

# *Rechtsschutz in Theorie und Praxis*

**Festschrift für  
Stephan Breitenmoser**

**Herausgegeben von**

Claudia Seitz

Ralf Michael Straub

Robert Weyeneth

**Helbing Lichtenhahn**

# Zur Rolle von Kantonsparlamenten in Rechtsverfahren: Einige Überlegungen am Beispiel des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

David Jenny\*

## Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage . . . . .	853
II.	Die Aufgaben des basel-städtischen Ratsbüros . . . . .	855
	1. Grundsätzliches . . . . .	855
	2. Anfechtung von Entscheiden des Ratsbüros . . . . .	856
III.	Abstrakte Normenkontrolle: Anpassung des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Basel-Stadt . . . . .	857
IV.	Primaten-Initiative: Gültigkeit von Volksinitiativen . . . . .	858
V.	Schlussbemerkungen . . . . .	860

## I. Ausgangslage

Kantonsparlamente können in verschiedenen Konstellationen als kantonale Organe in Rechtsverfahren mitwirken.<sup>1</sup> Beispielhaft sei folgendes aufgeführt:

– Abstrakte Normenkontrollverfahren;<sup>2</sup>

\* Als Mitglied des Büros des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt seit dem 8.2.2017 und als Präsident des Grossen Rates im Amtsjahr 2021/22 konnte der Autor einige Rechtsverfahren, in die der Grosse Rat involviert war, mitverfolgen. Als Beisitzer im basel-städtischen Advokaturexamen durfte der Autor während langen Jahren dem Jubilaren assistieren. Da sein Prüfungsstoff oft kantonales öffentliches Recht war, beschäftigt sich dieser Beitrag auch mit dieser Materie. Der vorliegende Beitrag spiegelt ausschliesslich die persönlichen Überlegungen des Autors wieder. Für wertvolle Informationen danke ich dem Leiter des Parlamentsdienstes des Grossen Rates, Beat Flury, und der Rechtsdienstverantwortlichen und II. Ratssekretärin M<sup>Law</sup> Tamara La Scalea, LL.M.

1. Auf Fragen im Zusammenhang mit Begnadigungen wird in diesem Beitrag nicht eingegangen; dazu vgl. BÜRGIN CHRISTINE, Die Begnadigungspraxis im Kanton Basel-Stadt, BJM 2021, 27 ff. Ebenso wird das Verfahren betr. Amtsenthebung von Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, Richterinnen und Richtern sowie Mitgliedern der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft durch den Grossen Rat und insb. die Rolle der Disziplinarkommission für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft in diesen Verfahren nicht thematisiert (siehe § 65 des Gesetzes betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG BS]) (SG 154.100).

2. Vgl. etwa BGE 133 I 259 ff. (Notariatsgesetz); 133 I 286 ff. (Jugendstrafprozessordnung); 125 I 369 ff. (Kantonales Übertretungsstrafrecht); 124 I 85 ff. (Polizeigesetz); 119 Ia 460 ff. (Fortpflanzungsmedizin) und 117 Ia 472 ff. (Vermummungsverbot).

- Verfahren betreffend Gültig- resp. Ungültigerklärung von Initiativen;<sup>3</sup>
- Verfahren betreffend Gutheissung oder Ablehnung von Einsprachen, die vom Parlament zu beurteilen sind;<sup>4</sup>
- Verfahren betreffend Staatshaftung;<sup>5</sup>
- Anfechtung von Wahlen;<sup>6</sup>
- Personalrechtliche Auseinandersetzungen;<sup>7</sup>
- Auseinandersetzungen mit oder unter Parlamentsmitgliedern;<sup>8</sup>
- Einschaltung von Strafverfolgungsbehörden.<sup>9</sup>

In diesen Konstellationen können sich u.a. folgende Fragen stellen:

- Wird der Kanton von der Regierung oder vom Parlament oder von beiden Organen vertreten?
- Wer entscheidet über die Verfahrensteilnahme des Parlaments?
- Wer vertritt das Parlament in Verfahren?

- 3 Siehe IV. Die grundsätzliche Frage, ob Parlamente geeignet sind, über die Gültigkeit von Initiativen zu entscheiden, wird hier nicht erörtert.
- 4 Gemäss § 113 Abs. 2 BPG BS ist der Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Stadt auch gegen Beschlüsse des Grossen Rates im Planfestsetzungsverfahren zulässig. Das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Stadt prüft auch die Angemessenheit (vgl. STAMM MARIE-LOUISE, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser Denise [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 477 ff., 483). Vgl. auch die folgenden Urteile des VGer BS, 10.11.2004, 739-2003 (Lärmempfindlichkeitsstufenplan); 29.11.2004, 709-2003 (Masterplan Bahnhof SBB); 6.12.2006, 752-2005 (Änderung Bebauungsplan Gebiet Messeplatz); 2.2.2015, VD.2014.43 (Zonenplanrevision); 19.9.2014, VD.2013.223 (Zonenänderung/Bebauungsplan Areal Claratum); 24.10.2016, VD.2015.153 (Campus Gesundheit); 10.1.2020, VD.2019.36 (Areal Studio Basel Bruderholz).
- 5 Denkbar ist, dass Staatshaftung aufgrund eines Aktes des Grossen Rates geltend gemacht wird. Gemäss § 13 Abs. 1 HG BS ist der Grosse Rat zum Entscheid über Schadenersatz- und Rückgriffsforderungen gegen Mitglieder des Grossen Rates, des Regierungsrates und vom Grossen Rat gewählte Behördenmitglieder zuständig. Gemäss § 13 Abs. 2 HG BS können solche Entscheide des Grossen Rates mit Rekurs an das Verwaltungsgericht Basel-Stadt weitergezogen werden.
- 6 Vgl. etwa BGer, 15.3.2021, 1C\_183/2020 (Grossratsbeschluss betreffend befristeter Zuwahl einer Gerichtspräsidentin) und BGer, 15.3.2021, 1C\_465/2020, 1C\_111/2021 (Wahl einer Präsidentin/eines Präsidenten des AppGer).
- 7 Siehe II.1.
- 8 Rechtliche Auseinandersetzungen mit einem Parlamentsmitglied können z.B. bei der Festlegung der geschuldeten Entschädigung entstehen. Am 15.12.2021 hat der Grosse Rat den Anzug Alexandra Dill und Consorten betreffend Schutz der persönlichen Integrität im Grossen Rat (21.5707.01) dem Ratsbüro überwiesen. Sollte dieser Anzug umgesetzt werden, so wäre eine Möglichkeit, dass das Ratsbüro Aufgaben im Zusammenhang mit (auch rechtlichen) Auseinandersetzungen zwischen Ratsmitgliedern erhält.
- 9 Gemäss § 62 GO BS kann das Ratsbüro bei Verletzung der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung die Untersuchung den Strafverfolgungsbehörden überlassen. Es sind aber auch Konstellationen vorstellbar, in denen das Ratsbüro die Einreichung einer Strafanzeige gegen Mitglieder des Parlaments oder Dritte zu erwägen hat. Ein Beispiel wären Sachbeschädigungen im Rathaus während Sitzungen des Grossen Rates.

Soweit ersichtlich, fehlt für die Schweiz eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Rolle von Kantonsparlamenten in Rechtsverfahren.<sup>10</sup> In diesem Beitrag soll die diesbezügliche Praxis, vor allem der Jahre ab 2017, im Kanton Basel-Stadt kurz umrissen werden. Beispielfhaft wird nachfolgend auf ein Verfahren betreffend abstrakter Normkontrolle (III.) und eine Auseinandersetzung bezüglich der Gültigkeit einer Volksinitiative (IV.) näher eingegangen.

## II. Die Aufgaben des basel-städtischen Ratsbüros

### 1. Grundsätzliches

Aufgrund langjähriger Usanz nimmt das Ratsbüro des Grossen Rates die mit der Vertretung des Grossen Rates in Rechtsverfahren verbundenen Aufgaben wahr. Dies ist aber weder ausdrücklich im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO BS)<sup>11</sup> noch in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB BS)<sup>12</sup> geregelt. Als Rechtsgrundlage anzusehen ist § 18 Abs. 1 GO BS: Gemäss dieser Bestimmung besorgt das Ratsbüro «die organisatorischen und administrativen Aufgaben, die der Grosse Rat als Gesamtbehörde nicht erledigen kann».

Das Ratsbüro des Grossen Rates besteht aus der jeweiligen Präsidentin oder dem jeweiligen Präsidenten, der Statthalterin oder dem Statthalter sowie fünf weiteren Mitgliedern (§ 17 Abs. 1 GO BS). Die Zusammensetzung richtet sich nicht nach Fraktionsstärke; bestehen sieben Fraktionen, so darf üblicherweise jede Fraktion einen Sitz beanspruchen.<sup>13</sup>

Dem Ratsbüro untersteht der Parlamentsdienst, der den Grossen Rat organisatorisch, juristisch und kommunikativ unterstützt. Administrativ zugeordnet sind ihm die Finanzkontrolle; die Ombudsstelle und der/die Datenschutzbeauftragte/r. Das Ratsbüro ist zuständig für personalrechtliche Massnahmen gegenüber dem Personal des Parlamentsdienstes (§ 19 Abs. 3 GO BS). Es entscheidet über die Einreihung von Stellen sowie ad personam-Einreihungen des Parlamentsdienstes und der zugeordneten Dienste (§ 18 Abs. 1 lit. i GO BS). Aus diesen personalrechtlichen Befugnissen können sich personalrechtliche Verfahren ergeben, auf die hier aber nicht näher eingegangen wird.<sup>14</sup>

Wenn der Grosse Rat als Organ des Kantons Basel-Stadt<sup>15</sup> in ein Rechtsverfahren involviert ist, bestehen bezüglich Vertretung in diesem Verfahren folgende Möglichkeiten: Die Vertretung des Kantons wird vollumgänglich dem Regie-

10 Auch BUSER DENISE, Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung- und Ombudsstelle, in: Buser Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 347 ff., thematisiert dies nicht.

11 SG 152.100.

12 SG 152.110.

13 Vgl. DAHLER THOMAS, Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel 2020, 112 f.

14 Vgl. etwa VGer BS, 10.7.2019, VD.2018.165 (Überführung der Stelle «Mandatsleiter/-in [Leitende/r Revisor/-in]» im Rahmen der Systempflege).

15 Der Grosse Rat hat keine eigenständige Rechtspersönlichkeit, formell ist Partei in Rechtsverfahren, die den Grossen Rat betreffen, immer der Kanton BS (vgl. STAMM, a.a.O., 500).

rungsrat überlassen, auf eine aktive Mitwirkung im Verfahren wird verzichtet, am Verfahren wird mit oder ohne externe Rechtsvertretung teilgenommen.

Decken sich die Auffassungen von Regierungsrat und Grosse Rat vollumfänglich, so wird die Vertretung des Kantons praxisgemäss alleine durch den Regierungsrat wahrgenommen. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates beschliesst, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären.<sup>16</sup> Vertreten Regierungsrat und Grosse Rat unterschiedliche Auffassungen, so nimmt der Grosse Rat die Vertretung des Kantons wahr. Ein Beispiel ist das Verfahren bezüglich Anpassung des Bürgerrechtsgesetzes, das unten näher beschrieben wird.<sup>17</sup> In einigen Verfahren beschränkt sich das Ratsbüro darauf, Akten an das Gericht zu übermitteln.

Nimmt das Ratsbüro die Vertretung des Grossen Rates wahr, so ist zu entscheiden, ob dies mit den Ressourcen des Parlamentsdienstes<sup>18</sup> oder durch eine externe Rechtsvertretung erfolgt. Bei komplexeren Verfahren wird in aller Regel die Vertretung einem externen Anwalt oder einer externen Anwältin übertragen. Das Ratsbüro resp. der Parlamentsdienst führen keine Liste von Anwältinnen und Anwälten, die regelmässig mandatiert werden. In jedem Fall wird im Ratsbüro über die Mandatierung entschieden. Hauptkriterien der Auswahl sind die fachliche Kompetenz, die zeitliche Verfügbarkeit und das Fehlen von Interessenskonflikten. Aktuelle Mitglieder des Grossen Rates werden nie mandatiert. Dieser Ausschluss erstreckt sich in aller Regel auch auf weitere Anwältinnen und Anwälte derjenigen Kanzleien, denen aktuelle Mitglieder des Grossen Rates angehören. Dass bei der konkreten Auswahl der Rechtsvertretung über die Jahre auch in einem gewissen Umfang darauf geachtet wird, dass Anwältinnen und Anwälte verschiedener politischen Provenienz berücksichtigt werden, darf als offenes Geheimnis bezeichnet werden. Bei gewissen Verfahren kann der Einbezug des Präsidiums der Kommission, die das relevante Geschäft vorberaten hat, bei der Instruktion der Rechtsvertretung angezeigt sein.

## 2. Anfechtung von Entscheiden des Ratsbüros

Gemäss § 10 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG BS)<sup>19</sup> unterliegen, vorbehaltlich abweichender Vorschriften, Verfügungen des Büros des Grossen Rates der Beurteilung des Verwaltungsgerichts. «Zuständig ist das Dreiergericht (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 in Verbindung mit § 32 Abs. 1 des

16 So wurde bspw. der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt im Verfahren betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Basel bleibt Zukunft» vom JSD Basel-Stadt vertreten. Der Grosse Rat hatte die fragliche Initiative auf Antrag des Regierungsrates für rechtlich zulässig erklärt (vgl. VGE VG. vom 7.2.2022, VG. 2020.10).

17 Siehe III.

18 Der Parlamentsdienst hat ein Ressort «Rechtsdienst». Dieses besteht zurzeit aus einer Mitarbeiterin, die der Geschäftsleitung des Parlamentsdienstes angehört und zahlreiche Aufgaben übernimmt. Aufwendige Vertretungen in Rechtsverfahren sind nicht Teil ihres Pflichtenheftes.

19 SG 270.100.

Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG], SG 154.00]). Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des VRPG.»<sup>20</sup>

Eine aufsichtsrechtliche Anzeige resp. Aufsichtsbeschwerde an den Grossen Rat stellt kein Rechtsmittel im eigentlichen Sinn dar. «Der anzeigestellenden Person kommt im aufsichtsrechtlichen Verfahren keine Parteistellung zu. Sie hat daher auch keinen Anspruch auf Behandlung und Erledigung ihrer Aufsichtsbeschwerde. Soweit eine Behörde auf eine Aufsichtsbeschwerde nicht eintritt, besteht dagegen kein Rechtsmittel.»<sup>21</sup> Das Verwaltungsgericht hat keine Aufsichtsbefugnis über den Grossen Rat. Wenn das Ratsbüro eine Aufsichtsbeschwerde an eine andere Behörde weiterleitet, steht dagegen kein Rechtsmittel zur Verfügung, eine Eingabe an das Verwaltungsgericht kann auch nicht als Aufsichtsbeschwerde behandelt werden.<sup>21</sup>

### III. Abstrakte Normenkontrolle: Anpassung des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Basel-Stadt

Der Grosse Rat verabschiedete am 19.10.2017 ein neues Bürgerrechtsgesetz (BÜRGS BS)<sup>22</sup>. § 11 dieses Gesetzes (Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen) wurde mit einer Formulierung verabschiedet, die nicht dem Entwurf des Regierungsrates entsprach und von diesem als voraussichtlich bundesrechtswidrig eingestuft wurde. Die drei Bürgergemeinden des Kantons Basel-Stadt gelangten u.a. unter Berufung auf die Autonomie der drei beschwerdeführenden Bürgergemeinden gemäss Kantonsverfassung mit Beschwerde vom 1.2.2018 an das Bundesgericht. Für den Kanton Basel-Stadt liess sich der Grosse Rat, da der Regierungsrat die Rechtsauffassung des Grossen Rates nicht teilte, vertreten durch einen externen Anwalt, vernehmen.<sup>23</sup>

Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil vom 28.9.2018 (1C\_63/2018) fest, dass gemäss § 116 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV BS)<sup>24</sup> «das basel-städtische Appellationsgericht als Verfassungsgericht Streitigkeiten betreffend geschützte Autonomie der Gemeinden» [beurteilt]. Gemäss Art. 2 lit. b derselben Bestimmung können beim Verfassungsgericht Gesetze durch Beschwerde nicht angefochten werden, ausgenommen im Falle ihrer Anwendung oder bei Anfechtungen gemäss Abs. 1 lit. d. Daraus ergibt sich, dass nach der Kantonsverfassung ein Erlass beim Verfassungsgericht angefochten werden kann, wenn eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht wird» (E.1.3.). Dass das basel-städtische Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG BS)<sup>25</sup> diese Regelung nicht umsetzt, sondern im Gegenteil in § 30e

20 AppGer BS, 5.2.2022, VD. 2021.274, E. 1.

21 Eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen dieses Urteil wurde vom Bundesgericht abgewiesen (BGer, 11.3.2022, 1C\_161/2022).

22 SG 121.100.

23 Extern vertreten wurde der Grosse Rat bspw. auch in der Angelegenheit Areal Studio Basel (siehe VGer BS, 10.1.2020, VD.2019.36). Auch in dieser Angelegenheit hat der Grosse Rat eine andere Rechtsauffassung als der Regierungsrat vertreten.

24 SG 111.100.

25 SG 270.100.

Abs. 2 lit. b festhält, dass Gesetze nicht beim Verfassungsgericht angefochten werden können, ist für das Bundesgericht angesichts der Normhierarchie nicht von Belang. Die verfassungsrechtliche Regelung geht der (jüngeren) gesetzlichen Regelung vor. Das Bundesgericht überwies daher die Streitsache dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht (E.1.3–1.5).<sup>26</sup> Das Appellationsgericht wies die Beschwerde der Bürgergemeinden am 5.5.2019 ab, dies wurde auf Beschwerde hin vom Bundesgericht bestätigt.<sup>27</sup>

#### IV. Primaten-Initiative: Gültigkeit von Volksinitiativen

Gemäss § 13 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG BS)<sup>28</sup> stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat Antrag, ob eine Initiative zulässig oder unzulässig zu erklären ist. Der Grosse Rat entscheidet sodann gemäss § 15 Abs. 1 IRG BS über die rechtliche Zulässigkeit einer Initiative. Gegen diesen Entscheid ist gemäss § 116 Abs. 1 lit. b KV BS und § 16 IRG BS die Beschwerde an das Verfassungsgericht möglich. Im Falle der sogenannten Primaten-Initiative erklärte der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates diese mit 75 JA-Stimmen bei einer NEIN-Stimme und 22 Enthaltungen am 10.1.2018 als rechtlich unzulässig. Dagegen gelangten drei Stimmberechtigte an das Verfassungsgericht, das am 15.1.2019 die Beschwerde guthiess und die Volksinitiative für zulässig erklärte. Im Verfahren vor Verfassungsgericht wurde der Grosse Rat, der dem Antrag des Regierungsrates folgte, praxisgemäss vom Justiz- und Sicherheitsdepartement vertreten.<sup>29</sup>

Gegen das Urteil des Verfassungsgerichtes erhoben sechs Mitglieder des Ratsbüros des Grossen Rates gemeinsam Beschwerde an das Bundesgericht. In seinen Mitteilungen in der Sitzung des Grossen Rates vom 13.2.2019 führte der Grossratspräsident dazu u. a. was folgt aus: «Das angerufene Verfassungsgericht hat am 15.1.2019 zugunsten der Gültigkeit entschieden, obwohl es in seiner Begründung darlegte, dass die Initiative bei verfassungskonformer Auslegung in weiten Bereichen keine Wirkung haben wird. Das Ratsbüro hat entschieden, dass anstelle des Grossen Rates, der höchstwahrscheinlich nicht beschwerdeberechtigt wäre, sechs seiner Mitglieder Beschwerde an das Bundesgericht erheben werden. Damit soll höchstrichterlich geklärt werden, ob die Initiative nicht doch, wie von Regierungsrat und Grosse Rat angenommen, vollständig ungültig ist, und ob gegebenenfalls den Stimmberechtigten eine Initiative vorzulegen ist, deren Wirkung nur als symbolisch bezeichnet werden kann.»<sup>30</sup> Das Bundesgericht wies diese Beschwerde am 16.9.2020 ab.<sup>31</sup> In der Volksabstimmung vom

26 Bis jetzt hat die basel-städtische Regierung dem Grossen Rat noch keinen Vorschlag zur Harmonisierung von Kantonsverfassung und dem Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungspflege unterbreitet.

27 BGE 146 I 83.

28 SG 131.100.

29 VGer BS, 15.1.2019, VG.2018:1.

30 Protokoll der 1.–5. Sitzung, Amtsjahr 2019–2020 des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, 7. Der Schreibende war einer der Beschwerdeführer.

31 BGE 147 I 183.

13.2.2022 wurde die Volksinitiative «Grundrechte für Primaten» mit einem NEIN-Stimmen Anteil von 74.74% verworfen:

Ob das Ratsbüro befugt war, auf dem gewählten (indirekten) Weg gegen das verfassungsgerichtliche Urteil Beschwerde beim Bundesgericht zu führen, war umstritten.<sup>32</sup> Da der Schreibende als Mitglied des Ratsbüros in dieser Angelegenheit direkt involviert war (und an das Amtsgeheimnis gebunden ist), sei hier nur kurz auf folgendes hingewiesen: Wie GIOVANNI BIAGGINI ausführte, konnte sich die Auffassung von Regierungsrat und Grosse Rat durchaus auf bundesgerichtliche Präjudizen stützen.<sup>33</sup> Der Weiterzug an das Bundesgericht ermöglichte diesem, klar zu signalisieren, «worauf es bei der Auslegung und Prüfung von Volksinitiativen ankommt: Der Antrag auf Rechtsänderung zählt (Initiativtext), nicht die in der Initiativbegründung (oder anderswo) gemachten Versprechungen».<sup>34</sup> Diese Klärung ist für Regierungsrat und Grosse Rat bei zukünftigen Entscheidungen über die Gültigkeit von Volksinitiativen hilfreich.

Eine Ermächtigung des Plenums des Grossen Rates zum (indirekten) Weiterzug des Urteils des Verfassungsgerichtes an das Bundesgericht einzuholen, wäre vielleicht theoretisch möglich gewesen. Praktisch wäre aber das Herbeiführen eines Plenarentscheides so rechtzeitig innerhalb der 30-tägigen Beschwerdefrist sehr schwierig, vor allem, wenn bedacht wird, dass die Auswahl der Rechtsvertretung, deren Instruktion und das Verfassen der Beschwerdeschrift einige Zeit benötigen würde.<sup>35</sup> Es liegt daher nahe, einen solchen Entscheid als Aufgabe zu qualifizieren, die der Grosse Rat als Gesamtbehörde nicht erledigen kann (§ 18 Abs. 1 GO BS).<sup>36</sup> Eine Klarstellung anlässlich einer nächsten Teilrevision der Geschäftsordnung wäre aber zu begrüssen.

Dass sich die Konstellation, die zum Weiterzug des verfassungsgerichtlichen Urteils i.S. Primaten-Initiative geführt hat, bald wiederholen wird, ist unwahrscheinlich. Die Kombination einer sehr deutlichen Ungültigerklärung durch den Grosse Rat mit einer bundesgerichtlichen Praxis, die Argumente für die Ungültigkeit der Initiative lieferte, wird nur selten eintreffen. Ob einer kantonalen

32 Auf eine schriftliche Anfrage hin äusserte sich der Regierungsrat sehr zurückhaltend, da er Entscheide des Büros des Grossen Rates nicht kommentiert (vgl. Antwort des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt auf die schriftliche Anfrage von Beat Leuthardt vom 16.3.2021, 2020.5448.02).

33 Siehe BIAGGINI GIOVANNI, «Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten» – und was daraus für die Beurteilung der Gültigkeit folgt, ZBI 122/2021, 90 ff., 91–93. Für eine Besprechung des Bundesgerichtsentscheides aus Sicht der Vertretung der Initianten siehe BLATTNER CHARLOTTE E./FASEL RAFFAEL N., Primaten als Grundrechtsträger: Überlegungen zum ersten bundesgerichtlichen Tierrechtsurteil, recht 2021, 61 ff.

34 BIAGGINI, a.a.O., 103.

35 Der entsprechende Bericht an das Plenum wäre den Mitgliedern des Grossen Rates mindestens drei Wochen vor Behandlung zuzustellen. Wenn diese Frist nicht eingehalten werden kann, bedarf die Traktandierung eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen (§ 20 Abs. 1 und 2 AB BS).

36 Laut DÄHLER, a.a.O., 115, erfordern auch «Gründe der reinen Praktikabilität» die Kompetenzdelegation vom Plenum an das Ratsbüro. Er thematisiert aber nicht ausdrücklich die Prozessführung.



Behörde beim Entscheid eines kantonalen Gerichtes über die Gültigkeit einer Volksinitiative die Möglichkeit eingeräumt werden soll, direkt ans Bundesgericht zu gelangen, ist eine Frage, die auf Bundesebene zu beantworten ist. Die Einschaltung eines kantonalen Gerichts in solchen Fällen führt aber dazu, dass nach bestehender Rechtslage ein Kantonsparlament, das bezüglich Gültigkeit einer Initiative anders entschieden hat als das kantonale Gericht, nicht selber an das Bundesgericht gelangen kann. Dies ist aus Sicht des Schreibenden nicht optimal.

## V. Schlussbemerkungen

Die Vertretung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt in diversen Rechtsverfahren ist eine wichtige und anspruchsvolle Aufgabe des Ratsbüros und (des Rechtsdienstes) des Parlamentsdienstes des Kantons Basel-Stadt. Ausdrücklich geregelt ist diese Aufgabe aber nicht, dies ist vielleicht auch ein Grund dafür, dass eine vertiefte Auseinandersetzung damit fehlt. Das basel-städtische Ratsbüro versteht sich traditionellerweise als ein «unpolitisches» Organ. Dies ergibt sich auch daraus, dass seine Zusammensetzung nicht die Stärke der Fraktionen abbildet.<sup>37</sup> Bei der Führung von Rechtsverfahren sind daher die Interessen der Institution «Grosser Rat» von zentraler Bedeutung. Diese soll aus Rechtsverfahren gestärkt (oder nicht geschwächt) hervorgehen.

37 Siehe II.1.