

Geschichtliche Entwicklung des Parlaments des Kantons Basel-Stadt

Vom mittelalterlichen Gremium auf Abruf und "Ratsherren-Regiment" zur obersten Behörde

Der erste urkundlich erwähnte städtische Rat (später Kleiner Rat genannt) datiert auf 1185/90. In ihm sassen der Bürgermeister, Adelige, vornehme Familien (die "Burger") und Vertreter der Zünfte, insgesamt 28 Räte. Der eigentliche Stadtherr war allerdings noch lange Zeit der Bischof von Basel auf dem Münsterhügel. Erst 1521 wurde die Stadt ihr eigener Herr.

Um 1380 geschaffen, ab 1691 oberste Behörde

Der Grosse Rat wurde um 1380 geschaffen und zählte vorerst an die 200 Mitglieder, vor allem aus den Zünften. Aus Platznot musste er in den Sälen des Augustiner- und Barfüsserklosters tagen. Der Grosse Rat wurde einzig bei Bedarf vom Kleinen Rat zur Sitzung einberufen (ganze fünfzehn Mal im 17. Jahrhundert!) und diente bloss dazu, besonders wichtige Vorlagen zu billigen. 1691 revoltierten die Zünfte gegen die herrschenden Verhältnisse, wodurch der Grosse Rat anstelle des Kleinen zur obersten Behörde wurde. Er hatte nun 218 Mitglieder, tagte regelmässig (aber immer zusammen mit dem 64-köpfigen Kleinen Rat) und besetzte erstmals die wichtigsten Ämter und Kommissionen. Ratsmitglied konnte aber weiterhin nur werden, wer einer Zunft oder Ehrengesellschaft oder einem Gericht angehörte. Während der "Helvetischen Republik" (1798-1803) trat in Basel eine kurzlebige "Nationalversammlung" an die Stelle des Grossen Rats und anderer Staatsorgane¹.

Kantonstrennung / eigenes Stadtparlament

Die Zeit von 1803 bis 1875 ist gekennzeichnet durch sechs verschiedene Verfassungen, die Kantonstrennung von 1833 und ein duales System von Kantons- und Stadtbehörden: Es gab also einen Grossen Rat für kantonale und einen Grossen Stadtrat für städtische Aufgaben. Die Gewaltentrennung war immer noch unvollständig, denn die Kleinräte und Bürgermeister als Exekutive waren zugleich Mitglieder des gesetzgebenden Grossen Rats; man nannte diese Ordnung das "Ratsherren-Regiment". Ein wichtiges Kennzeichen des Grossen Rats war die Tatsache, dass er nur von Basler Bürgern gewählt wurde, die zudem einem Einkommenszensus (bestimmtes Vermögen als Voraussetzung des Wahlrechts) unterlagen; das "Parlament" war deswegen

¹ Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Helvetische_Republik [04.03.2024]

von einer stark miteinander versippten Oberschicht geprägt, in der Fabrikanten und Kaufleute den Ton angaben. Die Ratssitzungen wurden 1833 öffentlich.

Volkswahl, Volksrechte und Gewaltentrennung

Den tiefsten Einschnitt in der Geschichte des Stadtkantons und seiner politischen Organe stellt die Verfassungsänderung von 1875 dar. Das damals festgelegte System ist auch heute noch weitgehend gültig.

Die Bundesverfassungsrevision von 1874 zwang den Kanton, den Zugang zur politischen Mitbestimmung zu öffnen: Das Wahlvolk bestand nun aus der Gesamtheit der im Kanton wohnhaften Schweizer Bürger. Weiter wurden 1875 das Referendum und die Volksinitiative eingeführt. Die Stadt verschwand als eigenständige politische Grösse, da die meisten städtischen Aufgaben von den Kantonsbehörden übernommen wurden. An die Stelle des Kleinen Rats und des Bürgermeisters trat der Regierungsrat, so dass der Grosse Rat zur reinen Legislative wurde und seither auch ist. Der Grosse Rat wurde auf die bis 2009 gültige Mitgliederzahl von 130 festgelegt.

Ab 1890 wurde der Regierungsrat nicht mehr vom Grossen Rat gewählt, sondern vom Volk.

Proporz, Wahlkreise, Frauenstimmrecht

Grosse Bedeutung für die Zusammensetzung des Grossen Rates haben die Einführung des Proporz-Wahlsystems (1905), die Neueinteilung der Stadt Basel in drei etwa gleich grosse Wahlkreise anstelle der historischen Quartiere (1913) und die Einführung der Amtszeitbeschränkung (1966) sowie des Stimm- und Wahlrechts für Frauen (1966). 1968 konnten dann 14 Frauen in den Rat einziehen; 1972 waren es bereits 21. Erstmals weiblich präsiert wurde das Parlament 1975 mit Gertrud Spiess (CVP). Sie wurde später auch erste Basler Nationalrätin.

Verkleinerung

Am 30. Oktober 2005 hat das Stimmvolk eine Totalrevision der Basler Kantonsverfassung gutgeheissen, die von einem 60-köpfigen Verfassungsrat in sechsjähriger Arbeit ausgearbeitet worden war. Die neue Verfassung ist am 13. Juli 2006 in Kraft getreten. Eine der wichtigsten Neuerungen war die Verkleinerung des Grossen Rates auf 100 Mitglieder. Sie gilt seit 2009.

Text: André Salvisberg / Eva Gschwind

Zur Einstimmung auf das Thema

In einem kürzlich erschienenen Kompendium zum Verfassungsrecht der Schweiz² hat Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrates, die historische Entwicklung des staatspolitischen Einflusses der Kantonsparlamente treffend wie folgt dargestellt:

"Parlamentssuprematie einst, Nebenrolle der Kantonsparlamente heute?"

Der moderne Parlamentarismus in den Kantonen entstand zur Zeit der Helvetik und der Regeneration anfangs des 19. Jahrhunderts. Er war eine Mischung aus französischen parlamentarischen Instrumenten und Organisationsformen sowie englischem Parlamentsverfahren.

Die kantonalen Parlamente waren in jener Zeit ein wichtiges Instrument der liberalen Revolution, um die Kantone und damit die gesamte Schweiz zu demokratisieren. Sie nahmen im Sinne einer Parlamentssuprematie eine starke, zentrale Stellung in den Kantonsverfassungen ein, woraus eine Überordnung der Parlamente über die anderen Gewalten resultierte. Die Grundstrukturen der Kantone in der alten Eidgenossenschaft - mit ihren genossenschaftlichen ländlichen Demokratien, oder mit ihren republikanisch-aristokratischen oder zünftischen Staatsformen - boten einen fruchtbaren Boden für die liberale Entfaltung, insbesondere für den modernen Parlamentarismus und die Rezeption der individuellen und politischen Freiheiten."

Und weiter:

"Die demokratische Bewegung Mitte des 19. Jahrhunderts führte in den Kantonen zu einem grundsätzlichen Machtverlust der kantonalen Parlamente zugunsten von Regierung und Volk. Die Volkswahl bescherte den Regierungen eine starke Unabhängigkeit gegenüber den Parlamenten, deren Gestaltungsmöglichkeiten durch die verschiedenen obligatorischen Referenden - Gesetzes-, Finanz-, und Verwaltungsreferenden - eingeschränkt wurden.

Auf kantonomer Ebene wurde die Stellung der Parlamente mit Verfassungsreformen zwar modernisiert, mit Verwaltungsreformen und Instrumenten aus den sogenannten modernen Staatsorganisationstheorien - wie «New Public Management» und «Public Corporate Government» - aber wieder geschwächt. Zudem erhielt der kantonale «Regierungskonferenz-Föderalismus» mit dem neuen schweizerischen Finanzausgleich in Art. 48 BV eine bundesstaatliche Legitimation. Damit wurde verfassungsrechtlich eine Praxis der Kantone legitimiert, welche die Wahrnehmung kantonomer Aufgaben über Konferenzen fördert und damit den kantonalen demokratischen Gesetzgebungsprozess schwächt. Dieser «kooperative Föderalismus» führt in den Worten von Silvano Moeckli³ zu einer «Gouvernokratie» in den Kantonen, was die Schwäche der kantonalen Parlamente prägnant ausdrückt. Heute ist die Stellung der kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament relativ schwach, ihre politische Führungsstärke eher begrenzt."

² Parlamente in den Kantonen und Gemeinden, in: Diggelmann, Verfassungsrecht der Schweiz [2020], S. 1808

³ Silvano Moeckli ist Politikwissenschaftler und internationaler Demokratie- und Wahlexperte. Er ist emeritierter Titularprofessor der Universität St. Gallen für Politikwissenschaft. 2005/2006 war er Präsident des Kantonsrates St. Gallen.

Diese Entwicklung ist auch im Kanton Basel-Stadt zu beobachten und sie zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Verfahrensnormen des Kantonsparlamentes. Erinnert sei dabei an die engagierten Debatten zur Frage der Gewaltenteilung im Grossen Rat anlässlich der Einführung der Motion als wirksames Instrument zur Steuerung von staatlichen Aktivitäten⁴ und später zum Ausbau der Motion auf die Forderung nach Massnahmen⁵, aber auch an die Abtretung der Kontrolle und den Einfluss auf die halbstaatlichen Institutionen (Kantonalbank, Verkehrsbetriebe und weitere)⁶ und schliesslich an die umstrittene Ablösung des jährlich im Plenum behandelten Politikplans durch einen wenig aussagekräftigen "Legislaturplan".⁷

Es liegt generell in der Hand der Parlamente als gesetzgebende Behörden, die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Exekutiv-Dominanz im Interesse einer lebendigen Demokratie nicht überborden zu lassen. Die Parlamente beim Bund, in den Kantonen und den Gemeinden sollten ein waches Auge darauf haben, dass die - an sich lobenswerten - Bestrebungen der Exekutive, die Staatsleitung möglichst effizient und schlank zu gestalten, nicht zulasten der bewährten Gewaltenteilung und der demokratischen Errungenschaften gehen.

Emanzipierte Parlamente waren noch nie hilfreich beim Regieren und sie dürfen es auch nicht sein. Emanzipierte Parlamente haben vielmehr die Anträge der Exekutive auf Reformen in der Staatsleitung kritisch zu hinterfragen und sich im Zweifelsfall auf die Seite der Teilung der Gewalten zu stellen. Das ist manchmal unbequem und unpopulär und braucht Mut.

Ähnliches gilt für die von der öffentlichen Meinung immer wieder einmal gerügte Ineffizienz des Parlamentes: Effizienz und Speditivität können nicht die obersten Maximen der Parlamentsarbeit sein. Vielmehr muss ein Parlament in der Lage sein, nach Abwägung aller Interessen und Anhörung aller Beteiligten Lösungen für eine effiziente und speditive Tätigkeit der Verwaltung und der Exekutive zu finden. Auch hier besteht ein Konfliktpotenzial, welches dem Harmoniebedürfnis zuwiderlaufen kann.

Die Geschichte der Verfahrensnormen eines Parlamentes ist auch eine Geschichte der Bestrebungen, die systembedingte Schieflage im Gleichgewicht der Staatsgewalten zu korrigieren oder mindestens zu kompensieren.

⁴ Zweiter Zwischenbericht 8281 vom 26.06.1991 betreffend Einführung der Motion (S. 9) sowie Ratsprotokoll vom 19.09.1991.

⁵ Bericht 15.5240.01 des Ratsbüros, Ratsprotokoll vom 09.09.2015

⁶ vgl. Ausführungen zu § 85 GO, Ratsexterne Gremien

⁷ vgl. Ausführungen zu § 35 GO, Strategische Planung

Übersicht über die Entwicklung der parl. Verfahrensnormen in Basel-Stadt

Bereits vor der heute noch in weiten Teilen geltenden Organisation des Kantons durch die Verfassung von 1875 hatte sich der Grosse Rat für die Erfüllung seiner Aufgaben Regeln gegeben, welche die Bestimmungen der Verfassung präzisierten. Nach dem zentralstaatlichen Intermezzo der Helvetischen Republik ohne kantonale Verfassung und eigenständige Behörden wurde in der Mediationsakte der Grosse Rat (des Kantons Basel) erneut eingerichtet und dieser gab sich gleich zu Beginn seiner Tätigkeit 1803 ein Reglement. Weitere Reglemente datieren von 1822, 1831, 1833 (nun Kanton Basel-Stadtteil⁸) und 1850 (Anpassungen an die Bundesverfassung und die KV[1847]).⁹

Für die Geschichte der Kompetenzen des Grossen und des Kleinen Rates vor der Helvetik sei auf die kompakte Darstellung von ALFRED MÜLLER aus dem Jahr 1954 verwiesen.¹⁰ Eine weitere selbständige Geschichte der neueren Basler Behörden- und Verwaltungsorganisation ist derzeit (noch) nicht verfügbar.

Das letzte noch unter der alten Staatsorganisation erlassene Grossratsreglement datiert von 1865. Es wurde 1876 zunächst rein formell der Kantonsverfassung von 1875 angepasst (Bezeichnungen Kleiner Rat / Regierungsrat) und ein Jahr später (1877) einer Totalrevision unterzogen.

1891 folgte wiederum eine Totalrevision (Anpassungen an die Verfassung von 1889) und 1908 ersetzte der Grosse Rat das Reglement durch ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates. Weitere Totalrevisionen dieses Gesetzes folgten 1938 und 1975 (nachdem 1973 eine Teilrevision an der Urne Schiffbruch erlitten hatte). Das Gesetz von 1975 ergänzte der Grosse Rat zudem mit einer Verordnung (Ausführungsbestimmungen). Beide Erlasse wurden 1988 und - im Nachgang zur jüngsten Verfassungsrevision - letztmals im Jahr 2006 einer Totalrevision unterzogen.

Die Grossratsreglemente von 1865, 1877 und 1891, die GO von 1908, 1938, 1975 und 1988 sowie wichtige Ratschläge und Kommissionsberichte zu Teilrevisionen sind online abrufbar unter publikationen.sgp-ssp.net/bs

Die Inhalte dieser Totalrevisionen und der wichtigsten dazwischen liegenden Anpassungen werden nachstehend in chronologischer Folge dargestellt.

⁸ Der Begriff "Basel-Stadt" wurde erst in der Kantonsverfassung von 1847 festgeschrieben und in die Bundesverfassung 1848 mit "Basel (Stadt und Land)" aufgenommen.

⁹ Quellen: Reglemente vom 01.06.1803 (Chronol. Gesetzessammlung CG 1, S. 66 ff.), 03.04.1822 (CG 5, S. 193 ff.), 04.08.1831 (CG 7, S. 223 ff.), 09.10.1834 (CG 8, S. 315 ff.), 17.06.1850 (CG 12, S. 387 ff.)

¹⁰ [MÜLLER]: Die Ratsverfassung der Stadt Basel von 1521 bis 1798, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, Band 53 (1954)

Zeittafel zur den wichtigsten Entwicklungsschritten der Geschäftsordnung

Revisionen GO	Zeitachse	Wichtige neue Entwicklungen
TR 20.11.1865	1860	Letztes Reglement im Ratsherren-Regiment
20.03.1871	1870	Budget-Commission
TR 19.03.1877	1880	Anpassungen an KV 1875
TR 23.11.1891	1890	Anpassungen an KV 1889 (u.a. Volkswahl RR)
TR 26.03.1908	1900	
	1910	Gesetz GO, Effizienzmassnahmen, gedruckte Protokolle
	1920	
15.01.1931	1930	Massnahmen zur Handhabung der Ordnung im Saal
TR 28.04.1938	1940	Fraktionen (min. 3 Mitglieder)
28.06.1948		Fristen für die Beantwortung von Anfragen
	1950	
ab 1956	1960	vierjährige Amtsdauer (vorher dreijährig)
28.03.1968		Amtszeitbeschränkung, Frauen im Grossen Rat
07.06.1973	1970	Fraktionsentschädigungen (im Referendum abgelehnt)
TR 19.11.1975		Aufteilung des Erlasses in GO und AB
	1980	
TR 24.03.1988	1990	"schwache" Totalrevision mit vielen kleinen Massnahmen
19.09.1991		Einführung der Motion
08.11.2000	2000	Schaffung von Sachkommissionen ab 2001
19.03.2003		Einführung Parlamentsdienst ab 2004
TR 28.06.2006		Anpassungen an KV 2005
01.02.2009	2010	Verkleinerung des Rates auf 100 Mitglieder
09.09.2015		Erweiterung der Wirkung der Motion (mit Änderung KV)
09.02.2023	2020	Begriff Sessionen, Abstimmungen in Abwesenheit