

zu. Wie der Regierungsrat hervorhebt, haben solche hohlen Grabmäler, die massives Material vortäuschen sollen und sich somit als unechte Scheingebilde darstellen, für das Gefühl derer, die zur Trauer und zur Ehrung der Toten auf dem Friedhof erscheinen, zweifellos etwas stossendes, und sie sind auch in Protesteingaben, die die Heimatschutzvereinigung, der Werkbund, Architekten- und Bildhauervereine an den Regierungsrat gerichtet haben, sowie in Schreiben von zahlreichen inner- und ausserkantonalen Friedhofbehörden als etwas unwürdiges und geschmackloses verurteilt worden. Zudem besteht, wie sich aus den Akten ergibt, die Gefahr, dass derartige Grabmäler infolge geringer Haltbarkeit mit der Zeit eine Verunstaltung erleiden; auch verursachen sie infolge ihrer Hohlheit leicht ein störendes Geräusch.

4. — Was die Beschwerde wegen ungleicher Behandlung betrifft, so ergibt sich aus den Akten nicht, dass der Regierungsrat schon in einem Beschwerde- oder Genehmigungsverfahren entschieden hätte, gusseiserne Kreuze in schmiedeisernen Formen, hohle Metallreliefs, Blechkränze, künstliche Blumen u. dergl. seien zuzulassen, und zudem weist er mit Recht darauf hin, dass diese Gegenstände nicht notwendig mit den Imitationsgrabmälern aus Zinkblech auf gleiche Linie gestellt werden müssen, dass insbesondere solche Zubehörenden zu den Grabmälern nicht so hervortreten, wie diese selbst, und es sich daher rechtfertigen lässt, wenn gegen künstliche Blumen, Kränze u. dergl. nicht ebenso wie gegen unechte Grabmäler eingeschritten wird. Sind die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich verschieden, so rechtfertigt sich auch ein Unterschied in der rechtlichen Behandlung.

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Der Rekurs wird abgewiesen.

### 32. Urteil vom 7. Oktober 1922

#### i. S. Dr. Beck und Mitbeteiligte gegen Grossen Rat von Baselstadt.

Bestimmung eines kantonalen Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (Baselstadt), wonach die Einladung zu einer Sitzung den Mitgliedern durch den Präsidenten spätestens drei Tage vor der Sitzung zugestellt werden soll. Einladung auf einen kürzeren Termin gestützt auf einen Beschluss des Grossen Rates in einer vorhergehenden Sitzung, die nächste Sitzung in zwei Tagen abzuhalten. Anfechtung der in der letzteren Sitzung gefassten Beschlüsse wegen Willkür (Missachtung jener Gesetzesvorschrift) und Verletzung des Rechtes der Mitglieder der Behörde auf Teilnahme an den Sitzungen. Abweisung.

A. — Die Verfassung von Baselstadt bestimmt im Abschnitt «VI. Öffentliche Behörden. A. Grosser Rat» in Art. 37: «Der Grosse Rat wird durch seinen Präsidenten einberufen:

- a) ordentlicher Weise neun Mal im Jahr;
- b) ausserordentlicher Weise:
  1. wenn der Grosse Rat dies in einer vorhergehenden Sitzung selber beschlossen hat;
  2. wenn der Regierungsrat es erforderlich erachtet;
  3. wenn dreissig Mitglieder des Grossen Rates es schriftlich und unter Angabe der Gründe verlangen.»

§§ 4 und 15 des Gesetzes betr. die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 26. März 1908 lauten:

« § 4. Einladung. Die Einladung zur Versammlung erlässt der Präsident und zwar für ordentliche, und, sofern es möglich, auch für ausserordentliche Sitzungen durch das Kantonsblatt und überdies durch Versenden einer gedruckten Einladung mit Angabe des Geschäftsverzeichnisses und der in der vorhergehenden Sitzung gefassten, die Tagesordnung betreffenden Beschlüsse. Die Einladung nebst dem Geschäftsverzeichnis soll

spätestens drei Tage vor der Sitzung den Mitgliedern zugestellt werden. »

« § 15. Abweichungen von der Geschäftsordnung. Abweichungen von dieser Geschäftsordnung mit Ausnahme der in Abschnitt VI und VII enthaltenen Vorschriften können vom Grossen Rate für einzelne Fälle mit zwei Dritteln der anwesenden Stimmen beschlossen werden. »

B. — In seiner Sitzung vom 6. Juli 1922 beriet der Grosse Rat von Baselstadt in erster Lesung ein Gesetz betr. Steuererleichterungen für die kleineren und Zuschläge für die höheren Einkommen, gültig für das Jahr 1922. Ein Antrag, auf eine zweite Lesung zu verzichten, wurde abgelehnt. Es wurde dann beantragt, es sei für die zweite Lesung eine Sitzung am 8. Juli nachmittags 3 Uhr abzuhalten, und dieser Antrag wurde mit 47 Stimmen dafür und ebensoviel dagegen durch Stichentscheid des Präsidenten angenommen. In der Sitzung vom 8. Juli teilte der Präsident mit, dass gegen die Abhaltung von Dr. O. Schär und Dr. E. Peter protestiert worden sei, weil die Einberufung nicht reglementsgemäss erfolgt sei. Er halte dafür, die Sitzung sei abzuhalten; es stehe den genannten Mitgliedern frei, die gefassten Beschlüsse anzufechten. Der Rat stimmte dieser Auffassung stillschweigend zu. Jenes Gesetz wurde dann in zweiter Lesung beraten und mit 60 gegen 51 Stimmen angenommen. 18 Mitglieder waren abwesend. Die Referendumsfrist gegen das Gesetz lief am 23. August unbenützt ab.

C. — Am 2. September 1922 haben die Grossräte Dr. Th. Beck, Leo Pfenniger und Dr. E. Peter den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag: Es seien die Beschlüsse des Grossen Rates vom 8. Juli, insbesondere derjenige über die Annahme des Gesetzes betr. Steuererleichterungen. . . als ungültig zu erklären und daher aufzuheben. Es wird ausgeführt: Es liege eine Verletzung des Art. 37 b Ziff. 1

KV vor, weil der Beschluss des Grossen Rates vom 6. Juli betr. Abhaltung einer Sitzung am 8. Juli ungültig sei. Für einen solchen Beschluss sei der Grosse Rat unbedingt an seine Geschäftsordnung gebunden, die eine Einladung auf drei Tage vorschreibe, und eine Abänderung der Geschäftsordnung hätte nur mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit beschlossen werden können. Ferner sei verletzt das nach dem Sinn und Geist der KV bestehende Recht jedes Mitgliedes des Grossen Rates, sein Stimmrecht im Grossen Rat ausüben zu können. Im Interesse dieses Rechtes bestehe die Vorschrift von § 4 Abs. 2 Geschäftsordnung. Sie sei eine Schutzvorschrift, die verhindern solle, dass auf zu kurze Fristen eine Sitzung des Grossen Rates einberufen werde, wobei eine grössere oder kleinere Zahl von Mitgliedern ausserstande sei teilzunehmen, weil sie sich nicht mehr einrichten könnten. Gerade im vorliegenden Fall habe man das fragliche Gesetz noch schnell durchzwängen wollen und man habe gewusst, dass ein grosser Teil der bürgerlichen Mitglieder nicht in der Lage sein würde, der Einladung Folge zu leisten. Das Manöver sei denn auch gelungen, indem 11 bürgerliche Mitglieder, worunter die Rekurrenten, zufolge anderweitiger Dispositionen nicht an der Sitzung hätten teilnehmen können. Jedenfalls aber liege vor die evidente Verletzung eines klaren Rechtssatzes, nämlich des § 4 Abs. 2 Geschäftsordnung und damit Willkür. Und zwar sei die Verletzung eine absichtliche, um das Gesetz durchbringen zu können. Gerade bei den Parteiverhältnissen im Basler Grossen Rat, wo die Stimmen jeweilen sehr nahe zusammengingen, müsse darauf gehalten werden, dass jedes Mitglied an der Sitzung teilnehmen könne. Sei aber die Abhaltung der Sitzung willkürlich, verfassungswidrig, so könnten auch die darin gefassten Beschlüsse nicht aufrecht erhalten werden.

D. — Namens des Grossen Rates hat der Regierungsrat von Baselstadt die Abweisung des Rekurses beantragt. Die Vorschrift in § 4 Abs. 2 des Gesetzes betr.

die Geschäftsordnung des Grossen Rates sei, wie auch die Entstehungsgeschichte zeige, eine Ordnungsvorschrift für den Präsidenten, nicht aber eine Bestimmung für die Festsetzung der Sitzungstermine selber. Sie binde speziell den Grossen Rat nicht, der nach Art. 37 KV die Einberufung des Grossen Rates beschliessen könne und zwar auch auf einen kürzern Termin als den vierten Tag, wobei der Präsident verpflichtet sei, in Ausführung eines solchen Beschlusses die Einberufung auf kürzere Frist vorzunehmen. Darnach aber müsse der Beschluss vom 6. Juli als rechtmässig angesehen werden. Wäre er aber auch gesetzwidrig, so würde der Mangel doch nicht die Nichtigkeit des am 8. Juli beschlossenen Gesetzes zur Folge haben. Die Annahme, dass in einer Sitzung des Grossen Rates, zu der nicht wenigstens drei Tage vorher eingeladen worden sei, nicht gültig verhandelt werden könne, gehe zu weit. § 4 Abs. 2 des Gesetzes sei als blosser « Sollvorschrift » formuliert, im Gegensatz zu andern Vorschriften des Gesetzes, bei denen sich aus der Fassung schon ergebe, dass von ihrer Beobachtung die Giltigkeit der Verhandlungen abhängen soll. Daher hätten die Mitglieder des Grossen Rates kein gesetzliches Recht darauf, nicht auf kürzere Frist als drei Tage zu einer Sitzung einberufen zu werden; eventuell würde es sich jedenfalls nicht um ein verfassungsmässiges Recht handeln. Das allgemeine Recht des Mitgliedes auf Teilnahme an den Sitzungen komme hier nicht in Frage. Sollte man aber auch anderer Ansicht sein über die Bedeutung jener Gesetzesbestimmung, so sei doch jedenfalls die gegenteilige Auffassung des Grossen Rates nicht haltlos und willkürlich. Am 8. Juli hätten die Schulferien begonnen: in den folgenden Wochen wäre daher eine grössere Zahl von Mitgliedern des Grossen Rates verhindert gewesen, an einer Sitzung teilzunehmen. Es sei daher auch sachlich begründet gewesen, dass die fragliche Sitzung auf den 8. Juli angesetzt worden sei.

Wie weit die Spekulation auf die Abwesenheit politischer Gegner für die Entscheidung massgebend gewesen sei, entziehe sich der Überprüfung; die Rekurrenten machten hierüber keine nähern Angaben.

*Das Bundesgericht zieht in Erwägung:*

1. — Die Vorschrift in § 4 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Geschäftsordnung des Grossen Rates, derzufolge die Einladung zu einer Sitzung spätestens drei Tage vor dieser erfolgen soll, ist bei der Sitzung vom 8. Juli, die vom Grossen Rat selber am 6. Juli angesetzt worden ist, nicht befolgt worden. Die in der Antwort aufgeworfene Frage, ob die Bestimmung nur den Präsidenten des Grossen Rates, nicht den Grossen Rat selber binde, wenn dieser eine Sitzung auf kürzere Frist anberaumen wolle, kann dahingestellt bleiben. Auch wenn man der Vorschrift die weitere Bedeutung beimisst, dass sie gelten soll ohne Rücksicht darauf, wer die Sitzung anordnet, und wenn man daher eine Missachtung der Vorschrift im vorliegenden Fall annimmt, so erscheint die Auffassung doch nicht als willkürlich, dass man es dabei nur mit einer Ordnungs- und nicht mit einer zwingenden Formvorschrift zu tun hat, deren Nichtbeobachtung die Nichtigkeit der Verhandlungen und Beschlüsse der fraglichen Sitzung zur Folge haben würde. Die Bestimmung selber enthält nichts von einer derartigen Sanktion; ihre Formulierung als Sollvorschrift spricht nicht für eine so weitgehende Wirkung, während bei andern Vorschriften des Gesetzes, wie in der Antwort hervorgehoben ist, sich schon aus der Fassung ergibt, dass ihre Beachtung eine Voraussetzung für die Giltigkeit der Verhandlungen ist; so z. B. in § 11, wonach für die Beschlussfähigkeit mindestens 50 Mitglieder anwesend sein müssen; § 43, wonach die in einer frühern Sitzung gefassten Beschlüsse über die Tagesordnung nur mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit abgeändert werden können, usw. Die Vorschrift des § 4 Abs. 2

wird denn auch nicht immer strikte befolgt werden können. Es können Notfälle eintreten, wo die allgemeinen Interessen ein rascheres Zusammentreten des Grossen Rates dringend heischen. Auch diese Erwägung spricht gegen den zwingenden Formcharakter der Bestimmung. Dass am 6. Juli ein solcher staatlicher Notstand offenbar nicht vorlag, ist unerheblich. Sobald man der Vorschrift ohne Willkür die Bedeutung einer blossen Ordnungsvorschrift beilegen kann, so kann ihre Nichtbeachtung die Nichtigkeit der Verhandlungen und Beschlüsse des Grossen Rates auch da nicht nach sich ziehen, wo die Einladefrist ohne zureichende Gründe verkürzt wurde. Die unausgesprochenen, internen Motive aber, aus denen die Mehrheit des Grossen Rates eine Sitzung auf zweitägigen Termin anordnete, entziehen sich einer nachträglichen Feststellung, zumal durch das Bundesgericht.

2. — Art. 37 KV beschränkt sich darauf, dem Grossen Rate die Befugnis zur Anordnung ausserordentlicher Sitzungen einzuräumen. Darüber, auf welchen Mindesttermin das geschehen könne, spricht er sich nicht aus, wie denn auch eine solche Verfahrensbestimmung ihre Stelle nicht in der Verfassung, sondern in der Geschäftsordnung hat. Er kann daher im vorliegenden Fall nicht verletzt sein, ganz abgesehen von der Frage, ob eine solche Verletzung die Nichtigkeit der Verhandlungen und Beschlüsse der fraglichen Sitzung zur Folge haben würde.

3. — Auch ein individuelles Recht der Mitglieder des Grossen Rates, an den Sitzungen des Grossen Rates teilzunehmen und dort das Stimmrecht auszuüben, ist in der Kantonsverfassung nicht ausdrücklich aufgestellt. Selbst wenn man es aus den Bestimmungen der Verfassung über den Grossen Rat, §§ 30 ff. oder andern Bestimmungen, herleiten wollte, so wäre es doch im vorliegenden Fall den Rekurrenten gegenüber nicht verletzt worden. Die Rekurrenten waren in der Sitzung

vom 6. Juli anwesend, und wussten daher damals schon, dass die nächste Sitzung auf den 8. Juli nachmittags 3 Uhr angesetzt sei. Wenn sie dann an dieser Sitzung nicht teilgenommen haben, so lag der Grund in ihren privaten persönlichen Verhältnissen und nicht in irgend einer behördlichen Hinderung. Gewiss kann das Mitglied bei einem längern Einladungstermin persönliche Abhaltungen leichter vermeiden als bei einem kürzern. Aber in dieser Hinsicht ist der Unterschied zwischen einem zwei- und dreitägigen Termin recht gering, sodass beim erstern im Gegensatz zum letztern doch gewiss nicht von der Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes des Mitgliedes auf Teilnahme an der Sitzung gesprochen werden kann. Zudem könnte die Verletzung eines solchen persönlichen Rechtes zur Kassation eines Beschlusses des Grossen Rates nur dann führen, wenn bei Teilnahme der sich beschwerenden Mitglieder das Ergebnis der Abstimmung ein anderes gewesen wäre. Das würde aber für die drei Rekurrenten nicht zutreffen, da das angefochtene Gesetz mit 61 gegen 50 Stimmen angenommen worden ist.

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Die Beschwerde wird abgewiesen.