



► an den Grossen Rat

PMD/037756

Basel, 22. Dezember 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 21. Dezember 2004

Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung von Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen (Wahlgesetz, SG 132.100)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 17. März 2004 nach § 27a Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (SG 152.110) dem Regierungsrat die nachstehende Motion Gabi Mächler und Konsorten zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet:

„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-Thüning, B. Jans“

Mit Präsidialbeschluss vom 23. März 2004 hat der Präsident des Regierungsrates diese Motion dem Justizdepartement zur rechtlichen Prüfung und dem Polizei- und Militärdepartement zur Berichterstattung überwiesen.

Der Regierungsrat gestattet sich, dazu heute wie folgt Stellung zu nehmen.

I.

Das Justizdepartement hat dem Polizei- und Militärdepartement seine Prüfung über die rechtliche Zulässigkeit der Motion zur Integrierung in die vorliegende Berichterstattung zugestellt:

1.

Die Motion enthält den Auftrag für die Ausarbeitung einer Vorlage zur Ergänzung eines bestehenden Gesetzes. Damit bezieht sich die Motion auf den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates.

2.

Weder die Geschäftsordnung des Grossen Rates noch die Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung sehen vor, dass Motionen ausformuliert sein müssen. Die Verbindlichkeit der Motion bezieht sich demnach auf die Auftragserteilung. Der Regierungsrat, an welchen die Motion überwiesen wird, kann eine eigene Vorlage ausarbeiten, in der die Anliegen der Motion erfüllt werden.

3.

Aus dem in der Motion enthaltenen Entwurf für die von den Motionärinnen und Motionären - unter bestimmten Voraussetzungen - angeregte Zulassung von „Unterlistenverbindungen“ sind die Zielsetzungen des Vorstosses ersichtlich. Diese Anliegen könnten grundsätzlich als Motion überwiesen werden.

4.

Aus all diesen Überlegungen gelangte das Justizdepartement zum Ergebnis, dass die vorliegende Motion an sich als zulässig zu betrachten ist, beziehungsweise zulässig, also verfassungskonform ausgestaltet werden kann.

II.

Auch wenn diese Anliegen und ihre Einfügung in das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (WG) rechtlich möglich wären, bedarf es vorab zum Begriff der Unterlistenverbindung einiger allgemeiner Erläuterungen:

1.

Eine Unterlistenverbindung wird gebildet, indem ein oder mehrere Partner einer nach § 44 Abs. 1 WG vorgesehenen Listenverbindung eine Unterlistenverbindung vereinbaren.

1.1.

Nach Art. 44 Abs. 3 WG sind derartige Unterlistenverbindungen nicht zulässig. Die Aufnahme dieser Bestimmung in das Wahlgesetz vom 21. April 1994 hatte einen konkreten Entstehungsgrund.

1.2.

„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 dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt. Die Unterlistenverbindung blieb in der Folge auch bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt. Wäre sie berücksichtigt worden, so wären den Unterlistenverbindungspartnern zwei Mandate mehr zugefallen. 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, beständen zwischen diesen beiden qualitative Unterschiede, die eine Gleichstellung nicht rechtfertigten. Sollte jedoch eine echte Gesetzeslücke bestehen - kein Ausschluss der Unterlistenverbindung durch qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers -, so wäre die Lückenfüllung zugunsten der Unterlistenverbindung die naheliegende Lösung, dies um so mehr, als die Unterlistenverbindung als logische Folge der Listenverbindung aufgefasst werden könne. Da im vorliegenden Fall weder für das Vorliegen einer echten Gesetzeslücke noch für ein alleiniges qualifiziertes Schweigen genügend Anhaltspunkte vorhanden waren, schloss sich das Bundesgericht gemäss seiner konstanten Praxis bei solchen Zweifelsfällen der Argumentation der obersten kantonalen Behörde an und wies die Beschwerde ab“ (so ZBI 88/1987, 28/29; BGE 111 Ia 191 ff).

1.3.

Im Rahmen der im Jahr 1990 eingeleiteten Teilrevision des kantonalen Wahlgesetzes von 1976 sollten diese rechtliche Unklarheit beseitigt und die Unzulässigkeit von Unterlistenverbindungen im Gesetz ausdrücklich geregelt werden.

1.4.

Die damalige Grossratskommission hatte Herrn Prof. Dr. A. Kölz eingeladen, um mit ihm das Phänomen der Parteienzersplitterung ganz allgemein und in diesem Zusammenhang die vorgeschlagene Sperrklausel im Besonderen zu diskutieren.

Zu Listen- und Unterlistenverbindungen äusserte sich Herr Prof. Dr. Kölz dabei sinngemäss, dass Listenverbindungen - auch bei einer Sperrklausel - durchaus sinnvolle Instrumente seien und den Wählern zur Orientierung dienen können.

Unterlistenverbindungen seien dagegen nicht zu befürworten; sie seien „ein reines Machtinstrument“.

Diesen Überlegungen konnte sich auch die grossrätliche Kommission anschliessen und hat in diesem Sinn Unterlistenverbindungen zweier Parteien mit verschiedener Ausrichtung innerhalb einer mehrfachen (Ober-)Listenverbindung für unzulässig erklärt.

2.

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.

2.1.

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.

2.2.

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.

3.

Zur Unterscheidung zwischen einer Unterlistenverbindung, wie sie in BGE 111 Ia 191 ff. beurteilt wurde und nach § 44 Abs. 3 WG unzulässig ist, und jener, wie sie die Motionärinnen und Motionäre im Auge haben, bedarf es nun aber folgender Klarstellung.

3.1.

Die Motion bezieht sich ausdrücklich auf Art. 31 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und verlangt, das baselstädtische Wahlgesetz in Analogie dazu entsprechend anzupassen.

Nachdem durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte in seiner Fassung vom 17. Dezember 1976 Unterlistenverbindungen expressis verbis zugelassen waren, schlug der Bundesrat in seiner Botschaft zur Teilrevision dieses Gesetzes vom 1. September 1993 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. BBI 1993 III 445 ff.).

Die in der Motion erwähnte Bestimmung des Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR stellt im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrats eine von den eidgenössischen Räten beschlossene Kompromisslösung dar und hat folgenden Wortlaut:

„Art. 31 Verbundene Listen

1^{bis} Unterlistenverbindungen sind nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.“

3.2.

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

3.3.

Im Rahmen einer mit Botschaft des Bundesrates vom 30. November 2001 vorgeschlagenen Revision sollte diese Ungereimtheit behoben werden. In BBl 2001 VI 412 wurde dazu ausgeführt: „In Art. 23 BPR ist die Zulassungsbedingung unzweideutiger Unterscheidbarkeit aller Listennamen statuiert. Demgegenüber verlangt Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR einen gemeinsamen Listenhauptnamen für alle miteinander unterverbundenen Wahlvorschläge. Die Art. 23 und 31 Abs. 1^{bis} BPR sind zueinander präzise komplementär. Ratio legis ist die Zulässigkeit 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...“

In der Folge wurde § 23 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. Von „einem reinen Machtinstrument“ kann hier somit nicht mehr gesprochen werden.

4.

Diese Erläuterungen zum Begriff der Unterlistenverbindungen, deren Begründung des geltenden Verbots im baselstädtischen Wahlgesetz und deren heutiger Ausgestaltung nach Bundesrecht sind als Hintergrundwissen für die Beurteilung der Anliegen der Motion von wesentlicher Bedeutung.

5.

Die Motion strebt die Kandidatur verschiedener Flügel unter der „Ägide einer Mutterpartei“ - also einer Stammliste - an.

5.1.

Die auf diese Weise verbundenen Wahlvorschläge würden bereits mit ihrer Einreichung eine Liste bilden, deren Kandidatinnen und Kandidaten damit allesamt ihre parteipolitische Zusammengehörigkeit erklären und sich zum Parteiprogramm der „Mutterpartei“ bekennen. Alle Gewählten gehörten später zu einer Fraktion im Grossen Rat. Eine weitere Parteienzersplitterung würde dadurch nicht verursacht.

5.2.

Eine in dieser Form gebildete Liste, die weder mit einer Listenverbindung gemäss § 44 Abs. 1 WG identisch noch mit einer unzulässigen Unterlistenverbindung nach § 44 Abs. 3 vergleichbar wäre, würde - rein rechtlich - von den Quorumsbestimmungen nur noch dann erfasst, wenn die Stammliste und die Flügellisten zusammen in keinem Wahlkreis das Quorum von 5 % der Stimmen erreichen sollten. Ein Zerfallen in Einzellisten im Sinn von § 55 Abs. 2 WG wäre ohnehin nicht mehr denkbar.

Als logische - auch politisch konsequente - Folge daraus ergäbe sich, dass Listenstimmen für die Flügellisten der Stammliste zugeschlagen werden müssten, selbst wenn kein Kandidat der Flügellisten auf Grund der auf ihn entfallenen geringen Stimmenanzahl ein Mandat erhielte. Darin liegt aber gerade unter anderem der tiefere Sinn der Motion.

5.3.

Wollte man eine andere „Behandlung“ der Flügellisten, so bedürfte es keiner Neuregelung. Die verschiedenen Flügel könnten - unter Zustimmung oder stillschweiger Duldung der „Mutterpartei“ - einen eigenen Wahlvorschlag einreichen und anschliessend mit dieser eine reguläre Listenverbindung gemäss § 44 Abs. 1 WG eingehen. In diesem Fall würden sämtliche Quorumsbestimmungen Anwendung finden.

6.

Könnte eine analoge oder ähnliche Lösung, wie sie das Bundesgesetz über die politischen Rechte getroffen hat, auch für den Kanton Basel-Stadt in verfassungskonformer Ausgestaltung geschaffen werden, bleibt es unabhängig davon jeder Partei überlassen, ob sie diese Regelung in Anspruch nehmen will oder nicht. Mit anderen Worten, es ist vorab ein rein parteiinterner Entscheid, den jede Partei für sich allein zu fällen hat, ob sie als „Mutterpartei“ (sc.: Stammliste) neben ihrem Wahlvorschlag dem einen oder anderen Flügel überhaupt eine eigenständige Kandidatur gestatten will oder vielmehr auf der Integrierung dieser Flügel in ihrem eigenen Wahlvorschlag bestehen will. Je nach den statutarischen Bestimmungen der einzelnen Parteien könnte dieser Entscheid von Wahljahr zu Wahljahr auch verschieden ausfallen.

6.1.

Immerhin könnten durch eine derartige Regelung jüngere, politisch interessierte Menschen gefördert und ihnen eine Chance gegeben werden, wieder vermehrt aktiv an der Politik und an der Gestaltung der Zukunft unseres Kantons teilnehmen zu können.

7.

Dennoch: unbesehen der theoretischen Möglichkeit, die Anliegen der Motion auch in das baselstädtische Wahlgesetz aufnehmen zu können, fragt sich aber immerhin, inwieweit dies in einem kleinen Stadtkanton mit rund 115'000 Stimmberechtigten - mit abnehmender Tendenz - überhaupt einen Sinn macht.

7.1.

Die seit 1994 nur noch beschränkte Zulassung von Unterlistenverbindungen im Bundesrecht findet ihre Begründung vor allem in regionalen Unterschieden, denen durch die Wahlkreiseinteilung in grossen und gegebenenfalls auch zweisprachigen Kantonen nicht genügend Rechnung getragen werden kann. Mit einer „Flügeliste“, die einer Stammliste zugehört, kann zum Beispiel die Untervertretung einer bestimmten Region korrigiert werden. Es wird auf Art. 37 Abs. 2 und Abs. 2^{bis} BPR verwiesen, wonach es zulässig ist, dass eine Partei in einem Kanton gleichzeitig verschiedene regionale Listen einreicht.

Für einzelne regionale Listen besteht in unserem Kanton sicherlich weder ein Bedürfnis noch eine entsprechende Notwendigkeit.

7.2.

Ein Ende November 2004 den Kantonen zugedachter Vorentwurf für eine erneute Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, stellt auf Grund gewisser Vorkommnisse der letzten Jahre wiederum - wie schon 1993 - die Unzulässigkeit der Unterlistenverbindung zur Diskussion. Zur Begründung wird zum einen auf den von den Parteien gewünschten und auch vorgesehenen teilweisen Verzicht auf das Beibringen von Unterschriften für die Einreichung von Wahlvorschlägen verwiesen, was zu einer Erhöhung der Anzahl der Listen führen wird. Zum andern werden Fälle erwähnt, in denen sich verschiedene Gruppierungen mit geringfügigem Rückhalt in der Bevölkerung eigens für die Nationalratswahlen mit gemeinsamen Phantasieparteinamen schmückten und sich als einzelne Flügel dieser neuen Gebilde deklarierten.

Vom vorgeschlagenen Verbot der Unterlistenverbindungen sollen offenbar denn auch alle Flügel einer Stammliste erfasst werden, deren Ausrichtung nicht ausschliesslich regionalen Charakter hat.

7.3.

Es muss daher die Frage erlaubt sein, ob ein Kanton, in dem Unterlistenverbindungen nie zugelassen waren, eine solche Möglichkeit trotz gegenläufiger Bestrebungen des Bundes noch einführen sollte.

7.4.

Man muss sich dabei im Klaren sein, dass von einer derartigen Regelung ohnehin nur jene Parteien Gebrauch machen können, die eine Vielzahl von Kandidaten zur Verfügung haben, also vor allem die grösseren und mitgliederstarken Parteien. Aber selbst diesen Parteien dürfte es in unserem kleinen Kanton wohl manchmal schwer fallen, für mehrere Wahlkreise mehrere Listen mit qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten füllen zu können. Andererseits würde es von einem schlechten Demokratieverständnis zeugen, der Wählerschaft Kandidatinnen und Kandidaten zu präsentieren, die a priori nicht in der Lage wären, die anspruchsvolle Aufgabe eines Mandats im Grossen Rat wahrzunehmen.

Kleinere und kleine - auch etablierte - Parteien würden insofern durch die „Macht des Faktischen“ wohl von der in der Motion vorgesehenen Regelung von vornherein „ausgeschlossen“.

Diese Feststellungen dürfen vielleicht nicht verabsolutiert werden, da sie durch die Auswirkungen der im Entwurf für die neue Kantonsverfassung vorgeschlagene Verkleinerung des Grossen Rates auf 100 Sitze eine gewisse Relativierung erfahren können.

7.5.

Darüber hinaus gilt es zudem zu bedenken, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger noch mehr Wahlzettel erhalten als bisher. Die damit steigende Anzahl der für die Wahl zur Verfügung stehenden Kandidatinnen und Kandidaten macht das Wahlrecht nicht einfacher oder leichter. Die - politisch wenig interessierten - Wählerinnen und Wähler könnten schnell einmal überfordert sein und auf eine Teilnahme an der Wahl verzichten.

7.6.

Die Abklärungen des Ressorts Wahlen und Abstimmungen haben ergeben, dass die Anliegen der Motion ohne grossen technischen oder personellen Aufwand umgesetzt werden könnten. Das bestehende Wahlprogramm für die Proporzwahlen könnte relativ einfach angepasst werden. Dabei würden nach Auskunft des Wahlprogrammlieferanten einmalige Einrichtungskosten in Höhe von ca. CHF 5'000.-- bis höchstens CHF 8'500.-- anfallen. Hinzu kämen die Kosten für jede zu erwartende weitere Liste, die Kontrolle der Kandidatinnen und Kandidaten sowie die Resultatermittlung von jeweils rund CHF 3'900.-- pro Wahl.

III.

1.

Aus all diesen Überlegungen hat der Regierungsrat folgende Schlüsse gezogen:

1.1.

Ein Gesetz, das Herr Prof. Dr. A. Kölz in einem zweiten Hearing der Grossratskommission Wahlgesetz am 24. November 1993 gemäss Protokoll in Form, Stil und Sprache als erstklassig bezeichnete und das aus sich heraus verständlich sei, sollte nicht einfach mit Bestimmungen ergänzt werden, die gegebenenfalls „leerlaufen“, weil deren Anwendung ausschliesslich vom Willen der politischen Parteien abhängig ist.

1.2.

Bevor der vorliegende parlamentarische Vorstoss dem Regierungsrat als Motion überwiesen wird und damit deren Zielsetzungen in einer Gesetzesänderung ihren Niederschlag finden müssten, ist zumindest eine vertiefte Untersuchung auf Grund einer breit abgestützten politischen Meinungsbildung darüber erforderlich, ob in unserem Stadtkanton für verschiedene „Flügelisten“ ein allgemeines Bedürfnis besteht. Ein „regionaler“ Bedarf ist - wie gesagt - nicht gegeben.

2.

Dem Grossen Rat wird beantragt, von dieser Stellungnahme Kenntnis zu nehmen und die Motion Gabi Mächler und Konsorten für die Zulassung der Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen dem Regierungsrat nicht als solche, sondern allenfalls gemäss § 27a Abs. 4 Satz 2 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss