



An den Grossen Rat

25.5397.02

PD/StK/P255397

Basel, 10. Dezember 2025

Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2025

Schriftliche Anfrage Barbara Heer betreffend die Zusammenarbeit des Grossen Rates, der Gerichte und der Regierung

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Barbara Heer dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Im Kanton Basel-Stadt kann der Grossen Rat über das Instrument der Interpellation und der schriftlichen Anfrage Fragen an die Regierung stellen, nicht aber an die Gerichte. Der Grossen Rat kann Anzüge zur Beantwortung an das Ratsbüro, eine parlamentarische Kommission oder der Regierung überweisen, nicht aber dem Gerichtsrat. Wenn der Gerichtsrat eine Gesetzesänderung wünscht, wird dies von der Regierung beim Grossen Rat beantragt, und nicht direkt vom Gerichtsrat. Dass eine der Gewalten in gewissen Anliegen nicht direkt gegenüber dem Grossen Rat auftritt, sondern der Regierungsrat als «Briefträgerin» für die Gerichte beim Grossen Rat auftritt, scheint nicht vollends schlüssig zu sein.

Gleichzeitig mit dieser schriftlichen Anfrage reicht Claudio Miozzari einen Anzug an das Ratsbüro ein zu einem Gerichtsanzug.

Die Unterzeichnende bittet deshalb die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Bei welchen Geschäften agiert heute die Regierung als «Briefträgerin» zwischen Gerichten und Parlament?
2. Welche historischen, rechtlichen oder praktischen Überlegungen haben zu diesen entsprechenden Regelungen geführt?
3. Welche demokratiepolitischen und praktischen Vor- und Nachteile hat die jetzige Situation mit teils direkter, teils indirekter Kommunikation zwischen Gerichten und Parlament?
4. Wie ist es in anderen Kantonen und beim Bund? Ich bitte um einen Vergleich mit ein paar anderen Kantonen sowie dem Bund und Einblicke in die Vor- und Nachteile ihrer jeweiligen Regelungen.
5. Gibt es seitens Regierungsrates und seitens Gerichtsrates mit Blick auf Zusammenarbeit der drei Gewalten Änderungswünsche bezüglich der parlamentarischen Vorstossinstrumente, den Verfahren bei Ratschlägen und bei weiteren Geschäften?

Barbara Heer»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) hält in § 69 Abs. 1 fest, dass sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung richtet und keine Behörde die staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausübt. Sowohl im Bund als auch in den Kantonen sind die drei grundsätzlich geteilten bzw. getrennten Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative dennoch bis zu einem gewissen Grad ineinander verschränkt. Der konkrete Grad der Verschränkung bzw. das gegenseitige Verhältnis und das Zusammenspiel der Gewalten ergibt sich im Einzelnen aus dem eidgenössischen bzw. aus dem jeweiligen kantonalen Staatsrecht, das die Zuständigkeitsordnung festlegt. Die Grundsätze der Zuständigkeitsordnung sind auf der Stufe der jeweiligen Verfassungen festgelegt. Eine Änderung der Zuständigkeitsordnung muss auf der richtigen Rechtsetzungsstufe erfolgen.

Im Kanton Basel-Stadt legt die Kantonsverfassung diesbezüglich in § 69 Abs. 2 folgendes fest: «Keine Behörde darf ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken». Somit muss im Kanton Basel-Stadt die Verschränkung der Kompetenzen zwischen den in der Verfassung genannten Behörden (Grosser Rat, Regierungsrat und richterliche Behörden) bereits in der Kantonsverfassung angelegt sein.

In den §§ 80 ff., 101 ff. und 112 ff. KV sind die Kompetenzen und das gegenseitige Verhältnis des Grossen Rates, des Regierungsrates und der richterlichen Behörden festgelegt. So ist – abgesehen von der Oberaufsicht des Grossen Rates (§ 90 KV) – beispielsweise vorgesehen, dass der Grosser Rat Aufträge an den Regierungsrat erteilen kann, ausdrücklich auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (§ 93 KV). Hingegen sind Aufträge des Grossen Rates an die Gerichtsbarkeit in der Kantonsverfassung nicht vorgesehen. Bei der Gesetzgebung, einer der Hauptaufgaben des Grossen Rates (§ 83 KV), hat auch der Regierungsrat in der Verfassung vorgesehene Aufgaben (§ 105 KV), hingegen kommt der Gerichtsbarkeit von Verfassung wegen keine Funktion in der Gesetzgebung zu (§§ 92, 105 KV).

In § 112 Abs. 2 KV ist festgelegt, dass die Justizverwaltung Sache der Gerichte ist. Grundsätzlich bedeutet das, dass die Gerichte nicht nur bezüglich der Rechtsprechung (§ 112 Abs. 1 KV), sondern auch in betrieblichen Belangen wie Finanzen, Personelles etc. selbstständig sind. «Mit der Einführung dieser Bestimmung wollte der Verfassungsgeber die Unabhängigkeit der Gerichte auch im Verwaltungsbereich stärken, ging aber davon aus, dass in der Praxis keine vollständige Parallelverwaltung der Gerichte aufgebaut werden sollte, sondern die Gerichte Dienstleistungen auch bei anderen Verwaltungen beanspruchen könnten»¹. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Autonomie im Bereich der Justizverwaltung wurde im Gerichtsorganisationsgesetz vom 3. Juni 2015 (GOG; SG 154.100) im Einzelnen im genannten Sinn umgesetzt. Die Gerichtsbarkeit hat unter anderem eigene strategische, finanzrechtliche, die Informatik betreffende und personalrechtliche Kompetenzen und kann im untergesetzlichen Bereich zu bestimmten Themen eigene Reglemente erlassen.

Die in der Schriftlichen Anfrage genannten Themen und die dort aufgeworfenen Fragen betreffen somit zu einem wesentlichen Teil Fragen der Grundordnung des basel-städtischen Staatswesens. Die Kantonsverfassung muss demnach als Ausgangspunkt für alle Fragen und Antworten im Bereich des Verhältnisses Grosser Rat, Regierungsrat und Gerichtsbarkeit dienen. Die genannten und weiteren Bestimmungen der Kantonsverfassung bedürften einer vertieften Analyse, vor allem zur Beantwortung der vorliegend im Raum stehenden Frage, ob und inwieweit die Kantonsverfassung geändert werden müsste, falls die Themen dieser Schriftlichen Anfrage im Rahmen eines parlamentarischen Auftrags aktuell würden (etwa durch den Anzug Claudio Miozzari und Konsorten an das Ratsbüro, 25.5387).

¹ Ratschlag zu einer Totalrevision des Gesetzes betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), 14.0147, Ziff. 3.2.3.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Bei welchen Geschäften agiert heute die Regierung als «Briefträgerin» zwischen Gerichten und Parlament?*

Der Begriff «Briefträgerin» erscheint insofern etwas missverständlich, als es bei der in der Schriftlichen Anfrage aufgeworfenen Thematik um die Einhaltung der geschilderten verfassungsmässigen Kompetenzordnung geht und nicht primär um definierte Verfahrensabläufe. Gleichzeitig geht es darum, bei der korrekten Aufgabenerfüllung im Rahmen des verfassungsmässigen Gefüges die Anliegen der betroffenen Behörden angemessen einzubeziehen.

Von der Fragestellung betroffen sind primär die Bereiche Finanzen und Gesetzgebung:

Als Ausdruck der gemäss § 112 Abs. 2 KV garantierten selbständigen Justizverwaltung der Gerichtsbarkeit erstellt der Gerichtsrat das Budget und die Rechnung für die Ausgaben der Gerichte seit Inkrafttreten des Gerichtsorganisationsgesetzes selbst und vertritt Budget und Rechnung auch direkt im Grossen Rat (§ 9 Abs. 2 Ziff. 1 GOG; § 27a Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO, SG 151.100]). Dabei werden das Budget und die Rechnung der Gerichte – wie im Übrigen auch das Budget und die Rechnung des Parlaments und seiner Behörden – jeweils in den gemeinsamen Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat unverändert integriert, wobei die Verabschiedung des Budgets und der Staatsrechnung zuhanden des Grossen Rates gemäss § 107 KV Aufgabe des Regierungsrates ist. Da es sich um das Budget und die Rechnung des ganzen Kantons handelt, fliessen Budget und Rechnung aller drei Gewalten in einem Bericht des Regierungsrates zusammen. Insofern legt der Gerichtsrat Budget und Rechnung nicht direkt dem Grossen Rat vor, sondern über den Regierungsrat.

Im Gesetzgebungsprozess wirkt der Regierungsrat bei der Vorbereitung und bei der Beschlussfassung des Grossen Rates von Verfassung wegen mit (§ 105 Abs. 1 KV). Dabei werden die Gerichte bei Gesetzgebungsprojekten, die sie und die ihnen angeschlossenen Ämter betreffen (z. B. Verfahrensgesetze, Gerichtsorganisationsgesetz, kantonale Einführungsgesetze von Bundesgesetzen, Gesetz über die Gerichtsgebühren, Personalgesetz), im verwaltungsinternen und regierungsrätlichen Verfahren miteinbezogen. Die Haltung der Gerichtsbarkeit wird dabei im Ratschlag des Regierungsrates an den Grossen Rat dargestellt. Die Rolle des Regierungsrats im Gesetzgebungsprozess kann wie bereits erwähnt schon deshalb nicht als Briefträgerfunktion verstanden werden, da die Gesetzgebungsvorbereitung eine verfassungsmässige Aufgabe des Regierungsrates darstellt. Insbesondere bestehen im Gesetzgebungsprozess zahlreiche, hier nicht abschliessend aufzuführende, gesetzliche Vorgaben, – etwa bezüglich der Wirtschaftlichkeit, der Regulierungsfolgen, der redaktionellen Richtlinien der Gesetzessammlung – die von der Verwaltung zu überprüfen sind.

Ähnlich verhält es sich im Übrigen bei Vernehmlassungsverfahren des Bundes, für deren Bearbeitung der Regierungsrat aufgrund seiner Kompetenz zur Vertretung des Kantons nach Aussen zuständig ist (§§ 91 und 104 KV). Auch hier werden Haltungen der Gerichtsbarkeit zu Gerichtsthemen durch den Regierungsrat an den Bund übermittelt und das ganze dazugehörende Verfahren vom Regierungsrat durchgeführt.

2. *Welche historischen, rechtlichen oder praktischen Überlegungen haben zu diesen entsprechenden Regelungen geführt?*

Diese Frage zielt auf die Entstehungsgeschichte der «entsprechenden Regelungen» ab, wobei es hier – wie einleitend dargelegt – um grundsätzliche Fragen des kantonalen Staatsrechts bzw. um die kantonale Gewaltenteilung und Zuständigkeitsordnung, die in der Verfassung angelegt ist, geht. Allfällige Regelungen zum Geschäftsverkehr resp. die heute bestehenden Verfahrensabläufe zwischen den Gewalten leiten sich aus diesen Grundbestimmungen ab. Im Rahmen der Totalrevision der Kantonverfassung (Inkrafttreten im Jahre 2005) wurden diese Fragen vom Regierungsrat,

vom Verfassungsrat, von Expertinnen und Experten und dem Parlament bearbeitet. Die einschlägigen Quellen befinden sich unter anderem in den umfangreichen Materialien der Verfassungsrevision, die im Rahmen einer Schriftlichen Anfrage nicht umfassend ausgewertet und hier dargelegt werden können.

3. *Welche demokratiepolitischen und praktischen Vor- und Nachteile hat die jetzige Situation mit teils direkter, teils indirekter Kommunikation zwischen Gerichten und Parlament?*

Die Ausgestaltung der in § 112 Abs. 2 KV garantierten selbständigen Justizverwaltung hat es mit sich gebracht, dass in Belangen, die sich auf die betrieblichen Grundlagen für eine unabhängige Justiz beziehen, der für die Wahrnehmung und Vertretung dieser Belange geschaffene Gerichtsrat direkt mit dem Grossen Rat verkehren kann. Zuvor hatte der Grosse Rat deutlich weniger Kontakt mit der Gerichtsbarkeit. Es wurde aber vom Gesetzgeber in rechtlicher Hinsicht als Ausfluss der verfassungsmässigen selbständigen Justizverwaltung eingestuft, dass der Gerichtsrat seine betrieblichen Anliegen direkt vertreten kann. Hierbei geht es um die bereits unter Frage 1 erwähnten Finanzen, aber auch um das Geschäft der Zuwahl von zeitlich beschränkten Gerichtspräsidenten nach § 29 GOG oder die Aufstockung der Richterposten.

Eine andere, aktivere und direktere Rolle der Gerichtsbarkeit (im Sinne von Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, Antragstellung beim Parlament) im teilweise stark politisch geprägten und mit teils komplexen und langen Abläufen verbundenen Gesetzgebungsprozess (siehe auch oben bei Fragen 1) würde nicht zuletzt aus der Sicht der Gewaltenteilung die Frage aufwerfen, inwieweit sich die Gerichtsbarkeit dann noch ihrer Kernaufgabe, der Rechtsprechung, widmen könnte und inwieweit deren Unabhängigkeit gewährleistet werden könnte. Auch in diesem Bereich, bei dem der Regierungsrat und die Verwaltung die Anliegen der Gerichte dem Grossen Rat mittels regierungsrätschem Ratschlag indirekt übermitteln, gibt es gemäss § 27a GO und § 46 AB GO die Möglichkeit der direkten Vertretung der Anliegen der Gerichte in den Kommissionsberatungen und in den Sitzungen des Grossen Rates.

Für die vertiefte Benennung der demokratiepolitischen und praktischen Vor- und Nachteile der vom Verfassungs- und Gesetzgeber geschaffenen aktuellen Situation bedürfte es zunächst einer sorgfältigen Auslegeordnung und Evaluation, welche im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage nicht geleistet werden kann.

Ganz generell ist anzumerken, dass die bestehende Situation von direktem oder indirektem Geschäftsverkehr zwischen Parlament und Gerichtsbarkeit dem System der Gewaltenteilung geschuldet ist und daher nur innerhalb eines gewissen Rahmens verändert, aber nicht bezüglich aller Geschäfte gleichgeschaltet werden kann.

4. *Wie ist es in anderen Kantonen und beim Bund? Ich bitte um einen Vergleich mit ein paar anderen Kantonen sowie dem Bund und Einblicke in die Vor- und Nachteile ihrer jeweiligen Regelungen.*

Ein solcher Vergleich bedarf einer sorgfältigen Analyse der Rechtsgrundlagen (sowohl auf Verfassungs-, Gesetzes- wie auch Verordnungsstufe) und anderen besonderen – wohl auch historisch bedingten – Gegebenheiten des jeweiligen Gemeinwesens, um ein korrektes und vollständiges Bild wiederzugeben. Eine solch aufwändige Recherchearbeit sprengt den Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage.

5. *Gibt es seitens Regierungsrates und seitens Gerichtsrates mit Blick auf Zusammenarbeit der drei Gewalten Änderungswünsche bezüglich der parlamentarischen Vorstossinstrumente, den Verfahren bei Ratschlägen und bei weiteren Geschäften?*

Die Beantwortung dieser Frage würde eine vertiefte Analyse und Evaluation der aktuellen rechtlichen wie auch praktischen Gegebenheiten und den Einbezug aller drei Gewalten erfordern, wie

dies im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung zuletzt geschehen ist. Dies kann im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage nicht erfolgen. Eine lediglich punktuelle Nennung von Änderungswünschen ohne vorherige Grundlagenarbeit würde der Komplexität der Thematik nicht gerecht werden und möglicherweise zu kurz greifen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin