



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.1775.01 / 03.7756.03

PD / P091775 / 037756
Basel, 27. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 26. Januar 2010

Ratschlag

zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994

(Zulassung von Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen, Anpassung der §§ 37, 44 und 51 sowie Schaffung eines neuen § 54a)

und

Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung von Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen (P037756)

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren.....	3
2. Wortlaut der Motion Gabi Mächler	3
3. Ziel der Motion Gabi Mächler	4
4. Stellungnahme des Regierungsrates vom 22. Dezember 2004.....	4
5. Geltende Rechtslage.....	5
5.1 Verbot von Unterlistenverbindungen.....	5
5.2 Hintergrund des Verbots von Unterlistenverbindungen	5
5.3 Kompromisslösung auf Bundesebene	6
6. Erforderliche Änderungen zur Erfüllung der Motion Gabi Mächler und Konsorten	7
6.1 Zulassung von Unterlistenverbindungen.....	7
6.2 Modifizierung der 5%-Sperrklausel.....	10
7. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage	11
8. Ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates.....	12
9. Anträge.....	13

1. Begehren

In Erfüllung der am 2. Februar 2005 an den Regierungsrat überwiesenen Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung von Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen hat der Regierungsrat einen Entwurf zur Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 (132.100) erarbeitet: § 37 Abs. 1 lit. a und § 44 Abs. 3 des Wahlgesetzes sollen einen neuen Wortlaut erhalten und § 51 Abs. 2 und § 54a sollen neu ins Wahlgesetz aufgenommen werden.

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat den Antrag, den vorgelegten Entwurf zur Änderung des Wahlgesetzes zur Kenntnis zu nehmen, die vorgelegten Änderungen jedoch nicht zu beschliessen und die Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung von Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen als erledigt abzuschreiben.

2. Der Wortlaut der Motion Gabi Mächler

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

„Bei den Nationalratswahlen sind Unterlistenverbindungen zulässig. Die Listen haben dieselbe Bezeichnung und daneben einen Zusatz, welcher eine Differenzierung der Listen nach Alter, Geschlecht, Region oder Flügel einer Gruppierung (beispielsweise "Gewerbeliste") enthält. Diese Regelung ermöglicht insbesondere Jungparteien (z.B. Juso, Junge SVP) bei den Wahlen mit einer eigenen Liste anzutreten, welche mit der "Mutterpartei" (SP, SVP) verbunden ist. Auch wenn das Quorum nicht zur Erlangung eines eigenen Sitzes reicht, dient das Kandidieren in einer Unterlistenverbindung der Profilierung und dem Sammeln von Erfahrungen im Wahlkampf - die Stimmen gehen nicht verloren, sondern kommen der "Mutterpartei" zu. Die unterlistenverbundenen Listen können daneben einer grösseren Listenverbindung angehören.

In Basel lässt das Wahlgesetz (Gesetz über Wahlen und Abstimmungen, SG 132. 100) bisher keine Unterlistenverbindungen zu. Dieser Vorstoss möchte dies ändern, indem das Wahlgesetz in Analogie zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (Art. 31 Abs. 1 bis, SR 161.1) angepasst wird. Ausserdem ist die 5%-Klausel insofern zu modifizieren, als die unterlistenverbundenen Listen bei der Berechnung des Quorums zusammengezählt werden müssen, damit keine Stimmen im Nichts verloren gehen.

Wir bitten daher den Regierungsrat, dem Grossen Rat baldmöglichst eine Vorlage zu unterbreiten, damit sinngemäss folgende Änderungen des Wahlgesetzes sowie Folgeanpassungen vorgenommen werden können:

§ 44 Abs. 3 Unterlistenverbindungen sind nicht zulässig, ausgenommen sind verbundene Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung oder des Alters der Kandidierenden unterscheiden.

§ 51 Abs. 1 Listen, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen. Abs. 2 Zur Berechnung des Erreichens des Quorums werden verbundene Listen gleicher Bezeichnung gemäss § 44 Abs. 3 zusammen berücksichtigt.

Weitere Artikel des Wahlgesetzes sind darauf zu überprüfen, ob aufgrund dieser veränderten Bestimmungen Anpassungen notwendig sind.

G. Mächler, B. Dürr, D. Stolz, A. Zanolari, U. Müller, A. Lachenmeier-Thüring, B. Jans“

3. Ziel der Motion

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. März 2004 die Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung von Unterlistenverbindungen bei Grossratswahlen dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen.

Die Motion strebt zum einen die Kandidatur verschiedener Unterlisten unter einer Stammliste an. Dabei sollen die Vertreterinnen und Vertreter dieser Listen eine gemeinsame Hauptbezeichnung wählen. Die Kandidatinnen und Kandidaten dieser Listen erklären damit allesamt ihre parteipolitische Zusammengehörigkeit und bekennen sich zum Programm der Stamm- oder Mutterpartei.

Zum anderen soll die im Wahlgesetz bestehende 5%-Sperrklausel eingeschränkt werden: Gemäss geltendem Recht sind Listen, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, von der Sitzverteilung ausgeschlossen (§ 51) und scheiden aus einer allfälligen Listenverbindung aus (§ 55 Abs. 2). Mit der Motion wird angestrebt, dass bei der Berechnung des Quorums auch diejenigen unterverbundenen Listen, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, bei der Sitzverteilung berücksichtigt werden; insbesondere sollen die auf sie entfallenden Stimmen der Stamm- oder Mutterpartei zukommen und nicht „im Nichts verloren gehen.“

4. Stellungnahme des Regierungsrates vom 22. Dezember 2004

Der Regierungsrat hat in seinem am 21. Dezember 2004 beschlossenen Schreiben Nr. 0649 vom 22. Dezember 2004 nach einem Rückblick auf die Entstehung des heutigen Wahlgesetzes zum vorliegenden Motionsbegehren ausführlich und kritisch Stellung genommen und dabei auf Seite 4 ausgeführt:

„Die Totalrevision des Wahlgesetzes Anfang der 90er Jahre enthält also zwei Grundprinzipien, die als Instrumente gegen die fortschreitende Parteienzersplitterung geschaffen wurden:

- die 5%-Sperrklausel, über deren Einführung während der im Gang befindlichen Gesetzesrevision am 25. April 1993 abgestimmt wurde;
- das Verbot der Unterlistenverbindungen.

Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass die seinerzeitige Entscheidung für diese Prinzipien im Wahlgesetz vom 21. April 1994 der richtige Weg war, um der zunehmenden Zersplitterung der politischen Kräfte entgegenzuwirken. Diese Lösung hat sich denn auch - wie die vergangenen zehn Jahre gezeigt haben - bewährt. Der Regierungsrat ist daher heute auch gewillt, an diesen beiden Regelungen grundsätzlich festzuhalten. Änderungen, die den Kerngehalt - also den eigentlichen Zweck - dieser Bestimmungen aushöhlen, kommen für den Regierungsrat nicht in Betracht.“

Aufgrund dieser Überlegungen hat der Regierungsrat am 22. Dezember 2004 dem Grossen Rat beantragt, ihm die Motion Gabi Mächler nicht zu überweisen.

5. Geltende Rechtslage

5.1. Verbot der Unterlistenverbindung

Nach geltender Rechtslage können zwei oder mehrere Listen desselben Wahlkreises bis spätestens am sechstletzten Montag vor dem Wahlsonntag durch übereinstimmende Erklärung ihrer Vertreterinnen oder Vertreter miteinander verbunden werden (§ 44 Abs. 1 Wahlgesetz). Gemäss § 44 Abs. 2 Wahlgesetz sind Listenverbindungen auf den entsprechenden Listen als solche zu kennzeichnen. § 44 Abs. 3 Wahlgesetz erklärt jede Unterlistenverbindung für unzulässig.

5.2. Hintergrund des Verbots von Unterlistenverbindungen

Die Aufnahme von § 44 Abs. 3 in das Wahlgesetz hatte einen konkreten Grund: Bei den baselstädtischen Grossratswahlen vom Februar 1984 vereinbarten zwei von vier Listenverbindungspartnern in allseitigem Einverständnis eine Unterlistenverbindung. Wegen mangelnder gesetzlicher Grundlage wurde die Anmeldung der Unterlistenverbindung vom Kanton weder entgegengenommen, noch öffentlich bekannt gemacht oder auf den amtlichen Wahlzetteln aufgeführt. Die Unterlistenverbindung blieb in der Folge auch bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt. Wäre sie berücksichtigt worden, so wären nicht die Kandidaten der zwei "Hauptlisten" gewählt worden, sondern Kandidaten von zwei Unterlistenverbindungspartnern. Das Bundesgericht befasste sich in einer gegen diese Mandatszuteilung erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde eingehend mit der Frage, ob eine Unterlistenverbindung, die im Wahlgesetz weder ausdrücklich geregelt noch erwähnt ist, zulässig sei. Es stellte zunächst fest, unter dem im Gesetz erwähnten Begriff „Listenverbindung“ könne nicht auch die Unterlistenverbindung verstanden werden. Da die Unterlistenverbindung ihre Wirksamkeit nur innerhalb der Listenverbindung und nicht gegenüber allen an der Wahl teilnehmenden Listen entfalte, bestünden zwischen diesen beiden qualitative Unterschiede, die eine Gleichstellung nicht rechtfertigten. Sollte jedoch eine echte Gesetzeslücke bestehen – also kein Ausschluss der Unterlistenverbindung durch qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliegen – so sei die Lückenfüllung zugunsten der Unterlistenverbindung die nahe liegende Lösung; dies umso mehr, als die Unterlistenverbindung als logische Folge der Listenverbindung aufgefasst werden könne. Da im konkret zu beurteilenden Fall weder für das Vorliegen einer echten Gesetzeslücke, noch für ein alleiniges qualifiziertes Schweigen genügend Anhaltspunkte vorhanden waren, schloss sich das Bundesgericht praxisgemäss bei solchen Zweifelsfällen der Argumentation der obersten kantonalen Behörde an – welche zum Schluss gelangt war, der baselstädtische Gesetzgeber habe die Zulässigkeit der Unterlistenverbindung durch qualifiziertes Schweigen ausgeschlossen – und wies die Beschwerde ab (vgl. Zentralblatt für Schweizerisches Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 88/1987, S. 28 f.; BGE 111 Ia 191 ff).

Im Rahmen der im Jahre 1990 eingeleiteten Teilrevision des kantonalen Wahlgesetzes von 1976 wurde diese rechtliche Unklarheit beseitigt und die Unzulässigkeit von Unterlistenverbindungen im Gesetz in § 44 Abs. 3 nun ausdrücklich geregelt.

5.3. Kompromisslösung auf Bundesebene

Zur Unterscheidung zwischen einer Unterlistenverbindung, wie sie in BGE 111 Ia 191 ff. beurteilt wurde und nach § 44 Abs. 3 Wahlgesetz unzulässig ist, und jener, wie sie die Motionärin im Auge hat, bedarf es folgender Klarstellung: Angestrebt wird nicht die Ermöglichung der Unterlistenverbindung zweier Parteien mit verschiedener Ausrichtung innerhalb einer (Ober-)Listenverbindung, sondern die Verbindung von (Unter-)Listen mit derjenigen der Mutterpartei, wobei alle für das gleiche Parteiprogramm eintreten. Dies sei anhand der auf Bundesebene bestehenden Regelung näher erläutert:

Die Motion verlangt die Anpassung des kantonalen Wahlgesetzes in Analogie zu Art. 31 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

Nachdem das BPR in seiner ursprünglichen Fassung vom 17. Dezember 1976 Unterlistenverbindungen *expressis verbis* zugelassen hatte, schlug der Bundesrat in einer ersten Botschaft vom 1. September 1993 zur Teilrevision dieses Gesetzes vor die ausdrückliche Ungültigkeit der Unterlistenverbindungen vor, da durch „derlei kunstvolle Gebilde“ – einschliesslich Unter-Unterlistenverbindungen – den Stimmberechtigten die Übersicht in einer Weise erschwert würde, welche die Transparenz des gesamten Wahlvorgangs gefährde (vgl. Bundesblatt [BBl] 1993, S. 485).

Die in der Motion Gabi Mächler erwähnte Bestimmung des Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR stellt im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrats eine von den eidgenössischen Räten daraufhin am 18. März 1994 beschlossene Kompromisslösung dar. So können nach Art. 31 Abs. 1 BPR zwei oder mehr Listen miteinander verbunden werden, wobei innerhalb einer Listenverbindung einzig Unterlistenverbindungen zulässig sind. Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR führt dazu näher aus, dass Unterlistenverbindungen nur zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden, gültig sind. Aus Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR geht somit klar hervor, dass Unterlistenverbindungen – im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung des BPR vom 17. Dezember 1976, welche die Verbindung sämtlicher Listen und Unterlisten untereinander zulies – nur auf vertikaler Ebene möglich sind, jedoch nicht auf horizontaler Ebene. So kann die Partei "X" nur mit den Parteien "X-Ost", "X-West" oder "X-Junge Liste" eine Unterlistenverbindung eingehen, jedoch nicht mit der bereits in (Ober-)Listenverbindung verbundenen Partei "Y".

Mit dem am 15. November 1994 erfolgten Inkrafttreten dieser Bestimmung war nun aber ein gewisser Widerspruch zu Art. 23 BPR entstanden, wonach jeder Wahlvorschlag eine zu seiner Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung tragen muss.

Im Rahmen einer mit Botschaft des Bundesrates vom 30. November 2001 vorgeschlagenen Revision sollte diese Ungereimtheit behoben werden. Der Bundesrat hat dazu ausgeführt: „In Artikel 23 BPR ist die Zulassungsbedingung unzweideutiger Unterscheidbarkeit aller Listennamen statuiert. Demgegenüber verlangt Artikel 31 Absatz 1^{bis} BPR einen gemeinsamen Listenhauptnamen für alle miteinander unterverbundenen Wahlvorschläge. Die Artikel 23 und 31 Absatz 1^{bis} BPR sind zueinander präzise komplementär. Ratio legis ist aber die Zuläs-

sigkeit einer Unterlistenverbindung nur innerhalb einer und der gleichen Partei. Dies wird durch die Identität des Hauptnamens sichergestellt. Eigenständige Gruppierungen, die sich lediglich für die Nationalratswahlen als verschiedene Flügel zu einer einzigen Partei zusammenschliessen wollen, müssen dies vor Einreichung ihrer Wahlvorschläge durch die Wahl eines gemeinsamen, übergeordneten Listenhauptnamens tun. Dies macht es aber unausweichlich, dass sich die Vertreter der Wahlvorschläge auf die offizielle Bezeichnung einer Liste als Stammliste einigen [...]“ (vgl. BBI 2001, S. 6412).

In der Folge wurde Art. 23 BPR zur Präzisierung mit einem zweiten Satz ergänzt: „Gruppierungen, welche Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung einreichen und diese miteinander verbinden wollen, bezeichnen einen der Wahlvorschläge als Stammliste.“ Diese Bestimmung, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, verbindet also die Wahlvorschläge bereits im Rahmen der Einreichung und vereinigt sie unter einer Stammliste.

Dahingehend zielt demnach das erste Motionsbegehren, wenn Unterlistenverbindungen insofern zulässig sein sollen, als sich Listen gleicher Bezeichnung – die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung oder des Alters der Kandidierenden unterscheiden – verbinden können sollen.

6. Erforderliche Änderungen zur Erfüllung der Motion Gabi Mächler und Konsorten

6.1. Die Zulassung von Unterlistenverbindungen

Wie in Ziffer 5.1 hievordargelegt wurde, sind im Kanton Basel-Stadt Unterlistenverbindungen – ob unter einer Stammliste oder unter Gruppierungen verschiedener Ausrichtungen – ohne Ausnahme unzulässig. Dagegen sind im Bund, wie in Ziffer 5.3 hievorerläutert wurde, Unterlistenverbindungen dann zulässig, wenn die Listen gleich bezeichnet sind und sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.

Die Motionärin strebt eine für die Grossratswahlen im Kanton Basel-Stadt – mit Ausnahme des Unterscheidungskriteriums der Region – analoge Regelung im Wahlgesetz an.

Die Zulassung von Unterlistenverbindungen widerspricht zunächst § 37 Abs. 1 lit. a des Wahlgesetzes, wonach sich Listen durch ihre Listenbezeichnung voneinander unterscheiden haben. Demnach ist eine Bestimmung erforderlich, die es ermöglicht, dass zwei oder mehr Listen die gleiche Hauptbezeichnung haben und sich lediglich durch einen Zusatz unterscheiden. In das BPR ist eine solche Bestimmung, wie unter 5.3 gesehen, nachträglich, das heisst acht Jahre später, in Art. 23 als Satz 2 eingefügt worden. Gemäss Art. 23 Satz 2 müssen die Vertreterinnen und Vertreter solcher Wahlvorschläge eine Liste als Stammliste bezeichnen. Eine analoge Regelung ist somit auch im baselstädtischen Wahlgesetz erforderlich.

Neben der Stammliste sind die anderen Wahlvorschläge mit der gleichen Hauptbezeichnung Zweiglisten. Die Stammliste und ihre Zweiglisten gelten als eine Liste und können als solche gemeinsam mit anderen Listen, die ein anderes Parteiprogramm vertreten, Listenverbindungen gemäss § 44 eingehen.

Gemäss § 44 Wahlgesetz ist zur Listenverbindung eine gemeinsame Erklärung nötig. Eine entsprechende Regelung kennt auch das BPR in seinem Art. 31 Abs. 1. Die gemeinsame Erklärung offenbart den inneren Willen der Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Listen, im Wahlkampf als verbundene Liste aufzutreten. Sofern eine solche Erklärung vorliegt, sollen Stamm- und Zweiglisten als eine Liste gelten.

Entsprechend dieser Erläuterungen wird vorgeschlagen, die von der Motion begehrte Bestimmung nicht wie von der Motion vorgeschlagen, in § 44 Abs. 3 aufzunehmen, sondern § 37 Abs. 1 lit. a des Wahlgesetzes neu zu formulieren und mit folgendem Wortlaut ins Gesetz aufzunehmen (Änderungen hervorgehoben):

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Inhaltliche Erfordernisse</i></p> <p>§ 37. Jeder Wahlvorschlag muss enthalten: a. eine geeignete Listenbezeichnung, welche die Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen ermöglicht;</p>	<p><i>Inhaltliche Erfordernisse</i></p> <p>§ 37. Jeder Wahlvorschlag muss enthalten: a. eine geeignete Listenbezeichnung, welche die Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen ermöglicht;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vertreterinnen und Vertreter zweier oder mehrerer Wahlvorschläge dürfen durch übereinstimmende Erklärung zwei oder mehrere Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung einreichen, wenn sich die Wahlvorschläge durch einen Zusatz unterscheiden; - die Vertreterinnen und Vertreter haben einen der Wahlvorschläge als Stammliste zu bezeichnen; - solche Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung werden als eine Liste behandelt, die ihrerseits eine Listenverbindung gemäss § 44 eingehen kann;

Kommentar:

Wenn § 37 Abs. 1 lit. a derart ergänzt wird, dann bleibt § 44 Abs. 3, wonach Unterlistenverbindungen nicht zulässig sind, bestehen, da andere als die in § 37 Abs. 1 lit. a umschriebenen Unterlistenverbindungen auch künftig unzulässig bleiben sollen. Der Verständlichkeit halber wird aber § 44 Abs. 3 mit dem Zusatz ergänzt, dass § 37 Abs. 1 lit. a vorbehalten bleibt:

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<p><i>Listenverbindung</i></p> <p>§ 44. Zwei oder mehrere Listen desselben Wahlkreises können bis spätestens am sechstletzten Montag vor dem Wahlsonntag durch übereinstimmende Erklärung ihrer Vertreterinnen oder Vertreter miteinander verbunden werden.</p> <p>² Listenverbindungen sind auf den entsprechenden Listen als solche zu kennzeichnen.</p> <p>³ Unterlistenverbindungen sind nicht zulässig.</p>	<p><i>Listenverbindung</i></p> <p>§ 44. unverändert</p> <p>² unverändert</p> <p>³ Unterlistenverbindungen sind nicht zulässig. Vorbehalten bleibt § 37 Abs. 1 lit. a.</p>

Kommentar:

Gemäss § 35 Abs. 1 des Wahlgesetzes müssen Wahlvorschläge bis am achtletzten Montag vor dem Wahlsonntag dem Büro für Wahlen und Abstimmungen eingereicht werden. In § 44 Abs. 1 des Wahlgesetzes wird bestimmt, dass zwei oder mehrere Listen desselben Wahlkreises bis spätestens am sechstletzten Montag vor dem Wahlsonntag durch übereinstimmende Erklärung ihrer Vertreterinnen und Vertreter miteinander verbunden werden können. Diese haben also zwei Wochen Zeit, um zu überlegen, ob sie eine Listenverbindung eingehen wollen oder nicht.

Nun bestimmt § 37 Abs. 1 lit. a. des Wahlgesetzes, dass jeder Wahlvorschlag eine geeignete Listenbezeichnung enthalten muss, welche die Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen ermöglicht. Werden nun aber zwei oder mehrere Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung acht Wochen vor der Wahl eingereicht, ohne dass die Vertreterinnen und Vertreter schon eine übereinstimmende Erklärung abgegeben hätten, dann ermöglichen sie die Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen nicht und werden

anlässlich der Prüfung gemäss § 38 des Wahlgesetzes vom zuständigen Departement zurückgewiesen. Werden sie aber zurückgewiesen, so kommen sie gar nicht mehr dazu, zwei Wochen Zeit zu haben, um zu überlegen, ob sie eine Listenverbindung oder eine Unterlistenverbindung eingehen wollen oder nicht.

Es zeigt sich somit, dass Vertreterinnen und Vertreter zweier oder mehrerer Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung, die sich lediglich durch einen Zusatz unterscheiden, nicht zwei Wochen Zeit haben, die übereinstimmende Willenserklärung gemäss § 37 Abs. 1 lit. a abzugeben, sondern dass sie die übereinstimmende Willenserklärung bereits anlässlich der Einreichung ihrer Wahlvorschläge abgeben müssen, ansonsten ihre Wahlvorschläge mangels Unterscheidbarkeit zurückgewiesen werden. So schreibt denn auch der Bundesrat in der oben erwähnten Botschaft vom 30. November 2001, dass sie „dies vor der Einreichung ihrer Wahlvorschläge tun müssen“ (BBI 2001, S. 6412).

Damit zeigt sich weiter, dass Vertreterinnen und Vertreter zweier oder mehrerer Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung gar keine Wahl haben, eine übereinstimmende Erklärung abzugeben oder nicht, sondern dass sie diese übereinstimmende Erklärung abgeben müssen, und zwar bereits bei der Einreichung ihrer Wahlvorschläge. Während Wahlvorschläge mit nicht identischen Elementen in der Hauptbezeichnung miteinander eine Listenverbindung eingehen können oder auch nicht, können Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung gar nicht anders als von Geburt an miteinander verbunden durchs Leben gehen. Bei genauer Betrachtung handelt es sich bei ihnen also nicht um eine im Verlaufe von zwei Wochen vereinbarte Unterlistenverbindung, sondern um *geborene Mehrlingslisten*. Weil solche Mehrlingslisten durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte in Art. 31 Abs. 1^{bis} unglücklicherweise als Unterlistenverbindungen bezeichnet werden, wird diese Bezeichnung hier beibehalten, damit im Nationalratswahlverfahren und im Grossratswahlverfahren für die gleiche Sache die gleiche Bezeichnung verwendet werden kann.

6.2. Modifizierung der 5%-Sperrklausel (Quorum)

Weitergehend soll die im Wahlgesetz bestehende Quorumsbestimmung insofern geändert werden, als die auf die Stammliste und auf die mit ihr unterverbundenen Listen fallenden Stimmen bei der Quorumsberechnung zusammen berücksichtigt werden. Die Motion beinhaltet einen ausformulierten Gesetzestext, der „sinngemäss“ umgesetzt werden soll.

Gemäss § 51 Wahlgesetz werden Listen, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, von der Sitzverteilung ausgeschlossen. Da Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung gemäss § 37 Abs. 1 lit. a als eine Liste behandelt werden, werden sie nur dann gemäss § 51 von der Sitzverteilung ausgeschlossen, wenn sie (d.h. die Stammliste und die Zweiglisten) zusammen in keinem Wahlkreis das Quorum von 5% der Stimmen erreicht haben. Den im Folgenden vorgeschlagenen neuen Absatz 2 zu § 51 braucht es nicht zwingend, er soll jedoch zur Verdeutlichung und besseren Verständlichkeit ins Gesetz aufgenommen werden:

Synoptische Darstellung	
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994	Ratschlag
<i>Quorum</i> § 51. Listen, die das Quorum von 5 % der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen.	<i>Quorum</i> § 51. Listen, die das Quorum von 5 % der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen. ² Listen mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung gelten bei der Berechnung dieses Quorums als eine Liste.

Schliesslich muss eine Bestimmung ins Gesetz aufgenommen werden, die regelt, wie die Sitze auf die aus Stamm- und Zweiglisten bestehende Liste verteilt werden. Dabei kann auf das bereits in den §§ 52 bis 54 Wahlgesetz festgelegte Verfahren zur Ermittlung der auf eine Liste entfallenden Sitze zurückgegriffen werden. Dazu ist ein entsprechender Verweis im Gesetz erforderlich.

Aus gesetzessystematischen Überlegungen bietet sich hierzu ein neuer § 54a an. Einerseits werden Grossratswahlen in den Wahlkreisen des Kantons Basel-Stadt – abgesehen vom Einerwahlkreis Bettingen – immer im Proporzwahlssystem mit Listen durchgeführt, weshalb die neue Bestimmung nach § 54 einzureihen ist. Andererseits muss eine aus Stamm- und Zweiglisten bestehende Listenverbindung nicht zwingend eine Listenverbindung gemäss § 44 eingegangen sein, weshalb die neue Bestimmung vor § 55 einzuordnen ist.

Es wird folgender Wortlaut vorgeschlagen:

§ 54a. Die Gesamtzahl der auf Listen mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung entfallenden Sitze wird auf die Stammliste und die Zweiglisten in entsprechender Anwendung der §§ 52 bis 54 verteilt.

7. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Abklärungen des die Grossratswahlen durchführenden Ressorts Wahlen und Abstimmungen haben ergeben, dass die Anliegen der Motion ohne grossen technischen oder personellen Aufwand umgesetzt werden können. Das bestehende Wahlprogramm für die Proporzwahlen könnte relativ einfach angepasst werden. Dabei würden nach Auskunft des Wahlprogramm-

lieferanten – einmalige – Einrichtungskosten in der Höhe von circa CHF 5000 bis höchstens CHF 8500 anfallen.

Die Umsetzung der Motion kann zu einer höheren Listenzahl führen, indem sich die Parteien veranlasst sehen, möglichst viele Zweiglisten mit einer Stammliste zu verbinden. Für die Bearbeitung einer Liste müssen pro Wahl rund CHF 3900 aufgewendet werden (Kontrolle der Kandidatinnen und Kandidaten, Druck der Wahlzettel, Resultateermittlung).

Die Stellungnahme des Finanzdepartements gemäss § 55 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 16. April 1997 wurde eingeholt.

8. Ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates

Auftragsgemäss unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat heute in Erfüllung der ihm überwiesenen Motion Gabi Mächler und Konsorten den Entwurf zu einer Änderung des Wahlgesetzes. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat aber, diesen Entwurf zwar zur Kenntnis zu nehmen, jedoch nicht darauf einzutreten und die Motion Gabi Mächler als erledigt abzuschreiben. Zur Begründung führt der Regierungsrat folgendes aus:

Wie in Ziffer 4 hievore ausgeführt wurde, hat sich der Regierungsrat bereits im Jahre 2004 klar gegen eine Umsetzung der Motion Gabi Mächler und Konsorten ausgesprochen. Auch heute ist er der Überzeugung, dass das Statuieren des Verbots von Unterlistenverbindungen und die Einführung der 5%-Sperrklausel der richtige Weg war, um der zunehmenden Zersplitterung der politischen Kräfte entgegenzuwirken.

In der jüngeren Vergangenheit wurden bei Wahlen in den Grossen Rat trotz allem zahlreiche Listen eingereicht. Im Jahre 2004 waren es deren 14 und im Jahre 2008 zwölf. Bei den Nationalratswahlen, wo Unterlistenverbindungen zugelassen sind, hatte das Basler Stimmvolk die Wahl zwischen Kandidatinnen und Kandidaten auf insgesamt 18 Listen – bei nur fünf zu vergebenden Sitzen!

Die Einführung der im vorliegenden Ratschlag vorgeschlagenen Regelung hätte mit Bestimmtheit zur Folge, dass sich die Zahl der im Hinblick auf Grossratswahlen eingereichten Listen vergrössert. Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Meinung, dass dies der politischen Partizipation in unserem kleinräumigen Kanton nicht förderlich ist. Zwar kann die Einführung der in der Motion Gabi Mächler und Konsorten verlangten Unterlistenverbindungen für die Kandidierenden bzw. deren Parteien einen gewissen Mehrwert zur Folge haben. Für die Wählerinnen und Wähler wird die Situation aber nicht nur unübersichtlicher. Möglicherweise leidet unter einer erweiterten Parteienvielfalt auch die politische Kontinuität.

9. Anträge

Gestützt auf unsere vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

1. Auf den vorgelegten Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) wird nicht eingetreten.
2. Die Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung von Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

(Änderung vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 wird wie folgt geändert:

§ 37 Abs. 1 lit. a. erhält folgende neue Fassung:

§ 37. Jeder Wahlvorschlag muss enthalten:

- a) eine geeignete Listenbezeichnung, welche die Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen ermöglicht;
 - Vertreterinnen und Vertreter zweier oder mehrerer Wahlvorschläge dürfen durch übereinstimmende Erklärung zwei oder mehrere Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung einreichen, wenn sich die Wahlvorschläge durch einen Zusatz unterscheiden;
 - die Vertreterinnen und Vertreter haben einen der Wahlvorschläge als Stammliste zu bezeichnen;
 - solche Wahlvorschläge mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung werden als eine Liste behandelt, die ihrerseits eine Listenverbindung gemäss § 44 eingehen kann;

§ 44 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Unterlistenverbindungen sind nicht zulässig. Vorbehalten bleibt § 37 Abs. 1 lit. a.

In § 51 wird folgender Abs. 2 angefügt:

² Listen mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung gelten bei der Berechnung dieses Quorums als eine Liste.

Nach § 54 wird neu der folgende § 54a eingefügt:

Zuteilung der Sitze an Listen mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung

§ 54a. Die Gesamtzahl der auf Listen mit identischen Elementen in der Hauptbezeichnung entfallenden Sitze wird auf die Stammliste und die Zweiglisten in entsprechender Anwendung der §§ 52 bis 54 verteilt.

II.

Publikation, Referendum und Wirksamkeit

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.