



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Ratsbüro

An den Grossen Rat

10.5334.01

Basel, 8. Dezember 2010

Beschluss des Ratsbüros
vom 6. Dezember 2010

Bericht des Ratsbüros

Zur Änderung der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO), Präzisierung der Bestimmungen zur Zweiten Lesung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
1.1 Bisherige Praxis	3
1.2 Grossratsdebatte zur Städteinitiative	4
2. Die Zweite Lesung im Wandel der Zeit	4
2.1 Totalrevision vom April 1938	4
2.2 Totalrevision vom 19. November 1975	5
2.3 Partialrevisionen vom 24. März 1988	5
2.4 Partialrevision vom 10. Januar 2001	5
3. Schlussfolgerungen	5
4. Praxis in anderen Kantonen	6
5. Vorschlag für künftiges Vorgehen bei Zweiten Lesungen	7
5.1 Erste Lesung	7
5.2 Zweite Vorberatung	7
5.3 Zweite Lesung	8
6. Antrag	8

1. Ausgangslage

Zweite Lesungen im Grossen Rat sind selten. Die Geschäftsordnung sieht nicht zwingend eine Zweite Lesung für gewisse Geschäfte wie z.B. Gesetzesvorlagen vor. Eine solche Bestimmung wurde mit der Revision der Geschäftsordnung von 1975 abgeschafft.

Das Ratsbüro hat sich aufgrund der Auseinandersetzungen rund um die Grossratsdebatte vom 9. Juni 2010 zur Städteinitiative entschlossen, den Ablauf einer Zweiten Lesung zu präzisieren und dem Rat zu beantragen, eine Ergänzung der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates zu beschliessen.

1.1 Bisherige Praxis

Eine Recherche über die letzten zehn Jahre ergab lediglich zwei Geschäfte, die in Zweiter Lesung beschlossen worden sind:

- Ratschlag Nr. 8955 EG ZGB (Geschäft 99.1819, Zweite Lesung vom 8.12.1999)
- Bericht Nr. 04.1309.04 Integrationsgesetz (Zweite Lesung vom 18.4.2007)

In den Ratsprotokollen und in den Dokumentationen (Berichte, Ratschläge) lässt sich für beide Geschäfte folgender Ablauf feststellen:

Nach der Ersten Lesung ging das Geschäft zurück an den Regierungsrat (EG ZGB) bzw. an die vorberatende Kommission (JSSK, Integrationsgesetz). Diese stellten dem Rat erneut Antrag mit einem zweiten Bericht. Basis für den zweiten Bericht und die Zweite Lesung bildete der Beschluss der Ersten Lesung.

Dazu schreibt der Regierungsrat in seinem Bericht Nr. 8955 vom 9. November 1999 zum EG ZGB:

(...) Der Grosser Rat hat anlässlich seiner Sitzung vom 20. Oktober 1999 den Ratschlag mit diversen Änderungen und Ergänzungen verabschiedet und gleichzeitig eine zweite Lesung des Gesetzes beschlossen. Dem Regierungsrat ist damit zunächst die Aufgabe zugefallen, den Gesetzestext gemäss den in der ersten Lesung beschlossenen Änderungen und Ergänzungen formell zu bereinigen. Zum Zweiten hat er sich materiell mit den vom Grossen Rat verabschiedeten Bestimmungen auseinander zu setzen.

(...) Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat den Antrag, den vorliegenden bereinigten Gesetzesentwurf in der Fassung des GRB vom 20. Oktober 1999 (1. Lesung) in zweiter Lesung mit den vom Regierungsrat hiermit vorgeschlagenen Änderungen zu verabschieden.

Die JSSK schreibt in ihrem Bericht Nr. 04.1309.04 vom 23. März 2007 zum Integrationsgesetz:

(..) Die JSSK hat in ihrer Sitzung vom 23. März 2007 die Fassung des Integrationsgesetzes, wie sie nach der Beratung im Parlament vorliegt, hinsichtlich der einzelnen, gefassten Beschlüsse auf gesetzestechnische Konformität überprüft.

(..) Ferner stellt die Kommission grundsätzlich fest, dass sowohl die vom Grossen Rat gefassten Beschlüsse wie auch die vorliegende Fassung des Integrationsgesetzes als Ganzes verfassungskonform sind und kein anderes Recht verletzen

1.2 Grossratsdebatte zur Städteinitiative

Am 9. Juni 2010 behandelte der Grosser Rat die Volksinitiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs (Städteinitiative). Die Vorlage der Kommission bestand aus einem Mehrheits- und einem Minderheitsantrag zur Formulierung eines Gegenvorschlags in der Form einer Änderung des Umweltschutzgesetzes. Nach einer Debatte mit zahlreichen Änderungsanträgen bestanden am Ende offensichtlich erhebliche Unsicherheiten über den Inhalt der gefassten Beschlüsse. Vor der Schlussabstimmung beantragte deshalb ein Ratsmitglied die Durchführung einer Zweiten Lesung. Der Grosser Rat folgte diesem Antrag.

Noch während der gleichen Sitzung gab das Ratsbüro bekannt, dass die Zweite Lesung in der darauffolgenden Sitzung (Bündelitagssitzung vom 23. Juni 2010) durchgeführt werden soll. Eine erneute Vorberatung in der zuständigen Kommission fand nicht statt. Als Vorlage für die Zweite Lesung wurde den Ratsmitgliedern ein Schreiben verteilt, in welchem der Ablauf der Beratung aufgeführt wurde sowie die zwei Grossratsbeschlüsse in der Fassung der beim Grundsatzentscheid obsiegenden Variante der Kommissionsmehrheit.

Nachträglich stellte sich heraus, dass dieses Vorgehen nicht der bisherigen Usanz entsprach.

Es sind vor allem zwei Fragen, die sich aufgrund der Debatte um die Städteinitiative ergeben haben:

1. Geht das Geschäft an eine vorberatende Instanz zurück und wenn ja an welche?
2. Wo setzt die Detailberatung für die Zweite Lesung an?

Das Ratsbüro hat anhand alter Protokolle und Berichte zunächst die Geschichte der Regelung zur Zweiten Lesung von Grossratsvorlagen aufgearbeitet und zudem Informationen über die entsprechenden Bestimmungen in anderen Kantonen eingeholt.

2. Die Zweite Lesung im Wandel der Zeit

2.1 Totalrevision vom April 1938

Mit den Berichten Nr. 3690 und 3697 (Bericht zur Zweiten Lesung) von 1938 wurde von der Grossratskommission eine Totalrevision der Geschäftsordnung aus dem Jahr 1908 beantragt.

Die Zweite Lesung wurde in § 66 geregelt. Im Bericht selbst wurde als ergänzende Information zu § 66 lediglich erwähnt, dass nicht nur sofort auf eine Zweite Lesung verzichtet werden kann sondern auch sofort eine Zweite Lesung beschlossen werden kann.

Der betreffende § 66 wurde vom Grossen Rat am 28. April 1938 wie folgt beschlossen:

§ 66. Zweite Beratung und Schlussabstimmung

Nach Durchführung der artikelweisen Beratung wird darüber beraten und abgestimmt, ob für einzelne Teile oder das Ganze eine Rückweisung oder Überweisung zur redaktionellen Durchsicht oder nochmaligen Erwägung, oder eine zweite Beratung in der gleichen oder einer folgenden Sitzung stattfinden soll. Wird eine zweite Beratung nicht beschlossen oder hat diese stattgefunden, so findet die Schlussabstimmung über Annahme oder Nichtannahme des Ganzen statt.

Bei Gesetzesvorlagen hat eine zweite Beratung jedenfalls stattzufinden und zwar erst in einer folgenden Sitzung, nachdem der Regierungsrat oder die zuständige Grossratskommission einen neuen sachbezüglichen Bericht erstattet hat, sofern nicht mit zwei Dritteln der Stimmen eine sofortige zweite Lesung beschlossen oder auf eine zweite Lesung verzichtet wird.

2.2 Totalrevision vom 19. November 1975

Aufgrund der Berichte Nr. 7147 und 7196 (Bericht zur Zweiten Lesung) wurde die Totalrevision der Geschäftsordnung von 1938 beschlossen. Mit dieser Revision wurde die GO zweiteilt in Gesetz und Ausführungsbestimmungen, die Verordnungscharakter haben. Die Zweite Lesung war in den Ausführungsbestimmungen §16 geregelt, der folgende Formulierung hatte:

§16. 2. Lesung, Schlussabstimmung

Der Grosse Rat kann eine zweite Lesung der zur Beratung stehenden Vorlage beschliessen. Nach ihrer Durchführung oder bei Verzicht auf eine solche erfolgt die Schlussabstimmung.

Als Erklärung dazu wird im Bericht erwähnt, dass eine Zweite Lesung künftig auch bei Gesetzen nur noch durchgeführt werden soll, wenn der Rat ausdrücklich so beschliesst.

2.3 Partialrevisionen vom 24. März 1988

Mit dem Bericht Nr. 8035 beantragte die Spezialkommission eine weitere Revision. Der §16 zur Zweiten Lesung erfuhr aber keine Änderung.

2.4 Partialrevision vom 10. Januar 2001

Mit dem Bericht 9043 wurde §16 präzisiert, so dass eine Zweite Leistung **auch nur für einzelne Teile** einer Vorlage möglich sein soll.

Die Begründung war, dass nach konstanter Praxis nicht die ganze Vorlage einer Zweiten Lesung bedarf, Anträge für einen sehr kleinen Teil einer Vorlage wurden jeweils ebenfalls zugelassen.

3. Schlussfolgerungen

Gemäss Interpretation von § 66 in der Fassung von 1938 hat **für Gesetzesänderungen auf jeden Fall eine Zweite Lesung stattgefunden**, sofern nicht mit einem Zweidrittelmehr darauf verzichtet wurde. Es ist der Bestimmung auch zu entnehmen, dass eine Zweite Lesung für Gesetzesvorlagen in einer folgenden Sitzung stattzufinden hatte, **nachdem der Regierungsrat oder eine Grossratskommission einen erneuten Bericht abgeliefert hatte**.

In der Fassung von 1975 wurde die Bestimmung zur Zweiten Lesung knapp und entsprechend der noch heute gültigen Version formuliert.

Die Grossratskommission schreibt in ihrem Bericht Nr. 7196 vom 16. Oktober 1975 ganz zu Beginn:

..... Die Abänderungen im Gesetz und in den Ausführungsbestimmungen, die in der GR Sitzung vom 23./24. April 1975 in 1. Lesung beschlossen wurden, sind nur zum Teil formuliert worden. Zum Teil ist unsere Kommission beauftragt worden, eine neue Formulierung im Sinne der Diskussion oder der prinzipiellen Beschlüsse auszuarbeiten.

Und weiter:

In ihrer Sitzung zur Vorbereitung der 2. Lesung hat die Kommission beschlossen, dem Plenum keine Anträge **auf materielle Änderungen** der Entscheide vom 23./24. April 1975 zu stellen. Sie hat sich also auf eine redaktionelle Überarbeitung beschränkt....

... Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, **den überarbeiteten Entwürfen** zum Gesetz und zu den Ausführungsbestimmungen zuzustimmen...

Die Gesetzesentwürfe wurden dem Grossen Rat also in der Fassung nach der 1. Lesung vorgelegt. Ebenso lässt sich daraus folgern, dass die Kommission in ihren Beratungen für eine Zweite Lesung **nochmals materielle Änderungen anbringen und dem Plenum beantragen kann**.

Daraus hat sich die Usanz entwickelt, wie sie in Kapitel 1.1 beschrieben wurde.

4. Praxis in anderen Kantonen

Die Kantone Aargau und Basel-Landschaft führen in den Gesetzesberatungen *zwingend* eine Zweite Lesung durch. Das Geschäft geht in beiden Kantonen zurück an eine vorberatende Instanz, welche den Beschluss auf formale, stilistische und redaktionelle Punkte prüft. Inhaltliche Änderungen können für die Zweite Lesung ebenfalls beantragt werden. Basis der Zweiten Lesung ist in beiden Kantonen das Resultat der Ersten Lesung. In den meisten Fällen wird den Ratsmitgliedern eine Tischvorlage aufgelegt mit dem Beschlussantrag. In beiden Kantonen ist die Diskussion frei und Änderungsanträge können aus der Mitte des Rates gestellt werden.

Im Kanton Zürich werden Gesetze immer einer Zweiten Lesung unterzogen, welche mindestens vier Wochen nach der ersten Lesung stattfindet. Der Kantonsrat beschliesst in zweiter Lesung aufgrund einer Vorlage einer Redaktionskommission, welche von der Geschäftsleitung des Kantonsrates (Ratsbüro) eingesetzt wird.

In vielen anderen Kantonen werden Zweite Lesungen durch Redaktionskommissionen vorbereitet (BE, BL, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SO TG, TI und ZG). In einigen anderen Kantonen ist dafür die Staatskanzlei oder der Parlamentsdienst verantwortlich (Quelle: www.kantonsparlamente.ch, Kapitel 7, Ziffer 7.2.2).

5. Vorschlag für künftiges Vorgehen bei Zweiten Lesungen

5.1 Erste Lesung

Eintretensdebatte

- Entscheid Eintreten / Rückweisung

Detailberatung

- Detailberatung des vorgelegten Beschlusseentwurfs

Wenn mehrere sich wesentlich unterscheidende Grossratsbeschlüsse beantragt sind, müssten streng genommen alle vorliegenden Varianten im Detail bereinigt werden und ein Entscheid, welcher der bereinigten Entwürfe in die Schlussabstimmung kommt, könnte erst **nach deren Bereinigung** gefällt werden. Das umgekehrte Vorgehen, nämlich ein vorangehender Grundsatzentscheid, welche der Varianten durchberaten werden soll, lässt sich aber aus verfahrensökonomischen Überlegungen und aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit rechtfertigen. Der Rat muss jedoch die Möglichkeit haben, sich für ein anderes Verfahren zu entscheiden.

- Entscheid für eine Zweite Lesung, allenfalls auch nur von Teilen der Vorlage (was jedoch explizit beschlossen werden muss) sowie Entscheid, an wen die Vorlage zur Antragstellung für die Zweite Lesung gehen soll, nämlich an die Erskommission, den Regierungsrat, eventuell eine andere Grossratskommission oder an das Ratsbüro. Eine Zuweisung an das Ratsbüro ist allenfalls dann denkbar, wenn der Rat mit einem Beschluss zu einer Zweiten Lesung ausdrücklich festlegen will, dass diese nur eine formelle Bereinigung umfassen soll.

5.2 Zweite Vorberatung

- Geschäft geht zurück an eine vorberatende Instanz (Grossratskommission, Regierungsrat, Ratsbüro)
- Die vorberatende Instanz bereinigt allfällige Unklarheiten, beurteilt die Umsetzbarkeit des in erster Lesung gefassten Beschlusses, bereinigt den Text des Beschlusses formal, grammatisch und stilistisch oder auch inhaltlich
- Der Bericht der vorberatenden Instanz zur Zweiten Lesung an den Grossen Rat erfolgt entweder:
 - **mündlich mit schriftlich vorliegendem Beschlusseentwurf.** Den Ratsmitgliedern wird der Beschluss nach der Ersten Lesung ohne grössere inhaltliche Änderungen vorgelegt.
 - **mit schriftlichem Bericht** inkl. Beschlusseentwurf aufgrund des Ergebnisses der Ersten Lesung. Der Beschlusseentwurf kann weitere inhaltliche und/oder redaktionelle Änderungen enthalten. Die Frist von drei Wochen für die Zustellung des Be-

richtes ist einzuhalten, sie kann aber vom Plenum mit einem Zweidrittelmehr aufgehoben werden (§ 20 Abs. 2 AB).

5.3 Zweite Lesung

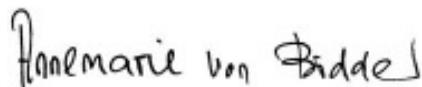
Detailberatung

- Detailberatung des neu vorgelegten Beschlussentwurfs. Bei Initiativen mit einem Gegenvorschlag kann durch die vorberatende Instanz oder aus der Mitte des Rates die erneute Detailberatung des GRB zum Gegenvorschlag sowie des GRB zur Initiative beantragt werden.
- Aus der Mitte des Rates können Änderungsanträge gestellt werden, **auch solche, die bereits in der ersten Detailberatung eingebracht wurden**. Die Detailberatung ist frei. Ein Rückkommensquorum nach § 28 Abs. 3 der Geschäftsordnung ist dazu nicht erforderlich, wie aus Sinn und Zweck einer Zweiten Lesung geschlossen werden muss.
- Nach Ende der Detailberatung erfolgt die Schlussabstimmung.

6. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, dem beigelegten Beschlussentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Ratsbüros



Annemarie von Bidder
Präsidentin

Beilage: Entwurf Grossratsbeschluss

Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB)

Änderung vom

Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Bericht Nr. 10.5334.01 des Ratsbüros, beschliesst:

I.

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 werden wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer § 22a eingefügt:

Verfahren zur Zweiten Lesung

§ 22a. Beschliesst der Grosser Rat eine Zweite Lesung, so beauftragt er eine vorberatende Instanz (eine seiner Kommissionen, das Ratsbüro oder den Regierungsrat) mit der Berichterstattung und der Antragstellung. Die vorberatende Instanz kann zu den in der ersten Lesung gefassten Beschlüssen inhaltliche und redaktionelle Änderungen beantragen. Die Antragstellung erfolgt schriftlich. Die Detailberatung ist frei.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie wird sofort wirksam.