

## Ein Mittel zur Hebung der «Proporz-moral»: Die Negativstimme

Nach allgemeinem Verständnis ist die Majorzwahl eine Persönlichkeitswahl und die Proporzwahl das Gegenteil davon, nämlich zunächst eine Listen- oder eben eine Parteiwahl. Die Gegner des Proporzwahlrechts, etwa *Carl Hilty* (1833–1909), haben diesen Nachteil der Proporzwahl immer hervorgehoben. Beim Proporzwahlrecht würden nur Vertreter einer bestimmten Parteigruppe gewählt, nicht aber Vertreter des ganzen Volkes. Nach *Hilty* haben die Majorzparteien zuweilen die Minderheiten missachtet. Deshalb versuchten die Minoritäten, «ihnen die Herrschaft auf dem Wege künstlicher Wahleinrichtungen streitig zu machen. Besser aber wird die Sache durch den Proporz nicht, sondern nur schlechter». Der Proporz sei ein Krankheitssymptom und keine Auszeichnung für den Staat. *Hilty* hob in seiner Tirade gegen den Proporz den Aspekt der Gleichbehandlung von Gruppen hervor: Die schlechtesten wie die besten Bürger können eine Liste «aufstellen, wenn sie nur die dazu nötige Anzahl von Stimmfähigen aufbringen. Bordellhalter, Spielhöllenbesitzer können eine Partei bilden, um einen Vertreter ihrer Interessen in die Behörden zu bringen, [...] denn sie existieren eben im Staat und sollen daher auch in seinem Miniaturporträt, dem Parlamente, existieren.» Gut und Böse seien im Proporzstaat keine berechtigten Begriffe mehr; es sei «alles gleichbedeutend, was überhaupt ist. Das ist die Moral des Proporzes.» (*Carl Hilty*, Die Doppel-Initiative, in: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 14, Bern 1900, S. 537 ff., 558). Die Einführung des Anliegens benötigte drei Volksbegehren, nämlich 1900, 1910 und 1918. Die erfolgreiche Initiative schaffte die etwa 50 Bundeswahlkreise ab und führte die Kantone als Wahlkreise ein. Damit war die bisher geübte Wahlkreisgeometrie nicht mehr möglich. Als Ersatz für dieses taktisch wirksame Instrument führte der Bund die Listenverbindung ein, welche die Parteien bis heute mit einigem Erfolg benutzen und verteidigen.

Das Bundesgericht hat in den letzten zwanzig Jahren das Proporzwahlrecht mit seiner Rechtsprechung vervollkommenet. Es hat die Kantone angehalten, die Erfolgswert-, Zählwert- und Stimmkraftgleichheit strikter zu beachten. Dies führte im Kanton Zürich und in der Folge mit bundesgerichtlicher Hilfe in weiteren Kantonen zur Einführung des Doppelproporzes. Der Mathematiker *Friedrich Pukelsheim* hatte das Verfahren entwickelt. Es ermöglicht die Aufrechterhaltung traditioneller Wahlkreise, stellt aber sicher, dass die Sitze gemäss einem gesamtkantonalen Proporz auf die Parteien verteilt werden. *Hilts* Vorhersage, dass sich das qualitätslose Gleichheitsprinzip sozusagen rücksichtslos durchsetze, scheint sich zu bewahrheiten.

Die Durchsetzung von politischer Verantwortung der Parlamentarier ist ein altes Anliegen. Die periodische Wiederwahl ist das eigentliche, aber nicht genügende Instrument. Ergänzend kennen einige Kantone ein Abberufungsrecht («Recall») gegenüber Behörden, namentlich dem Kantonsparlament. Dieses Instrument ist von so grosser Tragweite, dass die Stimmberechtigten derartige Begehren kaum stellen und noch viel weniger gutheissen. Es ist insbesondere nicht geeignet, das politische Fehlverhalten einzelner Behördenmitglieder zu sanktionieren.

Von weniger grosser Tragweite wäre die «Bestrafung» negativ auffallender Kandidaten mit Minus- oder Negativstimmen, wie es das Wahlrecht Lettlands für das nationale Parlament und für seine EU-Parlamentarier vorsieht. Das im Majorzverfahren vorhandene Element der Persönlichkeitswahl könnte mit Minusstimmen Eingang in den Proporz finden. Die Negativstimmen wirken sich nicht nur auf die Kandidaten, sondern auch auf die Parteien aus. Die Strategie, mit *Hiltys* «Bordellhaltern, Spielhöllenbesitzern» und andern auffälligen Kandidaten Stimmen zu sammeln, würde für die Partei nicht mehr aufgehen. Denn die Wahlberechtigten, die eine solche Partei nicht unterstützen, haben es in der Hand, derartige Kandidaten und damit auch die Partei mit Negativstimmen «abzustrafen». Diese Möglichkeit könnte den Wahlkampf verschärfen, indem Parteien und Akteure Negativstimmen bewerben und damit konkrete Kandidaten zur Negativprämierung vorschlagen. Es ist vorstellbar, dass sich die so Angesprochenen mit einer Gegenkampagne wehren würden.

Die verstorbene ehemalige Bundeskanzlerin *Annemarie Huber-Hotz* (1948–2019) unterbreitete diesen interessanten Vorschlag in einem Festschriftenbeitrag von 2003 (in: Uwe Serdült/Thomas Widmer [Hrsg.], *Politik im Fokus*, FS für Ulrich Klöti, Zürich 2003, S. 209–225, insb. S. 220 f.): «So wie im geltenden Verfahren jede Kandidatenstimme eine Parteistimme ist [...], so wäre [...] jede Negativstimme vom Stimmentotal der betroffenen Kandidatur und den Parteistimmen der portierenden Gruppierung abzuzählen». Die Negativstimmen stärkten die politische Verantwortung der Parlamentarier und verbesserten die Wiedergabe der Präferenzen im Proporzwahlrecht. Negativstimmen würden den unpersönlichen Effekt des gleichmachenden Proporzwahlrechts korrigieren und unverantwortlich und schrill agierende Partei- und Partikularinteressenpolitiker zur Verantwortung ziehen. Im aktuellen Proporzwahlrecht verfügen die verantwortungslosen Politiker über einen Schutz: Sie können nur schwer sanktioniert werden, da sie die Liste, d.h. ihre Partei, abschirmt. Die Idee der ehemaligen Bundeskanzlerin würde *Carl Hilty* mit seiner Moral der Verantwortung vielleicht nicht ganz zufriedenstellen, aber er könnte doch Fortschritte in die Richtung einer «Proporzmoral» sehen.

Die politischen Parteien und ihre Mitglieder finden – nicht erstaunlich – an dieser Idee wenig Gefallen. Sie müsste von Organisationen ausserhalb des bestehenden Parteiensystems kommen. Als Instrument für die Prüfung derartiger Vorschläge ist der schweizerische Föderalismus geeignet. Vielleicht finden sich in einem Kanton politische Kräfte ausserhalb der Parteien, welche diesen Vorschlag mit einer Volksinitiative lancieren. Sie würde eine politisch bedenkenswerte Innovation anstossen und auf den Prüfstand stellen. Je nach Ergebnis der Versuchsanordnung könnten weitere Kantone und der Bund folgen, wie das schon bei verschiedenen demokratischen Einrichtungen geschehen ist.

Prof. Dr. rer. publ. Dr. iur. h.c. *Andreas Kley*