

BGer 1P.427/1999 vom 9. Februar 2000

Bundesgericht, 2000-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.427_1999

FR: TF 1P.427/1999 du 9 février 2000

IT: TF 1P.427/1999 del 9 febbraio 2000

Erwägungen

E. 1

Der Grosse Rat wählt zu Beginn der Amtsdauer aus seiner Mitte die ständigen Kommissionen.

E. 2

Der Grosse Rat kann die Kommissionen in besondern Fällen durch fraktionslose Mitglieder erweitern.

E. 3

Zur Hauptsache beanstandet die Beschwerdeführerin, dass die Verteilung der Kommissionssitze auf die einzelnen Fraktionen aus einer Gesamtbeurteilung auf Grund der Gesamtzahl von 126 Kommissionssitzen für sämtliche ständigen Kommissionen heraus vorgenommen wurde. Sie vertritt die Auffassung, in jeder einzelnen Kommission müssten die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke vertreten sein. Das bedeute für die SVP-Fraktion, dass sie in allen acht Kommissionen mit 13 Mitgliedern Anspruch auf 3 Sitze habe. Die vorgenommene Sitzverteilung erachtet die Beschwerdeführerin schliesslich als Verletzung elementarer Regeln der Arithmetik.

a) § 96 StV schreibt vor, dass bei der Bestellung der einzelnen Behörden und Gremien auf die Vertretung der politischen Parteien "angemessen Rücksicht" zu nehmen ist. Diese Vorschrift steht im Zusammenhang mit den Grundzügen des Proporzwahlsystems und dem damit verbundenen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit bei Volkswahlen (vgl. BGE 125 I 21 E. 3d/dd S. 33 und 125 I 289 E. 6 S. 295). Der in § 96 StV verwendete Ausdruck der angemessenen Rücksichtnahme bedeutet indessen nach der bisherigen Rechtsprechung nicht, dass aus

der Kantonsverfassung ein Anspruch auf verhältnismässige, mathematisch exakte Vertretung etwa entsprechend der Sitzzahl im Grossen Rat abgeleitet werden könne. Es könne weder eine entsprechende Berücksichtigung in jeder einzelnen Behörde erwartet noch verlangt werden, dass ein bestimmter Kandidat tatsächlich gewählt werde. Im Sinne einer Gesamtbetrachtung sei es auch zulässig, dass für die Beurteilung der angemessenen Berücksichtigung in einer Behörde oder einem Gremium auch auf die Vertretung in andern vergleichbaren Organen abgestellt wird. Dem Wahlkörper komme ein weiter Ermessensspielraum zu. Von einer Verletzung der Staatsverfassung könne erst gesprochen werden, wenn eine Partei systematisch und bei mehreren Gelegenheiten übergangen oder benachteiligt werde (ZBl 95/1994 S. 366 E. 3, mit Hinweisen). In ähnlicher Weise umschreibt § 22 GRG den Anspruch der Fraktionen auf Berücksichtigung in den Kommissionen. Danach sollen die Fraktionen in der Regel in den Kommissionen im Verhältnis ihrer Mitgliederzahl vertreten sein. Die Wendung "in der Regel" deutet ebenfalls darauf hin, dass keine mathematisch exakte Repräsentation verlangt wird und dem Wahlkörper ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht.

Sowohl aus der Staatsverfassung als auch aus dem Grossratsgesetz ergibt sich danach mit hinreichender Deutlichkeit, dass mit der Berücksichtigung der politischen Parteien in den einzelnen Behörden und Gremien kein mathematisch exaktes Spiegelbild der Kräfte im Grossen Rat verlangt wird. Derartiges wäre schon rein tatsächlich nicht möglich und ist rechtlich nicht verlangt. Zulässig ist zudem eine Gesamtsicht über eine Behörde oder ein Organ hinaus. Dementsprechend gross ist der Spielraum, der dem Wahlkörper zukommt. Weshalb dem Grossen Rat bei der Bestellung der ständigen Kommissionen kein Ermessen zukommen soll, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, ist unerfindlich.

b) In Anbetracht dieser Normen, der Rechtsprechung zu § 96 StV sowie des weiten Spielraums hält es vor der Verfassung stand, dass der Grosse Rat bei der Bestellung der ständigen Kommissionen auf die Gesamtzahl der Kommissionssitze abstellt und diese entsprechend auf die Fraktionen aufteilt. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin war der Wahlkörper daher von Verfassungs wegen nicht gehalten, die acht ständigen 13-er Kommissionen in identischer Fraktionsstärke zu besetzen. Er durfte die Zusammensetzung in den einzelnen Kommissionen variieren und aus einer Gesamtsicht heraus Ausgleiche schaffen. Einem solchen Vorgehen stehen weder Wortlaut noch Sinn von § 96 StV und § 22 GRG entgegen. Gerade die Entstehung der angefochtenen Ordnung macht deutlich, wie sehr sich die Präsidentenkonferenz und der Grosse Rat darum bemühten, mit dem eingeschlagenen Weg eine angemessene und möglichst genaue Vertretung der Fraktionen zu realisieren. Die Beschwerdeführerin bleibt denn auch den Beweis schuldig, wie sich ihr Anspruch auf 3 Sitze in allen 13-er Kommissionen mit dem Anspruch der andern Parteien nach § 96 StV und § 22 GRG vertragen würde.

Demnach ist es von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden und ist mit § 22 GRG vereinbar, dass der Grosse Rat bei der Besetzung der ständigen Kommissionen auf die Gesamtzahl der Kommissionssitze abstellte und diese dann entsprechend auf die Fraktionen verteilte. Bei dieser Sachlage geht die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage zum Vornherein fehl.

c) Die Beschwerdeführerin macht allerdings weiter geltend, diese Betrachtungsweise des Grossen Rates stehe im Widerspruch zur bisherigen Praxis und stelle eine Praxisänderung dar, für die nachvollziehbare, ernsthafte und objektive Gründe fehlten. Darin liege ein Verstoß gegen das Willkürverbot im Sinne von Art. 4 aBV .

Nach der Rechtsprechung zu Art. 4 aBV muss sich

eine Praxisänderung auf ernsthafte und sachliche Gründe stützen können. Der Richter oder Rechtsanwender kann allerdings nicht von Verfassungen wegen angehalten werden, an einer bisherigen Auffassung festzuhalten, wenn er zur Einsicht gelangt, dass eine andere Lösung dem Gesetz oder der Gerechtigkeit besser entspreche. Eine Praxisänderung verstösst daher nicht gegen Art. 4 aBV, wenn sie mit objektiven Umständen begründet werden kann und sich etwa auf eine bessere Einsicht über den verfolgten Gesetzeszweck, auf veränderte äussere Umstände oder Wandlungen von Anschauungen abstützen kann. Je gefestigter die bisherige Praxis ist, je besser ist die Praxisänderung zu begründen (BGE 122 I 57 E. 3c/aa S. 59, 111 V 161 E. 5b S. 170, 108 Ia 122 E. 2a S. 125, mit Hinweisen;

Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 405 f.).

Im vorliegenden Fall können solche ernsthafte und sachliche Gründe ohne weiteres namhaft gemacht werden. Sie liegen im Wesentlichen darin, dass der Parlamentsbetrieb im Grosse Rat eine grundlegende Änderung erfahren hat. Der Grosse Rat ist mit der Änderung von § 45 Abs. 1 StV am 27. September 1998 von 170 auf 120 Mitglieder reduziert worden. Im gleichen Zug ist das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung des Grossen Rates einer Überarbeitung unterzogen worden. Neu sollte die wesentliche Vorarbeit in (zehn) ständigen (Fach-) Kommissionen geleistet werden; nichtständige Kommissionen sollen nur noch nach Bedarf eingesetzt werden und die Ausnahme bilden. Auch wenn schon früher eine gewisse Anzahl von ständigen Kommissionen bestanden hat, wie die Beschwerdeführerin und der Grosse Rat in ihren Rechtsschriften ausführen, so zeigt sich doch, dass die Neuordnung eine wesentliche Änderung und Verwesentlichung der Kommissionsarbeit mit sich gebracht hat. Diese Neuordnung legt es durchaus nahe, den Par-

teienproport nicht so sehr auf die einzelne ständige Kommission zu beziehen, sondern die Bestellung der Kommissionen aus einer Gesamtsicht heraus vorzunehmen. Diese Gesamtbeurteilung erlaubt es, in vermehrter Weise dem Gedanken der anteilmässigen Vertretung aller Parteien Rechnung zu tragen und entsprechend den Kriterien der Präsidentenkonferenz und den Materialien zur Änderung von Grossratsgesetz und Geschäftsordnung zusätzlich zu ermöglichen, dass alle Fraktionen in allen ständigen Kommissionen vertreten sind und wenn möglich jeder Parlamentarier die Möglichkeit der Mitarbeit in einer ständigen Kommission erhält. Bei dieser Sachlage sind dem Grosse Rat beachtenswerte Gründe dafür anzuerkennen, dass er die ständigen Kommissionen mit einem Gesamtbeschluss bestellte und die Sitze aus einer Gesamtsicht heraus auf die einzelnen Parteien verteilte. An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass die Präsidentenkonferenz die Zuteilungskriterien in seinem ersten Beschluss vom 5. Mai 1999 vorerst anders formulierte als anlässlich der Behandlung des Wiedererwägungsgesuches am 31. Mai 1999.

Damit erweist sich die Rüge, der Grosse Rat habe in Verletzung von Art. 4 aBV seine Praxis geändert, als unbegründet.

d) Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin als Verstoß gegen § 96 StV und Art. 22 GRG, dass die Regeln der Arithmetik bei der Sitzverteilung verletzt worden seien und sie daher nicht angemessen berücksichtigt worden sei.

Diese Rüge erweist sich von vornherein als unbegründet. Zum einen verfügt der Grosse Rat bei der Anwendung der genannten Rechtsgrundlagen, wie dargelegt, über einen erheblichen Ermessensspielraum und braucht die Bestellung seiner Kommissionen nicht den Kräfteverhältnissen entsprechend streng arithmetisch vorzunehmen. Zum andern zeigt die oben wiedergegebene Liste, dass bei der Sitzver-

teilung an die SVP der mathematisch ausgewiesene Anspruch von 23,10 Sitzen auf 22 Sitze reduziert worden ist. Reduktionen haben auch die andern Parteien in Kauf nehmen müssen, um der kleinsten Fraktion des Grünen Bündnisses den Einzug in jede ständige Kommission zu ermöglichen. Die Reduktion um 1,10 Sitz bei der SVP nimmt für sich genommen kein Ausmass an, das eine schwerwiegende und systematische Benachteiligung der Beschwerdeführerin im Sinne der oben wiedergegebenen Auslegung von § 96 StV darstellen würde. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Reduktion bei der Beschwerdeführerin am grössten ausgefallen ist. Denn die Aufstellung in E. 2a zeigt auch, dass die Abgabe eines Sitzes bei allen andern Parteien (ausser dem Grünen Bündnis, das sonst nicht in allen zehn Kommissionen vertreten wäre) zu einer grösseren Reduktion geführt hätte. Schliesslich darf im Gesamtzusammenhang berücksichtigt werden, dass der Beschwerdeführerin ein bzw. zwei weitere Sitze angeboten worden sind (Protokoll der Präsidentenkonferenz vom 31. Mai 1999), diese indessen auf einer Vertretung von 3 Sitzen in allen 13-er Kommissionen bzw. auf dem Kompromissvorschlag von 3 weitem Sitzen beharrte; auch in diesem Angebot der andern Parteien kommt zum Ausdruck, dass die SVP-Fraktion keineswegs diskriminierend übergangen worden ist.

Damit erweist sich die Beschwerde auch in diesem Punkte als unbegründet.

E. 4

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Angesichts des besondern Charakters der vorliegenden Beschwerde, die einer Stimmrechtsbeschwerde nahe kommt, sind der Beschwerdeführerin trotz ihres Unterliegens keine Kosten aufzuerlegen (vgl. die unveröffentlichten Erwägungen in den Urteilen ZBl 95/1994 S. 366 und 92/1991 S. 260). Die Zurechnung einer Parteientschädigung fällt ausser Betracht

(Art. 159 OG).

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