

## **Vorlage an den Landrat**

### **Einführung des kantonalen Doppelproporz im Kanton Basel-Landschaft – Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (SGS 120)**

[wird durch System eingesetzt]

vom [wird durch System eingesetzt]

## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981 (GpR; [SGS 120](#)) werden die Rechtsgrundlagen insbesondere mit Blick auf die Landratswahlen revidiert. Dabei ist am Proporzwahlverfahren mit den bestehenden Wahlkreisen als Garanten einer starken lokalen Verankerung der Landrätinnen und Landräte festzuhalten, allerdings unter Aufhebung der Wahlregionen. Ferner wird die «6-Sitze-Garantie» für die einzelnen Wahlkreise aufgehoben. Gleichwohl erhält jeder Wahlkreis vorab mindestens ein Mandat garantiert. Die verbleibenden Mandate werden nach dem Nationalratsproporz auf die Wahlkreise verteilt (ohne den ersten «Vorab-Sitz» zu berücksichtigen). Als neues Wahlmodell wird sodann der kantonsweite Doppelproporz (doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung; «doppelter Pukelsheim») eingeführt und erstmals für die Gesamterneuerungswahlen des Landrats im Jahr 2027 angewendet. Das revidierte Wahlrecht wird vorgängig zwingend den Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung unterbreitet werden. Im Übrigen wird ein Quorum eingeführt und so festgelegt, dass eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teilnimmt, wenn eine ihrer Listen wenigstens in einem Wahlkreis mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhält oder sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 Prozent entspricht.

## 1.2. Inhaltsverzeichnis

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 1.     | Übersicht .....  | 2  |
| 1.1.   | Zusammenfassung  | 2  |
| 1.2.   | Inhaltsverzeichnis   | 3  |
| 2.     | Bericht .....  | 4  |
| 2.1.   | Ausgangslage   | 4  |
| 2.2.   | Ziel der Vorlage   | 6  |
| 2.3.   | Erläuterungen  | 6  |
| 2.3.1. | <i>Verfassungsrechtliche Anforderungen</i>   | 6  |
| 2.3.2. | <i>Bundesgerichtliche Rechtsprechung</i>   | 6  |
| 2.3.3. | <i>Wahlreformen in den anderen Kantonen</i>  | 8  |
| 2.3.4. | <i>Aktuelles Wahlsystem</i>  | 8  |
| 2.3.5. | <i>Wahlreform – Varianten</i>  | 10 |
| 2.3.6. | <i>Neues Wahlsystem («kantonsweiter Doppelproporz»)</i>  | 13 |
| 2.3.7. | <i>Modellrechnung Doppelproporz (Landratswahl 2019 und 2023)</i>   | 19 |
| 2.3.8. | <i>Regelungsbedarf im GpR</i>  | 19 |
| 2.3.9. | <i>Geplante Änderungen in der Vo GpR</i>   | 20 |
| 2.4.   | Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.)<br>oder zur Langfristplanung                              | 20 |
| 2.5.   | Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum  | 20 |
| 2.6.   | Finanzielle Auswirkungen   | 20 |
| 2.7.   | Finanzrechtliche Prüfung   | 21 |
| 2.8.   | Regulierungsfolgenabschätzung (§ 4 KMU-Entlastungsgesetz und § 58 Abs.1<br>Bst. e und e <sup>bis</sup> Geschäftsordnung Landrat) | 21 |
| 2.9.   | Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens   | 21 |
| 3.     | Anträge .....  | 21 |
| 3.1.   | Beschluss  | 21 |
| 4.     | Anhang .....   | 21 |

## 2. Bericht

### 2.1. Ausgangslage

Der Landrat erteilte im Oktober 2019 im Rahmen der Debatte zum Verfahrenspostulat [2019/216](#) seiner Geschäftsleitung den Auftrag, «unter Beizug externer Fachleute 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». Im besagten Vorstoss, welcher vom Landrat letztlich abgelehnt wurde, wurden die schlechte Abbildung des Proporz (einerseits bis zu 20 Prozent mehr Sitze als Parteistimmen, andererseits Untervertretungen im gleichen Umfang) und der «sehr schwer verständliche» Mechanismus der Sitzverschiebung innerhalb der Wahlregionen kritisiert. Auch die «grosse Rolle» von Proporz-Glück und -Pech sowie das sog. Nicht-Wähler-Paradox wurde darin thematisiert, wonach dieser Gruppe von Stimmberechtigten eine überproportionale Bedeutung zukomme und sie einen unerwünschten Nebeneffekt bzw. Anreiz zur Nicht-Teilnahme an der Wahl habe.

Die Geschäftsleitung des Landrats bzw. deren Arbeitsgruppe «Wahlrecht» hat das Dossier im Zeitraum von Februar 2020 bis Juni 2022 an insgesamt fünf Sitzungen beraten. Dabei dokumentierte die Landeskanzlei die Geschäftsleitung mit den Resultaten einer von ihr durchgeführten Umfrage betreffend die neuesten Wahlrechtsanpassungen in den anderen Kantonen. Die Geschäftsleitung konnte ausserdem eine Auflistung und Kommentierung der einschlägigen Urteile des Bundesgerichts zur Kenntnis nehmen, welche der Rechtsdienst von Land- und Regierungsrat zusammengestellt hatte. Darüber hinaus überprüfte die Geschäftsleitung vertieft, ob spezifische Konstellationen möglich sind, welche eine schlüssige Zuteilung von Mandaten verunmöglichen könnten. Anhand mehrerer Berechnungen konnte seitens der Landeskanzlei dargelegt werden, dass solche «Patt-Situationen» nicht zu gewärtigen sind.

Des Weiteren wurde der Politologe und Wahlrechtsexperte Daniel Bochsler, Privatdozent an der Universität Zürich sowie Professor an der Universität Belgrad und der Central European University in Wien, mandatiert, das Wahlrecht des Kantons Basel-Landschaft auf Stärken und Schwächen hin zu analysieren, es mit den Wahlsystemen anderer Kantone zu vergleichen und Vorschläge für eine Verbesserung des kantonalen Wahlrechts zu skizzieren. PD Dr. Daniel Bochsler stellte der Geschäftsleitung am 29. Oktober 2020 die Ergebnisse seiner Analyse bzw. seines Berichts vom 17. September 2020 (nachfolgend: Bericht I) sowie erste Vorschläge für eine Verbesserung des Wahlrechts für den Landrat vor. Die Geschäftsleitung entschied sich in der Folge, einen zweiten, zuvor lediglich als Option definierten Teil des Auftrags auszulösen. Konkret sollten damit die numerischen Auswirkungen von verschiedenen, von der Geschäftsleitung definierten Wahlrechtsmodellen auf die Parteienlandschaft und die im Verfahrenspostulat angesprochenen Problemfelder aufgezeigt werden. Dieser Bericht vom 25. Juni 2021 (nachfolgend: Bericht II) wurde der Geschäftsleitung am 30. August 2021 präsentiert.

Die Geschäftsleitung beschloss daraufhin, die im Landrat vertretenen Parteien einzubeziehen und mit einem Informationsanlass sowie der Möglichkeit zur Stellungnahme deren Haltung abzuholen. Die Umfrage unter den Parteien zur Notwendigkeit und zu den Optionen einer Wahlrechtsreform ergab ein zweigeteiltes Meinungsbild, aber auch klare Präferenzen. Die Haltung von 5 der 7 im Landrat vertretenen Parteien fiel übereinstimmend im Sinne einer umfangreicheren Wahlrechtsreform und der Einführung des Doppelproporz aus, während 2 Parteien einer Reform äusserst skeptisch gegenüberstehen. Eine Annäherung der Positionen wurde zwar gesucht, konnte jedoch nicht erreicht werden. Daneben wurde der Vorschlag, lediglich eine Mini-Reform anzustossen (Einführung der Standardrundung und Abschaffung der «6-Sitze-Garantie»), nicht weiter vertieft. Die als offensichtlich erachteten Schwachstellen des heutigen Systems, die gute Ausgangslage aufgrund der Vorarbeiten sowie der lange Zeithorizont bis 2027 liessen letztlich als Mehrheitsmeinung die Überzeugung reifen, dass eine Reform sinnvoll und nötig ist. Die Gegnerinnen und Gegner der Reform warnten andererseits davor, dass auch ein neues System nicht frei von Unzulänglichkeiten sein werde. Ausschlaggebend für das damalige

Verfahrenspostulat sei der Wunsch nach einer Verhinderung der Sitzsprünge gewesen; dieses Problem werde aber auch mit einem kantonsweiten Doppelproporz weiterbestehen.

Im Einzelnen befürworten Die Mitte, EVP, GLP, Grüne und SP relativ deutlich eine Überarbeitung des Wahlsystems. Dabei steht die Einführung des Doppelpropozes im Vordergrund, wobei Grüne und SP einen kantonalen oder auch einen regionalen Ausgleich in Betracht ziehen. Einigkeit besteht auch darin, dass die heutigen Wahlkreise als lokale Bezugsgrösse beibehalten werden sollen. Die GLP könnte sich allenfalls als Alternativvariante auch ein Modell mit 6 Wahlregionen vorstellen. Die «6-Sitze-Garantie» für die einzelnen Wahlkreise hingegen soll gestrichen werden und durch ein geschenktes erstes Mandat ersetzt werden. Hinsichtlich einer Prozenzhürde zeigen sich diese Parteien uneinheitlich positioniert: Neben der Forderung nach einem Verzicht auf entsprechende Vorgaben wird als Maximalvariante eine Regelung mit 3 Prozent (Kanton) respektive 5 Prozent (Wahlkreis) vorgeschlagen. Die Frage müsste jedoch erst bei der Erarbeitung der Vorlage geklärt und nicht abschliessend vorgespurt werden.

FDP und SVP andererseits sehen den Handlungsbedarf nicht oder nur bedingt gegeben. Es handle sich um eine «eher geringe Relevanz der Problematik», weshalb auf die Einleitung einer Wahlrechtsreform verzichtet werden solle, zumal jeder Versuch, bestehende Schwachpunkte zu beseitigen, neue Angriffsflächen und Unzufriedenheit schaffen würde. Jedes Wahlsystem habe sodann unterschiedliche Vor- und Nachteile, die sich oftmals als Zielkonflikte gegenüberstünden. Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag einer Wahlrechtsreform werde darum kaum stimmig sein. Die heutige Lösung werde überdies in mehreren Kantonen verwendet und sei bundesverfassungskonform. Sollte dennoch eine Reform eingeleitet werden, könne sich die SVP nur das Modell mit vier Wahlkreisen vorstellen. Die FDP ihrerseits verlangt, dass eine allfällige Reform zwingend mit einer 5 Prozent-Hürde und der Abschaffung der «6-Sitze-Garantie» zu verbinden sei.

Die jeweilige Stellungnahme und Haltung der im Landrat vertretenen Parteien diene der Geschäftsleitung als Grundlage für den politischen Richtungsentscheid zu Handen des Landrats. Die Geschäftsleitung war sich zudem einig, dass sie dem Landrat in einem ersten Schritt einen Bericht vorlegen will, der im Sinne einer Motion die richtungsweisenden Entscheide sowie Eckwerte für die Ausarbeitung einer Vorlage enthält, damit das Parlament darauf basierend den Startschuss für eine Reform geben bzw. die Bemühungen einstellen kann.

Im Juli 2022 legte die Geschäftsleitung dem Landrat die Ergebnisse ihrer Abklärungen vor ([Vorlage 2019/733](#)). Nach der Untersuchung des bestehenden Wahlsystems und der Evaluierung unterschiedlicher Modelle beantragte die Geschäftsleitung dem Landrat, die Vorlage der Geschäftsleitung zur Kenntnis zu nehmen und den Regierungsrat zu beauftragen, dem Landrat im Sinne der Erläuterungen eine Vorlage zur Teilrevision des GpR zu unterbreiten. Anstelle des heutigen Wahlsystems, welches gemäss den beiden Hauptkritikpunkten den Wählerproporz teilweise nur verzerrt abbilde und zu schwer erklärbaren Sitzverschiebungen zwischen den Wahlkreisen führe, solle – bei gleichzeitiger Aufhebung der Wahlregionen sowie Beibehaltung der heutigen Wahlkreise als Garanten einer lokalen Verankerung der Landrätinnen und Landräte – ein kantonsweiter Doppelproporz als Wahl- und Ausgleichsmechanismus treten. Ferner solle die demokratiepolitisch heikle «6-Sitze-Garantie» für die einzelnen Wahlkreise gestrichen bzw. durch ein geschenktes erstes Mandat ersetzt werden. Darüber hinaus wurde beantragt, das revidierte Wahlrecht solle bei den Gesamterneuerungswahlen des Landrats im Jahr 2027 erstmals zur Anwendung gelangen und vorgängig zwingend den Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung unterbreitet werden.

Mit Beschluss vom 15. September 2022 nahm der Landrat die Vorlage Nr. 2019/733 der Geschäftsleitung zur Kenntnis und beauftragte den Regierungsrat, eine Vorlage zur Teilrevision des GpR zu unterbreiten.

## 2.2. Ziel der Vorlage

Mit der vorgeschlagenen Änderung des GpR soll der Auftrag des Landrats fristgerecht umgesetzt werden. Die Landratswahlen sollen ab 2027 nach dem neuen Wahlsystem (kantonsweiter Doppelproporz) durchgeführt werden, welches die tatsächliche Stärke der einzelnen Parteien besser abbildet (jede Partei erhält die Sitzzahl, die ihrer gerundeten Wählerstärke entspricht) als das aktuelle Wahlsystem. Ausserdem soll mit der Einführung des neuen Wahlmodells – bei gleichzeitiger Aufhebung der Wahlregionen sowie Beibehaltung der heutigen Wahlkreise – die demokratiepolitisch heikle «6-Sitze-Garantie» für die einzelnen Wahlkreise gestrichen und durch ein vorgesehenes erstes Mandat ersetzt werden. Sodann soll die Frage der Einführung eines Quorums sowie der Höhe einer entsprechenden Sperrklausel geklärt werden. Das revidierte Wahlrecht soll im Übrigen vorgängig zwingend den Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung unterbreitet werden.

## 2.3. Erläuterungen

Nachstehend soll erörtert werden, welche Anforderungen berücksichtigt sowie welche rechtlichen Grundlagen geschaffen werden müssen, damit das neue Wahlsystem für künftige Landratswahlen eingeführt werden kann.

### 2.3.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Nach Art. 51 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; [SR 101](#)) gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Dazu gehört, dass die kantonalen Verfassungen ein vom Volk direkt gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten. Dabei schreibt weder Art. 51 Abs. 1 BV noch Art. 39 Abs. 1 BV betreffend die Ausübung der politischen Rechte ein bestimmtes Wahlsystem für die Wahl der Kantonsparlamente vor. Die Kantone sind grundsätzlich – d. h. im Rahmen der übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen – frei, über die Modalitäten der demokratischen Mitwirkung zu bestimmen. Eine bedeutsame Schranke bei der Ausgestaltung des Verfahrens für die Wahl der kantonalen Parlamente bildet dennoch Art. 34 BV: Diese Bestimmung gewährleistet die politischen Rechte in abstrakter Weise (Abs. 1) und schützt die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2).

Gemäss § 27 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV; [SGS 100](#)) wird der Landrat (sowie die Einwohnerräte) nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Ferner werden nach § 43 KV kantonale Wahlen und Abstimmungen in Wahlkreisen innerhalb der Bezirksgrenzen durchgeführt (Abs. 1); das Gesetz regelt dabei Aufgaben, Bestand und Organisation der Wahlkreise (Abs. 2).

### 2.3.2. Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Das Bundesgericht hat in den letzten Jahren seine Praxis in Bezug auf die in Art. 34 BV verankerte Wahlrechtsgleichheit im Zusammenhang mit der Überprüfung von Parlamentswahlverfahren weiterentwickelt und Vorgaben für die Wahlsysteme definiert.

Gemäss dem Bundesgericht lässt sich die Wahlrechtsgleichheit in drei Teilgehalte unterteilen: Die *Zählwertgleichheit* bedeutet, dass alle Wählenden formell gleichbehandelt werden; die *Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit* garantiert, dass jede Stimme möglichst das gleiche Gewicht hat, sprich das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Mandatszahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein; die *Erfolgswertgleichheit* soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d. h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.

Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit kommt absoluter Charakter zu. Dagegen lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkrafts- sowie der Erfolgswertgleichheit zu. So können politische oder



historische Gründe die Übervertretung bestimmter Gebietseinheiten und die daraus resultierenden Ungleichheiten rechtfertigen (etwa die ausgebaute Gemeindeautonomie oder Kantone, in denen Gemeinden die Wahlkreise bilden; vgl. [BGE 145 I 259](#) E. 7.3). Aufgrund des hohen Stellenwerts der betroffenen politischen Rechte sind solche Einschränkungen allerdings nur mit Zurückhaltung anzuerkennen (vgl. statt vieler [BGE 145 I 259](#) E. 4.4 und 5.2). Das Bundesgericht formulierte deshalb für die mit der Sitzgarantie für kleine Wahlkreise verbundene Einschränkung hinsichtlich Stimmkraft- bzw. Stimmgewichtsgleichheit eine Obergrenze. Als Richtwert für die minimale Grösse eines Wahlkreises ist von der Hälfte der durchschnittlichen Repräsentationsziffer bzw. der ersten Verteilungszahl auszugehen. Oder anders gesagt: Die Wählenden im kleinsten Wahlkreis (oder demjenigen mit der kleinsten Stimmzahl pro Sitz) dürfen im Vergleich zum Kantonsmittel doppelt übervertreten sein.

Die Erfolgswertgleichheit hat wahlkreisübergreifenden Charakter, indem sie auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets die gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts bedingt. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Wenn sich ein Kanton in Bezug auf das Wahlverfahren seines Parlaments für das Proporzprinzip entschieden hat, hat er von Bundesrechts wegen dafür zu sorgen, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen. Wenn in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d. h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle grösseren politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Stehen einem Wahlkreis hingegen nur wenige Mandate zu, kann dies dazu führen, dass die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Kleine Wahlkreise bzw. hohe natürliche Quoren können zudem zur Folge haben, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben. Fehlen geeignete ausgleichende Massnahmen, sind zu kleine Wahlkreise mit einem echten Verhältniswahlrecht und im Grundsatz mit Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar (vgl. statt vieler [BGE 143 I 92](#) E. 3.5 und 5.1).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind natürliche Quoren – wie auch direkte, gesetzliche Quoren –, welche die Limite von 10 Prozent übersteigen, grundsätzlich unzulässig, wobei dieser Wert als Zielgrösse gilt. Für Sperrklauseln dagegen, die bereits bei einer Grösse von weit unter 10 Prozent die gewünschte Wirkung entfalten und deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich tragen, ist diese Limite die absolute Obergrenze. Es sind kaum sachliche Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung, rechtfertigen könnten (vgl. statt vieler [BGE 131 I 74](#) E. 5.4). Ausnahmsweise können Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. Es kann sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe handeln, welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als «Sonderfall» erscheinen lassen und ihnen – auf Kosten des Proporz – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräumen. Das Bundesgericht hat allerdings betont, dass es hierfür ausreichender sachlicher Gründe bedarf. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen. Bei der Prüfung der Frage, ob Gründe überkommener Gebietsorganisation ausnahmsweise Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10 Prozent rechtfertigen, ist zu berücksichtigen, dass es Möglichkeiten gibt, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie an die Methode «Doppelter Pukelsheim». Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen etabliert und bewährt. Wird nach diesen Methoden vorgegangen, so kann auch in kleinen Wahlkreisen im

Sinne eines Minderheitenschutzes eine angemessene Vertretung im Parlament garantiert werden. Macht ein Kanton von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch, lassen sich im Proporzwahlverfahren jedenfalls Wahlkreise, die gemessen am Leitwert eines grundsätzlich noch zulässigen natürlichen Quorums von 10 Prozent deutlich zu klein sind, selbst dann nicht mehr rechtfertigen, wenn gewichtige historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe für die Wahlkreiseinteilung bestehen (vgl. statt vieler [BGE 143 I 92](#) E. 5.2).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts das System des kantonsweiten Doppelproporzes mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Der kantonsweite Doppelproporz wird vom Bundesgericht inzwischen wohl auch als bevorzugte Variante eines Verhältniswahlsystems angesehen (vgl. insbes. [BGE 143 I 92](#)). Sofern sich ein Kanton für das Proporzprinzip in Bezug auf sein Parlamentswahlverfahren entscheidet, müssen auch kleineren Parteien möglichst gleiche Chancen eingeräumt werden. Das Bundesgericht überlässt es dabei den Kantonen, mit welcher Methode sie dies sicherstellen wollen (verfassungskonforme Wahlkreisgrössen, Wahlkreisverbände oder Zuteilungsverfahren im Sinne des kantonsweiten Doppelproporzes).

### 2.3.3. Wahlreformen in den anderen Kantonen

Mittlerweile haben neun Kantone (Zürich, Aargau, Schaffhausen, Nidwalden, Zug, Schwyz, Wallis, Uri und Graubünden) ihr Wahlsystem angepasst und den Doppelproporz eingeführt. Mehrere Kantone mussten ihre Wahlordnung revidieren, weil das Bundesgericht das alte Wahlsystem für verfassungswidrig befunden hatte. Andere Kantone führten zwar von sich aus den Doppelproporz ein, jedoch gingen wohl einige davon aus, dass das Bundesgericht das alte Wahlsystem als nicht vereinbar mit der in der BV verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit beurteilen würde. Die Umsetzung des Doppelproporzes in den Kantonen ist gleichwohl unterschiedlich. Namentlich kommt im Kanton Wallis der Doppelproporz nicht über den gesamten Kanton, sondern in sechs Wahlregionen (bestehend aus 1 bis 3 Wahlkreisen) zur Anwendung. Ferner kennt die Mehrheit der Kantone ein Quorum bei der Sitzverteilung, um den Kleinparteien den Einzug ins Parlament zu erschweren. Eine Partei muss demnach einen bestimmten Stimmenanteil (je nach Ausgestaltung zwischen 1 und 8 Prozent im Wahlkreis und/oder im Kanton) erreichen, um zur Sitzverteilung zugelassen zu werden.

Im Übrigen haben die Kantone Zug und Uri Standesinitiativen («[Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen, Änderung der Bundesverfassung](#)» / «[Souveränität bei Wahlfragen](#)») eingereicht und verlangt, dass die Kantone mehr Spielraum erhalten sollen bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme. Nachdem der National- und der Ständerat die Standesinitiativen angenommen haben, arbeitete die Staatspolitische Kommission des Ständerats eine Vorlage zur Änderung der Bundesverfassung aus, wonach die Kantone «frei in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden» sind. Der Ständerat stimmte der Vorlage in der Frühjahrssession 2018 zu. Der Nationalrat folgte ihm zunächst in der Wintersession, lehnte die Verfassungsänderung in der Schlussabstimmung allerdings knapp ab.

### 2.3.4. Aktuelles Wahlsystem

Gemäss § 27 Abs. 1 KV wird der Landrat nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. § 32 Abs. 1 Bst. a GpR hält nochmals fest, dass der Landrat im Verhältniswahlverfahren gewählt wird. Die nachfolgenden Bestimmungen (§ 33 ff. GpR) regeln die Wahlkreise und die Wahlregionen, die Wahlmodalitäten sowie die Zuteilung der Mandate. Die Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (Vo GpR; [SGS 120.11](#)) enthält die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Die Verhältniswahl wurde im Jahr 1919 eingeführt.

Das bisherige Wahlrecht basiert auf 12 Wahlkreisen, welche aus jeweils 2 bis 15 Gemeinden gebildet werden. Derzeit verfügen die Wahlkreise über 6 bis 10 Mandate. Für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise ist die Zahl der Stimmberechtigten bei der letzten eidgenössischen oder kantonalen Volksabstimmung massgebend, die mindestens 12 Monate vor dem Wahltermin



stattgefunden hat<sup>1</sup>. Jedem Wahlkreis stehen mindestens 6 Mandate zu. Daneben werden für die Verteilung der Mandate auf die Parteien die 12 Wahlkreise in 4 Wahlregionen zusammengefasst. Das basellandschaftliche Wahlrecht wurde letztmals wesentlich im Jahr 1981 reformiert, wobei insbesondere die 4 Wahlregionen geschaffen und – angesichts des Bevölkerungsverlustes der «Oberbaselbieter Gemeinden» – die Garantie von 6 Mandaten eingeführt wurden. Die 4 Wahlregionen zählten bei den Wahlen 2023 zwischen 17 und 30 Sitzen. Damit liegt die effektive Wahlhürde zwischen 3.2 und 5.6 Prozent (vgl. Bericht I, Tabelle 3: bis zu den Wahlen 2019 zählten die 4 Wahlregionen zwischen 17 und 32 Sitzen, sprich zwischen 3.0 und 5.6 Prozent). Die bundesgerichtliche Richtlinie, wonach nicht mehr als 10 Prozent der Stimmen, die in einer Wahlregion an eine Partei abgegeben werden (das Bundesgericht erachtet Wahlregionen als ein zulässiges Mittel, um die Wahlhürde zu senken), verloren gehen dürfen, ist folglich eingehalten. Um die bundesgerichtliche Vorgabe einzuhalten, darf im Übrigen keine Wahlregion weniger als 9 Mandate zählen (vgl. Bericht I Ziff. 3.3).

Gemäss dem geltenden Wahlsystem erfolgt die Mandatzuteilung nach der sog. Divisormethode mit Abrundung nach Hagenbach-Bischoff (das mathematische Verfahren geht auf den Schweizer Physiker Eduard Hagenbach-Bischoff zurück und ist ein Algorithmus des d'Hondt-Verfahrens). Auf Ebene der 4 Wahlregionen werden die Sitze nach dem sog. Nationalratsproporz, welcher in zahlreichen Kantonen und bei den Nationalratswahlen zur Anwendung kommt, vergeben. Innerhalb der Wahlregionen werden die Sitze auf die Wahlkreislisten im Bruchzahlverfahren vergeben. Dies wird im Übrigen durch eine Klausel ergänzt, die gelegentlich zur Anwendung kommt und einen Sitzausgleich zwischen den in einer Wahlregion verbundenen Wahlkreisen vorsieht.

#### a) Verteilung der Mandate auf die einzelnen Parteien in den Wahlregionen (§ 40 GpR)

Für die Verteilung der Mandate auf die Parteien werden zuerst in jedem Wahlkreis die Parteistimmenzahlen durch die Anzahl der Wahlkreismandate geteilt; damit soll die Gleichheit der Wählenden sichergestellt werden. Die auf die nächste ganze Zahl abgerundeten Ergebnisse sind die Wählerzahlen (§ 40 Abs. 2 GpR). Danach erfolgt die Berechnung der 1. Wahlzahl (§ 40 Abs. 3 GpR): Pro Region werden die Wählerzahlen aller Parteien zusammengezählt und durch die Zahl der Mandate der Region plus 1 geteilt. Das auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundete Ergebnis ist die 1. Wahlzahl. In einem dritten Schritt erfolgt die regionale Zuteilung der Mandate (§ 40 Abs. 4 und 5 GpR): Jede Partei erhält so viele Mandate, als die 1. Wahlzahl in ihrer Wählerzahl der Region enthalten ist. Können auf diese Weise nicht alle Mandate verteilt werden, so wird die Wählerzahl jeder Partei durch die Zahl der bereits zugeteilten Mandate plus 1 geteilt und das 1. Restmandat der Partei mit dem grössten Quotienten zugeteilt. Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis alle Restmandate verteilt sind.

#### b) Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (§ 41 GpR)

In einem nächsten Schritt erfolgt die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (§ 41 GpR): In jeder Region wird die Wählerzahl jeder Partei durch die Anzahl der ihr gemäss § 40 GpR zugeteilten Mandate bzw. durch die Anzahl gewonnener Wahlregionsmandate geteilt (= wie viele Wählerzahlen einer Partei sind auf Ebene Wahlkreis notwendig, um ein Mandat zu gewinnen). Die auf das Ergebnis folgende höhere ganze Zahl ist die 2. Wahlzahl (Abs. 1). Jede Partei erhält im Wahlkreis so viele Mandate, als die 2. Wahlzahl in ihrer Wählerzahl enthalten ist. Restmandate entfallen auf jene Wahlkreisparteien, die bei der Teilung ihrer Wählerzahl durch die 2. Wahlzahl die grössten Bruchzahlen aufweisen. Haben mehrere Wahlkreisparteien aufgrund der gleichen Bruchzahl den gleichen Anspruch auf ein Restmandat, so entscheidet das Los (Abs. 2).

#### c) Korrektur (§ 40 und § 41 GpR)

---

<sup>1</sup> Diese Bestimmung ist seit dem 1. Januar 2023 in Kraft und kam bei den letzten Landratswahlen im Jahr 2023 noch nicht zum Tragen.

Sofern bei der Verteilung der Mandate auf die Parteien mehrere Listen aufgrund des gleichen Quotienten den gleichen Anspruch auf das nächste Mandat haben, erhält jene unter diesen Listen das nächste Mandat, die bei der Teilung nach § 40 Abs. 4 GpR den grössten «Rest» erzielt hat (§ 40 Abs. 6 GpR). Falls nach wie vor mehrere Listen den gleichen Anspruch haben sollten, geht das Mandat an jene dieser Listen, welche die grösste Parteistimmenzahl aufweist (Abs. 7). Haben immer noch mehrere Listen den gleichen Anspruch, so erhält jene dieser Listen das nächste Mandat, bei welcher der für die Wahl in Betracht kommende Kandidierende die grösste Stimmenzahl aufweist (Abs. 8). Falls mehrere solche Kandidierende die gleiche Stimmenzahl aufweisen, entscheidet das Los (Abs. 9).

Entfallen bei der Verteilung der Parteimandate auf die Wahlkreise auf einen Wahlkreis weniger Mandate, als ihm gemäss § 49 GpR (Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise) zustehen, werden ihm die fehlenden Mandate zulasten jener Parteien zugeteilt, welche im übervertretenen Wahlkreis bei einer Mandatverteilung gemäss dem Verfahren von § 40 GpR kein Mandat bzw. die letzten Mandate erhalten würden und im untervertretenen Wahlkreis eine Liste eingereicht haben. Bei dieser Berechnung werden nur Parteien berücksichtigt, die bei der regionalen Mandatsverteilung mindestens ein Mandat erhalten haben. Die Regelung von § 40 GpR ist dabei sinngemäss anzuwenden (§ 41 Abs. 3 GpR). Die Reihenfolge bestimmt sich mithin wie folgt: Zuerst sind die Mandate derjenigen Parteien zu verschieben, welche kein Mandat bei dieser Berechnung erhalten haben. Hat eine Partei in der regionalen Verteilung mehr Mandate als in der lokalen Verteilung erhalten, dann sind diese Mandate zu verschieben. Schliesslich sind die Mandate derjenigen Partei zu verschieben, die das letzte Mandat erhalten würde.

Entfallen auf mehrere Wahlkreise weniger Mandate, als ihnen gemäss § 49 GpR zustehen, werden ihnen die fehlenden Mandate gemäss dem Verfahren von Abs. 3 zugeteilt. Dabei ist bei demjenigen untervertretenen Wahlkreis zu beginnen, in welchem die das Mandat abgebende Partei zuerst ein weiteres Mandat erhalten würde. Die Regelung von § 40 GpR ist dabei sinngemäss anzuwenden (§ 41 Abs. 4 GpR). Es muss demnach eruiert werden, wo die Mandate aus den übervertretenen Wahlkreisen hingehen. In den untervertretenen Wahlkreisen wird ebenfalls eine sinngemässe Berechnung nach § 40 GpR vorgenommen. Anschliessend wird verglichen, in welcher Verteilung (in der ersten oder in einer nachfolgenden Verteilung) die Parteien zuerst ein Mandat erhalten würden.

### 2.3.5. *Wahlreform – Varianten*

Wie eingangs erwähnt, beauftragte der Landrat seine Geschäftsleitung, unter Beizug externer Fachpersonen zu prüfen, welche Alternativen es zum heutigen Wahlsystem geben könnte, die eine bessere proportionale Abbildung der Parteistärken im Landrat ermöglichen, ohne dabei den lokalen bzw. regionalen Bezug der Parlamentsmitglieder aufzugeben. PD Dr. Daniel Bochsler wurde die Aufgabe übertragen, das Wahlrecht des Kantons Basel-Landschaft auf Stärken und Schwächen hin zu analysieren, es mit den Wahlsystemen anderer Kantone zu vergleichen und Vorschläge für eine Verbesserung des kantonalen Wahlrechts zu skizzieren.

In seinen Berichten I und II zum Thema Wahlrechtsreform zeigt PD Dr. Daniel Bochsler verschiedene Reformvarianten auf. Er empfiehlt das Doppelproporz-Wahlsystem, das bereits in anderen Kantonen zur Anwendung kommt (vgl. Ziff. 2.3.3. oben) und von einer Mehrheit der Mitglieder der Geschäftsleitung des Landrats befürwortet wird. Im kantonsweiten Doppelproporz sollen die Mandate zuerst kantonsweit proportional an die Parteien und anschliessend auf die Wahlkreise verteilt werden.

- Bericht I

Der Bericht I beleuchtet das geltende Wahlrecht des Landrats und skizziert – ausgehend vom Parlamentswahlrecht verschiedener Schweizer Kantone – diverse Reformvarianten, um die vom Landrat formulierten Schwachstellen (schlechte Abbildung respektive Verzerrung des Proporz; Bedeutung, die Nichtwählerinnen und Nichtwählern zukommt; schwer nachvollziehbarer

Mechanismus der Sitzverschiebung innerhalb der Wahlregionen) ganz oder teilweise zu beheben. Dabei soll die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung beachtet und die lokale/regionale Verankerung der Gewählten in Wahlkreisen beibehalten werden.

Im Bericht I wird festgehalten, die mathematischen Erkenntnisse hätten aufgezeigt, dass die vom Landrat formulierten Zielsetzungen nicht gleichzeitig erreicht werden könnten und daher Kompromisse sowie politische Gewichtungen der Ziele notwendig seien. Namentlich müsste für eine perfekte Proporzwahl die Sitzzuteilung in den Wahlkreisen radikal vereinfacht werden und dadurch absolut nachvollziehbar sein. Daneben lasse sich die perfekte Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung auf Ebene der Wahlkreise unter Einhaltung der bundesgerichtlichen Anforderungen nicht in den heutigen Wahlkreisen umsetzen. Eine Vereinfachung des Wahlrechts würde sich bundesrechtskonform nur mit einer Abkehr von den heutigen Wahlkreisen erreichen lassen. Sobald der Wunschkatalog des Landrats als Idealziel, nicht aber als unverrückbare und absolute Vorgabe bezeichnet werde, würden sich Handlungsoptionen mit deutlichem Verbesserungspotenzial ergeben. Es liege dann am Gesetzgeber, die Ziele und die Möglichkeiten zu gewichten.

Für eine bessere Erreichung eines kantonsweiten Proporztes würden sich mehrere Reformen anbieten, die entweder innerhalb der Wahlregionen/Wahlkreise, bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise oder aber zwischen den Wahlkreisen durch eine kantonsweite Proporzrechnung mit einem Zuteilungsverfahren, welches die Proportionalität in doppelter Hinsicht sicherstelle (biproportionale Formel), ansetzen würden. Die Reformen seien teils komplementär (Sitzverteilung auf die Wahlkreise, und Reformen, die die Sitzverteilung in den Wahlkreisen betreffen), teils seien kleinere Reformen (Sainte-Laguë-Formel) in grösseren (biproportionale Formel) bereits enthalten. Die skizzierten Reformvorschläge seien geeignet, um die ungewünschten «Nebenwirkungen» des derzeitigen Wahlrechts deutlich zu reduzieren sowie die gesteckten Ziele (besser als im heutigen Wahlrecht) zu erfüllen. Das derzeitige basellandschaftliche Wahlrecht erfülle das Proporzprinzip zwar nicht ideal. Die Abweichungen würden jedoch im Rahmen der derzeitigen bundesgerichtlichen Vorgaben liegen. Dennoch sei darauf hinzuweisen, dass einige Abweichungen vermeidbar seien und der Kanton Basel-Landschaft bezüglich der Gewährleistung des Proporzprinzips – verglichen mit anderen Kantonen – ins Hintertreffen geraten sei (der Kanton Basel-Landschaft rangiere im hinteren Feld bzgl. «Index der Disproportionalität» = Mass dafür, wie stark die Sitzverteilung von der Stimmenverteilung abweiche; insbesondere bei den Erneuerungswahlen 2015 sei die Sitzzuteilung stark disproportional gewesen).

Der Bericht I kommt zum Schluss, dass sich zwar nicht sämtliche vom Landrat vergebenen Ziele gleichzeitig vollständig verwirklichen liessen; gleichwohl könnten sich einzelne oder mehrere Defizite angehen lassen. Verbesserungspotenzial bestünde erstens bei der Wahlformel, die innerhalb der Wahlregionen zu schwer nachvollziehbaren Sitzzuteilungen führe (gerade bei kleineren Parteien manchmal ganz losgelöst von den Stimmen, die in den betroffenen Wahlkreisen abgegeben worden seien). Hier verspreche eine Änderung der Wahlformel eine bessere Abbildung der Wahlkreisresultate. Zweitens gewähre der Kanton Basel-Landschaft das Proporzprinzips weniger gut als andere Kantone. Das Proporzdefizit lasse 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. Alle aufgezeigten Reformen würden sich in einem relativ engen Rahmen nahe am heutigen Wahlrecht bewegen, 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.

Als Lösung wird im Sinne von umfassenderen Ansätzen erstens der Übergang zum Doppelproporz vorgeschlagen: Dies sei die «perfekte Lösung für den kantonsweiten Proporz» und gewährleiste auch eine verbesserte Nachvollziehbarkeit der Sitzzuteilung. Weiter wird auf eine regionale bi-proportionale Formel analog Kanton Wallis verwiesen: Dies sei eine «gute, aber nicht perfekte

Lösung für kantonsweiten Proporz», sie sei beinahe identisch mit dem Zürcher Modell und führe ebenfalls zu einer verbesserten Nachvollziehbarkeit. Schliesslich werden grössere Wahlkreise analog Kanton Bern und Kanton Solothurn angeregt und somit faktisch eine Ersetzung der Wahlkreise durch die Wahlregionen. Dieser Ansatz sei «einfach und nachvollziehbar», wobei sich aber der kantonale Proporz nicht verbessere und der Lokalbezug leide. Kleinere Reformmöglichkeiten, welche nur Teilaspekte betreffen würden, seien eine Wahlformel mit Standard, d. h. kaufmännischer Rundung analog Kanton Basel-Stadt und Kanton Glarus, was «den kantonalen Proporz verbessert», aber nicht zur Perfektion gereicht» oder eine alternative Wahlformel für den Sitzausgleich in den Wahlregionen analog Kanton Bern, Kanton Freiburg, Kanton Luzern und Kanton Wallis, die «den Bezug von Mandaten und Wahlkreisstimmen verbessert», aber «ähnlich komplex wie die heutige Formel» im Kanton Basel-Landschaft wäre. Komplementär wird zudem vorgeschlagen, dass die Sechs-Sitze-Garantie für die einzelnen Wahlkreise (wie sie gemäss § 49 Abs. 2 Bst. a GpR praktiziert wird) aus demokratiepolitischen Gründen abgeschafft bzw. zu Gunsten eines geschenkten ersten Mandats pro Wahlkreis aufgehoben wird, wobei eine solche Massnahme an der effektiven Sitzverteilung auf die Wahlkreise kaum Änderungen bewirken würde.

In Bezug auf die Einzelheiten (namentlich die Zielsetzung I und II = Kantonsweiter Proporz, die Zielsetzung III: Nichtwähler-Paradox, die Zielsetzung IV: Nachvollziehbarkeit und die Zielsetzung V: lokaler und regionaler Bezug) sowie die aufgezeigten Reformoptionen wird auf den Bericht I verwiesen.

- Bericht II

Basierend auf die Auslegeordnung im Bericht I wurden im Bericht II mittels Simulation die möglichen Auswirkungen von fünf Reformoptionen (Wahlmodelle) – jeweils im Vergleich zum derzeit geltenden Wahlrecht – auf die Sitzverteilung auf die Parteien untersucht. Neben der Proportionalität der Sitzvergabe seien auch die schwer nachvollziehbare gegenläufige Sitzvergabe sowie die Repräsentation der Regionen und der Wahlkreise geprüft worden. Die Wahlmodelle seien dabei von der Geschäftsleitung des Landrats vorgängig und basierend auf den Ergebnissen des Berichts I definiert worden. Einerseits gehe es um die Auswirkungen der untersuchten Wahlmodelle auf die Parteienlandschaft; andererseits um die Problemfelder, die im Verfahrenspostulat [2019/216](#) (Einsetzung einer Spezialkommission Wahlrechts-Reform) angesprochen worden seien (unzureichende Abbildung der Stimmenanteile im Landrat bzw. Verzerrung des Proporz [dies könne auf die Mandatsverteilung auf die Wahlkreise und auf die Mandatsverteilung innerhalb der Wahlregionen zurückgeführt werden]; schwer nachvollziehbare Sitzverschiebungen innerhalb der Wahlregionen). Diese Berechnungen (basierend auf den Wahlergebnissen von 2011, 2015 und 2019) sollten aufzeigen, in welchem Umfang sich die Reformvarianten auf die Parteienvertretung und auf mehrere vom Landrat skizzierte Problemfelder auswirken würden. Um die Zuverlässigkeit der Resultate zu überprüfen bzw. blosser Zufallsresultate zu vermeiden, sollten die abgegebenen Stimmen (Parteilisten) für alle sechs Varianten (fünf Wahlmodelle sowie das geltende Wahlrecht) ergänzend (mit einer sog. Monte-Carlo-Simulation) leicht variiert werden. Ergänzend zur Berechnung der potenziellen Sitzverteilung (kantonal und in den Wahlkreisen) sollten schliesslich Indikatoren erstellt werden, die einen Vergleich der sechs Szenarien ermöglichen (z.B. Grad der Abweichung vom «Proportionalitätsideal» oder Anfälligkeit für schwer nachvollziehbare Sitzverschiebungen). In Bezug auf die Details (namentlich die Wahlmodelle bzw. die zur Berechnung/Simulation in Auftrag gegebenen Szenarien) wird auf den Bericht II verwiesen.

Der Bericht II kommt zum Schluss, dass auf Kantonebene die meisten Reformoptionen gegenüber dem heutigen Wahlrecht zu einem deutlichen Rückgang der Abweichungen von der Proportionalität führen würden. Hinsichtlich der parteipolitischen Konsequenzen würden die Simulationen sodann zeigen, dass die dargelegten Reformen für die meisten aktuell im Landrat vertretenen Parteien nur beschränkte Veränderungen bringen würden. Merkliche und systematische Effekte würden sich zum einen für die grössten Parteien (mit mehr als 20 Prozent



Wähleranteil) ergeben, die mit Sitzverlusten rechnen müssten. Zum anderen könnten kleinere Parteien mit einem Sitzzuwachs rechnen, wobei die Ausgestaltung einer allfälligen Prozenzhürde entscheidend wäre. Infolge der geringen Verschiebungen zwischen den Parteien auf der Kantonebene würden sich die Reformoptionen und das heutige Wahlrecht ferner nur moderat hinsichtlich der Disproportionalität unterscheiden: Mit den vier Wahlregionen bietet das heutige Landratswahlrecht bereits tiefe Eintrittshürden für kleine Parteien, während vier Reformvorschläge Hürden einführen würden. Es seien folglich keine erdrutschartigen parteipolitischen Verschiebungen zu erwarten (zufällige Abweichungen infolge Proporzglück oder -pech würden allerdings in einigen Varianten reduziert oder verhindert werden). Ausserdem würden sich deutliche Unterschiede zwischen den Varianten betreffend Proportionalität und gegenläufigen Sitzvergaben ergeben: Gemäss Simulation führe die heute geltende basellandschaftliche Wahlformel pro Wahl kantonsweit von 3 bis zu 4 «Sitzsprüngen». Eine alternative Wahlformel könnte – trotz Beibehalten von 6 oder 12 Wahlkreisen – die Zahl der Sitzsprünge auf 1 bis 2 drücken. Stärker als die absolute Zahl von Sitzsprüngen liesse sich die Zahl der davon betroffenen Stimmen und der Diskrepanzen zwischen Stimmen- und Sitzverteilungen auf der Wahlkreisebene reduzieren. Faktisch könne jedoch keine der untersuchten Reformoptionen sämtliche vom Landrat vorgegebenen Ziele gleich gut erreichen. Das Grunddilemma, wonach jedes Wahlmodell mit einer Sitzverteilung in 6 bis 12 Wahlkreisen und einem vom Bundesgericht geforderten kantonsweiten proportionalen Ausgleich zwangsläufig auch zu Sitzsprüngen führe, bleibe bestehen. Die Simulationen würden indes aufzeigen, dass sich die Sitzsprünge sowie deren Auswirkungen auf die Nachvollziehbarkeit der Sitzvergabe in den Wahlkreisen durch eine Änderung des Zuteilungsverfahrens massiv reduzieren liessen. Dieser nie ganz lösbare Zielkonflikt sei im heutigen Wahlrecht äusserst suboptimal gelöst; ein reformiertes Wahlrecht könnte das Problem zumindest besser lösen. Als «komplette Reform» wird empfohlen, Wahlregionen mit Doppelproporz oder einen kantonalen Doppelproporz einzuführen, was die Resultate weniger verzerrend und besser nachvollziehbar mache. Im Sinne einer besseren kantonalen Proportionalität wird überdies der Wechsel von der Abrundung zur Standardrundung vorgeschlagen, die in allen Doppelproporz-Varianten enthalten ist. Varianten mit respektive ohne kantonalen Ausgleich seien dabei im Effekt ähnlich. Im Zug möglicher Wahlreformen könnte schliesslich die im Bericht I angesprochene «6-Sitze-Garantie» pro Wahlkreis durch eine alternative, demokratiepolitisch besser legitimierte und im Resultat praktisch identische Regelung ersetzt werden.

### 2.3.6. Neues Wahlsystem («kantonsweiter Doppelproporz»)

Gemäss [Beschluss des Landrats vom 15. September 2022](#) soll am Proporzwahlverfahren mit den bestehenden Wahlkreisen als Garanten einer lokalen Verankerung festgehalten werden, allerdings unter Aufhebung der Wahlregionen. Als neues Wahlmodell soll ein kantonsweiter Doppelproporz eingeführt werden (erstmalig für die Gesamterneuerungswahlen des Landrats im Jahr 2027). Dieses Modell trägt dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, wonach jede Stimme im Kanton grundsätzlich gleichwertig ist, am besten Rechnung. Hierbei werden – bezogen auf den ganzen Kanton – jeder Partei genauso viele Sitze zugeteilt, wie ihr nach direkter Verhältnisrechnung zustehen, wodurch eine optimale Abbildungsgenauigkeit der politischen Kräfteverhältnisse erreicht wird. Daneben ermöglicht es (unabhängig von den Ergebnissen allfälliger Gebietsreformen), die Wahlkreise langfristig beizubehalten. Auch die Stimmen für eine Liste, die nach heutiger Berechnung in einem Wahlkreis leer ausgehen würden, werden bei der Berechnung der Mandatsverteilung gesamtkantonal berücksichtigt. Diese Stimmen gehen nicht verloren, sondern können derselben Partei in einem anderen Wahlkreis zu einem Sitz verhelfen. Weiterhin ist es in Einzelfällen indes möglich, dass in einem Wahlkreis eine Partei aufgrund von Stimmen aus anderen Wahlkreisen einen Sitz erhält, obwohl sie weniger Stimmen gewonnen hat als andere Parteien im gleichen Wahlkreis (sog. gegenläufige Sitzvergabe; vgl. hierzu auch Bericht II Ziff. 9.2). Gesamthaft erweist sich das System des kantonsweiten Doppelproporz gleichwohl als die beste Lösung. Diese Mandatsverteilungsmethode gewährleistet, dass jede Partei die Sitzzahl erhält, die ihrer gerundeten Wählerstärke entspricht. Es werden dabei im Grundsatz weder die grossen noch die kleinen Parteien bevorzugt oder benachteiligt. Es wird allein die genaue Wählerstärke abgebildet und dieser entsprechend den Parteien die Sitze zugeteilt. Von der



wahlkreisübergreifenden Verteilung der Mandate profitieren jene Parteien, die in vielen Wahlkreisen mit Listen antreten und damit Parteistimmen sammeln können. Des Weiteren soll die demokratiepolitisch heikle «6-Sitze-Garantie» aufgehoben werden. Gleichwohl erhält jeder Wahlkreis vorab mindestens ein Mandat garantiert. Schliesslich sollen alternative Prozenzhürden eingebaut werden (vgl. in Bezug auf die Details Ziff. 2.3.6. unten, «Direktes [gesetzliches] Quorum»).

- Die Verfahrensschritte im Einzelnen (vgl. hierzu Anhang «Verfahrensschritte im Einzelnen [kantonsweiter Doppelproporz / «Doppelter Pukelsheim»] – Rechenbeispiel»):

*a) Mandatzuteilung an die Wahlkreise*

Bei der Mandatzuteilung vor den Wahlen muss die jedem Wahlkreis zustehende Anzahl Mandate berechnet werden. Neu fällt die «6-Sitze-Garantie» weg. Gleichwohl erhält jeder Wahlkreis vorab mindestens ein Mandat garantiert (ohne Beachtung der Zahl der Stimmberechtigten). Die verbleibenden Mandate werden anschliessend nach dem Nationalratsproporz auf die Wahlkreise verteilt, ohne den ersten «Vorab-Sitz» zu berücksichtigen. Dadurch tragen alle Stimmberechtigten im gleichen Masse zur Mandatszahl im Wahlkreis bei. Diese Variante der Mandatzuteilung wird im Bericht I (vgl. Ziff. 3.6 und 7.5) empfohlen, da beinahe das gleiche Ergebnis erreicht wird, wie mit der heutigen «6-Sitze-Garantie»; die Zuteilungsformel lässt sich allerdings – insbesondere im Hinblick auf das Kriterium des kantonsweiten Proporz (hier: Stimmgewichtsgleichheit) – demokratiepolitisch besser legitimieren. Im Übrigen erhalten durch dieses Verfahren tendenziell kleinere Wahlkreise mehr Mandate. Im Bericht I wird darauf hingewiesen, dass die Garantie von 6 Mandaten in der Reform von 1981 eingeführt wurde, um angesichts des damaligen Bevölkerungsverlustes die Vertretung des «oberen Baselbiets» im Landrat längerfristig zu garantieren. Es besteht weiterhin ein Interesse daran, dass weniger bevölkerungsstarke Kantonsteile mit kleineren Wahlkreisen im Landrat vertreten sind und – obschon die «6-Sitze-Garantie» wegfällt – das Gesetz einen besonderen Schutz für sie vorsieht.

Die Mandate werden demnach folgendermassen an die Wahlkreise verteilt (§ 49 Abs. 2 E-GpR): Die 12 Wahlkreise erhalten vorab ein 1. Mandat (Bst. a). Die Zahl der Stimmberechtigten wird durch die Zahl der Mandate plus 1, abzüglich der gemäss Bst. a bereits verteilten 12 Mandate ( $90 \text{ plus } 1 \text{ minus } 12 = 79$ ), geteilt. Die auf das Ergebnis folgende nächsthöhere ganze Zahl ist die Verteilungszahl. Jeder Wahlkreis erhält so viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in seiner Stimmberechtigtenzahl enthalten ist (Bst. b). Werden durch diese Verteilung nicht alle Mandate ermittelt, so wird die Zahl der Stimmberechtigten jedes Wahlkreises durch die um 1 erhöhte Zahl der bereits zugeteilten Mandate geteilt, ohne Berücksichtigung des 1. Mandats nach Bst. a, und das nächstfolgende Mandat dem Wahlkreis mit dem grössten Quotienten zugeteilt. Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis alle Restmandate verteilt sind (Bst. c). Haben mehrere Wahlkreise den gleichen Quotienten, so wird das letzte Mandat demjenigen Wahlkreis zugeteilt, welcher bei der Teilung gemäss Bst. b die grösste Bruchzahl aufweist (Bst. d). Falls die Bruchzahlen gemäss Bst. d identisch sind, zieht in Anwesenheit der Landratspräsidentin oder des Landratspräsidenten die Landschreiberin oder der Landschreiber das Los (Bst. e).

Basierend auf der für die Landratswahlen 2023 massgebenden Zahl der Stimmberechtigten hätte die Aufhebung der «6-Sitze-Garantie» und die Einführung einer «Mindestsitzgarantie» (1 Mandat pro Wahlkreis) folgende Mandatsverschiebungen zur Folge gehabt: Die Wahlkreise Oberwil und Waldenburg je minus 1 Mandat; die Wahlkreise Münchenstein und Muttenz je plus 1 Mandat (vgl. Anhang «Wahlrechtsreform Basel-Landschaft: Modellrechnung Doppelproporz, 2019 und 2023», PD Dr. Daniel Bochsler, Aarau, 26. Mai 2023).

*b) Oberzuteilung auf die Listengruppen*

Die Oberzuteilung regelt die Verteilung der Landratssitze an die Parteien auf Kantonsebene und beruht auf den Wählerzahlen der Parteien. Dabei wird der ganze Kanton gewissermassen wie ein einziger Wahlkreis behandelt. Die Sitze werden demnach zuerst auf kantonaler Ebene an die politischen Parteien vergeben, wobei die Wahlkreislisten der Parteien zu Listengruppen

zusammengefasst werden. Nach Abschluss der Oberzuteilung (gemäss der einfachproportionalen Divisormethode) steht fest, wie viele Sitze jede Listengruppe, d. h. jede politische Partei, gesamtkantonal zugesprochen erhält.

Im Einzelnen wird die Oberzuteilung folgenderweise vorgenommen: Um das Stimmgewicht einer Listengruppe zu berechnen, dürfen die Parteistimmen der Listen in den Wahlkreisen nicht zusammengezählt werden, ansonsten hätten die Wählenden in einem grossen Wahlkreis eine stärkere Stimmkraft. Die Parteistimmenzahl einer Liste wird stattdessen durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste. Anschliessend ist der Kantonswahlschlüssel zu bestimmen. Dieser ist so festzulegen, dass alle 90 Mandate vergeben werden. Dabei kann die Höhe des Kantonswahlschlüssels nur durch Versuchen und allenfalls Korrigieren ermittelt werden (erster Richtwert bzw. Versuch für den Kantonswahlschlüssel =  $[\text{Total aller Wählerzahlen}] : [\text{Total Anzahl Mandate im Kanton}]$ ). Danach wird die Summe der Wählerzahlen jeder Listengruppe durch den für den ganzen Kanton einheitlich festgelegten Kantonswahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Falls dadurch zu viele oder zu wenige Mandate verteilt werden, ist der Kantonswahlschlüssel anzupassen (zu erhöhen oder zu reduzieren). Das Ergebnis stellt die Anzahl der Sitze der betreffenden Listengruppe dar (d. h. die Anzahl, der einer Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze). Die berechnete Anzahl Listengruppensitze ist für die nachfolgende Untertzuteilung massgebend.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass für Proporzahlen in den Gemeinden gemäss § 47 Abs. 2 GpR nur die Oberzuteilung sinngemäss zur Anwendung gelangt. Eine Untertzuteilung auf die Listen der Wahlkreise findet hingegen nicht statt (vgl. auch Ziff. 2.3.8. unten).

#### *c) Untertzuteilung auf die Listen der Wahlkreise*

Steht aufgrund der Oberzuteilung der gesamtkantonale Anspruch jeder Listengruppe fest, geht es im Rahmen der Untertzuteilung darum, diese Sitze an die Wahlkreislisten der jeweiligen Listengruppen weiterzugeben. Die Untertzuteilung regelt demnach die Weitergabe der den Parteien auf Kantonebene zugewiesenen Sitze an die Listen in den Wahlkreisen. Entgegen der «einfachproportional» (d. h. im Verhältnis zur Wählerzahl jeder Partei) erfolgten Oberzuteilung ist im Rahmen der «doppeltproportionalen» Untertzuteilung sowohl die Anzahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Mandate als auch die Anzahl der jeder Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze massgebend. Hierzu wird die Parteistimmenzahl einer Liste sowohl durch den sog. Listengruppen-Divisor der betreffenden Listengruppe als auch durch den sog. Wahlkreis-Divisor des betreffenden Wahlkreises geteilt. Das Ergebnis der Division (Quotient) wird zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet.

Die Listengruppen- und die Wahlkreis-Divisoren lassen sich mathematisch nicht unmittelbar herleiten, sondern werden von einem Computerprogramm in einem schrittweisen Annäherungsverfahren (sog. iterativer Algorithmus) ermittelt. Durch die Listengruppen-Divisoren und die Wahlkreis-Divisoren erhalten einerseits jeder Wahlkreis so viele Mandate, wie ihm gemäss Schritt 1 (Mandatzuteilung an die Wahlkreise) zustehen, sowie andererseits jede Partei (Listengruppe) so viele Sitze, wie ihr gemäss Schritt 2 (Oberzuteilung) zukommen. Das Endergebnis dieses Algorithmus lässt sich anschliessend auf seine Richtigkeit überprüfen.

#### *d) Bestimmung der Gewählten*

Schliesslich werden – wie bis anhin – die einer Liste zustehenden Sitze nach Massgabe der Kandidatenstimmen auf die Kandidierenden verteilt.

- Direktes (gesetzliches) Quorum

#### *a) Allgemeines*

Im Falle der gesetzlichen Festlegung eines direkten Quorums (auch Sperrklausel genannt) nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn eine ihrer Listen einen Mindestanteil

sämtlicher Parteistimmen im Wahlkreis oder in mehreren Wahlkreisen erhält und/oder sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem festgelegten Prozentsatz des Wähleranteils entspricht. Dem Wahlsystem kantonsweiter Doppelproporz ist grundsätzlich kein direktes Quorum immanent; vielmehr wäre jeder Partei, die rund 1/90 der Stimmen erhält, ein Sitz garantiert. Die Mandatsverteilung im Landrat soll den Willen der Wählerschaft möglichst genau widerspiegeln. Bei jeglicher Art von direkten Quoren bleiben indes gewisse Stimmen der Wählerschaft ohne jegliche Wirkung, da sie für die Mandatsverteilung ausser Betracht fallen. Dadurch wird die Erfolgswertgleichheit eingeschränkt. Hingegen besteht beim Verzicht auf ein direktes Quorum die Gefahr der Zersplitterung der politischen Parteilandschaft und damit auch ein gewisses Risiko der Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Kantons.

Das Bundesgericht anerkennt, dass die Kantone ein legitimes Interesse daran haben könnten, gesetzliche Quoren einzuführen, um eine zu grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte zu verhindern. Eine grosse Zersplitterung der Parteien erschwere die Arbeit eines Parlaments und schwäche unter Umständen seine Stellung im Verhältnis zur Regierung und Verwaltung. Daneben könne ein Bedürfnis für ein gesetzliches Quorum auch in denjenigen Gemeinwesen bestehen, in denen nicht bereits die Wahlkreiseinteilung bzw. die Methode der Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise eine allzu grosse Zersplitterung der im Parlament vertretenen Parteien verunmögliche (namentlich weil das Wahlgebiet nicht in mehrere Wahlkreise eingeteilt sei oder die Wahlkreiseinteilung wegen der Anwendung der Methode «Doppelter Pukelsheim» keinen entsprechenden Effekt habe). Die mit einer grossen Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament verbundenen Gefahren würden allerdings nur massvoll ausgestaltete gesetzliche Quoren rechtfertigen, welche die Erfolgswertgleichheit nicht zu stark einschränken würden. Die Einführung eines massvollen gesetzlichen Quorums setze dabei nicht voraus, dass das Parlament andernfalls geradezu handlungsunfähig wäre oder eine besonders schwerwiegende Beeinträchtigung der Effizienz der Ratstätigkeit drohe. Die allgemeine Gefahr der durch eine grosse Zersplitterung der politischen Kräfte verursachten Beeinträchtigung der Effizienz des Ratsbetriebs stelle einen ausreichenden sachlichen Grund dar für die mit einem massvollen gesetzlichen Quorum verbundene Einschränkung der Erfolgswertgleichheit. Ein legitimes Interesse an der Verhinderung einer allzu grossen Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament bestehe im Übrigen auch für Parlamente auf Gemeindeebene, zumal diese bedeutende Finanz- und Gesetzgebungskompetenzen hätten. Der Entscheid, ob für kantonale und kommunale Parlamentswahlen nach dem Proporzverfahren ein massvoll ausgestaltetes gesetzliches Quorum gelten oder ob stattdessen eine möglichst genaue Abbildung der Wähleranteile im Parlament erreicht werden solle, liege mithin im Ermessen der Kantone bzw. allenfalls der Gemeinden. Das Bundesgericht hält weiter fest, dass abhängig von ihrer Ausgestaltung und den weiteren rechtlichen sowie tatsächlichen Umständen gesetzliche Quoren die Erfolgswertgleichheit unterschiedlich stark einschränken würden. Ein massgebliches Kriterium für die Beurteilung der Zulässigkeit eines gesetzlichen Quorums sei seine Höhe: Die maximal zulässige Höhe für gesetzliche Quoren liege bei 10 Prozent (vgl. hierzu bereits Ziff. 2.3.2. oben). Dabei handle es sich um eine absolute Obergrenze, zumal gesetzliche Quoren, deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich tragen würden, bereits bei einer Grösse von deutlich unter 10 Prozent die gewünschte Wirkung entfalten würden. Von Bedeutung sei jedoch auch das Gebiet, auf welches sich ein gesetzliches Quorum beziehe: Werde ein Parlament in mehreren Wahlkreisen gewählt, könne ein gesetzliches Quorum wahlkreisbezogen mit Wirkung nur für den jeweiligen Wahlkreis festgelegt werden. Es könne allerdings auch sein, dass das gesetzliche Quorum nur in einem Wahlkreis erreicht werden müsse, dessen Erreichen aber die Teilnahme an der Sitzverteilung im ganzen Wahlgebiet und mit der Wählerzahl sämtlicher Wahlkreise zur Folge habe. Ein gesetzliches Quorum könne ferner auch so formuliert sein, dass es bezogen auf das ganze Wahlgebiet erreicht werden müsse. Die Sperrwirkung eines auf das ganze Wahlgebiet bezogenen gesetzlichen Quorums könne wiederum relativiert werden, indem ein zweites (höheres) Quorum festgelegt werde, welches alternativ in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden müsse. Wie stark ein gesetzliches Quorum die Erfolgswertgleichheit einschränke, hänge schliesslich davon ab, ob die Wahlordnung Listenverbindungen zulasse und gegebenenfalls wie

das Quorum auf sie anzuwenden sei (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C\_369/2014 vom 28. November 2014 E. 6.2 und 6.3 m.w.H.).

Des Weiteren kommt ein Gutachten von Hauser/Jaag zur Zulässigkeit direkter Quoren zum Schluss, dass Quoren mit der Wahlrechtsgleichheit nur vereinbar seien, wenn ein öffentliches Interesse hierfür bestehe und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt werde. Die Einführung von direkten Quoren könne gegebenenfalls verfassungskonform sein, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Parlaments oder eine schwerwiegende Beeinträchtigung seiner Effizienz durch den Einzug einer Vielzahl von Kleinstparteien bestünden. Ferner werden für die Einführung von direkten Quoren die Sicherstellung der Bildung stabiler Mehrheiten sowie die Kontinuität der Parteivertretungen als Gründe angeführt. Daneben wird allerdings festgehalten, dass in der Lehre namentlich die Gefahr der sog. Parteizersplitterung in Zweifel gezogen werde, weil die Fronten bei Sachentscheiden oft quer über die Parteigrenzen gehen würden und die Parteizersplitterung in der durch das Referendumsrecht erzwungenen Konkordanz grosser Parteien keine Gefahr darstelle. Im Gutachten wird überdies auf Untersuchungen verwiesen, gemäss denen Kantone mit Quoren keine geringere Auffächerung der Parteien aufweisen würden. Zudem sei zu beachten, dass zur Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nur eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Effizienz der Ratstätigkeit ins Gewicht fallen könne. Soweit ein Quorum mit der Effizienz des Ratsbetriebs begründet werde, dürften jedenfalls keine Gruppierungen ausgeschlossen werden, welche Fraktionsstärke aufweisen würden, zumal der Ratsbetrieb stark auf die interne Organisation in Fraktionen zugeschnitten sei. Sodann müsse zur Rechtfertigung der Einführung eines direkten Quorums ein empirischer Nachweis vorliegen. Eine bloss auf abstrakter Betrachtung basierende theoretische Möglichkeit, dass ohne Sperrklausel die Bildung notwendiger Mehrheiten für Beschlüsse und Wahlen erschwert oder verhindert werden könnte, genüge hingegen nicht. Solche empirischen Belege für eine mangels Sperrklausel drohende Blockierung oder gar eine Funktionsunfähigkeit kantonaler Parlamente würden für die Schweiz jedoch nicht vorliegen (vgl. Matthias Hauser / Tobias Jaag, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBI 109/2008 m.w.H.).

Im Übrigen haben auch andere Kantone (z.B. der Kanton Zug, welcher verhältnismässig ein mittelgrosses Parlament mit 80 Sitzen aufweist) direkte Quoren eingeführt (vgl. namentlich die Regelung im Kanton Aargau, gemäss welcher eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teilnimmt, wenn ihre Listen wenigstens in einem Bezirk mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten oder wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 Prozent entspricht; § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates [Grossratswahlgesetz]; [SAR 152.100](#)). Diese Kantone habe die Sperrklausel nicht in der Verfassung, sondern im entsprechenden Gesetz verankert. Überdies wurde im Jahr 2023 im Kanton Basel-Stadt eine Motion betreffend die Wiedereinführung einer Sperrklausel bei der Wahl des Kantonsparlaments eingereicht.

#### *b) Regelung im Kanton Basel-Landschaft*

Hinsichtlich einer möglichen Parteizersplitterung ist festzuhalten, dass die Mindestgrösse einer Fraktion 5 Mitglieder beträgt (§ 25 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats [Landratsgesetz; [SGS 131](#)]). Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, können allerdings für die Beratung eines Geschäfts unter gewissen Voraussetzungen beigezogen werden bzw. entspringt ein Geschäft ihrer Initiative, müssen sie beigezogen werden (§ 29 Landratsgesetz). Zur aktiven Mitarbeit sowie zur Gewährung des Parlamentsbetriebs soll grundsätzlich vermieden werden, dass Landrätinnen und Landräte, die je einer einzelnen Gruppierung angehören und während mindestens 4 Jahren Landratsmitglieder sind, mangels Fraktionsstärke in keiner Kommission mitwirken können. Die Kommissionsarbeiten müssten in diesem Fall von den Parteien mit mindestens 5 Vertreterinnen oder Vertretern geleistet werden. Demgegenüber müssen jene politischen Parteien, welche aufgrund ihres Wähleranteils im Landrat die Fraktionsstärke erreichen, als bedeutsam eingestuft und dürfen nicht durch ein Quorum ausgeschlossen werden. Um zwar Parteien mit Fraktionsstärke nicht auszuschliessen, aber



dennoch einer allfälligen Parteizersplitterung entgegenzuwirken, ist – unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie der Quoren in den anderen Kantonen – ein massvoll ausgestaltetes gesetzliches Quorum auf Walkreisebene sowie – alternativ – auf Kantonsebene (in diesem Fall würde die Partei unabhängig vom Erreichen eines Wahlkreisquorums an der Sitzverteilung teilnehmen) einzuführen: Eine Listengruppe nimmt demnach an der Sitzverteilung nur teil, wenn eine ihrer Listen in einem Wahlkreis mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhält oder sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 Prozent entspricht.

Ein entsprechendes Quorum auf Wahlreisebene sowie – alternativ – auf Kantonsebene hätte sich im Übrigen folgendermassen auf die Ergebnisse der letzten Gesamterneuerungswahlen des Landrats im Jahr 2023 ausgewirkt (vgl. Anhang «Wahlrechtsreform Basel-Landschaft: Modellrechnung Doppelproporz, 2019 und 2023», PD Dr. Daniel Bochsler, Aarau, 26. Mai 2023; vgl. für die Mandatsverteilung in den vorherigen Jahren Bericht II, Tabelle 1 und Anhang A, Reformmodell «Biprop 12»; [Beantwortung der Interpellation 2015-023 «Auswirkung doppelter Pukelsheim auf vergangene Landratswahlen»](#), Tabellen 1 bis 4):

| Partei | Liste | Kanton<br>(Stimmen) | %     | Wahlkreis<br>(max %) |
|--------|-------|---------------------|-------|----------------------|
| FDP    | 1     | 10991.03            | 18.0% | 25.5%                |
| SP     | 2     | 13406.88            | 22.0% | 28.0%                |
| SVP    | 3     | 13971.25            | 22.9% | 35.7%                |
| EVP    | 4     | 3191.20             | 5.2%  | 11.5%                |
| Mitte  | 5     | 6637.82             | 10.9% | 24.9%                |
| Grüne  | 7     | 7649.03             | 12.5% | 16.6%                |
| GLP    | 11    | 5110.71             | 8.4%  | 10.9%                |
| CuP    | 13    | 30.25               | 0.0%  | 0.6%                 |
| AVP    | 15    | 80.29               | 0.1%  | 2.0%                 |

Folglich haben sämtliche Parteien mindestens 5 Prozent bzw. 3 Prozent erreicht. Lediglich CuP und AVP haben Prozentzahlen unter 5 Prozent bzw. 3 Prozent erreicht und keinen Sitz erzielt. Diese Listengruppen hätten – gleich wie bei den letzten Gesamterneuerungswahlen des Landrats im Jahr 2023 – auch mit der neuen Mandatszuteilungsmethode keinen Anspruch auf einen Landratssitz gehabt.

### c) Regelung in den Gemeinden

Um die Gemeindeautonomie zu wahren, sollen die Gemeinden selber entscheiden können, ob sie bei Verhältniswahlen (vgl. § 32 Abs. 1 Bst. c und d GpR) in ihrer Gemeindeordnung ein Quorum vorsehen möchten.

- Listenverbindungen

Listenverbindungen widersprechen dem kantonsweiten Doppelproporz in grundsätzlicher Weise, weil hier auf Listengruppen aufgebaut wird, die für den ganzen Kanton gelten. Listenverbindungen sind in den basellandschaftlichen Landratswahlen ohnehin nicht erlaubt.



- Losentscheide

Obschon das vorliegende Wahlmodell i.d.R. eindeutige Ergebnisse liefert, könnte dennoch der äusserst seltene Fall eintreten, dass die Resultate nicht eindeutig ausfallen. Aus diesem Grund ist die Möglichkeit eines Losentscheids vorzusehen, wie ihn auch anderen Kantone kennen. Zudem ist es hypothetisch möglich, dass mehrere derartige Losentscheide getroffen werden müssten. Solche Mehrdeutigkeiten sind im Übrigen auch im aktuellen Wahlsystem denkbar.

### 2.3.7. Modellrechnung Doppelproporz (Landratswahl 2019 und 2023)

PD Dr. Daniel Bochsler wurde beauftragt, eine Modellrechnung hinsichtlich der Landratswahlen 2019 und 2023 auf der Basis der neuen Mandatszuteilungsmethode sowie des neuen Wahlsystems mit den zuvor dargelegten Parametern durchzuführen. Für die Ergebnisse der Modellrechnung wird auf den Anhang verwiesen («Wahlrechtsreform Basel-Landschaft: Modellrechnung Doppelproporz, 2019 und 2023», PD Dr. Daniel Bochsler, Aarau, 26. Mai 2023).

### 2.3.8. Regelungsbedarf für die Gemeinden

Gemäss § 32 Abs. 1 GpR werden nach dem Verhältniswahlverfahren der Landrat, der Verfassungsrat, der Einwohnerrat (§ 131 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GemG]; [SGS 180](#)) sowie die übrigen Behörden der Einwohnergemeinde, soweit die Gemeindeordnung dies vorsieht, gewählt. Fraglich ist, ob die Wahl nach einheitlichen Grundsätzen – für den Landrat und den Verfassungsrat einerseits sowie den Einwohnerrat und die betreffenden übrigen Behörden der Einwohnergemeinde andererseits – erfolgen muss. Gemäss § 26 KV wählt das Volk den Einwohnerrat an der Urne. § 27 KV hält fest, dass der Landrat und die Einwohnerräte nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werden. Für alle anderen Behörden gilt das Mehrheitswahlverfahren, sofern die Gemeindeordnung nicht das Verhältniswahlverfahren vorschreibt. Folglich schreibt die Verfassung lediglich vor, dass die betreffenden Behörden nach «irgendeinem» Verhältniswahlverfahren gewählt werden müssen. Gleichwohl sollen die Behörden gemäss § 32 Abs. 1 GpR – wie bis anhin – zumindest sinngemäss nach einheitlichen Verhältniswahl-Grundsätzen gewählt werden.

### 2.3.9. Regelungsbedarf im GpR

Mit der Landratsvorlage werden die nachfolgenden Änderungen im GpR beschlossen:

#### **Totalrevidierte bzw. neue Bestimmungen**

- **§ 36a** Listengruppen
- **§ 40** Verteilung der Mandate auf die Parteien / Quorum
- **§ 41** Verteilung der Parteimandate auf die Wahlkreise / Oberzuteilung auf die Listengruppen
- **§ 41a** Unterzuteilung auf die Listen der Wahlkreise

#### **Geänderte Bestimmungen**

- **§ 39** Ermittlung des Ergebnisses
- **§ 42** Bestimmung der Gewählten
- **§ 43** Besondere Fälle
- **§ 47** Einteilung in Wahlkreise

- **§ 49** Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise

### 2.3.10. Geplante Änderungen in der Vo GpR

Nicht Gegenstand dieser Vorlage sind Änderungen auf Verordnungsstufe. Die Einführung des neuen Wahlsystems erfordert im Übrigen keine Änderungen der Vo GpR.

### 2.4. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung

Die vorliegende Teilrevision des GpR steht dem Regierungsprogramm oder der Langfristplanung nicht entgegen.

### 2.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Die Gewährleistung sowie die Berechtigung zur Ausübung des Stimmrechts ist in Kapitel 3 der KV geregelt.

Die Änderungen im GpR unterliegen gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b oder § 31 Abs. 1 Bst. c KV – je nach Ausgang der Abstimmung im Landrat – der obligatorischen oder fakultativen Abstimmung. Vorliegend wird jedoch beantragt, dass die Änderungen im GpR hinsichtlich des Wahlverfahrens des Landrats vorgängig zwingend den Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung unterbreitet werden müssen (vgl. Ziff. 2.1. oben).

### 2.6. Finanzielle Auswirkungen

**Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben resp. Mehr- oder Mindereinnahmen (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):**

Ja

Nein

Aufgrund der vorliegenden Gesetzesänderung sind keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Die Auswertung des Wahlergebnisses nach der neuen Wahlmethode kann nach einer entsprechenden Parametrisierung mit dem bestehenden IT-Programm erfolgen. Dabei ist gemäss Auskunft des derzeitigen IT-Anbieters die Grundentwicklung des neuen Wahlverfahrens für den Kanton Basel-Landschaft grundsätzlich kostenlos. Es würden lediglich für die Erweiterungen zusätzliche Kosten entstehen. Die Kostenschätzung beträgt zwischen CHF 7'200.- und 10'800.- (plus MWST). Die Wartungskosten bleiben durch die Anpassung unverändert.

**Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. b Vo FHG):**

Ja

Nein

**Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. b Vo FHG):**

Ja

Nein

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 4a Abs. 1 Bst. c, § 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):**

In Bezug auf die gesellschaftlichen Auswirkungen wird auf die Berichte I und II im Anhang verwiesen. Die Landratswahl ist das Herzstück der basellandschaftlichen Demokratie, da dadurch eines der wichtigsten politischen Gremien im Kanton demokratisch bestimmt wird. Mit der Einführung des neuen Wahlsystems wird der Proporz und mithin der Wille der Stimmberechtigten gestärkt. Ferner sind keine nennenswerten weiteren Auswirkungen zu erwarten.

## 2.7. Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

## 2.8. Regulierungsfolgenabschätzung ([§ 4 KMU-Entlastungsgesetz](#) und [§ 58 Abs.1 Bst. e und e<sup>bis</sup> Geschäftsordnung Landrat](#))

Die Vorlage hat keine direkten regulatorischen Auswirkungen auf die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) im Sinne des Gesetzes über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Entlastungsgesetz und die dazugehörige Verordnung; [SGS 541.11](#)).

## 2.9. Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens

Ergänzung nach der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens.

## 3. Anträge

### 3.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 wird gemäss Beilage teilrevidiert.
2. Ziff. 1 untersteht der obligatorischen Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin:

## 4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Gesetzesänderung
- Entwurf Synopse
- Bericht I
- Bericht II
- Verfahrensschritte im Einzelnen (kantonsweiter Doppelproporz / «doppelter Pukelsheim»)
  - Rechenbeispiel
- Wahlrechtsreform Basel-Landschaft: Modellrechnung Doppelproporz 2019 und 2023

## **Landratsbeschluss**

### **betreffend Einführung des kantonalen Doppelprozesses im Kanton Basel-Landschaft – Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (SGS 120)**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 wird gemäss Beilage teilrevidiert.
2. Ziff. 1 untersteht der obligatorischen Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: