



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.1600.01 / 09.5031.03

PD/P101600/P095031
Basel, 15. September 2010

Regierungsratsbeschluss
Vom 14. September 2010

Ratschlag

**zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen
(Wahlgesetz) vom 21. April 1994**

und

**Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der
Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten (P095031)**

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
2.	Wortlaut der Motion Alexander Gröflin	3
3.	Bisheriger Verlauf des Geschäfts.....	4
3.1	Stellungnahme des Regierungsrates vom 3. Juni 2009	4
3.2	Überweisungsbeschluss des Grossen Rates vom 16. September 2009.....	4
4.	Ausschluss der stillen Wahl (Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I)	4
4.1	Erforderliche Anpassungen des Wahlgesetzes	4
4.2	Haltung des Regierungsrates.....	5
5.	Einführung des einstufigen Wahlverfahrens (Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II)	6
5.1	Ratschlag vom 8. März 2007 und Grossratsbeschluss vom 27. Juni 2007	6
5.2	Rechtsgutachten betreffend Verfassungsmässigkeit des einstufigen Wahlverfahrens.....	7
5.3	Anpassungen kantonaler Erlasse	9
5.4	Haltung des Regierungsrates.....	17
6.	Finanzielle Auswirkungen der Vorlage	17
6.1	Beibehaltung des zweistufigen Wahlverfahrens unter Ausschluss der stillen Wahl.....	17
6.2	Wechsel zum einfachen Wahlverfahren	18
7.	Stellungnahmen des Finanz- und des Justiz- und Sicherheitsdepartements	18
8.	Anträge.....	19

1. Einleitung

In Erfüllung der am 16. September 2009 an den Regierungsrat überwiesenen Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten hat der Regierungsrat Entwürfe zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz; SG 132.100) erarbeitet. Mit der im Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I vorgeschlagenen Änderung von § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes soll die stille Wahl der Regierungspräsidentin bzw. des Regierungspräsidenten künftig ausgeschlossen werden. Die im Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II vorgeschlagenen Änderungen des Wahlgesetzes ermöglichen zusätzlich die Einführung des in der vorliegenden Motion postulierten einstufigen Wahlverfahrens.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorgelegten Entwurf zu einer Änderung von § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes (Grossratsbeschluss I) zu genehmigen. Bezüglich des Entwurfs zu einem Grossratsbeschlusses II stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, die darin vorgeschlagenen Änderungen zur Kenntnis zu nehmen, diesen aber nicht zuzustimmen. Schliesslich wird dem Grossen Rat beantragt, die Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten als erledigt abzuschreiben.

2. Wortlaut der Motion Alexander Gröflin

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

"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"

3. Bisheriger Verlauf des Geschäfts

3.1 Stellungnahme des Regierungsrates vom 3. Juni 2009

Der Grosse Rat hat dem Regierungsrat an seiner Sitzung vom 11. März 2009 die Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten zur Stellungnahme überwiesen.

In seiner Stellungnahme vom 3. Juni 2009 (Schreiben Nr. 09.5031.02) hat der Regierungsrat ausgeführt, dass er die Motion als rechtlich zulässig erachte, soweit sie sinngemäss verlangt, dass bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten die Bestimmungen des Wahlgesetzes über die stille Wahl nicht zur Anwendung kommen sollen. Er erachte die Motion dagegen als rechtlich unzulässig, soweit sie die Anwendung des einstufigen Wahlverfahrens verlangt.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, ihm die Motion nur insoweit zur Erfüllung zu überweisen, als sie den Ausschluss der stillen Wahl bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten postuliert.

3.2 Überweisungsbeschluss des Grossen Rates vom 16. September 2009

Anlässlich seiner Sitzung vom 16. September 2009 hat der Grosse Rat die Motion ungeteilt an den Regierungsrat überwiesen und diesem zur Ausarbeitung der entsprechenden Vorlage eine Frist von einem Jahr gesetzt. Diese Vorlage wird hiermit unterbreitet.

4. Ausschluss der stillen Wahl (Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I)

Die Motion Alexander Gröflin und Konsorten verlangt zunächst, dass für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten durch die Stimmberechtigten in jedem Fall ein Urnengang durchgeführt wird, mithin die Bestimmungen von § 32 des Wahlgesetzes über die stille Wahl nicht angewendet werden.

4.1 Erforderliche Anpassungen des Wahlgesetzes

Dieses Motionsbegehren soll durch eine Änderung von § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes verwirklicht werden, indem dort zusätzlich zu den geltenden Regelungen statuiert wird, dass das Verfahren der stillen Wahl auf die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten nicht zur Anwendung gelangt. Weitere Anpassungen der rechtlichen Grundlagen sind nicht erforderlich. Auf diese Weise kommt es für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten in jedem Fall zu der von der Motionärin und den Motionären gewünschten tatsächlichen Volkswahl.

Als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident ist gemäss § 76b Abs. 1 des Wahlgesetzes gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt und auch als Mitglied des Regierungsrates feststeht. Da im Gegensatz zur Wahl der Mitglieder des Regierungsrates hier nicht das absolute, sondern das relative Mehr gilt und es dementsprechend immer nur einen Wahlgang gibt, kann auf den Hinweis betreffend erster Wahlgang verzichtet werden.

In der nachfolgenden (wie auch den späteren) synoptischen Darstellung stehen sich die bisherigen und die neu zu schaffenden Bestimmungen gegenüber, wobei die Änderungen jeweils hervorgehoben werden:

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Stille Wahl</i></p> <p>§ 32. Entspricht die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden, so widerruft der Regierungsrat den angesetzten Wahlgang und erklärt die Vorgeschlagenen als gewählt.</p> <p>² Dieser Beschluss wird unter Hinweis auf das Beschwerderecht im Kantonsblatt publiziert.</p> <p>³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates sowie auf den ersten Wahlgang der Regierungsrats- und Ständeratswahl.</p>	<p><i>Stille Wahl</i></p> <p>§ 32. unverändert</p> <p>² <i>unverändert</i></p> <p>³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates, den ersten Wahlgang der Regierungsratswahl, die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten sowie den ersten Wahlgang der Ständeratswahl.</p>

4.2 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat bereits in seiner Stellungnahme vom 3. Juni 2009 ausgeführt, dass der Gesetzgeber das Verfahren der stillen Wahl zurückhaltend, behutsam und vorsichtig einsetzt. Dies aufgrund der Überlegung, dass mit der stillen Wahl einerseits das aktive Wahlrecht eingeschränkt und es andererseits den nicht vorgeschlagenen, aber wählbaren Personen verunmöglicht wird, gewählt zu werden. Es ist für den Regierungsrat deshalb ohne Weiteres vorstellbar, dass auf die Möglichkeit der stillen Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten verzichtet wird.

Die von der Motionärin und den Motionären im Weiteren geforderte Einführung des einstufigen Wahlverfahrens erachtet der Regierungsrat nach wie vor nicht als wünschenswert (vgl. Ziffer 5 hiernach). Der Vorschlag betreffend Anpassung von § 32 Abs. 3 des Wahlgesetzes im Zusammenhang mit dem Ausschluss der stillen Wahl wird dem Grossen Rat deshalb im Rahmen eines Entwurfs zu einem Grossratsbeschluss I vorgelegt, damit dem Regierungsrat in der Folge eine differenzierte Formulierung der Beschlussanträge möglich ist.

5. Einführung des einstufigen Wahlverfahrens (Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II)

5.1 Ratschlag vom 8. März 2007 und Grossratsbeschluss vom 27. Juni 2007

Im Zusammenhang mit der Anpassung der Gesetzgebung an die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den am 6. März 2007 beschlossenen Ratschlag und Entwurf zu Änderungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 unterbreitet und darin Bestimmungen über die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten vorgeschlagen (Schreiben Nr. 06.1970.01).

Darin wurde ausgeführt, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident unter anderem in einem zweistufigen oder einem einstufigen Verfahren gewählt werden könne. Im zweistufigen Verfahren werden in einem ersten Schritt zunächst die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt. Anschliessend wird in einem zweiten Schritt aus den sieben Mitgliedern des Regierungsrates die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident gekürt. Im einstufigen Verfahren werden dagegen in demselben Wahlgang gleichzeitig sowohl die sieben Mitglieder des Regierungsrates als auch die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident gewählt. Dabei dürfen die Stimmberechtigten als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident nur eine Person wählen, die sie auf dem gleichen Wahlzettel gleichzeitig auch als Mitglied des Regierungsrates wählen.

Der Regierungsrat hatte dem Grossen Rat im genannten Ratschlag dargelegt, welche Anpassungen des Wahlgesetzes im Hinblick auf die Einführung des zweistufigen Wahlverfahrens erforderlich sind und ihm einen entsprechenden Entwurf unterbreitet. Er hatte dem Grossen Rat aber auch aufgezeigt, welche Anpassungen des Wahlgesetzes für die Einführung des einstufigen Wahlverfahrens vorgenommen werden müssten. In der vorliegenden Motion wird nun explizit die Umsetzung der diesbezüglichen damaligen Vorschläge verlangt.

Die Spezialkommission des Grossen Rates für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung hatte sich in ihrem Bericht vom 30. Mai 2007 in einem Grundsatzentscheid für das zweistufige Wahlverfahren entschieden (Schreiben Nr. 06.1970.02). Der Grosse Rat ist dem Antrag der Spezialkommission gefolgt und hat am 27. Juni 2007 das zweistufige Wahlverfahren beschlossen, und zwar mit der Möglichkeit der stillen Wahl. Die neuen Bestimmungen sind im Herbst des Jahres 2008 erstmals zur Anwendung gelangt.

Aufgrund dieser Bestimmungen sind in zwei Wahlgängen vom 13./14. September 2008 und vom 18./19. Oktober 2008 zunächst die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt worden. Anschliessend erfolgte die Wahl des Regierungspräsidenten – und zwar still, so dass der auf den 29. und 30. November 2008 angesetzte Wahlgang widerrufen werden konnte.

5.2 Rechtsgutachten betreffend Verfassungsmässigkeit des einstufigen Wahlverfahrens

5.2.1 Einleitung

Der Regierungsrat hat das einstufige Verfahren bereits in seinem vorstehend erläuterten Ratschlag vom 8. März 2007 als mit der Verfassung nicht vereinbar bezeichnet. Diese Haltung hat er in seiner Stellungnahme vom 3. Juni 2009 betreffend die vorliegende Motion bekräftigt (vgl. Schreiben Nr. 09.5031.02, Ziffer 2.1.4). Der Grosse Rat hingegen hat die Motion dem Regierungsrat zur umfassenden Erfüllung überwiesen und damit zum Ausdruck gebracht, dass er das einstufige Wahlverfahren als mit der Verfassung vereinbar betrachtet.

Um in dieser Situation Klarheit zu erlangen, hat der Vorsteher des Präsidialdepartements am 2. November 2009 Prof. Dr. Felix Hafner, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel, mit der Ausarbeitung eines Rechtsgutachtens betraut zur Frage, ob die Einführung des einstufigen Wahlverfahrens mit dem Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. c. der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV) harmonisiert oder nicht.

Der Experte gelangt in seinem, in Zusammenarbeit mit Dr. Christoph Meyer, LL.M., Advokat in Basel und Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität Basel, verfassten Rechtsgutachten vom 23. Juni 2010 zum Schluss, dass die Einführung des einstufigen Wahlverfahrens vor dem Hintergrund von § 44 Abs. 1 lit. c KV nicht offensichtlich unzulässig sei. Aufgrund der "...aus der Kantonsverfassung erkennbaren Tendenz zu einem zweistufigen Wahlverfahren..." wird es allerdings für ratsam gehalten, die Frage des ein- oder zweistufigen Wahlverfahrens klar und definitiv auf Verfassungsebene zu regeln. Zu berücksichtigen sei aber, dass eine entsprechende Revision von § 44 KV das Gewährleistungsverfahren der Bundesversammlung durchlaufen müsse und damit einer expliziten Überprüfung, insbesondere bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit der in Art. 34 der Schweizerischen Bundesverfassung statuierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit zugeführt werde. Da dem einstufigen Wahlverfahren mit Blick auf die Ausübung des Wahlrechts verschiedentlich Defizite nachgesagt würden, bestehe ein gewisses Restrisiko, dass die Bundesversammlung einer entsprechenden Verfassungsnorm die Gewährleistung versagen könnte.

5.2.2 Die Demokratiedefizite des einstufigen Verfahrens

Im Gutachten vom 23. Juni 2010 wird auf den Seiten 16 f. auf die folgenden, im Zusammenhang mit dem einstufigen Wahlverfahren diskutierten Demokratiedefizite hingewiesen:

a) *Defizit des aktiven Wahlrechts*

Auch im einstufigen Verfahren ist als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident nur eine Person wählbar, die auch als Mitglied des Regierungsrates gewählt wird (§ 64 Abs. 2 des Wahlgesetzes). Wer die von ihm bevorzugte Person als Mitglied des Regierungsrates und als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident auf den Wahlzettel schreibt und damit erfolgreich ist, hat mit seiner Stimme zur Wahl eines Mitgliedes des Regierungsrates beigetragen und zudem erfolgreich an der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten teilgenommen.

Wenn die bevorzugte Person lediglich als Mitglied des Regierungsrates, jedoch nicht als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident gewählt wird, so hat die stimmberechtigte Wählerin bzw. der stimmberechtigte Wähler erfolgreich an der Wahl eines Mitgliedes des Regierungsrates, aber ohne Erfolg an der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten teilgenommen. Wird die bevorzugte Person dagegen auch nicht in den Regierungsrat gewählt und ist diese demzufolge als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident gar nicht wählbar, so hat die stimmberechtigte Wählerin bzw. der stimmberechtigte Wähler ihre bzw. seine Stimmkraft im einstufigen Verfahren gleich zweimal erfolglos vergeben. Die Stimme für das Regierungspräsidium war damit vollkommen gewichtslos, da die bevorzugte Kandidatin bzw. der bevorzugte Kandidat aufgrund der Nichtwahl in den Regierungsrat als Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident gar nicht wählbar war. Zumindest im Zusammenhang mit Proporzwahlverfahren verlangt die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass gewichtslose Stimmen soweit als möglich zu vermeiden sind.

Wer bei der Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates mit seinen von ihm bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten erfolglos geblieben ist, erhält dagegen im zweistufigen Verfahren noch die Möglichkeit, mit seiner ganzen Stimmkraft an der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten teilzunehmen und – im vollen Wissen darum, dass alle künftigen Mitglieder des Regierungsrates wählbar sind – die Wahl zu treffen.

b) Defizit des passiven Wahlrechts

Die Mitglieder des Regierungsrates und die Regierungspräsidentin bzw. der Regierungspräsident werden nach dem Majorzwahlverfahren gewählt (vgl. § 31 lit. a und a^{bis} des Wahlgesetzes). Dabei sind im ersten Wahlgang diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, welche das absolute Mehr erreichen (§ 69 Abs. 1 des Wahlgesetzes). Im zweiten Wahlgang sind diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben (relatives Mehr; § 75 Abs. 1 des Wahlgesetzes).

Werden im einstufigen Verfahren im ersten Wahlgang nur einige Mitglieder des Regierungsrates und eines davon als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident gewählt, so treten die nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten zu einem zweiten Wahlgang an. Diese haben, da die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident bereits gewählt ist, zum vorneherein keine Chance mehr, als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident gewählt zu werden.

Dieses Demokratiedefizit beim passiven Wahlrecht wird in denjenigen Fällen verschärft, in denen die Parteien für den zweiten Wahlgang ihre Kandidatinnen und Kandidaten auswechseln. Die neuen Kandidatinnen und Kandidaten haben ebenfalls zum vorneherein keine Chance, als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident gewählt zu werden. In diesen Fällen ist es im Übrigen auch den Stimmberechtigten verwehrt, eine eingewechselte Kandidatin oder einen eingewechselten Kandidaten, die oder der im zweiten Wahlgang als Mitglied des Regierungsrates gewählt wird, als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsidenten zu wählen, auch wenn sie diese oder diesen gegenüber der im ersten Wahlgang als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsidenten gewählten Person bevorzugt hätten. In diesen Fällen tritt somit beim aktiven Wahlrecht ein weiteres Demokratiedefizit des einstufigen Verfahrens zu Tage.

5.3 Anpassungen kantonaler Erlasse

5.3.1 Änderung der Kantonsverfassung vom 23. März 2005

a) *Anpassung des Wortlauts von § 44 Abs. 1 KV*

Wie vorstehend dargelegt wurde, halten es die Gutachter für „...ratsam, die Frage nach dem ein- oder zweistufigen Wahlverfahren klar und definitiv auf Verfassungsebene zu regeln“ (Gutachten vom 23. Juni 2010, Seite 19). In der Folge sollen deshalb Überlegungen darüber angestellt werden, inwiefern eine Anpassung von § 44 Abs. 1 KV zu einer Klarstellung führen könnte.

Heute regelt die Verfassung des Kantons Basel-Stadt die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates sowie der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten in § 44 Abs. 1 wie folgt:

IV. BÜRGERRECHT UND VOLKSRECHTE

3. Wahlen

Volkswahlen

§ 44. Die Stimmberechtigten wählen:

- a. ...
- b. die Mitglieder des Regierungsrates
- c. aus den Mitgliedern des Regierungsrates den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin,
- d. ...

Um auf Verfassungsebene Klarheit bezüglich der Zulässigkeit des einstufigen Wahlverfahrens zu schaffen, wäre § 44 Abs. 1 lit. c KV nach Ansicht des Regierungsrates wie folgt zu formulieren:

IV. BÜRGERRECHT UND VOLKSRECHTE

3. Wahlen

Volkswahlen

§ 44. Die Stimmberechtigten wählen:

- a. ...
- b. die Mitglieder des Regierungsrates
- c. ~~aus den Mitgliedern des Regierungsrates~~ den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin,
- d. ...

Auf diese Weise würde die fragliche Verfassungsbestimmung in einer Art und Weise geöffnet, welche sowohl die Beibehaltung des zweistufigen als auch die Einführung des einstufigen Wahlverfahrens ermöglichte. Der Gewährleistung des solcherart modifizierten § 44 KV durch die Bundesversammlung sollte deshalb nichts entgegenstehen. Die geänderte Verfassungsbestimmung würde in ihrer Struktur im Übrigen derjenigen von Art. 35 der Gemeindeordnung der Stadt Bern entsprechen, wo in einem einstufigen Verfahren die (übrigen vier) Mitglieder des Gemeinderates gleichzeitig mit der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten gewählt werden.

b) *Haltung des Regierungsrates zu einer Änderung der Kantonsverfassung*

Mit der vorstehend vorgeschlagenen Anpassung von § 44 KV würde zwar dem Postulat der Gutachter nach einer Klarstellung auf Verfassungsebene Rechnung getragen. Nicht behoben werden damit aber die auch im Gutachten vom 23. Juni 2010 dargelegten, dem einstufigen Wahlverfahren anhaftenden Demokratiedefizite. Vor diesem Hintergrund sowie ausgehend davon, dass § 44 Abs. 1 lit. c KV beide Wahlverfahren zulässt und für einen Wechsel zum einstufigen Verfahren einzig eine Änderung des Wahlgesetzes erforderlich ist (vgl. Gutachten vom 23. Juni 2010, Ziffer 5.4, Seiten 17 und 18), sieht der Regierungsrat davon ab, im nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II eine Anpassung der Kantonsverfassung vorzuschlagen.

5.3.2 Erforderliche Anpassungen des Wahlgesetzes

Die vom Grossen Rat dem Regierungsrat am 16. September 2009 zur umfassenden Erfüllung überwiesene Motion Alexander Gröflin und Konsorten verlangt ausdrücklich die Änderung und Ergänzung des Wahlgesetzes im Sinne der im Ratschlag vom 8. März 2007 im Hinblick auf eine Einführung des einstufigen Wahlverfahrens formulierten Vorschläge. Die nachstehenden Änderungsvorschläge entstammen deshalb, wenn auch teilweise redaktionell leicht verändert, vollumfänglich dem genannten Ratschlag (vgl. Schreiben Nr. 06.1970.01, Seiten 21 ff.).

a) *Aufhebung von § 5 Abs. 2*

Im Falle der Einführung des einstufigen Wahlverfahrens für das Regierungspräsidium kann auf § 5 Abs. 2 des Wahlgesetzes verzichtet werden.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Stimmrechtsausweis</i></p> <p>§ 5. Aufgrund der Stimmregister erhalten die Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Urnengang einen Stimmrechtsausweis.</p> <p>² Für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten erhalten die Stimmberechtigten mindestens zehn Tage vor dem Urnengang einen Stimmrechtsausweis.</p>	<p><i>Stimmrechtsausweis</i></p> <p>§ 5. unverändert</p> <p>² Für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten erhalten die Stimmberechtigten mindestens zehn Tage vor dem Urnengang einen Stimmrechtsausweis.</p>

<p>³ Stimmberechtigte, die glaubhaft machen, ihren Stimmrechtsausweis nicht erhalten oder verloren zu haben, können bis spätestens Freitag, 16.00 Uhr, vor dem Wahl- oder Abstimmungssonntag beim Büro für Wahlen und Abstimmungen bzw. bei den Gemeindeverwaltungen einen neuen beziehen.</p>	<p>³ <i>unverändert</i></p>
---	--

b) *Änderung von § 32 Abs. 3*

Das einstufige Wahlverfahren ist für sich allein noch keine Garantie dafür, dass es nicht zu einer von der Motion unerwünschten stillen Wahl kommt. Für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten ist die Möglichkeit der stillen Wahl deshalb explizit auszuschliessen (vgl. die synoptische Darstellung in Ziffer 4.1 hiervor).

Im einstufigen Wahlverfahren soll bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten im ersten Wahlgang ebenfalls das absolute Mehr gelten (vgl. den nachstehenden Vorschlag für die Aufhebung von § 76b des Wahlgesetzes). Da die Motionärin und die Motionäre bei der Wahl des Regierungspräsidiiums aber den uneingeschränkten Ausschluss der stillen Wahl verlangen, ist auch hier auf den Hinweis betreffend erster Wahlgang zu verzichten.

c) *Aufhebung von § 35 Abs. 2*

Im Falle der Einführung des einstufigen Wahlverfahrens für das Regierungspräsidium kann auf § 35 Abs. 2 des Wahlgesetzes verzichtet werden.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p>I. WAHLVORSCHLÄGE <i>Einreichung</i> § 35. Wahlvorschläge sind dem zuständigen Departement auf dem amtlichen Formular einzureichen. Sie müssen spätestens am achtletzten Montag, 09.00 Uhr, vor dem Wahlsonntag im Besitz des Büros für Wahlen und Abstimmungen sein.</p>	<p>I. WAHLVORSCHLÄGE <i>Einreichung</i> § 35. <i>unverändert</i></p>

<p>² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen spätestens am zweiten Montag, 09.00 Uhr, nach der Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates im Besitz des Büros für Wahlen und Abstimmungen sein.</p>	<p>² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen spätestens am zweiten Montag, 09.00 Uhr, nach der Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates im Besitz des Büros für Wahlen und Abstimmungen sein.</p>
--	---

d) *Änderung von § 64 Abs. 2*

Gemäss § 64 Abs. 1 des Wahlgesetzes ist in sämtlichen, nach dem Majorzwahlverfahren durchgeführten Wahlen – und damit, in Anlehnung an § 31 Abs. 1 lit. a^{bis} des Wahlgesetzes, auch für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten – wählbar, wer die gesetzlichen Voraussetzungen für das betreffende Amt erfüllt, auch wenn kein Wahlvorschlag eingereicht worden ist. Ohne den nachstehend vorgeschlagenen § 64 Abs. 2 des Wahlgesetzes wäre es deshalb grundsätzlich möglich, eine Person zur Regierungspräsidentin oder zum Regierungspräsidenten zu wählen, welche auf dem bedruckten Wahlzettel nicht als wählbare Person aufgeführt ist. Um denkbare weitere Wahlgänge zu vermeiden bzw. um diese auf insgesamt höchstens zwei zu begrenzen, soll deshalb statuiert werden, dass als Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident wählbar ist, wer auf dem gleichen Wahlzettel als Mitglied des Regierungsrates aufgeführt wird oder als Mitglied des Regierungsrates bereits gewählt ist.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Wählbarkeit</i></p> <p>§ 64. Wählbar ist, wer die gesetzlichen Voraussetzungen für das betreffende Amt erfüllt, auch wenn kein Wahlvorschlag eingereicht worden ist.</p> <p>² Wählbar als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident sind die Mitglieder des Regierungsrates.</p>	<p><i>Wählbarkeit</i></p> <p>§ 64. unverändert</p> <p>² Wählbar als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident ist eine Person, die auf dem gleichen Wahlzettel als Mitglied des Regierungsrates gewählt wird oder als Mitglied des Regierungsrates bereits gewählt ist.</p>

e) *Neuer § 70 Abs. 2*

Wie nachstehend gezeigt wird, ist § 76b des Wahlgesetzes (Massgeblichkeit des relativen Mehrs bei der Wahl des Regierungspräsidiums) bei der Einführung des einstufigen Wahlverfahrens aufzuheben. Dies hat zur Folge, dass bei der Wahl der Regierungspräsidentin bzw. des Regierungspräsidenten im ersten Wahlgang das absolute Mehr erforderlich sein würde. Zur allgemeinen Klarstellung wird in § 70 Abs. 2 des Wahlgesetzes deshalb festgehalten, dass die Feststellung des absoluten Mehrs für die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten getrennt bzw. je einzeln erfolgt. Damit wird letztlich verdeutlicht, dass es sich bei diesen um Wahlen von Personen in unterschiedliche Ämter handelt.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Absolutes Mehr</i></p> <p>§ 70. Zur Feststellung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Wahlzettel durch zwei geteilt. Die auf den Quotienten folgende ganze Zahl ist das absolute Mehr.</p>	<p><i>Absolutes Mehr</i></p> <p>§ 70. Zur Feststellung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Wahlzettel durch zwei geteilt. Die auf den Quotienten folgende ganze Zahl ist das absolute Mehr.</p> <p>² Die Feststellung des absoluten Mehrs erfolgt bei der Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten je einzeln.</p>

f) *Neuer § 71 Abs. 2*

Gemäss § 44 Abs. 1 lit. c KV ist die Wahl als Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident untrennbar mit der Wahl als Mitglied des Regierungsrates verbunden. Es ist möglich, als Mitglied des Regierungsrates gewählt zu werden, ohne als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident gewählt zu sein, aber nicht umgekehrt. Eine Regierungspräsidentin oder ein Regierungspräsident ist somit immer auch Mitglied des Regierungsrates, aber nicht jedes Mitglied des Regierungsrates ist Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident. In § 71 Abs. 2 des Wahlgesetzes wird aus diesem Grund vorgesehen, dass für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten ein zweiter Wahlgang zu erfolgen hat, falls im ersten Wahlgang eine Person zwar als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident, jedoch nicht als Mitglied des Regierungsrates gewählt ist.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p>V. ZWEITER WAHLGANG</p> <p><i>Durchführung</i></p> <p>§ 71. Erreichen weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als zu wählen sind, das absolute Mehr, so ist unter Vorbehalt von § 32 ein zweiter Wahlgang durchzuführen. Er hat in der Regel innert vier Wochen nach dem ersten Wahlgang stattzufinden.</p>	<p>V. ZWEITER WAHLGANG</p> <p><i>Durchführung</i></p> <p>§ 71. Erreichen weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als zu wählen sind, das absolute Mehr, so ist unter Vorbehalt von § 32 ein zweiter Wahlgang durchzuführen. Er hat in der Regel innert vier Wochen nach dem ersten Wahlgang stattzufinden.</p> <p>² Erreicht im ersten Wahlgang eine Person zwar als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident, jedoch nicht als Mitglied des Regierungsrates das absolute Mehr, so erfolgt die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten im zweiten Wahlgang.</p>

g) *Änderung des Titels I. vor § 76 und von § 76*

Aufgrund der nachstehend vorgeschlagenen Aufhebungen des Titels I^{bis} und der §§ 76a und 76b des Wahlgesetzes muss sowohl im Titel als auch in § 76 das Regierungspräsidium bzw. die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten erwähnt werden.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p>II. Besondere Bestimmungen</p> <p>I. WAHL DES REGIERUNGSRATES</p> <p><i>Zeitpunkt</i></p> <p>§ 76. Die Wahl des Regierungsrates findet jeweils gleichzeitig mit der Wahl des Grossen Rates statt.</p>	<p>II. Besondere Bestimmungen</p> <p>I. WAHL DES REGIERUNGSRATES UND DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS</p> <p><i>Zeitpunkt</i></p> <p>§ 76. Die Wahl des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten findet jeweils gleichzeitig mit der Wahl des Grossen Rates statt.</p>

² Eine Ersatzwahl einzelner Mitglieder des Regierungsrates findet innert nützlicher Frist statt.	² Eine Ersatzwahl einzelner Mitglieder des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten findet innert nützlicher Frist statt.
---	---

h) *Aufhebung des Titels ^{bis}. vor § 76a und von § 76a*

Im Falle der Einführung des einstufigen Wahlverfahrens für das Regierungspräsidium kann auf § 76a des Wahlgesetzes verzichtet werden. Angesichts des Umstandes, dass auch § 76b des Wahlgesetzes aufgehoben wird, erübrigt sich zudem ein eigenständiger Titel.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
^{bis} . WAHL DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS <i>Zeitpunkt; Wahlvorschläge</i> § 76a. Sind die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt, so findet in der Regel innert vier Wochen die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt. ² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen von mindestens fünf Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Sie haben den Erfordernissen von § 37 zu entsprechen.	^{bis}. WAHL DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS <i>Zeitpunkt; Wahlvorschläge</i> § 76a. Sind die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt, so findet in der Regel innert vier Wochen die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt. ² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen von mindestens fünf Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Sie haben den Erfordernissen von § 37 zu entsprechen.

i) *Aufhebung von § 76b*

Im Ratschlag vom 8. März 2007 hatte der Regierungsrat die Einführung des relativen Mehrs nur im Zusammenhang mit dem zweistufigen Wahlverfahren vorgeschlagen. Zur Begründung war dabei angeführt worden, dass, sähe man für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten – analog zur Wahl der Mitglieder des Regierungsrates – für einen ersten Wahlgang das absolute Mehr vor, auch für diese Wahl mit weiteren zwei Wahlgängen gerechnet werden müsste, was selbstredend finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen würde.

In Beachtung des Willens der Motionärin und der Motionäre wird vorliegend deshalb die Aufhebung von § 76b des Wahlgesetzes vorgeschlagen.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Relatives Mehr</i></p> <p>§ 76b. Wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt, und auch als Mitglied des Regierungsrates feststeht, ist gewählt.</p> <p>² Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.</p>	<p><i>Relatives Mehr</i></p> <p>§ 76b. Wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt, und auch als Mitglied des Regierungsrates feststeht, ist gewählt.</p> <p>² Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.</p>

j) *Änderung von § 76c*

Im Falle des Rücktritts der Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident als Mitglied des Regierungsrates findet sowohl die Ersatzwahl eines Mitglieds des Regierungsrates als auch diejenige der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten nach Massgabe der §§ 63 ff. und 76 ff. des Wahlgesetzes statt. Auf den Hinweis, wonach die Ersatzwahl innert nützlicher Frist stattzufinden hat, kann aufgrund der vorstehend vorgeschlagenen Formulierung von § 76 Abs. 2 des Wahlgesetzes verzichtet werden.

Tritt die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer nicht gleichzeitig als Mitglied des Regierungsrates zurücktritt, so ist nur eines der sieben feststehenden Mitglieder des Regierungsrates als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident wählbar, da die Wahl als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident untrennbar mit der Zugehörigkeit zum Regierungsrat verbunden ist.

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Ersatzwahl des Regierungspräsidioms</i></p> <p>§ 76c. Scheidet jemand sowohl als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident als auch als Mitglied des Regierungsrates aus, so findet zunächst die Ersatzwahl für ein siebtes Mitglied des Regierungsrates statt. In der Regel innert vier Wochen nach</p>	<p><i>Ersatzwahl des Regierungspräsidioms</i></p> <p>§ 76c. Scheidet die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer aus, so findet eine Ersatzwahl statt.</p>

dieser Ersatzwahl findet die Ersatzwahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.

² Scheidet jemand allein als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident aus, so findet innert nützlicher Frist die Ersatzwahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.

² **Tritt die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer zurück, ohne gleichzeitig auch als Mitglied des Regierungsrates zurückzutreten, so ist nur ein bisheriges Mitglied des Regierungsrates als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident wählbar.**

5.4 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat bereits in seinem Ratschlag vom 8. März 2007 auf die mit der gleichzeitigen Durchführung der Regierungsrats- und Regierungspräsidiumswahl verbundenen demokratischen Defizite hingewiesen. So müssen die Stimmberechtigten bei der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten einer Person die Stimme geben, von der nicht bekannt ist, ob sie als Mitglied des Regierungsrates gewählt wird und somit überhaupt wählbar ist. Zudem hat er auf den Umstand verwiesen, dass beim einstufigen Wahlverfahren das passive Wahlrecht, mithin als gewähltes Mitglied des Regierungsrates für das Regierungspräsidium zu kandidieren und gewählt zu werden, nicht lückenlos gewährleistet werden kann. Solche mit dem Grundgedanken der Volkswahl schlecht vereinbare Situationen können im zweistufigen Wahlverfahren nicht eintreten.

Die vorstehend erläuterten Ausführungen im Gutachten vom 23. Juni 2010 betreffend die demokratischen Defizite des einstufigen Wahlverfahrens (vgl. Ziffer 5.2.2 hievore) haben den Regierungsrat in seinen Bedenken und seiner Haltung bestärkt. Er ist deshalb damals wie heute der Ansicht, dass das zweistufige Wahlverfahren – welches den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird – zur Anwendung gelangen soll. In Erfüllung des Auftrages legt er darum dem Grossen Rat den Entwurf für einen Grossratsbeschluss II vor, mit dem dieser die für die Einführung des einstufigen Wahlverfahrens und den gleichzeitigen Ausschluss der stillen Wahl erforderlichen Änderungen des Wahlgesetzes beschliessen kann. Er beantragt ihm aber, dem Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II nicht zuzustimmen.

6. Praktische und finanzielle Auswirkungen der beiden Vorlagen

6.1 Beibehaltung des zweistufigen Wahlverfahrens unter Ausschluss der stillen Wahl

Der Verzicht auf die Möglichkeit einer stillen Wahl der Regierungspräsidentin bzw. des Regierungspräsidenten hat im Vergleich zu heute einzig zur Folge, dass der entsprechende Wahlgang künftig auf jeden Fall durchzuführen wäre. Der entsprechende Aufwand für die Verwaltung (pro Wahlgang rund CHF 120'000) und die Parteien (finanziell und arbeitstechnisch) fällt somit auf jeden Fall an.

6.2 Wechsel zum einstufigen Wahlverfahren

Der Regierungsrat hat in seinem Ratschlag vom 8. März 2007 auf die praktischen Vor- und Nachteile des einstufigen und des zweistufigen Wahlverfahrens hingewiesen (Schreiben Nr. 06.1970.01, Ziffer 2.3.5, Seite 15 ff.). Diese Darlegungen sind nach wie vor aktuell und sollen in der Folge – nun aber mit dem Fokus auf den Wechsel zum einfachen Wahlverfahren – noch einmal wiederholt werden

Als praktische Vorteile des Wechsels zum einstufigen Wahlverfahren können folgende Punkte angeführt werden:

- Die Kosten (ohne Wahl des Grossen Rates) für die Verwaltung reduzieren sich bei maximal zwei Wahlgängen um rund CHF 100'000 auf CHF 260'000 (vgl. aber auch die untenstehenden Ausführungen zur Resultateermittlung);
- Der Aufwand für die Parteien (finanziell und arbeitstechnisch) reduziert sich wegen der Reduktion der Anzahl Wahlgänge;
- Der Wahlkampf kann von den Parteien konzentriert geführt werden;
- Der Wahlkampf ist zeitlich überschaubar;
- Bei einer Ersatzwahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten (im Falle eines gleichzeitigen Rücktritts als Mitglied des Regierungsrates) wählen die Stimmberechtigten das neue Mitglied des Regierungsrates und die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten in einem Schritt;
- Die Stimmberechtigten werden maximal zwei Mal an die Urne gerufen.

In praktischer wie auch finanzieller Hinsicht zu berücksichtigen ist aber, dass der Umstand, dass im gleichen Wahlgang zwei verschiedene Funktionen gewählt werden, die Ermittlung der Wahlresultate verkompliziert und einen entsprechenden Mehrbedarf an Wahlhelferinnen und Wahlhelfern pro Wahlgang zur Folge hat. Die Kosten reduzieren sich deshalb nicht um CHF 120'000, sondern um rund CHF 100'000.

7. **Stellungnahmen des Finanz- sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartements**

Die Stellungnahme des Finanzdepartements gemäss § 55 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 16. April 1997 wurde eingeholt. Zudem wurden die Formalitäten für die Aufnahme der unterbreiteten Entwürfe zur Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 vom Justiz- und Sicherheitsdepartement geprüft.

8. Anträge

Gestützt auf unsere vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

- ://:
1. Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss I zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) wird zugestimmt.
 2. Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss II zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) wird nicht zugestimmt.
 3. Die Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Beilagen

- Entwürfe der Grossratsbeschlüsse I und II
- Synopsen zu den Entwürfen der Grossratsbeschlüsse I und II
- Rechtsgutachten betreffend Verfassungsmässigkeit des einstufigen Wahlverfahrens vom 23. Juni 2010

Grossratsbeschluss I

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

(Änderung vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 wird wie folgt geändert:

§ 32 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates, den ersten Wahlgang der Regierungsratswahl, die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten sowie den ersten Wahlgang der Ständeratswahl.

II.

Publikation, Referendum und Wirksamkeit

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.

Grossratsbeschluss II

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

(Änderung vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 2 wird gestrichen.

§ 32 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates, den ersten Wahlgang der Regierungsratswahl, die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten sowie den ersten Wahlgang der Ständeratswahl.

§ 35 Abs. 2 wird gestrichen.

§ 64 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

² Wählbar als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident ist eine Person, die auf dem gleichen Wahlzettel als Mitglied des Regierungsrates gewählt wird oder als Mitglied des Regierungsrates bereits gewählt ist.

In § 70 wird folgender Abs. 2 angefügt:

² Die Feststellung des absoluten Mehrs erfolgt bei der Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten je einzeln.

In § 71 wird folgender Abs. 2 angefügt:

² Erreicht im ersten Wahlgang eine Person zwar als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident, jedoch nicht als Mitglied des Regierungsrates das absolute Mehr, so erfolgt die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten im zweiten Wahlgang.

Der Titel I. vor § 76 erhält folgende neue Fassung:

I. Wahl des Regierungsrates und des Regierungspräsidiums

§ 76 erhält folgende neue Fassung:

§ 76. Die Wahl des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten findet jeweils gleichzeitig mit der Wahl des Grossen Rates statt.

² Eine Ersatzwahl einzelner Mitglieder des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten findet innert nützlicher Frist statt.

Der Titel I.^{bis} vor § 76a wird gestrichen

§§ 76a und 76b werden gestrichen.

§ 76c erhält folgende neue Fassung:

§ 76c. Scheidet die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer aus, so findet eine Ersatzwahl statt.

² Tritt die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer zurück, ohne gleichzeitig auch als Mitglied des Regierungsrates zurückzutreten, so ist nur ein bisheriges Mitglied des Regierungsrates als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident wählbar.

II.

Publikation, Referendum und Wirksamkeit

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.

Synopse zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses I

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Bisher	Neu
<p data-bbox="114 392 264 424"><i>Stille Wahl</i></p> <p data-bbox="114 467 1077 576">§ 32. Entspricht die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden, so widerruft der Regierungsrat den angesetzten Wahlgang und erklärt die Vorgeschlagenen als gewählt.</p> <p data-bbox="114 592 1061 663">² Dieser Beschluss wird unter Hinweis auf das Beschwerderecht im Kantonsblatt publiziert.</p> <p data-bbox="114 679 1061 788">³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates sowie auf den ersten Wahlgang der Regierungsrats- und Ständeratswahl.</p>	<p data-bbox="1126 392 1276 424"><i>Stille Wahl</i></p> <p data-bbox="1126 467 1379 499">§ 32. unverändert</p> <p data-bbox="1126 592 1321 624">² unverändert</p> <p data-bbox="1126 679 2096 826">³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates, den ersten Wahlgang der Regierungsratswahl, die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten sowie den ersten Wahlgang der Ständeratswahl.</p>

Synopse zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses II

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Bisher	Neu
<p><i>Stimmrechtsausweis</i></p> <p>§ 5. Aufgrund der Stimmregister erhalten die Stimmberechtigten mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Urnengang einen Stimmrechtsausweis.</p> <p>² Für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten erhalten die Stimmberechtigten mindestens zehn Tage vor dem Urnengang einen Stimmrechtsausweis.</p> <p>³ Stimmberechtigte, die glaubhaft machen, ihren Stimmrechtsausweis nicht erhalten oder verloren zu haben, können bis spätestens Freitag, 16.00 Uhr, vor dem Wahl- oder Abstimmungssonntag beim Büro für Wahlen und Abstimmungen bzw. bei den Gemeindeverwaltungen einen neuen beziehen.</p>	<p><i>Stimmrechtsausweis</i></p> <p>§ 5. <i>unverändert</i></p> <p>² Für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten erhalten die Stimmberechtigten mindestens zehn Tage vor dem Urnengang einen Stimmrechtsausweis.</p> <p>³ <i>unverändert</i></p>
<p><i>Stille Wahl</i></p> <p>§ 32. Entspricht die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden, so widerruft der Regierungsrat den angesetzten Wahlgang und erklärt die Vorgeschlagenen als gewählt.</p> <p>² Dieser Beschluss wird unter Hinweis auf das Beschwerderecht im Kantonsblatt publiziert.</p> <p>³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates sowie auf den ersten Wahlgang der Regierungsrats- und Ständeratswahl.</p>	<p><i>Stille Wahl</i></p> <p>§ 32. <i>unverändert</i></p> <p>² <i>unverändert</i></p> <p>³ Dieses Verfahren findet keine Anwendung auf die Wahl des Grossen Rates, den ersten Wahlgang der Regierungsratswahl, die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten sowie den ersten Wahlgang der Ständeratswahl.</p>

Bisher	Neu
<p>I. WAHLVORSCHLÄGE</p> <p><i>Einreichung</i></p> <p>§ 35. Wahlvorschläge sind dem zuständigen Departement auf dem amtlichen Formular einzureichen. Sie müssen spätestens am acht-letzten Montag, 09.00 Uhr, vor dem Wahlsonntag im Besitz des Büros für Wahlen und Abstimmungen sein.</p> <p>² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen spätestens am zweiten Montag, 09.00 Uhr, nach der Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates im Besitz des Büros für Wahlen und Abstimmungen sein.</p>	<p>I. WAHLVORSCHLÄGE</p> <p><i>Einreichung</i></p> <p>§ 35. <i>unverändert</i></p> <p>² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen spätestens am zweiten Montag, 09.00 Uhr, nach der Wahl der sieben Mitglieder des Regierungsrates im Besitz des Büros für Wahlen und Abstimmungen sein.</p>
<p><i>Wählbarkeit</i></p> <p>§ 64. Wählbar ist, wer die gesetzlichen Voraussetzungen für das betreffende Amt erfüllt, auch wenn kein Wahlvorschlag eingereicht worden ist.</p> <p>² Wählbar als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident sind die Mitglieder des Regierungsrates.</p>	<p><i>Wählbarkeit</i></p> <p>§ 64. <i>unverändert</i></p> <p>² Wählbar als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident ist eine Person, die auf dem gleichen Wahlzettel als Mitglied des Regierungsrates gewählt wird oder als Mitglied des Regierungsrates bereits gewählt ist.</p>

Bisher	Neu
<p><i>Absolutes Mehr</i></p> <p>§ 70. Zur Feststellung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Wahlzettel durch zwei geteilt. Die auf den Quotienten folgende ganze Zahl ist das absolute Mehr.</p>	<p><i>Absolutes Mehr</i></p> <p>§ 70. Zur Feststellung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Wahlzettel durch zwei geteilt. Die auf den Quotienten folgende ganze Zahl ist das absolute Mehr.</p> <p>² Die Feststellung des absoluten Mehrs erfolgt bei der Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und der Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten je einzeln.</p>
<p>V. ZWEITER WAHLGANG</p> <p><i>Durchführung</i></p> <p>§ 71. Erreichen weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als zu wählen sind, das absolute Mehr, so ist unter Vorbehalt von § 32 ein zweiter Wahlgang durchzuführen. Er hat in der Regel innert vier Wochen nach dem ersten Wahlgang stattzufinden.</p>	<p>V. ZWEITER WAHLGANG</p> <p><i>Durchführung</i></p> <p>§ 71. Erreichen weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als zu wählen sind, das absolute Mehr, so ist unter Vorbehalt von § 32 ein zweiter Wahlgang durchzuführen. Er hat in der Regel innert vier Wochen nach dem ersten Wahlgang stattzufinden.</p> <p>² Erreicht im ersten Wahlgang eine Person zwar als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident, jedoch nicht als Mitglied des Regierungsrates das absolute Mehr, so erfolgt die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten im zweiten Wahlgang.</p>

Bisher	Neu
<p>II. Besondere Bestimmungen</p> <p>I. WAHL DES REGIERUNGSRATES</p> <p><i>Zeitpunkt</i></p> <p>§ 76. Die Wahl des Regierungsrates findet jeweils gleichzeitig mit der Wahl des Grossen Rates statt.</p> <p>² Eine Ersatzwahl einzelner Mitglieder des Regierungsrates findet innert nützlicher Frist statt.</p>	<p>II. Besondere Bestimmungen</p> <p>I. WAHL DES REGIERUNGSRATES UND DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS</p> <p><i>Zeitpunkt</i></p> <p>§ 76. Die Wahl des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten findet jeweils gleichzeitig mit der Wahl des Grossen Rates statt.</p> <p>² Eine Ersatzwahl einzelner Mitglieder des Regierungsrates und der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten findet innert nützlicher Frist statt.</p>
<p>^{bis}. WAHL DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS</p> <p><i>Zeitpunkt; Wahlvorschläge</i></p> <p>§ 76a. Sind die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt, so findet in der Regel innert vier Wochen die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.</p> <p>² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen von mindestens fünf Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Sie haben den Erfordernissen von § 37 zu entsprechen.</p>	<p>^{bis}. WAHL DES REGIERUNGSPRÄSIDIUMS</p> <p><i>Zeitpunkt; Wahlvorschläge</i></p> <p>§ 76a. Sind die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt, so findet in der Regel innert vier Wochen die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.</p> <p>² Wahlvorschläge für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten müssen von mindestens fünf Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Sie haben den Erfordernissen von § 37 zu entsprechen.</p>

Bisher	Neu
<p><i>Relatives Mehr</i></p> <p>§ 76b. Wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt, und auch als Mitglied des Regierungsrates feststeht, ist gewählt.</p> <p>² Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.</p>	<p><i>Relatives Mehr</i></p> <p>§ 76b. Wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt, und auch als Mitglied des Regierungsrates feststeht, ist gewählt.</p> <p>² Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.</p>
<p><i>Ersatzwahl des Regierungspräsidiums</i></p> <p>§ 76c. Scheidet jemand sowohl als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident als auch als Mitglied des Regierungsrates aus, so findet zunächst die Ersatzwahl für ein siebtes Mitglied des Regierungsrates statt. In der Regel innert vier Wochen nach dieser Ersatzwahl findet die Ersatzwahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.</p> <p>² Scheidet jemand allein als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident aus, so findet innert nützlicher Frist die Ersatzwahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.</p>	<p><i>Ersatzwahl des Regierungspräsidiums</i></p> <p>§ 76c. Scheidet die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer aus, so findet eine Ersatzwahl statt.</p> <p>² Tritt die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident während der Amtsdauer zurück, ohne gleichzeitig auch als Mitglied des Regierungsrates zurückzutreten, so ist nur ein bisheriges Mitglied des Regierungsrates als Regierungspräsidentin oder als Regierungspräsident wählbar.</p>

Rechtsgutachten

betreffend

**Verfassungsmässigkeit des einstufigen Wahlverfahrens für das
Regierungspräsidium**

im Auftrag des Vorstehers des Präsidialdepartements, Regierungsrat Dr. Guy Morin

verfasst durch:

Prof. Dr. Felix Hafner

Ordinarius für Öffentliches Recht,
Universität Basel

Dr. Christoph Meyer, LL.M.

Advokat in Basel und
Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht,
Universität Basel

Basel, den 23. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
1. Einleitung und Fragestellung.....	3
2. § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung – Entstehungsgeschichte	3
3. Anpassung des Wahlgesetzes – einstufiges versus zweistufiges Verfahren.....	5
3.1 Ratschlag des Regierungsrates	5
3.2 Bericht der Spezialkommission	6
3.3 Beratung im Grossen Rat	6
4. Auslegung von § 44 der Kantonsverfassung nach der juristischen Methodenlehre.....	7
4.1 Grammatikalische bzw. sprachlich-grammatikalische Auslegung.....	7
4.1.1 Praxis und Lehre	7
4.1.2 Wie klar ist § 44 der Kantonsverfassung?	8
4.2 Systematische Auslegung.....	9
4.2.1 Praxis und Lehre	9
4.2.2 Folgerungen aus der systematischen Auslegung	9
4.3 Die historische Auslegung.....	10
4.3.1 Praxis und Lehre	10
4.3.2 Folgerungen aus der historischen Auslegung	11
4.4 Die zeitgemässe Auslegung.....	13
4.4.1 Praxis und Lehre	13
4.4.2 Folgerungen aus der zeitgemässen Auslegung	13
4.5 Die teleologische Auslegung.....	13
4.5.1 Praxis und Lehre	13
4.5.2 Folgerungen aus der teleologischen Auslegung	14
5. Folgerungen	14
5.1 Ergebnis der Auslegung.....	14
5.2 Tendenz zu einem zweistufigen Verfahren	15
5.3 Defizite mit Blick auf das aktive und passive Wahlrecht.....	16
5.4 Empfehlung.....	17
6. Zusammenfassung	18
Literatur	20
Rechtsgrundlagen und Materialien	21

1. Einleitung und Fragestellung

§ 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Kantonsverfassung/KV) lautet wie folgt:

„¹Die Stimmberechtigten wählen:

- a) die Mitglieder des Grossen Rates,
- b) die Mitglieder des Regierungsrates,
- c) aus den Mitgliedern des Regierungsrates den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin,

[...].“

Gemäss neuem § 76a des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) des Kantons Basel-Stadt (eingefügt im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung mit Grossratsbeschluss vom 27. Juni 2007) findet in der Regel innert vier Wochen, nachdem die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt worden sind, die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten statt.

Der Regierungspräsident wird derzeit folglich in einem zweistufigen Wahlverfahren gewählt, bei welchem zunächst die sieben Mitglieder des Regierungsrates gewählt werden und dann erst der Präsident oder die Präsidentin des Regierungsrates. Verschiedentlich sind in den letzten Jahren jedoch Stimmen laut geworden, welche ein einstufiges Wahlverfahren bevorzugen, bei welchem die Wahl von Mitgliedern und Präsidium gleichzeitig stattfinden würde. Gegen das zweistufige Verfahren wurde insbesondere vorgebracht, dass es einen erhöhten Zeit- und Kostenbedarf für Kanton und Parteien zur Folge habe.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Auslegung von § 44 Abs. 1 lit. c die Einführung eines einstufigen Wahlverfahrens zulässt. Mit anderen Worten ist vorliegend zu klären, ob – ohne Änderung der Kantonsverfassung – auf Stufe des Wahlgesetzes ein einstufiges Wahlverfahren statuiert werden könnte.

Diese Fragestellung soll nachfolgend einer Beantwortung zugeführt werden.

2. § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung – Entstehungsgeschichte

An der Sitzung des Verfassungsrates vom 27. August 2002 (vgl. Wortprotokoll des Verfassungsrates Nr. 22 vom 27. August 2002, S. 2 ff.) wurde gestützt auf den 5. Zwischenbericht der Verfassungskommission „Behörden“ (B/305) die Frage thematisiert, wer die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten wählen soll.

Die Verfassungsratskommission „Behörden“ beantragte dem Plenum in der einleitenden Thesenphase, das Wahlverfahren dem Gesetzgeber zu überlassen (vgl. Bericht Nr. B/305 der Verfassungsratskommission „Behörden“). Die Ausgestaltung des Wahlverfahrens soll auf Gesetzesstufe zu regeln sein, wobei – so der Zwischenbericht – die Kommission zum „zweistufigen“ Wahlverfahren tendierte.

Anlässlich der Sitzung vom 27. August 2002 beantragte Dr. Peter Eulau jedoch die Neufassung der These im Sinne des derzeit vorliegenden § 44 Abs. 1 lit. c KV („Das Regierungspräsidium wird vom Volk aus den gewählten Regierungsratsmitgliedern bestimmt“). Als Begründung seines Änderungsvorschlags führte Dr. Eulau aus, die ursprüngliche These der Kommission lasse „die Möglichkeit offen [...], dass sechs plus eins gleichzeitig gewählt werden“. Diese Möglichkeit sei jedoch nicht sinnvoll. Vielmehr sei es sinnvoll, dass „sieben Regierungsräte und dann aus den sieben Regierungsräten in einem weiteren Wahlgang der Präsident“ gewählt werden. Der Vorschlag von Dr. Eulau hatte offensichtlich den Zweck, die Durchführung der Wahl in einem „zweistufigen“ Verfahren durchzuführen (g.M. ENGELBERGER, S. 294). Sein Anliegen bestand unter anderem darin, dass nicht mehr als sieben Kandidaten, die zudem alle gewählte Regierungsratsmitglieder seien, sich der Volkswahl stellen können. Wörtlich führte er aus, es „soll die Person im Vordergrund stehen, die dieses Regierungspräsidium einnehmen soll. Und der Kreis der Kandidaten würde automatisch begrenzt auf die sieben Gewählten, und das würde qualitätsmässig höhere Anforderungen stellen, als wenn man da parteipolitisches Kalkül in den Vordergrund stellen würde, und dann kämen 10 bis 12 Kandidaten zur Wahl [...]“ (Wortprotokoll Nr. 22 vom 27. August 2002, S. 8; Ratschlag Wahlgesetz, S. 13).

Der Rat zog diese von Dr. Eulau vorgeschlagene Neufassung der Formulierung der Kommission vor.

Im ersten Verfassungsentwurf wurde vorgesehen, dass „das Stimmvolk aus den sieben Mitgliedern des Regierungsrates den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin“ wählt. Im Begleitbericht vermerkte die Redaktionskommission, sie habe mit dieser Formulierung den „Plenumsentscheid umgesetzt, wonach die Wahl des Präsidiums der Exekutive nur aus dem Kreis der zuvor gewählten sieben Exekutivmitglieder erfolgen“ dürfe und „somit keine „Aussenstehenden“ für das Präsidium kandidieren können“ (Kommentar zum ersten Entwurf der Kantonsverfassung vom 14. Februar 2003, S. 36).

Im Rahmen der folgenden ersten Lesung hat der Rat sodann das volksgewählte Regierungspräsidium wieder aus der Verfassung gestrichen und im Rahmen der zweiten Lesung keine Diskussion mehr über das Wahlverfahren geführt (vgl. Kommentare der Redaktionskommission zu den Entwürfen für eine neue Kantonsverfassung vom 14. Februar 2003 [S. 36] bzw. vom 15. Oktober 2003 [S. 76] sowie die Wortprotokolle Nr. 22 vom 27. August 2002, S. 2 ff.; vgl. ausserdem WULLSCHLEGER, S. 147).

Die Idee des vom Volk gewählten Regierungspräsidiums wurde erst nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens wieder aufgenommen. Der Verfassungsrat entschied sich in der Sitzung vom 18. Januar 2005 für die Wiederaufnahme eines vom Volk für vier Jahre gewählten Regierungspräsidiums. Das Wahlprozedere war an

dieser Sitzung kein Thema mehr (Wortprotokolle Nr. 36 vom 18. Januar 2005, S. 2 ff.; vgl. ausserdem WULLSCHLEGER, S. 147).

3. Anpassung des Wahlgesetzes – einstufiges versus zweistufiges Verfahren

3.1 Ratschlag des Regierungsrates

Infolge der Verfassungsänderung im Rahmen der Totalrevision musste das Wahlgesetz angepasst werden. Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat drei Varianten für die gesetzliche Regelung der Wahl des Regierungspräsidiums unterbreitet: das „einstufige“ Verfahren, das „zweistufige“ Verfahren und das „eineinhalbstufige“ Verfahren (Ratschlag und Entwurf Nr. 06.1970.01 vom 8.3.2007; Ratschlag Wahlgesetz, S. 3 f., 6 ff.; ENGELBERGER, S. 293). Im „einstufigen“ Verfahren werden in gleichzeitig stattfindenden Urnengängen die sieben Regierungsmitglieder und das Präsidium gewählt. Im zweistufigen Verfahren werden zuerst die sieben Mitglieder der Regierung gewählt, und erst in einem zweiten Wahlgang erfolgt die Wahl des Präsidiums. Beim eineinhalbstufigen findet der erste Wahlgang für die Wahl des Regierungspräsidiums gleichzeitig mit dem zweiten Wahlgang der Mitglieder des Regierungsrates statt (vgl. WULLSCHLEGER, S. 147 f.; Ratschlag Wahlgesetz, S. 3 f.).

Der Regierungsrat kommt im Rahmen seines Ratschlags zum Schluss, dass für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten nur das „zweistufige“ Wahlverfahren den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht (Ratschlag Wahlgesetz, S. 4). Diese Folgerung stützt der Regierungsrat vorab auf den Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. b und lit. c der Kantonsverfassung. Daraus lasse sich gemäss Regierungsrat schliessen, dass zunächst die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates erfolgen soll. Wenn dieses Wahlverfahren abgeschlossen sei, können die gewählten sieben Mitglieder des Regierungsrates in einem zweiten Wahlgang für das Präsidium kandidieren (Ratschlag Wahlgesetz, S. 12).

Auch die systematische Betrachtung spreche für das „zweistufige“ Wahlverfahren, da die Kantonsverfassung die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und die Wahl des Präsidiums in separaten Bestimmungen (§ 44 Abs. 1 lit. b und lit. c) regle (Ratschlag Wahlgesetz, S. 13).

Im Weiteren geht der Regierungsrat davon aus, dass sich die Anwendung des „zweistufigen“ Wahlverfahrens auch aus der Entstehungsgeschichte von § 44 KV (vgl. Ziffer 2 oben) ergebe, was bei einem jungen Erlass von entscheidender Bedeutung sei (Ratschlag Wahlgesetz, S. 13).

Schliesslich stellt sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, dass das „einstufige“ oder das „eineinhalbstufige“ Wahlverfahren den Zweckgedanken der Volkswahl weniger gut umsetze als das „zweistufige“. Dies, da bei den beiden erstgenannten Verfahren einer kandidierenden Person für die Wahl als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident die Stimme gegeben werden kann, von dem nicht feststeht, ob

sie oder er als Mitglied des Regierungsrates gewählt ist (Ratschlag Wahlgesetz, S. 13).

Argumente für das „einstufige“ oder „eineinhalbstufige“ Wahlverfahren sieht der Regierungsrat lediglich in praktischen oder finanziellen Überlegungen (Ratschlag Wahlgesetz, S. 15 ff.). Der Regierungsrat geht davon aus, dass bei der Einführung eines dieser Verfahren einer möglichen Beschwerde von Stimmberechtigten beim kantonalen Verfassungsgericht durchaus realistische Erfolgchancen zugebilligt werden müssten (Ratschlag Wahlgesetz, S. 18).

3.2 Bericht der Spezialkommission

Die Spezialkommission schlägt für die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten ein zweistufiges Verfahren vor. Sie geht ebenfalls davon aus, dass der Verfassungswortlaut ein zweistufiges Wahlverfahren nahelegt. Dies scheint bereits aufgrund der grammatikalischen Auslegungsmethode (d.h. gestützt auf den Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. c KV) geboten zu sein. Es werde bereits sprachlogisch im Verfassungstext vorausgesetzt, dass die Mitglieder des Regierungsrats zum Zeitpunkt der Wahl des Regierungspräsidiums bekannt sind (Bericht Spezialkommission, S. 4 f.; ENGELBERGER, S. 294).

Auch in der Entstehungsgeschichte (subjektiv-historische Auslegung) erkannte die Spezialkommission einen eigentlichen Vorentscheid des Verfassungsrates und damit klare Hinweise zu Gunsten des zweistufigen Verfahrens (Bericht Spezialkommission, S. 4 f.).

Als nicht ganz klar beurteilt die Spezialkommission dennoch die Frage, ob auch das „einstufige“ und „eineinhalbstufige“ Verfahren der Verfassung entsprechen (Bericht Spezialkommission, S. 5). Sie schlägt die Einführung des zweistufigen Verfahrens vor, da sie in diesem „wichtigen Bereich des Organisationsrechts unseres Kantons keine Unsicherheiten in Kauf nehmen will“ (Bericht Spezialkommission, S. 5; vgl. auch Protokoll Grosser Rat, S. 403).

3.3 Beratung im Grossen Rat

Der Grosse Rat beschloss an seiner Sitzung vom 27./28. Juni 2007 mit 59 gegen 49 Stimmen, dem Antrag der Kommission auf Einführung eines zweistufigen Verfahrens zu folgen. Eingeräumt wurde in diversen Voten, dass der Verfassungstext nicht mit letzter Klarheit ein zweistufiges Verfahren vorsehe. Für die Vertreter des zweistufigen Verfahrens stand jedoch das Argument im Vordergrund, dass einerseits die Verfassung in diese Richtung zeigt und dass andererseits die Verfassungsmässigkeit des zweistufigen Verfahrens ausser Zweifel steht. Man wollte insbesondere das Risiko einer Anfechtung des Gesetzes vermeiden (vgl. Votum Andreas C. Albrecht, Protokoll Grosser Rat, S. 407).

4. Auslegung von § 44 der Kantonsverfassung

Die vorliegende Fragestellung, ob vor dem Hintergrund von § 44 der Kantonsverfassung auch ein einstufiges Wahlverfahren zulässig wäre, lässt sich nur im Rahmen der Auslegung der betreffenden Bestimmung, d.h. § 44 der Kantonsverfassung, klären (vgl. auch ENGELBERGER, S. 293).

Die Auslegung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung kommt dann zum Zug, wenn die Bedeutung einer Formulierung nicht auf Anhieb klar ist (RHINOW/SCHEFER, Rn 494; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 76). Wenn folglich die Bedeutung einer Norm nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut herausgelesen werden kann, so müssen Sinn und Tragweite der Bestimmung zuerst im Verfahren der Auslegung ermittelt werden (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 76). Dabei ist nicht auf eine, immer richtige Auslegungsmethode abzustellen. Es sollen vielmehr verschiedene Gesichtspunkte zum Zuge kommen. Mit anderen Worten sind verschiedene Auslegungsmethoden nebeneinander zu berücksichtigen (RHINOW/SCHEFER, Rn 497 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 90; KRAMER, S. 56 ff.).

4.1 Grammatikalische bzw. sprachlich-grammatikalische Auslegung

4.1.1 Praxis und Lehre

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung (KRAMER, S. 57, 78; vgl. RHINOW/SCHEFER, Rn 501 ff.). Ist der Text nicht ganz klar und lässt er verschiedene Interpretationen zu, so muss nach seiner wahren Tragweite gefragt werden (BGE 131 II 697, 702 f., E. 4.1). Nur wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass der klare Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt, darf vom klaren Wortlaut abgewichen werden (BGE 131 II 217, 221, E. 2.3). Triftige Gründe, welche eine Abweichung vom Wortlaut ermöglichen, können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift und aus dem Zusammenhang mit anderen Normen ergeben (BGE 131 II 217, 221, E. 2.3).

Verschiedentlich wird vorgebracht, die grammatikalische Auslegung sei gar keine eigentliche Auslegungsmethode, weil nur festgestellt werde, ob ein unklarer Wortlaut vorliegen würde, ob also überhaupt eine Auslegung erforderlich sei. Da es aber auch bei der grammatikalischen Auslegung um die Ermittlung des Sinns einer Norm geht, gehört auch das Bestimmen des Wortlauts zur Auslegung (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 93). Massgebend für die grammatikalische Auslegung ist der Text des in Frage stehenden Erlasses. Mit zu berücksichtigen sind Titel, Sachüberschriften und Randtitel (Marginalien).

KRAMER weist überdies darauf hin, dass einerseits ein Wortlaut wohl nur selten als „eindeutig“ qualifiziert werden kann. Andererseits geht er davon aus, dass selbst in

diesem Fall der daraus abgeleitete Normsinn jeweils kritisch hinterfragt werden darf. Selbst bei klarem Wortlaut sei daraus nicht zu schliessen, dass für eine sinngemässe Auslegung kein Platz bleibe (S. 82 Fn 163; vgl. auch BGE 99 Ib 505, 507; 111 Ia 292, 297; 130 III 76, 82; 131 II 13, 31; abweichend BGE 107 V 214, 216; 113 II 406, 410; 122 III 469, 474; 125 II 192, 196; 125 III 425, 428; 131 II 697, 702; 132 III 226, 237). Auch ENGELBERGER betont die Schwierigkeiten bei der grammatikalischen Auslegung von Verfassungsnormen, die ihrer Natur nach oft sehr allgemein und offen gehalten sind, um dem Gesetzgeber und den Rechtsanwendern Spielraum zu belassen (S. 315).

4.1.2 *Wie klar ist § 44 der Kantonsverfassung?*

Wie dargelegt sieht § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung vor, dass die Stimmberechtigten aus den Mitgliedern des Regierungsrates den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin wählen.

Wie bereits ausgeführt stellt sich der Regierungsrat in seinem Ratschlag zum Wahlgesetz gestützt auf den Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. b und lit. c der Kantonsverfassung auf den Standpunkt, dass nur das „zweistufige“ Wahlverfahren den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche (Ratschlag Wahlgesetz, S. 4; vgl. auch Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion Gröflin, S. 6).

Auch die Spezialkommission geht davon aus, dass der Verfassungswortlaut ein zweistufiges Wahlverfahren nahelegt und beruft sich dabei nicht zuletzt auf die Sprachlogik (Bericht Spezialkommission, S. 4 f.). Dennoch wollte sich die Spezialkommission nicht abschliessend festlegen, ob ein „einstufiges“ oder „eineinhalbstufiges“ Verfahren nicht allenfalls doch im Sinne der Verfassung sei. Im Rahmen der Behandlung des Wahlgesetzes im Parlament wurde der in Frage stehende § 44 der Kantonsverfassung unterschiedlich interpretiert. Während gewisse Votanten davon ausgingen, die Verfassung lasse klarerweise nur ein zweistufiges Verfahren zu (Andreas Albrecht, S. 407; Pius Marrer, S. 408), stellten sich andere auf den Standpunkt, auch das einstufige Verfahren sei durch den Wortlaut von § 44 der Kantonsverfassung abgedeckt (vgl. Votum Thomas Bärlocher, Protokoll Grosser Rat, S. 406, Anita Lachenmeier-Thüning, Protokoll Grosser Rat, S. 406 f.).

Vor dem Hintergrund einer sprachlich-grammatikalischen Auslegung ist nicht die Frage zu stellen, wie eine Interpretation sich „logisch“ begründen lässt (KRAMER, S. 80, Fn 156). Es geht nur um die Auslegung nach grammatikalischen und sprachlichen Regeln. Mit Blick auf die vorliegend in Frage stehende Bestimmung lässt sich klar feststellen, dass § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung das Wahlverfahren im Hinblick auf das Regierungspräsidium offen lässt (so auch WULLSCHLEGER, S. 147). Ein zweistufiges Wahlverfahren ist dabei zweifellos eine korrekte Umsetzung der Verfassungsbestimmung. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Wahl des Regierungspräsidiums aus den Mitgliedern des Regierungsrates auch bei einer gleichzeitigen Wahl sichergestellt werden kann, und zwar dadurch, dass nur als Regierungspräsidentin oder Präsident gewählt gilt, wer zugleich auch als Mitglied der Regierung gewählt wird (WULLSCHLEGER, S. 147).

Die Bestimmung ist nicht derart klar und eindeutig, dass für ihre Auslegung kein Anlass bestünde. Es ist daher angebracht, den Normsinn von § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung zu ergründen und damit der Frage nachzugehen, ob allenfalls auch ein einstufiges Verfahren durch § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung abgestützt wäre.

4.2 Systematische Auslegung

4.2.1 Praxis und Lehre

Im Rahmen der systematischen Auslegung soll der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt werden, und zwar durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen sowie durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie in einem Gesetz zu finden ist (KRAMER, S. 85; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 97).

Entscheidend kann bei der systematischen Auslegung der systematische Aufbau eines Gesetzes sein. Von Bedeutung ist dabei auch die Systematik der Titel und der Sachüberschriften oder der Randtitel (Marginalien). Die Einzelbestandteile des Gesetzes sind also in ihrem normativen Kontext zu interpretieren. Von Relevanz sind somit insbesondere die Abfolge der Absätze einzelner Artikel, deren Einordnung in Teile, Abteilungen, Titel und Abschnitte (KRAMER, S. 85 ff., 89 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 98).

4.2.2 Folgerungen aus der systematischen Auslegung

Der Regierungsrat hält in seinem Ratschlag zum Wahlgesetz fest, dass auch die systematische Betrachtung für das „zweistufige“ Wahlverfahren spreche, da die Kantonsverfassung die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und die Wahl des Präsidiums in separaten Bestimmungen (§ 44 Abs. 1 lit. b und lit. c) regle (Ratschlag Wahlgesetz, S. 13).

Es ist zu bezweifeln, ob sich aus der Systematik von § 44 der Kantonsverfassung tatsächlich ein Hinweis auf ein „zweistufiges“ Wahlverfahren für den Regierungspräsidenten ersehen lässt. § 44 lit. a) bis f) zählen einzeln die der Volkswahl unterliegenden Funktionen auf. Jede zu wählende Funktion wird separat aufgelistet. Die Gliederung separiert die verschiedenen Funktionsträger aus einer sachlichen Perspektive; sie scheint nicht den zeitlichen Ablauf des Wahlverfahrens vor Augen zu haben.

Es ist davon auszugehen, dass die Frage, ob allenfalls für verschiedene dieser Funktionen ein gemeinsamer Wahlgang durchgeführt werden kann, für die Ausgestaltung der Aufzählung (und damit für die Zuordnung einzelner litterae zu einzelnen Funktionen) nicht ausschlaggebend ist. So werden in den litterae d) bis f) die Gerichtspräsidenten und Gerichtspräsidentinnen, die Statthalter und Statthalterinnen der Gerichte sowie die nebenamtlichen ordentlichen Richter und Richterinnen in separaten Bestimmungen erwähnt, obwohl die betreffenden Funktionen durchaus auch im gleichen Wahlgang gewählt werden können.

Bestätigt wird diese Einschätzung durch einen Blick auf die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen in der Stadt Bern. Art. 35 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO SSSB 101.1) regelt (in gleicher Weise wie § 44 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt) mit der entsprechenden Zuordnung zu separaten litterae, dass die Stimmberechtigten (lit. a) den Stadtrat, (lit. b) den Gemeinderat und (lit. c) die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten wählen.

„Die Stimmberechtigten wählen:

- a. den Stadtrat;
- b. den Gemeinderat;
- c. die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten.“

Dennoch wird in der Stadt Bern für die Wahl des Stadtpräsidenten bzw. der Stadtpräsidentin gleichzeitig mit der Wahl des Gemeinderates ein einstufiges Wahlverfahren durchgeführt. Art. 54 Abs. 2 des Reglements über die politischen Rechte (RPR SSSB 141.1) sieht entsprechend vor, dass die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten zu wiederholen ist, falls im ersten Wahlgang eine Person zwar als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident, jedoch nicht als Gemeinderätin gewählt wird.

4.3 Die historische Auslegung

4.3.1 Praxis und Lehre

Die historische Auslegung richtet sich nach dem Sinn, der einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gegeben wurde. Bei Auslegung durch den Richter steht damit die Berücksichtigung des Prinzips der Gewaltenteilung im Vordergrund, wonach die rechtsanwendenden Organe die Entscheidungen des Gesetzgebers zu respektieren haben. Vorliegend steht allerdings die Auslegung der Kantonsverfassung durch den Gesetzgeber zur Diskussion, welche ebenso nach den genannten Methoden erfolgt. Die historische Sichtweise kommt in erster Linie bei neueren Erlassen zum Tragen, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahe legen (BGE 131 II 697, 703 E. 4.1; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 101; RHINOW/SCHEFER, Rn 514 ff.). Im Zusammenhang mit Verfassungsbestimmungen ist immerhin darauf hinzuweisen, dass bei organisatorischen Normen – im Gegensatz zu Grundrechten – bei Fehlen eines klaren Wortlauts vor allem die historische Betrachtungsweise massgebend ist (BGE 112 Ia 208, 213). Die historische Auslegung kennt zwei Varianten, die subjektiv-historische und die objektiv-historische Auslegung.

Bei der subjektiv-historischen Auslegung ist der subjektive Wille des historischen Verfassungs- oder Gesetzgebers ausschlaggebend (BGE 128 I 288, 291 ff.; BGE 114 Ia 191, 196 f.; vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 102 ff.). Es ist allerdings nicht einfach, den Willen kollektiv rechtssetzender Organe festzustellen. Ableiten lässt sich dieser am besten aus den Materialien, die bei der Entstehung eines Erlasses

eine Rolle gespielt haben (d.h. aus Entwürfen, amtlichen Berichten, Erläuterungen an das Parlament, Protokollen der Ratsverhandlungen etc.). Gemäss Bundesgericht sind die Materialien nur dann von Bedeutung, wenn sie angesichts einer unklaren gesetzlichen Bestimmung eine klare Antwort geben. Je weiter sie zurückliegen, desto weniger Beachtung hat ihnen zuzukommen (BGE 111 II 152; 114 Ia 191, 196 f.; KRAMER, S. 140 ff.). Entscheidendes Gewicht soll den Materialien nur zukommen, wo sie im Gesetzeswortlaut einen Niederschlag gefunden haben (BGE 109 Ia 303; 114 Ia 191). Im Sinne einer Schranke der subjektiv-historischen Methode soll nur dort auf diese abgestellt werden, wo sich eine bestimmte Vorstellung klar als herrschender Wille des Gesetzgebers beim Erlass der Norm nachzeichnen lässt (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 107 ff.; kritisch bezüglich der subjektiv-historischen Auslegungsmethode auch ENGELBERGER, S. 315, 317).

Bei der objektiv-historischen Auslegung ist die Bedeutung, die einer Norm durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit ihrer Entstehung gegeben wurde, massgebliches Element (BGE 83 I 173, 180 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 110 ff.; vgl. dazu HUBER, S. 465 ff.; GERMANN, S. 207 ff.). Zu berücksichtigen ist danach der Sinn der Norm vor dem Hintergrund des damaligen allgemeinen Verständnisses. So lehnte das Bundesgericht im Jahre 1956 eine auch Frauen miteinbeziehende Interpretation der Kantonsverfassung (Art. 23: „[...] tous les Suisses âgés de vingt ans révolus [...]“) mit dem Hinweis ab, der historische Gesetzgeber habe mit seiner Formulierung eindeutig nur männliche Schweizer bezeichnen wollen (BGE 83 I 173, 179).

Für die historische Auslegung lassen sich folgende Eckpunkte festhalten:

- Eine historisch begründete Klarstellung ist in vielen Fällen – gerade bei relativ jungen Gesetzen – sinnvoll (LIVER, S. 28; KRAMER, S. 137; BGE 131 II 361).
- Es sollen nur Materialien beachtlich sein, aus welchen sich klar ergibt, welchen Sinn der historische Gesetzgeber einer Vorschrift unbestrittenermassen zumessen wollte (vgl. HASSOLD, S. 208; KRAMER, S. 130, 138).
- Ein bedingungsloser „Materialienkult“ kann nicht zielführend sein. Es besteht hinsichtlich der Materialien keine Befolgungspflicht (KRAMER, S. 127, 138).
- Ist die historische Deutung einer Norm untragbar und unbefriedigend, so muss ihr ein an die neuen Bedürfnisse angepasster Sinn gegeben werden (MEIER-HAYOZ, BK-ZGB, Art. 1 N 154 f.; MEYER-MALY, BSK-ZGB, Art. 1 N 17).

4.3.2 *Folgerungen aus der historischen Auslegung*

Vorab ist festzustellen, dass eine Klarstellung gemäss historischer Auslegung im vorliegenden Zusammenhang grundsätzlich sinnvoll sein könnte. Die Kantonsverfassung ist ein relativ junger Erlass. Die Vorbereitung der in Frage stehenden Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung reichen in die Jahre 2002 und 2003 zurück und könnten folglich für die Interpretation der vorliegend in Frage stehenden Bestimmung von Bedeutung sein. Überdies steht eine organisatorische Bestimmung

zur Diskussion, für deren Auslegung die historische Betrachtung durchaus von Relevanz ist (ENGELBERGER, S. 316).

Den Materialien ist – dies sei noch einmal erwähnt – einerseits zu entnehmen, dass anlässlich der Sitzung des Verfassungsrates vom 27. August 2002 Dr. Peter Eulau die Neufassung der These im Sinne des derzeit vorliegenden § 44 Abs. 1 lit. c KV beantragte. Es war damals seine klare Absicht, dass infolge dieses Wortlauts zuerst die Regierungsräte und dann aus den sieben Regierungsräten in einem weiteren Wahlgang der Präsident gewählt wird. Der Rat begrüßte diesen Vorschlag und nahm diesen in den ersten Verfassungsentwurf auf. Im entsprechenden Begleitbericht vermerkte die Redaktionskommission, sie habe mit dieser Formulierung den „Plenumsentscheid umgesetzt, wonach die Wahl des Präsidiums der Exekutive nur aus dem Kreis der zuvor gewählten sieben Exekutivmitglieder erfolgen dürfe“ (Kommentar zum ersten Entwurf der Kantonsverfassung vom 14. Februar 2003, S. 36).

Allerdings ist den Materialien andererseits auch zu entnehmen, dass im Rahmen der folgenden ersten Lesung der Rat das volksgewählte Regierungspräsidium wieder aus der Verfassung gestrichen und im Rahmen der zweiten Lesung keine Diskussion mehr über das Wahlverfahren geführt wurde (vgl. Kommentare der Redaktionskommission zu den Entwürfen für eine neue Kantonsverfassung vom 14. Februar 2003 [S. 36] bzw. vom 15. Oktober 2003 [S. 76] sowie die Wortprotokolle Nr. 22 vom 27. August 2002, S. 2 ff.; vgl. ausserdem WULLSCHLEGER, S. 147). Die Idee des vom Volk gewählten Regierungspräsidiums wurde erst nach Abschluss der Vernehmlassung wieder aufgenommen. Der Verfassungsrat entschied sich für die Wiederaufnahme der Idee an der Sitzung vom 18. Januar 2005. Das Wahlprozedere wurde an dieser Sitzung nicht mehr thematisiert (Wortprotokolle Nr. 36 vom 18. Januar 2005, S. 2 ff.; vgl. ausserdem WULLSCHLEGER, S. 147)

Die Entstehungsgeschichte der in Frage stehenden Bestimmung vermittelt somit keine klare Antwort auf die Frage nach ihrer Bedeutung. Zwar wurde die betreffende Formulierung ursprünglich mit der Absicht gewählt, ein zweistufiges Wahlverfahren einzuführen und diese Entscheidung gerade nicht dem Gesetzgeber zu überlassen. Nachdem die Idee des vom Volk gewählten Regierungspräsidiums zwischenzeitlich jedoch verworfen wurde, hat der Verfassungsgeber zwei Jahre später diese wieder aufgenommen und die entsprechende Formulierung aus dem ersten Verfassungsentwurf erneut in den Erlass eingefügt.

Der Wille des Verfassungsgebers ist im Hinblick auf den zweiten Teil der Entstehungsgeschichte aus den Materialien nicht klar. Es ist aus den Materialien nicht ersichtlich, ob der Verfassungsrat mit der Aufnahme der in Frage stehenden Bestimmung lediglich das vom Volk gewählte Regierungspräsidium wieder in die Verfassung aufnehmen wollte oder ob der Verfassungsrat den Wortlaut dieser Bestimmung immer noch bewusst (in Kenntnis der ursprünglichen Diskussion) als Garant für ein zweistufiges Wahlverfahren gesehen hat (so offenbar Bericht Spezialkommission, 4 f. und ENGELBERGER, S. 295).

In Anbetracht des zweiten Teils der Entstehungsgeschichte lässt sich das zweistufige Wahlverfahren für die Wahl des Regierungspräsidiums nicht in klarer Weise als herrschender Wille des Verfassungsgebers beim Erlass der Norm nachzeichnen.

Auch die objektiv-historische Auslegung führt nicht zu einer inhaltlichen Klärung der Norm. Der Bestimmung lässt sich auch keine klare Bedeutung zuordnen, wenn vor dem Hintergrund der allgemeinen Betrachtung zur Zeit ihrer Entstehung nach deren Sinn gesucht wird.

4.4 Die zeitgemässe Auslegung

4.4.1 Praxis und Lehre

Die zeitgemässe Auslegung – auch objektiv-zeitgemässe, (objektiv-)geltungszeitliche oder objektiv-teleologische Methode genannt – orientiert sich am Normverständnis und den Verhältnissen, wie sie gegenwärtig, d.h. zur Zeit der Rechtsanwendung, bestehen. Eine Bestimmung soll so angewendet werden, wie sie den gegenwärtigen Gegebenheiten und Auffassungen möglichst entspricht (BGE 105 Ib 60, E. 5a). Anders als bei der historischen Auslegung gilt der Sinn der Norm, wie er heute im Rahmen der geltungszeitlichen Umstände erscheint als massgebliches Element (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 114; KRAMER, S. 120 f.). Im Rahmen der zeitgemässen Auslegung ist man nicht mehr voll an den einmal getroffenen Entscheid des Gesetzgebers gebunden (BGE 116 Ia 359, 368; 105 Ib 60 E. 5a; 103 Ia 527; 109 Ib 87 E. 4b; 125 II 206). Diese zeitgemässe Auslegung kann im Gegensatz zur historischen Auslegung stehen.

4.4.2 Folgerungen aus der zeitgemässen Auslegung

Im vorliegenden Zusammenhang führt die zeitgemässe Auslegung nicht zu neuen Erkenntnissen. Es sind heute, im Jahre 2010, keine Gegebenheiten und Auffassungen zu erkennen, die § 44 Abs. 1 lit. c KV eine inhaltliche Bedeutung vermitteln würden, die ihr zur Zeit ihrer Entstehung in den Jahren 2003 bis 2005 nicht zugekommen wäre.

4.5 Die teleologische Auslegung

4.5.1 Praxis und Lehre

Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist auf die Zweckvorstellungen abzustellen, die mit einer Rechtsnorm verbunden sind. Massgeblich soll dabei nicht allein der Zweck sein, den der historische Gesetzgeber einer Norm gegeben hat. Mit der teleologischen Interpretationsmethode wird nach dem legislativpolitischen (rechtspolitischen) Zweck gefragt (KRAMER, S. 146; RHINOW/SCHEFER, Rn 508 ff.). Der Zweck einer Norm kann sich bis zu einem gewissen Grad wandeln und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben. Das Resultat einer teleologischen Auslegung kann je nach Fall in der Nähe der historischen oder der zeitgemässen Auslegung liegen (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 121; vgl. näher dazu KRAMER, S. 147; RHINOW/SCHEFER, Rn 511). Unzulässig ist es jedoch, normfremde Zwecke in eine Norm hineinzulegen. Der Zweck muss immer in der Norm selbst enthalten sein (vgl. BGE

117 Ia 387, 390 f.). Grundsätzlich muss auch bei der teleologischen Auslegung der Wortlaut Ausgangspunkt sein. Ein Abweichen vom Wortlaut ist nach Bundesgerichtspraxis dann vorstellbar, wenn triftige Gründe für die Annahme vorliegen, dass der Wortlaut nicht dem Sinn der Norm entspricht (BGE 131 II 217). Solche Fälle der teleologischen Auslegung einer Norm entgegen ihrem klaren Wortlaut sind nur zulässig, wenn der Zweck der Norm eindeutig feststeht und diesem Zweck innerhalb der rechtlichen Regelung eine grosse Bedeutung zukommt (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 124).

4.5.2 Folgerungen aus der teleologischen Auslegung

Die Frage, welcher legislativpolitische (rechtspolitische) Zweck hinter § 44 Abs. 1 lit. c KV steht, lässt sich weder unter historischen noch unter zeitgemässen Überlegungen zweifelsfrei feststellen.

Der erste und offensichtliche Zweck von § 44 Abs. 1 lit. c war es festzuhalten, dass der Regierungspräsident bzw. die Regierungspräsidentin vom Volk gewählt wird.

Während des ersten Teils der Entstehungsgeschichte war es – wie gesehen – ausserdem Absicht des Verfassungsrats, dafür zu sorgen, dass sich nicht mehr als sieben Kandidatinnen und Kandidaten, die zudem alle gewählte Regierungsratsmitglieder sind, der Volkswahl stellen können. Zum Ausdruck sollte dies mit der Formulierung gebracht werden, der Präsident oder die Präsidentin seien „aus den Mitgliedern des Regierungsrates“ zu wählen.

Ob der Verfassungsrat – nachdem er die Idee des Regierungspräsidiums zwischenzeitlich fallen liess – bei Wiederaufnahme dieser Formulierung sich immer noch (bzw. wiederum) von diesem Zweck leiten liess, lässt sich – wie bereits erwähnt – nicht abschliessend feststellen. Der Zweck der Formulierung von § 44 Abs. 1 lit. c KV könnte auch lediglich darin liegen sicherzustellen, dass bei einer einstufigen (d.h. gleichzeitigen Wahl) nur als Regierungspräsidentin oder Präsident gewählt gilt, wer zugleich auch als Mitglied der Regierung gewählt wird.

Darüber hinaus lassen sich – insbesondere aus geltungszeitlicher (d.h. aktueller) Perspektive – keine weiteren Hinweise auf entsprechende Zweckvorstellungen erkennen.

5. Folgerungen

5.1 Ergebnis der Auslegung

Die zur Anwendung gekommenen Auslegungsmethoden stehen in keinem hierarchischen Verhältnis zueinander. Keine der Methoden kommt vorrangig oder ausschliesslich zur Anwendung. Die Methoden sind vielmehr zu kombinieren bzw. nebeneinander anzuwenden. Das Bundesgericht bestimmt im Einzelfall, welche Me-

thode oder Methodenkombination den wahren Sinn der Norm wiedergibt (vgl. BGE 83 I 173, 178). Das Bundesgericht spricht in diesem Zusammenhang von einem „pragmatischen Methodenpluralismus“, gemäss welchem es die Auslegungskriterien ungewichtet nebeneinander stellt und sich im konkreten Fall für jenes methodische Argument entscheidet, das den „wahren Sinn der Norm“ am besten wiedergibt (BGE 130 II 65, 71; 83 I 173, 178 f.; 110 Ib 1, 8; vgl. zum betreffenden Methodenstreit KRAMER, S. 116 ff.).

Falls die verschiedenen Methoden zum selben Resultat führen, so ist die Auslegungsfrage damit geklärt. Sollten sich hingegen verschiedene Lösungsvarianten ergeben, so ist jene Methode zu bevorzugen, welche dem wahren Sinn einer Norm am besten entspricht. Zudem ist der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung zu beachten. Die Anwendung von Gesetzen und Verordnungen des Bundes wie der Kantone hat so zu erfolgen, dass die Normen der Bundesverfassung, vor allem ihre Wertentscheidungen, optimal zur Wirkung gelangen können (RHINOW/SCHEFER, Rn 548; BGE 128 V 20, 24 f., 125 I 369, 374).

Die Auslegung von § 44 Abs. 1 lit. c KV führt nach keiner der massgebenden Methoden zu einer klaren Beantwortung der Frage, ob gestützt auf diese Bestimmung gesetzlich auch ein einstufiges Wahlverfahren vorgesehen werden könnte:

- Der Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. c KV lässt das Wahlverfahren offen.
- Ein zweistufiges Wahlverfahren lässt sich nicht zwingend der Systematik der betreffenden Verfassungsbestimmung entnehmen.
- Auch die historische Betrachtung gibt keinen genauen Aufschluss über den tatsächlichen Willen des Gesetzgebers.
- Ein klarer und eindeutiger rechtspolitischer Zweck, der über die Sicherstellung einer Volkswahl hinausgeht, lässt sich der Bestimmung nicht entnehmen.

Es wäre jedoch zu streng, deshalb ein einstufiges Wahlverfahren als mit § 44 Abs. 1 lit. c KV a priori nicht vereinbar und deshalb als unzulässig zu beurteilen. Eine solche Schlussfolgerung kann sich weder aus dem Wortlaut noch aus der weiteren Auslegung der betreffenden Bestimmung ergeben. Das Einführen eines einstufigen Wahlverfahrens ist vor dem Hintergrund von § 44 Abs. 1 lit. c KV somit nicht als offensichtlich unzulässig zu bezeichnen.

5.2 Tendenz zu einem zweistufigen Verfahren

Festzustellen ist jedoch,

- dass sich aus dem Wortlaut sowie aus der Entstehungsgeschichte von § 44 Abs. 1 lit. c KV eine Tendenz zu einem zweistufigen Wahlverfahren erkennen lässt und

- dass der Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten im zweistufigen Verfahren automatisch auf die sieben Gewählten beschränkt würde und sich nicht aus parteipolitischem Kalkül eine grössere Zahl von Kandidaten zur Wahl stellen könnten.

In Anbetracht der zumindest erkennbaren verfassungsgeberischen Tendenzen ist entsprechend die Frage berechtigt, ob die Einführung eines einstufigen Wahlprozederes ein politisch sinnvoller Entscheid wäre. Zudem kann nicht mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden, dass das kantonale Verfassungsgericht im Falle einer Beschwerde gegen eine – in einem einstufigen Prozedere erfolgte – Präsidiumswahl trotz der vorliegenden Ausführungen nicht zum Schluss käme, ein solches einstufiges Verfahren würde § 44 Abs. 1 lit. c KV widersprechen. Das kantonale Wahlverfahren muss auch mit höherrangigem Bundesrecht im Einklang stehen, insbesondere mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV). Soweit ersichtlich, wurde die Frage, ob sich ein einstufiges Wahlverfahren als bundesrechtskonform erweist, noch nicht gerichtlich entschieden. Ebenso scheint diese Problematik auch nicht in der Literatur diskutiert worden zu sein.

