



# Eindrückliche Jahresversammlung zum Thema 100 Jahre Proporz in Chur

Einmal mehr dürfen wir auf eine erfolgreiche Jahresversammlung zurückblicken. Die Bündner Gastfreundschaft, ein sehr ansprechendes Rahmenprogramm und eine interessante Podiumsdiskussion zu «100 Jahre Proporz» wussten die Teilnehmer, welche in rekordverdächtig hoher Anzahl nach Chur gereist sind, zu begeistern.



landes uns die Ehre erwiesen und an unserer Tagung teilgenommen hat. Es war für mich eine besondere Freude, den Präsidenten des Liechtensteinischen Landtages zu Vaduz, Herrn Albert Frick bei uns zu begrüssen.

Seit 2013 präsidiert er das Liechtensteinische Parlament. Diese seine Funktion war denn auch im Jahre 2014 der Grund, dass wir beide uns an verschiedenen internationalen Tagungen begegnet sind und uns bei gegenseitigen Besuchen unserer Parlamente auch ganz gut kennen gelernt haben. Im Unterschied zur Eidgenossenschaft darf in Liechtenstein der Parlamentspräsident mehr als ein Jahr im Amt bleiben. Und wenn es einer dann besonders gut macht, kommt er dann gut und gerne auf sechs Präsidialjahre. Das ist bei unserem hohen Gast aus dem Fürstentum momentan der Fall.

## Dank an den Kanton Graubünden

Der Gastkanton Graubünden ist seinem Ruf als ausgezeichnete Gastgeber voll- und gerecht geworden. Unter der versierten Leitung von Frau Landespräsidentin Tina Gartmann-Albin wurde ein sehr ansprechendes, interessantes Rahmenprogramm zusammengestellt. Gefreut hat uns auch die Präsenz von Herrn Regierungspräsident Mario Cavigelli, der Churer Gemeinderatspräsidentin Anita Mazzetta und des Stadtpräsidenten Urs Marti. Sie alle haben mit ihren Grussbotschaften den Kanton Graubünden und seinen Hauptort in ein verdientermassen freundliches und gutes Licht gestellt. Für die Gastfreundschaft und die perfekte Organisation danke ich allen, welche dazu beigetragen haben. Darin eingeschlossen sind insbesondere auch der Bündner Ratssekretär Domenic Gross und unser Sekretär Reto Schmid.

## Ehrengast aus Liechtenstein

In der zwanzigjährigen Geschichte der Schw. Gesellschaft für Parlamentsfragen ist es ganz selten vorgekommen, dass der Präsident des Parlamentes eines Nachbar-

## 100 Jahre Proporz

Das Tagungsthema war dem Umstand der Einführung der Proporzwahl auf eidgenössischer Ebene vor hundert Jahren gewidmet. Unter der Leitung von alt Nationalrat Peter Vollmer diskutierten:

- Prof. Patrick Emmenegger, Universität St. Gallen; School of Economics and Political Science;
- Frau Barbara Perriard, Bundeskanzlei, Leiterin Sektion politische Rechte;
- Jon Pult, Mitglied des Grossen Rates des Kantons Graubünden (bis Ende August 2018);

- Dr. Jan Rosset, Maître assistant, Université Genf, Département de science politique et relations Internationales.

*Die einzelnen Voten und weitere Beiträge zum Proporzwahlrecht sind in diesem Heft wiedergegeben.*

Es hat sich abgezeichnet, das Ergebnis der Abstimmung damals am 13. Oktober 1919 über die Volksinitiative zur Einführung des Proporzsystems für die Wahl des Nationalrates. Schon bald nach der Gründung des Bundesstaates 1848 wurden in einzelnen Kantonen Stimmen laut, welche ein verhältnismässigeres Wahlsystem forderten. Der Durchbruch auf Kantonsebene gelang 1891 im Kanton Tessin.

Nach zwei missglückten Anläufen 1900 und 1910 – es gibt bekanntlich noch andere wegweisende Volksentscheide, die mehrere Anläufe brauchten – war es am 13. Oktober 1918 soweit. Die Eidgenossenschaft hatte per Entscheid von Volk und Ständen den Nationalrat künftig nach dem Proporz zu wählen. Bereits ein Jahr später wurden die Nationalratswahlen nach dem neuen System durchgeführt. Und bekanntlich wurden diese gerade auch noch um ein Jahr vorgezogen; dazu brauchte es in den zwölf Monaten zwischen der Volksabstimmung zur Proporzwahl und den Wahlen als solche auch noch eine weitere Verfassungsänderung mit dem entsprechenden obligatorischen Referendum, sprich Volksabstimmung. Dieses Tempo erstaunt uns heute alle und verdient den uneingeschränkten Respekt vor den damals involvierten Institutionen.

Im Zusammenhang mit der speditiven Erledigung von Volksentscheiden haben wir Anfang November im Fall „Moutier“ etwas Erstaunliches zur Kenntnis nehmen müssen. Es mutet, nach heutigem Wissensstand unverständlich an, wenn eine einzige Instanz sage und schreibe 17 Monate braucht – also fast anderthalb Jahre – um festzustellen, ob eine kommunale Abstim-

mung gültig sei. Das ist dem Demokratieverständnis des Bürgers zum Rechtsstaat und seinen drei Gewalten nicht gerade förderlich.

Zurück zum Proporz: Man stelle sich das Tempo von 1918 heute vor: Eher bräuchte es eine Durchsetzungsinitiative, als dass man eine solche Übung, wie sie damals abgelaufen ist, binnen eines Jahres bewerkstelligen könnte. Zugegeben, die Eidgenossenschaft zählte damals nicht ganz die Hälfte der Einwohner von heute. Trotzdem, Wahlen durchzuführen, war im Jahre 1919 nicht einfacher als heute. Dass es vor hundert Jahren schneller ging als es heute überhaupt nur denkbar wäre, liegt vielleicht auch an der Tatsache, dass es damals viel weniger Rechtsgelehrte, dafür etwas mehr Schreinermeister gegeben hat. Ja, vielleicht ging's deshalb schneller – damals.

Ruedi Lustenberger  
Präsident der SGP,  
a. Nationalratspräsident



# Die Einführung der Proporzwahl in der Schweiz: Die Rolle der Wahlkreisgeometrie<sup>1</sup>

Patrick Emmenegger  
Universität St. Gallen

## 1. Wahlkreisgeometrie in den USA und in der Schweiz

Wir verbinden den Begriff «Wahlkreisgeometrie» – oder Neudeutsch «Gerryman-dering» – typischerweise mit Praktiken in den Vereinigten Staaten von Amerika. Der Begriff umschreibt die strategische Anpassung von Wahlbezirken mit dem Ziel einer optimalen Übersetzung der eigenen Wählerstimmen in Parlamentssitze. Zu diesem Zweck wird die Anhängerschaft der gegnerischen Partei durch die Verteilung auf verschiedene Wahlkreise verdünnt («cracking») oder in Hochburgen konzentriert («packing»). Das Ziel ist dabei, dass die gegnerische Partei Wahlkreise entweder vergleichsweise knapp verliert oder sich Siege durch unnötig grosse Mehrheiten teuer erkaufen muss. In beiden Fällen führt die Wahlkreisgeometrie dazu, dass die gegnerische Partei nicht von einer effizienten Übersetzung von Wählerstimmen in Sitzgewinne profitieren kann. Hierfür werden teilweise seltsam geformte Wahlkreise kreiert, welche dieser Praktik auch ihren Namen gegeben haben. Der von Elbridge Gerry kreierte Salamander-förmige Wahlkreis im Bezirk Essex County führte zur Wortschöpfung «Gerry-Mander». Der Gouverneur von Massachusetts von 1810 bis 1812 verpasste dann aber trotzdem die Wiederwahl.

Weniger bekannt ist, dass auch die Schweiz über reiche Erfahrung mit der Wahlkreis-

geometrie verfügt. Bis zur Einführung des Proporzwahlrechts 1918 erfolgte die Einteilung der Wahlkreise für die Nationalratswahlen durch den Nationalrat, in dem die Freisinnigen in der Regel eine absolute Mehrheit der Sitze kontrollierten. Ein Beispiel für die Wahlkreisgeometrie schweizerischer Provenienz ist die Einteilung der Wahlkreise im Kanton Luzern von 1850 bis 1871 (Gruner 1978a: 324–342). Damit möglichst viele der insgesamt sieben Nationalratssitze gesichert werden konnten, führten die Freisinnigen das katholisch-konservative Entlebuch mit der freisinnigen Stadt Luzern in einen Wahlkreis zusammen («cracking»). Ein Wahlkreis «Mittelland» ermöglichte zwei weitere Sitzgewinne für die Freisinnigen, indem mehrere Landstädte in einem Wahlkreis versammelt wurden, während die katholisch-konservativen Stammlanden in einem dritten Wahlkreis gesammelt wurden («packing»). Diese kreative Wahlkreisgestaltung wurde mit Verweis auf Gesteinsformationen begründet. So verbindet der Kalkstein das konservative Entlebuch mit der liberalen Stadt, während Molasse offenbar dem katholisch-konservativen Herzland um Ruswil und Rothenburg zugrunde liegt. Erst mit den katholisch-konservativen Sitzgewinnen im Wahlkreis «Mittelland» stimmten die Freisinnigen einer Wahlkreisaneignung mit Blick auf historische Regionen zu. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Nützlichkeit der Wahlkreisgeometrie im Kanton Luzern aber bereits erschöpft.

Luzern ist bei weitem nicht das einzige Beispiel kreativer Wahlkreisgeometrie. Ein weiteres Beispiel ist der Kanton St. Gallen, der trotz einem Kräftegleichgewicht zwischen Freisinnigen und Katholisch-Konservativen in den kantonalen Wahlen im

<sup>1</sup> Referat gehalten an der Jahresversammlung der SGP vom 10. November 2018 in Chur.

Zeitraum 1848 bis 1918 vorwiegend freisinnige Nationalräte nach Bern schickte. Der Rückgriff auf Wahlkreisgeometrie wurde deshalb bereits früh kritisch diskutiert, wie beispielsweise durch den Katholisch-Konservativen Gallus Jakob Baumgartner aus St. Gallen:

«Hielt man radikale [freisinnige] Wahlen für sicherer, wenn man den Kanton nur zu einem Wahlkreis machen oder denselben nur in wenige Wahlkreise theile, so wurde das eine oder das andere Mittel angewendet; waren die Herrscher einer allgemeinen Volksmehrheit im ganzen Kanton nicht sicher, so fanden sie die wahre Staatsweisheit in der Theilung des Kantons in möglichst viele Wahlkreise.» (zitiert in Gruner 1978a: 323)

Teilweise standen auch Freisinnige sehr offen zu dieser Praxis, wie beispielsweise der Aargauer Augustin Keller:

«Jedermann weiss, dass der kleine Rath liberal [freisinnig] ist. Was wird er machen? Er wird eben die Kreise so einteilen ... [dass sie] den politischen Nuancierungen [entsprechen] ... und wenn Sie noch so krumme Striche machen ... wo's fehlt, wird er einige liberale Gemeinden zuschieben, damit es nicht bö's gehen kann. Wo er ein paar schwarze oder rote zu viel hat, wird er sagen: mer wend se dörthi thue, dert schade se nüt.» (zitiert in Gruner 1978a: 323)

Insgesamt zeigt sich, dass die Freisinnigen im Zeitraum 1848 bis 1918 durchschnittlich rund zehn Prozentpunkte mehr Nationalratssitze erobern konnten, als ihnen aufgrund der effektiven Wähleranteile zugestanden wären (Emmenegger und Walter 2018). Anfänglich ging die freisinnige Wahlkreisgeometrie auf Kosten der Katholisch-Konservativen, wobei die Konzentration der katholisch-konservativen Wähler in den Stammlanden der freisinnigen Wahlkreisgeometrie mit der Zeit Grenzen setzte, weil gemäss Bundesverfassung Wahlkreise Kantongrenzen respektieren müssen. Ab 1888 richtete sich die freisinnige Aufmerksamkeit auf die Sozialdemokratie, die den

Freisinnigen insbesondere in den grossen Städten zur ernsthaften Konkurrenz wurde.

## 2. Wahlkreisgeometrie und die Einführung des Proporzwahlrechts

Was hat die Wahlkreisgeometrie mit der Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahlen in den Nationalrat zu tun? Mit der Einführung des Proporzwahlrechts wurde der Wahlkreisgeometrie ein Ende gesetzt, weil die Wahlkreise mit den Kantonen gleichgesetzt wurden. Damit hatte die Wahlkreisgeometrie ihr Potential weitgehend verloren. Es ist folglich nicht verwunderlich, dass sich insbesondere die Katholisch-Konservativen und die Sozialdemokraten für das Proporzwahlrecht einsetzten – und mit Hilfe von drei Volksinitiativen erzwangen.

Aus politikwissenschaftlicher Warte ist dabei insbesondere das Zusammenspiel von Wahlkreisgeometrie und Proporzwahlrecht interessant. Gemäss dem wichtigsten Erklärungsansatz in der Politikwissenschaft wird das Proporzwahlrecht als Reaktion auf eine linke Bedrohung eingeführt (u.a. Braunias 1932; Rokkan 1970; Boix 1999). Kann die Sozialdemokratie alle linken Stimmen auf sich vereinen, während sich die bürgerlichen Parteien gegenseitig die bürgerlichen Stimmen abspenstig machen, kann es im Mehrheitswahlrecht dazu kommen, dass die Linke den Wahlkreis gewinnt. Landesweit könnte so eine geeinte Linke eine fragmentierte Rechte in die Minderheit drängen. In Anbetracht dieser Bedrohungslage – so die These – entscheiden sich die bürgerlichen Parteien für eine proaktive Einführung des Proporzwahlrechts. Diese These wurde unlängst für Deutschland bestätigt. Leemann und Mares (2014) zeigen, dass insbesondere bürgerliche Abgeordnete die Einführung des Proporzwahlrechts befürworteten, die in ihren Wahlkreisen durch Sozialisten bedrängt waren.

Diese These vermag aber ganz offenbar die Einführung des Proporzwahlrechts in der Schweiz nicht zu erklären. Ganz im Gegenteil. Unsere Analysen zeigen, dass je bedrängter ein Nationalrat war, desto klarer war sein Bekenntnis zum Mehrheitswahlrecht (Emmenegger und Walter 2018). Wie lässt sich das erklären? Die Antwort auf diese Frage liefert die Wahlkreisgeometrie. Mit der Möglichkeit zur Anpassung der Wahlkreise verfügten die Freisinnigen über ein probates Mittel, um eine elektorale Bedrohung zu entschärfen. Ein prominentes Beispiel ist der 1911 geschaffene zweite Wahlkreis im Kanton Zürich, den die Sozialdemokratie in den nächsten Nationalratswahlen mit überwältigender Mehrheit gewann («packing») – womit diese Stimmen dann in den anderen Zürcher Wahlkreisen fehlten («cracking»). Trotz eines geschätzten Wähleranteils von 42 Prozent vermochten die Sozialdemokraten deshalb nur 6 der 25 Zürcher Sitze zu gewinnen (Gruner 1978b: 287–288, 393).

Aus Sicht der freisinnigen Nationalräte stellte die Einführung des Proporzwahlrechts deshalb eine doppelte Bedrohung war. Einerseits wurde durch diese Reform ein effektives Instrument zur Sicherung der politischen Mehrheit neutralisiert. Andererseits hatten zahlreiche freisinnige Nationalräte von der Wahlkreisgeometrie in der Vergangenheit profitiert. Wie unsere Analysen für den Zeitraum 1890 bis 1918 zeigen, besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen sozialdemokratischen Wähleranteilen und Wahlkreisadjustierungen (Emmenegger und Walter 2018). Bei einer Zunahme des sozialdemokratischen Wähleranteils um zehn Prozent ist die Wahrscheinlichkeit einer Wahlkreisadjustierung ca. 80 Prozent. In aller Regel führten diese Wahlkreisadjustierungen zu einer Erhöhung der Disproportionalität zwischen Stimmen- und Sitzanteilen bei den Sozialdemokraten. Mit anderen Worten: Wo die Sozialdemokraten zulegen konnten, wurden die Wahlkreise von den

Freisinnigen in der Regel so angepasst, dass die Zunahme keinen Einfluss auf die Sitzverteilung hatte. Das bedeutet aber auch, dass viele Sitze von den Freisinnigen nur gehalten werden konnten, so lange diese Sitze durch die Wahlkreisgeometrie geschützt waren. Viele freisinnige Nationalräte mussten deshalb damit rechnen, dass sie ihren Sitz aufgrund der Einführung des Proporzwahlrechts verlieren würden. Unsere Analysen zeigen entsprechend, dass der stärkste Widerstand von freisinnigen Nationalräten kam, die sich in ihren Distrikten einer starken Sozialdemokratie gegenüberstanden *und* in der Vergangenheit von Wahlkreisgeometrie profitiert hatten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das schweizerische Wahlrecht dem Freisinn ein potentes Mittel zur Sicherung der politischen Mehrheit unter dem Mehrheitswahlrecht zur Verfügung stellte. Bedrohte Wahlkreise konnten mit Hilfe von Wahlkreisgeometrie gesichert werden. Die durch die Wahlkreisgeometrie benachteiligten Parteien drängten deshalb auf die Einführung des Proporzwahlrechts. In den parlamentarischen Abstimmungen zu den drei Volksinitiativen über die Einführung des Proporzwahlrechts lässt sich beobachten, dass je mehr ein Nationalrat seinen bedrohten Sitz durch Wahlkreisgeometrie in der Vergangenheit gesichert hatte, desto stärker war seine Ablehnung des Proporzwahlrechts. Die Praxis der Wahlkreisgeometrie kann erklären, warum der üblicherweise beobachtete Zusammenhang zwischen Veränderungen der Stimmenanteile und der Einführung des Proporzwahlrechts (Proporz zum Schutz der etablierten Parteien vor elektoral starken neuen Parteien) im Schweizer Fall auf den Kopf gestellt wird (Proporz zum Schutz der benachteiligten Parteien vor der durch die Freisinnigen betriebenen Wahlkreisgeometrie).

## Literaturverzeichnis

*Boix, Carles* (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review* 93(3): 609–624.



*Braunias, Karl* (1932). Das Parlamentarische Wahlrecht: Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa. Band 2. Berlin: De Gruyter.

*Emmenegger, Patrick und André Walter* (2018). A Disproportional Threat: Redistricting as an Alternative to Proportional Representation. Working Paper, University of St. Gallen.

*Gruner, Erich* (1978a). Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat, 1848–1919: Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien, Wahlthemen und Wahlkämpfe. Band 1. Bern: Francke.

*Gruner, Erich* (1978b). Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat, 1848–1919: Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien, Wahlthemen und Wahlkämpfe. Band 3. Bern: Francke.

*Leemann, Lucas und Isabela Mares* (2014). The Adoption of Proportional Representation. *Journal of Politics* 76(2): 461–478.

*Rokkan, Stein* (2009). Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development. Oslo: Universitetsforlaget. ●



# 100 Jahre Proporz bei den Nationalratswahlen – Ein praktischer Blick zurück nach vorn<sup>1</sup>

Barbara Perriard  
Leiterin Sektion Politische Rechte,  
Bundeskanzlei

**100 Jahre Proporzwahlrecht sind wahrlich, um mit den Worten Theodor Fontanes zu sprechen, «ein weites Feld». In den nachfolgenden Ausführungen sollen vorab ausgewählte praktische Aspekte im Fokus liegen.**

Manches, was uns heute als selbstverständlich, ja logisch erscheint, war eben vielleicht nicht immer so. Zu denken ist etwa an die Entwicklung der Information der Wählerinnen und Wähler, im Weiteren an die aus behördlicher Sicht nicht unerhebliche Frage der Fristigkeiten und des Termindrucks und anderes mehr.

## 1. Erstaunlich robust

Dabei wage ich folgende Thesen: Die Schweiz kennt seit 100 Jahren ein erstaunlich «robustes» Wahlrecht. Und das ist gut so! Grundlegende, ja revolutionäre Änderungen findet man seit (respektive ausser) der Einführung des Proporzwahlrechtes vielleicht höchstens eine Handvoll. Die getroffene Auswahl, das sei vorweggeschickt, ist eine rein persönliche. Als bedeutende Änderungen ordne ich folgende Neuerungen ein:

1. Der Wechsel hin zur festen Anzahl der Nationalratssitze. Diese wurde erst 1963<sup>2</sup> auf 200 fixiert.
2. Die Ausdehnung des Wahlkörpers mit der Einführung des Frauenstimmrechts<sup>3</sup>, des generellen Stimmrechts der Auslandschweizer<sup>4</sup> und der Senkung des Stimmrechtsalters von 20 auf 18 Jahre.<sup>5</sup>
3. Schliesslich sei der Wechsel bei der Verteilung der Nationalratssitze erwähnt. Zum ersten Mal seit 1851 basierte die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone bei den Wahlen 2015 nicht mehr auf den Ergebnissen der traditionellen eidgenössischen Volkszählung, sondern den verbindlich festgestellten Wohnbevölkerungszahlen aus den Registererhebungen im Jahr nach der letzten Gesamterneuerung.<sup>6</sup>

Doch zurück zur Robustheit unseres Wahlrechts. Diese scheint umso bemerkenswerter, wenn man sich vor Augen führt, dass sich rund ein Dutzend Volksinitiativen zwischen 1898 und 2018 mit Wahlrechtsfragen befassten.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Bundesbeschluss vom 09.10.1970 über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten, Datum: 07.02.1971.

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer, AS 1976 1805.

<sup>5</sup> Bundesbeschluss vom 05.10.1990 über die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre, Datum: 03.03.1991.

<sup>6</sup> Diese Verteilung findet auf der Basis des Volkszählungsgesetzes vom 22. Juni 2007 (SR 431.112) nunmehr alle 4 statt nur alle 10 Jahre statt. Also auf jede Wahl hin. Bei der erstmaligen Anwendung für die Nationalratswahlen 2015 kam es in 6 Kantonen zu Sitzverschiebungen. Ich komme mit Blick auf die Nationalratswahlen 2019 darauf zurück.

<sup>7</sup> U.a. die «Initiative 3. März» für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (BBI

<sup>1</sup> Referat gehalten an der Jahresversammlung der SGP vom 10. November 2018 in Chur.

<sup>2</sup> Vgl. heute Art. 149 BV, <https://www.admin.ch/oc/de/classified-compilation/19995395/index.html>



Auch mit einer Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen auf eidgenössischer Ebene wurden einschneidende Änderungen des Wahlrechts angeregt. Dazu gehörte in mehreren Fällen der Wechsel beim Mandatszuteilungsverfahren von Hagenbach-Bischoff zum doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren nach Pukelsheim<sup>8</sup>; gefordert wurden auch Verbote von Listenverbindungen<sup>9</sup> und es wurden Änderungen bei der Berechnung der ständigen Wohnbevölkerung verlangt. Zahlreich sind auch die Vorstösse im Bereich Transparenzvorschriften für Kampagnen- und Parteienfinanzierung. Und schliesslich finden sich auch mehrere Forderungen nach der Einführung eines «Listenproporz» respektive (Geschlechter-Quoten). Doch keiner dieser Vorstösse war mehrheitsfähig. Diese Robustheit hängt, so meine ich, nicht mit einem generellen Unwillen gegenüber Reformen zusammen. Vielmehr folgere ich aus der Optik der Praktikerin, dass sich klare «Spielregeln» offenbar bewährt haben und auf breite Akzeptanz bei den Stimmberechtigten und politischen Akteuren stossen. Was ich aber – und dies wiederum aus der Sicht der Praktikerin – ausmache, sind über die Jahrzehnte eine zunehmende Formstrenge und Regelungsdichte und zwar vorab als Antwort auf die rein quantitativen Herausforderungen.

## 2. Kräfteressen im Vier-Jahres-Rhythmus

Aus heutiger Sicht könnte man meinen, die Nationalratswahlen hätten stets alle vier Jahre stattgefunden. Der Vier-Jahres-Rhythmus gilt jedoch erst seit der Volksabstimmung vom 15. März 1931 mit der die

1993III 401; abgelehnt in der Abstimmung vom 12.3.2000 BBl 2000 2990).

<sup>8</sup> Vgl. u.a. 12.3711 Motion Minder Thomas. *Doppelter Pukelsheim bei Nationalratswahlen*. Eingereicht am 13.09.2012. Ablehnung am 26.11.2012 durch den Ständerat.

<sup>9</sup> Vgl. u.a. 12.3050 Motion Frehner Sebastian. *Verbot von Listenverbindungen bei den nationalen Parlamentswahlen*. Eingereicht am 29.02.2012. Ablehnung am 18.09.2013 durch den Nationalrat.

Amtsdauer des Nationalrates von drei auf vier Jahre verlängert wurde<sup>10</sup>.

Die ersten Proporzwahlen nach 1919 waren zudem um ein Jahr vorgezogene Wahlen. Der Bundesrat hatte nach der Annahme der Proporzinitiative am 13. Oktober 1918 in einem unglaublichen Tempo dem Parlament bereits am 26. November 1918, also knapp 5 Wochen nach der Abstimmung, eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf für «eine Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität»<sup>11</sup> vorgelegt. Das damalige Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates passierte die Schlussabstimmung am 14. Februar 1919. Und damit konnte am 26. Oktober 1919 die erste Nationalratswahl in 19 Kantonen nach dem Proporz (übrigens mit einem Allzeit Rekord der Stimmbeteiligung von über 80%) stattfinden.<sup>12</sup>

Wahlen, und vor allem die Nationalratswahlen, sind ein veritabler Kraftakt. Ein Kraftakt für die Wählerinnen und Wähler. Ein Kraftakt für die Parteien. Ein Kraftakt für die Kandidierenden. Aber natürlich auch ein auch ein Kraftakt für die Bundeskanzlei und insbesondere für die kantonalen Staats- und Landeskantzeilen.

Bei einer Medienkonferenz vor den Nationalratswahlen 2011 verwies der damalige Aargauer Staatsschreiber und Präsident der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (SSK), Peter Grünenfelder darauf, dass am Wahltag rund 3200 Wahlbüros mit rund 75000 Personen (meistens im Miliz Amt tätig) im Einsatz stünden. Diese sorgten für reibungslose und ordnungsgemässen Ablauf der Wahlen.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> heute Art. 149 Abs. 2 BV, vgl. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19310315/index.html>

<sup>11</sup> BBl 1918 Band V, 121 V121ff. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität, Bundesblatt No 49 vom 29. November 1918.

<sup>12</sup> im damaligen Proporz-Kanton AR fanden Stille Wahlen statt; zur Erinnerung: 25 Kantone, 5 davon damals im Majorz AI, NW, OW, GL, ZG.

<sup>13</sup> vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=StFvSIwKB08&index=40&t=0s&list=PLEnHzNshZOWYsCRER0IoVt7NCAJPMxbh5>



### 3. Wahljahr der Rekorde

Wenn wir zurückblicken auf die Nationalratswahlen 2015, so können wir von einem eigentlichen Wahljahr der Rekorde sprechen. In den 20 Proporzkantonen bewarben sich auf insgesamt 422 Listen 3788 Personen – davon 1308 Frauen. Damit hatten sowohl die Anzahl der Listen und die Anzahl der Kandidaturen einen neuen Höchststand erreicht. Bei den Kandidaturen entsprach dies einer Zunahme um 9,5 Prozent. Die Zahl der Listen in den Proporzkantonen hat auf 422 (2011: 365) zugenommen.

Bis zu den Nationalrastwahlen 1983 lag die Zahl der Kandidierenden noch unter 2000, zwischen 1995 bis 2003 bewegte sie sich um 2800. Seit 2007 bewertet das Bundesamt für Statistik den Anstieg der Kandidierenden gar als rasant.<sup>14</sup> In weniger als 90 Jahren hat sich die Zahl der Kandidierenden also mehr als verfünffacht.

### 4. Zunehmende Formstrenge und Regelungsdichte

Diese quantitative Zunahme an Kandidierenden und Listen konnte nicht ohne Folgen bleiben. Zumindest indirekt zeitigte sie über die vergangenen 100 Jahren gesetzliche Konsequenzen. Der Bundesrat thematisierte das Wachstum denn auch wiederholt in seinen Botschaften an den Bundesrat.<sup>15</sup>

Illustrieren lässt sich dies beispielsweise anhand der Auswirkung auf den gesetzlich festgelegten Wahltermin sowie die Regelung der Wahlanmelde- und Bereinigungsschlüsse. Der Wahlanmeldeschluss ist der Tag an dem die Wahlvorschläge bei der Kantonsregierung einzureichen sind. Im Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919<sup>16</sup> war in

Art. 2 bestimmt: Die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates finden jeweils am letzten Sonntage im Oktober statt. Als Wahlanmeldeschluss wurde als spätester Termin 20 Tage vor dem Wahltag, für die Bereinigungsfrist wurde der 13. Tag vor dem Wahltag bestimmt. Der Bundesrat rechnete in seiner Botschaft ans Parlament die Wahlanmelde- und Bereinigungsfrist wie folgt vor:

«Bei der Bestimmung des Zeitpunktes, bis zu welchem die Wahlvorschläge einzureichen sind, ist, vom Wahltag rückwärtsgehend, zu erwägen, welche Zeiträume die einzelnen Vorbereitungsarbeiten erfordern. (...) Zur Bestimmung des Tages, an welchem die Wahlvorschläge endgültig bereinigt sein sollen, ist die Schätzung der Zahl der Arbeitstage erforderlich, die für den Druck der Listen, ihre Verpackung und Versendung an die Ortsbehörden und für die Verteilung der Listen an die Stimmberechtigten benötigt wird. Im Hinblick auf ausgedehnte Bergkantone mit bescheidenen Verkehrsverbindungen dürfte eine Schätzung auf 10 Arbeitstage, (...), nicht zu reichlich sein.»<sup>17</sup>

Mit der Einführung der Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 wurde der Zeitpunkt der Wahl bewusst auf den zweitletzten Sonntag im Oktober vorverschoben (vgl. Art. 19 Abs. 1 BPR i.V. mit Art. 2a Abs. 3 VPR), damit den Behörden «etwas mehr Zeit zur Verfügung steht für alle Arbeiten, welche von Seiten der Behörden nach der Wahl verrichtet werden müssen- Zusammenstellung der Ergebnisse, Veröffentlichung, allfällige Beschwerdeerledigungen.»<sup>18</sup> Einfach zum

14. Februar 1919, AS 35 359.

<sup>17</sup> BBl 1918 Band V, 958 V129ff. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität, Bundesblatt No 49 vom 29. November 1918.

<sup>18</sup> Muheim, Anton (1978). Wahl des Nationalrates. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte. In: *Bundesgesetz über die politischen Rechte: Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses*

<sup>14</sup> BFS Politik 17; Nationalratswahlen 2015 Listen und Kandidaturen 0016-1501-03.

<sup>15</sup> So zuletzt auch in der Botschaft des Bundesrats über die Teilrevision BPR 2013 BBl 9217-9270.

<sup>16</sup> vgl. BBl 1919 I, 262ff. Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates, Bundesblatt No 7 vom

Vergleich: 20 Tage vor den Wahlen müssen gemäss der letzten Änderung des BPR<sup>19</sup> (Art. 33 Abs. 2 BPR), die bei den Nationalratswahlen 2019 formell zum ersten Mal zur Anwendung gelangt, die Wahlunterlagen bereits bei den Stimmberechtigten sein ....

## 5. Nach der Wahl ist vor der Wahl

Dies mag in den Augen nicht aktiv Beteiligter alles relativ banal erscheinen. Doch mitnichten. Im Verlaufe der Jahrzehnte hatte dies aber zur Folge, dass mit den Vorbereitungen zur Wahl sukzessive immer früher begonnen werden musste. Und zwar nicht nur auf Seiten der Behörden, sondern namentlich auch auf Seiten der Parteien. Nach der Wahl ist vor der Wahl! Dieses Bonmot gilt sowohl für die Parteien wie auch für die organisierenden Behörden je länger je mehr.

Was schliessen wir daraus? Das Tempo bei der Vorbereitung der Wahlen mag in den letzten 100 Jahren zwar markant angezogen haben. Geblieben aber – und das scheint mir das Wesentliche mit Blick auf das gute Funktionieren unserer Demokratie, sind die Verlässlichkeit «des Uhrwerks» und die Planbarkeit der Prozesse. Kein willkürliches Agenda-Setting. Das schafft Vertrauen aller Beteiligten.

So erstaunt es denn immer wieder ausländische Delegationen, die sich bei der Bundeskanzlei über die politischen Rechte in der Schweiz informieren lassen, dass wir einen quasi «ewigen» Wahl- und Abstimmungskalender kennen. Für die eidgenössischen Abstimmungstermine gilt dies im Übrigen erst seit 2002.<sup>20</sup>

vom 14. Oktober 1977 (74f). St. Gallen: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse der Hochschule St. Gallen.

<sup>19</sup> BG vom 26. September 2014, in Kraft seit 1. November 2015, AS2015 543, BBl 2013 9217.

<sup>20</sup> Seither hat sich der Bundesrat bei der Bestimmung der Blanko-Abstimmungstermine an die in Ar-

## 6. Amtlich oder nichtamtlich – das war die Frage

Eher wenig bekannt und deshalb erwähnenswert scheint auch die gesetzliche Entwicklung im Bereich der Erstellung und Zustellung der Wahlzettel zu sein. Erst mit der Einführung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 wurden mit Blick auf eidgenössische Urnengänge ausschliesslich amtliche Stimm- und Wahlzettel durchgesetzt. Zuvor war dies noch in einigen Kantonen Sache der Parteien.<sup>21</sup>

Der Bundesrat wählte 1919 einen föderalistischen Ansatz. In allen damaligen Proporzkantonen waren (vor)gedruckte Wahlzettel gestattet. Die Frage aber, ob nur amtlich hergestellte oder auch sog. ausseramtliche Wahlzettel zugelassen werden sollten, liess unterschiedliche Lösungen zu. Je nach Kanton hatte sich eine andere Praxis mit Blick auf die Regelung der kantonalen Wahlen etabliert. Zürich, Basel und Tessin, so entnimmt man der Botschaft des Bundesrates, liessen nur amtliche Wahlzettel zu. Diese wurden dem Stimmberechtigten zugestellt. Daneben

titel 2a der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) formulierten kalendarischen Gesetzmässigkeiten zu halten. Diese richten sich nach wiederkehrenden Ereignissen des (weltlichen) Kalenderjahres sowie des Kirchenjahres. Dies entspricht dem Bestreben nach einer längerfristigen und transparenten Abstimmungsplanung. Gemäss alter Praxis hatte der Bundesrat jeweils bis Ende Mai – nach Rücksprache mit Kantonen und Parteien – die Abstimmungstermine des nachfolgenden Jahres festgelegt (vgl. 13.4107 IP Minder Suboptimale frühe Abstimmungstermine Anfang Februar).

<sup>21</sup> Das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates vom 14. Februar 1919 sah in Art. 11 grundsätzlich zwei Möglichkeiten vor: Die Kantonsregierungen konnten entweder gedruckte Wahlzettel gestatten, die je eine der amtlich veröffentlichten Listen enthielten. Oder – so die Alternative – sämtliche Listen wurden von Amtes wegen den Wählern zur Benutzung als Wahlzettel spätestens am Freitag vor dem Wahltag gedruckt zugestellt. Die Kantone hatten überdies den Stimmberechtigten einen leeren Wahlzettel «amtlich zu übersenden» oder im Wahllokal zur Verfügung zu stellen.

gab es aber auch Kantone, die nichtamtliche Stimmzettel zulassen. Die Behörden bedienten den Stimmberechtigten lediglich mit einem leeren Wahlzettel. Gedruckte Listen wurden in diesen Kantonen, wenn überhaupt, allenfalls im Wahllokal zur Verfügung gestellt. Sie überliessen es den Parteien, den Wählern gedruckte Listen zu zustellen.

Der Bundesrat verzichtete auf eine einheitliche Bundeslösung unter Hinweis auf «unwillkommene Verschiedenheiten zwischen der Stimmabgabe bei den eidgenössischen und derjenigen bei den kantonalen und kommunalen Verhältniswahlen (...)» Man könne dies unbedenklich tun, weil dadurch die Einheitlichkeit des für die Nationalratswahlen geltenden Verfahrens nicht spürbar gestört wird.» Um Missbräuchen vorzubeugen, so wurde empfohlen, sollten die nichtamtlichen gedruckten Wahlzettel den amtlich veröffentlichten Listen entsprechen müssen.

Erst mit dem Inkrafttreten des BPR am 1. Juli 1978 wurden für eidgenössische Urnengänge ausschliesslich amtliche Stimm- und Wahlzettel durchgesetzt. Die Kantone wurden – trotz einer gewissen Opposition im Ständerat – erstmals dazu verpflichtet, «für sämtliche Listen auf eigene Kosten Wahlzettel zu erstellen. Wie kam es zu diesem Meinungsumschwung? Die Praxis der durch die Parteien erstellten nichtamtlichen Wahlzettel hatte offenbar insbesondere in grösseren Kantonen den Nachteil, dass viele Stimmbürger vor der Wahl nicht im Besitz aller Listen waren. Dem Stimmbürger in der Stadt fehlten etwa gewisse Landesteillisten anderer Regionen und umgekehrt. Dadurch war der Stimmbürger in seiner Wahlfreiheit eingeschränkt.»<sup>22</sup>

Nichtamtliche Wahlzettel kennen immer noch einzelne Kantone für ihre kantonalen und kommunalen Wahlen. Es ist nicht selbstverständlich, dass in Zeiten fortschreitender Zentralisierung und Gleichmacherei föderalistische Besonderheiten weiterhin ihren Platz haben. Dies ist nicht nostalgisch-verklärend zu verstehen, sondern einzig und abschliessend mit Blick auf die Bewährtheit und regionale Akzeptanz, die entsprechende Regelungen bei den Stimmberechtigten geniessen.

## 7. Eidgenössische Wahlanleitung seit bald fünfzig Jahren

Nun noch ein paar Worte zur behördlichen Information der Wählerinnen und Wähler. Auch diese hat sich im Verlauf der letzten hundert Jahre doch massgeblich verändert. Die Wahlanleitung der Bundeskanzlei existiert seit 1971. Zuvor war es einzig Sache der Kantone, die Stimmberechtigten zu informieren. Soweit sich rekonstruieren lässt, wurde diese Anleitung aber bei den Wahlen 1971 und 1975 nicht an alle Wählerinnen und Wähler abgegeben, sondern sie wurde vorab den Parteien und Schulen zur Verfügung gestellt. Formell gesetzlich geregelt wurde die Wahlanleitung der Bundeskanzlei erst mit der Einführung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976.<sup>23</sup>

Gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag (Art. 34 BPR) erstellte die Bundeskanzlei auch 2019 eine kurze Wahlanleitung, die den Wahlberechtigten in den Kantonen mit Proporzwahlen mit dem Wahlmaterial zugesandt wird. Die Anleitung wird sachlich und neutral gehalten sein; sie enthält

<sup>22</sup> Muheim, Anton (1978). Wahl des Nationalrates. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte. In: *Bundesgesetz über die politischen Rechte: Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977 (74f)*. St. Gallen: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse der Hochschule St. Gallen.

<sup>23</sup> vgl. Muheim, Anton (1978). Wahl des Nationalrates. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte. In: *Bundesgesetz über die politischen Rechte: Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977 (74f)*. St. Gallen: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse der Hochschule St. Gallen.

zudem Kurzporträts der im Nationalrat vertretenen Parteien, die diese selbst verfassen.

Ergänzt wird die Anleitung durch die offizielle Wahlplattform [www.ch.ch/Wahlen](http://www.ch.ch/Wahlen) 2019. Die Wahlplattform umfasst seit Oktober 2018 ein umfangreiches und stetig erweitertes Informationsangebot für die Wählenden und die interessierte Öffentlichkeit. Sie wird mit besonderen Formaten ergänzt, wie beispielsweise Videos in Gebärdensprache.

## 8. Klare und beständige Spielregeln

Die Schweiz kennt – und damit komme ich zurück auf meine einleitende These – seit 100 Jahren ein erstaunlich «robustes» Wahlrecht. Der 3. Titel des Bundesgesetzes über die politischen Rechte fasste zwei frühere Bundesgesetze zusammen<sup>24</sup>, stützte sich allerdings mit Blick auf die Nationalratswahlen «im grossen und ganzen» auf die bestehende «Ordnung, ergänzte sie (lediglich) in einigen Punkten, präziserte unklare Vorschriften und regelte offene Fragen. (...) Im vorparlamentarischen Verfahren wie auch in den Beratungen der eidgenössischen Räte wurden wohl verschiedene bedeutende Änderungen vorgeschlagen, die sich aber nicht durchzusetzen vermochten.»

Wie der Luzerner Regierungsrat und Nationalrat Anton Muheim es in einem Referat an der Hochschule St. Gallen zum ersten BPR zusammenfasste<sup>25</sup>: «Es zeigte sich

also, dass das geltende Wahlsystem für den Nationalrat auch heute noch auf einem breiten Konsens unseres Volkes und seiner Vertreter beruht. Das bestätigte sich auch im Vernehmlassungsverfahren zum Bericht einer vom Bundesrat eingesetzten Studienkommission für eine Wahlrechtsreform.<sup>26</sup> Diese machte einige tiefgreifende Reformvorschläge für das Wahlsystem, die Wahlkreiseinteilung und die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone, die eine Verfassungsrevision bedingt hätten. Diese Vorschläge sind aber von den Kantonsregierungen und allen politischen Parteien so einhellig abgelehnt worden, dass der Bundesrat darauf verzichtete, sie weiterzuverfolgen. Das Parlament hat sich bei der Genehmigung des Geschäftsberichtes für das Jahr 1976 stillschweigend damit einverstanden erklärt. Das geltende Nationalratswahlsystem ist so tief und allgemein im schweizerischen politischen Bewusstsein verwurzelt, dass die eidgenössischen Räte auch im Gesetz über die politischen Rechte nichts Grundlegendes daran änderten (...). Die Art der Bestellung der schweizerischen Volksvertretung entspricht offenbar den politischen Gegebenheiten und Auffassungen in unserem Land.»

Diese Ausführungen haben – so meine ich – auch nach mehr als 40 Jahren immer noch ihre Gültigkeit. Der Bundesrat bestätigte diesen Befund im weitesten Sinne mit dem Bericht der Bundeskanzlei «Proporzwahlsysteme im Vergleich» 2013.<sup>27</sup>

Und damit komme ich zu meinen persönlichen Schlussfolgerungen: Das Schweizer Wahlrecht ist geprägt von Vertrauen. Vertrauen der Behörden in seine Bürgerinnen und Bürger – dies manifestierte sich namentlich in der frühen Einführung der voraussetzungslosen brieflichen Stimmab-

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates, AS 35 359 und das Bundesgesetz vom 8. März 1963 über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates unter die Kantone, AS 1963 419.

<sup>25</sup> Muheim, Anton (1978). Wahl des Nationalrates. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte. In: *Bundesgesetz über die politischen Rechte: Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977* (74f). St. Gallen: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse der Hochschule St. Gallen.

<sup>26</sup> vgl. Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter, Bern 1972.

<sup>27</sup> Bericht der Bundeskanzlei, *Proporzwahlsysteme im Vergleich. Bericht der Bundeskanzlei an den Bundesrat* vom 28.08.2013.

gabe und wird bis heute fortgeschrieben. Das Schweizer Wahlrecht steht und fällt aber auch namentlich mit dem Vertrauen der Stimmberechtigten in die Behörden. Vertrauen ist unser höchstes Gut. Basis des Vertrauens bildet die Akzeptanz der Verfahren und der Prozesse. Es bedarf klarer Spielregeln – die eben nicht von Urnengang zu Urnengang neu «ausgejasst» werden.

Diese Spielregeln haben sich an den Bedürfnissen der Stimmberechtigten zu orientieren. Die Beständigkeit dieser Spielregeln und die gleichsam hohe Formstrenge bei ihrer Umsetzung sind das A und O. Das Bundesrecht setzt dabei nur (aber immerhin) einen Mindeststandard. Wir, die vollziehenden Behörden auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden, sind die Dienstleisterin der 5,4 Millionen Stimmberechtigten in diesem Land. Mögen möglichst viele Stimmberechtigte an den Nationalratswahlen 2019 teilnehmen. ●



# La représentation descriptive des groupes sociaux comme problème de la démocratie électorale<sup>1</sup>

Jan Rosset  
Université de Genève, Maître-assistant

## 1. Introduction<sup>2</sup>

En Suisse, comme dans d'autres démocraties occidentales qui ont connu une réforme de leur système électoral au début du XX<sup>e</sup> siècle avec un passage d'un système majoritaire à un système proportionnel, les ajustements institutionnels ont permis une inclusion plus large des différentes opinions. Un système électoral proportionnel est d'ailleurs l'un des ingrédients principaux pour un système consensuel où divers intérêts sont représentés et pris en compte dans le processus décisionnel. Dans ce sens, cette adoption a été fondamentale pour forger le paysage politique suisse et les spécificités qu'on en connaît aujourd'hui.

Sans vouloir occulter les avantages de ce système, je souhaite mettre en évidence l'une des potentielles lacunes dans la politique électorale actuelle. C'est une lacune qui touche d'ailleurs l'ensemble des systèmes électoraux (qu'ils soient proportionnels ou majoritaires). Il s'agit de la représentation descriptive des différents groupes sociaux parmi les élu-e-s, c'est-à-dire le degré auquel le parlement reflète la composition de la société en termes socio-économiques. Ce potentiel manque-

ment est particulièrement visible lorsque l'on s'intéresse à l'origine sociale, au niveau de formation ou au type de métier appris ou exercé par les parlementaires : les représentant-e-s élu-e-s dans les démocraties occidentales proviennent dans leur très grande majorité des classes sociales privilégiées (pour le cas suisse voir Pilotti 2016).

## 2. La représentation descriptive des groupes sociaux compte

Dans un premier temps, il s'agit de se demander si une représentation descriptive biaisée constitue effectivement un problème et si une meilleure représentation des différents groupes sociaux est souhaitable. Si cette question de la représentation descriptive m'intéresse, c'est précisément parce que le jugement que l'on s'en fait semble actuellement changer. Pour dire les choses de manière rapide on pourrait dire que la représentation descriptive est un thème qui a été largement débattu avant l'avènement de la démocratie représentative, précisément comme l'une des faiblesses de ce projet (Hamilton et al. 2009 [or. 1788]). Cette question est peu à peu devenue secondaire la pratique de la démocratie représentative devenant la norme et faisant peu à peu ses preuves, notamment au XX<sup>e</sup> siècle. La problématique de la représentation descriptive des groupes sociaux revient cependant aujourd'hui en force, pour trois raisons :

Premièrement, après des décennies de réduction des inégalités économiques au sein des démocraties occidentales, celles-ci ont eu tendance à augmenter

<sup>1</sup> Intervention à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2018 de la Société suisse pour les questions parlementaires à Coire.

<sup>2</sup> Cette contribution s'inscrit dans le cadre du projet Unequal Democracies (advanced grant no 741538) soutenu par l'European Research Council que l'auteur remercie.

ces dernières années, accentuant les différences de mode de vie et des intérêts objectifs parmi les citoyen-ne-s. Deuxièmement, l'absence de confiance envers les élu-e-s et la montée des discours et partis populistes montrent qu'il existe un jugement négatif des élites politiques, perçues comme détachées de la population qu'elles représentent. Troisièmement, les potentiels dangers de l'absence de représentation descriptive semblent être confirmés par la littérature scientifique (voir par ex. Pontusson 2015). Qu'est-ce que cette littérature nous apprend-elle?

L'une de ses conclusions est que la représentation descriptive de divers groupes sociaux compte au-delà de l'aspect symbolique. Des études menées aux Etats-Unis (Carnes 2013 ; Griffin et Anewalt-Remsburg 2013 ; Carnes 2018), en Amérique Latine (Carnes et Lupu 2011), mais également en Suisse (Lloren et al. 2015 ; Rosset 2016 ; Wüest et Rosset 2018) montrent que l'origine sociale ou le métier exercé par les représentant-e-s avant leur élection a un effet durable sur leurs opinions et leurs actions. Les représentant-e-s provenant de milieu plus modestes (exerçant des métiers manuels ou des métiers peu valorisés économiquement) ont des opinions qui diffèrent de manière systématique de celles de leurs collègues de parti provenant de milieux plus privilégiés. Au-delà des opinions, leurs actions diffèrent également de manière systématique de celles d'autres représentant-e-s. Les élu-e-s d'origine modeste mettent, par exemple, davantage de questions liées à la protection sociale sur l'agenda politique que les autres élu-e-s en Argentine (Carnes et Lupu 2013) ; ils votent également plus à « gauche » sur les questions économiques en Suisse (Wüest et Rosset 2018). Bref, l'origine sociale des élu-e-s n'est pas neutre en termes de contenu politique qu'ils ou elles s'efforcent de mettre en Œuvre. L'implication de ces résultats est qu'en gardant la même composition partisane mais en ayant une pro-

portion de représentant-e-s provenant de différents groupes sociaux correspondant à leur poids démographique dans la population, les parlements s'intéresseraient à d'autres sujets et prendraient des décisions différentes de celles qu'ils prennent actuellement. La représentation descriptive influence donc la représentation substantielle, c'est-à-dire le degré auquel les préférences et intérêts des citoyens sont reflétés dans les institutions.

### **3. Les causes d'une représentation descriptive biaisée**

Si l'on accepte cette conclusion, on pourrait se demander comment faire pour améliorer la représentation descriptive de différents groupes sociaux, ce qui aurait pour conséquence non seulement, comme on vient de le voir, d'affecter la politique, mais aurait également l'avantage d'offrir une plus grande légitimité aux institutions représentatives auprès des citoyen-ne-s. Il n'y a, semble-t-il, pas de recette miracle. Certes, un système électoral proportionnel offre davantage de possibilités à des candidat-e-s issus de différents horizons de se présenter et de se faire élire. Mais à ma connaissance, pas un seul pays, quel que soit son système électoral, ne s'est à aucun moment de son histoire approché de près ou de loin d'une représentation équitable des différents groupes sociaux dans ses assemblées élues. Quelles en sont les raisons ?

Est-ce que ce sont les électeurs et électrices eux-mêmes qui préfèrent simplement élire des individus au statut socio-économique élevé? Ou la raison est-elle à chercher dans le recrutement des candidat-e-s et donc le choix qui est proposé aux citoyen-ne-s?

Quelques études empiriques menées en Suisse peuvent nous permettre d'esquisser une réponse à ces questions. Dans une expérience sur le choix des électeurs et électrices, Wüest et Pontusson (2018a)



trouvent qu'indépendamment de toutes autres caractéristiques, les candidat-e-s issus des classes moyennes supérieures sont ceux qui plaisent le plus. Les électeurs sont moins enclins à faire confiance aux candidats dont le métier appris n'implique pas de formation supérieure ou de compétence spécifique. Mais ils ont aussi tendance à ne pas vouloir choisir des candidat-e-s aux revenus très élevés dont le mode de vie se distingue fortement du leur. Ces résultats montrent que dans une société hiérarchisée, des attributs comme le métier ou le niveau d'éducation des individus sont pris en compte par les citoyen-ne-s dans leur choix. Ces attributs semblent signaler aux électrices et électeurs une compétence que ces derniers rétribuent de leur vote.

Néanmoins, il faut aussi relativiser ces résultats. La pénalisation des candidat-e-s des classes défavorisées semble exister lors de choix électoraux, mais sa magnitude est faible. Elle ne permet d'expliquer qu'une partie mineure du biais de sous-représentation descriptive que l'on observe. Le principal facteur de biais de représentation demeure la très faible proportion de candidat-e-s d'origine modeste qui se présentent aux élections. Celle-ci peut s'expliquer, d'une part, par le peu de vocations politiques parmi cette population (qui elle-même a de multiples causes) et, d'autre part, par le fait que les partis eux-mêmes ne recrutent pas spécifiquement dans des milieux plus modestes et qu'ils ont tendance eux aussi à préférer les individus issus de classes privilégiées pour leur liste de candidat-e-s, peut-être pour les mêmes raisons que les électeurs ou parce que ces candidat-e-s amènent eux-mêmes des ressources de campagne par exemple. Cette hypothèse semble être confirmée dans différentes analyses des positionnements des candidat-e-s sur les listes électorales aux élections fédérales. Il a par exemple été montré qu'en moyenne les candidats exerçant des métiers aux sa-

lares plus élevés ou ceux capables d'amener davantage de financements externes à leur campagne sont en moyenne mieux positionnés sur les listes électorales en Suisse (Wüest et Pontusson 2018b ; Rosset 2016). Cela suggère que la sélection des candidat-e-s au sein des partis est défavorable aux candidat-e-s aux profils sociologiques moins privilégiés. C'est donc probablement à ce niveau tout comme celui des vocations politiques qu'il existe le plus de potentialités pour améliorer la représentation descriptive.

#### 4. Conclusion

En l'état de la connaissance, il est difficile de pointer quelles pistes concrètes sont les plus prometteuses pour permettre une meilleure représentation descriptive des groupes sociaux. Par contre, je suis convaincu qu'améliorer la représentation descriptive des classes sociales est un objectif souhaitable pour les démocraties représentatives. C'est un défi comparable en magnitude à celui qui a amené la réforme du système électoral au siècle dernier. Si ce chantier est mené à bien avec succès, il pourrait assurer un saut qualitatif au système représentatif et lui restaurer une légitimité qui semble s'effriter aux yeux des citoyennes et citoyens depuis plusieurs décennies.

#### Références

- Carnes, Nicholas. 2013. *White-Collar Government: The Hidden Role of Class in Economic Policy Making*, Chicago: University of Chicago Press
- Carnes, Nicholas et Noam Lupu. 2015. «Rethinking the comparative perspective on class and representation: Evidence from latin america.» *American Journal of Political Science* 59 (1):1–18.
- Griffin, John D. et Claudia Anewalt-Remsburg. 2013. «Legislator Wealth and the Effort to Repeal the Estate Tax.» *American Politics Research* 41 (4):599–622.
- Hamilton, Alexander, John Jay et James Madison. 2009 [or. 1788]. *The Federalist (The Gideon Edition)*, Soares SM (ed), MetaLibri.

Lloren, Anouk, Jan Rosset et Reto Wüest. 2015. «Descriptive and Substantive Representation of Poor Citizens in Switzerland.» *Swiss Political Science Review* 21 (2):254–260. doi: 10.1111/spsr.12159.

Pilotti, Andrea. 2016. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zurich et Genève : Seismo.

Pontusson, Jonas. 2015. «Introduction to the Debate: Does Descriptive Misrepresentation by Income and Class Matter?» *Swiss Political Science Review* 21 (2):207–212.

Rosset, Jan. 2016. *Economic Inequality and Political Representation in Switzerland*. Cham: Springer.

Wüest, Reto et Jonas Pontusson. 2018a. «Descriptive Misrepresentation by Social Class: Do Voter Preferences Matter?» *Unequal Democracies Working Paper Series* 1.

Wüest, Reto et Jonas Pontusson. 2018b. «Do Parties Dislike Working-Class Candidates?». Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

Wüest, Reto et Jan Rosset. 2018. *Legislator Income and Voting Behavior*. Unpublished manuscript. ●



# Gerechte Wahlen im 21. Jahrhundert<sup>1</sup>

Jon Pult

Historiker, em. Bündner Grossrat

Im Gegensatz zu meiner Vorrednerin und meinen Vorrednern habe ich keine besonderen fachlichen oder akademischen Kompetenzen zum Thema «100 Jahre Proporzwahlrecht». Dafür habe ich als Vertreter des Majorzkantons Graubünden praktische Erfahrung in der politischen Auseinandersetzung um ein gerechtes Wahlsystem.

Darum möchte ich ein paar Gedanken zur Idee gerechter Wahlen im 21. Jahrhundert mit Ihnen teilen. Ausgehend von meiner Grundhaltung als Proporz-Befürworter und Anhänger einer Ausweitung des Wahlrechts auf möglichst viele Menschen. Im Sinne der Transparenz muss ich betonen, dass ich damit zur politischen Minderheit hier in Graubünden gehöre. Im Gegensatz zur Bündner Regierung, der Mehrheit des Grossen Rates und auch der Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung halte ich unser kantonales Wahlsystem für überholt und ungerecht. Wenn Sie also Argumente für den Bündner Status Quo hören möchten, müssen Sie jemand anderes fragen.

Wäre ich heute nicht hier, würde ich als Sozialdemokrat und linker Historiker in Olten das Jubiläum «100 Jahre Generalstreik» feiern. Dieses Schlüsselereignis der Schweizer Geschichte im 20. Jahrhundert war ein Aufbäumen für mehr Gerechtigkeit in unserem Land. Und es war ein zentraler Impuls für die Integration der Arbeiterschaft, der politischen Linken und der Frauen in die Institutionen der modernen Schweiz. Neben den sozialen Forderungen wie dem Achtstunden(arbeits-)tag, der AHV

oder der IV formulierten die Streikenden auch zwei genuin politische Forderungen: Das Frauenstimmrecht und die sofortige Wahl des Nationalrats im Proporz. Damit machte das Streikkomitee deutlich: Die Schweizer Demokratie wäre nur vollendet, wenn auch die Frauen mitbestimmen könnten und bei der Wahl des Nationalrats alle Stimmen gleich zählen würden. Die Streikenden forderten völlig zu Recht wirklich «allgemeine» und wirklich «gleiche» Wahlen in der Schweiz.

Wer diese Woche die Midterm-Elections in den USA verfolgt hat, konnte einmal mehr feststellen, dass auch reife Demokratien wie die Vereinigten Staaten die Grundsätze «allgemeiner» und «gleicher» Wahlen überhaupt nicht erfüllen. Ein paar aufrüttelnde Beispiele:

- In diversen Bundesstaaten werden Vorbestrafte - auch Personen mit Bagatell-Vorstrafen - nicht zu den Wahlen zugelassen;
- einige Bundesstaaten erschweren es weiten Teilen der Bevölkerung bei den Wahlen teilzunehmen, indem administrative Hürden wie relativ komplexe Wahlregistrierungen verlangt werden;
- zum Teil werden sogar die Wahllokale so platziert, dass Bürgerinnen und Bürger ärmeren Gegenden weitere und beschwerlichere Wege fahren müssen, um an den Wahlen teilzunehmen.

Diese Beispiele zeigen, dass die «Allgemeinheit» von Wahlen in einigen Bundesstaaten nicht wirklich gegeben ist. Aber auch die «Gleichheit» der amerikanischen Wahlen ist stark in Frage gestellt:

- Obwohl die Demokraten zum Beispiel im Bundesstaat North Carolina über 50 % der Stimmen erhalten haben, stellen sie nur 3 von 13 Abgeordneten dieses Staa-

<sup>1</sup> Referat gehalten an der Jahresversammlung der SGP vom 10. November 2018 in Chur.

tes und sind somit nur zu 23 % repräsentiert;

- die machtpolitisch gestaltete Wahlkreiseinteilung in vielen Staaten, das sogenannte Gerrymandering, wurde bei der letzten Wahlkreiseinteilung 2010 dazu benutzt, die Einteilung so vorzunehmen, dass die Demokraten selbst bei einer Mehrheit der Stimmen, nicht zu einer Mehrheit der Sitze im Repräsentantenhaus kommen. Dieses Jahr gelang dies, da der Wahlsieg derart deutlich und breit abgestützt war, dass auch die vorteilhafte Wahlkreiseinteilung den Republikaner nicht genug «Schutz» bot. Wir erinnern uns aber: Auch 2016 gewannen die Demokraten insgesamt mehr Stimmen als die Republikaner und trotzdem verloren sie das «House» genauso wie Hillary Clinton die Präsidentschaft verlor, obwohl sie insgesamt mehr Stimmen holte als Donald Trump.

Wir sind uns wohl (fast) alle einig: Die Wahlen in den USA sind nicht gerecht. Weil sie faktisch nicht für alle offen und somit nicht wirklich «allgemein» sind. Und weil nicht alle Bürgerinnen und Bürger die gleiche Stimmkraft haben, also bei der Stimmabgabe nicht wirklich «gleich» sind.

Wie sieht es bei uns aus mit den Kriterien «Allgemeinheit» und «Gleichheit» von Wahlen? Sind unsere Wahlen im Gegensatz zu denjenigen in den USA gerecht?

Die Proporzahlen für den Nationalrat sind sicher eine gute Annäherung an die Idee gerechter Wahlen – zumindest was ihre «Gleichheit» angeht. Denn unsere Proporzahlen kommen dem verfassungsmässigen Grundsatz der *Wahlrechtsgleichheit* recht nahe. Dieser Grundsatz kennt gemäss Lehre und Rechtssprechung drei Prinzipien:

1. Die *Zählwertgleichheit*, die besagt, dass alle Stimmen gleich gezählt werden müssen (one person, one vote);
2. die *Stimmkraftgleichheit*, die verlangt, dass ein möglichst gleichmässiges Ver-

- hältnis von Sitzen und Einwohnerschaft in möglichst allen Wahlkreisen herrscht;
3. die *Erfolgswertgleichheit*, die fordert, dass möglichst alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen müssen.

Leider gelten diese Prinzipien nicht in allen Kantonen. In Graubünden haben wir für die kantonalen Parlamentswahlen bekanntlich keinen Proporz. Wir haben ein Majorzwahlssystem mit 39 sehr unterschiedlichen Wahlkreisen. Neben einer Vielzahl von Einerwahlkreisen sehr unterschiedlicher Grösse – der Wahlkreis Bergell ist etwa 10 Mal grösser als der Wahlkreis Avers, die beide je einen Sitz im Grossen Rat haben! – kennen wir auch grosse Kreise wie Chur mit 20 Sitzen oder den Kreis Fünf Dörfer mit 12 Sitzen.

Diese Kombination – sehr unterschiedliche Wahlkreisgrösse und Majorzsystem – führt zu extremen Verzerrungen der Stimmkraftgleichheit und verunmöglicht die Erfolgswertgleichheit gänzlich. Eine Wählerin im Kreis Avers hat 10 Mal mehr Stimmkraft als eine Wählerin im Bergell. Und obwohl die SVP bei Nationalratswahlen im Kanton die mit Abstand stärkste Partei ist, hat sie im Grossen Rat nur 9 von 120 Abgeordneten. Die ungleiche Stimmkraft und die Verzerrung der Repräsentanz bei den Bündner Parlamentswahlen ist schlicht und einfach ungerecht!

Nicht nur in Graubünden, auch auf nationaler Ebene gibt es Gerechtigkeitsdefizite bei Wahlen. Der Proporz ermöglicht zwar mehr «Gleichheit» bei der Stimmkraft. Aber er garantiert nicht wirklich die «Allgemeinheit» der Wahlen. Denn er sagt nichts zum Wahlkörper.

1919 fanden die ersten Proporzahlen für den Nationalrat statt. Sie waren sicher gerechter als die letzten Majorzwahlen im Jahr 1917. Aber waren sie gerecht? Nein. Denn die Frauen, rund 50 % der erwachsenen Bevölkerung, waren davon ausgeschlossen. Dieses enorme Gerechtigkeits-

defizit wurde in unserem Land erst 1971 beseitigt.

Heute kennen wir ein ähnliches Gerechtigkeitsdefizit. Rund ein Viertel unserer erwachsenen Bevölkerung ist von den Wahlen (und übrigens auch von den Abstimmungen) ausgeschlossen. Ich spreche natürlich von der ständigen ausländischen Bevölkerung. Diese Menschen leben dauerhaft hier, zahlen hier Steuern, sind den hiesigen Gesetzen und Pflichten unterworfen, können hier aber nicht mitbestimmen und sind auch nicht in den Parlamenten repräsentiert. Das ist aus demokratischer Sicht eigentlich nicht haltbar. Wollen wir den Anspruch auf ein «gleiches» und «allgemeines» Wahlrecht für das 21. Jahrhundert aufrechterhalten, werden wir nicht darum herumkommen, dieses Defizit zu beseitigen. Wie wir das tun – ob mit einer grossen Einbürgerungsoffensive oder mit einem System des Ausländerinnen- und Ausländerstimmrechts sei hier nicht vorweggenommen. Das Demokratie- und Gerechtigkeitsproblem muss aber angesprochen und dessen Lösung angepackt werden.

In diesem Bereich möchte ich den Kanton Graubünden übrigens loben. Ich bin stolz darauf, dass unsere Kantonsverfassung den Gemeinden die Möglichkeit gibt, zumindest auf Gemeindeebene das Ausländerinnenstimm- und Wahlrecht einzuführen. Rund ein Fünftel der Bündner Gemeinden hat dies getan. Damit ist unser Kanton zumindest in diesem wichtigen Bereich fortschrittlicher als die grosse Mehrheit der Deutschschweiz!

Insgesamt sind wir als Land in diesem Bereich aber noch ziemlich im Rückstand. Dabei müssen wir bedenken: Die amerikanische als erste bürgerliche Revolution wurde mit dem Slogan «no taxation without representation» lanciert. Die Kraft dieser Botschaft ist bis heute ungebrochen, wenn es darum geht, gleiche politische Rechte zu erkämpfen und die Demokratie auszuweiten. Keine (Steuer-)Pflichten ohne (Mitbestimmungs-)Rechte!

Vor hundert Jahren streikten die Menschen in der Schweiz für das Frauenstimmrecht und den Proporz. Heute wissen wir: Beide Forderungen waren richtig. Sie waren die Grundlage für die politische Gleichberechtigung aller Schweizerinnen und Schweizer und für die Integration der Frauen und der Arbeiterschaft in unseren Staat. Dank dem Generalstreik und seinen Forderungen ist unsere Demokratie gewachsen.

Heute müssen wir uns für die politische Gleichberechtigung aller ständigen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz und für die Integration der eingewanderten Bevölkerung in unseren Staat stark machen. Unsere Demokratie kann und soll weiter wachsen!

Friedrich Dürrenmatt bringt in seinen «Physikern» die Idee der Demokratie auf den Punkt: «Was alle angeht, können nur alle lösen.» Das stimmt und passt perfekt zum demokratischen und konkordanten Selbstverständnis der Schweiz.

Wenn wir diese Idee von Demokratie ernst nehmen, ist die Auseinandersetzung für gerechte Wahlen noch lange nicht zu Ende. Denn wir können nicht akzeptieren, dass rund ein Viertel unserer ständigen Bevölkerung nicht dabei ist, wenn es darum geht, das zu lösen, was wirklich alle angeht!





# 100 Jahre Proporzwahlrecht

## 100 ans de proportionnelle:

### Podiumsdiskussion<sup>1</sup>

**Vollmer Peter:** Bevor ich das Plenum jetzt öffne, möchte ich zuerst die Referenten bitten, dass wir noch ein bisschen hier am Podium diskutieren. Das letzte Referat von Herrn Pult, hat jetzt doch gezeigt, dass wir ein robustes System haben. Da beginnt wahrscheinlich dann schon eine Diskussion, wenn ich jetzt die Ausführung von Herrn Pult nehme, dass wir natürlich ganz kleine Wahlkreise haben. Majorzwahlkreise zur Wahl des Nationalrates, worin natürlich gewisse Verfälschungen angelegt sind. Der Wählerwille ist dann eben nicht gleich. Umgekehrt hat Herr Emmenegger dargestellt, wie das vor Einführung des Proporzsystems war. Da wurde eigentlich gemauschelt sage ich jetzt einmal, man hat sich quasi persönlich die Wahlkreise selber zugeschnitten und damit eine gewisse politische Vorherrschaft gesichert. Das waren sehr anschauliche Beispiele. Heute kann man das nicht mehr, weil die Wahlkreise sind verfassungsmässig für den Bund festgelegt. Und trotzdem ist natürlich diese Diskrepanz zwischen diesen beiden Elementen, die bleibt für mich auf dem Tisch. Kann man von einem so robusten System sprechen? Ich erinnere mich an die Verfassungskommission für eine neue Bundesverfassung, ich war damals in dieser Kommission, das war gar kein Thema. Das hat man gar nicht angefasst, weil das war zu brisant, weil das hätte zu viel Unmut geben können und der damalige Bundesrat Koller, wenn ich das so anekdotisch jetzt sage, hat sich gegen alle Neuerungen ge-

wehrt mit dem Argument, das könnte Gegner hervorrufen. Und in einer Verfassung, die die ganze Breite abdeckt, gibt es dann eine Kumulation von Widerstand, und damit könnte das gesamte Projekt gefährdet sein. Frau Perriard, wie kommt das jetzt für Sie rüber, diese kritischen Anmerkungen, dass die Allgemeinheit doch nicht so repräsentiert wird, wie das eigentlich in der Verfassungsidee vorgegeben ist?

**Perriard Barbara:** Ich bleibe bei meiner These, das Wahlrecht ist robust, und das ist gut so. Ich spüre keine mehrheitsfähigen Lösungen, die irgendwie von der Idee ausgehen, wonach die Kantone nicht mehr Wahlkreise sein sollten für die Nationalratswahlen. Ich habe durchaus Verständnis für den von Herrn Pult vorgebrachten Punkt. Auch die These von Herrn Rosset erstaunt mich nicht wirklich, dass bei dem Proporz, wie wir ihn kennen, nicht alle Bevölkerungsgruppen gleich vertreten werden. Aber ich denke, die Kantone als Wahlkreise sind heute akzeptiert, sie sind etabliert, sie sind historisch gewachsene Gebietskörperschaften, die eben auch an sich in der Verfassung ihren Niederschlag finden. Ich denke, wenn die Diskussion geführt werden sollte über eine tiefgreifende Wahlkreis-, oder überhaupt über eine Wahlsystemreform, dann dürfte nicht nur die Kammer Nationalrat betrachtet werden, sondern dann müsste dies unter Einbezug der Standesvertretung erfolgen. Und hier steht sicher auch die Forderung der Städte irgendwo im Raum, sie mögen angemessener vertreten sein. Ich will das überhaupt nicht bewerten, aber ich plä-

<sup>1</sup> Wortprotokoll der Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2018 der SGP in Chur.

diere dafür, dass diese Diskussion in einem breiteren Kontext geführt wird, nicht nur mit Blick auf die Nationalratswahlen. Auf der anderen Seite möchte ich hier einen Punkt aufgreifen, den ich in meiner These formuliert habe. So national wie nötig, so kantonal wie möglich. Sollte man beispielsweise wegkommen von den Kantonen als Wahlkreise, sollte man wegkommen vom Proporz nach Hagenbach-Bischof dann würde ich auch hier dafür plädieren, dass dies nicht von oben herab verordnet wird, sondern von unten hinaufwächst, also Bottom-up. Sollte sich beispielsweise ein Pukelsheim in vielen Kantonen durchsetzen, dann wäre das ein klares Signal dafür, dass man das auch auf nationaler Ebene neu diskutieren müsste. Aber solange dies nicht der Fall ist, lohnt sich meines Erachtens eine abwartende und beobachtende Haltung. Und ich glaube, das System ist nicht so schlecht.

**Vollmer Peter:** Die Frage ist jetzt: Ist diese Diskussion mit der Einführung des Proporz 1919 erledigt?

**Emmenegger Patrick:** Nein, natürlich nicht. Die Diskussion ist nie erledigt. Frau Perriard hat natürlich in sehr vielen Bereichen absolut recht. Man sollte nicht, man darf nicht ein Wahlsystem permanent ändern, weil damit die Verlässlichkeit und die Legitimität von Wahlregeln in Frage gestellt werden. Es ist gut, wenn man darüber diskutiert, es ist gut, wenn man sich im Klaren ist, welche Zielkonflikte entstehen. Und wir haben Probleme mit Zielkonflikten, unterschiedliche Normen, die wir gerne verteidigen möchten, die sich nicht immer vereinbaren lassen und es lässt sich auch nicht immer irgendwie ein Kompromiss finden, damit sich alle Normen schützen lassen können. Aber man muss schon verstehen, dass auch ein Wahlrecht etwas ist, was wächst und gegebenenfalls dann angepasst werden darf. Wir haben jetzt vorhin über die Rolle der Kantone als Wahlkreise

geredet. Da gibt es eine kleine historische Anekdote zu dem Thema. Als die Initiativen für die Einführung der Proporzwahl in der Schweiz lanciert wurden, hat man von gegnerischer Seite argumentiert, dass, wenn man dann eigentlich konsequent wäre, man ja eigentlich einen schweizweiten Wahlkreis haben muss, damit man eine maximale Proportionalität erreichen kann. Also nicht die Kantone als Wahlkreise, weil man ja weiss, dass gewisse Kantone natürlich dann sehr klein sein werden als Wahlkreise und dann nur einen Sitz haben. Das Argument wurde von gegnerischer Seite gebracht, wohl wissend dass es einen sehr starken Widerstand gegen die Idee gibt, dass man die Kantone als Wahlkreise aufgibt. Und ich glaube, die Befürworter haben diese Falle gerochen und sind nicht reingetappt und haben von Anfang an sehr konsequent in dieser Debatte immer darauf beharrt, dass die Kantone die Wahlkreise sein müssen. Die Kantone sind natürlich heute nicht mehr das gleiche wie 1918. Bei aller Liebe zum Kanton, und ich bin ein stolzer Luzerner, es ist nicht mehr das gleiche. Also der Luzerner heute, der geht nicht mehr nach Freiburg zum Studieren, wie er das immer getan hat, sondern die gehen wie ich jetzt nach Bern, weil das ist näher. Und da gibt es einen Schnellzug, das ist praktisch. Und ich bin jetzt auch an einer liberalen Universität, die mit dem Freisinn historisch verbandelt war, an der HSG, und da hat mich noch keiner gefragt: Aber du bist doch Katholik, was ist denn da los mit dir? Wir sehen eine Verlagerung von Kompetenzen von Kantonen an den Bund und wir sehen natürlich ein Verschwinden von kantonalen Eigenheiten. Das ist ein Fakt. Das muss man nicht gut finden, das kann man ablehnen, das kann man auch bekämpfen. Im Rahmen dieser stabilen Regeln gibt es natürlich trotzdem Veränderungen und Anpassungen, über die man diskutieren muss. Das Ausländerstimmrecht ist eine Thematik, der wir uns nicht verschliessen können. Das ist ein Bevölkerungsanteil, der



zugenommen hat und der wird auch noch weiterhin zunehmen. Es gibt andere Fragen der Repräsentivität, Jan Rosset hat das, wie ich finde, sehr schön dargelegt. Wir reden ja heute darüber, dass im Dezember wenn es irgendwie geht, zwei Frauen in den Bundesrat gewählt werden. Frau sein ist kein politisches Programm. Aber Frau sein ist wichtig. Da haben wir heute Konsens, dass wir eigentlich gerne eine angemessene Vertretung der Geschlechter in der Regierung hätten, auch im Parlament. Und was Jan Rosset sehr deutlich gesagt hat und in seiner Forschung in aller Deutlichkeit auch gezeigt hat, ist, dass wir bei anderen Indikatoren der Zusammensetzung ähnlich gelagerte Probleme haben. Wir haben keine Arbeiter mehr, wir haben keine Schreinermeister mehr im Parlament. Wir haben auch keine Maurer dort, wir haben sehr viele Leute die eine sehr ähnliche Ausbildung haben. Die haben in der Regel Universitätsabschluss, die haben in der Regel Rechtswissenschaften studiert. Spricht für die Juristen, sind offenbar sehr kompetent. Aber nichts desto trotz kann die Frage natürlich gestellt werden, ob das sinnvoll ist. Und in der Tat haben Geschlecht, Alter, sozioökonomischer Status, Ausbildung, Beruf Effekte auf das politische Verhalten. Ich finde es schön, wenn drei Frauen im Bundesrat sind, ohne dass man ein Gesetz machen muss. Unsere Institutionen sind in der Regel robust genug, dass man Anpassungen erzielen kann, die dazu führen, dass wir, was Repräsentivität anbelangt einen Schritt nach vorne machen können, weil wir ein Problembewusstsein schaffen dafür, dass es wichtig wäre, dass es halt nicht nur Akademiker und Juristen sein müssen, dass wir dort mehr Diversität erreichen. Schon nur die Debatte zu führen, ist sehr, sehr wichtig. Eine Reform muss man nicht gleich als ersten Schritt ins Auge fassen, aber die Debatte ist wichtig und man muss ein Problembewusstsein dafür schaffen.

**Vollmer Peter:** Kann ich das so zusammenfassen: Sie sagen, es gibt eigentlich eine Verfälschung der Repräsentation, aber es gibt keinen akuten politischen Handlungsbedarf?

**Emmenegger Patrick:** Ich bin nicht in der Position, einen akuten politischen Handlungsbedarf festzustellen. Es gibt eine Reihe von Politikern und Politikerinnen in diesem Raum, es ist ihre Aufgabe das festzuhalten. Ich kann Ihnen Daten liefern, ich kann Ihnen Verteilungskonsequenzen darlegen von Wahlregeln. Jede Wahlregel hat ganz konkrete Verteilungskonsequenzen, wer eine grössere Wahrscheinlichkeit hat zu gewinnen, wer eine geringere Wahrscheinlichkeit hat zu gewinnen. Ich denke, wir haben Elemente über die wir diskutieren müssen. Ob das jetzt zwangsläufig eine Reform braucht, weiss ich nicht. Das ist nicht an mir zu entscheiden, aber ich finde es wichtig, dass man solche Debatten wie wir sie heute haben hier führt, um ein Problembewusstsein zu schärfen. Und ich glaube diese Debatte zu führen und sich klar zu werden, wo wir beispielsweise bei der deskriptiven Repräsentation Defizite haben, diese Debatte ist sehr, sehr wichtig. Vollmer Peter: Dann frage ich jetzt Herrn Rosset. Reicht die Debatte, wenn ich die Tiefe Ihrer Kritik mir jetzt so wieder in Erinnerung rufe?



**Rosset Jan:** Ce qu'il est intéressant de dire, je pense, c'est qu'on est en présence de deux points de vue opposés et qu'on peut faire sens de cette opposition. Il y a d'une part des gens qui disent... qui ne sont peut-être pas du même parti politique mais qui disent, on a un problème, il y des imperfections dans le système actuel. Et puis, de l'autre côté, on voit que le système a finalement peu changé au cours des cent dernières années, qu'il a été peu remis en question. Donc, finalement, ça a l'air de fonctionner pas si mal que ça. Et je pense que les deux observations ne sont pas du tout an-

tinomiques. La raison en est que... changer les règles du jeu – en tout cas changer les règles du jeu de manière fondamentale – c'est quelque chose qui est, politiquement, très, très dangereux. Si vous le faites en votre faveur, eh bien, on pourra vous accuser de vouloir profiter électoralement, par exemple du fait d'augmenter... de donner le droit de vote par exemple aux citoyens étrangers au niveau cantonal. C'est un thème qui est très, très délicat. Et finalement, pour les acteurs politiques, on peut essayer de maximiser ses propres chances d'être élu en modifiant le système en sa faveur, mais on court alors le risque d'être accusé d'instrumentaliser le système. Donc, les réformes de ce type sur les institutions sont quand même très, très compliquées et on a donc meilleur temps, je pense, en tant que politicien, de ne pas trop aborder ce sujet. Et c'est pour ça que notre rôle, ici, celui de la société civile, peut aussi être celui de donner quelques inputs et de montrer que des ajustements sont à faire. Le problème, c'est qu'on n'a pas encore de proposition concrète qui fonctionnerait. La Suisse avec le canton du Tessin a été pionnière pour l'introduction du système proportionnel – peut-être que la Société suisse peut aussi produire des idées pour améliorer le système actuel. Je ne pense pas, par exemple, que le fait d'abandonner les cantons comme circonscriptions électorales, c'est pour demain, mais c'est vrai que c'est une idée qui pourrait, dans quelques dizaines d'années, faire son chemin. A voir comment et dans quelle direction la société évolue.

**Vollmer Peter:** Die Kantone haben immerhin den Ständerat, den sie auch wählen können. Und das ist ja wichtig, das ist die Vertretung der Kantone, so steht es wörtlich in der Bundesverfassung. Vielleicht ein bisschen anekdotisch: In der Ausstellung im Parlamentsgebäude bin ich auf eine Dissertation gestossen von Emil Klöti: Als 1918 diese Volksabstimmung durchgeführt

wurde, dann der Druck des bevorstehenden Generalstreiks, war der Bundesrat so quasi am Berg: wie soll er jetzt das möglichst rasch umsetzen? Und er hat dann sich mit Emil Klöti in Verbindung gesetzt, ein Sozialdemokrat. Emil Klöti hat 1901 seine Dissertation gemacht, zu einem möglichen Proportionalwahlsystem in der Schweiz. Und ohne diese Dissertation wäre es wahrscheinlich nicht so rasch gegangen. Klöti hat dann quasi sein Modell dem Bundesrat unterbreiten können. Und er hat das als tauglich gesehen, nicht zuletzt auch im politischen Gleichgewicht, indem er etwas vorschlägt, das auch von der linken Seite, die vor dem Generalstreik stand, akzeptiert werden könnte. Und so ist dann die heutige Konstruktion weitgehend eine Konstruktion von Emil Klöti. Klöti war dann der Profiteur, indem er 1919 erstmals in den Nationalrat gewählt wurde.

**Perriard Barbara:** Dass die kandidierenden Gruppierungen primär einmal ihre Interessen auch zu vertreten versuchen, ist ja an sich nichts Neues und ist legitim. Auf der anderen Seite haben wir in der Schweiz ja ein absolutes Korrektiv durch die Instrumente der direkten Demokratie. Ich wehre mich eben daher auch gegen Vergleiche mit anderen westlichen Demokratien, sei es im Guten wie im Schlechten. Aber ich meine, durch dieses Korrektiv mit den wirklich gut, oder bestens ausgebauten Mitwirkungsrechten der Stimmberechtigten schaffen wir es auch, stets bürgernahe Lösungen bereitzustellen. Und letztlich ist Demokratie auch das Finden eines kleinsten gemeinsamen Nenners. Und, um an das Votum des Regierungspräsidenten anzuknüpfen, ja, was ist gerecht? Letztlich ist etwas gerecht, wenn es von den Betroffenen als richtig empfunden wird und auch akzeptiert wird. Wir haben ja auch keine Koalitionsregierung, sondern wir haben Konkordanzregierungen. Einmal spannt die FDP mit der SP zusammen in einer Sachvorlage, oder dann spannen die

Bürgerlichen wieder zusammen. Ich denke, das wird stets neu austariert im Diskurs. Wollte man sich auf eine Repräsentativität einigen, die wirklich frei von Interessenbindungen wäre, dann müsste man sich einem System zuwenden, in dem das Los entscheidet. Aber auch hier stellt sich dann die Frage der Gerechtigkeit. In Versuchen in den Niederlanden haben vor allem ältere Herren die Wahl durch das Los angenommen. Um eine echte Repräsentativität eben auch zahlenmässig zu gewährleisten, bräuchten wir ein Parlament mit 1500 Sitzen.

**Pult Jon:** Es haben ja alle gesagt, und es stimmt natürlich, dass Gerechtigkeit etwas sehr schwer zu Definierendes ist, und dass man das nicht zu fest anstreben soll, weil jeder sieht etwas Anderes darin. Trotzdem finde ich, in der Politik und in der Gesellschaft, ich sage jetzt nicht Politik im engeren parlamentarischen Sinne, sondern in einer gesellschaftspolitischen Diskussion, muss natürlich schon immer wieder darüber diskutiert und auch gestritten werden, was ist eigentlich gerecht. Aber ich glaube, wir sollten schon gemeinsam nach diesen beiden Idealen von allgemeinen und gerechten Wahlen streben. Und dann bin ich auch völlig einverstanden, wir haben ein sehr robustes System, wir haben gut funktionierende Institutionen, es gibt nicht eine Not, sofort etwas zu tun. Und trotzdem muss man sich schon immer wieder die Frage stellen, wie kann man unser Wahlsystem auf die Höhe der Zeit bringen? Da bin ich sehr stark dafür, dass man nicht versucht, alles zu ändern, was man irgendwie optimieren könnte, was die Repräsentativität angeht, sondern da den Hebel ansetzt, wo das Problem am grössten ist. Ich finde schon, wenn ein Viertel der Bevölkerung, die Steuern zahlt, nicht wählen kann, ist das nicht gerecht. Die Amerikaner haben eine Revolution gemacht, weil sie Steuern zahlen mussten, ohne repräsentativ zu sein: No taxation without representation.

Ich bin mir aber bewusst, Mehrheiten sind wichtig. Auch da kann man wahrscheinlich nicht von einem Tag zum anderen das Maximalprogramm haben. Aber das ist sicherlich der Bereich, bei welchem die Schweiz, wenn sie wirklich eine moderne, fortschrittliche Demokratie sein möchte auch im 21. Jahrhundert, vorwärtsmachen sollte. Und da ist für mich auch klar, das wird sich erst dann im grossen Stile ändern, wenn die Betroffenen dieser Diskriminierung auch mehr aufstehen für ihre Rechte. Also das Frauenstimmrecht wäre nicht eingeführt worden, wenn die Frauen irgendwann nicht einfach gesagt hätten: Jetzt verlangen wir das. Das Proporzwahlrecht wäre nicht eingeführt worden, wenn nicht zuerst die katholisch-Konservativen und nachher gemeinsam mit den Sozialdemokraten dafür gekämpft hätten. Das ist klar, das muss auch von unten kommen eben. Wir nennen das heute neudeutsch Bottom Up. Aber wir als Zivilgesellschaft, als Politik, haben die Aufgabe, diese Dinge auch aus einer möglichst gesamtheitlichen Perspektive anzusehen.

**Vollmer Peter:** Ich habe noch einen Problembereich feststellen können, der jetzt nicht thematisiert wurde, der aber in der Debatte um die Einführung des Proporz von grosser Bedeutung war: Das ist die Frage der Listenverbindungen. Listenverbindungen sichern ja, gerade in kleinen Kantonen vielleicht, dass nicht Stimmen einfach verloren gehen. Umgekehrt verfälschen sie natürlich in gewissem Sinne auch den Wählerwillen, weil man wählt für eine bestimmte politische Gruppierung. Und diese Stimme kommt dann einer ganz anderen politischen Gruppierung zugute. Diese Problematik war bei der Einführung des Proporz ja noch heftig umstritten. Es wurde dann erlaubt und zugelassen. Es gibt zwar einzelne Kantone oder auch Städte, die das anders handhaben. Beispielsweise in der Stadt Bern gibt es auf der Ebene der Exe-

kutive Proporzahlen, aber ohne Listenverbindung.

**Perriard Barbara:** Ich widerspreche, wonach Listenverbindungen den Wählerwillen verfälschen. Rein von der Mechanik her nicht. Es kommt aber darauf an, wie die Parteien dies handhaben. Wenn Sie natürlich Parteien in der politischen Mitte haben, die aus rein mathematischen Erwägungen mit Rechtsausen-Parteien Listenverbindungen eingehen, dann erachte ich dies durchaus als problematisch. Aber das liegt nicht am Meccano der Listenverbindung per se. Wenn wir sehen, dass in der Schweiz die linken Parteien es schaffen, via Listenverbindungen die Kräfte zu bündeln, da kann man nicht von einer Verfälschung des Wählerwillens sprechen. Weil letztlich situieren Sie sich, wenn Sie der SP oder den Grünen Ihre Stimme geben, im linken Lager. Aber auf der anderen Seite, wenn wir widernatürliche Listenverbindungen haben, dann kann das problematisch sein. Aber letztlich traue ich dem Wähler zu, dass er aufgrund der Transparenz, die via die Wahlzettel hergestellt wird, auf denen die Listenverbindungen klar ersichtlich werden, er sich darüber Rechenschaft ablegt, wohin seine Stimme geht.

**Vollmer Peter:** Dann möchte ich gerne die Runde öffnen.

**Reuter Daniel:** Ich habe eine Folgefrage wegen den Listenverbindungen und eine Frage an Herrn Emmenegger. Inwiefern gehört da nicht auch die zunehmende Beliebtheit der Einführung von Sperrklauseln dazu? Bei der Änderung von Wahlverfahren von Hagenbach-Bischof zu Pukelsheim, die keine Listenverbindung mehr zulässt: Führt das nicht doch auch zum Phänomen des Gerrymanderings?

**Emmenegger Patrick:** Sperrklauseln sind eine klassische Form der Verzerrung, die der proportionalen Verteilung zuwiderläuft.

Es gibt Argumente für Sperrklauseln, die werden dann teilweise ein bisschen überstrapaziert, dadurch entstehen dann sehr hohe Sperrklauseln, deren Zweck dann schon eher der Ausschluss von ganz kleinen Parteien oder kleinen Parteien ist. Die Ziehung von Wahlbezirken, die Anpassung von Wahlbezirken, die Grösse von Wahlbezirken, Sperrklauseln: das sind klassische Elemente, die man in einem [Gerrymandering-Context](#) verwenden kann. Aber das ist ganz wichtig, Frau Perriard hat das vorhin gesagt, es ist doch immer die Frage, wie eine Regel verwendet wird. Und wir reden gerne über die USA, z.B. über North Carolina. Es gibt aber auch Bundesstaaten, bei denen werden diese Bezirke sehr seriös in einem Diskurs festgelegt, so dass am Schluss alle die Linien anerkennen. Es ist immer die Frage, und da gebe ich Frau Perriard absolut Recht, wie eine Regel umgesetzt wird. Und wie viel Potenzial eine Regel nun mal hat, um missbraucht zu werden für die nicht richtigen Ziele.

**Bruckhardt Andreas:** Ich glaube nicht, dass man ein absolut gerechtes System finden kann. Ich finde es auch nicht gerecht, dass der Kanton Baselstadt nur eine Ständestimme hat und nicht zwei. Wichtig ist, dass man sich bei dieser Diskussion nicht auf die Frage des Machterhaltes beschränkt und damit, was normalerweise bei den Parteien geschieht, immer gerade den Rechenschieber hervornimmt, auch weil es nämlich über die Zeit nicht stimmt. Es ändern sich die Zeiten und es ändern sich auch die Gerechtigkeiten. Die Frage der Vertretung, die bewegt mich schon, abgesehen von den Ausländern, die sich ja einbürgern lassen können, wenn sie die Bedingungen erfüllen. Und die keine Pflichten haben, also man würde da noch einiges anderes auch ändern müssen, wenn die auch einbezogen würden. Wer kann den wen vertreten? Können nur Junge Junge vertreten, können nur Alte Alte vertreten, können nur Arbeiter Arbeiter vertreten, dann würde vielleicht eine

Partei ihre Berechtigung verlieren, weil sie hauptsächlich Intellektuelle in den Parlamenten hat und keine Arbeiter. Ich bin der Überzeugung, man kann auch Interessen vertreten, denen man nicht primär zugeordnet wird. Dann geht es um die Aufgaben der Parlamente. Wollen wir die Aufgaben der Parlamente beibehalten, dass dort in Vertretung des Volkes die Meinungsbildung erfolgt und dann die Entschlussfassung, oder wollen wir Parlamente, deren Mitglieder einzig Wahlmänner oder Wahlfrauen und Abstimmungsmänner oder Abstimmungsfrauen sind, weil einfach nach Partei abgestimmt werden muss? Wenn wir das Erste wollen, nämlich Parlamente, die auch noch so funktionieren, dann glaube ich, ist es wichtig, dass die Besten Einsitz nehmen. Wie wir die bestimmen, das ist fraglich. In einem kleinen Kreis, in der Landsgemeinde, in der Gemeinde im Kanton Graubünden, kennt man sich so gut, dass man aufgrund der Persönlichkeit entscheiden kann. In einem grossen Kanton oder im Bund kann man das nicht, da muss ein anderer Weg gefunden werden. Ich glaube, den haben wir mit dem Proporzwahlrecht gefunden. Ich bin überzeugt, dass es nicht mathematisch gerecht ist, aber aufgrund der historischen Entwicklung ein richtiges System ist und dass es wahrscheinlich im Moment das beste System ist.

**Dähler Thomas:** Prof. Andreas Glasser vom Zentrum von Demokratie in Aarau hat kürzlich ein interessantes Buch herausgegeben über das Parlamentswahlrecht der Kantone. Es ist eine aktuelle Zusammenstellung. Er kommt darin zum Schluss, dass zwei Kantone, nämlich die Kantone Obwalden und Graubünden über ein verfassungswidriges Parlamentswahlrecht verfügen. Vom Kanton Obwalden ist meines Wissens niemand da, aber vielleicht kann mir jemand vom Kanton Graubünden sagen, was der Kanton dagegen unternimmt, diese Verfassungswidrigkeit aufzulösen.

**Cavigelli Mario:** Ich habe nicht gedacht, dass ich mich in die Diskussion einbringe, da ich ja eigentlich für das Begrüssungswort zuständig war, aber ich verstehe schon, dass sich die Frage an den Kanton Graubünden richtet und letztlich auch an die Regierung. Für mich ein spannender Approach an die Frage war auch die Feststellung vom ehemaligem Grossrat Jon Pult. Er hat gefordert, aus seiner sozialdemokratischen Sicht, grundsätzlich das Bottom-up-Prinzip zu beachten. Damit meint er natürlich auch den demokratischen Ansatz, konkret den Willen des Volkes. Und ich habe das relativ diplomatisch auch angedeutet. Was mir wichtig ist, dass es letztlich politische, kulturelle, traditionelle und natürlich auch demokratische Grundlagen geben muss für eine Entscheidung, welches Wahlverfahren das richtige und das korrekte ist. Was auch wiederum mit Blick auf die Bündner Position erstaunt ist, dass es gerade diejenigen sind, die Bottom-up fordern, jetzt die Gerichte ersuchen, um eine Feststellung. Es ist gerade auch die Seite der SP, die diese Fragestellung eben nicht Bottom-up diskutieren will, sondern die Gerichte entscheiden lassen will. Und wir haben als Regierung natürlich einen klaren Auftrag, wir haben die Mehrheit der Bevölkerung zu beachten, die zum achten Mal ein Majorzwahlverfahren wünscht. Wir werden in jedem Fall natürlich dann die rechtsstaatlichen korrekten Schlüsse daraus ziehen, wenn uns das Bundesgericht hier andere Aufgaben übertragen wird. Wir würden dann natürlich eben nicht Bottom-up funktionieren, sondern Top-down und dann die Weisheit der Bundesrichter akzeptieren. Es stellt sich aber einfach die Frage, ist diese Weisheit der Bundesrichter die richtige? Die Weisheit der Bundesrichter richtet sich nach dem geltenden Gesetz und Recht. Aber das geltende Gesetz und das geltende Recht ist nicht unbedingt das gerechte. Und Sie diskutieren hier, es hat andere Voten gegeben, die darauf auch hingewiesen haben: Was ist richtig?

Sehr spannend habe ich den Input von Jan Rosset gefunden. Er hat eigentlich etwas Deprimierendes festgestellt, was uns alle wahrscheinlich nicht überrascht hat. Aber daraus dann letztlich ableiten zu wollen, es sei richtig, was Jon Pult fordert, dass alle 25 Prozent Ausländer ohne weitere Konsequenzen einfach mitbestimmen dürfen, dürfte wahrscheinlich auch nicht richtig sein. Die Frage müsste wahrscheinlich auch grundsätzlicher, philosophischer, konkret auch soziopsychologischer diskutiert werden. Was bedeutet es, wenn wir z.B. 25 Prozent Ausländer auch integrieren in unsere Entscheidung. Es bedeutet eine ganz andere Wahrnehmung der Einzelfragen, die zu entscheiden sind. Es wird letztlich ganz andere Entscheide auch geben, und diese Entscheide werden anders gesteuert sein. Durch das Ausländerstimmrecht öffnen wir die Wertung von politischen Fragen, indem diese beurteilt werden aufgrund einer ganz anderen Annäherung, als das, was hier traditionell die Identität, die Herkunft, unser Sachverständnis ausmacht und ich würde sogar meine, was es letztlich ausmacht, dass wir heute ein gut funktionierendes System haben. Es ist ja so, dass dieses System an sich grundsätzlich sehr gut funktioniert. Sind wir verpflichtet, als Einheimische eine Reflexwirkung auf uns zuzulassen, die wir eigentlich nicht beherrschen, nicht kennen und ich würde sogar sagen, vielleicht auch gar nicht wollen. Das Risiko der Verlässlichkeit oder des Verlusts der Verlässlichkeit, die Rechtsicherheit oder um mit Frau Perriard zu sprechen, die Sicherheit, Vertrauen haben zu können. Und jetzt komme ich zurück auf Ihre Frage. Ich war vier Jahre Präsident der Regierungskonferenz der Gebirgskantone. Ich bin zurzeit Präsident der Schweizerischen Energiedirektorenkonferenz. Ich spüre sehr wohl, wie unterschiedlich die Schweiz funktioniert, je nach Quadratkilometer. Ich glaube aber zu wissen, dass es der wirklich grosse Wunsch auch der Majoritäten ist, derjenigen, die die Schweiz dominie-

ren, dass z.B. der Gebirgssperimeter nicht untergeht. Dass man uns unsere Eigenheiten belassen will, dass man uns auch die Möglichkeit geben will, die Wasserkraft als Standortkantone zu stärken, davon leben zu dürfen, auch im Lebensraum des Tourismus betreiben zu dürfen. Trotzdem besteht ein erhebliches Risiko. Landschaftsinitiative, Zweitwohnungsinitiative. Es gibt diese kompensatorischen Faktoren, wenn man es schlecht hat in Basel-Stadt oder in Zürich City. Man kann es selber aber nicht anpacken, delegierte die Problemlösung in die Peripherie. Und wenn Sie dieses Verständnis teilen, dass das vielleicht nicht ganz richtig ist, dann sind Sie bereit, auch die Frage zu stellen, ob es nicht doch korrekt ist, wenn wir als dezentralorganisierter Kanton mit 150 Tälern mit drei verschiedenen Sprachfamilien – in romanischen Sprachbereich sogar mit fünf Idiomen – wo wir unterschiedliche Kulturen haben, diesen Entscheid, wie wir uns organisieren, selber treffen.

**Vollmer Peter:** Danke, ich glaube das war sehr wertvoll, diese Stimme aus dem Kanton zu hören. Es ging ja allein nur um die Frage der Repräsentanz, nicht über die grundlegenden Aspekte, die möglicherweise ein Ausländerstimmrecht mit sich bringt. Dann hätte ich sonst Herrn Pult fragen müssen, er ist ja Doppelbürger. Da gibt es ja auch immer mehr davon.

**Pult Jon:** Es gibt eine Million Doppelbürger in der Schweiz. Die sind vollberechtigt, mitzumachen. Es sind viel mehr, als es noch vor 30 Jahren waren, und ich glaube nicht, dass das der Schweiz geschadet hat. Ich habe es immer sehr bedauert, dass Bundesrat Cassis seinen zweiten Pass im Voraus abgegeben hat, weil er damit nicht nur der Bundesrat der Svizzera Italiana geworden wäre, sondern auch der Bundesrat der einen Million Doppelbürgerinnen und Doppelbürger. In einer globalisierten Welt wäre das einem fortschrittlichen Land wie der



Schweiz durchaus gut angestanden. Ich finde Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sind durchaus eine Chance, genauso wie Bürgerinnen und Bürger mit nur einer Nationalität.

**Jaquier Rémy:** Une question peut-être à Monsieur Jan Rosset sur le statut professionnel d'un candidat à une élection représentative. On le sait par nos parlements de milice : les élus continuent à exercer leur profession en principe et ils doivent donc négocier avec leur employeur, privé ou public, le temps nécessaire à l'exécution de leur mandat. Est-ce que vous avez pu observer dans vos études que le statut d'un employé par rapport à celui d'un indépendant était un élément limitatif, un élément de faiblesse pour exercer un mandat dans un parlement.

**Rosset Jan:** On n'a pas pu étudier cette question concrètement, donc de savoir quelles professions seraient plus limitatives. Mais on voit à la composition des parlements – c'est très visible au Conseil national mais aussi dans les différents parlements cantonaux – qu'il y a une très forte surreprésentation des personnes qui ont des métiers qui leurs permettent d'exercer cela que ce soit parce que ils sont indépendants ou parce qu'ils peuvent exercer leur charge à temps partiel, parce que c'est des métiers qui peuvent se faire à temps partiel. Il y a peu de métiers manuels, par exemple, dans lesquels on peut exercer sa charge à temps partiel. Donc, c'est vrai que c'est une des potentielles limitations, qui est liée ensuite au système de milice. Mais ce que je tiens à dire aussi, c'est que le système de milice permet aussi d'avoir des informations qui viennent de différents milieux – quand des gens de différents milieux sont effectivement élus – donc, c'est difficile de prendre position par rapport à ça.



**üllemann Mark:** Aus meiner Sicht sollte in Proporzsystem drei Kriterien genügen. Erstens: Einigermassen gleiche Gewichte

pro Stämme. Zweitens: Ziemlich gute Abbildung der politischen Sichtweisen im Parlament. Und Drittens: Handhabbarkeit. Die ersten beiden Kriterien sind meines Erachtens in unserem Kanton Aargau und in der Stadt Baden erfüllt. Wenn wir jetzt das Proporzsystem aufladen mit Zusatzanforderungen, z.B. Altersgerechtigkeit abbilden, sozialer Status, Berufe oder Geschlecht, dann wird es für eine Orts- und Kantonalpartei praktisch unmöglich, Kandidatinnen und Kandidaten zu rekrutieren. Es passt immer irgendetwas nicht und dann finden Sie niemanden mehr, der sich zur Verfügung stellen will, speziell im Milizsystem. Mich interessiert eigentlich nicht, wie alt die neuen Nationalräte und Nationalrätinnen sind, welchen Beruf sie haben. Mich interessiert nur, dass es möglichst viel liberale Freisinnige sind.

**Vollmer Peter:** Die Abbildbarkeit wird natürlich heute auch versucht zu gewährleisten, indem in grossen Kantonen gewisse Parteien mehrere Listen eingeben. Eine Liste für die Frauen und die Männer, eine Liste für die Jungen. Eine Liste für die Auslandschweizer. Also dass sie so gesehen den Wählerwillen schon mit den Listen versuchen aufzufangen.

**Emmenegger Patrick:** Ich stimme Ihnen vollkommen zu. Wir brauchen dieses Gleichheitsprinzip, Handhabbarkeit, Abbildung von Weltanschauung. Das ist alles korrekt. Und ich stimme Ihnen auch vollkommen zu, dass der grösste Feind des Guten ~~ist das Beste~~. Weil das Beste erreicht man dann nicht und am Schluss macht man noch das Gute kaputt. Aber ich glaube, es ist wichtig, dass man eine Diskussion führt. Das Argument, das Sie gerade gebracht haben, das hätte man vor 30 Jahren bei den Frauen auch bringen können und sagen, es ist doch eigentlich vollkommen egal. Frauen, das machen wir Männer schon, Ihr seid ja dann irgendwie auch mitgedacht, Hauptsache, es sind viele von



der Partei X oder Y drin und dann ist ja gut. Die Frauen waren damit nicht ganz zufrieden. Ich glaube, die Diskussion ist wichtig und ich würde das schon einfach als Anforderung an die Parteien sehen, nicht als Pflicht oder eine gesetzliche Vorgabe. Dass man vielleicht schauen muss, ob man auch Nichtakademiker nachziehen kann. Wir sehen statistisch, dass ein bestimmter Bildungshintergrund einen negativen Effekt hat auf die Wahrscheinlichkeit, ob jemand auf eine Liste kommt oder nicht und wie weit oben derjenige oder diejenige auf der Liste ist.

**Trippolini Ivar:** Also wir haben gesehen, bis 1918 waren die Institutionen stabil und die Gesellschaft hatte sich verändert von 1800 bis 1900 und dann gab es eine Veränderung. Uns von der Verwaltung und von der Politik, uns passt das, dass die Institutionen stabil bleiben, aber die Gesellschaft hat sich verändert. Und meine Frage betrifft ein drittes Element, über das wir nicht gesprochen haben, das ist die Wahlbeteiligung. Meine Frage betrifft zum einen die Abstimmungserläuterungen: Können wir mit der Art, wie wir das Abstimmungsbüchlein verfassen, wie wir aufs Internet gehen die Abstimmungsbeteiligung erhöhen? Und jetzt zum Abstimmungssystem, also Proporz oder Majorz: Gibt es da einen Einfluss, welches System wir haben? Wieviele Leute schlussendlich abstimmen gehen? Wir können ja noch 25% oder was weiss ich wieviel Leute integrieren, aber wenn die nicht abstimmen gehen, wie wir gehört haben, dann haben wir ein Problem.

**Vollmer Peter:** Frau Perriard, Sie sind da direkt angesprochen. Sie gehen ja davon aus, dass mit Ihren Abstimmungsbüchlein effektiv eine Hürde ein bisschen kleiner gemacht werden soll.

**Perriard Barbara:** Das ist eine gewagte These. Aber mit den Abstimmungserläuterungen erfüllt der Bundesrat natürlich

seinen Informationsauftrag im Vorfeld von Abstimmungen. Er ist gesetzlich gehalten und verpflichtet, gemäss den Kriterien der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Objektivität und eben auch der Transparenz die Bürgerinnen und Bürger kontinuierlich über anstehende Vorlagen zu informieren. Wie wir in der Vergangenheit gerade an jüngsten Beispielen gesehen haben, gelingt ihm das nicht immer ganz in gleich guter Masse, aber dies hängt eben auch teilweise mit der Komplexität der Vorlagen zusammen. Und hier daraus schliessen zu wollen, dass letztlich die Abstimmungserläuterungen zur Partizipation beitragen würden, das erachte ich als gewagte These. Ebenso erachte ich es als gewagte These, zu behaupten, mit E-Voting würde die Stimmbeteiligung ansteigen. Die Bundeskanzlei stellt dies explizit in Abrede. Es gibt keine wissenschaftlichen Beweise oder irgendwie erhärteten Thesen, die hier einen Zusammenhang herstellen würden. Im Gegenteil. Letztlich sind es andere Faktoren, die mobilisierend wirken und wir sehen deshalb bei jeder Abstimmungsvorlage auch eine ganz unterschiedliche Teilnahme. Ein wichtiger Schlüssel ist der öffentliche Diskurs. Und hierzu gehört sicher die Meinungsbildung über die Parteien. Die Parteien haben hier nach wie vor ihre wichtige Funktion als Intermediäre zwischen den Regierungen und Parlamenten und den Stimmberechtigten selber. Auf der anderen Seite, und das erfüllt mich mit grosser Sorge, ist die Frage der Medienvielfalt. Und sehr, sehr wichtig scheint mir auch eine Investition in die politische Bildung. Das erachte ich als Schlüssel zur Partizipation, dass die Menschen die Spielregeln kennen und diese verstehen, und nicht nur jüngere Wählerinnen und Wähler oder Abstimmende, sondern auch Erstwählerinnen und Erstwähler, die beispielsweise eben durch Einbürgerung dann an die Urne gerufen werden. Und schliesslich, was mich mit ganz grosser Sorge erfüllt, mit Blick auf eine funktionierende

Demokratie, ist die zunehmende Tendenz, Entscheide nicht an der Urne austragen zu wollen, sondern auf dem Wege der Justiz. Es steht mir nicht zu, die Rechtsprechung des Bundesgerichtes in irgendeiner Art und Weise zu kommentieren, aber die Tendenz, dass die Erläuterungen des Bundesrates angefochten werden vor jeder Abstimmung respektive auch andere Punkte, das erfüllt mich doch mit einer gewissen Sorge. Wir konnten aufgrund hängiger Beschwerden noch nicht einmal die Abstimmungen vom Juni erwarren, d.h. das Inkrafttreten wichtiger Gesetze, die auch klare, wirklich klare Entscheide an der Urne zu Tage gebracht haben, können nicht inkraftgesetzt werden aufgrund dieser Justizialisierung. Das letztlich betrachte ich als die sehr viel zentraleren Herausforderungen mit Blick auf die Zukunft der Demokratie als das Feilen an vielleicht noch besseren Spielregeln.



Emmenegger Patrick: Noch zum Unterschied zwischen Majorz und Proporz bezüglich Mobilisierung und Beteiligung. Das ist leider sehr schwierig zu beantworten, weil es ~~ist kontextabhängig~~. Sie haben beim Majorz einen Demobilisierungseffekt, weil es Wahlkreise gibt, die halt schlichtweg nicht kompetitiv sind, und dann geht man auch nicht wählen. Also gerade Gruppen, die wissen, dass sie nicht gewinnen werden, gehen nicht wählen. Beim Proporz haben wir einen anderen Effekt, der auch eintreten kann, nämlich, dass die Verteilung relativ stabil ist. Sie kennen das ja in der Schweiz, es hat eine fundamentale Wahl gegeben: Alles hat sich verändert: Eine Partei hat ein Prozent gewonnen, Das hat natürlich nicht unbedingt einen Mobilisierungseffekt, wenn man weiss, dass unterm Strich sich nicht sehr viel ändern wird. Das kann dann wiederum beim Proporz die Beteiligung senken.

**Vollmer Peter:** Ich glaube, die Botschaft, die aus dieser Diskussion hervorgegangen ist, ist eigentlich klar: Die Sache soll diskutiert werden. Wir müssen dranbleiben. Das

Bewusstsein schärfen in dieser Frage. Ich glaube, gerade Sie in Ihren wichtigen Positionen, Staatskanzleien und Parlamentsdiensten, sind hier an vorderster Front mitverantwortlich für diesen Prozess.

**Lustenberger Ruedi:** Das waren zwei gute Stunden staatspolitischer Unterricht mit einem guten Tiefgang. Wir haben einmal mehr festgestellt: Die Eidgenossenschaft ist zwar nicht sehr gross, aber sie ist sehr vielfältig und auch dazu tragen wir Sorge. ●



# Wiederherstellung der Souveränität der Kantone – Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri

---

Dr. iur. Andrea Caroni, MPA, Ständerat  
(FDP/AR)  
Silvan von Burg, MLaw

---

## 1. Einleitung

Die Kantone sind für die Regelung ihrer Wahlverfahren selbst zuständig. Diesen Grundsatz hält Art. 39 Abs. 1 der BV fest. Einzige Schranke hierfür ist die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der politischen Rechte. Dies betrifft vor allem die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV sowie das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV.

Das Bundesgericht interpretiert das Erfordernis der unverfälschten Stimmabgabe dahingehend, dass die «Erfolgswertgleichheit» der Stimmen gegeben sein muss. Diese Rechtsprechung hat direkte Auswirkungen auf die Wahlkreise der Kantone. Die Stimmen der Wählerinnen und Wähler tragen gemäss Bundesgericht nämlich nur dann in gleicher Weise zum Wahlergebnis bei, wenn bei der Proporzwahl ein natürliches Quorum von 10% der Stimmen nicht überschritten wird, so dass in jedem Wahlkreis mindestens 9 Sitze vergeben werden müssen. In der Konsequenz macht das Bundesgericht genaue Vorgaben für die Proporzverfahren der Kantone. Zudem stellt es auch das Majorzverfahren zunehmend in Frage.

Diesen höchstrichterlichen Vorgaben wollen zwei Standesinitiativen durch eine Änderung von Art. 39 BV einen Riegel schieben und die alleinige Kompetenz der Kantone stärken bzw. zurückholen.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Entstehungsgeschichte dieses parlamentarischen Geschäfts und nimmt zur rechtlichen Situation sowie zur politischen Diskussion Stellung.

## 2. Entstehungsgeschichte

### 2.1 Von den Standesinitiativen bis zur Vernehmlassung

Im März 2014 reichte der Kanton Zug eine Standesinitiative mit dem Titel «Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung» ein. Im Juli 2014 folgte eine Standesinitiative des Kantons Uri mit identischem Wortlaut. Zweck der Initiativen ist in aller Kürze, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts bezüglich Wahlsystem und Festlegung der Wahlkreise frei sein sollen.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) behandelte beide Initiativen zusammen. Die Kommission zeigte Verständnis für die darin vorgebrachten Anliegen, wollte die Frage aber auf Stufe der Bundesgesetzgebung lösen. Als ein Gutachten des EJPD aber zum Schluss gelangte, dass der Bund keine Kompetenz zur Regelung kantonaler Wahlsysteme habe, wurde dieser Weg nicht weiterverfolgt. Am 23. Juni 2015 wurde den Initiativen von der SPK-S Folge gegeben.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) gab den Initiativen am 5. November 2017 keine Folge, so dass der Nationalrat über das Geschäft entscheiden musste. Dieser stimmte den Initiativen entgegen der Empfehlung seiner Kommission mit knapper Mehrheit zu.

Die Initiativen wurden daraufhin der SPK-S zur Ausarbeitung einer Verfassungsänderung zugewiesen. Dabei wurden eine Mehr- und eine Minderheitslösung ausgearbeitet. Während die Mehrheitslösung den Kantonen in Art. 39 BV eine umfassende Freiheit in der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme gestatten soll (vgl. zum Wortlaut unten, Kapitel 3), sah die Minderheit eine abgeschwächte Variante vor. Dabei sollen zwar die einzelnen Wahlsysteme des Proporz, Majorz oder der Mischform wörtlich im Artikel genannt und so eine schleichende Abschaffung durch das Bundesgericht verhindert werden. Trotzdem würde der jüngsten Rechtsprechung dahingehend Rechnung getragen, dass kantonale Wahlkreise nur dann gegen die Vorgaben des Bundesgerichts verstossen dürfen, wenn es sich zwecks Berücksichtigung von regionalen, kulturellen oder ethnischen Interessen rechtfertigt.

Die Vorlage war bis Mitte Oktober 2017 in der Vernehmlassung. Aufgrund der mehrheitlich positiven Äusserungen in der Vernehmlassung verabschiedete die SPK-S ihre Vorlage ohne Änderungen an den Rat.

## 2.2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat nahm am 17. Januar zur Vorlage Stellung. Er verzichtete jedoch auf einen Antrag für oder gegen die Vorlage. In seinen Erwägungen wirkt der Bundesrat sichtlich gespalten. Einerseits garantiert die Bundesverfassung die Autonomie der Kantone, welche durch das Bundesgericht zunehmend eingeschränkt wird. Andererseits müsse ein Wahlsystem den juristischen Mindeststandards entsprechen, welche das Bundesgericht derzeit hinsichtlich der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) und dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) eingeschränkt sieht.

## 2.3 Debatte im Ständerat

Anlässlich der Debatte im Ständerat vom 15. März 2018 stiess die Mehrheitsvariante überwiegend auf Zustimmung, so insbesondere in den Voten der Vertreter der Kantone Solothurn, Graubünden, Appenzell Ausserrhoden, Uri, Schwyz, und Zug. Vehemente Kritik an den Initiativen übte der Berner Ständerat Hans Stöckli. Er störte sich vorwiegend daran, dass sich die meisten Parteien gegen eine Verfassungsänderung aussprachen und diese nur von rund der Hälfte der Kantone – allesamt kleine – begrüsst wird. Auch die Minderheitsvariante fand vereinzelt Zustimmung. Es wurde jedoch bemängelt, dass bei Annahme der Minderheitsvariante Änderungen von Wahlsystemen, die aufgrund der Rechtsprechung bereits erfolgten, nicht rückgängig gemacht werden könnten.

In der Debatte des Ständerates wurde der Mehrheitsvariante mit 24 zu 16 Stimmen ohne Enthaltung den Vorzug vor der Minderheitsvariante gegeben. In der anschliessenden Gesamtabstimmung wurde dieser Mehrheitsvorschlag mit 26 zu 15 Stimmen ohne Enthaltung klar angenommen.

## 2.4 Debatte im Nationalrat

Der Nationalrat debattierte am 19. September 2018 über die Initiativen, wobei sich die Kommission nach wie vor gegen ein Eintreten aussprach. Sie führte insbesondere an, dass die Wählerinnen und Wähler durch die Verfassungsänderung ihrer Möglichkeit beraubt würden, Klage einzureichen, falls sie von einer Mehrheit in ihrem Kanton diskriminiert würden.

Am Ende stimmte der Nationalrat bei 2 Enthaltungen mit 93 zu 90 Stimmen für ein Eintreten. Damit wurde das Geschäft zur Detailberatung an die SPK-N zurückgewiesen.

### 3. Grundzüge der Vorlage

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates ist der Auffassung, dass die Frage nach der Ausgestaltung von Wahlsystemen eine politische und keine rechtliche Frage ist. Die Initianten sehen die Kantone aufgrund der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung von einer gewissen Rechtsunsicherheit bedroht. Während dessen Vorgaben zur Proporzwahl einigermassen klar sein mögen, sind die jüngsten Äusserungen zur Majorwahl schwierig einzuordnen (dazu sogleich).

Aus diesen Gründen soll Art. 39 BV geändert werden. Konkret wird Abs. 1 angepasst und ein neuer Abs. 1<sup>bis</sup> eingeführt. Der Entwurf der Mehrheitsvariante der SPK-S, wie sie vom Ständerat angenommen wurde, lautet: <sup>1</sup> Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten.

<sup>1bis</sup> 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.

### 4. Rechtliche Würdigung

#### 4.1 Bundesgerichtliche Praxis

Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden gegen Wahlverfahren und prüft dabei, ob die Wählerinnen und Wähler ihren freien Willen zuverlässig zum Ausdruck bringen konnten.

Mit BGE 129 I 185 stellte das Bundesgericht wegweisend fest, dass das damalige Wahlsystem der Stadt Zürich den Anforderungen des Gleichbehandlungsgebots nicht gerecht wird (E. 7.6.3.). Weitere, ähnliche Entscheide folgten (bspw. BGE 136 I 352 und BGE 136 I 376). Das Bundesgericht

konkretisierte damit seine Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Proporzwahlsystemen.

Hintergrund dieser Entscheide bildet die Auffassung, dass je nach Ausgestaltung des kantonalen Proporzwahlsystems eine erhebliche Zahl von Wählerstimmen «nicht gehört» wird und damit die «Erfolgswertgleichheit» der Stimmabgabe nicht gewährleistet wird. Dem liegt folgende Problematik zugrunde: Da der Wähler im Proporzsystem seine Stimme einer Liste (und damit einer politischen Partei) gibt und nicht dem einzelnen Kandidaten, kommt es in sehr kleinen Wahlkreisen zwangsläufig zu gewissen Verzerrungen. Fallen bspw. auf einen Wahlkreis nur zwei Sitze des Kantonsparlaments, so haben die zwei wählerstärksten Parteien je einen Sitz auf sicher, sofern sie einzeln mehr als 33,33 % der Stimmen erreichen bzw. zusammen mehr als 66,66 %, das sogenannte «natürliches Quorum». All jene Wähler, die eine kleinere Partei wählen, gehen somit leer aus. Das Bundesgericht interpretiert diesen Umstand dahingehend, dass den Wählern eines solchen Wahlkreises die unverfälschte Stimmabgabe verwehrt und somit Art. 34 Abs. 2 BV nicht erfüllt sei. Zulässig sollen nur noch Wahlkreise sein, in welchen für ein Mandat maximal 10 % der Stimmen benötigt werden (BGE 136 I 376, E 4.5). Das entspricht einem Minimum von 9 Mandaten pro Wahlkreis. Wird dieser Standard nicht erfüllt, so müssen die Kantone ihre Wahlkreisgrösse anpassen. Alternativ anerkennt das Bundesgericht auch die Methode des sogenannten «doppelten Pukelsheims» als faire Lösung. Bei dieser (rechnerisch recht komplizierten) Methode werden die oben beschriebenen «verfallenen» Stimmen innerhalb des gesamten Wahlgebiets und somit wahlkreisüberschreitend berücksichtigt. Auf diesen Druck hin haben bisher die Stadt Zürich sowie Kantone Aargau, Schaffhausen, Nidwalden, Zug und Schwyz ihre Wahlsysteme

angepasst und den doppelten Pukelsheim eingeführt.

Gleichzeitig hält das Bundesgericht die Majorzwahl, auch in Mischsystemen, zwar (noch) nicht für verfassungswidrig, aber immerhin für «nicht optimal» (BGer 1 C 511/ 2015 vom 12. Oktober 2016, E 6.1).

#### 4.2 Herrschende Lehre

Die Verfassungsmässigkeit und auch die generelle Fairness von Wahlsystemen sind in der Staatsrechtslehre höchst umstritten. Die neue Rechtsprechung des Bundesgerichts sowohl zum Proporz- wie auch zum Majorzsystem findet in der Lehre verschiedentlich Zustimmung, wie folgende Auswahl zeigt:

- Laut AUER verstosse das Majorzverfahren nach heutiger Rechtsauffassung gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie gegen das Rechtsgleichheitsgebot.<sup>1</sup> Die Erfolgswertgleichheit wird somit als Teil von Art. 34 BV gewertet, was den korrigierenden Eingriff des Bundesgerichts rechtfertige.
- TÖNDURY kritisiert am jetzigen Proporzsystem, dass Wähler in kleinen Wahlkreisen faktisch gezwungen würden, grosse Parteien zu wählen, da ihre Stimmen ansonsten ungehört verhallen.<sup>2</sup>
- Nach Ansicht von WEBER gewährleiste der doppelte Pukelsheim als einziges Verfahren einen optimalen Proporz. Der Schutz des einzelnen Wahlberechtigten habe Vorrang vor der Kantonsouveränität.<sup>3</sup>

Andere Autoren lehnen die Haltung des Bundesgerichts insbesondere mit den folgenden Argumenten ab:

- MÜLLER ist der Auffassung, dass das Bundesgericht mit seiner jüngsten Rechtsprechung mehr und mehr eine unzulässige verfassungspolitische Entscheidung treffe und nicht nur eine Rechtsauslegung vornehme. Damit überschreite es seinen Aufgabenbereich.<sup>4</sup>
- LUTZ gibt zu bedenken, dass der vom Bundesgericht geforderte Standard der Erfolgswertgleichheit von ihm selbst geschaffen werde. Die möglichst proportionale Repräsentation der Parteien sei jedoch einseitig. Auch andere Interessen wie bspw. die territoriale Vertretung seien legitim.<sup>5</sup> Ausserdem wirke die vom Bundesgericht festgelegte 10 %-Regel für das natürliche Quorum zufällig und finde bspw. im internationalen Vergleich keinen Rückhalt.<sup>6</sup>
- Das Bundesgericht bemesse die von ihm geforderte Erfolgswertgleichheit am gesamten Wahlgebiet und damit wahlkreisübergreifend, so BIAGGINI. Es spreche aus rechtlicher Sicht jedoch nichts dagegen, den «Proporz» nur als Regel innerhalb eines Wahlkreises aufzufassen.<sup>7</sup> Dem fügt MÜLLER an, dass der vom höchsten Gericht akzeptierte «doppelte Pukelsheim» den Sinn der Wahlkreise entleere, weil ein Kandidat – obwohl möglicherweise in seinem Wahlkreis gar nicht gewollt – durch die Stimmen der übrigen Wahlkreise gewählt wird.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> AUER ANDREAS: Rechtsvergleichende Einordnung der neuen Verfassung. Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten. In: Bänziger et al. (Hrsg.) Kommentare zur Verfassung des Kantons Graubünden. Chur/Glarus/Zürich 2006, Rz. 25.

<sup>2</sup> TÖNDURY, ANDREA: Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern 2013, 59.

<sup>3</sup> WEBER, ANINA: Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte. Zürich, 2016, 1295.

<sup>4</sup> MÜLLER, GEORG: Sind Wahlen von Parlamenten nach dem Majorzsystem verfassungswidrig? In: SJZ 11/2015, 104.

<sup>5</sup> LUTZ, GEORG: Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles. In: Parlament 3/12, 4.

<sup>6</sup> LUTZ, a.a.O., 4.

<sup>7</sup> BIAGGINI, GIOVANNI: Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum? In: ZB1 117/ 2016, 427.

<sup>8</sup> MÜLLER, BORIS: Wahlkreisprobleme. In: AJP 2014, 1314.

## 5. Stellungnahme zu der Vorlage

Die Annahme der Vorlage des Ständerates wäre begrüssenswert. Dies zum einen, weil die Argumentation des Bundesgerichts nicht zu überzeugen vermag und zum anderen, weil es zur Klärung dieser Art von Fragen nicht zuständig ist. Diese beiden Punkte sollen näher erläutert werden.

### 5.1 Widersprüchliches Bundesgericht

Die vom Bundesgericht vorgebrachten Argumente vermögen nicht restlos zu überzeugen und sind ausserdem widersprüchlich. Dass beispielsweise der Majorz und ein angepasster Proporz nach bundesgerichtlichem Standard nebeneinander bestehen sollen und können, ist wenig verständlich. Im Majorz wird ein Kandidat mit der Mehrheit der Stimmen gewählt, so dass das natürliche Quorum naturgemäss bei über 50 % liegen kann. Somit erlaubt das Bundesgericht im Ergebnis ein Wahlverfahren mit einem maximalen 10 %-Quorum und gleichzeitig eines mit 50 %-Quorum, verbietet aber alles dazwischen.

Ausserdem zeigt ein Vergleich mit dem Nationalratswahlssystem, dass dieses den strengen Massstab des Bundesgerichtes nicht einhält: 19 von 26 Kantone haben zu kleine Wahlkreise, um das natürliche Quorum von 10 % nicht zu überschreiten. 73 Nationalräte werden in solch kleineren Wahlkreisen gewählt, in Extremfällen sogar im Majorz, obwohl das ganze System grundsätzlich als Proporz ausgestaltet ist. Der Argumentation des Bundesgerichts folgend würden somit laufend 73 Nationalräte an sich verfassungswidrig gewählt. Der allfälligen Gegenargumentation, dass auch die Nationalratswahl künftig angepasst werden könnte, ist von vornherein kritisch zu begegnen. Dies würde nach bundesgerichtlichem Standard einerseits durch eine Neueinteilung der Wahlkreise erreicht, was nichts Anderes bedeuten würde, als für die Nationalratswahl die Kantonsgrenzen

aufzugeben. Andererseits wäre auch hier ein doppelter Pukelsheim «zulässig», was aber zur Folge hätte, dass die «verfallenen» Stimmen eines kleineren Kantons das Wahlergebnis anderer Kantone beeinflussen würden. Beide Szenarien sind aus politischer Sicht kaum denkbar und auch nicht erwünscht.

Besonders gewichtig ist sodann die Erkenntnis, dass das Bundesgericht die Erfolgswertgleichheit und damit quasi die «Fairness» eines Wahlverfahrens zum einen selbst, und zum anderen sehr einseitig definiert. Ohne kritische Hinterfragung hält das Bundesgericht nur die proportionale Repräsentation von Parteien für schutzbedürftig, weitere Interessen, insbesondere regionale Interessen kleinerer Kantone werden ignoriert. Weitere Ungereimtheiten wurden bereits in Kapitel 4.2 näher beleuchtet.

### 5.2 Eine politische Frage

Es dürfte allgemein anerkannt sein, dass das perfekte Wahlsystem nicht existiert. Schon allein bei einer solchen Pauschalaussage ist nicht klar, auf was sich «perfekt» überhaupt beziehen soll. Daraus folgt, dass die Bevölkerung jedes Wahlgebietes – sofern kompetent – bei der Festlegung des Wahlsystems eine individuelle Gewichtung ihrer Interessen vornehmen muss. Vor diesem Hintergrund ist schlicht nicht ersichtlich, wieso eine richterliche Instanz diese Entscheidung anstelle des Volkes vornehmen soll. Dies ist umso mehr fraglich, als die kantonale oder kommunale Entscheidungsfindung in der Vergangenheit gut funktioniert hat. In vielen Kantonen wird die Frage nach dem passenden Wahlsystem immer wieder aufgeworfen und neu beantwortet, teils durch die Bestätigung des geltenden Wahlsystems, teils durch Abänderung desselben.

Zentral ist sodann der Umstand, dass die kantonalen Wahlkreise in referendums-pflichtigen Erlassen verankert sind. Führt das System tatsächlich zu ungewollten



Verzerrungen in der Kantonsratsbesetzung, kann also die Kantonsbevölkerung die Wahlkreise neu festlegen und so einen Ausgleich schaffen. Auf diese Weise hat das Volk des gesamten Wahlgebiets, wenn auch indirekt, ein Mitspracherecht. Damit ist namentlich das sogenannte «Gerrymandering» unmöglich: Dieser Begriff beschreibt eine Praxis, die insbesondere in den Vereinigten Staaten immer wieder stark kritisiert wird. Grundlage dafür ist eine Eigenheit in der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Wahlsysteme, die der Legislative oder Exekutive grossen Einfluss auf die Festlegung der eigenen Wahlkreise einräumt. Auf diese Weise können sich Politiker quasi selbst im Amt halten, sofern sie die politische Gesinnung ihrer Bevölkerungsteile kennen. Man könnte sagen: Die Wähler wählen nicht einen Kandidaten, sondern der Kandidat wählt seine Wähler. Diese Gefahr besteht in den Schweizer Kantonen dank direktdemokratischer Mitsprache gerade nicht, kann das Volk doch dank Referendum entscheidend Einfluss auf die Wahlkreisgestaltung nehmen. An dieser Stelle sei angemerkt, dass mittlerweile in verschiedenen US-Bundesstaaten versucht wird, dem Gerrymandering just mittels Volksreferenden, wo diese möglich sind Einhalt zu gebieten.<sup>9</sup>

Die umfassende kantonale Kompetenz zur Festlegung des eigenen Systems hat ohne Zweifel Vorteile. Anstatt die ganze Schweiz über einen Kamm zu scheren wird Rücksicht auf regionale Eigenheiten oder Unterschiede genommen. Ausserdem ist das System flexibler als bspw. eine einheitliche schweizweite Regelung. Die scheinbare Ungleichbehandlung der Wählerinnen und Wähler, also die unterschiedlichen Erfolgchancen von Stimmen bspw. in Zürich im Vergleich zu Graubünden ist eben nur das

– scheinbar. Denn während erfahrungsgemäss in dicht besiedeltem Gebiet der politischen Färbung der Politik ein höheres Gewicht zukommt, mag in den Bergkantonen die regionale Vertretung oder die Wahl des bekannten «Gesichts» bedeutender sein. Dieses wichtige Stück demokratische Autonomie wird durch die jüngste bundesgerichtliche Rechtsprechung schrittweise untergraben und soll deshalb wieder gestärkt werden.

## 6. Fazit und Ausblick

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre hat mehrere Kantone zur Änderung ihres kantonalen Wahlsystems gezwungen. Die Reaktion darauf erfolgte mittels zweier Ständesinitiativen, die den Kantonen ihre Kompetenz zurückgeben wollen. Der Ständerat hat hierzu im Sommer 2018 eine Vorlage verabschiedet. Falls der Nationalrat der Vorlage des Ständerates zustimmt, werden Volk und Stände über die Verfassungsänderung abstimmen. Unabhängig des schlussendlichen Resultates ist aber bereits die Diskussion über diese Vorlage ein Gewinn. Fragen der Zuständigkeit sind in einem Staat zentral, und sie gehören breit diskutiert. Die Ständesinitiativen der Kantone Zug und Uri zeigen, dass dieser Diskussionsprozess auf nationaler Ebene gut funktioniert. Nicht ohne Ironie muss deshalb abschliessend noch einmal kritisch hinterfragt werden, ob man die schleichende Abschaffung solcher Entscheidungsprozesse auf kantonaler Stufe – wenn auch nur hinsichtlich der Wahlsysteme – hinnehmen will. ●

<sup>9</sup> Vgl. WINES, MICHAEL: Drive Against Gerrymandering Finds New Life in Ballot Initiatives, New York Times, 23. Juli 2018, abgerufen unter: <referehttps://www.vox.com/2018/9/4/16769988/elections-2018-gerrymandering-redistricting-midterms>.



# Die Auswirkungen des Doppelproporz bei kantonalen Parlamentswahlen

Lukas Leuzinger  
Journalist

## 1. Einleitung

In den vergangenen Jahren haben sieben Kantone ihr Wahlsystem geändert und das so genannte doppeltproportionale Divisorverfahren mit Standardrundung (kurz: Doppelproporz) eingeführt.<sup>1</sup> In den meisten Fällen kam der Anstoss dazu vom Bundesgericht, welches die zuvor angewandten Wahlsysteme als im Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit und damit zur Bundesverfassung taxiert hatte. Gegen die Praxis des Bundesgerichts hat sich Widerstand formiert. Die Kantone Zug und Uri<sup>2</sup> reichten Standesinitiativen ein und forderten, dass die Kantone mehr Spielraum erhalten sollen bei der Ausgestaltung ihres Wahlsystems. National- und Ständerat nahmen die Standesinitiativen an; die Staatspolitische Kommission des Ständerats arbeitete daraufhin eine Vorlage zur Änderung der Bundesverfassung aus. Gemäss dieser soll die Verfassung explizit festhalten, dass die Kantone «frei in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden» sind.<sup>3</sup> Der

Ständerat hat der Vorlage in der Frühjahrs-session zugestimmt. Der Nationalrat ist in der Herbstsession – entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission – auf die Vorlage eingetreten.<sup>4</sup>

Angesichts der teilweise hitzigen Debatte erstaunt, dass bisher nicht systematisch untersucht wurde, welche Auswirkungen der Doppelproporz in der Praxis eigentlich hat. Diese Lücke will der vorliegende Beitrag schliessen. Er vergleicht die Wahlergebnisse aller sieben Kantone, die das Verfahren eingeführt haben, mit der hypothetischen Sitzverteilung nach dem früheren Wahlsystem. Zudem werden die tatsächlichen Veränderungen bei der ersten Anwendung des Systems betrachtet hinsichtlich der Zahl der Listen und der Wahlbeteiligung.

## 2. Hintergrund

### 2.1 Die Praxis des Bundesgerichts

Bei der Beurteilung kantonalen Wahlsysteme stützt sich das Bundesgericht auf die Wahlrechtsgleichheit. Diese ergibt sich aus der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV), welche die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt, teilweise wird auch auf die Rechtsgleichheit (Art. 8) zurückgegriffen. Die Wahlrechtsgleichheit setzt sich gemäss klassischer Auffassung aus drei Komponenten zusammen: Die *Zählwertgleichheit* garantiert, dass alle Wähler gleich viele Stimmen haben («one man, one vote»); die *Stimmkraftgleichheit* stellt sicher, dass jede Stimme

<sup>1</sup> Oft wird auch vom «Pukelsheim-System» oder vom «doppelten Pukelsheim» gesprochen, nach dem Mathematiker Friedrich Pukelsheim, der das Verfahren massgeblich entwickelt hat.

<sup>2</sup> Der Kanton Uri hat bislang noch kein neues Wahlsystem eingeführt, muss dies gemäss Bundesgerichtsurteil vom Oktober 2016 aber bis zu den nächsten Landratswahlen im Jahr 2020 tun. Der Regierungsrat schlägt ein Mischwahlsystem vor, bei dem in den kleinsten Wahlkreisen nach dem Mehrheitswahlsystem gewählt wird und in den anderen nach dem Doppelproporz.

<sup>3</sup> Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren, BBl 2018 19.

<sup>4</sup> Siehe zur Entstehungsgeschichte: Claudio Kuster, Ein «Bundesgesetz gegen die wahrrechtliche Beschneidung Lausannes?», *Napoleon's Nightmare* (<http://napoleonsnightmare.ch>), 1. Juni 2015.

möglichst das gleiche Gewicht hat, dass also das Verhältnis der repräsentierten Bevölkerung zu Anzahl Sitze in allen Wahlkreisen möglichst gleich sein soll; die *Erfolgswertgleichheit* schliesslich sieht vor, dass jeder Wähler in der Praxis den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis hat.<sup>5</sup> Diese Bedingung ist verletzt, wenn Wähler kleinerer Parteien faktisch keine Chance haben, im Parlament vertreten zu sein, was namentlich bei kleinen Wahlkreisen der Fall ist. Massgebend ist dabei das *natürliche Quorum*, also der Stimmenanteil, den eine Partei mindestens erreichen muss, um im Parlament vertreten zu sein. In einem Wahlkreis mit 9 Sitzen beträgt das natürliche Quorum 10 Prozent. Diesen Wert erachtet das Bundesgericht bei Proporzsystemen als Maximum. Liegt das Quorum in einem Wahlkreis darüber, sieht das Gericht die Erfolgswertgleichheit verletzt und das Wahlsystem muss angepasst werden, um den Anforderungen der Bundesverfassung zu genügen.<sup>6</sup> Dazu gibt es verschiedene Wege. Ein offensichtlicher ist, kleine Wahlkreise zu grösseren zusammenzulegen, die mehr Sitze und damit ein tieferes natürliches Quorum aufweisen.<sup>7</sup> Eine andere Möglichkeit sind Wahlkreisverbände, bei denen mehrere Wahlkreise für die Sitzzuteilung

zusammengefasst werden.<sup>8</sup> Die Kantone, die in der jüngeren Vergangenheit zu einer Änderung ihres Wahlsystems verpflichtet wurden, haben sich jedoch alle für einen dritten Weg entschieden: den Doppelproporz. Bei diesem werden die Sitze über den ganzen Kanton hinweg auf die Parteien verteilt, sodass die gesamtkantonale Sitzverteilung die gesamtkantonale Stimmenanteile möglichst genau abbilden; gleichzeitig werden die Sitze in den einzelnen Wahlkreisen möglichst proportional verteilt.

In Bezug auf Majorzwahlsysteme bei kantonalen Parlamentswahlen hat sich das Bundesgericht bislang zurückhaltend geäussert, obschon die Erfolgswertgleichheit (und teilweise auch die Stimmkraftgleichheit) dort stark eingeschränkt sind. In einem Urteil zum Kanton Appenzell Ausserrhoden<sup>9</sup> haben die Richter in Lausanne die Anwendung des Majorzsystems als zulässig erachtet, allerdings nur unter gewissen Umständen (etwa eine schwache Stellung der Parteien und die Autonomie der als Wahlkreise fungierenden Gebietskörperschaften). Eine Beschwerde aus dem Kanton Graubünden ist derzeit beim Bundesgericht hängig.

## 2.2 Die Kantone mit Doppelproporz-System

Bisher haben sieben Kantone den Doppelproporz eingeführt.<sup>10</sup> Bei den konkreten Umständen und der Umsetzung gibt es allerdings bedeutende Unterschiede. Die Kantone Aargau, Nidwalden, Schwyz, Zug und Wallis führten das System als Folge von Urteilen des Bundesgerichts ein. Zürich und Schaffhausen gingen diesen

<sup>5</sup> Vgl. Poledna, Wahlrechtsgrundsätze.

<sup>6</sup> Das Bundesgericht erachtet Verstösse gegen die Erfolgswertgleichheit unter gewissen Bedingungen als zulässig, namentlich, wenn diese durch geografische, historische, sprachliche, religiöse etc. Gegebenheiten begründet sind. Macht ein Kanton jedoch von der Möglichkeit des Doppelproporz (oder anderer wahlkreisübergreifender Ausgleichsmassnahmen) keinen Gebrauch, lassen sich im Proporzwahlverfahren Wahlkreise, die gemessen am Leitwert eines grundsätzlich noch zulässigen natürlichen Quorums von 10 % deutlich zu klein sind, selbst dann nicht mehr rechtfertigen, wenn gewichtige Gründe wie die obengenannten für die Wahlkreiseinteilung bestehen (BGE 143 I 92 E. 5.2).

<sup>7</sup> Diesen Weg wählte einzig der Kanton Thurgau mit der Bezirksreform 2009.

<sup>8</sup> Die Kantone Luzern und Freiburg konnten auf diese Weise ihr Wahlsystem bundesrechtskonform ausgestalten.

<sup>9</sup> BGE 1C\_59/2012 vom 26. September 2014.

<sup>10</sup> Auf kommunaler Ebene hat die Stadt Zürich den Doppelproporz eingeführt; er kam temporär auch im Nachgang von Gemeindefusionen etwa in den Städten Schaffhausen oder Aarau zur Anwendung.

Schritt von sich aus (wenn auch im Wissen, dass das alte Wahlsystem vor Bundesgericht keinen Bestand haben würde).<sup>11</sup> Als erster Kanton wechselte Zürich 2007 zum Doppelproporz, und zwar als Reaktion auf ein Bundesgerichtsurteil zur Stadt Zürich fünf Jahre zuvor. Der bisher letzte Kanton, der nach dem doppeltproportionalen System wählte, war Wallis im Jahr 2017. Allerdings bildete die Grundlage damals kein Gesetz, sondern (aus zeitlichen Gründen) nur ein Dekret. Die Walliser Lösung ist auch insofern speziell, als dass der Doppelproporz nicht über den gesamten Kanton, sondern jeweils innerhalb von sechs Wahlregionen (bestehend aus jeweils einem bis drei Wahlkreisen) zur Anwendung kommt.

Interessant ist, dass fünf der sieben Kantone ein Quorum bei der Sitzverteilung kennen, womit es Kleinparteien erschwert wird, ins Parlament einzuziehen. In den meisten Fällen wurde die Sperrklausel gleichzeitig mit dem Wechsel zum Doppelproporz oder kurz danach eingeführt. Einzig im Kanton Wallis galt schon vorher ein Quorum von 8 Prozent, das beibehalten wurde.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die sieben Kantone und ihre Wahlsysteme.

---

<sup>11</sup> Der Kanton Schaffhausen führte den Doppelproporz 2008 im Nachgang einer Verkleinerung des Kantonsrats von 80 auf 60 Mitglieder ein.

Tabelle 1: Übersicht über die Kantone mit Doppelproporz

Kanton	Altes Wahlsystem	Neues Wahlsystem	Zahl der Wahlkreise	Quorum	Erste Wahl mit neuem System	Jüngste Wahl
Zürich	Hagenbach-Bischoff (mit Listenverbindungen)	Doppelproporz	18	5% in einem Wahlkreis (zur Sitzverteilung im ganzen Kanton zugelassen)	2007	2015
Schaffhausen	Hagenbach-Bischoff (mit Listenverbindungen)	Doppelproporz	6	–	2008	2016
Aargau	Hagenbach-Bischoff (mit Listenverbindungen)	Doppelproporz	11	5% in einem Wahlkreis (zur Sitzverteilung im ganzen Kanton zugelassen) oder 3% im Kanton	2009	2016
Nidwalden	Hagenbach-Bischoff (ohne Listenverbindungen)	Doppelproporz	11	–	2014	2018
Zug	Hagenbach-Bischoff (ohne Listenverbindungen)	Doppelproporz	11	5% in einem Wahlkreis (zur Sitzverteilung im ganzen Kanton zugelassen) oder 3% im Kanton	2014	2018
Wallis	Hagenbach-Bischoff (ohne Listenverbindungen)	Doppelproporz (innerhalb von Wahlregionen)	14	1% im Kanton	2017	2017
Schwyz	Hagenbach-Bischoff (ohne Listenverbindungen)	Doppelproporz	30	8% in einem Wahlkreis (zur Sitzverteilung in der ganzen Wahlregion zugelassen)	2016	2016

### 3. Auswirkungen des Doppelproporz auf die Sitzverteilung

#### 3.1 Sitzverschiebungen infolge des Doppelproporz

Um die Auswirkungen des neuen Wahlsystems auf die Sitzverteilung zu untersuchen, wurde jeweils die jüngste Parlamentswahl unter dem Doppelproporz-System betrachtet. Dabei wurde die tatsächliche Sitzverteilung mit der hypothetischen Sitzverteilung unter dem früheren Wahlsystem verglichen. Für die drei Kantone, in denen im Hagenbach-Bischoff-System Listenverbindungen möglich waren, wurde angenommen, dass die gleichen Listenverbindungen eingegangen worden wären wie bei der letzten Wahl unter diesem System.<sup>12</sup> Zur Berechnung der Sitzverteilung wurde das Programm BAZI<sup>13</sup> verwendet. Zunächst lässt sich feststellen, dass unter dem Doppelproporz-System im Durchschnitt etwa 10 Prozent der Sitze einer anderen Partei zufielen, als dies unter dem Hagenbach-Bischoff-System der Fall gewesen wäre. Am höchsten ist der Anteil im Kanton Schaffhausen, wo 9 von 60 Sitzen oder 15 Prozent den Besitzer wechselten. Am anderen Ende der Skala findet sich der Kanton Wallis, wo nur 8 von 130 Sitzen verschoben wurden. Das dürfte mit der Ausgestaltung des dortigen Wahlsystems zusammenhängen, da Sitzverschiebungen jeweils nur innerhalb der gleichen Wahlregion möglich sind, sowie mit dem relativ hohen Quorum von 8 Prozent, das kleine bis mittelgrosse Parteien von der Mandatsverteilung ausschliesst, sofern sie nicht mit einem Partner eine gemeinsame Liste bilden.

<sup>12</sup> Parteien, die unter dem alten Wahlsystem in einem Wahlkreis nicht angetreten waren, wurden nur dann einer Listenverbindung in diesem Wahlkreis zugeordnet, wenn sie überall sonst, wo sie antraten, mit der/den gleichen Partei(en) eine Listenverbindung eingegangen waren.

<sup>13</sup> <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeri/pukelsheim/bazi/>

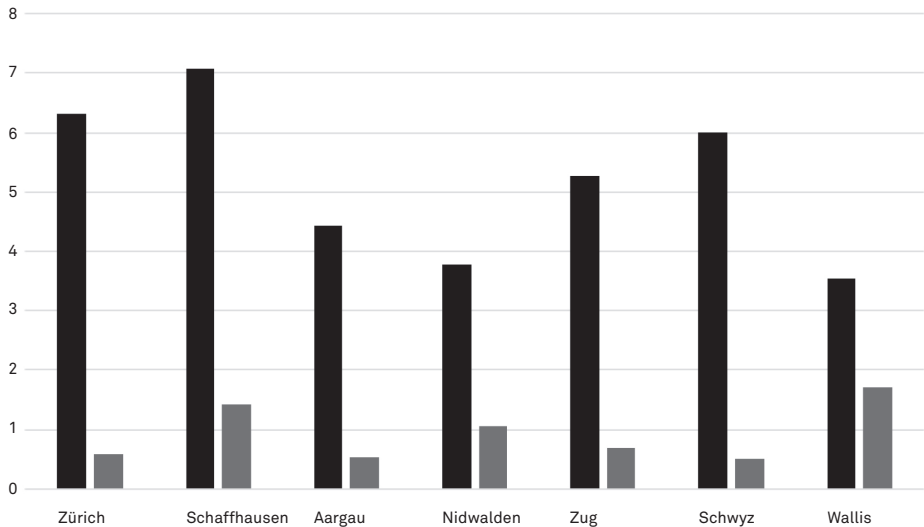
Zu beachten ist, dass die Sitzverschiebungen nicht immer zugunsten oder zulasten der gleichen Parteien ausfallen, sondern sich teilweise aufheben. So fielen beispielsweise der CVP im Kanton Zürich unter dem Doppelproporz 5 Sitze zu, die sie unter dem alten System nicht bekommen hätte. Allerdings kostete ihr der Doppelproporz in einem Wahlkreis auch einen Sitz. Unter dem Strich «gewann» die Partei durch den Systemwechsel also 4 Sitze.

Der Anteil von 10 Prozent der Sitze, die durch das neue System an eine andere Partei gehen, mag hoch erscheinen. Er wird aber relativiert, wenn man betrachtet, wie viele Sitze jeweils von einer Wahl zur nächsten den Besitzer wechseln, wenn das Wahlsystem nicht ändert. Bei den Nationalratswahlen 2015 etwa wechselten 22 Sitze oder 11 Prozent aller Mandate die Farbe. Wenn man bedenkt, dass die Volatilität der Stimmenanteile bei diesen Wahlen eher gering war (selbst für Schweizer Verhältnisse), kann eine durch das Wahlsystem verursachte Verschiebung von 10 Prozent der Sitze kaum als Erdbeben bezeichnet werden.

#### 3.2 Proportionalität

Interessant ist nun natürlich die Frage, welche Parteien unter dem Doppelproporz mehr Sitze holen als unter dem alten System und auf wessen Kosten. Generell lässt sich sagen, dass grössere Parteien etwas weniger Mandate holen, während kleinere Parteien mehr Sitze erhalten. Dies erstaunt nicht: Am Ursprung der Systemwechsel standen ja die hohen natürlichen Quoren unter den früheren Verteilungsverfahren, die vor allem kleine Parteien benachteiligten. Unter dem Doppelproporz werden die Sitze (mit Ausnahme des Kantons Wallis) über den ganzen Kanton hinweg zugeteilt, was es für kleinere Parteien leichter macht, Mandate zu gewinnen. Zwar relativieren die vielerorts geltenden gesetzlichen Quoren diese Aussage, die gesetzlichen Hürden liegen aber immer noch weniger hoch

**Abbildung 1: Vergleich der Disproportionalität der Sitzverteilung (gemäss Gallagher Index) unter dem alten Wahlsystem (dunkle Balken) und dem Doppelproporz (helle Balken)**



als die natürlichen Quoren in einigen Wahlkreisen unter Hagenbach-Bischoff.

Daraus lässt sich allerdings nicht schliessen, dass der Doppelproporz kleinere Parteien «bevorzugen» würde. Das wird bereits klar, wenn man die Stimmenanteile der Parteien mit ihren Sitzanteilen vergleicht. Beispielsweise erhielt die SP im Kanton Schaffhausen bei den letzten Wahlen 23 Prozent der Stimmen. Unter dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren hätte sie damit 18 von 60 Sitzen im Kantonsrat (also 30 Prozent) geholt. Unter dem Doppelproporz sind es «nur» 14 Sitze, was ziemlich genau der Stärke der Partei entspricht.

Um eine allgemeine Aussage darüber zu gewinnen, wie gut das neue Wahlsystem die Stärken der Parteien im Parlament abbildet, verwenden wir den *Gallagher Index of Disproportionality*. Dieser misst die Unterschiede zwischen Stimmenanteilen und Sitzanteilen aller Parteien und fasst sie in einer Zahl zusammen, wobei die Differenzen jeweils quadriert werden. Deutliche Abweichungen zwischen dem Rückhalt einer Partei unter den Wählern und ihrer

Stärke im Parlament resultieren in einem höheren Indexwert.

Nimmt man den Gallagher Index als Massstab, ist der Trend in allen sieben Kantonen eindeutig: Unter dem Doppelproporz ist die Sitzverteilung deutlich proportionaler, als sie es unter dem alten Wahlsystem war beziehungsweise gewesen wäre. In allen Kantonen sank der Indexwert, zum Teil massiv. Am schwächsten war der Rückgang im Kanton Wallis, was zum einen daran liegt, dass der Doppelproporz nur innerhalb von Wahlregionen und nicht über den ganzen Kanton hinweg zur Anwendung kommt, zum anderen an der hohen 8-Prozent-Sperrklausel. Dennoch hat sich der Wert auch im Wallis mehr als halbiert. Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die Auswirkung des Doppelproporz auf die Disproportionalität der Sitzverteilung.

### 3.3 Gegenläufige Sitzvergebungen

Der Doppelproporz verteilt die Sitze so auf die Parteien, dass über den ganzen Kanton hinweg die Sitzanteile möglichst



genau den Stimmenanteilen entsprechen. Dies hat den Nachteil, dass innerhalb der Wahlkreise die Proportionalität zuweilen relativiert wird. Wenn beispielsweise eine Partei im Kanton Schwyz in jedem Wahlkreis 5 Prozent der Stimmen holt, hat sie Anspruch auf 5 Sitze. Allerdings hat kein Wahlkreis mehr als 10 Sitze, sodass ein Anteil von 5 Prozent nirgends einen Sitzgewinn garantiert. Weil die Partei die ihnen zustehenden Sitze irgendwo erhalten muss, teilt sie ihr das System tendenziell in jenen Wahlkreisen zu, wo sie aufgrund ihres Stimmenanteils am nächsten an einem Mandat ist. Das kann dazu führen, dass eine Liste in einem Wahlkreis mehr Sitze als eine andere gewinnt, obwohl sie weniger Stimmen erhalten hat.

Allerdings können solche gegenläufigen Sitzvergebungen auch unter dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren auftreten, sofern Listenverbindungen erlaubt sind. Ist eine Liste mit einer oder mehreren anderen verbunden, ist es möglich, dass sie dank dieser Verbindung zu einem Mandat kommt, das sonst einer anderen Liste zugefallen wäre.

Doch wie oft kommen gegenläufige Sitzvergebungen in der Praxis vor? Die Analyse zeigt, dass es sich insgesamt um ein eher seltenes Phänomen handelt. Bei den letzten sieben Wahlen unter dem doppelproportionalen Verfahren fielen lediglich 11 von 750 Sitzen einer Liste zu, obwohl eine andere im betreffenden Wahlkreis mehr Stimmen erhalten hatte. Das entspricht einem Anteil von etwa 1.5 Prozent. Am meisten gegenläufige Sitzvergebungen, nämlich deren 3, gab es im Kanton Schwyz. Das dürfte mit damit zusammenhängen, dass es in Schwyz sehr viele und insbesondere viele kleine Wahlkreise gibt.<sup>14</sup> Die Stimmen, die dort nicht zu einem Sitzgewinn führen,

müssen in anderen Wahlkreisen zu Mandaten für die betreffenden Parteien «verwertet» werden.

Interessant ist der Blick auf die drei Kantone, in denen unter dem alten Wahlsystem Listenverbindungen möglich waren (Zürich, Schaffhausen und Aargau). Wäre bei den jüngsten Wahlen das frühere Verfahren zur Anwendung gekommen, hätte es in zwei der drei Kantone *mehr* gegenläufige Sitzvergebungen gegeben, als unter dem Doppelproporz zu beobachten waren.<sup>15</sup> Dies relativiert die vielfach kritisierten Verzerrungen des Doppelproporz.<sup>16</sup>

## 4. Weitere Auswirkungen

### 4.1 Auswahl für die Wähler

Unter dem Doppelproporz sind Stimmen, die in einem Wahlkreis nicht zu einem Sitzgewinn führen, nicht verloren, sondern können der Partei anderswo zu einem Mandat verhelfen. Deshalb haben Parteien einen Anreiz, in möglichst vielen Wahlkreisen Listen aufzustellen, um Stimmen zu sammeln, die ihnen bei der Oberzuteilung helfen. Zu erwarten wäre demnach, dass insbesondere in kleinen Wahlkreisen die Zahl der eingereichten Listen zunimmt.

Der Blick auf die sieben Kantone lässt den Schluss zu, dass dies tatsächlich der Fall ist. Interessant ist wiederum der Kanton Schwyz: Bei den letzten Wahlen unter dem Hagenbach-Bischoff-System 2012 stand in 9 der 30 Wahlkreise jeweils nur eine Partei beziehungsweise ein Kandidat – es handelte sich ausnahmslos um Einerwahl-

<sup>14</sup> Man könnte dies als Argument gegen Listenverbindungen verwenden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es ohne Listenverbindungen zwar keine gegenläufigen Sitzvergebungen gegeben hätte, dafür wäre die Disproportionalität in zwei von drei Kantonen noch höher gewesen. Listenverbindungen führen also tendenziell zu einer besseren Abbildung der Parteistärken im Parlament zum Preis möglicher Verzerrungen in einzelnen Wahlkreisen.

<sup>16</sup> Vgl. etwa Schweizerische Bundeskanzlei, «Proporzwahlsysteme im Vergleich», Seite 18.

<sup>14</sup> Siehe zur Konstellation im Kanton Schwyz auch: Claudio Kuster, «Doppelproporz Schwyz: «Kuckucks-kinder» nicht im Sinne der Erfinder», *Napoleon's Nightmare*, 2. März 2015.

kreise – zur Auswahl.<sup>17</sup> Bei den ersten Wahlen unter dem Doppelproporz waren es nur noch 2.<sup>18</sup> Im Durchschnitt aller Wahlkreise stieg die Zahl der antretenden Parteien von 2.6 auf 4.

In den anderen Kantonen lässt sich eine ähnliche Entwicklung feststellen. Von den sieben Kantonen, die zum Doppelproporz wechselten, verzeichneten sechs bei den ersten Wahl unter dem neuen System mehr Parteien.<sup>19</sup> Erstaunlich ist, dass die Zahl der Parteien selbst in Kantonen zunahm, die unter dem alten Wahlsystem Listenverbindungen erlaubt hatten (diese erleichtern kleinen Parteien tendenziell die Kandidatur). Die einzige Ausnahme ist Zürich, wo die durchschnittliche Zahl der Parteien leicht sank, was allerdings fast ausschliesslich auf die Entwicklung in den Stadtzürcher Wahlkreisen zurückzuführen ist.<sup>20</sup>

Ein Effekt, der sich in allen Kantonen zeigt, ist, dass vor allem in kleinen Wahlkreisen die Auswahl für die Wähler markant zunahm. Betrachtet man nur die Wahlkreise mit weniger als drei Sitzen (in allen Kantonen), war die Zahl der Parteien bei der ersten Wahl unter dem Doppelproporz im Schnitt mehr als doppelt so hoch wie zuvor.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> In den meisten Fällen erhielten auch einzelne «Diverse» Stimmen. Diese Kategorie wurde als Partei beziehungsweise Kandidat gezählt, sofern sie mindestens 10 Prozent der Stimmen ausmachte.

<sup>18</sup> Dass es überhaupt noch Wahlkreise ohne Parteienkonkurrenz gab, hat damit zu tun, dass die Hürden, um eine Liste einzureichen, nach wie vor relativ hoch sind: Der Wahlvorschlag muss von fünf bis 25 Stimmberechtigten (je nach Wahlkreisgrösse) unterzeichnet werden – in einem Wahlkreis wie Riemensalden (52 Stimmberechtigte) kein leichtes Unterfangen.

<sup>19</sup> Bei dieser Zählung wurden separate Listen, die klar mit einer bestimmten Partei assoziiert waren, dieser zugerechnet (z.B. Jungparteien-Listen oder regionale Listen).

<sup>20</sup> Viele Parteien traten bei den Wahlen 2003 nur in einem Wahlkreis an, teilweise handelte es sich um Spassparteien.

<sup>21</sup> Dieses Ergebnis dürfte für den Kanton Uri aufschlussreich sein, welcher sein Wahlsystem überarbeiten muss. Die Regierung schlägt vor, dass in

## 4.2 Wahlbeteiligung

Wenn die Auswahl (zumindest in den meisten Wahlkreisen) zunimmt und Stimmen einen Einfluss auf die Sitzverteilung haben, auch wenn die betreffende Partei im Wahlkreis selber chancenlos ist, erhöht sich tendenziell der Anreiz, an der Wahl teilzunehmen. Zu erwarten wäre deshalb, dass die Beteiligung (leicht) zunimmt. Ein Blick auf die Zahlen stützt diese Erwartung indes nicht. In sechs von sieben Kantonen ging die Beteiligung bei den ersten Wahlen unter dem neuen System zurück. Einzig in Nidwalden nahm sie gegenüber den vorangegangenen Wahlen minim zu.

Allerdings ist bei diesen Vergleichen zu berücksichtigen, dass die Beteiligung an kantonalen Wahlen generell rückläufig ist. Aus diesem Grund wurden die Veränderungen der Entwicklung in sämtlichen Kantonen in der gleichen Periode gegenübergestellt. Auch diese Rechnung zeigt aber keinen positiven Effekt des Doppelproporz auf die Wahlbeteiligung. In fünf von sieben Kantonen entwickelte sich die Wahlbeteiligung bei den ersten Wahlen unter dem neuen Wahlsystem schlechter als der Durchschnitt aller Kantone.<sup>22</sup>

Natürlich ist das Wahlsystem nur einer von mehreren (möglichen) Einflussfaktoren für die Wahlbeteiligung. Die Parteienkonkurrenz, die wahrgenommene Bedeutung des betreffenden Urnengangs, die Zugänglichkeit der Stimmabgabe oder die Demografie spielen ebenfalls eine Rolle, mutmasslich sogar eine grössere. Um den Einfluss des Wahlsystems zu identifizieren, wäre eine

---

Wahlkreise mit mehr als zwei Sitzen künftig der Doppelproporz zur Anwendung kommt. In den kleinen Wahlkreisen, also dort, wo die Auswirkungen des Doppelproporz besonders relevant sind, soll hingegen weiter im Majorzverfahren gewählt werden.

<sup>22</sup> Der Effekt scheint nicht auf eine generelle «Demokratiemüdigkeit» in den betreffenden Kantonen zurückzuführen sein. Jedenfalls zeigt ein Blick auf die Beteiligungsraten bei nationalen Volksabstimmungen, dass diese sich in den sieben Kantonen in etwa gleich gut (beziehungsweise schlecht) entwickelte wie im Rest des Landes.

detailliertere Analyse nötig, die den Rahmen dieses Artikels sprengt. Zumindest lassen aber die hier erhobenen Daten den Schluss zu, dass der Doppelproporz insgesamt wohl keinen positiven Einfluss auf die Beteiligung hatte.

Interessant ist allerdings wiederum der Blick auf die kleinen Wahlkreise: Dort weist der Trend vielerorts in die andere Richtung. Während beispielsweise bei den Kantonsratswahlen 2016 im Kanton Schwyz die Beteiligung insgesamt um fast 6 Prozentpunkte zurückging, wuchs sie in den Einerwahlkreisen um rund 2 Prozentpunkte.<sup>23</sup> In den anderen Kantonen halten sich positive und negative Trends die Waage, wobei die Zahl der Beobachtungen dort deutlich kleiner ist (es gibt insgesamt nur 6 kleine Wahlkreise, während es in Schwyz deren 17 sind).

## 5. Fazit

Wahlssysteme setzen den demokratischen Anspruch in die Realität um und legen dabei unterschiedlichen Wert auf bestimmte Aspekte oder Ziele; sie beeinflussen die Parteienlandschaft<sup>24</sup> und sind gerade deshalb oft umstritten.<sup>25</sup>

Der vorliegende Artikel hat untersucht, wie sich die Einführung eines neuen Wahlsystems, konkret des Doppelproporz, in sieben Kantonen auswirkt. Der Doppelproporz gibt dem Ziel ein grosses Gewicht, dass jeder Wähler möglichst frei entscheiden und den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis ausüben kann, unabhängig davon, in welchem Wahlkreis er wohnt und welche Partei er wählt. Ausserdem sucht er eine möglichst proportionale Verteilung der Sitze auf die Parteien sowohl im gesamten Wahlgebiet als auch in den einzelnen Wahlkreisen zu erreichen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Doppelproporz diese beiden Ziele erreicht. Zum einen wird die Erfolgswertgleichheit besser gewährleistet als unter dem Hagenbach-Bischoff-System. Zum anderen ist die Sitzverteilung deutlich proportionaler. Die konkrete Folge davon ist, dass tendenziell grosse Parteien, die im Hagenbach-Bischoff-System bevorteilt werden, unter dem Doppelproporz weniger Sitze erhalten. Man kann dies als Nachteil auffassen, wenn es darum geht, im Parlament möglichst leicht Mehrheiten zu beschaffen (wobei dies in klassischen parlamentarischen Systemen mit Regierung und Opposition wichtiger ist als in der Schweiz mit ihrem Mischsystem). Dem Anspruch eines Proporzsystems wird dieses Ergebnis aber besser gerecht.

Wie viele Sitze aufgrund des neuen Wahlsystems anders verteilt werden, hängt vom Kontext ab; im Durchschnitt der untersuchten Kantone sind es etwa zehn Prozent aller Mandate. Der Doppelproporz führt also durchaus zu Veränderungen bei der Zusammensetzung des Parlaments, aber nicht zu politischen Erdbeben.

Der Preis der genauen Abbildung der Parteistärken in der gesamtkantonalen Sitzverteilung können Abstriche bei der Proportionalität in einzelnen Wahlkreisen sein. Diese halten sich indes in Grenzen. Gegenläufige Sitzvergebungen treten lediglich bei 1.5 Prozent der Mandate auf.

Eine weitere Auswirkung des Doppelproporz besteht darin, dass die Auswahl für die Wähler insbesondere in kleinen Wahlkreisen grösser ist. In Wahlkreisen mit einem oder zwei Sitzen hat sich die Zahl der Listen, die zur Wahl stehen, im Durchschnitt mehr als verdoppelt. Hingegen lassen die Daten nicht den Schluss zu, dass der Doppelproporz zu einer höheren Wahlbeteiligung führt – die Partizipation hat im Gegenteil in den meisten Kantonen abgenommen, auch wenn der Trend in kleinen Wahlkreisen positiver ist.

<sup>23</sup> Aufschlussreich ist, dass die Beteiligung dort besonders stark zulegte, wo die Zahl der kandidierenden Parteien am stärksten wuchs.

<sup>24</sup> Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*.

<sup>25</sup> Töndury, *Wahlkreise*.

Der Entscheid für ein bestimmtes Wahlsystem ist ein politischer. Bei der gegenwärtig diskutierten Frage, wie gross die Freiheit der Kantone bei der Ausgestaltung ihres Wahlrechts sein soll, geht es letztlich darum, wie weitreichend die Kompetenz der (kantonalen) Politik und wie weitgehend jene der Justiz sein soll.

Klar ist, dass das Bundesgericht den Kantonen nicht ein bestimmtes Wahlsystem vorschreiben kann. Der Vorteil des Doppelproporz besteht darin, dass er die Wahlrechtsgleichheit gewährleistet, während gleichzeitig die bestehenden Wahlkreise beibehalten werden können. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Verfahren sind gut, die Einhaltung der Wahlrechtsgleichheit und die Proportionalität der Sitzverteilung werden damit verbessert, wie auch die vorliegende Analyse bestätigt. Die teilweise erbitterte Opposition gegen den Doppelproporz erscheint im Rückblick daher übertrieben und ist wohl zu einem wesentlichen Teil mit parteipolitischen Interessen zu erklären.<sup>26</sup>

## Literaturverzeichnis

Duverger, Maurice: *Les Partis Politiques*, Paris 1951.

Claudio Kuster, Ein «Bundesgesetz gegen die wahlrechtliche Beschneidung Lausannes?», *Napoleon's Nightmare* (<http://napoleonsnightmare.ch>), 1. Juni 2015.

Claudio Kuster, «Doppelproporz Schwyz: «Kuckuckskinder» nicht im Sinne der Erfinder», *Napoleon's Nightmare*, 2. März 2015.

Poledna, Thomas: *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*, Bern 1988.

Schweizerische Bundeskanzlei: «Proporzwahl-systeme im Vergleich», Bern 2013.

Töndury, Andrea: Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Andrea Good, Bettina Platipodis: *Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*. Bern 2013. ●

<sup>26</sup> Die detaillierten Zahlen, auf denen diese Analyse beruht, können unter folgender Adresse abgerufen werden: <https://napoleonsnightmare.files.wordpress.com/2018/10/auswirkungen-doppelproporz-kantone.xlsx>



# 100 Jahre nach der Einführung des Proporzwahlrechts: Blick auf fünf lange Jahrzehnte als dynamischer Prozess

Peter Szekendy

Historiker, Parlamentsredaktor beim Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung

Die Literatur über die Entstehung des vor 100 Jahren von Volk und Ständen angenommenen Proporzwahlrechts für den Nationalrat ist nicht erst jetzt, im Jubiläumsjahr, äusserst umfassend. Neue Erkenntnisse sind denn auch kaum zu erwarten. Die Lektüre von einigen wenigen, bedeutenden wissenschaftlichen Aufsätzen<sup>1</sup> führten den Autor dieses Beitrags dazu, das Augenmerk auf folgende Charakteristika zu legen: Zum einen wurde die Entwicklung in den Kantonen und auf Bundesebene vorwiegend als Nebeneinander dargestellt. In diesem doch langen Prozess ist aber eine dem föderalistischen Staatsaufbau geschuldete

Dynamik erkennbar, wonach die stetige Ausbreitung des Proporzwahlrechts in den Kantonen zusammen mit dem Anspruch der Minderheiten zum eigentlichen Motor für die Durchsetzung des Anliegens auf Bundesebene wurde. Das galt für die lange Zeit zwischen 1891 und 1918, aber auch bezogen auf eine kurze Zeit vor der eidgenössischen Volksabstimmung 1918, als Entscheide der Bundesversammlung und die Entwicklung im Kanton Zürich einander direkt und z.T. tageweise beeinflussten. Interessant ist sodann der Umstand, dass ein polemisches staatsrechtliches Gutachten den Boden für ein immer weniger haltbares Geflecht von Argumenten legen konnte, und zwar weit über die Zeit hinaus, in der der Abschied vom lieb gewonnenen, die Macht erhaltenden Majorzwahlssystem absehbar war.

## 1. Ab 1846: Erste Aussaat auf steinigem Boden

Erste Bestrebungen für eine bessere Vertretung von Minderheiten gehen auf den Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. 1846 regte der französische Philosoph und Publizist Victor Considerant<sup>2</sup> dem Genfer Verfassungsrat nahe, den Grossen Rat nach einem Proporzverfahren wählen zu lassen. Es wurde zwar als «amüsantes Hirngespinnst» bezeichnet,<sup>3</sup> aber noch 1910, als die eidgenössischen Räte über die zweite

<sup>1</sup> Zu Dank verpflichtet bin ich Diego Hättenchwiler, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Parlamentsbibliothek, für die von ihm zur Verfügung gestellten Aufsätze sowie seine kritische Lektüre dieses Beitrags. Ihm liegen insbesondere folgende drei wissenschaftliche Beiträge zugrunde: Aubert, Jean-François: Die Schweizerische Bundesversammlung von 184–1998, Basel, 1998, S. 83–104. Dieser Aufsatz ist ein kurzer und prägnanter Überblick über die Entwicklung des Proporzwahlrechts. Kölz, Alfred: Neuere Schweiz. Verfassungsgeschichte, Bern, 2004, S. 698–733. Hier wird die Entstehung des Proporzwahlrechts mit zahlreichen Zitaten aus den parlamentarischen Beratungen versehen. Natsch, Rudolf: Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des Schweizerischen Nationalrats (1900–1919), in: *Démocratie référendaire en Suisse au 20e siècle*. Tome I: Analyse de cas. Fribourg, 1972, p. 119–182. Nicht berücksichtigt wurden aus dieser sehr ausführlichen Darstellung die detaillierten Analysen über die Aktivitäten der Parteien in verschiedenen Kantonen sowie der Presse. Ergänzt wurden Beiträge aus dem Historischen Lexikon der Schweiz herangezogen.

<sup>2</sup> Considerant (1808–1893) prägte auch den Begriff «direkte Demokratie» und befürwortete das Referendum als direktdemokratisches Instrument und befürwortete als einziger Abgeordneter im französischen Conseil Général das Stimmrecht der Frauen.

<sup>3</sup> Aubert, S. 85.

Proporzinitiative diskutierten, hiess es, dessen «unbestreitbare Rationalität und politische Richtigkeit» könne «von niemandem erschüttert werden».<sup>4</sup>

Das Hirngespinnst breitete sich von Genf aus via Lausanne, Neuenburg, Bern, Basel und Zürich in Wahlreformvereinen weiter aus,<sup>5</sup> in Kantonsparlamenten und Verfassungsgeräten wurden (erfolglos) politische Vorstösse diskutiert. Die mit 30 zu 40 Stimmen knappe Ablehnung einer Motion im Neuenburger Verfassungsrat 1858<sup>6</sup> kann zumindest ideell als Erfolg gewertet werden; 1869 stimmte der Grosse Rat einem Proporzsystem zu, verschob aber dessen Einführung. 1875 trug der Grossrat und Physikprofessor Eduard Hagenbach-Bischoff in Basel-Stadt erste Ideen für ein neues Wahlsystem vor, welche später in das heute noch für den Nationalrat gültige «Hagenbach-Bischoff-Verfahren» mündeten. Auf eidgenössischer Ebene erfolgte ein erster Vorstoss bei den Vorbereitungen zur Verfassungsrevision 1872.

Diese Gehversuche blieben ohne Konsequenzen, aber die Saat breitete sich mittels Schriften, Eingaben, Petitionen und Motionen auf verschiedenen Ebenen weiter aus.<sup>7</sup>

## 2. 1883: Ein propagandistisches Gutachten als argumentatives Gift

1883 veröffentlichte das Eidgenössische Departement des Innern «infolge bereits erhobener und noch zu erwartender parlamentarischer Vorstösse»<sup>8</sup> zwei Gutachten. Auch wenn mit dieser Formulierung ein direkter Zusammenhang suggeriert wird, fin-

det sich in der hier beigezogenen Literatur weder ein Hinweis auf den Auftraggeber, noch auf die Beweggründe für den Auftrag. Somit verführt allein der Hintergrund der beiden Schriften zu Spekulationen: Der Proporzbefürworter François Wille, Präsident des 1876 gegründeten Schweizer Wahlreformvereins, wies lediglich auf seine früheren Schriften hin, der Berner Staatsrechtler und nachmalige Nationalrat Carl Hilty hingegen legte ein 60-seitiges, «sprachlich verführerisches, teilweise Machwerk-Charakter» aufweisendes Gutachten vor.<sup>9</sup> Die Frage, ob der Auftrag im Sinne eines «gouverner c'est prévoir» formuliert oder ob die beiden Gutachter so ausgewählt wurden, damit sich jenes Gutachten durchsetzt, das den Interessen des den Bundesstaat dominierenden Freisinns entgegenkam, muss damit offen bleiben.

Angesichts der derzeitigen Renaissance des Populismus lohnt sich ein Blick auf die Sprachgewalt und den «bildhaft-verführerischen Argumentationsstil» Hiltys, hatte doch keine andere staatsrechtliche Schrift zwischen 1848 und 1914 eine derart grosse Wirkung.<sup>10</sup> Einige Bemerkungen können als politische PR im Gewand von Social-Media-Beiträgen avant la lettre bezeichnet werden und zeigen sozusagen die Vergangenheit als Blick durch den Rückspiegel der Gegenwart: So erwähnt Hilty lapidar, aber vielsagend, François Wille sei ein «eingewandeter Deutscher». Geradezu schmeichelnd meint er auch, die «lebhafteste Parteinahme zu Gunsten einer neuen angeblichen Wahrheit» habe «an und für sich etwas Faszinierendes», und fügt herablassend hinzu, dieses Engagement habe den «grossen Reiz, ihren Namen durch Beteiligung an einer solchen, über die ganze gebildete Welt verbreiteten Sache in weiten Kreisen bekannter zu machen, als ih-

<sup>4</sup> Kölz, S. 709.

<sup>5</sup> Kölz, S. 692.

<sup>6</sup> Aubert, S. 85.

<sup>7</sup> Motion von Sprecher, Thoma und Sonderegger (katholische Konservative) im Jahr 1881; Motion Zemp, Keel und Pedrazzini (katholische Konservative) 1884; Motion Ador (Liberal-Konservativer) 1890; in: Aubert, S. 86.

<sup>8</sup> Kölz, S. 693.

<sup>9</sup> Kölz, S. 694.

<sup>10</sup> Kölz, S. 693. Auf teilweise sachlich falsche verfahrenstechnische Argumente Hiltys sei hier auf Kölz (S. 693 ff.) und, für die Natur des Proporz an sich, auf Aubert (S. 83f f.) verwiesen.

nen dies durch jede andere, vielleicht weit nützlichere Arbeit gelingen würde».<sup>11</sup> Vom Machwerkcharakter seiner Schrift zeugt auch, dass Hilty den Begriff Proportionalwahlrecht tunlichst vermied und stets den Begriff «Minoritätenvertretung» verwendete, womit er suggerierte, der Wechsel des Wahlsystems verschaffe den Minoritäten ein Privileg. «Im Interesse der Wirkungen seines Gutachtens» unterschlug Hilty auch, dass grosse Parteien mit dem neuen System ebenso mit einer absoluten Mehrheit der Sitze rechnen könnten.<sup>12</sup> Ohnehin sei die Bundesversammlung wegen dem «sehr leicht gemachten Referendum»<sup>13</sup> in ihrem wirklichen Werth und Wesen nach bloss vorberathende Behörde» und folglich auch das Minoritätensystem mit der modernen Demokratie unvereinbar. Kölz zufolge «vernachlässigte» Hilty mit diesem Argument den Stellenwert der Bundesversammlung;<sup>14</sup> allerdings sei hier die Frage erlaubt, ob Hilty diese nicht bewusst ignorierte, um die Vormachtstellung des Freisinns zu kaschieren. Dem später in unterschiedlichen Varianten wiederholten Hinweis Hiltys, das Proporzsystem sei etwas «noch nicht ganz Abgeklärtes, praktisch vielfach nicht recht Durchführbares», bringt Kölz wegen dem Zeitpunkt (1883) ein gewisses Verständnis entgegen.<sup>15</sup> Aubert hingegen sieht darin die Trägheit und Haltung jener, die «nichts ändern wollten, aber die Diskussion scheuten, in welcher sie vielleicht nicht ungeschoren davonkommen würden.»<sup>16</sup> Hilty ignorierte zudem die besonders harten Auswirkungen des majoritären Wahlsystems in Genf, dem Ausgangspunkt der Reformbewegung<sup>17</sup> und bezeichnete die

Schriften des Reformvereins «bei allem Geist des gelehrten Verfassers [Professor Naville] als vorwiegend rhetorisch und mit einer gewissen Erbitterung gegen bestehende Zustände geschrieben».<sup>18</sup> Die jeweils kantonalen Hintergründe waren ihm mithin zu wenig gewichtig, um sie auf eidgenössischer Ebene ernst nehmen zu müssen.

Mit der Frage, ob es «wünschenswert war, unterschiedenen, eigentlichen Ultramontanen»<sup>19</sup>, Sozialisten und Nihilisten zu Sitz und Stimme zu verhelfen, die sie auf dem gewöhnlichen Majoritätsweg nicht erlangen» könnten,<sup>20</sup> ging es Hilty um Grösseres: die Zementierung der von niemandem bestrittenen, historisch gewachsenen Dominanz des Freisinns dank dem Majorzsystem. Das war eine kaum verhüllte und «eindeutig gefährliche» Anpreisung der Herrschaft einer einzigen Partei in der Hülle eines staatsrechtlichen Gutachtens.<sup>21</sup>

Neben dem Alleinstellungsmerkmal des Freisinns und dem Hinweis auf die Komplexität des neuen Systems sollten als drittes Element des Abwehrrdispositivs die «Erfahrungen der Kantone abgewartet» werden. Dieses «ganz und gar schweizerische» Argument war laut Aubert berechtigt, allerdings «geschah nichts, die radikale Fraktion hielt ihre Stellung und hörte nicht hin, die Kantone zauderten, und die Minderheiten im Nationalrat warteten ungeduldig».<sup>22</sup>

<sup>11</sup> Kölz, S. 693.

<sup>12</sup> Kölz, S. 694.

<sup>13</sup> 1874 wurde mit der Totalrevision der Bundesverfassung das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt.

<sup>14</sup> Kölz, S. 694.

<sup>15</sup> Kölz, S. 693.

<sup>16</sup> Aubert, S. 86.

<sup>17</sup> Aubert, S. 85.

<sup>18</sup> Kölz, S. 693.

<sup>19</sup> Als ultramontan galten Juristen, welche Entscheiden der römischen Kurie endgültige Rechtskraft zuschrieben. Polemisch war die Wortwahl Hiltys, weil «Ultramontane» als Finsterlinge, Römlinge oder Papisten galten. Im deutschen Sprachraum verschwand der Begriff als Schlagwort nach 1945, wurde aber in radikalen reformierten Kreisen in der Schweiz noch bis Mitte des 20. Jahrhunderts verwendet; Historisches Lexikon der Schweiz; <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11426.php>.

<sup>20</sup> Kölz, S. 693.

<sup>21</sup> Aubert, S. 86.

<sup>22</sup> Aubert, S. 86.



### 3. 1891: Die Volksinitiative als Universalwerkzeug

Mit der Einführung des Proporzsystemes hätte, so Aubert, ein nach dem Majorz gewähltes Parlament «den Ast abgesägt, auf dem es sitzt». <sup>23</sup> Am Ast gesägt hätte vielmehr der dominierende Freisinn, der die Minderheiten vorwiegend als Beisitzer duldet. Somit war es an diesen, einen institutionellen Schlüssel zu finden und Volk und Kantone als «über dem Parlament stehende Autorität» anzusprechen und zu mobilisieren. <sup>24</sup> Dieser Schlüssel war der Ausbau der Volksrechte, geschmiedet und mit einem Proporzelement versehen wurde er von den Motionären Zemp, Keel und Pedrazzini im Juni 1884, auch diesmal erfolglos. Allerdings sah der Bundesrat ein, dass in den Institutionen etwas fehlte, und machte sich «in aller Gemütsruhe» an die Arbeit. <sup>25</sup> Erwähnenswert ist einerseits, dass der Ständerat dem sonst aktiveren Nationalrat «draufgängerisch» voranging, und dass andererseits die starke Vertretung der Konservativen im Ständerat für den Durchbruch einer in der nationalrätlichen Kommission vorgelegten Minderheitslösung sorgte, dem sich der Nationalrat eher widerwillig anschloss. <sup>26</sup> Somit sollte der Ständerat dank seiner starken konservativen Vertretung mit der Volksinitiative als trojanisches Pferd den künftigen Wahlmodus des Nationalrates vorsepen.

Nicht zu vergessen ist auch der dem Föderalismus geschuldete Beitrag in Form der von Hilty nicht ernst genommenen «kleinen Geschichte» in den Kantonen: In den Jahren 1831 bis 1838 ermöglichten die Verfassungen von Aargau, Basel-Landschaft, Thurgau, Schaffhausen, Luzern und St.Gallen mittels Volksinitiativen mehr oder minder umfassende Verfassungsrevisionen. 1845 erweiterte die Verfassung

des Kantons Waadt mit der Formulierung «toute proposition» den Rahmen, und in den Kantonen Aargau (1852), Basel-Landschaft (1863), Zürich, Thurgau, Solothurn (1869) und in den Städten Bern (1887) und Zürich (1891) wurden auch Teilrevisionen und Gesetzesinitiativen möglich. <sup>27</sup>

Am 5. Juli 1891 wurde die Volksinitiative mit einer Verfassungsrevision mit 183'000 gegen 121'000 Stimmen und von 18 Kantonen gegen deren 4 angenommen. <sup>28</sup> Wenn sich Hilty 1883 schon über das «sehr leicht gemachte Referendum» beklagte, muss ihm die deutliche Zustimmung zur Volksinitiative erst recht auf den Magen geschlagen haben.

Kein halbes Jahr später wurde Josef Zemp als erster Vertreter der Katholisch-Konservativen in den Bundesrat gewählt, womit diese ihre bis anhin praktizierte Fundamentalopposition gegen den Freisinn aufgaben.

### 4. 1891: Der Tessin als Türöffner, weitere Kantone als Wegbereiter

Hilty zufolge war das «Minoritätensystem» nicht nur «mit der modernen Demokratie unvereinbar», ja mit ihm falle die Eidgenossenschaft «in die Aera der Putsche zurück». <sup>29</sup>

Allerdings entzog erneut die «kleine Geschichte» dieser Aussage mit geradezu grotesken Wendungen den argumentativen Boden: Ausgerechnet der freisinnige Bundesrat, der sich dem Proporzsystem für die Wahl des Nationalrats vehement widersetzte, sorgte nach dem sog. «Tessiner Putsch» mit einer bewaffneten Inter-

<sup>23</sup> Aubert, S. 86.

<sup>24</sup> Aubert, S. 87.

<sup>25</sup> Aubert, S. 87.

<sup>26</sup> S. hierzu detailliert Aubert, S. 87 f.

<sup>27</sup> Historisches Lexikon der Schweiz. <http://mobile.hls-dhs-dss.ch/m.php?article=D10386.php>.

<sup>28</sup> Art. 121 der Bundesverfassung sah die Volksinitiative zur Teilrevision in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs vor.

<sup>29</sup> Kölz, S. 694.

vention zunächst für Ruhe und Ordnung,<sup>30</sup> sodann – mit dem nötigen Druck – für die sukzessive Einführung des Proporzwahl-systems durch den Grossen Rat: Ab 1891 wurden die Gross- und die Gemeinderäte und ab 1892 auch die Staatsräte nach dem Proporzsystem gewählt, die wichtigsten Parteien mussten Formen der Zusammenarbeit finden. Somit mutierte das Tessin auf Geheiss Berns zu einer Art «politischem Versuchslabor»<sup>31</sup> und, aus historischer Perspektive, zum Proporzpionier. Als willkommene Nebenwirkung verhalf der Bundesrat so dem Freisinn zum Einsitz in die Kantonsregierung.

Hier lohnt sich ein Blick auf die Vorgeschichte:<sup>32</sup> Im September 1890 endete das im 19. Jahrhundert dominierende Muster politischer Kämpfe um die Vorherrschaft, bei dem Liberale und Konservative vor Gewalt und vor Wahlbetrug nicht zurückschreckten, in einem liberalen Staatsstreik gegen die konservative Regierung. Der Putsch selbst kulminierte im Mord an einem Staatsrat. Die Ursache war ein den Konservativen die Mehrheit garantierendes Majorzsystem und die damit verbundene «Erbitterung der Liberalen über ihre politische Machtlosigkeit». Ausgelöst wurde der Putsch von der Kantonsregierung, indem sie eine Verfassungsinitiative für die Volkswahl des Staatsrats und für eine Neueinteilung der Wahlkreise verschleppte.

Dominostein gleich folgten die Kantone Neuenburg (1891) und Genf (1892), die Vorreiter des Proporzgedankens, Zug (1894,

auch für den Regierungsrat und später die Gerichte), Freiburg (1894, für Gemeinde- und Generalräte), Solothurn (1895) und Schwyz (1900).

Die Befürchtung Hiltys, die Minoritäten würden vom System der «Minoritätenvertretung» quasi privilegiert, trat nicht ein: Der Freisinn erlitt in den von ihm dominierten Kantonen Neuenburg und Solothurn nur mässige Verluste, die Mandatsverschiebungen hielten sich in Grenzen.<sup>33</sup> Offen bleibt, wie Hilty auf die (ebenso bescheidenden) Sitzgewinne der liberalen Parteien in den katholisch-konservativen Kantonen Zug, Tessin und Schwyz reagierte.

Der Bann schien gebrochen. In den kommenden Auseinandersetzungen über die drei eidgenössischen Volksinitiativen für die Einführung des Proporzsystems sollte die Befriedung des Tessin auf Geheiss der Eidgenossenschaft als Symbol für Einheit und Frieden immer wieder erwähnt werden. Das defensive Argument, zunächst seien die Erfahrungen der Kantone abzuwarten, mutierte zum nur schwerlich zu widerlegenden Nachweis, dass das System auch in der Praxis funktioniert. Der Widerstand dauerte zwar – weiterhin auf der Basis des Gutachtens von Hilty – an, aber dem real existierenden und funktionierenden Proporz sollte sich bald einmal niemand mehr ernsthaft widersetzen können.

## 5. 1898: Ein letzter parlamentarischer Versuch am Vorabend dreier Volksinitiativen

Nach den Wahlen von 1890 besetzten die Freisinnigen bei einem Wähleranteil von 40,9% mit 74 Sitzen die Hälfte der 147 Nationalratssitze, die Katholisch-Konservativen bei einem Wähleranteil von 25,6% deren 35, die Liberalen mit 15,7% Wähleranteil 20 Sitze und die Sozialdemokraten 1 Sitz bei einem Wähleranteil von 3,6%. Die Wahlen von 1893 führten nur zu geringfügig-

<sup>30</sup> Die Botschaft des Bundesrates vom 22. September 1890 «betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons» endete mit der Mahnung, dass «diejenigen, welche von Erhebung und Aufruhr träumen, sich überzeugen mögen, dass die Zeit der «pronunciamenti» vorüber ist, und dass man in Bel-linzona wie in Bern die Verfassung und die Gesetze noch aufrecht zu halten vermag»

<sup>31</sup> <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43029.php>.

<sup>32</sup> Im Folgenden aus dem Historischen Lexikon der Schweiz; <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43029.php>.

<sup>33</sup> Kölz, S. 695.

gigen Verschiebungen, die markanteste betraf die Liberalen, die bei einem mit 1,1 % minim höheren Wähleranteil 7 Sitze gewannen.

1896 gewannen die Freisinnigen 12 Sitze bei einem Wähleranteil von 48,7%, 1899 verloren sie zwei Sitze bei einem leicht höheren Wähleranteil von 49,7 %. Ähnlich kurios mutet die Entwicklung der Katholisch-Konservativen an, gewannen sie doch zwischen 1896 und 1899 zwei Sitze hinzu, obwohl ihr Wähleranteil von 23 auf 20,8 % zurückging. Die Sozialdemokraten holten in den drei Nationalratswahlen zwischen 1890 und 1896 bei einem steigenden Wähleranteil (1890: 3,6 %, 1893: 5,9 %; 1896: 6,8 %) jeweils einen Sitz, 1899 mit einem Wähleranteil von 6,8 % vier Sitze.

Nach den Nationalratswahlen von 1899 waren die Freisinnigen mit ihren 84 Sitzen im Verhältnis zu den Wählerzahlen um 7,4 % und die Katholisch-Konservativen mit 32 Sitzen um 1 % übervertreten, die Sozialdemokraten hingegen um 7 % untervertreten. Letztere konnten aufgrund ihrer steigenden Wähleranteile mit einem weiteren Aufschwung und folglich auch mit einer wachsenden Diskrepanz zu den Sitzen rechnen. Deshalb setzten sie sich auch aktiver für das Proporzsystem ein als die Konservativen,<sup>34</sup> welche zum einen seit der Einführung der Volksinitiative im Bundesrat vertreten und zum andern dank ihrer Vorherrschaft in ihren Stammländern im Ständerat stärker präsent waren.

Vor diesem Hintergrund war das Anliegen der vom Basler Nationalrat Wullschleger 1898 lancierten Motion vergleichsweise bescheiden, sollte doch der Bundesrat bloss prüfen, ob der Grundsatz der Proportionalität in der Bundesverfassung oder im Gesetz zu regeln sei. Damit lief der Vorstoss auf ein neuerliches staatsrechtliches Gutachten hinaus.<sup>35</sup> Anders als 16 Jahre zuvor waren aber die Diskrepanz zwischen

Wähleranteilen und Sitzverteilung evident und die Motivation klar. So wie sich aber die Proporzgegner bislang stets auf ein polemisch ummanteltes staatsrechtliches Gutachten stützten, so verweigerten sie sich nun paradoxerweise einer neuen, zweifellos auf handfesteren Grundlagen zu erarbeitenden Analyse. Den Vorstoss mit 115 zu 15 Stimmen massiv ablehnend, wollten sie mit «diesem kleinen Schritt [...] nicht die geringste Prämisse für eine spätere Einführung des Proporzesses schaffen».<sup>36</sup> Das eindeutige Resultat soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Nationalrat immerhin drei Tage über einen blossen Prüfauftrag debattierte, dabei die «Positionen für die nächsten 20 Jahre» bestimmte<sup>37</sup> und so die Wirkung des Gutachtens von Carl Hilty von 1883 weiter perpetuierte.

## 6. 1900: Auftakt zur Trilogie und vorweggenommene historische Einordnungen

Die Zeit war dennoch reif, denn praktisch zeitgleich – und wohl im Wissen um die bevorstehende Niederlage der Motion Wullschleger – strebten Konservative und Sozialdemokraten ein Zweckbündnis an, um ihren Kernanliegen zum Durchbruch zu verhelfen: der Volkswahl des Bundesrates für die Konservativen und dem Proporzwahlrecht für die in der Wählergunst insbesondere in urbanen Gebieten aufstrebenden Sozialdemokraten. Daraus entstand im Frühsommer 1899 die «Doppelinitiative», ein nicht unumstrittenes Kompromissresultat, mussten doch auf dem Weg dazu partei-interne Uneinigkeiten beiseitegeschoben, regionale Vorlieben berücksichtigt und partei-übergreifende Animositäten überwunden werden.<sup>38</sup> Letztlich wurde die «Unterstützung der gesamten Linken durch ein Entgegenkommen in

---

<sup>34</sup> Zahlen aus Kötz, S. 696.

<sup>35</sup> Natsch, S. 132.

<sup>36</sup> Natsch, S. 132.

<sup>37</sup> Natsch, S. 132.

<sup>38</sup> Ausführlich bei Natsch, S. 133 ff.

der Frage der Volkswahl des Bundesrates, der konservative Sukkurs durch die Anerkennung des Grundsatzes «ein Kanton, ein Wahlkreis» erkaufte.<sup>39</sup> Die Formel «ein Kanton – ein Wahlkreis» war denn auch der bei allen drei Proporzinitiativen v.a. von den Konservativen geforderte Kitt für ein geeintes Vorgehen.<sup>40</sup>

Die Initiativen kamen zustande,<sup>41</sup> aber deren Behandlung wurde hinausgezögert: Die Kommission des Nationalrats wollte nicht mehr vor den im Spätherbst anstehenden Nationalratswahlen tagen, der Bundesrat verzichtete mit dem Hinweis auf seine (negative) Stellungnahme zur Motion Wullschlegler auf die Ausarbeitung einer Botschaft.

Die am 5. Juni 1900 beginnende Debatte im Nationalrat war erneut vom Abwehr-Dispositiv in Form des Gutachtens Hilty und von bisher satten Nein-Mehrheiten vorbelastet. Der formelle – wohl: taktische – Verzicht des Bundesrates auf eine Botschaft trug das Seinige dazu bei.

Im rhetorischen Schlagabtausch wurden die bekannten Positionen «mehrfach und unerbittlich» wiederholt.<sup>42</sup> Der Freisinn gab gar freimütig zu, das Majorzverfahren als «Alles oder Nichts» zu verteidigen, und ironischerweise sagte Carl Hilty (diesmal als Nationalrat), es gehe «nicht um eine Gerechtigkeitsfrage, auch nicht um eine wissenschaftliche Frage, sondern um eine Machfrage»; die freisinnigen Kräfte müssten die Schweiz weiterhin regieren, um «mit gemeinsamer Kraft den Staat aufrecht zu erhalten».<sup>43</sup>

Gleichzeitig wurde das von der Gegenseite stets wiederholte Argument, doch Erfahrungen in den Kantonen abzuwarten, zu einer historisch untermauerten Beweis-

führung der Proporzbefürworter: Das Proporzwahlrecht habe, so ein Neuenburger Liberaler, «heureux fruits» getragen und zu einem «peuple heureux et uni» geführt. Als Vertreter jenes Tessins, dem der freisinnige Bundesrat das Proporzwahlrecht aufgezwungen hatte, meinte der nachmalige Bundesrat Giuseppe Motta, das aufgeheizte politische Klima habe sich abgekühlt, die politischen Zwiste seien friedlich ausgetragen worden. Alle Ängste wie alle Berechnungen der Proporzgegner hätten sich als unbegründet erwiesen, und im Tessin gebe es wohl «keinen klarsichtigen Politiker», der sich nach dem Majorzsystem zurücksehne. Das Wahlsystem sei eine Frage der Gerechtigkeit und Wahrhaftigkeit. Motta war es auch, der prophetisch vorhersagte, die konservative Partei werde nur zwei bis drei Sitze gewinnen.<sup>44</sup>

Angesichts der Machtverhältnisse wussten die Proporzbefürworter um ihre Chancenlosigkeit, sahen aber die Zukunft auf ihrer Seite, in den Worten des liberal-konservativen Baslers Isaak Iselin: «Wir haben das Bewusstsein, dass wir hier etwas verlangen, das eine Forderung der Gerechtigkeit und des Friedens ist, das zur friedlichen und gedeihlichen Entwicklung unseres Gemeinwesens mächtig beitragen wird. Es ist möglich, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten bei diesem ersten Anlaufe unser Ansichten nicht teilen wird. Es handelt sich höchstens um eine Vertagung, und wir werden, früher oder später, wiederkommen, mit zahlreicheren Hülfsstruppen».<sup>45</sup> Zu diesem Ton de la musique passt, dass sich die Befürworter in der Pressekampagne generell «eines sachlicheren Tones beflissen als die Gegenpartei, deren bestrenommierte Organe mit Schlagworten und einem Appell an Ressentiments kämpften», auf der Befürworterseite bestätigten Ausnahmen die Regel.<sup>46</sup>

<sup>39</sup> Natsch, S. 134.

<sup>40</sup> Natsch, S. 126.

<sup>41</sup> Proporzwahl: 64'685 Unterschriften; Volkswahl des Bundesrates: 56'350 Unterschriften.

<sup>42</sup> Zu den Argumentationslinien s. ausführlich bei Kölz, S. 697 ff.

<sup>43</sup> Kölz, S. 698.

<sup>44</sup> Kölz, S. 698 f.

<sup>45</sup> Kölz, S. 697.

<sup>46</sup> Natsch, S. 139.

Der Nationalrat empfahl die Volksinitiative mit 73 gegen 45, der Ständerat (ohne linke Vertretung) mit 24 gegen 15 Stimmen zur Ablehnung. Am 4. November folgte ihnen das Volk mit einem unwesentlich höheren Ja-Stimmen-Anteil (244'666 gegen 169'008 Stimmen). Die knappe Ablehnung durch 11½ gegen 10½ Ständesstimmen reflektierte die Erfahrungen aus einem Jahrzehnt des Proporzwahlrechts in den Kantonen. Zu den Befürwortern gehörten die beiden Vorreiter der Proporzidee, die jetzt freisinnigen (!) Kantone Genf und Tessin, sowie die katholisch-konservativen Stammlande. Zu den ablehnenden gehörten auch die Proporzkantone Solothurn (56,6% Nein-Stimmen) und Neuenburg (51,3%).

Einen Teil der historischen Einordnung nahmen der liberale Waadtländer Nationalrat Edouard Secretan und der konservative Obwaldner Ständerat Theodor Wirz schon im Parlament vorweg: Sie würdigten den bedingungslosen Einsatz des Freisinns für «Einheit und Freiheit» im Bundesstaat und sahen die Grundlagen des konstitutionellen Systems als im Volk verankert und diese geschichtliche Epoche als beendet. Laut Wirz dürfte künftig «das vorwiegendste Gebiet der eidgenössischen Gesetzgebung im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts vom Gesichtspunkt der wohlverstandenen praktischen Volksbedürfnisse kein socialistisches, wohl aber doch ein entschieden sociales sein, und dabei bedarf es zufolge neuester Erfahrung möglichster Föhlung mit dem Volke»; dem Parlament fehle nicht die Ständevertretung, sondern «vielfach die Vertretung der grossen Arbeitsgebiete des Volkes», weshalb er für den Proporz stimme.<sup>47</sup>

In diesem Votum widerspiegelte sich die zunehmende Industrialisierung und die damit verbundene, vorab von den Sozialdemokraten thematisierte soziale Frage. Der Freisinn erkannte nicht, dass nun «die

weniger hehren Aufgaben der materiellen Existenzsicherung der Bevölkerung wichtiger waren als die idealistischen Ziele des 19. Jahrhunderts [...]. So klammerte man sich mit Hilfe eines immer weniger legitimen Wahlsystems an die Macht, feierte Staatsgründungsjubiläen und hoffte, mit Hilfe punktueller wohlfahrtsstaatlicher Massnahmen Eruptionen von unten verhindern zu können».<sup>48</sup> Diese Würdigung historischer Errungenschaften und die neue, ungewohnte und unbequeme Situation galt allerdings für praktisch alle liberalen und radikalen Parteien (West-) Europas.<sup>49</sup>

## 7. 1910: Ein Verdikt des Volkes als Zeichen der Entfremdung zwischen Bürger und Politik

Die Diskrepanz zwischen Wählerstärke und Sitzzahl wurde markanter: 1908 kamen die Sozialdemokraten mit einem Wähleranteil von 17,6% (2,93% mehr als 1905) im 167-köpfigen Nationalrat<sup>50</sup> auf sieben Sitze, mit dem Proporzsystem wären es über 22 Sitze mehr gewesen; sie waren so um 13,4% untervertreten. Demgegenüber waren die Freisinnigen mit einem Wähleranteil von 50,9% mit 105 Sitzen um 11,9% oder knapp 20 Sitze übervertreten, die Liberalen profitierten mit 16 Sitzen von einer Übervertretung um 3,7%. Die Abweichung zwischen Wählerstärke und Sitzen blieb bei den Katholisch-Konservativen wie bei den Demokraten marginal.<sup>51</sup>

Es soll der «abstossende Wahlkampf» 1908 gewesen sein, der nunmehr «Freunde der Nationalratswahl nach dem proportionalen Wahlverfahren» veranlasst hatte, die zweite Proporzinitiative zu lancieren.<sup>52</sup> Zu ihnen gehörten ein dissidenter Freisin-

<sup>48</sup> K6lz, S. 701.

<sup>49</sup> K6lz, S. 701.

<sup>50</sup> Nach der Volkszählung von 1900 wurde der Nationalrat von 147 auf 167 Mitglieder erh6ht; Natsch, S. 142.

<sup>51</sup> K6lz, S. 702.

<sup>52</sup> Natsch, S. 143.

<sup>47</sup> K6lz, S. 700 f.

niger sowie der Sozialdemokrat Emil Klöti, der später entscheidenden Anteil an der reibungslosen Einführung des Verfahrens hatte. Die «Vertrauensmännerversammlung» in Zürich stellte die Parteien vor vollendete Tatsachen, ja es war «eindeutig so, dass die Parteien die Initiativbewegung beinahe gezwungenermassen nachträglich unterstützten», und die Breitenwirkung der neuen Initiative sollte jene der Doppelinitiative von 1900 «weit in den Schatten stellen»,<sup>53</sup> auch wenn sie mit ihr weitgehend identisch war.

Um einer erneuten Verschleppung einen Riegel zu schieben, verlangte die neue Initiative, das Verfahren gleich in den Nationalratswahlen 1911 anzuwenden. Die Unterschriftensammlung wurde nach 73'000 Unterschriften «im Sinne einer möglichst imposanten Demonstration»<sup>54</sup> fortgesetzt, am 5. August 1909 waren es 143'152 Unterschriften, 80'000 mehr als 1900. Allein dieser Erfolg war bemerkenswert, fehlte doch ursprünglich die parteiliche Unterstützung und stellte die Initiative «bei aller Simplifikation in der Propaganda sowohl der Gegner wie der Befürworter Anforderungen an das abstrakte Denken der Bürger».<sup>55</sup> Wer konnte angesichts dieses Beweises der Mündigkeit des Schweizer Stimmvolkes noch sagen, die Vorlage sei «zu kompliziert»?

Diesmal konnte der Bundesrat auf eine Botschaft nicht verzichten, aber sie war durch eine «für ein solches Dokument bedenkliche Parteilichkeit geprägt», was «umso erstaunlicher war, als der Verfasser der radikale Bundesrat Comtesse war, der seinerzeit im Kanton Neuenburg als Staatsrat einen ausgezeichneten Bericht und Antrag für die Einführung des proportionalen Wahlrechts vorgelegt hatte». Mit der Frage, ob «wir in einen Zustand der

parlamentarischen Unfähigkeit oder Anarchie geraten, der eine solche Änderung gebieterisch erfordert»,<sup>56</sup> ähnelte der Ton dem Gutachten Hiltys. Den bislang einzigen Bundesrat der Konservativen in seinen Reihen wissend, kam für den Bundesrat neben den Freisinnigen einzig die Katholisch-Konservative Partei in Betracht, um die «allgemeinen Interessen» des Landes wahrzunehmen.<sup>57</sup> Allerdings folgte der konservative Bundesrat und Proporzbefürworter Schobinger dem Bundesrat nicht, wiewohl er die Initiative nicht als opportun erachtete.<sup>58</sup>

Die Stellungnahme des Bundesrates am Vorabend des 1. Weltkriegs war das Abbild einer bis dato nicht gekannten und sich auch im übrigen Europa zuspitzenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik. Die von den beiden Ratsmitgliedern Secretan und Wirz bei der ersten Proporzinitiative vorweggenommene historische Einordnung galt weiterhin, nur war die politische und soziale Polarisierung viel stärker und die Politik der Sozialdemokraten zunehmend klassenkämpferisch, antinational und vom Widerstand gegen die Armee geprägt. In diesem Klima musste der dominierende Freisinn befürchten, bei der Annahme der Initiative sein Machtmonopol zu verlieren,<sup>59</sup> zumal in der Zwischenzeit die Kantone Basel-Stadt (1905; den Ausschlag gaben 10 Stimmen!) und Luzern (1909) mit dem Proporzwahlssystem nachzogen.

Immerhin brachte der Bundesrat die Vorlage rasch ins Parlament, aber der Geist seiner Botschaft kontrastierte mit der im Nationalrat am 5. April 1910 beginnenden, fünftägigen Redeschlacht, wo die Positionen bekannt und die Auseinandersetzungen «deutlich härter als zehn Jahre zuvor,

<sup>56</sup> Kölz, S. 703.

<sup>57</sup> Kölz, S. 704.

<sup>58</sup> Natsch, S. 148.

Kölz wie Natsch führen an besagten Stellen weitere ablehnende Gründe des Bundesrats auf.

<sup>59</sup> Kölz, S. 704.

<sup>53</sup> Zur Genese der Proporzinitiative von 1910 s. Natsch, S. 145 ff.

<sup>54</sup> Natsch, S. 148.

<sup>55</sup> Natsch, S. 148.



aber wesentlich hochstehender und sachlicher als die Botschaft» waren.<sup>60</sup> Zugleich waren die Proporzbefürworter, wiewohl rationaler und besser argumentierend,<sup>61</sup> weniger engagiert als zehn Jahre zuvor, weil die Initiative nicht den Oppositionsparteien entsprang. Der Ständerat befasste sich eher mit technischen Belangen.<sup>62</sup>

Dennoch war der Nein-Stimmen-Anteil höher als bei der ersten Initiative 1900, im Nationalrat mit 100 Nein gegen 45 Ja (1900: 73 zu 45) und im Ständerat mit 26 gegen 10 (1900: 24 zu 15). Im Nationalrat trugen katholisch-konservative Abweichler aus dem Kanton Freiburg aus Furcht vor einem Präjudiz dazu bei (der Majorz verhalf ihnen dort zur absoluten Mehrheit), im Ständerat, wo die Linke nicht vertreten war, liess sich das Verhältnis nur mit der gespaltenen Haltung der Konservativen erklären.<sup>63</sup>

Die Proporzbefürworter gehörten zwar am 23. Oktober 1910 erneut zu den Verlierern, konnten sich aber aus drei Gründen freuen: 1) Die Vorlage wurde bei einer Stimmbeteiligung von 62,3 % mit 265'194 gegen 240'305 Stimmen zwar abgelehnt, aber der Anteil der Gegner schrumpfte von 59,1 % (1900) auf 52,5 %. 2) Sprachen sich 1900 noch 11½ Stände gegen und 10½ Stände für die Vorlage aus, waren diesmal 10 Kantone dagegen und 12 dafür, unter ihnen neben den katholisch-konservativen Kantonen (mit Ausnahme von Freiburg) die Proporzkantone Solothurn, Basel-Stadt, Tessin, Neuenburg und Genf. 3) Aus diesen Gründen konnten die Proporzbefürworter damit rechnen, dass die Saat in nicht allzu weiter Ferne aufgehen sollte, denn in einer Zeit sozialer Umwälzungen war nicht zu erwarten, «dass Parteien, die in Gemeinden und Kantonen Beweise ihrer politischen Mündigkeit abgelegt hatten, sich im Bunde auf die Dauer mit der Rolle des objektiven

und eher wohlwollenden Unbeteiligten abfinden würden».<sup>64</sup>

Das Resultat von 1900 war noch ein «Vertrauensvotum für die freisinnige Mehrheitspartei», jenes von 1910 hingegen ein «nicht ganz zustandegekommenes Misstrauensvotum». Die meisten freisinnigen Pressekommentare sahen denn im Sieg auch keinen Grund zur Euphorie.<sup>65</sup>

Natsch sieht in der gegenläufigen Entwicklung zwischen Parlament und Stimmvolk einen «weiteren Beweis für das Auseinanderklaffen zwischen Parteipolitik und politischer Realität».<sup>66</sup> Diese Aussage korreliert mit der ausserhalb der Parteilite stehenden Trägerschaft, den «Freunden der Nationalratswahl», und dem zurückhaltenderen Einsatz der Oppositionsparteien im Parlament. Dazu passt, dass neben der Presse Volksversammlungen die Treiber der Propaganda waren, welche v.a. bei den Proporzbefürwortern von überparteilichen Aktionskomitees und weniger von den politischen Parteien organisiert wurden. Auch das war «ein Zeichen, dass den Parteien das Oligopol politischer Betätigung entglitt».<sup>67</sup> Auf die von Natsch dem Stimmvolk attestierte Mündigkeit wurde bereits hingewiesen. Der Basler sozialdemokratische Nationalrat Alfred Brüstlein meinte dazu im Rat lapidar, dass der «in Wahlsachen mundtote Bürger in Referendumssachen ein vollgültiger Bürger» ist.<sup>68</sup>

Am Tag nach der Abstimmung begann die Herbstsession. Der Basler liberale Nationalrat Speiser und der Basler konservative Ständerat von Reding verlangten mit einer Motion einen Gesetzesentwurf für die proportionale Wahl des Nationalrates. Natsch lässt offen, ob sie sich davon einen Erfolg versprachen oder, wie Kölz meint, aus tak-

<sup>64</sup> Natsch, S. 151.

<sup>65</sup> Natsch, S. 159; auch die Analyse der Resultate in den Kantonen ab S. 158 verdeutlicht, wie knapp der Ausgang war.

<sup>66</sup> Natsch, S. 150.

<sup>67</sup> Natsch, S. 152.

<sup>68</sup> Kölz, S. 708.

<sup>60</sup> S. Kölz, S. 705 ff., mit einer ausführlichen inhaltlichen Darstellung der Debatte.

<sup>61</sup> Kölz, S. 709.

<sup>62</sup> Kölz, S. 709 ff.

<sup>63</sup> Natsch, S. 150.



tischen Gründen die Agenda weiterhin besetzen wollten.<sup>69</sup> Wissen mussten sie aber um die Chancenlosigkeit, wurde doch diese Materie in den meisten Kantonen als Verfassungsfrage behandelt und waren die Positionen in der Bundesversammlung bekanntermassen schon lange festgeschrieben.

Der Bundesrat reagierte mit einem Verschiebungsantrag – «zur Vorbereitung». Diese Zeit geschickt nutzend, legten die Träger der Initiative und Unterstützer der Motion einen vom Zürcher Sozialdemokraten Emil Klöti ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vor.<sup>70</sup> Nach dem Hinweis des Bundesrates auf die «Achtung vor dem Entscheid des Souveräns» beschlossen der Nationalrat im Dezember 1910 (89 zu 44 Stimmen) und der Ständerat im März 1911 (21 zu 14) Nichteintreten: Der Schatten der am 29. Oktober 1911 anstehenden Nationalratswahlen war spürbar, aber die Einführung des Proporz in St. Gallen (1911) und in grösseren Städten hielt das Feuer am Köcheln.

## 8. 1913–1918: Chronologie eines Hindernis- und Leerlaufs in Zeiten des Krieges

Im Herbst 1913 reichte das mit dem von 1909 praktisch identische Komitee die dritte Proporzinitiative mit 122'080 Unterschriften ein,<sup>71</sup> der Bundesrat legte schon im März 1914 die Botschaft vor: Natsch zufolge entsprach sie den Erwartungen und warf keine hohen Wellen warf, Kölz hingegen sah diesmal «ganz andere Qualitäten» und eine «theoretisch gehobene, faktenreiche und – wenigstens auf den ersten Blick – unparteiische Auseinandersetzung» mit dem Volksbegehren, von Hilty

Polemik seien nur noch «Restbestände» vorhanden.<sup>73</sup>

Der Bundesrat bestritt «nicht mehr [...], dass es mehrere Verhältniswahlverfahren gibt, die technisch einwandfrei funktionieren» und einfach und verständlich seien, aber die Zweckmässigkeit oder die Notwendigkeit zu seiner Einführung sei angesichts der «besonderen Verhältnisse im Bund» nicht gegeben.<sup>74</sup> Entgegen dem Eindruck der Volksabstimmung von 1910 sah der Bundesrat keine «Kluft zwischen Volk und Volksvertretung» und beantragte erneut, das Anliegen wegen der «unhaltbaren Formel (ein Kanton, ein Wahlkreis)» abzulehnen.<sup>75</sup> Mit Blick auf die Zweckallianz zwischen Konservativen und Sozialdemokraten thematisierte der Bundesrat aus taktischen Gründen die für die Konservativen wichtige Wahlkreisfrage.<sup>76</sup> Überdies sorgte eine vom Statistischen Bureau vorgenommene Proporz-Simulation anhand der Wahlen von 1911 für Aufregung, weil sie nur geringe Abweichungen von den Ergebnissen mit dem Majorzsystem – weniger Verluste für die Freisinnigen, weniger Gewinne für die Sozialdemokraten – zeitigte. Die Zahlen wurden von beiden Seiten für ihre eigenen Zwecke benutzt oder mit eigenen Berechnungen bestritten.<sup>77</sup>

Nach einer fünftägigen, «völlig überflüssigen» Debatte folgte der Nationalrat am 19. Juni 1914 dem Antrag des Bundesrates mit 106 zu 62 Stimmen. Das Geschäft wurde gleichentags an den Ständerat zur Behandlung in der Herbstsession weitergeleitet.<sup>78</sup>

Die Kriegserklärung Österreich-Ungarns an Serbien am 28. Juli und der darauffolgende erste Weltenbrand unterbrachen das Protokoll, mussten doch Volksinitiativen gemäss Initiativengesetz «binnen

<sup>69</sup> Natsch, S. 162, Kölz, S. 712.

<sup>70</sup> Zu den Details s. Natsch, S. 163 f.

<sup>71</sup> Aufgrund der gleichen Trägerschaft betrachtet Natsch die zweite und dritte Initiative als «eine politische Einheit»; Natsch, S. 164.

<sup>72</sup> Natsch, S. 168.

<sup>73</sup> Kölz, S. 713.

<sup>74</sup> Kölz, S. 713.

<sup>75</sup> Natsch, S. 168.

<sup>76</sup> Kölz, S. 713.

<sup>77</sup> Kölz, S. 714, Natsch, S. 168 f.

<sup>78</sup> Natsch, S. 169.

Jahresfrist» behandelt werden.<sup>79</sup> Das neue Protokoll wurde am 3. August definiert, als die Räte den Bundesrat mit Sondervollmachten ausstatteten und sich so «im höhern Landesinteresse, für unbestimmte Zeit der wichtigen parlamentarischen Befugnisse der Gesetzgebung und Kontrolle entäusserten».<sup>80</sup> Die Freisinnigen blieben davon unberührt, wussten sie sich doch von der Exekutive getragen, während der von den Minderheiten aus der Abstimmung von 1910 aufgenommene Schwung ins Leere lief.<sup>81</sup>

Es folgte ein vierjähriger Hürden- und teilweise Leerlauf durch den Weltkrieg: Auf die Herbstsession wurde gänzlich verzichtet, in der Wintersession 1914 wurde das Traktandum vom Ständerat verschoben und am 13. April 1915 wiederaufgenommen, aber auf Antrag seiner Kommission an den Bundesrat zurückgeschickt: Er möge «im Interesse des Landes zurzeit darauf nicht eintreten». Dieser gab die heisse Kartoffel seinerseits zurück, nachdem der Zürcher Kantonsrat erst am 22. Februar die Behandlung einer – vom Regierungsrat unterstützten – kantonalen Proporzinitiative verschoben «und damit ein folgenreicheres Präjudiz für die eidgenössische Proporzbewegung» geschaffen hatte.<sup>82</sup> Der Ständerat vertagte das Geschäft erneut, um nicht die «notwendige Eintracht des Schweizervolkes zu stören».<sup>83</sup> Am 15. April fragte der Sozialdemokrat Robert Grimm im Nationalrat, was es «Grösseres geben kann, als in dieser furchtbaren Zeit, wo die Herrschaft des Säbels und der brutalen Gewalt etabliert ist, ein Volk zu sehen, das an seinem Herd den friedlichen Kampf führt für die Weiterentwicklung der Volksrechte, für den Ausbau und die Ausdehnung der Demokratie?».<sup>84</sup> Der Nationalrat folgte der

kleinen Kammer nach kurzer Diskussion mit 75 gegen 14 Stimmen.

Natsch zufolge dürfte der Entscheid des Ständerates vom April 1915, das Geschäft zu vertagen, zur Radikalisierung der politischen Gegensätze im Kanton Zürich «wesentlich beigetragen» haben.<sup>85</sup> Das Zurückschwingen des Pendels von der Zürcher auf die eidgenössische Politik sollte nicht lange auf sich warten lassen.

Am 3. Oktober 1916 verlangten die liberalen Ständeräte Ruty (Genf) und de Meuron (Neuenburg) mittels Motion, das Geschäft zu traktandieren und das Vollmachtenregime auf das Notwendige zu beschränken.<sup>86</sup> Der Ständerat ging darauf am 21. Dezember nur «zögernd»<sup>87</sup> ein, zumal das Zürcher Stimmvolk erst die kantonale Proporzinitiative am 10. Dezember mit 48 601 gegen 41 906 Stimmen annahm (1910 lehnte es die eidgenössische Vorlage mit 41 760 gegen 40 598 Stimmen noch äusserst knapp ab). Weil das Ergebnis am 18. Dezember anscheinend noch nicht bekannt war, verschob der freisinnige Ständeratspräsident die Diskussion. Alle Hinweise auf eidgenössische Volksabstimmungen, welche während dem Vollmachtenregime durchgeführt wurden oder bevorstanden, wurden ignoriert, am 21. Dezember erklärte der Ständerat die Motion mit 22 gegen 14 Stimmen als nicht erheblich.<sup>88</sup>

Ein halbes Jahr später, am 22. Juni 1917, kippte mit der Motion Winiger der Widerstand beinahe diskussionslos, denn die bisherigen, altbekannten Argumente wirkten zunehmend konstruiert, und deren Fürsprecher konnten sich der Macht der Fakten und der Dynamik der insbesondere von den Sozialdemokraten lautstark erhobenen Forderungen nicht mehr erwehren. Argumentativ war auch eine Verschiebung nicht mehr zu begründen, denn das Ende

<sup>79</sup> Kölz, S. 716.

<sup>80</sup> Natsch, S. 170.

<sup>81</sup> Natsch, S. 170.

<sup>82</sup> Natsch, S. 125.

<sup>83</sup> Kölz, S. 716.

<sup>84</sup> Kölz, S. 717.

<sup>85</sup> Natsch, S. 125.

<sup>86</sup> Kölz, S. 717.

<sup>87</sup> Natsch, S. 171.

<sup>88</sup> Zu den Details, s. Kölz, S. 718.

des Krieges war nicht absehbar, und die soziale Frage wurde immer virulenter, zumal die Familien der Wehrmänner keine staatliche Unterstützung erhielten und die Inflation unhaltbare Ausmaße annahm. Gerade die Teuerung<sup>89</sup> sollte die «Auszeit» aufgrund des Vollmachtenregimes ins Leere laufen lassen: Der Proporz war deshalb «für die Bevölkerung, insbesondere die Arbeiterschaft, nicht einfach eine (formalpolitische Frage), sondern [...] auch eine zutiefst existenzielle»,<sup>90</sup> ja es war gar «zu erwarten, dass diesmal die Linke auch mit dem Majorzverfahren beträchtliche Gewinne erzielen würde».<sup>91</sup>

Wie zur Bestätigung zeitigten die nur wenig später, am 8. Juli 1917, erstmals nach dem Proporzverfahren durchgeführten Zürcher Kantonsratswahlen ein für die Freisinnigen (von 96 auf 44 Sitze) wie die Demokraten (von 71 auf 37) vernichtendes und für die Sozialdemokraten (von 43 auf 86) ihren langjährigen Kampf belohnendes Resultat; dazu kam neu eine Bauernfraktion (45 Sitze).

Nach einem weiteren, im Dezember 1917 von den Freisinnigen lancierten Rückzugsgefecht in Form eines Gegenvorschlags,<sup>92</sup> mit dem sich auch freisinnige Nationalräte schwertaten, fand man sich im April 1918 wieder auf Feld 1, d.h. beim Beschluss des Nationalrates vom 19. Juni 1914. Der Ständerat rang sich dann am 4. Juni 1918 durch, besagten Gegenvorschlag doch noch zu beerdigen und Volk und Ständen, wenn auch knapp, mit 20 gegen 18 Stimmen zu empfehlen, die Volksinitiative abzulehnen. Nur drei Tage später machte die Bundeskanzlei beim Bundesrat für die Wahlen von 1920 aufgrund der Volkszählung eine Abkehr vom Prinzip «ein Nationalrat auf

20'000 Seelen» und damit ein neues Wahlgesetz anhängig. Am 15. Juni reagierte der Bundesrat auf das klare politische Signal und die vorausschauende Eventualplanung seiner Stabsstelle und setzte die Abstimmung auf den 13. Oktober 1918 an. Allerdings vergingen auch diese vier Monate nicht ohne Versuch, den Paradigmenwechsel doch noch irgendwie abzuwenden.<sup>93</sup> Allerdings sah nun auch die «NZZ» die Verhältniswahl als beispielhaften Ausbau der demokratischen Struktur des Bundesstaates.<sup>94</sup>

46 Jahre nach der am 18. Januar 1872 in der Bundesversammlung erstmals thematisierten Idee der proportionalen Vertretung im Nationalrat führte das Volk am 13. Oktober 1918 den Systemwechsel mit klaren 299 550 (66,8%) gegen 149'035 (33,2%) Volksstimmen und 19½ Ständesstimmen gegen 2½ (Appenzell-Ausserrhodon, Thurgau, Waadt) herbei. Das war nicht nur der «wichtigste, je durch eine Volksinitiative ausgelöste Entscheid»,<sup>95</sup> sondern ein mächtigeres Misstrauensvotum des Volkes gegenüber Bundesversammlung und Bundesrat als noch 1910, denn es fiel zeitlich mit der schwersten politischen Krise des Bundesstaates, dem angekündigten Landesstreik, zusammen. Untermauert wird das durch die Tatsache, dass die Zustimmungsrate die vierthöchste aller seit 1893 angenommenen 21 Volksinitiativen war.

## 9. November 1918 – Februar 1919: Auf der Zielgeraden

Die Kämpfer für ein gerechtes Wahlsystem konnten aufatmen, die Landesregierung hielt kurz vor dem Landesstreik den Atem an. In dieser Konstellation kam es zu einem gemeinsamen Schlusspunkt, war doch die erste Forderung des Oltner Komitees die

<sup>89</sup> Die Teuerung stieg von 100 Indexpunkten 1914 bis 1918 auf 204 Punkte, für Lebensmittel gar auf 287 Punkte an; Kölz, S. 723.

<sup>90</sup> Kölz, S. 720.

<sup>91</sup> Natsch, S. 171.

<sup>92</sup> Zu den Details s. bei Kölz, S. 720 ff. und Natsch, S. 172 ff.

<sup>93</sup> Kölz, S. 723, und Natsch, S. 175 f. Natsch, der ansonsten präzise und nüchtern argumentiert, geht damit hart ins Gericht..

<sup>94</sup> Natsch, S. 175, Fussnote 300.

<sup>95</sup> Kölz, S. 725.

«sofortige Neuwahl des Nationalrates auf der Grundlage des Proporzwahlrechts». Am Tag vor der Arbeitsniederlegung beschloss der Bundesrat, das Proporzgesetz für die Dezembersession vorzulegen. Ob als «Kapitulation» oder «weiser Entschluss»: <sup>96</sup> Dieses rasche Vorgehen hatte massgeblichen Einfluss auf die Entschärfung der Situation, war das doch mit ein Grund für den raschen Abbruch des Landesstreiks, wie das Oltner Komitee selbst festhielt. <sup>97</sup> Der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission kam der Schachzug der Proporzinitianten von 1910, bereits einen Gesetzesentwurf vorzulegen, zu Hilfe, wurde doch diesmal dessen Urheber, Dr. Emil Klöti, vom Politischen Departement damit beauftragt. Aus historischer Perspektive konnten Anfang und Ende des politischen, staatsrechtlichen und argumentativen Diskurses nicht unterschiedlicher sein: Begonnen hat er mit dem Universitätsprofessor und späteren freisinnigen Nationalrat Carl Hilty, der im Auftrag des Departements des Innern ein staatsrechtliches Gutachten vorlegte, das für Jahrzehnte als Fundament für eine Interessen-, Partei- und Machtpolitik zugleich dienen sollte. Beendet wurde er vom Sozialdemokraten Klöti, für den es um eine «Frage der Gerechtigkeit [ging], die er, ohne Rücksicht auf die parteipolitische Opportunität, seit Jahrzehnten verfocht» und dessen Objektivität und Expertise nie angezweifelt wurden. <sup>98</sup> Mit diesem Leitgedanken sorgte er mit seinem Proporzgesetz in kritischen Zeiten für einen friedlichen und reibungslosen Übergang in eine neue Ära. Weil die politisch stets umstrittene Wahlkreisfrage in weiser Voraussicht bereits in allen drei Proporzinitiativen – und jetzt folglich in der Verfassung – festgeschrieben war, konnte diese rote Linie nicht per Gesetz überschritten werden. Hilfreich

war auch, dass eine andere, insbesondere Kantonsgrenzen überschreitende Wahlkreisgeometrie auf unüberwindliche Hindernisse gestossen wäre, waren doch die Kantone und Halbkantone schon vor dem Bundesstaat historisch gewachsene Einheiten. <sup>99</sup>

Am 26. November legte der Bundesrat den Räten die Botschaft und den Gesetzesentwurf vor, am 29. und 30. November tagte die Nationalratskommission, am 13. Dezember der Rat. Gewichtige (Stimmzwang) und weniger gewichtige Differenzen zwischen ihm und dem Ständerat hatten Ende Januar 1919 eine Sondersession zur Folge, an der – «kaum zu glauben» <sup>100</sup> – das Gesetz von beiden Räten einstimmig angenommen wurde (85 bzw. 28 Stimmen).

Dazu gehörte auch die mit einer Verfassungsänderung verbundene und folglich dem Volk rasch vorzulegende Übergangsbestimmung, mit der die nächsten Wahlen auf den Oktober 1919 vorverlegt werden sollten. Von der damit verbundenen Verkürzung der Legislatur sei gar eine «gewisse Entspannung der immer noch ausserordentlichen Situation zu erwarten», wie der Kommissionssprecher ausführte. Die längerfristige Zukunftsperspektive im Blick und – wohl unbewusst – Hiltys ein Drittel Jahrhundert zurückliegende Prophezeiung im Nacken, meinte dieser, «in einer so gestalteten Demokratie sei kein Platz für Putsche und Gewalttätigkeiten». <sup>101</sup> Der «Heimvorteil» des Majorzes für den Freisinn, in den Anfangszeiten des modernen Bundesstaates dank seiner herausragenden Rolle zu rechtfertigen, in Zeiten massiver gesellschaftlicher und politischer Umwälzungen immer anachronistischer geworden, war zu Ende.

Die verfassungsrechtliche Übergangsbestimmung wurde am 10. August 1919 mit

<sup>96</sup> Natsch, S. 180 f.

<sup>97</sup> Natsch, S. 181, Fussnote 337.

<sup>98</sup> Natsch, S. 181.

<sup>99</sup> Zur Ausgestaltung des Systems s. Aubert, S. 89 f., und Kölz, S. 728 f.

<sup>100</sup> Natsch, S. 182.

<sup>101</sup> Kölz, S. 727.

einem Ja-Stimmenanteil von 71,6 % angenommen. Auch wenn die Stimmbeteiligung äusserst schwach war, kann der gegenüber der Volksinitiative um 5 % höhere Ja-Stimmenanteil als Bestätigung des Willens des Volkes für einen Wandel angesehen werden. Damit war der Weg frei zu den ersten Nationalratswahlen nach dem Proporzsystem am 26. Oktober 1919. ●



# 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 Majorwahlssystemen (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 Proporzwahlen 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 kurzsichtige 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 Majorzwahlrecht 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





# Neu erschienen: Das Parlament in der Schweiz: Macht und Ohnmacht der Volksvertretung\*

Der von Adrian Vatter von der Universität Bern herausgegebene Sammelband mit verschiedenen Beiträgen zum schweizerischen Parlamentarismus stellt ein erfreuliches Zeugnis der im Moment rege betriebenen politologischen Parlamentsforschung dar. Die dreizehn Beiträge widmen sich verschiedenen Aspekten von Parlamenten sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene. Erfreulich ist, dass auch gerade die kantonale Ebene, welche in der Forschung häufig etwas zu kurz kommt, in interessanten Beiträgen berücksichtigt wird. Insgesamt zeichnen die Beiträge das Bild eines äusserst lebendigen Parlamentarismus in der Schweiz, wobei es der Bundesversammlung nach wie vor etwas besser gelingt als den Kantonsparlamenten, sich in den Entscheidungsprozess einzubringen.

## 1. Überblick über den schweizerischen Parlamentarismus und dessen Erforschung

Wer sich einen Überblick über den schweizerischen Parlamentarismus und dessen Erforschung verschaffen will, liest mit grossem Gewinn das Einleitungskapitel von Adrian Vatter. Vor dem Hintergrund der Frage nach der Macht und Ohnmacht von Parlamenten zeigt Vatter die verschiedenen Phasen der Entwicklung der Schweizerischen Bundesversammlung auf. Gestartet als gegenüber der Exekutive mächtiges Parlament im 19. Jahrhundert verlor

die Bundesversammlung im Verlaufe des 20. Jahrhunderts immer mehr an Boden, um dann gegen Ende des Jahrhunderts wieder an Einfluss zurückzugewinnen. Ein wichtiger Grund dafür ist das in den 1990er Jahren eingeführte System der ständigen Sachbereichskommissionen. Auch die internationale Forschung zeigt, dass Parlamente dann stark sind, wenn sie über ein ausdifferenziertes System von mit genügend formalen Rechten und Ressourcen ausgestatteten Ausschüssen verfügen. Bei den Ressourcen aber liegt das Problem: Vatter zeigt eindrücklich die grosse Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlicher Stellung und formalen Mitwirkungsrechten der Bundesversammlung – hier nimmt die Schweiz in internationalen Vergleichen einen Spitzenplatz ein – und ihren Ressourcen – hier bildet die Schweiz in der Regel das Schlusslicht entsprechender Ranglisten – auf. Die politologische Forschung fragt denn auch zu Recht nach den faktischen Einflussmöglichkeiten von Parlamenten. Dazu äussert Vatter sich allerdings etwas widersprüchlich, wenn er einerseits auf S. 60 schreibt, dass die Bundesversammlung «bei der gesetzgeberischen Überprüfung von Regierungsvorlagen trotz geringer Ressourcenausstattung ein aktives Arbeitsparlament» darstellt, «dessen Gesetzgebungseinfluss sich auf der Höhe der ebenfalls recht aktiven skandinavischen Parlamente bewegt und deutlich höher liegt als in traditionellen parlamentarischen Systemen, gleichzeitig aber auch offensichtlich niedriger als im US-Kongress.» Andererseits vermag Vatter die Bundesversammlung bezüglich ihrer

\* Adrian Vatter (Hrsg.): Das Parlament in der Schweiz: Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. NZZ Libro, 2018

Gesetzgebungsfunktion doch nur im Mittelfeld einzuordnen. Aufgrund der Entwicklungen in den letzten 25 Jahren ist eher der ersten Aussage zuzustimmen.

## 2. Beiträge zu kantonalen Parlamenten

Rolf Wirz vergleicht die Einflussnahme der kantonalen Parlamente auf die Wahlen, Gesetzgebung und Kontrolle. Dabei stellt er einerseits beträchtliche Unterschiede zwischen den kantonalen Parlamenten fest, andererseits aber auch Unterschiede zwischen den kantonalen Parlamenten und der Bundesversammlung. Dabei beruht die stärkere Stellung letzterer insbesondere auch auf der starken Wahlfunktion, wonach die Regierung durch das Parlament gewählt wird, wie auch auf den doch erheblich grösseren Ressourcen, welche Mitgliedern des Bundesparlamentes im Verhältnis zu Mitgliedern von Kantonsparlamenten zur Verfügung stehen.

Zu diesem Befund kommen auch Primin Bundi, Daniela Eberli und Sarah Bütikofer, indem sie festhalten, dass auf kantonaler Ebene nicht von einer stetigen Zunahme der Professionalisierung die Rede sein kann, was zu einer Exekutivdominanz in den Kantonen führe.

Im Beitrag von Alexander Arens wird aufgezeigt, dass sich die Stärke kantonalen Parlamente auch darin zeigt, wie ausgebaut ihre Mitwirkungsrechte beim Abschluss interkantonalen Vereinbarungen sind.

Antoinette Feh Widmer und Adrian Vatter gehen der Frage nach, welche Faktoren die Mitgliederfluktuation in kantonalen Parlamenten beeinflussen. Eine nicht unbedeutende Rolle scheint dabei die in etlichen Kantonen vorgenommene Verkleinerung der Parlamente zu spielen: Offenbar ist es gerade in einem Milizparlament nicht die beste Idee, die Arbeitslast auf immer weniger Schultern zu verteilen.

Während der Einfluss der Kantone auf das Bundesparlament schon öfters Thema wis-

senschaftlicher Untersuchungen war, ist der Einfluss der Gemeinden auf Kantonsparlamente weit weniger erforscht: Tobias Arnold stellt in seinem Beitrag fest, dass Gemeinden insbesondere dadurch Einfluss auf den kantonalen Entscheidungsprozess nehmen, indem sie lokale Amtsträgerinnen und Amtsträger in die Kantonsparlamente schicken.

## 3. Beiträge zur Bundesversammlung

Mit dem Beitrag von Jonas Brüscheiler und Adrian Vatter begeben wir uns auf die Ebene des Bundesparlaments: Die beiden Autoren haben die zunehmende Initiativfreudigkeit der Bundesversammlung anhand der Entwicklung des Gebrauchs der parlamentarischen Vorstösse aufgezeigt. Daniel Schwarz und Jan Fivaz deuten die Zunahme des Scheiterns von Bundesratsvorlagen im Parlament als Konsequenz der allgemeinen Tendenz zur aktiveren Einflussnahme der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung.

Marc Bühlmann sieht im aktiveren Gebrauch der Volksrechte in den letzten Jahren keine Krise oder gar Schwäche des Parlamentes, sondern ein Funktionieren der Interaktion zwischen Parlament und Bevölkerung.

Anna Storz und Sean Müller stellen fest, dass die seltene Nutzung des Instruments der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) nicht als Schwäche der parlamentarischen Oberaufsicht gedeutet werden kann, sondern dass vielmehr die Stärkung der ordentlichen Instrumente der Oberaufsicht die Bestellung von PUKs überflüssig macht.

Rahel Freiburghaus hat aufgrund der Analyse der Einigungskonferenzen eine deutlich höhere Konfliktivität zwischen National- und Ständerat festgestellt, welche mit der parteipolitisch unterschiedlichen Zusammensetzung der beiden Kammern zu erklären ist. Allerdings hinterliessen

die beiden Räte doch gesamthaft gesehen selten einen gesetzgeberischen Scherbenhaufen, indem die Einigungsanträge schliesslich angenommen wurden.

Den Unterschieden zwischen den beiden Kammern des Bundesparlaments widmet sich auch Sereina Dick, wobei sie den Ständerat als die im Gesetzgebungsprozess stärkere, aber bundesratsfreundlichere Kammer ausmacht.

Fritz Sager und Lyn Pleger warnen vor einer Dramatisierung des Einflusses der Lobbyistinnen und Lobbyisten, fordern aber vermehrte Transparenz in diesem Bereich.

#### 4. Der internationale Vergleich

Schliesslich wagen Martina Flick Witzig und Julian Bernauer den Blick über die Grenze und versuchen das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im internationalen Vergleich einzuordnen. Sie zitieren dabei verschiedene «Parlamentsrankings», gemäss welchen der Bundesversammlung aufgrund ihrer ausgebauten Rechte im internationalen Vergleich eine sehr starke Stellung zukommt, welche aber empfindlich durch ihre äusserst bescheidenen Ressourcen geschwächt wird. Die Autorin und der Autor versuchen einen eigenen Ansatz zur Messung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative zu entwickeln, welcher aber aufgrund der sehr schwierigen Vergleichbarkeit von klassisch parlamentarischen Systemen und Systemen mit ausgeprägter Gewaltenteilung wie die USA und die Schweiz an seine Grenzen stösst. So ist kaum nachzuvollziehen, warum der US-Kongress nur über eine geringe institutionelle Macht verfügen soll: Kaum ein anderes Parlament vermag die Gesetzgebungstätigkeit so intensiv zu prägen wie der US-Kongress, dessen äusserst starke «committees» mit ihren zahlreichen «sub-committees» richtige Gesetzgebungszentren darstellen. In klassisch parlamentarischen Systemen hingen können Ausschüsse und noch weniger die Parla-

mentsplena an den Gesetzesentwürfen der Regierung häufig nur noch redaktionelle Änderungen vornehmen, nachdem diese vorher von den Regierungsfractionen bereinigt worden waren.

Ruth Lüthi  
Redaktorin SGP  
ruth.luethi@parl.admin.ch



## Réunion des Bureaux des parlements de Suisse romande

La 55<sup>e</sup> Réunion des Bureaux des parlements de Suisse romande, de Berne et du Tessin a eu lieu à Genève les 28 et 29 septembre 2018. Lors de cette rencontre, les délégations ont eu l'occasion d'échanger sur le thème « Fusions de communes, rôle passé et futur des parlements cantonaux ». La Salle du Grand Conseil de la République et canton de Genève étant actuellement en rénovation, c'est à la Maison de la Paix que les parlementaires se sont réunis.

Les différentes interventions des présidentes et des présidents des parlements ont montré la richesse des approches des cantons en lien avec cette thématique.

La commune est profondément ancrée dans la tradition helvétique, même si leur nombre ne cesse de diminuer passant de plus de 3000 en 1995 à 2222 en 2018. La commune reste néanmoins un élément fort d'identification et les négociations concernant d'éventuelles fusions soulèvent d'intenses débats.

Le canton de Genève est relativement pauvre en expériences de fusions communales. La dernière d'entre elles remonte à 1930, année qui vit la fusion des communes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex.

Des tentatives de restructurations des relations Etat / communes ont pourtant été faites dans le cadre des travaux qui ont abouti à la nouvelle constitution de 2012. Les résultats des nombreuses discussions ont permis d'intégrer dans la constitution une disposition stipulant que l'Etat encourage et facilite la fusion de communes sous réserve d'une acceptation du corps électoral de chaque commune concernée.

Par ailleurs, le principe de collaboration intercommunale a également été intégré dans la nouvelle constitution. Pour l'ins-

tant, les exemples de collaboration intercommunale sont plutôt rares, mais en raison du nombre important de communes genevoises (45 sur un territoire d'un peu moins de 300 km<sup>2</sup>), des fusions de communes permettraient une mise en commun des moyens à disposition pour une rationalisation des coûts.

De l'expérience des autres cantons participants on peut relever que la plupart a connu des réductions de nombres de communes assez importantes. Plusieurs parlements cantonaux disposent aussi de la capacité d'imposer des fusions de communes, notamment pour des motifs géographiques ou financiers. Nul doute que ce sujet restera encore longtemps d'actualité.

Lionel Rudaz

Secrétariat du Grand Conseil Genève

[lionel.rudaz@etat.ge.ch](mailto:lionel.rudaz@etat.ge.ch)



## Forum der Parlamentsdienste in Riehen

Rund 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Parlamentsdiensten trafen sich am Freitag, 5. Oktober 2018 im Gemeindehaus von Riehen (BS) zur jährlichen Tagung ihres Forums der Parlamentsdienste. Die Präsidentin des Einwohnerrats, Claudia Schultheiss, hiess die Gäste aus der ganzen Schweiz – es waren sogar Delegationen aus den Kantonen Waadt und Wallis sowie St. Gallen angereist – bei schönem Herbstwetter willkommen. Die Ratspräsidentin zeigt sich erwartungsfroh, wie denn mit diesem Tagungsthema umgegangen werden könne.

Im ersten der drei Hauptreferate plädierte alt Kantonsrat Peter Reinhard (Kloten ZH) für eine klare Zuordnung der Parlamentsdienste unter die Leitung der Parlamente. Ein guter Parlamentsdienst sei zudem nur möglich, wenn die Parlamentsmitglieder an sich glaubten und bezüglich ihrer Stellung Selbstbewusstsein hätten. Ratsleitung und Parlamentsdienst müssten einander vertrauen und sich gegenseitig Impulse geben können. Informelle Kontakte der Ratsleitung mit der Exekutive seien immer mit dem Parlamentsdienst zu pflegen, damit z. B. ein Staatsschreiber und eine Leiterin eines kantonalen Parlamentsdiensts auf Augenhöhe miteinander tätig sein könnten. Auch bei den Parlamenten grösserer Gemeinden sei die Einführung wissenschaftlicher Mitarbeiter zu prüfen.

Für Renaud Gautier, alt Präsident des Grossen Rats des Kantons Genf, sind wissenschaftliche Mitarbeiter für Parlamentsorgane eine dringende Notwendigkeit. Er wies darauf hin, dass ein Parlament zahlenmässig beschränkt bleibe, die Verwaltung hingegen aber wachse und wachse. Darum verdiene ein Milizparlament als erste Gewalt eine ihm direkt angegliederte Verwaltung. Die Einführung des neuen

Rechnungsmodells HRM2 zum Beispiel führte zu mehr Komplexität der Arbeitsweise. Darum seien generell wissenschaftliche Mitarbeiter für Parlamentsorgane eine nicht nur willkommene, sondern sogar eine unverzichtbare Stütze.

Der Generalsekretär des Einwohnerrats von Riehen, Urs Denzler, präsentierte im Ratssaal den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forums das neu eingeführte „Riehen Voting System“. Dieser Praxisbericht zeigte, dass das Abstimmungsverfahren damit transparenter gestaltet und rascher durchgeführt werden kann.

Wie üblich wurden die Referate anschliessend in Gruppenarbeiten vertieft diskutiert. Die Schaffung von Parlamentsdiensten unabhängig von der Exekutive solle überlegt und nicht überstürzt geprüft werden. Informelle Kontakte seien wichtig und umsichtig zu pflegen. Eine spontane Umfrage im Plenum ergab, dass die meisten der anwesenden Parlamente aus Bund, Kantonen und Gemeinden bereits über eine elektronische Abstimmungsanlage verfügen.

Die Tagung konnte mit einem reichhaltigen Umtrunk auf dem Dorfplatz beendet werden. Dabei wurde der Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Parlamentsdiensten weiter gepflegt.

Daniel Reuter  
Vizepräsident SGP  
Daniel.reuter@uster.ch



# Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

---

## Bund

---

### *Bundesversammlung*

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.lueithi@parl.admin.ch

---

## Kantone – Cantons – Cantoni

---

### *Kantonsrat Zürich*

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

### *Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne*

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

### *Kantonsrat Luzern*

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

### *Landrat Uri*

Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, E: kristin.arnold@ur.ch

### *Kantonsrat Schwyz*

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

### *Kantonsrat Obwalden*

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

### *Landrat Nidwalden*

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

### *Landrat Glarus*

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

### *Kantonsrat Zug*

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

### *Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg*

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

### *Kantonsrat Solothurn*

Michael Strebel, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebel@sk.so.ch

### *Grosser Rat Basel-Stadt*

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@bs.ch

### *Landrat Basel-Landschaft*

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

### *Kantonsrat Schaffhausen*

Claudia Indermühle, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: claudia.indermuehle@ktsh.ch

### *Grosser Rat Appenzell IR*

Markus Dörig, Ratschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

### *Kantonsrat Appenzell AR*

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

### *Kantonsrat St. Gallen*

Lukas Schmucki, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

### *Grosser Rat Graubünden*

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

### *Grosser Rat Aargau*

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

### *Grosser Rat Thurgau*

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

### *Gran Consiglio Ticino*

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@ti.ch

### *Grand Conseil Vaud*

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

### *Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis*

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

### *Grand Conseil Neuchâtel*

Janelise Pug, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

### *Grand Conseil Genève*

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

### *Parlement Jura*

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maître@jura.ch

## Gemeinden – Communes – Comuni

---

### **Stadt Baden**

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus,  
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,  
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

### **Stadt Bern**

Daniel Weber, Ratssekretariat des Stadtrats, Predigerstrasse 12,  
Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22,  
E: ratssekretariat@bern.ch

### **Stadt Biel – Ville de Bienne**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des  
Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,  
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

### **Gemeinde Davos**

Michael Straub, Landschaftsarchitekt, Berglistutz 1, Postfach,  
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,  
E: michael.straub@davos.gr.ch

### **Stadt Dietikon**

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus,  
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31,  
E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

### **Ville de Fribourg – Stadt Freiburg**

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du  
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,  
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,  
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

### **Ville de Genève**

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du  
Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève,  
T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

### **Stadt Gossau**

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus,  
9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

### **Gemeinde Köniz**

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion  
Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,  
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: verena.remund@koeniz.ch

### **Stadt Kreuzlingen**

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen  
und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse  
62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30,  
E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

### **Ville de Lausanne**

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne,  
Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,  
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

### **Stadt Luzern**

Brigitte Koller, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,  
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,  
E: grstr@stadtluzern.ch

### **Stadt Opfikon**

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon,  
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27,  
F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

### **Gemeinde Riehen**

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,  
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,  
E: urs.denzler@riehen.ch

### **Stadt Thun**

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,  
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

### **Stadt Schaffhausen**

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,  
Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,  
E: sandra.ehrat@stsh.ch

### **Stadt St. Gallen**

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen,  
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01,  
E: manfred.linke@stadt.sg.ch

### **Stadt Uster**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse  
17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

### **Stadt Wetzikon**

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,  
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,  
E: franziska.gross@wetzikon.ch

### **Stadt Winterthur**

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der  
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7,  
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,  
E: marc.bernhard@win.ch

### **Stadt Zug**

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,  
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,  
E: martin.wuermli@stadtzug.ch

### **Stadt Zürich**

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des  
Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,  
T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,  
E: andreas.ammann@zuerich.ch

---

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

---

### **Präsident**

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

### **Vizepräsident**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

### **Sekretär**

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR,  
Freiburg

### **KassiererIn**

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,  
Basel

### **Webmaster**

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

### **RedaktorIn Mitteilungsblatt**

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien,  
Les Breuleux; Gionata Buzzini, segretario generale del  
Gran Consiglio TI, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,  
Staatskanzlei GL, Glarus; Regula Klemmer, secrétaire du  
Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker,  
Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire  
général du Grand Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf  
Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon;  
Michael Strebel, Ratssekretär Kanton SO, Solothurn; Felix  
Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht  
und Rechtssetzungslehre, Basel; Moritz von Wyss, Leiter  
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich