

BGer 1C_68/2023 vom 18. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_68_2023

FR: TF 1C_68/2023 du 18 mars 2024

IT: TF 1C_68/2023 del 18 marzo 2024

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist der Nichteintretensentscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 3. Januar 2023. Beim Appellationsgericht machte der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 34 BV geltend und kritisierte die Ausgestaltung der Abstimmungserläuterungen zu einer kantonalen Volksabstimmung. Damit machte der Beschwerdeführer eine Verletzung politischer Rechte geltend, weshalb gegen das Urteil des Appellationsgerichts die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 lit. c BGG offensteht.

E. 1.2

Beim angefochtenen Urteil des Appellationsgerichts handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid in einer kantonalen Stimmrechtsangelegenheit. Das Urteil entspricht demnach den Anforderungen von Art. 88 BGG. Als stimmberechtigte Person im Kanton Basel-Stadt ist der Beschwerdeführer zudem zur Beschwerde in Stimmrechtssachen legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG).

E. 1.3

Der Beschwerdeführer stellt in seiner Beschwerde kein explizites Rechtsbegehren. Aus der Begründung seiner Beschwerde, die zur Interpretation des Rechtsbegehrens beigezogen werden kann, ergibt sich jedoch sinngemäss, dass die Vorinstanz vom Bundesgericht angewiesen werden soll, auf seine Stimmrechtsbeschwerde einzutreten. Insofern stehen die Anforderungen an das Rechtsbegehren einem Eintreten auf die Beschwerde nicht entgegen (vgl. Art. 42 Abs. 1 BGG ; vgl. BGE 137 II 313 E. 1.3; Urteil 1C_548/2020 vom 15. November 2021 E. 1.2).

E. 1.4

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist daher grundsätzlich einzutreten. Für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde bleibt dagegen kein Raum (Art. 113 BGG).

E. 2

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 lit. a, lit. c sowie lit. d BGG). In ausgesprochenen Zweifelsfällen bei der Auslegung solchen kantonalen Rechts schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt es Volk und Parlament. Die Anwendung anderer

kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 149 I 291 E. 3.1 mit Hinweisen).

E. 3

Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz auf das Rechtsmittel des Beschwerdeführers gegen die Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 25. September 2022 betreffend die Volksinitiative "5 statt 7 Regierungsglieder - Abschaffung des Präsidialdepartements" hätte eintreten müssen.

E. 3.1

Die Vorinstanz befasste sich im angefochtenen Urteil ausführlich mit der vorliegend umstrittenen kantonalen Zuständigkeitsordnung. Sie führte dazu aus, dass sich das Rechtsmittel des Beschwerdeführers gegen die Festsetzung des Textes der Abstimmungserläuterungen zu einer kantonalen Initiative gerichtet habe und die materiellen Vorbringen des Beschwerdeführers somit die Vorbereitung von Abstimmungen betroffen hätten. Entsprechende Unregelmässigkeiten könnten gemäss § 81 Abs. 1 lit. b des kantonalen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz/BS; SG 132.100) mit Abstimmungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. In § 81 Abs. 1 Wahlgesetz/BS werde das Anfechtungsobjekt einer Abstimmungsbeschwerde nicht näher konkretisiert. Als solches würden daher über Verfügungen und Entscheide hinaus alle behördlichen Akte in Frage kommen, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten betreffen oder im Zusammenhang mit einer Abstimmung stehen. Dazu würden auch Realakte wie die Abstimmungserläuterungen gehören. Daraus folge, dass die mit der Beschwerde erhobenen Rügen mit Beschwerde beim Regierungsrat hätten vorgebracht werden müssen. Erst der Entscheid des Regierungsrats wäre nach der Vorinstanz gemäss § 84 Wahlgesetz/BS beim Appellationsgericht anfechtbar gewesen.

Eine Begründung der Zuständigkeit des Appellationsgerichts gestützt auf § 30k des kantonalen Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG/BS; SG 270.100) lehnt die Vorinstanz ab. Demnach könnten zwar wegen einer Verletzung der Volksrechte aufgrund einer mangelhaften Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Appellationsgericht als Verfassungsgericht Beschlüsse des Grossen Rates, Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats, von der Staatskanzlei gestützt auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum erlassene Verfügungen sowie andere Handlungen und Unterlassungen des Grossen Rates oder des Regierungsrats angefochten werden. Bei einer solchen Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte handle es sich jedoch um eine Beschwerde wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, die gegenüber anderen Rechtsmitteln subsidiär sei (§ 116 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt [KV/BS; SG 111.100]; Art. 30c Abs. 1 VRPG/BS).

Die Vorinstanz prüfte sodann, ob vom Grundsatz der Ausschöpfung des Instanzenzugs abgewichen und die Eingabe des Beschwerdeführers als sog. Sprungbeschwerde behandelt werden könnte. Das Überspringen einer Rechtsmittelinstanz komme allenfalls dann in Frage, wenn eine Rechtsmittelinstanz insgesamt als befangen zu gelten habe. Für den vorliegenden Fall verneinte die Vorinstanz jedoch eine Befangenheit des Regierungsrats. Sie hielt diesbezüglich fest, dass der Regierungsrat, wenngleich mit gradueller Abstufung, durch jede Volksinitiative betroffen sei, die er nicht zur Annahme empfehle. Dies bedeute aber nicht, dass er grundsätzlich nicht in der Lage sei, eine Beschwerde gegen die von der Staatskanzlei verfassten Abstimmungserläuterungen zu beurteilen und deren Ausgestaltung

nach Massgabe der Anforderungen aufgrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV zu prüfen. Vorliegend hätten die Rügen des Beschwerdeführers vor allem auf den Umfang der zugelassenen Stellungnahme des Initiativkomitees in den Abstimmungserläuterungen und die von der Staatskanzlei vorgenommenen Streichungen gezielt. Es sei nicht ersichtlich, wieso der Regierungsrat zu dieser Prüfung nicht in der Lage hätte sein sollen. Zudem hätte der Regierungsrat die Beschwerde gemäss § 42 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrats und die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz [OG/BS; SG 153.100]) dem Appellationsgericht als Verwaltungsgericht zum Entscheid überweisen können, wenn er sich zur Prüfung ausserstande gesehen hätte.

In einer Eventualbegründung hielt die Vorinstanz sodann sinngemäss fest, eine Aufhebung der Volksabstimmung vom 25. September 2022 hätte sich ohnehin nicht gerechtfertigt. Diese sei derart klar ausgefallen, dass keine Anhaltspunkte dafür bestünden, dass bei einer vollumfänglichen Übernahme des von den Initianten gewünschten Textes ein anderes Resultat im Bereich des Möglichen liegen würde.

E. 3.2

Soweit das Appellationsgericht eine Zuständigkeit gestützt auf § 30k VRPG/BS als Verfassungsgericht verneint hat, widerspricht ihm der Beschwerdeführer nicht. Auch gegen die Ausführungen des Appellationsgerichts, dass der Regierungsrat grundsätzlich für die Beurteilung von Rügen gegen Vorbereitungshandlungen von Abstimmungen wie die Festsetzung des Textes der Abstimmungserläuterungen zuständig wäre (vgl. § 81 Abs. 1 Wahlgesetz/BS), bringt der Beschwerdeführer nichts vor.

Der Beschwerdeführer ist jedoch entgegen der Vorinstanz der Auffassung, dass im vorliegenden Fall der gesamte Regierungsrat befangen gewesen sei, woraus sich nach der kantonalen Praxis eine direkte Zuständigkeit der Vorinstanz ergebe (sog. Sprungbeschwerde). Er bringt im Wesentlichen vor, der Regierungsrat sei bei der vorliegend umstrittenen Abstimmung nicht nur Partei, sondern persönlich befangen gewesen. Die Initiative habe verlangt, dass die Zahl der Regierungsratsmitglieder von 7 auf 5 reduziert werde. Bei einer Annahme der Initiative hätten bei den nächsten Wahlen also zwei von sieben amtierenden Regierungsratsmitgliedern ihre Sitze verloren. Dies hätte nach dem Beschwerdeführer für die betroffenen Regierungsratsmitglieder nicht nur einen Prestigeverlust zur Folge, sondern auch wirtschaftliche Auswirkungen gehabt. Daraus folge, dass die Mitglieder der Regierung nicht in der Lage gewesen wären, die Stimmrechtsbeschwerde objektiv zu beurteilen und deshalb das Appellationsgericht zuständig gewesen sei.

E. 3.3

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat als Behörde nicht befangen sein kann, sondern nur jedes einzelne Mitglied des Regierungsrats für sich betrachtet (vgl. BGE 139 I 121 E. 4.3; Urteil 1C_647/2021 vom 15. September 2022 E. 2.2; je mit Hinweisen). Für Verfahren vor Exekutivbehörden gewährleistet Art. 29 Abs. 1 BV einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung; das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt dieses Grundrechts. Im Kern geht es darum, dass sich die für einen Entscheid zuständigen Personen in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Die strengen für Gerichte geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit gemäss Art. 30 BV bzw. Art. 6 EMRK können dabei nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen

werden. Exekutivbehörden sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur neutralen Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.1 und 5.2; Urteil 1C_647/2021 vom 15. September 2022 E. 2.3). Art. 29 Abs. 1 BV verpflichtet eine Amtsperson der Exekutivbehörden zum Ausstand, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken. Es genügt, dass ein entsprechender Anschein durch objektive Umstände und vernünftige Gründe glaubhaft dargetan erscheint (vgl. BGE 137 II 431 E. 5.2 S. 452; Urteil 1C_527/2020 vom 22. Februar 2021 E. 5.2).

Persönliche Interessen - wie sie der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Befangenheit der Regierungsratsmitglieder ins Feld führt - können ein Gerichts- oder Behördenmitglied direkt oder indirekt betreffen. Dabei ist vorausgesetzt, dass das Gerichts- bzw. Behördenmitglied eine spürbare persönliche Beziehungsnähe zum Streitgegenstand aufweist. Das Interesse kann materiell oder ideell sein und es kann die rechtliche oder die tatsächliche Situation beeinflussen. Die persönliche Interessensphäre muss aber spürbar und mehr als diejenige anderer Gerichts- bzw. Behördenmitglieder tangiert werden (BGE 140 III 221 E. 4.2 mit Hinweisen).

E. 3.4

Die kantonale Initiative betreffend "Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder" verlangte die Verkleinerung des Regierungsrats um zwei Mitglieder, die Streichung zweier Departemente sowie die Einführung eines jährlich rotierenden Regierungspräsidiums (vgl. Bericht Nr. 21.0091.03 vom 18. Februar 2022 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission des Grossen Rats zum Bericht betreffend "Kantonale Volksinitiative Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder" [nachfolgend: Bericht JSSK], S. 3; <<https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200110998>> [besucht am 15. Februar 2024]). Der Grosse Rat verzichtete dabei auf eine vorgängige Ausformulierung der unformulierten Initiative und hätte somit bei einer Annahme der Initiative eine detaillierte Vorlage auszuarbeiten gehabt (Bericht JSSK, S. 4; Grossratsbeschluss Nr. 22/17/05G betreffend die unformulierte Verfassungsinitiative "Abschaffung des Präsidialdepartements und Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Regierungsrats von 7 auf 5 Mitglieder" vom 27. April 2022; <<https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200110998>> [besucht am 15. Februar 2024]). Unter diesen Umständen war im Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Initiative noch nicht klar, wie diese im Falle einer Annahme konkret umgesetzt würde. So enthielt die Initiative keine Umsetzungsfrist und wurde zu allfälligen Übergangsregelungen für die aktuellen Regierungsratsmitglieder nichts präzisiert. Insofern stand anhand des Initiativtextes auch noch nicht fest, welche unmittelbaren Auswirkungen die Annahme der Vorlage auf die amtierenden Regierungsratsmitglieder gehabt hätte. Ebenso wenig war damals bekannt, ob sich die einzelnen Regierungsratsmitglieder für eine weitere Legislatur zur Verfügung stellen würden und somit von der Initiative überhaupt betroffen wären. Doch kann die Frage der Befangenheit der Regierungsratsmitglieder letztlich offenbleiben.

Denn unabhängig davon, ob die Beschwerde vorliegend zunächst durch den Regierungsrat oder direkt durch das Appellationsgericht zu behandeln gewesen wäre, hätte sie abgewiesen werden müssen. Selbst wenn Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung

festzustellen sind, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nämlich nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Beschwerdeführer müssen in einem solchen Fall zwar nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint allerdings die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 145 I 1 E. 4.2 ; 141 I 221 E. 3.3; BGE 138 I 61 E. 4.7.2; Urteil 1C_473/2021 vom 17. Juni 2022 E. 3.3). Im vorliegenden Fall wurde die Abstimmung bei einer Stimmbeteiligung von 56,26 % mit 33'632 Nein-Stimmen (60.6 %) gegenüber 21'862 Ja-Stimmen (39.4 %) abgelehnt. Angesichts dessen erscheint die Möglichkeit, dass das Abstimmungsresultat bei einer vollumfänglichen Übernahme der Abstimmungserläuterungen nach den Vorstellungen des Beschwerdeführers anders ausgefallen wäre, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt. Gegenteiliges vermag der Beschwerdeführer mit seinen Vorbringen nicht darzutun.

Unter den gegebenen Umständen erweist sich das angefochtene Urteil weder als bundesrechtswidrig noch ist ersichtlich, dass dadurch kantonales Recht verletzt worden wäre.

E. 4

Obwohl vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht, ist schliesslich der Frage nachzugehen, ob die Vorinstanz allenfalls von Amtes wegen verpflichtet gewesen wäre, die Beschwerde zuständigkeitshalber an den Regierungsrat weiterzuleiten, anstatt auf die Beschwerde nicht einzutreten. Grundsätzlich trifft auch kantonale Behörden unabhängig von einer gesetzlichen Grundlage aufgrund eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes von Bundesrechts wegen eine Pflicht zur Überweisung von Eingaben an die zuständige Behörde (T HOMAS FLÜCKIGER, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, VwVG-Kommentar, N. 14 zu Art. 8; siehe auch Urteil 2C_372/2018 vom 25. Juli 2018 E. 4.1.1 mit Hinweisen). Da der Beschwerdeführer die Zuständigkeit der Vorinstanz aber explizit behauptet und eine Behandlung der Beschwerde durch den Regierungsrat abgelehnt hat, ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz von einer Weiterleitung der Beschwerde abgesehen hat (vgl. THOMAS FLÜCKIGER, a.a.O., N. 11 zu Art. 8). Das angefochtene Urteil ist somit auch unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG).

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