

---

# Direkte Demokratie

Herausforderungen zwischen Politik und Recht

Festschrift für Andreas Auer  
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von  
Andrea Good  
Betina Platipodis



Stämpfli Verlag



Andreas A

Zitervorschlag:  
Autor, Beitrag, in Festschrift Andreas Auer, Direkte Demokratie

## Vorwort

Die Grundlagen der direkten Demokratie – der Demokratie überhaupt? – beschäftigt Andreas Auer in seiner Tätigkeit immer wieder. So fragte er jüngst nach dem Staats- und Stimmbürger als tragendem Element der Demokratie<sup>1</sup> oder nach der Rolle der Zivilgesellschaften als Teilnehmerinnen der Demokratie<sup>2</sup>. Mit den philosophischen und rechtswissenschaftlichen Grundlagen der Demokratie beschäftigen sich – zu Andreas Auers Ehren – Giovanni Biagini, Oliver Diggelmann und Matthias Mahlmann. Biagini wagt sich an den Begriff der «Demokratietheorie» und bildet damit die Grundlage zur weiteren Erörterung der direkten Demokratie. Diggelmann beschäftigt sich dagegen mit dem Bild des entscheidenden Souveräns. Mahlmann setzt sich – grundlegend – mit der Rolle der Tugend in der Jurisprudenz auseinander.

Einen weiteren Grundpfeiler der direkten Demokratie untersucht Uwe Serdült mit seinem Beitrag zur Partizipation der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen. Dafür wertet er Daten zur Stimmbeteiligung in der Stadt St. Gallen aus. Die Stimmbürger haben ein Recht darauf, dass ihre Stimmen gehört werden. So soll der Ausgang einer Abstimmung oder Wahl mathematisch richtig sein. Beeinflusst wird der Stimmwert durch die Wahlkreise. Diesen widmet sich Andrea Töndury.

Der Stimmbürger beschäftigt auch Hanspeter Kriesi in seiner Untersuchung zur Frage, wie die Meinungsbildung der Stimmbürger beeinflusst wird. Dem konkreten Recht auf Wahrung des Stimmgeheimnisses in bundesgerichtlichen Verfahren nehmen sich Ralph Doleschal und David Rumer an. Muss der Stimmbürger seine Rechte auf bundesgerichtlicher Ebene bescheiden lassen, wenn er eine Überprüfung eines Abstimmungsergebnisses verlangt?

Bénédict Tormay Schaller untersucht aufgrund des BGE 136 II 132, ob das Volk ein Recht auf automatische Nachzählung der Stimmen hat, wenn das Abstimmungsergebnis sehr knapp ist.

Mit den grundlegenden Betrachtungen der Demokratie einhergehend, fragt Alain Griffel nach der Bedeutung der VermittlerInnen der Demokratietheorie, spielen die Staatsrechtslehrer und -lehrerinnen doch sowohl bei der Bildung des juristischen Nachwuchses als auch auf dem politischen Parkett eine nicht zu unterschätzende Rolle.

1 Andreas Auer, Gedankenentwürfe zur Figur des Staatsbürgers, in: Vom Staatsbürger zum Weltbürger – ein republikanischer Diskurs in weltbürgerlicher Absicht, Zürich/St. Gallen 2011; Andreas Auer, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts, in: Béatrice Ziegler (Hrsg.), Wahl-Probleme der Demokratie, Zürich 2012.

2 «Bausteine einer Demokratie», Vortrag anlässlich der Aarauer Demokratietage «Demokratisierung im arabischen Raum» vom 15./16.3.2012; Tagungsband arabischer Frühling.

Abbildung auf der Frontispiz-Seite: Olivier Vogelsang

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

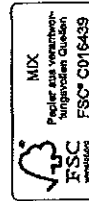
Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Gesamtherstellung:  
Stämpfli Publikationen AG, Bern  
Printed in Switzerland

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2013

[www.staempfliverlag.com](http://www.staempfliverlag.com)

ISBN 978-3-7272-2966-4



# Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen

ANDREA TÓNDURY

Inhaltsverzeichnis	
I. Einleitung.....	51
II. Wahlkreise .....	52
III. Kampf .....	55
IV. Krampf.....	57
V. Entkrampfung?.....	62
VI. «Ewig»? .....	65
Verzeichnis der Publikationen.....	67

## I. Einleitung

Die Frage der Parlamentswahlkreise betrifft eine, wenn nicht die zentrale Frage der Demokratie: Sie hängt aufs Engste mit der politischen Machtverteilung in einem Gemeinwesen zusammen. Die Festlegung von Wahlkreisgrößen und Wahlkreisgrenzen kann über das politische «Sein oder Nichtsein» entscheiden. Der Staatsphilosoph John Locke erkannte in seiner zweiten Abhandlung über die Regierung, dass illegitim gewordene Bräuche oft nur deshalb weiterbestehen, weil ein parteiliches Interesse daran besteht: «Zu welcher grosser Widersinnigkeit es führen kann, wenn man an Bräuchen festhält, die ihren Sinn verloren haben, davon können wir uns überzeugen, wenn wir sehen, dass der blosser Name einer Stadt, von der kaum Ruinen geblieben sind, wo man kaum ein Dach ausser höchstens einer Schafhürde und nicht mehr Einwohner als einen Hirten finden kann, ebenso viele Abgeordnete in die grosse gesetzgebende Versammlung entsendet wie eine ganze Grafschaft mit zahlreicher Bevölkerung und mächtigen Reichthümern. Davor steht der Fremde verwundert, und ein jeder wird zugeben, dass hier Abhilfe geschaffen werden sollte (...)»<sup>1</sup>

Locke identifizierte bereits 1690 eine noch heute aktuelle Problemstellung: So hat das Bundesgericht in Bezug auf die Wahlkreiseinteilung ausgeführt, insbesondere historische Gründe könnten für das Bestehenbleiben von an sich rechtswidrigen, aber althergebrachten Wahlkreisen sprechen.<sup>2</sup> Doch wo liegen die Grenzen historischer «Wahlkreisbesitztümer»? Kann es z.B. akzeptiert werden, dass ein kleines Dorf mit 15 Einwohnern gleich viele Sitze

<sup>1</sup> Locke, § 157.

<sup>2</sup> Vgl. BGE 131 I 185, 87; BGE 136 I 352, 361; BGE 129 I 185, 190; BGE 131 I 174, 79.

im Kantonsparlament hat wie eine Stadt mit 150'000 Einwohnern? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

## II. Wahlkreise

Wo ein Parlament gewählt wird, muss der Kreis der Wahlberechtigten umgrenzt werden, d.h., es muss einen oder mehrere *Wahlkreise* geben. Die Unterteilung eines grösseren Gebiets in kleinere Wahlkreise macht grundsätzlich Sinn: Wähler und Gewählte sind örtlich enger miteinander verbunden. Im Idealfall stärkt dies die Rückbindung an die Wählerbasis und das Vertrauen in die Gewählten. Wahlkreise können verschiedene Grössen aufweisen. Mit Grösse ist in diesem Kontext die Anzahl Sitze gemeint, welche in einem Wahlkreis vergeben werden. In Einerwahlkreisen wird je nur ein einziger Sitz besetzt: Wer die Mehrheit erringt, gewinnt den Sitz. Der Wahlkreis kann im Falle des Einheitswahlkreises aber auch alle zu vergebenden Sitze umfassen. Dann und wenn die Wahlkreise eine dazwischenliegende Grösse aufweisen, wird meist im Proporz gewählt. Im Einerwahlkreis hingegen war bis vor wenigen Jahren nur die Durchführung einer Majorzwahl vorstellbar.<sup>3</sup> Der Proporzgedanke verlangt grundsätzlich nach Wahlkreisen, in denen viele Sitze besetzt werden, damit auch Minderheiten bei der Sitzverteilung berücksichtigt werden können. Je weniger Sitze in einem Wahlkreis vergeben werden, desto mehr Stimmen muss eine Partei nämlich erhalten, um ein Mandat zu gewinnen. Der dafür notwendige Stimmenanteil wird als «natürliches Quorum» bezeichnet.<sup>4</sup> Dieses steht in einem engen Zusammenhang zur Wahlrechtsgleichheit und Wählbarkeit.

Die *Wahlrechtsgleichheit* ist für die schweizerische Rechtsordnung aus Art. 34 BV abzuleiten.<sup>5</sup> Der Grundsatz wird zumeist in die drei Aspekte Zählwert-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit unterteilt.<sup>6</sup>

Die Zählwertgleichheit garantiert jedem Stimmberechtigten formell das identische Stimmgewicht wie allen anderen Stimmberechtigten. Jeder Stimmberechtigte hat genau eine Stimme, Abweichungen sind nicht möglich.<sup>7</sup>

Die Stimmkraftgleichheit sichert insbesondere das sogenannte Kopfzahlprinzip: Zwischen den Sitzzahlen der Wahlkreise und deren Bevölkerungen

<sup>3</sup> Vgl. dazu den konjunkturbedingten doppelten Pukelsheim, hinten IV.

<sup>4</sup> BGE 129 I 185, 201.

<sup>5</sup> Steinmann, St. Galler Kommentar, N 5 zu Art. 34 BV; Eine zusätzliche Bezugnahme auf das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV ist weder notwendig noch sachgerecht. Biaggini, Kommentar BV, N 10 zu Art. 34 BV ordnet die Wahlrechtsgleichheit Art. 34 Abs. 1 BV zu. Das Bundesgericht tendiert in seinen letzten Urteilen wohl ebenfalls in diese Richtung (vgl. BGE 136 I 352, 354 f., BGE 136 I 376, 379). Meist wird dieser Anspruch allerdings noch Art. 34 Abs. 2 BV zugerechnet (vgl. Kley, § 42 Rz. 61).

<sup>6</sup> Vgl. Tondury, Wahlkreisgrösse, Rz. 15 f.

<sup>7</sup> BGE 125 I 21, 33.

muss überall das gleiche Verhältnis herrschen.<sup>8</sup> Diese auch sogenannte Repräsentationsgleichheit fordert in diesem Sinne bevölkerungsmässig «gleich grosse (Einer-)Wahlkreise».<sup>9</sup> Abweichungen sind klare Grenzen zu setzen, auch wenn diese nicht zuletzt aufgrund historischer oder geografischer Gebietsenteilungen und der steten Migrationsströmungen nicht gänzlich verhindert werden können. Die Abweichung vom durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis in einem Wahlgebiet sollte nicht über 15 Prozent liegen.<sup>10</sup>

Der Erfolgswertgleichheit liegt die Idee zugrunde, dass alle Stimmen mairteilt und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Der Grundsatz stellt sicher, dass alle politischen Gruppierungen in etwa jene Anzahl Parlamentssitze erhalten, die prozentual ihrem Wähleranteil entsprechen. Die Erfolgswertgleichheit kann mittels des erwähnten natürlichen Quorums definiert werden. Es handelt sich dabei um eine rechnerische Grösse, die aufzeigt, wie viele Prozentanteile der Stimmen eine Partei erhalten muss, um etwa nach der Methode Hagenbach-Bischoff *sicher* einen Sitz zu erringen.<sup>11</sup> Hohe natürliche Quoren haben zur Folge, dass selbst Minderheitsparteien mit einem festgestellten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben.<sup>12</sup> Das natürliche Quorum darf daher nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht über (immer noch hohen) 10 Prozent liegen. Die Erfolgswertgleichheit gilt für das gesamte Wahlgebiet und nicht nur für einen bestimmten Wahlkreis. Der Anspruch wirkt somit «wahlkreisübergreifend»,<sup>13</sup> d.h., die Anzahl zu vergebender Sitze in den verschiedenen Wahlkreisen kann nicht beliebig variieren.<sup>14</sup> Das Bundesgericht anerkennt weitergehende Abweichungen nur dann, wenn historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe angeführt werden können, welche zu kleine Wahlkreise als eigene Identitäten bzw. als «Sonderfall» erscheinen lassen, weshalb ihnen im Sinne eines örtlichen Minderheitenschutzes, aber

<sup>8</sup> Poledna, S. 66 f. mit Hinweisen; vgl. dazu auch BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Abschn.-Nr. 58 ff. («Erfolgswertgleichheit»).

<sup>9</sup> Biaggini, Kommentar BV, N 10 zu Art. 34 BV.

<sup>10</sup> Poledna, S. 94; Tschannen/Wyss, S. 28. Das Bundeswahlgesetz der BRD begrenzt Abweichungen vom Durchschnitt auf 15% als relative und 25% als absolute Grenze; vgl. § 3 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594). Vgl. auch Neulen, S. 287 zum britischen Wahlrecht.

<sup>11</sup> Zur Methode Hagenbach-Bischoff vgl. z.B. Garrone, S. 222 f., Köllz, Wahlrecht, S. 17 ff. Gemäss der angewandten Formel  $100 / \text{Anzahl Sitze} + 1$  darf ein Wahlkreis nicht weniger als 9 Sitze umfassen. Vgl. auch BGE 131 I 74, 83 f.; BGE 136 I 352, 357 f.

<sup>12</sup> BGE 136 I 352, 358; BGE 129 I 185, 201.

<sup>13</sup> BGE 129 I 185 E. 7.2 und 7.3 mit Hinweisen.

<sup>14</sup> Vgl. dazu Tschannen, Stimmrecht, N 749; Köllz, Wahlrecht, S. 31; BGE 136 I 352, 360.

auf Kosten des wahlkreisinternen Proporz ein Vertretungsanspruch eingeräumt werden kann.<sup>15</sup>

Die Aspekte der Wahlrechtsgleichheit sind grundsätzlich bei Proporz- wie auch Majorzwahlen zu beachten. In Bezug auf die Anwendung der Zählwert- und Stimmkraftgleichheit gilt dies ausnahmslos. Hingegen kann die Erfolgswertgleichheit nur bei Anwendung der Verhältniswahl vollumfänglich spielen, da bei der Majorwahl systembedingt kein proportional gleicher Erfolg der abgegebenen Stimmen erreichbar ist.<sup>16</sup> Gewählt ist nur jener Parteikandidat, der die notwendige Mehrheit der Stimmen gewinnt. Diese Gegebenheit bedeutet allerdings nicht, dass die Erfolgswertgleichheit bei Majorzwahlen gänzlich ausser Acht gelassen werden dürfte. Erfolgreiche Stimmen sind auch in einem Majorwahlssystem problematisch und keinesfalls unbegründet zu akzeptieren.<sup>17</sup> Vielmehr muss «bei grundsätzlicher Entscheidung zugunsten des Mehrheitswahlrechts die Komponente Erfolgswertgleichheit genügend zur Geltung kommen».<sup>18</sup> Die Erfolgswertgleichheit ist also bei Majorzwahlen ebenfalls als gewichtiges Kriterium anzusehen, welches grösstmögliche und wahlkreisübergreifende Berücksichtigung finden muss.<sup>19</sup>

Nebst der Wahlrechtsgleichheit gilt es zudem, das Kriterium der *Wahl-freiheit* zu beachten. Die Wahlfreiheit entspringt unmittelbar dem grundrechtlichen Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV.<sup>20</sup> Kein Wahlergebnis soll danach anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht widerspiegelt. Es soll zudem garantiert sein, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid, gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung, treffen und mit seiner Stimme entsprechend ausdrücken kann.<sup>21</sup> Das Bundesgericht hat zu Recht festgehalten, dass kantonale Parlamentswahlverfahren auch dem Kriterium der Wahlfreiheit vollumfänglich gerecht werden müssen,<sup>22</sup> wobei dieses Kriterium bei Majorz- wie auch Proporzwahlverfahren gleichermassen zu beachten ist.

<sup>15</sup> BGE 136 I 352, 361; BGE 129 I 185, 190; BGE 131 I 74, 79; BGE 131 I 85, 87. Es bedarf ausreichender sachlicher Gründe, und je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen die rechtfertigenden Gründe sein.

<sup>16</sup> Unberücksichtigt bleiben vorliegend majorzähnliche Wahlverfahren, welche eine bessere Stimmgebung oder die Alternativstimmgebung.

<sup>17</sup> Die Erfolgswertgleichheit muss ein ständig anzustrebendes Ziel von Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung sein (KBlz, Wahlrecht, S. 37).

<sup>18</sup> Hangartner, *Majorzsystem*, S. 233; vgl. auch Bemerkungen Nidwalden, S. 143.

<sup>19</sup> Töndury, *Proporzinitiative*, S. 72 f.

<sup>20</sup> Vgl. Steinmann, *St. Galler Kommentar*, N 13 ff. zu Art. 34 BV.

<sup>21</sup> BGE 136 I 352, 355; BGE 135 I 292, 293; BGE 135 I 19, 21.

<sup>22</sup> BGE 136 I 352, 360; BGE 136 I 376, 383.

### III. Kampf

Wahlkreise sind stets machtpolitischen Interessen ausgesetzt. Die Machtpolitik tritt aber nicht offen zutage, sondern es wird auf rechtliche oder demokratietheoretische Begründungen abgestellt, um von den parteipolitischen Überlegungen und Zielen abzulenken.<sup>23</sup> Solche Argumentationen werden in der Schweiz meist dann sichtbar, wenn unter Hinweis auf lokale oder regionale Eigenheiten sehr kleine Proporzwahlkreise oder ein Majorzwahlssystem, insbesondere in unterschiedlich grossen Mannwahlkreisen verteidigt werden. Verwiesen wird dann zudem etwa darauf, dass die Parlamentsarbeit «konstruktiver» werde,<sup>24</sup> wenn aufgrund (zu) kleiner Wahlkreise nicht alle politischen Minderheitsmeinungen im Parlament abgebildet würden. Die Folgen der Parteienzersplitterung seien negativ zu werten, was sich besonders in der Möglichkeit des Zusammengehens von Parlamentsminderheiten in «unheiligen Allianzen» zeige.<sup>25</sup> Die wahrrechtliche Marginalisierung von Minderheiten ermöglicht es aber den Mehrheitsparteien vor allem, ohne (gleichberechtigten) Einbezug von als lästig empfundenen politischen Gegnern im Parlament diskutieren und -entscheiden zu können.<sup>26</sup> Vordergründig werden daher althergebrachte Bräuche, Gebietsenteilungen oder Sitzansprüche angeführt<sup>27</sup> oder es wird auf eine angebliche demokratische Gleichwertigkeit von Wahlsystemen verwiesen. Hintergründig geht es jedoch in erster Linie darum, einen traditionellen Vorsprung – und damit die Macht – der eigenen politischen Partei (meist der bürgerlich-konservativen Mitte) zu sichern.<sup>28</sup> Das Institut der Wahlkreise wird folglich als Instrument des politischen Kampfes eingesetzt, um die eigene Machtposition zu stärken.

Im frühen Bundesstaat von 1848 wurde von solchen Praktiken noch sehr rege Gebrauch gemacht. Die Kommission Escher etwa manipulierte im Jahr 1850 die Wahlkreiseinteilung für die Nationalratswahlen nach rein willkürlichen Gesichtspunkten, um eine möglichst grosse liberale Mehrheit sicherzustellen.<sup>29</sup> Dem Kanton Luzern zum Beispiel zwang der Bund Mehrmann-

<sup>23</sup> Vgl. Nohlen, S. 157.

<sup>24</sup> Hangartner, *Bemerkungen Nidwalden*, S. 143.

<sup>25</sup> Hangartner, *Bemerkungen Nidwalden*, S. 143.

<sup>26</sup> Vgl. dazu Tschannen, *Stimmrecht*, N 754.

<sup>27</sup> Vgl. etwa Hangartner, *Majorzsystem*, S. 227; Bericht vom 24. Mai 2004 der staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Gewährleistung der Kantonsverfassung Graubünden, BBl 2004 3635, 3637 f. Eine solche Begründung erweist sich dann doch meist nur als vorgeschoben «und die wahren Motive liegen in der erhofften parteipolitischen Begünstigung durch die ungleiche Repräsentation» (Nohlen, S. 88).

<sup>28</sup> Vgl. dazu neustens die ständerätliche Debatte vom 27.11.2012 zur Gewährleistung der neuen Schweizer Kantonsverfassung (Geschäfts-Nr. 12.070) mit aufschlussreichen Voten verschiedener Ständeräte insbesondere der CVP.

<sup>29</sup> KBlz II, S. 491 ff. Diesem Ziel dienten zudem die Missachtung des Stimmgeheimnisses und die Festlegungen von Wahlorten zulasten der konservativen Landbevölkerung.

wahlkreise auf,<sup>30</sup> welche sich nicht an geografischen oder sozialen Gegebenheiten orientierten, sondern an geologischen. Ein erster Wahlkreis umfasste die Kalkregion, ein zweiter die Molasseregion und der dritte die ebenen Gebiete.<sup>31</sup> Der Zürcher Liberale und spätere Bundesrat Jakob Dubs konnte, über alle Kantone gesehen, befriedigt feststellen: «Die Einteilung ist nun so, dass nach den schlechtesten Berechnungen 40, nach den zweit schlechtesten 27 Konservative im nächsten Nationalrath erscheinen werden [bei damals 111 Mitgliedern].»<sup>32</sup> Insbesondere mittels des Majorzes in Mehrmannwahlkreisen im Zusammenspiel mit der angewandten Wahlkreisgeometrie konnten so für Jahrzehnte liberale Nationalratsmehrheiten erreicht werden.<sup>33</sup> Ein anderes Beispiel: Im Jahr 1875 wurden allen Tessiner Parlamentswahlkreisen 3 Sitze zugestanden, dies unabhängig der Bevölkerungsgrösse. Der aus Freisinnigen bestehende Bundesrat griff allerdings ein, da der «unglückliche Kanton Tessin, obwohl in der Mehrheit freisinnig», wegen dieser Wahlkreiseinteilung durch die katholisch-konservativen Ultramontanen regiert werde.<sup>34</sup> Alfred Kölz hielt in Bezug auf das Tessiner Wahlrecht im 19. Jahrhundert insgesamt fest: «Sie [die Radikalen] waren «Gefangene» des wohl schlechtesten Wahlsystems überhaupt geworden, nämlich der Mehrheitswahl in Mehrmannwahlkreisen.»<sup>35</sup>

Wer glaubt, in der heutigen Zeit sei solches machtpolitisches Kämpfen mit Wahlkreisen in der Schweiz nicht mehr möglich, sieht sich getäuscht: In Graubünden etwa ist offenbar geworden, dass das Majorzsystem in unterschiedlich grossen Mehrmannwahlkreisen die tatsächlichen politischen Mehrheitsverhältnisse krass verfälscht.<sup>36</sup> So hält die FDP bei 11.9 Prozent Wähleranteilen bei den Nationalratswahlen 31.67 Prozent der Sitze im Bundesrat, die CVP mit 16.63 Prozent Wähleranteilen 27.5 Prozent der Sitze. Gemeinsam verfügen die Parteien im Grossen Rat über eine deutliche Mehrheit von fast 60 Prozent, obschon ihr gemeinsamer Wähleranteil bei den

<sup>30</sup> Die Konservativen hatten demgegenüber für die Nationalratswahlen die Einführung von Einzelwahlkreisen in allen Kantonen gefordert (Kölz II, S. 493).

<sup>31</sup> Vgl. Kölz II, S. 492.

<sup>32</sup> Jakob Dubs, undatiertes Brief vom Dez. 1850 an Ludwig Snel, zit. in Kölz II, S. 493.

<sup>33</sup> Kölz II, S. 493.

<sup>34</sup> Kölz II, S. 384 f.

<sup>35</sup> Kölz II, S. 389.

<sup>36</sup> Zahlreichen konservativen Oppositionsparteien in den freisinnig beherrschten Kantonen, Tondury, Proportionalität, S. 69 f. und S. 75. Verglichen wird der Wähleranteil bei den Nationalratswahlen 2011 im Proporz mit dem Anteil Mandate im Grossen Rat gemäss der Majorzwahl 2010. Bei der Bündner Majorzwahl ist zudem nicht das Erreichen des absoluten Mehrs für den Sitzgewinn notwendig, was zu den Verfälschungen ebenfalls massgeblich beiträgt.

Nationalratswahlen lediglich 28.53 Prozent betrug.<sup>37</sup> In den Kantonen Uri, Obwalden und Nidwalden sind sodann jeweils aus Kreisen der jungen CVP Vorstösse gemacht worden, welche ein reines Majorzsystem in Mehrmannwahlkreisen fordern.<sup>38</sup> Das machtpolitische Ziel solcher Bestrebungen kann nur der Versuch einer Zurückdrängung der Polparteien und der neuen Mittepartei GLP und BDP sein. Letztere haben in den vergangenen Jahren ihre Wähleranteile vor allem auf Kosten der traditionellen bürgerlichen Mitte stark ausbauen können. Eine solche Zielrichtung dürften ferner im Kanton Schwyz die CVP und die SVP verfolgt haben, da sie aufgrund der bestehenden sehr kleinen Wahlkreise, für welche darüber hinaus noch eine Sitzgarantie besteht,<sup>39</sup> überproportionale Sitzgewinne erwarten können (§ 48 nKV SZ).<sup>40</sup>

#### IV. Krampf

Wie soll sich die Wissenschaft, wie soll sich die Rechtsprechung zu solchen politischen Machtkämpfen stellen? Handelt es sich bei der Festlegung von Wahlkreisen um freie politische Entscheide oder sind die Gerichte berufen, die rechtlichen Schranken der Wahlfreiheit und Wahlechtsgleichheit durchzusetzen? Andreas Auer hat sich auch in wahlrechtlichen Fragen nicht ge scheut, klar Stellung zu beziehen. So hat er etwa darauf aufmerksam gemacht, dass das Majorzwahlverfahren mit den verfassungsmässigen Anforderungen

<sup>37</sup> In Graubünden wird seit Jahrzehnten um ein neues Wahlsystem gerungen (vgl. dazu Buntli, S. 37 ff.). Die Positionen der Parteien haben sich gemäss der politischen Interessenslage teilweise ins Gegenteil verkehrt, seit sich die alte SVP 2008 in zwei neue Parteien (neue SVP und BDP) aufgesplittet hat. Die SVP ist neu für den Proporz, was nicht verwundert, da sie über bloss 3.3 Prozent der Mandate im Grossen Rat verfügt bei einem Wähleranteil von 24.49 Prozent bei den letzten Nationalratswahlen 2011 (vgl. Buntli, S. 49 ff.; Töndury, Proportionalität, S. 70).

<sup>38</sup> Vgl. Uri: Botschaft zur kantonalen Volksabstimmung «Kopf- anstatt Parteiwahlen» (Volksabstimmung vom 23. September 2012), abrufbar unter [http://www.ur.ch/datenmanager/botschaft/2012-09\\_gzd.pdf](http://www.ur.ch/datenmanager/botschaft/2012-09_gzd.pdf); Die Initiative würde vom Urier Stimmvolk abgelehnt. Obwalden: «Experiment Proporz» für den Kantonsrat beendend: Volksinitiative der Jungen CVP für das Majorzsystem, in: ONZ vom 16. Juni 2011, abrufbar unter <http://www.onz.ch/artikel/107803/>; Nidwalden: Konstruktives Referendum: «Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen», vgl. Medieninformation vom 28. Juni 2012, abrufbar unter [http://www.nw.ch/dlpap/de/4feb00934acfb/2012-06-28\\_wahlsystem\\_landrat.pdf](http://www.nw.ch/dlpap/de/4feb00934acfb/2012-06-28_wahlsystem_landrat.pdf).

<sup>39</sup> 13 von 30 Wahlkreisen sind Einzelwahlkreise, 9 davon profitieren von der Sitzgarantie. Nur in 3 Wahlkreisen liegt das natürliche Quorum unter 10%.

<sup>40</sup> § 48 Abs. 3 nKV SZ sollte wohl einen wahlkreisübergreifenden Sitzausgleich ausschliessen. Das Bundesgesetz hat den Kanton dennoch zur Eingreifung solcher Massnahmen verpflichtet (BGer, Urteil 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.6.), § 48 Abs. 3 nKV SZ erscheint daher nicht verfassungskonform; vgl. dazu Riebeli, S. 405 f., S. 416 ff.; Hangarter, Bemerkungen Schwyz, S. 846 ff.; Christoph Auer, S. 450 ff. Der Bundesrat beantragt dem Parlament die Nichtgewährleistung (vgl. Botschaft Schwyz, S. 7915 ff.; Art. 51 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV).



grundsätzlich nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann.<sup>41</sup> Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach «im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den ... verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen,<sup>42</sup> sei vom höchsten Gericht «eigentlich nie» begründet worden.<sup>43</sup> Ausserdem sei nicht einzusehen, «weshalb im Proporzsystem Quoren von mehr als 10% verfassungsrechtlich verpönt sind, im Majorz aber einfach hingenommen werden müssen».<sup>44</sup> Das erwähnte (Majorz-)Wahlsystem im Kanton Graubünden,<sup>45</sup> charakterisiert er dementsprechend als «schlicht und einfach, aber klar verfassungswidrig».<sup>46</sup>

Das schweizerische Bundesgericht hat in seinem wegweisenden Urteil vom 18. Dezember 2002 zu den Wahlkreisen in der Stadt Zürich darauf verwiesen, dass die Wahlgleichheit insbesondere im Sinne der Stimmkraft- und der Erfolgswertgleichheit durchgesetzt werden müsse.<sup>47</sup> Es hat dementsprechend ausdrücklich die Bildung gleich grosser Wahlkreise und ein gleichbleibendes Verhältnis von Einwohnerschaft und Sitzen gefordert. Diese Rechtsprechung bestätigte das Bundesgericht bei der Beurteilung der Aargauer Wahlkreiseinteilung.<sup>48</sup> In einem gleichzeitig ergangenen Urteil betreffend die Wahlkreise des Kantons Wallis schützte es jedoch die proporzwidrige Einteilung, welche auf einer «überkommenen Gebietsorganisation» beruht.<sup>49</sup> Nach bundesgerichtlichem *obiter dictum* in diesem Urteil sind unter bestimmten Umständen historische Wahlkreisbesitzümer garantiert, selbst wenn sie wie im Kanton Wallis – zu massiven Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit führen und die politischen Minderheiten sehr stark benachteiligen. Die Kantone mit Proporzwahlsystem – so das Bundesgericht damals – müssten ihr Parlament aber nicht «nach einem reinen Verhältniswahlrecht wählen».

In den genannten Urteilen versuchte das Bundesgericht meines Erachtens «krampfhaft» die Durchsetzung der Wahlgleichheit und insbesondere historisch begründete Ausnahmen in eine kohärente Rechtsprechung zu gießen. Dies konnte aber deshalb nicht gelingen, weil die Frage der Zulässigkeit hoher natürlicher Quoren (bzw. auch die Zulässigkeit des Majorzsystems an sich) anhand ganz unterschiedlicher Demokratietheorien beurteilt wird. Diese lassen sich kaum miteinander in Übereinstimmung bringen: Starke Einbrüche in das Proporzwahlsystem wie auch das Majorzsystem sind

<sup>41</sup> Art. 51 BV, Art. 34 BV sowie Art. 8 Abs. 1 BV (Auer, Einordnung, Rz. 22 ff.; vgl. auch Tschannen, Stimmrecht, N 751).

<sup>42</sup> BGE 131 I 85 E. 2.2 S. 87 mit Hinweisen.

<sup>43</sup> Auer, Einordnung, Rz. 25.

<sup>44</sup> Auer, Einordnung, Rz. 25.

<sup>45</sup> Vgl. dazu Töndury, Proporzinitiative, S. 68 ff.

<sup>46</sup> Auer, Majorz oder Proporz, S. 55.

<sup>47</sup> BGE 129 I 185, 200.

<sup>48</sup> BGE 131 I 74, 79.

<sup>49</sup> BGE 131 I 85, 88 und 90.

Ausdruck einer (eher) dezisionistischen Demokratievorstellung.<sup>50</sup> Dabei steht nicht wie bei den Proporzbefürwortern das Aushandeln von Kompromissen oder die demokratische Legitimation von Entscheidungen im Vordergrund, sondern das effiziente Handeln. Diesem Ziel wird nicht nur die Wahlgleichheit, sondern auch die Wahlfreiheit der Stimmenden untergeordnet. Die Wählenden werden faktisch gezwungen, bestimmte Parteien bzw. deren Kandidaten zu bevorzugen. Wählt nämlich der Stimmberechtigte den Kandidaten einer (zu kleinen) Minderheitspartei, geht seine Stimme verloren – sie verhallt schlicht ungehört. Eine solche «Wahl» steht unter dem Motto «Friss oder stirb», d.h., der Stimmberechtigte sieht sich vor die Entscheidung gestellt, entweder auf die Wirkkraft seiner Stimme zu verzichten oder sich für einen Erfolg versprechenden Kandidaten zu entscheiden. Das Bundesgericht hat jedoch zu Recht festgehalten, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.<sup>51</sup> Folgerecht darf der Wähler durch das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilung nicht gezwungen werden, ein «kleineres Übel» bzw. «mit zugehaltener Nase» zu wählen.<sup>52</sup> Vielmehr muss er seinen Willen frei von taktischen Überlegungen rund um natürliche Quoren bilden können.<sup>53</sup>

Bei der Ausgestaltung eines Wahlsystems und für die Wahlkreiseinteilung ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass sich die Interessen in der heutigen Kommunikations- und Mobilitätskultur und aufgrund der ausgebauten, sicheren und schnellen Verkehrswege stark verlagert haben. Die Mobilität sprengt die örtlichen Grenzen. Nicht mehr territoriale Gegebenheiten stehen politisch im Fokus, sondern kulturelle, soziale und wirtschaftliche Anliegen über die örtlichen Grenzen hinweg.<sup>54</sup> Nicht mehr eine territoriale politische Vertretung der Bevölkerung kann daher heute das elementare und richtige Repräsentationsprinzip sein, sondern die «soziologisch politische Repräsentation des Volkes».<sup>55</sup> In einer Rechtsordnung, der das demokratische Ideal zugrunde liegt, dass jeder Stimmberechtigte als Rechtsunterworfen der gleiche Recht haben soll, an einem diskursiven Gesetzgebungsprozess auch *indirekt* mitzuwir-

<sup>50</sup> Dies gilt insbesondere auch für Systeme, welche – wie bis anhin etwa im Kanton Schwyz – Majorz- und Proporzwahlkreise nebeneinander vorsehen (vgl. Tschannen/Wyss, S. 20 mit Hinweis; Bendi, S. 44 f.). In den betreffenden Kantonen wird durch die Anwendung solcher «Mischsysteme» zudem die Erfolgswertgleichheit zwischen den Wählenden und Wählern in den verschiedenen Wahlkreisen relativiert.

<sup>51</sup> BGE 136 I 352, 360; Art. 34 Abs. 2 BV.

<sup>52</sup> Töndury, Proporzinitiative, S. 69 f.

<sup>53</sup> Der Versuch, mittels kleiner Proporzwahlkreise oder gar eines Majorzwahlsystems die Wähler zu disziplinieren, ist wenig demokratisch (vgl. Tschannen, Stimmrecht N 754).

<sup>54</sup> Vgl. Töndury, Wahlkreisgrösse, Rz. 23.

<sup>55</sup> Giacometti, S. 306.

ken,<sup>56</sup> entspricht das Verhältniswahlverfahren «einem Postulate der Gerechtigkeit».<sup>57</sup>

In den neusten Urteilen aus den Jahren 2010 und 2012 betreffend die Wahlkreiseinteilungen der Kantone Nidwalden, Zug und Schwyz hat das Bundesgericht solchen Überlegungen teilweise Rechnung getragen. Das Bundesgericht vertritt zwar weiterhin die (nicht weiter begründete) Ansicht, dass «im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen» genügen.<sup>58</sup> Es hat aber neu festgehalten, dass ein Proporzwahlssystem durch die Kantone konsequent verwirklicht werden müsse.<sup>59</sup> Aus den Urteilen ist meines Erachtens zudem abzuleiten, dass auch ein Majorzverfahren der Komponente der Wahlgleichheit und der Wahlfreiheit soweit als möglich Nachachtung verschaffen muss. Ein Majorzwahlssystem – soweit überhaupt als zulässig zu beurteilen – muss in diesem Sinne ebenfalls konsequent bzw. «systemgerecht» verwirklicht werden.<sup>60</sup> In Bezug auf die Wahlkreisgrösse hat dies zur Folge, dass sämtliche Sitze in Einerwahlkreisen vergeben werden müssen.<sup>61</sup> In Mehrmannwahlkreisen werden nämlich die politischen Minderheiten wahrheitsvoll noch deutlich verstärkt benachteiligt als durch das Majorzwahlssystem an sich. Der Grund dafür liegt darin, dass in einem Wahlkreis mit mehreren Sitzen die Partei, welche die erforderliche Mehrheit erringt, sämtliche zwei, drei, vier (oder gar mehr) Mandate gewinnen kann,<sup>62</sup> wogegen alle anderen Gruppierungen keinen *rechtlichen* Anspruch auf ein Mandat haben.<sup>63</sup>

<sup>56</sup> Vgl. dazu Kelsen, S. 13: «Soll man von keinen fremden Willen beherrscht sein, darf man auch nur von Angehörigen der eigenen Partei vertreten werden.»

<sup>57</sup> Giacometti, S. 305; vgl. auch Hangartner/Kley, Rz. 652. Der Gedanke der Wahlgerechtigkeit findet sich in Art. 8 Abs. 1 BV und 34 Abs. 2 BV und kann nur durch die Sicherstellung einer möglichst grossen Erfolgswertgleichheit der Stimmen verwirklicht werden (vgl. Töndury, Wahlkreisgrösse, Rz. 49). Es spricht daher vieles dafür, das Verhältniswahlrecht heute als Anforderung des Bundes an die Kantone im Sinne von Art. 51 BV zu verstehen (vgl. Auer, Einordnung, Rz. 24 f.; Poledna, S. 87 ff.; Tschannen, Stimmrecht, N 751; Töndury, Einheit, S. 258 ff.; BBl 2004 1107, 1115).

<sup>58</sup> BGE 131 I 185 E. 2.2 S. 87; Steinmann, St. Galler Kommentar, N 15 zu Art. 34 BV.

<sup>59</sup> BGE 136 I 352, 360 (Kanton Nidwalden); BGE 136 I 376, 383 (Kanton Zug); BGE Urteil 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.5 (Kanton Schwyz).

<sup>60</sup> Insbesondere muss sichergestellt sein, dass die Wählermehrheit auch die Parlamentsmehrheit stellt. Andernfalls wäre das demokratische Mehrheitsprinzip und damit die Institutsgarantie nach Art. 34 Abs. 1 BV sowie das Demokratiegebot nach Art. 51 Abs. 1 BV verletzt.

<sup>61</sup> Vgl. Töndury, Proporzinitiative, S. 72 ff. zu den weiteren Anforderungen an ein systemgerechtes Majorzwahlssystem (insb. Sicherstellung der Stimmkraftgleichheit, Sicherung des Mehrheitsprinzips mittels Anwendung des absoluten Mehrs). Vgl. dazu auch in BVerfG, 2BvF 3/11 vom 25.7.2012, Absatz-Nr. 58 ff.

<sup>62</sup> Im Bündner Wahlkreis Disentis gewann die CVP bei den Grossratswahlen 2010 alle zu vergebenden 5 Mandate (Töndury, Proporzinitiative, S. 73). Im 19. Jahrhundert wurde daher immer wieder die Verkleinerung der Majorzwahlkreise gefordert (vgl. Kötz II, insb. S. 57, 66, 117, 126, 136, 203).

<sup>63</sup> Vielfach wird der Minderheit ein Sitz «freiwillig» überlassen, um den politischen Widerstand gegen das Wahlsystem abzuschwächen.

In den neusten Urteilen des Bundesgerichts zur Wahlkreiseinteilung wurden die Kantone Nidwalden, Zug und Schwyz verpflichtet, ihr Proporzwahl-system auf die nächsten Wahlen hin so anzupassen, dass die Erfolgswertgleichheit künftig vollumfänglich gewahrt bleibt. Das Bundesgericht hat dabei jeweils auf vier Möglichkeiten hingewiesen, wie die betroffenen Kantone handeln können:<sup>64</sup> Einführung eines Einheitswahlkreises, Neueinteilung der Wahlkreise, Schaffung von Wahlkreisverbänden, Einführung des «Doppelten Pukelsheim».<sup>65</sup> Während das Bundesgericht einer umfassenden Durchsetzung der Erfolgswertgleichheit das Wort spricht, schenkt es der Stimmkraftgleichheit – im Gegensatz zu den Stadtzürcher und Aargauer Entscheiden<sup>66</sup> – keinerlei Beachtung mehr. Dies ist auffällig, weil etwa Sitzgarantien für sehr kleine Wahlkreise ein wahrrechtliches Problem darstellen.<sup>67</sup> Abweichungen von der gleichen Repräsentation der Bevölkerung sollten grundsätzlich nur in einer Bandbreite von 15 (bis höchstens 25) Prozent gebilligt werden.<sup>68</sup> Im Urteil zu den Zuger Wahlkreisen bemerkt das Bundesgericht indes lapidar: «So sehr den kleinsten Einwohnergemeinden ein einziger Sitz garantiert wird, kann ihnen überdies auch ein zweiter Sitz eingeräumt werden.»<sup>69</sup> Ein Freipass für die Kantone, um mit Sitzgarantien die Repräsentationsgleichheit auszuhebeln?

Wenn wir uns dem neusten Bundesgerichtsentscheid zuwenden, welcher den Kanton Schwyz betrifft, werden die Folgen sichtbar, wenn Sitzgarantien schrankenlos akzeptiert werden: 9 Einerwahlkreise verfügen über Garantiesitze, d.h., die Gemeinden erhalten einen Sitz, obschon sie aufgrund der Bevölkerungszahl keinen Anspruch darauf hätten.<sup>70</sup> Die Ungleichheiten der örtlichen Vertretung im Parlament nehmen im Einzelfall geradezu groteske Züge an: Die durchschnittliche Repräsentationsziffer beträgt im Kanton Schwyz 1426, d.h., ein Wahlkreis mit dieser Einwohnerzahl hat Anspruch auf genau einen Parlamentsitz. Der Wahlkreis Rothenthurm verfügt jedoch über (nur) einen Sitz, obschon er 2143 Einwohner aufweist. Jeder Rothenthurmer hat somit ca. 1/3 weniger Stimmkraft als der kantonale Durchschnittseinwohner. Geradezu «Stimmkrafts-Riesen» sind dagegen die 87 Einwohner des Wahl-

<sup>64</sup> BGE 136 I 352, 363; BGE 136 I 376, 384.

<sup>65</sup> Letztere Möglichkeit scheint das Bundesgericht dabei bevorzugt zu empfinden. BGE 136 I 352, 363; BGE 136 I 376, 384 ff.; BGE Urteil 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.6.

<sup>66</sup> BGE 129 I 185, 200; BGE 131 I 74, 79.

<sup>67</sup> Vgl. etwa Buntz, S. 42 f.; Töndury, Wahlkreisgrösse, Rz. 21 ff. zur entsprechenden Problematik im Kanton Graubünden.

<sup>68</sup> Vgl. vorne II.2. In den Kantonen Zug und Nidwalden sind diese Limiten derzeit deutlich unterschritten (vgl. Tschannen/Wyss, S. 29; Tschannen, Proporzwahl, S. 25). Das Problem stellt sich (zurzeit) lediglich in den Kantonen Schwyz und Graubünden.

<sup>69</sup> Regierungsratsbeschluss über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat vom 6. September 2011, SRSZ 142.211. Im Kanton Graubünden verfügen 5 Wahlkreise über einen Garantiesitz, wobei der Kreis Avers um das über 8-fache übervertreten ist.



kreises Riemenstalden, welche ebenfalls einen Sitz zugesprochen erhalten haben und die um das ca. 16.4-fache (!) übervertreten sind.<sup>71</sup> Vor solchen Stimmkraftverzerrungen «steht der Fremde verwundert» (vgl. Locke, vorne I).

Es handelt sich bei derart grossen Abweichungen vom Kopfbzahlprinzip um ein «Vorrecht des Orts»,<sup>72</sup> welches rechtlich nicht gebilligt werden kann.<sup>73</sup> Das Bundesgericht scheint dieses Problem der Repräsentationsgleichheit im Kanton Schwyz jedoch nicht zu kümmern, es greift diese Problematik mit keinem Wort auf.<sup>74</sup> Dieses Schweigen des Bundesgerichts hängt meines Erachtens eng mit der neuen wahltechnischen Entwicklung – sprich: dem «Doppelten Pukelsheim» – zusammen.

## V. Entkrampfung?

Im Nachgang zum erwähnten Bundesgerichtsurtel zur Wahlkreiseinteilung in der Stadt Zürich<sup>75</sup> hat der deutsche Mathematiker Friedrich Pukelsheim – in Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich – ein neues Wahlsystem entwickelt: die «Doppelproportionale Divisormethode mit Standardrundung», vereinfacht «Doppelproporz» oder «Doppelter Pukelsheim» genannt.<sup>76</sup> Der «Doppelte Pukelsheim» bezweckt einerseits die Möglichkeit der Beibehaltung von Wahlkreisen, welche den bundesgerichtlichen Kriterien widersprechen. Andererseits kann durch die Anwendung dieses Verfahrens die Erfolgswertigkeit viel besser verwirklicht werden. Das System kombiniert die Wahl in Wahlkreisen mit einer Sitzverteilung nach gesamtkantonaler Parteienstärke.<sup>77</sup> In einem ersten Schritt werden die Sitze kantonsweit und proportional an die Listen verteilt (Oberzuteilung). In einem zweiten Schritt wird berechnet, wie viele Sitze einer Partei jeweils in den Wahlkreisen zukommen (Unterzuteilung). Schliesslich müssen (allenfalls) noch ausgleichende Massnahmen getroffen werden, wenn die Sitzzahlen der beiden Berechnungen nicht übereinstimmen (wahlkreisübergreifender Sitzausgleich). Der «Doppelte Pukels-

<sup>71</sup> Vgl. dazu das ähnliche Votum im Kantonsrat des Kantons Schwyz, zit. bei Richli, S. 405 f. Keine Rechtfertigung ist, dass es für die Nationalratswahlen ebenfalls eine Sitzgarantie für die kleinen Kantone gibt (Art. 149 Abs. 3 BV). Auf Bundesebene ist die Ausnahme zu Art. 34 BV in einer gleichrangigen Norm verankert, während im Verhältnis zu kantonalen Verfassungen Art. 34 BV das höherrangige Recht darstellt (Tschannen/Wyss, S. 21).

<sup>72</sup> Vgl. Art. 4 BV 1874 Satz 2.  
<sup>73</sup> Vgl. zu den Gründen Töndury, Proporzinitiative, S. 74. Auch aus den Vergleichen mit den Nationalratswahlen lässt sich nichts zugunsten solcher Verfälschungen ableiten (vgl. Tschannen, Proporzwahl, S. 9).

<sup>74</sup> Vgl. auch Botschaft Schwyz, S. 7915 ff.  
<sup>75</sup> BGE 129 I 185.

<sup>76</sup> Vgl. dazu Pukelsheim/Schumacher, Zuteilungsverfahren, S. 505 ff.  
<sup>77</sup> Vgl. Kley, § 24 Rz. 97 ff.; Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz, S. 1584 ff.

heim» funktioniert – vereinfacht gesagt – wie ein Wahlkreisverband,<sup>78</sup> welcher aber sämtliche Wahlkreise des Wahlgebiets umfasst. Er merzt indes verschiedene Schwächen des Systems mit Wahlkreisverbänden aus.<sup>79</sup>

Der «Doppelte Pukelsheim» bedingt den Einsatz eines Computerprogramms, da insbesondere die Ermittlung der Divisoren für die verschiedenen Zuteilungen und Korrekturen für den wahlkreisübergreifenden Sitzausgleich ansonsten viel zu aufwendig wäre. Nicht ohne Grund wird das System daher aber als (zu) schwer verständlich und intransparent beurteilt.<sup>80</sup> Sobald allerdings die erwähnten Divisoren ermittelt und bekannt sind, können die Resultate von einem Durchschnittsbürger ohne technische Hilfsmittel zumindest nachgerechnet und damit geprüft werden.<sup>81</sup> Der «Doppelte Pukelsheim» weist Vorteile auf, welche kurz erläutert werden sollen:

1. Die Anwendung des «Doppelten Pukelsheim» erlaubt die Beibehaltung der bestehenden Wahlkreise und führt dennoch zu einer massiven Absenkung des natürlichen Quorums.<sup>82</sup> Der Hauptgrund für die sehr hohe Erfolgswertigkeit liegt darin, dass bei der Oberzuteilung sämtliche Parlamentssitze gesamtkantonale an die Parteien verteilt werden. Dies führt zu einer Erhöhung der Abbildungsgenauigkeit, da das «differenzierte Wählerverhalten» bestmöglich abgebildet werden kann.<sup>83</sup> Der «Doppelte Pukelsheim» macht daher die unbefriedigende Anwendung von Listenverbindungen überflüssig.<sup>84</sup>

2. Der «Doppelte Pukelsheim» beseitigt den Einfluss von Nichtstimmberechtigten und Nichtwählenden auf die Wahl.<sup>85</sup> Solche Stimmkraftungleichheiten werden ausgeglichen, da auf die «Wählerzahl», d.h. die tatsächlichen Wählenden, abgestellt wird. Ein Beispiel:<sup>86</sup> Im Kanton Zürich gilt die Wohnbevölkerung als Basis für die Sitzzuteilung. Je nach Altersstruktur und Ausländeranteil ist der Anteil der Nichtstimmberechtigten in den Wahlkreisen höher oder tiefer: der Anteil der Nichtstimmberechtigten im Wahlkreis Andelfingen im Kanton Zürich beträgt etwa 29.5 Prozent und in der Stadt Zürich (Wahlkreis 6; Kreise 11+12) 45.6 Prozent. Ohne Korrektur hätte dieser Unterschied zur Folge, dass die Wähler in letzterem Wahlkreis mehr Einfluss auf die Wahl nehmen könnten.

<sup>78</sup> Vgl. dazu Kötz, Wahlrecht, S. 30 ff.; Poledna, S. 141 ff.

<sup>79</sup> Vgl. Pukelsheim/Schumacher, Zuteilungsverfahren, S. 511 ff.

<sup>80</sup> Pierre Tschannen kritisiert die Undurchsichtigkeit der Resultatermittlung per Computer mit drastischen Worten («Zauberhand»), in: ZBL 2012, S. 384 ff., S. 386.

<sup>81</sup> Der «Doppelte Pukelsheim» kann mit entsprechender Kommunikation wohl grundsätzlich verständlich gemacht werden (vgl. Webet, S. 1380).

<sup>82</sup> Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz, S. 1587 sowie S. 1593 zur Berechnung des natürlichen Quorums.

<sup>83</sup> Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz, S. 1587.

<sup>84</sup> Listenverbindungen tangieren die Wahlfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV), weil der Wähler seine Stimme nicht ausschliesslich der von ihm bevorzugten Liste geben kann, sondern zusätzlich eine Partei unterstützen, die er allenfalls gar nicht wählen will.

<sup>85</sup> Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz, S. 1587 ff.  
<sup>86</sup> Pukelsheim/Schumacher, Doppelproporz, S. 1588.

3. Wegen des Abstellens auf die Wählerzahlen im gesamten Wahlgebiet funktioniert das Proporzwahlrecht auch bei Beibehaltung von Einerwahlkreisen, wie dies im Kanton Schaffhausen und in der Stadt Schaffhausen der Fall ist.<sup>87</sup> Es handelt sich um die Möglichkeit des sogenannten «majorbedingten doppelten Pukelsheim».<sup>88</sup> Dabei wird in *allen* Wahlkreisen nach dem Proporzsystem gewählt, in den bestehenden Einerwahlkreisen jedoch die zusätzliche Bedingung aufgestellt, dass die stärkste Partei den Sitz zwingend erhält. Auch die Nationalratswahlen könnten unter Beibehaltung der Kantone als Wahlkreise nach dieser Methode durchgeführt werden. Das Abstellen auf die Wählerzahlen hat zur Folge, dass sich sogar krasse Ungleichheiten der örtlichen Repräsentation nicht auf das gesamtantonale Wahlergebnis auswirken: Selbst wenn die Repräsentationsgleichheit durch die Wahlkreiseinteilung massiv verletzt wird, ist es die Stimmkraft- bzw. die Erfolgswertgleichheit über das gesamte Wahlgebiet gesehen nicht. Selbst eine extreme örtliche Überrepräsentation führt daher nicht mehr zu einer Überrepräsentation grosser Parteien im Parlament: Die Wahlkreise sind dadurch dem politischen Kampf entzogen, da parteipolitische Überlegungen zur Wahlkreiseinteilung nutzlos werden.

Allerdings sind mit dem «Doppelten Pukelsheim» Nachteile verbunden, welche keinesfalls ausser Acht gelassen werden dürfen:

1. Der «Doppelte Pukelsheim» vermag eine Neueinteilung der Wahlkreise nicht zu ersetzen, wenn in einem Kanton viele sehr kleine Wahlkreise vorhanden sind. Letztere Begrenzung der Anwendbarkeit hat mit einem gewichtigen Nachteil des Systems zu tun: Nur über das gesamte Wahlgebiet gesehen ist die Erfolgswertgleichheit gesichert. In den einzelnen Wahlkreisen ist dies jedoch nicht zwingend so: Bei der Zürcher Kantonsratswahl 2011 konnte sich im Wahlkreis 6 in der Stadt Zürich die SVP mit einer Wählerzahl von 3'770 über vier Sitze freuen, während die SP mit der höheren Wählerzahl von 3'836 nur drei Sitze erhielt.<sup>89</sup> Dies war für die Wähler in diesem Wahlkreis wohl schwer verständlich, die SP erhielt ihren Sitz indes in einem anderen Wahlkreis. Je mehr nun viele sehr kleine Wahlkreise bestehen, desto mehr solche «lottoähnliche Abweichungen»<sup>90</sup> sind zu erwarten. Das System kann nicht mehr befriedigend funktionieren, wenn z.B. kleine Zweier- oder Dreierwahlkreise den Sitzausgleich für die Einerwahlkreise tragen müssen. Bei einer zu kleinräumigen Einteilung wie im Kanton Schwyz,<sup>91</sup> wo es sich bei 13 von 30

<sup>87</sup> Kanton: Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen, Stadt: Wahlkreis Kemmental.

<sup>88</sup> Dazu Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1580 f. mit Hinweisen.

<sup>89</sup> Vgl. Pukelsheim/Schuhmacher, Doppelproporz, S. 1589 mit weiteren Beispielen.

<sup>90</sup> Zum «Lotteriefekt» Tschannen/Wyss, S. 16; Tschannen, Proporzwahl, S. 18.

<sup>91</sup> Keine solchen Bedenken äussert das Bundesgericht: BGE, Urteil 1C 407/2011, IC 445/2011, IC 447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.6. Zu Kleinräumigkeit für eine Anwendung des «Doppelten Pukelsheim» wäre auch die bestehende Einteilung des Kantons Graubünden in 39 Wahlkreise, da die 16 Einerwahlkreise nur gerade 3 Wahlkreisen mit einem Quorum von oder unter 10 Prozent gegenüberstehen würden.

Wahlkreisen um Einerwahlkreise handelt und das natürliche Quorum nur in gerade drei Wahlkreisen (knapp) unter 10 Prozent liegt,<sup>92</sup> wäre es eine logische Folge, dass die Erfolgswertgleichheit aufgrund des Sitzausgleiches nur gesamtkantonal gewahrt wäre, hingegen in einzelnen Wahlkreisen nicht mehr. Der «Doppelte Pukelsheim» verliert jedoch seine demokratische Legitimität, je mehr in bestimmten Wahlkreisen sehr starke Parteien ihren Sitz einer allenfalls sehr schwachen Gruppierung überlassen müssen.

2. Der «Doppelte Pukelsheim» fokussiert alleine auf das Wahlergebnis. Der davor liegende Wahlprozess hingegen wird gänzlich ausgeblendet. Es bleibt beispielsweise unberücksichtigt, dass auch vor der Auszählung des Resultates Gleichheitsansprüche von Wählenden bestehen.<sup>93</sup> So verfügen die Wähler bei Proporzwahlverfahren meist über die Instrumente des Panaschierens und des Kumulierens, um nicht nur Parteien zu wählen, sondern parteiübergreifend jene Personen zu fördern, von welchen sie vertreten werden wollen. In grossen Wahlkreisen kann mehr panaschiert und kumuliert werden als in kleinen; in einem Einerwahlkreis gar nicht. Meines Erachtens ist es problematisch, wenn in einem Wahlkreis die Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens bestehen, in einem anderen aber nicht gleich bzw. gar nicht. Auch die Gleichheit der Auswahlmöglichkeiten muss «wahlkreisübergreifend» spielen. In diesem Sinne vermag der «Doppelte Pukelsheim» das Problem der Wählgleichheit nicht zu lösen.

## VI. «Ewig»?

Dies führt mich zum Schluss: Ist die Frage der Wahlkreise trotz «Doppeltem Pukelsheim» noch relevant und bleibt sie «ewig»? John Locke hat deutlich gemacht, «dass sich mit fortschreitender Zeit die Repräsentationsverhältnisse ändern können und Orte ein begründetes Recht auf Repräsentation haben, die es vorher nicht besaßen; dass aus demselben Grunde andere, die es vormals besaßen, dieses Recht verlieren können (...)»<sup>94</sup> Es geht bei der Vertretung im Parlament nicht nur um eine Parteivertretung, sondern auch um eine verhältnismässige und faire Repräsentation der jeweiligen Ortsbevölkerungen. Die Stimmkraft- bzw. Repräsentationsgleichheit muss daher ein gewichtiges Anliegen bleiben. Zumindest krasse Übervertretungen von Kleinwahlkreisen wie etwa die von Riemenstalden im Kanton Schwyz sind unbedingt zu korrigieren. Darüber hinaus ist zu beachten, dass bei zu vielen zu kleinen Wahlkreisen sich die Erfolgswertgleichheit auch durch Anwendung des «Doppelten Pukelsheim» nicht befriedigend durchsetzen lässt. In solchen Fällen erscheint die Neueinteilung des Wahlgebietes unumgänglich, damit die

<sup>92</sup> BGE, Urteil 1C 407/2011, IC 445/2011, IC 447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.5.

<sup>93</sup> Tondury, Einheit, S. 271.

<sup>94</sup> Locke, § 158.

Erfolgswertigkeit auch in den Wahlkreisen und nicht nur über das gesamte Wahlgebiet gesehen gewahrt werden kann. Schliesslich sollte die Frage der Wählbarkeit, d.h., der Gleichheit im gesamten Wahlprozess unbedingt stärker in die Beurteilung der Zulässigkeit von Wahlkreisen miteinbezogen werden.

Das Parlamentswahlrecht befindet sich in steter Entwicklung,<sup>95</sup> wie gerade die Erfindung des Systems des «Doppelten Pukelsheim» zeigt. Namentlich in Fällen solcher Weiterentwicklung kann sich ein Kanton nicht darauf berufen, sein in der Verfassung festgeschriebenes Wahlrecht sei in der Vergangenheit durch die Bundesversammlung gewährleistet worden und daher bundesgerichtlich nicht überprüfbar.<sup>96</sup> In diesem Sinne liegt es einerseits an der Bundesversammlung, im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.<sup>97</sup> Andererseits sollte auch das Bundesgericht seine Aufgabe wahrnehmen, der Wahlrechtsgleichheit wie auch der Wahlfreiheit zum Durchbruch zu verhelfen,<sup>98</sup> zumindest wenn Wahlkreise als politisches Kampfmittel eingesetzt werden.

Weil es die politische Machtverteilung erheblich beeinflusst, bleibt das Parlamentswahlrecht umstritten. Politische Parteien neigen dazu, jene Wahlsysteme und Wahlkreisteilungen zu befürworten, von welchen sie profitieren.<sup>99</sup> Das war immer so und wird auch in Zukunft, d.h., «ewig» so sein. Das neue System des «Doppelten Pukelsheim» vermag in Proporzwahlsystemen aber die Diskussion um die Wahlkreise zu entkrampfen, indem und soweit diese dadurch dem politischen Kampf entzogen werden können.

<sup>95</sup> Vgl. BGE Urteil 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 vom 19. März 2012, E. 3.

<sup>96</sup> Vgl. BGE Urteil 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 vom 19. März 2012, E. 3; BGE 129 I 185; BGE 131 I 74, 85; BGE 136 I 352, BGE 136 I 364, 376.

<sup>97</sup> Art. 172 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 51 Abs. 2 BV; vgl. Botschaft Schwyz, S. 7917; Richli, S. 419. Kritisch ist auch § 48 Abs. 2 nKV SZ, welcher die die Stimmkraft verteilende Wahlkreisteilung nach Gemeinden zementiert. Auch diesem sollte die Gewährleistung versagt werden. Der Ständerat hat am 27.11.2012 entschieden, die hier kritisierten Bestimmungen der Schwyzer Verfassung zu gewährleisten (Geschäfts-Nr. 12.070). Der Nationalrat kann diesen Beschluss im Frühjahr 2013 noch umstossen, was m.E. zu begrüssen wäre.

<sup>98</sup> Auer, Einordnung, Rz. 23.

<sup>99</sup> Vgl. auch Kley, § 24 Rz. 84. 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 (Sitzung vom 27.11.2012, Geschäfts-Nr. 12.070).

## Verzeichnis der Publikationen

Auer Andreas, Rechtsvergleichende Einordnung der neuen Verfassung. Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, in: Bänziger/Mengiaroli/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (zit. Einordnung).

Auer Andreas, Diskussion: Majorz oder Proporz, in: Rathgeb/Bundi/Schmid/Schuler (Hrsg.), Graubündens Weg in die Zukunft. Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts, Chur 2010, S. 54 ff. (zit. Majorz oder Proporz).

Auer Christoph, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 19. März 2012, 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 mit Bemerkungen, ZBI 2012, S. 450 ff.

Biaggini Giovanni, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007.

Botschaft des Bundesrats vom 15. August 2012 zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz, BBl 2012 7913 (zit. Botschaft Schwyz).

Bundi Christina, Zum Wahlverfahren für den Bündner Grossen Rat, in: Rathgeb/Bundi/Schmid/Schuler (Hrsg.), Graubündens Weg in die Zukunft. Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts, Chur 2010, S. 33 ff.

Ehrenzeller/Mastroratti/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008 (zit. Autor, St. Galler Kommentar).

Garrone Pierre, L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Diss. Genève, Basel/Frankfurt a.M. 1991.

Giacometti Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Hangartner Yvo, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBL 2005, S. 217 ff. (zit. Majorzsystem).

Hangartner Yvo, Bundesgericht, I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.7.2010, Grüne Nidwalden, Norbert Furrer und Leo Amstutz c. Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (1C\_541/2009) mit Bemerkungen, AJP/PJA 2011, S. 140 ff. (zit. Bemerkungen Nidwalden).

Hangartner Yvo, Bundesgericht, I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, 19. März 2012, Anton Reichmuth und andere c. Regierungsrat des Kantons Schwyz, Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (1C\_407/2011, 1C\_445/2011 und 1C\_447/2011), AJP/PJA 2012, S. 846 ff. (zit. Bemerkungen Schwyz).

Kelsen Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920.

Kley Andreas, § 24 (Demokratisches Instrumentarium) und § 42 (Politische Rechte), in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen, 2011, S. 321 ff. und S. 551 ff.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848; Bern 1992 und Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004.

Kölz Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 1987, S. 1 ff.; S. 49 ff. (zit. Wahlrecht).

Locke John, Über die Regierung (The Second Treatise of Government), Reclam Stuttgart 2008.

Nohlen Djeter, Wahlrecht und Parteiensystem, 6. Auflage, Opladen und Farmington Hills 2009.

Poledna Tomas, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988.

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP/PJA 2004, S. 505 ff. (zit. Zuteilungsverfahren).

Pukelsheim Friedrich/Schuhmacher Christian, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP/PJA 2011, S. 1581 ff. (zit. Doppelproporz).

Rüchli Paul, Zur neuen Schwyzer Kantonsverfassung – Mehr als eine Kopie oder ein Verschnitt, ZBl 2012, S. 391 ff.

Töndury Andrea, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie. Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51, Diss. Zürich, 2004 (zit. Einheit).

Töndury Andrea, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlsystem. Leitgedanken zu den bundesrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der kantonalen Parlamentswahlen, Jusletter 14. August 2006 (zit. Wahlkreisgrösse).

Töndury Andrea, Die «Proporzinitiative 2014» im Kanton Graubünden, in: ZGRG 02/12, S. 64 ff. (zit. Proporzinitiative).

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a.M. 1995 (zit. Stimmrecht).

Tschannen Pierre, Proporzwahl im Kanton Nidwalden. Gutachten zuhanden des Demokratischen Nidwalden vom 5. Dezember 2008 (zit. Proporzwahl), abrufbar unter [http://www.gruenenidwalden.ch/docs/gutachten\\_ischannen\\_proporzahlen\\_nw.pdf](http://www.gruenenidwalden.ch/docs/gutachten_ischannen_proporzahlen_nw.pdf).

Tschannen Pierre/Wyss Simone, Wahlkreise im Kanton Zug. Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 21. Februar 2005, abrufbar unter [http://www.ztk.ch/dms/gutachten/liste\\_id\\_232\\_filename1\\_rnd6111.pdf](http://www.ztk.ch/dms/gutachten/liste_id_232_filename1_rnd6111.pdf).

Weber Anina, Vom Proporzstück zur Proporzgenauigkeit – Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP/PJA 2010, S. 1373 ff.