werden, nämlich - als oberste Pflicht - die des Kantons

und seiner Bevölkerung. Zu unterscheiden in diesem Zusammenhang ist zwischen einer berechtigten Interessenvertretung und einer persönlichen Interessenkollision bei heiklen Sachgeschäften. Die Grenzen zwischen der Unvereinbarkeit von Ämtern und den Ausstandsregeln für Mitglieder des Grossen Rates sind oft fliessend und schwer abzugrenzen. Hier ist die Integrität und das Verantwortungsgefühl jedes Parlamentmitgliedes gefordert, aber auch die Durchsetzungskraft und das politische Feingefühl des Ratspräsidiums bei der Anwendung von Ausstandsbestimmungen. Es muss an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass das vielschichtige Problem der Unvereinbarkeit von Ämtern über detaillierte und weitgehende Ausstandsregeln nicht gelöst werden kann. Einige Bundesgerichtsentscheide der letzten Zeit zeigen dies beispielhaft. (BGE 125 I 289, 123 I 97)

### 2.3.2 Die Erweiterung der Unvereinbarkeitsbestimmungen von Ämtern.

Bei den Unvereinbarkeitsbestimmungen unserer Verfassung geht es um die Frage wer in den Grossen Rat Einsitz nehmen darf, und welche Personen im Interesse der Gewaltentrennung oder zur Vermeidung von Interessenkonflikten vom Einsitz ausgeschlossen werden sollen.

§32 Abs. 2 der heute gültigen Kantonsverfassung regelt die Unvereinbarkeit der Ämter wie folgt:

*„In den Grossen Rat sind nicht wählbar die Staatsschreiber, die Departementssekretäre und deren Substitute, die Mitglieder sämtlicher Gerichte (einschliesslich Ersatzrichter und Mitglieder des gewerblichen Schiedsgerichtes), Staatsanwälte (einschliesslich Stellvertretende Staatsanwälte und Staatsanwaltssubstitute) und der Staatsanwaltschaft zugeteilte Kriminalkommissäre“*

Ihre Grundlagen findet die Thematik der Unvereinbarkeit von Ämtern im in der neuen Bundesverfassung verankerten Prinzip der Gewaltentrennung oder Gewaltenteilung. Im Kerngehalt soll diese Gewaltentrennung die Machtballung bei einzelnen Personen und die nichtfunktionale Ausübung von Macht verhindern.

Die Kommission liess sich in ihren Diskussionen um dieses Thema von dem Grundsatz leiten: **Wer an einer Entscheidung in einer Gewalt in massgebender Weise beteiligt ist, darf nicht an einer anderen Gewalt entscheidungsbefugt sein.**

Unbestritten war in der Kommission, dass Regierungsmitglieder nicht in den Grossen Rat Einsitz nehmen dürfen.

Da nach einer Mehrheit der Kommissionsmitglieder sich die heutige Regelung in Bezug auf die Richter und Richterinnen bewährt hat, wurde beschlossen, dass Mitglieder sämtlicher Gerichte, einschliesslich der Ersatzrichter und Mitglieder der Gewerblichen Schiedsgerichte nicht in den Grossen Rat gewählt werden können.

Umstrittener dagegen war die Unvereinbarkeit des Amtes eines Gerichtsschreibers mit dem Grossratsmandat. Hier beschloss die Kommission nach ausgiebiger Debatte mit knapper Mehrheit, dass Gerichtsschreiber, die beim heutigen Appellationsgericht, Verwaltungs- und Verfassungsgericht tätig sind, unter die Bestimmungen der Unvereinbarkeit von Ämtern fallen.

Nach ausführlicher Diskussion wurde stillschweigend beschlossen, dass Exekutivmitglieder der Gemeinden dem Grossen Rat angehören dürfen.

Einen weiten Raum in den Diskussionen nahm auch die Frage ein, inwieweit Staatsangestellte generell vom Einsitz in den Grossen Rat ausgeschlossen werden sollen, wie dies vereinzelt auch aus der Bevölkerung angeregt wird. Die Kommission war sich einig, dass eine solche Lösung über das Ziel hinausschiesst. Mit dieser Massnahme wären

generell alle Staatsangestellten von öffentlichen, politischen Ämtern ausgeschlossen. Dies würde einer massiven Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts gleichkommen.

Ganz anders stellt sich die Frage der Unvereinbarkeit von Ämtern allerdings bei Angehörigen der Kantonalen Verwaltung, die in leitender Funktion sind und mit ihrer Arbeit die Willensbildung der Exekutive beeinflussen können. Hier ist sich die Kommission mit grosser Mehrheit einig, dass solche Personen, im Interesse der Gewaltentrennung und der Verhinderung von Machtballung, nicht in den Grossen Rat gewählt werden dürfen. Die Kommission ist überzeugt davon, dass ein entsprechender Artikel in die neue Verfassung aufgenommen werden soll.

In diesem Zusammenhang wurde in der Kommission auch die Frage ausgiebig besprochen, ob Angehörige der Verwaltung als Ratsmitglieder in den Ausstand zu treten hätten, wenn im Rat eigene personalrechtliche Geschäfte zur Behandlung anstehen. Die Kommission war der Ansicht, dass es sich in diesem Falle um eine Vertretung von öffentlichem Interesse handelt und somit ein Ausstandsgrund nicht gegeben ist. Sie ist damit auch in der Linie von einschlägigen Bundesgerichtsentscheiden.

Die Kommission ist geschlossen der Meinung, dass Ausstandsgründe auf Gesetzesebene zu regeln sind und nicht in die Verfassung gehören.

Die Kommission Behörden beschliesst die nachstehende These:

#### **These 6**

**Es soll eine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, dass Angehörige der Kantonalen Verwaltung, die in leitender Funktion oder als persönliche Mitarbeiter von Regierungsmitgliedern regelmässig und massgeblich an der Willensbildung der Regierung teilnehmen, indem sie diese beraten oder deren Entscheide vorbereiten, nicht im Grossen Rat Einsitz nehmen können.**

## **2.4. Die Amtszeitbeschränkung**

§ 33 der gültigen Kantonsverfassung sagt aus, dass die Amtsdauer der Mitglieder des Grossen Rates auf 4 Jahre festgesetzt ist und regelt im gleichen Artikel auch die Amtszeitbeschränkung. Der Entwurf des Justizdepartementes zur neuen Verfassung hingegen regelt die Amtsperioden für den Grossen Rat, die Regierungsrätinnen und Regierungsräte, die Ombudsperson, Richterinnen und Richter und anderer Behördenmitglieder in den Grundsätzen in einem separaten Artikel (§ 62) und die Amtszeitbeschränkung der Mitglieder des Grossen Rates in einem besonderen Artikel (§ 71).

Einerseits hat sich eine Amtsdauer von 4 Jahren in der Vergangenheit bewährt. Sie lässt dem Parlament als Ganzes und dem einzelnen Parlamentsmitglied ausreichend Zeit um politische Programme durchzuführen und getroffene Beschlüsse auf ihre Auswirkungen und Resultate hin zu überschauen. Andererseits ist eine Amtsdauer von 4 Jahren geeignet persönlichen Ermüdungs- und Abnützungserscheinungen bei den Ratsmitgliedern entgegenzuwirken.

Während die gültige Kantonsverfassung im Art. 33 von 3 aufeinanderfolgenden Amtsperioden ausgeht, sieht der Entwurf zur neuen Verfassung eine Amtszeitbeschränkung für Mitglieder des Grossen Rates von 4 aufeinanderfolgenden Legislaturperioden vor. Der Kommission vorliegende Anregungen aus der Bevölkerung wünschen 5 Amtsperioden oder gar eine generelle Aufhebung der Amtszeitbeschränkung.

Die Kommission Behörden hat sich mit diesen Themen auseinandergesetzt und kommt mehrheitlich zum Schluss, dass die bisher gültige Amtszeitbeschränkung auf 3 Amtsperioden und die Nichtwiederwählbarkeit für die darauffolgende Legislaturperiode sich bewährt hat und deshalb auch in der neuen Verfassung so verankert werden soll.

Gegenüber einer Verlängerung der Amtsperioden oder gar einer Aufhebung der Amtszeitbeschränkung bietet die jetzige Lösung die Möglichkeit einer vermehrten Rotation. Sie gibt die Chance, allenfalls nach 12 Jahren Amtszeit aufzuhören und nach einer schöpferischen Pause von 4 Jahren noch einmal gestärkt in die Ratsarbeit einzusteigen. Bei einer Verlängerung der Amtszeit auf vier oder 5 Legislaturperioden, ist diese Möglichkeit kaum mehr gegeben.

Die Kommission beschliesst :

<b>These 7</b>
----------------

In der Verfassung soll verankert werden:
--

<b>Die Amtsdauer für Mitglieder des Grossen Rates ist beschränkt auf 3 Amtsperioden. Die Amtsperiode beträgt 4 Jahre.</b>
---

### **3. Antrag**

Die Kommission Behörden beantragt dem Verfassungsrat:

Es sei den im vorliegendem Bericht im Kapitel 2 aufgestellten und nachstehend aufgeführten Thesen 1 bis 7 zuzustimmen und durch die Kommission Behörden weiter zu konkretisieren.

#### **These 1 / Hauptthese**

**Der Grosse Rat soll verkleinert werden.**

#### **These 2**

**Der Grosse Rat soll aus 80-100 Mitgliedern bestehen.**

These 2 wäre nach Ablehnung der These 1 obsolet.

#### **These 3**

**Die Anzahl der Wahlkreise soll in der Verfassung festgelegt werden.**

#### **These 4**

**Es soll 3 städtische Wahlkreise und je einen Wahlkreis für die Gemeinden Riehen und Bettingen geben.**

#### **These 4a (Antrag einer Kommissionsminderheit als Gegenthese zu These 4)**

**Die Zahl der Wahlkreise in der Stadt Basel wird auf einen Wahlkreis oder zwei Wahlkreise reduziert. Die beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen bilden je einen Wahlkreis.**

#### **These 5**

**Die Ausgestaltung und Grösse der Wahlkreise soll im Gesetz geregelt werden.**

#### **These 6**

**Es soll eine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, dass Angehörige der Kantonalen Verwaltung, die in leitender Funktion oder als persönliche Mitarbeiter von Regierungsmitgliedern regelmässig und massgeblich an der Willensbildung der Regierung teilnehmen, indem sie diese beraten oder deren Entscheide vorbereiten, nicht im Grossen Rat Einsitz nehmen können.**

#### **These 7**

In der Verfassung soll verankert werden:

**Die Amtsdauer für Mitglieder des Grossen Rates ist beschränkt auf 3 Amtsperioden. Die Amtsperiode beträgt 4 Jahre.**

Die Kommission Behörden hat diesen Bericht am 24.9.01 einstimmig genehmigt und den Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Basel, den 28.9.01

**Verfassungsratskommission  
Behörden**  
Der Präsident

Klaus Wetzel