



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5281.02

JSD/P105281
Basel, 2. März 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 1. März 2011

Motion Christine Wirz-von Planta und Konsorten betreffend Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) vom 27. Juni 1895 und des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB) vom 27. April 1911

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2010 die nachstehende Motion Christine Wirz-von Planta und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„An der Grossratssitzung vom 13. Oktober 2010 hat der Grosse Rat mit der Verabschiedung der Gesetze über die Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung und über die Einführung der Eidgenössischen Strafprozessordnung gleichzeitig viele Bestimmungen des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) aufgehoben.

Durch das Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung wurden zudem viele Bestimmungen des Gesetzes zur Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB) aufgehoben.

An sich wäre es möglich gewesen, in einer zweiten Lesung diese beiden Gesetze durch eine Überarbeitung der Nummerierung der Paragraphen wieder in eine leicht lesbare Form zu bringen. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Inkraftsetzung der beiden neuen Einführungsgesetze zur Schweizerischen ZPO und zur Schweizerischen StPO auf anfangs 2011 war die Durchführung einer zweiten Lesung im Grossen Rat nicht opportun. Dennoch sollten die beiden Gesetze rasch wieder in eine lesbare und vernünftige Form gebracht werden.

Aus diesem Grund ersuchen die unterzeichnenden Mitglieder des Grossen Rates den Regierungsrat bis Mitte 2011 dem Grossen Rat eine Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes und eine Revision des Einführungsgesetzes zum ZGB vorzulegen, welche ohne weitere Änderungen nur eine neue, kontinuierliche Nummerierung der Paragraphen in beiden Gesetzen zum Inhalt hat.

Christine Wirz-von Planta, Christoph Wydler, André Weissen, Tanja Soland, Dieter Werthemann, Elisabeth Ackermann, Christophe Haller, Lorenz Nägelin“

Innert dreimonatiger Frist gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) nimmt der Regierungsrat zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) bestimmt Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, für den Grossen Rat zwei Gesetzesrevisionen vorzubereiten, die sich darin erschöpfen, zwei bestehende Gesetze ohne inhaltliche Änderung neu durchnummerieren. Die Motion betrifft das Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 27. Juni 1895 (SG 154.100) und das Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. April 1911 (SG 211.100), in der Praxis abgekürzt EG ZGB.

Die Neunummerierung von Rechtserlassen mit anschliessender Neuveröffentlichung in der Gesetzessammlung ohne weitere Änderungen am Wortlaut kann der Regierungsrat selbständig veranlassen, auch wenn Gesetze betroffen sind. § 3 der Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse (Publikationsverordnung) vom 3. Januar 1984 (SG 151.300) bestimmt:

II. Neuveröffentlichung

§ 3. Der Regierungsrat kann Erlasse, die durch Änderungen unübersichtlich geworden sind, in ihrem vollen zurzeit gültigen Wortlaut, jedoch nötigenfalls mit veränderter Paragraphenummerierung, neu veröffentlichen. Dem ursprünglichen Erlassdatum wird das Datum der Neuveröffentlichung beigelegt.

Obwohl der Regierungsrat die (seit 1984 nie genutzte) Kompetenz zur Neunummerierung von Rechtserlassen hat, kann nicht im Sinne von § 42 GO davon ausgegangen werden, dass mit der Motion unzulässigerweise in den delegierten Rechtssetzungsbereich oder den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Regierung eingegriffen wird. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine rein formelle Bereinigung der Gesetzestexte ohne normativen Gehalt, weshalb dabei nicht von einem Akt der Rechtsetzung gesprochen werden kann. Dennoch bedeutet auch ein solcher Akt letztlich die Änderung eines Gesetzes. Gesetze zu erlassen oder zu ändern gehört zu den Aufgaben des Grossen Rates. Derartige formellen

Gesetzesänderungen sollen dem Grossen Rat wegen ihres rein technischen Charakters nicht zwingend zugemutet werden, weshalb diese Aufgabe laut Publikationsverordnung auch vom Regierungsrat übernommen werden kann. Dem Grossen Rat ist es aber unbenommen, auch selbst eine solche redaktionelle Gesetzesänderung vorzunehmen oder zu veranlassen.

Mit der vorliegenden Motion wird demnach eine Gesetzesänderung, wenn auch nur eine rein formelle, angestrebt. Das fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber.

Der Motionsinhalt verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht.

Die Einhaltung der in der Motion gesetzten Frist (§ 43 GO) zur Unterbreitung der Gesetzesvorlage an den Grossen Rat bis Mitte 2011 kann nicht als unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1. Vorgaben

An den folgenden Vorgaben sollte die vorliegende Motion gemessen werden:

Wie im Grossen Rat bekannt ist, wird das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) zur Zeit einer Totalrevision unterzogen. Diese Totalrevision ist nötig, da das GOG den Anforderungen an ein gut strukturiertes und inhaltlich stimmiges Gesetz nach zahlreichen Änderungen im Laufe der Jahrzehnte nicht mehr entspricht. Im Justiz- und Sicherheitsdepartement wurde, wie bereits im Ratschlag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen ZPO angekündigt, unmittelbar nach der Verabschiedung der kantonalen Einführungsgesetze zu den neuen Schweizerischen Prozessgesetzen (ZPO, StPO, JStPO) im Grossen Rat mit den Arbeiten für diese Totalrevision begonnen. Das bisherige GOG wird es demnach nicht mehr lange geben.

Das Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB) erlebt auch nach der Anpassung an die Schweizerische ZPO keine ruhige Phase, sondern steht mitten in zwei Teilrevisionen. Es wird im Zuge der kantonalen Gesetzgebung zum Geoinformationsrecht des Bundes und vor allem im Zuge der kantonalen Umsetzung des am 1. Januar 2013 in Kraft tretenden neuen Erwachsenenschutzrechts des Bundes (ZGB-Revision des Vormundschaftsrechts) weitere bedeutende Änderungen erfahren, mit deren Ausarbeitung das BVD bzw. das WSU seit einiger Zeit intensiv beschäftigt sind.

Ein Gesetz steht nicht für sich alleine da. Es basieren Ausführungserlasse wie Verordnungen, Reglemente, Weisungen etc. darauf und es wird in anderen Erlassen darauf verwiesen. Jede Gesetzesänderung, auch eine Umnummerierung, zieht daher die Überprüfung und die Überarbeitung all dieser damit zusammenhängenden Rechtserlasse nach sich.

Grundlegende, zentrale und grosse kantonale Gesetze, wie das GOG und das EG ZGB, sind der Angelpunkt für zahlreiche Ausführungserlasse und Gesetzesverweise. Zudem bilden sie die Grundlage für eine Vielzahl von Gerichts- und Verwaltungsentscheiden. Dementsprechend finden sie auch Eingang in die juristische Literatur und ihre Gesetzesmaterialien (Ratschläge etc.) haben einen gewissen Stellenwert. Regelmässigen Nutzerinnen und Nutzern, wie den Gerichten, den Behörden und der Anwaltschaft sind die einzelnen Paragraphen solcher Gesetze mit den dazugehörigen Inhalten vertraut.

2.2. Folgerungen

Eine komplett neue Durchnummerierung der Paragraphen der beiden grossen Gesetze GOG (über 100 gültige Paragraphen) und EG ZGB (über 200 gültige Paragraphen) entspräche letztlich einer formellen Totalrevision der Gesetze, da kein Paragraph mehr den gleichen Inhalt wie zuvor aufwies. Nach den obigen Vorgaben bedeutete eine solche Umnummerierung nicht eine einfache Neuedition der Gesetzestexte, sondern zöge, wie bei jeder inhaltlichen Gesetzesrevision, nach sich, dass die Gesetzessammlung nach Verweisen auf jeden geänderten Paragraphen der beiden Gesetze durchforstet werden müsste und dann sämtliche dieser Verweise in Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien und Weisungen inkl. deren Fussnoten in den dafür vorgesehenen Verfahren angepasst werden müssten. Ein nicht unbedeutender Teil der Gesetzessammlung müsste anschliessend neu gedruckt und veröffentlicht werden. Dieser erhebliche Arbeits- und Kostenaufwand müsste anlässlich der Totalrevision des GOG und der Teilrevisionen des EG ZGB nach kurzer Zeit in beiden Fällen ein weiteres Mal geleistet werden. Das ist für den Regierungsrat auch im Lichte der nachfolgenden Bemerkungen nicht einsehbar.

In der Motion wird davon ausgegangen, dass die Umnummerierung der beiden Gesetze per Mitte des Jahres 2011 die bessere Lesbarkeit der Gesetze und damit die bessere Nutzerfreundlichkeit der Gesetze mit sich brächte. Der Nutzen einer solchen Umnummerierung zum jetzigen Zeitpunkt ist aber nicht gegeben, insbesondere nicht für die regelmässigen Nutzerinnen und Nutzer der beiden Gesetze:

Nutzende des GOG sind in erster Linie die Gerichte. Das Appellationsgericht hat sich zur Idee der kosmetischen Umnummerierung ablehnend geäussert, es sei für die Gerichte sehr unangenehm, wenn die bisherigen Bestimmungen neue Nummern erhielten, besonders wenn dies nur für einen kurzen Zeitraum gelte. Dazu ist festzuhalten, dass das eigentliche Anliegen der Gerichte die *inhaltliche* Totalrevision des GOG ist, die vorübergehende Neunummerierung eines inhaltlich revisionsbedürftigen Gesetzes nützt den Gerichten nichts, sondern erschwert deren Arbeit. Abgesehen von der Umgewöhnung an die neuen Paragraphen müssten die Gerichte bei einer Umnummerierung des GOG und auch des EG ZGB die erst kürzlich aufgrund der prozessrechtlichen Neuerungen per 1. Januar 2011 erlassenen Gerichtsreglemente und Gebührentarife bereits wieder ändern. Es ist nicht wünschenswert, den Gerichten diesen Mehraufwand zu bescheren. Für die Gerichte ist im Moment die inhaltliche Umsetzung der neuen eidgenössischen Prozessordnungen absolut prioritär. Sie müssen sich nach Monaten der Belastung mit Rechtsetzungs- und Organisationsarbeiten wieder

zentral auf die Rechtsprechung konzentrieren können. Das Gleiche gilt im Übrigen für die Staatsanwaltschaft, die vor Kurzem ihre ganzen Reglemente überarbeitet hat und sich nun auf die Anwendung der neuen StPO bzw. JStPO konzentriert.

Häufige Nutzerinnen und Nutzer des GOG und des EG ZGB sind momentan auch die Personen, die mit der Revision der beiden Gesetze befasst sind. Die Neu Nummerierung zum jetzigen Zeitpunkt würde die Revisionsarbeiten ohne Not noch komplexer gestalten als sie bereits sind. So müsste z.B. die vom Bund vorgeschriebene Ablösung des bisherigen Vormundschaftsrechts durch das neue Erwachsenenschutzrecht plötzlich anhand eines neuen EG ZGB erfolgen. Die im Rahmen dieser Arbeiten bereits erstellten Dokumente müssten alle überarbeitet werden und im Ratschlag müsste immer auf die bisherige und die neue Paragraphennummer Bezug genommen werden, damit möglichst wenig Verwirrung entstünde und die Gesetzesänderungen nachvollziehbar wären. Bei den Vorarbeiten für die Revisionen des GOG und des EG ZGB wären die neuen Paragraphen unnütz, da auf sie - im Gegensatz zu den bisherigen Paragraphen - keine Hinweise in Ratschlägen der Regierung und Berichten der Parlamentskommissionen sowie in Grossratsdebatten oder Gerichtsentscheiden zu finden wären. Es wäre auch eine besondere Herausforderung, die Änderungsarbeiten an den mit den beiden Gesetzen verbundenen Erlassen (Gesetze mit Verweisen, Verordnungen etc.) so zu koordinieren, dass der Überblick bei den Revisionsarbeiten gewahrt und Fehler vermieden werden könnten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für den Regierungsrat eine rein formelle Revision der beiden Gesetze GOG und EG ZGB zur Zeit nicht opportun ist. Diese Auffassung teilen die von beiden Gesetzen stark betroffenen Gerichte. Das GOG wird momentan inhaltlich und formell totalrevidiert und wird daher in absehbarer Zeit nicht mehr in seiner heutigen Form bestehen. Bis dahin ist es benutzerfreundlicher, noch mit dem bisherigen GOG in seiner bisherigen Form zu arbeiten. Das EG ZGB steht mitten in grösseren Teilrevisionen (u.a. Erwachsenenschutz), weshalb eine Umnummerierung zum jetzigen Zeitpunkt die Revisionsarbeiten stark erschweren würde. Eine formelle Überarbeitung des EG ZGB könnte vom Regierungsrat gestützt auf die Publikationsverordnung allenfalls nach der Umsetzung des Erwachsenenschutzrechts geprüft werden. Die rein formelle Totalrevision zweier Gesetze durch eine komplette Umnummerierung während diese mitten in materiellen Revisionen stecken, bedeutete einen grossen Aufwand ohne jeglichen Mehrwert. Nicht zuletzt auch angesichts der Bemühungen, die Verwaltungstätigkeit auf das Notwendige zu konzentrieren, steht der Regierungsrat der Motion ablehnend gegenüber.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Christine Wirz-von Planta und Konsorten betreffend Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) vom 27. Juni 1895 und des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB) vom 27. April 1911 **nicht zu überweisen**.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin