



An den Grossen Rat

15.1353.01

14.5351.03

PD/P151353/P145351
Basel, 30. September 2015

Regierungsratsbeschluss vom 29. September 2015

Ratschlag zur Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Wahlgesetzes (Quorum): Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994

1. Einleitung

In Erfüllung der am 22. April 2015 an den Regierungsrat überwiesenen Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Wahlgesetzes (Quorum) hat der Regierungsrat den Entwurf zu einer entsprechenden Änderung des Wahlgesetzes erarbeitet.

1.1 Motion Arslan

Die Motion Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Wahlgesetzes (Quorum) hat folgenden Wortlaut:

„Die im Jahr 2011 beschlossene Änderung der Sperrklausel für die Wahl in den Grossen Rat kam bei den vergangenen Grossratswahlen erstmals zur Anwendung. Neu musste eine Liste in einem Wahlkreis einen Stimmenanteil von 4% erreichen, um bei der Sitzverteilung berücksichtigt zu werden.

Die EVP als traditionsreiche Partei, die über alle Wahlkreise einen Stimmenanteil von 4,8 Prozent erreichte (Wahlkreis Bettingen nicht eingerechnet), wurde in unverhältnismässiger Weise abgestraft und erzielte nur einen Sitz statt deren vier nach altem System. Umgekehrt profitierten Kleinstparteien mit zwei Sitzen, die gemessen an den Stimmen über alle Wahlkreise weniger als 1,5 Prozent der Stimmen repräsentierten.

Das neue Wahlgesetz hat damit die Erwartungen einer angemessenen Repräsentanz des Wählerwillens nicht gerecht erfüllt. Es ergaben sich Konsequenzen, mit denen niemand rechnete. Es drängt sich auf, die Sperrklausel so zu modifizieren, dass es nicht zu einer groben Verfälschung des Wählerwillens kommt.

Will man nicht zur ursprünglichen Lösung zurückkehren, drängt sich ein kantonsweites Quorum auf, von dem der Einerwahlkreis Bettingen auszunehmen ist.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert sechs Monaten eine Revision der Bestimmungen von §51 für die Wahl des Grossen Rates vorzulegen, die als Bedingung für die Zuteilung von Sitzen einen minimalen kantonsweiten Stimmenanteil vorsieht, z.B. "Eine Liste nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn sie wenigstens 4 Prozent aller Stimmen der Wahlkreise mit mehreren Sitzen erreicht hat."

Sibel Arslan, Rudolf Rechsteiner, Remo Gallacchi, Annemarie Pfeifer, Dieter Werthemann, Heidi Mück, Helen Schai-Zigerlig, Anita Lachenmeier-Thüring, Murat Kaya, Pascal Pfister, Andrea Bollinger, Jürg Meyer, Ursula Metzger, Mustafa Atici, Mirjam Ballmer“

1.2 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat sich in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2015 insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit gegen eine erneute Anpassung des im Jahr 2011 revidierten Wahlgesetzes ausgesprochen. Im Rahmen der erwähnten Revision diskutierte der Grosse Rat die Frage der Ausgestaltung des Quorums intensiv und die bis dahin geltende Quorumsbestimmung wurde geändert (von 5% in einem *beliebigen* zu 4% im *jeweiligen* Wahlkreis).

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten aufgezeigt und in Aussicht gestellt, dass er bei einer allfälligen Überweisung der Motion die Einführung eines kombinierten Quorums bevorzugen würde. Dieses würde die Regelung, welche bis 2011 angewendet wurde (5% in einem beliebigen Wahlkreis), mit einem kantonsweiten Quorum von 3% verbinden. Der Kanton Aargau und die Stadt Zürich, welche seit der Jahrtausendwende eine Wahlrechtsreform vorgenommen und dabei gleich wie der Kanton Basel-Stadt ein Verfahren eingeführt haben, welches die Proportionalität optimiert, haben sich für diese Lösung entschieden. Der Wählerwille wird so besser berücksichtigt als mit einem blossen kantonsweiten Quorum. Es wird so nämlich weiterhin gewährleistet, dass auch nur lokal verankerte Gruppierungen ab einer gewissen Grösse bei der Sitzzuteilung berücksichtigt werden. Dies entspricht dem explizit geäusserten Willen des Gesetzgebers bei der Wahlrechtsrevision 2011. Andernfalls kann es vorkommen, dass selbst Gruppierungen mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden. Ob ein rein kantonales Quorum mit der Bundesverfassung (Art. 34 BV) vereinbar wäre, ist daher fraglich und wird in der Literatur teilweise verneint (vgl. z.B. den Beitrag des Riehener Juristen BORIS MÜLLER mit dem Titel „Wahlkreisprobleme“, Allgemeine

Juristische Praxis [AJP] 2014, S. 1307 ff., insbes. S. 1320 ff.). Begründet wird dies v.a. mit dem fehlenden Nachweis der Notwendigkeit und der Unverhältnismässigkeit des Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht vertrat diese Meinung. Es führte in einem Entscheid aus dem Jahr 2008 (BVerfGE 120, 82 vom 13. Februar 2008) aus, dass nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments ein direktes Quorum rechtfertigen könne. Es treffe zwar zu, dass Entscheidungen umso leichter gefasst werden, je weniger Fraktionen aufeinander treffen und je weniger Standpunkte verarbeitet werden müssen. Andererseits reiche die blossе „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung nicht aus, um den mit der Sperrklausel verbundenen Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien zu rechtfertigen. Demokratie setze das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus. In der Schweiz kennt kein Kanton ein reines Kantonsquorum; es existieren lediglich wahlkreisspezifische oder aber kombinierte Quoren. So hatte sich das Bundesgericht bis anhin noch nie zu dieser Frage zu äussern.

Ein Blick in die Ergebnisse der Basler Grossratswahlen 2012 (<http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/wahlen/wahlergebnisse>) zeigt, dass insgesamt vier Gruppierungen in einem einzigen Wahlkreis angetreten sind. Bei einem Wechsel zu einem blossen Kantonsquorum sind diese lokal verankerten Gruppierungen und ihre Wählerinnen und Wähler „gefährdet“: Selbst wenn sie eine Stärke von 5% der Wählerstimmen erzielen würden, gingen diese Stimmen gänzlich verloren, da es unwahrscheinlich ist, dass sie auch das kantonale Quorum von 3% erreichen. Damit hat ihre Stimme de facto keinen Wert; sie sind nicht im Parlament vertreten. Diese Folge ist aus staatspolitischer Sicht zu vermeiden. Selbstverständlich müssen diese Gruppierungen im Wahlkreis, in dem sie antreten, auch weiterhin stark genug sein, um die 5%-Hürde zu überwinden. Zwei Gruppierungen (EVP und GLP), die aufgrund der heutigen Ausgestaltung des Quorums bei den Wahlen 2012 nur in einzelnen, nicht aber in allen Wahlkreisen zur Sitzverteilung zugelassen wurden, könnten mit der vorgeschlagenen Neuregelung im ganzen Kanton an der Sitzverteilung teilnehmen. Sie haben damals sowohl ein wahlkreisspezifisches Quorum von 5% als auch ein kantonales Quorum von 3% erreicht. Es macht Sinn, dass die Stimmen von Gruppierungen, welche diese Voraussetzungen erfüllen, in allen Wahlkreisen berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der Ergebnisse von 2012 kann festgestellt werden, dass keine der Gruppierungen, die 2012 zur Sitzverteilung zugelassen wurde, mit der vorgeschlagenen Bestimmung künftig davon ausgeschlossen wäre.

An dieser Stelle sei betont, dass es hier lediglich um die Frage geht, welche Gruppierungen bei der Berechnung der Sitzverteilung *berücksichtigt* werden und welche zum Vornherein ausscheiden. Dies ist klar zu trennen von der effektiven Zuteilung von Sitzen. Wenn z.B. im Wahlkreis Kleinbasel künftig dank des Kantonsquorums auch GLP und EVP an der Sitzverteilung teilnehmen, kann sich das Wahlergebnis in diesem Wahlkreis entsprechend verschieben.

Für weitere Möglichkeiten, die Motion Arslan und Konsorten umzusetzen und einen Vergleich mit den Regelungen von Bund und Kantonen wird auf die erwähnte Stellungnahme des Regierungsrates verwiesen.

Entgegen dieser Stellungnahme und einem entsprechenden Antrag des Regierungsrates wurde die Motion Sibel Arslan und Konsorten zur Ausarbeitung einer Vorlage innert sechs Monaten überwiesen. Diesem Auftrag kommt der Regierungsrat mit dem vorliegenden Ratschlag nach, obschon er auch heute die Ansicht vertritt, dass aus den vorgenannten Gründen davon abgesehen werden sollte, die Quorumsbestimmung in § 51 des Wahlgesetzes erneut anzupassen.

2. Anpassung des Wahlgesetzes

Der Regierungsrat schlägt folgende neue Formulierung von § 51 des Wahlgesetzes vor, sollte dieser Paragraph angepasst werden:

Wahlgesetz vom 21. April 1994	neu
<p>§ 51. Quorum</p> <p>¹ Listen, die das Quorum von 4% der Stimmen in einem Wahlkreis nicht erreicht haben, sind im jeweiligen Wahlkreis von der Sitzverteilung ausgeschlossen.</p>	<p>§ 51. Quorum</p> <p>¹ Listen nehmen an der Sitzverteilung nur teil, wenn sie mindestens 5% der Stimmen in einem Wahlkreis mit mehreren Sitzen oder 3% der Stimmen im Kanton erreicht haben.</p>

Kommentar

In § 51 Absatz 1 soll neu vorgesehen werden, dass entweder ein kantonsweites Quorum von 3% oder ein solches von 5% in einem Wahlkreis mit mehreren Sitzen überschritten werden muss, damit eine Gruppierung zur Sitzverteilung zugelassen wird.

Zum Wahlkreis-Quorum: Der wahlkreisspezifische Prozentsatz wird gegenüber dem heutigen 4%-Quorum wieder um 1% angehoben. Wird die 5%-Hürde in einem (beliebigen) Wahlkreis mit mehreren Sitzen erreicht, soll eine Gruppierung im ganzen Kanton zur Sitzverteilung zugelassen werden. Dies gilt nicht für den Wahlkreis Bettingen, der nur über einen Sitz verfügt (Majorz).

Zum kantonalen Quorum: Listen werden ausserdem zur Sitzverteilung zugelassen, wenn sie im ganzen Kanton ein Quorum von 3% erreichen. Bei der Berechnung dieses kantonsweiten Quorums werden auch in der Gemeinde Bettingen abgegebene Stimmen berücksichtigt.

3. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund dieser Gesetzesänderung müsste das IT-System zur Ausmittlung der Wahlergebnisse (Sesam) angepasst werden. Es ist mit Kosten von ungefähr 10'000 Franken zu rechnen.

4. Stellungnahmen des Finanz- und des Justiz- und Sicherheitsdepartements

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 geprüft.

Zudem wurden die Formalitäten für die Aufnahme der vorliegend unterbreiteten Änderungen der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 in die kantonale Gesetzessammlung vom Justiz- und Sicherheitsdepartement geprüft.

5. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss § 2a des Standortförderungsgesetzes vom 29. Juni 2006 (SG 910.200) sind Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen sowie Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen, von denen Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen betroffen sind, von der ausarbeitenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die Unternehmen allgemein und die kleinen und mittleren Unternehmen im Speziellen zu überprüfen. Die Überprüfung erfolgt anhand eines vom Regierungsrat genehmigten, standardisierten Fragenkataloges (Regulierungsfolgenabschätzung).

Die vorliegend unterbreiteten Änderungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 haben weder eine Belastung von Unternehmen noch eine Verschlechterung der

Standortattraktivität des Kantons Basel-Stadt zur Folge. Aus diesem Grund kann auf eine Regulierungsfolgenabschätzung verzichtet werden.

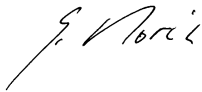
6. Haltung der Gemeinden

Die Gemeinden Riehen und Bettingen wurden im Rahmen einer Konsultation zur geplanten Anpassung des Wahlgesetzes konsultiert (wobei in der versandten Version noch vorgesehen war, dass die in Bettingen abgegebenen Stimmen bei der Berechnung des kantonalen Quorums nicht berücksichtigt werden). Dabei begrüßte der Riehener Gemeinderat das vorgeschlagene kombinierte Quorum. Es sei wichtig, dass der Wählerwille nicht verfälscht werde und dass auch kleinere oder lokale Gruppierungen bei der Sitzzuteilung im Grossen Rat berücksichtigt würden, sofern sie den dafür nötigen Wähleranteil erreichen. Dies sei bei einem rein kantonalen Quorum möglicherweise nicht mehr der Fall. Zudem wies er darauf hin, dass der Volkswille im Grund am besten wiedergegeben werde, wenn über den erforderlichen Wähleranteil für einen Sitzgewinn hinaus keine weiteren Hürden eingebaut würden. So kenne die Gemeinde Riehen bei kommunalen Wahlen kein Quorum, ohne dass dies für die Demokratie nachteilig gewesen wäre. Aus diesem Grund sprach sich der Riehener Gemeinderat dafür aus, ein etwaiges kantonsweites Quorum möglichst tief anzusetzen. Die Gemeinde Bettingen schloss sich der Haltung der Gemeinde Riehen an.

7. Anträge

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, der vorgelegten Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 zuzustimmen und die Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Wahlgesetzes (Quorum) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates [hier Nummer eingeben] vom [hier Datum eingeben] sowie in den Bericht der [hier Kommission eingeben] [hier Nummer eingeben] vom [hier Datum eingeben],

beschliesst:

I.

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 ¹⁾ (Stand 15. März 2015) wird wie folgt geändert:

§ 51 Abs. 1 (geändert)

¹⁾ Listen nehmen an der Sitzverteilung nur teil, wenn sie mindestens 5% der Stimmen in einem Wahlkreis mit mehreren Sitzen oder 3% der Stimmen im Kanton erreicht haben.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft wird die Änderung sofort wirksam.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]



¹⁾ SG [132.100](#)