



Bern, 21. August 2013

Proporzwahlssysteme im Vergleich; Bericht der Bundeskanzlei

1. Ausgangslage

Im Rahmen der Beantwortung der Motion Frehner (12.3050) „Verbot von Listenverbindungen bei den nationalen Parlamentswahlen“ und der Motion FDP-Liberale Fraktion (12.3374) „Wählerwillen ernst nehmen. Überparteiliche Listenverbindungen abschaffen“ hatte der Bundesrat zu einer geforderten Gesetzesänderung Stellung zu nehmen, wonach parteiübergreifende Listenverbindungen bei Nationalratswahlen nicht mehr zulässig sein sollten. Listenverbindungen innerhalb der gleichen Partei (Verbindung von Frauen- und Männerlisten, Jungpartei mit der Mutterpartei etc.) sollten jedoch weiterhin möglich sein. In ihren Begründungen verwiesen die Motionäre auf die Problematik, wonach wahltaktische Überlegungen ein stärkeres Gewicht hätten als programmatische Gemeinsamkeiten. Kritisiert wurde das fehlende Bewusstsein bei den Stimmberechtigten, wem letztlich die abgegebene Stimme zu Gute komme, sowie insbesondere der Umstand, dass letztlich wählerschwächere Parteien aufgrund (unheiliger) Zweckallianzen eine wählerstärkere Partei um einen Sitz „zu prellen“ vermögen. Damit werde der Wählerwille verfälscht, weshalb Listenverbindungen zu verbieten seien.

Der Bundesrat hat in seinen Stellungnahmen auf die kontinuierliche Zunahme von Listenverbindungen verwiesen und dabei aufgezeigt, dass diese eine über Jahrzehnte gelebte Praxis im Rahmen des geltenden Mandatzuteilungsverfahrens nach Hagenbach-Bischoff darstellen. Listenverbindungen ermöglichen vorab kleinen Parteien einen Ausgleich von systembedingten Nachteilen, wie sie in kleinen Wahlkreisen mit wenigen Mandaten entstehen können. Da die geforderten Listenverbindungsverbote einzig ein Symptom bekämpften, nicht aber die aus den unterschiedlichen Grössen der Wahlkreise resultierenden Verzerrungen zu beseitigen vermögen, lehnte er eine Änderung von Art. 31 Abs.1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) ab und beantragte, die Motionen abzulehnen.

1.1 Auftrag des Bundesrats

Der Bundesrat hat die Beantwortung der Vorstösse zum Anlass genommen, die Bundeskanzlei zu beauftragen, einen Bericht über die laufende Diskussion zu den Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen Wahlsysteme zu erstellen.

Nachfolgend wird zunächst das geltende Mandatzuteilungsverfahren dargestellt und anschliessend ein Rechtsvergleich zwischen Hagenbach-Bischoff und Doppeltem Pukelsheim angestellt (vgl. unten Ziff. 2). Vertieft analysiert wird dabei die Verzerrungsproblematik (vgl. unten Ziff. 2.2-2.5) sowie die daraus erwachsende Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. unten Ziff. 2.7.2) und ihre Konsequenzen auf die kantonalen Wahlverfahren (vgl. unten Ziff. 2.7.2 und 2.8). Schliesslich werden in einem Exkurs die Listenverbindungen beleuchtet und ihre Vor- den Nachteilen gegenübergestellt (vgl. unten Ziff. 3). Ein kurzer Überblick über die Entwicklungstendenzen schliessen den Bericht im Rahmen der Schlussfolgerungen ab (vgl. Ziff. 4).



1.2 Majorzwahlen versus Proporzahlen

Die Wahl eines Parlaments ist zumeist im Majorzverfahren (Mehrheitswahlsystem) oder im Proporzverfahren (Verhältnisswahlsystem) geregelt.¹

Beim Majorz erfolgt die Wahl gestützt auf ein relatives oder absolutes Mehr an Stimmen, das ein Kandidat oder eine Kandidatin in einem Wahlkreis auf sich zu vereinen vermag. So wird etwa das Unterhaus des Vereinigten Königreichs in Einerwahlkreisen im Majorz mit relativem Mehr (first-past-the-post) gewählt.² Frankreich wählt die Nationalversammlung im Majorz in zwei Wahlgängen; im ersten Wahlgang gilt das absolute, im zweiten das relative Mehr.

Demgegenüber geben die Wählerinnen oder Wähler beim Proporzwahlsystem ihre Stimme an die Liste einer kandidierenden Gruppierung oder Partei. Die Mandate werden in der Folge auf die verschiedenen Listen im Verhältnis der jeweils erhaltenen Stimmen zur Gesamtzahl der gültigen Stimmen verteilt. Erst in einem zweiten Schritt werden die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten der siegreichen Listen anhand ihrer individuellen Resultate als Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ermittelt (vgl. unten Ziff. 2.1).

In der Schweiz legt die Bundesverfassung (BV) in den Artikeln 149 und 150 die Grundlage für die Zusammensetzung und die Wahl der Bundesversammlung. Der Nationalrat besteht aus 200 Vertreterinnen und Vertretern des Volkes (Art. 149 Abs. 1 BV). Sie sind im Proporz alle vier Jahre vom Volk direkt zu wählen (Art. 149 Abs. 2 BV). Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis (Art. 149 Abs. 3 BV). Der Ständerat ist aus 46 Abgeordneten der Kantone zusammengesetzt. Diese werden abschliessend nach kantonalem Recht gewählt. Die meisten Kantone bestimmen ihre Ständesvertretung heute im Majorzsystem. Einzige Ausnahmen bilden die Kantone Jura und Neuenburg, die ihre ständerätliche Deputation im Proporzverfahren bestellen.

1.3 Nationalratswahlen im Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff

Nachfolgend interessiert die Wahl des Nationalrates. Seit der Gesamterneuerungswahl 1919 erfolgt diese in Kantonen mit mehr als einem Sitz im Verhältnisswahlverfahren (Art. 149 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 21 ff BPR).³ Die Verteilung der Mandate auf die Listen wird in den Artikeln 40 und 41 BPR geregelt. Das für die Nationalratswahlen praktizierte mathematische Verfahren geht zurück auf den Schweizer Physiker Eduard Hagenbach-Bischoff (1833-1910) und ist ein Algorithmus des d'Hondt-Verfahrens (vgl. unten Ziff. 2.3).

Angesichts des Umstandes, dass jeder Kanton einen eigenen Wahlkreis darstellt, besteht kein bundesweiter Proporz. In kleineren Kantonen mit wenigen Sitzen (zwischen 2 und 8

¹ Nach übereinstimmender deutscher und schweizerischer höchstrichterlicher Rechtsprechung sind Kombinationsmöglichkeiten, wie sie Deutschland mit der personalisierten Verhältniswahl mit einer Erst- und einer Zweitstimme pro Wahlberechtigten kennt, nur unter Beachtung und Abgrenzung aller Auswirkungen zulässig. Vgl. dazu auch YVO HANGARTNER: Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 106 (2005) 217-233.

² Der von den Liberal-Demokraten angestrebte Wechsel hin zu einem Proporzsystem wurde im Vereinigten Königreich am 5. Mai 2011 bei einer Stimmbeteiligung von 42.1% mit 6152607 Ja (32.1%) gegen 13'013'123 Nein (67.9%) an der Urne wuchtig abgelehnt (vgl.

http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&id=131005&continent=Europe&countrygeo=11443&stategeo=0&citygeo=0&level=1&recent=1).

³ Das Verhältnisswahlrecht wurde gegen die Empfehlung von Bundesrat und Parlament am 13. Oktober 1918 durch Annahme einer Volksinitiative eingeführt. Bereits in vielen Kantonen war zuvor das Proporzverfahren für kantonale Wahlen eingeführt worden (BBl 1910 I 480-486, 1914 II 121f, 1918 V 126-128 und 135; Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter. Bern August 1972, 14).



Sitzen: SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR, TG, TI, VS, NE, JU) wird dadurch der Proporzgedanke zwangsläufig relativiert.

Davon unberührt bleiben die sechs Kantone mit lediglich einem Sitz im Nationalrat. In diesen erfolgt die Wahl im Majorzwahlverfahren mit relativem Mehr, wobei auch hier Unterschiede festzustellen sind (Art. 47-51 BPR). Während in Uri, Glarus sowie den beiden Appenzell alle Stimmberechtigten zur Wahl stehen, sehen die Kantone Obwalden und Nidwalden die Möglichkeit einer stillen Wahl vor, was die Anmeldung von Kandidaturen vor der Wahl voraussetzt (Art. 47 Abs. 2 BPR).

Eine Schweizer Besonderheit ist der völlige Verzicht auf eidgenössischer Ebene sowohl auf ein gesetzliches Stimmenquorum (Sperrklausel wie z. B. in Deutschland) im Sinne von Hürden zur Verhinderung von Splitterparteien als auch auf "Bonussitze" für die stärkste Partei (wie z. B. in Italien und in Griechenland). Das Konkordanzsystem ist geleitet von der Idee, dass die wichtigen Gruppierungen im Bundesrat eingebunden sind und die Regierung nicht auf eine Mehrheit einer Partei (oder einer Koalition) im Parlament angewiesen ist. Im internationalen Vergleich dürfen die Verzerrungseffekte im Schweizer Proporzwahlrecht zum grösseren Teil als relativ gering bezeichnet werden.

1.4 Parlamentarische Vorstösse

Der Bundesrat und das Parlament hatten sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit der Frage der Ausgestaltung eines möglichst „gerechten Wahlsystems“ zu befassen. Im Zentrum der Auseinandersetzung standen dabei die Fragen der Listenverbindungen (Abschaffung der Unter-Unterlistenverbindungen und Kriterienkatalog zur Einschränkung der Unterlistenverbindung mit der Revision des BPR von 1995⁴) sowie die Frage des Zuteilungsverfahrens. Mehrfach hatte der Bundesrat Gelegenheit, zur Frage eines Wechsels vom System Hagenbach-Bischoff hin zum System des doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahrens nach Pukelsheim Stellung zu nehmen. Entsprechende Vorstösse wurden bisher deutlich abgelehnt, so zuletzt die Motion Minder 12.3711 „Doppelter Pukelsheim bei Nationalratswahlen“ (zuvor auch die Postulate Genner 03.3377 „Nationalratswahlen: Gerechtere Sitzverteilung“⁵ und Waber 07.3884 „Wahlen 2011. Einführung des Wahlsystems Doppelter Pukelsheim ohne Quorum“⁶ sowie die parlamentarische Initiative Zisyadis 09.410 „Nationalratswahlen und Proporzwahlssystem“⁷). Einen vorläufigen Höhepunkt fand die Auseinandersetzung anlässlich der Beratungen über die Gewährleistung der Kantonsverfassung Schwyz.⁸

Eine ausführliche Darstellung und Würdigung der juristischen und politischen Argumente findet sich nachfolgend unten in Ziffer 2.9.

⁴ BBl 1993 III 485; AB 1993 N 2481-2487, 1994 S 186

⁵ AB 2004 N 1420-1422

⁶ AB 2008 N 470

⁷ AB 2009 N 2159-2161

⁸ Vgl. unten Ziff. 2.8.3 Bst. b.



2. Rechtsvergleich: Hagenbach-Bischoff - Doppelter Pukelsheim - Sainte-Laguë

2.1 Einleitung

Proporzahlen wollen Mandate auf die konkurrierenden Listen (Parteien) entsprechend ihrer Stimmenstärke verteilen. Jede Partei "bezahlt" mit Stimmen und erhält dafür Mandate. Proporzahlen setzen Listen voraus. Daher sind sie auch Equipenspiele: Jede Kandidatin und jeder Kandidat bringt die erzielten Kandidatenstimmen in den Listenkorb ein. Kandidatenstimmen zählen erst in zweiter Linie, nämlich dann, wenn es darum geht, die von der ganzen Liste errungene Anzahl Mandate unter die eigenen Kandidatinnen und Kandidaten zu verteilen.

Reiner Proporz bei Nationalratswahlen würde verlangen, dass die Anzahl errungener Mandate der Parteien zueinander überall im exakt gleichen Verhältnis steht wie ihre Stimmenzahlen. Bei rund 5'160'000 Stimmberechtigten und 200 Mandaten ist die Chance, dass dies überhaupt je einmal zutrifft, gleich null: Niemals werden alle Divisionen ausnahmslos gerade Zahlen ergeben; zumeist bleiben unverwertbare Stimmenbruchteile hinter dem Komma.

Eine vierjährige Legislatur dauert ca. 1460 Tage. Man könnte daher theoretisch die Mandate "hinter dem Komma" anteilmässig zeitlich aufteilen. Der Vorschlag ist nicht praktikabel, weil damit u.a. eine kontinuierliche Parlamentsarbeit verunmöglicht würde. Eine – wenn auch nur über eine Verfassungsänderung zu realisierende – Alternative wäre die Einführung einer variablen Parlamentsgrösse. Auch dieser Ansatz scheint wenig praxistauglich. Folglich ist festzustellen, dass es den "reinen" Proporz aufgrund der fixen Legislaturdauer und der fixen Sitzzahlen im Nationalratswahlrecht also praktisch niemals gibt.

2.2 Verzerrungseffekte

2.2.1 Gewisse Verzerrungen sind unvermeidlich

Will man keinen solchen "Zeitproporz", so muss man Verzerrungen in Kauf nehmen: Die eine Partei wird etwas mehr Mandate erhalten, als ihr präzis zustehen würden, derweil eine andere Partei etwas zu kurz kommt. Weil die Schweiz 26 Kantone (= Wahlkreise) mit unterschiedlicher Einwohnerzahl und mithin unterschiedlicher Anzahl Nationalratssitze hat, werden diese Verzerrungen versechszwanzigfach. Würde stattdessen die ganze Schweiz zu einem einzigen Wahlkreis gemacht, so wären kleinere Kantone nicht mehr im Nationalrat vertreten: Aus der demokratischen würde eine föderalistische Verzerrung.⁹

2.2.2 Tolerierbare und nicht tolerierbare Verzerrungen

Weil die Nationalratsmandate also nur für die gesamte Legislatur und als ganze verteilt werden, sind proportionale Verzerrungen beim Wahlrecht unausweichlich. Es kann nur darum gehen, sie zu minimieren.¹⁰ Ganz eliminieren lassen sie sich nicht. Zu unterscheiden sind die Verzerrungseffekte hinter dem Komma und jene vor dem Komma. Die Brauchbarkeit und die

⁹ Dazu vgl. Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada. Gutachten des Max Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht vom 27.01.1997 für das Bundesverfassungsgericht. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 27 (1997) 633-674.

¹⁰ Annäherung an echte Proportionalität lässt sich mathematisch mit sieben Kriterien umschreiben (u.a. Vermeidung aller Paradoxien sowie systematischer Rundungsbevorzugung und Einhaltung der Grenzen von Mindest- und Höchstanspruch). Eine detaillierte Darstellung und Beurteilung aus mathematischer Sicht bei MARGRIT GAUGLHOFER: Analyse der Sitzverteilungsverfahren bei Proportionalwahlen. Grösch 1988.



Akzeptanz eines Mandatzuteilungsverfahrens hängen davon ab, wie vielen Verzerrungseffekten gegenüber es sich resistent zeigt.

2.2.3 Tolerierbar: Gewisse Verzerrungen hinter dem Komma

Hinter dem Komma gibt es bei ganzen und für die gesamte Legislatur verteilten Nationalratsmandaten keine Proportionalität, sondern Majorz. Solche Verzerrungen können unvermeidlich sein. Als weitere Verzerrungseffekte „hinter dem Komma“ können sich bei gewissen Sitzverteilungsverfahren aber auch unlogische Ergebnisse, sogenannte Paradoxa einstellen, so etwa, wo eine Liste ein Mandat verlieren kann, wenn bei gleichem Wahlergebnis insgesamt mehr Sitze zu verteilen sind oder wo der Stimmenzuwachs oder -verlust einer Partei eine Mandatsverschiebung zwischen zwei anderen Parteien bewirkt. Solche Verzerrungen sind nicht zu akzeptieren. Aus diesem Grund brauchen manche Wahlsysteme gar nicht in Betracht gezogen zu werden.

2.2.4 Nicht tolerierbar: Verzerrungen vor dem Komma

Vor dem Komma können Verzerrungen entstehen, wo eine Kandidatengruppe mehr Mandate erhalten kann, als es ihrer auf die nächste ganze Zahl aufgerundeten Quote entspricht, und eine andere Partei weniger Mandate, als es ihrer auf die nächste ganze Zahl abgerundeten Quote entspricht (sog. Quotenbedingung). Es leuchtet unmittelbar ein, dass Verzerrungen vor dem Komma den Proporzgedanken stärker beeinträchtigen als solche hinter dem Komma.

2.3 Zwei Grundtypen von Mandatzuteilungsverfahren

Es gibt zwei Grundtypen proportionaler Mandatzuteilungsverfahren: Quotenverfahren und Divisorverfahren.

2.3.1 Quotenverfahren

Bei Quotenverfahren werden jeder Gruppierung zuerst so viele Mandate zugeteilt, wie ihr abgerundeter prozentualer Stimmenanteil angibt. Zu den Quotenverfahren gehört das lange Zeit in Deutschland gebräuchliche Verfahren Hare/Niemeyer. Quotenverfahren sind neutral in Bezug auf die Grösse der Parteien: der Stimmenanteil (Prozentsatz der eigenen Stimmen von der Gesamtstimmzahl) entspricht dem Mandatsanteil (Prozentsatz der eigenen Mandate von der Gesamtmandatzahl). Sie halten also die Quotenbedingung ein. Quotenverfahren vermeiden aber nicht alle Paradoxien. Daher kann für sie auf die Dauer keine Akzeptanz bei der Wählerschaft erwartet werden, und sie müssen für eine Wahlsystemreform von vorne herein ausscheiden.

2.3.2 Divisorverfahren

Bei Divisorverfahren wird ein Teiler gesucht. Die Stimmzahl jeder Liste ergibt geteilt durch diesen Divisor und auf eine ganze Zahl gerundet die Anzahl der Mandate für diese Partei. Zu den Divisorverfahren gehören neben einigen amerikanischen Systemen auch das Verfahren d'Hondt und seine im Ergebnis identischen Spielarten (Jefferson, Hagenbach-Bischoff und Prokop) sowie die Systeme mit Standardrundung (Webster, Sainte-Laguë und Schepers). Divisorverfahren sind allesamt mathematisch konsistent und schliessen Paradoxien aus, können aber die Quotenbedingung (vgl. oben Ziff. 2.2.4) verletzen.



Innerhalb der Divisorverfahren gibt es zwei Arten systembedingter Begünstigung: Jene der grossen Parteien und jene der kleinen Parteien. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werfen beide gleichermassen Fragen auf.

a *Systematische Aufrundung*

Verschiedene hier nicht näher erörterte amerikanische Verfahren begünstigen durch ihre Rundungsregeln systematisch die kleineren Parteien: Jede Gruppierung, die eine einzige Stimme gemacht hat, erhält dadurch jeweils automatisch ein Mandat. Damit würde das Proporzwahlrecht in der Schweiz ausgehöhlt: Heute werden in allen Proporzkantonen so viele Listen eingereicht, dass niemals eine Partei ein zweites Mandat in einem Kanton mehr erringen könnte. Die meisten Kantone hätten zu wenig Sitze, um solche Mandatsansprüche aller kandidierenden Listen überhaupt erfüllen zu können. Aufrundende Divisorverfahren brächten also extreme Verzerrungen der Repräsentation, würden Parteispaltungen begünstigen und die parlamentarische Konsenssuche torpedieren. Aus all diesen Gründen kann für sie keine Annahme bei der Wählerschaft erwartet werden.

b *Systematische Abrundung*

Die Verfahren d'Hondt und Hagenbach-Bischoff hingegen begünstigen mit der konsequenten Abrundung ebenso systematisch die *grösseren* Parteien. Dies setzt Anreize, Listen- (und gegebenenfalls Unterlisten-)Verbindungen einzugehen. Über diesen mittelbaren Effekt entwickeln diese Mandatzuteilungsverfahren die Schwäche, die Quotenbedingung nur nach unten garantiert zu erfüllen: Gegen die Proporzwahlregel kann eine Liste jedoch mehr Mandate erhalten, als es ihrer auf die nächste ganze Zahl aufgerundeten Quote entspricht; ja eine Gruppierung kann ohne eine einzige eigene Stimme ein zusätzliches Mandat gewinnen. In der Tat ist dies bereits öfters vorgekommen (ein Beispiel unten in Tab. 3 Kol. b letzte Zeile).

2.4 Standardrundung (Verfahren Sainte-Laguë, Pukelsheim)

Statt (wie bei d'Hondt und Hagenbach-Bischoff) durch die Zahlen 1; 2; 3 werden die Stimmzahlen beim Verfahren Webster oder Sainte-Laguë durch 0,5; 1,5; 2,5; ... (alternativ durch 1; 3; 5; ...) geteilt, und die Mandate werden in der Reihenfolge der Höchstergebnisse zugeteilt. Hierdurch bleiben Verteilungsverzerrungen zu Gunsten grosser Parteien anders als bei den Spielarten des d'Hondt-Verfahrens aus. Die Sitzzuteilung nach Webster, Sainte-Laguë oder Pukelsheim verhält sich daher aufgrund der kaufmännischen Standardrundung zur Stärke der Parteien systematisch neutral.

2.5 Auf verschiedenem Weg zum gleichen Ergebnis: Die Verfahren d'Hondt, Hagenbach-Bischoff und Prokop

Die Verfahren d'Hondt, Hagenbach-Bischoff und Prokop führen mathematisch zu absolut identischen Ergebnissen. Unterschiedlich ist - entsprechend dem technischen Entwicklungsstand zur Zeit ihrer Erfindung - einzig der Weg. Das um 1880 ersonnene System d'Hondt besteht im Erstellen der Rangfolge aller Quotienten einer (grossen) Menge von Divisionen, die dem Produkt der Anzahl Listen mal Anzahl zu verteiler Mandate entspricht. Eine Proporzauzählung dauerte so mehrere Tage. Hagenbach-Bischoff erreichte 30 Jahre später durch die Reduktion der Anzahl Divisionen auf einen Bruchteil des d'Hondtschen Verfahrens eine wesentliche Effizienzsteigerung und damit eine bedeutend schnellere Auszählung. Im Computerzeitalter steigerte Prokop 100 Jahre nach d'Hondt die Ermittlungsgeschwindigkeit



für eine gleich komplexe Proporzwahl auf unter eine Sekunde. Aus diesem Grund werden nachstehend einzig die beiden Verfahren Hagenbach-Bischoff und Prokop dargestellt.

2.5.1 Verfahren Prokop

Beim Verfahren Prokop lässt man, ausgehend vom Ergebnis der Teilung der Parteistimmenzahl sämtlicher Listen durch die Anzahl zu vergebender Mandate, den Computer die grösstmögliche Verteilungszahl suchen, die es gerade noch erlaubt, sämtliche zur Verteilung stehenden Mandate sofort zu verteilen; dabei wird, ausgehend von einem mit Sicherheit zu grossen Teiler, die Verteilungszahl (der "Mandatpreis") fortlaufend um eins verkleinert, bis der Mandatpreis auf Anheben die Zuteilung sämtlicher Mandate zulässt.¹¹

2.5.2 Verfahren Hagenbach-Bischoff

Das Verfahren Hagenbach-Bischoff liefert mathematisch nachweislich stets genau dieselbe Mandatsverteilung wie das Verfahren d'Hondt und wie die Methode Prokop, weil es ein (sehr raffiniert konzipierter und an den Bedürfnissen des vor-elektronischen Zeitalters orientierter) Ausschnitt aus dem Verfahren Prokop ist, der mit dem geringstmöglichen und einfachsten Aufwand an Handrechnung zum Ziel führt.

2.5.3 Parlamentarische Suche nach Mitteln gegen Verzerrungen

Hagenbach-Bischoff und Prokop wollten einzig die enorm vielen Operationen des Verfahrens d'Hondt reduzieren; inhaltlich waren sie identisch. Daher können sie keine anderen Ergebnisse zeitigen als das Verfahren d'Hondt, und konsequenterweise sind sie gegen gewisse Verzerrungseffekte ebenso machtlos wie das Verfahren d'Hondt. Dies wurde sichtbar mit der drastischen Zunahme der Listen- und Unterlistenverbindungen ab 1979. Bereits mit dem Kommissionspostulat 81.228 „Bundesgesetz über die politischen Rechte. Revision“ ersuchte der Nationalrat am 28. September 1983 den Bundesrat, Verfahren für eine „bessere proportionale Mandatsverteilung auf die Parteien“ zu prüfen.¹² Weil es aber „reinen Proporz“ nicht gibt (vgl. oben Ziff. 2.2.2), ist die Frage einzig, welche Verzerrung man hinter dem Komma in Kauf zu nehmen bereit ist: Hinter dem Komma gilt Majorz. Die verschiedenen Mandatzuteilungsverfahren gehen alle von einer Prioritätenordnung aus. Das geltende Verfahren nach Hagenbach-Bischoff ist vom Gedanken beherrscht, dass hinter dem zuletzt zu verteilenden Mandat mehr Wählerinnen und Wähler stehen müssen als hinter dem ersten Mandat, das nicht mehr verteilt werden kann. Dieses Ziel wird vom Verfahren Hagenbach-Bischoff auch erfüllt.¹³

2.6 Verfahren Doppelter Pukelsheim

Das vom Bundesgericht¹⁴ im Einklang mit dem europäischen Wahlrechtserbe¹⁵ geförderte Anliegen eines Wahlsystems mit möglichst geringen Verzerrungswirkungen lässt sich auf zwei verschiedenen Wegen umsetzen: Unter Beibehaltung des Verfahrens Hagenbach-

¹¹ WILFRIED PROKOP: Glasnost auch für den Proporz. In: Mitteilungen des Vereins Ehemalige des Technikums Winterthur 41 (1990) 61-72.

¹² AB 1983 N 1295

¹³ BBl 1993 III 486-488

¹⁴ Vgl. die unter Ziff. 2.7.2 zusammengefassten Urteile BGE 129 I 183 (Zürich), 131 I 74 (Aargau), 131 I 85 (Wallis), 136 I 352 (Nidwalden), 136 I 364 (Aarau), 136 I 376 (Zug) sowie BGE 1C_407/2011 und 1C_445/2011 vom 19. März 2012 (Schwyz; dazu vgl. unten Ziff. 2.8.3 Bst. b).

¹⁵ Vgl. unten Ziff. 2.7.3. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): Verhaltenskodex für Wahlen. Leitlinien (angenommen von der Kommission auf ihrer 51. Vollversammlung in Venedig am 5.-6. Juli 2002) Ziff. 2.2.IV.



Bischoff durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden mit jeweils mindestens zehn Sitzen oder durch einen Wechsel zum doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsverfahren mit Standardrundung (Doppelter Pukelsheim). Ein gesamtschweizerischer Umbau der Wahlkreise auf eine Mindestgrösse von zehn Sitzen würde aufgrund von Art. 149 Abs. 3 BV eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Zusammenlegung von Kantonen für die Nationalratswahlen wäre aber mit Sicherheit nicht mehrheitsfähig, wie bereits ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Wahlkreisreform 1975 mit jeder Deutlichkeit gezeigt hat.¹⁶

2.7 Doktrin, Judikatur und europäische Entwicklung

2.7.1 Doktrin

Lange Zeit wurde das Proporzwahlssystem nicht weiter hinterfragt. Erst in jüngster Zeit wurde es konsequent auf die Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen hin untersucht.¹⁷ Dabei war für einmal nicht die Doktrin, sondern die Rechtsprechung führend. Unterstützt wurde sie durch die europäische Entwicklung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 (vgl. unten Ziff. 2.7.3).

2.7.2 Judikatur¹⁸

Das Bundesgericht leitet die Wahlrechtsgleichheit aus der Rechtsgleichheit und speziell aus der politischen Gleichberechtigung (Art. 136 Abs. 1 zweiter Satz BV) ab und folgert, letztere garantiere allen Wahlberechtigten desselben Wahlkreises die Zuteilung einer gleichen Anzahl von Stimmen, die Möglichkeit ihrer Abgabe sowie die gleiche Berücksichtigung aller gültig abgegebenen Stimmen bei der Stimmzählung (Zählwertgleichheit).¹⁹ In Anlehnung an seine eigene, bereits früher entwickelte Rechtsprechung²⁰ zu den Grenzen von Sperrklauseln entwickelte das Bundesgericht dann in einer sukzessive ausgebauten Rechtsprechung als zulässige Obergrenze eine Limite von 10 Prozent, die für direkte Quoren absolut gelte und für natürliche Quoren bei einer Neuordnung des Wahlsystems als anzustrebender Zielwert zu verstehen sei.²¹ Aus diesem Grund kann ein kantonales Proporzwahlssystem ohne Schaffung von Wahlkreisverbänden oder anderer Mechanismen zur Verhinderung natürlicher Quoren von über 10 Prozent verfassungswidrig sein.²² Abweichungen davon sind freilich aus ausreichenden sachlichen - sei es historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen - Gründen für einen Minderheitenschutz oder zur Wahrung einer spezifischen historisch gewachsenen und noch immer lebendigen Gebietsidentität zulässig.²³ Der kantonale Gesetzgeber kann das Proporzwahlssystem mindestens auf zwei verschiedene Arten bundesverfassungskonform umsetzen. Wenn die Kantonsverfassung dies zulässt, so kann er zum Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen auf Gesetzesstufe Wahlkreisverbände schaffen; andernfalls lässt sich ein wahlkreis-

¹⁶ Vgl. Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter. Bern August 1972, Zweiter Teil: Die Reform der Wahlkreiseinteilung, 119-136.

¹⁷ PIERRE TSCHANNEN: Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie. Basel/Frankfurt am Main 1995, 499 Rz. 749; ALFRED KÖLZ: Probleme des kantonalen Wahlrechts. In: ZBI 88 (1987) 1 und 31; TOMAS POLEDNA: Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 79.). Zürich 1988, 29ff, 37ff und 99ff.

¹⁸ Originalzitate sind in Anhang 1 zusammengestellt.

¹⁹ BGE 129 I 199 E. 7.3 (Stadt Zürich)

²⁰ Urteil des Bundesgerichts P. 15/1962 vom 28. März 1962, E. 3, publ. in: JdT 1962 I S. 271 ff.; BGE 103 Ia 563 E. 3c und 603, 129 I 194 E. 6.1.

²¹ BGE 131 I 74 Regeste sowie E. 5.3 und 5.4 (Kanton Aargau)

²² BGE 131 I 74 Regeste sowie E. 5.5 (Kanton Aargau)

²³ BGE 131 I 89f E. 2.5 (Kanton Wallis), 136 I 352 E. 3.4, 3.5, 4 und 5.1 (Kanton Nidwalden), 136 I 367 E. 2.2 (Stadt Aarau) und BGE 136 I 384f E. 4.7 (Kanton Zug)



übergreifender Ausgleich durch eine zentrale Verteilung der Parteimandate nach der doppeltproportionalen Methode (Doppelter Pukelsheim) realisieren.²⁴ Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit²⁵ sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen.²⁶ Weil der Zuger Kantonsrat ohne solche Gründe am 6. Juli 2006 die Einführung des doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsverfahrens wuchtig abgelehnt hatte, handelte er sich damit ein rügendes Urteil des Bundesgerichts²⁷ ein, zumal er die Verzerrungen auch nicht anderweitig korrigierte. Mit nicht publizierten Entscheiden über die Kantonsratswahlkreise im Kanton Schwyz bekräftigte das Bundesgericht diese Rechtsprechung.²⁸

Das Freiburger Obergericht hat für den Kanton Freiburg ebenfalls einen Wechsel des Wahlsystems angeordnet.²⁹

2.7.3 Europäische Entwicklung

Im Auftrag des Europarates hat die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) einen Verhaltenskodex für Wahlen erarbeitet:³⁰

„Die Gleichheit der Wählerstärke:

i. hat in jedem Fall für die Ersten Kammern, für die regionalen und die kommunalen Wahlen zu gelten;

...

iv. Die zulässige Höchstabweichung zum Einteilungsschlüssel sollte nicht 10% und auf keinen Fall 15% übersteigen ausser bei besonderen Umständen (Schutz einer konzentrierten Minderheit, Verwaltungseinheit mit geringer Bevölkerungsdichte)“.

Im erläuternden Bericht der Venedig-Kommission Ziff. 15 werden solche besonderen Umstände im Sinne von Ziff. iv spezifiziert als „schwach bevölkerte Verwaltungseinheit, aber auf der gleichen Ebene wie andere Einheiten, die durch mindestens einen Abgeordneten vertreten sind, Vorhandensein einer konzentrierten nationalen Minderheit“.

2.7.4 Zwischenbilanz

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung (oben Ziff. 2.7.2) erachtet also Wahlkreise von mindestens zehn Sitzen als erforderlich, damit noch von Proporz gesprochen werden kann. In der Schweiz sind die Kantone aber von Verfassung wegen Wahlkreise für die Nationalratswahlen (Art. 149 Abs. 3 BV). Von den 26 Kantonen genügen allerdings bloss ZH, BE, VD, AG, SG, GE und LU dieser Anforderung; 19 Kantone mit derzeit insgesamt 74 Nationalratssitzen vergeben weniger als je zehn Nationalratssitze. Bei Nationalratswahlen gibt es somit in drei Vierteln aller Kantone Verzerrungen, welche den Anforderungen des Bundesgerichts an das kantonale Proporzwahlverfahren nicht genügen.

²⁴ BGE 136 I 383f E. 4.6 (Kanton Zug)

²⁵ Erfolgswertgleichheit gebietet zu vermeiden, dass bei der gleichen Wahl die einen Stimmen volles Gewicht erhalten und andere Stimmen ohne jedes Gewicht bleiben.

²⁶ BGE 136 I 384f E. 4.7 (Kanton Zug)

²⁷ BGE 136 I 376; vgl. unten Ziff. 2.8.3 Bst. d und unten Ziff. 3.5.

²⁸ BGE 1C_407 und 1C_445/2011 vom 19. März 2012

²⁹ Entscheid vom 4. September 2012 (http://www.fr.ch/tc/files/pdf46/601_2011_154_155_156_04_09_12.doc.pdf)

³⁰ Venedig-Kommission: Verhaltenskodex für Wahlen. Leitlinien Ziff. 2.2, i. und iv. sowie Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung in Venedig am 18.-19. Oktober 2002, Rz. 15, deutsch abrufbar unter <http://www.venice.coe.int/> > Documents > Studies > 190/2002 > CDL-AD(2002)023 deutsch.



2.8 Anwendung der Wahlausmittlungsverfahren in den Kantonen (*de lege lata* und *de lege ferenda*)

2.8.1 Kantone mit Doppeltem Pukelsheim oder entsprechenden Tendenzen

Bisher kennen drei Kantone das Mandatzuteilungsverfahren des Doppelten Pukelsheim³¹:

- a Zürich³²,
- b Aargau³³ und
- c Schaffhausen³⁴.

In einem weiteren Kanton zeichnet sich derzeit eine gewisse Tendenz hin zum Doppelten Pukelsheim ab:

- d Im Kanton Freiburg beurteilte das kantonale Verwaltungsgericht das bestehende kantonale Wahlproporzverfahren mit Entscheid vom 4. September 2012 als im Widerspruch zur Bundesverfassung stehend und verlangte eine Neuordnung bis spätestens 2016.³⁵ Daraufhin hat der Regierungsrat eine Lösung gemäss Doppeltem Pukelsheim in die Vernehmlassung gegeben.

2.8.2 Kantone, die den Doppelten Pukelsheim abgelehnt haben

Dennoch ist dieses Sitzverteilungsverfahren noch keineswegs zum Standard geworden:

- a Im Kanton Bern wurde eine Motion Kast vom Grossen Rat entsprechend dem Antrag des Regierungsrates am 21. Januar 2008 abgelehnt³⁶.
- b Im Kanton Luzern sprach sich die Verfassungskommission bei der Totalrevision der Kantonsverfassung gegen die Einführung des Doppelten Pukelsheim aus.
- c Im Kanton Solothurn formierte sich Widerstand gegen das neue Mandatzuteilungsverfahren des Doppelten Pukelsheim in der Antwort des Regierungsrates auf den Auftrag A 012/2012 der CVP/EVP/GLP-Fraktion, und der Kantonsrat lehnte den Vorstoss am 28. März 2012 ab.³⁷

³¹ Zu diesem Verfahren vgl. näher BGE 136 I 364; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER: Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 13 (2004) 505-522; DANIEL BOCHSLER: Biproporzionales Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003. Manuskript Genf November 2005; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich: Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung. Zürich 2005; ANINA WEBER: Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 19 (2010) 1373-1377; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER: Doppelproporz bei Parlamentswahlen - Ein Rück- und Ausblick. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 20 (2011) 1581-1599; Vernehmlassungsvorlage 06-90 vom 26. September 2006 zum Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat; Botschaften des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat 06.200 vom 27. September 2006, 07.176 vom 4. Juli 2007 und 08.216 vom 2. Juli 2008.

³² Gesetz über die politischen Rechte ZH (ZH-Lex 161.1) §§ 86, 88 und 101-104.

³³ Grossratswahlgesetz AG (SAR 152.100) §§ 12-14b.

³⁴ Wahlgesetz SH (SRB 160.100) Art. 2b-2f.

³⁵ <http://www.fr.ch/ww/fr/pub/index.cfm> > Etat de droit / Justice > Pouvoir judiciaire > Jurisprudence > Section administrative > 2012 > n° 38.

³⁶ Motion Kast (M 2007-175), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2008 3-13, 2007 312-318.

³⁷ Abrufbar unter

<https://cr.so.ch/appl/parl/browse.php?sess=0&parent=6367&expand=1&order=name&curview=0&sortname=ASC>



- d Im Kanton St. Gallen lehnte der Kantonsrat am 29. November 2006 eine Motion De-noth/Gilli/Widmer (42.07.28) für die Einführung des doppelt-proportionalen Mandatszuteilungsverfahrens deutlich ab.
- e Im Kanton Thurgau lehnte das Volk am 15. Mai 2011 eine Volksinitiative «Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen», welche das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren einführen wollte³⁸, deutlich ab, nachdem im Gegenzug die Wahlkreise vergrössert worden waren.

2.8.3 Kantone mit Vorbehalten gegenüber dem Doppelten Pukelsheim und derzeit ungeklärter Situation

- a Im Kanton Uri lehnte das Volk zwar am 23. September 2012 eine Volksinitiative der Jungen CVP auf Einführung der Landratswahl im Majorzverfahren ab, die eine Flucht nach vorne vor dem drohenden Verfahren Pukelsheim darstellte. Aber ein positiver Entscheid für einen (wie auch immer gearteten) Systemwechsel ist noch nicht gefallen.
- b Im Kanton Schwyz hat sich der Kantonsrat anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung gegen den Doppelten Pukelsheim entschieden. Gegen den Antrag des Bundesrates³⁹ auf Nichtgewährleistung von § 48 Abs. 3 KV-SZ und trotz der (nicht publizierten) Bundesgerichtsentscheide vom 19. März 2012⁴⁰ entschied der Ständerat am 27. November 2012 mit 24:20 Stimmen, die Kantonsverfassung trotz zu kleiner Proporzwahlkreise integral zu gewährleisten.⁴¹ Der Nationalrat hingegen folgte am 11. März 2013 dem Bundesrat und wollte mit 92:90 dem § 48 Abs. 3 der Schwyzer Kantonsverfassung, der Proporz pro Gemeinde vorschreibt, die Gewährleistung versagen.⁴² In der Differenzbereinigung hielt der Ständerat am 14. März 2013 mit 24:18 Stimmen an seinem Standpunkt fest, separierte aber die Gewährleistung des fraglichen Artikels aus dem gesamten Geschäft, um nicht die Gewährleistung der übrigen Verfassungsbestimmungen zu gefährden.⁴³ Der Nationalrat verweigerte daraufhin am 18. März 2013 mit 100:91 Stimmen § 48 Abs. 3 die Gewährleistung definitiv und beschränkte die Gewährleistung der neuen Schwyzer Kantonsverfassung auf die übrigen Verfassungsbestimmungen.⁴⁴ Die Debatte war beherrscht von der Frage nach der Priorität zwischen kantonaler Souveränität (Art. 3 und Art. 47 Abs. 1 BV) und dem Anspruch aller Stimmberechtigten auf gleiche demokratische Rechte (Art. 136 Abs. 1 zweiter Satz BV). In welcher Weise Schwyz dem Verdikt des Bundesgerichts (vgl. oben Ziff. 2.7.2) Genüge tun will, bleibt selbstverständlich im Belieben des Kantons.⁴⁵ Prognosen sind angesichts der offenen Ausgangslage schwierig:

³⁸ ABI-TG 2011 1136-1138

³⁹ BBI 2012 7915-7917

⁴⁰ BGE 1C_445/2012

⁴¹ AB 2012 S 956-963. Dazu ANDREA TÖNDURY: Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen. In: ANDREA GOOD/BETTINA PLATIPDIS (Hgg.): Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern 2013, 51-69, hier: 66 Fn. 99 mit folgender maliziöser Analyse: "Es verwundert daher nicht, dass ausschliesslich Ständeräte der CVP und SVP aus Schwyz, Nidwalden, Uri, Graubünden und Freiburg das Wort zugunsten einer integralen Gewährleistung der Schwyzer Verfassung ergriffen: In allen diesen Kantonen ist das Wahlrecht umstritten, weil die grossen Parteien von Verzerrungen des Wählerwillens profitieren".

⁴² AB 2013 N 186-193

⁴³ AB 2013 S 175-183

⁴⁴ AB 2013 N 341-345

⁴⁵ Dazu vgl. die Überlegungen von LUKAS RÜHLI bei *Avenir suisse*: Die Qual der Wahl im Kanton Schwyz, abrufbar unter: <http://www.avenir-suisse.ch/25864/die-qual-der-wahl-im-kanton-schwyz/>;

"Kleine Wahlkreise sind jedoch nicht nur im Hinblick auf die demokratischen Rechte von Minderheiten problematisch:



Bereits 2012 haben zwei Kantonsräte eine Einzelinitiative eingereicht, mit welcher das Proporzwahlverfahren verankert werden soll. Sie weisen dabei explizit auf die Methode des doppelten Pukelsheim hin. Die Einzelinitiative wurde im Kantonsrat noch nicht behandelt.⁴⁶

Kurz nach der Nichtgewährleistung des beantragten Wahlsystems durch die Bundesversammlung hat die SVP am 25. März 2013 eine kantonale Volksinitiative lanciert. Diese verlangt, dass sämtliche 100 Mitglieder des Kantonsrates ausschliesslich im Mehrheitsverfahren (Majorz) gewählt werden sollen. Weder die Initiative zur Majorzwahl noch die Initiative zum Proporzwahlverfahren sind zum heutigen Zeitpunkt zustande gekommen.⁴⁷

Ende Mai 2013 wurde zudem von einem Komitee aus Vertretern der Grünen, SP, Grünliberalen sowie BDP und EVP eine Initiative zur Beibehaltung des Proporz im Kanton Schwyz lanciert. Danach soll die Schwyzer Kantonsverfassung so ausgestaltet werden, „dass der Kantonsrat auch künftig im Verhältniswahlverfahren gewählt wird und die Sitze den politischen Gruppierungen so zugeteilt werden, dass die Stimme jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kantonsgebiet möglichst gleiches Gewicht hat.“

Der Regierungsrat selber hat unmittelbar nach dem Entscheid der Bundesversammlung eine Vernehmlassung mit einer Auslegeordnung über acht verschiedene Wahlmodelle eingeleitet. Ziel dieser Vernehmlassung ist es, die acht Wahlmodelle auf eines oder zwei einzugrenzen. Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses oder weiterer, allenfalls gemeinsamer Vorschläge der Parteien, hofft der Regierungsrat, noch in diesem Jahr einen Modellentscheid treffen zu können. Gegenwärtig ist somit noch offen, welches Wahlmodell obsiegen wird.⁴⁸

- c Im Kanton Nidwalden ist die Situation derzeit relativ unübersichtlich. Ein Bundesgerichts-urteil⁴⁹ verunmöglicht die Beibehaltung des bisherigen Mandatzuteilungsverfahrens. Regierung und Landrat haben sich daraufhin für den Doppelten Pukelsheim ausgesprochen; dagegen wurden aber zwei Gegenvorschläge in Form eines konstruktiven Referendums eingereicht. Der Gegenvorschlag der SVP ist darauf ausgerichtet, dies zu verhindern, und will die Beibehaltung des Verfahrens Hagenbach-Bischoff in der basellandschaftlichen Ausprägung erreichen. Der Gegenvorschlag des Initiativkomitees „Majorz: Kopf statt Parteiwahlen“ will wieder ein Majorzsystem einführen. Das Nidwaldner Verfassungsgericht erachtete den Gegenvorschlag betreffend einem Majorzwahlverfahren mit Entscheid vom 15. März 2013⁵⁰ unter dem Aspekt der Einheit der Materie und mit dem bereits im ersten Wahlgang massgebenden relativen Mehr für zulässig.⁵¹ Weil die nächs-

-
- In kleinen Wahlkreisen besteht die Gefahr, dass sich Parlamentarier allzu stark an lokalen Interessen orientieren, um ihre (Wieder-)Wahlchancen zu erhöhen. Dies verschärft sich noch, wenn aufgrund der Kleinheit des Wahlkreises das Proporz-Wahlssystem zu einem Majorz konvergiert. Um die Wahlchancen in diesem Fall zu maximieren, gilt es, den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen des Stimmvolkes zu finden. Und dieser liegt am ehesten bei der Durchsetzung lokaler Interessen.
 - Die Sitze in den Kantonsparlamenten werden üblicherweise proportional zur Einwohnerzahl der Wahlkreise verteilt. In den Kantonen mit vielen kleinen Wahlkreisen gelten jedoch Mindestsitzzahlen – meist ein oder zwei Sitze – pro Wahlkreis. (...) Bestimmte Regionen oder Gemeindetypen erhalten damit ein überproportionales politisches Gewicht. Dadurch können im Extremfall Reformen, die aus kantonaler Sicht wünschenswert wären, erschwert oder gar blockiert werden."

⁴⁶ http://www.sz.ch/documents/Einzelinitiative_1_12.pdf

⁴⁷ <http://www.schwyzer-svp.ch/portal/index.php/onlineschalter/service/downloads/category/24-initiativen?download=161:unterschriftenbogen-fu-r-ein-einfaches-und-verstaendliches-wahlssystem>

⁴⁸ http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d549/p27886.cfm

⁴⁹ BGE 136 I 352

⁵⁰ Entscheid VG 12 1, abrufbar unter http://www.nw.ch/dl.php/de/516687fd01077/20121127_092203.pdf.

⁵¹ Die dabei unterlegenen Beschwerdeführer haben darauf verzichtet, diesen Entscheid beim Bundesgericht anzufechten.



ten kantonalen Gesamterneuerungswahlen für den Winter 2014 anstehen, drängt die Zeit, die Rechtsgrundlagen bald zu klären. Am 22. September 2013 hat nun das Nidwaldner Volk in einer komplexen Variantenabstimmung zwischen drei Änderungsvorschlägen und dem bisherigen System zu entscheiden. Zusätzlich ist noch die Volksinitiative der Jungen CVP zu einer Änderung der Kantonsverfassung hängig, welche das Majorzwahlverfahren für den Landrat in der Verfassung festschreiben will. Die Unterschriften wurden am 2. April 2013 eingereicht. Die Abstimmung darüber wird aber erst im Jahr 2014 stattfinden.

- d Im Kanton Zug beantragte der Regierungsrat den Übergang zum System des Doppelten Pukelsheim, und der Kantonsrat folgte ihm am 31. Januar 2013 in erster Lesung - nicht ohne dass darauf hingewiesen wurde, dass man je nach Entscheid des Nationalrats anstelle des Doppelten Pukelsheim in zweiter Lesung das System Schwyz (dazu vgl. oben Ziff. 2.8.3 Bst. b) übernehmen könne. Die Zuger CVP-Kantonsratsfraktion verlangte daraufhin mit einer Motion vom 28. März 2013 (Vorlage 2235.1) gegen die Einmischung des Bundesgerichts vom Regierungsrat die Einreichung einer Standesinitiative „zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen“. Im Rahmen der 2. Lesung beschloss der Kantonsrat am 2. Mai 2013 entgegen dem Antrag des Regierungsrats, dem Volk am 22. September 2013 zwei Varianten zum Entscheid vorzulegen: Dem „Zuger Doppelproporz“ (Doppelter Pukelsheim) soll ein explizites Verbot sowohl dieses Wahlsystems als auch von Wahlverbänden gegenübergestellt werden.⁵² Hiergegen wurde beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht. Diese wurde mit Entscheid des Bundesgerichts vom 10. Juli 2013 gutgeheissen. In der Folge wird das Zuger Stimmvolk am 22. September 2013 ausschliesslich über die Vorlage des Regierungsrats zu befinden haben.

2.8.4 Die Situation erscheint als politisch noch keineswegs geklärt

Drei Kantone (ZH, AG, SH) mit Doppeltem Pukelsheim steht also ein weiterer (FR) mit einer gewissen Tendenz hin zu diesem System zur Seite, derweil es in fünf Kantonen (BE, LU, SO, SG, TG) abgelehnt wurde und derzeit in weiteren vier Kantonen (UR, SZ, NW, ZG) auf deutliche Ablehnung stösst.

⁵² Vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 101 vom Freitag, 3. Mai 2013, 13.



Überblick: Mandatzuteilungssysteme in den Kantonen und im Bund

Tabelle 1

Kanton	Mandatverteilungssystem						Bemerkungen
	Majorz	Proporz					
		Hagenbach-Bischoff	Hare/Niemeyer	Sainte-Laguë	Doppelter Pukelsheim		
ZH					X		
BE		X					Minderheitenschutz Berner Jura Garantie 12 Sitze
LU		X					
UR		X					
SZ		X					
OW		X					
NW		X					
GL		X					
ZG		X					
FR		X					Berechnungsbasis: "zivilrechtlicher" Wohnsitz
SO		X					
BS				X			seit 2012 SAINTE-LAGUË
BL		X					
SH					X		
AR	X						
AI	X						
SG		X					
GR	X						
AG					X		
TG		X					
TI			X				Kanton = 1 Wahlkreis > Berechnungsbasis entbehrlich
VD			X				
VS		X					
NE		X					
GE		X					Kanton = 1 Wahlkreis > Berechnungsbasis entbehrlich
JU		X					
Bund		X					
ΣKte	3	17	2	1	3		



2.9 Vor- und Nachteile (juristisch und politisch)

2.9.1 Verfahren Hagenbach-Bischoff

I Vorteile

a *Instrument gegen Parteienzersplitterung und Fragmentierung des Parlaments*

Proporzwahlssysteme erschweren weltweit tendenziell die Regierungsbildung, weil viele Klein- und Kleinstparteien im Parlament vertreten sind. Die systemische "Bevorzugung" weniger und grosser Parteien schiebt dieser unerwünschten Tendenz von Zersplitterung respektive Fragmentierung einen Riegel.

b *Einfaches Verfahren*

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil des Verfahrens Hagenbach-Bischoff ist, dass es die Wahlresultate sehr einfach und notfalls sogar von Hand zu errechnen erlaubt. Die Sitzverteilung lässt sich von Jedermann mit Papier und Bleistift einfach nachvollziehen.

c *Verständlich*

Wohl erschliesst sich die Wahlarithmetik nicht allen Stimmberechtigten vollumfänglich. Nichts desto Trotz darf das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff als bekannt und grundsätzlich verständlich bezeichnet werden. Stimmentransfers in andere Wahlkreise erfolgen nicht und so kommt es nicht zu einer Kräfteverschiebung über Wahlkreise hinweg. Vielmehr verbleiben sämtliche Stimmen im Kanton.

d *Breite Akzeptanz*

Das Verfahren Hagenbach-Bischoff wird seit der Einführung des Proporzwahlverfahrens auf nationaler Ebene in den Kantonen mit mehreren Sitzen praktiziert. Es ist auch in einer Mehrheit der Kantone als Mandatverteilssystem für das kantonale Parlament fest verankert und darf als breit akzeptiert bezeichnet werden. Die Beständigkeit der Verfahren ist ein wesentlicher Faktor im Bereich der politischen Rechte.

II Nachteile

a *Verzerrungseffekte*

Manche Wählerin und mancher Wähler müssen sich nach den Wahlen sagen, mit ihrer Stimme auf den Wahlausgang keinen Einfluss ausgeübt zu haben, derweil andere von sich sagen können, zur entscheidenden Mehrheit beigetragen zu haben. Es kann folglich Stimmen mit (vollem) Gewicht und andere Stimmen ohne oder mit deutlich weniger Gewicht geben. Dies widerspricht dem Ziel der vom Bundesgericht aus Artikel 136 Absatz 1 zweitem Satz der BV gefolgerten Erfolgswertgleichheit. Die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise verschärft diesen Sachverhalt (vgl. oben Ziff. 2.7.3 letzter Absatz).

Ausserdem vermag das Verfahren Hagenbach-Bischoff nicht zu verhindern, dass in einem Kanton eine stimmenschwächere Partei einer stimmenstärkeren Partei ein Mandat entreisst. Von Kennern konsequent gehandhabt, erlaubt das Verfahren unter Umständen, dass die



zweitschwächste Partei die besseren Chancen auf das erste Mandat hat als die stimmenstärkste Partei.

Bei genauerem Hinsehen haben auch gestandene und grosse Parteien unter dem Verzerrungseffekt zu leiden: Von den vier grössten Bundesratsparteien hat jede bei Nationalratswahlen Kantone, die bei ihr "dunkle Flecken" sind:

Nutzlose Stimmen für grosse Parteien bei Nationalratswahlen 2011

Tabelle 2

Partei	Kanton	Wähler 2011		Nationalratsmandate	Fundstelle BBI 2011 S.	Bemerkungen
		absolut	in %			
SVP	TI	10490	9.7	0	8524	
	JU	3396	15.5	0	8608f	
SP	ZG	2056	5.3	0	8376	
FDP	GR	7027	11.9	0	8475	das 5. Mandat holte die glp mit 4871 Stimmen
	TG	8156	11.2	0	8511	das 6. Mandat holte die glp mit 3781 Stimmen
CVP	BE	7304	2.1	0	8312-8315	
	NE	1567	3.5	0	8580	

b Mehrstufige Listenverbindung

Akzentuiert wird der Verzerrungseffekt durch mehrstufige Listenverbindungen (d.h. Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen), die „Etikettenschwindel“ und Umleiten der Stimmen auf die eigene Liste nicht ausschliesst.⁵³

2.9.2 Verfahren Doppelter Pukelsheim

I Vorteile

a Erfolgswertangleichung

Mandatzuteilungsverfahren bei Proporzahlen sollten soweit möglich die Erfolgswertgleichheit aller abgegebenen Stimmen sicherstellen. Das doppelt-proportionale Mandatzuteilungsverfahren (Doppelter Pukelsheim)⁵⁴ erfüllt dies insofern, als es gleichzeitig sicher stellt, dass

- i. gesamtschweizerisch jede kandidierende Gruppierung nicht weniger und nicht mehr als doppelt so viele Mandate erhält, als sie standardmässig auf- oder abgerundet Stimmenprozente erhalten hat (Einhaltung der Quotenbedingung; unter den gegebenen Bedingungen 100 Prozent Stimmen umgerechnet auf 200 Nationalratsmandate);
- ii. jeder Kanton die Anzahl Sitze erhält, die ihm von Art. 149 Abs. 4 BV und vom Gesetz (Art. 17 BPR) zugesichert sind.

Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung⁵⁵ sind natürliche (wie auch gesetzliche) Quoren, die 10 Prozent übersteigen, mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht

⁵³ BBI 1931 I 354-368; Geschäftsbericht 1987 1; mehr dazu unten Ziff. 3.

⁵⁴ Dazu BGE 136 I 364

⁵⁵ Vgl. BGE 129 I 193 E. 6.1 und 198f E. 7.1.2 sowie 199 E. 7.3 und 201-206 E. 7.6-8.3.2, 131 I 83f E. 5.3 und 5.4, 136 I 352 E. 3.5, 136 I 383 E. 4.5) und Europäisches Wahlrechtserbe (vgl. CDL-AD [2002]23: Venedig-Kommission: Verhaltenskodex für Wahlen. Leitlinien Ziff. 2.2.iv.), vgl. oben Ziff. 2.7.2 und oben Ziff. 2.7.3.



zu vereinbaren. Im Lichte dieser Rechtsprechung lassen sich die Verzerrungseffekte innerhalb des geltenden Wahlverfahrens, wenn sie nicht bloss andere Verzerrungseffekte akzentuieren sollen, nur sehr eingeschränkt „reparieren“.

Das doppelt-proportionale Mandatzuteilungsverfahren mit Standardrundung (Doppelter Pukelsheim) stellt sicher, dass der Gewichtsunterschied zwischen der erfolgreichsten und der erfolglosesten Stimme so minim ausfällt, wie es in der Konstellation überhaupt nur möglich ist. Mit anderen Worten: Alle Stimmen verfügen über nahezu den gleichen Erfolgswert, und die Menge der gewichtlosen Stimmen wird im grösstmöglichen Masse reduziert.

b *Eliminierung des Fehlanreizes zur Wahlabstinenz*

Realisiert wird dies dadurch, dass für die Zuteilung aller Nationalratsmandate gesamtschweizerisch sämtliche Stimmen in Betracht gezogen werden. Bisher bleibt eine Stimme für eine in einem kleinen Kanton kaum vertretene Kleinpartei ohne jeden Einfluss. Ihre Wählenden konnten sich gerade so gut der Stimme enthalten. Mit dem doppeltproportionalen Mandatzuteilungsverfahren erhält ihre Stimme das ihr zustehende Gewicht, weil gesamtschweizerisch jede Partei doppelt so viele Mandate wie Stimmenanteile - gerundet zur nächsten ganzen Zahl - erringt (100 Prozent Stimmen umgerechnet auf 200 Nationalratsmandate). Diese Wirkung könnte es auch in bevölkerungsschwächeren Kantonen für kleine und mittelgrosse Parteien attraktiv machen, eine Liste aufzustellen. Wenngleich die Schlussfolgerung vorerst Spekulation bleiben muss, so könnte dies allenfalls wachsender Wahlabstinenz vorbeugen.

II **Nachteile**

a *Akzeptanz*

Wesentlich bleibt das Erfordernis, dass ein Wahlsystem auch mehrheitsfähig sein muss. Der Nationalrat lehnte ein Postulat NR Ruth Genner (03.3377) am 27. September 2004 mit 109:57 Stimmen⁵⁶ und ein Postulat NR Waber (07.3884) am 20. März 2008 ab⁵⁷ und gab am 7. Dezember 2009 auch einer parlamentarischen Initiative Zisyadis (09.410) mit 33:126 Stimmen keine Folge.⁵⁸ Auch der Ständerat lehnte am 26. November 2012 eine entsprechende Motion Minder (12.3711) mit 4:32 Stimmen ab.⁵⁹

Dies findet seine Entsprechung in dem durchgezogenen Bild aus den Kantonen (vgl. oben Ziff. 2.8). Ein Motiv dafür liegt in der Schwierigkeit des Verfahrens Doppelter Pukelsheim, den richtigen Divisor zu finden, der auf Anhieb erlaubt, sämtliche Mandate so zu verteilen, dass weder eine Partei noch ein Kanton bei der Verteilung zu kurz kommt. Das Verfahren wird als kompliziert und sowohl für Wählerinnen und Wähler als auch kandidierende Gruppierungen schwer nachvollziehbar kritisiert. Die Verständlichkeit der Regeln, wie Stimmen zu Sitzen werden, ist ein wesentlicher Faktor mit Blick auf die Legitimation eines Parlaments.⁶⁰

⁵⁶ AB 2004 N 1420-1422

⁵⁷ AB 2008 N 470 und Beilagen I 367f

⁵⁸ AB 2009 N 2159-2161

⁵⁹ AB 2012 S 949-952

⁶⁰ GEORG LUTZ, Prof. Dr. „FORS/Universität Lausanne, „Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles“ in Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, November 2012 – Nr. 3



b Stimmtransfer über die Kantonsgrenzen hinweg

Ausserdem stösst der Umstand auf massive Kritik, dass die Angleichung des Erfolgswerts sämtlicher Stimmen beim Doppelten Pukelsheim dazu führen kann, dass in einem Kanton eine dort schwächere Partei einer dort stärkeren Partei ein Mandat "wegschnappen" kann, weil sie von einem grösseren Transfer eigener Stimmen aus anderen Kantonen profitiert. Der Stimmtransfer über die Kantonsgrenzen und damit über die Wahlkreise hinweg ist einer der Hauptgründe für die Ablehnung des Doppelten Pukelsheim.

c Möglichkeit sprachgrenzübergreifender Mandatverschiebung (Repräsentationskriterium)

Diese Schwäche kann sich politisch insbesondere dann zuspitzen, wenn eine solche Mandatverschiebung sprachübergreifend geschehen sollte. Die Bedeutung eines solchen Grabens darf nicht unterschätzt werden. Der Kanton Bern hat das Problem der Sprache im Wahlverfahren mit einer Standesinitiative vom 7. Juni 2012 thematisiert.⁶¹ Auch wenn die Standesinitiative des Kantons Bern in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats keine Unterstützung fand, so ist doch zumindest die Emotionalität des Themas nicht zu unterschätzen.⁶²

d Parteienfragmentierung und Begünstigung von arbiträren Quoren

Das Verfahren Doppelter Pukelsheim kann einer Parteienfragmentierung Vorschub leisten. Dies führte unter anderem in den Kantonen Zürich und Aargau dazu, dass das Wahlsystem relativ kurz nach seiner Einführung revidiert und durch die Statuierung eines Quorums ergänzt wurde. Dies widerspricht dem Ansinnen, durch die Einführung des doppeltproportionalen Sitzzuteilungsverfahrens eine noch stärkere Annäherung an den Proporzgedanken zu realisieren, nur um die erlangte Proportionalität und die möglichst exakte Abbildung des Wählerwillens sogleich durch eine - letztlich willkürlich festgesetzte - Sperrklausel wieder zu relativieren. Stimmenquoren beinhalten arbiträre Grenzen und verursachen damit im Zeitablauf grosse Schwankungen bei der Vertretung kleiner Parteien im Parlament⁶³; sie waren deshalb auf Bundesebene bisher kein Thema.

e Die Ausdrucksfreiheit wird auch mit dem Doppelten Pukelsheim nicht erweitert

Schliesslich gilt auch für das Verfahren Doppelter Pukelsheim, dass damit nur die Erfolgswertgleichheit aller ausgedrückten (und also ausdrückbaren) Stimmen besser abgebildet wird. Die Kantone bleiben jedoch Wahlkreise, und dies heisst: Wählen kann jemand einzig Personen und Listen, die in seinem/ihrem Wohnsitzkanton kandidieren. Ein Tessiner Anhänger der Lega dei Ticinesi mit Wohnsitz in Basel kann seine bevorzugte Partei nur unterstützen, wenn sie dort tatsächlich eine Liste mit Kandidaturen eingereicht hat. Die Wahlfreiheit als Ausdrucksfreiheit der Wählenden endet also weiterhin an der Kantonsgrenze des Wohn-

⁶¹ 12.314 Zusammensetzung des Nationalrates: "Die Bundesversammlung wird aufgefordert, die Bundesverfassung wie folgt zu ändern: Das Wahlverfahren für den Nationalrat sichert den sprachlichen Minderheiten der mehrsprachigen Kantone (gemäss Amtssprachen) eine bestimmte Anzahl Sitze zu, die mindestens der Bevölkerungsstärke der betreffenden Minderheit entspricht. Die Sitze gehen an Kandidatinnen und Kandidaten, die in den Regionen, denen die Sitze zukommen, wohnen." Der Vorschlag würde in dieser Form das Problem der Verzerrung infolge vieler kleiner Wahlkreise freilich noch verschärfen, statt es zu lösen.

⁶² Die Aussichtslosigkeit des Unterfangens zeigt die wiederholten und bislang fruchtlosen Bestrebungen für die beiden Basler Kantone je eine zweiköpfige Standesvertretung zu erringen. Grund des Scheiterns war regelmässig die Aussicht auf eine relative Schwächung des minderheitssprachlichen Gewichts im Ständerat.

⁶³ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N 1480



sitzkantons. Freilich beschränkt auch für das Verfahren Hagenbach-Bischoff mit oder ohne Verbot der (Unter)listenverbindung die Wahlfreiheit als Ausdrucksfreiheit der Wählenden auf Kandidaturen, die im Wohnsitzkanton portiert worden sind.

f Abhängigkeit von einem EDV-Programm

Der doppelte Pukelsheim ist mit vernünftigem Aufwand nicht von Hand zu errechnen. Dafür ist ein EDV-Programm notwendig. Das komplizierte Verfahren und die sich daraus ergebende Abhängigkeit wären bei einer Informatikpanne oder einem Elektrizitätsausfall zumindest problematisch.



Die drei Hauptspielarten der Divisorverfahren im Vergleich

Tabelle 3

Kriterium	Jefferson = d'Hondt/Hagenbach-Bischoff/Prokop	Webster/Sainte-Laguë/Schepers	Doppelter Pukelsheim
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
Rundung	d'Hondts und Hagenbach-Bischoffs Verfahren rundet die Sitzansprüche generell ab (Divisorverfahren mit Abrundung)	Websters bzw. Sainte-Laguës und Schepers' Verfahren rundet standardmässig (Divisorverfahren mit Standardrundung)	auch der Doppelte Pukelsheim rundet standardmässig (Divisorverfahren mit Standardrundung)
Paradoxa	werden vermieden	werden vermieden	werden vermieden
Quotenbedingung	kann nach <i>oben</i> verletzt werden (vgl. unten Beispiel 2)	eingehalten	eingehalten
Vorteile	a. Verhinderung der Parteienzersplitterung b. einfach nachvollziehbar c. breite Akzeptanz d. Beständigkeit	a. Erfolgswertangleichung	a. Potenzierte Erfolgswertangleichung b. Eliminierung des Fehlreizes zur Wahlabstinenz
Nachteile	a. Die Quotenbedingung kann verletzt werden b. Das Verfahren setzt Anreize zu Listen- und Unterlistenverbindungen c. In Kantonen, wo eine Partei relativ schwach ist, könnten Anreize zur Wahlabstinenz gesetzt werden, weil ihre Stimme wirkungslos bleibt	a. komplexere Rechenoperation b. Die Verzerrungen, die sich aus der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise ergeben, bleiben bestehen	a. fehlende Akzeptanz b. Innerhalb eines Wahlkreises werden die Parteipräferenzen nicht mehr genau auf die Mandatsverteilung im Wahlkreis abgebildet b. kompliziert c. Mandatsverschiebung über die Sprachgrenzen hinaus d. Begünstigung Parteienfragmentierung / systemfremder Quoren e. EDV-Abhängigkeit
Nachteilsbeispiel	<u>Beispiel 1:</u> Nationalratswahlen 2011 BS: Partei A mit 18'082 Stimmen (= 6.5%) erhielt 1 von 5 Mandaten, Partei B mit 37'228 (= 13.4%) Stimmen 0 Mandate (BBI 2011 8418-8423). <u>Beispiel 2:</u> Nationalratswahlen 1995 BS: Partei C erhielt 125'965 aller insgesamt 354'580 Stimmen (= 35.5%) und 4 (= 66.6%) aller 6 Mandate (BBI 1995 IV 1488-1490)		Zürcher Kantonsratswahlen 2007: Partei A erhielt im Bezirk Uster mit einem Wähleranteil von 14.6% 3 Mandate, während Partei B mit einem Wähleranteil von 17.3% nur 2 Mandate erhielt; auf Stufe Kanton bleibt die Proportionalität jedoch gewahrt.



3. Exkurs: Listenverbindungen

In den letzten Jahren sind die Anzahl der eingereichten Listen und parallel dazu auch die Anzahl der eingegangenen Listen- und Unterlistenverbindungen markant angestiegen (vgl. Anhang 2). In diesem Zusammenhang sind wohl auch die beiden kürzlich eingereichten Vorstösse zu diesem Thema zu sehen (vgl. oben Ziff. 1 und unten Ziff. 3.6). Nachfolgend sollen verschiedene Fragen rund um die Listenverbindung im Sinne eines Exkurses abgehandelt werden.

3.1 Definition

Bei einer Listenverbindung schliessen sich zwei oder mehrere Listen zusammen, um ihre Reststimmen gegenüber anderen Listen gemeinsam geltend zu machen. Durch das Eingehen einer Listenverbindung werden die Stimmen verschiedener Parteien bzw. Gruppierungen also für die Mandatverteilung zusammengezählt. Die verbundenen Listen gelten mit anderen Worten als eine einzige Liste; die Gesamtsumme ihrer Stimmzahlen wird den übrigen Listen gegenübergestellt. Aufgrund des ermittelten Ergebnisses werden die Mandate zunächst den Listenverbindungspartnern zugewiesen. Die von der Listenverbindung eroberten Mandate werden danach in einer zweiten Verteilung innerhalb der Verbindung an die einzelnen Partner verteilt.⁶⁴

Die Listenverbindungspartner sind – abgesehen vom Zuteilungsverfahren – unabhängig voneinander. Sie können selbstständig die Kandidaturen erstellen, die Listen gestalten und den Wahlkampf führen. Innerhalb der Listenverbindung stehen die Partner in einem Konkurrenzverhältnis zueinander: Die Mandate werden im Schlussergebnis nicht der Listenverbindung als solcher zugeteilt, sondern den einzelnen Listen.

3.2 Zweck

Durch das Eingehen einer Listenverbindung sollen die Chancen erhöht werden, die wahlkreisinterne Sitzzuteilungszahl zu erreichen oder ein Restmandat zu erhalten. Die teilweise sehr kleinen Wahlkreise (hohes natürliches Quorum) und das in der Tendenz grosse Gruppierungen bevorzugende aktuelle Mandatverteilungsverfahren (Hagenbach-Bischoff, vgl. oben Ziff. 2.3 Bst. b, Ziff. 2.5 und Ziff. 2.9 Nr. II Bst. a) verunmöglichen es selbst bedeutsamen kleineren oder gar mittelgrossen Gruppierungen nämlich oft, ein Mandat zu erzielen. Indem die Stimmen der verbundenen Listen in einem ersten Schritt zusammengezählt werden, kann dieser Malus relativiert und der aus dem Mandatzuteilungsverfahren resultierende Verzerrungseffekt abgemildert werden.

Dies zeigt auch, dass Listenverbindungen nur dort Sinn machen, wo die Wahlkreiseinteilung und das angewendete Mandatverteilungsverfahren Verzerrungen mit sich bringen; bei einem optimierten Proporzwahlrecht sind sie überflüssig. Mit einer anderen Wahlkreiseinteilung und/oder einem anderen Mandatverteilungsverfahren kann auf Listenverbindungen verzichtet werden, weil ihr Wirkungsgrad damit marginal wird.

⁶⁴ Art. 42 BPR; dazu vgl. z. B. TOMAS POLEDNA: Zur Möglichkeit der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge im Zuger Prozess-System. Rechtsgutachten vom 5. Mai 1994. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 95 (1994) 378.



3.3 Arten

Die Listenverbindung kann nach drei Kriterien eingeteilt werden:⁶⁵

- a Einteilung nach Wahlgebiet: Wahlkreisfreie und wahlkreisgebundene Listenverbindung
- b Einteilung nach Beteiligten: Mehrparteiige und einparteiige Listenverbindung
- c Einteilung nach Verbindungsgrad: Einfache und mehrfache Listenverbindung (sog. Unterlistenverbindung)

Bei den Nationalratswahlen sind gemäss Art. 31 BPR wahlkreisgebundene, mehrparteiige Listenverbindungen zulässig. Es können auch Unterlistenverbindungen eingegangen werden. Unterlistenverbindungen sind gemäss Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR aber nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.

3.4 Regelungen in den Kantonen

Von den Kantonen mit dem Verfahren Hagenbach-Bischoff sehen 11 Kantone (BE, LU, UR, OW, GL, SO, SG, TG, VD, NE und GE) die Listenverbindung vor. Sechs Kantone kennen die Listenverbindung nicht (SZ, NW, ZG, BL, TI und JU). Zwei Kantone verunmöglichen die Listenverbindung explizit (FR, VS), und BS hat sie abgeschafft.

Die drei Kantone ZH, SH und AG mit ihrem neuen doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsverfahren (Doppelter Pukelsheim) kennen keine parteiübergreifenden Listenverbindungen mehr. Listen mit der gleichen Bezeichnung werden automatisch kantonsweit zu sog. Listengruppen zusammengefasst.⁶⁶

Drei weitere Kantone wählen das Kantonsparlament im Majorzverfahren (AR, AI, GR) und kennen folglich die Listenverbindung auf kantonaler Ebene nicht.

Von den Kantonen mit dem Verfahren Hagenbach-Bischoff *mit* Listenverbindungen sehen vier Kantone (BE, LU, SO, TG) zudem die Unterlistenverbindung vor. Drei Kantone verbieten die Unterlistenverbindung explizit (GL, SG und NE). Bei den Kantonsratswahlen im Kanton St. Gallen sind nur noch einparteiige Listenverbindungen möglich.⁶⁷

3.5 Judikatur

Nationalratswahlen können erst seit 2007 letztinstanzlich vor dem Bundesgericht angefochten werden. Seither hatte sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Nationalratswahl noch nie mit dem Thema der Unterlisten- oder Listenverbindung zu befassen; sämtliche Fälle zu dieser Problematik bezogen sich auf kantonale Wahlen. Da die Erkenntnisse aber auch mit Blick auf die eidgenössischen Wahlen relevant sind, sollen die wichtigsten Punkte kurz aufgezeigt werden:

⁶⁵ Vgl. auch BENNO SCHMID: Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht. Diss. Universität Zürich. Zürich/Aarau 1962, 37ff.

⁶⁶ Vgl. § 93 und 102ff GPR-ZH, § 13 GRWG-AG und Art. 2b Abs. 2 WG-SH.

⁶⁷ Art. 55^{bis} Urnenabstimmungsgesetz SG. Die Kriterien richten sich nach jenen für die Unterlistenverbindungen auf Stufe Bund (Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR).



- a In einem Waadtländer Fall⁶⁸ entschied das Bundesgericht, dass Listenverbindungen aufgrund ihrer Tragweite auch ohne entsprechende Vorschrift immer auf den Wahlzetteln anzugeben seien (auf Stufe Bundesrecht ist dies entsprechend in den Art. 31 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 1 BPR festgelegt).
- b In einem Fall aus dem Kanton Freiburg⁶⁹ führte das Bundesgericht aus, es könne nicht generell angenommen werden, dass Listenverbindungen zu einer Verbesserung oder einer Verschlechterung des Proporzverfahrens führen oder dass sie erlauben, gewisse systembedingte Nachteile abzuschwächen. Demnach könne auch nicht gesagt werden, dass ein System mit Listenverbindungen kleinere Parteien generell stärke und daher in besonderem Mass dem Sinn des Proporzverfahrens entspreche. Listenverbindungen könnten die Transparenz bei der Stimmabgabe beeinträchtigen und zu Unklarheiten führen. Den Wählenden möge es trotz ausdrücklichem Hinweis auf den Wahllisten bisweilen nicht ausreichend bewusst sein, dass sie mit der Wahl nicht nur der von ihnen bevorzugten Partei, sondern auch der mit ihr verbundenen Gruppierung Listenstimmen geben.
- c Im Zuger Fall⁷⁰ bestätigte das Bundesgericht im Wesentlichen das Freiburger Urteil. Es wies zudem darauf hin, dass bei einem optimierten Wahlsystem den Listenverbindungen nicht mehr die gleiche Bedeutung zukomme. So hätten Listenverbindungen z.B. beim Doppelten Pukelsheim keinen Platz.⁷¹

3.6 Reformen

Die Listenverbindung wurde 1919 zusammen mit dem Wechsel vom Majorz- zum Proporzverfahren eingeführt. Ein Bericht des Bundesrates vom März 1931⁷² stellte klar, dass auch Unterlistenverbindungen zulässig sind. Nachfolgend werden die wichtigsten Reformen bzw. Reformversuche in diesem Bereich aufgezeigt:

- a Bei der Einführung des BPR im Jahr 1975/76 gab es im Zusammenhang mit der Listenverbindung politische Auseinandersetzungen. Der Bundesrat wollte die Listen- und Unterlistenverbindung beibehalten. Sowohl in der Vernehmlassung als auch in der parlamentarischen Behandlung wurde jedoch die Abschaffung der Listen-, mindestens aber der Unterlistenverbindung gefordert.⁷³ Hauptstreitpunkt war schon damals die mehrparteiige Listenverbindung. Die Mehrheit der Parlamentsmitglieder sprach sich aber für die Beibehaltung der (mehrparteiigen) Listenverbindung aus.
- b Anlässlich der Revision des BPR im Jahr 1993/94 kam es erneut zu Diskussionen zum Thema Listenverbindung. Dieses Mal beantragte der Bundesrat in seiner Botschaft die Abschaffung der Unterlistenverbindung.⁷⁴ Allerdings entschieden sich die Räte wiederum für die Beibehaltung sowohl der Listen- als auch der Unterlistenverbindung. Abgeschafft wurde lediglich die Möglichkeit von Unter-Unterlistenverbindungen. Für das Eingehen ei-

⁶⁸ BGE 104 Ia 360.

⁶⁹ BGE 1P.563/2001.

⁷⁰ BGE 136 I 376

⁷¹ Der Kanton Zug muss nun das Wahlverfahren für die Wahlen 2014 anpassen. Vgl. oben Ziff. 2.7.2 und oben Ziff. 2.8.3.d

⁷² Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. März 1931 über das Postulat des Nationalrates vom 5. Dezember 1928 betreffend Unterlistenverbindung (BBl 1931 I 354).

⁷³ Vgl. BBl 1975 I 1338.

⁷⁴ Vgl. Botschaft vom 1. September 1993 über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 1993 III 485).



ner Unterlistenverbindung wurden aber Limiten in Form der vier genannten Zulassungskriterien (Alter, Geschlecht, Flügel, Region) geschaffen.

- c In seiner 2012 eingereichten Motion "Verbot von Listenverbindungen bei den nationalen Parlamentswahlen" (12.3050) wollte Nationalrat Sebastian Frehner den Bundesrat damit beauftragen, dem Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu unterbreiten, welche vorsieht, Art. 31 BPR ("Verbundene Listen") dahingehend zu ändern, dass inskünftig keine Listenverbindungen mehr möglich sind. Unterlistenverbindungen sollen weiterhin erlaubt bleiben. Die Motion zielt also faktisch nicht auf die Abschaffung der Listenverbindung, sondern auf die Einschränkung auf einparteiige Verbindungen ab. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Die Behandlung im Parlament steht noch aus.
- d Wenig später wollte auch die FDP-Liberale Fraktion mit ihrer Motion "Wählerwillen ernst nehmen. Überparteiliche Listenverbindungen abschaffen" (12.3374) den Bundesrat beauftragen, dem Parlament eine Änderung von Art. 31 BPR vorzulegen, wonach bei Wahlen nur noch Verbindungen zwischen Listen der gleichen Partei und zwischen Listen der Mutter- und der jeweiligen Jungpartei (Unterlistenverbindungen) zulässig sind. Auch diese Motion zielt also nicht auf die Abschaffung der Listenverbindung, sondern auf die Einschränkung auf einparteiige Verbindungen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung auch dieser Motion. Das Parlament hat sich mit diesem Vorstoss ebenfalls noch nicht befasst.

3.7 Vor- und Nachteile der aktuellen Regelung

3.7.1 Vorteile

Die Befürworter der aktuellen Regelung führen folgende Vorteile an:

- a Heute werden derart viele Listen eingereicht, dass sich die Stimmen zersplittern und viele Listen kein Mandat erhalten; die abgegebenen Stimmen für sie sind gewichtlos. Je höher die unverwerteten Reststimmen ansteigen, desto „schlechter“ wird die Proportionalität. Durch die Möglichkeit der Reststimmenverwertung trägt die Listenverbindung zur Lösung dieses Problems bei: Dank der Reduktion unverwerteter Stimmen kann eine Verbesserung der Stimmkraftgleichheit erzielt werden.⁷⁵ Weil es so weniger unverwertete Stimmen gibt, fallen die Wählerstimmen bei einem Misserfolg der gewählten Partei dem politischen Bündnispartner zu. Somit haben die Wählenden die Gewissheit, dass die eigene Stimme Wirkung erzielt.⁷⁶
- b Auch die Erfolgswertgleichheit wird dank der Listenverbindung verbessert.⁷⁷ Vor allem kleine Parteien innerhalb kleiner Wahlkreise können grossen Nutzen erzielen, weil sie dank einer Listenverbindung die Sperrwirkung einer Wahlkreiseinteilung relativieren kön-

⁷⁵ Vgl. SCHMID, 35 und 45f, KÖLZ, 4, DANIEL BOCHSLER: Wieviel bringen Wahlallianzen? – Links-grüne Parteien und deren Wahlallianzen im D'Hondtschen Verhältniswahlrecht der Schweizer Nationalratswahlen 1995-2007. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41/4 (2009) 855-873 = www.bochsler.eu/publi/bochsler_zparl2010.pdf, 1-31, hier: 6ff, und WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht. 4. Auflage Basel 2008, 246. Eine andere Ansicht vertritt das Bundesgericht im Zuger Fall: "Es kann auch nicht gesagt werden, dass Listenverbindungen zu einer Abnahme der Anzahl gewichtloser Stimmen führen."

⁷⁶ So auch SCHMID, 44f.

⁷⁷ Zwar wird bei den Beurteilungen meistens nicht explizit darauf hingewiesen, dass sich die Aussagen auf die wahlkreisgebundene, mehrparteiige Listenverbindung beziehen, es wird aber stillschweigend immer auf die aktuelle Regelung Bezug genommen.



nen.⁷⁸ Ausserdem hilft die Listenverbindung kleinen Parteien, die Bevorteilung grosser Parteien aufgrund des aktuellen Mandatverteilungsverfahrens abzumildern.⁷⁹

- c Zudem geben mehrparteiige Listenverbindungen den kandidierenden Gruppierungen im Rahmen ihres Wahlkampfes einen grösseren taktischen Spielraum. So können z.B. sich nahestehende Parteien eines Wahlkreises durch das Eingehen einer Verbindung verhindern, dass andere Parteien von der Parteizersplitterung Nutzen ziehen.⁸⁰

3.7.2 Nachteile

Kritiker sehen in der aktuellen Regelung folgende Nachteile:

- a Es stellt sich die Frage, was höher zu gewichten sei, die Gewissheit der Wählenden, dass ihre Stimme nicht verloren geht oder aber die Möglichkeit, darauf Einfluss nehmen zu können, wem ihre Stimme zur Wahl verhilft. Parteien verbinden sich nicht immer zu politisch kohärenten Allianzen. Deshalb müssen (mehrparteiige) Listenverbindungen auch nicht immer im Sinne der Wahlberechtigten sein.⁸¹ Höchstens bei Verbindungen zwischen Parteien, die einander politisch nahe stehen, dürfte die Stimmenübertragung dem Willen des grössten Teils der Wählerschaft entsprechen.⁸²
- b Als Mittel zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit wird die Listenverbindung unter Umständen überschätzt.⁸³ Bundesgericht und Bundesrat sind zum Schluss gekommen, die Listenverbindung bringe bei der aktuellen Ausgestaltung keine Verbesserung der Erfolgswertgleichheit. Nach der herrschenden Doktrin ermöglicht sie zwar kleinen Parteien einen Ausgleich systembedingter Nachteile, nützt aber unter Umständen auch grossen Parteien,⁸⁴ und führt daher lediglich zu einer veränderten Mandatverteilung. Ein Teil der Wissenschaft sieht den Gewinn aus wahlkreisgebundenen, mehrparteiigen Listenverbindungen sogar primär bei den grossen Parteien.⁸⁵ In diesem Fall reduzieren Listenverbindungen die Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit nicht, sondern verstärken sie eher noch.
- c Kritisiert werden v. a. Stimmenverlagerungen zwischen Listenverbindungspartnern: Listenverbindungen lassen eine Partei unter Umständen mehr Sitze gewinnen, als wenn sie alleine zur Wahl angetreten wäre (d. h. die Quotenbedingung ist nicht erfüllt).⁸⁶ Einzelne Kritiker sehen in der Listenverbindung ein "Glücksspiel", welches "das Votum des Wahl-

⁷⁸ Vgl. KÖLZ, 27; SCHMID, 143; PIERRE GARRONE: L'élection populaire en Suisse. Diss. Genf 1991, 236 und ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008, 437f Rz. 1471f.

⁷⁹ Vgl. GARRONE, 236.

⁸⁰ Vgl. SCHMID, 44 und ALFRED RUDOLF: Das eidgenössische Proporzwahlrecht - Systematische Darstellung. Bern 1922, 156.

⁸¹ Vgl. auch RUDY ANDEWEG: The Netherlands: The Sanctity of Proportionality. In: MICHAEL GALLAGHER/PAUL MITCHELL (Hrsg.), The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005, 491-510, hier: 504 und BOCHSLER, Wahlallianzen, 7. So auch die Begründung der 2012 eingereichten Motion der Fraktion FDP-Liberale (siehe oben).

⁸² Vgl. BOCHSLER, Wahlallianzen, 7f.

⁸³ Vgl. POLEDNA, Wahlvorschläge, 349ff.

⁸⁴ Vgl. BGE 1C_127/2010 und BGE 1C_491/2010, E. 7.2 (nicht publiziert in BGE 136 I 376); ferner KÖLZ, 30 und PETER LEUTGÄB/FRIEDRICH PUKELSHEIM: Listenverbindungen bei Kommunalwahlen – Ein Glücksspiel. In: Stadtforschung und Statistik 2/2009, 5ff, hier: 5.

⁸⁵ Vgl. DANIEL BOCHSLER: Who gains from apparentments under d'Hondt? In: Electoral Studies 29 (2010) 617-627, hier: 618 und 625 sowie BOCHSLER, Wahlallianzen, 30; ferner GARRONE, 236 und LEUTGÄB/PUKELSHEIM, 6ff ("doppelte Absicherung des Bonus grosser Parteien"). Vgl. ein Beispiel oben in Tab. 3 Kol. b letzte Zeile.

⁸⁶ Vgl. BOCHSLER, Apparentments, 618. Vgl. auch z.B. BLISS MEINRAD SCHNEWLIN: Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrats nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919. Diss. Bern. Bern 1946, 139f. Vgl. auch die Begründung der Motion Fehner.



volks umschiffen" hilft, und erachten daher die Wahlgleichheit (Art. 34 und Art. 136 Abs. 1 zweiter Satz BV) als verletzt.⁸⁷

- d Kritiker halten fest, mehrparteiige Listenverbindungen würden die Transparenz eines Wahlsystems tangieren.⁸⁸ Wählerinnen und Wähler sind in ihrer Aufmerksamkeit sehr gefordert, wem genau bei Listenverbindungen ihre Stimme zukommt⁸⁹, falls ihre Liste verbindungsintern leer ausgehen sollte und Reststimmen der "eigenen" Liste auf eine andere Liste übertragen werden. Parteien, welche die (mehrparteiige) Listenverbindung verstanden hätten, nützten sie regelmässig zu ihren Gunsten und verbuchten entsprechende Mandatsgewinne. Andere verstanden nicht, wie das Instrument funktioniere, und bezahlten mit Mandatsverlusten. Wieder andere verzichteten bewusst auf das Eingehen einer Verbindung, was sie ebenfalls Mandate kostete. Dass im Endeffekt die Wählenden die negativen Folgen solcher Entscheide tragen würden, ohne dass sie darauf Einfluss nehmen könnten, sei schwierig zu begründen. Die Möglichkeit des taktischen Spielraums dürfe nicht über die Beachtung des Wählerwillens gestellt werden.
- e Bei Vorliegen von Listen- und Unterlistenverbindungen wird die Verteilung der Mandate nicht nur einmal, sondern gleich mehrmals berechnet; die verbundenen Listen werden zuerst fiktiv wie eine einzige behandelt. Kritiker bestreiten daher, dass die Wahl so noch als unmittelbar (vgl. Art. 34 und 149 Abs. 2 BV) bezeichnet werden könne.⁹⁰ Im Waadtländer Fall, wo die Listenverbindungen nicht auf den Wahlzetteln figurierten, habe selbst das Bundesgericht von einer "nachträglichen Abänderung des Wählerwillens" gesprochen. Dies müsse auch gelten, wenn den Wählenden trotz Verweis auf dem Wahlzettel nicht klar ist, welcher Gruppierung ihre Stimme zukommt. Dass dies nicht selten der Fall sei, habe das Bundesgericht im Freiburger Entscheid eingeräumt. Die (mehrparteiige) Listenverbindung halte daher den Grundsatz der direkten Wahl nicht ein.
- f Die mehrparteiige Listenverbindung kann zu unnatürlichen Allianzen und kurzfristigen Wahlbündnissen ohne programmatische Gemeinsamkeiten führen und den Grundgedanken des Proporzwahlrechts karikieren.⁹¹

3.7.3 Beurteilung der geltenden Regelung

Die aktuelle Regelung der Listenverbindung hat sich grundsätzlich bewährt; sie wird nicht generell in Frage gestellt. Dennoch bringen Listenverbindungen wie gezeigt gewisse problematische Aspekte mit sich. Da die Anzahl der Listen sowie der Listen- und Unterlistenverbindungen in den letzten Jahren ständig zugenommen hat, können sich diese Aspekte in Zukunft akzentuieren. Im Rahmen der Rechtsentwicklung wären allenfalls Alternativen zu prüfen.

⁸⁷ So auch LEUTGÄB/PUKELSHEIM, 11.

⁸⁸ Vgl. SCHUHMACHER/PUKELSHEIM, 518 und LEUTGÄB/PUKELSHEIM, 6.

⁸⁹ So werden die Listenverbindungen oft in kleiner Schrift und nur unter Angabe der Nummern der verbundenen Listen auf dem Wahlzettel aufgeführt. Die mangelnde Übersichtlichkeit bei mehrparteiigen Listenverbindungen wurde von deren Gegnern bereits im Rahmen der Einführung des BPR 1975 bemängelt. Vgl. SCHNEUWLIN, 143 ("anonymster Bestandteil des geltenden Proporz").

⁹⁰ So auch LEUTGÄB/PUKELSHEIM, 10f.

⁹¹ Vgl. SCHMID, 135.



3.8 Alternativen

Eine Alternative wäre der Wechsel hin zu einem Mandatsverteilungsverfahren mit geringeren Verzerrungen, womit Listenverbindungen hinfällig würden.

Verzichtet man auf einen solchen Wechsel, so käme entweder die generelle Abschaffung (Ziff. 3.8.1) oder die partielle Abschaffung im Sinne einer Beschränkung des Verbots auf überparteiliche Listenverbindungen oder Unterlistenverbindungen in Frage (3.8.2 und 3.8.3). Wobei es festzustellen gilt, dass die vom Bundesgericht geforderte Erfolgswertgleichheit dadurch nicht verbessert würde.

Denkbar sind zudem gesetzliche Massnahmen bei der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des individuellen Wahlrechts (vgl. Ziff. 3.8.4) respektive organisatorische Massnahmen (vgl. 3.8.5)

3.8.1 Abschaffung der Listenverbindung

Eine generelle Abschaffung der Listenverbindung ohne Umstellung auf ein unverzerrtes Verteilungsverfahren würde zwar die stossenden Verzerrungen vor dem Komma eliminieren, jedoch kleinere Parteien ohne jedes Gegenmittel systematisch benachteiligen.

3.8.2 Einparteiige Listenverbindung

Die einparteiige Listenverbindung würde gegenüber der mehrparteiigen Listenverbindung zwar folgende Vorteile mit sich bringen:

- a Wie die mehrparteiige garantiert auch die einparteiige Listenverbindung eine bessere Stimmkraftgleichheit. Anders als bei der mehrparteiigen halten sich einparteiige Listenverbindungen aber zusätzlich an den Grundsatz „Jedem das Seine“.⁹² Eine Partei läuft nicht Gefahr, dass ihr bei der Verteilung der Mandate auf ihre Teillisten Reststimmen verloren gehen. Wenn Listenverbindungen nur Teillisten ein- und derselben Partei zugänglich sind, kann erreicht werden, dass die Einheit einer Partei im Wahlkampf zusammengefasst wird, der sie nur „technisch“ durch die Aufstellung von Teillisten verlustig ging.⁹³ Dies war denn auch der ursprüngliche Zweck der Listenverbindung.
- b Aus Sicht der Wählenden dürfte es wichtig sein, dass ihre Stimme auch wirklich der Gruppierung zukommt, die sie gewählt haben. Nur so ist die Direktheit der Wahl (Art. 34 und 149 Abs. 2 BV) gewährleistet. Dies ist bei der einparteiigen Listenverbindung sichergestellt, womit der Wählerwille uneingeschränkt berücksichtigt wird.
- c Einparteiige Listenverbindungen (zwischen Frauen- und Männerlisten, Jungpartei- und Seniorenlisten oder zwischen mehreren Regionallisten einer Partei) ermöglichen es den Parteien, zur Berücksichtigung von regionalen Interessen oder Parteiminderheiten in einem Wahlkreis ohne Verlustrisiko zwei oder mehrere Listen aufzustellen, indem sie diese Listen untereinander verbinden. Parteien haben also auch bei der einparteiigen Listenverbindung einen gewissen taktischen Spielraum.

⁹² So auch BBl 1931 I 359.

⁹³ So auch BBl 1931 I 361.



Diesen Vorteilen einer Beschränkung auf einparteiige Listenverbindungen stehen jedoch gewichtige Nachteile bei ihrer Umsetzung gegenüber. Bildet ein gemeinsamer Parteiname die Voraussetzung für eine einparteiige Listenverbindung, so ist nach den bisherigen Erfahrungen auf kantonaler Ebene damit zu rechnen, dass sich kleinere Parteien bei Wahlen auf einer Liste ad hoc unter einem gemeinsamen Namen zusammenschliessen und damit „Etikettenschwindel“ betreiben. Dies ist dann besonders stossend, wenn sie im Parlament in unterschiedlichen Fraktionen organisiert sind. Ein Wechsel hin zur einparteiigen Listenverbindung wäre wirksam nur zu erreichen, wenn für Parteien ein Registrierungszwang geschaffen würde, der kontinuierliche und überprüfbare Parteibezeichnungen ermöglicht und damit die Umgehung durch kurzfristige Namensänderungen und "vorübergehende Fusionen" verhindern würde. Mehrheitsfähig dürfte dies derzeit kaum sein. Ein entsprechender Registrierungszwang für Milizorganisationen mit ideeller Zielsetzung ist dem Schweizer Recht fremd und würde in der Politik statt freien Markt um Stimmen Reserverate für registrierte Parteien schaffen.

3.8.3 Verbot der Unterlistenverbindung

Mit einem Verbot der Unterlistenverbindung könnten Verzerrungen vor dem Komma praktisch unterbunden werden. Doch darf man sich hinsichtlich der Akzeptanz keinen Illusionen hingeben: Insbesondere in Kantonen entlang der Sprachgrenze mit eidgenössisch und kantonal nicht deckungsgleich verlaufenden Parteidentitäten wird das Verunmöglichen der Unterlistenverbindung erheblichen Widerstand auslösen.

3.8.4 Ermöglichung individuellen Streichens der vorgedruckten Listen- und Unterlistenverbindungen

Eine mögliche Verbesserung für die Wahlberechtigten wäre gegebenenfalls dadurch zu erzielen, dass man ihnen die Möglichkeit eröffnen würde, auf dem Wahlzettel die Listenverbindung (und/oder die Unterlistenverbindung) mit der Wirkung zu streichen, dass ihre Stimme nicht auf eine andere verbundene Liste transferiert werden dürfte. Doch würde mit einer solchen Ausdifferenzierung der Wahlausmittlungsprozess nochmals enorm viel komplizierter. Solange die Stimmen vielerorts im bisher üblichen Milizsystem ausgezählt werden, würde dies die Pannenanfälligkeit erhöhen und kann daher keine erstrebenswerte Option sein.

3.8.5 Information der Wahlberechtigten über alle eingegangenen Listenverbindungen verbessern

Weil Listenverbindungen erhöhte Anforderungen an die Aufmerksamkeit der Wählenden über mögliche Sekundärwirkungen stellen, erscheint es gerechtfertigt, die Information der Wählenden mit geeigneten Mitteln zu verbessern. Zumindest in einem ersten Schritt könnte dies auch unterhalb formeller Gesetzgebung geschehen, beispielsweise durch Empfehlungen an die Kantone, Listenverbindungen auf allen Wahlzetteln prominenter aufzudrucken als bisher.⁹⁴ Ein weitere Möglichkeit wäre eine einlässlichere Darstellung und Thematisierung der Mechanismen von Listen- und Unterlistenverbindungen im Rahmen der von der Bundeskanzlei herausgegebenen Wahlanleitung. Gerade wenn man an die Eigenverantwortung der Stimmberechtigten hohe Anforderungen stellt, so ist eine bürgerfreundliche Aufbereitung der nötigen Informationen für die Wählenden eine ureigene staatliche Aufgabe.⁹⁵

⁹⁴ Denkbar sind verschiedene Massnahmen: sei es grösser, sei es fett, sei mit ausgedruckten Listennamen statt nur mit den Listennummern, sei es direkt nach dem Listennamen.

⁹⁵ Vgl. dazu auch die Empfehlungen der OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission zu den Wahlen 2007.



3.9 (Partielle) Listenverbindungsverbote als blosser Symptombekämpfung

Eine vollständige oder teilweise Abschaffung der Listenverbindung brächte auf Dauer wohl eine Reduktion der vorgeschlagenen Listen, allenfalls auch der kandidierenden Gruppierungen mit sich. Der unerwünschte Kreislauf der Anstossstimulation zur weiteren Parteienzersplitterung und weiteren Zunahme an Kandidaturen könnte mittels Listenverbindungsverböten damit durchbrochen werden. Dies könnte aus Sicht der organisierenden Behörden als „Vorteil“ bezeichnet werden. Gestoppt würde durch ein Verbot von mehrparteiigen Listenverbindungen oder Unterlistenverbindungen zudem das zweimalige Umleiten der Stimmen. Der Pfad der Stimmenumleitung würde weniger verschlungen. Dies wäre ein Zugewinn an Transparenz.

Wie gezeigt, brächte ein generelles wie auch partielles Verbot von Listenverbindungen aber auch Nachteile mit sich. Die Reduktion der Listenverbindungsmöglichkeiten auf einparteiige Listenverbindungen bedarf zur wirksamen Um- und Durchsetzung der Einführung eines Registrierungszwangs für alle Parteien und die Festlegung auf einen gesamtschweizerischen einheitlichen Namen. Ein Unterlistenverbindungsverbot hatte der Bundesrat zwar Mitte der neunziger Jahre selbst vorgeschlagen. Das Parlament hatte ab ein solches Verbot deutlich abgelehnt, weil damit in mehrsprachigen Kantonen (BE, FR, GR, VS) die angemessene Vertretung der sprachlichen Minderheiten erschwert wird.⁹⁶

Schliesslich gilt es darauf zu verweisen, dass Listenverbindungsverböte am Umstand nichts zu ändern vermögen, dass in einem aus vielen und zumeist relativ bevölkerungsschwachen Wahlkreisen - nämlich den Kantonen - zusammengesetzten Bundesstaat 37 Prozent aller Mandate in Wahlkreisen mit weniger als zehn Sitzen (19 von 26 Kantonen) vergeben werden. Die Kriterien des Bundesgerichts (10 Prozent) und der Venedig-Kommission (10 Prozent, höchstens 15 Prozent) bleiben damit verfehlt.⁹⁷

Listenverbindungsverböte wären folglich keine echten Reformen, sondern - wie der Bundesrat in seinen Antworten auf die Motionen Frehner (12.3050) und FDP-Liberale (12.3374) festhält - letztlich eine Symptombekämpfung. Sie wären zumindest aus heutiger Sicht zudem wohl weder mehrheitsfähig noch politisch wünschbar.

⁹⁶ Jedoch ist dies umgekehrt auch keine Garantie für eine Minderheitenvertretung, wie das aktuelle Beispiel des Kantons BE zeigt.

⁹⁷ BGE 131 I 85 (VS)



4. Schlussfolgerungen

Die Vielfalt von Wahlsystemen und die Spielarten von Verfahren - angefangen bei der Zulassung von kandidierenden Gruppierungen, der Einteilung der Wahlkreise, der Regelung der Verteilung der Sitze, der Verrechnung der Stimmen, bis hin zur Gestaltung der Listen etc.- die in der Schweiz selber wie auch in anderen etablierten Demokratien zur Anwendung gelangen, machen deutlich, dass es das „beste“ oder „gerechteste“ Wahlsystem nicht gibt.

Gemäss dem Wahlforscher und Projektleiter der Wahlstudie Selects Georg Lutz stützt sich die Legitimation eines Parlaments darauf ab, dass das praktizierte „Wahlsystem die demokratischen Grundprinzipien widerspiegelt und dem historischen und gesellschaftlichen Kontext eines Landes entspricht“⁹⁸. Wahlsysteme unterliegen unterschiedlichen Gestaltungsprinzipien. Dazu gehören die Repräsentation und der Minderheitenschutz. Die *territoriale* Repräsentation ist die am weitesten verbreitete. Hinzu kommen aber auch die Repräsentation bestimmter Gruppen (Frauen, Junge, Sprachgruppen, Ethnien etc.) sowie die Repräsentation von Ideen, Werten, Idealen und Gesellschaftskonzepten, wie sie Parteien vertreten. Zu den weiteren Gestaltungsprinzipien gehören die Regierbarkeit, die Verhinderung zu grosser Zersplitterung und der Polarisierung. Schliesslich zählt die Wahllehre auch die Einfachheit, die Verständlichkeit und die Transparenz im Sinne der Nachvollziehbarkeit der Umwandlung der Stimmen zu Sitzen zu den Gestaltungsprinzipien. Da nicht alle Prinzipien maximierbar sind, muss es zwangsläufig zu Zielkonflikten kommen. In diesem Sinne ist das Abstellen auf die Proportionalität mit der vom Bundesgericht festgelegten Limite von zehn Prozent zumindest (zu) einseitig und die Proportionalität sollte nicht der einzige legitime Anspruch an ein Wahlsystem darstellen.⁹⁹

Mathematikerinnen, Staatsrechtsgelehrte, Politologinnen, Parteistrategen, Volksvertreterinnen und Volksvertreter sowie das Stimmvolk kommen denn auch je nach Bewertungskriterien zu ganz unterschiedlichen Schlüssen. Die Prozesse zur Ausgestaltung von Wahlsystemen werden wie die Ausgestaltung der Instrumente der direkten Demokratie nicht nur durch juristische Erwägungen geprägt, sondern sie werden politisch ausgehandelt. Und das ist gut so.

Angesichts der erfolgten Ausführungen und Gegenüberstellungen lassen sich nun-mehr folgende Schlüsse ziehen und Empfehlungen ableiten:

- a Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft zur Totalrevision der Schwyzer Kantonsverfassung die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Proporzwahlsystemen kantonaler Parlamente entsprechend seinem verfassungsmässigen Auftrag (Art. 182 Abs. 2 BV) umgesetzt. Die eidgenössischen Räte sind seiner Argumentation nach heftigen Auseinandersetzungen gefolgt. Hinsichtlich der Gewährleistung kantonaler Verfassungsbestimmungen zum Wahlrecht ist diese Linie fortzusetzen.
- b Dies hindert keinen Kanton daran, andere (Majorz- oder Proporz-)Wahlsysteme für die Wahl des Kantonsparlaments vorzusehen, solange die vom Bundesgericht entwickelten Minimalanforderungen eingehalten oder nur aus überwiegenden sachlichen Gründen verfehlt werden.

⁹⁸ Prof. Dr. Georg Lutz FORS/Universität Lausanne anlässlich der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP-SSP vom 22. September 2012

⁹⁹ Lutz: „Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles“ erschienen im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, S. 4 - 6, Nov. 2012 – Nr. 3



- c In der Innerschweiz formiert sich derzeit gegen das Verfahren des Doppelten Pukelsheim und der Bildung von Wahlkreisverbänden vorab aus Kreisen der CVP und der SVP massiver Widerstand. Im Herbst 2013 stehen in den Kantonen Nidwalden und Zug Volksentscheide zum Wahlverfahren an, in denen über verschiedene Verfahren befunden wird. Der Kanton Schwyz wird die Frage ebenfalls zu beraten haben. Die Ergebnisse dieser Entscheide werden in die weiteren Überlegungen einzubeziehen sein.

Bis zur Klärung der Situation in einer breiten Palette von Kantonen dürften aber noch Jahre vergehen, da eine erhebliche Anzahl Kantone sich für andere Verfahren als den Doppelten Pukelsheim entschieden haben. Im Kanton Graubünden dürfte erst nach der Gebietsreform die Frage eines Wechsels des Wahlsystems erneut anstehen.

- d Das geltende Mandatzuteilungsverfahren für die Nationalratswahlen nach Hagenbach-Bischoff wie auch die Zulassung von Listenverbindungen sind vom Stimmvolk anerkannt. Das Verfahren ist nie breit, sondern eher punktuell in Frage gestellt worden; Kritik daran ist bisher vorab in Judikatur und Doktrin laut geworden. Das geltende Verfahren genießt bis heute grosse Akzeptanz. Beständigkeit ist gerade im Bereich der politischen Rechte ein grundlegender Pfeiler.
- e Dennoch stellen sich angesichts des in den vergangenen beiden Legislaturen festgestellten starken Zuwachses an Kandidaturen, Listen und (Unter-)Listenverbindungen sowie angesichts der Rechtsprechung des Bundesgerichts Fragen nach der künftigen Ausgestaltung des Nationalratswahlverfahrens. Korrekturbedürftig sind Verzerrungen vor dem Komma. Für das Wie ist Akzeptanz von entscheidender Bedeutung.
- f Beim doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsverfahren bleiben Listenverbindungen wirkungslos und werden folglich obsolet. (Partielle) Listenverbindungsverbote bei Verbleib beim System Hagenbach-Bischoff bringen zwar einen Zugewinn an Transparenz durch den Verzicht auf ein (mehrfaches) Umleiten der Stimmen. Die Verbote haben aber keinen reformatorischen Charakter. Sie stellen damit keine wirklich befriedigende Lösung dar, sondern vermögen höchstens Symptome zu bekämpfen und dies zu einem vergleichbar hohen Preis (Registrierungszwang, Vertretung sprachlicher Minderheiten in zweisprachigen Kantonen).

Die BK will jedoch Massnahmen prüfen, um die Information der Stimmberechtigten über Listenverbindungen und ihre Wirkungen zu verbessern.

- g Ein Systemwechsel zum Mandatzuteilungsverfahren des Doppelten Pukelsheim müsste vorerst in den Kantonen breiter Fuss fassen und seine politische Mehrheitsfähigkeit unter Beweis stellen, bevor auf Bundesebene entsprechende Gesetzesänderungen initiiert werden.
- h Diskussionen über ein allenfalls „gerechteres“ Mandatzuteilungsverfahren für den Nationalrat stehen im grösseren Zusammenhang der Machtverteilung im Bundesstaat. Sie stehen somit in einem Spannungsfeld unterschiedlichster Interessen: grössere und kleinere Kantone, ländliche und städtische Gebiete, Verhältnis der Sprachgruppen und Landesgegenden zueinander u.a.m. Mittel- und längerfristig müssen in die Meinungsbildung auch allfällige weitere institutionelle Änderungen und Reformen (z.B. Zusammenschlüsse zwischen Kantonen, Änderungen in der Standesvertretung) einbezogen werden.



- i Die Bundeskanzlei wird die Entwicklung in Lehre, Rechtsprechung und kantonaler Wahlgesetzgebung laufend beobachten und dem Bundesrat gegebenenfalls im Rahmen einer umfassenden Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte Anträge unterbreiten.

Beilagen:

- Kernsätze bundesgerichtlicher Rechtsprechung
- Statistik eingereicherter Listen sowie eingegangener Listen- und Unterlistenverbindungen bei Nationalratswahlen seit 1991



Anhang 1

Kernsätze bundesgerichtlicher Rechtsprechung zum Wahlrecht seit der neuen Bundesverfassung

a. BGE 129 I 199 E. 7.3 (Stadt Zürich)

"Aus der Rechtsgleichheit und der politischen Gleichberechtigung im Speziellen folgt die Wahlrechtsgleichheit. Diese sichert einerseits allen Wählern desselben Wahlkreises die Zuteilung einer gleichen Anzahl von Stimmen, die Möglichkeit ihrer Abgabe sowie die gleiche Berücksichtigung aller gültig abgegebenen Stimmen bei der Stimmenzählung (Zählwertgleichheit)."

b. BGE 131 I 74 Regeste (Kanton Aargau)

"Die zulässige Obergrenze sowohl für direkte als auch für natürliche Quoren liegt bei 10 %. Für erstere gilt sie absolut, für letztere ist sie als Zielwert zu verstehen, der bei einer Neuordnung des Wahlsystems anzustreben ist (E. 5.3 und 5.4).

In concreto ist die angefochtene Wahlordnung ohne Schaffung von Wahlkreisverbänden oder einer anderen Regelung, die die Verhinderung von natürlichen Quoren von mehr als 10 % anstreben, verfassungswidrig (E. 5.5)."

c. BGE 131 I 89f E. 2.5 (Kanton Wallis)

"Die Gliederung des Kantons Wallis beruht (...) auf der historischen, bereits im Mittelalter bestehenden Aufteilung des Gebiets in Zenden ("dizains"), welchen ein Meier oder Kastlan (major, châtelain) vorstand und die weitgehend autonom waren. 1798 und 1802 kamen zu den sieben alten fünf Unterwalliser Zenden dazu. Unter französischer Herrschaft wurde Raron zweigeteilt und das "département du Simplon" in dreizehn Kantone aufgeteilt. Die Verfassung von 1815 teilte den Kanton wiederum in dreizehn Zenden auf. Mit der Verfassung von 1848 wurde der Begriff Zenden durch Bezirk (bzw. district) ersetzt (RACHEL SIGGENBRUTTIN, "Dizains", in: Dictionnaire historique de la Suisse, publ. électronique, version du 1.3.2004, www.dhs.ch). Die Walliser Bezirke waren somit seit jeher Einheiten mit erheblicher Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl; auch die Beschwerdeführer behaupten (zu Recht) nicht, dass die Bezirke zu sinnentleerten, im sozialen und politischen Leben bedeutungslos gewordenen formalen Einheiten verkommen seien. Das Bundesgericht hat denn auch in den Entscheiden, in denen es sich mit Grossratswahlen im Kanton Wallis zu beschäftigen hatte, nie daran Anstoss genommen, dass die Bezirke bevölkerungsmässig stark voneinander abweichen und teilweise sehr klein sind, sodass die natürlichen Quoren entsprechend sehr unterschiedlich und teilweise sehr hoch sind (BGE 107 Ia 217; BGE 103 Ia 603). Der Vertretungsanspruch der Bezirke ist daher ausgewiesen, weshalb es mit Art. 34 BV vereinbar ist, ihn in den kleinen Bezirken auch zu Lasten des Parteienproporz durchzusetzen."



d. BGE 136 I 352 (Kanton Nidwalden)

"Anforderungen an Proporzverfahren im Allgemeinen (E. 3.4). - Das kantonale Wahlverfahren ist mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts unvereinbar (E. 3.5), lässt sich durch keine Gründe überkommener Gebietsorganisation rechtfertigen (E. 4) und hält vor der Bundesverfassung nicht stand (E. 5.1)."

e. BGE 136 I 357f E. 3.4 (Kanton Nidwalden)

"Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht (BGE 107 Ia 217 E. 3a S. 220; Urteil 1P.671/1992 vom 8. Dezember 1993 E. 3, in: ZBI 95/1994 S. 479). Die Realisierung des Verhältniswahlrechts hängt u.a. 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 massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Umgekehrt gilt, dass je weniger Mandate einem kleinen Wahlkreis zugeteilt werden, desto höherer Wähleranteile es bedarf, um ein Mandat zu erreichen (BGE 131 I 74 E. 3.3 S. 80; vgl. zum Begriff des natürlichen Quorums BGE 129 I 185 E. 7.1 S. 197 f.). Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben (BGE 129 I 185 E. 7.6.1 S. 201).

Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Je kleiner ein Wahlkreis - im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen - ist, desto grösser ist das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten sind und deren Stimmen gewichtlos bleiben (BGE 131 I 74 E. 3.3 S. 80)."

f. BGE 136 I 367 E. 2.2 (Stadt Aarau)

"Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts u.a. von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Genügt die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so ist es - vorbehältlich von Gründen überkommener Gebietsorganisation - mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar (zum Ganzen [BGE 136 I 352](#) E. 3 mit Hinweisen)."

g. BGE 136 I 383f E. 4.6 (Kanton Zug)

"Dem Gesetzgeber stehen grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, das Bekenntnis zum Proporz bundesverfassungskonform umzusetzen. Zum einen können auf Gesetzesstufe Wahlkreisverbände geschaffen werden, welche im Sinne des Verhältniswahl-



rechts einen Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen bewirken (vgl. BGE 131 I 74; Urteil P.918/1986 vom 9. Dezember 1986, in: ZBI 88/1987 S. 367). Es ist Sache des Gesetzgebers, im Einzelnen zu prüfen, ob die Kantonsverfassung die Einführung von Wahlkreisverbänden auf Gesetzesstufe erlaubt und wie eine Ordnung mit Wahlkreisverbänden auszugestalten wäre. Zum ändern lässt sich der Grundsatz des Proporz durch den Einbezug des ganzen Kantons anstelle der isolierten Betrachtung der einzelnen Wahlkreise optimieren. Mit einer zentralen Verteilung der Parteimandate nach der doppeltproportionalen Methode Doppelter Pukelsheim lässt sich ein wahlkreisübergreifender Ausgleich realisieren (vgl. zu dieser Methode BGE 136 I 364 mit Hinweisen; vgl. ferner PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004 S. 505; WEBER, a.a.O., S. 1379; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren, 2005). Dieses Zuteilungsverfahren bezweckt unter anderem, unter Beibehaltung der traditionellen, unterschiedlich grossen Wahlkreise eine parteiproportionale Sitzzuteilung zu realisieren und damit sowohl die Verhältnismässigkeit zwischen den Parteien als auch die Verhältnismässigkeit zwischen den Wahlkreisen zu wahren. Die Parteien mit ihren Listen wie auch die Wahlkreise werden auf diese Weise proportional vertreten. Daran ändert nichts, dass das System auch gewisse Nachteile aufweist (PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, a.a.O., S. 519; WEBER, a.a.O., S. 1379; SCHUHMACHER, a.a.O., S.19). "

h. BGE 136 I 384f E. 4.7 (Kanton Zug)

"Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung im Grundsatz anerkannt, dass Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen können. Es kann sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische 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. Die Rechtsprechung hat allerdings betont, dass es hierfür ausreichender sachlicher Gründe bedürfe ([BGE 129 I 185](#) E. 3.1 S. 190; [BGE 131 I 74](#) E. 3.2 S. 79; [BGE 131 I 85](#) E. 2.2 S. 87 mit Hinweisen). Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen. In einzelnen Urteilen hat das Bundesgericht derartige Gründe anerkannt ([BGE 131 I 85](#) E. 2.5 S. 89), in andern verneint ([BGE 136 I 352](#) E. 4; [BGE 129 I 185](#) E. 7.6.3 S. 203)."



Anhang 2

Anzahl eingereicherter Listen sowie eingegangener Listen- und Unterlistenverbindungen bei Nationalratswahlen seit 1919

Wahljahr	Listen	Kandidierende	Listenverbindungen	Unterlistenverbindungen
1919	106	648	14	0
1943	106	727	19	2
1967	119	1258	17	4
1971	151	1689	30	4
1975	170	1947	26	11
1979	164	1845	34	14
1983	187	1880	36	13
1987	222	2400	47	17
1991	248	2561	54	31100
1995	278	2834	56	40
1999	268	2845	63	42
2003	262	2836	67	39
2007	311	3089	70	67
2011	365	3458	79	71

¹⁰⁰ Bei den Wahlen 1991 gab es ausserdem drei Unter-Unterlistenverbindungen.