



Dr. David Jenny
Grossratspräsident

Es gilt das gesprochene Wort

Antrittsrede als Präsident des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

3. Februar 2021

Sehr geehrte Ratskolleginnen und -kollegen

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsrätinnen und Regierungsräte

Sehr geehrter Herr Vorsitzender des Gerichtsrates

Sehr geehrte Mitarbeitende des Parlamentsdienstes

Sehr geehrte Medienvertreterinnen und Medienvertreter

Sehr geehrte Gäste an den Bildschirmen

Die Schwierigkeiten, diese Rede zu halten, beginnen mit der Anrede. Ich habe in den Materialien, sprich in den Antrittsreden meiner acht Vorgängerinnen und Vorgänger im Amte, die ich miterleben durfte, nachgeforscht. Als erster Präsident einer Legislatur kann ich noch keinen Statthalter oder keine Statthalterin begrüssen. Conradin Cramer hat "sec" seine Rede mit "Herr Regierungspräsident" begonnen. Christian Egeler hat den Mitgliedern der Regierung seine Wertschätzung bekundet, die Ratskolleginnen und Ratskollegen hat er sehr geehrt. Elisabeth Ackermann hat sich dazu entschieden, zuerst die Mitglieder des Grossen Rates anzusprechen, der Regierungsrat wurde auf den zweiten Platz verbannt. Heiner Vischer richtete sich als Erster spezifisch auch an Mitarbeitende, die Medien und die Gäste an den Bildschirmen. Als Novum darf ich heute den Vorsitzenden des Gerichtsrates begrüssen. Dass keine Gäste im Saal respektive auf der Tribüne willkommen zu heissen sind, ist hoffentlich ein einmaliges Vorkommnis.

Wir sind gemäss § 80 unserer Verfassung "die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons". Wer diese Verfassungsbestimmung liest, mag den Eindruck bekommen, wir im Grossen Rat würden die Gesetzgebungsarbeit autonom von A bis Z erledigen, und dies erst noch "munter"¹ und oft in der Absicht, "Zeichen zu setzen"². Dass Autonomie ein Trugbild

¹ Antrittsrede CONRADIN CRAMER vom 6. Februar 2013, S. 1.

² Antrittsrede CHRISTIAN EGELER vom 12. Februar 2014, S. 1.

ist, wissen wir. Zur Art und Weise, wie wir tatsächlich unsere gesetzgebende Funktion wahrnehmen, will ich mit Ihnen einige Überlegungen anstellen.

Gesetzgebung ohne wesentliche Beteiligung der Exekutive ist eine rare Ausnahme. Es ist möglich, mittels Überweisung eines Anzuges an eine Kommission ein Rechtsetzungsprojekt zu lancieren, dieses ohne Beteiligung der Regierung auszuarbeiten und im Plenum zu verabschieden. Ausserhalb der Änderungen am Parlamentsrecht selbst ist ein solches Vorgehen aussergewöhnlich.

Gesetzgebung wird initiiert durch das Volk mittels Initiativen, durch den Grossen Rat durch Überweisung von Vorstössen und durch Regierung und Verwaltung aus eigenem Antriebe oder als Reaktion auf bundesrechtliche Vorgaben. Mischformen sind häufig. Bis ein Ratschlag mit einem Gesetzesentwurf Einzug in unser Geschäftsverzeichnis hält, haben Regierung und Verwaltung viel Zeit und Ressourcen in das Vorverfahren investiert, haben Expertinnen und Experten beigezogen und Vernehmlassungen durchgeführt und sind zum Schluss gelangt, was sie natürlich nie zugestehen, ihr Vorschlag stelle nun das Ei des Kolumbus dar und könne vom Grossen Rat nur noch verschlimmbessert werden.

Wenn jede und jeder von uns nach erfolgter Schlussabstimmung das Ergebnis eines Gesetzgebungsverfahrens im Stillen oder öffentlich bewertet, so ist der Massstab primär die Übereinstimmung des Gesetzes mit den eigenen politischen Überzeugungen. Dies ist legitim. Das Parlament trägt aber auch Verantwortung dafür, dass ein Gesetz in sich möglichst widerspruchsfrei ist, mit höherrangigem Recht nicht kollidiert, mit gleichrangigem Recht harmoniert und so gut und verständlich formuliert ist, wie es ein Gesetz nur kann. Kurz: Wir sollen das, was uns der Regierungsrat vorlegt, auch unter diesen Aspekten prüfen. So können wir ein klein wenig dazu beitragen, dass unsere Entscheidungen Legitimation auch durch Rationalität gewinnen³. Dass wir gelegentlich den Mut haben sollten, nicht zu regulieren, will ich heute nicht thematisieren.

In neun Thesen will ich Ihnen, durchaus subjektiv und durchwegs apodiktisch, darlegen, wie wir qualitativen Aspekten im Gesetzgebungsverfahren gerecht werden können:

Parlamentarische Gesetzgebungsarbeit ist Kommissionsarbeit:

Ein Beispiel: Die JSSK hat das totalrevidierte Gerichtsorganisationsgesetz in 22 Sitzungen beraten, die Debatte im Plenum dauerte etwa zwei Stunden, also so lange wie eine Kommissionssitzung.

³ Siehe GEORG MÜLLER, Rationalität in demokratischen Entscheidungsprozessen, ZBl 2020, S. 637 f.

Das zuständige Regierungsmitglied darf und soll in der Kommissionsberatung mitwirken:

Ich bin Verfechter der Ansicht, dass Regierung und Verwaltung im Kommissionszimmer Platz haben sollen. Die Kommission kann nur mit Einbezug der Exekutive gut arbeiten. Ihre Sachkunde ist unverzichtbar. Sie ist davon zu überzeugen, Anträge der Kommission zu unterstützen. Ich erlaube mir nun einen Verstoss gegen die Gewaltenteilung, indem ich das zuständige Regierungsmitglied auffordere, wenn immer möglich selbst aktiv in den Kommissionsberatungen präsent zu sein. Zu Beginn der Kommissionsarbeit kurz ein Statement abzugeben und sich dann in den weiteren Sitzungen durch die Verwaltung vertreten zu lassen, ist aus meiner Sicht nicht förderlich für eine gute Beratung. Gegenstück zur regierungsrätlichen Präsenzpflicht ist aber ein (fast vollständiger) Verzicht auf Kommissionsberatungen ohne Einladung des Regierungsrates.

Eine Kommission kann das Rad nicht neu erfinden:

Kommissionen sollen intensiv am regierungsrätlichen Vorschlag arbeiten, sie sollen diesen präzisieren, wo nötig korrigieren und in einzelnen Punkten neue Lösungen vorschlagen. Ein Gesetz völlig neu zu konzipieren, überfordert aber eine Kommission. Soll beispielsweise aus einer Partialrevision eines Gesetzes materiell eine Totalrevision werden, ist dem Plenum die Rückweisung an den Regierungsrat zu beantragen.

Die regierungsrätliche Verordnung ist stets mitzudenken:

Eine wichtige Frage im Gesetzgebungsverfahren ist diejenige nach dem Spielraum des Verordnungsgebers, sprich der Regierung, die den Gesetzesentwurf selbst ausgearbeitet hat. Dass diese in der Regel für einen grossen Spielraum plädiert, ist ihr nicht zu verübeln. In der Kommissionsberatung ist daher abzuwägen, in welchen Punkten ein Gesetz bestimmt formuliert sein soll und in welchen es der Exekutive Freiheit einräumen will. Wenn die Regierung bereit ist, einen schon bestehenden Verordnungsentwurf mit der Kommission zu teilen, ist dies hilfreich.

Die fehlende Transparenz der Kommissionsarbeit ist eine gute Sache:

Jedes Mitglied fühlt sich frei, Ideen vorzubringen und diese wieder zurückzuziehen, wenn sie sich sofort oder später als, überspitzt gesagt, "Schnapsideen" erweisen. "Der Königsweg eines ethischen Findungsprozesses", die Suche nach dem Kompromiss⁴, kann beschränkt werden. Im Kommissionszimmer kann auch diskret "die eine oder andere Kröte" geschluckt werden⁵.

⁴ Antrittsrede HEINER VISCHER vom 13. Februar 2019, S. 2.

⁵ Antrittsrede JOËL THÜRING vom 8. Februar 2017, S.2.

Rückkoppelung mit den Fraktionen ist richtig und wichtig:

Wenn im Plenum eine Fraktion unerwartet Anträge stellt, die nicht mit der Auffassung ihrer Kommissionsvertreter kompatibel sind, setzt oft Stirnrunzeln ein. Bei wichtigen Weichenstellungen in der Kommissionsarbeit dürfen und sollen Kommissionsmitglieder die Meinungen ihrer Fraktion abholen, sie dürfen die Fraktion von der Kommissionsweisheit überzeugen zu versuchen, sie dürfen, müssen aber nicht ihre Meinung in der Kommissionsarbeit aufgrund der Fraktionsauffassung ändern.

Auch Minderheitsberichte sind sorgfältig zu redigieren:

Bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Plenum kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine starke Kommissionsminderheit sich mit ihren Anträgen ganz oder teilweise im Plenum durchsetzt. Der Bericht der Minderheit wird sodann zu einem wichtigen Teil der Gesetzesmaterialien. Die Ausarbeitung dieses Berichts ist oft Fronarbeit, das Kommissionssekretariat ist mit der Redaktion des Berichtes der Mehrheit beschäftigt. Dies kann zu Minderheitsberichten führen, deren Qualität deutlich unter derjenigen von Mehrheitsberichten liegt.

Zu viele Köche verderben den Brei:

Wenn mehr als eine Kommission einen Gesetzesentwurf vorberät und dies zu zwei bis vier Berichten mit divergierenden Anträgen führt und gleichzeitig der Regierungsrat Anträge aufrechterhält, dann steigt das Verschlimmbesserungsrisiko exponentiell. Mit Mitberichten zu geizen, ist eine Tugend.

Mut zur zweiten Lesung:

Wir scheuen uns vor zweiten Lesungen. Ein Grund dafür sind die knappen Mehrheitsverhältnisse: wer an einem Tage Abstimmungen dank schlechter Präsenz der anderen Seite gewonnen hat, fürchtet, in einer zweiten Lesung wieder an Terrain zu verlieren. Wenn ein gemeinsames Verständnis dafür bestünde, dass zweite Lesungen nur der besseren Gesetzesredaktion dienen sollen, würden solche öfters angesetzt werden. Gerade wenn das Plenum sich mit Vorlagen, bei denen sehr viele mitgekocht haben, auseinandersetzen hat, könnte eine zweite Lesung zu kohärenteren Gesetzen führen. Dass mein Plädoyer für zweite Lesungen wenig Erfolg haben wird, ist mir bewusst.

Wenn Sie sich der Verantwortung für qualitativ gute Gesetze in dem Sinne, wie ich es eingangs umschrieben habe, bewusst sind und entsprechend handeln, so werden Sie keine Lorbeeren ernten, die Ihnen bei Wiederwahl oder politischem Aufstieg förderlich sein werden. Die einzige Belohnung ist, dass Ihnen vielleicht bei einem Antrag in einer Kommissionsberatung Kolleginnen

und Kollegen aus dem anderen Lager folgen und dass Sie leise flüstern dürfen: Hüt han y öppis gschafft für Basel⁶.

Dem trockenen Teil meiner Ansprache will ich zwei autobiographisch motivierte Zitate anfügen:

Mein Doktorvater Kurt Eichenberger hat 1954 das parlamentarische Verfahren wie folgt beschrieben: Ihm "ist eine grosse Ruhe eigen, ein breit ausladendes, fast gemächliches Hinfließen im Strom der Zeit und der umfassenden Überlegung. Es ist jeder Eile abhold und setzt in reichem Mass Sicherungen ein, um Hast, Abkürzungen, Augenblicksentscheidungen auszuschalten. Das Gesetz als Frucht geistiger Zucht soll reifen können in einer Atmosphäre der Sorgfalt, der Umsicht, der Musse im guten Sinne"⁷. Wer von uns eine weitere Kommissionssitzung oder eine zweite Lesung beantragt, kann sich somit auf Kurt Eichenberger berufen.

In seiner Abschiedsvorlesung mit dem Titel "Als Jurist in der Politik" führte mein Vater, ein engagierter Kämpfer für einen Kanton Basel und nicht ein "unnachgiebiger Kämpfer für das selbständige Baselbiet"⁸, was folgt aus: "Nicht zu bestreiten ist jedoch, dass Rechtsgelehrte, die sich vor versammeltem Parlament juristische Wortgefechte liefern, einen erheblichen Unterhaltungswert geniessen und dazu beitragen, jede Klarheit zu beseitigen. Dass Redeschlachten zwischen Anhängerinnen und Anhängern divergierender pädagogischer Richtungen eine ähnliche Wirkung erzielen, ist kein Trost."⁹ Daraus folgt, dass diese Ansprache nicht zur Unterhaltung beiträgt, da ihr stante pede¹⁰ kein Jurist und keine Juristin widersprechen kann. Zu Redeschlachten unter Pädagoginnen und Pädagogen äussere ich mich nicht, ich kann ja auch das Misstrauen gegen diesen Berufsstand nicht mit dem Bekenntnis, "Naja, ich unterrichte Gitarre", abbauen¹¹.

Der neueren parlamentarischen Tradition folgend werde ich meine ausführlichen Worte des Dankes in meiner Schlussansprache aussprechen, dies mit einer Ausnahme: Meiner Vorgängerin Salome Hofer danke ich herzlich dafür, wie zielsicher sie unsere Wandergruppe von unserer wohlvertrauten SAC-Hütte am Marktplatz in die uns langsam nolens volens vertraut werdende temporäre Hütte am Messeplatz (neudeutsch "CCB Lodge") geführt hat. Salome Hofers Amtsjahr war geprägt von der Pflicht, Corona hat ihr das Kürprogramm gestohlen, ihren Humor hat sie aber nie verloren. Und dass ihr Gemeinsamkeiten und gemeinsame Werte enorm

⁶ Antrittsrede REMO GALLACCHI vom 7. Februar 2018, passim.

⁷ KURT EICHENBERGER, Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz (1954), in: Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel, 1980, S. 261.

⁸ Antrittsrede DOMINIQUE KÖNIG-LÜDIN vom 3. Februar 2016, S.1.

⁹ KURT JENNY, Als Jurist in der Politik, BJM 2001, S. 269 ff., 272.

¹⁰ Gemäss § 10 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates ist die Verhandlungssprache Deutsch. "Die Zulässigkeit lateinischer Begriffe, Redensarten und Zitate [...] steht im Ermessen des Ratspräsidiums." (THOMAS DÄHLER, Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel, 2020, S. 357).

¹¹ Antrittsrede ELISABETH ACKERMANN vom 4. Februar 2015, S.1.

wichtig sind, hat sie angekündigt und umgesetzt¹².

Vielleicht haben Sie es bemerkt, ich habe in meine Ausführungen markante Worte aus den Antrittsreden der Präsidentinnen und Präsidenten der 42. und 43. Legislatur in diese Rede eingebaut¹³. Genaueres können Sie den Fussnoten im publizierten Text entnehmen. Die Zitierten bitte ich zu entschuldigen, dass ich ihre Worte in einen neuen Kontext einfügte.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und eröffne hiermit, soweit dies das älteste und das jüngste Ratsmitglied nicht schon getan haben, die erste Sitzung des ersten Legislaturjahres der 44. Legislatur des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt.

¹² Antrittsrede SALOME HOFER vom 12. Februar 2020, S. 3.

¹³ Die Antritts- und Schlussreden meiner Vorgängerinnen und Vorgänger sind über diesen Link auffindbar: <http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/geschichte/ratspraesidien-seit-1875>.