

November 2012 – Nr. 3 – 15. Jahrgang  
Novembre 2012 – No. 3 – 15<sup>ème</sup> année  
Novembre 2012 – No. 3 – 15° anno

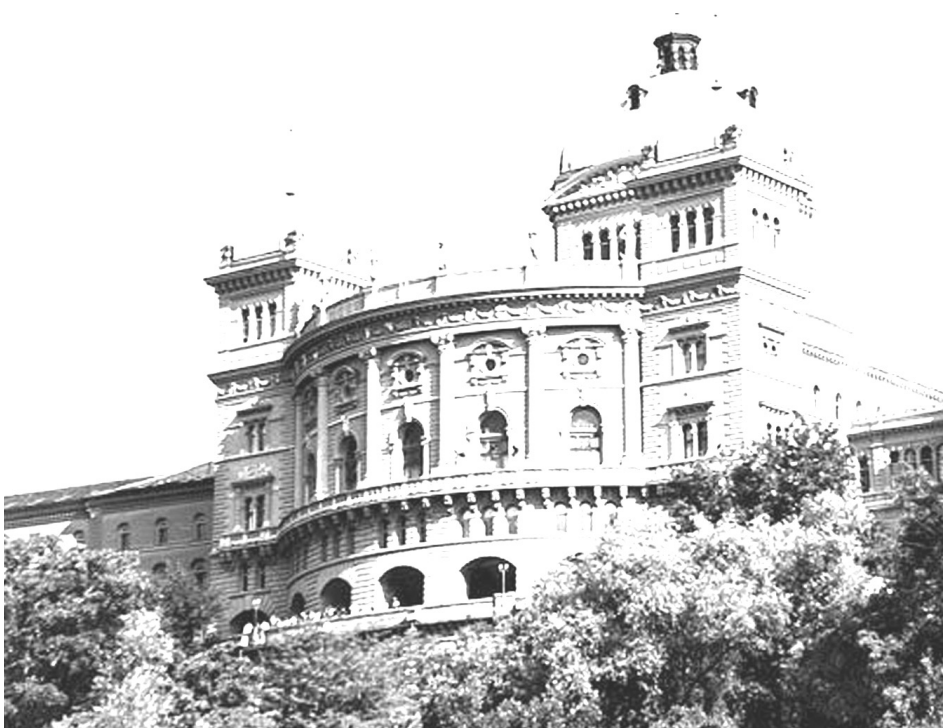


# PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari



## SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

**Jahresversammlung 2012:**  
**Wahlssysteme und Wahlkreise: Welches Wahlverfahren verschafft dem  
Parlament die grösstmögliche Legitimation?**  
**Assemblée annuelle 2012:**  
**Systèmes électoraux et circonscriptions électorales: quel processus  
électoral garantit la meilleure légitimité d'un parlement?**

## MITTEILUNGEN – NOUVELLES

Kanton Zürich  
PREISAUSSCHREIBEN 2012 – CONCOURS 2012



<b>Editorial: Die Mathematik der Demokratie</b>	Seite 3
<b>Schwerpunkt – Le thème – Il tema</b> <b>Jahresversammlung 2012: Wahlsysteme und Wahlkreise:</b> <b>Welches Wahlverfahren verschafft dem Parlament die grösstmögliche Legitimation?</b> <b>Assemblée annuelle 2012:</b> <b>Systèmes électoraux et circonscriptions électorales:</b> <b>quel processus électoral garantit la meilleure légitimité d'un parlement?</b>	
Georg Lutz: Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles	Seite 4
Peter Grünenfelder: Wahlsysteme und Wahlkreise – welches Verfahren verschafft dem Parlament die grösstmögliche Legitimation?	Seite 7
Diskussionsbeiträge anlässlich der Jahresversammlung 2012 / Contributions de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2012	Seite 9
<b>Mitteilungen – Nouvelles</b> Zürcher Kantonsrat: Aussenbeziehungen und Abstimmungsverhalten	Seite 14
<b>Preissauschreiben 2012 – Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires 2012</b>	Seite 16
<b>Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti</b> <b>Vorstand SGP</b>	Seite 18

**Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):**  
<http://www.sgp-ssp.net>  
**Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):** <http://www.sgp-ssp.net>

---

## IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.  
Sekretär der Gesellschaft: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07  
Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 99 44  
Redaktion: Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04  
Produktion: Paul Bütiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist  
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2013.  
Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.  
Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.  
Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail ([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.  
Secrétaire de la Société: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tél. 043 259 20 07  
Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Bern, Tél. 031 322 99 44  
Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 031 322 98 04  
Production: Paul Bütiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist  
Délai rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2013.  
Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.  
Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique ([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).  
Segretario della Società: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07  
Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 99 44  
Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 031 322 98 04  
Produzione: Paul Bütiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist  
Termine redazionale della prossima edizione: 28 febbraio 2013.  
Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.  
Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail ([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).



# Die Mathematik der Demokratie

Wie kann ein rationales Stimmenverhältnis als Ergebnis demokratischer Wahlen möglichst gerecht auf eine ganze Zahl von Repräsentanten herunter gebrochen werden? Diese Frage beschäftigt die Angewandte Mathematik im Allgemeinen und die Parteistrategen im Besonderen seit zweihundert Jahren. Da sich Volksvertreterinnen und Volksvertreter nicht ohne bleibende Schäden halbieren lassen (weder vertikal noch horizontal), ergeben sich zwangsläufig Ungenauigkeiten in der politischen Repräsentativität der Volksvertretung. Diese Ungenauigkeiten – oder «Ungerechtigkeiten» – zu minimieren, ist das Bestreben der Proporzverfahren.

Dabei sei nota bene angemerkt, dass bei der Reduktion der Repräsentativität auf die parteipolitische Komponente andere Repräsentativitätskriterien auf der Strecke bleiben. So widerspiegelt die Zusammensetzung der Parlamente in der Schweiz meistens weder den Anteil der beiden Geschlechter noch die Altersstruktur der Bevölkerung.

Seit rund hundert Jahren war die Verteilung nach D'Hondt in ihrer schweizerischen Berechnungsart («Hagenbach-Bischoff» oder «Nationalrats-Proporz») unbestritten das Mass aller Dinge. Sie beruht auf dem Prinzip, dass *keine Partei im Parlament übervertreten* sein soll. Dieser Grundsatz begünstigt erfahrungsgemäss die grossen politischen Kräfte zulasten der kleinen Parteien.

Bestrebungen kleinerer Parteien, ein aus ihrer Sicht «gerechteres» System einzuführen (beispielsweise das Bruchzahlverfahren, welches sich etwa wie die kaufmännische Rundung auswirkt), verliefen meistens im Sand. Denn die Koalition der grossen Parteien war aus verständlichen Gründen dagegen.

Vor einigen Jahren hat der Wind nun gedreht. Anlass dazu gaben diverse Urteile des Bundesgerichts, welche kleine Wahlkreise mit nur einer Handvoll Mandate als unzulässig erklärten. Der Kanton Zürich löste das Problem mit der Einführung eines integralen Wahlkreisverbandes (Pukelsheim). Dabei werden zuerst alle 180 Mandate des Kantonsrates auf die politischen Parteien verteilt und danach mit einem Computerprogramm nach einem komplizierten (und für die meisten Stimmberechtigten undurchschaubaren) Verfahren an die Bezirke weitergegeben. Zwei weitere Kantone – Aargau und Schaffhausen – haben den «Pukelsheim» ebenfalls übernommen. In Obwalden und anderswo wird die Einführung dieses Verfahrens derzeit geprüft.

Der Bundestag und einige deutsche Landtage (Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz) haben auf ein System umgestellt, dessen Berechnung sich ähnlich einfach gestaltet wie der «Hagenbach-Bischoff», jedoch keine Übervertretungen der grossen Parteien nach sich zieht. Dieses System, das Divisorverfahren mit Standardrundung (auch als «Sainte-Laguë-Verfahren» bekannt), wurde in der Schweiz bis jetzt nur vom Kanton Basel-Stadt übernommen und bei den Grossratswahlen Ende Oktober dieses Jahres erstmals angewendet. Im Ergebnis entspricht die neue Zusammensetzung des Basler Grossen Rates erwartungsgemäss den tatsächlichen Parteienstärken erheblich besser als unter dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren. Und die Berechnung der Mandate kann von den politisch interessierten Menschen mit Papier und Bleistift nachvollzogen werden.

Wahlrechtsdiskussionen haben es im politischen Prozess nicht einfach. Ähnlich wie das Steuerrecht hat das Wahlrecht nämlich den Effekt, dass die politischen Akteure oft Änderungsideen primär an ihren eigenen Präferenzen und Erfolgchancen bewerten. Das wurde an der Podiumsdiskussion der Jahrestagung der SGP Ende September dieses Jahres in Neuchâtel besonders deutlich (siehe weiter hinten in diesem Bulletin). Und auch im Bündner Grossen Rat hatte vor wenigen Wochen eine Initiative zur Einführung des Proporzsystems angesichts der bestehenden Mehrheitsverhältnisse nicht den Hauch einer Chance. Mit diesem etwas unschönen Effekt werden Bestrebungen zur Verbesserung von Wahlsystemen immer leben müssen. Das allein ist aber noch kein Hinderungsgrund, solche Verbesserungen immer wieder zu prüfen und an die Hand zu nehmen. Gut Ding will Weile haben.

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst Basel-Stadt





# Wahlssysteme: Proportionalität ist nicht alles

Georg Lutz, Prof. Dr., FORS/Universität Lausanne<sup>1</sup>

**Referat, gehalten am 22. September 2012 an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in Neuenburg**

## 1. Einleitung

Der Druck auf die Kantone, die Wahlssysteme möglichst proportional zu gestalten, ist in den letzten Jahren gestiegen. Motor dieser Reformbestrebungen ist nicht ein politischer Prozess in den Kantonen, sondern die Entwicklung der Rechtsprechung durch das Bundesgericht. Das Bundesgericht hat in den letzten Jahren immer klarer eingegrenzt, dass Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von mehr als 10%, was Wahlkreisen mit rund 10 Sitzen entsprechen<sup>2</sup>, in Zukunft nicht mehr toleriert werden, wenn es zu einer Wahlreform in einem Kanton kommt. Anstelle von grösseren Wahlkreisen können Kantone auch neue Stimmenverrechnungsverfahren einführen, etwa die Stimmenverrechnung in Wahlkreisverbänden oder im ganzen Kanton, damit das natürliche Quorum unter 10% sinkt.

Hauptargumentation des Bundesgerichtes ist, dass durch Wahlssysteme mit zu geringer Proportionalität die Erfolgswertgleichheit der Stimmen verletzt sei, d. h. das nicht jede Stimme zum Wahlergebnis tatsächlich beiträgt, weil Stimmen in kleinen Wahlkreisen für kleine Parteien, die es nicht ins Parlament schaffen, verloren gehen. Das Bundesgericht stellt damit die Erfolgswertgleichheit auf dieselbe Stufe wie das Prinzip von einer Person = eine Stimme (Zählwertgleichheit) und der Anforderung, dass jeder Abgeordnete in etwa gleich viele Personen repräsentieren sollte (Stimmenkraftgleichheit).

Verschiedene Kantone haben sich diesem Druck in den letzten Jahren gebeugt und durch Wahlkreisreformen oder der Einführung neuer Stimmenverrechnungsverfahren wie dem «doppeltem Pukelsheim» die Proportionalität des Wahlsystems erhöht. Inzwischen hat auch der Bundesrat diese Argumentation übernommen und in der Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz festgehalten, dass die vorgeschlagene Wahlkreisstruktur in der neuen Schweizer

Verfassung, in der jede Gemeinde ein Wahlkreis bildet, nicht mehr zulässig sei, da damit das natürliche Quorum von 10% in fast allen Gemeinden deutlich überschritten sei.<sup>3</sup> Dies ist deshalb bemerkenswert, weil die neue Schweizer Verfassung gar keine Änderung in der Wahlkreisarchitektur gegenüber der alten Verfassung beabsichtigte. Der Bundesrat geht damit über die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtes hinaus, die historisch gewachsene Wahlkreisarchitekturen erlaubte.

Ziel dieses Beitrages ist es, die Rechtsprechung des Bundesgerichtes kritisch zu hinterfragen und die Debatte über die Wahlreformen in einen international vergleichenden Kontext zu stellen. Grundsätzlich ist kaum etwas dagegen einzuwenden, dass Proporzwahlssysteme auch proportional wirken sollen. Die vom Bundesgericht geforderte Grenze ist jedoch arbiträr und durch international anerkannte Standards nicht gestützt. Die Forderung nach mehr Proportionalität erfolgt auf der Basis einer sehr verkürzten Funktionsanforderung an Wahlssysteme. Dies ist umso problematischer, als dass das Bundesgericht direkt in die Freiheit der Kantone eingreift, ihr politisches System selber auszugestalten. Diese Freiheit ist ein wichtiger Pfeiler des schweizerischen Föderalismus und es sollten deshalb hohe Hürden für Eingriffe in diese Freiheiten bestehen.

## 2. Demokratie und Wahlssysteme

Die Schweizerische Verfassung macht den Kantonen kaum Vorschriften, wie sie ihr politisches System auszugestalten haben. Art. 51 Bundesverfassung schreibt einzig vor, dass jeder Kanton sich eine demokratische Verfassung zu geben habe, ohne weiter auszuführen, was das genau bedeutet. Auch in der demokratietheoretischen Literatur sind vor allem Grundprinzipien demokratischer Verfahren breit anerkannt. Diese Grundprinzipien betreffen die Pflicht zur periodischen Durchführung von Wahlen, die Gewährung des allgemeinen Wahlrechts und des Rechts gewählt zu werden, die Durchführung geheimer Wahlen, die Garantie des Prinzips «eine Person = eine Stimme» oder die Wahrung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfrei-

heit. Darüber hinaus fehlen anerkannte Normen, welche Wahlverfahren demokratischer seien als andere.<sup>4</sup> Die Vielfalt politischer Institutionen in etablierten Demokratien oder auch innerhalb der Schweiz in den Kantonen (Lutz und Strohmann 1998) zeugen davon, wie gross der Spielraum für die Ausgestaltung von politischen Systemen generell und von Wahlssystemen im Speziellen ist. Standards für «bessere» oder «schlechtere» Wahlssysteme über die erwähnten prozeduralen Grundprinzipien hinaus existieren nicht. Mit Wahlssystemen will man verschiedene Ziele erreichen (siehe z. B. IDEA 2005, Nohlen 2000, 28-31):

1. *Herstellung von Repräsentation.* Mit Repräsentation ist aber mitnichten ausschliesslich die Repräsentation von politischen Parteien gemeint. In Wahlssystemen kommen verschiedene Repräsentationskriterien zur Anwendung.

a. *Territoriale Repräsentation.* Die allermeisten Länder sind für nationale Wahlen in Wahlkreise unterteilt, die je einen oder mehrere Abgeordnete entsenden. Die Grundidee, dass ein Repräsentant in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger seines Wahlkreises vertreten sollte, findet sich in verschiedenen nationalen Wahlssystemen etwa in den USA oder in Grossbritannien. Auch in der Schweiz ist die territoriale Repräsentation seit 1848 ein zentrales Repräsentationsprinzip, gibt es doch seit der Gründung des Bundesstaates keine Wahlkreise über Kantonsgrenzen hinweg. Auch sind fast alle Kantone für kantonale Parlamentswahlen in Wahlkreise unterteilt, um innerhalb der Kantone die Repräsentation verschiedener Gebietseinheiten zu garantieren.

b. *Repräsentation bestimmter sozialer Gruppen.* Verschiedene Wahlssysteme kennen Bestimmungen, um die Repräsentation bestimmter, nicht territorial strukturierter Gruppen zu garantieren. Die Idee hinter diesen Mechanismen ist, dass nur Vertreter einer bestimmten Gruppe die Anliegen dieser Gruppe legitim in den politischen Prozess einbringen können. In einigen Wahlssystemen werden ethnische Minderheiten besonders geschützt. Beispielsweise ist es in den USA, wo Majorzwahlen

<sup>1</sup> Georg Lutz ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Lausanne und Projektleiter der Wahlstudie Selects am Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften FORS. Er beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Wahlen und Wahlssystemen in der Schweiz und in vergleichender Perspektive.

<sup>2</sup> Siehe z. B. BGE 136 I 376. Der klare Zusammenhang zwischen Wahlkreisen und Wahlerfolg existiert in der Realität allerdings nicht: Gerade durch Listenverbindungen ist es bei Nationalratswahlen und in vielen Kantonen gut möglich, dass Parteien auch mit Stimmenanteilen deutlich unter dem natürlichen Quorum einen Sitz erreichen können.

<sup>3</sup> Siehe Botschaft des Bundesrates zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz vom 15. August 2012.

<sup>4</sup> Siehe z. B. «The Universal Declaration of Human Rights (UDHR)», «The International Convention for the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW)» und «The International Covenant of Civil and Political Rights (ICCPR)».





in Einerwahlkreisen abgehalten werden, akzeptiert und gerichtlich verlangt, dass Wahlkrieze so ausgestaltet sein müssen, dass die angemessene Repräsentation der schwarzen Wohnbevölkerung garantiert werden kann. In den letzten 30 Jahren gab es weltweit eine Bewegung, welche die bessere Repräsentation von Frauen einfordert. Diese Forderungen wurden in verschiedenen Ländern durch Geschlechterquoten auch umgesetzt.

c. *Die Repräsentation von politischen Ideen durch Parteien.* Die Repräsentation von politischen Ideen und verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen fand ihre Verbreitung ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Forderung war eng mit zwei Entwicklungen verknüpft. Erstens begannen sich Parteien überhaupt erst in dieser Zeit zu formieren und Parteien wurden als schlagkräftige nationale Organisationen kontinuierlich auf- und ausgebaut. Zuvor waren Parteien ein loser Zusammenschluss von gewählten Mandatsträgern im Parlament, die sich nur punktuell koordinierten, etwa in der Parlamentsarbeit oder im Wahlprozess. Zweitens, bildete sich durch die Industrialisierung eine neue Arbeiterschicht heraus, die durch die Majorzsysteme bei Wahlen stark unterrepräsentiert blieb und mit der Forderung nach der Einführung von Proporzsystemen der Idee von Parteienrepräsentation zum Durchbruch verhalf.

2. *Die Herstellung von handlungsfähigen Parlamenten und Regierungen.* Das Prinzip, dass ein Wahlsystem eine Zersplitterung und/oder Polarisierung des Parteiensystems verhindern soll, ist seit jeher im angelsächsischen Raum stark verbreitet. In Grossbritannien ist das Majorzwahlsystem gut verankert, weil es in der Regel klare Parlaments- und damit auch Regierungsmehrheiten generiert. Koalitionsregierungen werden als Problem für das effektive Funktionieren von Demokratien wahrgenommen. Um dies zu verhindern, wird auch eine grosse Disproportionalität zwischen Sitz- und Stimmenanteilen breit akzeptiert. In abgeschwächter Form findet dieses Verfahren auch in sehr vielen anderen Wahlsystemen Anwendung. Viele Proporzsysteme kennen legale Quoten, d.h. eine Partei wird erst dann bei der Sitzverteilung berücksichtigt, wenn sie einen bestimmten Stimmenanteil, z.B. 5%, insgesamt oder in einem einzelnen Wahlkreis erreicht.

3. *Die Einfachheit und Verständlichkeit.* Wahlsysteme sollten für die Wählerinnen und Wähler und für die politischen Eliten verständlich sein, damit diese den Ausgang einer Wahl auch akzeptieren. D.h., es sollte nachvollziehbar sein, wie Stimmen zu Sitzen werden und wie Mehrheiten zustande kommen. Intuitiv verständlich ist wohl für viele das System, bei dem in einem Einerwahlkreis die Kandidatin/der Kandidat mit den meis-

ten Stimmen gewählt wird. Allerdings werden vielerorts auch kompliziertere Wahlsysteme breit akzeptiert, meist dann, wenn sie historisch gewachsen sind und die Wählerinnen und Wähler mit diesen politisch sozialisiert werden. Das schweizerische System, welches viele Möglichkeiten bietet, unter Parteien und Listen auszuwählen, Kandidierende zu panaschieren, kumulieren und zu streichen und welches die Stimmenverrechnung zuerst auf verbundenen Listen und dann auf die unterverbundenen Listen erlaubt, ist somit vergleichsweise kompliziert, wird aber selten öffentlich in Frage gestellt.

Werden mit Wahlsystemen verschiedene Ziele verfolgt, dann stellt sich die Problematik, dass die Ziele nicht gleichzeitig optimal umgesetzt werden können und sich teilweise widersprechen. Kleine Wahlkreise etwa, die eine gute territoriale Repräsentation garantieren und die Zersplitterung des Parteiensystems verhindern, erschweren es kleinen Parteien, Sitze zu erlangen. Ein Wahlsystem ist deshalb gezwungenermassen immer ein Kompromiss, der die historischen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen eines Landes widerspiegelt.

### 3. Wahlreformen in der Schweiz

Die aktuelle Reformdebatte über mehr Proportionalität ist bei weitem nicht die erste Welle, die von Kanton zu Kanton schwappt. Nachdem 1848 in der Schweiz auf nationaler Ebene und in den meisten Kantonen repräsentative, parlamentarische Systeme geschaffen worden waren, verliefen verschiedene Reformen zeitlich parallel in verschiedenen Kantonen und oft auch auf Bundesebene.

1848 fanden Wahlen flächendeckend nach Majorz in Einer- oder Mehrpersonenwahlkreisen statt und Regierungen wurden durch das Parlament gewählt. Noch im 19. Jahrhundert gab es eine starke Bewegung zum Ausbau der Volksrechte, in deren Zug einerseits die Direktwahl der kantonalen Regierungen durch das Volk eingeführt wurde – was auf nationaler Ebene scheiterte – und andererseits flächendeckend national und kantonal direktdemokratische Rechte geschaffen wurden. Ende des 19. Jahrhunderts begann die Proporzbewegung um sich zu greifen. Der Kanton Tessin führte als erster Kanton 1891 im Zuge grosser politischer Turbulenzen die Proporzwahl von Regierung und Parlament ein. Andere Kantone folgten und 1919 wurde der Proporz auch auf nationaler Ebene eingeführt. In dieser Zeit wurden auch die Forderungen nach der Einführung des Frauenstimmrechts lauter. Allerdings dauerte es noch fast 40 Jahre, bis der erste Kanton das Recht der Frauen mitzubestimmen einführte, die Einführung auf nationaler Ebene wurde gar erst 1971 verwirklicht. In den 1980er Jahren folgte dann eine systematische Sen-

kung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre sowohl national wie auch in allen Kantonen.

Die letzte grössere Reformwelle führte zu einer Verkleinerung verschiedener kantonaler Parlamente. Im Zuge der Anfang der 1990er Jahre einsetzenden Debatte um mehr Effizienz in Verwaltung und Politik, «New Public Management» genannt, wurde auch die Forderung laut, dass der Parlamentsbetrieb effizienter zu gestalten sei, was am besten mit einer Verkleinerung der Parlamente erreicht werden könne. In der Folge reduzierten zehn Kantone ihre Parlamentssitze um 15% (Freiburg) bis 33% (St.Gallen). Ironischerweise steht diese Reformwelle im direkten Gegensatz zur jetzigen Diskussion um die Erhöhung der Proportionalität: Weniger Sitze erhöhen in der Regel die natürlichen Quoten, ausser es findet parallel dazu eine Wahlkreisreform statt, was immerhin in den meisten Kantonen geschah.

Erwähnenswert ist, dass andere Reformbestrebungen wenig Erfolg hatten. In den 1990er Jahren gab es verschiedene Vorstösse, Geschlechterquoten zu verankern, um die Repräsentation von Frauen national und in den Kantonen zu verbessern. Diese gelang nirgends. Auch die Bemühungen während der letzten 20 Jahre zur Einführung des Ausländerstimmrechts hatten nur bescheidenen Erfolg; das Ausländerstimm- und -wahlrecht ist bisher nur punktuell eingeführt worden. Der Auslöser von Reformbestrebungen kann sehr unterschiedlich sein (siehe dazu z.B. Renwick 2010). Bei der Einführung der Direktwahl von Regierungen und der Einführung direktdemokratischer Instrumente stand eine breit abgestützte Demokratiebewegung im Zentrum und die Forderung stiess bei den jeweiligen politischen Minderheiten in den Kantonen auf offene Ohren. Hilfreich war für diese Reformbewegung, dass es im 19. Jahrhundert noch keine konsolidierten Parteien gab, die ihre Vormacht zu verteidigen hatten. Die Proporzbewegung wurde von den Sozialdemokraten getragen, die sich unterrepräsentiert fühlten, und von den Katholisch-Konservativen unterstützt, die sich ebenfalls mehr Sitze erhofften. Das fehlende Frauenstimmrecht wurde je länger je mehr zur Hypothek für die Schweiz, weil es eine offensichtliche Diskriminierung der Hälfte der Bevölkerung darstellte, die international kein demokratisches Land mehr aufrechterhielt. Das Stimmrechtsalter wurde auf 18 Jahre gesenkt, nachdem national das Mündigkeitsalter ebenfalls auf 18 Jahre reduziert worden war.

Wenn auch die Ursachen der Reformdiskussionen unterschiedlich sind, so sind die parteipolitischen Positionsbezüge meist äusserst durchschaubar und folgen einem einfachen Muster: Parteien, die glauben, durch das neue System besser gestellt zu werden, befürworten Reformen, Parteien,



die glauben, schlechter gestellt zu werden, sind gegen solche Reformen. Dies wird zwar selten so offen gesagt, ist aber ein normaler politischer Vorgang, der in Wahlrechtsreformen weltweit zu beobachten ist.

#### 4. Mehr Proporz: Richtig und wichtig?

Wie ist nach diesem theoretischen und historischen Exkurs nun die Haltung des Bundesgerichts zur Mindestproportionalität zu werten, die nun auch der Bundesrat als wichtiges Prinzip anerkennen will? Politisch mag die Forderung nach mehr Proportionalität durchaus berechtigt sein, zumal die territoriale Repräsentation an Bedeutung verliert. In vielen Kantonen ist die persönliche Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Wohngegend wohl am sinken, seit Pendlerströme zunehmen und viele nicht dort arbeiten oder ihre Freizeit verbringen, wo sie wohnen und stimmberechtigt sind. Auch wenn es keine gesicherten Erkenntnisse darüber gibt, liesse sich daraus durchaus folgern, dass die historisch sehr zentrale Stellung möglichst engmaschiger territorialer Repräsentation gegenüber anderen Repräsentationskriterien, wie etwa einer möglichst gerechten Vertretung der Parteien, an Bedeutung verloren hat.

Einen Mindestproporz zu einem durch das Bundesgericht geschützten Rechtsprinzip zu erheben, ist hingegen aus verschiedenen Gründen problematisch.

1. Das Bundesgericht greift mit dieser Rechtsprechung erheblich in die Freiheit der Kantone ein, ihr politisches System selber zu gestalten. Diese Freiheit ist ein wichtiger Pfeiler des schweizerischen Föderalismus. Um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen, sollte eine klare Einschränkung demokratischer Rechte vorliegen. Eine solche Einschränkung durch die kantonalen Wahlsysteme lässt sich in diesem Fall nicht aus international anerkannten rechtlichen oder demokratietheoretischen Normen ableiten. Wahlsysteme in der Schweiz kennen zwar noch hier und da problematische Bestimmungen. Etwa wird das Stimmgeheimnis an Landsgemeinden und in Gemeindeversammlungen verletzt oder für einige Auslandschweizer ist es aufgrund der knappen Fristen faktisch unmöglich, ihr Wahlrecht auszuüben. Die Forderung nach einer Mindestproportionalität ist aber weder aus internationalem Recht, noch direkt aus der Bundesverfassung ableitbar. Das Bundesgericht beruft sich im Wesentlichen auf einen Standard, – die Maximierung der Erfolgswertgleichheit – den es selber geschaffen hat.

2. Der Fokus auf möglichst proportionale Repräsentation von Parteien ist einseitig. Wahlsysteme verfolgen noch viele andere legitime Ziele, wie territoriale Repräsentation, die Repräsentation bestimmter gesell-

schaftlicher Gruppen (z.B. Frauen oder ethnischer Minderheiten), die Verhinderung der Zersplitterung und Polarisierung von Parteiensystemen oder die Verständlichkeit der Regeln, wie Stimmen zu Sitzen werden. Verschiedene dieser Prinzipien sind gegenläufig und es ist nicht möglich, in einem Wahlsystem alle Prinzipien optimal zu berücksichtigen. Der Stellenwert der verschiedenen Prinzipien und daraus folgend die Ausgestaltung von Wahlsystemen ist Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse.

3. Es braucht in einer Demokratie nicht für jedes Problem eine eigene Partei. Zwischen Wahl- und Parteiensystem gibt es eine direkte Wechselwirkung. In Systemen mit geringen natürlichen Quoren gibt es mehr Parteien, in Systemen mit hohen Quoren gibt es weniger Parteien. Dies ist auf die Wechselwirkung von Wahl- und Parteiensystemen zurückzuführen. Bei Wahlen gibt es überall einen «mechanischen Effekt» (Duverger 1951): kleine Parteien sind mehr oder weniger starken Nachteilen ausgesetzt. Sowohl Wählerinnen und Wählern als auch die politischen Eliten passen sich diesem Mechanismus an, was «psychologischer Effekt» genannt wird. Über die Zeit koordinieren sich politische Eliten um Verluste zu minimieren, sei es durch Kooperationen oder Fusionen. Wählerinnen und Wähler passen sich ebenfalls an und verweigern Kandidaten und Parteien ihre Stimme, wenn sie glauben, dass diese chancenlos sind, um ihre Stimmkraft nicht zu verschwenden.

Parteien wurden überhaupt geschaffen, weil damit politische Koordination bei Wahlen oder im Parlament effizienter ist, als wenn Kandidaten alleine antreten und im Parlament jeder für sich alleine arbeitet. Dass ein Wahlsystem diese Koordination erleichtert oder gar erzwingt und die Kooperation unter den politischen Eliten fördert, ist grundsätzlich sinnvoll. Fast alle Wahlsysteme kennen natürliche oder legale Quoren, die erreicht werden müssen, damit eine Partei ins Parlament gelangt. Innerhalb von fast allen Parlamenten in der Schweiz sind Fraktionen mit einer Mindestanzahl von Mitgliedern in den Entscheidungsprozessen privilegiert. Auch in sehr heterogenen Gesellschaften ist es für gut funktionierende Repräsentation nicht notwendig, dass Anliegen aller spezifischen Gruppen durch eine eigene Partei vertreten werden. Dieser Prozess des Interessenausgleichs findet in jedem Fall auch stark innerhalb von Parteien und nicht einfach nur zwischen den Parteien statt. D. h., auch wenn es in einer Demokratie wenige (kleine) Parteien gibt, heisst dies noch lange nicht, dass die Demokratie mangelhaft funktioniert.

4. Die Grenze eines natürlichen Quorums von 10% sowie der Fokus auf Proporzwahlen sind willkürlich. Warum diese Grenze nicht bei 5% oder 15% oder 12,37% liegt, ist aus der bisherigen Rechtsprechung nicht ersichtlich.

Auch die Kantone, die neu den doppelten Pukelsheim eingeführt haben, um das Wahlsystem möglichst proportional zu gestalten, bauten ein legales Quorum ein, welches kleinen Parteien den Einzug ins Parlament verwehrt. Im Kanton Zürich liegt dies bei 5% in Aargau bei 3% der Stimmenanteile.

Denkt man die Idee der Fokussierung auf Erfolgswertgleichheit durch das Bundesgericht konsequent weiter, so wären überhaupt nur noch nach Proporz gewählte Gremien mit mindestens 10 Sitzen denkbar. Logisch stringent müsste das Bundesgericht seine Rechtsprechung somit auf alle Majorzwahlen ausdehnen und diese grundsätzlich verbieten, weil bei Majorzwahlen die Erfolgswertgleichheit oft erheblich verletzt ist als bei Proporzwahlen. Zu erfassen wären damit auch Ständeratswahlen oder Wahlen in kantonale und kommunale Exekutiven. Folgt das eidgenössische Parlament bei der Erhaltung der neuen Verfassung des Kantons Schwyz der Argumentation von Bundesgericht und Bundesrat, müsste es zudem eigentlich selber eine Wahlreform für die Nationalratswahlen angehen, da die Mehrheit der Kantone das Quorum von 10 Sitzen ebenfalls nicht erfüllt. Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen sind Einschränkungen der Kantone in ihrer Freiheit der Wahl des politischen Systems durch das Bundesgericht und Bundesrat und Parlament kaum zu rechtfertigen. Aus theoretischer und systematischer Sicht scheint es sinnvoll, dass das Bundesgericht die selbstgesetzten Normen wieder überdenkt. Kantone sollten andere Faktoren, wie etwa eine möglichst gute Repräsentation verschiedener Gebietseinheiten, die Verhinderung der Zersplitterung des Parteiensystems oder die Verständlichkeit der Regeln, wie Stimmen zu Sitzen werden, berücksichtigen können. Wahlreformen sollten aufgrund eines politischen Prozesses und nicht auf der Basis von Gerichtsentscheiden angegangen werden.

#### 5. Literatur

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

Duverger, M. (1951). *Les partis politiques*. Paris, Colin.

IDEA (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Lutz, G. und D. Strohmann (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern, Haupt.

Nohlen, D. (2000). *Wahlrecht und Parteiensystem*. Opladen, Leske+Budrich.

Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform*. Cambridge, Cambridge University Press.



# Wahlsysteme und Wahlkreise – welches Verfahren verschafft dem Parlament die grösstmögliche Legitimation?

Dr. Peter Grünenfelder, Staatsschreiber Kanton Aargau

**Referat, gehalten am 22. September 2012 an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in Neuenburg**

## Ausgangslage

Im Zuge der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben in den letzten zehn Jahren mehrere Kantone und Städte ihr Wahlsystem revidiert. Mehrfach kritisierte das Bundesgericht die mangelnde Erfolgswertgleichheit der einzelnen Stimmen beziehungsweise die zu hohen natürlichen Quoren in den herrschenden Wahlsystemen. Jüngstes Beispiel ist der Kanton Schwyz, welcher vom Bundesgericht aufgefordert wurde, bis zu den nächsten Wahlen ein verfassungskonformes Wahlrecht zu erlassen<sup>1</sup>. Um den bundesgerichtlichen Anforderungen an ein Proporzsystem gerecht zu werden, haben die Gemeinwesen in der Regel zwei Varianten: die Etablierung von Wahlkreisverbänden oder die Einführung des «Doppelten Pukelsheim». In der Folge soll anhand der praktischen Erfahrung des Kantons Aargau aufgezeigt werden, welche Fragen sich in der Praxis bei einer Wahlrechtsrevision stellen.

Auch den Kanton Aargau erteilte 2004 der Richterspruch aus Lausanne, nachdem er die Sitzanzahl des kantonalen Parlaments – des Grossen Rats – von 200 auf 140 verkleinert hatte. Eine Reduktion der zu vergebenden Sitze zieht zwangsläufig eine Erhöhung des Stimmenanteils nach sich, welcher zur Erlangung eines Sitzes notwendig ist. Dieser als natürliches Quorum bezeichnete Schwellenwert variiert ausserdem je nach Wahlkreisgrösse und lag nach der Parlamentsreform in den kleinsten Aargauer Wahlbezirken über der gemäss Bundesgericht zulässigen Höhe von 10 Prozent. Eine derart hohe Hürde widerspricht den Zielen des Proporzwahlrechts, wonach alle massgeblichen politischen Kräfte an der Zusammensetzung des Parlaments mitwirken sollten. Eine Überschreitung ist nur in besonderen Fällen,

beispielsweise zum Schutz einer sprachlichen Minderheit, mit der Bundesverfassung vereinbar<sup>2</sup>. Um diesem Makel Abhilfe zu verschaffen, schlug der Regierungsrat bereits im Zuge der Umsetzung der Verkleinerung des Grossen Rats die Schaffung von Wahlkreisverbänden vor, mit dem Ziel, die Grössenunterschiede zwischen den Bezirken auszugleichen. Der Grosse Rat entschied sich jedoch dafür, auch nach der Sitzreduktion sowohl am Wahlsystem («Hagenbach-Bischoff») als auch an den Bezirken als Wahlkreise festzuhalten. Das in der Folge von kleineren Parteien angestrebte Bundesgerichtsurteil hob das verabschiedete Wahlgesetz nicht auf, sondern erlaubte die Durchführung der unmittelbar anstehenden Wahlen mit der Auflage, auf den nächsten Wahltermin ein verfassungskonformes Wahlrecht zu erlassen.

## Einführung des «Doppelten Pukelsheim»

Im Nachgang an das Bundesgerichtsurteil arbeitete der Regierungsrat eine Vorlage für eine Wahlrechtsrevision aus. Er schlug einen Wechsel zum System des Doppelten Pukelsheim vor, welches damals bereits im Kanton Zürich praktiziert wurde<sup>3</sup>. Dieses Wahlsystem hebt Verzerrungen in der Erfolgswertgleichheit der Stimmen auf, welche aufgrund ungleich grosser Wahlkreise entstehen. Die Erfolgswertgleichheit basiert auf den Grundsätzen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in Art. 34 der Bundesverfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitsgebot in Art. 8 Abs. 1. Sie verlangt, dass alle Stimmen in gleichem Masse zum Wahlergebnis beitragen<sup>4</sup>. Vereinfacht ausgedrückt erhebt dieser Grundsatz den Anspruch, dass keine Stimme gewichtlos ist beziehungsweise einen geringeren Wert als eine andere besitzt. Das von Professor Dr. Friedrich Pukelsheim entworfene Verfahren versucht, diesem Prinzip bestmöglich gerecht zu werden, indem es die Sitzverteilung auf die Parteien zunächst auf gesamtkantonalen Ebene vornimmt.

Erst in einem zweiten Schritt werden die so ermittelten Sitze, basierend auf den errungenen Parteienstimmen pro Bezirk, auf die einzelnen Bezirke verteilt.

Dies geschieht mittels eines iterativen Verfahrens, welches computergestützt durchgeführt wird. Dank diesem biproportionalen Zuteilungsmechanismus stellt der Doppelte Pukelsheim auf gesamtkantonalen Ebene Proportionalität her, während die bisherigen unterschiedlich grossen Wahlkreise beibehalten werden können<sup>5</sup>. Umverteilungen zwischen den Wahlkreisen in Bezug auf die Anzahl Parteimandate können dabei indes nicht vollständig ausgeschlossen werden. Es kann also die Situation entstehen, dass eine Partei in einem Wahlkreis zwei Sitze erhält, obwohl sie weniger Stimmenanteil in diesem Bezirk erzielt hat als eine andere Partei, welche nur einen Sitz zugesprochen erhält. Grund dafür ist der Umstand, dass alle auf gesamtkantonalen Ebene berechneten Parteimandate auf die einzelnen Wahlkreise verteilt werden müssen und es schliesslich nur ganze Sitze zu vergeben gibt. Diese in den betroffenen Wahlkreisen verständlicherweise als störend empfundene Situation wird durch die Tatsache kompensiert, dass, gesamtkantonal betrachtet, jede Stimme gleich viel zählt und sich die erzielten Stimmenanteile ziemlich genau in Sitzanteile übersetzen. Technisch gesehen gestaltet sich die Sitzverteilung unter dem Doppelten Pukelsheim aufwändiger als unter dem herkömmlichen System nach Hagenbach-Bischoff. Die Resultatermittlung am Wahlsonntag dauert indes – Computer sei Dank – nicht länger als unter dem vormaligen System.

## Wünschbarkeit und Zulässigkeit von Wahlsperreklauseln

Der Grosse Rat unterstützte den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Systemwechsel. Die politische Diskussion fokussierte sich in der Folge vornehmlich auf einzelne Fragen der Ausgestaltung des vorgeschla-

<sup>1</sup> Urteil 1C-407/2011, 1C-445/2011, 1C-447/2011 vom 19.3.2012.

<sup>2</sup> BGE 131 I 74 S. 82.

<sup>3</sup> Vgl. Pukelsheim/Schuhmacher (2004): Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle 5(2004):505-522.

<sup>4</sup> BGE 131 I 74 S. 78f.

<sup>5</sup> Vgl. Bochsler (2005): Biproportionale Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Im Auftrag von Prof. Friedrich Pukelsheim, Universität Augsburg.





genen Systems. Die Aufmerksamkeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier vermochten insbesondere die Frage der Einführung von Wahlsperkklauseln – sogenannten Mindestquoren – sowie die Zulässigkeit von Listenverbindungen erregen. Der Regierungsrat, dessen Vorlage weder Quoren noch Listenverbindungen vorsah, gab im Nachgang an die erste Lesung des revidierten Grossratswahlgesetzes ein rechtswissenschaftliches Gutachten zur Klärung der in der Debatte aufgeworfenen Fragen in Auftrag. Demnach sind Sperrklauseln mit der Wahlrechtsgleichheit grundsätzlich nur vereinbar, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung seiner Effizienz drohen<sup>6</sup>. Sollte eine dieser Beeinträchtigungen glaubhaft geltend gemacht werden können, wären mässige Sperrklauseln allenfalls zulässig. Dabei gälte es insbesondere sicherzustellen, dass keine Partei mit Fraktionsstärke aufgrund der Quorenregelung ausgeschlossen wird. Der Grosse Rat kam in der Folge auf seinen Entscheid in der ersten Lesung des Gesetzes zurück und entschied sich mit knapper Mehrheit gegen die Einführung einer Wahlhürde. Für die Quorenregelung stimmten nur noch die Vertreterinnen und Vertreter der beiden grössten Parteien. Bei den restlichen Parlamentsmitglieder setzte sich die Argumentation durch, dass gerade das Ziel des Doppelten Pukelsheim – die möglichst genaue Abbildung des Wählerwillens – mit der Einführung von Quoren verfälscht werde.

Die Befürworter einer Quorenregelung führten hingegen ins Feld, dass nur damit der Einzug von Splitterparteien ins Kantonsparlament und eine Verringerung der Effizienz in den parlamentarischen Abläufen vermieden werden könne.

Wie erwartet konnten bei den ersten Wahlen nach Doppeltem Pukelsheim kleinere Parteien vereinzelt Sitze erringen. Die Zahl der Parteien im Grossen Rat stieg von sechs auf zehn. Inwieweit ausschliesslich das neue Wahlsystem dafür verantwortlich zeichnete, muss hier offen bleiben. Knapp ein Jahr nach Beginn der Legislatur überwies der Grosse Rat einen parlamentarischen Vorstoss, welcher die Einführung eines Quorums von fünf Prozent in einem Bezirk verlangte. Begründet wurde der Vorstoss unter anderem mit der stärkeren Zersplitterung des Parlaments und den damit einhergehenden Effizienzverlusten im Ratsbetrieb. In der Folge schlug der Regierungsrat vor, das verlangte Quorum von fünf Prozent in einem Bezirk mit einem alternativen gesamtkantonalen

Quorum von drei Prozent zu ergänzen. So wird sichergestellt, dass erstens keine Partei, die regional stark, jedoch gesamtkantonale unbedeutend ist, vom Parlament ausgeschlossen wird. Zweitens kann auch vermieden werden, dass eine Partei, die gesamtkantonale auf Fraktionsstärke kommen würde, in keinem einzelnen Bezirk aber über eine Hausmacht verfügt, nicht im Parlament vertreten wäre. Ein Wahlsystem, das solche Parteien ausschliessen würde, liefe Gefahr, vom Bundesgericht als verfassungswidrig taxiert zu werden<sup>7</sup>. Eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder schloss sich dieser Argumentation an und beschloss die Einführung des kombinierten Quorums. Im Gegensatz zu den politischen Konfliktlinien von 2008 vermochten die Befürworter nun einen Teil der einstigen Gegner einer Sperrklausel auf ihre Seite zu ziehen. Geschlossen gegen die Revision stimmten nurmehr die kleinen Parteien sowie Teile der SP und CVP. Die unterlegene Minderheit war der Auffassung, dass ein Quorum dem Anspruch der Wählerinnen und Wähler auf eine möglichst unverfälschte Willenskundgabe widersprechen würde. Die politische Zersplitterung des Parlaments wurde von diesen Kreisen nicht als problematisch angesehen, zumal auch eine Konkordanzdemokratie in weit weniger grossem Ausmass auf stabile Mehrheiten angewiesen ist als ein parlamentarisches Regierungssystem mit Regierung und Opposition.

### **Notwendigkeit und Verfassungsmässigkeit von Listenverbindungen**

In Bezug auf die Zulässigkeit und die technischen Details von Listenverbindungen innerhalb des Wahlverfahrens nach dem Doppelten Pukelsheim fehlten zum Zeitpunkt der Diskussion sowohl theoretische Erkenntnisse als auch praktische Erfahrungen. Listenverbindungen bezeichnen den Zusammenschluss von verschiedenen Parteilisten zu einer gemeinsamen Liste, welche bei der Sitzverteilung wie eine einzige Liste behandelt wird. Kleinere Parteien konnten dabei unter dem vormaligen System von der Verteilung von Restmandaten profitieren, was ihre Chancen auf einen zusätzlichen Sitz erhöhte.

Das Instrument der Listenverbindung erscheint unter dem Doppelten Pukelsheim indes systemfremd, da dieses Verfahren gerade die genaue Umsetzung der Stimmenanteile in Sitzanteile verspricht und die Restmandatverteilung wegfällt. Listenverbindungen wären, wenn überhaupt,

in Kombination mit Quoren prüfenswert. Dies mit dem Ziel, kleinere Parteien ebenfalls zur Sitzverteilung zuzulassen, wenn sie zwar nicht alleine, aber mit der Listenverbindung das erforderliche Quorum erreicht hätten. Allerdings würde dies die gewünschte Wirkung eines Quorums gerade wieder aufheben. Diese Gründe gepaart mit der ungeklärten Verfassungsmässigkeit von Listenverbindungen innerhalb des Systems Doppelten Pukelsheim waren schliesslich ausschlaggebend für den ablehnenden Entscheid des Grossen Rats.

### **Schlussfolgerungen**

Mit der Wahlrechtsrevision von 2008 gelang es dem Kanton Aargau, ein Wahlrecht zu erlassen, welches dem Ideal der proportionalen Repräsentativität ziemlich nahe kommt. In diesem Sinne erweist sich das Wahlsystem nach dem Doppelten Pukelsheim als ausgesprochen demokratisch und gerecht. Die später eingeführte Wahlhürde verhindert eine allzugrosse parteipolitische Zersplitterung des Parlaments, ohne Parteien mit einer bestimmten politischen Bedeutung vom Parlament auszuschliessen. Die dem Doppelten Pukelsheim inhärente biproportionale Zuteilungsmethode ermöglichte es dem Kanton Aargau ausserdem, seine historisch gewachsenen Bezirke als Wahlkreise beizubehalten und jeder Stimme – unabhängig vom Wahlkreis – das gleiche Gewicht zukommen zu lassen.

Dass die Vorzüge des neuen Wahlsystems auch in der Bevölkerung anerkannt wurden, zeigt der sehr hohe Ja-Stimmenanteil von 75 Prozent anlässlich der Volksabstimmung zur Einführung des Doppelten Pukelsheim 2008. Das Prinzip, wonach die Mandatszuteilung zunächst auf gesamtkantonaler und erst in einem zweiten Schritt auf Bezirksebene vorgenommen wird, scheint auch für die Bevölkerung nachvollziehbar zu sein. Die Akzeptanz des Wahlverfahrens ist zentral für die Legitimation, über welche das politische System als Ganzes und insbesondere das kantonale Parlament verfügt.

<sup>6</sup> Jaag/Hauser (2007): Rechtsgutachten zur Zulässigkeit von direkter Quoren bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau.

<sup>7</sup> Jaag/Hauser 2007.





# Wahlsysteme und Wahlkreise: Welches Wahlverfahren verschafft dem Parlament die grösstmögliche Legitimation? / Systèmes électoraux et circonscriptions électorales: quel processus électoral garantit la meilleure légitimité d'un parlement?

**Diskussionsbeiträge anlässlich der Jahresversammlung 2012 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in Neuenburg/Contributions de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2012 de la Société Suisse pour les questions parlementaires à Neuchâtel**

*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Ich möchte kurz Herrn Philippe Bauer vorstellen. Herr Bauer ist Erster Vize-Präsident des Grossen Rates des Kantons Neuenburg und hat an der Universität Neuenburg Rechtswissenschaften studiert. Er ist als Patentanwalt tätig und gehört der FDP an. Seit 2001 ist er Mitglied des Grossen Rates. Nach meinem Kenntnisstand hat der Staatsrat des Kantons Neuenburg den Grossen Rat aufgefordert, sich zahlenmässig zu verkleinern. Hat sich der Grosse Rat über diesen Vorschlag gefreut? Wird er dieser Empfehlung nachkommen?

*Bauer Philippe (Grand Conseil NE):* Je remercie MM. Lutz et Grünenfelder pour nous avoir présenté les problèmes des systèmes électoraux et un système nouveau et moderne. Je vais vous parler du système neuchâtelois, beaucoup plus classique et vraisemblablement beaucoup plus à la limite de ce qui est acceptable.

Dans notre canton, le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil de 115 membres élus bien évidemment par le peuple selon un système de représentation proportionnelle traditionnelle et la loi définit les circonscriptions électorales. Selon la loi sur les droits politiques (LDP), chaque district forme un collège électoral ayant droit à huit députés au moins. Ce qui est important pour notre canton, c'est que ces six districts sont tous d'importance très inégale. C'est ainsi qu'au terme des dernières élections, en avril 2009, le district de Neuchâtel a envoyé au Grand Conseil 36 députés, les districts de Boudry et de La Chaux-de-Fonds 26 députés, celui du Val-de-Ruz 10 députés, celui du Locle 9 députés et celui du Val-de-Travers 8 députés, soit le nombre minimum. La répartition des sièges à l'intérieur des circonscriptions électorales s'effectue selon des critères purement mathématiques.

Nous avons aussi un quorum et ce quorum, aux termes de la loi sur les droits politiques, est encore actuellement de 10% par circonscription et ce quorum, comme cela a été relevé, est élevé et correspond à la limite supérieure de ce que le Tribunal fédéral accepte. Néanmoins, ce quorum est très solidement implanté dans les institutions politiques du canton et ceci depuis 1916. Il n'a pas été modifié lors des quatre révisions de la loi sur les droits politiques ni lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 1er janvier 2002. Il y a eu une initiative législative populaire qui tendait à l'abaisser à 5% en juin 2010, mais cette initiative n'a pas recueilli le nombre de signatures requises. Il y a aussi, régulièrement, au Grand Conseil des vellétés de diminuer ce quorum. Cette question du quorum reste toutefois bien évidemment posée, et ce surtout qu'aujourd'hui, avec l'organisation de notre canton, nous avons déjà un quorum naturel supérieur à ces 10% dans les districts du Locle et du Val-de-Travers. Alors, on peut certes imaginer que le choix des districts en tant que circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil correspond à une organisation traditionnelle du canton et se justifie par des motifs historiques et je pense que se serait l'avis du Tribunal fédéral si il venait à être saisi d'un recours. Il m'apparaît toutefois qu'il conviendra au canton, dans le cadre de la réforme des institutions – et je remercie le président d'avoir abordé cette question –, de vraisemblablement reprendre et cette fois de modifier cette notion du quorum. Nous connaissons toutefois aussi dans notre canton un apparentement de la même manière qu'on le connaît en droit fédéral. Et cet apparentement, qui exclut toutefois le sous-apparement, précisons-le, permet de corriger dans une certaine mesure les rigueurs inhérentes à ce quorum et n'est vraisemblablement pas sans intérêt pour assurer aussi la représentativité et la légitimité de notre parlement. Je vous rappelle qu'en relation avec la légitimité, le Tribunal fédéral parle de plus en plus souvent du principe d'équivalence d'influence sur le résultat et que ce principe postule que la volonté des électeurs soit reflétée dans la

composition du parlement de la manière la plus fiable possible. À Neuchâtel, avec la nouvelle Constitution, nous avons mis ce principe en œuvre avec l'institution de suppléants appelés à remplacer les membres du Grand Conseil empêchés lors des sessions. Vous me permettez maintenant, puisque le temps qui m'était imparti est bref et que j'essaie de le tenir, d'en arriver à quelques conclusions. Tout d'abord, le système électoral neuchâtelois, avec ses forces et ses faiblesses, est – comme je l'ai dit – solidement ancré dans les mœurs politiques cantonales et il n'a jamais été sérieusement question de le modifier. Il n'a jamais été question de discuter du système du Double Pukelsheim comme cela a été évoqué par M. Peter Grünenfelder. Deuxième conclusion: la représentation politique minimale des petits districts, qui crée donc un quorum naturel équivalant voire supérieur au quorum légal, semble encore être compatible avec les exigences du droit fédéral mais risque, une fois ou l'autre, de poser des problèmes. La troisième conclusion – et je répondrai là à la question qui est posée –, c'est que cette coexistence de trois petites circonscriptions électorales avec, comme je l'ai dit, 8, 9 et 10 députés, et de trois grandes avec 26, 26 et 36 députés, empêchent vraisemblablement aujourd'hui une réduction linéaire du nombre de députés sans réformer en même temps la carte électorale de notre canton. En effet, s'il nous semble possible d'envisager dans les grands districts une réduction relativement linéaire, comme de passer de 36 à 30 ou de 26 à 22, ce n'est guère envisageable pour les petits districts où l'on introduirait de facto un quorum naturel de peut-être 18% ou 20%. Et toute cette question de la réorganisation de notre canton sera d'ailleurs vraisemblablement le débat des deux ou trois prochaines législatures. Notre Grand Conseil a en effet adopté à l'unanimité, en juin de cette année, un décret soutenant un projet de réforme des institutions, étant entendu que de l'avis du même Grand Conseil, et du Conseil d'Etat également, ces travaux devraient prendre au minimum deux législatures à deux législatures et demie.



*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Ich stelle Ihnen mit wenigen Sätzen Herrn Ernst Nigg vor. Herr Nigg ist seit 1992 Gemeindepräsident von Landquart. Bei seinem Amtsantritt hiess die Gemeinde, der er vorstehen sollte, Igis. Nach der Fusion von Igis mit Mastrils nennt man die neue Gemeinde Landquart. Er ist seit 1992 als Vertreter der SVP auch Mitglied des Grossen Rates des Standes Graubünden.

Der Kanton Graubünden und die beiden Halbkantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden wählen ihre Parlamente noch im Majorzverfahren. Die Bündner Regierung will – das ist ein indirekter Gegenvorschlag zu einer Initiative, welche die Einführung des Proporzwahlrechts auf 2014 fordert – auf die Wahlen 2018 das Proporzwahlrecht einführen. Warum wehrt sich der Kanton Graubünden gegen die politisch proportionale Vertretung seiner Bevölkerung im Parlament?

*Nigg Ernst (Grossrat GR):* Erlauben Sie mir eine kurze Vorbemerkung: Herr Janiak hat mich in der Einführung als ein Kämpfer für das Proporzwahlrecht vorgestellt. Das hat natürlich seine Vorgeschichte. Als ich frisch in die Politik einstieg und Mitglied der SVP wurde, stellte die SVP im Grossen Rat die grösste Fraktion mit 33 bis 36 Mitgliedern. Wir wehrten uns damals gegen jegliche Veränderung der Machtverhältnisse, also auch gegen die Einführung des Proporzwahlrechts. Wie Sie wissen, hat sich die SVP Graubünden zweigeteilt, wobei der heutigen SVP-Fraktion nur noch zwei Sitze verblieben. Ich habe stets die Meinung vertreten, dass es bei einer Aufspaltung der Parteien unumgänglich sei, dass das Proporzwahlrecht eingeführt werde. Wir haben deshalb auch eine Initiative eingereicht, die allerdings als ungültig erklärt worden ist; dies aus den Gründen, wie sie nun von Herrn Professor Lutz erläutert worden sind. Die Ungültigerklärung wurde insbesondere damit begründet, dass man in den damaligen 16 Einerwahlkreisen das Majorzsystem beibehalten wolle. Die Regierung vertrat die Meinung, dass ein gemischtes Wahlsystem nicht möglich sei. In 16 Kreisen wird jeweils nur ein Grossrat gewählt, obschon diese Kreise sehr unterschiedlich gross sind. Der Kreis Avers hat 166 Einwohner und stellt einen Grossrat, während der Kreis Ruis 1940 Einwohner hat und ebenfalls einen Grossrat stellen kann. Insofern lässt sich sagen, dass nicht jede Stimme gleiches Gewicht hat. Auf der anderen Seite finde ich es auch gerechtfertigt, dass beispielsweise der Kreis Avers einen Grossrat stellen kann, weil dieser sich mit viel Engagement dafür einsetzt, dass diese Talschaft weiterhin bestehen und mit alternativer Landwirtschaft und alternativem Tourismus ihre Zukunft sichern kann.

Ich bin der Ansicht, dass auf regionale Eigenheiten Rücksicht genommen werden sollte. Es wäre falsch, wenn einzelne Talschaften nicht mehr eine Vertretung im Grossen Rat hätten. Am Beispiel von Avers würde das bedeuten, dass diese deutschsprachige Talschaft einem Wahlkreis zugeschlagen würde, in welchem Romanisch gesprochen wird und der einer anderen Konfession angehört. Es wird daher schwierig sein, diese Personen davon zu überzeugen, dass ein Systemwechsel das Richtige wäre. Trotzdem bin ich ein Verfechter des Proporzverfahrens. Bei den Nationalratswahlen hat unsere Partei 25 Prozent der Stimmen erhalten, während sie aber im Grossen Rat nur mit vier Grossräten vertreten ist. Diese Untervertretung lässt sich nur durch einen Wechsel zum Proporzwahlrecht wieder korrigieren. Ich mache aber kein Geheimnis daraus, dass wir, wenn wir wieder die alte Parteistärke erreichen würden, lieber das Majorzsystem hätten. [*Heiterkeit im Saale*]

Das ist wohl überall in der Schweiz so, wenn es um den Machtanspruch von Parteien geht... Noch ein Wort zum Verfahren nach Pukelsheim: SP und SVP haben gemeinsam eine Initiative eingereicht, wonach das Proporzsystem wieder eingeführt werden sollte, wobei wir offenlassen, ob das mit Wahlkreisen oder Wahlkreisverbänden gemacht werden soll. Es müssten fünf Wahlkreisverbände gemacht werden, damit sie in etwa gleich gross wären. Mit dem «Doppelten Pukelsheim» könnte aber ebenfalls eine bestimmte regionale Verteilung erreicht werden.

Es wurde weiters gesagt, dieses Verfahren geniesse in der Bevölkerung Akzeptanz. Ohne Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben zu wollen, möchte ich aber anmerken, dass der Erfinder dieses Verfahrens einen doch eher germanisch klingenden Namen hat, sodass ich vermute, dass insbesondere in den lateinischen Sprachregionen nur schon der Name «Pukelsheim» kaum auf viel Anklang stossen würde. Wahrscheinlich lässt sich damit erklären, weshalb man dieses Verfahren in Kantonen wie Graubünden, wo drei Sprachen gesprochen werden, nicht einfach so einführt.

*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* An Ihre Ausführungen anknüpfend, Herr Nigg, kann ich Ihnen sagen, dass bestimmte Exponenten im Kanton Zürich bei der Diskussion über die Einführung des «Doppelten Pukelsheims» stets vom «Doppelten Pumuckl» sprachen...

Ich möchte Ihnen nun mit einigen Sätzen Herrn Jürg Stöcklin vorstellen. Herr Stöcklin ist Biologe und lehrt als Botaniker an der Universität Basel. Er blickt also als Naturwissenschaftler auf die Themen Wahlrecht und Proporzverfahren. Seit 1997 ist er als Vertreter der Grünen Partei Mitglied des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt.

Er wird dieses Amt aber auf Ende Januar 2013 aufgrund einer Amtszeitbeschränkung gemäss der Basler Kantonsverfassung leider abgeben müssen. Gegenwärtig ist er auch Präsident des Parlamentes der Bürgergemeinde der Stadt Basel. Er war Mitglied der Spezialkommission des Grossen Rates, welche vor zwei Jahren dem Kanton Basel-Stadt ein neues Proporzverfahren nach Sainte-Laguë verordnet hat. Dieses Verfahren kommt am 28. Oktober nun erstmals zur Anwendung, wobei wir alle gespannt sind, wie es sich auswirken wird.

Wie kommt der Kanton Basel-Stadt dazu, ein neues Proporzverfahren einzuführen und das über 100 Jahre alte System Hagenbach-Bischoff zu ersetzen? Immerhin war der Erfinder des bisherigen Systems, der Physiker Eduard Hagenbach-Bischoff, im 19. Jahrhundert mehrmals Grossratspräsident im Kanton Basel-Stadt.

*Stöcklin Jürg (Grossrat BS):* Auch von meiner Seite eine Vorbemerkung: Als Anhänger des Proporzverfahrens kann ich Ihnen versichern, dass, sollten die Grünen einstmals Mehrheitspartei sein, wir nicht den Majorz einführen, sondern beim Proporz bleiben werden. [*Heiterkeit im Saale*]

Dass Eduard Hagenbach-Bischoff von bestimmten Personen als Säulenheiliger gehandelt wird, spielt für uns eigentlich keine Rolle bei der Beurteilung des von ihm erfundenen Systems. Ich möchte Ihnen nachfolgend kurz erläutern, nach welchen Gesichtspunkten wir die Wahlrechtsreform durchgeführt haben.

Der Kanton Basel-Stadt hat vier Wahlkreise und einen «Sonderfall» in der Gestalt einer kleinen Landgemeinde, welche einen einzigen Abgeordneten in den Grossen Rat entsenden kann:

- Drei der fünf Wahlkreise sind städtische Wahlkreise mit 27, 29 bzw. 33 Abgeordneten. Die Grösse dieser Wahlkreise führt dazu, dass sich das natürliche Quorum bei ungefähr 2,5 bis 3 Prozent befindet.
- Der vierte Wahlkreis wird durch die Landgemeinde Riehen gebildet, ein Ort mit über 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dieser Wahlkreis entsendet 11 Abgeordnete in den Grossen Rat; auch hier befindet sich das natürliche Quorum bei einem Wert von unter 10 Prozent und liegt zwischen 7 und 8 Prozent.
- Der fünfte Wahlkreis wird durch eine kleine Landgemeinde gebildet, die – wie gesagt – einen Abgeordneten entsendet. Mit diesem Zugeständnis weicht man vom Proporz ab. Das natürliche Quorum befindet sich dort nämlich bei einem Wert von ungefähr 45 Prozent. Die einzelne Wahlstimme in dieser Landgemeinde hat insofern fast das mehrfache Gewicht als eine Wahlstimme, die in einem anderen Wahlkreis wählt.



Bis anhin fanden die Wahlen in den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt nach dem System von Hagenbach-Bischoff statt. Dieses System bewirkt wie jedes Wahlsystem gewisse Verzerrungen, wobei bei diesem System grosse Parteien jeweils bevorzugt werden. Die Kommission und auch der Grosse Rat wollten genau diese Bevorzugung von grossen Parteien künftig vermeiden.

Die Diskussion wurde ausgelöst durch eine Motion, welche die Einführung des «Doppelten Pukelsheims» verlangte. Die Beratung dieser Motion erfolgte deshalb parallel zu dem von der Kommission ausgearbeiteten Vorschlag, das System nach Sainte-Laguë einzuführen. Es gilt zu erwähnen, dass der «Doppelte Pukelsheim» seinerseits auf dem System nach Sainte-Laguë basiert. Im Wesentlichen bewirkt das System nach Sainte-Laguë, dass die Verzerrung zugunsten grosser Parteien vermieden wird, indem die Rundung quasi zufällig einmal nach oben und dann wieder nach unten geschieht. Die Diskussion um die Einführung des Systems nach Sainte-Laguë wurde kontrovers geführt. Dafür sprach aber, dass der «Doppelte Pukelsheim» nur schwer nachvollziehbar ist – es braucht Computer, um die Ergebnisse zu berechnen –, und dass vermieden werden kann, dass es im Einzelfall dazu kommt, dass eine Partei, die in einem Wahlkreis zwar mehr Stimmen erhält, aber aufgrund des Ausgleichs, den der «Doppelte Pukelsheim» auf der gesamtkantonalen Ebene machen würde, weniger Sitze erhält als eine Partei mit weniger Stimmen. Weil die Basler Wahlkreise sehr gross sind, fallen die Abweichungen relativ klein aus, sie würden gar kleiner ausfallen, wenn man den «Doppelten Pukelsheim» gewählt hätte. Aufgrund der Grösse und der historischen Bedeutung der Wahlkreise – Grossräte sehen sich durchaus auch als Vertreter dieser Wahlkreise –, kam die Kommission zum Schluss, dass das System nach Sainte-Laguë das bessere sei.

In der Diskussion wurde auch die Frage nach dem Quorum verhandelt. Davor war das Quorum bei 5 Prozent angesetzt; es musste in nur einem Wahlkreis erreicht werden. Dies muss als Sondergesetz für eine einzige Partei, die EVP, angesehen werden, die wohl kaum einen Vertreter hätte entsenden können, wenn sie nicht in Riehen das Quorum jeweils erreicht hätte. Diese Form des Quorums ist nun abgeschafft worden. Neu muss in jedem Wahlkreis ein Quorum von 4 Prozent erreicht werden. Die Festsetzung dieses Werts geht auf einen politischen Entscheid zurück.

Die Listenverbindungen sind, das sei der Vollständigkeit halber auch gesagt, ebenfalls abgeschafft worden.

Ich möchte noch auf zwei Thesen zu sprechen kommen: 1. Eine Wahlrechtsreform führt jeweils zu Zielkonflikten. 2. Die De-

finition der Wahlkreise wirkt sich entscheidend auf die Umsetzung des neuen Wahlsystems aus.

Persönlich hätte mich mit dem «Doppelten Pukelsheim» anfreunden können. Insgesamt stellt jedoch die getroffene Wahl eine gute Lösung dar. Sie garantiert Proportionalität, weil sie in den grossen Wahlkreisen garantiert ist. Es hätte das Demokratieverständnis gewiss sehr belastet, wenn eine Partei mehr Sitze erringen würde, obschon sie weniger Stimmen auf sich vereint als eine andere Partei mit weniger Sitzen. In diesem Sinne kann ich mich voll und ganz hinter den weisen Beschluss des Grossen Rates stellen.

*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Herr Grünenfelder, Sie haben gehörig Werbung für den «Doppelten Pukelsheim» gemacht, aber auch gesagt, dass sich das jeweilige Ergebnis nur mit einem Computer errechnen liesse. Ist es Ihrer Ansicht nach staatspolitisch vertretbar, dass bei der Wahl der Volksvertretung ein Verfahren zur Anwendung kommt, dessen Ergebnisse für den Bürger, die Bürgerin nicht transparent nachvollziehbar sind, also nicht mit Papier und Stift nachgerechnet werden können?

*Grünenfelder Peter (Staatschreiber AG):* Ein bisschen salopp könnte ich hierauf antworten, dass es auch gewisse politische Entscheide gibt, die nicht so einfach nachvollziehbar sind... Spass beiseite.

Im kleinen Wahlbezirk Laufenburg erreichte man früher mit 15 Prozent der Stimmen keinen Sitz, was für viele Stimmbürger auch nicht nachvollziehbar war. Ich glaube deshalb, dass die Bevölkerung hinter dem neuen System steht, was sich nur schon daran zeigt, dass rund 75 Prozent der abgegebenen Stimmen für das neue System votierten. In Gesprächen habe ich immer wieder gehört, dass es am wichtigsten sei, dass jede Stimme – unabhängig von Bezirk – gleich viel Gewicht habe. Wir sind uns bewusst, dass das System den «Nachteil» mit sich bringt, dass es nur computergestützt zur Anwendung kommen kann. Weil aber die Gewichtung je Stimme ausgewogen ist, muss man von einem sehr gerechten System sprechen.

*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Herr Professor Lutz, Sie haben uns heute einige provokative Thesen präsentiert und beispielsweise gesagt, dass kein Recht darauf bestehe, dass jede Kleinstpartei überleben könne oder Vertreter ins Parlament entsenden dürfe. Damit nehmen Sie eine Gegenposition zu Herrn Grünenfelder ein, der die Forderung nach der absoluten proportionalen Vertretung aufgestellt hat. Wäre es im Sinne eines Kompromisses denkbar, dass man in Schweizer Parlamenten das Wahl-

system, das der Deutsche Bundestag kennt, einführt, wonach die eine Hälfte der Mitglieder in allen Wahlkreisen – quasi nach dem Majorz-Verfahren – gewählt werden und die andere Hälfte über Landeslisten, um die parteipolitische Repräsentanz zu gewährleisten? Was spräche gegen die Einführung eines solchen Wahlsystems?

*Lutz Georg (Uni Lausanne):* Zielkonflikte gibt es nun einmal: Wenn man mit der Anwendung des «Doppelten Pukelsheims» Proportionalität maximieren möchte, aber gleichzeitig ein Quorum einführt, so ist das ein Widerspruch in sich. Konsequenterweise müsste man nämlich dann auf ein Quorum verzichten.

Das Wahlsystem für den Deutschen Bundestag vereint zwei Ansprüche: die möglichst gerechte Repräsentanz von Parteien – selbst wenn man ein Quorum von 5 Prozent eingeführt hat – und die Möglichkeit, bestimmte Personen wählen zu können, was bei der Wählerschaft schon sehr nachgefragt wird. Die Wählerschaft schätzt es, ihre Stimme für Personen abgeben zu können, die sie kennen.

Ich halte es für unwahrscheinlich, dass ein solches System in der Schweiz eingeführt würde. Zum einen dürfte man wohl kaum sagen, dass es sich um das Wahlsystem des Deutschen Bundestages handle... Zum anderen, das ist der weit triftigere Grund, ist es schwierig, ein bestehendes System zu wechseln, weil eine gewisse Pfadabhängigkeit vorhanden ist und man die Feinheiten des bestehenden Systems kennt und entsprechend einschätzen kann.

Im 19. Jahrhundert wurden fast alle kantonalen Regierungen durch das Parlament gewählt. Infolge einer Demokratiebewegung ist aber dann flächendeckend die Volkswahl der Regierungen eingeführt worden. In den 1990er-Jahren ist schliesslich das Stimmrechtsalter gesenkt worden. Es gab im Rahmen von New Public Management auch eine Debatte über die Verkleinerung der Parlamente, welche zu einer Effizienzsteigerung führen sollte. Die Fortsetzung dieser Diskussion erkenne ich in den Debatten rund um die Frage zur Proportionalität. Ich kann Ihnen versichern, dass das wieder vorbeigehen und man wieder über andere Dinge diskutieren wird.

Man darf auch nicht vergessen, dass es bei diesen Fragen auch um politische Interessen geht. Das lässt sich gut daran erkennen, dass die gleiche Partei im Kanton X für das Proporzwahlrecht ist und im Kanton Y nicht. Ehrlicherweise ist gesagt worden, dass man als Partei wieder für das Majorzwahlrecht sei, wenn die Partei eine gewisse Grösse erreicht habe. Gewichtet man die Interessen stärker als die Argumente, fällt es leichter, sich in dieser Debatte zurechtzufinden.





*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Wenn sich Mathematiker, Philosophen und Naturwissenschaftler mit dem Wahlrecht befassen, kann man davon ausgehen, dass man versucht, ein Wahlrecht nach möglichst gerechten Massstäben zu schaffen. Dabei muss man bedenken, dass die Beurteilung von Gerechtigkeit dann auch abhängig ist vom Blickwinkel, den man hat. Sobald Politiker aber an die Umsetzung dieser Gerechtigkeit gehen und als Gesetzgeber in Kommissionen oder in einem Verfassungsrat tätig werden, geht es oftmals nur um Besitzstandswahrung. Welche Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?

*Stöcklin Jürg (Grossrat BS):* Es stellt sich die Frage, ob der Anspruch der maximalen Gerechtigkeit überhaupt eingelöst werden kann und ob bei einer anstehenden Wahlrechtsreform dann nicht eher die politischen Interessen wieder im Vordergrund stehen.

Meine Erfahrungen aus Basel zeigen, dass man zunächst die Abweichungen je nach Einführung des Wahlsystems berechnet hat, worauf alle Vertreter der Parteien in der Kommission darauf geachtet haben, welches System gegenwärtig am meisten Vorzüge hätte. Interessanterweise kam alsbald eine Denkweise zum Zug, welche eine übergeordnete Ebene im Fokus hatte. Wir haben, so denke ich, allerdings einen umsetzbaren Kompromiss für die Situation in unserem Kanton gefunden.

Eine maximale Gerechtigkeit lässt sich im Übrigen mit keinem dieser Wahlsysteme erreichen. Gerade der «Doppelte Pukelsheim» erzwingt ja gewissermassen bestimmte Quoren. In diesem Sinne bin ich glücklich, dass wir in Basel ein moderates Quorum vorgesehen haben, das nicht viel höher liegt als jenes natürliche Quorum, das sich durch die Grösse der Wahlkreise ergibt.

*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Herr Grünenfelder, haben bei der Einführung des «Doppelten Pukelsheims» im Kanton Aargau auch Aspekte der Besitzstandswahrung eine Rolle gespielt?

*Grünenfelder Peter (Staatschreiber AG):* Selbstverständlich waren nicht alle glücklich ob der Einführung des «Doppelten Pukelsheims», grundsätzlich waren aber alle Parteien ausser der SVP für den Wechsel. Die Auswirkungen eines Systems spielen natürlich eine Rolle in der politischen Diskussion, das ist auch legitim. Interessanterweise waren aber jene Parteien, die ansonsten immer für mehr Wettbewerb aussprechen, dafür, dass Quoren eingeführt werden. Im Sinne eines einfacheren Ratsbetriebs sind dann Quoren eingeführt worden. Wir müssen nun schauen, wie sich das bewährt.

*Bauer Philippe (Grand Conseil NE):* Pour moi, la réponse est à la fois simple et compliquée. La première chose est de savoir quelles sont finalement les limites que donnent la Constitution fédérale, voire que donne le Tribunal fédéral, aux cantons pour choisir leur système électoral. Ensuite, la question qui se pose pour les cantons, dans ces limites, est de faire un certain nombre de choix. La solution que l'on peut imaginer qui serait la plus démocratique, c'est de revenir au système d'une assemblée cantonale où les 172.000 neuchâtelois se retrouvent et où chacun s'exprime. Mais dans la mesure où ce n'est pas possible, on va forcément devoir, à un moment ou à un autre, passer par un certain nombre de priorités. Alors, est-ce que ce sont des priorités purement mathématiques, avec un certain nombre d'avantages et un certain nombre d'inconvénients, ou est-ce que cela devient une priorité beaucoup plus politique dans le cadre d'une représentation visant à l'efficacité des parlements?

*Martinet Philippe (Président du Grand Conseil VD):* Ce n'est pas une question mais plutôt une observation. Le professeur Lutz a parlé de la légitimité du parlement plutôt dans la source, c'est-à-dire comment le parlement est constitué et la proportionnalité dans la région et les courants de pensée les partis. Je me demande si l'on n'est pas passé à une légitimité par la capacité d'action du parlement, c'est-à-dire la compétence et l'indépendance. C'est un changement un peu historique, c'est-à-dire que c'est moins important de savoir que je suis de Lausanne, de Nyon ou d'Aigle mais je suis dans un groupe qui est capable de générer de la proposition, du contre-pouvoir au gouvernement et peut-être que l'on doit regarder la légitimité un peu différemment dans le futur parce que la complexité des sujets et le fait que les bassins de vie ne sont plus tout à fait les communes, c'est-à-dire que géographiquement les choses sont un peu différentes aujourd'hui, on doit penser le fonctionnement démocratique autrement.

*Nigg Ernst (Grossrat GR):* Bezüglich der Besitzstandswahrung möchte ich anmerken, dass es in der Natur der Sache liegt, dass eine Mehrheitspartei nicht etwas am Wahlsystem ändern möchte. Das lässt sich gut illustrieren: Wir haben nun die Initiative für eine Einführung des Proporzwahlrechts auf das Jahr 2014 eingereicht, was mit einem Gegenvorschlag der Regierung gekontert wird, wonach der Wechsel erst im Jahr 2018 kommen soll. Damit möchte die Regierung erreichen, dass die bestehenden Mehrheitsverhältnisse noch weitere vier Jahre erhalten bleiben.

Das Modell des modifizierten Proporzwahlsystems gemäss den Wahlsystemen in

Uri oder Graubünden ist dem Wahlsystem für den Deutschen Bundestag ähnlich, ist aber vom Bundesgericht nicht zugelassen worden. Gerade in einem Kanton wie dem Stand Graubünden wäre dieses System aber zielführend, um den regionalen Ausgleich zu bewahren.

*Barrillier Gabriel (Vice-président Grand Conseil VD):* Il n'y a pas de système électoral parfait, je pense qu'on l'a tous compris. Il y a quand même le fédéralisme et la protection des minorités qui sont très importants. A mon sens, il y a trois principes importants: le principe de légitimité – on en a beaucoup parlé – le principe d'efficacité, je crois que mon collègue Martinet a raison de dire que finalement, ce qui est important maintenant, c'est que les parlements soient efficaces pour contrebalancer le pouvoir des exécutifs. Le troisième est le principe de participation du peuple. Si vous avez un quorum à 10% ou à 7% comme à Genève, effectivement cela équivaut à priver quasiment le citoyen de son droit de vote puisque quand il vote pour un parti qui a moins de 10% ou moins de 7%, sa voix ne vaut rien. Monsieur le professeur Lutz, on peut le dire comme cela, on prive quasiment un citoyen de son droit de vote. Mais, il y a une compensation en Suisse, c'est le droit de référendum et d'initiative. Donc, le citoyen dont la voix ne vaut rien parce qu'il est membre d'un parti qui est en dessous du quorum, a la possibilité de participer à la vie politique par le référendum ou l'initiative. Qu'en pensez-vous?

*Reuter Daniel (Vorstand SGP):* Nachdem 1989 das kommunistische System zusammengebrochen ist, haben viele osteuropäische Staaten für die Parlamentswahlen 5-Prozent-Quoren eingeführt. Das macht insbesondere Sinn, wenn die Parlamente auch die Aufgabe haben, Regierungen zu wählen. In der Schweiz hingegen werden die Kantonsregierungen vom Volk gewählt; die Bundesregierung bildet da eine Ausnahme. In diesem Sinne erübrigt es sich, eine Quorumsdiskussion zu führen.

Mich beschleicht der Eindruck, die Parlamente würden ihre Hausaufgaben nicht erledigen. Eigentlich wäre es nämlich den Parlamenten unbenommen, beispielsweise durch die Regelung der Mindestgrösse einer Fraktion oder durch eine kreative Ausgestaltung ihrer Geschäftsordnung für einen effizienten Ratsbetrieb zu sorgen. Es ist vertretbar, dass fraktionslose Mitglieder des Parlamentes weniger Rechte haben. Müsste also im Hinblick auf einen effizienteren Ratsbetrieb nicht vielmehr in Bezug auf die Fraktionsgrösse oder Geschäftsordnung etwas unternommen werden?





*Dähler Thomas (Vizepräsident SGP):* Ich leite diese Frage an Herrn Professor Lutz weiter; dies mit der Bemerkung, ob es denn oberste Aufgabe der Parlamente sein muss, effizient zu sein.

*Lutz Georg (Uni Lausanne):* Ich bin schon der Ansicht, dass Parlamente effizient sein sollten. Allerdings kann ich diesbezüglich den inhaltlichen Konnex zum Wahlsystem nicht erkennen. Weil man all die Rechte und Möglichkeiten regelrecht liebt, stehen sich Parlamente ab und zu selber im Weg.

Mais j'aimerais aussi répondre à la question de M. Barrillier. Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'il a dit: ce sont des voix qui ne valent rien, vous avez parfaitement raison et c'est une idée que je partage. Mais là, il y a quand même deux contradictions. Premièrement, si c'est le but, vous devez arrêter avec tous les systèmes majoritaires dans les élections pour les Conseils d'Etat et le Conseil des Etats. En fait pour le Conseil des Etats, à mon avis, il faut abolir cela car avec deux sièges, même dans un système proportionnel, c'est quasiment impossible d'éviter ce type de problème. Donc, on vit avec cela, mais il y a aussi une logique derrière. Il y a une pluralité des préférences, des idées politiques dans toutes les sociétés mais on veut quand même, pour des raisons d'efficacité, que cela se focalise dans les partis-mêmes. Et c'est ce qui se passe typiquement dans les systèmes électoraux que vous voyez aux Etats-Unis et en Angleterre. Les idées se forment, il y a des débats sur les idées à l'interne des partis et pas que dans beaucoup de petits partis. Et derrière, il y a deux types de choix stratégique. Premièrement, c'est le choix stratégique des électeurs. Pour ma part, comme électeur, régulièrement je me pose la question: si je vote pour ce candidat ou cette candidate ou ce parti, est-ce que je perds ma voix parce que la probabilité que cette personne ou ce parti soit élu est minime? Mais il y a aussi un choix stratégique des partis, et cela est même plus important. Donc, s'il y a un quorum naturel ou légal qui est haut, on est obligé de se coordonner et si vous regardez ce qui se passe pour les élections au système majoritaire, c'est exactement ce qui se passe, on se cordonne. Et à mon avis ceci est souhaitable.

*Graf Martin (ParlD Bund):* In meiner Funktion als Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen des National- und Ständerates habe ich immer wieder mit der Gewährleistung von Kantonsverfassungen zu tun. Das Bundesgericht und die Bundesversammlung akzeptieren nach wie vor Majorzwahlen in den Kantonen; das Bundesgericht akzeptiert allerdings nicht Mischformen von Majorz und Proporz, worüber sich die Bundesversammlung in den nächsten zwei Mo-

naten noch aussprechen wird, da sie über die Gewährleistung der Kantonsverfassung des Kantons Schwyz zu befinden hat. Der Ausgang der Beschlussfassung ist noch sehr offen. In jedem Fall wird das Auswirkungen auf die Bundesgerichtspraxis haben.

In der Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden hat der Bundesrat bezüglich der Majorzwahlen mit Verweis auf die Lehre gesagt, dass es wohl das letzte Mal sei, dass man den Majorz zulasse. Das hat im Parlament ziemlich viele Reaktionen ausgelöst. Ich durfte dann im Namen der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, alt Ständerat Carlo Schmid war da der Drahtzieher, einen Bericht schreiben, in welchem mit Vehemenz auf den nötigen Respekt vor den Besonderheiten der einzelnen Kantone, vor dem Föderalismus verwiesen wurde.

Was sagen die Experten zur Zulässigkeit von Mischformen von Majorz und Proporz, die es zulässt, dass auch ganz kleine Wahlkreise Vertreter entsenden können?

*Lutz Georg (Uni Lausanne):* Die einseitige Fokussierung auf den Proporz deckt nicht alle Belange ab. Das gilt gerade in Kantonen, in welchen beispielsweise die Vertretung von Talschaften historisch verankert ist. Es mag zutreffen, dass in Agglomerationen mit grossen Pendlerströmen die lokale Anbindung nicht mehr dieselbe Bedeutung hat wie früher. In anderen Gebieten ist sie aber nach wie vor von grosser Bedeutung. Ich kann keine triftigen Gründe erkennen, wieso man diese Anbindung nicht zulassen sollte. Nach der Logik des Bundesgerichtes müsste man ja rund zwei Drittel der weltweit angewandten Systeme für Parlamentswahlen kassieren. Ob das nun der Standard ist, den man in der Schweiz durchsetzen sollte, möchte ich bezweifeln. Wahrscheinlich ist auch die Rechtsprechung den vorhin erwähnten Pfadabhängigkeiten unterstellt.

*Grünenfelder Peter (Staatschreiber AG):* Die Wahl eines Wahlsystems geht auch auf die Politikkultur zurück. Ich pflichte alt Ständerat Carlo Schmid bei: Diese gilt es zu respektieren. Es gibt «moderne» und historisch gewachsene Wahlsysteme. Solange wir nicht Zustände haben wie in den USA, wo nach jeder Wahl die Wahlkreise wieder verändert werden – was nach unserem Verständnis als Missbrauch gewertet würde –, sollten wir die historisch gewachsenen Systeme, wie es sie bei uns gibt, akzeptieren.

*Nigg Ernst (Grossrat GR):* Die Experten suchen jeweils nach der absoluten Gerechtigkeit eines Wahlsystems. Als Vertreter eines Bergkantons muss ich hierzu sagen, dass es im Kanton Graubünden Berggebiete gibt, die an der Demokratie nicht mehr teilhaben könnten, wenn ein solches «absolut gerech-

tes» Wahlsystem eingeführt würde. Wenn wir aber das Berggebiet als Siedlungsraum erhalten wollen, sollten wir dafür besorgt sein, dass diese Gebiete ebenfalls an der Demokratie teilhaben können. Mit einer Mischform von Majorz und Proporz ist das möglich.

*Stöcklin Jürg (Grossrat BS):* Ich kann dies nur unterstützen, glaube aber nicht, dass das primär ein Problem der Berggebiete ist. Ähnliches präsentiert sich beispielsweise auf dem Kantonsgebiet des Kantons Basel-Stadt mit der Landgemeinde Bettingen, die einen Vertreter in den Grossen Rat entsenden darf. Im Zusammenhang mit der Wahlrechtsreform haben wir uns, weil das faktische Quorum dort rund 45 Prozent beträgt, die Frage gestellt, ob das Bundesgericht unsere Wahlrechtsreform in dieser Hinsicht kritisieren würde, sollte eine Beschwerde eingereicht werden. Wir stuften aber die Teilhabe dieser kleinen Gemeinde als so wichtig ein, dass wir es als berechtigt angesehen haben, dass diese Gemeinde einen Vertreter ins kantonale Parlament entsenden darf, auch wenn das de facto einer Majorzwahl gleichkommt. Ich glaube, dass man angesichts solch historisch gewachsener Konstellationen nie darum herumkommen wird, solche Kompromisse zu schliessen. Möglichst die maximale Wahlgerechtigkeit zu erreichen, muss ein politisches Ziel sein – die absolute Gerechtigkeit wird es allerdings nie geben, weil jeweils sich widerstrebende Interessen zu berücksichtigen sind.



# Zürcher Kantonsrat: Aussenbeziehungen und Abstimmungsverhalten

## 1. Einbezug des Kantonsrat in die Aussenbeziehungen

Am 10. September 2012 verabschiedete der Kantonsrat einstimmig das Gesetz über den verstärkten Einbezug des Kantonsrates im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

Der Regierungsrat beantragte in seinem ursprünglichen Entwurf lediglich ein neues Vorstossrecht (im Sinne eines Postulats) und die mündliche Berichterstattung des Regierungsrates in den Sachkommissionen. Die vorberatende Kommission erachtete diesen Vorschlag nicht als zielführend. Insbesondere hätte der Regierungsrat über die Definition «der interkantonalen Verträge von besonderer Tragweite» den Informationsumfang der Sachkommissionen bestimmt (*Prot. des Kantonsrates vom 25. Juni 2012, S. 3959*). Entsprechend wurde der Antrag des Regierungsrates in drei wesentlichen Aspekten abgeändert. Klarer geregelt ist, zu welchen Geschäften das Konsultationsverfahren eingeleitet werden muss. Des Weiteren liegt es in der Zuständigkeit der Sachkommissionen zu bestimmen, welche Geschäfte von «besonderer Tragweite» sind. Zudem wurden die Aufgaben des Kantonsrates im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit umschrieben und das Konsultations- und Informationsverfahren in die bestehende internen Zuständigkeiten des Kantonsrates eingepasst.

Die Aufgaben des Kantonsrates und seiner Kommissionen in Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit werden in §34o und 34p umschrieben. Gleichzeitig werden die Informationsrechte und die Konsultationsrechte der zuständigen Sachkommissionen klarer gefasst (§ 34q). Der Regierungsrat wird gesetzlich beauftragt, halbjährlich den Kantonsrat mit einem vertraulichen Bericht über die in Verhandlung stehenden Verträge zu informieren (§ 34q II). Die Vorab-Information durch den Regierungsrat wird im Gesetz geregelt (vgl. Detailregelung § 34e). Ist strittig, ob eine Konsultation notwendig ist, entscheidet die zuständige Sachkommissionen (§ 34r). Um die Verhandlungsposition des Kantons und des Regierungsrates nicht zu schwächen, werden die Mitglieder der Sachkommissionen an das Amtsgeheimnis gebunden (§ 34s). Die Ge-

setzesnovelle im Kantonsratsgesetz lautet folgendermassen:

### 1. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

#### 6 b. Interkantonale und internationale Zusammenarbeit

##### *Mitwirkung des Kantonsrates*

§ 34 o.

1 Der Kantonsrat verfolgt die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Kantons und wirkt bei der Willensbildung zu Grundsatzen und bei politisch wichtigen Entscheidungen mit.

2 Er kann mit anderen Parlamenten Verträge abschliessen, die der gemeinsamen und koordinierten Stellungnahme bei der Schaffung von interkantonalem Recht dienen.

##### *Mitwirkung der Sachkommissionen*

#### a. Im Allgemeinen

§ 34 p.

1 Die Sachkommissionen verfolgen in ihrem Sachbereich die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Kantons.

2 Sie wirken bei der Willensbildung mit, indem sie Stellungnahmen zuhanden des Regierungsrates beschliessen.

#### b. Information

§ 34 q.

1 Der Regierungsrat informiert die zuständige Sachkommission laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

2 Er erstellt zuhanden der Kommission zudem jeweils Anfang Mai und November einen Bericht, der die laufenden und geplanten Vorhaben auflistet.

3 Die Kommission erhält vom Regierungsrat auf Anfrage weitere Auskünfte.

#### c. Konsultation

§ 34 r.

1 Vor der Erteilung eines Verhandlungsmandats für Verträge oder für die Mitwirkung in interkantonalen Gremien (§ 7 a Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005) konsultiert der Regierungsrat die zuständige Sachkommission des Kantonsrates, wenn

a. der Vertrag der Genehmigung des Kantonsrates unterliegt,

b. der Entscheidung Verfassungs- oder Gesetzesrang oder den Rang einer gesetzvertretenden Verordnung hat (Art. 32 lit. b und Art. 33 Abs. 1 lit. b KV).

2 Die Kommission kann eine Konsultation verlangen, wenn sie die Voraussetzungen von Abs. 1 als erfüllt betrachtet.

3 Nach der Konsultation informiert der Regierungsrat die Kommission laufend über den Verlauf der Verhandlungen.

#### d. Amtsgeheimnis

§ 34 s. Die vom Regierungsrat erteilten Informationen, die Stellungnahmen der Sachkommissionen im Rahmen von § 34 r sowie die Protokolle und Unterlagen der Sitzungen der Sachkommissionen unterstehen dem Amtsgeheimnis. Die Akteneinsicht ist auf die Sitzungsteilnehmenden beschränkt.

#### c. Zuweisung der Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit

§ 43 b.

1 Die Geschäftsleitung weist die Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit anhand des Berichts gemäss § 34 q den Sachkommissionen zu.

2 Sie bestimmt die Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen Gremien.

## 2. Auswertung des Abstimmungsverhaltens

Der Kantonsrat Zürich hat seit 2007 eine elektronische Abstimmungsanlage. Bis anhin wurden die Abstimmungsdaten nicht namentlich gespeichert und auch keine Auswertungen der Abstimmungsergebnisse vorgenommen. Mit Entscheid vom April 2011 beschloss die Geschäftsleitung des Zürcher Kantonsrates (Büro), die Universität Zürich zu beauftragen, jährlich eine Auswertung dieser Abstimmungsergebnisse vorzunehmen. Der Auftrag beinhaltet vier Jahresberichte über die Legislatur 2011–2015. Die Geschäftsleitung will damit Transparenz über die Entscheidmechanismen im Kantonsrat Zürich herstellen und einen Beitrag leisten, dass der kantonale Parlamentarismus wissenschaftlich stärker untersucht werden kann. Untersucht wird die Geschlossenheit

<sup>1</sup> Die weitergehenden Regeln können in der Geschäftsdatenbank auf der Homepage [www.kantonsrat.zh.ch](http://www.kantonsrat.zh.ch) mit der Geschäftsnummer 4793 abgerufen werden.



der Fraktionen sowie die Geschlossenheit der Fraktionen gegenüber den Geschäften der Regierungsräte ihrer Partei. Der erste Bericht liegt nun vor und kann unter <http://www.kantonsrat.zh.ch/Presse.aspx> abgerufen werden.

Kurz zusammengefasst ergibt sich im ersten Bericht (Untersuchungszeitraum Mai 2011 bis April 2012) eine erstaunliche Geschlossenheit der neun Fraktionen von 96% und mehr, bei einer sehr hohen Präsenz von bis zu 95% aller Ratsmitglieder. Bei einer Unterscheidung nach den politischen Blöcken Links, Mitte und Rechts zeigt sich, dass die Ratslinke und die Ratsrechte eine grössere Geschlossenheit aufweisen als die Ratsmitte. Heruntergebrochen auf die einzelnen Fraktionen treten hingegen die FDP und die CVP am geschlossensten auf, während die EVP und die Grünen den tiefsten Wert aufwiesen. Es ist aber anzumerken, dass es sich um Abstände im Mikrobereich handelt.

Neben der Fraktionsdisziplin wurde auch die Geschlossenheit der Fraktionen gegenüber den Direktionen, das Abstimmungsverhalten nach Regionen und das Koalitionsverhalten im Zürcher Kantonsrat untersucht. Eine hohe Gemeinsamkeit bei den Abstimmungen erzielten in 88,6% der Fälle die Fraktionen SP und Grüne, gefolgt von CVP und FDP mit 82,3%, SVP und FDP mit 74,9% sowie GLP und BDP mit 71,7%. Sogenannte «unheilige» Allianzen über die politischen Gräben hinweg wurden in 22,6% der Fälle zwischen den Fraktionen SVP, FDP, SP und Grüne sowie in 21,3% der Fälle zwischen den Fraktionen SVP, EDU, SP und Grüne geschmiedet.

Die Untersuchung wurde von PD Dr. Thomas Widmer und Dr. des. Sarah Bütikofer vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich, Forschungsbereich Policy-Analysen & Evaluation durchgeführt. In ihrem Fazit zum ersten Jahresbericht kommen sie zum Schluss, dass die hohe Fraktionsgeschlossenheit mit der verstärkten Austragung politischer Konflikte in den vorberatenden Kommissionen und Fraktionen in Zusammenhang stehe. In den folgenden Berichten werden differenziertere Aussagen möglich sein, wenn mehr Datenmaterial, insbesondere zu Gesetzesberatungen zur Verfügung steht.

Moritz von Wyss  
Leiter Parlamentsdienste  
des Kantonsrates Zürich  
E-Mail: [moritz.vonwyss@pd.zh.ch](mailto:moritz.vonwyss@pd.zh.ch)



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen  
Société suisse pour les questions parlementaires  
Società svizzera per le questioni parlamentari

## Preisausschreiben

### Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) prämiert wissenschaftliche Arbeiten zu Parlamentsfragen mit Fr. 5000.-

Der Preis der SGP prämiert eine neue wissenschaftliche Arbeit (Bachelor- oder Masterarbeit, Dissertation) zu Fragen rund um das Wirken der Parlamente (Bundesversammlung, Kantons- oder Gemeindeparlamente, europäische Parlamente); dies mit dem Ziel, eine Veröffentlichung zu erleichtern.

Das Preisausschreiben richtet sich an Studierende der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Geisteswissenschaften sowie fachlich spezialisierter Universitätsinstitute.

Die Arbeiten können sich mit der **Stellung der Parlamente, deren Aufgaben, Wirkungsweise, Einfluss, Organisation und Verfahrensregeln** auseinandersetzen.

Die Jury wird inhaltliche wie auch formale und sprachliche Kriterien berücksichtigen. Wesentlich ist, dass die Arbeit einen direkten Bezug zur Funktionsweise der Parlamente in der Schweiz hat.

\* \* \*

**Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen** wurde 1997 gegründet und hat unter anderem das Ziel, die wissenschaftliche Forschung zu Parlamentsfragen zu fördern, dies insbesondere mit der Verleihung dieses Preises. In der Gesellschaft sind die Bundesversammlung, die kantonalen und viele städtische Parlamente mit zahlreichen Ratsmitgliedern und mit ihren Ratssekretariaten vertreten.

**Wer sich an diesem Preisausschreiben beteiligen will, ist gebeten, seine Arbeit bis zum 26. April 2013 einzusenden an:**

*Moritz von Wyss, Parlamentsdienste des Kantonsrates Zürich, Vermerk Preisausschreiben SGP, 8090 Zürich. Herr von Wyss steht für Auskünfte gerne zur Verfügung (Tel.: 043 259 20 07, E-Mail: moritz.vonwyss@pd.zh.ch).*

Bern, im Oktober 2012

Für den Vorstand der SGP:  
Dr. Claude Janiak, Ständerat  
Präsident SGP





Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen  
Société suisse pour les questions parlementaires  
Società svizzera per le questioni parlamentari

## Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires

**La Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) décerne un prix de 5000 francs pour des travaux scientifiques portant sur des questions parlementaires**

Ce prix récompense un travail scientifique récent, de premier, deuxième ou troisième cycle (bachelor, master, doctorat) portant sur des questions ayant un lien avec le parlement (Assemblée fédérale, parlements cantonaux, communaux ou européens), en vue de faciliter une publication.

Ce prix s'adresse aux étudiants des facultés de droit, de sciences politiques, de lettres et à ceux d'instituts universitaires spécialisés.

Les travaux peuvent traiter **du statut des parlements, de leurs attributions, de leur efficacité, de leur influence, de leur organisation ou de leurs règles de procédure.**

Le jury tiendra compte des critères portant sur le fond et sur la forme. Il est essentiel que le travail ait un lien direct avec le fonctionnement des parlements en Suisse.

\* \* \*

**La Société suisse pour les questions parlementaires** a été fondée en 1997 et s'est donné pour but de promouvoir la recherche scientifique concernant les questions parlementaires, notamment par le biais de ce prix. Cette société réunit de nombreux représentants de l'assemblée fédérale, des parlements cantonaux, d'un bon nombre de parlements communaux, ainsi que des collaborateurs de leurs secrétariats respectifs.

***Les personnes intéressées sont priées d'envoyer leur travail d'ici au 26 avril 2013 à l'adresse suivante:***

M. Moritz von Wyss, Service du Parlement du canton de Zurich, prix ssp, 8090 Zurich.

M. von Wyss se tient à votre disposition pour toute question et tout conseil (tél.: 043 259 08 07, e-mail: [moritz.vonwyss@pd.zh.ch](mailto:moritz.vonwyss@pd.zh.ch)).

Berne, en octobre 2012

Pour le Comité de la SSP :  
Dr Claude Janiak, Conseiller aux États,  
président de la SSP



# Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

## Bund

### Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 322 98 04, F: 031 322 98 67, E: ruth.luethi@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, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@sta.be.ch

### Kantonsrat Luzern

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 15, E: edith.mertens@lu.ch

### Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, 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

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@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, Ratsschreiber, 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: HayozMi@fr.ch

### Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

### Grosser Rat Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daeher@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

Janine Rutz, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: janine.rutz@ktsh.ch

### Grosser Rat Appenzell IR

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

### Kantonsrat Appenzell AR

Nadja Holenstein, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 67 79, F: 071 353 68 64, E: nadja.holenstein@ar.ch

**Kantonsrat St. Gallen**

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@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**

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59, E: adrian.schmid@ag.ch

**Grosser Rat Thurgau**

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

**Gran Consiglio Ticino**

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

**Grand Conseil Vaud**

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11, F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

**Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis**

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

**Grand Conseil Neuchâtel**

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

**Grand Conseil Genève**

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@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.maitre@jura.ch

**Gemeinden – Communes – Comuni****Stadt Baden**

Marco Sandmeier, Stadtschreiber Stellvertreter, 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; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, 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

**Stadt Bülach**

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, E: info.stadt@buelach.ch

**Gemeinde Davos**

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 32 22, F: 081 414 33 88, E: michael.straub@davos.gr.ch

**Stadt Dietikon**

Daniel Müller, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: daniel.mueller@dietikon.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: info-cm@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**

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, 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

**Stadt Thun**

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

**Stadt Schaffhausen**

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@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 Winterthur**

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

**Stadt Zug**

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.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**

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

**Vizepräsident**

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

**Sekretär**

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

**Kassiererin**

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

**Webmaster**

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Glarus

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Luzern

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Ivo Müller, Kantonsrat AR, Herisau

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona