

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Einführung des kantonalen Doppelproporz im Kanton Basel-Landschaft – Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte

2024/378

vom 3. September 2024

1. Ausgangslage

Der Landrat hat den Regierungsrat im September 2022 beauftragt, eine Vorlage zur Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, [SGS 120](#)) auszuarbeiten. Im Fokus stehen dabei die gesetzlichen Vorgaben für die Wahl des Landrats. Dieser Auftrag fusst auf der Vorlage [2019/733](#) der Geschäftsleitung, die im Jahr 2019 ihrerseits vom Parlament beauftragt wurde, das geltende Wahlsystem auf Stärken und Schwächen zu analysieren und zu prüfen, «welche Alternativen es zum heutigen Wahlsystem geben könnte, die eine bessere proportionale Abbildung der Parteistärken im Landrat ermöglichen, ohne dabei den lokalen/regionalen Bezug der Parlamentsmitglieder aufzugeben». Ein weiterer Auslöser für diesen Auftrag waren die regelmässig auftretenden, aber kaum sinnhaft zu erklärenden Sitzsprünge zwischen den Wahlkreisen.

Die Vorlage des Regierungsrats nimmt die wesentlichen Erkenntnisse und politischen Eckpunkte der umfangreichen Vorarbeiten der Geschäftsleitung auf und giesst sie in eine Revision des GpR – dies unter Erläuterung der übergeordneten rechtlichen Vorgaben, der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts, der eingeflossenen Materialien sowie der Darlegung der Entwicklung in den anderen Kantonen.

Die Landratswahlen sollen ab 2027 nach einem neuen Wahlsystem – dem Verfahren des kantonsweiten Doppelproporz – durchgeführt werden. Dieser «doppelte Pukelsheim» werde die tatsächliche Stärke der einzelnen Parteien besser abbilden als das aktuelle Wahlsystem. Die heutigen Wahlkreise sollen aber als Garanten einer engen lokalen Verankerung der Landratsmitglieder bestehen bleiben. Hingegen wird mit der Einführung des neuen Wahlmodells die Aufhebung der Wahlregionen vollzogen, die aufgrund des neuen kantonsweiten Ausgleichs ihre Funktion verlieren. Gemäss der Vorlage wird zudem die demokratiepolitisch problematische «6-Sitze-Garantie» für die einzelnen Wahlkreise gestrichen bzw. durch ein garantiertes erstes Mandat pro Wahlkreis ersetzt. Sodann wird die Frage der Einführung eines Quorums und der Höhe einer entsprechenden Sperrklausel geklärt (3 % kantonsweit oder 5 % in einem Wahlkreis), was in die Vorlage der Geschäftsleitung als Prüfauftrag enthalten war. Die Gesetzesrevision enthält zudem vereinzelte Regelungen, die spezifisch die Gemeinden betreffen. Das revidierte Wahlrecht soll den Stimmberechtigten last but not least zwingend in einer Volksabstimmung unterbreitet werden.

Gesamthaft, so heisst es bilanzierend, «erweist sich das System des kantonsweiten Doppelproporz als die beste Lösung», auch wenn die gegenläufigen Sitzvergebungen (Sitzsprünge) in Einzelfällen weiterhin möglich bleiben. Die angestrebte Methode zur Mandatsverteilung gewährleistet aber, «dass jede Partei die Sitzzahl erhält, die ihrer gerundeten Wählerstärke entspricht». Es würden im Grundsatz weder die grossen noch die kleinen Parteien bevorzugt oder benachteiligt – es werde allein die genaue Wählerstärke abgebildet und dieser entsprechend würden den Parteien Sitze zugeteilt. Ergänzend zur Vorlage wurde der Doppelproporz anhand der Wählerstimmen bei den Wahlen 2019 und 2023 gerechnet, sodass die Auswirkungen des neuen Systems 1:1 ersichtlich sind.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) und die ergänzenden Unterlagen verwiesen. Die Geschäftsleitung des Landrats hat das Geschäft am 13. Juni 2024 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen, welche auch für die politischen Rechte zuständig ist.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihrem Sitzungstermin vom 19. August 2024 beraten; dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer. Landschreiberin Elisabeth Heer Dietrich und Natasa Kumli, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Politische Rechte der Landeskanzlei, haben die Vorlage in fachlicher Hinsicht vertreten. Der Wahlrechtsexperte Daniel Bochsler (Universität Zürich) hat der Kommission – wie zuvor schon der Geschäftsleitung des Landrats – die politologische Sicht auf die Thematik vermittelt und die Ziele und Methoden des geplanten neuen Wahlrechts erörtert. Die Kommission hatte sich zudem bereits am 17. Juni 2024 von der Landschreiberin überblicksartig über die Eckpunkte der Vorlage informieren lassen.

2.2. Eintreten

Die Kommission lehnte ein Eintreten auf die Vorlage mit 7:6 Stimmen ab bzw. sie beschloss, dem Landrat einen entsprechenden Antrag zu stellen.

Der Entscheid führte im Nachgang zu einer kurzen, aber intensiven Diskussion, ohne dass der Entscheid revidiert bzw. ein Rückkommen beantragt worden wäre.

Die ablehnende Seite führte aus, dass in der Reform kein Mehrwert zu erkennen sei. Das neue Wahlrechtsmodell sei – anders als es von den befürwortenden Kreisen gesagt werde – kaum verständlicher und den Stimmberechtigten kaum besser zu vermitteln als das heutige Wahlrecht. Aufwand und Ertrag des Projekts stimmten nicht überein; der hohe Aufwand, der bereits betrieben worden sei, könne aber zugleich kein Argument sein, dem Projekt trotz sachlicher Bedenken zuzustimmen. Das heutige System möge seine Mängel haben, so wurde attestiert – man habe aber gelernt, mit diesen Problemen umzugehen. Zudem seien die als problematisch empfundenen Sitzsprünge auch mit dem neuen Wahlrecht weiterhin möglich. Es sei insgesamt kein Handlungsbedarf zu erkennen.

Die Minderheit führte aus, dass es zur schweizerischen Rechtskultur gehöre, den Volkswillen möglichst genau umzusetzen – dies geschehe mit der Wahlrechtsreform, die den Wählerproporz besser abbilden könne als das heutige Verfahren und damit mehr Gerechtigkeit schaffe. Die Vorlage sei zudem im Auftrag des Landrats ausgearbeitet worden. Das neue System sei sicherlich komplex, aber doch nachvollziehbarer als die geltenden Spielregeln. Alleine schon die absehbare Minimierung der Sitzsprünge sei ein Grund für die Reform. Der Mehrheitsentscheid sei parteipolitisch motiviert und zeige eine Sichtweise, die an diesem Punkt der Diskussion keine Rolle spielen sollte. Zudem sollten ja auf alle Fälle die Stimmberechtigten das letzte Wort haben.

Diskutiert wurde auch die Rolle der Kommission selber. Es sei ihre Aufgabe, eine Vorlage zu Handen des Landrats vorzubereiten, wurde gesagt. Mit einem Nichteintreten werde diese Aufgabe nicht erfüllt. Wenn es offene Fragen gebe, müsse und könne man diese in der Kommission diskutieren – und wenn am Schluss der (Detail-)Beratung eine Ablehnung resultiere, sei ein solcher Entscheid qualitativ besser abgestützt als ein Nichteintreten. Die Haltung der Kommission, so wurde andererseits argumentiert, gebe einen Standpunkt wider, den sie in den Landrat trage; es gelte in einem nächsten Schritt, die Einschätzung des Ratsplenums zu erfragen. Das Nein zum Eintreten sei kein Pflichtversäumnis, sondern ein Votum, das aus der Bewertung der Vorlage resultiere. Wenn der Landrat die Sachlage anders beurteile als die Kommission, könne man auf der guten Vorlage aufbauend weiterarbeiten.

Moniert wurde schliesslich auch, dass der Entscheid der Kommission aufgrund ihrer spezifischen parteipolitischen Zusammensetzung nicht die Kräfteverhältnisse spiegle, wie sie im Plenum gege-

ben seien. Das Verdikt sei darum demokratiepolitisch fragwürdig. Die ablehnenden Kreise, so wurde entgegnet, würden die Haltung ihrer Parteien vertreten, deren Skepsis gegenüber der Vorlage nicht erst in der Vernehmlassung erkennbar geworden sei; es wäre seltsam, wenn sie diese Position in der Kommission nicht vertreten würden. Die Kräfteverhältnisse innerhalb der Kommission müssten ebenfalls als eine demokratische Grösse akzeptiert werden.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 7:6 Stimmen ohne Enthaltungen, nicht auf die Vorlage einzutreten.

03.09.2024 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Dominique Erhart, Präsident

Beilage

keine