



An den Grossen Rat

14.5351.02

PD/P145351
Basel, 28. Januar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 27. Januar 2015

Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Wahlgesetzes (Quorum)

1. Motionstext

Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 12. November 2014 (Nr. 14/33A/5) die nachstehende Motion Sibel Arslan und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

"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-Thüning, Murat Kaya, Pascal Pfister, Andrea Bollinger, Jürg Meyer, Ursula Metzger, Mustafa Atici, Mirjam Ballmer"

Innert Frist gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) vom 29. Juni 2006 nimmt der Regierungsrat zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

2. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat innert sechs Monaten eine Änderung von § 51 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz, SG 132.100) vorzulegen, die für Wahlkreise mit mehreren Sitzen ein kantonsweites Quorum für die Wahlen in den Grossen Rat vorsieht. Die Motion enthält folgenden Formulierungsvorschlag: «Eine Liste nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn sie wenigstens 4 Prozent aller Stimmen der Wahlkreise mit mehreren Sitzen erreicht hat».

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt respektive den Formulierungsvorschlag.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 Abs. 1 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die vorliegend auf sechs Monate festgesetzte Frist zur Erfüllung scheint knapp, aber nicht unmöglich.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

3. Inhaltliche Würdigung der Motion

3.1 Das Anliegen der Motion

Die Motion will die bei den Wahlen 2011 erstmals zur Anwendung gelangte Regelung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz, SG 132.100), wonach eine Liste im fraglichen Wahlkreis zur Teilnahme an der Sitzverteilung in diesem Wahlkreis einen Stimmenanteil von 4% erreichen muss (§ 51), abändern. Entweder soll zur ursprünglichen Lösung zurückgekehrt werden, wonach eine Partei in einem (beliebigen) Wahlkreis 5% der Stimmen erreichen musste, um zur Sitzverteilung im ganzen Kanton zugelassen zu werden. Denkbar sei auch die Einführung eines kantonsweiten Quorums, wobei der Einerwahlkreis Bettingen ausgenommen werden solle. In der mündlichen Behandlung wurde vorgeschlagen, ein kantonsweites Quorum von 7.5% einzuführen.

Die gänzliche Abschaffung des Quorums wurde zwar erwähnt, nicht aber als gangbare Lösung gehandelt. Nicht diskutiert wurde die Abschaffung der Wahlkreise, d.h. die Einführung eines Einheitswahlkreises, wie es die Kantone Genf und Tessin kennen.

3.2 Varianten

3.2.1 Rückkehr zur früheren Lösung

Vor der Wahlrechtsrevision 2011 musste eine Partei in einem Wahlkreis wie gesehen 5% der Stimmen erreichen. Überschritt sie diese Hürde in einem der Wahlkreise, wurde sie für den ganzen Kanton zur Sitzverteilung zugelassen. Es könnte zu dieser Lösung zurückgekehrt werden.

3.2.2 Kantonsweites Quorum

Wie von den Motionärinnen und Motionären gewünscht, wäre auch die Einführung eines kantonsweiten Quorums denkbar. Zu klären wäre diesfalls, ob der Wahlkreis Bettingen bei der Berechnung des Quorums einbezogen wird, oder ob dieser davon ausgenommen werden soll. Auch muss die Höhe eines solchen kantonsweiten Quorums festgelegt werden.

In der grossrätlichen Debatte wurde ein Quorum von 7.5% vorgeschlagen. Dies muss eindeutig als zu hoch gewertet werden. Wenn das Quorum neu im ganzen Kanton erreicht werden soll, muss es gegenüber einem Quorum, welches nur im fraglichen Wahlkreis überschritten werden muss, vielmehr *gesenkt* werden, um vergleichbar zu bleiben. Andernfalls können auch bedeutende Gruppierungen von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden, was den Wählerwillen bisweilen massiv einschränken kann. Dies entspricht gerade nicht der Absicht der Motionäre. Der Regierungsrat schlägt daher ein kantonsweites Quorum von 3% ohne Einbezug der Gemeinde Bettingen vor, sollte diese Variante bevorzugt werden. Damit wäre zumindest nicht ausgeschlossen, dass auch kleinere und nur lokal verankerte Gruppierungen und deren Wählerinnen und Wähler eine Chance auf Repräsentation haben. Allerdings dürften es gerade lokal verankerte Gruppierungen und ihre Wählerinnen und Wähler bei einer solchen Lösung sehr schwer haben.

3.2.3 Kombiniertes Quorum

Wie dies die Kantone Aargau und Zug kennen (siehe Ziff. 3.3), kann ein kantonsweites Quorum auch mit einem wahlkreisspezifischen Quorum kombiniert werden. So könnte z.B. vorgesehen werden, dass entweder ein kantonsweites Quorum von 3% (wiederum ohne Einbezug der Gemeinde Bettingen) oder ein solches von 5% in einem Wahlkreis überschritten werden muss, damit eine Gruppierung zur Sitzverteilung zugelassen wird.

Der wahlkreisspezifische Prozentsatz wird bei diesem Vorschlag gegenüber dem heutigen 4%-Quorum wieder um 1% angehoben. Wird die 5%-Hürde in einem (beliebigen) Wahlkreis erreicht, soll eine Gruppierung aber wie bereits bei der früheren Regelung im ganzen Kanton zur Sitzverteilung zugelassen werden. So gehen weniger Stimmen verloren, womit der Wählerwille besser berücksichtigt wird.

3.3 Vergleich mit anderen Kantonen

Nebst dem Kanton Basel-Stadt kennen sieben weitere Kantone ein direktes Quorum.

Ein Quorum sehen einerseits die französischsprachigen Kantone Neuenburg (10%), Waadt (5%), Wallis (8%) und Genf (7%) vor, welche die Mandate nach der Methode Hagenbach-Bischoff bzw. nach dem Bruchzahlverfahren (Hare/Niemeyer) verteilen. Das Quorum muss im entsprechenden Wahlkreis überschritten werden, damit eine Gruppierung zur Sitzverteilung zugelassen wird.

Ausserdem kennen drei der fünf deutschsprachigen Kantone, welche das Verfahren „Doppelter Pukelsheim“ (doppeltproportionale Sitzverteilungsmethode mit Standardrundung) anwenden, ein Quorum: Zürich (5% in einem Wahlkreis), Aargau und Zug (je 5% in einem Wahlkreis oder 3% im Kanton). Im Kanton Schwyz, welcher derzeit eine Wahlrechtsreform vorbereitet, befasst sich das Parlament ebenfalls mit der Einführung einer 3%-Hürde.

Die übrigen Kantone und der Bund verzichten auf ein direktes Quorum.

4. Haltung des Regierungsrates

Wie der Regierungsrat bereits in seinem Votum vom 12. November 2014 dargelegt hat, wurde die fragliche Bestimmung vom Grossen Rat nach einer eingehenden Befassung mit dem Thema ins neue Wahlgesetz eingefügt. Nachdem sich eine Spezialkommission unter der Leitung von Grossrätin Tanja Soland eingehend mit der Frage des Quorums im Allgemeinen sowie seiner konkreten Ausgestaltung im Besonderen befasst hatte, diskutierte der Grosse Rat das Geschäft anlässlich seiner Sitzung vom 8. Juni 2011 auch im Plenum sehr intensiv. Gerade auch die Frage, ob es ein gesamtkantonales Quorum geben oder ob das Quorum wahlkreisspezifisch gelten sollte, wurde ausführlich debattiert. Es war schliesslich der erklärte Wille des Grossen Rats, mit dem Wahlsystem auch nur lokal verankerten Gruppierungen die Chance auf Repräsentation im Grossen Rat zu geben. Entsprechend wurde am Schluss ein wahlkreisspezifisches Quorum ins Wahlgesetz aufgenommen.

Das Wahlrecht benötigt eine gewisse Stabilität, zum Schutz der Stimmberechtigten und zum Schutz der Planbarkeit des Politbetriebes. Gerade zentrale Bestimmungen wie jene der Sitzzuteilung sollten nicht von Wahl zu Wahl verändert werden, um die Verlässlichkeit und Konstanz des Systems nicht in Frage zu stellen. Der Entscheid, das Quorum so auszugestalten, dass gerade auch nur lokal verankerte Kleingruppierungen bei der Sitzzuteilung berücksichtigt werden, wurde in voller Kenntnis der möglichen Konsequenzen getroffen. Es erscheint nicht angebracht, jetzt auf diesen Entscheid zurückzukommen, nur weil die bisher einzigen nach dem neuen System durchgeführten Wahlen anders ausgingen als erhofft. Im Interesse der Rechtssicherheit spricht sich der Regierungsrat gegen die fragliche Anpassung des Wahlgesetzes aus und beantragt daher die Nichtüberweisung der vorliegenden Motion.

Sollte der Grosse Rat die Motion entgegen des Antrags des Regierungsrats überweisen, bevorzugt der Regierungsrat die Lösung „Kombiniertes Quorum“ (siehe Ziff. 3.2.3). Dies würde die frühere Regelung (5% in einem Wahlkreis) mit einem neuen kantonsweiten Quorum (3%), wie es die Motionärinnen und Motionäre wünschen, ergänzen. Zwei Kantone (Zürich und Aargau), 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. Damit wird denn auch der Wählerwille besser berücksichtigt als mit einem blossen kantonsweiten Quorum. So wird nämlich weiterhin gewährleistet, dass auch nur lokal verankerte Gruppierungen ab einer gewissen Grösse bei der Sitzzuteilung berücksichtigt werden.

5. Antrag

Der Regierungsrat vertritt zum Schutz der Rechtssicherheit die Ansicht, dass das erst kürzlich revidierte Wahlgesetz zum heutigen Zeitpunkt nicht erneut geändert werden soll. Dem Grossen Rat wird deshalb beantragt, die Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Anpassung des Wahlgesetzes (Quorum) nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin