



Das grosse Ringen um die kantonalen Parlamentswahlssysteme

KLARA GROSSENBACHER, MLaw*

Im Verlauf des Jahres 2014 reichten sowohl der Kanton Zug als auch der Kanton Uri bei der Bundesversammlung je eine Standesinitiative ein. Gemäss den beiden Initiativen soll die Bundesverfassung künftig explizit die Freiheit der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren vorsehen. Der Ständerat hat eine entsprechende Vorlage in der Frühjahrs-session 2018 angenommen, der Nationalrat in der Herbstsession 2018 Eintreten beschlossen. Die Initiativen richten sich gegen die Rechtsprechung des Bundesgerichts, im Rahmen welcher die Garantie der politischen Rechte (als Schranke der kantonalen Organisationsautonomie) zunehmend verfeinert und damit der Spielraum der Kantone laufend eingegrenzt wurde. Anlass genug, mit dem vorliegenden Beitrag im Sinne eines verdichteten Gesamtüberblicks sowohl die bundesgerichtliche Rechtsprechung als auch die Anliegen der Initianten der Standesinitiative zu beleuchten und zu würdigen.

Inhalt

I. Ausgangslage	2
II. Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den kantonalen Parlamentswahlssystemen	4
1. Rechtsprechung zum Proporzwahlssystem	4
2. Rechtsprechung zum Majorzwahlssystem	8
3. Würdigung Stimmen zur Entwicklung der Rechtsprechung aus der Lehre	10
III. Die Standesinitiativen	12
1. Anliegen der Standesinitiativen	12
2. Erarbeitete Vorlage	12
3. Reaktionen zu den Standesinitiativen	13
IV. Würdigung und Ausblick	14
Bibliographie	15

I. Ausgangslage

Die Eigenständigkeit der Kantone als zentrales Merkmal des Schweizerischen Bundesstaates verankert die Bundesverfassung in Art. 47 i.V.m. Art. 3. Teil dieser kantonalen Eigenständigkeit ist die ebenfalls explizit festgehaltene Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV), wonach den Kantonen die Freiheit zukommt, ihre organisatorischen und verfahrensrechtlichen Strukturen selber zu gestalten. Insbesondere liegt es am kantonalen Staatsrecht, das politische System (d.h. Organe und Verfahren) des betreffenden Kantons zu bestimmen und die politischen Rechte der jeweiligen Stimmberechtigten festzulegen (siehe Art. 39 Abs. 1 BV)¹. Diese kantonale Eigenständigkeit erweist sich jedoch nur vermeintlich als absolut, besteht sie doch (lediglich) flankiert von und damit in den Schranken des Bundesrechts².

Mit Blick auf die vorliegend interessierenden **kantonalen Systeme zur Wahl des jeweiligen Parlaments** ist daher sowohl auf die kantonale Zuständigkeit zu deren Festlegung und Organisation im Rahmen der Organisationsautonomie zu verweisen, gleichzeitig sind aber auch die einschlägigen bundesrechtlichen Schranken, wie etwa die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) und die Forderung nach einer demokratischen Verfassung (Art. 51 Abs. 1 BV), in Erinnerung zu rufen.

Das Bundesgericht kondensiert diese Konstellation zu folgender Formel: «Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone – entsprechend ihrer Organisationsautonomie – die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird ausgeübt im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV»³.

Während der Anforderung an eine demokratische Verfassung nach Art. 51 Abs. 1 BV etwa mit einem vom Volk gewählten und mit substanziellen Rechtsetzungsbefugnissen ausgestatteten Parlament Genüge getan wird⁴, verkörpert die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) eines der grundsätzlichen Verfassungsprinzipien, die «das kantonale Recht imprägnieren und mitgestalten»⁵. Diese Garantie steht (auch) im Zeichen der politischen Gleichheit aller Stimmberechtigten – der «Freiheit der Teilnahme am politischen Prozess»⁶ – und spezifiziert damit das (eng verwandte) Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV für die politischen Rechte⁷. In Konkretisierung dieser politischen Gleichheit entwickelte das Bundesgericht den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit⁸. Die Garantie der politischen

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg (klara.grossenbacher@unifr.ch).

¹ Vgl. BELSER/MASSÜGER, in: BSK BV, Art. 47 Rz. 15; TSCHANNEN, § 16 Rz. 4; EGLI, in: SGK BV, Art. 47 Rz. 19f.; BIAGGINI, Art. 47 Rz. 8.

² Vgl. SCHWEIZER, in: Verfassungsrecht, § 10 Rz. 2 f.; TSCHANNEN, § 16 Rz. 5.

³ BGE 136 I 352, E. 2. Vgl. etwa auch BGE 136 I 376, E. 4.1; BGE 143 I 92.

⁴ Vgl. BELSER/MASSÜGER, in: BSK BV, Art. 51 Rz. 23 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1015.

⁵ SCHWEIZER, in: Verfassungsrecht, § 10 Rz. 3. Vgl. a.a. O. auch Rz. 21 f. Vgl. zudem KLEY, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 68 und WEBER, Rz. 98.

⁶ TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 2.

⁷ Vgl. TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 14; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 2; STEINMANN, in: SGK BV, Art. 34 Rz. 7; BGE 131 I 74, E. 3.1; BGE 136 I 352, E. 2; BGE 139 I 195, E. 2; BGE 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 4.

⁸ BGE 129 I 185, E. 7.3; BGE 131 I 74, E. 3.1; BGE 140 I 394, E. 8.3. Zur Einordnung der Wahlrechtsgleichheit unter Art. 34 Abs. 1 oder Abs. 2 vgl. BIAGGINI, Rz. 9. Zur Rolle des Bundesgerichts siehe WEBER, Rz. 265 («Dem Bundesgericht kommt [...] die Aufgabe zu, den in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts weitgehend autonomen Kantonen *Leitplanken* aufzuzeigen»).

Rechte steckt somit der kantonalen Organisationsautonomie Grenzen, indem diese bei der Festlegung und Organisation ihrer Wahlverfahren der Wahlrechtsgleichheit Rechnung tragen müssen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung umfasst die Wahlrechtsgleichheit drei Teilgehalte. Demnach müssen erstens die Stimmen innerhalb eines Wahlkreises formell gleichbehandelt werden, d.h. den Wählenden wird je die gleiche Anzahl Stimmen zugeteilt, es besteht die gleiche Möglichkeit der Stimmabgabe und alle gültigen Stimmen werden bei der Auszählung gleichermassen berücksichtigt (**Zählwertgleichheit**). Zweitens soll das Verhältnis zwischen Wahlkreisgrösse und Anzahl der zu vergebenden Sitze in allen Wahlkreisen in etwa gleich sein, um Gleichheit in der Stimmkraft zu ermöglichen (**Stimmkraftgleichheit**). Drittens soll den Stimmen nicht nur derselbe Wert und dieselbe Stimmkraft zukommen, sondern auch derselbe Erfolg: So viele Stimmen wie möglich sollen sich im Wahlergebnis wiederfinden, so wenig wie möglich gewichtslos bleiben (**Erfolgswertgleichheit**)⁹.

Das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung zur Garantie der politischen Rechte bzw. der Wahlrechtsgleichheit laufend verfeinert und ausdifferenziert¹⁰. Dies führte nach und nach dazu, dass verschiedene kantonale Parlamentswahlverfahren den bundesgerichtlich entwickelten Erfordernissen nicht mehr zu genügen vermochten und für verfassungswidrig erklärt wurden¹¹. Diese Entwicklung führte schliesslich im Jahr 2014 zum Einreichen zweier Standesinitiativen, die den Fokus auf die Freiheit der Kantone in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden verlangt¹². Der Ständerat hat eine entsprechende, in Umsetzung der Standesinitiativen erarbeitete Vorlage im Frühjahr 2018 angenommen, der Nationalrat hat in der Herbstsession 2018 Eintreten beschlossen. Im Folgenden sollen deshalb – gesondert für das Proporz- und das Majorzwahlssystem – die Etappen der Rechtsprechung des Bundesgerichts in grossen Zügen nachgezeichnet und mit kommentierenden Stimmen aus der Lehre abgerundet werden (II). Ausserdem sollen die Anliegen der Standesinitiativen eingeordnet und die entsprechenden medialen Reaktionen gezeigt werden (III). Abgeschlossen wird der Beitrag mit einer Würdigung und einem Ausblick (IV).

⁹ Vgl. BGE 129 I 185, E. 7.3; BGE 131 I 74, E. 3.1; BGE 140 I 394, E. 8.3. Siehe auch TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 47; KLEY, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 68; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 10; STEINMANN, in: SGK BV, Art. 47 Rz. 21.

¹⁰ Vgl. dazu GLASER, NZZ («Das Wahlrecht zu den Kantonsparlamenten wurde in den vergangenen 20 Jahren wie kaum eine andere staatsrechtliche Frage durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts geprägt»).

¹¹ BGE 131 I 74 (AG); BGE 136 I 352 (NW); 136 I 376 (ZG); BGer, Urteil 1C_407, 1C-445, 1C_447/2011 vom 19. März 2012; BGE 140 I 107 (VS); BGE 143 I 92 (UR, Verfassungswidrigkeit der Proporzwahlkomponente im Mischsystem).

¹² Standesinitiative Uri, 14.316; Standesinitiative Zug, 14.307.

II. Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den kantonalen Parlamentswahlsystemen

1. Rechtsprechung zum Proporzwahlsystem

Das Verhältniswahlsystem ist das schweizweit am weitesten verbreitete System zur Wahl des jeweiligen Kantonsparlaments¹³. Es soll ermöglichen, dass die verschiedenen kantonalen Gruppierungen im Parlament entsprechend ihrem Wähleranteil Einsitz nehmen können¹⁴, wobei für die proportionale Verteilung der Mandate verschiedene Zuteilungsverfahren zur Verfügung stehen¹⁵. Die Wahl nach dem System des Proporz erfolgt in der überwiegenden Mehrheit der Kantone in mehreren Wahlkreisen¹⁶. Dementsprechend gibt es zwei verschiedene Anknüpfungspunkte für den Proporz: einerseits im Rahmen einer isolierten Betrachtung der einzelnen Wahlkreise (der Proporzgedanke zeigt sich dabei bei der wahlkreisbezogenen Zuteilung der Mandate entsprechend der Stimmenzahl). Andererseits kann der Proporz auch wahlkreisübergreifend wirken und damit «auf das ganze Wahlgebiet bezogen zur Geltung kommen»¹⁷.

Ursprünglich legte das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu den kantonalen Proporzwahlsystemen eine gewisse Zurückhaltung an den Tag, indem es festhielt, die Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems könne verschieden erfolgen und es sei nicht Sache des Bundesgerichts, seine Beurteilung anstelle des kantonalen Gesetzgebers zu setzen¹⁸. Nichtsdestotrotz erfolgt die kantonale Ausgestaltung – wie dargelegt – in den Schranken u.a. von Art. 34 BV und damit unter Berücksichtigung der Wahlrechtsgleichheit¹⁹. Entsprechend der Zielsetzung des Verhältniswahlsystems gewinnt die daraus fließende Erfolgswertgleichheit besondere Bedeutung, steht doch ein proportionales Abbild der Wähleranteile in einer engen Beziehung mit der Maxime, dass sich im Wahlergebnis möglichst viele Stimmen wiederfinden und möglichst wenig Stimmen gewichtslos bleiben sollen²⁰.

¹³ TSCHANNEN, § 53, Rz. 56a; AUER, Rz. 149. Ausnahmen bilden die Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden mit ihrer Kantonsparlamentswahl im Rahmen eines reinen Majorzwahlverfahrens bzw. Uri, Appenzell Auserrhoden und Basel-Stadt mit ihrem Mischsystem (Majorz in den Wahlkreisen mit geringer Sitzzahl), vgl. AUER, Rz. 153 und BGE 140 I 394 sowie unten Kapitel II. 2. Im Sinne einer Gegen Ausnahme (Proporz für die Regierungswahl) sei auf den Kanton Tessin hingewiesen (Art. 66 Abs. 1 KV/TI), vgl. auch WEBER, Rz. 184 und AUER, Rz. 198.

¹⁴ Vgl. BGE 136 I 376, E. 4.1; BGE 107 Ia 217, E. 3a; AUER, Rz. 149; WEBER, Rz. 186; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1465.

¹⁵ Von der St. Laguë-Methode über das Hagenbach-Bischoff-Verfahren bis zum Verfahren nach Pukelsheim («Doppelter Pukelsheim»), vgl. dazu KLEY, in: Staatsrecht, § 24 Rz. 87 ff.

¹⁶ Vgl. AUER, Rz. 149.

¹⁷ BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11b. Zum Ganzen a.a.O.

¹⁸ BGE 107 Ia 217, E. 3a.

¹⁹ Vgl. TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 47.

²⁰ Vgl. BGE 136 I 376, E. 4.1; BGer, Urteil 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5; BGE 129 I 185, E. 7.6; TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 47; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 10; WEBER, Rz. 211 («Die Erfolgswertgleichheit ist für die Verhältniswahl konstitutiv und steht in enger Wechselbeziehung zu dieser: Jede Minderung der Erfolgswertgleichheit bringt ein Abrücken von der Proportionalität mit sich»).

Erster Meilenstein: «10 %-Quorumsregel» zur Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit

Stehen die einzelnen Wahlkreise als Referenzpunkte für das Prinzip des Proporz im Fokus (Proporz als wahlkreisbezogene Zuteilungsregel), so kann sich deren Grösse und damit die Anzahl der zu vergebenden Sitze massgeblich auf die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit auswirken: Je kleiner ein Wahlkreis ist und je weniger Sitze demnach zu vergeben sind, umso mehr Stimmenanteil braucht eine Liste, um mindestens ein Mandat im Parlament zu erhalten (sog. hohes natürliches Quorum). Entsprechend dieser hohen Hürde wird in dieser Konstellation ein grosser Teil der Stimmen in der Legislative nicht abgebildet und bleibt somit ohne Gewicht²¹. Diese die Erfolgswertgleichheit tangierende Situation geht Hand in Hand mit einer Bevorzugung grösserer und etablierterer Parteien, währenddem Minderheitsparteien (auch solche mit «gefestigtem Rückhalt»²²) unberücksichtigt bleiben²³. Gleichzeitig mit der Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit lässt sich im Rahmen kleiner Wahlkreise somit auch der Gedanke des Proporz nicht ausreichend verwirklichen²⁴. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesgericht die sich aus der Erfolgswertgleichheit ergebende Schranke für kantonale, wahlkreisbezogene Proporzsysteme (nach einem Herantasten²⁵) im Jahr 2004²⁶ dahingehend definiert, dass nur Wahlkreise zulässig sind, in denen es zur Erlangung eines Mandates im Kantonsparlament nicht mehr als **10 % der Stimmen** bedarf. Anders ausgedrückt müssen pro Wahlkreis somit mindestens neun Sitze zu vergeben sein²⁷.

Zweiter Meilenstein: Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit aufgrund von Tradition

Der Bedeutung der Erfolgswertgleichheit im Proporzwahlssystem zum Trotz vermag das Prinzip keine absolute Geltung zu erlangen, die Bundesverfassung verlangt somit nicht ein Proporzwahlssystem in Reinform. Entsprechend dem der Erfolgswertgleichheit zugrundeliegenden Gleichheitsgedanken bedarf eine Abweichung jedoch einer sachlichen Begründung²⁸. Während geraumer Zeit – soweit ersichtlich spätestens von 1993²⁹ bis 2014³⁰ – erachtete das Bundesgericht Beeinträchtigungen der Erfolgswertgleichheit und des Proporzgedankens (d.h. eine Überschreitung der «10 %-Quorumsregel») als gerechtfertigt, wenn sie eine Folge von zu kleinen Wahlkreisen darstellten, die auf einer **tradierten Gebietsorganisation** beruhen und «aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen (...) Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl

²¹ Vgl. BGE 129 I 185, E. 7.1.2; BGE 131 I 74, E. 3.3; BGE 143 I 91, E. 5.1; BGer, 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11.

²² BGE 143 I 92, E. 5.1.

²³ Vgl. BGE 143 I 92, E. 5.1; BGer, Urteil 1P.671/1992 vom 3. Dezember 1993, E. 3b; GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 92

²⁴ Vgl. BGE 131 I 74, E. 3.3; BGer, Urteil 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.3. Die geringe Wahlkreisgrösse bewirkt mithin eine Annäherung an das Majorzwahlssystem, vgl. BGE 129 I 185, E. 7.6.2.

²⁵ Etwa BGer, Urteil 1P.15/1962 vom 28. März 1962, publ. in: JdT 1962 I, S. 271 ff. und BGE 103 Ia 603.

²⁶ BGE 131 I 74, E. 5.4. Später u.a. BGE 136 I 352, E. 3.5.; BGE 136 I 376, E. 4.5; BGE 140 I 197, Regeste und E. 4.1.

²⁷ Vgl. SPK-S, Standesinitiativen, BBI 2018 2; GLASER, NZZ.

²⁸ Vgl. BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11; STEINMANN, in: SGK BV, Art. 34 Rz. 21; TSCHANNEN, § 52 Rz. 56f; GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 94; BGer, Urteil 1P.671/1992 vom 8. Dezember 1993, E. 2b; BGE 131 I 85 E. 2.2

²⁹ BGer, Urteil 1P.671/1992 vom 8. Dezember 1993. In der Folge BGE 131 I 74, E. 5.2. und 5.4; BGE 131 I 85, E. 2.2; BGE 136 I 352, E. 3.5; BGE 136 I 376, E. 4.7.

³⁰ BGE 140 I 107.

bilden»³¹. Diese Faktoren erlaubten es aus Sicht des Bundesgerichts, die entsprechenden Wahlkreise als Sonderfall zu qualifizieren und ihnen im Sinne des Minderheitenschutzes (auf Kosten des Proporzgedankens) einen Vertretungsanspruch im jeweiligen politischen Gremium zu gewähren³². Je stärker ausgeprägt die Identität eines solchen Wahlkreises, umso eher rechtfertigte sich die Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit und des Proporzgedankens³³.

Dritter Meilenstein: Aufhebung der Ausnahmeregelung, Verpflichtung zu Wahlkreisverbänden oder doppeltproportionaler Zuteilungsregel

Schleichend gesellte sich zu diesen Rechtfertigungsgründen der (zu Beginn beiläufig eingestreute) bundesgerichtliche Argumentationsstrang, wonach mit einem anderen Zuteilungsverfahren im Rahmen des Proporzwahlssystem – dem wahlkreisübergreifenden, doppeltproportionalen Verfahren des sog. **Doppelten Pukelsheim**³⁴ – oder mit der Schaffung von **Wahlkreisverbänden** eine wahlgleichheitskonforme Verhältniswahl erreicht werden könnte³⁵, ohne die traditionellen Wahlkreise anzutasten³⁶. Mit seinem Entscheid vom 12. Februar 2014 – betreffend die Wahlkreiseinteilung im Kanton Wallis – vollzog das Bundesgericht schliesslich explizit die Wendung³⁷ und hielt fest, dass sich angesichts der existierenden Möglichkeiten (Methode des «Doppelten Pukelsheim» und Schaffung von Wahlkreisverbänden) trotz kleiner Wahlkreise eine «relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten» erreichen liesse. Mache ein Kanton von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch, so liessen sich im Proporzwahlverfahren Wahlkreise, die gemessen am Leitwert eines grundsätzlich noch zulässigen Quorums von 10 % deutlich zu klein seien, selbst dann nicht mehr rechtfertigen, wenn gewichtige historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe für die Wahlkreiseinteilung bestünden³⁸. Kurz: Das Bundesgericht setzte der Möglichkeit, ausnahmsweise die tradierten, identitätsstiftenden Wahlkreise in den Kantonen zulasten des Proporzgedankens zuzulassen, im Jahr 2014 ein Ende und verwies auf Methoden, um unter Beibehaltung der Wahlkreise den Proporzgedanken zu verwirklichen.

In diesem Kontext kann ein Seitenblick auf die Nationalratswahl nicht ausbleiben. Gemäss Bundesverfassung erfolgt diese nach dem Verhältniswahlrecht und im Rahmen der Kantone als Wahlkreise (Art. 149 Abs. 2 und Abs.

³¹ BGer, Urteil 1P.671/1992 vom 8. Dezember 1993; BGE 131 I 85, E. 2.2. Für diese Konstellation gilt die «10%-Quorumsregel» lediglich als «Zielwert (...), der jedenfalls bei einer Neuordnung des Wahlsystems möglichst angestrebt werden muss, auch wenn er, soweit nach wie vor ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente besteht, nicht vollumfänglich erreicht wird», BGE 131 I 74, E. 5.4. Siehe dazu auch BGE 136 I 352 und TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 47.

³² Vgl. BGer, Urteil 1P.671/1992 vom 8. Dezember 1993, E. 3c; BGE 131 I 85, E. 2.2; BGE 136 I 352, E. 3.5 und 4.1. Siehe auch TSCHANNEN, § 52 Rz. 56 f.; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 10.

³³ Vgl. BGE 131 I 85, E. 2.2; BGE 136 I 352, E. 4.1; GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 94.

³⁴ Vgl. zu dieser nach dem deutschen Mathematikprofessor Freiderich Pukelsheim benannten Methode die Erklärung von AUER, Rz. 151, TÖNDURY, in: Direkte Demokratie, S. 62 («Das System kombiniert die Wahl in Wahlkreisen mit einer Sitzverteilung nach gesamtkantonalen Parteienstärke») oder KLEY, in: Staatsrecht, § 24 Rz. 104. Siehe auch WEBER, Rz. 357 ff. Kritisch zur Methode vgl. BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11a; BIAGGINI, ZBl, S. 417 f.; BORIS MÜLLER, Wahlkreisprobleme, in: AJP (23) 2014, S. 1307 ff.; GLASER, NZZ. Sowohl Vor- als auch Nachteile darstellend, siehe TÖNDURY, in: Direkte Demokratie, S. 64.

³⁵ Für die Auswirkung des «Doppelten Pukelsheim» siehe die Berechnungen der NZZ, abrufbar unter <<https://www.nzz.ch/schweiz/konkurrenz-fuer-die-grossen-parteien-ld.1409175>>, NZZ vom 11. September 2018.

³⁶ Vgl. BGE 136 I 352; BGE 136 I 376, E. 4.6 und 4.7; BGer, Urteil 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.6. Vgl. dazu auch TSCHANNEN, § 52 Rz. 56 f.

³⁷ Vgl. GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 95, TSCHANNEN, § 52 Rz. 56 f.; SPIESS, Rechtsprechung, S. 7.

³⁸ BGE 140 I 107, E. 4.1. Noch zehn Jahre zuvor hat das Bundesgericht die Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit aufgrund zu kleiner, aber tradierter Wahlkreise im Kanton Wallis akzeptiert (BGE 131 I 85).

3 BV). In einem Grossteil der Kantone wird – aufgrund von deren Grösse – die «10 %-Quorumsregel», die das Bundesgericht für die Wahlkreise kantonaler Wahlen als verbindlich erklärt hat, überschritten und werden mithin die Erfolgswertgleichheit und damit der Proporzgedanke nicht realisiert³⁹. Entsprechend der dadurch in vielen Kantonen entstehenden Annäherung des Proporz- an das Majorzwahlssystem, wird das Wahlverfahren für die Volksvertreter auf Bundesebene verschiedentlich als Mischsystem (Kombination von Wahlkreisen mit Proporz- und Majorzwahlssystem) bezeichnet⁴⁰. Im Gegensatz zur Wahlkreiseinteilung auf kantonaler Ebene ist die Wahlkreiseinteilung für die Nationalratswahl jedoch verfassungsrechtlich gedeckt und eine Abhilfe im Rahmen einer wahlkreisübergreifenden Verteilungsregel schliesst die entsprechende Verfassungsbestimmung aus⁴¹. Das Bundesgericht führte zu dieser Konstellation aus, dass die Kantone als Wahlkreise unter historischem und bundesstaatlichem Aspekt stark legitimiert seien⁴². Insbesondere unterschieden sie sich von den innerkantonalen Wahlkreisen durch ihre Stellung als souveräne Mitglieder des Bundesstaates, weshalb etwa ein wahlkreisübergreifender, d.h. kantonsübergreifender Ansatz bei der Berücksichtigung von Stimmen nicht ohne Weiteres einer innerkantonalen wahlkreisübergreifenden Methode gleichgesetzt werden könne⁴³. Im Übrigen sei die für die Nationalratswahlen angewandte Proporz-Verteilermethode (Hagenbach-Bischoff) mit den internationalen Vorgaben (d.h. dem UNO-Pakt II) vereinbar⁴⁴.

Vierter Meilenstein: Erfolgswertgleichheit als Grundsatz mit wahlkreisübergreifendem Charakter

Schliesslich fällt auch auf: Nicht nur für die Beibehaltung deutlich zu kleiner Wahlkreise bringt das Bundesgericht (mittels der Methode des «Doppelten Punkelsheim») ein *wahlkreisübergreifendes* Element ins Spiel. Eigentlich definiert es bereits seit dem Jahr 2002 die **Erfolgswertgleichheit als Grundsatz mit wahlkreisübergreifendem Charakter**⁴⁵. Demnach ist sie sowohl «innerhalb eines einzelnen Wahlkreises als auch wahlkreisübergreifend» zu berücksichtigen⁴⁶ und umfasst «nicht nur den Anspruch auf Verwertung der Stimme, sondern bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswertes»⁴⁷. Dabei scheint sich das Bundesgericht in Laufe der Zeit immer stärker auf seine Definition zu berufen: Während es im Jahr 2004 noch festhielt, dass es grundsätzlich nicht zu beanstanden sei, wenn ein Kanton (im konkreten Fall der Kanton Wallis) das Proporz-Wahlverfahren auf den einzelnen Wahlkreis und nicht wahlkreisübergreifend auf das ganze Kantonsgebiet beziehe⁴⁸, vertrat es zwölf Jahre später die Ansicht, dass – wenn sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekenne – dieser von Bundesrechts wegen dafür zu sorgen habe, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt würden. Für eine rein wahlkreisbezogene Verwirklichung der Proportionalität gebe es keinen Platz⁴⁹.

³⁹ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1467; KLEY, in: Staatsrecht, § 24 Rz. 82.

⁴⁰ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1467 m.w.H.; BIAGGINI, ZBl, S. 425; STEINMANN, in: SGK BV, Art. 34 Rz. 21. Dies steht im Widerspruch zum von der Bundesverfassung verlangten Proporzwahlssystem, vgl. WEBER, Rz. 194.

⁴¹ Vgl. KLEY, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 69; TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 47

⁴² Vgl. BGer, Urteil 1C_322/2015 vom 19. August 2015, E. 4.3

⁴³ Vgl. BGE 143 I 92.

⁴⁴ Vgl. BGer, Urteil 1C_322/2015 vom 19. August 2015, E. 4.3

⁴⁵ BGE 129 I 185, E. 7.3. Siehe auch BIAGGINI, ZBl, S. 426 und BGE 143 I 92, E. 3.5.

⁴⁶ BGE 129 I 185, E. 7.6.2.

⁴⁷ BGE 129 I 185, E. 7.3.

⁴⁸ Vgl. BGE 131 I 85, E. 2.3.

⁴⁹ Vgl. BGE 143 I 92, E. 3.5.

2. Rechtsprechung zum Majorzwahlssystem

Der Hauptanwendungsbereich des Majorzwahlsystems auf kantonaler Ebene liegt bei der Wahl der jeweiligen Kantonsregierung⁵⁰. Nichtsdestotrotz kommt es in den Kantonen Appenzell Innerrhoden⁵¹ und Graubünden⁵² in allen Wahlkreisen auch für die Wahl der Kantonslegislative zur Anwendung. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden⁵³ und Uri⁵⁴ sehen zumindest in der Mehrheit ihrer Wahlkreise⁵⁵ für die Wahl des Kantonsparlaments das Majorzwahlssystem vor, im Kanton Basel-Stadt wird in einem der fünf Wahlkreise nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt⁵⁶ (sog. Mischsysteme)⁵⁷. Im Gegensatz zum Proporzwahlssystem steht beim Majorz nicht die proportionale Abbildung des jeweiligen politischen Kräfteverhältnisses im Vordergrund, es handelt sich vielmehr um eine Persönlichkeitswahl, bei der die Kandidierenden im Fokus stehen⁵⁸. Die Zuteilung der Mandate erfolgt nach Massgabe der Stimmen, wobei gewählt sein kann, wer die meisten Stimmen auf sich vereint (relatives Mehr) oder eine Zustimmung von mehr als 50 % erreicht (absolutes Mehr)⁵⁹. Wahlen nach dem Majorzwahlssystem wirken sich prinzipiell zum Vorteil grosser und zum Nachteil kleinerer Parteien aus⁶⁰.

Erster Meilenstein: Ausklammerung der Erfolgswertgleichheit beim Majorzwahlssystem

Grundsätzlich vertritt das Bundesgericht die Auffassung, dass sich sowohl der Proporz als auch der Majorz als Wahlsystem für das jeweilige Kantonsparlament innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken (Art. 34 und Art. 51 BV) bewegen und die Kantone folglich bei der Systemwahl frei sind⁶¹. Systembedingt vermag das Majorzwahlssystem der Wahlrechtsgleichheit (genauer: der Erfolgswertgleichheit) nicht zu genügen. Alle Stimmen, welche nicht dem/der oder den Wahlsieger(n) oder Wahlsiegerin(nen) zufallen, bleiben ohne Einfluss und damit gewichtslos⁶². Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit sowohl des Proporz- als auch des Majorzwahlsystems lässt dieser Umstand die Schlussfolgerung zu, dass sich die Erfolgswertgleichheit lediglich auf die Verhältniswahl

⁵⁰ Vgl. AUER, Rz. 149 und Rz. 198 (a.a.O.: Im Kanton Tessin wird die Regierung nach dem Proporzwahlssystem gewählt, vgl. Art. 66 Abs. 1 KV/TI).

⁵¹ Art. 22 KV/AI.

⁵² Art. 27 KV/GR.

⁵³ Art. 71 Abs. 4 KV/AR (von der Möglichkeit des Proporzwahlverfahren hat nur ein Wahlkreis Gebrauch gemacht, vgl. AUER, Fn. 93).

⁵⁴ Art. 88 Abs. 1 KV/UR.

⁵⁵ Dass die Bestimmung der kantonalen Parlamentsmitglieder überwiegend im Rahmen von Majorzwahlkreisen erfolgt, bedeutet nicht zwingend auch, dass die grössere Anzahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine Mehrheitswahl gewonnen haben: Das Majorzwahlverfahren kommt regelmässig beim Verteilen kleiner Sitzzahlen zur Anwendung. So kommt im Kanton Uri zwar in 12 von 20 Gemeinden die Mehrheitswahl zur Anwendung, damit werden aber lediglich 14 von 64 Abgeordneten gewählt (vgl. BGE 143 I 92, E. 6.3.1).

⁵⁶ Vgl. AUER, Rz. 153 m.w.H.

⁵⁷ Vgl. AUER, Rz. 153; TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 46.

⁵⁸ Vgl. WEBER, Rz. 179; KLEY, in: Staatsrecht, § 24 Rz. 79 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1464.

⁵⁹ Vgl. KLEY, in: Staatsrecht, § 24 Rz. 79; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1464.

⁶⁰ Vgl. WEBER, Rz. 179.

⁶¹ Vgl. BGE 136 I 376, E. 4.1; BGer, Urteil 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.1. Siehe auch TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 46.

⁶² Vgl. GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 83 f.; SPIESS, Newsletter IFF, S. 2; MÜLLER, S. 104. Explizit auch das Bundesgericht in BGE 140 I 394, E. 10.1 (siehe zu diesem Urteil hiernach).

bezieht und in einem Majorzwahlssystem nicht zur Anwendung kommt. Die Schranke der Erfolgswertgleichheit bei der Ausgestaltung des kantonalen Parlamentswahlsystems scheint somit im Fall einer kantonalen Mehrheitswahl wegzufallen⁶³.

Dass die Erfolgswertgleichheit spezifisch auf die Proporzwahl (und damit e contrario nicht auf die Majorzwahl) ausgerichtet ist, lässt sich wohl auch aus den Erwägungen des Bundesgerichts zur Zulässigkeit des Stadtzürcher Parlamentswahlsystems ableiten: «Mit dem Entscheid für das Verhältniswahlssystem hat sich der kantonale Verfassungsgeber für eine gewisse Erfolgswertgleichheit [...] entschieden.»⁶⁴.

Zweiter Meilenstein: Ausdehnung der Erfolgswertgleichheit und Rechtfertigungspflicht für Parlamentswahlen im Majorzwahlssystem

In seinem Entscheid vom 26. September 2014 zur Frage der Verfassungskonformität des Appenzell Ausserrhodner Parlamentswahlsystems (grundsätzlich Majorz, Proporz lediglich in einem Wahlkreis) hielt das Bundesgericht erstmals fest, dass Art. 34 BV nicht zwischen den verschiedenen Wahlssystemen unterscheidet: «Wahlverfahren haben dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zu genügen, gleich ob es sich um eine Proporzwahl, eine Majorzwahl oder ein Mischsystem handelt»⁶⁵. Mit Bezug auf das Majorzwahlverfahren ergänzt das Bundesgericht, dass sich der Erfolgswert in diesem Zusammenhang nicht verwirklichen liesse und dieses Wahlssystem für kantonale Parlamentswahlen somit «nicht optimal» sei. Damit sei aber nicht gesagt, dass kantonale Parlamentswahlen nach dem Majorzverfahren mit der Bundesverfassung unvereinbar wären. Vielmehr könnten die konkreten Umstände eine Majorzwahl rechtfertigen⁶⁶. Anders ausgedrückt: Das Bundesgericht hat Ende 2014 klargestellt, dass die Wahlrechtsgleichheit (und damit auch die Erfolgswertgleichheit) auch auf die Mehrheitswahl von Kantonsparlamentariern und -parlamentarierinnen anwendbar ist. Diese vermag der Anforderungen der Erfolgswertgleichheit nicht zu genügen, weshalb kantonale Parlamentswahlen nach dem Mehrheitsprinzip «nicht optimal» und lediglich bei Vorliegen besonderer Umstände bundesrechtskonform sind⁶⁷. Im Fall des Kantons Appenzell Ausserrhodens hat das Bundesgericht hauptsächlich im geringen Stellenwert der Parteizugehörigkeit der Kandidaten und damit einer vermehrten Ausrichtung auf die Persönlichkeit der kandidierenden Person einen sachlichen Grund für die Wahl nach dem Majorzsystem erblickt (Majorz als Persönlichkeitswahl)⁶⁸.

Das Bundesgericht hat diesen Richtungsentscheid rund zwei Jahre später in seinem Urteil zum Parlamentswahlssystem des Kantons Uri⁶⁹ bestätigt und festgehalten, es bestünden in den dortigen Wahl-

⁶³ Vgl. MÜLLER, S. 105; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 10; ders. ZBl, S. 412 f. (mit weiteren Hinweisen, auch auf eine andere Lehrmeinung). Zudem wohl auch GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 84. Anders TÖNDURY, in: Direkte Demokratie, S. 54: Dass die Erfolgswertgleichheit nur im Proporzwahlverfahren vollumfänglich spielen könne, bedeute nicht, dass diese bei Majorzwahlen gänzlich ausser Acht gelassen werden dürfen. [...] Vielmehr sei sie auch bei Majorzwahlen als gewichtiges Kriterium anzusehen, welches grösstmögliche und wahlkreisübergreifende Berücksichtigung finden müsse. Dies bedeute in Bezug auf die Wahlkreisgrösse (nun a.a.O. S. 60), dass sämtliche Sitze in Einerwahlkreisen vergeben werden müssen, da so politische Minderheiten weniger stark benachteiligt würden als in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen.

⁶⁴ Vgl. BGE 129 I 185, E. 7.6; BIAGGINI, ZBl, S. 412.

⁶⁵ BGE 140 I 394, E. 9.2.

⁶⁶ Vgl. BGE 140 I 394, E. 9.2 und 10.1 f.

⁶⁷ Vgl. auch GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 85; GLASER NZZ; SPIESS, Newsletter IFF, S. 3.

⁶⁸ Vgl. BGer, Urteil 1C_59/2012, 1C_61/2012 vom 26. September 2014 (unpublizierte Version des BGE 140 I 394, darin auch E. 12 ff., die im publizierten Entscheid nicht enthalten sind), E. 12.6.

⁶⁹ BGE 143 I 92.

kreisen mit Majorzsystem genügend sachliche Gründe für die Beibehaltung des bestehenden Wahlsystems. Neben dem Stellenwert der Persönlichkeit des Kandidaten oder der Kandidatin führte das Bundesgericht dabei insbesondere die Tatsache an, dass in zwei der Majorzwahlkreise des Kantons Uri die Wahl im Rahmen einer Gemeindeversammlung vollzogen wird. Damit hätten diese Gemeinden ein Vorgehen gewählt, welches bei einer Proporzwahl möglicherweise nicht beibehalten werden könnte⁷⁰.

Die mit dem Entscheid «Appenzell Ausserrhoden» seitens des Bundes eingeläutete (Vermutung der) Bundesrechtswidrigkeit kantonaler Majorzsysteme zur Wahl des Parlaments stand bereits zehn Jahre zuvor zur Debatte und erfuhr eine klare Absage durch die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S). Damals meldete der Bundesrat in seiner Botschaft zur Gewährleistung des Bündner Kantonsverfassung – einer der beiden Kantone, der das Parlament in einem reinen Majorzwahlssystem wählt – Zweifel an dessen Verfassungsmässigkeit an⁷¹. Darauf reagierte die SPK-S mit einem Bericht, worin sie deutlich festhielt, dass ein bundesseitiges Vorschreiben des Proporz- anstelle des Majorzsystems (sei dies im Rahmen einer Gewährleistung einer Kantonsverfassung oder im Rahmen der Beurteilung von Stimmrechtsbeschwerden), «ein schwer wiegender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie» darstellen würde⁷².

3. Würdigende Stimmen zur Entwicklung der Rechtsprechung aus der Lehre

Die intensive bundesgerichtliche Auseinandersetzung mit den kantonalen Parlamentswahlsystemen blieb nicht ohne Widerhall in der Lehre. Die vorangehende Rechtsprechungsübersicht soll deshalb mit einigen Stimmen aus der Wissenschaft abgerundet werden.

Der entsprechenden Rechtsprechung des Bundesgerichts insgesamt wurde einerseits mit Blick auf ihre praktische Auswirkung zugute gehalten, dass sie etwa «politischen Minderheiten gegenüber regional- oder lokalpolitisch weitem stark verwurzelten Machtzirkeln» zu mehr Einfluss verholfen habe⁷³. Andererseits wurde in diesem Zusammenhang jedoch auch die (grundsätzliche) Frage aufgeworfen, «ob und inwieweit ein Gericht über hinreichende Sachkunde verfügt, etwa zur Frage, was denn der <doppelte Pukelsheim> (...) in der konkreten Situation eines Kantons bewirkt und inwieweit den regionalen Besonderheiten eines Kantons Rechnung zu tragen ist»⁷⁴. Schliesslich wurde die bundesgerichtliche Rechtsprechung als «starr» empfunden und insofern als weitgehend, als dass sie sich «aus Art. 34 BV nicht zwingend ergibt»⁷⁵.

Spezifisch mit Blick auf das **Proporzwahlssystem** wurde etwa konstatiert, dass sich die entsprechenden Anforderungen des Bundesgerichts «merklich verschärft»⁷⁶ bzw. dass das Bundesgericht eine «differenzierte Rechtsprechung zur Ausgestaltung des Proporz auf kantonaler Ebene» geschaffen hat⁷⁷. Der bundesgerichtliche Richtwert, wonach für einen Mandatsgewinn mit Blick auf die Erfolgswertgleichheit nicht mehr als 10 % der Stimmen notwendig sein dürfen («10 %- Quorumsregel»), wurde zum einen als noch immer hoch eingestuft⁷⁸, zum anderen – aus politikwissenschaftlicher Sicht

⁷⁰ BGE 143 I 92, E. 6.3.5 f.

⁷¹ Vgl. BUNDESRAT, Gewährleistung, BBl 2004 1115.

⁷² SPK-S, Gewährleistung, BBl 2004 3638.

⁷³ AUER, NZZ.

⁷⁴ SCHUBARTH.

⁷⁵ CARONI/SÄGESSER, NZZ.

⁷⁶ TSCHANNEN, in: BSK BV, Art. 34 Rz. 47. Auch: BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11a.

⁷⁷ GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 93.

⁷⁸ Vgl. TÖNDURY, in: Direkte Demokratie, S. 53.

– als willkürlich bezeichnet und als Wert, der in internationalen Standards keine Grundlage findet⁷⁹. Die zunächst noch akzeptierten Rechtfertigungsgründe für eine Abweichung von der «10 %-Quorumsregel», d.h. das Bestehen von zu kleinen, überkommenen Wahlkreisen, welche aus historischen, föderalistisch, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen als solche zusammengehörig sind, wurden etwa als grosszügig eingestuft⁸⁰. Andererseits jedoch auch als krampfhaften Versuch des Bundesgerichts, «die Durchsetzung der Wahlrechtsgleichheit und insbesondere historisch begründete Ausnahmen in eine kohärente Rechtsprechung zu giessen»⁸¹. Schliesslich wurde in der Definition der Erfolgswertgleichheit als sowohl wahlkreisbezogener als auch wahlkreisübergreifender Grundsatz eine «Überdehnung der Erfolgswertgleichheit beim Proporz» erblickt, welche «ohne nähere Begründung» die Möglichkeit ausser Acht lässt, den Proporzgedanken und damit die Erfolgswertgleichheit lediglich wahlkreisbezogen zu verwirklichen. Damit habe das Bundesgericht die kantonale Autonomie «in Fragen des politischen Systems über Gebühr beschnitten»⁸² und agiere «föderalismusblind»⁸³.

Für die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den **Majorzwahlen** kantonaler Parlamente wurde zunächst etwa angemerkt, dass die grundsätzliche Annahme der Verfassungsmässigkeit von sowohl Majorz- als auch Proporzwahlssystem «eigentlich nie» eine Begründung erfahren hat⁸⁴. Die auch noch etwa im «Appenzell Ausserrhodner-Entscheid» vertretene Ansicht, dass der kantonale Parlamentsmajorz nicht in jedem Fall bundesverfassungswidrig ist, sei «mittelfristig (...) zu überdenken»⁸⁵. Andere Teile der Lehre überzeugt die «empirische Betrachtung des Bundesgerichts im Ergebnis», wonach sich die massiven Einbrüche in die Erfolgswertgleichheit bei «der Wahl lokal verankerter parteiunabhängiger Personen» rechtfertige⁸⁶. Weitere Exponenten der Lehre beurteilen die Ausdehnung der Erfolgswertgleichheit auf die Majorzwahl, die eine Rechtfertigung der Beibehaltung des Systems überhaupt erst nötig macht, als ausgesprochen problematisch. Damit habe das Bundesgericht die Kantone «massiv und ohne bundesverfassungsrechtliche Abstützung» eingeschränkt, womit die Freiheit der Kantone zur Gestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens zum «(Lippen)Bekenntnis» würde⁸⁷. Als «föderalismusblind» erweise sich das Bundesgericht somit auch hier⁸⁸. Mit dem Grundsatzentscheid der Anwendbarkeit aller Teilgehalte der Wahlrechtsgleichheit auf den Majorz – womit faktisch ein von eng gefassten Ausnahmen umgrenztes «prinzipielles Majorzverbot» statuiert werde⁸⁹ –, werde zudem verfassungspolitisches Terrain betreten. Mithin habe das Bundesgericht «die Grenze der Verfassungsfortbildung überschritten»⁹⁰.

⁷⁹ Vgl. LUTZ, S. 4 und 6.

⁸⁰ Vgl. GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 94.

⁸¹ TÖNDURY, in: Direkte Demokratie, S. 58.

⁸² Alles BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11c.

⁸³ BIAGGINI, ZBl, S. 427.

⁸⁴ AUER, KV/GR, Rz. 25. Vgl. auch TÖNDURY, in: Direkte Demokratie, S. 60.

⁸⁵ WEBER, Rz. 179.

⁸⁶ GLASER, in: Staatsrecht, § 42 Rz. 86.

⁸⁷ BIAGGINI, Art. 34 Rz. 10.

⁸⁸ BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11. Siehe auch den vorangehenden Abschnitt.

⁸⁹ BIAGGINI, ZBl, S. 429.

⁹⁰ MÜLLER, S. 105. Vgl. auch BIAGGINI, ZBl, S. 416.

III. Die Standesinitiativen

1. Anliegen der Standesinitiativen

Unter Hervorstreichen der kantonalen Eigenständigkeit und mit deutlicher Äusserung des Missfallens gegenüber der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Fragen der kantonalen Wahlsysteme reichten sowohl der Kanton Zug als auch der Kanton Uri im Jahr 2014 je eine Standesinitiative ein⁹¹. Beide Kantone fordern darin eine Änderung der Bundesverfassung, wonach explizit festgehalten werden soll, dass die Kantone in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden frei sind⁹². Eine gewisse diesbezügliche Eigenständigkeit der Kantone im Rahmen von Art. 34 BV sei angesichts der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenständigkeit der Kantone «naheliegend».

2. Erarbeitete Vorlage

Nachdem die zuständige SPK-S zunächst erwog, anstelle der geforderten Verfassungsänderung eine entsprechende Vorlage auf Stufe Gesetz zu erarbeiten (und diesen Weg aufgrund fehlender Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich wieder verliess⁹³), stimmten sowohl sie als auch der Nationalrat (entgegen der Empfehlung der Staatspolitischen Kommission, SPK-N) den beiden Standesinitiativen zu. In der Folge erarbeitete die SPK-S zwei Varianten zur Umsetzung der Initiativen, beide zielen auf eine Ergänzung des geltenden Art. 39 BV (Ausübung der politischen Rechte) um einen Abs. 1^{bis} ab.

Diejenige Variante, die in der Kommission eine **Mehrheit** fand, bewegt sich nah am Wortlaut der Standesinitiativen und fokussiert sich auf die «<freie> Ausgestaltung der Wahlverfahren»⁹⁴:

Art. 39 Abs. 1 und Abs. 1^{bis}

(...)

^{1bis} Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie sind frei in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden und ihrer Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat nah dem Grundsatz des Majorzes, des Proporzses oder einer Mischform. Sie sind frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen.⁹⁵

Der Bericht zur Vorlage stellt klar, dass die Freiheit in der Ausgestaltung der Wahlverfahren als Freiheit im Rahmen der «Grundsätze in Art. 8 und 34 der Bundesverfassung» zu verstehen ist. Dabei sollen die Kantone aber «selbst bestimmen, wie sie den Anforderungen dieser beiden Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit den spezifischen Gegebenheiten ihres Kantons gerecht werden. So sollen die Kantone entscheiden, ob sie die Proporzregel innerhalb eines Wahlkreises oder wahlkreisübergreifend anwenden wollen und welche Wahlkreisgrössen sie zur Erfüllung ihrer Systemvor-

⁹¹ Standesinitiative Zug (14.307); Standesinitiative Uri (14.316).

⁹² Vgl. für die wichtige Unterscheidung zwischen der Ausgestaltung des *Wahlrechts* (irreführende Terminologie der Standesinitiativen) und der Ausgestaltung der *Verfahren zur Wahl* ihrer Behörden SPK-S, Standesinitiativen, BBI 201 15 und 16. Die Standesinitiativen zielen auf die Freiheit bei der Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren ab, das aktive oder passive Wahlrecht sind nicht Gegenstand der Initiative.

⁹³ Siehe dazu SPK-S, Standesinitiativen, BBI 2018 4 f.

⁹⁴ SPK-S, Standesinitiativen, BBI 2018 15.

⁹⁵ Bundesbeschluss, BBI 2018 19.

gaben als notwendig erachten. Hingegen soll das Bundesgericht sich nicht mehr auf diese beiden Verfassungsbestimmungen berufen können, um ein kantonales Wahlsystem als bundesrechtswidrig zu erklären»⁹⁶.

Demgegenüber ist die sog. **Minderheitsvariante** als «Beschränkung der Eingriffe des Bundesgerichts durch die Verankerung seiner heutigen Praxis»⁹⁷ zu verstehen⁹⁸:

Art. 39 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie können für die Wahlen ein Proporz-, ein Majorz- oder ein Mischverfahren vorsehen. Bei der Festlegung ihrer Wahlkreise und der Wahlrechtsregelungen können sie historischen, föderalistischen, regionalen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Besonderheiten Rechnung tragen.⁹⁹

Wie bereits der Grossteil der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung¹⁰⁰, sprach sich auch der erstbehandelnde Ständerat am 15. März 2018 in der Detailberatung mit 24 zu 16 Stimmen für die Mehrheitsvariante aus und nahm den Entwurf an¹⁰¹. Der Nationalrat als Zweitrat hat in der Herbstsession 2018 – entgegen dem Antrag der vorbehandelnden Kommission (SPK-N)¹⁰² – mit knapper Mehrheit (93 zu 90 Stimmen bei zwei Enthaltungen) Eintreten beschlossen¹⁰³. Das Geschäft liegt nun bei der nationalrätlichen Kommission zur Detailberatung.

3. Reaktionen zu den Standesinitiativen

Mehrere Stimmen aus der Lehre stehen dem Anliegen der Standesinitiativen positiv gegenüber. Verschiedentlich wird dafür der Föderalismusaspekt der Thematik angeführt¹⁰⁴. Mit Blick auf die Stossrichtung der Initiativen grundsätzlich zustimmend, wird ausserdem angeführt, dass insbesondere die Freiheit der Kantone, das international anerkannte Majorzwahlsystem anzuwenden, Zustimmung verdiene, wobei das Bundesgericht Kriterien für deren systemkonforme Durchführung entwickeln müsste. Mit Blick auf die Proporzwahl des Parlaments seien angesichts der Gefahr einer zu starken Einschränkung der Erfolgswertgleichheit die bundesrechtlichen Schranken hingegen nicht im gleichen Ausmass zu lockern¹⁰⁵. Unter Betonung der Bedeutung der geltenden bundesgerichtlich entwickelten Schranken wertet ein Exponent der Wissenschaft die Anliegen der Standesinitiativen als «unverschämten Versuch (...), zentrale Grundrechte einfach auszuschalten (...)»¹⁰⁶. Die Standesinitiativen versuchten «dem Richter diesbezüglich die Augen zu verbinden» und seien demnach als Angriff auf

⁹⁶ Beides SPK-S, Standesinitiativen, BBl 2018 15.

⁹⁷ SPK-S, Standesinitiativen, BBl 2018 15.

⁹⁸ Ob mit Blick auf die heutige bundesgerichtliche Rechtsprechung tatsächlich noch von Freiheit hinsichtlich der Wahl des Kantonsparlaments nach dem Majorzwahlsystem gesprochen werden kann, wird kontrovers diskutiert, siehe oben Kapitel II/3.

⁹⁹ Bundesbeschluss, BBl 2018 20.

¹⁰⁰ Unterlagen dazu abrufbar unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html> (Abgeschlossene Vernehmlassungen 2017>Parlamentarische Kommissionen).

¹⁰¹ AB S 2018 235.

¹⁰² Siehe Medienmitteilung der SPK-N vom 4. Mai 2018, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2018-05-04.aspx>.

¹⁰³ AB N 2018 1485.

¹⁰⁴ Vgl. CARONI/SÄGESSER; BIAGGINI, Art. 34 Rz. 11c.

¹⁰⁵ Vgl. GLASER, NZZ.

¹⁰⁶ AUER, NZZ; ders., Le Temps.

die in der Bundesverfassung verankerte richterliche Unabhängigkeit zu verstehen¹⁰⁷. Dieses Vorbringen wird von einem Alt-Bundesrichter entkräftet: Die Bundesverfassung verweise für die oberste Gewalt im Bund auf die Bundesversammlung (vorbehältlich der Rechte von Volk und Stände). Dem Gesetz- oder Verfassungsgeber stehe es zu, durch Rechtsetzung einer als problematisch empfundenen Rechtsprechung die Grundlage zu entziehen und damit die Basis für eine neue Rechtsprechung zu schaffen¹⁰⁸. Schliesslich wird angeführt, dass die Forderung nach kantonaler Freiheit im Bereich der Wahlsysteme (lediglich) Ausdruck der Angst gewisser Parteien sei, aufgrund der bundesgerichtlich entwickelten Anforderungen an die Wahlsysteme an Macht einzubüssen bzw. ein Bestreben darstelle, erlittene Machtverluste wieder wettzumachen¹⁰⁹.

IV. Würdigung und Ausblick

Die Ausgestaltung kantonaler Behördenwahlen bewegt sich zwischen den Verfassungsprinzipien der kantonalen Eigenständigkeit und Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 i.V.m. Art. 39 BV) einerseits und der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) und der Verpflichtung zu einer demokratischen Verfassung (Art. 51 Abs. 1 BV) andererseits. Dass die beiden letztgenannten Prinzipien als Schranke oder als Rahmen der kantonalen Eigenständigkeit und Organisationsautonomie im Bereich der Ausgestaltung kantonaler (Parlaments)Wahlen fungieren, ist allgemein anerkannt und entspricht der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die zunehmenden Differenzierungen des Bundesgerichts in seiner Auslegung der Garantie der politischen Rechte (genauer: der Wahlrechtsgleichheit) hat das Schwergewicht im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Schranke kontinuierlich zugunsten der die Organisationsautonomie einfassenden Schranken verschoben. Streckenweise – etwa mit Blick auf die nur noch ausnahmsweise Bundesrechtskonformität des Majorzwahlsystems – gleicht die Schranke angesichts des minimalen kantonalen Spielraums vielmehr einer klaren Vorgabe.

Die Standesinitiativen bewirkten, dass die Frage des konkreten Ausmasses von sowohl Schranke als auch Autonomie zum Politthema wurde. Die Austarierung der beiden Verfassungsinteressen gleicht dabei einer herausfordernden Gratwanderung. Dort wie auch hier ist ein einseitiges Ausschlagen zugunsten entweder der Autonomie oder der politischen Gleichheit ein wenig gewinnbringendes Unterfangen. Ob durch die gegenwärtig diskutierten Vorlagen für eine Verfassungsänderung ein solch ausgewogenes Verhältnis erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Zumindest melden sich latente Bedenken, ob nicht die Mehrheitsvariante einseitig in Richtung Organisationsautonomie ausschwenkt, während die Minderheitsvariante möglicherweise zu stark zugunsten des Gleichheitsgedankens ausschlägt.

¹⁰⁷ Vgl. a.a.O.

¹⁰⁸ Vgl. SCHUBARTH.

¹⁰⁹ AUER, *Le Temps*. Vgl. dazu exemplarisch ELIA BLÜLLE, *Wählen ohne Wahl*, *Die Republik*, 7. Juni 2018.

Bibliographie

Literatur

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016; AUER ANDREAS, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, in: Bänziger/Mengiardi/Toller&Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (zit. AUER, KV/GR); AUER ANDREAS, Angriff auf richterliche Unabhängigkeit, NZZ vom 17. Mai 2018, S. 10 (zit. AUER, NZZ); AUER ANDREAS, La démocratie cantonale menacée par un projet d'arrête fédéral, Le Temps vom 10. September 2018, S. 9 (zit. AUER, Le Temps); BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2.A., Zürich 2017; BIAGGINI GIOVANNI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, in: ZBI (117) 2016, S. 409 ff. (zit. BIAGGINI, ZBI); BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/ KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2.A., Zürich/St. Gallen 2015 (zit. Autor, in: Staatsrecht); CARONI ANDREA/SÄGESSER THOMAS, Mehr Freiheit bei kantonalen Wahlen, NZZ vom 5. Juni 2018; EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014 (zit. Autor/Autorin, in: SGK BV); GLASER ANDREAS, Wieder mehr Freiheit für die Kantone beim Wahlrecht, NZZ vom 24. Februar 2018 (zit. GLASER, NZZ); GOOD ANDREA/ PLATIPODIS BETTINA (Hrsg.), Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013 (zit. Autor, in: Direkte Demokratie); HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9.A., Zürich/Basel/Genf 2016; INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS/SPIESS ANGELIKA, Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus (2014), Freiburg 2015 (zit. SPIESS, Rechtsprechung); LUTZ GEORG, Wahlsystem: Proportionalität ist nicht alles, in: Parlament (15) 3/2012, S. 4 ff.; MÜLLER GEORG, Sind Wahlen nach dem Majorzsystem verfassungswidrig? Das Bundesgericht zwischen Verfassungsfortbildung und Verfassungspolitik, in: SJZ (111) 2015, S. 103 ff.; SCHUBARTH MARTIN, Die Schweiz kennt keinen Richterstaat, NZZ vom 31. Mai 2018; SPIESS ANGELIKA, Das ausserrhodische Wahlverfahren auf dem Prüfstand, in: Newsletter IFF 1/2015 vom 30. Januar 2015 (zit. SPIESS, Newsletter IFF); THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001 (zit. Autor, in: Verfassungsrecht); TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4.A., Bern 2016; WALDMANN BERNHARD, BELSER EVA MARIA, EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. Autor/Autorin, in: BSK BV); WEBER ANINA, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte. Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich 2016.

Materialien

Botschaft des BUNDESRATS über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 5. März 2004, BBI 2004 1107 ff. (zit. BUNDESRAT, Gewährleistung); Bericht der STAATSPOLITISCHEN KOMMISSION DES STÄNDERATES vom 25. Mai 2004, Kantonsverfassung Graubünden, BBI 2004 3635 ff. (zit. SPK-S, Gewährleistung); Bericht der STAATSPOLITISCHEN KOMMISSION DES STÄNDERATES vom 16. November 2017, Standesinitiativen. Kt.Iv.ZG. Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung/Kt.Iv.UR. Souveränität bei Wahlfragen (14.307/14.316), BBI 2017 3272 ff. (zit. SPK-S, Standesinitiativen); Stellungnahme des BUNDESRATS zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 16. November 2017 (Standesinitiativen Kt. Iv. ZG und Kt. Iv. UR), BBI 2018 777 ff. (zit. BUNDESRAT, Standesinitiativen); Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren, BBI 2018 19 f. (zit. Bundesbeschluss); Standesinitiative des Kantons Zug vom 28. März 2014 (14.307), Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung; Standesinitiative des Kantons Uri vom 7. Juli 2014 (14.316), Souveränität bei Wahlfragen.