

---

# Wahlrechtsreform Basel-Landschaft: Politikwissenschaftliche Einschätzung

# Inhaltsverzeichnis

<b><u>Inhaltsverzeichnis.....</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b><u>1 Zusammenfassung der Ergebnisse.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>2 Auftrag und Struktur des Berichts.....</u></b>	<b><u>8</u></b>
<u>2.1 Das geltende Wahlrecht im Kanton Basel-Landschaft.....</u>	<u>8</u>
<u>2.2 Vorgehen.....</u>	<u>8</u>
<b><u>3 Zielsetzungen I&amp;II: Kantonsweiter Proporz.....</u></b>	<b><u>9</u></b>
<u>3.1 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen: Gleiche Stimmkraft und Erfolgswert.....</u>	<u>10</u>
<u>3.2 Baselland im Kantonsvergleich: wie gut bildet das heutige Wahlrecht die Stimmenverteilung ab?.....</u>	<u>11</u>
<u>3.3 Erfolgswertgleichheit: Bundesgerichtliche Vorgaben und derzeitiges Wahlrecht (Zielsetzung I).....</u>	<u>15</u>
<u>3.4 Reformmöglichkeiten: Stärkung des Proporz innerhalb der Wahlkreise und Wahlregionen.....</u>	<u>18</u>
<u>3.5 Gleiches Stimmgewicht: Bundesgerichtliche Vorgaben und geltendes Wahlrecht (Zielsetzung II).....</u>	<u>20</u>
<u>3.6 Reformmöglichkeiten der Sitzzuteilung auf Wahlkreise (Stimmkraftgleichheit).....</u>	<u>22</u>
<u>3.7 Lösungen für einen kantonsweiten Proporz.....</u>	<u>23</u>
<u>3.7.1 Wahlregionen werden aufgehoben.....</u>	<u>25</u>
<u>3.7.2 Kantonsweiter Proporz und Sitzverteilung auf die Wahlkreise und innerhalb der Wahlkreise .....</u>	<u>25</u>
<u>3.8 Fazit.....</u>	<u>25</u>
<b><u>4 Zielsetzung III: Nichtwähler-Paradox.....</u></b>	<b><u>26</u></b>
<u>4.1 Zielkonflikt: Negativstimmen und lokaler Bezug der Wahlen.....</u>	<u>26</u>
<u>4.2 Lösungen.....</u>	<u>27</u>
<u>4.3 Einschätzung.....</u>	<u>28</u>
<u>4.3.1 Negatives Stimmengewicht im Doppelproporz.....</u>	<u>30</u>
<u>4.4 Fazit und Empfehlung.....</u>	<u>30</u>
<b><u>5 Zielsetzung IV: Nachvollziehbarkeit.....</u></b>	<b><u>30</u></b>
<u>5.1 Geltendes Wahlrecht BL: Sitzausgleich in den Wahlregionen.....</u>	<u>33</u>
<u>5.2 Die Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung im Wahlkreis im Wahlrecht der Schweizer Kantone.....</u>	<u>36</u>
<u>5.3 Alternative Wahlformeln für Wahlregionen.....</u>	<u>38</u>
<u>5.3.1 Wahlregionsformel BE-FR-LU-VD.....</u>	<u>38</u>
<u>5.3.2 Wallis: Doppelproporz in sechs Regionen.....</u>	<u>39</u>
<u>5.3.3 Nachvollziehbarkeit: Resultate-Dimension.....</u>	<u>41</u>
<u>5.4 Nachvollziehbarkeit, Erfolgswertgleichheit und kantonaler Proporz: ein Zielkonflikt?.....</u>	<u>42</u>
<b><u>6 Zielsetzung V: lokaler und regionaler Bezug.....</u></b>	<b><u>43</u></b>
<b><u>7 Ein Strauss möglicher Reformen.....</u></b>	<b><u>44</u></b>

<u>7.1 Reform Basel-Stadt / Glarus: keine Bevorzugung der Grossen.....</u>	<u>44</u>
<u>7.2 Reform Wallis: neue Wahlformel für die Mandatsverteilung in den Wahlregionen.....</u>	<u>45</u>
7.2.1 Suboption: Wahlregionen mit Bern-Freiburg-Luzern-Waadtländer Formel.....	46
<u>7.3 Reform Bern: Aufhebung der Wahlkreise .....</u>	<u>47</u>
<u>7.4 Reform Zürich, Aargau, etc.: Doppelproporz.....</u>	<u>48</u>
<u>7.5 Komplementäre Reform: Stimmgewichtsgleichheit.....</u>	<u>49</u>
7.5.1 Zusatzoption: Stärkere Vertretung kleiner Wahlkreise.....	50
<b><u>8 Schlussfolgerungen.....</u></b>	<b><u>50</u></b>
<b><u>Anhang A: Spezifität strategischer Nichtstimmen nach Wahlkreis.....</u></b>	<b><u>52</u></b>

# 1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Der vorliegende Bericht beleuchtet Stärken und Schwächen des geltenden Wahlrechts des Landrates des Kantons Basel-Landschaft, und skizziert verschiedene Reformvarianten.

Ausgehend vom Parlamentswahlrecht verschiedener Schweizer Kantone skizziert dieser Bericht Reformmodelle, die es erlauben die vom Landrat formulierten Ziele ganz oder teilweise zu erreichen. Der Bericht legt dar, dass sich einzelne der Zielsetzungen des Landrats gut ergänzen, und mit einer Wahlrechtsreform erreichen lassen.

Die Kombination der vom Landrat angestrebten Ziele ist nicht unbekannt. Vielmehr handelt es sich bei der Frage, wie diese Ziele gleichzeitig erreicht werden können, um ein bekanntes mathematisches Problem. Leider hat die Mathematik nicht nur keine Lösung dafür; sie hat sogar bewiesen, dass es eine perfekte Lösung dafür nicht geben kann:

Erster Zielkonflikt: Der Proporz lässt sich so lange nicht kantonal absolut perfektionieren, als die Sitzzuteilung in den Wahlkreisen radikal vereinfacht und perfekt nachvollziehbar sein sollte.

Zweiter Zielkonflikt: die perfekte Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung auf Ebene der Wahlkreise lässt sich unter Einhaltung der bundesgerichtlichen Anforderungen nicht in den heutigen Wahlkreisen umsetzen. Die drei Ziele sind gemeinsam nicht erfüllbar. Eine perfekte Vereinfachung des Wahlrechts ('Nachvollziehbarkeit') liesse sich bundesrechtskonform nur mit einer Abkehr von den heutigen Wahlkreisen erreichen.<sup>1</sup>

Sobald wir aber den landrätlichen Wunschkatalog als Idealziele, aber nicht als unverrückbare und absolute Vorgaben verstehen, ergeben sich Handlungsoptionen mit deutlichem Verbesserungspotenzial. Es liegt dann am Gesetzgeber die Ziele zu gewichten. Der vorliegende Bericht skizziert eine Reihe von Reformvorschlägen, die geeignet sind um die ungewünschten „Nebenwirkungen“ des derzeitigen Wahlrechts deutlich zu reduzieren, und die gesteckten Ziele besser als im heutigen Wahlrecht zu erfüllen.

Im Vordergrund stehen sechs Reformmöglichkeiten unterschiedlichen Umfangs. Zu den punktuellen Reformen, die einige der bestehenden Probleme ganz oder teilweise lösen, gehören ...

- die neue basel-städtische Wahlformel, die seit 2015 zu einer etwas proportionaleren Sitzverteilung führt;
- schweizweit gebräuchliche Regeln für die Sitzzuteilung auf die Wahlkreise, mit geringerem Mindestsitzanspruch, zwecks Verbesserung des kantonsweiten Proporz;
- oder die Wahlformel für die Sitzzuteilung innerhalb der Wahlregionen, basierend auf den Beispielen Berns, Freiburgs, Luzerns und der Waadt, die zu einer geringfügig besseren Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung auf die Parteien in den Wahlkreisen führt;

---

<sup>1</sup>Eine beinahe perfekte Lösung dieser beiden Zielkonflikte wäre nur möglich, wenn wir an einer anderen Grundfeste des Wahlrechts der Schweizer Kantone rütteln. Nämlich wenn nicht mehr alle Parlamentssitze einem Wahlkreis zugeordnet werden, sondern manche in der Wahlregion oder an eine kantonale Wahlliste vergeben werden.

- die Aufhebung der Wahlkreise, und Sitzzuteilung in den heutigen Wahlregionen, der bernischen Wahlreform von 2006 folgend. Darunter könnte aber die lokale Verankerung des Parlaments leiden.

Folgende Reformvorschläge können mehrere Ziele umfassender lösen:

- Das neue Walliser Wahlrecht sieht eine Sitzverteilung in den bestehenden Wahlkreisen und Wahlregionen, basierend auf dem Prinzip des „Regionalen Doppelproporz“ vor. Das verbessert die Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung, und führt zu einer etwas besseren Respektierung des Proporzprinzips, wonach die kantonale Sitzverteilung den kantonalen Parteienstärken entspricht.
- Das „Neue Zürcher Zuteilungsverfahren“ wurde in den letzten Jahren in sechs Kantonen eingeführt. Dieses doppelt-proportionale Wahlrecht schafft die bestehenden Wahlregionen ab, und führt stattdessen zu einer proportionalen Sitzverteilung basierend auf den Parteistimmenanteile im Wahlkreis und im Kanton. Dadurch wird das Proporzprinzip sowohl auf Wahlkreis- als auch auf kantonaler Ebene besser realisiert, und die Sitzverteilung besser nachvollziehbar.

Tabelle 1 fasst die Stärken und Schwächen der im Bericht ausgeführten Reformen zusammen. Die entsprechenden Zielsetzungen und die Reformmodelle werden in den Folgekapitel eingehend diskutiert.

Tabelle 1: Übersicht über die Reformmodelle und ihre Vorzüge

	Proporz mit Standardrundung in den bestehenden Wahlkreisen und Wahlregionen	Neue Formel für Sitzverteilung in Wahlregion I	Neue Formel für Sitzverteilung in Wahlregion II (bi-proporzional)	Kantonaler Doppelproporz	Vergrößerung der Wahlkreise (Wahlregionen als neue Wahlkreise)
Vorbild	Basel-Stadt, Glarus	BE (bis 2006), FR, LU, VD	Wallis	6 Kantone (ZH AG SH NW ZG SZ)	Z.B. Bern 2002; Solothurn 2005
Zielsetzung I: Proportionale Sitzzuteilung	+ Gut, auf Wahlregionen ausgerichtet. Keine systematischen Benachteiligungen kantonsweit, aber Proporzglück und -pech nicht ausgeschlossen.	0	+ Gut, auf Wahlregionen und Wahlkreise ausgerichtet. Keine systematischen Benachteiligungen kantonsweit, aber Proporzglück und -pech nicht ausgeschlossen.	++ Sehr gut, auf Kanton und Wahlkreise ausgerichtet. Proporzglück und -pech werden eliminiert.	0
Wahlkreise und Wahlregionen	++ bleiben bestehen	++ bleiben bestehen	++ Wahlkreise und Wahlregionen bleiben bestehen	+ Wahlkreise bleiben bestehen, Wahlregionen werden aufgehoben	- Wahlkreise werden aufgelöst, vier Wahlregionen bleiben bestehen.
Nachvollziehbarkeit	- Nahe am derzeitigen Wahlrecht: für Wahlkreise nur beschränkt nachvollziehbar. Unbekannt, ob sich die Probleme der gegenläufigen Sitzvergaben in den Wahlregionen verschärfen, oder reduzieren würden.	(+) Berechnung nahe am derzeitigen Wahlrecht. Sitzverteilung auf Wahlkreise folgt aber neu er Stimmenverteilung in den Wahlkreisen, aber kleinere Abweichungen möglich.	+ Bessere Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung auf Wahlkreise; direkt nachrechenbar, folgt der Stimmenverteilung in den Wahlkreisen, aber kleinere Abweichungen möglich.	+ Bessere Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung auf Wahlkreise; direkt nachrechenbar, folgt der Stimmenverteilung in den Wahlkreisen, aber kleinere Abweichungen möglich.	++ Direkte Berechnung auf Ebene Wahlregion. Keine zusätzlichen Ebenen.
Einschätzung	Minimale Änderungen, die sich auf die Wahlformel beschränken; führt zu einer	Minimale Änderung, führt zu einer etwas besser legitimierten Sitzverteilung	Minimale, für die Wählerinnen und Wähler nicht sichtbare Änderungen, die sich auf die	Maximale Reform. Akzent auf kantonalen Proporz, bei	Einfaches Wahlsystem, auf Kosten der lokalen

	besseren Übereinstimmung von Wähler- und Sitzanteilen nach Parteien. Löst aber die Paradoxe in den Wahlregionen nicht.	innerhalb der Parteien auf die Wahlkreislisten	Wahlformel beschränken. Aber optimiert die Sitzverteilung in den Wahlregionen, und führt zu einer besseren Übereinstimmung von Wähler- und Sitzanteilen nach Parteien.	Beibehaltung der bestehenden Wahlkreise.	Anbindung der Gewählten
--	---	--	--	--	-------------------------

Zielsetzung II: Proportionale Verteilung, „Stimmkraftgleichheit“	Reduktion oder Streichung der Mindestsitzzahl der Wahlkreise; Vorbild: alle Kantone
	++ Mit einer demokratiepolitisch besser begründbaren Anpassung der Berechnungsformel liesse bei der Vertretung der kleinen Wahlkreise beinahe der Status Quo erreichen.

## 2 Auftrag und Struktur des Berichts<sup>2</sup>

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft prüft, ob das Wahlrecht, nach dem derselbe gewählt wird, verbessert werden könnte. Der Landrat möchte vier Schwachstellen des derzeitigen Wahlrechts beheben. Die Geschäftsleitung des Landrates beschreibt in ihrer Offertanfrage vom 6. März 2020 diese Schwachstellen wie folgt:

- Erstens und zweitens, schlechte Abbildung respektive Verzerrung des Proporz. Diese kann auf die Mandatsverteilung auf die Wahlkreise und auf die Mandatsverteilung innerhalb der Wahlregionen zurückgeführt werden.
- Drittens die Bedeutung, die Nichtwählerinnen und Nichtwählern zukommt.
- Viertens der schwer nachvollziehbare Mechanismus der Sitzverschiebung innerhalb der Wahlregionen.

Ferner formuliert die Geschäftsleitung im Schreiben vom 6. März 2020, sowie mündlich, zwei weitere Zielsetzungen, denen Beachtung zu schenken ist:

- Die Beachtung einschlägiger bundesrechtlicher Rechtsprechung. Diese ergänzt sich gut mit den ersten zwei genannten Schwachstellen/Zielsetzungen.
- Beibehaltung der lokalen/regionalen Verankerung der Gewählten in Wahlkreisen.

Die Geschäftsleitung hat das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) der Universität Zürich beauftragt einen Bericht vorzulegen, in dem die betreffenden Schwachstellen und Ziele aus politikwissenschaftlicher Perspektive analysiert werden, und mögliche Lösungen, die sich an der Praxis des Wahlrechts anderer Schweizer Kantone orientieren, vorzulegen.

### 2.1 Das geltende Wahlrecht im Kanton Basel-Landschaft

Die Verhältniswahl wurde 1919 eingeführt. Sie beruht heute auf 12 Wahlkreisen, die aus jeweils zwei bis 15 Gemeinden gebildet werden. Die einem Wahlkreis zufallende Zahl von Landratsmandaten wird im Verhältnis zur Anzahl Stimmberechtigten bemessen, wobei jedem Wahlkreis mindestens sechs Mandate zustehen. Derzeit verfügen die Wahlkreise über 6 bis 10 Mandate. Die 12 Wahlkreise sind wiederum zu vier Wahlregionen zusammengefasst.

Die Anzahl und Zuschneidung der Wahlkreise hat sich in der Geschichte des Kantons verändert. Dabei entsprechen die Wahlkreise keiner anderer Verwaltungseinheit, und sie unterscheiden sich von den Bezirken. Einzig der Wahlkreis Laufen hat aufgrund seinem Wechsel zum Kanton Basel-Landschaft von 1993 eine eigene politische Geschichte.

### 2.2 Vorgehen

Der Bericht präsentiert Schritt für Schritt die fünf angesprochenen Problemfelder, und stellt die möglichen Lösungen aus der Praxis der Schweizer Kantone dar. Wo sich Probleme

<sup>2</sup>Ich bedanke mich bei Prof. Dr. Andreas Glaser und Dr. Christian Ewert für die kritische Durchsicht des Berichts und hilfreiche Hinweise, und bei Georg Schmidt und dem Staatsarchiv Basel-Landschaft für die Dokumentation zur Wahlrechtsreform 1981.



überschneiden, ergänzen, oder sich Lösungen gegenseitig ausschliessen, wird dies zusätzlich erörtert. Dies gilt insbesondere für Zielkonflikte: Die Mathematik hat aufgezeigt, dass die vom Landrat formulierten Zielsetzungen nicht gleichzeitig alle erreichbar sind,<sup>3</sup> sprich, dass Kompromisse und politische Gewichtungen der Ziele notwendig sind.

In einem letzten Teil werden die möglichen Reformen, und deren Auswirkungen auf die Problemfelder, dargestellt.

Einige der vom Landrat gestellten Fragen hängen mit sehr technisch anmutenden Berechnungen zusammen, eine ist aufgrund der Einzigartigkeit des basellandschaftlichen Wahlrechts unerforscht. Damit geht einher, dass der Bericht in manchen Bereichen auch technischere Diskussionen erfordert, die nur einem Fachpublikum zugänglich sind. Diese werden, so gut wie möglich, mittels Zusammenfassungen, Beispielrechnungen, und Grafiken vereinfacht dargestellt.

### 3 Zielsetzungen I&II: Kantonsweiter Proporz

Aus dem demokratischen Prinzip, wonach jede Stimme gleich zählt, folgt das Ziel des kantonsweiten Proporz. Der Landrat Baselland ist seit der Jahrtausendwende auf der „Proporzrangliste“ der Schweizer Kantonsparlamente nach hinten gerutscht (s. Tabelle 2). Dies geschah, weil viele andere Kantone, meistens der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung folgend, ihr Parlamentswahlrecht reformiert haben.

Es gibt drei Möglichkeiten um dem Ziel des kantonsweiten Proporz näher zu kommen. Erstens, bevorzugt das basellandschaftliche Wahlrecht bei der Sitzverteilung in den Wahlkreisen und Wahlregionen die grösseren Parteien; das Bundesgericht spricht von ungleichem „Erfolgswert“. Dies lässt sich durch eine kleine Anpassung der Wahlformel, dem Beispiel Basel-Stadt folgend, ändern.

Zweitens entsteht ein Ungleichgewicht zwischen den Wahlkreisen. Den Stimmen aus den kleinsten Wahlkreisen kommt ein grösseres Gewicht zu. Dies liesse sich durch die Streichung der Mindestsitzgarantie pro Wahlkreis beheben; alternativ bieten sich Formeln für die Sitzzuteilung auf Wahlkreise die demokratiepolitisch besser vertretbar sind.

Drittens, alternativ oder ergänzend, liessen sich die Wahlregionen aufheben und durch einen kantonsweiten Ausgleich ('Doppelproporz') ersetzen, dem Beispiel einer Reihe von Deutschschweizer Kantonen folgend.

Die ersten zwei Zielsetzungen, die der vorliegenden Bericht diskutiert, ergeben sich aus dem demokratischen Prinzip, dass jede Stimme gleich viel zählt. Dieses Prinzip soll kantonsweit gelten, jede Stimme in jedem Kantonsteil gleich viel zählen.

<sup>3</sup>Gassner, Marjorie B. 1989. "An Impossibility Theorem for Fair Bidimensional Representation." In *Mathematical Psychology in Progress*, ed. R. E.E. New York: Springer, 345-65.

Das Verfahrenspostulat Kirchmayr stellt fest: „Der Proporz wird nur schlecht abgebildet. [...] Proporz-Glück und -Pech spielen eine grosse Rolle.“ (Verfahrenspostulat 2019/2016, „Einsetzung einer Spezialkommission Wahlrechts-Reform“).

Als Ziel umformuliert, soll die Mandatsverteilung kantonsweit alle Stimmen proportional abbilden. Dies deckt sich auch mit den Prinzipien, die vom Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung zum kantonalen Wahlrecht formuliert wurden.

Das Prinzip, wonach Mandate kantonsweit proportional vergeben werden, beruht auf zwei Pfeilern.<sup>4</sup> Erstens sollen die Stimmen gleichviel wert sein, ungeachtet davon in welchem Wahlkreis oder in welcher Wahlregion sie abgegeben wurden. Zweitens sollen innerhalb der Wahlkreise und Wahlregionen möglichst alle Stimmen berücksichtigt werden. Gegebenenfalls könnten kantonsweite Wahlsystem-Elemente das Proporzprinzip in beiden Dimensionen verbessern. Im Kanton Baselland gibt sowohl zwischen, als auch innerhalb der Wahlkreise/Wahlregionen Verbesserungspotenzial: es erstaunt damit auch nicht, dass Baselland im Vergleich zu den anderen Kantonen eher zu den schwächeren Proporz-Schülern gehört.

Im nächsten Abschnitt diskutieren wir die bundesgerichtlichen Anforderungen, und anschliessend, Schritt für Schritt, die Probleme des heutigen basellandschaftlichen Wahlrechts und mögliche Lösungen derselben.

### 3.1 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen: Gleiche Stimmkraft und Erfolgswert

Die Zielsetzung deckt sich mit dem bedeutendsten Postulat der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Beurteilung der politischen Rechte in den Kantonen. Seit 2002 hat das Bundesgericht in einer Reihe von Urteilen in kantonalen Wahlrechtsfragen die Anforderungen an die Verhältniswahl in den Kantonen klar abgesteckt.<sup>5</sup> Die Kantonsverfassung BL (§ 27 Abs. 1) hat das Verhältniswahlverfahren verankert. Damit stehen zwei rechtliche Prinzipien aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Vordergrund, die gemeinsam dazu beitragen, dass jeder Wählerin und jedem Wähler das gleiche Mass an Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments zukommt (BGE 143 I 92): die 'Erfolgswertgleichheit' und die 'Stimmkraftgleichheit'.<sup>6</sup>

- Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit besagt, dass die Stimme jeder Wählerin und jedes Wählers bei der Verteilung der Parlamentssitze gleich viel zählt, und zwar im ganzen Kanton. Es darf also nicht sein, dass in einem Wahlkreis wenige Wählerinnen und Wähler gleich viele Sitze besetzen können wie eine grössere Zahl von Wählerinnen und Wähler in einem anderen Wahlkreis.

<sup>4</sup>Die Wahlregionen im Kanton Basel-Landschaft stiften noch etwas Unordnung in dieser ansonsten sehr geregelten Auslegeordnung: sie dienen zwar einerseits dem parteipolitischen Ausgleich zwischen den Wahlkreisen, andererseits wirken sie aber wie eine neue Ebene von Wahlkreisen. Statt eine Diskussion über die richtige Klassifizierung der Wahlregionen zu führen, diskutiert der vorliegende Bericht die Wahlregionen immer dann, wenn sie für die substanziellen Schlüsse relevant sind.

<sup>5</sup>BGE 129 I 185; BGE 136 I 376; BGE 143 I 92; BGE 136 I 352; BGE 140 I 107.

<sup>6</sup>Ferner müssen alle Wählerinnen und Wähler eines Wahlkreises unter den gleichen Bedingungen wählen, z.B. über die gleiche Anzahl Stimmen verfügen (Zählwertgleichheit). Dieses Prinzip wird durch keine der hier diskutierten Varianten eingeschränkt.

- Die Erfolgswertgleichheit besagt, dass alle Stimmen in gleichem Mass zur Sitzverteilung beitragen.

Beide Prinzipien sind „Idealkonstrukte“, welche entweder nie, oder zumindest bei einer Wahl in Wahlkreisen, nicht absolut verwirklicht werden können. Jede Verhältniswahl erfordert letztlich eine Rundung der Sitzzahl nach Partei auf eine ganze Zahl, im Fachjargon wird die zugrunde liegende Rundungsregel die „Proporzformel“ oder die „Sitzzuteilungsregel“ genannt, sei es bei der Sitzzuteilung auf die Wahlkreise (die die Stimmkraftgleichheit betrifft), oder bei der Sitzverteilung innerhalb der Wahlkreise/Wahlregionen auf Parteien (Erfolgswertgleichheit). Aber die Prinzipien können annähernd respektiert werden. Der Spielraum, den die Kantone dabei haben, wird durch das Bundesgericht vorgegeben: es hat in einer Reihe von Urteilen Obergrenzen definiert für die Abweichung von den beiden Prinzipien.

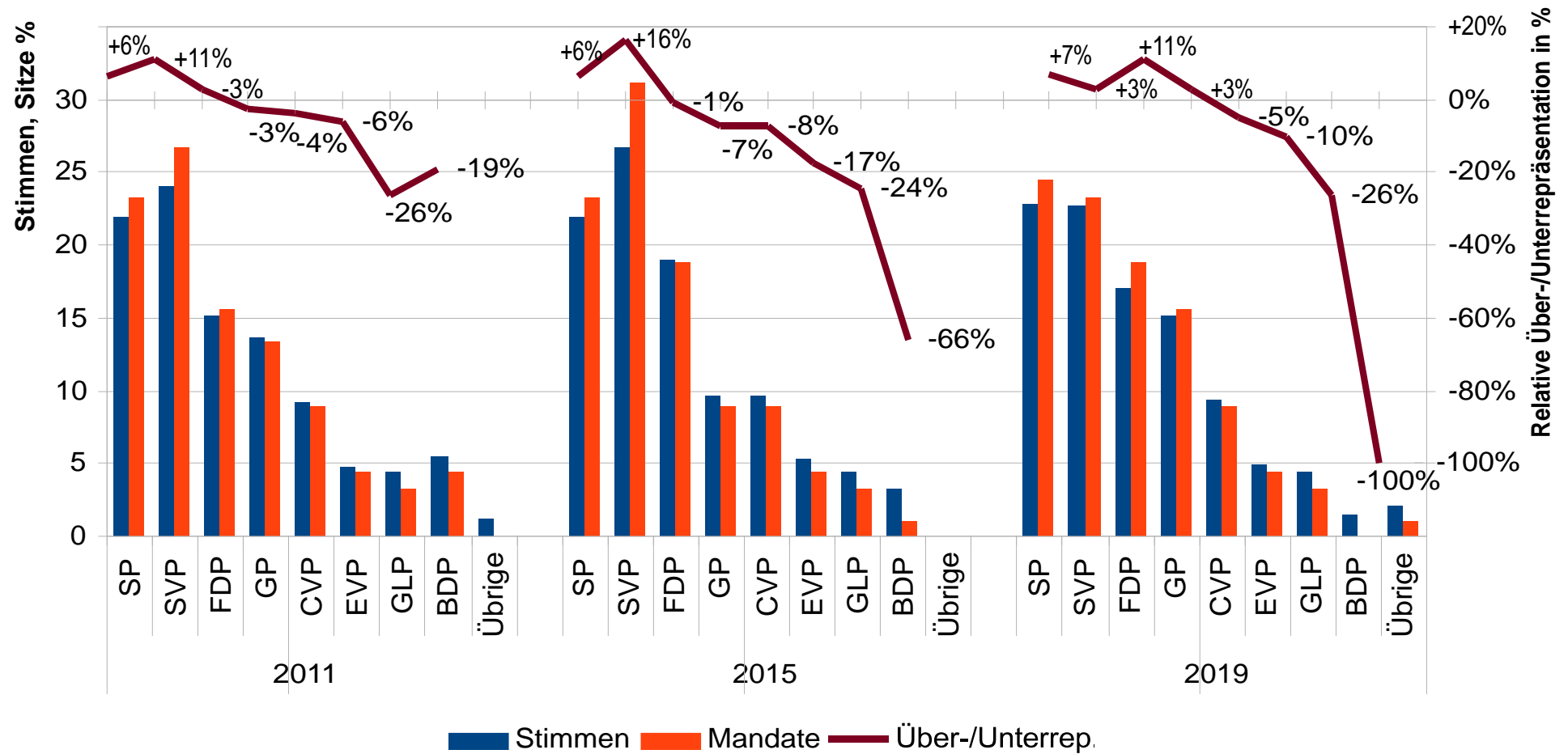
Die vom Landrat formulierten Postulate decken sich mit den Prinzipien, die das Bundesgericht verfolgt. Mit seiner Entscheid vom 17. Oktober 2019, in Antwort auf das Verfahrenspostulats Kirchmayr setzt der Landrat aber in einigen Punkten Ziele bezüglich Erfolgswert- und Stimmgewichtsgleichheit, die über die bundesgerichtlichen Minimalvorgaben hinaus gehen.

### 3.2 Baselland im Kantonsvergleich: wie gut bildet das heutige Wahlrecht die Stimmenverteilung ab?

Das vom Landrat angestrebte Prinzip des kantonsweiten Proporz setzt sich aus dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit und dem Stimmgewichtgleichheit zusammen. Wenn beide ideal umgesetzt sind, dann stimmen kantonsweit die Stimmenanteile und die Mandatsverteilung auf die Parteien sehr gut überein. Die Bilanz des derzeitigen basellandschaftlichen Wahlrechts punkto der beiden Proporzprinzipien ist gemischt: es erfüllt das Proporzprinzip nicht immer ideal. Die Abweichungen würden im Rahmen der derzeitigen bundesgerichtlichen Vorgaben liegen und daher wohl im Beschwerdefall toleriert. Doch einige der Abweichungen sind vermeidbar.

Es gab in den letzten drei Wahlen zwar keine Abweichungen zwischen der Verteilung der Wählerstimmen und der Mandatsverteilung im Landrat, die zu demokratiepolitisch besonders auffälligen Artefakten geführt hätten (Grafik 1). Trotzdem ist der Kanton Basel-Landschaft verglichen mit anderen Kantonen bezüglich der Gewährleistung des Proporzprinzipes ins Hintertreffen geraten. Das liegt daran, dass eine Reihe von Kantonen in den letzten zwei Jahrzehnten ihr Wahlrecht reformiert haben, und einen Akzent auf die kantonsweite Proportionalität setzen.

Grafik 1: Stimmen- und Sitzanteile, Landratswahlen 2011-2019



Lesebeispiel: Die SP erzielte in den Wahlen 2011 22.0% der Stimmen, und 23.3% der Mandate (Balken, abgebildet auf der Skala links). Dies entspricht einer relativen Übervertretung von +6% (Linie, abgebildet auf der Skala rechts).

Von „gegenläufigen Sitzvergaben“ ist die Rede, wenn von zwei Parteien die eine mehr Stimmen gewinnt, die andere aber mehr Sitze zugeteilt erhält. Solche gegenläufigen Sitzverteilungen zwischen den kantonsweiten Stimmen- und Sitzanteilen können im Wahlsystem des Kantons Baselland nicht ausgeschlossen werden, aber sie sind sehr selten. In der Geschichte des derzeitigen Wahlgesetzes wurde noch keine gegenläufige Sitzverteilung beobachtet; die letzte datiert von 1975, als die EVP mit einem Wähleranteil von 4.9% bloss 2 Mandate erzielte, die SD demgegenüber mit einem geringeren Wähleranteil (4.5%) 3 Mandate. Hingegen verwandelte das Wahlsystem 2007 die FDP knapp von einer Wahlverliererin in eine -gewinnern: Die FDP büsste 0.4% Wählerstimmen ein, konnte aber einen Sitzgewinn verbuchen. Verletzungen der Proporzlogik durch gegenläufige Sitzvergaben bleiben damit weitgehend aus. Deswegen gibt es auch kaum eklatante und der Öffentlichkeit einfach kommunizierbare Verletzungen des Proporzprinzips. Allerdings handelt es sich bei solchen nur um eine besonders gut sichtbare Konsequenz verschiedener Verzerrungsfaktoren, die „Spitze des Eisbergs“ der Verletzungen der Proporz-Logik. Der Landrat nimmt in seinem Fragekatalog eine schärfere Lupe zur Hand: „Aktuell gibt es Parteien, welche einen um fast 20% höheren Sitzanteil haben als sie an der letzten Wahl Parteistimmen hatten und solche, welche im gleichen Umfang untervertreten sind.“

Die Politikwissenschaft verwendet ein Mass, das genau diesem schärferen landrätlichen Massstab folgt. Tabelle 2 stellt den „Index der Disproportionalität“ für die aktuelle Zusammensetzung der Schweizer Kantonsparlamente dar, d.h. sie misst wie stark die Sitzverteilung von der Stimmenverteilung abweicht; nicht nur für einzelne Ausreisser, sondern über alle Parteien hinweg.<sup>7</sup> Ein Wert von 0 entspricht einer (unerreichbaren) „perfekten Proportionalität“. Weltweit erreichen im Proporz gewählte Parlamente gewöhnlicherweise Werte zwischen 1 und 10, im Majorz zwischen 2 und 30. Die Schweizer Kantone, die nach Proporz wählen, variieren zwischen 0.6 und 5.

Nur um eine Haaresbreite von der „idealen“ (sprich: nie ganz erreichbaren) Proportionalität entfernt ist die Sitzverteilung in denjenigen Kantonen, die zu einem doppelt-proportionalen Wahlsystem gewechselt haben (ZH, AG, SH, NW, ZG, SZ, VS).<sup>8</sup> Ebenfalls sehr gut schneiden Glarus und das Tessin ab, also Kantone mit weniger gebräuchlichen Wahlformeln. Der Kanton Basel-Landschaft rangiert im hinteren Feld. Vor allem in den Erneuerungswahlen 2015 war die Sitzverteilung stark disproportional: damals erzielte die SVP als stärkste Partei mit 26.7% der Stimmen gleich 31.1% der Sitze. Demgegenüber gewann die BDP mit 3.3% der Stimmen nur ein Mandat (1.1%). So deutliche Verzerrungen der Wählerstimmen sind ansonsten fast ausschliesslich in Kantonen mit hohen kantonsweiten Prozenzhürden (Genf, Neuenburg), oder mit einem gemischten Majorz- und Proporzssystem (Appenzell Ausserrhoden, Uri, bis 2015 Schwyz) zu beobachten.

<sup>7</sup>Gemessen mit dem Gallagher-Index, reskaliert für Prozentpunkte, zwecks anschaulicherer Skala.

$G = 100 \cdot \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$ , wobei  $v_i$  den Wählerinnen- und Wähleranteil und  $s_i$  den Sitzanteil von Partei  $i$  darstellt. (Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems." *Electoral Studies* 10 (1):33-51.)

Die für die Berechnung notwendigen statistischen Informationen (kantonsweite Stimmzahlen) werden erst ab dem Jahr 2007 vom ZDA systematisch für alle Kantone erhoben.

<sup>8</sup>Im Vergleich zu nationalen Parlamenten wäre das Weltspitze punkto Repräsentativität.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben andere Kantone Reformen durchgeführt, um den kantonsweiten Proporz zu verbessern, oder in manchen Fällen gar beinahe perfekt auszugestalten. In vielen Fällen wurden diese Reformen durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts ausgelöst.

In den übrigen Teilen dieses Kapitels werden zunächst die Gründe für die nicht perfekte Abbildung der Stimmen im Landrat dargelegt, und anschliessend Reformmöglichkeiten diskutiert.

*Tabelle 2: Die Disproportionalität der Kantonsparlamente, Wahlen 2007-2019*

Kanton	2007-2011	2011-2015	2015-2019	Mittelwert	Wahlformel	Prozenthürde
Schwyz (ab 2016)			0.63	0.63	Doppelproporz	1.00% 3%
Aargau	0.48	0.93	0.54	0.65	Doppelproporz	Wahlkreis / 5% im Kanton 3%
Zug (ab 2014)		0.76	0.73	0.74	Doppelproporz	5% im Kanton
Zürich	0.65	0.58	1.24	0.83	Doppelproporz	5% Wahlkreis
Nidwalden (ab 2014)		1.03	0.80	0.92	Doppelproporz	
Glarus	1.59	1.19	1.07	1.29	Sainte-Laguë	
Schaffhausen	1.41	1.07	1.41	1.30	Doppelproporz	
Tessin	1.40	1.49	1.29	1.39	Hare/Niemayer kantonsweit	1.1%
Wallis (ab 2017)			1.70	1.70	Doppelproporz	8% Wahlkreis
Luzern	2.50	1.50	2.13	2.04	Hagenbach-Bischoff	
Waadt	2.68	2.23	1.36	2.09	Hare/Niemayer	5% Wahlkreis
Thurgau	2.54	2.30	2.05	2.30	Hagenbach-Bischoff	
Appenzell A. Rh.	3.95	1.78	1.56	2.43	Mischsystem	
Obwalden	2.16	2.52	2.88	2.52	Hagenbach-Bischoff	
Freiburg	2.54	2.54	2.59	2.56	Hagenbach-Bischoff	
Schwyz (bis 2015)	3.28	1.95		2.61	Mischsystem	
Bern	2.88	2.78	2.38	2.68	Hagenbach-Bischoff	
Basel-Stadt (ab 2012)		3.19	2.66	2.92	Sainte-Laguë	
Solothurn	3.44	3.12	2.28	2.94	Hagenbach-Bischoff	
Zug (bis 2013)	2.95			2.95	Hagenbach-Bischoff	
<b>Basel-Landschaft</b>	<b>2.59</b>	<b>3.78</b>	<b>2.62</b>	<b>3.00</b>	Hagenbach-Bischoff	
Jura	3.27	2.86	2.86	3.00	Hagenbach-Bischoff	
Wallis (bis 2016)	3.32	2.81		3.06	Hagenbach-Bischoff	
Uri	3.17	3.42	3.02	3.20	Mischsystem	
Basel-Stadt (bis 2011)	3.29			3.29	Hagenbach-Bischoff	
St. Gallen	3.46	3.30	3.89	3.55	Hagenbach-Bischoff	
Neuenburg	3.79	2.67	5.42	3.96	Hagenbach-Bischoff	3.00%
Nidwalden (bis 2013)	4.49			4.49	Hagenbach-Bischoff	
Genf	6.37	3.71	6.72	5.60	Hagenbach-Bischoff	7.00%

Quellen: BFS/ZDA; Bochsler, Daniel, and Claudia Alpiger. 2011. *Dataset Swiss cantonal election rules in change*. Aarau: Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA); Napoleon's Nightmare.

Liste geordnet nach der durchschnittlichen Disproportionalität; die Farben unterscheiden verschiedene Wahlformeln. Kantone mit Wahlreformen, die für die Disproportionalität bedeutsam sind (BS, FR, NW, SZ, VS, ZG), werden vor und nach der Reform aufgeführt. Keine Berechnung der Disproportionalität für die Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden, weil keine Wählerzahlen nach Parteien erhoben werden.

### 3.3 Erfolgswertgleichheit: Bundesgerichtliche Vorgaben und derzeitiges Wahlrecht (Zielsetzung I)

Zunächst spielt die Sitzverteilung innerhalb der Wahlkreise auf die Parteien eine wichtige Rolle für die Proportionalität eines Wahlsystems. Im Kanton Baselland sind hierzu die Wahlregionen massgeblich. Sie sind die relevante Ebene für die Zuteilung der Mandate auf die Parteien. (Die Sitzzuteilung auf die Wahlkreislisten wird in den Kapiteln 4&5 diskutiert).

Das bundesgerichtliche Prinzip der 'Erfolgswertgleichheit' ist eng mit der Proportionalität der Sitzverteilung im Wahlkreis verbunden. Das Bundesgericht formuliert hierzu zwei Ziele:

1. „Alle Stimmen sollen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen, und möglichst alle Stimmen sind bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu beschränken.“ Gewichtslose Stimmen sind einerseits Stimmen, die an Parteien abgegeben werden, die zu wenig Stimmen erzielen um im betreffenden Wahlkreis (BL: Wahlregion) einen Sitz zu erhalten. Erweitert können dabei aber auch Reststimmen verstanden werden, die bei der Sitzverteilung keine Berücksichtigung finden.
2. „Die Erfolgswertgleichheit erfasst damit nicht nur den Anspruch auf Verwertung der Stimme, sondern bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebietes gleiche Verwirklichung des Erfolgswertes. Damit hat sie wahlkreis- [BL: regions-]übergreifenden Charakter.“ (BGE 131 I E 3.1 S. 28, siehe auch BGE 129 I 185)

Das Bundesgericht zieht eine rote Linie wenn „mehr als 10% der Stimmen“, die in einem Wahlkreis an eine Partei abgegeben werden, verloren gehen (BGE 129 I 185, S. 195). Das Bundesgericht erachtet aber Wahlregionen als ein zulässiges Mittel, um die Wahlhürde zu senken.<sup>9</sup> Beim Nationalratsproporz, der in Baselland zur Anwendung kommt, bedeutet dies, dass keine Wahlregion weniger als 9 Mandate zählen darf. Ausserdem sollten die Chancen auf Stimmenerfolg in allen Wahlkreisen ungefähr gleich sein, also die Hürden ungefähr gleich hoch sein. Diese Limite gilt nicht universell. Das Bundesgericht anerkennt etwa die Notwendigkeit, Gebiete mit eigener historischer oder kultureller Identität oder besonderer politisch-administrativer Selbständigkeit als eigene Wahlkreise auszusondern, und dabei auch von den Richtwerten abzuweichen.

In Baselland wurden in der Wahlreform von 1981 vier Wahlregionen geschaffen, mit dem Ziel dass „jede bei der Wahl abgegebene Stimme [...] zählen und bei der Ausmittlung der Restmandate nicht verloren gehen“ sollte.<sup>10</sup> Die vier Wahlregionen zählen zwischen 17 und 32 Sitzen; damit liegt die effektiven Wahlhürde zwischen 3.3% und 5.6% (Tabelle 3). Die bundesgerichtliche Richtlinie ist also bei weitem eingehalten. Die unterschiedlichen Hürden zwischen den Wahlregionen sind nicht besonders ausgeprägt, die Ratio zwischen der höchsten

<sup>9</sup>Auer, Andreas (2009), „Ein Wahlkreisverband Willisau-Entlebuch im Kanton Luzern“, Rechtsgutachten, Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau.

<sup>10</sup>Interpellation Andreatta „Änderung der Wahlkreiseinteilung für die Landratswahlen“ vom 1. April 1971. Die Interpellation wurde vom Landrat am 13. Mai 1971 vom Landrat als erheblich erklärt.

und der tiefsten Hürde beträgt 1.83; diese Varianz ist im Vergleich zu den von vom Bundesgericht beanstandeten Wahlsystemen sehr mild.

*Tabelle 3: Basel-Landschaft – Wahlregionen, Anzahl Mandate, und maximale Zahl gewichtsloser Stimmen<sup>11</sup>*

	Mandate	Effektive Hürde
Wahlregion 1	23 (7+7+9)	4.2%
Wahlregion 2	32 (10+7+9+6)	3.0%
Wahlregion 3	17 (8+9)	5.6%
Wahlregion 4	18 (6+6+6)	5.3%

Besonders tiefe effektive Hürden weisen Kantone mit einer grossen Mandatszahl pro Wahlkreis auf, am tiefsten sind sie in Kantonen mit einem einzigen kantonsweiten Wahlkreis oder einem doppelt-proportionalen Wahlsystem und ohne gesetzliche Quoren (Tabelle 4).

*Tabelle 4: Effektive Hürden in den Schweizer Kantonen*

Kanton	Sitzzahl	Wahlkreisgrösse			Wahlformel	Quorum	Effektive Hürde		
		min	max	Mittel			min	max	Mittel
Nidwalden	60	2	12	5.45	Doppelproporz	-	überall	identisch	0.8%
Schaffhausen	60	1	27	10	Doppelproporz	-	überall	identisch	0.8%
Schwyz	100	1	10	3.33	Doppelproporz	1.0%	überall	identisch	1.0%
Tessin	90	90	90	90	Bruchzahlverfahren	1.1%	ein	Wahlkreis	1.1%
Basel-Stadt	100	1	34	20	Sainte-Laguë	-	1.5%	50.0%	2.5%
Glarus	60	14	27	20	Sainte-Laguë	-	1.9%	3.6%	2.5%
Neuenburg	100	100	100	100	Hagenbach-Bischoff	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Thurgau	130	22	32	26	Hagenbach-Bischoff	-	3.0%	4.3%	3.7%
<b>Basel-Landschaft</b>	<b>90</b>	<b>17</b>	<b>32</b>	<b>22.5</b>	<b>Hagenbach-Bischoff</b>	-	<b>3.0%</b>	<b>5.6%</b>	<b>4.3%</b>
Solothurn	100	13	29	20	Hagenbach-Bischoff	-	3.3%	7.1%	4.8%
Jura	60	10	30	20	Hagenbach-Bischoff	-	3.2%	9.1%	4.8%
Luzern	120	7	30	20	Hagenbach-Bischoff	-	3.2%	12.5%	4.8%
Waadt	150	8	31	15	Bruchzahlverfahren	5.0%	5.0%	6.3%	5.0%
Zürich	180	4	17	10	Doppelproporz	5.0%	überall	identisch	5.0%
Aargau	140	7	30	12.73	Doppelproporz	5.0%	überall	identisch	5.0%
Zug	80	2	19	7.27	Doppelproporz	5.0%	überall	identisch	5.0%
Bern	160	12	26	17.78	Hagenbach-Bischoff	-	3.7%	7.7%	5.3%
St. Gallen	120	9	29	15	Hagenbach-Bischoff	-	3.3%	10.0%	6.3%
Freiburg	110	6	24	13.75	Hagenbach-Bischoff	-	4.0%	14.3%	6.8%
Genève	100	100	100	100	Hagenbach-Bischoff	7.0%	ein	Wahlkreis	7.0%
Wallis	130	14	34	21.67	Doppelproporz	8.0%	überall	identisch	8.0%
Obwalden	55	4	15	7.86	Hagenbach-Bischoff	-	6.3%	20.0%	11.3%
Appenzell-Ausserrhoden	65	1	18	3.25	Hagenbach-Bischoff**	-	5.3%	50.0%	z.T. Majorz
Uri	64	1	14	3.2	Hagenbach-Bischoff	-	6.7%	50.0%	z.T. Majorz
Graubünden	120	1	20	3.08	-	-		50.0%	Majorz
Appenzell-Innerrhoden	50	4	18	8.33	-	-		50.0%	Majorz

Quellen: Bochsler & Alpiger (ibid.), Napoleon's Nightmare. Berechnung Eintrittshürden nach Grofman und Lijphart.<sup>12</sup>

<sup>11</sup>Der maximale Anteil gewichtsloser Stimmen wird in der Literatur als 'Threshold of Exclusion'  $T_E$  bezeichnet. Er bemisst sich aus der Anzahl Mandate in der Wahlregion  $m$ .  $T_E = 100\% / (m+1)$  (Rae, Douglas W., Victor Hanby, and John Loosemore. 1971. "Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion." *Comparative Political Studies* 3 (4):479-88.)

<sup>12</sup>Grofman, Bernard. 1975. "A Review of Macro Election Systems." *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik* 4:303-52. Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.



Sowohl die Höhe der effektiven Hürden, aber auch die Unterschiede innerhalb des Kantons, lassen sich senken. Innerhalb der Wahlkreise sind die Anzahl zu verteilende Sitze, und natürlich allfällige gesetzliche Quoren entscheidend. Bei verbundenen Wahlkreisen (Wahlregionen) oder doppelproportionalen Wahlformeln führt die limitierte Grösse der Wahlkreise hingegen nicht weiter zu Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit.

Abgesehen von dieser Wahlhürde ist die Wahlformel für die proportionale Vertretung wichtig: Die Wahlformel ist der „Motor“ des Verhältniswahlrechts. Sie entscheidet, wie die Parteienstimmen auf Sitze umgerechnet werden. Wahlformeln sind notwendig, weil die 'perfekte Proportionalität' nicht möglich ist: Würden wir Stimmzahlen mit einem Dreisatz (Proportionalitätsrechnung) auf Sitze umrechnen, erhielte jede Partei eine Bruchzahl von Sitzen, aber wir können nur ganze Sitze vergeben. Die Wahlformel rundet die Sitzansprüche auf oder ab, so dass nach Verteilung der Sitze keine Restsitze mehr offen bleiben. Kleinere Abweichungen sind wegen der Rundung immer unvermeidbar. Werden die Abweichungen aber über verschiedene Wahlkreise oder Wahlregionen aufaddiert, dann können sie sich manchmal ausgleichen. Wenn aber über mehrere Wahlregionen hinweg immer die gleiche Partei von den Abweichungen profitiert, dann hat sie „Proporzglück“, wenn sie gleich in mehreren Wahlregionen ein Restmandat verpasst, dann ist von „Proporzpech“ die Rede. Wobei diese populären Begriffe irreführend sind, denn meist entscheidet nicht das Glück, sondern ein systematischer (allerdings demokratiepolitisch nicht illegitimer) Vorteil der Wahlformel zugunsten grösserer Parteien.

### 3.4 Reformmöglichkeiten: Stärkung des Proporz innerhalb der Wahlkreise und Wahlregionen

Die einfachste Lösung zur besseren Wahrung des Proporz innerhalb der Wahlregionen ist ein Wechsel der Wahlformel, die für die Verteilung der Mandate in den Wahlregionen zur Anwendung kommt. Unter den Wahlformeln gibt es deutliche Unterschiede. Die Formel, die nach Hagenbach-Bischoff, D'Hondt benannt wird, oder als „Nationalratsproporz“ bezeichnet wird, kommt in der Mehrzahl der Kantone, darunter Baselland, und in den Nationalratswahlen zur Anwendung (s. Tabelle 4). Mathematisch beruht der Nationalratsproporz auf einer Division und einer Abrundung: Dezimalstellen werden bei der Sitzverteilung immer auf die nächst kleinere ganze Sitzzahl abgerundet. Daneben kennen die Schweizer Kantone auch die beiden wichtigsten alternativen Wahlformeln, die eine entwickelt von André Sainte-Laguë (in Basel-Stadt und Glarus), das andere nach Hare/Niemayer (in den Kantonen Waadt und Tessin, s. Tabelle 4). Beide Formeln sind im Effekt beinahe identisch, und basieren mathematisch entweder auf einer Division mit Standardrundung (Sainte-Laguë) oder kommen dieser sehr nahe (Hare/Niemayer). In diesem Bericht wird nur Sainte-Laguë weiter diskutiert.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Der Unterschied liegt einzig in den Fussnoten der Kalkulation. Weil Hare/Niemayer zu unerwünschten Paradoxien führen kann, und Sainte-Laguë diese vermeidet, – und die beiden Verfahren ansonsten praktisch identisch sind – ist das Bruchzahlverfahren nach Hare/Niemayer kaum empfehlenswert, und wird in diesem Bericht nicht weiter diskutiert. (Zu den Wahlformeln: Balinski, Michel L., and H. Peyton Young. 2001. *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Washington (DC): Brookings Institution Press.)

Auf den ersten Blick liegt der Unterschied zwischen dem Nationalratsproporz und der neuen Basel-städtischen und Glarner Wahlformel (Sainte-Laguë) nur in einer kleinen Rundungsdifferenz. Entweder ergibt sich aus den unterschiedlichen Rundungsregeln gar kein Unterschied, oder es verschiebt sich oft nur ein Sitz von einer kleineren zu einer grossen Partei. Das ist nicht sehr viel. Doch diese Differenz vervielfacht sich über die Wahlregionen hinweg, und wird daher bedeutsam: Das liegt daran, dass die Rundung systematisch die kleinen Parteien benachteiligt, und die ihnen so vorenthaltenen Sitze werden an die grossen Parteien verteilt. Das Ausmass dieser Rundungsdifferenz beträgt einen halben Sitz pro Partei und Wahlregion.<sup>14</sup> Dieser Effekt wiederholt sich in jeder Wahlregion, also im Kanton Baselland viermal. Kantonal dürften sich diese Verluste für sehr kleine Parteien typischerweise auf zwei Sitze aufsummieren, und zwar für jede einzelne kleine Partei (hierzu auch Abschnitt 3.7).

Der dafür oftmals verwendete Begriff „Proporzglück“ oder „-pech“ ist also irreführend, weil er Zufall oder Glück insinuiert. Es handelt sich aber nicht um ein vom Glück allein getriebenes Würfelspiel, sondern um ein Spiel mit einem Würfel mit ungleichen Seiten. Eine solche kann vom Gesetzgeber durchaus gewünscht sein, sie widerspricht aber dem vom Landrat postulierten Ziel der kantonsweiten Proportionalität.

Die Kantone Basel-Stadt und Glarus sind jüngst zu einer anderen Formel, nach Sainte-Laguë, übergegangen, die diese Rundungsdifferenzen vermeidet. Oder bildlich ausgedrückt, sie haben einen symmetrischen Würfel angeschafft. Keine andere Wahlformel erfüllt das Prinzip der Proportionalität besser als Sainte-Laguë.<sup>15</sup> Sie bietet sich damit auch für den Kanton Baselland an, um den Proporz innerhalb der Wahlregionen, und damit auch kantonsweit, zu stärken. Die Anwendung von Sainte-Laguë in Wahlregionen würde aber Neuland bedeuten,<sup>16</sup> ausser Baselland würde gleichzeitig mit einem Wechsel der Wahlformen für die Wahlregion auch die Regel für die Sitzzuteilung auf die Wahlkreislisten auf das neue Walliser Doppelproporz-System umstellen (siehe Kapitel 5)

Ausserdem liesse sich der Proporz auf Ebene der Wahlregionen durch **Vergrösserung der Wahlregionen** verbessern. Mit bloss vier Wahlregionen gibt es im Kanton Baselland aber nur beschränktes Verbesserungspotenzial. Die Zusammenlegung aller vier Wahlregionen wäre möglich, und würde aber in einem anderen Wahlsystem, dem **Doppelproporz** (analog Zürich, Aargau und weiteren Kantonen) resultieren. Hierzu Abschnitt 3.7 unten.

Eine **Erhöhung der Sitzzahl im Landrat** käme dem Ziel ebenfalls näher, aber für einen spürbaren Effekt müsste diese massiv ausfallen – mit negativen Folgen, die besonders kritisch diskutiert werden dürften in einem Kontext, in dem manche Kantonsparlamente verkleinert werden. **Listenverbindungen** verschaffen zwar keine direkte Abhilfe vom Problem der Rundungsdifferenzen, aber sie lindern die politischen Folgen der Proporzdefizite, indem sie

<sup>14</sup>Was komplex tönt ist ziemlich einfach erklärbar: beim Nationalratsproporz, also auch im derzeit gültigen basellandschaftlichen Wahlrecht, „verliert“ jede Partei einen „Nachkommawert“ an Sitzen, manchmal 0.1 Sitze, manchmal 0.9 Sitze, wegen der Abrundungsformel, im Durchschnitt aber 0.5 Sitze. Diese verschwinden aber nicht aus dem Ratssaal, sondern sie gehen zurück an die Parteien, proportional zu ihrer Wählerstärke, d.h. zu einem grösseren Teil an die Grossen als an die Kleinen. Das gleicht einer „Kopfsteuer“ von einem halben Sitz, der an die Grossen „ausbezahlt“ wird.

<sup>15</sup>Der Doppelproporz basiert ebenfalls auf der Sainte-Laguë-Formel. Zudem optimiert der Doppelproporz die proportionale Sitzverteilung auf kantonaler Ebene. (Pukelsheim, Friedrich, and Christian Schuhmacher. 2004. "Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen." *Aktuelle Juristische Praxis* 5:505-22.)

<sup>16</sup>Vermutlich mit Nebenwirkungen auf die Nachvollziehbarkeit: gegenläufige Sitzverteilungen könnten bei einer Anwendung von Sainte-Laguë in Wahlregionen zunehmen.

es kleineren Parteien erlauben in einer Allianz anzutreten. So wirken sie den Nachteilen der geltenden Proporzformel etwas entgegen.

### 3.5 Gleiches Stimmgewicht: Bundesgerichtliche Vorgaben und geltendes Wahlrecht (Zielsetzung II)

Das zweite Element des kantonsweiten Proporz (oder dessen Verzerrung) ist die Sitzverteilung auf die Wahlkreise und Wahlregionen. Wenn einzelne Wahlkreise weniger Wählerinnen und Wähler haben, die auf einen Landratsitz kommen, als andere Wahlkreise, dann sind die Wählerinnen und Wähler aus dem ersten Typ Wahlkreis übervertreten, ihre Stimme zählt mehr bei der Besetzung der Landratsmandate als die Stimmen aus Wahlkreisen des zweiten Typs. Das Bundesgericht spricht von „ungleichem Stimmengewicht“. Ungleichheiten beim Stimmengewicht führen zu parteipolitischen Verzerrungen: Parteien, die in Wahlkreisen mit einer geringeren Wählerzahl pro Sitz viele Stimmen gewinnen, werden im Endeffekt übervertreten, andere hingegen untervertreten.<sup>17</sup>

Mit dem Prinzip der **Stimmgewichtsgleichheit** fordert das Bundesgericht etwas ein, was in einer Demokratie selbstverständlich tönt: Die Stimme jeder Bürgerin und jedes Bürgers zählt gleich viel. Doch in jedem Wahlgebiet, das in Wahlkreise unterteilt ist, entstehen zwischen den Wahlkreisen unweigerlich Unterschiede in der Anzahl Wahlberechtigter (oder aktiver Wählerinnen und Wähler) pro Sitz. Diejenigen Wählerinnen und Wähler, die in Wahlkreisen mit weniger Stimmen pro Parlamentsmandat leben, kommt damit ein grösseres Gewicht zu.

Weil ein gewisser Grad an Ungleichheit unvermeidbar ist, formuliert das Bundesgericht in seinem neuesten Urteil in dieser Angelegenheit, betreffend das Bündner Majorz-Wahlrecht eine Obergrenze dafür. Das Bundesgericht formuliert einen „Richtwert“ „von der Hälfte der durchschnittlichen Repräsentationsziffer bzw. der ersten Verteilungszahl“ (BGE 145 I 259 7.3). Sprich, die Wählerinnen und Wähler im kleinsten Wahlkreis (oder demjenigen mit der kleinsten Stimmenzahl pro Sitz) dürfen doppelt übervertreten sein, im Vergleich zum Kantonsmittel. Es gibt gemäss Bundesgericht Gründe, auf die sich der Gesetzgeber berufen kann, um die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Ein ausgezeichnetes Beispiel dessen ist die Übervertretung, die dem bernjurassischen Wahlkreis im Kanton Bern zukommt.<sup>18</sup> Liegen politische oder historische Gründe vor, sind die Übervertretung bestimmter Gebietseinheiten, und die daraus resultierenden Ungleichheiten hinuzunehmen. Als solche gelten etwa die ausgebaute Gemeindeautonomie, oder Kantone, in denen Gemeinden die Wahlkreise bilden (BGE 136 I 376 S. 388 [Zug]; BGE 143 I 92 6.4 [Uri]).<sup>19</sup>

Das Bündner Wahlrecht, auf das sich das Urteil bezieht, ist aber schweizweit einzigartig wegen der grossen Zahl an kleinen Wahlkreisen mit einem einzigen Mandat. Bei Einerwahlkreisen lassen sich Differenzen im der Stimmengewicht einzig durch Korrekturen an der Wahlkreisgeografie oder durch Zusammenlegung der betroffenen Wahlkreise mit

<sup>17</sup>Z.B. Monroe, Burt L., and Amanda G. Rose. 2002. "Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 46 (1):67-89.

<sup>18</sup>Verfassung des Kantons Bern, **Art. 73 Abs. 3**.

<sup>19</sup>In solchen Fällen äussert sich das Bundesgericht auch nicht kritisch zum Umstand, dass den Gemeinden gar zwei Sitze zustehen, obschon durch eine Reduktion auf einen garantierten Sitz die Vertretung der Gemeinden weiter gewährt werden könnte, aber Ungleichheiten trotzdem reduzieren würden.

anderen Wahlkreisen beheben. Demgegenüber besteht in Wahlsystemen mit Mehrsitzwahlkreisen eine viel einfachere Lösung zur Behebung der Ungleichheiten: die Anzahl Wahlkreissitze der Bevölkerungsgrösse anzupassen.

Damit stellt sich unweigerlich die Frage, ob der Ungleichheitsfaktor mit Wert 2 als Richtwert unverändert auch für Mehrsitz-Wahlkreise und für den Proporz gelten soll. Das Bundesgericht hat sich dazu nicht, resp. nur sehr beschränkt geäussert.<sup>20</sup> Arithmetisch gilt: Es gibt einen gewissen Grad an Ungleichheiten, der unvermeidbar ist, ohne ständig die Wahlkreisgrenzen nachjustieren. Dieser ist in Einsitzwahlkreisen um ein Vielfaches grösser als in Mehrsitz-Wahlkreisen.<sup>21</sup> Sowohl demokratiethoretisch wie auch wahlarithmetisch wäre es also sinnvoll, für den ersten Wahlkreissitz viel mehr Toleranzspielraum zu erlauben als für Mehrpersonenwahlkreise, resp. für Kantone wie Baselland einen viel strengeren Massstab anzuwenden als für Uri oder Graubünden. Das Bundesgericht hat sich aber bisher nicht zum Richtwert für Mehrpersonenwahlkreise geäussert.

Im Kanton Basel-Landschaft werden die Wahlkreise für die Landratswahlen im Gesetz über politische Rechte festgelegt, und sie folgen den Gemeindegrenzen, aber die Wahlkreise sind ansonsten weder administrative, historische, soziale oder politische Gebietseinheiten. Die Sitze werden proportional (mittels Hare/Niemayer-Formel), basierend auf den Stimmberechtigten bei nationalen oder kantonalen Volksabstimmungen, auf die Wahlkreise verteilt. Mit der Mindestgarantie von sechs Landratsmandate pro Wahlkreis steht Baselland schweizweit einmalig da.<sup>22</sup> Auch im internationalen Vergleich ist die Zahl sehr hoch, womöglich liesse sich die Regel für föderale Staaten erklären. Die Garantie von sechs Mandaten wurde in der Reform von 1981 eingeführt, angesichts des Bevölkerungsverlustes des oberen Baselbiets, und um die Vertretung desselben im Landrat längerfristig zu garantieren.<sup>23</sup> Insbesondere den Wählerinnen und Wählern aus Waldenburg und Gelterkinden kommt so ein grösseres Stimmengewicht bei der Besetzung der Landratsmandate zu als Wählerinnen und Wählern aus anderen Wahlkreisen (Tabelle 5, Spalte 'Wähler pro Sitz').

Weil sich aber die Wahlkreise gemäss heutiger Bevölkerungsgrösse nicht sehr stark unterscheiden, liegen die sechs Sitze nicht sehr weit von der „natürlichen“ proportionalen

<sup>20</sup>In sehr kleinen Wahlkreisen (insb. Einpersonenwahlkreisen) hat das Prinzip der Stimmgewichtsgleichheit einschneidende Folgen für die Umschreibung der Wahlkreise. Dieses Problem besteht bei Mehrpersonenwahlkreisen nicht, oder nicht in gleichem Masse, und dennoch wäre ohne Weiteres ein strikteres Festhalten an der Stimmgewichtsgleichheit (d.h. ein Richtwert näher bei 1) denkbar.

Mit der Stimmgewichtsgleichheit in Mehrsitzwahlkreisen und im Proporz befasste sich das Bundesgericht in seinem Urteil zum Kanton Zug; hier hatte es aber noch keinen Richtwert formuliert (BGE 136 I 376 S. 388).

<sup>21</sup>Das „natürliche“ Ungleichgewicht im Stimmgewicht zwischen den Wahlkreisen kann berechnet werden: Sind alle Wahlkreise genügend gross, so dass ihr Bevölkerungsanteil an der Kantonsbevölkerung umgerechnet einem Parlamentssitz entspricht, dann variiert das Stimmgewicht zwischen den Wahlkreisen bis zu einem Faktor 2. Sind aber die Wahlkreise grösser und „wiegt“ jeder Wahlkreis umgerechnet mindestens fünf Parlamentssitze, dann sollte der Unterschied zwischen der Stimme mit dem geringsten Gewicht, und derjenigen mit dem höchsten Gewicht, maximal 20% bis 25% betragen (die Zahl variiert leicht je nach verwendeter Zuteilungsformel).

Dies gilt natürlich nicht, wenn der Gesetzgeber aus politischen oder anderen Gründen eine Übervertretung bestimmter Wahlkreise festschreibt, oder eine Mindestzahl von Sitzen für jeden Wahlkreis vorsieht, die über dem proportionalen Sitzanteil liegt.

<sup>22</sup>Kanton Baselland, Gesetz über die politischen Rechte, §49,a.

<sup>23</sup>Das Anliegen wurde von der Landratskommission als Gegenentwurf formuliert zur Motion Schneider „Änderung der Wahlkreiseinteilung für die Landratswahlen beziehungsweise betreffend Erhöhung der Zahl der Landratsmandate“ vom 1. April 1971.

z.B. Landratssitzung vom 23. Februar 1976, Interpellation Andreatta „Änderung der Wahlkreiseinteilung für die Landratswahlen“ (Beschluss Nr. 532/Geschäft 29).

Sitzverteilung (siehe nächster Abschnitt). Baselland ist auch meilenweit vom erwähnten bundesgerichtlichen Richtwert (50%) entfernt: Derzeit entspricht die Repräsentationszahl im kleinsten Wahlkreis 89% des kantonalen Mittels.

Wegen der Verletzung der Stimmgleichheit mutet aber die Sechs-Sitz-Garantie im einem zeitgenössischen, demokratischen und zumal nicht-föderalen Wahlsystem atypisch an.

*Tabelle 5: Wahlkreise und Sitzzahl mit/ohne Mindestvertretungsgarantie und Repräsentationsziffer*

	Sitzzahl	Wähler pro Sitz	Vergleich zum kt. Mittel	Sitze ohne 6-Sitz-Garantie	Erstes Mandat "geschenkt"
Wahlregion 1 Allschwil	7	2012	95.5%	7	7
Binningen	7	2031	96.4%	7	7
Oberwil	9	2262	107.4%	10	9
Wahlregion 2 Reinach	10	2135	101.4%	10	10
Münchenstein	7	1994	94.7%	7	7
Muttenz	9	2056	97.6%	9	9
Laufen	6	2278	108.2%	6	6
Wahlregion 3 Pratteln	8	2217	105.3%	8	8
Liestal	9	2105	100.0%	9	9
Wahlregion 4 Sissach	6	2312	109.8%	7	7
Gelterkinden	6	1928	91.6%	5	6
Waldenburg	6	1878	89.2%	5	5
Kanton	90	2106	100.00%	90	90

Lesbeispiel: Der Wahlkreis Waldenburg hat bei der geltenden Sitzverteilung eine Repräsentationsziffer von 1878, das entspricht 89% des kantonalen Durchschnitts. Ohne Mindestsitzgarantie stünden dem Wahlkreis fünf Sitze zu. Ebenso bei einer Sitzzuteilung nach Adams (erstes Mandat „vorab“).

### 3.6 Reformmöglichkeiten der Sitzzuteilung auf Wahlkreise (Stimmkraftgleichheit)

Um die Stimmkraft- resp. Stimmgewichtsgleichheit herzustellen, liesse sich einerseits die garantierte Sitzzahl pro Wahlkreis reduzieren (oder ganz abschaffen). Oder es bieten sich naheliegende und demokratiepolitisch vorbildliche Formeln für die Sitzverteilung auf Wahlkreise, die praktisch beim Status Quo bleiben würden, aber mit höherer Legitimation.

Meistens gewähren die Kantone den Wahlkreisen den demokratiepolitisch notwendigen ersten Sitz. Einzelne Kantone garantieren ihren Wahlkreisen zwischen zwei (Zug oder Nidwalden) und vier Sitzen (Obwalden und Appenzell Innerrhoden),<sup>24</sup> wobei in diesen Kantonen die Wahlkreise den Gemeinden entsprechen, also gewichtige administrativ-politische Gründe für die starke Vertretung vorliegen. Etwas technisch, aber im Ergebnis ganz zentral, ist ferner die Unterscheidung zwischen garantierten Sitzen, die aber in der weiteren Berechnung berücksichtigt werden, und vorneweg auf die Wahlkreise verteilten Sitzen, die aber bei der Verteilung der an die Bevölkerungsgrösse gebundenen Sitze nicht weiter berücksichtigt

<sup>24</sup>Demgegenüber wäre die jurassische Regelung – 3 Sitze *vorneweg* für jeden Wahlkreis – ein Schritt in die Gegenrichtung, denn diese werden in der weiteren Berechnung nicht berücksichtigt.

werden. Der Kanton Basel-Landschaft praktiziert heute die erste Form (Garantiesitze). Es würde derzeit keine Rolle spielen, ob er seinen Wahlkreisen gar keinen, einen, oder bis zu fünf Mandate garantiert: aufgrund der (derzeitigen) Bevölkerungsgrösse der Wahlkreise erzielen auch die beiden bevölkerungsschwächsten Wahlkreise (Waldenburg und Gelterkinden) „natürlich“ fünf Mandate (siehe Tabelle 5, Spalte 'Sitze ohne Sitzgarantie'). Sprich: eine politisch gewollte Aufhebung oder Senkung der Mindestsitzgarantie hätte nur geringe tatsächliche Auswirkungen auf die Vertretung der verschiedenen Regionen.

Eine darüber hinausgehende Regeländerung für die Sitzzuteilung würde es erlauben, beinahe das gleiche Ergebnis zu erreichen wie mit der heutigen sechsfachen Mindestsitzgarantie, allerdings ohne die demokratiepolitisch heikle, im Gesetz festgeschriebene Übervertretung der kleinen Wahlkreise. Die neue Regel (nach John Quincy Adams<sup>25</sup>) würde aus zwei naheliegenden Änderungen bestehen. Zunächst wird jedem Wahlkreis der erste Sitz direkt zugeteilt, ohne Berücksichtigung der Anzahl Wahlberechtigter. Dass jeder Wahlkreis im Landrat repräsentiert sein soll, steht ausser Frage. Doch neu würde dieser bei der Mandatzuteilung nach Bevölkerungsstärke nicht berücksichtigt. Die restlichen Sitze werden nach dem Nationalratsproporz auf die Wahlkreise verteilt, ohne den ersten „Vorab-Sitz“ im Betracht zu ziehen (siehe Abschnitt 7.5 unten). In Kombination mit dem Vorab-Sitz ist dies die einzige Formel, in der jede und jeder Stimmberechtigte in gleichem Masse zur Sitzzahl im Wahlkreis beiträgt.<sup>26, 27</sup>

Fazit: Die heutige Regel mit einer Sitzgarantie von sechs ist ungewöhnlich, aber nicht weit von einer proportionalen Sitzverteilung entfernt. Die Übervertretung kleinerer Wahlkreise könnte aber je nach demographischer Entwicklung an Brisanz gewinnen, nämlich falls weniger dicht besiedelte Wahlkreise Bevölkerungsanteile verlieren sollten. Eine elegantere Lösung, die das Prinzip der Stimmkraftgleichheit stärker beachtet, läge nicht weit von der heutigen Verteilung entfernt, würde aber wiederum dazu führen, dass längerfristig Wahlkreise mit (relativ zur Kantonsbevölkerung) sinkender Bevölkerungsgrösse Sitze abgeben müssten.

### 3.7 Lösungen für einen kantonsweiten Proporz

Die im Abschnitt 3.2 dargestellte Abweichung der Sitzverteilung im Landrat von der kantonsweiten Stimmenverteilung auf die Parteien setzt sich zunächst aus Effekten innerhalb der Wahlkreise (siehe Abschnitt 3.3 und 3.4) und der Sitzverteilung auf Wahlkreise zusammen (Abschnitte 3.5 und 3.6). Auf diesen Ebenen sind Teillösungen möglich, die helfen dem Proporzprinzip auch auf kantonaler Ebene näher zu kommen. Doch es gibt auch Ansätze, den Proporz direkt auf kantonaler Ebene zu stärken.

<sup>25</sup>Balinski, Michel L., and H. Peyton Young. 2001. *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Washington (DC): Brookings Institution Press, p.28.

<sup>26</sup>In anderen Lösungen, die in den Kantonen praktiziert werden, steht jedem Wahlkreis bei einer Bürgerin/einem Bürger bereits ein Sitz zu, für den Schritt vom ersten zum zweiten Sitz im Wahlkreis braucht es dann eine viel grössere Bevölkerungszahl, der Schritt zum dritten Sitz ist dann wiederum viel kleiner, und erst ab dem dritten Sitz wächst die Anzahl Sitze mit der Bevölkerung linear. Dies kommt einer Ungleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger gleich, notabene in Einsitzwahlkreisen an der Schwelle zum Zweisitzwahlkreis. Dieses Problem tönt im Anwendungsfall Baselland aufgrund des Fehlens von Einsitzwahlkreisen zunächst ziemlich philosophisch-abstrakt. Doch die Korrektur ist unkompliziert, und führt zu einer eleganteren Lösung für das obere Baselbiet, mit besserer demokratischer Legitimität.

<sup>27</sup>Diese Regel wird so in der Schweiz bisher nicht praktiziert, ist aber nahe an der schweizerischen Wahlrechtspraxis, und mit den anderen Elementen vereinbar.

Die Ungleichheiten in den Wahlkreisen (Abschnitt 3.3) resultieren aus der unvermeidbaren Abrundung respektive die Standardrundung, die erfolgt, wenn Sitze innerhalb von Wahlkreisen auf die Parteien verteilt werden. Und weil diese Rundung in einer Vierer-Sequenz erfolgt – separat für jede Wahlregion – kumulieren sich die Rundungsdifferenzen. Manche Parteien profitieren viermal, eine Mischung von Glück und ungleichen Chancen, andere verlieren viermal. Typischerweise gehen dadurch einer ganz kleinen Partei, die in allen vier Wahlregionen antritt knapp 2 Sitze „verloren“, im Extremfall entgeht einer Partei viermal ein Mandatsgewinn knapp.

Die Kantone Tessin und Genf, und erstmals 2021 auch der Kanton Neuenburg vermeiden die Kumulierung von Proporzglück und Proporzpech, indem sie in einem einzigen kantonsweiten Wahlkreis wählen. Im Tessin können die Parteien regionale Unterlisten vorsehen. Damit würden aber die Sitzansprüche der Wahlkreise, die Sitzverteilung aufgrund des Resultats im Wahlkreis, und die regionale Anbindung der Landrätinnen und Landräte geschwächt oder gar aufgehoben.

Neuere Wahlsysteme, wie sie seit 2004 in einer wachsenden Zahl von Deutschschweizer Kantonen praktiziert werden, beseitigen diese wiederholte Abweichung vom Proporz, indem sie nur noch einmal runden, und zwar direkt auf kantonaler Ebene, und basierend auf einer kantonsweiten Ermittlung der Wählerinnen- und Wähleranteile. Biproportionale Zuteilungsverfahren perfektionieren erstens die proportionale Sitzverteilung, basierend auf der parteipolitischen Stimmenverteilung im Kanton.<sup>28</sup> Zweitens bleiben die Wahlkreise bestehen, und die Sitzverteilung in den Wahlkreisen basiert auf den Parteienstimmen in den jeweiligen Wahlkreisen. Alle in der Schweiz angewandten doppelproportionalen Wahlen basieren auf der 'Unantastbarkeit' der Wahlkreismandate; diese werden vorneweg basierend auf der Bevölkerungszahl, oder in Baselland basierend auf der Anzahl Wahlberechtigter, auf die Wahlkreise verteilt. Und die Sitze, welche die Parteien zugesprochen erhalten, werden so verteilt, dass sie der geographischen Herkunft der Stimmen entsprechen, also in die entsprechenden Wahlkreise fallen. Dadurch wird auch gewährleistet, dass die politische Vertretung jedes Wahlkreises den dort abgegebenen Stimmen entspricht. Die Sitzverteilung erfolgt auf zwei Ebenen, basierend auf den kantonsweit berechneten Parteienstimmen, als auch dem Wahlkreis-Stimmenergebnis.<sup>29</sup>

Der Übergang zu einer kantonsweiten biproportionalen Formel hätte auch Folgen für weitere Elemente des basellandschaftlichen Wahlsystems, welche im Folgenden besprochen werden.

---

<sup>28</sup>Es gibt keine alternative Sitzverteilung, die besser der Stimmenverteilung entspricht. (Balinski, Michel L., and H. Peyton Young. 2001. *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Washington (DC): Brookings Institution Press, pp.75-76.)

<sup>29</sup>Daraus können Widersprüche erwachsen, nämlich dass die jeweiligen Wahlkreis-Mandatsverteilungen, kantonsweit kumuliert, nicht der Anzahl Sitze entsprechen, die einer Partei gemäss dem kantonalen Stimmenergebnis zustehen würden. Das in den Schweizer Kantonen praktizierte doppelproportionale Verfahren nach Michel Balinski und Friedrich Pukelsheim vermeidet zunächst, soweit möglich, solche Widersprüche, indem mit Sainte-Laguë eine verzerrungsfreie Wahlformel angewandt wird, und die gleiche Formel für die Wahlkreis- und die kantonale Sitzzuteilung verwendet wird. In zweiter Instanz werden Widersprüche gelöst, indem die Verteilung der Wahlkreismandate so angepasst wird, dass bei den knappsten Mandaten leicht auf- oder abgerundet wird, so dass der kantonsweite Sitzanspruch jeder Partei eingehalten werden kann. Das Verfahren ist identisch mit dem Walliser Wahlsystem für Wahlregionen, und der Mechanismus der Sitzverteilung wird im Kapitel 5.2 (Nachvollziehbarkeit) mit Anwendung auf die Wahlregionen näher erörtert. (Balinski, Michel L., and Friedrich Pukelsheim. 2006. *A double dose of proportionality: Zürich's new electoral law*. Augsburg: Universität Augsburg; Pukelsheim, Friedrich, and Christian Schuhmacher. 2004. "Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen." *Aktuelle Juristische Praxis* 5:505-22.)

### 3.7.1 Wahlregionen werden aufgehoben

Die 1981 eingeführten Wahlregionen würden im biproportionalen Wahlrecht hinfällig. Sie wurden mit dem Zweck der Verbesserung des (kantonalen) Proporzprinzips unter Beibehaltung der Wahlkreise eingeführt.<sup>30</sup> Die Zielsetzung des kantonsweiten Proporzausgleich konnte in den 1970er-Jahren nur durch Wahlregionen erreicht werden. Sie haben ansonsten keine politisch-administrative Bedeutung. Durch die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte und die Einführung von biproportionalen Wahlformeln, die dieses Ziel besser erreichen, sind die Wahlregionen obsolet geworden (siehe auch Kapitel 5.2, Nachvollziehbarkeit).

### 3.7.2 Kantonsweiter Proporz und Sitzverteilung auf die Wahlkreise und innerhalb der Wahlkreise

Reformen der Sitzzuteilung zwischen den Wahlkreisen (Abschnitt 3.6) werden durch kantonsweite Proporzverfahren/biproportionale Zuteilungsverfahren nicht unbedingt obsolet. Die Änderungen können komplementär dazu erfolgen. Die im Schweizer Doppelproporz gebräuchliche Wahlformel für die Sitzzuteilung innerhalb der Wahlkreise ist aber Sainte-Laguë's Formel, damit wird das Problem der Sitzverteilung innerhalb der Wahlkreise durch den Doppelproporz mitgelöst, die neue Zuteilungsformel innerhalb der Wahlkreise nach Sainte-Laguë, die im Abschnitt 3.4 diskutiert wird (Basel-städtische und Glarner Reform) ist im Doppelproporz bereits enthalten.

## 3.8 Fazit

Für die bessere Erreichung des Ziels des kantonsweiten Proporztes bieten sich mehrere Reformen an, die entweder innerhalb der Wahlregionen/Wahlkreise ansetzen, bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise, oder aber zwischen den Wahlkreisen, durch eine kantonsweite Proporzrechnung mit biproportionaler Formel. Die Reformen sind teils komplementär (Sitzverteilung auf die Wahlkreise, und Reformen, die die Sitzverteilung in den Wahlkreisen betreffen), teilweise sind kleinere Reformen (Sainte-Laguë-Formel) in grösseren (biproportionale Formel) bereits enthalten. Welche Elemente sich wie stark auswirken dürften lässt sich am besten mittels Simulationen feststellen.

---

<sup>30</sup>„Die unbefriedigende Proportionalität zwischen Wähler- und Sitzanteil, die annähernde Beseitigung der gewichtlosen Stimmen, lässt sich nach Auffassung der Kommission dem Grundsatz nach mit einer Form der zentralen Mandatsverteilung verbessern“ (Kanton Basel-Landschaft, 1978, „Bericht der Spezialkommission an den Landrat zur Neuordnung des Abstimmungs- und Wahlrechts“, S.9).



## 4 Zielsetzung III: Nichtwähler-Paradox

Im basellandschaftlichen Wahlrecht kann ein Nichtwähler-Paradox auftreten: entscheidet sich eine Wählerin in Wahlkreis A zur Nichtteilnahme an der Wahl (oder wirft eine ungültige Stimme ein), kann dies einer Partei, die nur im Wahlkreis B antritt, zu einem Sitzgewinn verhelfen, sofern die Wahlkreise A und B der gleichen Wahlregion angehören.

Dieses Paradox tritt selten auf. Es ist in Wahlregionen oder bei einer kantonsweiten Proporzverteilung (Abschnitt 3.7) nicht, oder nur mit Sonderregeln vermeidbar. Doch es sehr unwahrscheinlich, dass sich rationale Wählerinnen und Wähler vom Nichtwähler-Paradox leiten lassen. Die Reformen, um das Paradox zu unterbinden, würden die Wahlfreiheiten viel zu einschneidend einschränken, und andere vom Landrat verfolgte Ziele torpedieren. Daher sollte dem Nichtwähler-Paradox in politischen Entscheidungen keine Priorität zukommen.

Der Landrat möchte paradoxe Wahlergebnisse vermeiden. Etwa solche, wo eine Nichtteilnahme an der Wahl die Sitzverteilung in einem anderen Wahlkreis derselben Wahlregion beeinflusst (vgl. Verfahrenspostulat Kirchmayr, 2019/216, Schwächen). Die Basler Zeitung drückt die Kritik am derzeitigen Wahlrecht besonders pointiert aus: „Noch weit fragwürdiger ist, dass mit dem Umverteilungssystem diejenigen Regionen bevorteilt werden, die sich durch eine geringe Wahlbeteiligung auszeichnen. Das [...] neutralisiert nämlich die Wahlbeteiligungen und belohnt Stimmfaulheit.“

### 4.1 Zielkonflikt: Negativstimmen und lokaler Bezug der Wahlen

Das angesprochene Nichtwähler-Paradox gibt es im „gewöhnlichen“ Proporzwahlrecht nicht. Es kann nur in Wahlregionen auftreten. Die wissenschaftliche Literatur zu Wahlregionen ist spärlich,<sup>32</sup> doch das Problem ist mathematisch recht einfach: Partei X hat eine bestimmte Anzahl fixe Stimmen. Die Sitze werden in der Wahlregion proportional zugeteilt. Eine zusätzliche Wählergruppe möchte der Partei X ihre Stimme geben, um die Sitzzahl der Partei im Parlament zu erhöhen, aber die Partei X hat im betreffenden Wahlkreis keine Liste. Die Wählergruppe verzichtet daher auf die Stimmenabgabe, um die Gesamtzahl an Stimmen keinesfalls zu erhöhen, und so den Wähleranteil von X nicht zu senken. Sprich, das Wahlrecht verleitet zum Nichtwählen. Die Stärke dieses Effektes lässt sich auch direkt berechnen (siehe Simulationen in Anhang A).

<sup>31</sup>Die BaZ bringt dies irrtümlich mit der Sainte-Laguë-Methode in Verbindung, die hier aber keine Anwendung findet. (Dähler, Thomas. 2019. Nicht jede Stimme zählt gleich viel. *Basler Zeitung*, 9. März.)

<sup>32</sup>Bezüglich der in der Schweiz gebräuchlichen Wahlformeln für Wahlregionen haben sich die Politikwissenschaft und die Mathematik vor allem mit dem doppelt-proportionalen Wahlrecht beschäftigt.

Zu den anderen in der Schweiz gebräuchlichen Wahlregeln für Wahlregionen ist uns keine politikwissenschaftliche oder wahrarithmetische Literatur bekannt. Mehrebenen-Proporzwahlssysteme mit anderen Regeln zur Mandatszuteilung (s. auch unten) werden u.a. in der Literatur zum deutschen und österreichischen Wahlrecht der Zwischenkriegszeit diskutiert.

(Hoffmann, Thomas. 2013. Die Nationalratswahlen der Ersten Republik, Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät, Universität Wien, Wien; Braunias, Karl. 1930. Rechtsgleichheit und Staatspolitik im Wahlrecht. *Zeitschrift für Politik* 19: 473-480.) Zu Belgien: (Magdalijs, Christophe, and Marjorie B. Gassner. 1998. "Propositions de Réforme du Système Électoral." *CRISP* 19 (1604):1-37.) Vergleichend: (Gassner, Marjorie B. 1988. "Two-dimensional rounding for a quasiproportional representation." *European Journal of Political Economy* 4:529-38.)

Das Nichtwähler-Paradox tritt nur auf, wenn 1. Wahlkreise zu Wahlregionen (oder anderen Verbunden) zusammengefasst sind, und 2. einzelne Partei nicht in allen Wahlkreisen der Wahlregion antreten.

## 4.2 Lösungen

Es gibt zwei Typen von möglichen Problemlösungen.

Erstens werden die Wahlregionen abgeschafft, die Wahl erfolgt ausschliesslich in Wahlkreisen. Um aber die bundesrechtlichen Vorgaben und/oder das landrätliche Proporzziel zu erreichen, müssten die Wahlkreise stark vergrössert werden, etwa analog der bernischen Wahlreform von 2006, oder durch einen kantonsweiten Einheitswahlkreis (wie in Genf, Tessin, und demnächst in Neuenburg) ersetzt werden. Der lokale Bezug der Wahl würde eingeschränkt oder aufgehoben.

Zweitens, liesse sich das Paradox durch Regeländerungen zur Listeneinreichung oder zur Sitzzuteilung in Wahlregionen erreichen. Zum Zug kämen Regelungen, die in den Schweizer Kantonen bislang nicht zur Anwendung kamen, und einschneidende Folgen über das Nichtwähler-Paradox hinaus hätten. So liesse sich im Gesetz vorschreiben, dass Wahlvorschläge nicht länger nur in einem einzelnen Wahlkreis, sondern zwingend in allen verbundenen Wahlkreisen eingereicht werden müssen. Dies käme einer Einschränkung des passiven Wahlrechts gleich,<sup>33</sup> oder es müssten zum Schutz desselben Mehrfachkandidaturen derselben Person in mehreren Wahlkreisen erlaubt werden,<sup>34</sup> mit weitreichenden Folgen für die Personenwahl.<sup>35</sup> Drittens könnte der Sitzvergabeschlüssel in der Wahlregion so geändert werden, dass nicht mehr jede Stimme gleich zählt, sondern dass die Stimmen (negativ) mit der Wahlbeteiligung im Wahlkreis gewichtet werden. Dadurch würde aber direkt eine Diskrepanz der Stimmgewichte eingeführt, das Proporzprinzip verletzt, und geringe Wahlbeteiligung belohnt.<sup>36</sup> International kommen Wahlformeln zur Anwendung, die einen Proporzausgleich über Wahlkreise hinweg ermöglichen, aber ohne Nichtwähler-Paradox auskommen: sie bedingen aber, dass ein Teil der Sitze vom Wahlkreis gelöst an Parteilisten auf Ebene Wahlregion vergeben werden, eine Lösung die auch in den 1970er-Jahren bereits diskutiert wurde (siehe nächster Abschnitt). Schliesslich haben Luzerner

<sup>33</sup>Wahlkreis-spezifische Kandidaturen oder Listen wäre nicht länger erlaubt, Kandidaturen von parteiunabhängigen Einzelpersonen nicht mehr möglich, falls sie sich nicht über Wahlkreisgrenzen hinweg mit anderen Einzelkandidaturen (womöglich mit ganz anderen politischen Anliegen) verbänden. Listen mit einer gemeindepolitischen Ausrichtung müssten „extraterritoriale“ Verbündete aufstellen.

<sup>34</sup>In Nationalratswahlen waren diese bis 1939 möglich, im 19. Jahrhundert gang und gäbe. Leuzinger, Lukas, 11. Oktober 2019, „Fünf verblüffende Anekdoten aus den letzten 50 Wahlen“, Napoleon's Nightmare. (<https://napoleonsnightmare.ch/2019/10/11/fuenf-der-verblueffendsten-anekdoten-aus-den-letzten-50-wahlen/>)

<sup>35</sup>Dies würde die Personenwahl schwächen: viele Personenstimmen würden so an prominente Kandidatinnen und Kandidaten vergeben, und verpuffen, weil die betreffende Kandidatin oder der Kandidat bereits in einem anderen Wahlkreis gewählt wurde: Noch problematischer wird es, wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat, die/der in mehreren Wahlkreisen obenauf schwingt, auswählen kann, in welchem Wahlkreis sie/er die Wahl annimmt, und so strategisch beeinflussen kann welche Kandidatin oder welcher Kandidat auf den frei werdenden Sitz nachrückt. (Renwick, Alan, and Jean-Benoit Pilet. 2016. *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press, p. 52; Millard, Frances. 2011. "Electoral-system change in Latvia and the elections of 2010." *Communist and Post-Communist Studies* 44, p. 312-3.)

<sup>36</sup>Die Möglichkeit wurde 1981 anlässlich der Debatte zur „Neuordnung des Abstimmungs- und Wahlrechts: Erhöhung der Mitgliederzahl des Landrats und Gesetz über die politischen Rechte“ diskutiert (Landratsprotokoll vom 15. Juni 1981, Beschluss 1329).

Politikwissenschaftler vorgeschlagen, dass die Stimmabgabe auch an wahlkreisfremde Listen erlaubt werden sollte – die Modalitäten (und resultierenden Probleme) aber nicht weiter konkretisiert.<sup>37</sup>

### 4.3 Einschätzung

Negative Stimmengewichte, oder das Nichtwähler-Paradox sind für Mathematikbegeisterte faszinierende Phänomene, und sind normativ störend, aber für die Gewährleistung des gleichen Wahlrechts weitgehend irrelevant.

Es könnten tatsächlich Situationen auftreten, in denen eine Stimmenthaltung einer Wählerin im Wahlkreis A zu einer Stimmverschiebung zugunsten einer Partei im Wahlkreis B führt. Dies mag sehr unwahrscheinlich sein, aber sobald wir nicht mit einzelnen Wählerinnen und Wählern rechnen, sondern von Gruppen von 10, 100 oder gar 1000 Bürgerinnen und Bürgern mit der gleichen Wahlabsicht, die im „falschen“ Wahlkreis wohnen, wird das Paradox wahrscheinlicher. Womöglich liesse sich das Paradox sogar noch zur Absurdität steigern, wo eine 'doppelte Sitzrochade' erfolgt, nämlich dass die Stimmabgabe für Partei X im Wahlkreis A zu einer Mandatsverschiebung von Partei Y zu Partei X im verbundenen Wahlkreis B führt, und diese wiederum zu einem Mandatsverlust von Partei X im Wahlkreis A. Aber ist dies politisch relevant?

Dass Nichtwähler-Paradox wird erst dann bedeutsam, wenn es oftmals vorkommt, und es ist störend, wenn es Wählerinnen und Wähler oder Parteien vor die absurde Situation stellt, dass sie sich zur Unterstützung ihrer bevorzugten Partei tatsächlich besser der Stimme enthalten. Das ist aus zwei Gründen nicht der Fall.

Erstens stellt sich die Frage aus Wählersicht: Wer profitiert von meiner Wahlteilnahme, und wer von einer Nichtwahl (oder ungültigen Stimme)? Die Rechnung ist einfach und lässt kaum Zweifel offen: Mit der Nichtwahl verzichtet die Wählerin auf ihr Stimmgewicht; dieses kommt *allen* an der Wahl teilnehmenden Parteien gleichmässig zu, im Verhältnis zu ihren jeweiligen Stimmenanteilen in der Wahlregion. Im Rechenbeispiel in Tabelle 6 kann eine Wählerin in Wahlkreis A entweder Partei X oder Y ihre Stimme geben, dadurch vergrössert sich die Gesamtstimmenzahl von 350 auf 351. Bleibt sie der Urne fern, oder legt absichtlich ungültig ein, erhöht sich die Gesamtstimmenzahl nicht auf 351. Dies kommt zu einem Siebtel (50 von 350) der Partei C zu Gute; zwei Siebtel der Nicht-Stimme (100 von 350) stärken Partei B, und vier Siebtel (200 von 350) Partei C.

Tabelle 6: Nichtwähler-Paradox, Anschauungsbeispiel der Berechnung

	Wahlkreis A	Wahlkreis B	Total
Partei X	100	100	200
Partei Y	50	50	100
Partei Z	-	50	50
Total	150	200	350

<sup>37</sup> (Bright, Jonathan, Diego Garzia, Joseph Lacey, and Alexander Trechsel. 2016. "Europe's voting space and the problem of second-order elections: A transnational proposal." *European Union Politics* 17 (1):184-98.)

Diese Rechnung kann auf die Wahlregionen des Kantons Baselland angewandt werden. Wir gehen von fiktiven, wahlkreis-spezifischen Parteien aus, die in ihrem jeweiligen Wahlkreis 10% der Stimmen erzielen. Die stärksten Anreize zur Nichtwahl bestehen in Pratteln: Entscheidet sich eine Exil-Liestalerin im verbundenen Wahlkreis Pratteln zur strategischen Nichtwahl, dann verteilt sich ihr (wegfallendes) Stimmengewicht zu 5.7% auf die „Liste Liestal“, und zu 94.3% auf allen anderen Parteien in der Wahlregion (gemäss ihren Stimmenanteilen). In jedem anderen Wahlkreis ist Nichtwählen noch weniger spezifisch: Würde sich ein Exil-Laufener in einem der verbundenen Wahlkreise (Reinach, Münchenstein, Muttenz) absichtlich einen ungültigen Wahlzettel einlegen, um die fiktive 10%-„Liste Laufen“ zu unterstützen, kämen 2.1% davon dieser Liste zu Gute, 97.9% den anderen Listen in der Wahlregion. Die strategische Nicht-Wahl verhilft fast immer den Falschen zum Sitzgewinn, und stellt damit für rationale Wählerinnen und Wähler keine Option dar, sofern wir von Spezialfällen absehen.<sup>38</sup> Ein passender Titel für die von der Basler Zeitung ins Spiel gebrachte Nichtwahl-Strategie wäre wohl „Wählen mit der Giesskanne“.

Ebenso entscheidend für die Irrelevanz des Nichtstimmen-Phänomens dürften die Nominationsstrategien der politischen Parteien sein. Nicht nur Wählerinnen und Wähler, sondern auch politische Parteien berücksichtigen die Eigenheiten des Wahlsystems und ihre Chancen auf Sitzgewinn bei ihrer Wahlstrategie, hier bei der Entscheidung über die Listeneinreichung. Erkennt eine Partei ein bedeutendes Potenzial an Wählerinnen und Wählern in einem verbundenen Wahlkreis, wird sie bestrebt sein dort mit einer eigenen Liste anzutreten, um die entsprechenden Stimmen zu erhalten. Selbst wenn das Wählerpotenzial im betreffenden Wahlkreis für einen Sitz zu gering ist, könnte dies Partei womöglich einen zusätzlichen Sitz in der Wahlregion sichern.<sup>39</sup> Dazu braucht es natürlich auch geeignete Kandidaturen, aber falls eine Partei in einem Wahlkreis keinen einzigen Kandidaten und keine Kandidatin findet, dann ist dies womöglich ein Hinweis auf einen geringen Zuspruch aus dem betreffenden Wahlkreis.

Für solche Nominationsstrategien bietet der Kanton Baselland ausgezeichnete Anschauungsbeispiele: 2019 trat die EVP in allen Wahlkreisen an, die Grünliberalen in drei von vier Wahlregionen flächendeckend<sup>40</sup>, also auch in Wahlkreisen, wo das Wählerpotenzial niemals für einen Mandatsgewinn reicht.<sup>41</sup> Diese Strategie kann auch in denjenigen Kantonen

<sup>38</sup>Die Nichtwahl erscheint rational wenn die Partei in dem Wahlkreis, in dem sie antritt, sehr gross oder gar dominant ist, und ein grosser Teil der Wählerinnen und Wähler in der Wahlregion in diesem Wahlkreis wohnt. Oder wenn eine Wählerin ein ausgeprägt schwarz-weisses Politikverständnis hat, und ausser ihrer Vorzugspartei alle anderen relevanten Parteien als in gleichem Mass unwählbar betrachtet. Oder im ziemlich unrealistischen Fall, wo das Wahlergebnis extrem genau vorhersehbar ist, so dass die Auswirkung einer ganz kleinen Zahl von Stimmen sehr spezifisch hervorgesagt werden kann.

<sup>39</sup>Genau aus diesem Grund hat der Wechsel zum Doppelproporz in anderen Kantonen zu einem viel grösseren Wettbewerb in kleineren Wahlkreisen geführt. Im Kanton Schwyz, der vor dem Wechsel zum biproportionalen Wahlrecht in einem Teil der Wahlkreise im Major wählte, stieg die Zahl antretender Parteien pro Wahlkreis von durchschnittlich 2.6 auf 4 an. Einen etwas moderateren Anstieg verzeichneten auch fünf weitere Kantone beim Wechsel zum biproportionalen Wahlrecht. (Leuzinger, Lukas (2018): Proportionalere Sitzverteilung, mehr Auswahl, aber keine höhere Beteiligung: Wie sich der Doppelproporz bei kantonalen Parlamentswahlen auswirkt. Parlament/Parlement/Parlamento (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen) 21(3), 38-47.)

<sup>40</sup>In der vierten mittels 'Mischliste'.

<sup>41</sup>Wir können nicht ganz ausschliessen, dass die Parteien in den entsprechenden Wahlkreisen hofften, dass ihnen dort unverhofft ein Kuckucksei ins Nest gelegt wird: also dass sie ein Mandat gewinnen, das eigentlich aufgrund der Stimmen in einem anderen verbundenen Wahlkreis resultierte, aber wegen den Unwägbarkeiten der Basellandschaftlichen Wahlformel den Wahlkreis wechselte (siehe Kapitel 5). Ob wohl Lokalparteien die

beobachtet werden, die einen kantonsweiten Doppelproporz einführen: In kleinen Wahlkreisen nimmt die Parteienvielfalt zu.<sup>42</sup> Damit sichern sich die Parteien Stimmen, die ihr in den entsprechenden Wahlregionen zum Mandatsgewinn verhelfen können.

#### 4.3.1 Negatives Stimmengewicht im Doppelproporz

Das Nichtwahl-Paradox bleibt bei einem kantonsweiten Sitzausgleich (Doppelproporz) bestehen. Nur ist hier die fehlende Spezifität der Abgabe einer Nichtstimme noch eklatanter, solange es sich um eine lokale Liste handelt. Von einer Nichtstimme einer Exil-Liestalerin an eine „Liste Liestal“ (10% Stimmenanteil) kämen nur 1.1% derselben zu Gute, 98.9% würden alle anderen Parteien stärken. Im Fall einer ebenso starken Lokalliste in den Wahlkreisen Waldenburg, Laufen oder Allschwil, wären es gerade mal 0.6% oder 0.7%, die am Ziel ankommen (siehe Anhang A für eine vollständige Übersicht).<sup>43</sup>

#### 4.4 Fazit und Empfehlung

Bei zwei Wahlebenen ist das Negativstimmen-Problem fast nicht vermeidbar. Direkte Masszahlen um die empirische Verbreitung von Negativstimmen zu messen, sind nicht bekannt, aber es ist davon auszugehen, dass die Bedeutung verschwindend klein ist. Eine Behebung des Nichtwähler-Paradoxes hätte wohl viel weitreichendere und störendere Folgen als es das Problem selber darstellt.

## 5 Zielsetzung IV: Nachvollziehbarkeit

Viertens sollte die Sitzvergabe im Wahlkreis nachvollziehbar sein. Das basellandschaftliche Wahlrecht hat eine Klausel, die gelegentlich zur Anwendung kommt, und einen Sitzausgleich zwischen den in einer Wahlregion verbundenen Wahlkreisen vorsieht. Die daraus resultierenden Sitzzuteilungen werden als kaum nachvollziehbar moniert. Einerseits können dadurch Parteien Sitze in einem Wahlkreis gewinnen, in dem sie kaum Stimmen aufweisen; andererseits beruht die Berechnung der Sitzvergabe auf einem mehrstufigen Verfahren, das kaum vermittelbar ist.

Die Anforderungen, die der Landrat ans Wahlrecht stellt, sind mit einem ganz simplen Proporzverfahren nicht erfüllbar. Insbesondere lässt sich die heutige Wahlkreiseinteilung<sup>44</sup> nur dann bundesrechtskonform ausgestalten, wenn die Wahlkreise wie heute durch Wahlregionen, oder durch einen kantonsweiten Proporzgleich (Doppelproporz) ergänzt werden. Allerdings lässt sich das im heutigen Wahlrecht bestehende Defizit punkto

Komplexität des Sitzausgleichs-Mechanismuses durchschaut haben?

<sup>42</sup>Leuzinger, Lukas (2018): Proportionalere Sitzverteilung, mehr Auswahl, aber keine höhere Beteiligung: Wie sich der Doppelproporz bei kantonalen Parlamentswahlen auswirkt. *Parlament/Parlement/Parlamento* (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen) 21(3), 38-47.

<sup>43</sup>Nichtwählen, zugunsten einer wahlkreisfremden Liste, wäre nur dann eine plausible Wahlstrategie, wenn die Liste in mehreren verbundenen Wahlkreisen antritt, dort sehr wählerstark oder gar dominant ist, und nur in 1-2 Wahlkreisen keine Kandidaturen aufstellt. Mir sind keine solchen Beispiele bekannt.

<sup>44</sup>Ohne dass die Sitzzahl im Landrat massiv vergrössert wird, oder auf Wahlsysteme ausgewichen wird, die bisher in der Schweiz nicht angewandt werden.

Nachvollziehbarkeit erheblich reduzieren, ohne die anderen genannten Zielsetzungen aufzugeben. Dieses Kapitel schlägt zwei Lösungen aus der Praxis anderer Kantone vor.

Es gibt keinen wissenschaftlich scharfen, objektiven Massstab für die Nachvollziehbarkeit einer Sitzzuteilung. Weil aber fast alle Wahlsysteme komplexe Elemente aufweisen, ist eine nuancierte Definition der 'Nachvollziehbarkeit' vonnöten. Reihum werden Beispiele diskutiert, in denen Wahlsysteme zu Sitzzuteilungen führen, die Politbeobachterinnen und -beobachter perplex lassen.<sup>45</sup> Assoziiert werden damit zwei miteinander verbundene Anforderungen, damit ein Wahlsystem als 'nachvollziehbar' gelten darf. Diese sind in Grafik 2 dargestellt.

- Erstens soll ein Wahlsystem Sitze so zuteilen, dass sie auf der Stimmenverteilung beruht. Sprich, das **Resultat** soll nachvollziehbar sein. Dies erscheint selbstverständlich, denn wenn die Stimmen für die Sitzzuteilung bedeutungslos wären, wäre das Wahlrecht nicht länger demokratisch. Eine besondere Herausforderung hierfür Wahlsysteme mit mehreren Ebenen – Wahlkreis und gesamtes Wahlgebiet, oder Wahlkreis und Wahlregion. Der Landrat präzisiert, dass er die Nachvollziehbarkeit **auf Ebene Wahlkreis** bemängelt, diese wird hier weiter erörtert (Grafik 2, horizontale Dimension).<sup>46</sup>
- Zweitens wird erwartet, dass die Sitzzuteilung von einer mathematisch bewandten Bürgerin nachgerechnet werden kann. Sprich, die **Regel** soll nachvollziehbar sein. Dies scheint ebenfalls eine Selbstverständlichkeit zu sein: denn eine intransparente, nicht auf einer mathematischen Regel beruhende Sitzzuteilung, wäre willkürlich, und die Wahl wäre nicht mit einem Rechtsstaat vereinbar, und es wäre damit auch nicht länger demokratisch. (Grafik 2, vertikale Dimension.)

Diese zwei Anforderungen mögen selbstverständlich tönen. Leider sind sie in ihrer absoluten Form nicht mit anderen zentralen Zielsetzungen wie dem kantonsweiten Proporz und der Möglichkeit die Parlamentsmitglieder in Wahlkreisen zu wählen vereinbar. Für manche sind letztere Ziele ebenso wichtig wie die Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung im Wahlkreis.

Dieses Kapitel erklärt legt zunächst dar, warum das basellandschaftliche Wahlrecht beide Aspekte der Nachvollziehbarkeit verletzt (5.1). Abschnitt 2 diskutiert dann alternative Lösungen aus dem kantonalen Wahlrecht der Schweiz, und Abschnitt 3 ihre Anwendung auf das Basellandschaftliche Wahlrecht, resp. die Zielkonflikte mit anderen Zielen, die der Landrat anstrebt. Daraus schliesst der Bericht, dass ein Wechsel der Formel für die Sitzzuteilung in der Wahlregion das derzeit bestehende Problem der 'Nachvollziehbarkeit' deutlich mildern können.

<sup>45</sup>Dazu beispielsweise die Literatur zu künstlichen Mehrheiten, zu unerwarteten und unerwünschten Effekten bei Proporzwahlen mit Präferenzstimmen, bei gemischten Wahlsystemen, oder bei der Sitzvergabe über zwei Ebenen (Wahlkreis und Wahlregionen) hinweg.

<sup>46</sup>Die erste Zielsetzung (kantonsweiter Proporz, s. Kapitel 3) hängt eng mit der Nachvollziehbarkeit des Wahlresultats auf Ebene Kanton zusammen, ist aber nicht ganz deckungsgleich.

Grafik 2: Zwei Dimensionen der Nachvollziehbarkeit von Wahlformeln

<b>Regel: Nachrechenbarkeit?</b>	<b>Resultat</b>	<b>Top:</b> spiegelt direkt das <u>Wahlkreis-Resultat</u>	<b>Gut:</b> Stimmen im Wahlkreis sind für Sitzverteilung massgeblich	<b>Zu vermeiden:</b> manche Sitze folgen nicht den Stimmzahlen	<b>Keine:</b> Stimmen sind nicht massgeblich für <u>Sitzverteilung</u>	
<b>Top:</b> direkte (Dreisatz-) Rechnung	Majorz Gängige Proporzformeln in einfachen Wahlkreisen	Doppelproporz	Listenverbindungen	Sitzausgleich Wahlkreisverbund BE-FR-LU-VD	Sitzausgleich Wahlregionen BL	
<b>Gut:</b> lässt sich mit Taschenrechner rechnen, ev. in mehreren Schritten						<i>Verfahren wäre nicht demokratisch</i>
<b>Zu vermeiden:</b> komplexe, nicht immer direkte Berechnung						
<b>Nicht nachrechenbar</b>	<i>Verfahren wäre nicht rechtsstaatlich</i>					

**Lesebeispiel:** die vertikale Achse stellt dar, ob eine Wahlregel nachvollziehbar ist, also wie einfach die Wahlresultate nachgerechnet werden können. Weit oben fingieren Wahlregeln, die auf ein-fachen mathematischen Regeln basieren, also der Majorz oder gängige Proporzformeln in einfachen Wahlkreisen. Weiter unten sind komplexere Formeln klassiert. Wäre eine Wahlregel nicht mehr nachrechenbar (ganz unten), wäre das Wahlverfahren nicht mit rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar. Dazwischen fingieren Regeln, die komplex, aber in mehreren Schritten nachrechenbar sind.

Die horizontale Achse zeigt auf, wie stark ein Wahlresultat vom Prinzip der Proportionalität von Sitzen und Stimmen im Wahlkreis abweicht. Wiederrum rangieren die Wahlformeln zwischen perfekt proportional (ganz links) bis zu solchen, bei denen die Sitze losgelöst von den Wahlkreisstimmen verteilt werden (ganz rechts; hier basiert die Zuteilung der Wahlkreissitze nicht auf einem demokratischen Prinzip).

Die Bilanz ist für zwei Formeln für Wahlregionen auf beiden Dimensionen gemischt: Wahlregionen nach basellandschaftlicher Art sind auf beiden Dimensionen nicht befriedigend: sie erfüllt die Minimalanforderungen des Rechtsstaats und der Wahlkreisdemokratie, aber es gäbe bessere Lösungen.

## 5.1 Geltendes Wahlrecht BL: Sitzausgleich in den Wahlregionen

Besonders paradoxe Sitzzuteilungen liegen vor, wenn eine kleinere Partei mit einem unerwarteten Sitzgewinn belohnt wird, und eine Partei mit mehr Wählerstimmen leer ausgeht. Diese werden auch als 'gegenläufige Sitzvergaben' bezeichnet. Solche können im Kanton Baselland auf Ebene der Wahlkreise auftreten. Dazu gesellen sich im basellandschaftlichen Wahlrecht analoge Paradoxe innerhalb von Parteien: ein Sitzgewinn in der Wahlregion geht an eine schwächere Wahlkreisliste (mit weniger Wahlkreisstimmen); die stärkere Wahlkreisliste geht leer aus.

Neuere Beispiele dafür sind etwa die Wahlkreise Liestal und Pratteln (2019): Die EVP schneidet in Liestal mit 500 Wählerinnen und Wählern gut ab. Die EVP gewinnt halb so viele Stimmen wie die FDP, an die gleich 2 Sitze gehen (siehe Tabelle 7), und die EVP-Kandidatin Priska Jaberg-Zeller (Liestal) übertrifft mit 1263 Stimmen das Wahlkreisresultat ihrer Partei bei weitem. Doch der EVP-Sitz in der Wahlregion 3 geht nicht etwa nach Liestal, sondern nach Pratteln. Dort liegt die EVP 146 Stimmen weit abgeschlagen zurück; sie liegt weit hinter der CVP (246 Stimmen) zurück, die keinen Sitzgewinn verbucht.

Entsprechend stellt das Verfahrenspostulat fest: „Der Mechanismus der Sitzverschiebung innerhalb einer Region ist sehr schwer verständlich.“ (Verfahrenspostulat Kirchmayr, 2019/216).

Die Erklärung führt uns tief in die Feinmechanik des geltenden Wahlsystems. Es liegt an einer Kuriosität der basellandschaftlichen Wahlformel, die meines Wissens nach einzigartig ist: In einzelnen Situationen erfolgt in bestimmten Wahlregionen die Sitzzuteilung auf die Parteien ungeachtet der Wahlkreisstimmen. Und zwar kommt das Resultat wie folgt zustande: Der Parteienproporz gilt zunächst auf Ebene Wahlregion, hier erfolgt der erste Schritt der Sitzverteilung, und die EVP hat Anspruch auf einen Sitz in der Wahlregion Pratteln-Liestal (Tabelle 7, „1. Schritt“).

Die von den Parteilistengruppen auf Ebene Wahlregion gewonnenen Sitze werden anschliessend im 2. Schritt den beiden Wahlkreisen zugewiesen, wiederum einer Proporzformel folgend. Doch diese Regel der Sitzverteilung vergibt zu viele Sitze nach Liestal (11 statt der 9 Sitze, die Liestal zustehen, siehe Tabelle 7, 2. Schritt), und zu wenige Sitze nach Pratteln (6 statt 8 Sitze). Diese scheinbar fehlerhafte Zuteilung, die in zu vielen Sitzen für den Wahlkreis Liestal resultiert, ist nicht ganz zufällig. In Pratteln gaben 5176 Wählerinnen und Wähler eine gültige Stimme ab<sup>47</sup> das sind 647 auf jedes der 8 Landratsmandate. In Liestal 6790 waren auf 9 Mandate, oder 754 pro Landratsmandat. In Liestal war die Wahlbeteiligung mit 34% höher als in Pratteln. Weil aber die Sitze in der Wahlregion immer nach den gleichen Wahlzahlen verteilt werden, ohne Rücksicht auf die Wahlbeteiligung und mit den immer gleichen Wähler-pro-Sitz-Quotienten, gilt: Je mehr Stimmen in Liestal abgegeben werden, desto mehr Sitze gehen im 2. Schritt nach Liestal.<sup>48</sup>

<sup>47</sup>Fiktive Wählerstimmen, umgerechnet aus der Anzahl Partei- und Kandidatenstimmen, und dividiert durch die Anzahl Stimmen pro Wahlzettel.

<sup>48</sup>Im derzeitigen basellandschaftlichen Wahlrecht (und ebenso für die BE-FR-LU-VD-Formel, s. nächster Abschnitt) sind die 1. und 2. Wahlzahlen immer für alle verbundenen Wahlkreise identisch. Sie passen sich damit nicht der unterschiedlichen Wahlbeteiligung an, sondern vergeben mehr Sitze in den Wahlkreis mit höherer Wahlbeteiligung.



Tabelle 7: Sitzausgleich in Wahlregionen nach der basellandschaftlichen und BE-FR-LU-VD-Formel: Beispielrechnung für Pratteln-Liestal

Liste	Nr	1. Schritt: Wahlregion		2. Schritt: Wahlkreislisten									3. Schritt: D'Hondt-Vert		4. Schritt: Sitzausgleich
		Stimmen Wahlregion	Sitze	Pratteln Stimmen	Liestal Stimmen	2. Wahlzahl (Partei)	"Voll-mandate"	Bruch-zahl	"Voll- & Restm."	"Voll-mandate"	Bruch-zahl	"Voll- & Restm."	Liestal Sitze vor Abrundung	Liestal Sitze	
FDP	1	2006	3	994.0	1012.0	669	1	0.486	1	1	0.513	2	1.996	1	
SP	2	2930	5	1401.0	1529.0	586	2	0.391	2	2	0.609	3	3.016	3	
SVP	3	2808	4	1278.0	1530.0	702	1	0.821	2	2	0.179	2	3.018	3	
EVP	4	646	1	146.0	500.0	646	0	0.226	0	0	0.774	1	0.986	0	-1
Grüne	7	1941	3	704.0	1237.0	647	1	0.088	1	1	0.912	2	2.440	2	
GLP	11	806	1	306.0	500.0	806	0	0.380	0	0	0.620	1	0.986	0	-1
<b>Total</b>		11960	17	5173	6787		5		6	6		11		9	
	1. Wahl	703.5		646.6	754.1										
		Divisor 17 570		8	9								507.000		

(Fortsetzung)

Liste	Nr	BE-FR-LU-VD		4. Schritt: Doppelquotient	(1. Sitztransfer)		3. Schritt – 2. Durchgang		4. Schritt: Sitzausgleich	(2. Sitztransfer)	
		Pratteln 1. Quotient: untervertretene r WK	Liestal 2. Quotient: übervertretene r WK		Pratteln Sitze neu	Liestal Sitze neu	Pratteln 1. Quotient: untervertretene r WK	Liestal 2. Quotient: übervertretene r WK		Pratteln Sitze neu	Liestal Sitze neu
FDP	1	497	506	<b>0.982</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	331.3	1012	0.327	2	1
SP	2	467	509.7	0.916	2	3	467	509.7	<b>0.916</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
SVP	3	426	765	0.557	2	2	426	765	0.557	2	2
EVP	4	146	500	0.292	0	1	146	500	0.292	0	1
Grüne	7	352	618.5	0.569	1	2	352	618.5	0.569	1	2
GLP	11	306	500	0.612	0	1	306	500	0.612	0	1
<b>Total</b>					7	10				8	9
	1. Wahlzahl										

Die Resultate von BDP und CVP sind zwecks Vereinfachung der Tabelle nicht aufgeführt; keine der beiden Parteien kann in der Wahlregion einen Sitz verbuchen.

Die Mandate wurden aber den Wahlkreisen im vornherein zugewiesen, basierend auf der Anzahl *Wahlberechtigter*, sprich ohne Rücksicht auf die Wahlbeteiligung. Damit liegt der 2. Schritt der Sitzzuteilung in den Wahlregionen im Clinch mit der Vorab-Sitzzuteilung, und erfordert eine Ausnahmebestimmung für Wahlregionen.<sup>49</sup> Im geltenden Wahlrecht erfolgt eine Sitzverschiebung innerhalb der GLP- und der EVP-Listengruppe von Liestal nach Pratteln. Die Parteien, die von diesem „Sitzausgleich“ betroffen sind, werden im 3. und im 4. Berechnungsschnitt ermittelt (in Tabelle 7 gelb markiert). Zunächst wird im 3. Schritt die Sitzverteilung für den Wahlkreis Liestal berechnet, als wäre nur in Liestal allein gewählt worden, und basierend auf den 9 Wahlkreissitzen. Weder GLP noch EVP haben in Liestal genügend Stimmen für einen Mandatsgewinn (Tabelle 3, 3. Schritt). Daher „verschiebt“ die basellandschaftliche Formel im 4. Schritt die Mandate der EVP und der GLP nach Pratteln. Sprich, der Sitzausgleich basiert auf den Liestaler Wählerzahlen, und erfolgt ungeachtet davon, ob EVP und GLP in Pratteln (annähernd) genügend Stimme für einen Sitzgewinn aufweisen. Damit erfolgt in bestimmten Fällen die Sitzzuteilung losgelöst von den Wahlkreisstimmen. Es ist nicht klar, wen die EVP und die GLP in Pratteln vertreten.

Solche wahlkreisfremden Sitzzuteilungen sind im geltenden Wahlrecht in allen Wahlregionen möglich. Sie dürften besonders häufig auftreten, wenn viele kleinere Parteien antreten, wenn sich die Stimmbeteiligung zwischen den Wahlkreisen einer Wahlregion stark unterscheidet, oder wenn einer der Wahlkreise einer Wahlregion nur infolge der Minimalsitzgarantie sechs Sitze zu Gute hat.<sup>50</sup> Solche Ausnahmesituationen betrafen in den Wahlen 2019 noch zwei Parteien (GLP, Grüne) in den Wahlkreisen Münchenstein, Laufen und Reinach (Tabelle 8).

*Tabelle 8: Gegenläufige Stimmen- und Sitzverteilung in der Wahlregion Pratteln-Liestal, 2019*

	Pratteln Stimmen	Pratteln Sitze	Liestal Stimmen	Liestal Sitze
FDP	994	1	1012	2
SP	1401	2	1529	3
SVP	1278	2	1530	2
EVP	<b>146</b>	<b>1</b>	500	0
CVP	246	0	269	0
Grüne	704	1	1237	2
BDP	98	0	210	0
GLP	306	1	500	0

Lesebeispiel: Die EVP zählt im Wahlkreis Liestal 500 Wählerstimmen, in Pratteln 146, gewinnt aber ihren Sitz in Pratteln. Die CVP, die in Pratteln mehr Stimmen erhält (246), geht hingegen leer aus. Die FDP trotz sechsmal mehr Stimmen in Pratteln (994) die gleiche Sitzzahl wie die EVP (1). Die Sitzvergabe ist damit sowohl innerhalb der EVP-Listengruppe (im Vergleich Pratteln-Liestal), als auch innerhalb des Wahlkreises Pratteln (im Parteienvergleich) gegenläufig.

<sup>49</sup>Unterschiedliche Wahlbeteiligungen sind nicht der einzige Grund für solche Konflikte, wobei abgesehen davon der „Faktor Zufall“ mutmasslich die wichtigste Erklärungsgrösse derselben darstellt.

<sup>50</sup>Siehe auch Motion Fünfschilling „Teilrevision des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte“, 28. März 1983.

## 5.2 Die Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung im Wahlkreis im Wahlrecht der Schweizer Kantone

Grafik 2 stellt die zwei Dimensionen der Nachvollziehbarkeit bildlich dar. Bei der horizontalen (Resultate-)Dimension geht es um die Frage, ob die Sitzverteilung in den Wahlkreisen den Wählerzahlen in den Wahlkreisen folgt. Bei der vertikalen (Regel-)Dimension geht es um die Verständlichkeit und Transparenz der Zuteilungsregel. Hier verorten wir das Wahlrecht der Schweizer Kantone nach diesen beiden Kriterien. Die verschiedenen kantonalen Wahlsysteme illustrieren sehr gut, dass die Regeln und die Resultate in einem sehr unterschiedlichen Grad nachvollziehbar sind, und sie lassen damit eine grobe Einteilung zu.

Exotisch muten in diesem Bericht die Listenverbindungen an, denn sie sind in den basellandschaftlichen Landratswahlen nicht erlaubt, und auch nicht erwünscht. Ich führe sie hier auf, weil gerade die Nachvollziehbarkeit von Listenverbindungen in der Wissenschaft und Politik prominent diskutiert wird. Damit stellen sie eine gut bekannte Messlatte für die Komplexität und (vermeintliche) Intransparenz eines Wahlsystems dar.

### **Resultat: Entspricht die Sitzverteilung im Wahlkreis der Stimmenverteilung?**

Der erste Anspruch, wonach das Resultat im Wahlkreis der Stimmenverteilung entspricht, ist im herkömmlichen Proporz mit Wahlkreisen, gleich wie in Majorzwahlen, perfekt erfüllt: Die Stimmenverteilung folgt direkt der Stimmenverteilung, im Fall des Proporztes proportional zu den Wähleranteilen nach Partei.

Die in der Schweiz bekannteste Verletzung dieser Regel erfolgt bei Listenverbindungen. Sie können dazu führen, dass eine kleinere Partei mit Listenverbindung ein Mandat erhält, das einer etwas grösseren Partei entgeht.<sup>51</sup> Das wäre gar nicht anders möglich: schliesslich ist es der Zweck einer Listenverbindung, dass die verbundenen Listen bei der Sitzzuteilung als politischer Verbund betrachtet werden, und nicht nur die Parteistimmenzahl, sondern auch die Stimmen aller verbundenen Listen für die Sitzzuteilung massgeblich sind. Die Sitzverteilung ist also nicht losgelöst von den Parteienstimmen: Erstens entspricht die Sitzverteilung auf die verbundenen Listen *immer* deren kumulierten Wählerzahl im betreffenden Wahlkreis; zweitens entspricht die Sitzverteilung unter den alliierten Partnerinnen deren jeweiligen Stimmenanteilen im Wahlkreis. Die Wahlkreisstimmen werden also bei der Sitzverteilung durchaus berücksichtigt, aber sie erfordert ein etwas komplexeres Denken in Allianzen.

Ganz ähnlich verhält es sich, wenn Wahlkreise zu Wahlregionen zusammengeschlossen werden. Gleich wie im Fall von Listenverbindungen können bei Bestehen von Wahlregionen gegenläufige Sitzvergaben in den Wahlkreisen erfolgen, d.h. eine kleinere Wahlkreispartei erhält mehr Sitze als eine grössere.<sup>52</sup> Und gleich wie bei Listenverbindungen bedeutet dies

<sup>51</sup>(Leutgäb, Peter, and Friedrich Pukelsheim. 2009. "List Apparentments in Local Elections - A Lottery." *Homo Oeconomicus* 26 (3/4):489-500.)

<sup>52</sup>(Gassner, Marjorie B. 1988. "Two-dimensional rounding for a quasiproportional representation." *European Journal of Political Economy* 4:529-38, insb. Seite 529.)

In anderen Ländern werden ähnliche Wahlsysteme mit mehreren Ebenen der Mandatsvergabe angewandt (Wahlkreise und Wahlregionen, oder Wahlkreise und nationaler Sitzausgleich). Sie weichen teilweise deutlich von der Schweizer Praxis ab, indem dort die den Wahlkreisen zugeteilten Sitze nicht fix sind, oder weil ein Teil der Mandate keinem Wahlkreis zugeordnet ist. Dies vermag das Problem der Nachvollziehbarkeit der Wahlkreis-Sitzvergabe zumindest teilweise lösen. (Elklit, Jørgen, and Nigel S. Roberts. 1996. "A category of its own? Four PR two-tier

nicht, dass die Sitzverteilung losgelöst von der Stimmenverteilung im Wahlkreis erfolgt. Allerdings kommen in Wahlregionen drei verschiedene Verfahren zur Anwendung, und diese unterscheiden sich deutlich punkto Berücksichtigung der Wahlkreisstimmen.

In der heute geltenden basellandschaftlichen Wahlregel für Wahlregionen erfolgt, wie im vorangehenden Abschnitt ausgeführt, die Vergaben einzelner Wahlkreissitze teilweise losgelöst von den Wahlkreisstimmen. In solchen Fällen sind nur die Stimmen aus dem einen, nicht aber aus dem anderen verbundenen Wahlkreis, massgeblich. Richtig ist aber auch: Keine einzige Stimme geht verloren, jede Stimme zählt in der betroffenen Wahlregion, nur wird eben die Herkunft (Wahlkreis) mancher Stimmen nicht mehr berücksichtigt. Und weil damit nicht mehr alle Wahlkreisstimmen für die Sitzverteilung im Wahlkreis massgeblich sind, ist das demokratische Prinzip *auf Ebene Wahlkreis* tangiert.

### **Regeln: Komplexität der Berechnung**

Die einfachsten Sitzverteilungsregeln kennen Proporzwahlssysteme mit einer einzigen Ebene von Wahlkreisen oder Majorzwahlssysteme. Die Sitzverteilung kann hier durch eine einfache Dreisatzrechnung nachvollzogen werden, oder aber indem die Kandidatinnen und Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl ermittelt werden. Doch sobald entweder Listenverbindungen oder mehrere Ebenen von Wahlkreisen (also Wahlregionen, Wahlkreisverbände, oder kantonsweit verbundene Wahlkreise) ins Spiel kommen, ist eine direkte Berechnung nicht mehr möglich. Die Sitzverteilung erfolgt nunmehr in mehreren Schritten, und selbst wenn diese einfach anmuten mögen, wird dadurch das Verständnis für die Logik und die möglichen Effekte der Sitzverteilung getrübt.

Wiederum stellen Listenverbindungen ein in der Schweiz relativ bekanntes Musterbeispiel für diese Komplexität dar: Die Mandatsvergabe erfolgt in zwei Schritten (zuerst auf Allianzen, dann innerhalb der Allianzen auf die verbundenen Parteilisten). Beide Schritte sind aber einfache Proporzformel (Dreisatzrechnungen), mit jeweils verschiedenen Wahlzahlen für den 1. Schritt, und für den 2. Schritt. Damit ist diese Regel in Grafik 2 (vertikal) immer noch als „gut nachvollziehbar“ (wie vorgängig erwähnt, Proporzwahlssysteme sind fast immer anspruchsvoll) zu verorten.

Auch im Sitzverteilungsverfahren für Wahlregionen beruht die Formel für die Sitzverteilung auf mehreren Rechnungsschritten. Hierzu werden mehrere Verteilungszahlen oder Wahlzahlen berechnet.<sup>53</sup> Allerdings folgen hiernach in manchen Wahlkreisen noch weitere Korrekturschritte, die auch von Proporzformel-geübten Köpfen kaum mehr nachvollzogen werden können. Alle Rechnungsschritte sind im Gesetz geregelt, damit erfüllt das Wahlgesetz formal die Nachvollziehbarkeit und ist rechtsstaatlich haltbar. Aber was allgemein für Proporzwahlssysteme gilt, trifft hier umso mehr zu: die einzelnen Schritte sind nicht nur umständlich nachzurechnen, sondern vor allem kaum mehr zu verstehen. Warum also so komplex, wenn es auch etwas einfacher ginge?

---

compensatory member electoral systems in 1994." *European Journal of Political Research* 30:217-40.)

<sup>53</sup>Das Verfahren für Listenverbindungen ist ebenfalls mehrstufig, aber etwas weniger anspruchsvoll, weil die Sitzverteilung hierarchisch (zuerst für Listengruppen, dann innerhalb der Listengruppen), und nicht zweidimensional (gleichzeitige Berücksichtigung der Parteienstimmanteile und der Wahlkreisgrösse) erfolgt.

### 5.3 Alternative Wahlformeln für Wahlregionen

Für alternative Lösungen, bei Beibehaltung der Wahlregionen als obere Ebene der Sitzzuteilung, empfiehlt sich der Blick in fünf Schweizer Kantone: Wahlregionen (genannt Wahlkreisverbände, Wahlkreisverbunde, oder Arrondissements mit Sub-arrondissements) sind auch in den Kantonen Freiburg, Luzern und Waadt bekannt, der Kanton Bern praktizierte sie bis zur Wahlreform von 2006. Das Wallis führte Wahlkreisverbände in den Wahlen 2017 ein. Ohne Sitzausgleich kommen diese Formeln zwar auch nicht aus, aber sie bewerkstelligen ihn anders als Baselland.

#### 5.3.1 Wahlregionsformel BE-FR-LU-VD

Bezüglich Komplexität der Berechnung ist die Formel der Kantone Bern, Freiburg, Luzern, Waadt (abgekürzt „BE-FR-LU-VD“) sehr ähnlich wie die basellandschaftliche. In einem ersten Schritt werden die Sitze auf die Parteien auf Ebene der Wahlregion verteilt, im zweiten Schritt innerhalb der Parteien auf die jeweiligen Wahlkreislisten. Der letzte Schritt ist in Baselland und in Bern-Freiburg-Luzern-Waadt jeweils anders geregelt, und führt zu deutlich anderen Resultaten. Die Abfolge von vier Berechnungsschritten ist nahezu identisch, daher sind beide Formeln in Grafik 2 ähnlich weit unten (d.h. komplex) verortet. Aber in den letzten zwei Schritten unterscheiden sich die Formeln.

Während die basellandschaftliche Formel bei arithmetisch notwendigen Sitzausgleichen nur die Stimmen im *einen* der in der Wahlregion zusammengefassten Wahlkreise berücksichtigt, bezieht die BE-FR-LU-VD-Formel die Stimmen aller betroffenen Wahlkreise in die Berechnung ein. Sie kommt einer „Suchformel“ für besonders knapp errungene (Rest-)Mandate nahe. Und zwar wird im 3. Schritt für jede Partei und jeden betroffenen Wahlkreis ermittelt, wie nahe sie am nächsten Sitzgewinn war, resp. wie knapp sie den letzten Sitz gewonnen hat. Im 4. Schritt erfolgt der Sitzausgleich dann immer zwischen den Wahlkreislisten derjenigen Partei, für welche die wenigsten Stimmen für die Sitzzuteilung massgeblich waren, resp. für welche nur wenige Stimmen für eine Umverteilung des Sitzes in den anderen verbundenen Wahlkreis fehlten. Damit kann jeder Mandatsgewinn und -verlust zumindest ansatzweise auf die Stimmenzahl zurückgeführt werden, aber in vier teilweise komplexen Schritten, so dass die Mechanismen kaum mehr nachvollziehbar sind.

#### 5.3.2 Wallis: Doppelproporz in sechs Regionen

Die „biproportionale“ Formel, die der Kanton Wallis bei den Wahlen 2017 erstmals auf regionaler Ebene angewandt hat,<sup>54</sup> regelt ebenfalls den Ausgleich zwischen verbundenen Wahlkreisen. Anders als die herkömmlichen Formeln (BE-FR-LU-VD und Baselland) führt die Walliser Formel ohne Umwege zu einer Sitzverteilung, die alle Vorgaben erfüllt. Sprich, sie teilt keinem Wahlkreis zu viele, und keinem zu wenige Mandate zu. Zwar erfolgt die Berechnung in zwei Schritten, aber dieser kürzere Berechnungsweg ist nur eines von zwei Elementen, das die Walliser Formel im Vergleich zu herkömmlichen Wahlregions-Zuteilungsformeln besser verständlich macht. Es kommt hinzu, dass die Walliser Formel, ähnlich wie einfache Proporzformeln, auf Wahlzahlen (Quotienten) basiert. Jeder Quotient hat

<sup>54</sup>Das Verfahren kommt analog in sechs Deutschweizer Kantonen kantonsweit zur Anwendung (s. Abschnitt 3.7).

eine klar definierte Aufgabe, ähnlich den Wahlzahlen im heutigen Wahlrecht, und erlaubt eine unkomplizierte Überprüfung. Die Walliser Berechnung – übertragen auf die Wahlregion Pratteln-Liestal, und angenähert an die Terminologie des basellandschaftlichen Wahlrechts – ist in Tabelle 9 illustriert.

Tabelle 9: Neue Walliser Formel zur Sitzzuteilung in Wahlregion (Doppelproporz)

		1. Schritt: Oberzuteilung Wahlregion 3		2. Schritt: Unterzuteilung				
		Mandate	Wahlregion- Wahlzahl*	Pratteln		Liestal		
		17	704	Mandate	Wahlkreis- Divisor**	Mandate	Wahlkreis- Divisor**	
				8	647	9	755	
Liste		Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Parteien- Divisor
FDP	1	2007	3	994	2	1013	1	1
SP	2	2930	4	1401	2	1529	2	1
SVP	3	2809	4	1278	2	1531	2	1
EVP	4	646	1	146	0	500	1	1
CVP	5	516	1	247	1	270	0	0.75
Grüne	7	1942	3	705	1	1238	2	1
BDP	8	308	0	98	0	210	0	1
GLP	11	807	1	307	0	500	1	1
	<b>Total</b>	<b>11966</b>	<b>17</b>	<b>5176</b>	<b>8</b>	<b>6790</b>	<b>9</b>	
	<i>Stimmzahl pro Sitz</i>	<i>704</i>		<i>647</i>		<i>754</i>		
		Berechnung Sitzzahl: Stimmen der Listengruppe, dividiert durch Wahlregion- Wahlzahl, gerundet (Standardrundung)		Berechnung Sitzzahl: Stimmen der Wahlkreisliste, dividiert durch Wahlkreis-Divisor, dividiert durch Parteien-Divisor, gerundet (Standardrundung)				
		* Entspricht BL "1. Wahlzahl"		** Entspricht BL "2. Wahlzahl". Variiert aber nach Wahlkreis.				

**Bemerkung:** Beispielrechnung basiert auf dem Wahlergebnis 2019 der Wahlregion 3.

Im vorliegenden Beispiel wurde die Wahlregions-Wahlzahl und der Wahlkreisdivisor möglichst nahe an der 1. Wahlzahl gewählt; der Parteiendivisor wo möglich auf 1 gesetzt. Das macht den Mechanismus der Wahlformel etwas anschaulicher. Kleinere Abweichungen der Divisoren von der 1. Wahlzahl (wie hier im Wahlkreis Liestal) oder grössere Abweichungen sind aber möglich.

Die Divisoren werden durch ein Computerprogramm ermittelt.

- Der erste Schritt, die „Oberverteilung“, ist ähnlich wie die heutige basellandschaftliche Formel. Zunächst werden die Sitze in der Wahlregion auf die Parteien verteilt, also im Beispiel die 17 Sitze der Wahlregion Pratteln-Liestal. Hierzu wird eine „Wahlregion-Wahlzahl“ definiert. In Baselland wird diese die heute „1. Wahlzahl“ genannt. Diese Oberzuteilung ist der heutigen Formel ähnlich, aber die Rundungsregel wird angepasst.<sup>55</sup>
- In der „Unterzuteilung“ werden die von den Parteien gewonnenen Sitze auf die Wahlkreislisten verteilt. Wofür in Baselland heute drei Schritte notwendig sind, geht die Walliser Formel direkt, in einem einzelnen Schritt vor. Damit praktiziert das Wallis die einzige „Unterzuteilung“ der Schweiz, die gut nachvollziehbar ist. Hierzu splitten die Walliserinnen und Walliser die heute im Kanton Baselland gebräuchliche „2.

<sup>55</sup>An die Stelle der Abrundung (heute) tritt die Standardrundung.

Wahlzahl“ (GPR §41, Abs. 1) in zwei Teile auf: den „Wahlkreis-Divisor“, der numerisch ungefähr der heutigen 1. und 2. Wahlzahl entspricht, und einen neuen „Partei-Divisor“. Beide werden mithilfe einer Software ermittelt. Im 2. Schritt der Sitzverteilung wird jedes Wahlkreisergebnis durch den Wahlkreis- und den Parteidivisor dividiert, und gerundet. Dieser Schritt erfordert also eine doppelte Division und eine Rundung. Anders aber als im geltenden Wahlgesetz werden die beiden Divisoren durch ein Computerprogramm ermittelt.<sup>56</sup>

- In diesem zweiten Schritt vergeben die Walliserinnen alle Mandate direkt an die Wahlkreislisten. Anders als in Baselland oder BE-FR-LU-VD resultiert daraus direkt und ausnahmslos die gesetzlich vorgegebene Zahl von Wahlkreismandaten und die proportionale (im 1. Schritt berechnete) Zahl von Parteimandaten in der Wahlregion. Damit erübrigt sich das schwer verständliche Nachkorrigieren mittels Sitzausgleich<sup>57</sup>, wie es in den Schritten 3 & 4 des heutigen basellandschaftlichen Wahlverfahrens (§41, Abs. 3-4) nötig ist.

### 5.3.3 Nachvollziehbarkeit: Resultate-Dimension

Im Ergebnis sind die drei verschiedenen Formeln unterschiedlich; einige der Sitzzuteilungen sind viel näher an den Wählerzahlen nach Partei und Wahlkreis als andere.

Technisch geht dies wiederum auf den Rechenschritt zurück, mit dem Konflikte zwischen den dem jeweiligen Wahlkreis zustehenden Sitze und der Sitzverteilung auf Wahlkreislisten gelöst werden. Respektive um Situationen, wo der 2. Schritt der basellandschaftlichen Formel einem Wahlkreis zu viele, einem anderen zu wenige Mandate zuteilt. In Basel-Land werden für diese Korrektur hier nur die Parteienstimmen im Wahlkreis berücksichtigt, dem zu viele Mandate zugeteilt wurden. Sowohl die Formel BE-FR-LU-VD als auch die neue Walliser Formel berücksichtigen hingegen die Stimmen aus allen betroffenen Wahlkreisen. Im hier skizzierten Anwendungsfall Pratteln-Liestal fallen in der basellandschaftlichen Formel also lediglich die Stimmen aus Liestal für den Sitzausgleich in Betracht, bei den beiden anderen Formel sowohl die Stimmen aus Pratteln als auch aus Liestal.

Die Auswirkungen daraus sind besonders bei kleineren Parteien zu beobachten. Einige Details sind im Fall der EVP und GLP besonders pikant. Hier drei kurze, illustrative Einblicke in den Mechanismus des Sitzausgleichs, und dessen (unerwünschte) Folgen.

*Erster Blick: Liestal.* Der 3. Schritt der Berechnung der geltenden basellandschaftlichen Wahlformel (Tabelle 7, 3. Schritt), zeigt unter anderem auch auf, wie komfortabel eine Partei einen Sitz gewinnen würde, würde isoliert im Wahlkreis Liestal gewählt, oder wie knapp eine Partei einem Sitzgewinn entgangen ist. Die SP hat nur haarscharf Anspruch auf ihren 3. Liestaler Sitz, mit 3.016 liegt der Quotient nur knapp über der 3. Noch knapper ist der 2. FDP-Sitz in Liestal im Rennen, mit 1.996 liegt die FDP eigentlich unter der Schwelle für einen 2. Sitz, aber weil die EVP und die GLP mit 0.986 noch eine Haaresbreite weiter von ihrem 1. Sitz entfernt sind, gehen die zwei Sitzverschiebungen auf Kosten von GLP und EVP

<sup>56</sup>Es gibt dafür keine direkte Rechenformel. Vielmehr sucht die Software iterativ nach einer Lösung. Es ist aber mathematisch bewiesen, dass es nur eine passende Lösung gibt. (Pukelsheim, Friedrich und Schuhmacher, Christian. 2004. Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. *Allgemeine Juristische Praxis* 5/2004: 505-522, insb. S. 515.)

<sup>57</sup>Durch die Aufteilung der 2. Wahlzahl in Wahlkreis- und in Parteidivisoren wird dieser Sitzausgleich vorweggenommen.

im Wahlkreis Liestal. Jeweils nur 5 Stimmen trennen die jeweilige Partei vom Sitzgewinn in Liestal. Demgegenüber ist die GLP und vor allem die EVP in Pratteln sehr weit vom Wählerpotenzial für ein Wahlkreismandat entfernt.

*Zweiter Blick: Pratteln.* Eklatante Ungleichheiten in der Sitzzuteilung zeigen sich Wahlkreis Pratteln, und zwar zwischen EVP einerseits und FDP/SP andererseits. Die FDP erzielte 994 Stimmen, sechsmal mehr als die EVP. Gemäss geltendem Wahlrecht erhält die EVP ebenso einen Sitz wie die FDP. Die SP gewann 1401 Stimmen; die EVP hält damit mit fast zehnmal weniger Stimmen nur einen Sitz weniger als die SP. Das hat auch Folgen für die Qualität der Wählerinnen- und Wählervertretung. Ob die EVP-Vertreterin aus Pratteln im Parlament Ausgezeichnetes leistet, steht ausser Frage. Wäre aber ihr Sitz stattdessen der FDP (als 2. Sitz) oder der SP (als 3. Sitz) zugesprochen worden, wäre die Zahl der Prattelner Wählerinnen und Wähler, die direkt im Landrat vertreten sind, viel grösser als durch die EVP.

*Drittens, wie könnten die Wahlkreisstimmen besser berücksichtigt werden?* Genau der intuitiven Rechenspielerei in den obigen Betrachtungen folgen die alternativen Wahlformeln (Wallis resp. BE-FR-LU-VD). Beim ersten Blick stellen die beiden alternativen Formeln fest, dass das Liestaler Resultat, bei isolierter Betrachtung, unglaublich knapp ist, sprich dass es nahe am Zufall liegt, ob die GLP und die EVP, oder aber FDP und SP die letzten zwei Restmandate kommen. Beim zweiten Blick stellen die beiden anderen Formeln fest, dass die Prattelner Wählerzahlen klar dafür sprechen, dass die EVP in Pratteln viel zu wenig Wählerinnen und Wähler aufweist für einen Sitzgewinn. Demnach steht dieser letzte Prattelner Sitz eher der FDP oder der SP als der EVP zu. Weil die Zuteilung in Liestal auf der Kippe steht, und das Prattelner Resultat aber überdeutlich ist, sollte der Sitzausgleich von Liestal nach Pratteln eher innerhalb der FDP-Listengruppe oder der SP-Listengruppe erfolgen, wodurch der Wahlkreis Pratteln näher an den Wählerpräferenzen abgebildet würde. Die EVP- und GLP-<sup>58</sup> Sitze hingegen blieben in Liestal, wo der überwiegende Teil ihrer Stimmen herkommen.

Was hier verbal beschrieben wurde, entspricht ziemlich genau den Erwägungen, die in der BE-FR-LU-VD oder der Walliser Formel stecken.

Die parteipolitischen und demokratischen Auswirkungen solcher Formeln auf die Mandatsverteilung wurden in der Wahlrechtswissenschaft nicht diskutiert. Aufgrund der mathematischen Regeln, die die Formel anwendet, lässt es sich aber spekulieren, dass der Sitzausgleich bei der basellandschaftlichen Formel oftmals zwischen den Wahlkreislisten kleiner Parteien erfolgt. Ihre Mandate wandern in solchen Fällen manchmal auch in Wahlkreise, in denen sie kaum Wählerinnen und Wähler aufweisen. Bei den alternativen Formeln dürfte dies seltener der Fall sein. Zweitens dürfte die basellandschaftliche Formel anfällig sein auf Unterschiede in der Wahlbeteiligung zwischen den Wahlkreisen,<sup>59</sup> und auf unterschiedliche Stimmengewichte zwischen den Wahlkreisen einer Wahlregion. In solchen Fällen würden dann Sitzverschiebungen resultieren, die losgelöst von der Stimmenverteilung

<sup>58</sup>Für die GLP stellt sich nur im Fall des Walliser doppelt-proportionalen Wahlsystems (oder im Fall eines Wechsels zur Sainte-Laguë-Formel, gemäss der basel-städtischen Reform) die Frage des Sitzausgleichs, denn nur im Walliser Wahlsystem steht ihr ein Sitz in der Wahlregion Pratteln-Liestal zu.

<sup>59</sup>Diese Effekte sind seit Einführung der entsprechenden Formel für Wahlverbände ein Thema, vgl. Motion Hans Fünfschilling zur Teilrevision des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte, eingereicht am 28. März 1983.



erfolgen. Wiederum dürften die alternativen Lösungen bei unterschiedlichen Wahlbeteiligungen weniger „Nebenwirkungen“ aufweisen.

Wie oft solche gegenläufigen Sitzvergaben in Wahlregionen vorkommen, und wie oft sich die verschiedenen Wahlformeln unterscheiden, lässt sich nur mittels Simulationen testen. Während es zu doppeltproportionalen Formeln etwas an Literatur gibt, ist die Frage der Verteilung von Sitzen innerhalb von Wahlregionen (Wahlkreisverbänden) auf die Wahlkreislisten sowohl politisch als auch wissenschaftlich Neuland.

#### 5.4 Nachvollziehbarkeit, Erfolgswertgleichheit und kantonaler Proporz: ein Zielkonflikt?

In den vorhergehenden Abschnitten wurde aufgezeigt, dass in einem Wahlsystem mit Wahlregionen oder in einem doppelt-proportionalen Wahlsystem die Sitzverteilung innerhalb der Wahlkreise von der (wahlkreisbezogenen) Proportionalität abweichen kann. Es geht hier nicht um Defizite der Wahlformeln. Vielmehr ist es mathematisch schlicht nicht immer möglich die Mandate sowohl in lokalen Wahlkreisen strikt nach den Regeln der (wahlkreisbezogenen) Proportionalität, und damit einfach nachvollziehbar, zu verteilen, und gleichzeitig eine proportionale Verteilung auch auf kantonaler Ebene zu erreichen. Doch die meisten Baselbieter Wahlkreise sind relativ klein, und erfüllen die vom Bundesgericht verlangte Erfolgswertgleichheit bisher nicht.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich: Möchte der Landrat aber die perfekte Nachvollziehbarkeit gewährleisten, ohne das Wahlrecht in Konflikt mit den bundesgerichtlichen Vorgaben zu bringen, müssten die Wahlkreise abgeschafft oder stark vergrößert werden (also etwa durch die Wahlregionen ersetzt). Ein möglicher Ausweg bietet sich durch Wahlregionen oder eine kantonsweite biproportionale Formel, also ein Wahlsystem, das auf zwei Ebenen agiert. Hält der Landrat also an den Wahlkreisen fest, und falls der Landrat die Reformoptionen auf die Wahlformeln beschränkt, die in anderen Schweizer Kantonen zur Anwendung kommen, muss er zwingend Abstriche bei der Nachvollziehbarkeit in Kauf nehmen.

Es handelt sich aber um keine Schwarz-oder-Weiss-Entscheidung, Nachvollziehbarkeit-oder-Erfolgswertgleichheit-oder-Wahlkreise: Die derzeit praktizierte Formel für die Wahlregionen löst den Konflikt zwischen der Sitzverteilung im Wahlkreis und in der Wahlregion auf denkbar ungeeignete Weise, und führt damit in einzelnen Wahlkreisen zu kaum erklärbaren Sitzvergaben. Mit der BE-FR-LU-VD-Formel oder der Doppelproporz-Formel auf Ebene Wahlregion gibt es zwei viel geeignetere Problemlösungen, die zumindest eine besser vermittelbare, und (für eine der beiden Lösungen) eine einfach und transparent nachrechenbare Sitzverteilung ermöglichen.

## 6 Zielsetzung V: lokaler und regionaler Bezug

Fünftens soll das Wahlsystem eine lokale Vertretung gewährleisten, also den Wählerinnen und Wählern erlauben, ihre Landrätinnen und Landräte direkt in lokalen Wahlkreisen zu wählen. Es gibt heute neue Möglichkeiten, die meisten Ziele des Landrates unter Beibehaltung der Wahlkreise zu erreichen.

Bei der Wahlkreiseinteilung ist besondere Rücksicht auf politische und historische Gegebenheiten geboten. Mit Ausnahme des Wahlkreises Laufen, der durch den Kantonswechsel von 1993 eine eigene politische und historische Identität hat, entsprechen die Wahlkreise im Kanton Basel-Landschaft keinen anderen Verwaltungseinheiten oder haben keine herausragende historische Bedeutung. Damit stehen einer Wahlkreisreform weniger 'objektive Gründe' im Weg als etwa in anderen Kantonen. Gleichzeitig sind aber die Wahlkreise genügend gross, so dass sie, innerhalb von Wahlregionen oder in einem biproportionalen Wahlsystem, eine genuine Verhältniswahl, unter Einhaltung der bundesgerichtlichen Vorgaben, erlauben (siehe Punkt 3.3).

Ein Verzicht auf die relativ kleinen Wahlkreise würde es erlauben, den kantonsweiten Proporz ohne komplexe Wahlformel über zwei Ebenen zu gewähren. Es ist nicht davon auszugehen, dass gewisse Gebiete im Landrat nicht mehr repräsentiert wären; vielmehr sind erfahrungsgemäss die Parteien für eine ausgeglichene Vertretung unterschiedlicher Kantonsteile, und innerhalb der Wahlkreise verschiedener Gebiete, besorgt. Allerdings müssten sich die Landrätinnen und Landräte aus einem grösseren Wahlkreis wählen lassen, wodurch die starke lokale Anbindung verloren ginge.

## 7 Ein Strauss möglicher Reformen

In der vorhergehenden Analyse wurden für die fünf Zielsetzungen die jeweils möglichen Lösungen diskutiert, allerdings jeweils nur aus Sicht der spezifischen Zielsetzung. Dieser Abschnitt stellt die jeweiligen Reformoptionen vor, und diskutiert deren Auswirkungen unter Berücksichtigung aller fünf Zielsetzungen. Die Resultate der Diskussion sind auch im Kapitel 1, Tabelle 1, zusammengestellt.

Die ersten vier Optionen sind jeweils alternative Reformvorschläge. Die Kombination ist teilweise nicht möglich, oder ergibt wenig Sinn, weil die Probleme schon anders gelöst werden (Ausnahme: BS/GL + BE sind kombinierbar). Die fünfte Option ist komplementär, und betrifft ein Problem, das von den ersten vier Reformoptionen nicht angegangen wird.

### 7.1 Reform Basel-Stadt / Glarus: keine Bevorzugung der Grossen

Die Kantone Basel-Stadt und Glarus haben vor kurzem ein kleines Element ihres Wahlrechts geändert, mit dem Ziel die Proportionalität innerhalb der Wahlkreise, und damit auch die Proportionalität im gesamten Wahlgebiet (Kanton) besser zu erfüllen: sie haben die Wahlformel geändert, vom Nationalratsproporz zur Sainte-Laguë-Formel.

Die Wahlkreiseinteilung bliebe unverändert, einzig die Sitzverteilung in den Wahlkreisen wird auf eine neue Proporzformel umgestellt.

BS 132.100 Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz), Fassung vom 1.1.2015

[Terminologie ist für die Anwendung in BL angepasst. - Ersetzt §40 Abs. 3-9]

#### § 52 Erste Verteilung

1 Die Summe aller Wählerzahlen [Original-Wortlaut BS: Listenstimmen] wird durch die Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die auf den Quotienten folgende ganze Zahl gilt als Wahlzahl.

2 Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Wahlzahl in ihrer Wählerzahl der Region [BS: Gesamtstimmenzahl] enthalten ist.

#### § 53 Weitere Verteilungen

1 Können durch die erste Verteilung nicht alle Mandate vergeben werden, so ist die Wählerzahl jeder Liste durch die um eins erhöhte verdoppelte Zahl der auf sie gemäss § 52 Abs. 2 entfallenen Sitze zu teilen.

2 Der erste noch offene Sitz wird jener Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist.

3 Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Mandate vergeben sind.

[Das Verfahren käme in BL auch in Art. §41, Abs.3-4 zur Anwendung.]

Wie im Abschnitt 3.3 dargestellt, führt der heute angewandte Nationalratsproporz zu Verzerrungen im Proporz, die nicht zufällig sind, sondern systematisch die grossen Parteien bevorteilen, und zwar in jeder Wahlregion, so dass sich im gesamten Wahlgebiet der Verzerrungseffekt vervierfacht. Die Sainte-Laguë-Formel kommt ohne systematischen Verzerrungen aus, und kommt damit der idealen Proportionalität näher.

Neben der verbesserten kantonsweiten Proportionalität (Beseitigung des systematischen Proporzglücks für die Grossen) führt die Sainte-Laguë-Formel in beschränktem Mass zu Verbesserungen der Erfolgswertgleichheit: stärker werden auch kleinere Parteien an der Mandatsverteilung beteiligt.<sup>60</sup> Keine Auswirkungen hat die Sainte-Laguë-Formel hingegen auf die anderen formulierten Ziele (Stimmgewichtsgleichheit, Nichtwähler-Paradox, Nachvollziehbarkeit).

Den gleichen Wechsel der Wahlformel vollzogen auch weitere Kantone im Rahmen von umfangreicheren Reformen. D.h. die gleiche Formel liegt auch dem im nächsten Abschnitt skizzierten Walliser Modell zugrunde, und dem im Abschnitt 7.4 diskutierten doppelt-proportionalen Wahlrecht.

<sup>60</sup>Der genaue Effekt hängt von der Anzahl Parteilisten ab, und lässt sich damit nicht direkt mit der vom Bundesgericht verwendeten effektive Wahlhürde vergleichen. Im Vergleich zur heutigen Wahlformel kann die effektive Wahlhürde um bis zur Hälfte reduziert werden.

## 7.2 Reform Wallis: neue Wahlformel für die Mandatsverteilung in den Wahlregionen

Seit 2017 kennt der Kanton Wallis Wahlregionen; die Mandate werden in den Wahlregionen nach einer doppelt-proportionalen Formel verteilt.

VS 160.1 - Gesetz über die politischen Rechte (kGPR) (Version 2017) [der Wortlaut wurde der Basel-landschaftlichen Terminologie angepasst]

Art. 155 \* Oberzuteilung nach Wahlregion [Original-Wortlaut VS: Wahlkreis] \*

1 Die gesamte Stimmzahl jeder Liste pro Wahlkreis [VS: Bezirk] wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und auf die nächsthöhere oder -tiefere ganze Zahl gerundet. Das Ergebnis bestimmt die gewichtete Wählerzahl jeder Liste im entsprechenden Wahlkreis.

2 In jeder Listengruppe werden die gewichteten Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Zuteilungsquotienten geteilt und auf die nächsthöhere oder -tiefere ganze Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Anzahl Sitze der betreffenden Listengruppe für den entsprechenden Wahlregion [VS: Wahlkreis].

3 Das zuständige Departement legt die Zuteilungsquotienten so fest, dass alle Sitze in jeder Wahlregion zugeteilt werden.

[Abs. 4 für Basel-Land nicht relevant.]

Art. 156 \*

Untertzuteilung nach Wahlkreis [VS: Unterwahlkreis] \*

1 Die Stimmzahl jeder Liste wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und auf die nächsthöhere oder -tiefere ganze Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Anzahl Sitze jeder Liste in den Wahlkreisen.

2 Das zuständige Departement legt den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Absatz 1:

- a) jeder Wahlkreis die ihm vom Staatsrat zugewiesene Anzahl Sitze erhält und
- b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Anzahl Sitze erhält.

Würde diese in Baselland angewandt, ergäben sich gegenüber der heutigen Formel zwei Veränderungen.

Erstens wird die Mandatsverteilung in den Wahlkreisen in zweifacher Hinsicht besser nachvollziehbar. Einerseits lässt sich die Sitzverteilung relativ direkt nachrechnen, basierend auf zwei Verteilungszahlen (nach Wahlkreis und nach Partei). Damit würde das heute intransparente und komplexe Verfahren abgelöst. Andererseits würde die Mandatsverteilung immer an die Stimmenverteilung auf die Parteilisten in den Wahlkreisen angebunden. Es wäre damit nicht länger möglich, dass eine Parteiliste mit nur wenigen Stimmen zufälligerweise ein Wahlkreismandat gewinnt, nur weil der Wahlkreis sonst untervertreten wäre.

Zweitens würde der gleiche Wechsel der Wahlformel vollzogen wie bei der Reform Basel-Stadt (Abschnitt 7.1). Auf Ebene der Wahlregionen wären nicht länger die grossen Parteien

im Vorteil, stattdessen basiert das Walliser Wahlsystem auf der Standardrundung, die alle Parteien gleich behandelt, und damit die Erfolgswertgleichheit der Stimmen verbessert.

### 7.2.1 Suboption: Wahlregionen mit Bern-Freiburg-Luzern-Waadtländer Formel

Alternative Option: In Anlehnung an die Kantone Bern, Freiburg, Luzern und Waadt lässt sich die Wahlformel für die Mandatsverteilung in den Wahlregionen korrigieren, und die Nachvollziehbarkeit der Mandatsverteilung leicht verbessern. Die Formel weicht von derjenigen in Baselland nur geringfügig ab und ist mit allen Elementen des basel-landschaftlichen Wahlrechts kompatibel.

Die Wahlformel, die hier zur Anwendung kommt, bevorzugt weiter die grossen Parteien auf Ebene der Wahlregionen. Allerdings erfolgt die Berechnung der Mandatsverteilung weiterhin verschachtelt in mehreren Schritten, so dass die Nachvollziehbarkeit nur bedingt gewährleistet wäre.

BE Gesetz über politische Rechte (Version 1985)

(ersetzt §41, Abs.3-4) [Wortlaut angepasst an den Kanton BL]

Art.40c 'Erhalten ein oder mehrere Wahlkreise weniger Sitze, als ihnen gemäss Artikel 49 [Originaltext BE: 24c] Mandate zustehen, so werden ihnen die fehlenden Sitze zulasten derjenigen Wahlkreise zugeteilt, welche mehr Sitze als Mandate erhalten haben.

2 Die Umverteilungen erfolgen innerhalb der Listengruppen [...] und dürfen das Ergebnis der Sitzverteilung in der Wahlregion [Originaltext BE: Wahlkreisverband] nicht ändern. [Abs. 3 fällt für BL weg.]

4 Sind mehr als zwei Wahlkreise an der Umverteilung beteiligt, erfolgt diese schrittweise vom Wahlkreis mit der höchsten Mandatzahl und den meisten überzähligen Sitzen bis zum Wahlkreis mit der tiefsten Mandatzahl und den meisten fehlenden Sitzen.

5 Wenn mehrere untervertretene oder übervertretene Wahlkreise die gleiche Mandatzahl und die gleiche Abweichung von dieser aufweisen, ist die parallele Umverteilung anzuwenden.

Art.40d 'Zuerst werden die Wählerzahlen der Listen des untervertretenen Wahlkreises durch die um eins erhöhte Zahl der gemäss Artikel 41, Abs. 2 [BE: 40b] erhaltenen Sitze geteilt. Anschliessend werden die Wählerzahlen der Listen des übervertretenen Wahlkreises durch die Zahl der gemäss Artikel 41, Abs. 2 [BE: 40b] erhaltenen Sitze geteilt. Die Teilung des ersten durch den zweiten Quotienten ergibt für jede Listengruppe eine Verhältniszahl (Doppelquotient). Die Umverteilung erfolgt in der Listengruppe mit der höchsten Verhältniszahl. Bei gleiche Verhältniszahlen entscheidet das Los.

2 Bei der Umverteilung mehrerer Sitze wird nach jedem umverteilten Sitz die neue Ausgangslage in Betracht gezogen.

## 7.3 Reform Bern: Aufhebung der Wahlkreise

Mehrere der im Bericht diskutierten Probleme rühren von der Mandatsverteilung auf zwei Ebenen (Wahlkreise und Wahlregionen) her. Gleich wie in der Wahlreform von 2006 im Kanton Bern liesse sich die untere Ebene eliminieren. Die bisherigen Wahlkreise werden

abgeschafft, neu dienen die Wahlregionen als Wahlkreise. Damit wird das Wahlsystem einfacher und nachvollziehbarer. Das Phänomen der Negativstimmen verschwindet. Weil alle Wahlregionen genügend gross sind, ist die Mindestsitzzahl von sechs Sitzen obsolet; dadurch wird auch die Stimmgewichtgleichheit zwischen den Wahlregionen gewährleistet.

Die Reform hat keine Auswirkungen auf die Erfolgswertgleichheit. Sie würde aber das Mass der lokalen Anbindung der Landratsmitglieder verringern – an die Stelle von zwölf mittelgrossen träten nunmehr vier grosse Wahlkreise.

(Aus naheliegenden Gründen – weil die bisherigen Wahlkreise aufgehoben werden – lässt sich diese Reform nicht mit einer neuen Wahlformel für die Wahlregionen [7.2] kombinieren. Allerdings lässt sie sich mit der Wahlformel Basel-Stadt [7.1] oder mit einer doppelt-proportionalen Wahlformel [7.4] kombinieren.)

#### 7.4 Reform Zürich, Aargau, etc.: Doppelproporz

Die Wahlregionen werden aufgehoben, die Wahlkreise bleiben bestehen, aber werden mit einem kantonsweiten Ausgleich ergänzt, der garantiert, dass kantonsweit die Stimmenanteile der Mandatsverteilung entspricht.

ZH Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

(ersetzt §40-41)

Sitzverteilung

a. Zuständigkeit

§ 101. 1 Die Sitzverteilung erfolgt durch die Direktion.

2 Ergeben sich bei der Oberzuteilung oder der Unterzuteilung mehrere Lösungen, welche die in den §§ 103 und 104 genannten Bedingungen gleichermassen erfüllen, so zieht die Vorsteherin oder der Vorsteher der Direktion das Los.

b. Listengruppen

§ 102.

1 Die Listen mit gleicher Bezeichnung bilden im Kanton eine Listengruppe.

2 Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, bildet sie ebenfalls eine Listengruppe.

[...<sup>61</sup>]

c. Oberzuteilung auf die Listengruppen

§ 103. 1 Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

2 In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.

3 Die Direktion legt den Kantons-Wahlschlüssel so fest, dass 90 [Originaltext ZH: 180] Sitze vergeben werden, wenn gemäss Abs. 2 vorgegangen wird.

d. Unterzuteilung auf die Listen

<sup>61</sup>Abs. 3 (Quorum) ist kein essenzieller Teil des Verfahrens.

§ 104. 1 Die Parteistimmenzahl<sup>62</sup> einer Liste wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste.

2 Die Direktion legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listengruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Abs. 1

a. jeder Wahlkreis die ihm von der Direktion zugewiesene Zahl von Sitzen erhält,

b. jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

Damit würde die Erfolgswert- und die Stimmgewichtsgleichheit weiter verbessert. Die Vorteile für grosse Parteien würden aufgehoben.

Das Gewicht der Negativstimmen würde stark reduziert – damit dürften Negativstimmen zu einem mathematischen Phänomen ohne Praxisrelevanz werden.

Die Nachvollziehbarkeit der Sitzverteilung würde ähnlich wie beim Reformvorschlag „Wallis“ verbessert: In einem ersten Schritt wird eine kantonsweite Verteilzahl definiert. Im zweiten Schritt werden Wahlkreis- und Partei-spezifische Verteilzahlen definiert, für die Berechnung der Sitzverteilung in den Wahlkreisen.

Vorsicht: das biproportionale Wahlrecht ist mit einigen Detailbestimmungen verbunden, die von Kanton zu Kanton variieren.

## 7.5 Komplementäre Reform: Stimmgewichtsgleichheit

Die Mindestsitzzahl pro Wahlkreis von sechs Sitzen würde gestrichen oder reduziert. Der Effekt ist in beiden Fällen der Gleiche. Diese Reform orientiert sich nicht an einem bestimmten Kanton – ausser Basel-Landschaft gehen hier fast alle anderen Kantone ähnlich vor.<sup>63</sup>

Wallis, Kantonsverfassung (Stand 1987)

§ 84, Abs. 3 Die Sitze werden wie folgt unter die Wahlkreise [VS: Bezirke und Halb-Bezirke] verteilt:

Die Gesamtzahl der Stimmberechtigten [VS: schweizerischen Wohnbevölkerung] wird durch 90 [VS: 130] geteilt. Der so erhaltene Quotient wird auf die nächsthöhere Zahl aufgerundet und bildet dann die Verteilungszahl. Jeder Wahlkreis erhält sovielmals einen Abgeordneten [...] zugeteilt, als die Verteilungszahl in der Zahl seiner Stimmberechtigten enthalten ist. Werden durch diese Verteilung nicht alle Sitze ermittelt, so fallen die verbliebenen Sitze den Wahlkreisen zu, welche die grössten Zahlenresten aufweisen.

Die Reform würde das Problem der Ungleichheit der Stimmgewichte beseitigen.

<sup>62</sup>Bemerkung: der heute in BL gemäss §40, Absatz 2 praktizierten Umwandlung der Parteistimmenzahlen in Wählerzahlen steht im Prinzip nichts im Weg. Im Unterschied zum derzeitigen Wahlrecht ist sie im Zürcher Verfahren technisch nicht mehr notwendig, sie würde zum genau gleichen Ergebnis führen, aber sie kann im Sinne der Kontinuität und zwecks besserer Nachvollziehbarkeit der Berechnung auch beibehalten werden.

<sup>63</sup>Die hier angeführte Verfassungsbestimmung aus dem Kanton Wallis findet sich in der gleichen oder äquivalenten Formulierung im Wahlrecht der Kantone Bern, Waadt, Thurgau, Luzern, Graubünden, Freiburg, Solothurn, Uri, Nidwalden, Jura, Obwalden, Appenzell Innerrhoden. In Basel-Stadt und St. Gallen wird die gleiche Formel angewandt; sie ist aber nicht codifiziert. Die übrigen Kantone wenden eine Formel an, die beinahe ergebnisgleich ist.

Die Reform ist unabhängig von den anderen Reformen realisierbar, und kann auch ergänzend zu jeder der oben aufgeführten Reformoptionen durchgeführt werden. Sie löst das Problem des ungleichen Stimmengewichts, und dürfte in manchen Wahlen auch den kantonsweiten Proporz leicht verbessern.<sup>64</sup> Die Reform hat keine Auswirkungen auf die Erfolgswertgleichheit, die Negativstimmen oder die Nachvollziehbarkeit.

### 7.5.1 Zusatzoption: Stärkere Vertretung kleiner Wahlkreise

Falls die Vertretung kleinerer Wahlkreise durch das Wahlrecht gestärkt werden sollte, gibt es eine einfache Option, die ohne die derzeitige Mindestsitzzahl von sechs Wahlkreismandaten auskommt: Jeder Wahlkreis erhält einen garantierten Sitz *vorab*, und die verbleibenden Sitze *zusätzlich zum ersten Sitz* werden nach dem Nationalratsproporz verteilt.

Die Sitze werden wie folgt unter die Wahlkreise verteilt:

- a. Jeder Wahlkreis erhält einen ersten Sitz.
- b. Die Gesamtzahl der Stimmberechtigten wird durch 90 plus 1, abzüglich der gemäss Absatz a bereits verteilten Sitze, geteilt. Der so erhaltene Quotient wird auf die nächsthöhere Zahl aufgerundet und bildet dann die Verteilungszahl. Jeder Wahlkreis erhält sovielmals einen Abgeordneten [...] zugeteilt, als die Verteilungszahl in der Zahl seiner Stimmberechtigten enthalten ist.
- c. Werden durch diese Verteilung nicht alle Sitze ermittelt, so wird die Zahl der Stimmberechtigten jedes Wahlkreises durch die Zahl der bereits zugeteilten Mandate geteilt, ohne Berücksichtigung des ersten Sitzes nach Buchstabe a, und das nächst folgende Mandat dem Wahlkreis mit dem grössten Quotienten zugeteilt. Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis alle Restmandate verteilt sind.

Das Ergebnis ist – zumindest solange es keine grössere Bevölkerungsverschiebungen gibt – sehr nahe an der heutigen Sitzverteilung auf die Wahlkreise (siehe Abschnitt 3.6, Tabelle 5). Doch die Formel lässt sich aber demokratiepolitisch, insbesondere mit Blick auf das Kriterium der kantonsweiten Proporz (hier: *Stimmgewichtsgleichheit*), besser legitimieren.

## 8 Schlussfolgerungen

Der Landrat offenbart in seinem Katalog anspruchsvolle Ziele für das Parlamentswahlrecht. Die Landratswahl ist das Herzstück der basellandschaftlichen Demokratie, hier wird das wichtigste politische Gremium im Kanton demokratisch bestimmt, und umso wichtiger erscheint es, dass keine Stimmen verloren gehen, dass alle Stimmen kantonal gleich zählen, dass die Vertretung aller Kantonsteile durch selbst bestimmte Landrätinnen und Landräte gewährleistet ist, und dass es für die Wählerinnen und Wähler verständlich ist, wie ihre Stimme die Zusammensetzung des Landrats beeinflusst, zumal in ihrem eigenen Wahlkreis.

Leider lassen sich die Ziele nicht alle gleichzeitig vollständig verwirklichen. Aber der vorliegende Bericht stellt eine Palette von Reformen vor, die sich an dem Wahlrecht

<sup>64</sup>Soweit dieser durch die unterschiedlichen Repräsentationsziffern, also die Anzahl Wählerinnen und Wähler pro Sitz, in den Wahlkreisen beeinträchtigt wird; dies ist von Wahl zu Wahl verschieden und hängt von der Verteilung der Parteistimmen auf die Wahlregionen ab.



Schweizer Kantone anlehnt, mit dem Ziel einzelne oder mehrere der vom Landrat angesprochenen Defizite anzugehen. Verbesserungspotenzial besteht erstens bei der Wahlformel, die innerhalb der Wahlregionen zu nur sehr schwer nachvollziehbaren Sitzzuteilungen führt, gerade bei kleineren Parteien, manchmal ganz losgelöst von den Stimmen die in den betroffenen Wahlkreisen abgegeben wurden. Hier verspricht eine Änderung der Wahlformel eine bessere Abbildung der Wahlkreisresultate. Zweitens gewährt der Kanton Baselland das Proporzprinzips weniger gut als andere Kantone. Das Proporzdefizit lässt sich durch Anpassung der Wahlformel in den Wahlregionen, durch eine Modifizierung der Sitzzuteilung auf die Wahlkreise und/oder durch den Übergang zu einem kantonsweiten doppel-proportionalen Wahlrecht reduzieren oder beseitigen. Das resultierende Ausmass der Veränderungen, und die Konsequenzen für die Vertretung der Wahlkreise, und neue Sitzverschiebungen zwischen den Wahlkreisen, die vom Proporz in den Wahlkreisen abweichen, lassen sich mit Simulationen beziffern.

Solche Wahlreformen sollten nicht über Nacht erfolgen, und nicht von Wahl zu Wahl hin nachjustiert werden, und schon gar nicht mittels knapper Mehrheitsentscheide.<sup>65</sup> Die Entscheidung für ein Wahlrecht ist geprägt von Zielkonflikten, aber gleichzeitig ist eine Stabilität des Wahlrechts – zumindest bezüglich der wichtigsten Parameter – und die Konsensuche unabdinglich, damit sich das Parteiensystem stabilisieren kann, und damit das Wahlrecht als legitim und nicht als ein politisches Instrument der Mehrheit erscheint.<sup>66</sup>

Das basellandschaftliche Wahlrecht wurde das letzte Mal wesentlich im Jahr 1981 reformiert; von einer "Reformitis" kann damit keine Rede sein. Der Zeithorizont für die Reform – insbesondere die Vermeidung von Änderungen im Wahljahr – ist vorbildlich. Die Probleme und Fragestellungen, die sich heute stellen, sind nicht sehr verschieden von der Debatte über die Wahlreform in den 1970er-Jahren. Was sich wesentlich geändert hat, ist aber das Wahlrecht der anderen Schweizer Kantone und die Lösungen für einen Proporz über die Wahlkreise hinweg. Alle aufgezeigten Reformen bewegen sich in einem relativ engen Rahmen nahe am heutigen Wahlrecht, so dass keine unzumutbaren Anpassungen von Seiten der Parteien zu erwarten wäre – einige der diskutierten Reformen würden aber den Eintritt neuer und kleinerer Parteien in den Landrat geringfügig erleichtern, und damit den Wahlwettbewerb reichhaltiger gestalten.

Die Frage, wie stark einzelne Elemente einer Reform zur Zielerreichung beitragen können, kann nur eine Simulation beantworten. Sie kann in einem weiteren Schritt erfolgen. Eine Simulation kann auch aufzeigen, wie stabil die resultierende Sitzverteilung ist, respektive ob die Reformoptionen zu „Wackelmandaten“ führen, die von Wahl zu Wahl, weitgehend losgelöst von der Stimmenverteilung, und damit auch ohne wesentliche Stimmenverschiebungen, die Wahlkreise wechseln.

---

<sup>65</sup>Taagepera, Rein. 1997. "The Tailor of Marrakesh: Western Electoral Systems Advice to Emerging Democracies." In *Electoral Systems for Emerging Democracies*, ed. J. Elklit. Copenhagen: Danida, 49-62.

<sup>66</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). 2003. *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Council of Europe. (Insb. Punkte 63-66.)

## Anhang A: Spezifität strategischer Nichtstimmen nach Wahlkreis

*Tabelle A1: Spezifität strategischer Nichtstimmen nach Wahlkreis*

Wahlregion 1	Negatives Stimmengewicht	
	in Wahlregion	im Kanton
Allschwil	2.70%	0.70%
Binningen	3.18%	0.82%
Oberwil	4.13%	1.06%
Wahlregion 2		
Reinach	3.08%	1.03%
Münchenstein	2.22%	0.74%
Muttenz	2.65%	0.89%
Laufen	2.05%	0.69%
Wahlregion 3		
Pratteln	4.32%	0.84%
Liestal	5.68%	1.10%
Wahlregion 4		
Sissach	3.82%	0.81%
Gelterkinden	3.31%	0.71%
Waldenburg	2.87%	0.61%

Lesebeispiel: Eine lokale Liste (die nur in einem Wahlkreis antritt), also z.B. eine „Liste Liestal“, erzielt in diesem Wahlkreis 10% der Stimmen. Wenn eine Wählerin oder ein Wähler in der gleichen Wahlregion, aber nicht im Wahlkreis Liestal, die „Liste Liestal“ unterstützen will, und daher strategisch nicht-wählt, oder einen leeren oder ungültigen Wahlzettel einlegt, dann kommen von dieser Nicht-Stimme 5.7% der „Liste Liestal“ zu Gute.

Im kantonsweiten Doppelproporz gehen noch 1.1% der Nicht-Stimme an die „Liste Liestal“.

Rechenbasis: Resultat der Wahlen 2019. Fiktive Liste mit 10% Stimmenanteil in einem einzelnen Wahlkreis.