
§ 10 Kantonales Wahlrecht zwischen harmonisiertem Proporz und neuen Spielräumen

Andreas Glaser

Inhaltsverzeichnis

I.	Das Wahlrecht zu den Kantonsparlamenten im Zeichen der Konsolidierung	287
1.	Flächendeckende Verbreitung verfassungskonformer Wahlsysteme	287
2.	Zwei Wahlsysteme unter dringendem Verdacht der Verfassungswidrigkeit	290
3.	Wahlsysteme unter Beobachtung	291
II.	Schwierigkeiten bei der Durchsetzung verfassungskonformer Wahlsysteme	292
1.	Vorgehen bei schleichend verfassungswidrig gewordenen Bestimmungen	292
2.	Vorgehen bei neu erlassenen Bestimmungen	293
III.	Aufkommende Kritik am Doppelten Pukelsheim: Gemischte Wahlsysteme als «dritter Weg»?	293
1.	Empfehlung des Bundesgerichts für den Doppelten Pukelsheim	293
2.	Gegenläufige Sitzverteilung als Manko	294
3.	Wahlkreisadäquate Architektur gemischter Wahlsysteme	296
IV.	Wieder mehr Spielraum für die Kantone: Zurück zum wahlkreisbezogenen Proporz?	297
1.	Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri	297
2.	Vorschlag der SPK-S	297
2.1	Inhalt	297
2.2	Massgebliche Neuerungen	298
3.	Rechtspolitische Bewertung	299
3.1	Anerkennung des Mehrheitswahlverfahrens	299
3.2	Differenzierungen beim Verhältniswahlverfahren	299
3.3	Notwendigkeit einer Verfassungsänderung?	301
V.	Ausgeblendete Fragen	302
VI.	Literaturverzeichnis	304

I. Das Wahlrecht zu den Kantonsparlamenten im Zeichen der Konsolidierung

1. Flächendeckende Verbreitung verfassungskonformer Wahlsysteme

Das Wahlrecht zu den Parlamenten der Kantone war seit der Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene im Jahr 1919 durch grosse Stabilität geprägt. Nach und nach fällte die weit überwiegende Zahl der Kantone einen Systement-

scheid zugunsten des Verhältniswahlrechts, einige wenige Kantone behielten das klassische Mehrheitswahlrecht bei oder schufen Mischsysteme.¹ Das Wahlrecht war von Einzelfragen abgesehen weitgehend Gegenstand der Verfassungspolitik und nicht des Verfassungsrechts. Rückblickend kann das Jahr 2002 mit dem Urteil des Bundesgerichts betreffend die Stadt Zürich als Wendepunkt in der Entwicklung des Wahlrechts zu den Kantonsparlamenten identifiziert werden. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Verhältniswahlrechts wurden erheblich verschärft.² Die zuvor vom Bundesrecht unbesehen hingegenommene Ausgestaltung des Verhältniswahlrechts in den Kantonen war mit einem Mal auf den verfassungsrechtlichen Prüfstein gestellt.

- 2 Als wesentlicher Gesichtspunkt erweist sich seither die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise.³ Während zuvor die überkommene Gebietsgliederung des jeweiligen Kantons in Bezirke oder Gemeinden Dreh- und Angelpunkt der Wahlkreiseinteilung war, galt von nun an mit Blick auf die Erfolgswertgleichheit als Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit der Vorbehalt, dass das natürliche Quorum zur Erlangung eines Parlamentssitzes in einem Wahlkreis zehn Prozent nicht übersteigen durfte. Akzeptierte das Bundesgericht zu Beginn seiner neuen Rechtsprechungslinie noch die herkömmliche Struktur des Kantonsgebietes sowie sprachliche und kulturelle Besonderheiten bestimmter Gebiete als Rechtfertigungsgründe für ein höheres natürliches Quorum, war dies zuletzt – wie sich eindrücklich anhand der sich widersprechenden Urteile zum Kanton Wallis aufzeigen lässt⁴ – nicht mehr der Fall. Im Ergebnis führte dies dazu, dass ein wahlkreisbezogener Proporz nur zulässig ist, solange in jedem Wahlkreis mindestens neun Sitze zu vergeben sind, also das natürliche Quorum zehn Prozent nicht übersteigt.
- 3 Die wahlrechtliche Optik verkehrte sich also in ihr Gegenteil: Das Wahlverfahren gehorcht nicht mehr der klassischen Gebietseinteilung, sondern die Gebietseinteilung muss – bezüglich des Wahlverfahrens – den Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit angepasst oder jedenfalls insoweit in ihrer Bedeutung relativiert werden. Die Mehrzahl der Kantone stand daher, weil sie Wahlkreise mit weniger als neun Sitzen kannte, vor der Herausforderung, entweder die Wahlkreise zu Wahlkreisverbänden zusammenzuschliessen beziehungsweise in Form eines Einheitswahlkreises auf eine Untergliederung des Wahlgebiets zu verzichten oder die traditionelle Wahl-

* Für die kritische Durchsicht des Beitrages und zahlreiche wertvolle Hinweise danke ich meinem Kollegen GIOVANNI BIAGGINI.

¹ Die historische Entwicklung wird in diesem Band nur am Rande in den Beiträgen zum Wahlrecht des jeweiligen Kantons erwähnt. Für einen Überblick KÖLZ, ZBl, 1 ff.

² Ausführlich zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung MUSLIU, in diesem Band, § 1 Rz. 31 ff.

³ Allgemein dazu BISAZ, in diesem Band, § 2 Rz. 42 ff.

⁴ Siehe MUSLIU, in diesem Band, § 1 Rz. 40 f.

kreisaufteilung zu belassen, als Berechnungsgrundlage für die Sitzverteilung aber das gesamte Kantonsgebiet zugrunde zu legen.

Inzwischen haben sich innerhalb der 22 Kantone mit reinem Verhältniswahlrecht ⁴ zwei Gruppen gebildet. In 14 Kantonen erfolgt in klassischer Anlehnung an den Nationalratsproporz eine isolierte Sitzverteilung in den jeweiligen Wahlkreisen, sodass für die Sitzverteilung im Kantonsparlament nur das Ergebnis in den einzelnen Wahlkreisen relevant ist. Für die Berechnung der Mandatszahlen finden sich in diesen Kantonen die drei unterschiedlichen Verfahren Hagenbach-Bischoff, Sainte-Laguë und Hare/Niemeyer. Meist wenden die betreffenden Kantone das Verfahren Hagenbach-Bischoff an.⁵ Sechs Kantone kennen hingegen mittlerweile ein doppeltproportionales Zuteilungsverfahren, ausgehend von einer Oberzuteilung auf der kantonalen Ebene mit anschliessender Unterzuteilung auf der Wahlkreisebene.⁶ Ausschlaggebend für die Sitzverteilung ist dabei allein das gesamtkantonale Ergebnis. Das Wallis hat eine Abwandlung des doppelten Proporz bezogen auf Wahlkreis- und Unterwahlkreisebene entwickelt. Inzwischen besitzen somit 21 Kantone – teilweise auf Veranlassung respektive nach Beanstandung gegenläufiger Projekte durch Bundesgericht und Bundesversammlung – mit der in Art. 34 BV verankerten Wahrechtsgleichheit vereinbare Verhältniswahlssysteme. Der Kanton Uri ist derzeit damit befasst, das Proporzwahlrecht an die Anforderungen der Wahrechtsgleichheit anzupassen.⁷

Mit einem Urteil im Jahr 2014 irritierte das Bundesgericht dann auch noch die ⁵ bislang nicht tangierten Kantone mit gemischten Wahlsystemen und Mehrheitswahlsystemen, indem es seine bisherige Rechtsprechung zur Erfolgswertgleichheit auf den Majorz übertrug und diesen dadurch systematisch dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit aussetzte.⁸ Die Rechtsprechung liess aber in stärkerem Mass als beim Proporz Rechtfertigungsgründe für eine Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit zu. Das Mehrheitswahlsystem ist danach zulässig, solange die Parteien bei der Wahl keine dominierende Rolle spielen oder zumindest aufgrund der Kleinräumigkeit und geographischen Lage des jeweiligen Wahlkreises die Persönlichkeit der Kandidierenden im Bewusstsein der Wählerinnen und Wähler im Verhältnis zu deren Parteizugehörigkeit im Vordergrund steht. Dies soll erst recht gelten, wenn die Majorzkomponente im Rahmen gemischter Wahlsysteme an der Seite einer die Erfolgswertgleichheit respektierenden Proporzkomponente zur

⁵ Dazu FUHRER, in diesem Band, § 3. Zu den sonstigen Verfahren BERIGER, in diesem Band, § 5.

⁶ Dazu BERIGER, in diesem Band, § 4.

⁷ Dazu SALA, in diesem Band, § 7 Rz. 40.

⁸ Ausführlich MUSLIU, in diesem Band, § 1 Rz. 52, sowie EHRAT/EIGENMANN, in diesem Band, § 6 und SALA, in diesem Band, § 7.

Anwendung gelangt.⁹ Im Ergebnis erklärte das Bundesgericht daher die Mehrheitswahl im Rahmen eines gemischten Wahlsystems in Appenzell Ausserrhoden und Uri für verfassungskonform. Gleiches muss nach der in diesem Band herausgearbeiteten Auffassung, auch wenn es sich um ein reines Mehrheitswahlsystem handelt, erst recht für Appenzell Innerrhoden gelten,¹⁰ wozu es bislang keine Judikatur gibt.

2. Zwei Wahlsysteme unter dringendem Verdacht der Verfassungswidrigkeit

- 6 Nach den Umwälzungen in zahlreichen Kantonen stehen gegenwärtig noch zwei kantonale Wahlsysteme unter dem dringenden Verdacht der Verfassungswidrigkeit. In diesem Band wurde herausgearbeitet, dass das im Kanton Obwalden angewendete Verhältniswahlrecht in offenem Widerspruch zur Erfolgswertgleichheit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht.¹¹ Ein Blick auf die Urteile betreffend Uri, Nidwalden und Zug legt die Schlussfolgerung nahe, dass Rechtfertigungsgründe für eine Abweichung auch in Obwalden nicht erkennbar sind. Das bisherige Wahlsystem dürfte daher bei den Parlamentswahlen im Jahr 2018 nicht mehr angewendet werden.
- 7 Komplexer stellt sich die verfassungsrechtliche Beurteilung des Wahlsystems im Kanton Graubünden dar.¹² Sowohl Stimmkraft- als auch Erfolgswertgleichheit werden hier durchbrochen. Schon die übermässigen Verzerrungen der Stimmkraft und die wiederholte Neuzusammenstellung der Wahlkreise infolge von Gemeindefusionen begründen schwerwiegende Zweifel an der Verfassungskonformität. Die Vorgänge erinnern an klassisches Gerrymandering, also offensichtliche Wahlkreismanipulationen wie ein Zuschnitt der Wahlkreise auf Grund einer Analyse des bisherigen Wahlverhaltens.¹³ Hinzu kommt die dominierende Rolle der Parteien im Grossen Rat des Kantons Graubünden.

⁹ Dazu und zum Folgenden ausführlich, SALA, in diesem Band, § 7 Rz. 16 ff.

¹⁰ Vgl. EHRAT/EIGENMANN, in diesem Band, § 6 Rz. 62 ff.

¹¹ Vgl. FUHRER, in diesem Band, § 3 Rz. 38 ff.

¹² Vgl. EHRAT/EIGENMANN, in diesem Band, § 6 Rz. 40 ff.

¹³ Klassisch *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962). Derzeit beim Supreme Court hängig ist die Sache *Gill v. Whitford*, bei der es ebenfalls um angebliches Gerrymandering in Wisconsin geht.

3. Wahlsysteme unter Beobachtung

Erweist sich das Parlamentswahlrecht eines Kantons nach gegenwärtigem Stand als verfassungskonform im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, bedeutet dies keineswegs, dass dies mittelfristig so bleiben wird. Angesichts der stark einzel-fallgeprägten Rechtsprechung können bereits geringfügigere Veränderungen der politischen oder demographischen Rahmenbedingungen zu einer abweichenden verfassungsrechtlichen Beurteilung führen. So hat das Bundesgericht den Behörden des Kantons Appenzell Ausserrhoden ausdrücklich eine Beobachtungspflicht im Hinblick auf die Parteiunabhängigkeit einer erheblichen Zahl von Parlamentariern auferlegt.¹⁴

Folgerichtig muss die Entwicklung der politischen Landschaft auch in Appenzell Innerrhoden beobachtet werden, und zwar in zweifacher Hinsicht.¹⁵ Zum einen bleibt abzuwarten, ob die Gründung einer zunehmenden Anzahl von Kantonalparteien Auswirkungen auf die personale Prägung der Wahlen zeitigt. Zum anderen können die bereits bislang traditionell bestehenden Interessengruppen durchaus das personale Element derart schwächen, dass das Bundesgericht den Rechtfertigungsgrund der Personenbezogenheit der Wahlen unter Umständen nicht mehr anerkennen würde. Immerhin teilt Appenzell Innerrhoden mit dem Kanton Uri die Kleinräumigkeit. Wie das Beispiel des Kantons Graubünden zeigt, können jedoch Strukturreformen, insbesondere Gemeindegemeinschaften, die Überzeugungskraft dieses Arguments erheblich schwächen.

Verschiedene Einzelphänomene geben überdies Anlass zu potenziellen kleineren Beanstandungen. Während der nicht den Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit entsprechende Wahlkreischnitt im Kanton Neuenburg mit der am 24. September 2017 beschlossenen Verfassungsänderung durch die Schaffung eines Einheitswahlkreises beseitigt wurde,¹⁶ ist der Umstand, dass in Basel-Stadt ein Wahlkreis mit nur einem Mandat besteht, nach wie vor rechtfertigungsbedürftig. Möglicherweise erklärt er sich allein durch die Sonderstellung Bettingens innerhalb des Kantons Basel-Stadt. Jedenfalls liegt mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend den Kanton Uri eine funktionale Gleichsetzung mit einem gemischten Wahlsystem nahe. Die faktische Anwendung des relativen Mehrheitswahlverfahrens bei nur einem zu vergebenden Sitz in Kombination mit der peripheren Lage Bettingens dürfte dann zum Ergebnis der Verfassungskonformität führen.

Schliesslich müssen alle Kantone ohne wahlkreisübergreifendes Verhältniswahlverfahren stets die Mandatszahl der einzelnen Wahlkreise überwachen. Sinkt diese

¹⁴ Dazu SALA, in diesem Band, § 7 Rz. 33 m. w. N.

¹⁵ Siehe EHRAT/EIGENMANN, in diesem Band, § 6 Rz. 63.

¹⁶ Vgl. FUHRER, in diesem Band, § 3 Rz. 108, 113.

in einem Wahlkreis unter neun Mandate, besteht unmittelbarer Anpassungsbedarf. In diesem Band wurde aufgezeigt, dass sich die Kantone Bern und Jura nach dem Wechsel der Gemeinde Moutier dringend mit der Ausgestaltung ihres Wahlsystems auseinandersetzen müssen.¹⁷ In den Kantonen St. Gallen und Waadt könnte die unterschiedliche Dynamik der Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Wahlkreisen in Bälde ebenfalls Anlass zu grundlegenden Überlegungen betreffend die Ausgestaltung des Wahlsystems geben.

II. Schwierigkeiten bei der Durchsetzung verfassungskonformer Wahlsysteme

1. Vorgehen bei schleichend verfassungswidrig gewordenen Bestimmungen

- 12 Selbst wenn ein kantonales Wahlsystem materiell-rechtlich offensichtlich den vom Bundesgericht aus der verfassungsrechtlich verbürgten Wahlrechtsgleichheit abgeleiteten Vorgaben widerspricht, wie dies bei Obwalden der Fall ist, erweist sich die Durchsetzung einer verfassungskonformen Rechtslage als hürdenreich. Im Normalfall wurde nämlich ein seit Langem auf der Grundlage kantonaler Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen bestehendes Wahlsystem infolge der sich stetig verschärfenden Anforderungen des Bundesgerichts unterdessen gleichsam schleichend verfassungswidrig. Neben der damit verbundenen materiell-rechtlichen Unsicherheit sehen sich potenzielle Beschwerdeführer erheblichen Unsicherheiten bezüglich des anzufechtenden Rechtsaktes und der zuständigen Rechtsmittelbehörde ausgesetzt.¹⁸
- 13 In Betracht zu ziehen sind vorsichtshalber verschiedene Wahlvorbereitungshandlungen, die im Zusammenhang mit den die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechts begründenden Elementen stehen. Es kann sich dabei um die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise oder sonstige Anordnungen handeln. Eine nachträgliche Anfechtung der Wahlergebnisse kann sich auf der Grundlage des kantonalen Rechts im Einklang mit dem Bundesrecht als verspätet herausstellen. Als Rechtsmittelinstanzen ist angesichts der Spielräume der Kantone bei der Ausgestaltung des Rechtsweges (vgl. Art. 88 Abs. 2 BGG) an die Kantonsregierung, das Kantonsparlament und kantonale Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte, zu denken. Nur wenn es den Beschwerdeführern gelingt, die Eintretensvoraussetzungen zu

¹⁷ Siehe FUHRER, in diesem Band, § 3 Rz. 2, 16, 128, 138.

¹⁸ Ausführlich AUBERT, in diesem Band, § 8.

erfüllen, können sie letztlich Rechtsschutz durch das Bundesgericht erlangen.¹⁹ In Anbetracht dessen muss potenziellen Beschwerdeführern bis zur transparenten Regelung von Wahlrechtsbehelfen durch die Kantone mit einigem Unbehagen der Ratschlag erteilt werden, «Beschwerden *à tort et à travers* zu erheben»²⁰. Es ist insoweit bezeichnend, dass mit ANDREAS AUER einer der am besten ausgewiesenen Kenner des Staatsrechts der Kantone als Prozessvertreter gegen die Anordnung der Sitzverteilung durch die Regierung des Kantons Graubünden vorsichtshalber Beschwerde sowohl beim Bündner Verfassungsgericht als auch beim Bundesgericht erhoben hat.²¹

2. Vorgehen bei neu erlassenen Bestimmungen

Vergleichsweise übersichtlich verhält sich die verfahrensrechtliche Lage, wenn ein mutmasslich verfassungswidriges Wahlsystem neu im Wege einer Gesetzes- oder Verfassungsänderung eingeführt beziehungsweise durch eine Verankerung auf diesen Normstufen rechtlich stärker abgesichert werden soll. Kantonale Erlasse können unter Einhaltung der einschlägigen Frist jedenfalls beim Bundesgericht angefochten werden,²² teilweise zusätzlich vorgelagert bei einer kantonalen Gerichtsinstanz²³. Änderungen der Kantonsverfassung bedürfen der Gewährleistung durch die Bundesversammlung, was deren Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht voraussetzt (Art. 51 Abs. 2 BV).²⁴ Auf diese Weise verhinderte die Bundesversammlung im Kanton Schwyz die verfassungsrechtliche Immunsierung des wahlkreisbezogenen Proporz.

III. Aufkommende Kritik am Doppelten Pukelsheim: Gemischte Wahlsysteme als «dritter Weg»?

1. Empfehlung des Bundesgerichts für den Doppelten Pukelsheim

Das Bundesgericht empfiehlt den Kantonen die Einführung des doppeltproportionalen Wahlverfahrens im Stil einer rechtspolitischen Anleitung zur Behebung

¹⁹ Vgl. BUCHER, in diesem Band, § 9.

²⁰ So AUBERT, in diesem Band, § 8 Rz. 82.

²¹ <<http://www.srf.ch/news/regional/graubuenden/das-wahlsystem-fuer-den-grossen-rat-wird-zum-gerichtsfall>>, (besucht am 25. Oktober 2017).

²² Siehe BUCHER, in diesem Band, § 9 Rz. 42 ff.

²³ Dazu AUBERT, in diesem Band, § 8 Rz. 3 ff.

²⁴ Vgl. auch BUCHER, in diesem Band, § 9 Rz. 12 f.

aller wahlrechtlichen Gleichheitsprobleme, sofern sie zur Bildung von Verbänden der bestehenden Wahlkreise nicht bereit sind. Damit sind die Kantone unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gleichsam auf der «sicheren Seite», wenn sie sich für den Doppelten Pukelsheim entscheiden, allenfalls mit einer Sperrklausel versehen. Bei einer auf den ganzen Kanton ausgelegten Gesamtbetrachtung garantiert die proportionale Oberzuteilung die grösstmögliche Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit. Die von den Wählerinnen und Wählern zum Ausdruck gebrachte politische Meinung findet eine nahezu exakte Abbildung in der Verteilung der Parlamentsmandate. Dies ist im Vergleich zu dem – bei entsprechender Wahlkreisgrösse ebenfalls verfassungskonformen – wahlkreisbezogenen Verhältniswahlverfahren der bestechende Vorzug des Doppelten Pukelsheim. Vor diesem Hintergrund erscheint es gut nachvollziehbar, dass sich grosse Kantone mit einer überaus vielfältigen Parteienlandschaft wie Zürich und Aargau für dieses System entschieden haben.

2. Gegenläufige Sitzverteilung als Manko

- 16 Dessen ungeachtet konnte sich der Doppelte Pukelsheim bislang nicht als vorherrschendes Verhältniswahlverfahren durchsetzen. Die Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug führten das Verfahren letztlich mit geringer Begeisterung und nur aufgrund starken Drucks seitens des Bundesgerichts und der Bundesversammlung ein. Die Kantone Wallis und Uri haben kreative Abwandlungen entwickelt. Mehrere Kantone entschieden sich explizit für die Beibehaltung des wahlkreisbezogenen Verhältniswahlverfahrens und damit gegen den Doppelten Pukelsheim.
- 17 Die zunehmende Kritik speist sich aus dem Umstand, dass das Verfahren die getreue Abbildung des Willens der Wählerinnen und Wähler in ihrem jeweiligen Wahlkreis nicht gewährleisten kann. Der Zweck der Aufteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise, nämlich die Bestellung der regionalen Parlamentsdeputation entsprechend dem Willen der Wählerinnen und Wähler in der betreffenden Region, wird jedenfalls teilweise vereitelt.²⁵ Wie im vorliegenden Band erstmals umfassend herausgearbeitet wurde, sind in allen Kantonen mit doppelproportionalem Verfahren, auch in den grossen Kantonen Zürich und Aargau, gegenläufige Sitzverteilungen eingetreten.²⁶ Die Bedeutung wahlkreisbezogener Parteiorganisationen wie Orts- oder Bezirksparteien wird dadurch erheblich geschwächt. Die Transparenz leidet, sowohl zulasten der Wählerinnen und Wähler als auch der Kandidatinnen

²⁵ B. MÜLLER, AJP, 1313 f.

²⁶ Vgl. zu mehreren einschlägigen Beispielen BERIGER, in diesem Band, § 4 Rz. 95; siehe auch bereits BIAGGINI, ZBl, 417 f. Insbesondere zur Beeinträchtigung des passiven Wahlrechts der Kandidierenden B. MÜLLER, AJP, 1313.

und Kandidaten.²⁷ Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat vergleichbare gegenläufige Sitzverteilungen zwischen den Bundesländern für unvereinbar mit der Wahlrechtsgleichheit erklärt.²⁸ Im Kanton Schaffhausen wurde zur Vermeidung des entsprechenden Effekts eine «Majorzbedingung» dergestalt eingeführt, dass in einem Wahlkreis mit nur einem Sitz die stärkste Partei stets das einzige Mandat erringt.

Dies belegt, dass es sich bei der Kritik am Doppelten Pukelsheim nicht um blosses 18
rechtspolitisches Unbehagen handelt, sondern ernst zu nehmende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, das Verfahren jedenfalls nicht unbesehen allen Kantonen zur Einführung empfohlen werden kann beziehungsweise gar mangels Alternativen aufgezwungen werden darf. Zwar wird die gegenläufige Sitzverteilung verfassungsrechtlich bislang nicht thematisiert und in den Kantonen mit ausdrücklich wahlgebietsbezogenem Proporz stellt sie auch kein Problem dar. Geht die kantonale Regelung indessen von einem Wahlkreisbezug aus, muss dies bei der bundesrechtlichen Beurteilung Berücksichtigung finden.²⁹

Daraus folgt, dass es den Kantonen erlaubt ist, nach dem Vorbild des Kantons 19
Schaffhausen eine Majorzbedingung in Wahlkreisen mit einem Sitz vorzusehen. Dies wäre auch in Kantonen mit mehreren Wahlkreisen mit nur einem Sitz, wie dem Kanton Schwyz, zulässig. Um die zahlreichen gegenläufigen Effekte zu beseitigen, könnte der Kanton kurzfristig eine entsprechende Anpassung des Gesetzes ins Auge fassen. Im Ergebnis handelt es sich bei der als «Majorzbedingung» verkleideten Abwandlung des doppelproportionalen Zuteilungsverfahrens funktional um die Anreicherung des Proporztes mit Majorzelementen, also letztlich um ein gemischtes Wahlsystem. Die austauschbaren Bezeichnungen können an der rechtlichen Beurteilung nichts ändern. Das Bundesgericht hat die gemischten Wahlsysteme der Kantone Uri und Appenzell Ausserrhoden daher im Ergebnis zu Recht für verfassungskonform angesehen.

Da indessen die Begründung der Personenbezogenheit bei gleichzeitig schwacher 20
Relevanz der Parteien als Rechtfertigungsmerkmal nicht zu überzeugen vermag, sollte stattdessen der objektiv leicht zu überprüfende Umstand genügen, dass ein Wahlkreis nur über einen Sitz (vielleicht auch wie in Uri über zwei Sitze) verfügt, um eine Majorzwahl zuzulassen. In aller Regel handelt es sich um historisch seit Langem bestehende Wahlkreise, die infolge geringer Bevölkerungszahl von einer Sitzgarantie profitieren. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation hat das Bundesgericht das Kriterium der Parteizugehörigkeit praktisch zugunsten der kleinteiligen und peripheren Gebietsstruktur aufgegeben. In künftigen Fällen könnte

²⁷ Vgl. auch BIAGGINI, ZBl, 418.

²⁸ BVerfGE 131, 316, 346 ff.

²⁹ Differenzierung im Anschluss an BIAGGINI, ZBl, 424 ff.

das Bundesgericht ohne Weiteres auf Spekulationen darüber verzichten, inwieweit die Wählerinnen und Wähler die Kandidierenden kennen.

3. Wahlkreisadäquate Architektur gemischter Wahlsysteme

- 21 Für einige Kantone mit traditionell kleinräumiger Gebietsstruktur und darauf bezogenen Wahlkreisen könnten sich jeweils den kantonalen Bedürfnissen angepasste gemischte Wahlsysteme als rechtspolitische Option anbieten. Im Kanton Uri wird derzeit ein solches Mischsystem aus proportionaler Verteilung und Majorz ausgearbeitet. Der Kanton Schwyz mit vergleichbarer Wahlkreisstruktur, aber auch die Kantone Nidwalden und Zug, und vor allem der nach wie vor nicht über ein verfassungskonformes Wahlsystem verfügende Kanton Obwalden könnten sich hieran orientieren. Selbst die ganz nach Mehrheitsverfahren wählenden Kantone Appenzell Innerrhoden und Graubünden könnten sich hieran verfassungspolitisch inspirieren. Problematisch sind auch dort weniger die kleinen Einerwahlkreise, sondern vielmehr die grossen Wahlkreise wie die Stadt Chur oder Appenzell, wo 20 respektive 18 Sitze im Mehrheitswahlverfahren vergeben werden. Ganz in diesem Sinne schlägt die SP Appenzell Innerrhoden ein gemischtes Wahlsystem vor, wonach in den grossen Wahlkreisen nach Proporz und in den kleinen nach Majorz gewählt werden soll. Der Vorschlag soll im Wege einer Einzelinitiative an der Landsgemeinde 2019 zur Abstimmung gelangen.³⁰
- 22 Die Mischung von Proporz- und Majorzelementen erlaubt in besonderem Mass eine wahlkreisadäquate Architektur des Wahlsystems. Mischformen könnten sich daher neben oder in Kombination mit wahlgebietsbezogenen Verfahren wie dem Doppelten Pukelsheim und wahlkreisbezogenen Verfahren wie Hagenbach-Bischoff und Majorz als «dritter Weg» erweisen, dem es bei der rechtspolitischen Konzeption von Wahlsystemen vermehrt Rechnung zu tragen gilt. Das Bundesgericht hat sich diesbezüglich aufgeschlossen gezeigt, indem es von zuvor strikter formulierten Bedingungen an die Zulässigkeit eines Majorzelementes abrückte und nicht nur die erhebliche Anzahl parteiloser Gewählter als Rechtfertigungsgrund anerkannte, sondern bereits die Wahrscheinlichkeit genügen liess, dass deren Parteizugehörigkeit aufgrund der Kleinheit und der peripheren Lage eines Wahlkreises eine lediglich untergeordnete Rolle spielt. Eine weitere Öffnung wäre daher nach dem Urteil betreffend den Kanton Uri nicht unwahrscheinlich.

³⁰ <<http://www.srf.ch/news/regional/ostschweiz/innerrhoder-sp-will-neues-wahlsystem>>, (besucht am 25. Oktober 2017).

IV. Wieder mehr Spielraum für die Kantone: Zurück zum wahlkreisbezogenen Proporz?

1. Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri

Angesichts der Verengung der eminent politischen Wahlrechtsfragen auf die Option des Doppelten Pukelsheim durch das Bundesgericht, wie sie bis zur eben erwähnten Öffnung kontinuierlich stattfand, kann es nicht erstaunen, dass auf rechtspolitischer Ebene Bestrebungen im Gang sind, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu korrigieren.³¹ Mittels Standesinitiativen verlangen die Kantone Zug und Uri die «Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen»³² respektive schlicht «Souveränität bei Wahlfragen»³³. Danach soll die Bundesverfassung dahingehend geändert werden, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts. Der Nationalrat hat den Initiativen im Jahr 2016 entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission, aber im Einklang mit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) Folge gegeben.

2. Vorschlag der SPK-S

2.1 Inhalt

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates arbeitete daraufhin einen Entwurf zur Änderung von Art. 39 BV aus. Die revidierte Bestimmung soll danach wie folgt lauten:

«Art. 39 Abs. 1 und 1^{bis}

¹Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten.

^{1bis}Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie sind frei in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden und ihrer Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporzes oder einer Mischform. Sie sind frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen.»

Das Ziel dieser Bestimmung besteht laut SPK-S darin, dem Bundesgericht, das sich in den Bereich der Rechtsfortbildung begeben habe, die Kompetenz, über die als rein politisch eingestufte Entscheidung betreffend das Wahlsystem zum Kantons-

³¹ Zur Korrektur von Richterrecht durch den Gesetzgeber allgemein SEILER, LeGes, 364 ff.

³² Kt.Iv.ZG – 14.307.

³³ Kt.Iv.UR – 14.316.

parlament zu entscheiden, wieder zu entziehen.³⁴ Die dadurch erzeugte Rechtsunsicherheit solle durch eine verfassungsrechtliche Klärung auf Bundesebene beseitigt werden.³⁵

2.2 Massgebliche Neuerungen

- 26 Inhaltlich ergeben sich im Vergleich zu den geltenden Regelungen in Art. 34 und Art. 39 BV sowie der darauf abstellenden Rechtsprechung des Bundesgerichts zwei massgebliche Änderungen. Gemäss Art. 39 Abs. 1^{bis} Satz 2 BV (neu) wären Majorz, Proporz und Mischformen ausdrücklich gleichwertig, sodass das Mehrheitswahlverfahren und Mischsysteme durch das Bundesgericht nicht mehr mit dem Verdacht der Verfassungswidrigkeit belegt und dadurch in eine besondere Rechtfertigungslage gebracht werden dürften. Dies hätte insbesondere zur Folge, dass das Merkmal der Erfolgswertgleichheit in Bezug auf den Majorz nicht mehr angewendet werden dürfte. Angesichts des sehr offenen Wortlautes («frei») wäre möglicherweise nicht einmal mehr die nach klassischer Auffassung vorzunehmende Beurteilung anhand der Komponenten der Zählwertgleichheit und der Stimmkraftgleichheit gesichert. Jedenfalls müsste bezüglich der Erfolgswertgleichheit nicht nach Gründen gesucht werden, um deren systembedingte Durchbrechung³⁶ zu rechtfertigen. In der Realität nur schwer überprüfbare empirische, geographische oder demographische Gegebenheiten wie die Bedeutsamkeit der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für die Wählenden, die Beurteilung der Besiedlungsstruktur oder die Einwohnerzahl der Wahlkreise spielten dann keine Rolle mehr. Die Urteile BGE 140 I 394 und BGE 143 I 92 E. 6 wären damit korrigiert und inskünftig bei der Ausgestaltung kantonaler Wahlsysteme nicht mehr zugrunde zu legen.
- 27 Art. 39 Abs. 1^{bis} Satz 3 BV (neu), wonach die Kantone frei wären in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen, würde dazu führen, dass das Bundesgericht keine Vorgaben mehr in Bezug auf die Wahlkreisgrösse machen dürfte, die Kantone also insbesondere entscheiden dürften, «ob sie die Proporzregel innerhalb eines Wahlkreises oder wahlkreisübergreifend anwenden wollen und welche Wahlkreisgrössen sie zur Erfüllung ihrer Systemvorgaben als notwendig erachten.»³⁷ Dadurch würde die Rechtsprechung des Bundesgerichts mit Blick auf die natürlichen Quoren innerhalb einzelner Wahlkreise seit BGE 129 I 185 Maku-

³⁴ Standesinitiativen Kt.Iv.ZG. Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung / Kt.Iv.UR. Souveränität bei Wahlfragen, Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 20. Juni 2017, 12.

³⁵ Bericht der SPK-S (Fn. 34), 13.

³⁶ Siehe dazu G. MÜLLER, SJZ, 104 f.

³⁷ Bericht der SPK-S (Fn. 34), 14.

latur. Die Kantone unterlägen beim Zuschnitt der Wahlkreise diesbezüglich keinen Restriktionen mehr. Dem Bundesgericht verböte es sich, inskünftig seine rechtspolitischen Präferenzen zugunsten des Doppelten Pukelsheim als verfassungsrechtlich massgebend zu deklarieren und den Kantonen darauf gerichtete Empfehlungen zu erteilen.

3. Rechtspolitische Bewertung

3.1 Anerkennung des Mehrheitswahlverfahrens

Bei der rechtspolitischen Bewertung ist auf der Grundlage der in diesem Band herausgearbeiteten Ergebnisse inhaltlich zwischen den beiden wesentlichen Vorschlägen zu differenzieren. Im Grundsatz zu unterstützen ist die Anerkennung des historisch und international weit verbreiteten Mehrheitswahlverfahrens als demokratisches Wahlsystem.³⁸ Dies gilt auch für ebenso verbreitete Mischformen. Argumentation und Entwurf der Minderheit der SPK-S belegen, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Majorz von Seiten der Politik nahezu einhellige Ablehnung erfährt. Mit einer dem Mehrheitsentwurf ähnlichen Formulierung von Art. 39 Abs. 1^{bis} Satz 2 BV (neu) soll auch nach Auffassung der Kommission minderheit verhindert werden, dass bestimmten Wahlsystemen («Proporz-, Majorz- oder ein Mischverfahren») inskünftig die Rechtmässigkeit abgesprochen wird, wodurch «die nach jüngsten Urteilen des Bundesgerichts aufgetretenen Verunsicherungen betreffend der Zulässigkeit von Majorz- oder Mischsystemen beseitigt werden» könne.³⁹

3.2 Differenzierungen beim Verhältniswahlverfahren

Hinsichtlich der Gestaltungsspielräume der Kantone im Rahmen des Verhältniswahlverfahrens ist wiederum zu differenzieren. Im Anschluss an GIOVANNI BIAGGINI kommt es entscheidend darauf an, ob das kantonale (Verfassungs-)Recht selbst einen wahlkreisübergreifenden oder einen bloss wahlkreisbezogenen Proporz vorsieht. Im erstgenannten Fall vermag die mittlerweile gefestigte Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich zu überzeugen. Entscheidet sich ein Kanton indessen – analog zu den Nationalratswahlen auf Bundesebene – für einen wahlkreisbezogenen Proporz, sind entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung höhere natürliche Quoren als zehn Prozent zuzulassen, falls es hierfür im jeweiligen kantonalen Verfassungsrecht angelegte Gründe gibt wie den Schutz sprachlicher Min-

³⁸ G. MÜLLER, SJZ, 105.

³⁹ Bericht der SPK-S (Fn. 34), 14.

derheiten oder die traditionelle, wahltaktischen Manipulationen kaum zugängliche Gebietsstruktur.

- 30 Das Hauptargument für diese rechtspolitische Position ist die in diesem Band nochmals deutlich herausgearbeitete Problematik gegenläufiger Sitzverschiebungen,⁴⁰ die in den Kantonen, die sich nicht zu einem wahlkreisübergreifenden Proporz bekennen, angesichts der Intransparenz zulasten Wählender wie Kandidierender mit Blick auf die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) ein verfassungsrechtliches Problem darstellt. Hier muss es im Einklang mit Art. 39 Abs. 1 BV den Kantonen obliegen, einen Ausgleich zwischen dem Ideal möglichst gleichheitsgerechter Sitzverteilung auf der kantonalen Ebene und der mit der Existenz von Wahlkreisen sachlogisch verbundenen Relevanz des Ergebnisses in dem jeweiligen Wahlkreis herzustellen. Eine derart genuin rechtsetzende Tätigkeit, und sei es auch nur durch bestimmte Empfehlungen, liegt ausserhalb der Kompetenzen des Bundesgerichts.⁴¹ Stimmberechtigte und Parlamente in den Kantonen verdienen es, die diesbezüglichen politischen Spielräume wiederzuerlangen. Massgeblich muss daher in erster Linie das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sein. Das Bundesgericht könnte sich bezüglich allfälliger Grenzen der Ausgestaltung des Proporzwahlrechts an seiner Rechtsprechung zum Finanzreferendum als Institut des kantonalen Verfassungsrechts orientieren. Es dürfte demnach von der bundesgerichtlichen Standardumschreibung abgewichen werden, wo sich aufgrund der Auslegung des kantonalen Rechts eine andere Betrachtungsweise aufdrängt.⁴²
- 31 Vor diesem Hintergrund erweisen sich die Vorschläge aus dem Kreis der SPK-S einerseits als zu weit und andererseits als zu eng. Es erscheint als zu unbestimmt und weitgehend, die Kantone als «frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen» zu erklären. Dies könnte unter Umständen Kantone dazu animieren, wahlrechtliche Regelungen ohne hinreichende Reflexion der Implikationen für die Wahlrechtsgleichheit zu erlassen. Jedenfalls könnte durch diese Formulierung Rechtsunsicherheit erzeugt werden, die wiederum vom Bundesgericht in langwieriger Rechtsprechung beseitigt werden müsste. Der Vorschlag der Kommissionsminderheit erscheint demgegenüber auf den ersten Blick zielführend, wenn die Kantone «[b]ei der Festlegung der Wahlkreise und der Wahlrechtsregelungen [...] historischen, föderalistischen, regionalen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Besonderheiten Rechnung tragen [...]». Dem Wortlaut nach würde dies im Sinne der älteren bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein wahlkreisbezogenes Verhältniswahlverfahren zulassen, sofern die Wahlkreise auf einer der genannten Besonderheiten basieren. Es ist aber kaum anzunehmen, dass

⁴⁰ Siehe dazu BERIGER, in diesem Band, § 4 Rz. 95 ff.

⁴¹ Ebenso bereits G. MÜLLER, SJZ, 105.

⁴² Vgl. BGE 141 I 130, 134.

das Bundesgericht bei der Konkretisierung dieser Anforderungen zu seiner vormaligen Rechtsprechung zurückkehren würde, zumal es weiterhin auf diese Kriterien abstellt.

Dem Vorschlag der Kommissionsminderheit liegt denn auch, wie sich aus den Erläuterungen ergibt, die Absicht einer Bestätigung der gegenwärtigen Rechtsprechung zugrunde. So billigt die Kommissionsminderheit ausdrücklich die Empfehlung des Bundesgerichts, das doppelproportionale Verteilungsverfahren einzuführen.⁴³ Die Befugnis zur Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise büsst dadurch jedoch infolge der möglichen gegenläufigen Resultate erheblich an Wirkung zur Erreichung der Ziele der regionalen Verwurzelung und des Minderheitenschutzes ein. Unter dieser Prämisse der nachträglichen Absegnung der ausgreifenden Rechtsfortbildung durch das Bundesgericht kann dem Vorschlag der Kommissionsminderheit aus rechtspolitischer Sicht nicht zugestimmt werden. Allenfalls liesse sich durch die Änderung der Erläuterungen in den Materialien eine Klarstellung erzielen.

Letztlich sollte aber in der Verfassungsbestimmung deutlicher zum Ausdruck kommen, was gemeint ist. Daher ist es erforderlich, den Kantonen im Rahmen des Verhältniswahlverfahrens ausdrücklich die Befugnis einzuräumen, entweder einen wahlgebiets- oder einen wahlkreisbezogenen Proporz vorzusehen. Satz 3 müsste demnach lauten: «Sehen sie ein Proporzverfahren vor, kann entweder das Ergebnis im gesamten Wahlgebiet oder, sofern historische, föderalistische, regionale, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Besonderheiten dies erfordern, das jeweilige Ergebnis der einzelnen Wahlkreise als massgebend festgelegt werden.»

3.3 Notwendigkeit einer Verfassungsänderung?

In Anbetracht des damit verbundenen Aufwandes und der Gefahr der Überfrachtung des Verfassungstextes mit detaillierten sektoriellen Regelungen stellt sich die Frage, ob es zwingend einer Verfassungsrevision bedarf, um die rechtspolitisch erwünschten Ziele zu erreichen. So ist zunächst zu bedenken, dass die grosse Mehrheit der Kantone über bewährte verfassungskonforme Wahlsysteme verfügt, die aus freien Stücken eingeführt beziehungsweise angepasst wurden. Ungeachtet des auf einzelne Kantone durch das Bundesgericht ausgeübten Drucks bleibt festzuhalten, dass in 21 Kantonen nach verfassungskonformem, von den Stimmberechtigten gutgeheissenem Verhältniswahlverfahren gewählt wird. Bundesrechtliche Vorgaben und politischer Mehrheitswille in den Kantonen stehen demnach über weite Strecken im Einklang. Die Mischsysteme der Kantone Uri und Appenzell Ausserrhoden wurden erst kürzlich explizit für verfassungskonform erklärt, die

⁴³ Bericht der SPK-S (Fn. 34), 14, 16 unter Verweis auf BGE 136 I 352, 360.

jeweilige Majorzkomponente wurde nicht beanstandet. In Bezug auf Appenzell Innerrhoden würde mutmasslich nichts anderes gelten. Letztlich würde eine Verfassungsänderung im oben genannten Sinn nach gegenwärtigem Stand einzig das bestehende Wahlsystem im Kanton Obwalden und möglicherweise im Kanton Graubünden vor dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit bewahren.

- 35 Gewichtiger ist indessen das Argument, dass die präventive Wirkung der Vorgaben des Bundesgerichts derart hoch sein könnte, dass andere Kantone Änderungen ihres Wahlsystems gar nicht erst in Erwägung ziehen, ein einmaliger Systemwechsel zum wahlgebietsbezogenen Proporz als unumkehrbar angesehen wird.⁴⁴ Plausibel erscheint dies für die Kantone Schwyz, Nidwalden und insbesondere Zug, als einem der Urheberkantone der einschlägigen Standesinitiativen. Allerdings haben die Stimmberechtigten in den Kantonen Uri (2012), Schwyz (2015) und Nidwalden (2013) die Einführung des Majorzsystems in jüngerer Zeit mit klaren Mehrheiten abgelehnt. Die Einführung eines reinen Mehrheitswahlverfahrens scheint damit heute in allen Proporzkantonen politisch chancenlos. In Betracht käme allenfalls die Rückkehr zum alten wahlkreisbezogenen Verhältniswahlverfahren oder die Einführung eines gemischten Systems. Ein gemischtes System würde das Bundesgericht mutmasslich tolerieren. Als einziges verbleibendes Problem mit praktischer Relevanz lässt sich damit die Vereinbarkeit wahlkreisbezogener Verhältniswahlverfahren mit der Wahlrechtsgleichheit herauschälen.
- 36 Ob die Einräumung neuer Spielräume quasi auf Vorrat eine Verfassungsrevision nahelegt, ist zweifelhaft. Sollten Kantone ernsthafte Bestrebungen in diese Richtung unternehmen wollen, könnten sie eine Änderung der Kantonsverfassung vornehmen. Wenn die Bundesversammlung gewillt ist, den Kantonen mehr Freiheit einzuräumen, könnte sie von dem Präzedenzfall betreffend den Kanton Schwyz abweichen und Verfassungsänderungen seitens der Kantone grosszügiger gewährleisten. Es bestünde allerdings die entfernte Gefahr,⁴⁵ dass das Bundesgericht auf eine Stimmrechtsbeschwerde hin bereits die Volksabstimmung über die Änderung des Wahlsystems präventiv untersagen würde.

V. Ausgeblendete Fragen

- 37 Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass in dem vorliegenden Band angesichts der Vielzahl der aktuellen Rechtsfragen nur auf die systemimmanenten Probleme im Zusammenhang mit der Wahl zu den Kantonsparlamenten eingegangen wurde. Ausgeblendet wurden demgegenüber verschiedene systemexterne Probleme. Da

⁴⁴ Siehe auch BIAGGINI, ZBl, 420.

⁴⁵ Kritisch zur Vorgehensweise des Bundesgerichts SÄGESSER, LeGes, 46.

diese grundlegender Natur sind und die Wahl zu den Kantonsparlamenten unmittelbar beeinflussen, sollen einige davon kurz erwähnt werden. Hinsichtlich des Ideals der Partizipation möglichst breiter Bevölkerungsschichten zu echter Besorgnis Anlass gibt die seit Jahren durchweg tiefe Wahlbeteiligung von um die 30 Prozent in vielen grösseren Kantonen.⁴⁶ In diesen Zusammenhang schwacher Partizipation gehört auch der in diesem Band nur gestreifte Umstand, dass Ausländerinnen und Ausländer einzig in den Kantonen Neuenburg und Jura zur Wahl des Kantonsparlaments berechtigt sind.⁴⁷ Umgekehrt erscheint es als problematisch, dass einige Kantone Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Wahlrecht bei kantonalen Parlamentswahlen zubilligen.⁴⁸ Im Auge zu behalten gilt es schliesslich die Diskrepanz zwischen dem Wahlsystem zum Nationalrat und den Vorgaben des Bundesgerichts gegenüber den Kantonen.⁴⁹ Die lineare Fortführung der Rechtsprechung des Bundesgerichts könnte auf der politischen Ebene zu einer unerwünschten Delegitimierung des Wahlverfahrens zum Nationalrat führen.

⁴⁶ Exemplarisch zum Kanton Aargau MILIC/SERDÜLT, 1.

⁴⁷ BISAZ, in diesem Band, § 2 Rz. 3; Ausserdem ausführlich zur geltenden Rechtslage im kantonalen Recht BISAZ, 110 ff.; dazu ausserdem RUEGGER, 98 ff.

⁴⁸ Siehe dazu HORLACHER, 143 f.

⁴⁹ Andeutungsweise BGer, Urteil vom 19. August 2015, 1C_322/2015 E. 3.2: «Das im Bundesgesetz vorgesehene Wahlsystem entspricht möglicherweise den Anforderungen des Bundesgerichts an ein Wahlsystem bei kantonalen und kommunalen Proporzwahlen gemäss Art. 34 BV nicht.».

VI. Literaturverzeichnis

BIAGGINI GIOVANNI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117/2016, 409 ff.

BISAZ CORSIN, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen und Ungleichheiten, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich 2017, 107 ff.

HORLACHER MAJ-BRITT, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Diss., Zürich 2017

KÖLZ ALFRED, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88/1987, 1 ff.

MILIC THOMAS/SERDÜLT UWE, Wer wählte wen bei den Aargauer Wahlen 2016?, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 12, 2017

MÜLLER BORIS, Wahlkreisprobleme, AJP 2014, 1307 ff.

MÜLLER GEORG, Sind Wahlen von Parlamenten nach dem Majorzsystem verfassungswidrig?, SJZ 2015, 103 ff.

RÜEGGER VANESSA, Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich 2017, 75 ff.

SÄGESSER THOMAS, Volksabstimmung über eine bundesrechtswidrige Vorlage: diskutiert am Beispiel des Kantons Zug, LeGes 2017/1, 39 ff.

SEILER HANSJÖRG, Das Verhältnis zwischen Richterrecht und formellem Gesetzgeber, LeGes 2016/3, 357 ff.