



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture
et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land-
und Forstwirtschaft ILFD

Liebfrauegasse 2, Postfach, 1701 Freiburg

T +41 26 305 22 10, F +41 26 305 22 11
www.fr.ch/ilfd ifld-gs@fr.ch

Revision des PRG, Wahlsystem für die Wahl des Grossen Rates

Kurzvorstellung der Systeme in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Luzern und Waadt

Basel-Landschaft

Basel-Landschaft ist heute, mit Luzern, der einzige Kanton, in dem die Wahlkreise für die Ermittlung der Ergebnisse zusammengelegt werden. Basel-Landschaft ist zudem der einzige Kanton, wo sich diese zweistufige Struktur auf das gesamte Kantonsgebiet erstreckt. Die zwölf Wahlkreise verteilen sich hier auf vier Regionen. Die Wahlen finden in den Kreisen statt; für die Wähler sind die Wahlregionen nicht wahrnehmbar. Es handelt sich hier um abstrakte Einheiten, die ausschliesslich der Sitzverteilung zwischen den verschiedenen politischen Kräften dienen. Da innerhalb einer Region mehr Sitze verteilt werden, als wenn die Verteilung in den Wahlkreisen stattfinden würde, wird so durch das Senken des natürlichen Quorums das Risiko von «verlorenen» Stimmen verkleinert.

Von 1981 bis 2006 hatte der Kanton Bern ein analoges System, in dem die meisten Wahlkreise in Wahlkreisverbänden zusammengefasst waren. Das System wurde als wenig transparent kritisiert und es «ergaben sich (...) zunehmend Akzeptanzprobleme. Wahlkreisverbände können zu systembedingten Umverteilungen zwischen den Wahlkreisen führen. Dies kann dazu führen, dass eine Partei in einem bestimmten Wahlkreis zu einem Mandat kommt, obwohl sie in diesem Wahlkreis keinen Anspruch darauf hätte.»¹ Mit der Neuorganisation der Wahlkreise, verbunden mit einer Reduktion der Anzahl Ratsmitglieder, konnten diese Verbände ab den Wahlen von 2006 abgeschafft werden².

Basel-Stadt

Vor 2012 wurden in Basel-Stadt die Sitze im Grossen Rat nach der Hagenbach Bischoff-Methode verteilt, die auch im Kanton Freiburg angewendet wird. Es ist der erste und bis jetzt einzige Kanton, der zur Sainte-Laguë-Methode übergegangen ist. Durch diesen Wechsel sollen «Verzerrungen zugunsten der grossen Parteien (...) vermindert werden.»³ Gemäss einem Vergleich des alten Systems⁴ mit dem neuen, der auf der Grundlage der Wahlergebnisse von 2008 erstellt wurde (jedoch ohne Anwendung des gesetzlich vorgeschriebenen Quorums, das von 5 % auf 4 % gesenkt wurde), hätten gewisse grosse Parteien Stimmen verloren (SP -3) zu Gunsten von kleinen Parteien (SD/EDU +2), wenn das System Sainte-Laguë zu diesem Zeitpunkt bereits angewendet worden wäre.

¹ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Wahlkreisreform 2010, Kap. 2.3.4; http://www.gr-archiv.directories.be.ch/VosData/Gwd/Gr%C3%BCne%20Vorlagen/2007/20080117_151050/gruenevorlage-200712-wahlkreisreform.pdf

² Gesetz vom 22.9.2002, in Kraft am 1.1.2006, BAG 04-10.

³ Internetseite des Grossen Rates von Basel-Stadt, Abschnitt «Proporz und 4%-Quorum»; <http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/wahlen/proporz-und-4-quorum>.

⁴ Vgl. Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz bei Parlamentswahlen, PJA 2011 S. 1581ff, S. 1597, E.8; <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2011e.pdf>

Durch diese neue Art der Sitzverteilung konnte jedoch ein nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu hohes natürliches Quorum nicht beseitigt werden. Das Problem stellt sich jedenfalls nicht für die vier Wahlkreise, denen genügend Sitze zugeteilt wurden, um ein natürliches Quorum von über 10 % zu verhindern (Grossbasel-Ost: 27; Grossbasel-West: 34; Kleinbasel: 27; Riehen: 11); Der fünfte Wahlkreis, Bettingen, der nur über einen einzigen Sitz verfügt, ist in der Kantonsverfassung von 2005 vorgesehen (§ 45 Abs. 2). Die Behörden sind der Meinung, dass das Bundesgericht trotz dem sehr hohen natürlichen Quorum (45 %) das Interesse dieses ländlichen Wahlkreises an einer Vertretung im Grossen Rat anerkennen sollte⁵.

«Das Sainte-Laguë-Verfahren ist von seiner Systematik her mit dem Verfahren nach Hagenbach-Bischoff vergleichbar. Während jedoch Hagenbach-Bischoff die Sitzansprüche generell abrundet (Divisorverfahren mit Abrundung), verwendet das Sainte-Laguë-Verfahren die Standardrundung (Divisorverfahren mit Standardrundung). Konkret wird dies durch eine kleine Änderung bei der Verteilung der Restmandate umgesetzt: Können durch die erste Verteilung nicht alle Mandate vergeben werden, so ist die Gesamtstimmenzahl jeder Liste durch die um eins erhöhte verdoppelte Zahl der bereits erhaltenen Sitze zu teilen. Der erste noch offene Sitz wird jener Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Mandate vergeben sind (§ 53 Wahlgesetz). Die Änderung gegenüber Hagenbach-Bischoff besteht nur in der Einführung des Wortes „verdoppelte“ »⁶.

Luzern

Im Entlebuch, einem der sechs Wahlkreise für die Wahl des Luzerner Grossen Rates, betrug das natürliche Quorum 12,5 %. Um es zu senken, wird der Wahlkreis nunmehr für die Berechnung der Ergebnisse mit demjenigen von Willisau zusammengelegt. Die anderen Wahlkreise sind genügend gross und bilden keine solchen Wahlkreisverbände, im Gegensatz zum System in Basel-Landschaft, wo alle Wahlkreise in Regionen zusammengefasst sind. Die bei einer Volksabstimmung angenommene Reform konnte bei den Wahlen 2011 problemlos umgesetzt werden⁷ und stösst offenbar in der Bevölkerung auf breite Akzeptanz. Das System wird in einer informativen Broschüre, die den Wahlberechtigten im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 26. September 2010 abgegeben wurde, kurz vorgestellt⁸.

Für die Bürger ändert sich nichts. In allen Wahlkreisen wählen sie weiterhin Kandidaten ihres Wahlkreises, dies auch in den Kreisen Entlebuch und Willisau. Die zwei Kreise werden lediglich für die Ermittlung der Ergebnisse rechnerisch zusammengelegt. Die Anzahl Parteistimmen jeder Liste wird zuerst durch die Anzahl Sitze geteilt, die dem Wahlkreis zustehen. So gewichtet, wird das Resultat (Wählerzahlen) der entsprechenden Listen in beiden Wahlkreisen zusammengerechnet. Die im Wahlkreisverbund zu besetzenden Sitze werden zuerst auf der Ebene des Verbundes je nach Wählerzahlen auf die politischen Kräfte verteilt, anschliessend auf die entsprechenden Listen jedes Wahlkreises. Durch die Verteilung in zwei Schritten werden die Berechnungen für die in einem Wahlkreisverbund zusammengeschlossenen Wahlkreise etwas komplizierter als für die Sitzverteilung in den anderen Wahlkreisen.

⁵ Vgl. Bericht der Spezialkommission «Kommissionsschlüssel» vom 11.5.2011, S. 7f.; <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100371/000000371957.pdf>.

⁶ Internetseite des Grossen Rates von Basel-Stadt, Abschnitt «Proporz und 4%-Quorum»; <http://www.grosserrat.bs.ch/de/der-grosse-rat/wahlen/proporz-und-4-quorum>

⁷ Vgl. Botschaft über die Genehmigung der Wahlen vom 10.5.2011, Kap. 5; http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2011-2015/b_004.pdf

⁸ http://www.lu.ch/volksbotschaft_2010_09_26.pdf

Dadurch, dass die Sitze zuerst auf Ebene des Wahlkreisverbunds verteilt werden, senkt das neue System das natürliche Quorum, um die Rechtsprechung zu beachten. So wird das Risiko von «verlorenen» Stimmen, die keiner Liste nützen, gesenkt und dem Prinzip der proportionalen Wählervertretung wird besser Rechnung getragen.

Waadt

Im Kanton Waadt bilden die zehn Bezirke die Wahlkreise (Art. 45 Abs. 1 LEDP/VD⁹) für die Wahl des Grossen Rates. In der Verfassung der Waadt ist vorgesehen, dass «stark bevölkerte Bezirke sowie solche, die schwach bevölkerte Randregionen umfassen» in Unterwahlkreise unterteilt werden können (Art. 93 Abs. 2), und dass «jedem Unterwahlkreis (...) mindestens zwei Sitze» garantiert werden (Abs. 3). Diese werden auch «feste Grossratsitze» genannt. Der Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die folgenden Kreise in Unterwahlkreise aufgeteilt (Art. 45a LEDP/VD):

- Jura-Nord vaudois: La Vallée und Yverdon;
- Lausanne: Stadt Lausanne und Romanel;
- Riviera-Pays-d'Enhaut: Pays-d'Enhaut und Vevey.

Die Mandate werden zuerst auf die Wahlkreise aufgeteilt, dann innerhalb der aufgeteilten Wahlkreise auf die Unterwahlkreise (Art. 46 und 46a LEDP/VD). Die Verteilung auf die Unterlistenverbindungen macht in gewissen Fällen die Anwendung des «Sitzumverteilungs-Mechanismus» erforderlich. Eine solche Umverteilung ist nur bei verbundenen Listen möglich¹⁰. In unserem Kanton sind jedoch die Listenverbindungen seit 2001 nicht mehr möglich.

Das Waadtländer System zeichnet sich also wie dasjenige von Basel-Landschaft dadurch aus, dass es zwei Ebenen von Wahlkreisen gibt. Im Gegensatz zum System von Basel-Landschaft werden hier jedoch nicht Wahlkreise zusammengelegt, sondern gewisse Wahlkreise werden in Unterwahlkreise unterteilt.

Zwischen 1997 und der Einführung der Unterwahlkreise im 2006¹¹ besass der Kanton Waadt ein System, bei dem Wahlkreise zusammengefasst wurden, angeregt vom System, das im Kanton Bern zwischen 1981 und 2006 in Kraft war¹².

⁹ Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (RSV 160.01); définition des districts: Art. 1 bis 11 der Loi sur le découpage territorial vom 30. Mai 2006 (RSV 132.15).

¹⁰ Vgl. Exposé des motifs et projets de lois 329 [Mai 2006] sur le découpage territorial et modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques, S. 21, Remarque du Conseil d'Etat concernant le transfert de siège; http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/workspace/SpacesStore/01c1031a-39f5-11dd-84c2-1394f52f1a31/243829_329_Texte%20adopt%C3%A9%20par%20CE_20060208_485680.pdf

¹¹ Änderung der LEDP durch Gesetz vom 30.5.2006.

¹² Im Kanton Bern wurde das als wenig transparent kritisierte System der Wahlkreisverbände abgeschafft und durch grösser Wahlkreise ersetzt; Vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Wahlkreisreform 2010, Kap. 2.3.4; http://www.gr-archiv.directories.be.ch/VosData/Gwd/Gr%C3%BCne%20Vorlagen/2007/20080117_151050/gruenevorlage-200712-wahlkreisreform.pdf.