[AZA 1/2]
1P.69/2001/mks
1P.205/2001

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

28. Juni 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Nay, Aeschlimann, Féraud, Favre und Gerichtsschreiber Steinmann.

———

In Sachen
- Partei der Arbeit Basel, Postfach 275,
Basel,- Hansjörg Hofer, Lothringerstrasse 23, Basel,- Benjamin D e g e n, Hammerstrasse 184, Basel,- Stefan Hofer, Freie Strasse 15, Basel,- Franziska Genitsch, Föhrenstrasse 7, Basel, Beschwerdeführer,

gegen
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, beide vertreten durch das Justizdepartement, Rechtsabteilung,

betreffend
Art. 34 BV, Art. 85 lit. a OG;
Grossratswahlen vom 22. Oktober 2000,
hat sich ergeben:

A.- Am 20., 21. und 22. Oktober 2000 fand im Kanton Basel-Stadt die Erneuerungswahl für den Grossen Rat statt.
Die Wahl für die 130 Mitglieder erfolgte nach dem System der Verhältniswahl. Gewählt wurde in fünf Wahlkreisen; in den vier Wahlkreisen Grossbasel-Ost, Grossbasel-West, Kleinbasel und Riehen waren mehrere Grossratsmitglieder, im Wahlkreis Bettingen nur ein Mitglied zu wählen.

An der Grossratswahl beteiligte sich unter anderem mit der Liste 2 die Partei der Arbeit (PdA); sie stellte in den Wahlkreisen Grossbasel-West, Kleinbasel und Bettingen Kandidaten zur Wahl.

Die Staatskanzlei veröffentlichte die Ergebnisse der Wahl im Kantonsblatt vom 28. Oktober und 4. November 2000 aufgrund der Protokolle des Zentralwahlbüros. Danach werden neun Listen, die wenigstens in einem der vier Wahlkreise Grossbasel-Ost, Grossbasel-West, Kleinbasel und Riehen das Quorum von 5% der Stimmen erreicht haben, zur Sitzverteilung zugelassen; fünf Listen, die in keinem der genannten vier Wahlkreise das Quorum erreicht haben, wurden von der Sitzverteilung ausgeschlossen. Zu den von der Sitzverteilung ausgeschlossenen Listen zählte u.a. die Liste 2 der Partei der Arbeit. Gestützt auf diese Resultate erfolgte die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Listen und die Bestimmung der für den Grossen Rat gewählten Mitglieder ohne Berücksichtigung der Liste 2 der Partei der Arbeit.

B.- Gegen die veröffentlichten Wahlergebnisse erhoben die Partei der Arbeit sowie Hansjörg Hofer, Benjamin Degen, Stefan Hofer und Franziska Genitsch beim Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt Beschwerde. Die Beschwerde richtete sich gegen die Nicht-Zulassung der Liste 2 zur Sitzverteilung; die Beschwerdeführenden beantragten, es sei die Liste 2 zur Sitzverteilung zuzulassen und der Partei der Arbeit sei entsprechend den Wahlergebnissen in den Wahlkreisen Grossbasel-West und Kleinbasel je ein Mandat zuzuteilen. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Liste 2 im Wahlkreis Bettingen mit 11,75% der Listenstimmen das Quorum

tatsächlich erreicht habe und daher nach der Wahlordnung des Wahlgesetzes auch in anderen Wahlkreisen zur Sitzverteilung zugelassen werden müsse.

Der Regierungsrat wies diese gegen den Ausschluss der Liste 2 gerichtete Beschwerde am 12. Dezember 2000 ab und erklärte die Wahlergebnisse, wie sie im Kantonsblatt vom 28. Oktober und 4. November 2000 publiziert worden waren, als verbindlich. Er wies auf die Gründe der Einführung des Quorums im Kanton sowie auf Sinn und Ausgestaltung dieses Quorums hin. Danach soll das Erreichen des Quorums in einem einzigen Wahlkreis für die Zulassung zur Sitzverteilung im ganzen Kanton genügen. Diese Regelung komme indessen in Bezug auf den Einerwahlkreis Bettingen nicht zum Zuge. Er schloss daher die Liste 2 trotz des Umstandes von der Sitzverteilung aus, dass diese im Wahlkreis Bettingen mit ihrem Kandidaten einen über dem Quorum liegenden Stimmenanteil erhielt.

C.- Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates reich-ten die Partei der Arbeit sowie Hansjörg Hofer, Benjamin Degen, Stefan Hofer und Franziska Genitsch bei der Wahlprüfungskommission des Grossen Rates Beschwerde ein. Diese kam zum Schluss, dass es an den Voraussetzungen für eine solche Beschwerde fehle und darauf nicht eingetreten werden könne.
In einer materiellen Eventualbegründung äusserte die Wahlprüfungskommission die Meinung, das Erreichen des Quorums der Liste 2 allein im Einerwahlkreis Bettingen genüge nicht, um zur Sitzverteilung in andern Wahlkreisen zugelassen zu werden.

Mit Beschluss vom 14. Februar 2001 trat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt auf die Beschwerde nicht ein (Ziff. 1 des Dispositivs). Gleichzeitig validierte er die Ergebnisse der Wahl der 130 Mitglieder des Grossen Rates, wie sie im Kantonsblatt vom 28. Oktober und 4. November 2000 publiziert worden waren (Ziff. 2 des Dispositivs).

D.- Die Partei der Arbeit sowie Hansjörg Hofer, Benjamin Degen, Stefan Hofer und Franziska Genitsch haben vorerst den Entscheid des Regierungsrates am 30. Januar 2001 mit staatsrechtlicher Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG beim Bundesgericht angefochten (Verfahren 1P.69/2001). Sie rügen eine Verletzung von Art. 34 BV und verlangen, den Entscheid des Regierungsrates aufzuheben und das Endergebnis der Grossratswahlen zu berichtigen. Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, gestützt auf die Ergebnisse im Wahlkreis Bettingen seien sie auch in andern Wahlkreisen zur Sitzverteilung zuzulassen.

Sodann haben dieselben Beschwerdeführenden den Entscheid des Grossen Rates am 16. März 2001 mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten (Verfahren 1P.205/2001). Sie beantragen, es seien der Nichteintretensbeschluss sowie die Validierung der Wahlen aufzuheben und das Endergebnis der Grossratswahlen zu berichtigen. Sie rügen einerseits, dass der Grosse Rat auf ihre Beschwerde nicht eingetreten ist. Andererseits setzen sie sich mit der materiellen Eventualerwägung, wie sie im Bericht der Wahlprüfungskommission enthalten war, auseinander und rügen auch in dieser Hinsicht eine Verletzung von Art. 34 BV.

Das Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt hat im Verfahren 1P.69/2001 dem Bundesgericht am 2. März 2001 eine Vernehmlassung eingereicht und die Abweisung der Stimmrechtsbeschwerde beantragt. Am 11. Mai 2001 hat das Justizdepartement zur Beschwerde im Verfahren 1P.205/2001 Stellung genommen und ebenfalls die Abweisung beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.-Die beschwerdeführenden Privatpersonen sind, soweit ersichtlich, Stimmbürger im Kanton Basel-Stadt und daher zur Stimmrechtsbeschwerde berechtigt. Dasselbe gilt für die Beschwerdeführerin 1; als Partei, die mit einer eigenen Liste an der Grossratswahl teilgenommen hat, ist sie zur Stimmrechtsbeschwerde befugt (BGE 118 Ia 184 E. 1b S. 188).

Die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG ist ebenso wie die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 OG grundsätzlich rein kassatorischer Natur (BGE 118 Ia 184 E. 1d S. 188). Entgegen der

Ansicht der Beschwerdeführenden bedürfte es im vorliegenden Fall bei Gutheissung der Beschwerde keiner positiven Anordnung; die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und der Validierung der Wahlergebnisse würde ausreichen, um den verfassungsmässigen Zustand herzustellen. Die kantonalen Behörden hätten einen neuen Entscheid zu treffen und dabei den bundesgerichtlichen Erwägungen Rechnung zu tragen. Insofern kann auf die über die Aufhebung der angefochtenen Entscheide hinausgehenden Anträge nicht eingetreten werden.

2.-a) Der Grosse Rat ist, dem Antrag seiner Wahlprüfungskommission folgend, auf die kantonalrechtliche Beschwerde der Beschwerdeführenden mangels Zuständigkeit nicht eingetreten. Die Wahlprüfungskommission hatte in ihrem Bericht ausgeführt, die Beschwerde gemäss § 84 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz, WG; kantonale Gesetzessammlung 132. 100) sei nur gegen Entscheide des Regierungsrates gemäss § 83 Abs. 2 WG zulässig, in denen der Regierungsrat eine Wahl oder Abstimmung wegen Unregelmässigkeiten tatsächlich aufhebt. Es sei in Anbetracht der Formulierung des Gesetzes indessen unklar, ob eine Beschwerde an die Wahlprüfungskommission auch zulässig sei, wenn der Regierungsrat die Aufhebung einer Wahl oder Abstimmung ablehnt.
Dies könne jedoch offen bleiben. In der Angelegenheit der Beschwerdeführenden gehe es nicht um diese Frage. Diese verlangten lediglich die Behebung eines Fehlers bei der Auswertung der Wahlresultate, die ohne Ansetzung eines neuen Wahlganges möglich sei. Gleichzeitig hatte die Wahlprüfungskommission aufgrund eingehender Erwägungen die Beschwerde auch materiell als unbegründet erachtet. Gestützt darauf und aufgrund einer allgemeinen Prüfung des Wahlgangs beantragte sie dem Grossen Rat zudem die Validierung der Wahlen. Der Grosse Rat folgte der Wahlprüfungskommission auch in diesem Punkte.

b) Die Beschwerdeführenden fechten in ihrer zweiten Beschwerde sowohl den Nichteintretensentscheid als auch den materiellen Entscheid des Grossen Rates an. In ihrer ersten Beschwerde haben sie bereits unmittelbar gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrates beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde eingelegt. In materieller Hinsicht erweisen sich ihre beiden Beschwerden als unbegründet, wie im Folgenden darzulegen ist. Es kann daher offen bleiben, ob der Grosse Rat mit seinem Nichteintretensentscheid gegen die Bundesverfassung verstiess oder ob er auf die bei ihm eingereichte kantonale Beschwerde hätte eintreten müssen, mit der Folge, dass dann die Stimmrechtsbeschwerde gegen den Regierungsratsentscheid nicht zulässig wäre (Art. 86 Abs. 1 OG).

Die Wahlprüfungskommission liess selber offen, ob die Beschwerde nach § 84 WG nur gegeben ist, wenn der Regierungsrat eine Wahl oder Abstimmung aufhebt, oder ob die Beschwerde auch zulässig ist, wenn dieser dies ablehnt; sie schliesst dann aber Beschwerden aus Gründen, die keine Wiederholung einer Wahl zur Folge haben, aus. Dies überzeugt nicht ohne weiteres. Die Rechtsauffassung erweckt Bedenken, weil der Grosse Rat die angefochtene Wahl validierte, obwohl eine Stimmrechtsbeschwerde gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrates beim Bundesgericht eingereicht wurde. Die Beschwerdeführenden konnten unter diesen Umständen den Validierungsentscheid des Grossen Rates nicht ohne weiteres unangefochten lassen; eine blosse Aufhebung des Entscheides des Regierungsrates infolge Gutheissung ihrer staatsrechtlichen Beschwerde hätte den Validierungsentscheid des Grossen Rates bestehen lassen und ihnen nicht unmittelbar weiter geholfen; ob im bundesgerichtlichen Verfahren zusätzlich auch der Validierungsentscheid des Grossen Rates hätte aufgehoben werden können, ist sehr fraglich. Die Frage des kantonalen Instanzenzuges und der Anwendung von § 84 Wahlgesetz kann jedoch, wie angeführt, offen gelassen werden.

3.- Die Beschwerdeführenden erheben Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG und machen eine Verletzung der politischen Rechte geltend. Die Verletzung erblicken sie im Umstand, dass die Liste 2 der Partei der Arbeit in Anbetracht der vom Wahlgesetz vorgesehenen Quorumsregelung von der Sitzverteilung in den Wahlkreisen Grossbasel-West und Kleinbasel, in der sie 2,1% bzw. 2,9% Listenstimmen erhielt, ausgeschlossen worden ist.
a) Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte in genereller und abstrakter Weise und unterstreicht mit dieser Garantie die demokratische Grundordnung der Schweiz. Diese neu in die Bundesverfassung aufgenommene Bestimmung bezieht sich sowohl auf die Ebene des Bundes als auch auf diejenige der Kantone (und der Gemeinden). Sie umfasst sämtliche politischen Rechte wie etwa diejenigen über Abstimmungen und Wahlen sowie Referenden und Initiativen.

Art. 34 Abs. 1 BV umschreibt indessen nicht im Einzelnen den Inhalt der politischen Rechte. Dieser ergibt sich vielmehr aus dem für das entsprechende Gemeinwesen geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht. Für die Bundesebene sind dies etwa die Bundesverfassungsbestimmungen über Initiative und Referendum (Art. 138 ff. BV) und die Wahl von National- und Ständerat (Art. 143 ff. und Art. 149 f. BV) sowie das Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161. 1). In den Kantonen ergibt sich der Inhalt der politischen Rechte nach Massgabe von Art. 51 Abs. 1 BV aus den Kantonsverfassungen sowie den entsprechenden Gesetzen. Für den Kanton Basel-Stadt sind im Hinblick auf das vorliegende Verfahren § 25 ff. KV/BS über die politischen Rechte der Staatsbürger, § 31 ff. KV/BS über die Wahl des Grossen Rates und das Wahlgesetz massgebend.

Im Folgenden ist anhand dieser kantonalrechtlichen Grundlagen zu prüfen, ob der Ausschluss der Liste 2 von der Sitzverteilung verfassungsrechtlich haltbar ist. Gemäss ständiger Rechtsprechung wird dabei nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei geprüft, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst sich das Bundesgericht der vom obersten Organ vertretenen Auffassung an; als solche anerkennt es Volk und Parlament (BGE 123 I 175 E. 2d/aa, mit Hinweisen).
b) Nach § 31 KV/BS werden die Mitglieder des Grossen Rates nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung gewählt; die Gesetzgebung bestimmt das Nähere über die Wahlart. Das Wahlgesetz schreibt in § 30 und § 42 Abs. 3 für die Wahl des Grossen Rates das Proporzwahlverfahren vor. Für die Wahl ist der Kanton in die fünf Wahlkreise Grossbasel-Ost, Grossbasel-West, Kleinbasel, Riehen und Bettingen eingeteilt (§ 42 Abs. 1 WG). Jeder Wahlkreis hat Anspruch auf mindestens einen Sitz (§ 42 Abs. 4 WG). Im Einzelnen sind im Hinblick auf den vorliegenden Fall die folgenden Bestimmungen des Wahlgesetzes von Bedeutung:

V. WAHLKREISE MIT MEHREREN SITZEN
§ 50 - Zuteilung der Sitze

Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Listen erfolgt im Verhältnis der Stimmenzahlen, die jede Liste erhalten hat.

§ 51 - Quorum

Listen, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen.

§ 55 - Zuteilung der Sitze an Listenverbindungen

1Verbundene Listen gelten bei der Verteilung der Sitze unter Vorbehalt von Abs. 2 als eine Liste.

2Einzellisten, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, scheiden aus der Listenverbindung aus und sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen.

...

§ 56 - Ermittlung der Gewählten

1Für die auf jede Liste entfallenen Sitze sind die Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben.

...
VI. EINERWAHLKREIS

§ 58 - Verfahren

1Ist in einem Wahlkreis nur ein Mitglied in den Grossen Rat zu wählen, so kann für jede gültig vorgeschlagene Person gestimmt werden.

2Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält.

...

c) Der Kanton Basel-Stadt hat erst in jüngster Vergangenheit für die Grossratswahl eine Quorumsregel ins Wahlgesetz aufgenommen. Im Jahre 1989 verlangte eine unformulierte Initiative die Einführung einer 5%-Sperrklausel. Der Regierungsrat leitete dem Grossen Rat dazu einen Bericht zu (Ratschlag N°8165 vom 19. Dezember 1989). Die Grossratskommission erstattete darauf einen Zwischenbericht und warf insbesondere die Frage auf, ob das Nichterreichen der Sperrklausel in einem der Wahlkreise den Ausschluss von der Sitzverteilung lediglich in diesem Wahlkreis oder den Ausschluss im ganzen Kantonsgebiet zur Folge haben soll. Sie beantragte einen ausformulierten Gegenvorschlag mit einer 3%-Sperrklausel (N°8333 vom 20. Februar 1992). In der Volksabstimmung vom 25. April 1993 haben sich die Stimmberechtigten für die unformulierte Initiative mit der 5%-Sperrklausel entschieden.
Darauf erarbeitete der Regierungsrat einen Zusatzbericht, der über einen Entwurf zu einem 5%-Quorum zusätzlich eine Totalrevision des Wahlgesetzes enthielt (Zusatzbericht N°8480 vom 26. Oktober 1993). Im Grossen Rat setzte sich schliesslich - entgegen dem Regierungsrat und der Grossratskommission - die Meinung durch, die Sperrklausel sei nicht in dem Sinne wahlkreisbezogen zu ordnen, dass eine Liste nur in jenen Wahlkreisen zur Sitzverteilung zuzulassen sei, in denen sie das Quorum erreicht habe; vielmehr solle das Erreichen der 5% der Listenstimmen in einem einzigen Wahlkreis genügen, um auch in den übrigen Wahlkreisen zur Mandatsverteilung zugelassen zu werden. Aus den Beratungen ging dementsprechend die heutige Formulierung von § 51 WG hervor.

Das neue Wahlgesetz unterscheidet darüber hinaus ausdrücklich zwischen dem Abschnitt "V. WAHLKREIS MIT MEHREREN SITZEN" und dem Abschnitt "VI. EINERWAHLKREIS".
Diese Unterscheidung geht auf eine Gesetzesrevision vom 11. November 1982 zurück (vgl. Ratschlag und Entwurf N°7695 vom 2. Juni 1982). Damals fügte der Grosse Rat dem alten Wahlgesetz mit § 66a unter dem Marginale "Verfahren im Einerwahlkreis Bettingen" eine besondere Bestimmung über das Verfahren in Bettingen ein. Sie entspricht weitgehend dem heutigen § 58 WG. Danach ist gewählt, wer am meisten Stimmen auf sich vereinigt, ohne dass ein absolutes Mehr und allenfalls ein zweiter Wahlgang erforderlich wären (vgl. zur Nationalratswahl in Einerwahlkreisen Art. 47 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [SR 161. 1]und Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 1462).

d) Nach Systematik und Wortlaut des Wahlgesetzes ist vorerst festzuhalten, dass dieses zwischen den Wahlkreisen mit mehreren Sitzen (Abschnitt V) und jenem mit einem einzigen Sitz (Abschnitt VI) unterscheidet. Der Abschnitt V geht für mehrere zu besetzende Sitze von einer Listenwahl aus und regelt die sich daraus ergebenden Fragen der Listenstimmen-Auszählung und Sitzzuteilung. In diesem Abschnitt ist auch die Regelung von § 51 über das Quorum enthalten. Sie ist ihrem Wesen nach auf Listenwahlen in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen ausgerichtet und demnach systematisch in diesem Abschnitt untergebracht. Demgegenüber ist die Wahl in einem Einerwahlkreis keine eigentliche Proporzwahl:
Gemäss § 58 WG kann für jede gültig vorgeschlagene Person gestimmt werden. Es fehlen demnach auch Bestimmungen über das Auszählen von Listenstimmen. Gewählt ist vielmehr, wer am meisten Stimmen erhält.

Ferner zeigt sich, dass auch die Quorumsregelung hinsichtlich verbundener Listen im Abschnitt V enthalten ist. § 55 Abs. 2 WG hält ausdrücklich fest, dass auch im Falle verbundener Listen das Quorum von jeder Liste einzeln erreicht werden muss. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass diese Bestimmung nur auf Wahlkreise mit mehreren Sitzen, in denen tatsächlich mit Listen gewählt wird, anwendbar ist und für den Einerwahlkreis Bettingen bzw. die Bestimmung von § 58 WG keine Bedeutung haben kann.

Diese Systematik spricht deutlich dafür, dass die Quorumsregelung nach § 51 WG nur für die vier Wahlkreise mit mehreren Sitzen gilt und demnach jene Listen von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden, welche in keinem dieser Wahlkreise die Sperrklausel von 5% erreichen.

e) Sperrklauseln sollen nach weit verbreiteter Auffassung eine übermässige Parteienzersplitterung verhindern und einer damit verbundenen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Parlamente entgegenwirken. Sie stehen zu einem reinen Proporzwahlverfahren in einem gewissen Gegensatz und schränken das Prinzip der Verhältniswahl ein (vgl. zur Praxis des Bundesgerichts und zur Kritik an Sperrklauseln BGE 124 I 55 E. 5c/bb S. 65; Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 675 und 1446 ff.). Der basel-städtische Gesetzgeber hat dagegen eine eingeschränkte Quorumsregelung getroffen: Während in den meisten welschen Kantonen das Quorum in jedem Wahlkreis erreicht werden muss, hat der Kanton Basel-Stadt die Besonderheit geschaffen, dass das Erlangen des Quorums in einem Wahlkreis ausreicht, um in andern Wahlkreisen zur Sitzverteilung zugelassen zu werden, auch wenn dort die Resultate unter der Sperrklausel liegen (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 1448, mit Hinweisen). Das Wahlgesetz erfordert damit eine gewisse Mindeststärke in mindestens einem Wahlkreis und lässt dann die Beteiligung an der Listenauszählung in den andern Wahlkreisen zu.

Sinn und Zweck der Quorumsregelung und deren besondere Ausgestaltung im Kanton Basel-Stadt weisen deutlich auf die in den angefochtenen Entscheiden vertretene Auslegung des Wahlgesetzes. Das Erreichen des Quorums in einem der vier Wahlkreise mit mehreren Sitzen soll eine Beteiligung an der Auszählung in den andern zwar ermöglichen. Das Wahlgesetz erfordert aber immerhin eine gewisse Stärke in einem Wahlkreis, um den Zweck des Systems mit der Sperrklausel überhaupt zu erreichen. Von einer derartigen Stärke kann indessen nicht gesprochen werden, wenn im Einerwahlkreis Bettingen 5% der Wahlstimmen erreicht werden. Dieser Prozentsatz bedeutete im Wahlkreis Bettingen angesichts der 315 gültigen Stimmzettel ein Ergebnis von mindestens 16 Stimmen. Es kann kaum im Ernst gesagt werden, dass das Erreichen von 16 Stimmen im Einerwahlkreis Bettingen diese erforderliche Stärke darstellt. Die Quorumsregelung würde bei einer derartigen Auslegung ihren Sinn weitgehend verlieren.
Daran vermag auch das von der Partei der Arbeit in der Person von Stefan Hofer im Wahlkreis Bettingen tatsächlich erreichte Resultat nichts zu ändern. Zwar vereinigte der Kandidat 37 Stimmen auf sich, was etwa einem Anteil von 12% entspricht. Indessen stellen auch diese 37 Stimmen kein Gewicht der Partei der Arbeit dar, welches nach der basel-städtischen Sperrklauselregelung für sich allein eine Beteiligung in andern Wahlkreisen zu rechtfertigen vermag. Im Vergleich dazu sind im kleinsten der übrigen Wahlkreise mit 13 Mandaten allein schon 6'993 gültige Stimmzettel mit 89'634 Stimmen eingelegt worden. Das Quorum von 5% davon stellt gegenüber dem von der Partei der Arbeit in Bettingen erreichten Resultat ein Mehrfaches dar.
f) Entgegen den beiden Beschwerden lässt sich die Auffassung der Beschwerdeführenden auch nicht auf den Wortlaut des Wahlgesetzes abstützten. § 42 WG umschreibt zwar die fünf Wahlkreise ohne Differenzierung zwischen Mehrsitz- und Einerwahlkreis und die Quorumsregelung von § 51 WG verwendet denselben Begriff des Wahlkreises wiederum ohne Unterscheidungsmerkmal. Daraus kann indessen nicht zwingend geschlossen werden, § 51 WG sei auf den Wahlkreis Bettingen ebenfalls anwendbar. Der Wortlaut dieser Bestimmung schliesst die Auslegung durch die kantonalen Behörden auch nicht aus. Vom Wortlaut aus gesehen ist vielmehr ebenso zu beachten, dass in § 50 ff. WG jeweilen von Listen die Rede ist. Eine Listenwahl aber ist im eigentlichen Sinne nur in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen möglich und für den Einerwahlkreis Bettingen ausgeschlossen.

g) Aufgrund dieser Erwägungen zur systematischen, teleologischen und grammatikalischen Auslegung ergibt sich klar, dass die Quorumsregelung von § 51 WG auf den Wahlkreis Bettingen keine Anwendung findet. Dieses Auslegungsresultat steht auch mit der Entstehungsgeschichte in Übereinstimmung.

Es ist bereits dargelegt worden, dass die unterschiedlichen Kapitel betreffend Wahlkreis mit mehreren Sitzen (Abschnitt V) einerseits und Einerwahlkreis (Abschnitt VI) andererseits auf eine Revision des alten Wahlgesetzes vom 11. November 1982 zurückgehen. Diese Revision erfolgte lange bevor die Diskussion um Sperrklauseln aufgenommen und das neue Wahlgesetz geschaffen wurde. Insofern steht die ursprüngliche Schaffung von zwei Abschnitten vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der umstrittenen Frage der Sperrklauseln.
Entscheidend ist indessen, dass die Quorumsregel in diese Systematik eingefügt worden ist und auf ihr aufbaut und dass mit der Totalrevision und dem Einfügen der Sperrklausel die Bedeutung der Systematik durch den Vorschlag der grossrätlichen Kommission (Bericht N°8484) verstärkt worden ist.
Damit kommt ihr entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden aus historischer Sicht dennoch Bedeutung zu.

Aus entstehungsgeschichtlicher Sicht ist festzuhalten, dass der Grosse Rat als Gegenvorschlag zur unformulierten Initiative eine Regelung vorschlug, aus der klar ersichtlich war, dass das Quorum (von 3%) nur für die vier Mehrsitzwahlkreise gilt und das Erreichen des Quorums in einem Wahlkreis für die Zulassung zur Sitzverteilung in den andern Wahlkreisen ausreicht (Zwischenbericht der Grossratskommission vom 20. Februar 1992 N°8333). Dieser Vorschlag ist in der Volksabstimmung gegenüber der unformulierten 5%-Initiative unterlegen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kann nicht geschlossen werden, dass dieser Gegenvorschlag später keine Auswirkungen zeitigte.
Klarerweise hat die Überlegung den Fortgang der Gesetzgebung überdauert, dass das Erreichen des Quorums in einem der Wahlkreise ausreicht; aus der Ablehnung des Vorschlages kann daher nicht zwingend gefolgert werden, der Bezug der Sperrklausel lediglich auf die vier Wahlkreise mit mehreren Sitzen sei endgültig verworfen worden. Zudem standen sich in der Volksabstimmung eine unformulierte Initiative und ein formulierter Gegenentwurf gegenüber und stand die Frage der Grösse des Quorums - 3% oder 5% - im Vordergrund.

Der Zusatzbericht des Regierungsrates (N°8460) und der Vorschlag der Grossratskommission (N°8484) bezogen das Quorum erneut auf den einzelnen Wahlkreis. Der Regierungsrat schlug als entsprechendes Marginale "Zuteilung der Sitze in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen" und "Quorum" vor; die Grossratskommission beantragte einen eigentlichen neuen Abschnitt "Wahlkreis mit mehreren Sitzen" mit entsprechenden Marginalen und merkte im Kommentar an, dass das Quorum "- was ohnehin selbstverständlich ist - nur in den vier Wahlkreisen mit mehreren Sitzen zur Anwendung gelangen" soll (S. 17). An dieser Aussage vermag die später beschlossene Fassung, die Sperrklausel nicht wahlkreisbezogen zu ordnen, sondern das Erreichen des Quorums in einem Wahlkreis auch für die andern Wahlkreise genügen zu lassen, nichts zu ändern. Zum einen sind keine Hinweise ersichtlich, welche in die Richtung der Auffassung der Beschwerdeführenden weisen. Zum andern geht aus dem Bericht der Kommission hervor, dass sich auch die Quorumsregelung hinsichtlich verbundener Listen nur auf die Wahlkreise mit mehreren Sitzen bezieht (S. 20).

h) Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die Quorumsregelung nach § 51 WG aufgrund der Gesetzessystematik, gemäss ihrem Sinn und Zweck sowie gestützt auf den Wortlaut nur auf die Wahlkreise mit mehreren Sitzen bezieht. Auch die Entstehungsgeschichte steht dieser Auffassung nicht entgegen.
Damit halten die angefochtenen Entscheide des Grossen Rates und des Regierungsrates, wonach das Wahlresultat der Liste 2 der Partei der Arbeit im Einerwahlkreis Bettingen nicht ausreicht, um zur Sitzverteilung in den Wahlkreisen Grossbasel-West und Kleinbasel zugelassen zu werden, vor dem Wahlgesetz stand. Der Ausschluss der Liste 2 von der Sitzverteilung verletzt daher die politischen Rechte der Beschwerdeführenden nicht. Ihre Stimmrechtsbeschwerden erweisen sich daher als unbegründet.

4.- Demnach sind die staatsrechtlichen Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend der Praxis zu den Stimmrechtsbeschwerden sind keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtlichen Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Es werden keine Kosten erhoben.

3.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden sowie dem Regierungsrat und dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

_____
Lausanne, 28. Juni 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: