



Das Büro

An den Grossen Rat

05.8189.02

05.8189.02

Basel, 9. Mai 2006

Beschluss des Büros
vom 8. Mai 2006

Bericht zum Anzug Margrith von Felten und Konsorten betreffend angemessene Vertretung der Frauen im Grossratspräsidium

Am 13. April 2005 überwies der Grosse Rat dem Büro den nachfolgenden Anzug Margrith von Felten zur Berichterstattung:

Aufgrund der Wahlen ins Grossratsbüro vom 2. Februar 2005 und aufgrund der Absprachen zwischen den Fraktionen steht fest, dass das Amt des Grossratspräsidiums während der Legislatur 2005 - 2009 ausschliesslich von Männern ausgeübt werden wird. Diese Situation ist unbefriedigend und zeigt auf, dass die bisher ungeschriebenen Regeln zur Besetzung des Amtes der „höchsten Baslerin“ resp. „des höchsten Baslers“ nicht konsequent eingehalten werden. Zweck der geltenden informellen Regeln ist es, dass die Wahlbevölkerung im Laufe einer Legislaturperiode möglichst in ihrer ganzen Breite im Grossratspräsidium repräsentiert wird. So ist es im Sinne der Proporzprinzips sinnvoll, die Grosse der Fraktionen zu berücksichtigen. Diese Regel wurde für die Legislatur 2005 - 2009 mehr oder weniger eingehalten. Hingegen ist es aus demokratie-politischer Sicht unhaltbar, wenn die Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt bei der Besetzung des Grossratspräsidiums während einer ganzen Legislatur übergangen wird. Es braucht verbindliche Regeln, um die Übervertretung der Männer im Amt des Grossratspräsidiums zu korrigieren.

Zu berücksichtigen ist, dass die Wahlen 2004 eine stärkere Repräsentanz der Frauen in den politischen Gremien des Kantons Basel-Stadt gebracht haben. In den Regierungsrat wurde der Frauenanteil verdoppelt. Im Grossen Rat sitzen mehr Grossrätinnen als bisher. Die meisten weiblichen Ratsmitglieder verzeichnet mit 69% die Fraktion Grünes Bündnis. Grünes Bündnis und SP stellen 37 der 47 Parlamentarierinnen (78%). Mit 47 Frauen (36.2%) sitzen zu Beginn der Legislatur 2005 - 2009 so viele Grossrätinnen wie noch nie im Basler Parlament. Der Grosse Rat hält damit auch den höchsten Frauenanteil aller kantonalen Parlamente in der Schweiz. Dieses Ergebnis der Wahlen 2004 zeigt, dass die Wählenden - Männer und Frauen - auf eine geschlechterparitätische Vertretung im Parlament vermehrt Wert legen.

Das Büro des Grossen Rates wird gebeten, eine Änderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) wie folgt zu prüfen und zu berichten.

§ 11 Abs. 3 (neu)

In jeder Legislaturperiode sind Frauen bei der Wahl in das Präsidium angemessen zu berücksichtigen."

M. von Felten, Urs Müller, S. Arslan, H. Mück, A. Lachenmeier, E. Rommerskirchen,
Dr. B. Gerber, St. Ehret, K. Haeberli, Dr. M. Wüthrich, Dr. L. Labhardt, R. Häring, A. Pfister, P. Bernasconi, Dr. J. Stöcklin, B. Alder

1. Frauen im Grossen Rat – Grossratspräsidentinnen

1966 erhielten die Frauen im Kanton Basel-Stadt das Stimm- und Wahlrecht, bei ihrer ersten Beteiligung an den Grossratswahlen errangen sie 14 von 130 Sitzen. In der laufenden Legislatur (2005 – 2009) werden 47 der 130 Mandate von Frauen ausgeübt. Als erste Grossratspräsidentin wurde 1975 Gertrud Spiess gewählt, in der darauf folgenden Amtsperiode Marie-Agnes Massini (1979). Erst nach weiteren elf Jahren wurde der Rat von seiner dritten Präsidentin, Monika Schib-Stirnimann, geleitet. Die nächste Frau kam jedoch wiederum nicht in der folgenden Legislatur, sondern erst 1997 zum Präsidium (1997, Margrit Spörri). Die bis anhin letzte Präsidentin, Beatrice Inglin-Buomberger, schloss die letzte Amtsperiode ab (2004); für das Amtsjahr 2006 wurde Frau Brigitta Gerber zur Statthalterin gewählt, so dass davon auszugehen ist, dass der Grosse Rat im folgenden Jahr (2007) wiederum von einer Präsidentin geleitet wird. Die fünf Präsidentinnen in den vergangenen 37 Jahren, in denen Frauen im Grossen Rat Einsitz nehmen, entsprechen einem Anteil von 13,5%, der Frauenanteil im Grossen Rat selbst betrug im Jahr 1968 11% und wuchs sich stetig bis zum heutigen Anteil von 37 %.

2. Die Geschäftsordnung

In der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die Wahl des Ratspräsidiums nur sehr marginal geregelt. In § 11 GO ist bloss festgehalten, dass der Präsident und der Statthalter in der letzten ordentlichen Sitzung eines Amtsjahres gewählt werden müssen, bei Neubeginn einer Amtsperiode in der ersten Sitzung der neuen Legislatur. Zudem ist bestimmt, dass der abtretende Präsident als Beisitzer im Büro verbleibt (§ 13 Abs. 1 GO). Weitergehende Regelungen, etwa über die angemessene Berücksichtigung einer bestimmten Gruppe bei den Präsidiums- oder Bürowahlen finden sich jedoch nicht. Zudem ist nicht festgehalten, wer die Präsidiums- und Beisitzerkandidaten vorschlägt. Nur bei der Bestellung der Kommissionen verlangt die Geschäftsordnung, dass die einzelnen Fraktionen im Verhältnis zu ihrer Stärke zu berücksichtigen sind (§ 40d Abs. 1 GO); bei der Bestellung der Spezialkommission (§ 43 GO) haben die Fraktionen Anspruch auf eine Vertretung, die ihrer Mitgliederzahl entspricht. Diese beiden Normen (§§ 40, 43 GO) werden durch ein Reglement (SR. 152.150) konkretisiert, das Genaueres über die Errechnung des Fraktionsschlüssel regelt; die Wahl des Büros und seines Präsidiums ist davon aber nicht erfasst.

3. Usanzen

Eine gewisse Regelmässigkeit, die sich in der Wahl des Präsidiums des Grossen Rates erkennen lässt, betrifft eine turnusmässige Berücksichtigung der Fraktionen. Vor Beginn einer neuen Legislatur sprechen die Vertretungen der Fraktionen ab, in welcher Reihenfolge welche Fraktionen die nächsten vier Präsidien stellen werden. Dabei folgten sich bisher die in der Regierung vertretenen Parteien. Einmal pro Turnus wird eine der „kleinen“ Fraktionen berücksichtigt. Diese Absprachen und Beschlüsse sind nicht bindend (für den Rat). Dies zeigt sich auch in anderen Bereichen, wie in der Information über die Haltung einer Fraktion zu einem Sachgeschäft: Die Fraktionen können ohne weiteres in der Ratssitzung selbst anders abstimmen als vorher angezeigt, ohne dass dies mehr als politische Folgen hat.

Bei der Wahl des Präsidiums ist jedes Ratsmitglied frei, irgendeine Kollegin oder irgendeinen Kollegen ins Präsidium zu wählen. Wählbar ist jedes Ratsmitglied, ein Fraktionsvorschlag oder eine Nomination durch eine gewisse Anzahl Ratsmitglieder ist nicht vorgeschrieben.

Eine weitere Usanz bei den Präsidiumswahlen ist darin zu sehen, dass der Statthalter oder die Statthalterin üblicherweise im folgenden Amtsjahr zum Präsidenten resp. zur Präsidentin gewählt wird. Auch diese Regelmässigkeit ist nicht zwingend und hat bloss einen praktischen Hintergrund: Der Statthalter oder die Statthalterin soll ein Jahr Zeit haben, um sich in die Arbeit des Präsidenten resp. der Präsidentin einzuarbeiten. In der Praxis bedeutet dies, dass die Frage des Präsidiums schon bei der Statthalterwahl gestellt wird („Wollen wir diese Person in einem Jahr zur Präsidentin oder zum Präsidenten wählen?“)¹. Weitere Regelmässigkeiten oder Usanzen sind bei der Wahl des Präsidiums nicht auszumachen. Insbesondere besteht kein Schlüssel für die Berücksichtigung der Landgemeinden, Stadtquartiere oder der Wahlkreise oder eine Altersgrenze.

Das Fehlen von verbindlichen Auswahlkriterien bei der Nominierung eines Präsidenten oder einer Präsidentin wird aber nicht als uneingeschränkte Nominationsfreiheit verstanden, im Gegenteil. Weil die Ratsmitglieder frei sind in ihrem Wahlentscheid, hinsichtlich der Fraktion und hinsichtlich der Person, ist die Fraktion gut beraten, *den Fähigsten oder die Fähigste (aus der Sicht des Rates)* vorzuschlagen.

4. Quotenregelung

4.1 Allgemeines

Die von der Anzugsstellerin vorgeschlagene Lösung zur angemessenen Vertretung von Frauen im Grossratspräsidium entspricht materiell einer Quotenregelung. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist bei einer Quotenregelung zu unterscheiden, ob es sich um Volks- oder um Behördenwahlen handelt. Während die quotenmässige Zuteilung von Wahl-Mandaten eine unzulässige Einschränkung des freien und gleichen Wahlrechts dar-

¹ Die Ausführungen dieses Schreibens sind somit auch auf die Statthalterwahl anwendbar.

stellt, kann der Quotenregelung für Behördenwahlen die Verhältnismässigkeit nicht abgesprochen werden, so dass sie keine Diskriminierung im Sinne der Bundesverfassung (Art. 4 Abs. 2 Satz 1) darstellt (vgl. BGE125 I 21, S. 32, 39).

4.2 Der Vorschlag der Anzugstellerin

4.2.1 Offene Geschäftsordnung

Obwohl aus rechtlichen Überlegungen grundsätzlich zulässig, möchte das Büro auf die Einführung einer Quote oder einer anderen Regelungen über die Präsidiumswahl verzichten, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sie sich auf die Normierung der wesentlichen Aspekte beschränkt. Sie ist kein ausführliches Handbuch, sondern auszulegen vor dem Hintergrund einer facettenreichen, aber ungeschriebenen Praxis. Diese Praxis umfasst unter anderem die oben angesprochenen Usanzen, nämlich dass der Turnus der Fraktionen abgesprochen wird, dass diese Absprache bloss die Fraktionen, nicht aber die Kandidaten umfasst und dass der Statthalter oder die Statthalterin im folgenden Jahr zum Präsidenten resp. zur Präsidentin gewählt wird. Üblich ist es dann allerdings, dass in informellen Gesprächen die Akzeptanz einer Kandidatur durch die bezeichnete Fraktion vor der Präsentation des Vorschlags sondiert wird.

Die Usanzen sind nicht geheim, sondern werden offen praktiziert und auch kommuniziert. Wie in anderen Parlamenten auch entsteht gerade erst durch diese Usanzen – nicht bereits durch die Geschäftsordnung - eine gewisse Kultur, auch Diskussionskultur, die sich in Basel unter anderem dadurch auszeichnet, dass die Fraktionsgrenzen nicht als unüberwindbar gelten. Deutlich wird dies etwa am Austausch unter den Ratsmitgliedern während den Sitzungen im Ratssaal, wo sie nicht nach Fraktionen, sondern nach Wahlkreisen und Wahlergebnissen sitzen.

Nun liesse sich die Meinung vertreten, die geringe Regelungsdichte der Geschäftsordnung begünstige willkürliche Änderungen der Verfahrensabläufe, die wegen fehlender Verschriftlichung nicht nachweisbar seien. Diese Meinung teilt das Büro nicht, im Gegenteil: Das Büro ist überzeugt, dass die Beschränkung der Geschäftsordnung aufs Wesentliche einen weiten Spielraum für flexible Lösungen in einem zwar weiten, aber strikt einzuhaltenden Rahmen bietet. So war es vor einigen Jahren möglich, dass eine Fraktion ihren Präsidiumsanspruch ein Jahr zurückhielt, um dem Mitglied einer anderen Fraktion das Präsidium zu ermöglichen, bevor dieses wegen der Amtszeitbeschränkung aus dem Grossen Rat ausscheiden musste. Wäre der Fraktionsturnus verbindlich, wäre ein solches Vorgehen unmöglich.

Die beinahe karge Geschäftsordnung ermöglicht aber nicht nur, dass von Usanzen abgewichen werden kann, sondern auch, dass sich neue Usanzen bilden können. Die oben angesprochene Berücksichtigung der Quartiere oder Einwohnergemeinden kann in einigen Jahren, vielleicht gerade im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Rates, durchaus einem Bedürfnis entsprechen und deshalb auch zu einem gewissen Turnus in der Wahl des Präsidiums führen.

4.2.2 Persönlichkeit (Mehrheitsfähigkeit)

Die bisherigen Präsidentinnen des Grossen Rates sind alle unbestrittenermassen Persönlichkeiten, die die Ratsarbeit zu prägen vermochten. Offensichtlich haben die subjektiven Kriterien der Kandidatinnen den Ausschlag für die Wahl gegeben, und nicht das objektive Kriterium des Geschlechts. Nach Ansicht des Büros ist denn auch die subjektive Eignung entscheidend dafür, ob ein Ratsmitglied Präsidentin oder Präsident sein kann. Jeder festgeschriebene, zwingende Turnus würde jedoch ein objektives Kriterium prioritär bewerten und der subjektiven Eignung vorgehen.

4.2.3 Keine Verbesserung durch den Vorschlag

Die von der Anzugstellerin vorgeschlagene Regelung ist ungenau. Der Begriff „angemessen“ ist offen und nicht näher definiert. Wenn „angemessen“ bedeutet, dass die Frauen entsprechend ihrer anteilmässigen Stärke die Leitung des Rates innehaben sollen, wäre nach den heutigen Verhältnissen alle drei Jahre eine Präsidentin zu wählen. Ist dieser Turnus dann stärker zu gewichten als die usanzgemässe Berücksichtigung der Fraktionen? Was geschieht, wenn eine Fraktion keine (geeignete) Kandidatin vorschlagen kann? Sollen alle drei Jahre bloss alle weiblichen Ratsmitglieder wählbar sein? Das Büro erachtet diese Einengung des Wahlrechts als nicht erwünscht.

5. Zusammenfassung

Bei der Bestellung des Präsidiums muss die Repräsentation der Bevölkerung im Zentrum stehen, und dazu bietet einzig der freiwillige Fraktionsturnus eine allseits tolerierte und bis anhin immer praktikable Handhabe. Zur Erfüllung des Anliegens der Anzugstellerin sind deshalb die Fraktionen aufgerufen. Sie müssen den gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen und ihren „Fraktionsanspruch“ aufs Präsidium entsprechend einlösen. Dass dabei die tatsächlichen Verhältnisse (z.B. Frauen in der Fraktion), die subjektive Eignung, aber auch die persönliche Verfügbarkeit und Bereitschaft der Kandidierenden Aspekte sind, denen Rechnung getragen werden soll, ist unbestritten.

Das Büro beantragt aus den dargelegten Überlegungen einstimmig bei einer Enthaltung, auf eine Ergänzung von § 11 GO zu verzichten.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat einstimmig bei einer Enthaltung die Abschreibung des Anzuges.

Im Namen des Büros des Grossen Rates:

Andreas Burckhardt
Präsident