

Proseminar im öffentlichen Recht:
Aktuelle Fragen des Staats- und Verwaltungsrechts

***„Die Gemeinde Bettingen entsendet ein einziges
Mitglied in den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt.
Nach welchem Verfahren wird es gewählt?“***

Verfasser:

Gabriel Giess
Lörenweg 6
4460 Gelterkinden
gabriel.giess@stud.unibas.ch

Im 3. Semester an der Universität Basel studierend.

Betreuer:

Dr. Urs W. Kamber

Abgabedatum: 23.2.2006

I	LITERATURVERZEICHNIS	II
II	MATERIALIENVERZEICHNIS.....	II
III	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	II
1	EINLEITUNG	1
2	CHRONOLOGISCHER ABLAUF DER ENTSTEHUNG DES § 58 WAHLGESETZ.....	1
2.1	18. /20. JANUAR 1980.....	1
2.2	6. FEBRUAR 1980.....	1
2.3	12. MÄRZ 1980.....	1
2.4	10. APRIL 1980.....	2
2.5	5. JUNI 1980.....	2
2.6	10. JUNI 1980.....	2
2.7	2. JUNI 1982.....	2
2.8	11. NOVEMBER 1982.....	2
2.9	21. APRIL 1994.....	2
3	GROSSRATSWAHLEN 1980: WAHLEN NACH DEM PROPORZ- ODER MAJORZSYSTEM IN BETTINGEN?	3
3.1	ARGUMENTE VON E. LÖLIGER FÜR EINE WAHL NACH MAJORZ.....	3
3.2	AUFFASSUNG DER REGIERUNG	3
3.3	IST DAS WAHLGESETZ ZU ERGÄNZEN?	4
4	WELCHE WAHLART WÄRE GRUNDSÄTZLICH DIE ZWECKMÄSSIGSTE IM EINERWAHLKREIS BETTINGEN?.....	5
4.1	ARGUMENTE FÜR EINE PROPORZWahl IN BETTINGEN	5
4.1.1	<i>Die überlieferte Praxis</i>	5
4.1.2	<i>Analogie zum Prinzip bei den Nationalratswahlen</i>	6
4.1.3	<i>Eine Verfassungsänderung ist nicht gerechtfertigt.....</i>	6
4.1.4	<i>Vermeidung zusätzlicher Kosten.....</i>	6
4.1.5	<i>Nicht einheitlicher Wahltermin.....</i>	6
4.2	ARGUMENTE FÜR EINE MAJORZWahl IN BETTINGEN	7
4.2.1	<i>Einerwahlkreis als Ideal des Majorz</i>	7
4.2.2	<i>Beschränkte Anwendbarkeit des Proporzverfahrens.....</i>	7
4.2.3	<i>Ein zweiter Wahlgang ist demokratischer.....</i>	8
4.2.4	<i>Jede wählbare Person</i>	9
4.2.5	<i>Ersatzwahl.....</i>	9
4.2.6	<i>PdA Entscheid des Bundesgerichts.....</i>	10
5	ZWEI AKTUELLE BEISPIELE	10
5.1	„AKTIVES BETTINGEN“	10
5.2	INTERNETSEITE DES GROSSEN RATES.....	11
6	FAZIT	11
6.1	VERFASSUNGSTOTALREVISION EINE VERPASSTE CHANCE?	12

I Literaturverzeichnis

- Hüfelin, Ulrich / Müller, Georg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich : Schulthess, 2002
Hangartner, Yvo / Kley, Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich : Schulthess, 2000
Hangartner, Yvo, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBL, 2005, S. 217-233

II Materialienverzeichnis

- Basler Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889
Basler Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (wirksam ab dem 13. Juli 2006)
Gesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 29. April 1976
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994
Bundesgerichtsurteil 1P.69/2001
Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
Ratschlag 7695 des Basler Regierungsrates, aus dem Jahre 1982

Internet:

- <http://www.admin.ch/>
<http://www.aktivesbettingen.ch/>
<http://www.baz.ch/>
<http://www.bger.ch/>
<http://www.gesetzessammlung.bs.ch/>
<http://www.grosserrat.bs.ch/>
<http://www.staatsarchiv.bs.ch/>
<http://www.swisslex.ch/index.htm>
<http://www.ub.unibas.ch/>

III Abkürzungsverzeichnis

§	Paragraph
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
PdA	Partei der Arbeit
aWG	Altes Wahlgesetz vom 29. April 1976
nWG	Neues Wahlgesetz vom 21. April 1994
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

1 Einleitung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit folgender Frage: „Die Gemeinde Bettingen entsendet ein einziges Mitglied in den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt. Nach welchem Verfahren wird es gewählt?“

Die Hauptaufgabe bestand einerseits darin, den historischen Ablauf, wie es zu einer Gesetzesbestimmung kam, welche diesen Sachverhalt regelte, aufzuzeigen. Andererseits sollte gezeigt werden, ob ein Kandidat das relative oder das absolute Mehr erreichen muss, um gewählt zu werden.

In diesem Sinne ist die Arbeit auch aufgebaut. Zuerst ist die Entstehung des besagten Gesetzesartikels chronologisch dargestellt und danach wird auf die Frage eingegangen, welches Wahlsystem im Einerwahlkreis Bettingen das zweckmässigste sei. Dabei werden die verschiedenen Standpunkte einander gegenüber gestellt. Am Schluss folgt ein Fazit, in welchem meine persönliche Meinung zum Ausdruck kommt.

Ich möchte mich beim Betreuer dieser Arbeit, Herrn Dr. iur. Urs W. Kamber herzlich für seine Unterstützung bedanken.

Ausserdem gebührt mein Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staatsarchivs Basel, die mich bei der Recherche tatkräftig unterstützt haben.

2 Chronologischer Ablauf der Entstehung des § 58 Wahlgesetz¹

Um die Frage nach dem Wahlverfahren im Einerwahlkreis Bettingen zu beantworten, bietet sich ein Blick in die Vergangenheit an. Wie und aus welchem Grund kam es zu einer Regelung im Basler Wahlgesetz?

2.1 18. / 20. Januar 1980

Am Wochenende vom 18., 19. und 20. Januar fanden im Kanton Basel-Stadt Grossratswahlen statt.

2.2 6. Februar 1980

Herr Emil Löliger erhob am 6. Februar 1980 Wahleinsprache betreffend die Grossratswahlen vom 18., 19. und 20. Januar 1980. Diese Wahleinsprache hatte zum Inhalt:

- a. Ob die Grossratswahl im Einerwahlkreis Bettingen nicht nach dem Proporz, sondern dem Majorz erfolgte und aus diesem Grund ein zweiter Wahlgang nötig sei.
- b. Ob im kantonalen Wahlgesetz eine Gesetzeslücke bestehe.
- c. Ob das Wahlgesetz in Bezug auf die Einerwahl zu ergänzen sei.

2.3 12. März 1980

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat Bericht² über die Wahleinsprache von Herrn Löliger erstattet. In diesem Bericht wurde festgehalten:

- a. Dass die Einsprache fristgerecht eingereicht worden sei.
- b. Dass im Wahlgesetz eine echte Lücke bestehe, die auf dem Wege der Auslegung geschlossen werden müsse.

¹ Vgl. für die historischen Daten des chronologischen Ablaufs den Ratschlag 7695 des Basler Regierungsrates

² Vgl. Bericht Nr. 4718 vom 12. März 1980 (im Ratschlag 7695 enthalten, S. 3-6)

- c. Dass in Folge richtiger Gesetzesinterpretation und in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis kein zweiter Wahlgang durchgeführt werden soll.
- d. Dass die Frage, ob das Wahlgesetz zu ergänzen sei, nicht im Rahmen dieser Einsprache zu prüfen ist.
- e. Dass die Einsprache von Herrn Löliger abzuweisen sei.

2.4 10. April 1980

Der Grosse Rat lehnt die Wahleinsprache Löliger antragsgemäss ab. Der Antrag wird in einen Anzug³ umgewandelt

2.5 5. Juni 1980

Der Grosse Rat überweist dem Regierungsrat den Anzug E. Löliger und Konsorten. Die Anliegen des Anzugs waren:

- a. Worin besteht eine Gesetzeslücke im Wahlgesetz?
- b. Ist das Wahlgesetz in Bezug auf die Einerwahl in Bettingen zu ergänzen?
- c. Welche Wahlart ist für die Einerwahl in Bettingen die zweckmässigste?
- d. Ist der Regierungsrat gegebenenfalls bereit, dem Grossen Rat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten?

2.6 10. Juni 1980

Der Regierungsrat betraut das Polizei- und Militärdepartement mit der Berichterstattung zum Anzug Löliger.

2.7 2. Juni 1982

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Entwurf betreffend Abänderung des Gesetzes betreffend Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 29. April 1976 zuzustimmen und die neue Sonderbestimmung des § 66a gutzuheissen.

2.8 11. November 1982

Der neue § 66a⁴ des Wahlgesetzes tritt in Kraft.

2.9 21. April 1994

Infolge der Wahlgesetzrevision von 1994 wird der § 66a des Wahlgesetzes von 1976 in den § 58 des neuen Wahlgesetzes umgewandelt.

³ Anzug: „In der Form eines Anzugs kann jedes Grossratsmitglied die Änderung der Verfassung, Gesetzes- oder Beschlussesentwürfe oder Massnahmen der Verwaltung anregen.“

Siehe <http://www.grosserrat.bs.ch/polit-woerterbuch_a-z/?begriff=anzug> (17. Februar 2006)

⁴ Siehe § 66a Wahlgesetz vom 29. April 1976; „In Bettingen, wo nur ein Mitglied des Grossen Rates zu wählen ist, kann für jede vorgeschlagene Person gestimmt werden. Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.“

3 Grossratswahlen 1980: Wahlen nach dem Proporz- oder Majorzsystem in Bettingen?

Wie oben erwähnt, erhob Herr E. Löliger Wahleinsprache gegen die Grossratswahlen vom 18., 19. und 20. Januar 1980. Er erhob dabei drei Begehren⁵. Als ersten Punkt machte er geltend, dass zu prüfen sei, ob die Grossratswahlen in Bettingen nicht nach dem Proporzwahlverfahren, sondern nach dem Majorzsystem erfolgten und aus diesem Grund ein zweiter Wahlgang anzusetzen sei. Diese Frage ist rechtlich relevant, denn die Basler Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889⁶ sieht in § 31 Abs. 1 vor, dass „der Grosse Rat von der Stadt und den einzelnen Landgemeinden nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung“ gewählt wird, also nach dem Proporzsystem. Damit wäre eine Wahl nach dem Majorzsystem verfassungswidrig.

3.1 Argumente von E. Löliger für eine Wahl nach Majorz

Beim Proporzverfahren kann nur gewählt werden, wer zum voraus auf einer Wahlliste nominiert wurde.⁷ Gerade aber diese typische Eigenschaft der Proporzwahl, und bei einem Einerwahlkreis eines der wenigen proporztypischen Erkennungszeichen, wurde bei der Wahl vom 18. / 20. Januar 1980 vernachlässigt. Wilde Stimmen⁸ dürfen bei einer Proporzwahl deshalb nicht mitgezählt werden, sondern müssen für ungültig erklärt werden. In Bettingen wurden die wilden Stimmen in ständiger Praxis aber mitgezählt. Der Regierungsrat erkannte diesen Mangel und stellte fest, dass die wilden Stimmen für ungültig hätten erklärt werden müssen.⁹

Weil somit ein wichtiges Merkmal der Proporzwahl in Bettingen nicht erfüllt war, verlangte Herr Löliger einen zweiten Wahlgang¹⁰, um ein korrektes Wahlverfahren nach dem Majorzsystem sicherzustellen. Löliger stellte fest, dass ein Majorzsystem mit einfachem Mehr im Wahlgesetz des Kantons Basel-Stadt nicht vorgesehen ist. Genau diesem Verfahren entsprach aber das in Bettingen angewandte. Deshalb forderte Löliger ein in Basel anerkanntes Majorzverfahren, das Majorzwahlverfahren mit absolutem Mehr und zwei Wahlgängen.

Ein zweiter Wahlgang wäre nötig gewesen, weil kein Kandidat im ersten Wahlgang das absolute Mehr¹¹ erreicht hätte.

3.2 Auffassung der Regierung

Die Regierung war mit der Interpretation der Vorkommnisse in Bettingen nicht einverstanden.

Sie berief sich auf die „jahrzehntelang feststehende und konstante Praxis¹²“, nach der immer derjenige Kandidat gewählt wurde, der die meisten Stimmen bekam. Diese Praxis wurde auch in der „Instruktion für die Mitglieder und Sekretäre des Wahlbüros“ niedergeschrieben.¹³

⁵ Vgl. 2.2

⁶ Vgl. § 46 Abs. 1 der Basler Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (wirksam ab dem 13. Juli 2006)

⁷ Vgl. 4.2.2

⁸ Wilde Stimmen: Stimmen für Personen, die nicht auf einer Wahlliste nominiert wurden bei einer Proporzwahl.

⁹ Im Wahlkreis Bettingen wurden 1980 zwei wilde Stimmen für R. Riesen publiziert. Vgl. Ratschlag 7695, S. 4

¹⁰ Beim Majorzverfahren im Einerwahlkreis mit zwei Wahlgängen gilt: Hat beim ersten Wahlgang kein Kandidat das absolute Mehr erreicht, findet ein zweiter Wahlgang mit relativem Mehr statt.

¹¹ Das absolute Mehr wird berechnet: Zahl der gültigen Stimmen (in casu 474) ÷ 2 + 1, was ein absolutes Mehr von 238 Stimmen ergeben hätte. Am meisten Stimmen erhalten hat Dr. Felix Rink mit 228 Stimmen. Siehe § 70 nWG ; Vgl. 4 und 4.2.3

¹² Vgl. Ratschlag 7695, S. 4

¹³ Vgl. Ratschlag 7695, S. 5 ; Vgl. 4.1.1

Die Regierung sprach hier von einer „echten Lücke im Gesetz, die notwendigerweise auf dem Wege der Auslegung geschlossen werden muss“¹⁴. Eine echte Gesetzeslücke¹⁵ besteht, wenn das Gesetz auf eine sich stellende Frage jede Antwort schuldig bleibt. In casu bestand die Gesetzeslücke darin, dass die Frage nicht beantwortet wurde, wie bei den Grossratswahlen in einem Einerwahlkreis das Wahlergebnis zu ermitteln sei. Nach Ansicht der Regierung ist diese Lücke durch die ständige Praxis geschlossen worden.

Ebenso berief sich die Regierung auf den Art. 47 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR).¹⁶ In diesem wird eine nahezu analoge Regelung¹⁷ für die Einerwahlkreise bei den Nationalratswahlen getroffen. Einzige Variation zum dann eingeführten § 66a ist, dass im Bundesgesetz von „jeder wählbaren Person“ gesprochen wird, im Basler Wahlgesetz aber von „jeder gültig vorgeschlagenen Person“ die Rede ist. Der Unterschied liegt darin, dass nach dem Wortlaut des Bundesgesetzes jede beliebige Person, welche die Wahlvoraussetzungen erfüllt, gewählt werden kann, in Bettingen aber nur ein solcher Kandidat, der auf einer Wahlliste steht.¹⁸

Aus diesen Gründen war die Regierung der Meinung, ein zweiter Wahlgang sei nicht angebracht und die Wahlbeschwerde von Herrn Löliger sei deshalb abzuweisen.

3.3 Ist das Wahlgesetz¹⁹ zu ergänzen?

In der Antwort auf die Wahleinsprache²⁰ von Herrn Löliger war die Regierung nicht auf die Frage eingegangen, ob das Wahlgesetz allenfalls in Bezug auf die Einerwahl in Bettingen zu ergänzen sei. In Folge des Anzugs Löliger und Konsorten äusserte sich die Regierung zu diesem Thema.²¹

Die Regierung stellte zunächst fest, dass diese Frage nicht klar beantwortet werden könne und somit ein Ermessensspielraum bestünde. Es könne sogar sehr wohl die Meinung vertreten werden, dass der Status quo ohne explizite Regelung beibehalten würde.

Eine Lösung auf dem Verordnungsweg – analog dem Kanton Schaffhausen – wäre laut der Regierung ebenso möglich.

Für die gesetzliche Regelung hingegen sprächen vor allem die Gesichtspunkte der Transparenz und der Rechtssicherheit, so die Regierung. Weiter führte sie aus, dass die bisherige Lösung „der Sache nicht ganz gerecht werde“²², zumal Bettingen aller Wahrscheinlichkeit nach noch eine ganze Weile ein Einerwahlkreis bleiben dürfte.

Deshalb entschied die Regierung, dass dem Begehren der Anzugsteller E. Löliger und Konsorten entsprochen werden kann und eine Sonderbestimmung in das Wahlgesetz aufzunehmen sei. Diese Sonderbestimmung war der § 66a, der am 11.11.1982²³ in Kraft trat. Der § 58, der im neuen Wahlgesetz vom 21. April 1994 den § 66a ersetzen sollte, war nur geringfügig abgeändert worden. Anstatt nur von Bettingen zu sprechen, wurde der neue Paragraph allgemein formuliert und sprach so alle Einerwahlkreise im Kanton Basel-Stadt an,

¹⁴ Vgl. Ratschlag 7695, S. 5 ; Vgl. 4.1.1

¹⁵ Siehe Häfelin / Müller, S. 48, Rz. 234ff

¹⁶ Vgl. Ratschlag 7695, S. 5

¹⁷ Siehe Art. 47 Abs. 1 BPR: „In Wahlkreisen, in denen nur ein Mitglied des Nationalrats zu wählen ist, kann für jede wählbare Person gestimmt werden. Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.“

¹⁸ Vgl. 4.1.2

¹⁹ Wahlgesetz vom 29. April 1976 (aWG)

²⁰ Bericht 4718 vom 12. März 1980

²¹ Vgl. Ratschlag 7695, S. 9

²² Vgl. Ratschlag 7695, S. 10

²³ Vgl. 2.8

was aber in der Praxis dasselbe Ergebnis hat, gibt es doch bis auf weiteres nur einen Einerwahlkreis für die Grossratswahlen.

4 Welche Wahlart wäre die zweckmässigste im Einerwahlkreis Bettingen?

Es stellt sich die Frage, sowohl 1980 bei der Wahlbeschwerde Löliger, wie auch heute noch, welche Wahlart im Einerwahlkreis Bettingen die zweckmässigste ist. Ist es das heute geltende Proporzsystem oder wäre doch eine Majorzwahl gerechtfertigt?

Inwiefern würden sich denn die beiden Systeme in einem Einerwahlkreis überhaupt unterscheiden?

Der Hauptunterschied liegt darin, ob ein Kandidat das relative²⁴, bei der Proporzwahl, oder das absolute²⁵ Mehr, bei der Majorzwahl, erreichen muss, um gewählt zu werden. Gerade wenn mehrere Personen sich zur Wahl stellen, kann die Frage, ob nur ein, oder zwei Wahlgänge²⁶ stattfinden, für den Ausgang der Wahl von Bedeutung sein.

Ein anderer Unterscheidungspunkt ist, ob nur für die auf einer Liste vorgeschlagenen Personen, typisch für die Proporzwahl, oder für jede wählbare Person, kennzeichnend für die Majorzwahl, die Stimme gültig abgegeben werden kann.²⁷

Folgend sollen die Argumente und Standpunkte die für eine Proporzwahl sprechen, mit den Begründungen, die für eine Majorzwahl sprechen, aufgeführt und verglichen werden.

4.1 Argumente für eine Proporzwahl in Bettingen

4.1.1 Die überlieferte Praxis

Wie oben²⁸ genannt, spricht die jahrzehntelange, konstante Praxis für eine Wahl nach dem Proporzsystem. Es kann nicht gesagt werden, dass während dieser langen Zeit ein eklatanter Mangel des Systems hervorgetreten wäre, nach welchem eine Wahl nach dem Proporzsystem als rechtsstaatlich oder demokratisch bedenklich einzustufen wäre. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass die gewählte Lösung so undemokratisch und problematisch nicht sein kann und durchaus praktikabel ist. Es spricht auch für diese Lösung, dass das Wahlverfahren durch diese langjährige Praxis bei der Bevölkerung verankert und akzeptiert ist. Auch wurde diese Vorgehensweise in der „Instruktion für die Mitglieder und Sekretäre der Wahlbüros“²⁹ festgehalten. Eine solche Richtlinie kann, wenn keine anderen Erlasse vorhanden sind, auch als Mittel zur Auslegung dienen.

Zu diesem Thema äussert sich auch die Lehre in ähnlicher Weise:

„Soweit in Bezug auf Einzelheiten besondere Regelungen (...) fehlen, muss in der Praxis auf *allgemeine Grundsätze des Wahlrechts* zurückgegriffen werden. Fehlen solche Rechtsgrundsätze, sind die Lücken in sinngemässer Anwendung der Richtlinien von Art. 1 Abs. 2 und 3 ZGB zu schliessen. Verwaltungsbehörden und Gerichte haben somit nach

²⁴ Siehe § 75 Abs. 1 nWG: „Im zweiten Wahlgang sind diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben.“

²⁵ Siehe § 70 nWG: „Zur Feststellung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Wahlzettel durch zwei geteilt. Die auf den Quotienten folgende Zahl ist das absolute Mehr.“

²⁶ Vgl. 4.2.3

²⁷ Vgl. 4.2.4

²⁸ Vgl. 3.2

²⁹ Vgl. Ratschlag 7695, S. 5

der Regel zu entscheiden, die sie als Gesetzgeber aufstellen würden; dabei sollen sie bewährter Lehre und Überlieferung folgen.³⁰

Dieses Zitat scheint sehr zutreffend auf die Problematik in Bettingen, führt doch die Regierung praktisch dieselben Argumente auf.

4.1.2 Analogie zum Prinzip bei den Nationalratswahlen

Wie dargelegt³¹ ist auf Bundesebene mit dem Art. 47 BPR eine nahezu analoge Lösung getroffen worden. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass die in Bettingen gewählte Lösung rechtsstaatlich legitim ist und akzeptiert ist. Die Formulierung in einem formellen Bundesgesetz trägt zur erhöhten Legitimität dieser Lösung bei.

„Als Regeln, welche die rechtsanwendenden Instanzen als Gesetzgeber für die Wahl des Kantonsparlaments aufstellen würden, kommen namentlich die verhältnismässig einlässlichen Bestimmungen des Bundes über das Verfahren der Nationalratswahlen in Frage.“³²

4.1.3 Eine Verfassungsänderung ist nicht gerechtfertigt

Wie oben³³ gezeigt, müsste für eine Majorzwahl im Einerwahlkreis Bettingen die Basler Kantonsverfassung geändert werden. Dieser Aufwand ist nach Meinung der Regierung nicht gerechtfertigt.³⁴ Der Aufwand für eine Verfassungsänderung mit den damit verbundenen administrativen und direktdemokratischen Elementen, namentlich einer Volksabstimmung im ganzen Kanton Basel-Stadt, scheint für eine relativ geringfügige Änderung wie die vorgeschlagene doch etwas unverhältnismässig. Nicht zuletzt auch aus den oben³⁵ genannten Gründen, welche die Lösung mit der Proporzwahl als nicht allzu abwegig erscheinen lassen. Hier lassen sich schwer Argumente finden, die eine Verfassungsänderung rechtfertigen würden.

4.1.4 Vermeidung zusätzlicher Kosten

Die Regierung führt an, dass die Kosten, welcher ein zweiter Wahlgang verursachen würde, dem Kanton nicht zumutbar wären.

Dies ist sicherlich nicht das stärkste Argument für die Beibehaltung der aktuellen Situation. In der heutigen Zeit aber, wo auch bei der öffentlichen Hand gespart werden muss, scheinen solche Gedanken nicht total abwegig.

Es darf sicher die Frage gestellt werden, ob ein korrektes, demokratisches Wahlverfahren nicht höher gewichtet werden soll, als die momentane Finanzlage, scheinen doch die tatsächlichen Kosten für einen zweiten Wahlgang im Einerwahlkreis Bettingen nicht allzu astronomisch hoch zu sein.

4.1.5 Nicht einheitlicher Wahltermin

Ein weiterer Punkt, der die Wahl nach dem Proporz vereinfacht, ist, dass bei dieser Regelung das Wahlresultat rasch und in Einklang mit den anderen Wahlkreisen ermittelt werden kann. Bei einem allfälligen zweiten Wahlgang würde das definitive Ergebnis der

³⁰ Siehe Hangartner / Kley, S. 579, Rz. 1425

³¹ Vgl. 3.2

³² Siehe Hangartner / Kley, S. 579, Rz. 1425

³³ Vgl. 3

³⁴ Vgl. Ratschlag 7695, S. 9

³⁵ Vgl. 4.1.1 und 4.1.2

Grossratswahl um einige Wochen hinausgezögert. Das könnte zu einer Ungewissheit und je nach Ausgang der Wahlen in den anderen Wahlkreisen, auch zu einer Beeinflussung der Wahl in Bettingen kommen, was auch aus rechtsstaatlicher Sicht nicht unbedenklich sein kann. Denn wenn die Wahl in Bettingen das Zünglein an der Waage für die Mehrheitsverhältnisse im Grossen Rat spielen sollte, scheint die Gefahr gross, dass sich die grossen Parteien in den Wahlkampf in Bettingen einmischen. Gälte doch im zweiten Wahlgang das relative Mehr.

4.2 Argumente für eine Majorzwahl in Bettingen

4.2.1 Einerwahlkreis als Ideal des Majorz

Die Lehrmeinung ist, was das Thema Wahlverfahren in Einerwahlkreisen betrifft, deutlich. So zum Beispiel Hangartner und Kley in ihrem Buch: „Ferner muss in Wahlkreisen mit nur einem Mandat auch in Proporzkantonen nach dem Majorz gewählt werden.“³⁶ Und weiter: „Die Proporzkantone müssen für Einerwahlkreise, das heisst für Wahlkreise mit nur einem Mandat, notwendigerweise auf das Majorzsystem zurückgreifen.“³⁷

Oder in einem Aufsatz von Hangartner: „Der Majorz ruft nach Wahlkreisen mit wenig Mandaten; sein Ideal ist der Einerwahlkreis.“³⁸

Leider ist die Literatur zu diesem Thema in der Schweiz begrenzt, aber es kann auch die bundesrechtliche Vorschrift in Art. 47 BPR hinzugezogen werden, welche die Wahl in Einerwahlkreisen für die Nationalratswahl unter dem Übertitel „Mehrheitswahl“ regelt. Das ist noch ein interessanter Punkt, da die Bundesverfassung in Art. 149 Abs. 2 regelt, dass die Nationalratswahlen nach dem Proporz stattzufinden haben. Weil jedoch Art. 191 BV, welcher besagt, dass Bundesgesetze massgebend sind, und somit angewendet werden müssen, ist eine solche, eigentlich formell verfassungswidrige, aber in der Praxis unproblematische Regelung, zugelassen. Denn Bundesgesetze können nicht beim Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. Auf kantonaler Ebene hingegen wäre eine solche Regelung, dass das Gesetz der Verfassung widerspricht, wie oben³⁹ gezeigt, nicht möglich, denn sie fallen nicht unter den Art. 191 BV.

4.2.2 Beschränkte Anwendbarkeit des Proporzverfahrens

Dass das Wahlverfahren nach dem Proporz in einem Einerwahlkreis schon aus rein sachlogischen Gründen relativ schwierig ist, leuchtet ein. Dies sieht auch die Basler Regierung so: „In einem Einerwahlkreis können die Bestimmungen über das Proporzverfahren freilich nur zum Teil und mit gewissen Einschränkungen eingehalten werden.“⁴⁰

Ähnlich auch das Bundesgericht: „Demgegenüber ist die Wahl in einem Einerwahlkreis keine eigentliche Proporzwahl.“⁴¹

Nicht anwendbar nach dem Wahlgesetz sind demnach die Bestimmungen über das Kumulieren⁴², die Ermittlung des Wahlergebnisses⁴³ und auch die Bestimmungen über die Wahlvorschläge⁴⁴.

³⁶ Siehe Hangartner / Kley, S. 578, Rz. 1420

³⁷ Siehe Hangartner / Kley, S. 595, Rz. 1471

³⁸ Siehe Hangartner, Yvo, Die Wahl kantonaler Parlamente, ZBL, 2005, S. 218

³⁹ Vgl. 3

⁴⁰ Siehe Ratschlag 7695, S. 10

⁴¹ Siehe Urteil 1P.69/2001, Erw. 3d

Bei der Diskussion zu diesem Thema im Rahmen des Proseminars stellte sich die Frage, ob Listenverbindungen im Einerwahlkreis zulässig wären. Das Bundesgericht hat zu diesem Thema eine klare Meinung und stellte in einem obiter dictum fest: „Eine Listenwahl aber ist im eigentlichen Sinne nur in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen möglich und für den Einerwahlkreis Bettingen ausgeschlossen.“⁴⁵ Dieser Auffassung ist wohl auch aus gesetzssystematischen Überlegungen zuzustimmen. Im neuen Wahlgesetz von 1994 ist unter der Rubrik „Einerwahlkreis“ nur gerade der § 58 aufgeführt. Alle anderen Bestimmungen, welche die proporztypischen Regeln enthalten, sind unter der Titelaufschrift „Wahlkreise mit mehreren Sitzen“ genannt.

Somit unterscheiden sich die zwei fraglichen Modelle tatsächlich nur bei der Frage, relatives oder absolutes Mehr und ob nur Personen mit einem ordentlich eingereichten, schriftlichen Wahlvorschlag gewählt werden können. Die Regierung bejaht die zweite Frage⁴⁶ für Bettingen.

4.2.3 Ein zweiter Wahlgang ist demokratischer

Ein zweiter Wahlgang kann die Wahrscheinlichkeit von Zufallsresultaten vermindern. Wenn sich mehr als zwei Personen der Wahl stellen, kann es bei nur einem Wahlgang mit relativem Mehr vom Zufall abhängen, welche Person am meisten Stimmen erhalten hat. Gerade bei einem Einerwahlkreis sollte aber ein möglichst grosser Konsens angestrebt werden. Denn diese Person soll die Interessen des gesamten Wahlkreises vertreten, speziell bei Bettingen als Landgemeinde in einem Stadtkanton. Deshalb ist es wichtig, dass sich möglichst viele Personen durch ihren Grossrat vertreten sehen.

So auch Hangartner: „Üblicherweise ist bei Majorzwahlen im *ersten Wahlgang* nur gewählt, wer das *absolute Mehr*, (...), erreicht. Der Grundidee des Majorzes entspricht es nämlich, dass der Gewählte das Vertrauen der Mehrheit der Wähler besitzen sollte.“⁴⁷

Auch aus politischen Gründen ist ein Verfahren mit zwei Wahlgängen von Vorteil. Denn dies würde den Stimmbürgern ermöglichen, im ersten Wahlgang auf eine bestimmte Person zu setzen und erst im zweiten Wahlgang kämen allenfalls Wahlallianzen zum Zuge. Es besteht die Möglichkeit, dass im zweiten Wahlgang Personen, mit wenig Aussichten auf eine Wahl, nicht mehr antreten würden. Diese Stimmen kämen dann einer anderen Kandidatin, einem anderen Kandidaten zu. So könnten die Wähler, wenn sie schon nur für gültig vorgeschlagene Kandidaten stimmen dürfen, doch ihren Willen besser äussern und gegebenenfalls ihren Unmut gegenüber einer Kandidatin, einem Kandidaten zum Ausdruck bringen, so dass die Partei auf einen zweiten Wahlgang hin jemand anderes nominieren kann.

Ein Beispiel dafür liefern die Wahlen von 1980.⁴⁸ Das absolute Mehr wäre bei 238 Stimmen gelegen. Dr. Felix Rink erhielt 228 Stimmen, Erwin Thommen 176 und Eveline Häner 68. Wäre Frau Häner zu einem zweiten Wahlgang nicht mehr angetreten, hätte es einen solchen gegeben, dann hätte die Möglichkeit bestanden, dass sich die 68 Stimmen

⁴² Vgl. § 59 aWG

⁴³ Vgl. § 65 aWG und § 66 aWG ; Ratschlag 7695, S. 10

⁴⁴ Vgl. § 54 aWG

⁴⁵ Siehe Urteil 1P.69/2001, Erw. 3f

⁴⁶ Vgl. Ratschlag 7695, S. 10

⁴⁷ Siehe Hangartner / Kley, S. 596, Rz. 1469

⁴⁸ Siehe Ratschlag 7695, S. 4, Publikation aus dem Kantonsblatt

auf eine andere Person verteilen, was unter Umständen ein anderes Resultat zur Folge gehabt hätte. Bei knapperen Wahlausgängen, ist die Problematik noch deutlicher.⁴⁹

4.2.4 Jede wählbare Person

Nach den Grundsätzen der Majorzwahl gibt es im Normalfall keine Möglichkeit für Wahlvorschläge. Alle Personen welche die gesetzlichen Voraussetzungen für das Amt⁵⁰ erfüllen, können gültig gewählt werden. So auch Hangartner: „In den Majorzkantonen sind grundsätzlich *keine Wahlvorschläge* erforderlich.“⁵¹ Dies ist damit zu begründen, dass die Majorzwahl eine ausgesprochene Persönlichkeitswahl ist und üblicherweise in kleinen Wahlkreisen bei kantonalen Parlamentswahlen angewandt wird. Es scheint auch keine Notwendigkeit für ein solches Verfahren gegeben. Eine Ausnahme ist möglich, wenn so genannte stille Wahlen⁵² möglich sind, das heisst die Zahl der Vorgeschlagenen der Zahl der zu Wählenden entspricht. Dann können die Vorgeschlagenen ohne Wahlgang als gewählt erklärt werden.

4.2.5 Ersatzwahl

Tritt eine gewählte Person zurück, so rückt⁵³ bei der Proporzwahl grundsätzlich die erste Ersatzkandidatin, der erste Ersatzkandidat nach. Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, so haben die Unterzeichnenden der Liste, welcher die gewählte Person angehörte, das Recht, einen Wahlvorschlag⁵⁴ einzureichen. Dieses Vorgehen scheint bei einer Proporzwahl problemlos. Bei einem Einerwahlkreis, der formell dem Proporz, materiell aber dem Majorz entspricht, wie dies in Bettingen der Fall ist, wird ein solches Vorgehen problematisch. Weil bei einem Einerwahlkreis die Person, welche gewählt wird, im Vordergrund steht, scheint ein solcher Ablauf undemokratisch und stossend. Auch aus dem Grund stossend, weil die Partei, welche den Kandidaten stellen darf, einen grossen Vorteil hat, indem sie die Möglichkeit hat, immer einen bisherigen Kandidaten zu präsentieren, was bei Wahlen bekanntlich ein Vorteil ist. Wenn der Gewählte nicht mehr zur Wahl antreten möchte, könnte er vor Ablauf der Legislaturperiode zurücktreten und seine Partei wäre berechtigt einen Nachfolger zu stellen.

Bis zur Wahlgesetzrevision im Jahr 1994 war diese Konstellation im Basler Wahlgesetz nicht geregelt. Es ist auch anzuführen, dass in der Praxis in den letzten Jahrzehnten dieser Fall nicht vorgekommen ist, dass das Grossratsmitglied aus Bettingen zurücktrat,⁵⁵ was aber dem Zufall zugeschrieben werden kann. Bei der Revision von 1994 wurde der § 61 neu in das Wahlgesetz hinzugefügt. Dieser besagt, dass die Regelung des Nachrückens in einem Einerwahlkreis nicht angewendet wird. Es soll eine Wahl nach § 58 des Wahlgesetzes stattfinden.

Dies ist ein weiterer Punkt, der gegen eine Proporzwahl und für eine Majorzwahl in Bettingen spricht. Würde die Wahl in Bettingen nach dem Majorz stattfinden, wäre eine solche Regelung überflüssig, weil beim Majorz für ausscheidende Mitglieder normalerweise Nachwahlen stattfinden.⁵⁶ Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass eine Wahl

⁴⁹ Vgl. Grossratswahl aus dem Jahre 2000

⁵⁰ Vgl. § 64 nWG ; § 32 aWG

⁵¹ Siehe Hangartner / Kley, S. 595, Rz. 1466

⁵² Vgl. § 32 nWG ; § 40 aWG

⁵³ Vgl. § 59 nWG ; § 69 aWG

⁵⁴ Vgl. § 60 nWG ; § 69 aWG

⁵⁵ Vgl. Basler Zeitung vom 21. März 1995, Nr. 68, S.30

⁵⁶ Siehe Hangartner / Kley, S. 596, Rz. 1470

nach dem Proporz in einem Einerwahlkreis Probleme produziert, die dann mittels Gesetzesregelung oder Gesetzesauslegung gelöst werden müssen.

4.2.6 PdA Entscheid des Bundesgerichts⁵⁷

Am 22. Oktober 2000 fanden im Kanton Basel-Stadt Grossratswahlen statt. An der Wahl nahm unter anderem die Liste 2 der Partei der Arbeit teil. Sie scheiterte jedoch am 5% Quorum⁵⁸ und wurde deshalb nicht zur Sitzverteilung zugelassen. Sie rügt nun beim Bundesgericht eine Verletzung von Art. 34 BV⁵⁹, weil die Liste 2 im Einerwahlkreis Bettingen mit 11,75% der Listenstimmen das Quorum tatsächlich erreicht habe und auch in den anderen Wahlkreisen zur Sitzverteilung zugelassen werden müsse.

Das Bundesgericht führt aus, dass die Systematik des Wahlgesetzes deutlich dafür spricht, dass die Quorumsregelung nach § 51 nWG nur für die vier Wahlkreise mit mehreren Sitzen gilt und demnach jene Listen von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden, welche in keinem dieser Wahlkreise die Sperrklausel von 5% erreichen.

Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass aufgrund der Gesetzessystematik, gemäss ihrem Sinn und Zweck sowie gestützt auf den Wortlaut, sich die Listenbestimmungen nur auf die Wahlkreise mit mehreren Sitzen beziehen. Dieses Auslegungsergebnis stehe auch mit der Entstehungsgeschichte in Übereinstimmung.

Für die in dieser Arbeit behandelte Problematik kann aus diesem Urteil gefolgert werden, dass dies ein weiterer Punkt ist, welcher den besonderen Status des Einerwahlkreises Bettingen darlegt. Wie das Bundesgericht festgestellt hat, kann der Einerwahlkreis nicht mit den anderen Wahlkreisen verglichen werden. Dies lässt die Folgerung zu, dass dies auch auf die Wahlart in Bettingen zutreffen kann und somit auch in diesem Punkt durchaus eine Ausnahme, in Form des Majorz, gemacht werden könne.

5 Zwei aktuelle Beispiele

Anhand von zwei Beispielen, soll die Aktualität dieser Frage dargestellt werden, ob und in welcher Form, sich die Fragen von 1980 immer noch stellen.

5.1 „Aktives Bettingen“

Die überparteiliche Vereinigung „Aktives Bettingen“ setzt sich für die Anliegen der Gemeinde Bettingen im Kanton Basel-Stadt ein.

Anlässlich der Vernehmlassung zur neuen Kantonsverfassung forderten die Bettinger, dass dem § 53 der neuen Verfassung⁶⁰ ein dritter Absatz hinzugefügt⁶¹ wird, welcher besagt, dass in Einerwahlkreisen bei Grossratswahlen das Majorzverfahren gilt. Sie begründeten diese

⁵⁷ Siehe Entscheid 1P.69/2001 vom 28. Juni 2001; online: <<http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>> (17. Februar 2006)

⁵⁸ Vgl. dazu Proseminararbeit von Roman Schneiter zum Thema: „Wie gelangte die 5% Klausel in das Wahlgesetz des Kantons Basel-Stadt?“

⁵⁹ Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte in genereller und abstrakter Weise und unterstreicht mit dieser Garantie die demokratische Grundordnung der Schweiz. Sie umfasst sämtliche politischen Rechte. (Aus dem Urteil 1P.69/2001, Erw. 3a); online: <<http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>> (17. Februar 2006)

⁶⁰ Entspricht bei der Verfassung vom 23. März 2005 dem § 46 Abs. 3 (wirksam ab dem 13. Juli 2006)

⁶¹ Siehe: <<http://www.aktivesbettingen.ch/index.php?id=16>> und <<http://www.aktivesbettingen.ch/index.php?id=22>>

Forderung damit, dass nur ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr zu Zufallsresultaten führen kann. Ausserdem sei die bisherige Regelung unnötig und undemokratisch. Die Vereinigung „Aktives Bettingen“ fand jedoch wenig Gehör beim Verfassungsrat und ihre Forderung wurde nicht in die neue Verfassung aufgenommen.

5.2 Internetseite des Grossen Rates

Bei der Recherche zu dieser Arbeit ist auf der Internetseite des Grossen Rates folgender Satz aufgetaucht: „Die Einervertretung Bettingens im Grossen Rat wird im Majorzverfahren gewählt.“⁶² Diese Aussage hat mich irritiert, trifft doch, wie oben dargelegt, formell genau das Gegenteil zu. Nach einer Kontaktaufnahme mit Herrn Thomas Dähler, dem Leiter der Parlamentsdienste, wurde die Seite umgehend geändert⁶³ und die Formulierung des § 58 des Wahlgesetzes gewählt. Es handelte sich bei der zitierten Formulierung um ein Versehen. Es zeigt aber, dass durchaus eine Unsicherheit herrscht zu diesem Thema. Die Situation ist, wie in dieser Arbeit darzustellen versucht wurde, nicht so klar, wie vermutet werden könnte. Entspricht die Wahl in Bettingen doch materiell klar einer Mehrheitswahl. Doch formell und juristisch korrekt ist es eine Proporzwahl mit relativem Mehr. Mit diesem Hintergrund scheint der Fehler auf der Internetseite durchaus nachvollziehbar.

6 Fazit

Nachdem die Standpunkte aufgeführt wurden, möchte ich eine persönliche Wertung der Argumente vornehmen.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass der praktische Unterschied der beiden Wahlsysteme in einem Einerwahlkreis gering ist. Die Unterschiede liegen wie oben erläutert im Detail. Auch gesagt werden muss, dass beide Systeme praktikabel und aus demokratischer und aus rechtsstaatlicher Sicht zulässig sind.

Materiell sind die Wahlen in Bettingen Mehrheitswahlen, obwohl sie formell als Proporzwahlen gekennzeichnet werden müssen. Die zentrale Frage dreht sich darum, ob es Mehrheitswahlen mit relativem Mehr sind, analog dem Art. 47 BPR, oder ob das absolute Mehr gelten soll.

Die Befürworter des relativen Mehres geben als eine ihrer Hauptbegründungen die bundesrechtliche Lösung in Art. 47 BPR an. Diese ist für die Gesetzesauslegung durchaus angebracht. Aber bei der grundsätzlichen Betrachtung, halte ich auch die bundesrechtliche Lösung für mangelhaft und ebenso ihre analoge Anwendung auf den Einerwahlkreis Bettingen. Ich denke, der Art. 47 BPR darf aus denselben Gründen kritisiert werden, aus welchen die Lösung in Bettingen diskutiert wird. Wie in der Arbeit dargelegt, sprechen vor allem Gründe der demokratischen Legitimität für eine Wahl mit absolutem Mehr in einem Einerwahlkreis. Diese sehe ich bei einer solchen Wahl besser gewährleistet als mit dem relativen Mehr. Aber immer bedenkend, dass auch die Lösung mit dem relativen Mehr nicht unrechtmässig ist.

Es sind dann auch die vielen kleinen Details, wie die Regelung der Ersatzwahl, die Problematik der Listenwahl, die Nichtanwendung des Quorums im Einerwahlkreis, die für mich den endgültigen Ausschlag für die Regelung mit dem absoluten Mehr geben. Eine solche Lösung ist meines Erachtens transparenter und lässt keine Schlupflöcher mehr zu. Nicht zuletzt zeigt auch das Beispiel der Internetseite des Grossen Rates, dass eine Lösung nach dem klassischen Majorz aus logischen Gründen die naheliegendste ist.

⁶² Siehe <http://www.grosserrat.bs.ch/wahl_zusammensetzung/proporzsystem/> (8. Januar 2006)

⁶³ Siehe <http://www.grosserrat.bs.ch/wahl_zusammensetzung/proporzsystem/> (17. Februar 2006)

6.1 Verfassungstotalrevision eine verpasste Chance?

Das Argument hingegen, dass eine Verfassungsrevision, einzig und allein, um diese Problematik zu regeln, nicht gerechtfertigt sei, scheint mir einleuchtend.

Umso weniger kann ich aber verstehen, weshalb anlässlich der Verfassungstotalrevision, die in den letzten Jahren im Gange war, diese Problematik nicht eingehender diskutiert wurde. Die Vereinigung „Aktives Bettingen“ hat diesen Vorschlag im Rahmen der Vernehmlassung dann auch hervorgebracht, es wurde aber nicht darauf eingegangen. Falls tatsächlich ein Bedürfnis der Bettinger Bevölkerung nach einer solchen Lösung bestanden hat, und darauf deutet das Anliegen des „Aktiven Bettingen“ hin, so denke ich, wäre es angebracht gewesen, der Verfassungsrat hätte dieses Anliegen genauer geprüft und allenfalls umgesetzt. Ist es doch fast ausschliesslich die Bettinger Bevölkerung, die von dieser Frage betroffen ist. So soll auch die Bettinger Bevölkerung bestimmen, nach welchem Wahlmodus sie ihre Grossrätin, ihren Grossrat, wählen möchte.

Nach meiner Meinung wurde hier also eine Chance verpasst, denn die Wahrscheinlichkeit, dass in den nächsten Jahrzehnten wieder eine Verfassungstotalrevision stattfindet, scheint als sehr gering.