

BGE 98 IA 627 vom 13. Dezember 1972

Bundesgericht (BGE), 1972-12-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_98 IA 627

FR: BGE 98 IA 627 du 13 décembre 1972

IT: BGE 98 IA 627 del 13 dicembre 1972

Regeste

Regeste Art. 85 lit. a OG, kantonale Wahlen. Anfechtung eines Validierungsbeschlusses des Grossen Rates von Basel-Stadt betreffend Grossratswahlen. Auslegung von § 33 Abs. 2 KV über die Amtszeitbeschränkung (Erw. 3 und 4). Rechtsgleichheit (Erw. 4 d). Ist der Grundsatz von Treu und Glauben gegenüber dem Wähler verletzt, wenn die Wahl einer Person nachträglich wegen Nichtwählbarkeit nicht validiert wird (Erw. 6)?

Erwägungen

E. 1

(Vereinigung der beiden Beschwerden.)

E. 2

Der Grosse Rat hat als erste und letzte kantonale Instanz entschieden. Die staatsrechtlichen Beschwerden sind daher zulässig. Auf die Begehren der Beschwerdeführer ist indessen nur insoweit einzutreten, als sie eine teilweise Aufhebung des angefochtenen Grossratsbeschlusses verlangen, nicht aber soweit sie darüber hinaus eine Validierung der Wahl der beiden Beschwerdeführer I und anderes mehr beantragen. Denn staatsrechtliche Beschwerden der vorliegenden Art sind BGE 98 Ia 627 S. 632 rein kassatorischer Natur (BGE 98 Ia 69 E. 2, BGE 94 I 124). Eine Ausnahme davon wäre nur dann zu machen, wenn der verfassungsmässige Zustand nicht anders als mit einer sachbezogenen Anordnung des Bundesgerichts hergestellt werden könnte (BGE 97 I 226 E. 1, 841 E. 1, BGE 96 I 354 /55). Das trifft hier nicht zu. Würde die Beschwerde als begründet erklärt und der angefochtene Beschluss, soweit angefochten, aufgehoben, so würde der Zustand wiederhergestellt, wie er nach der Einsprache von Dr. Tilmann Wernle und vor dem Validierungsbeschluss des Grossen Rates bestanden hat. Der Grosse Rat hätte alsdann einen neuen Beschluss zu fassen und dabei den Erwägungen des Bundesgerichts Rechnung zu tragen (BGE 95 I 516).

E. 3

Gestritten wird über die Auslegung des § 33 Abs. 2 der KV von Basel-Stadt. Dieser Text geht auf eine formulierte Verfassungsinitiative zurück, die am 11. September 1966 durch das Volk angenommen wurde, wiewohl der Regierungsrat und der Grosse Rat die Ablehnung des Initiativbegehrens beantragt hatten. Das Bundesgericht ist in der Überprüfung der Auslegung und Anwendung kantonalen Verfassungsrechts grundsätzlich frei. Es auferlegt sich nur insofern eine gewisse Zurückhaltung, als es im Zweifel über zwei mögliche Interpretationen sich derjenigen anschliesst, die vom obersten zur Auslegung der Verfassung berufenen kantonalen Organ - in der Regel dem Parlament - gegeben worden ist (BGE 98 Ia 205 E. 3, BGE 97 I 32 /33, BGE 90 I 240). Stände der erste Satz von Absatz 2 des § 33 KV allein da, gäbe es wohl keinen Zweifel darüber, dass eine Person erst dann für

eine Amtsperiode nicht mehr wiedergewählt werden dürfte, wenn sie dem Grossen Rat "ununterbrochen" drei Amtsperioden angehört hätte. Das hätte aber zur Folge, dass der Eintritt der vorübergehenden Nichtwiederwählbarkeit durch Unterbrüche in der Zugehörigkeit verhindert werden könnte. Zweifellos aus diesem Grunde bestimmt der zweite Satz von Art. 33 Abs. 2 KV, dass angebrochene Amtsperioden den vollen gleichgestellt seien. Damit soll offensichtlich die beschriebene Wirkung allfälliger Unterbrüche ausgeschlossen werden. Das zwingt aber zur Annahme, dass sich das Wort "ununterbrochen" auf die Aufeinanderfolge der Amtsperioden bezieht, wenn man nicht annehmen will, die KV sei in sich selbst widerspruchsvoll. Nach § 33 Abs. 2 KV soll daher für eine Amtsperiode vom Grossen Rat ausgeschlossen sein, wer ihm drei BGE 98 Ia 627 S. 633 aufeinanderfolgende Amtsperioden angehört hat (so auch EICHENBERGER, S. 6 des Gutachtens), gleichgültig, ob einzelne Amtsperioden angebrochen waren oder nicht. Dass das der Sinn und die Wirkung des nicht sorgfältig redigierten Initiativtextes sei, ist schon bei der von einer Kommission des Grossen Rates durchgeführten Vorprüfung der Initiative gesehen worden, ohne dass die extremen Auswirkungen vollständig erkannt worden wären. Im Bericht der Kommission an den Grossen Rat vom 26. September 1963 heisst es auf Seite 15: "Wenn man sich mit einer Amtszeit von 12 Jahren, d.h. 3 vollen Amtsperioden, zur Not noch befreunden könnte, so bestehen andererseits grosse Bedenken in bezug auf die Auswirkungen des Postulates, dass angebrochene Amtsperioden vollen gleichgestellt werden sollen. Das heisst doch nichts anderes, als dass ein Mitglied, das Ende einer Amtsperiode in den Rat nachgerückt ist, nach etwas mehr als zwei vollen Amtsperioden, also nach etwas mehr als 8 Jahren, bereits wieder aus dem Rat ausscheiden muss." Nun geht aber die Wirkung der Vorschrift, wie die hier streitigen Fälle zeigen, noch weiter. Sie kann auch Leute treffen, die überhaupt nie eine ganze Amtsperiode dem Rat angehört haben. Auch wenn man das von den Beschwerdeführern erwähnte extreme Beispiel - Zugehörigkeit zum Grossen Rat während je eines Tages in drei aufeinanderfolgenden Amtsperioden - als unrealistisch ablehnt, so muss doch anerkannt werden, dass schon die Zugehörigkeit von einigen Monaten in drei aufeinanderfolgenden Amtsperioden dazu führen kann, dass sich jemand in einer vierten Amtsperiode nicht mehr zur Wahl stellen darf. Das ist die Folge davon, dass die KV die Zugehörigkeit zum Parlament nicht nach Jahren, sondern nach Amtsperioden begrenzt. Diese Regelung mag als politisch unklug empfunden werden, schliesst aber nicht aus, dass die Verfassungsvorschrift so beobachtet wird, wie es ihr Wortlaut und Sinn gebieten. In einem Stadtstaat wie Basel, wo der Prozentsatz der zur Ausübung eines Grossratsmandates geeigneten Personen wohl grösser ist als anderswo, dürfte die strikte Einhaltung der Vorschrift auch kaum ernsthafte Nachteile zur Folge haben.

E. 4

Die Auslegung, die der Grosse Rat dem § 33 Abs. 2 KV gegeben hat, ist - wie gezeigt - nicht nur mit dem Text der Vorschrift vereinbar, sondern sie ist geradezu die einzig mögliche. BGE 98 Ia 627 S. 634 Zu prüfen bleibt deshalb nur noch, ob einer der von den Beschwerdeführern genannten Gründe genüge, um im vorliegenden Fall von dieser Auslegung abzuweichen. a) Soweit die Beschwerdeführer behaupten, die Auslegung des Grossen Rates verstosse gegen den Text des § 33 Abs. 2 KV, ist ihre Argumentation durch die vorstehenden Überlegungen bereits widerlegt. Die Beschwerdeführer reissen den Absatz 2 in Stücke, wobei der erste Satz die Hauptsache, der zweite nur eine minder wichtige Hilfsvorschrift enthalten soll. Sie interpretieren nicht den Text der KV, sondern das, was sie als Inhalt der KV gern hätten. Insbesondere gehen sie darüber hinweg, dass die

KV die Zugehörigkeit des einzelnen Mitgliedes zum Grossen Rat nicht nach Jahren, sondern nach Amtsperioden beschränkt. b) Der Versuch, den Text der KV durch deren ratio auszuromanovrieren, schlägt fehl. Gewiss liegt der Vorschrift die Absicht zugrunde, die "Sesselkleberei" zu verunmöglichen. Aber darin erschöpft sie sich nicht. Es ging seinerzeit den Initianten ebenso sehr darum, die Ratsmitglieder durch Beschränkung der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament zu intensiverer Arbeit anzutreiben, die Ämterkumulation zu bekämpfen sowie die Aufstellung und Wahl neuer Kräfte, insbesondere durch Heranziehung des politischen Nachwuchses, zu fördern (vgl. die Berichte des Regierungsrates vom 8.3.1962 und der Grossratskommission vom 26.9.1963 zur Verfassungsinitiative). Um die ratio gegen den Text ins Feld zu führen, hätten die Beschwerdeführer dartun müssen, dass der Text dem Zweck der Vorschrift zuwiderlaufe. Davon kann indessen keine Rede sein. Der Zweck der Vorschrift wird zweifellos erreicht, wenn auch auf eine Weise, die man im Einzelfall als unnötig hart erachten mag. Die Frage, ob sich der Zweck auch mit einer andern, weniger einschneidenden Regel hätte erreichen lassen, hätte sich der Verfassungsgeber stellen können und sollen. Es ist dies keinesfalls eine Frage, die den Richter zu einer Korrektur an der Verfassung veranlassen könnte. c) Härten kommen im politischen Leben immer wieder vor. Durch den angefochtenen Beschluss hat aber der Grosse Rat das passive Wahlrecht der Kandidaten Stricker und Rinklin nicht "beinahe auf Null reduziert". Es ist lediglich für 4 Jahre aufgehoben worden, nachdem die erwähnten Personen im BGE 98 Ia 627 S. 635 einen Fall über 6 Jahre, im andern Fall 5 Jahre dem kantonalen Parlament angehört haben. d) Von den Beschwerdeführern wird subsidiär eine Verletzung der Rechtsgleichheit geltend gemacht, weil es nicht angehe, dass einzelne Grossräte erst nach 12 Jahren aus dem Grossen Rat ausscheiden müssten, während andere theoretisch nach nur 3 Tagen Zugehörigkeit für 4 Jahre nicht mehr wählbar seien. Ob die Beschwerdeführer damit nur die Auslegung anfechten wollen, die der Grosse Rat der KV gegeben hat, oder aber die KV selber für den Fall, dass sie richtig ausgelegt wurde, kann der Beschwerde nicht mit Sicherheit entnommen werden. Nach der bisherigen, in der Wissenschaft allerdings angefochtenen Praxis prüft das Bundesgericht die Übereinstimmung eines kantonalen Verfassungssatzes mit der BV selbst dann nicht, wenn die diesbezügliche Beschwerde im Anschluss an eine Anwendungsverfügung erhoben wird (BGE 83 I 181 E. 6, BGE 89 I 398 ; dazu AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. I Nr. 585). Ob an dieser Praxis festzuhalten sei, braucht hier nicht erörtert zu werden; denn ein Verstoß gegen Art. 4 BV liegt ohnehin nicht vor. § 33 Abs. 2 KV trifft jede Person, die sich bei den Wahlen in den Grossen Rat wiederholt um ein Mandat bewirbt. Wenn die direkt gewählten Personen die grössere Aussicht haben, drei ganze aufeinanderfolgende Amtsperioden dem Grossen Rat anzugehören, als ihre Mitbewerber, die bloss auf der Liste der Nachrückenden erscheinen, so ist das die Folge davon, dass jene in der Gunst der Wähler weiter vorn stehen als diese. Dass aber auch die direkt Gewählten betroffen werden können, zeigt der Fall des Rudolf Rinklin. 1960 hat er den Rat schon 9 Monate nach der Wahl aus eigenem Entschluss verlassen und sich damit die Möglichkeit einer längern Zugehörigkeit zum Parlament selber geschmälert. In der Demokratie gibt es Gewählte und Nichtgewählte, und bei den Gewählten Leute mit verschieden langer Zugehörigkeit zu den Behörden. Wichtig ist nur, dass für alle Bewerber und alle Gewählten dieselben Kriterien der Wahl und der Wiederwählbarkeit angewandt werden. Ein solches, für alle mehrmals Gewählten einheitliches Kriterium enthält § 33 Abs. 2 der Basler KV. Von einer Verletzung der Rechtsgleichheit kann hier nicht die Rede sein. BGE 98 Ia 627 S. 636

E. 5

Als selbständige Rüge machen die Beschwerdeführer geltend, mit dem angefochtenen Beschluss widerspreche der Grosse Rat seiner eigenen 1968 praktizierten Auslegung des § 33 Abs. 2 KV. Richtig ist, dass Rudolf Rinklin, der schon 1956-1960 im Grossen Rat gesessen hatte, diesem während der Amtsperiode 1968-1972 nicht hätte angehören dürfen. Änderungen einer als unrichtig erkannten Praxis verstossen indessen nicht gegen Art. 4 BV (BGE 96 I 376 und dort erwähnte Entscheide). Ausserdem ist hier die Praxis gar nicht geändert worden. 1968 lag keine Wahleinsprache vor, wie sie Dr. Tilmann Wernle 1972 eingereicht hat, und da das Fehlen einer Einsprache zusammenfiel mit einer Unaufmerksamkeit der Wahlprüfungskommission, wurde die Frage, ob § 33 Abs. 2 KV dem einen oder andern Gewählten entgegenstehe, überhaupt nicht aufgeworfen. Dagegen ist sie im Anschluss an die Einsprache 1972 nicht nur für die Kandidaten Stricker und Rinklin, sondern für alle Gewählten geprüft worden. Dabei nahm man auch in Aussicht, entsprechende Untersuchungen künftig für alle Kandidaten von Amtes wegen anzustellen. Das ist in Ordnung.

E. 6

Schliesslich machen die in den beiden Beschwerden unter Ziffer II aufgeführten Beschwerdeführer geltend, sie hätten ihre Stimmkraft anders eingesetzt, wenn sie damit hätten rechnen müssen, dass die Kandidaten Stricker und Rinklin dem Grossen Rat während der Amtsdauer 1972-1976 nicht angehören dürften. Sie verlangen, in diesem guten Glauben geschützt zu werden. Eine Pflicht der Behörden zur Beachtung des Rechtsirrtums des Bürgers besteht im allgemeinen dann, wenn der Bürger im Vertrauen auf Auskünfte oder Zusicherungen, die er von der zuständigen Amtsstelle erhalten hat und deren Unrichtigkeit er nicht ohne weiteres erkennen konnte, Dispositionen getroffen hat, die nicht mehr rückgängig zu machen sind (BGE 98 Ia 432 E. 3, BGE 96 I 15 /16 und dort erwähnte frühere Urteile; vgl. auch GUENG, Zur Verbindlichkeit verwaltungsrechtlicher Auskünfte und Zusagen, ZBl 71/1970 S. 449 ff.). Im vorliegenden Fall ist den Beschwerdeführern nichts versprochen worden; sie wurden weder durch eine Auskunft noch durch eine ausdrückliche Zusicherung getäuscht. Eine andere Frage ist die, ob sie aus der blossen Tatsache, dass die Herren Stricker und Rinklin offiziell als Kandidaten zur Wahl zugelassen wurden, schliessen durften, die Wählbarkeit dieser Personen BGE 98 Ia 627 S. 637 sei von den zuständigen Stellen überprüft worden und gegeben. Das setzte aber doch wohl voraus, dass die Behörden verpflichtet wären, im Vorwahlverfahren von Amtes wegen abzuklären, ob für jede vorgeschlagene Person die Wählbarkeitsvoraussetzungen vorliegen. Ob sich eine solche Pflicht aus § 40 des Gesetzes betreffend die Wahlen und Abstimmungen vom 9. März 1911 herauslesen lässt, wie das die Beschwerdeführer meinen, ist eher fraglich, wird doch in dieser Bestimmung das Polizeidepartement lediglich beauftragt, dafür zu sorgen, dass ein Kandidat nicht auf mehreren Wahlvorschlägen erscheint. Wie es sich damit verhält, kann indessen dahingestellt bleiben. Käme man nämlich zum Schluss, es bestehe tatsächlich eine solche amtliche Pflicht zur Prüfung der Wählbarkeitsvoraussetzungen und der Wähler sei im vorliegenden Fall hinsichtlich der Wählbarkeit der Herren Stricker und Rinklin getäuscht worden, könnte das gleichwohl nicht - gleichsam zur Wiederherstellung des verletzten Vertrauens der Wähler - zur Validierung der Wahl der beiden Kandidaten führen, wie das mit den Beschwerden angestrebt wird. Vielmehr müsste eine solche Täuschung des Wählers die Kassation der Grossratswahlen selbst (oder jedenfalls eines Teils derselben) zur Folge haben. Ein Rechtsbegehren, das auf die Kassation der Wahlen ginge, haben die

Beschwerdeführer aber nicht gestellt. Somit braucht nicht weiter untersucht zu werden, ob sie in ihrem berechtigten Vertrauen auf die Wählbarkeit der Herren Stricker und Rinclin verletzt worden seien. Die Beschwerden erweisen sich demnach in allen Punkten als unbegründet.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.