



## Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5031.02

PD/P095031  
Basel, 3. Juni 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 2. Juni 2009

### **Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten; Stellungnahme**

1.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt ist in seiner Sitzung vom 11. März 2009 mit Beschluss Nr. 09 / 11 / 18.4 G auf die obgenannte Motion eingetreten und gibt nun dem Regierungsrat gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (152.100) und gemäss § 36 Abs. 3 Satz 1 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (152.110) Gelegenheit, innert drei Monaten dazu, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens, Stellung zu nehmen.

Die Frist von drei Monaten endet am 11. Juni 2009.

Die Motion lautet wie folgt :

„Der durchgeführten stillen Wahl des ersten Regierungspräsidenten des Kantons Basel-Stadt stehen die Unterzeichnenden sehr kritisch gegenüber. Eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten wäre das dem Volk zustehende Recht. Mit der praktizierten stillen Wahl wird dem Volk dieses Recht sogleich entzogen. Es hat sich gezeigt, dass das zweistufige Wahlverfahren den Praxistest nicht bestanden hat.

Die Diskussionen rund um die Wahl und die Verfassungsbeschwerde bestärken die Unterzeichnenden mit diesem Eindruck. Darüber hinaus widerstrebt eine stille Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsrates.

Deshalb bitte ich Sie, das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) dahingehend zu ändern und zu ergänzen, sodass das einstufige Wahlverfahren zur Anwendung kommt (gemäss Ratschlag und Entwurf zu Änderungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) 06.1970.01).

Die Frist zur Erfüllung der Motion wird auf ein Jahr festgesetzt.

Alexander Gröflin, Felix Meier, Sebastian Frehner, Lorenz Nägelin, Eduard Rutschmann, Rolf Janz, Andreas Ungricht, Bruno Jagher, Rudolf Vogel, Oskar Herzig, Toni Casagrande, Baschi Dürr, Rolf Stürm, Roland Vögtli, Peter Jenni, Ruth Widmer, Rolf Jucker, Christian Egeler, Roland Lindner“

2.

Hiermit gibt der Regierungsrat nun seine Stellungnahme zur obgenannten Motion ab und äussert sich darin zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion und zur Frage, ob die Motion überwiesen werden soll.

### 2.1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion Alexander Gröflin

Zur Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit einer Motion ist von § 33a Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (152.100) auszugehen, welcher wie folgt lautet :

Motion

**§ 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.

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

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

#### 2.1.1. Zuständigkeit des Grossen Rates

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 (132.100) vorzulegen. Eine Änderung des Wahlgesetzes zu beschliessen fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Insoweit ist die Motion **rechtlich zulässig**.

### 2.1.2. Das Anliegen der Motion

Das Anliegen der Motion Alexander Gröflin besteht darin, dass durch eine Änderung des Wahlgesetzes erreicht wird, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident **in jedem Fall durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten mit einem Gang zur Wahlurne oder durch briefliche Wahl gewählt** wird und dass aufgrund der neuen Gesetzesbestimmungen eine **stille Wahl ausgeschlossen** ist. Das Mittel zur Erreichung dieses Anliegens sieht die Motion im einstufigen Wahlverfahren.

Es ist zu prüfen, ob das **Hauptanliegen der Motion**, die Sicherstellung eines Wahlganges durch die Stimmberechtigten in jedem Fall und der Ausschluss der stillen Wahl rechtlich zulässig ist, und ob das **Mittel zu dessen Erreichung**, das einstufige Wahlverfahren, rechtlich zulässig ist.

### 2.1.3. Stille Wahl

Unter der Marginalie „**Volkswahlen**“ bestimmt die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 in § 44 Abs. 1, dass **die Stimmberechtigten** unter anderem

- a. die Mitglieder des Grossen Rates,
- b. die Mitglieder des Regierungsrates,
- c. aus den Mitgliedern des Regierungsrates  
den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin,
- d. die Gerichtspräsidenten und die Gerichtspräsidentinnen  
und weitere Mitglieder von Behörden (lit. e. bis g.) wählen.

In § 46 Abs. 3 bestimmt die Verfassung, dass für die Wahl des Regierungsrates, des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin und anderen Mitgliedern von Behörden das **Majorzwahlverfahren** gilt, trifft in weiteren, im Ingress zum Wahlgesetz aufgeführten Paragraphen bestimmte Anordnungen für die durch die Stimmberechtigten vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen und überlässt alle weiteren Regelungen des Wahlverfahrens stillschweigend dem Gesetz.

#### 2.1.3.1.

Alle Wahlen, die im Wahlgesetz geregelt sind, sind **Wahlen durch die Stimmberechtigten** oder **Volkswahlen**. Im **Vierten Abschnitt: Wahlen** unterscheidet das Wahlgesetz im Unterabschnitt **A. Allgemeines** und im Kapitel **I. Wahlverfahren** zwischen dem Proporzsystem (§ 30) und dem Majorzsystem (§ 31) und ermöglicht in § 32 die *Stille Wahl*, wenn die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden entspricht.

Die **stille Wahl ist nicht ein Gegensatz zur Volkswahl**, wie es in der Motion Alexander Gröflin erscheint, sondern eine vom Gesetzgeber gewollte **Art der Volkswahl** für den Fall, dass die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden entspricht.

#### 2.1.3.2.

Für eine Wahl braucht es zwei Seiten: Auf der einen Seite stehen die Stimmberechtigten als Wählerinnen und Wähler und auf der anderen Seite stehen die vorgeschlagenen wählbaren Personen als zu wählende Möglichkeiten. Die Wahl besteht darin, aus einer Anzahl von Möglichkeiten sich für **eine einem zusagende Möglichkeit** (wenn nur eine Person gewählt werden muss) oder sich aus einer grösseren Anzahl von Möglichkeiten sich

für **eine einem zusagende kleinere Anzahl von Möglichkeiten** (wenn mehrere Personen gewählt werden müssen) zu entscheiden. Wenn die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden entspricht, haben die Stimmberechtigten **auf den ersten Blick** diese Auswahlmöglichkeit nicht und es bleibt ihnen ohnehin nichts anderes übrig, als die Vorgeschlagenen zu wählen.

In dieser Situation scheint es gerechtfertigt, dass das in § 32 wahlgesetzlich vorgesehene Verfahren einer **stillen Wahl** angewendet wird, der Regierungsrat den angesetzten Wahlgang widerruft und die **Vorgeschlagenen als gewählt erklärt**.

#### 2.1.3.3.

**Auf den zweiten Blick** und bei genauer Betrachtung zeigt sich, dass es neben der Zahl der zu wählenden Personen und der Zahl der vorgeschlagenen Personen als weitere Kategorie auch noch die **Zahl der wählbaren Personen** gibt und diese auch zu beachten sind. § 64 Abs. 1 des Wahlgesetzes bestimmt:

**§ 64.** Wählbar ist,  
wer die gesetzlichen Voraussetzungen für das betreffende Amt erfüllt,  
**auch wenn kein Wahlvorschlag eingereicht worden ist.**

Aufgrund dieser Bestimmung ist es nicht so, dass den Stimmberechtigten nichts anderes übrig bleibt, als die Vorgeschlagenen zu wählen, wenn die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden entspricht. Die Stimmberechtigten haben gemäss § 64 Abs. 1 des Wahlgesetzes die Möglichkeit und das Recht, eine nicht vorgeschlagene, aber wählbare Person zu wählen.

Diese Möglichkeit und dieses Recht stehen den Stimmberechtigten nicht zur Verfügung, wenn das Verfahren der stillen Wahl angewendet wird.

Mit der stillen Wahl wird aber nicht nur den Stimmberechtigten ein Recht zu wählen genommen, sondern es wird auch den nicht vorgeschlagenen, aber wählbaren Personen das Recht gewählt zu werden verunmöglicht.

Aus diesem Grunde setzt der Gesetzgeber das Verfahren der stillen Wahl zurückhaltend, behutsam und vorsichtig ein. Er tut dies in der Weise, dass er in § 32 Abs. 1 des Wahlgesetzes die stille Wahl als Regel anordnet, von dieser Regel aber in § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes für ausgewählte Wahlgänge eine Ausnahme macht und bestimmt, dass das Verfahren der stillen Wahl

- auf die Wahl des Grossen Rates sowie
- auf den ersten Wahlgang
  - der Regierungsratswahl und
  - der Ständeratswahl

keine Anwendung findet.

Als weitere Ausnahme von der Regel der stillen Wahl kann auch die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten dieser Liste in § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes hinzugefügt werden. Soweit sie dies verlangt, ist die Motion Alexander Gröflin **rechtlich zulässig**.

Der **Regierungsrat** hat in seinem Ratschlag Nr. 06.1970.01 und Entwurf vom 8. März 2007 zu Änderungen des Wahlgesetzes unter Ziff. 2.4. auf Seite 17 für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten dem Grossen Rat die **stille Wahl beantragt**. Demgegenüber befand die **Spezialkommission** des Grossen Rates für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung in ihrem Bericht Nr. 06.1970.02 unter Ziff. 3.2.1. auf Seite 6, dass „die stille Wahl aus ihrer Sicht das Regierungspräsidium staatspolitisch abwertet“, hat sich, - um die Chancen einer echten Wahl zu vergrössern, - **gegen die stille Wahl ausgesprochen** und dem Grossen Rat beantragt, auch die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten in die Liste der Ausnahmen in § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes aufzunehmen. Der **Grosse Rat** ist jedoch an seiner Sitzung vom 27. Juni 2007 diesem Antrag nicht gefolgt und hat auf diese Weise die **heute mögliche stille Wahl** für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten **zugelassen**.

#### 2.1.4. Zweistufiges und einstufiges Wahlverfahren

##### 2.1.4.1.

Die Unterzeichnenden der Motion Alexander Gröflin schreiben in ihrem Motionstext, dass sie „der durchgeführten stillen Wahl des ersten Regierungspräsidenten ... sehr kritisch gegenüberstehen“, folgern daraus, „dass das zweistufige Wahlverfahren den Praxistest nicht bestanden hat“, und erwarten vom Regierungsrat eine Vorlage zu einer Änderung des Wahlgesetzes dergestalt, „dass das einstufige Wahlverfahren zur Anwendung kommt“. Sie halten die durchgeführte stille Wahl für eine Folge des zweistufigen Wahlverfahrens und sind der Ansicht, eine stille Wahl könne nur durch die Einführung eines einstufigen Wahlverfahrens ausgeschlossen werden.

Wie wir oben unter Ziff. 2.1.3.3. gezeigt haben, sieht das Wahlgesetz in § 32 die stille Wahl als Regel vor, wenn die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden entspricht, schliesst aber heute schon in § 32 Abs. 3 die stille Wahl für bestimmte Wahlen, nämlich für die Wahl des Grossen Rates und für den ersten Wahlgang der Regierungsratswahl und der Ständeratswahl aus. In gleicher Weise kann die stille Wahl auch für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten ausgeschlossen werden, indem dies in § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes einfach hinzugefügt wird. Das zweistufige Wahlverfahren braucht deswegen nicht durch ein einstufiges Wahlverfahren ersetzt zu werden.

##### 2.1.4.2.

Die Einführung des Ausschlusses der stillen Wahl bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten auf dem Umweg über die Einführung des einstufigen Wahlverfahrens, das heisst der gleichzeitigen Wahl sowohl der sieben Mitglieder des Regierungsrates als auch der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten wäre zudem auch **mit der Kantonsverfassung nicht zu vereinbaren**.

Die Kantonsverfassung bestimmt in § 44 Abs. 1 lit. c., dass die Stimmberechtigten **aus** den Mitgliedern des Regierungsrates die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten wählen. Wählbar als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident sind einzig und allein die sieben Mitglieder des Regierungsrates. Das setzt voraus, dass die sieben Mitglieder des Regierungsrates feststehen und den Stimmberechtigten bekannt sind, wenn diese daraus die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten wählen sollen. Die Verfassung will, dass alle Stimmberechtigten die Möglichkeit haben, **nur aus den sieben in das Regierungspräsidium wählbaren Personen** die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten zu wählen. Das ist beim zweistufigen Wahlverfahren gewährleistet.

Beim einstufigen Wahlverfahren ist dies nicht gewährleistet. Stimmberechtigte, die beim einstufigen Wahlverfahren **aus den vielen**, in jedem Fall mehr als sieben, **in den Regierungsrat wählbaren Personen** eine Person in das Regierungspräsidium wählen, die dann nicht in den Regierungsrat gewählt wird und sich so als **nicht in das Regierungspräsidium wählbar** herausstellt, haben ihre **Regierungspräsidentenwahlstimme zum vorneherein aussichtslos vertan** und waren damit von der Regierungspräsidentenwahl ausgeschlossen.

Als die Gesetzgebung an die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 anzupassen war, hat darum der Regierungsrat in seinem Ratschlag Nr. 06.1970.01 und Entwurf vom 8. März 2007 zu Änderungen des Wahlgesetzes unter Ziff. 2.3.4. auf Seite 14 ausgeführt, dass das **einstufige Wahlverfahren mit der Kantonsverfassung nicht zu vereinbaren** ist.

Der Regierungsrat hat in seinem Ratschlag auf Seite 12 darauf hingewiesen, dass die systematische Aufteilung in die Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates in die lit. b. des § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung einerseits und in die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten in die lit. c. des § 44 Abs. 1 für das zweistufige Wahlverfahren spricht.

Der Ratschlag berichtet auf Seite 13 weiter, dass der Verfassungsrat in einer ersten Phase die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten durch das Volk vorgesehen hatte und sich nach einer Diskussion für das zweistufige Wahlverfahren ausgesprochen hatte, - dass er aber dann von der Idee einer volksgewählten Regierungspräsidentin oder eines volksgewählten Regierungspräsidenten abliess - und erst nach der Vernehmlassungsphase wiederum das vom Volk für eine vierjährige Amtszeit gewählte Regierungspräsidium beschloss, ohne sich dabei erneut mit dem Verfahren, in dem dieses zu wählen sei, zu befassen.

Unter teleologischen Gesichtspunkten schreibt der Regierungsrat im Ratschlag auf Seite 13 f., dass beim einstufigen Wahlverfahren das passive Wahlrecht - als gewähltes Mitglied des Regierungsrates für das Regierungspräsidium zu kandidieren und gewählt zu werden, - nicht lückenlos gewährleistet werden kann: wenn nämlich im ersten Wahlgang bereits eine Anzahl Personen mit absolutem Mehr als Mitglieder des Regierungsrates und auch die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident gewählt sind, sodass die in einem zweiten Wahlgang für den Regierungsrat kandidierenden Personen zum vorneherein nicht als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident gewählt werden können, da diese Wahl schon entschieden ist.

Die Spezialkommission des Grossen Rates für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung hat sich in ihrem Bericht Nr. 06.1970.02 auf den Seiten 4 f. eingehend mit dem Ratschlag des Regierungsrates und mit der Frage des Wahlverfahrens für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten befasst, hat dabei auch die Materialien des Verfassungsrates beigezogen, sah in einer subjektiv-historischen Auslegung „ebenfalls klare Hinweise zu Gunsten des zweistufigen Verfahrens“ und hat sich in einem Grundsatzentscheid für das zweistufige Wahlverfahren ausgesprochen. Das Plenum des Grossen Rates ist dieser Entscheidung gefolgt.

Insoweit die Motion Alexander Gröflin neben dem Ausschluss der stillen Wahl bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten auch noch die Einführung eines einstufigen und gleichzeitigen Wahlverfahrens für die Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten verlangt, ist sie mit der Kantonsverfassung nicht vereinbar und **rechtlich unzulässig**.

## 2.2. Zur Frage der Ueberweisung der Motion

### 2.2.1. Überweisung

Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dass der Grosse Rat die Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten, soweit sie rechtlich zulässig ist, ihm zur Erfüllung überweist.

### 2.2.2. Fristsetzung

Die Unterzeichnenden der Motion Alexander Gröflin beantragen in ihrem Motionstext, dass der Grosse Rat, wenn er die Motion dem Regierungsrat überweist, diesem zur Erfüllung der Motion eine Frist von einem Jahr setzt.

Der Regierungsrat ist mit der Festsetzung einer Frist von einem Jahr zur Erfüllung der Motion einverstanden.

Dementsprechend beantragen wir Ihnen folgende Beschlussfassung :

://:

1. Von der Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten wird Kenntnis genommen.
- 2.1. Soweit die Motion den **Ausschluss der stillen Wahl** bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten verlangt, ist sie **rechtlich zulässig**.
- 2.2. Soweit die Motion die Einführung eines **einstufigen und gleichzeitigen Wahlverfahrens** für die Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten verlangt, ist sie **rechtlich unzulässig**.
3. Die Motion wird, soweit sie rechtlich zulässig ist, an den Regierungsrat zur Erfüllung **überwiesen**.
4. Dem Regierungsrat wird zur Erfüllung der Motion eine **Frist von einem Jahr** gesetzt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin