

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 63/2018

Urteil vom 28. September 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Merkli, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Kneubühler,  
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

1. Bürgergemeinde der Stadt Basel,  
2. Bürgergemeinde Riehen,  
3. Bürgergemeinde Bettingen,  
Beschwerdeführerinnen,  
alle drei vertreten durch Stefan Wehrle, Bürgergemeinde der Stadt Basel,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt,  
Rathaus, Marktplatz 9, 4051 Basel.

Gegenstand

Beschwerde gegen den Beschluss des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 19. Oktober 2017 betreffend Bürgerrechtsgesetz.

Sachverhalt:

A.

Am 19. Oktober 2017 erliess der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt in Anpassung an das neue Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BüG; SR 141.0) ein neues kantonales Bürgerrechtsgesetz (BüRG). § 11 BüRG mit der Marginalie "Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen" lautet:

"1 Die Bewerberinnen oder Bewerber sind mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut, wenn sie namentlich:

- a) über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinde verfügen;
- b) am sozialen und kulturellen Leben der hiesigen Gesellschaft teilnehmen; und
- c) Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegen.

2 Der Nachweis für Abs. 1 lit. a gilt als erbracht, wenn die Bewerberinnen und Bewerber die obligatorische Schule vollständig in der Schweiz, davon die gesamte Sekundarstufe I im Kanton Basel-Stadt besucht haben."

B.

Mit Beschwerde vom 1. Februar 2018 an das Bundesgericht beantragen die Bürgergemeinde der Stadt Basel, die Bürgergemeinde Riehen und die Bürgergemeinde Bettingen, § 11 Abs. 2 BüRG aufzuheben. Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend, die Bestimmung verletze den Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) sowie unter Berufung auf die Kantonsverfassung die Autonomie der drei beschwerdeführenden Bürgergemeinden.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt schliesst in seiner Vernehmlassung vom 27. April 2018 auf Abweisung der Beschwerde. Es liege weder ein Verstoß gegen Grundrechte noch gegen das höherrangige Bundesrecht noch gegen die Gemeindeautonomie vor, sofern eine solche im fraglichen Zusammenhang überhaupt bestehe. In der Begründung wird auch ohne vertiefte Begründung die Zulässigkeit der Beschwerde in Frage gestellt.

Die drei beschwerdeführenden Bürgergemeinden äusserten sich in einer Stellungnahme vom 6. Juni 2018 nochmals zur Sache.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die (weiteren) Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 139 V 42 E. 1 S. 44 mit Hinweisen).

1.2. Nach Art. 82 lit. b BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse. Die Beschwerde ist gemäss Art. 87 Abs. 1 BGG unmittelbar an das Bundesgericht zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Wird im Normenkontrollverfahren eine Bestimmung des kantonalen oder kommunalen Rechts "abstrakt" (hauptfrageweise) angefochten, beschränkt der Streitgegenstand sich auf die Vereinbarkeit der strittigen Norm mit dem übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Recht (Art. 82 lit. b BGG). Handelt es sich um einen neuen oder vollständig revidierten Erlass, kann jede einzelne Bestimmung hauptfrageweise angefochten werden (BGE 137 I 77 E. 1.2 S. 79; 135 I 28 E. 3.1.1 S. 31 und 3.1.2 S. 32).

1.3. Nach § 116 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV/BS; SR 131.222.1) beurteilt das basel-städtische Appellationsgericht als Verfassungsgericht Streitigkeiten betreffend den Schutz der Autonomie der Gemeinden. Gemäss Abs. 2 lit. b derselben Bestimmung können beim Verfassungsgericht Gesetze durch Beschwerde nicht angefochten werden, ausgenommen im Fall ihrer Anwendung oder bei Anfechtungen gemäss Abs. 1 lit. d. Daraus ergibt sich, dass nach der Kantonsverfassung ein Erlass beim Verfassungsgericht angefochten werden kann, wenn eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht wird (vgl. auch URS W. KAMBER, in: Denise Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2008, S. 244). § 30e des basel-städtischen Gesetzes vom 14. Juni 1928 über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG) setzt allerdings diese Spezialregelung nicht um, sondern hält im Gegenteil in Abs. 2 lit. b ausnahmslos fest, dass Gesetze nicht beim Verfassungsgericht angefochten werden können. Auch § 30o VRPG bestimmt lediglich, dass Einwohner- und Bürgergemeinden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons beim Verfassungsgericht anfechten können.

1.4. Angesichts der Normhierarchie geht die kantonale verfassungsrechtliche Regelung der gesetzlichen vor, selbst wenn es sich bei der zweiten um die jüngere handelt (vgl. BGE 143 I 272 E. 2.2.1 S. 276 und E. 2.5.4 S. 283). Die vorliegende Beschwerde ist daher wegen Nichtausschöpfung des kantonalen Rechtsmittelwegs mit Blick auf die geltend gemachte Verletzung der Gemeindeautonomie unzulässig. Analoges gilt für die übrigen erhobenen Verfassungsprügen, da sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Gemeinde in Verbindung mit einer Autonomiebeschwerde auch auf weitere Verfassungsrechte und -grundsätze berufen kann (vgl. BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f., mit Hinweisen; zur Publikation vorgesehene Urteil des Bundesgerichts 1C 221/2017 vom 18. April 2018 E. 7.4.1), was wegen des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens (vgl. Art. 111 BGG) auch für das kantonale Verfahrensrecht gelten muss. Da die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen zu berücksichtigen ist, spielt es keine Rolle, dass von keinem Verfahrensbeteiligten auf den formellen Mangel hingewiesen worden ist.

1.5. Ist das Bundesgericht nicht zuständig, überweist es die Streitsache in der Regel an die zuständige Behörde. Im vorliegenden Fall handelt es sich dabei um das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht. Ob die entsprechenden Sachurteilsvoraussetzungen, insbesondere die gesetzliche Beschwerdefrist gemäss § 30g VRPG, erfüllt sind, hat nicht das Bundesgericht, sondern das Appellationsgericht zu prüfen.

2.

Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, und die Sache ist zur weiteren Behandlung an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht zu überweisen.

Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 3 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Streitsache wird zur weiteren Behandlung an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht überwiesen.

3.

Es werden keine Kosten erhoben.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt sowie dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. September 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax