



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Dezember 2018
Nr. 3, 21. Jahrgang

Décembre 2018
No. 3, 21^e année

Dicembre 2018
No. 3, 21^o anno

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

100 Jahre Proporzwahlrecht

100 ans de proportionnelle

Mitteilungen - Nouvelles

**Bureaux des parlements de Suisse
romande**

Forum der Parlamentsdienste



Neu erschienen: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, eine aktuelle und umfassende Übersicht*

Mit dem kürzlich publizierten Werk von Andreas Glaser und weiteren Autorinnen und Autoren liegt eine umfassende Übersicht zum Parlamentswahlrecht in den Kantonen vor, welche die hierzulande nicht unerhebliche Zahl von offiziellen und inoffiziellen Wahlrechts-Experten begeistern wird. Diese aktuelle Darstellung ist besonders hilfreich, weil in den letzten Jahren in vielen Kantonen das Wahlrecht – zum Teil sogar mehrmals – revidiert wurde. Ausgelöst wurden diese Revisionen unter anderem durch Entscheide des Bundesgerichts.

Die Bundesverfassung gibt den Kantonen eine hohe Organisationsfreiheit und macht nur wenige Vorgaben zur Ausgestaltung der demokratischen Instrumente: «Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung» und: «Die politischen Rechte sind gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe».

Das Bundesgericht hat allerdings in den letzten zwanzig Jahren zu den Begriffen der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe eine Zahl von wegweisenden Urteilen gefällt und diese allgemeinen Begriffe in verschiedener Hinsicht konkretisiert. Besonders im Visier des Bundesgerichts standen neben den Majorzwahlsystemen (von Lausanne als «nicht optimal» bezeichnet) die Wahlkreise mit nur einem oder wenigen Mandaten, weil dort die Wahlrechtsgleichheit, insbesondere aber die Erfolgswertgleichheit erheblich beeinträchtigt sei. Dies führte in

vielen Kantonen zu Revisionen des kantonalen Wahlrechts.

Mit wenigen Ausnahmen haben sich die Wahlsysteme der meisten Kantone nach der Einführung der Proporzahlen vor 100 Jahren bis zur Jahrtausendwende eng an dasjenige des Bundes angelehnt: Listenverbindungen und Hagenbach-Bischoff-Proporz (Nationalratsproporz) waren die Regel, ebenso Wahlkreise, welche weitgehend den kantonalen Bezirken oder Gemeinden entsprachen. Das kantonale Wahlrecht war während achtzig Jahren von grosser Kontinuität geprägt.

Die Formulierung zur «unverfälschten Stimmabgabe» in der neuen Bundesverfassung schärfte aber allenthalben das Bewusstsein für die Nachteile, welche die Wählerinnen und Wähler in kleinen und kleinsten Wahlkreisen hinzunehmen hatten. Dem Problem der kleinen Wahlkreise – akzentuiert durch die populistische und etwas kurzfristige Tendenz zur Verkleinerung der Parlamente – begegneten die Kantone auf unterschiedliche Weise.

Bern und Basel-Landschaft entschärften diese Situation durch die Bildung von Wahlkreisverbänden (die Idee entlehnte man sich beim Reichswahlgesetz der Weimarer Republik). Die Umverteilungsmechanismen innerhalb dieser Wahlkreisverbände waren jedoch nicht ohne weiteres plausibel nachvollziehbar und sorgten sowohl im Berner Oberland, als auch im Oberbaselbiet gelegentlich für Ärger.

Der Kanton Zürich führte 2006 mit dem «Doppelten Pukelsheim» ein vorbildlich «gerechtes» Sitzzuteilungsverfahren ein. Das Verfahren – benannt nach dem Augs-

* Prof. Dr. Andreas Glaser: Das Parlamentswahlrecht der Kantone. Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen, 2018. ISBN 978-3-03751-992-9, ca. 300 Seiten.

burger Mathematikprofessor Friedrich Pukelsheim – ist jedoch komplex. Es ist für den Bürger wenig transparent, kaum mit Papier und Bleistift nachvollziehbar und daher staatspolitisch nicht unproblematisch. Dem Beispiel Zürich folgten etwas später die Kantone Aargau, Schaffhausen, Nidwalden, Zug, Schwyz und kürzlich auch der Kanton Wallis.

Basel-Stadt und Glarus dagegen wechselten vom «Hagenbach-Bischoff» zum «Sainte-Laguë». Der Unterschied besteht dabei lediglich in einer kleinen, aber gut erklärbaren Änderung bei der Verteilung der Restmandate. Effekt dieser Änderung ist, dass die grossen Parteien nicht mehr automatisch bei der Sitzverteilung bevorzugt werden. Neben den beiden genannten Kantonen verwenden auch die deutschen Bundesländer Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein das Sainte-Laguë-Verfahren, seit 2009 auch der Bundestag.

Der Kanton Tessin (seit jeher ein Einheitswahlkreis) und der Kanton Waadt wenden dagegen – wie früher auch die bernischen Städte – das Bruchzahlverfahren an, das in Deutschland auch als Hare/Niemeyer-Verfahren bezeichnet wird.

Weitere Baustellen in den kantonalen Wahlrechtsgesetzen waren und sind die natürlichen und indirekten Quoren, aber auch die expliziten Sperrklauseln für kleine Parteien, die Sitzgarantien für einzelne Gemeinden oder Mikro-Wahlkreise (z. B. Avers) sowie die mehr oder weniger tauglichen Versuche, das in einzelnen Kantonen noch praktizierte Majorwahlrecht an die Erfordernisse der Wahlrechtsgleichheit anzupassen.

Das Wahlrecht in den Kantonen ist weiterhin in Bewegung. Das Werk von Andreas Glaser und seinen Mitarbeitenden im Zentrum für Demokratie Aarau gibt einen umfassenden und auch für Nichtjuristen verständlichen Überblick über die Wahlsysteme und Eigenheiten in den 26 Kantonen,

Stand 2018. Die Gesamtdarstellung des Parlamentswahlrechts der Kantone beleuchtet auch die Bestimmungen über das aktive und passive Wahlrecht (Wählbarkeit) und die Wahlkreisgeometrie.

Glaser stellt fest, dass es nach wie vor zwei Kantone gibt mit verfassungswidrigem Parlamentswahlrecht (Obwalden und Graubünden). Dort und anderswo wird es in den nächsten Jahren zu weiteren Veränderungen kommen, so dass das Buch ein hilfreicher Leitfaden für künftige Gesetzesprojekte im kantonalen Wahlrecht ist. Ein weiteres Kapitel ist dem Verfahrensrecht bei Beschwerden gegen kantonale Wahlen und der Rechtsprechung des Bundesgerichts gewidmet.

Der Band richtet sich nicht nur an Staatsrechtlerinnen und Staatsrechtler in der Verwaltung und an den Universitäten, sondern an alle am Wahlrecht interessierten Personen.

Der Herausgeber, Prof. Dr. Andreas Glaser, ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich und Vorsitzender der Direktion des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).

Thomas Dähler
Zürich