

Bericht Nr. 2099 zum Auftrag betreffend des Wahlgesetzes für die Wahlen der Mitglieder in den Bürgergemeinderat

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 28. November 2014

I. Vorbemerkung

Nachstehender Auftrag wurde vom Bürgergemeinderat am 19. März 2013 mit der Bitte um Prüfung und Berichterstattung überwiesen; die ebenfalls beantragte Erheblicherklärung wurde indes abgelehnt. Gemäss § 28 Ziff. 6. der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates hat der Bürgerrat innert Jahresfrist einen Bericht der in der Sache zuständigen Kommission des Bürgergemeinderates vorzulegen, welche dem Bürgergemeinderat daraufhin Antrag stellt.

Der vorliegende Bericht wurde der Aufsichtskommission am 14. März 2014 rechtzeitig überwiesen.

II. Auftrag betreffend des Wahlgesetzes für die Wahlen der Mitglieder in den Bürgergemeinderat (Ursprungswortlaut)

«Nach geltendem Recht werden die Wahlen für die Mitglieder des Bürgergemeinderats nach dem Verfahren von Hagenbach-Bischoff durchgeführt. Nachdem nun im Kanton das Wahlverfahren für den Grossen Rat von Hagenbach-Bischoff auf St. Laguë geändert wurde, weil letzteres den Proporz und damit den Wählerwillen besser abbildet, sollte nun auch für die Wahlen des Bürgergemeinderats eine entsprechende Gesetzesrevision durchgeführt werden.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt die Fraktion der Grünliberalen dem Bürgergemeinderat, folgende Beschlüsse zu fassen:

- 1. Der Bürgerrat wird gebeten, dem Bürgergemeinderat eine Revision des Wahlgesetzes vorzulegen, bei welchem die Wahl für die Mitglieder des Bürgergemeinderats nach dem Verfahren von St. Laguë vorgenommen wird.*
- 2. Dieser Auftrag ist als erheblich zu erklären.»*

III. Stellungnahme / Vorschläge des Bürgerrates

1. Vorbemerkung

Mit der Bezeichnung "Wahlgesetz", welches mit dem Auftrag zur Teilrevision vorgeschlagen wird, ist die Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 8. Dezember 1992 (BaB 132.100) gemeint.

2. Die verschiedenen Wahlverfahren – eine Auslegeordnung

a) Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren und das Verfahren nach d'Hondt

Die Bestimmungen in § 47 der Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel über die Zuteilung der Sitze bei der Wahl des Bürgergemeinderates lehnen sich weitgehend an die Bestimmungen des Wahlgesetzes für die Wahl des Grossen Rates an. Sie formulieren das in Basel über hundert Jahren geltende Hagenbach-Bischoff-Verfahren, dessen Schöpfer der Basler Physiker Prof. Eduard Hagenbach-Bischoff (1833-1910) war. Das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff ist eine bezüglich des Rechenaufwands verkürzte, aber in ihrem Ergebnis identische Variante der Methode «d'Hondt», welche vom belgischen Juristen Victor d'Hondt (1841 -1901) entwickelt worden ist.

Das Zuteilungsverfahren nach d'Hondt beruht auf dem Prinzip, dass eine Übervertretung einer politischen Kraft zu verhindern ist. Umgesetzt wird dieses Prinzip dadurch, dass sämtliche Sitze der Reihe nach jeweils an diejenige Partei vergeben werden, welche durch den zusätzlichen Sitz die kleinste Übervertretung erzielt. Wenn beispielsweise bei der Verteilung von zehn Mandaten die Partei A mit 8% der Stimmen einen linearen Anspruch von 0.8 Mandaten hat, die Partei B mit 92% einen Anspruch von 9.2 Mandaten, dann teilt die Methode "d'Hondt" (und natürlich auch Hagenbach-Bischoff) der Partei B alle zehn Mandate zu, weil diese durch das 10. Mandat nur um 8.7% ($10/9.2 = 1.087$) übervertreten wird, während die Partei A mit einem einzigen Mandat um 25% ($1/0.8 = 1.25$) übervertreten würde.

Der Kniff von Hagenbach-Bischoff zur Verkürzung der Methode d'Hondt besteht darin, dass in einer ersten Verteilung der grösste Teil der zu vergebenden Mandate zugeteilt wird und daraufhin nur noch die Restmandate verteilt werden müssen. Dass die beiden Methoden zum gleichen Ergebnis führen, lässt sich mathematisch beweisen und empirisch belegen.

Wie das obenstehende Beispiel zeigt, führt das Prinzip der Minimierung einer Übervertretung paradoxerweise dazu, dass grosse Parteien tendenziell übervertreten und kleine Parteien ebenso untervertreten werden. Restmandate kommen also beim Hagenbach-Bischoff-Verfahren eher den grossen Parteien zu. Aus diesem Grund wurde das System der Listenverbindungen geschaffen, welches die Benachteiligung der kleinen Parteien insofern kompensieren kann, als dass "verlorene" Restmandate dann wenigstens einer "befreundeten" Partei zugutekommen.

Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren kommt bei der Wahl des Nationalrates und den Parlamentswahlen in den meisten Kantonen zum Zuge. Die Benachteiligung der kleineren Parteien wird insbesondere dort als störend empfunden, wo mehrere oder gar viele Wahlkreise bestehen und die Verzerrungen kumuliert werden. Bei einer mittleren Wahlkreisgrösse von 10 Mandaten hat eine Partei mit einem flächendeckenden Stimmenanteil von unter 10 Prozent im System Hagenbach-Bischoff kaum eine Chance auf Mandate. Das "natürliche Quorum" liegt in solchen Fällen bei etwa 9%. Bei kleinen Wahlkreisen mit 4 oder 5 Mandaten liegt das natürliche Quorum noch erheblich höher.

b) Das Bruchzahlverfahren

Beim Bruchzahlverfahren werden die linearen Mandatsansprüche errechnet (im obenstehenden Beispiel Partei A: 0.8 Mandate, Partei B: 9.2 Mandate) und die abgerundeten Werte dieser Ansprüche (0 bzw. 9 Sitze) als Erstmandate zugeteilt. Die Restmandate werden denjenigen Parteien zugesprochen, welche bei der Errechnung der Mandatsansprüche die grössten Restzahlen aufweisen. Im dargestellten Beispiel geht das zehnte Mandat an die Partei A (Rest = 0.8).

Das Bruchzahlverfahren, in Deutschland als Hare-Niemeyer-Verfahren bekannt, wurde ab 1987 bis 2005 bei der Wahl zum Deutschen Bundestag angewendet (bis 1983 kam das Verfahren nach d'Hondt zum Einsatz). In der Schweiz kommt es in einzelnen Kantonen bei der Wahl der kommunalen Parlamente zur Anwendung (siehe hierzu Stadt Biel, Reglement über städtische Abstimmungen und Wahlen [SGR 141.1], Art. 32 Abs. 4.). Es gilt als "gerechtes" Verfahren, weil es die Mandatsansprüche kaufmännisch rundet, und auch bei der Anwendung in vielen Wahlkreisen ein insgesamt ausgeglichenes Ergebnis erzielt wird, welches lediglich statistisch bedingte (zufällige), nicht aber systematische Abweichungen von der "gerechten" Verteilung aufweist.

Der Nachteil des Bruchzahlverfahrens besteht in mathematischen Inkonsistenzen bei fortlaufend zugeteilten Mandaten, welche in der Literatur als Alabama-Paradoxon und Wählerzuwachsparadoxon beschrieben werden. Es handelt sich dabei allerdings um selten auftretende Effekte, die vor allem theoretisch von Interesse sind.

c) Doppelte Pukelsheim

Der Doppelte Pukelsheim ist ein Proporzverfahren, welches bei mehreren Wahlkreisen zur Anwendung kommt. Das Verfahren heisst eigentlich "Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung" und wurde vom Augsburger Mathematiker Friedrich Pukelsheim im Auftrag des Kantons Zürich entwickelt. Dort kommt es seit 2006 bei der Wahl der kommunalen Parlamente und des Kantonsrates zur Anwendung. Wenig später führten auch die Kantone Aargau und Schaffhausen für die Wahl ihrer Parlamente den Doppelten Pukelsheim ein.

Anlass für diese Neuerung waren verschiedene Entscheide des Bundesgerichts, welches mehrfach feststellte, dass im Hagenbach-Bischoff-Verfahren Wahlkreise von weniger als neun oder zehn Mandaten unzulässig seien, weil dabei das natürliche Quorum grösser werde als zehn Prozent und damit ein erheblicher Teil der abgegebenen Wählerstimmen "verloren" gehen.

Beim Doppelten Pukelsheim werden zunächst "Wählerzahlen" (Parteistimmen dividiert durch Anzahl Mandate pro Wahlkreis) errechnet und die parteipolitische Zusammensetzung des gesamten Parlamentes (Fraktionsstärken) über alle Wahlkreise nach dem Saint Laguë-Verfahren (siehe unten) ermittelt. Danach werden die gesamtkantonalen Ergebnisse in einer komplizierten, für die Bürgerin und den Bürger kaum nachvollziehbaren Methode auf die einzelnen Wahlkreise verteilt. Der Doppelte Pukelsheim führt zwar zu einer "gerechten" Zusammensetzung des gesamten Parlamentes, hat aber neben der fehlenden Transparenz auch den Nachteil, dass in einzelnen Wahlkreisen "Ungerechtigkeiten" entstehen, indem die Stimmwertgleichheit auf dieser Ebene nicht mehr gewährleistet ist.

Für die Wahl von Parlamenten in nur einem Wahlkreis (zum Beispiel Bürgergemeinderat der Stadt Basel, Einwohnerrat Riehen oder Gran Consiglio del Ticino) ist der Doppelte Pukelsheim nicht sinnvoll anwendbar.

d) Saint Laguë-Verfahren

Die Zuteilungsmethode nach Saint Laguë gehört wie Hagenbach-Bischoff / d'Hondt zu den Divisor-Methoden, verhindert jedoch mit einer kleinen Modifikation die Bevorzugung der grossen Parteien bei der Restmandat-Zuteilung. André Sainte-Laguë (1882 - 1950) war ein französischer Mathematiker, Pionier der Graphentheorie und Professor der Mathematik am Conservatoire National des Arts et Métiers in Paris.

Während bei Hagenbach Bischoff / d'Hondt die Quotienten für die Zuteilung der Restmandate mittels Division der Stimmzahlen durch die bereits zugeteilten Mandate plus eins errechnet werden,

kommt bei Saint Laguë die verdoppelte Zahl der bereits zugeteilten Mandate plus eins in den Divisions-Nenner. Im Effekt führt die Methode – wie das Bruchzahlverfahren – zu einer weitgehend kaufmännischen Rundung, ohne dass dabei die genannten Nachteile des Bruchzahlverfahrens (mathematische Inkonsistenzen) auftreten.

Seit 1980 wird das Saint Laguë-Verfahren für die Verteilung der Ausschusssitze des Deutschen Bundestages eingesetzt. Nach dem Aufflammen von Fachdiskussionen Ende der neunziger Jahre setzte sich das Verfahren in Deutschland auch bei Wahlen der Legislative mehr und mehr durch: Verwendet wurde und wird es bisher in Bremen (seit 2003), Hamburg (seit 2008), Nordrhein-Westfalen (seit 2010), Rheinland-Pfalz (2011), Baden-Württemberg (2011), Schleswig-Holstein (2012) und bei der Bundestagswahl seit 2009. Fachleute rechnen mit der Aufnahme des Verfahrens in weitere deutsche Wahlgesetze. In der Schweiz hat Basel-Stadt als erster Kanton 2011 das reine Sainte-Laguë-Verfahren zur Wahl des Grossen Rates eingeführt und für die im Oktober 2012 durchgeführten Wahlen in den Grossen Rat angewandt.

e) Listenverbindungen

Listenverbindungen bezwecken, die systembedingten Nachteile kleinerer Parteien beim Verfahren nach Hagenbach-Bischoff zu kompensieren. Da beim Verfahren nach Saint Laguë solche systembedingten Benachteiligungen nicht mehr auftreten, hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt gleichzeitig mit der Einführung des neuen Zuteilungsverfahrens die Listenverbindungen auf kantonaler Ebene abgeschafft. Auch die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen haben mit der Einführung des Pukelsheim-Verfahrens die dadurch bedeutungslos gewordenen Listenverbindungen abgeschafft.

Wenn das Verfahren nach Saint Laguë für die Wahl des Bürgergemeinderates der Stadt Basel zur Anwendung kommen sollte, würden die Listenverbindungen ihren Sinn verlieren und wären folglich aufzuheben.

3. Schlussfolgerungen

Der Bürgerrat erachtet die Änderung des Wahlverfahrens für den Bürgergemeinderat nicht als zwingend.

Zum einen führt die Durchführung der Wahl für die 40 Mitglieder in einem einzigen Wahlkreis zu einem natürlichen Quorum von lediglich etwa 2,4 Prozent (1/41). Die vom Bundesgericht aufgestellte Schranke von 10 Prozent wird also bei Weitem nicht erreicht. Mit dem Wahlverfahren nach Saint Laguë würde das natürliche Quorum sogar auf etwa 1,2 Prozent (ca. 220 Listen) sinken. Allenfalls wäre in diesem Fall die Einführung eines Quorums überlegenswert. Zum anderen sind die Auswirkungen für die Wahlen in den Bürgergemeinderat – je nachdem, ob das Hagenbach-Bischoff- oder das Saint Laguë-Verfahren Anwendung findet – eher von untergeordneter Bedeutung. Für die Details kann auf die im Anhang befindliche Aufstellung verwiesen werden, welche die Unterschiede auf der Basis der Wahlen im 2005 und 2011 darlegt.

Sollte der Bürgergemeinderat die Änderung des Wahlverfahrens wünschen, schlägt der Bürgerrat vor, die Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel zu ändern, das Wahlverfahren nach Saint Laguë einzuführen und gleichzeitig die Listenverbindungen abzuschaffen. Von der Einführung eines Quorums wird zunächst abgesehen.

Demnach müssten zur Änderung des Wahlverfahrens § 47 Abs. 3 und 5, geändert werden. Zur Abschaffung der Listenverbindungen müssten § 38 Abs. 3, 5 und 7 geändert und Abs. 4 gestrichen werden. Ebenfalls wäre § 47 Abs. 6 zu streichen.

4. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat folgende **Beschlussfassung**:

4.1. *Hauptantrag*

1. Vom Bericht des Bürgerrates zum Auftrag betreffend Revision des Wahlgesetzes für die Wahlen der Mitglieder in den Bürgergemeinderat wird Kenntnis genommen.
2. Das Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Bürgergemeinderates bleibt unverändert.
3. Der Auftrag wird als erledigt abgeschrieben.

4.2. *Eventualanträge (unter der Voraussetzung, dass der Hauptantrag abgelehnt und die Einführung des Wahlverfahrens nach Saint Laguë für die Wahl in den Bürgergemeinderat gewünscht wird)*

1. Vom Bericht des Bürgerrates zum Auftrag betreffend Revision des Wahlgesetzes für die Wahlen der Mitglieder in den Bürgergemeinderat wird Kenntnis genommen.
2. Das Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Bürgergemeinderates richtet sich künftig nach Saint Laguë.
3. Der beiliegende Entwurf zur Änderung der Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel wird genehmigt.
4. Der Auftrag wird als erledigt abgeschrieben.

Namens des Bürgerrates

Die Präsidentin:
Gabiella Matefi

Der Bürgerratsschreiber:
Daniel Müller

Beilagen

- Text mit den zu genehmigenden Änderungen der Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel
- Übersicht der Auswirkungen auf die Wahlen in den Jahren 2005 und 2011 nach Hagenbach-Bischoff mit Listenverbindungen bzw. nach Sainte Laguë ohne Listenverbindungen

25.2.2014

Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel

Änderung vom

Der Bürgergemeinderat der Stadt Basel beschliesst:

I.

Die Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 8. Dezember 1992 wird wie folgt geändert:

§ 38 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Listenverbindungen sind nicht zulässig.

§ 38 Abs. 4 wird aufgehoben.

§ 38 Abs. 5 erhält folgende neue Fassung:

⁵ Die Listenbezeichnung wird auf der Liste abgedruckt.

§ 38 Abs. 7 zweiter Satz, wird aufgehoben.

§ 47 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³ Die Gesamtzahl der gültigen Stimmen aller Listen wird durch die Zahl der Mitglieder des Bürgergemeinderates geteilt, und die nächsthöhere ganze Zahl, die auf den so erhaltenen Quotienten folgt, gilt als Wahlzahl.

§ 47 Abs.5 erster Satz, erhält folgende neue Fassung:

⁵ Ergibt sich aus dieser Verteilung die Zahl der zu besetzenden Sitze nicht, so ist die Gesamtstimmenzahl jeder Liste durch die zunächst verdoppelte und danach um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Sitze zu teilen.

§ 47 Abs. 6 wird aufgehoben.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Der Bürgerrat bestimmt nach Eintritt der Rechtskraft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Namens des Bürgergemeinderats

Der Präsident: Prof. Dr. Jürg Stöcklin

Der Bürgerratsschreiber: Daniel Müller

Ablauf der Referendumsfrist:

Übersicht der Auswirkungen auf die Wahlen in den Jahren 2005 und 2011 nach Hagenbach-Bischoff mit Listenverbindungen bzw. nach Sainte Laguë ohne Listenverbindungen

Zusammenfassung der Ergebnisse der Bürgergemeinderatswahlen 2005

| Liste Nr. | 1 | 3 | 4 | 5 | 7 | 8 | 9 | 11 | 12 | 13 | 14 | 16 | 17 | Total |
|--------------------------|------|-------|------|-------|-------|------|------|------|------|-----|-----|------|------|-------|
| Partei | FDP | LDP | VEW | SP | CVP | GB | SD | DSP | SVP | A-L | EDU | SBP | Patr | |
| Parteistimmen (in 1000) | 99.1 | 108.4 | 37.1 | 223.0 | 100.5 | 75.2 | 10.4 | 63.2 | 81.9 | 7.5 | 3.3 | 10.8 | 1.7 | 822.1 |
| Anspruch math. | 4.8 | 5.3 | 1.8 | 10.9 | 4.9 | 3.7 | 0.5 | 3.1 | 4.0 | 0.4 | 0.2 | 0.5 | 0.1 | |

nach Hagenbach-Bischoff (tatsächliche Verteilung)

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 1. Verteilung | 5 | 5 | 1 | 11 | 5 | 3 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 37 |
| Restmandate | | +1 **) | | +1 **) | | +1 **) | | | | | | | | 3 |
| Total | 5 | 6 | 1 | 12 | 5 | 4 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |

**) Restmandate der Listengruppe

nach Sainte Laguë (keine Listenverbindungen)

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 1. Verteilung | 4 | 5 | 1 | 10 | 4 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 |
| Restmandate | +1 | | +1 | +1 | +1 | +1 | | | +1 | | | +1 | | 7 |
| Total | 5 | 5 | 2 | 11 | 5 | 4 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 40 |

Zusammenfassung der Ergebnisse der Bürgergemeinderatswahlen 2011

| Liste Nr. | 1 | 3 | 4 | 5 | 7 | 8 | 10 | 12 | 14 | Total |
|--------------------------|------|------|------|-------|------|------|------|-------|-----|-------|
| Partei | FDP | LDP | EVP | SP | CVP | GB | GLP | SVP | EDU | |
| Parteistimmen (in 1000) | 71.2 | 68.5 | 24.7 | 201.6 | 68.2 | 79.7 | 52.6 | 105.7 | 4.2 | 676.3 |
| Anspruch math. | 4.2 | 4.0 | 1.5 | 11.9 | 4.0 | 4.7 | 3.1 | 6.3 | 0.3 | |

nach Hagenbach-Bischoff (tatsächliche Verteilung)

| | | | | | | | | | | |
|---------------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 1. Verteilung | 4 | 4 | 1 | 12 | 4 | 5 | 3 | 6 | 0 | 39 |
| Restmandate | | | | | +1 | | | | | 1 |
| Total | 4 | 4 | 1 | 12 | 5 | 5 | 3 | 6 | 0 | 40 |

nach Sainte Laguë (keine Listenverbindungen)

| | | | | | | | | | | |
|---------------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 1. Verteilung | 4 | 4 | 1 | 11 | 4 | 4 | 3 | 6 | 0 | 37 |
| Restmandate | | | +1 | +1 | | +1 | | | | 3 |
| Total | 4 | 4 | 2 | 12 | 4 | 5 | 3 | 6 | 0 | 40 |