5.3 Defizite mit Blick auf das aktive und passive Wahlrecht

Es sei schliesslich darauf hingewiesen, dass dem einstufigen Wahlverfahren verschiedentlich Defizite mit Blick auf die Ausübung des Wahlrechts nachgesagt werden.

Einerseits geht man hinsichtlich des *aktiven* Wahlrechts davon aus, dass die Stimmberechtigten im einstufigen Wahlverfahren einer Person als Regierungspräsident oder Regierungspräsidentin die Stimme geben, von der sie nicht wissen, ob sie überhaupt als Regierungsrat gewählt wird. Es sei besonders problematisch, wenn die Stimmberechtigten beim einstufigen Wahlverfahren nicht nur einer Aussenseiterperson im Hinblick auf die Wahl als Regierungsrat, sondern auch noch für das Regierungspräsidium ihre Stimme geben. Bei deren Nichtwahl würden die betreffenden Stimmberechtigten ihre Stimmkraft im selben Verfahren gleich zweimal vergeben, nämlich sowohl bei der Nichtwahl der kandidierenden Person in den Regierungsrat als auch bei ihrer Nichtwahl ins Regierungspräsidium. Die Stimmberechtigten müssten aber wissen, wer in den Regierungsrat gewählt worden ist, damit ihre Stimmkraft für das Regierungspräsidium erhalten bleibt. Das zweistufige Verfahren sei nicht mit solchen Problemen belastet. Im einstufigen Verfahren ergeben sich tatsächlich gewisse Divergenzen im Hinblick auf das Prinzip der Gleichheit der Stimmen, welches sich aus dem grundrechtlichen Anspruch auf Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 BV) ergibt. Im Zusammenhang mit Proporzwahlverfahren verlangt die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen sollen und dass möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen sind. Gewichtlose Stimmen seien so weit als möglich zu vermeiden (BGE 131 I 74, 78 f., E. 3.1, 129 I 185, 199 f., E. 7.3.). Daraus lässt sich allerdings nicht mit Gewissheit ableiten, wie das Bundesgericht die vorliegende Problemstellung im Bereich der Majorzwahl beurteilen würde.

Als weiteres Problem wird angeführt, dass beim einstufigen Wahlverfahren das *passive* Wahlrecht nicht lückenlos gewährleistet werden könne. So wird als Beispiel auf den Fall hingewiesen, in welchem im ersten Wahlgang vier Kandidatinnen und Kandidaten das absolute Mehr erzielen und entsprechend in einem zweiten Wahlgang noch drei Mitglieder des Regierungsrates zu wählen sind. Hat in einer solchen Konstellation ein Mitglied der vier im ersten Wahlgang gewählten Mitglieder des Regierungsrates zugleich als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident kandidiert und ist sie oder er mit der absoluten Mehrheit der Stimmen als solche oder solcher gewählt worden, kommt es zur Situation, dass im zweiten Wahlgang die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident nicht mehr zu wählen ist und die Personen, die im zweiten Wahlgang antreten, nur als Mitglied des Regierungsrates, nicht aber als Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident kandidieren und gewählt werden können (vgl. Ratschlag Wahlgesetz, Seite 14).

Ob diese Einwände gegen das einstufige Verfahren nur Probleme betreffen, die bei jedem Wahlverfahren entstehen können und daher sowohl von den Stimmberechtigten als auch den Kandidierenden hingenommen werden müssen oder ob sie die rechtliche Vereinbarkeit des einstufigen Verfahrens mit dem aktiven und passiven Wahlrecht in Frage stellen, muss und kann im Rahmen der vorliegenden Fragestellung nicht abschliessend beantwortet werden. Wie dargelegt, wird der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin sowohl in der Stadt Bern, aber auch in der Stadt Zürich, in einem einstufigen Verfahren gewählt. In der Stadt Bern werden die erwähnten Bedenken mit der Bestimmung abgeschwächt, wonach die Wahl um das Stadtpräsidium zu wiederholen ist, falls im ersten Wahlgang eine Person als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident, jedoch nicht als Gemeinderat gewählt wird. Nach Auskunft der Stadtkanzlei Bern wurde die Einführung eines einstufigen Verfahrens nie kontrovers diskutiert. Das Gesetz über die politischen Rechte der Stadt Zürich sieht in seinem § 40 Abs. 1 lit. a gemeinsam in Ziff. 1 die Urnenwahl für das Präsidium und die Mitglieder des Gemeinderat (bzw. des Stadtrats für die Stadt Zürich) vor. Die Stadt Zürich führt diese Wahl einstufig durch. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hinzuweisen, dass die Stadt Zürich das Wahlverfahren im Einzelnen nicht festgelegt hat (vgl. WULLSCHLEGER, S. 147, der allerdings auf den nicht einschlägigen § 55 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich verweist). Das einstufige Verfahren für die Wahl der Präsidenten oder Präsidentinnen der Exekutive war unseres Wissens bisher nie Gegenstand einer gerichtlichen Beurteilung im Hinblick auf die allfällige Verletzung aktiver oder passiver Wahlrechte. § 44 Abs. 1 lit. c KV wurde zwar in einem Entscheid des baselstädtischen Appellationsgerichts (als Verfassungsgericht) vom 20. November 2008 i.S. lic. iur. X (= BJM 5/2009, S. 264 ff.), angesprochen. Da aber lediglich die Zulässigkeit der stillen Wahl des Regierungspräsidenten in Frage stand, belies es das Gericht ohne weitere Ausführungen bei der Feststellung, dass "[n]ach § 44 Abs. 1 lit. c KV für das Regierungspräsidium nur Mitglieder des Regierungsrates wählbar [sind]." (a.a.O., E. 6.4).

5.4 Schlussfolgerung und Empfehlung

§ 44 Abs. 1 lit. c) der Kantonsverfassung lässt beide Wahlverfahren zu, d.h. sowohl das ein- als auch das zweistufige Verfahren. Soll zum einstufigen Verfahren ge-

wechselt werden, würde es also ausreichen, das Wahlgesetz entsprechend zu ändern.

Allerdings scheint es in Anbetracht der aus der Kantonsverfassung erkennbaren Tendenz zu einem zweistufigen Wahlverfahren sowie unter Berücksichtigung der Vorbehalte gegenüber dem einstufigen Wahlverfahren aufgrund allfälliger Beeinträchtigungen des aktiven und passiven Wahlrechts ratsam, die Frage nach dem ein- oder zweistufigen Wahlverfahren klar und definitiv auf Verfassungsebene zu regeln.

Dies hätte den Vorteil, dass sich die Frage nach der Zulässigkeit des ein- bzw. zweistufigen Wahlverfahrens nicht mehr stellt:

Einerseits würde damit nämlich die (vorliegend begutachtete) Frage obsolet, ob eine entsprechende Bestimmung des Wahlgesetzes durch die betreffende Verfassungsbestimmung inhaltlich abgedeckt ist.

Andererseits müsste die betreffende Bestimmung der Kantonsverfassung das Gewährleistungsverfahren der eidgenössischen Bundesversammlung durchlaufen und würde damit – namentlich, wenn das einstufige Wahlverfahren in der Kantonsverfassung geregelt würde – einer expliziten Überprüfung zugeführt. In der Folge würde das Bundesgericht und wohl auch das Appellationsgericht (als kantonales Verfassungsgericht) die betreffende kantonale Verfassungsbestimmung nicht mehr vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit dem bundesrechtlich garantierten aktiven und passiven Wahlrecht überprüfen (TÖNDURY, S. 337; siehe auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rn 2085 i.f.).

6. Zusammenfassung

Die Auslegung von § 44 Abs. 1 lit. c KV führt nach keiner der massgebenden Methoden zu einer klaren Beantwortung der Frage, ob gestützt auf diese Bestimmung gesetzlich auch ein einstufiges Wahlverfahren vorgesehen werden könnte. Zwar ist durchaus eine verfassungsgeberische Tendenz zu einem zweistufigen Wahlverfahren zu erkennen. Dennoch wäre es zu streng, ein einstufiges Wahlverfahren als mit § 44 Abs. 1 lit. c KV a priori nicht vereinbar zu betrachten. Eine solche Schlussfolgerung ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus der weiteren Auslegung der betreffenden Bestimmung. Die Einführung eines einstufigen Wahlverfahrens kann vor dem Hintergrund von § 44 Abs. 1 lit. c KV somit nicht als offensichtlich unzulässige Auslegung bezeichnet werden.

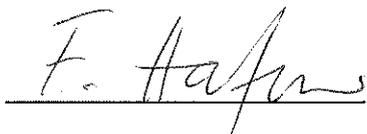
Dem einstufigen Wahlverfahren werden allerdings verschiedentlich Defizite mit Blick auf das aktive und passive Wahlrecht nachgesagt. Zu erwähnen ist jedoch, dass der Stadtpräsident bzw. die Stadtpräsidentin auch in den Städten Bern und Zürich in einem einstufigen Wahlverfahren gewählt wird. Das einstufige Verfahren für die Wahl der Präsidenten oder Präsidentinnen der Exekutive war unseres Wissens bisher nie

Gegenstand einer gerichtlichen Beurteilung im Hinblick auf die allfällige Verletzung aktiver oder passiver Wahlrechte. Desgleichen fehlen nach unseren Recherchen auch in der juristischen Literatur entsprechende Erwägungen. Es kann daher nicht von vornherein vollständig ausgeschlossen werden, dass das Bundesgericht eine entsprechende Verletzung von aktiven oder passiven Wahlrechten feststellen und das einstufige Verfahren somit für unzulässig erklären würde.

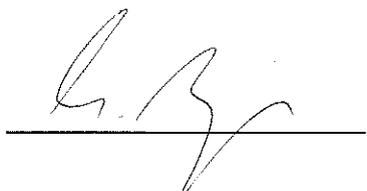
In Anbetracht der aus der Kantonsverfassung erkennbaren Tendenz zu einem zwei-stufigen Wahlverfahren sowie unter Berücksichtigung der Vorbehalte gegenüber dem einstufigen Wahlverfahren aufgrund allfälliger Beeinträchtigungen des aktiven und passiven Wahlrechts ist es ratsam, die Frage nach dem ein- oder zweistufigen Wahlverfahren klar und definitiv auf Verfassungsebene zu regeln. Eine solche neue Kantonsverfassungsbestimmung würde das Gewährleistungsverfahren der eidgenössischen Bundesversammlung durchlaufen und damit einer expliziten Überprüfung zugeführt. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Regelung des zweistufigen Verfahrens ohne weiteres gewährleistet würde. Bei der Regelung des einstufigen Verfahrens besteht ein gewisses Restrisiko, dass ihr die Bundesversammlung die Gewährleistung versagen würde.

Basel, den 23. Juni 2010

Prof. Dr. Felix Hafner

Handwritten signature of Felix Hafner in black ink, written over a horizontal line.

Dr. Christoph Meyer, LL.M.

Handwritten signature of Christoph Meyer in black ink, written over a horizontal line.

Literatur

- ENGELBERGER LUKAS, Die neue baselstädtische Kantonsverfassung - Herausforderungen für den Gesetzgeber, in: BJM 6/2007, S. 285 ff.
- GERMANN RAIMUND E., in: ZSR 81 I (1962), S. 207 ff.
- HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008
- HASSOLD GERHARD, Wille des Gesetzgebers, in: ZZP 94 (1981) 208
- HUBER HANS, in: ZBJV 94 (1958), S. 465 ff.
- KRAMER ERNST A., Juristische Methodenlehre, 3. Auflage, Bern/München/Wien 2010 (zit. KRAMER)
- LIVER PETER, Wille des Gesetzes, Bern 1954
- MAYER-MALY THEO, BSK-ZGB, Art. 1, N 17
- MEIER-HAYOZ ARTHUR, BK-ZGB, Art. 1
- RHINOW RENÉ / SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2., erweiterte Auflage, Basel 2009
- TÖNDURY ANDREA MARCEL, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie. Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Zürich 2004
- WULLSCHLEGER STEPHAN, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Denise Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff.

Rechtsgrundlagen und Materialien

- Ratschlag und Entwurf zu Änderungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 (zit. Ratschlag Wahlgesetz)
- Bericht der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung 06.1970.02 vom 30. Mai 2007 zum Ratschlag 06.1970.01 zu Änderungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1995 (zit. Bericht Spezialkommission)
- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, Protokoll der 6. Sitzung, Amtsjahr 2007 – 2008, Bericht der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung zum Ratschlag 06.1970.01 zu Änderungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz). (Anpassung der Gesetzgebung an die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005: Wahl des Regierungspräsidiums sowie Unvereinbarkeit) (zit. Protokoll Grosser Rat)
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Regierungsratsbeschluss vom 2. Juni 2009, Stellungnahme zur Motion Alexander Gröflin und Konsorten für eine Volkswahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten (zit. Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion Gröflin)