Urteilskopf

123 I 97

12. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. Mai 1997 i.S. Eduard Joos, Daniel Fischer und Evangelische Volkspartei (EVP) des Kantons Schaffhausen gegen Grosser Rat des Kantons Schaffhausen (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Stimmrechtsbeschwerde; Ausstand von kantonalen Parlamentariern, die beruflich im Dienst des Kantons stehen.

Voraussetzungen und Grenzen der Anfechtbarkeit von parlamentsrechtlichen Ausstandsvorschriften mit Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG (E. 1).

Bundesgerichtliche und kantonale Praxis zum Ausstand von Behördemitgliedern (E. 3).

Aktives Wahlrecht und Wahlrechtsgrundsätze; Prinzip der Erfolgswertgleichheit bei Proporzwahlen und seine Umsetzung im kantonalen Recht (E. 4).

Ist die Wahl von kantonalen Bediensteten in den Grossen Rat zulässig, so können solche Grossräte bei Abstimmungen im Parlament über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse nicht generell für ausstandspflichtig erklärt werden (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; recours concernant le droit de vote; récusation de parlementaires cantonaux qui exercent leur profession au service du canton.

Conditions auxquelles des règles sur la récusation, dans un texte régissant le parlement, peuvent faire l'objet d'un recours concernant le droit de vote selon l'art. 85 let. a OJ (consid. 1).

Jurisprudence du Tribunal fédéral et pratique cantonale relatives à la récusation des membres des autorités (consid. 3).

Droit d'élire, principes applicables en matière d'élections; principe de l'équivalence d'influence sur le résultat d'élections à la proportionnelle; mise en oeuvre de ce principe en droit cantonal (consid. 4).

Si l'élection au Grand Conseil de fonctionnaires cantonaux est admissible, on ne peut pas imposer un devoir de récusation général à ces députés pour les votes du parlement portant sur des normes et des décisions relatives au statut du personnel (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; ricorso riguardante il diritto di voto; ricusazione di parlamentari cantonali che esercitano la loro professione al servizio del cantone.

Condizioni alle quali norme relative alla ricusazione, contenute nella legge sul Gran Consiglio, possono essere impugnate mediante un ricorso riguardante il diritto di voto ai sensi dell'art. 85 lett. a OG (consid. 1).

Giurisprudenza del Tribunale federale e prassi cantonale relative alla ricusazione di membri di autorità (consid. 3).

Diritto di eleggere e principi applicabili in materia di elezioni; principio dell'equivalenza dell'influenza dei

voti sull'esito di elezioni secondo il sistema del voto proporzionale; attuazione del principio nel diritto cantonale (consid. 4).

Se è ammessa l'elezione al Gran Consiglio di funzionari cantonali, non si può imporre un obbligo di ricusazione generale a questi deputati per votazioni nel Parlamento su norme e decisioni relative allo statuto del personale (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 98

BGE 123 I 97 S. 98

Die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen nahmen an der Volksabstimmung vom 22. September 1996 das Gesetz über den Grossen Rat vom 20. Mai 1996 (Grossratsgesetz, GRG) mit 16'412 Ja- gegen 5'803 Nein-Stimmen sowie das Gesetz über die Einfügung von Art. 3 Abs. 4 in das Gesetz über den Grossen Rat vom 20. Mai 1996 mit 13'905 Ja- gegen 9'692 Nein-Stimmen an. Die Publikation des Abstimmungsergebnisses erfolgte im kantonalen Amtsblatt vom 11. Oktober 1996. Das Gesetz über die Einfügung von Art. 3 Abs. 4 in das Gesetz über den Grossen Rat vom 20. Mai 1996 hat folgenden Wortlaut: "Im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder nehmen bei den Abstimmungen über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse den Ausstand."

BGE 123 I 97 S. 99

Art. 3 des neuen und mit der vorgenannten Bestimmung ergänzten Grossratsgesetzes lautet: "Die Ratsmitglieder haben für die Beratung und Abstimmung den Ausstand zu nehmen, wenn sie vom Geschäft unmittelbar betroffen werden:
a) in eigener Sache;
b) in Angelegenheiten einer ihnen infolge Verwandtschaft, Schwägerschaft oder in ähnlicher Weise nahestehenden Person (...);
c) in Angelegenheiten einer Körperschaft, Personenverbindung oder Institution, ausgenommen Gemeinden, in deren Leitung oder gehobenem Dienst sie tätig sind oder für die sie eine Beratungsfunktion erfüllen. Bei Geschäften, welche die Oberaufsicht über ihren Tätigkeitsbereich betreffen, beteiligen sich im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder an der Beratung, nehmen aber bei der Abstimmung den Ausstand.
Für die Behandlung allgemeinverbindlicher Erlasse besteht keine Ausstandspflicht.
Im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder nehmen bei den Abstimmungen über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse den Ausstand." Gegen das Gesetz über die Einfügung von Art. 3 Abs. 4 in das Gesetz über den Grossen Rat erheben am 11. November 1996 Grossrat Eduard Joos sowie Daniel Fischer, beide in ihrer Eigenschaft als Private, und ausserdem die Evangelische Volkspartei (EVP) in gemeinsamer Eingabe Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG und Staatsvertragsbeschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. c OG. Sie beantragen, Art. 3 Abs. 4 GRG aufzuheben. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. a) Die Beschwerdeführer erheben in einer einzigen Eingabe Stimmrechtsbeschwerde (Art. 85 lit. a OG) und staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen (Art. 84 Abs. 1 lit. c OG); zudem berufen sie sich auf das verfassungsmässige Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 4 BV). Der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen macht geltend, es stünden Bestimmungen über den Ausstand von Parlamentariern zur Diskussion, welche sich beruflich im Dienst des Kantons befänden. Solche Vorschriften beeinträchtigten die Ausübung des politischen Mandates weniger als Unvereinbarkeitsvorschriften für Beamte (vgl. BGE 114 Ia 395). Auch inhaltlich hänge die strittige Norm weniger eng mit dem in Art. 4 der Kantonsverfassung (KV)

BGE 123 I 97 S. 100

garantierten aktiven und passiven Wahlrecht zusammen als Unvereinbarkeitsbestimmungen. Die betroffenen Parlamentarier würden einzig von der Teilnahme an bestimmten Abstimmungen ausgeschlossen, wogegen sie während der gesamten Dauer der Beratungen im Ratsplenum anwesend sein und mit ihren Wortmeldungen aktiv am Meinungsbildungsprozess mitwirken könnten. Das aktive und passive Wahlrecht werde daher durch die Ausstandsbestimmung nicht verletzt, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. b) aa) Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger. Die politische Stimmberechtigung umfasst das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterschreiben, sowie das aktive und passive Wahlrecht. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann die Verletzung sämtlicher im Zusammenhang mit den politischen Rechten stehenden Vorschriften gerügt werden (BGE 120 Ia 194 E. 1b). Ein Anfechtungsobjekt wird in Art. 85 lit. a OG - anders als in Art. 84 Abs. 1 OG für die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte - nicht genannt. Mit Stimmrechtsbeschwerde sind daher jedenfalls kantonale Erlasse anfechtbar, welche das Stimm- und Wahlrecht regeln; dazu gehören nach der Praxis des Bundesgerichtes unter anderem Gesetze, welche Vorschriften über die Unvereinbarkeit eines durch Volkswahl bestimmten politischen Mandates mit einem öffentlichen Amt enthalten (BGE 120 Ia 194 E. 1b; BGE 119 Ia 167 E. 1c; BGE 114 Ia 395). bb) Das Bundesgericht hatte sich noch nicht ausdrücklich zur Frage zu äussern, ob auch Vorschriften über den Ausstand von Parlamentariern bei Abstimmungen im Kantonsparlament mit Stimmrechtsbeschwerde anfechtbar sind (vgl. immerhin BGE 116 Ia 242 E. 3a zur Wahl eines Lehrers in die Gemeindeexekutive; BGE 111 Ia 67 E. 3e betrifft eine Autonomiebeschwerde). Im Gegensatz zum Grossen Rat bejahen das die Beschwerdeführer. Sie machen geltend, die umstrittene Ausstandsbestimmung schaffe eine Kategorie von Parlamentariern zweiter Klasse. Wähler, die diesen Grossräten stimmten, würden in ihrer Stimmkraft beeinträchtigt, weil die von ihnen Gewählten bei gewissen wichtigen Abstimmungen im Grossen Rat nicht stimmberechtigt seien. Sodann bringen die Beschwerdeführer vor, ein Beamter sei zwar nach wie vor in das Kantonsparlament wählbar, doch habe er geringere Wahlchancen, weil er in jenen Sachfragen, die seine Stammwählerschaft - die Beamten - besonders interessierten, im Grossen Rat nicht

BGE 123 I 97 S. 101

mitstimmen dürfe. Der Umstand, dass allein die kantonalen Beamten in den sie besonders interessierenden Fragen in den Ausstand treten müssten, während das trotz vergleichbarer Sach- und Interessenlage zum Beispiel für die Vertreter der Bau- oder Landwirtschaft in den Bereichen Bau-, Landwirtschafts- und/oder Subventionspolitik nicht gelte, diskriminiere diejenigen Stimmbürger und Wahlkandidaten, die beruflich im Dienste des Kantons stehen. cc) Der neue Art. 3 Abs. 4 GRG hat behördeninterne Abstimmungen im Grossen Rat und nicht die Ausübung politischer Rechte an Volksabstimmungen zum Gegenstand. Dennoch steht die Rechtsprechung

des Bundesgerichtes, wonach sich die Stimmrechtsbeschwerde ausschliesslich auf Wahlen und Abstimmungen der Stimmbürger bezieht (BGE 119 Ia 167 E. 1d; Urteil des Bundesgerichtes vom 14. Februar 1990, E. 1, in ZBl 92/1991 S. 260; BGE 112 Ia 174 E. 2), einem Eintreten auf die zu beurteilende Eingabe nicht entgegen. In der Sache geht es um die Frage, ob die generelle Ausstandspflicht bestimmter Grossräte bei gewissen ratsinternen Abstimmungen in ihrer Wirkung das aktive und passive Wahlrecht der Bürger einschränke. dd) In seiner früheren Praxis (nachgezeichnet in BGE 114 Ia 395 E. 3b) zu Beschränkungen des aktiven und passiven Wahlrechts durch Unvereinbarkeitsvorschriften hatte das Bundesgericht lediglich die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG) bzw. wegen Verletzung des Willkürverbotes und des Grundsatzes der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV), nicht aber die Stimmrechtsbeschwerde zugelassen. Begründet wurde dies primär mit dem Argument, Unvereinbarkeitsbestimmungen berührten nicht das Recht zu wählen und gewählt zu werden; auch würden sie nicht verhindern, dass jemand als Kandidat vorgeschlagen und allenfalls gültig gewählt werde. In späteren Entscheiden kam das Bundesgericht von dieser Rechtsprechung ab. In BGE 114 Ia 395 (E. 3b) hielt es alsdann fest, Unvereinbarkeitsbestimmungen könnten die gleichen Wirkungen erzielen wie Vorschriften über die Unwählbarkeit. Dabei ging das Gericht vom Grundsatz aus, das Stimmrecht schliesse den Anspruch ein, dass die durch das Volk gewählten Behörden nicht mit Personen besetzt würden, welche ein bestimmtes Amt aufgrund einer Unvereinbarkeit nicht übernehmen dürften. Daher habe ein Wähler das Recht zu fordern, dass einem gewählten Kandidaten nicht mittels Unvereinbarkeitsbestimmungen, die einer objektiven Rechtfertigung entbehrten, unrechtmässig die Befugnis entzogen werde, sein Wahlmandat

auszuüben. Daraus folge, dass Unvereinbarkeitsbestimmungen das aktive und passive Wahlrecht beschränkten (BGE 114 Ia 395 E. 3b am Ende). Für die Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde war mit anderen Worten entscheidend, dass Vorschriften das Stimmrecht in ihrer Wirkung direkt berühren. ee) Nicht für jede Ausstandsbestimmung im Parlamentsrecht kann eine solche direkte Berührung angenommen werden. Im vorliegenden Fall ist sie jedoch gegeben, da Art. 3 Abs. 4 GRG im Ergebnis zu einer partiellen Unvereinbarkeit der kantonalen Bedienstung mit dem Amt eines Grossrates führt. Zu Recht hält PETER REINERT (Ausstand im Parlament, Diss. Zürich 1991, S. 108) dafür, dass die Pflicht zur Wahrung des Ausstandes das aktive Wahlrecht der Bürger tangiere. Der aus dem Stimmrecht fliessende Grundsatz des gleichen Wahlrechts (Wahlrechtsgleichheit; dazu TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988, S. 4 ff. und 21 ff.) wird durch eine Ausstandsvorschrift, welche Parlamentarier von der Mitbestimmung bei gewissen Geschäften der Staatsverwaltung generell ausschliesst, relativiert. Die Bürger dürfen zwar ungehindert wählen, doch kann ihr (Wahl-)Wille in diesen Sachfragen nicht zum Durchbruch gelangen, weil der von ihnen Gewählte an der parlamentsinternen Abstimmung nicht teilnehmen kann. Mithin könnten sich deutlich andere Mehrheitsverhältnisse im Parlament ergeben, als sie aufgrund des Wahlergebnisses an sich bestehen (vgl. dazu auch die nachstehende E. 4a und 4d).
Das passive Wahlrecht ist berührt, da die Wahl von Bürgern, die in gewissen Sachfragen ausstandspflichtig sind, unter Umständen weniger attraktiv erscheint; das kann deren Wahlchancen schmälern (REINERT, a.a.O., S. 108). Dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Ausstandsvorschriften und der Ausübung politischer Rechte besteht, geht im übrigen auch aus BGE 116 Ia 242 (E. 3a) betreffend die Wahl eines Primarlehrers in die Gemeindeexekutive hervor, welche Wahlbehörde der Lehrer ist. ff) Die Voraussetzungen für die Stimmrechtsbeschwerde sind somit erfüllt. Es muss daher nicht geprüft werden, ob die Beschwerdeführer allenfalls (auch) die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG hätten ergreifen können. Der materiellen Prüfung vorbehalten ist die Frage, ob Art. 3 Abs. 4 GRG tatsächlich das aktive und passive Wahlrecht verletzt. In gleicher Weise wird in der Hauptsache zu klären sein, ob Art. 3 Abs. 4 GRG mit dem (rechts-)gleichen

Stimmrecht (BGE 121 I 138 E. 3; BGE 116 Ia 242 E. 4; BGE 114 Ia 395 E. 6a; BGE 113 Ia 291 E. 3a) zu vereinbaren ist oder ob er eine verfassungswidrige Diskriminierung einzelner Stimmbürger bewirkt. Im Zusammenhang mit diesen Rügen bleibt für die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen (Art. 84 Abs. 1 lit. c OG) kein Raum. Soweit sich die Beschwerdeführer auf Art. 25 und 26 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II, SR 0.103.2) berufen, welche unter anderem das aktive und passive Wahlrecht sowie den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung gewährleisten, können die entsprechenden Vorbringen im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde behandelt werden (in diesem Sinne das nicht veröffentlichte Urteil des Bundesgerichtes vom 12. September 1996 i.S. Zurron-Krummenacher; vgl. auch BGE 121 I 138 E. 5b).

3. a) Mit der Frage, ob es zulässig sei, kantonale Parlamentarier, welche beruflich im Dienst des Kantons stehen, bei der Abstimmung über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse generell zum Ausstand zu verpflichten, auch wenn sie vom betreffenden Geschäft nicht direkt persönlich (eigene Wahl, Festsetzung der eigenen Besoldung usw.) betroffen sind, musste sich das Bundesgericht - wie gesagt - noch nicht befassen. Immerhin hielt es bei der Prüfung einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie wenn auch eher beiläufig fest, die Ausstandspflicht im Prozess der demokratischen Willensbildung treffe allenfalls Behördemitglieder, die am Ausgang einer Abstimmung ein besonderes persönliches Interesse hätten (BGE 111 Ia 67 E. 3e). Im Zusammenhang mit der Wahl eines Primarlehrers in die Gemeindeexekutive führte das Bundesgericht aus, eine Ausstandspflicht bestehe für die eigene Wahl zum Lehrer sowie für diejenige ihm nahestehender Personen. Ob die Ausstandspflicht auf sämtliche Lehrerwahlen ausgedehnt werden dürfe, sei nicht klar, da Ausstandsbestimmungen auf seltene, konkrete Situationen bzw. Einzelfälle zugeschnitten seien, während für häufige, generelle Konflikte Unvereinbarkeitsvorschriften erlassen werden müssten (BGE 116 Ia 242 E. 3a/bb). b) aa) Auch in den Kantonen hat sich zur aufgeworfenen Frage noch keine einheitliche Praxis ausgebildet. Der Kleine Rat (heute Regierung) des Kantons Graubünden hielt in einem Entscheid fest, ein rekurrierender Sekundarlehrer und Gemeinderat sei von einer Lohnabbauvorlage, welche im Gemeinderat zu behandeln war, zwar

betroffen, doch könne daraus kein direktes, unmittelbares Interesse und damit eine Ausstandspflicht abgeleitet werden; zur Beratung habe nicht eine Frage gestanden, die den Lehrer persönlich betroffen habe, sondern ein ganzer Fragenkomplex, dessen Lösung Auswirkungen sowohl auf die Beamten als auch auf weitere Kreise der Bevölkerung haben könne (Rekurspraxis des Kleinen und Grossen Rates von Graubünden [RP]VI/1931 - 1950 Nr. 5322). Im wesentlichen gleich argumentierte der Regierungsrat des Kantons Bern in Entscheiden, in welchen es um den Ausstand bei der Beschlussfassung über kommunale Besoldungsreglemente oder Reglemente über den Burgernutzen an der (Burger-)Gemeindeversammlung ging (Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht [MBVR]72/1974, S. 367 f., MBVR 45/1947 S. 331 und MBVR 44/1946 S. 293). Nach Auffassung des Regierungsrates des Kantons Zug gelten für Mitglieder der Volksvertretung weniger strenge Ausstandsvorschriften als für Mitglieder einer Exekutive. Nur wenn eine Anordnung konkret bestimmte Einzelne berühre, seien die interessierten Personen zum Ausstand verpflichtet (Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug [GVP ZG]1983/84 S. 163). bb) Anders entschied der Regierungsrat des Kantons Solothurn für die Mitwirkung von Beamten und Angestellten der Gemeinden an Abstimmungen in der Gemeindeversammlung. Im Zusammenhang mit der Abstimmung über eine Dienst- und Gehaltsordnung vertrat er die Auffassung, der Beamte oder Angestellte einer Gemeinde stehe dieser nicht nur als interessierter Stimmberechtigter, sondern auch als Arbeitnehmer gegenüber. Selbst wenn die Normen der Dienst- und Gehaltsordnung nicht bestimmte

Personen, sondern ihre Funktionen beträfen, seien diese Funktionen gerade in kleineren Gemeinden derart mit den jeweiligen Personen verknüpft, dass diese regelmässig als direkt Beteiligte gälten und dementsprechend abtretungspflichtig (ausstandspflichtig) seien (Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn und Departementsverfügungen [GER]1981 S. 13). c) Die zitierten kantonalen Entscheide können nicht ohne weiteres auf den hier zu beurteilenden Fall übertragen werden. Sie betreffen, soweit sie konkrete Aussagen zur Ausstandspflicht enthalten, in erster Linie die Mitwirkung von Gemeindebeamten an Abstimmungen über personalrechtliche Fragen an der Gemeindeversammlung oder bei Abstimmungen in der Gemeindeexekutive. Vorliegend geht es um die Ausstandspflicht von Parlamentsmitgliedern. Zudem

BGE 123 I 97 S. 105

hat sich das Bundesgericht bei der gegebenen prozessrechtlichen Ausgangslage (vorne E. 1a und b) auf die Frage zu beschränken, ob es im Lichte des verfassungsrechtlich gewährleisteten politischen Stimmrechts zulässig ist, beruflich im Dienste des Kantons stehende Parlamentarier von der Beschlussfassung über personalrechtliche Fragen im Grossen Rat generell auszuschliessen.

4. a) Das aktive Wahlrecht umfasst das Recht, an Wahlen bzw. an der Bestellung bestimmter Staatsorgane teilzunehmen (WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 238). Es steht in Angelegenheiten des Kantons Schaffhausen jedem Aktivbürger zu (Art. 4 KV). Eine kantonale Angelegenheit ist die Wahl des Grossen Rates (Art. 34 KV), der aus 80 Mitgliedern besteht (Art. 35 Abs. 1 KV); sie werden im Proporzverfahren gewählt (Art. 36 Abs. 2 KV). Wahlrechtsgrundsätze ordnen Ausübung und Wirkung des Wahlrechtes (HALLER/KÖLZ, a.a.O., S. 170 f.; POLEDNA, a.a.O., passim). Bei Proporzwahlen ist der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit besonders bedeutend. Er stellt sicher, dass sich der Wählerwille möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlamentes widerspiegelt (Urteil des Bundesgerichtes vom 16. März 1995, E. 3a, in ZBl 97/1996 S. 138; POLEDNA, a.a.O., S. 99). Insoweit ist das Prinzip der Erfolgswertgleichheit ein Teilgehalt des Grundsatzes, wonach kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 121 I 187 E. 3a; vgl. auch BGE 113 Ia 291 E. 3a).
b) Ob das Schaffhauser Recht eine Einschränkung des aktiven Wahlrechtes zulässt, ist nicht klar. Nach dem Wortlaut von Art. 4 KV sowie von Art. 5 und Art. 6 lit. b des Wahlgesetzes steht das aktive Wahlrecht allen Stimmbürgern uneingeschränkt zu; nur das passive Wahlrecht ist "innerhalb der Schranken der Verfassung und Gesetze" gewährleistet. Die bundesgerichtliche Praxis lässt eine Einschränkung politischer Rechte unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zu (BGE 114 Ia 395 E. 6a), sofern die Einschränkung auf einem Gesetz im formellen Sinn beruht (REINERT, a.a.O., S. 112; DANIEL ARN, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR]1989, S. 138). Es fragt sich, ob die umstrittene Ausstandspflicht eine diesen Grundsätzen widersprechende Einschränkung des aktiven Wahlrechtes darstellt.

BGE 123 I 97 S. 106

c) Die Antwort darauf liegt nicht auf der Hand. Art. 3 Abs. 4 GRG hindert - wie einleitend gesagt (E. 1b/dd) - die stimmberechtigten Bürger nicht, von ihrer Wahlbefugnis Gebrauch zu machen. Es läge daher nahe, eine Verletzung des aktiven Wahlrechtes zum vornherein auszuschliessen. Indes erschöpft sich das politische Stimmrecht nicht in der Befugnis, an Wahlen teilzunehmen und Kandidaten seiner Wahl die Stimme zu geben. Es sollen darüber hinaus - wie gesagt - gewisse Grundsätze eingehalten werden, um sicherzustellen, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vorne E. 4a). Einer dieser Wahlrechtsgrundsätze ist das gleiche Wahlrecht

und bei Proporzwahlen die Erfolgswertgleichheit im Sinne der Gleichheit der Stimmkraft (vorne E. 4a; ALFRED KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88/1987 S. 10; POLEDNA, a.a.O., S. 17 und 99 f.). d) Die Erfolgswertgleichheit umfasst das Recht auf Wirksamkeit der Stimme in dem Sinne, als nicht nur die Teilnahme gleichberechtigter Wähler am Wahlgang, sondern darüber hinaus ein Recht auf parlamentarische Vertretung entsprechend des proportionalen Wähleranteiles gewährleistet ist (POLEDNA, a.a.O., S. 99). Das Bundesgericht hat in BGE 103 Ia 603 (E. 4c) festgehalten, die Verhältniswahl sei ein Wahlsystem, das den in einem Wahlkörper vorhandenen Gruppierungen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art, Interessenverbindungen, Vereinigungen mehr neutraler Art usw. jedenfalls dem Grundsatze nach einen Anteil an der Vertretung gewährleiste, die dem Verhältnis ihrer Stärke entspreche und vom Willen der Mehrheit unabhängig sei (bestätigt im Urteil des Bundesgerichtes vom 16. März 1995, E. 3a, in ZBl 97/1996 S. 138; zu den Ausnahmen: KÖLZ, a.a.O., S. 19 ff.). Dieses Prinzip ist in der Rechtspraxis wirksam umzusetzen. Das kantonale Recht hat daher sicherzustellen, dass die Gewählten ihre parlamentarische Arbeit wirksam wahrnehmen können. Ausstandsvorschriften stehen dem jedenfalls prinzipiell entgegen, und dementsprechend beeinträchtigen sie die Wahlrechts- und Erfolgswertgleichheit, wie das REINERT (a.a.O., S. 110, unter Hinweis auf HANS MEYER, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: HANS-PETER SCHNEIDER/WOLFGANG ZEH, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1989, S. 162 N. 122) zu Recht annimmt. Ob das auch für den von Reinert primär im Auge gehaltenen Fall gilt, in welchem alle Abgeordnete derselben Ausstandspflicht

unterliegen, kann offen bleiben. Jedenfalls nützt der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit dem Bürger wenig, wenn der von ihm Gewählte in wesentlichen Fragen den Staatswillen nicht mitbilden darf, weil er als befangen erscheint (REINERT, a.a.O., S. 110). Abstimmungen im Grossen Rat über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse stellen eine "wesentliche Frage" dar. Das zeigt sowohl der Umstand, dass das Problem im Kanton Schaffhausen für wichtig genug erachtet wird, um im Parlamentsrecht eine Sonderregelung für den Ausstand zu schaffen, als auch die Tatsache, dass im kantonalen Verfassungsrecht das Beamten- und Personalrecht einen relativ breiten Raum einnimmt (Art. 29-32 sowie Art. 66 Abs. 2 Ziff. 10 und 11 KV), was seine Wichtigkeit belegt. e) Stellt nach dem Gesagten Art. 3 Abs. 4 GRG eine Einschränkung des aktiven Wahlrechtes dar, so ist zu klären, ob diese vor der verfassungsrechtlichen Garantie des Stimmrechts standhält. Zu fragen ist, ob die Einschränkung - da sie auf einem formellen Gesetz beruht - im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und das Gleichheitsprinzip beachtet (vorne E. 4b).

5. a) Das Recht des Kantons Schaffhausen lässt die Wahl von kantonalen Beamten und Angestellten in den Grossen Rat uneingeschränkt zu (WERNER BEELER, Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen, Diss. Zürich 1983, S. 87). Diese Regelung ist keineswegs ungewöhnlich. Wie das Bundesgericht bereits in BGE 89 I 75 E. 3 feststellte, besteht kein allgemein anerkannter Rechtsgrundsatz, wonach ein Bediensteter des Kantons nicht Mitglied seiner eigenen Aufsichtsbehörde sein kann (vgl. aber zum Beispiel § 29 Abs. 1 der Thurgauer Kantonsverfassung: BGE 120 Ia 194 E. 2 betreffend Wahl eines Gemeindepfarrers in den Kirchenvorstand). Zahlreiche Kantone lassen in mehr oder weniger weitem Umfang die Wahl von kantonalen Beamten und Angestellten in das Parlament zu (vgl. zu den damit zusammenhängenden Rechtsfragen bereits WERNER BAUMANN, Der Beamte als Bürger, ZBl 62/1961 S. 425 ff., insbesondere S. 428 ff.). So sehen zum Beispiel § 46 der Luzerner Staatsverfassung und Art. 76 Abs. 1 der Urner Kantonsverfassung überhaupt keine Einschränkungen für die Wahl von Beamten vor. Im Kanton Zürich sind gemäss § 106 Ziff. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) alle Beamten wählbar, sofern sie nicht der unmittelbaren Aufsicht des Direktionsvorstehers unterliegen. Im Kanton Bern ist das Personal der kantonalen Zentral- und Bezirksverwaltung nicht wählbar,

hingegen die beamteten Lehrer (Art. 68 Abs. 1 lit. c KV; Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, N. 9a zu Art. 68; weitere Nachweise bei BEELER, a.a.O., S. 87 ff.). Auf Bundesebene sind die eidgenössischen Beamten nicht in den Nationalrat, hingegen in den Ständerat wählbar (Art. 77 BV; BEELER, a.a.O., S. 82 ff.). b) Die Tatsache, dass das Schaffhauser Recht die Wahl von kantonalen Beamten in den Grossen Rat in Kenntnis der damit allenfalls verbundenen Interessenkonflikte zulässt, ist eine verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung. Eine bei bestimmten Sachfragen generell zur Anwendung kommende Ausstandspflicht für Parlamentarier, welche im Dienste des Kantons stehen, kommt daher nur aus besonders wichtigen Gründen in Frage. Das Bundesgericht hielt nicht zuletzt auch aus diesem Grunde in BGE 111 Ia 67 E. 3e fest, eine Ausstandspflicht im Prozess der demokratischen Willensbildung, zu welcher Abstimmungen im vom Volk gewählten Parlament gehören, treffe grundsätzlich nur diejenigen Behördemitglieder, welche am Ausgang der Abstimmung ein besonderes persönliches Interesse hätten (vgl. insoweit Art. 3 Abs. 1 und 2 GRG). Ein solches besonderes Interesse wird in den Kantonen bei Abstimmungen über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse für im Dienste des Kantons stehende Parlamentarier im allgemeinen verneint, sehen doch - soweit ersichtlich - diejenigen Kantone, welche die Wahl von kantonalen Beamten zulassen, keine mit der umstrittenen Schaffhauser Regelung vergleichbare Ausstandspflicht vor. Auch das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten der Erlasse vom 23. März 1963 (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11) sowie das Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986 (SR 171.14) kennen keine entsprechende Ausstandspflicht. c) Es entspricht dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentarier in der einen oder anderen Form Interessenvertreter sind; sie haben häufig wichtige Funktionen in Berufs- und Wirtschaftsverbänden oder anderen Interessengruppen (HANSJÖRG SEILER, Gewaltenteilung, Bern 1994, S. 752 f.). Für Beamte, die im Parlament sitzen, wird sich möglicherweise im Vergleich zu anderen Parlamentariern öfters die Gelegenheit ergeben, sich für die Interessen ihres Berufsstandes gebührend einzusetzen (allgemein zur politischen Betätigung von Beamten: WALTER KÄMPFER, Die ausserdienstliche Meinungsäusserungsfreiheit und die Vereinsfreiheit

des Beamten im politischen Bereich in neuer Sicht, in: MÉLANGES ANDRÉ GRISEL, Neuchâtel 1983, S. 491 f.). Grundsätzlich befinden sie sich jedoch in dieser Hinsicht in keiner anderen Lage als zum Beispiel Landwirte, die für eine günstige Landwirtschafts- und Subventionsgesetzgebung kämpfen, oder Unternehmer, die für Wirtschaftsförderung und eine die Unternehmungen entlastende Steuergesetzgebung eintreten (BEELER, a.a.O., S. 130; vgl. auch JÖRG PAUL MÜLLER, "Responsive Government": Verantwortung als Kommunikationsproblem, ZSR 114/1995 I S. 18). Sind aber solche Interessenkonflikte nicht nur auf einen seltenen, konkreten Einzelfall zugeschnitten, sondern - wie hier - genereller Natur, so ist einer Interessenkollision nicht mit Ausstandsbestimmungen, sondern mit Unvereinbarkeitsvorschriften zu begegnen (BGE 116 Ia 242 E. 3a/bb). Das schlägt BEELER (a.a.O., S. 130 f.) gerade auch im Zusammenhang mit der Wahl von Beamten in Parlamente vor. HANSJÖRG SEILER (a.a.O., S. 383) teilt diese Auffassung mit Bezug auf die Wahl leitender Beamter, während die Wahl untergeordneter Beamter unter dem Aspekt der Gewaltenteilung nicht schade; insoweit schlägt er den Erlass von Ausstandsbestimmungen für Geschäfte vor, die spezifisch den Verwaltungsbereich dieser Beamten betreffen. d) aa) Folgt man der Auffassung Seilers, so ist die Ausstandspflicht jedenfalls rechtsgleich und ohne Diskriminierung einzelner Abgeordneter zu regeln. Das ergibt sich aus Art. 4 BV, dem aus der Volkswahl des Parlamentes fliessenden grundsätzlich gleichen Recht des Abgeordneten auf Mitwirkung an der Ratstätigkeit (REINERT, a.a.O., S. 115) und dem im Parlamentsrecht allgemein geltenden Grundsatz der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten, welcher für Differenzierungen nur beschränkten

Spielraum lässt (Näheres bei ANTOINE SANTSCHY, Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, thèse Neuchâtel 1982, S. 121 f.; KLAUS STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984, S. 1057). Freilich weist der Grosse Rat in seiner Vernehmlassung darauf hin, der Zweck von Art. 3 Abs. 4 GRG liege in der Stärkung der Objektivität und Integrität staatlicher Organe. Insbesondere solle jeder Verdacht auf eine Selbstbegünstigung von vornherein entkräftet werden, hänge doch die Glaubwürdigkeit des Parlamentes weitgehend von der Voreingenommenheit einzelner Mitglieder oder Gruppierungen bei der Abstimmung über sie selbst betreffende Sachgeschäfte und Vorlagen ab. Auf Bedienstete des Kantons treffe das ganz besonders zu.

bb) Diese Argumentation ist ernst zu nehmen. Sie ändert aber nichts daran, dass die von Art. 3 Abs. 4 GRG erfassten Parlamentsmitglieder im Vergleich zu anderen Abgeordneten, welche sich in gleicher Weise für ihre Berufsgruppe einsetzen und direkt oder indirekt wirtschaftliche Vorteile für ihren Stand auszuhandeln versuchen (vorne E. 5c), schlechter gestellt werden. Das ist mit dem Grundsatz des (rechts-)gleichen Stimm- und Wahlrechtes sowie mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wahlstimme nicht zu vereinbaren. Eine solche Ungleichbehandlung geht auch deshalb nicht an, weil das Grossratsgesetz alle Parlamentarier - auch die beruflich im Dienste des Kantons stehenden - anhält, in Wahrung und Ausübung ihres freien Mandates die Interessen der gesamten Bevölkerung und des Standes Schaffhausen zu vertreten (Art. 6 Satz 1 GRG; vgl. in diesem Zusammenhang die dienstrechtliche Pflicht der kantonalen Beamten und Angestellten, ihre Aufgaben treu und gewissenhaft zu erfüllen: Art. 12 Abs. 1 Satz 2 des Schaffhauser Gesetzes über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals [Personalgesetz]). Es kann daher von jenen Grossräten, welche beruflich im Dienst des Kantons stehen, erwartet werden, dass sie in der parlamentarischen Arbeit nicht nur die Vertretung eigener Standesinteressen sehen, sondern ihr Amt in Verantwortung für das Ganze ausüben (PETER SALADIN, Verantwortung als Staatsprinzip, Bern/Stuttgart 1984, S. 174 f.; MÜLLER, a.a.O., S. 19 ff.). Bei dieser Sach- und Rechtslage ist das vom Grossen Rat angesprochene öffentliche Interesse an der Wahrung der Objektivität und Integrität staatlicher Organe mit der allgemeinen Ausstandspflicht nach Art. 3 Abs. 1 GRG und der in Art. 3 Abs. 2 GRG enthaltenen Vorschrift, wonach bei Geschäften betreffend die Oberaufsicht über die Verwaltung die im Dienste des Kantons stehenden Ratsmitglieder in den Ausstand zu treten haben, hinreichend gesichert.

6. Die Stimmrechtsbeschwerde ist somit gutzuheissen und Art. 3 Abs. 4 GRG aufzuheben. Ob die angefochtene Vorschrift auch eine Verletzung des passiven Wahlrechtes zur Folge hat, muss daher nicht mehr geprüft werden. Immerhin ist festzuhalten, dass nach BGE 113 Ia 291 E. 3a jeder Stimmbürger, der die als verfassungskonform anerkannten Voraussetzungen erfüllt, mit den gleichen Chancen wie alle anderen Kandidaten an einer Wahl soll teilnehmen können. Ob die strittige Ausstandsvorschrift eine Beeinträchtigung dieser Chance bewirkt, dürfte nicht leicht festzustellen sein. REINERT (a.a.O., S. 114 f.) ist der Meinung, Wahlchancen würden durch eine Ausstandspflicht kaum verringert, weshalb keine Verletzung

des passiven Wahlrechtes vorliege. Diese Aussage ist freilich im Zusammenhang mit der weiteren Feststellung REINERTS zu sehen, eine Ausstandspflicht von Parlamentariern bestehe nur selten und bei Ratsgeschäften, die für die Wähler regelmässig unbedeutend seien (a.a.O., S. 114). Für den Sachbereich des kantonalen Personalrechtes kann das kaum gesagt werden (vorne E. 4d am Ende), doch ist die Frage nicht weiter zu vertiefen.