

Das verfassungsrechtliche Spannungsfeld von Gleichheit und Freiheit der Wahl beim Doppelproporz

Pascal Mahon
Professeur à l'Université de Neuchâtel

Die verflixte Arithmetik des Verhältniswahlverfahrens

Zentrum für Demokratie Aarau, 17 juin 2022

Einleitung – Die Frage der Wahlsysteme und des Doppelproporz

- **Einleitung**
 - **Gliederung**
 - Einleitung
 - Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung
 - Das System der „doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung“ („Doppelproporz“ oder „Doppelter Pukelsheim“) einfach illustriert
 - Das Spannungsverhältnis zwischen Wahlgleichheit und Wahlfreiheit
 - Schlussfolgerung

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Ausgangspunkt: BGE 129 I 185, vom 18. Dezember 2002 (Wahl des Zürcher Stadtparlamentes)**
 - Frühere Rechtsprechung
 - sowohl Mehrheitswahl als auch Verhältniswahl sind für kantonale und kommunale Legislative mit der Bundesverfassung vereinbar
 - in Bezug auf das zweite System (Verhältniswahl) stellt jede Abweichung vom Proporz eine Ungleichbehandlung dar, die auf ausreichenden sachlichen Gründen beruhen muss
 - Im vorliegenden Fall
 - Zuteilung in 12 Wahlkreise mit zwischen 2 und 19 Sitzen (für insgesamt 125 Sitze), natürliche Quoren von 16,66 % in einem Kreis (5 Sitze), 20 % in einem anderen (4 Sitze) und sogar 33,33 % in einem dritten (2 Sitze), Messlatte in den größeren Kreisen zwischen 5 und 5,8 %
 - Zusammenfassung der früheren Rechtsprechung, wonach natürliche oder gesetzliche Quoren bis zu 10 % nicht verfassungswidrig sind und natürliche Quoren über 10 % unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit nur dann zulässig sind, „*[w]enn diese kleinen Wahlkreise, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen, Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bildeten*“ (BGE 129 I 185, E. 6.1 *in fine*, S. 194)
 - das Bundesgericht fasst auch die Kritik der Lehre an dieser Rechtsprechung zusammen, die seiner Ansicht nach jedoch beibehalten, aber präzisiert werden muss

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Ausgangspunkt: BGE 129 I 185, vom 18. Dezember 2002 (Wahl des Zürcher Stadtparlamentes)**
 - Präzisierung der Rechtsprechung
 - Erinnerung und Präzisierung zunächst der Begriffe und Grundsätze des Wahlrechts, insbesondere in Bezug auf die politische Gleichheit, d.h. der Begriffe der *Zählwertgleichheit* (*égalité des voix ou égalité du nombre [ou du compte] des votes*), der *Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit* (*égalité du poids électoral ou égalité de valeur [ou de force] des votes*) und der *Erfolgswertgleichheit* (*égalité des chances de succès ou égalité d'influence [ou d'impact] des votes*) (BGE 129 I 185, E. 7.1-7.3, S. 197-200)
 - im vorliegenden Fall schliesst die Existenz hoher natürlicher Quoren die Minderheitsparteien aus und bedeutet, dass eine grosse Anzahl von Stimmen überhaupt nicht zählt, ohne dass es hier ernsthafte historische, föderalistische, kulturelle oder andere Gründe gibt, die dies rechtfertigen könnten, womit die Zuteilung gegen die Bundesverfassung verstösst (BGE 129 I 185, E. 7.4-7.6, S. 200-203)
 - das Bundesgericht hebt die bereits erfolgte Wahl aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verhältnismässigkeit jedoch nicht auf, sondern begnügt sich mit einem Appellentscheid (E. 8)
 - Bedeutung des Entscheids
 - Entstehung einer neuen Zuteilungsmethode, die *Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung* (offizielle Name) (auch *doppeltproportionales Zuteilungsverfahren, Doppelproporz, neues Zürcher Zuteilungsverfahren, Doppelter Pukelsheim* [auf französisch: *répartition biproportionnelle ou double Pukelsheim*])
 - Ziel: Beibehaltung mehrerer (manchmal kleiner) Wahlkreise – und damit einer regionalen Vertretung – ermöglichen und gleichzeitig einen „gerechten“ Proporz auf kantonaler Ebene gewährleisten

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Die späteren Entscheide**

- BGE 131 I 74 vom 27. Oktober 2004: Wahlsystem für die Wahl des Aargauer Parlaments verstößt gegen die Bundesverfassung
 - zwei Präzisierungen:
 - die 10%-Grenze für die gesetzlichen Quoren ist absolut, während sie für die natürlichen Quoren ein anzustrebendes Ziel darstellt
 - traditionelle Formel der historischen, föderalistischen, kulturellen usw. Gründe, die natürliche Quoren über 10% rechtfertigen können, wie folgt ergänzt: „Je stärker die Identität eines Wahlkreises ist, d.h. je mehr er einen Sonderfall darstellt, desto mehr rechtfertigt es sich, ihm – auf Kosten des Proporzsystems – ein Recht auf Vertretung im Parlament einzuräumen“
 - im vorliegenden Fall sind die natürlichen Quoren über 10 % nicht durch solche Gründe gerechtfertigt, die Zuteilung wird daher als verfassungswidrig erachtet (Appellentscheid)
- BGE 131 I 85 vom 27. Oktober 2004: Wahlsystem für den Walliser Grossen Rat noch als verfassungskonform akzeptiert
 - Kantonsverfassung Wallis sieht zwar das Proporzsystem vor, schreibt aber auch die Bezirke als Wahlkreise vor und regelt das Verfahren zur Zuteilung der Sitze auf die Bezirke, so dass es das Proporzsystem nur innerhalb der Bezirke und nicht im ganzen Kanton garantiert
 - da die Kantone frei sind, zwischen Mehrheits- und Verhältniswahl zu wählen, sind sie auch frei, die Verhältniswahl auf die Bezirke zu beschränken, zumal die Einteilung in Bezirke eine lange historische Tradition hat
 - der Walliser Fall unterscheidet sich somit von demjenigen der Stadt Zürich und demjenigen des Aargaus

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Die späteren Entscheide**

- BGE 136 I 352, vom 7. Juli 2010: Zuteilung bezüglich der Wahl des Kantonsparlaments von Nidwalden verfassungswidrig
- BGE 136 I 376, vom 20. Dezember 2010: dasselbe für das Wahlsystem des Parlaments von Kanton Zug
- BGer 1C.407/2011, vom 19. März 2012: dasselbe auch für das Wahlsystem des Parlaments vom Kanton Schwyz (aufgrund der alten Kantonsverfassung)
 - sehr hohe natürliche Quoren, die manchmal bis zu 50 % und bei 27 der 30 Gemeinden und 70 der 100 Parlamentssitze über 10 % liegen
 - es gibt nun Methoden, die eine gerechtere Proportionalität mit dem Gedanken des Minderheitenschutzes und einer Zuteilung, die teilweise auf kleinen Wahlkreisen (wie den traditionellen Bezirken oder Gemeinden) beruht, in Einklang bringen können, nämlich die Wahlkreiszusammenlegungen und das Verfahren des Doppelproporz (Methode, die weder der damals geltenden Kantonsverfassung widersprechen würden, noch der neuen)
 - so dass das System, wie es bei der fraglichen Wahl angewandt wurde, gegen die Bundesverfassung verstößt

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Die späteren Entscheide**

- BGE 140 I 107, vom 12. Februar 2014: erneut die Wahl des Walliser Grossen Rates
 - Beschwerde diesmal gegen die Festlegung der Anzahl Sitze jedes Bezirks und Halbbezirks für die Amtsperiode 2013-2017
 - völlige Umkehrung des Urteils von zehn Jahren zuvor (BGE 134 I 85 vom 27. Oktober 2004, oben)
 - die Rechtsprechung ist in der Zwischenzeit strenger geworden und nunmehr wenn ein Kanton darauf verzichtet, die Mittel zu verwenden, die es ermöglichen, Proporz, Minderheitenschutz und eine teilweise auf kleinen Wahlkreisen beruhende Aufteilung miteinander zu vereinbaren, d.h. die Zusammenlegung von Wahlkreisen oder das Verfahren des Doppelproporzes, dann reichen historische, föderalistische, kulturelle oder andere Gründe nicht mehr aus, um natürliche Quoren von über 10 % zu rechtfertigen

- **Fazit für die Proporzwahl**

- innerhalb von 12 Jahren (zwischen 2002 und 2014) wurde in nicht weniger als sieben Kantonen (oder Gemeinden) das Verhältniswahlverfahren wegen zu hoher natürlicher Quoren aufgrund der Wahlkreiszuweisung als verfassungswidrig eingestuft
- in der Folge mussten diese Kantone, wie auch andere, ihr System also überarbeiten, wobei einige mehr oder weniger gezwungen das Verfahren des Doppelproporzes übernahmen oder ihre Wahlkreiszuweisung anpassten

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Excursus: die Frage der Majorz- und Mischsysteme**

- Die Debatte wurde 2004 bei der Gewährleistung der neuen Bündner Verfassung lanciert, als der Bundesrat unter Berufung auf einen Teil der Lehre die Verfassungsmässigkeit des Mehrheitswahl-systems bei der Wahl eines kantonalen Parlaments bezweifelt hat (Botschaft 2004)
- BGE 140 I 394, vom 26. September 2014: Wahl des Parlaments Appenzell Ausserrhoden noch akzeptiert
 - Beschwerde gegen die Wahl des Parlaments vom April-Mai 2011, die auf einem gemischten System beruhte: Mehrheitswahl in 19 Gemeinden mit 1 bis 6 Sitzen, Verhältniswahl in Herisau, das 14 Sitze hat, für insgesamt 65 Abgeordnete
 - die Kantone können nach herrschender Lehre bei der Wahl ihres Parlaments frei zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl wählen, letzteres wird aber von verschiedenen Autoren kritisiert wird, insbesondere weil die Stimmen von Minderheiten nicht zählen, was die Gleichheit der politischen Rechte (Erfolgswertgleichheit) stark einschränkt
 - die Erfolgswertgleichheit gilt auch für die Mehrheitswahl, diese kann sie aber nicht verwirklichen, was noch nicht bedeutet, dass dieses System (Mehrheitswahl) mit der Bundesverfassung unvereinbar ist
 - obwohl es das System als „suboptimal“ qualifiziert, ist das Bundesgericht der Ansicht, dass im vorliegenden Fall der „gemischte“ Charakter – Verhältniswahl in Herisau – die Mängel der Mehrheitswahl in den anderen Kreisen etwas abschwächen kann; außerdem erkennt es Gründe für die Beibehaltung der Mehrheitswahl in den kleinen Kreisen an (starke Personalisierung und hohe Anzahl parteiunabhängiger Abgeordneter)

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Excursus: die Frage der Majorz- und Mischsysteme**

- BGE 143 I 92, vom 12. Oktober 2016: gemischtes Wahlsystem des Kantons Uri verstösst gegen die Bundesverfassung
 - gemäss Art. 87 und 88 der Kantonsverfassung besteht der Landrat auf 64 Abgeordnete, die in den (20) Gemeinden gewählt werden, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat; die Wahl erfolgt nach dem Proporzverfahren in den Gemeinden mit drei oder mehr Sitzen (8 Gemeinden), nach dem Mehrheitsverfahren in den übrigen Gemeinden (12), die nur einen oder zwei Sitze haben
 - in sechs der acht Gemeinden, in denen die Verhältniswahl gilt, übersteigen die natürlichen Quoren 10 %, so dass das Bundesgericht die Beschwerde zulässt (der Kanton muss sein System für die Wahlen 2020 ändern)
 - das Bundesgericht scheint dem Kanton zu erlauben, sein gemischtes System beizubehalten, allerdings unter der Bedingung, dass in den Kreisen, in denen dieses System gilt, ein echtes Verhältniswahlrecht eingeführt wird (durch Wahlkreiszusammenlegungen oder Doppelproporz)
- BGE 145 I 259, vom 29. Juli 2019: reines Majorzwahlverfahren des Kantons Graubünden verstösst (teilweise) gegen die Bundesverfassung
 - die Kantone haben grundsätzlich das Recht, ihre Parlamente nach einem reinen Mehrheitwahlsystem zu wählen, auch in unterschiedlich grosse (Ein- und Mehrpersonen)Wahlkreisen
 - unzulässig ist aber die Mehrheitswahl in den (sechs) bevölkerungsreichsten Wahlkreisen (6 oder mehr Sitzen)
 - unzulässig ist auch, andererseits, die Sitzgarantie, die das System für eine (ganz) kleine Gemeinde vorsieht (Avers, mit nur 160 Einwohner)

Kurzer Rückblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung

- **Die Wirkung der Rechtsprechung: eine kurze Bestandsaufnahme**
 - Heutiger Stand der Wahlrechtssysteme für Kantonsparlamente
 - System des Doppelproporz: 7-9 Kantone (ZH, AG, SH, NW, ZG, SW, WS und UR [teilweise] + GR)
 - traditionelles System der in unterschiedlichen (Mehrpersonen)Wahlkreisen angewandten Verhältniswahl (meistens nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff): 11 Kantone
 - wobei die meisten versuchten (wenn das schon nicht früher der Fall war, wie in SO, SG und JU), ihr System an die Anforderungen der Rechtsprechung anzupassen,
 - manchmal durch die Zusammenlegung von Wahlkreisen wie in BL, LU, FR und VD
 - manchmal durch eine neue Zuteilung der Wahlkreise (neue territoriale Gliederung des Kantonsgebiets), wie in BE, LU, TG und GL
 - oder noch durch den Übergang zu einem Einheitswahlkreis wie in NE, das 2017 dieses System gewählt hat (mit vier Wahlregionen, mit je eine Sitzgarantie von mindestens 4 Sitzen)
 - OW hat noch keine Änderung vorgenommen und kennt sehr hohe natürlichen Quoren (wahrscheinlich nicht mit der BV vereinbar)
 - System des Einheitswahlkreises: 3 Kantone (GE, TI und jetzt auch NE)
 - Mischsystem: 3 Kantone (AR, UR [teilweise mit Doppelproporz, in den grösseren Proporzgemeinden] und BS [Mehrheitswahl in einer Gemeinde, Bettingen])
 - reines Majorzwahlverfahren: 2 Kantone (AI und GR, letzteres musste aber nach dem zitierten BGE sein System ändern; der Entscheid könnte auch für AI Folgewirkung haben)

Das System des „Doppelproporz“ einfach illustriert

- **Die Merkmale und das Funktionieren des Doppelproporz ins Kurze : einfaches Beispiel**
 - das Verfahren des Doppelproporz zielt darauf ab, die Beibehaltung mehrerer (manchmal kleinen) Wahlkreise – und damit einer regionalen Vertretung – zu ermöglichen und gleichzeitig einen „gerechten“ Proporz auf globaler (z.B. kantonaler, oder kommunaler) Ebene zu gewährleisten
 - zu diesem Zweck schlägt dieses Verfahren eine Zuteilung vor, die sich in zwei Vorgänge oder zwei Schritte unterteilt: die *Oberzuteilung* und die *Untorzuteilung*
 - die *Oberzuteilung*
 - soll eine proportionale Sitzzuteilung auf der Ebene des gesamten Kantons simulieren (als ob dieser einen einzigen Wahlkreis bilden würde) und besteht daher darin, den Anteil der Stimmen zu berechnen, den jede Liste im gesamten Kanton erhalten hat
 - dazu reicht es nicht aus, alle abgegebenen Stimmen zu addieren, sondern sie müssen zunächst vergleichbar gemacht werden (die Wähler in den verschiedenen Wahlkreisen haben nicht die gleiche Anzahl von Stimmen, die der Anzahl der Sitze in ihrem Wahlkreis entspricht): man teilt also die Anzahl der in einem Wahlkreis für eine Partei abgegebenen Stimmen durch die Anzahl der Sitze in diesem Wahlkreis (Anzahl der Wähler, die für diese Partei gestimmt haben), bevor man alle diese Wählerstimmen für den gesamten Kanton addiert

Beispiel: Gemeinde mit 93 Einwohnern, deren Parlament aus 9 Sitze besteht, mit 3 Wahlkreisen von 2, 3 und 4 Sitzen

Ergebnis	Liste 1 (suffr./élect.)	Liste 2 (suffr./élect.)	Liste 3 (suffr./élect.)
Kreis A (2 Sitze)	12:2=6	8:2=4	2:2=1
Kreis B (3 Sitze)	24:3=8	9:3=3	15:3=5
Kreis C (4 Sitze)	40:4=10	40:4=10	12:4=3
Anzahl Wähler	24	17	9

Das System des „Doppelproporz“ einfach illustriert

- **Die Merkmale und das Funktionieren des Doppelproporz ins Kurze : einfaches Beispiel**

- **die Oberzuteilung**

- auf dieser Grundlage werden alle Sitze des Kantons nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Webster (das die kleinen Listen weniger benachteiligt als das Verfahren Hagenbach-Bischoff) auf die Listen verteilt
- so erhält man die Anzahl der Sitze, auf die jede Liste auf kantonaler Ebene Anspruch hat (und es zählen alle abgegebenen Stimmen in allen Wahlkreisen, unabhängig von deren Größe)

	Liste 1 (4 Sitze)	Liste 2 (3 Sitze)	Liste 3 (2 Sitze)
Kreis A (2 Sitze)			
Kreis B (3 Sitze)			
Kreis C (4 Sitze)			

- **die Unterzuteilung**

- in der zweiten Zuteilung (Unterzuteilung) muss noch festgelegt werden, in welchen Wahlkreisen die Sitze, die jede Partei nach der Oberzuteilung erhält, tatsächlich vergeben werden
- bei dieser zweiten Zuteilung muss sichergestellt werden, dass jeder Wahlkreis die ihm zustehende Anzahl an Sitzen erhält und dass jede Liste die Anzahl an Sitzen erhält, die ihr nach der Oberzuteilung zusteht (daher der Begriff „*doppeltproportionales Zuteilungsverfahren*“).
- dazu wird ein iterativer (computergestützter) Algorithmus berechnet, der dieses doppelte Ziel in mehreren Schritten durch „*sukzessive Korrekturen*“ auf der Grundlage von Tabellen, die Wahlkreise und Listen kombinieren, erreicht, bis eine Zuteilung erreicht ist, die sowohl der Anzahl der Sitze entspricht, auf die jeder Kreis Anspruch hat, als auch der Anzahl der Sitze, auf die jede Partei gemäß der Oberzuteilung Anspruch hat

Das System der „Doppelproporz“ einfach illustriert

Die Merkmale und das Funktionieren des Doppelproporz ins Kurze : einfaches Beispiel

die zweite Zuteilung (*Untertzuteilung*)

- im **ersten Schritt** wird für jede Liste (oder Gruppe von Listen) ein Listen(gruppen)divisor gesucht, der es ermöglicht, die auf die nächste ganze Zahl gerundeten Zahlen der Spalte (bis .49, nach unten, ab .5, nach oben) so zu verteilen, dass sichergestellt ist, dass die Summe der in jeder Spalte zugeteilten Sitze der Anzahl der Sitze entspricht, auf die die betreffende Liste Anspruch hat

Schritt 1	Liste 1 (4 Sitze)	Liste 2 (3 Sitze)	Liste 3 (2 Sitze)
Kreis A (2 Sitze)	12:19=0.63=1	8:18=0.44=0	2:14.5=0.13=0
Kreis B (3 Sitze)	24:19=1.26=1	9:18=0.5=1	15:14.5=1.03=1
Kreis C (4 Sitze)	40:19=2.11=2	40:18=2.22=2	12:14.5=0.82=1
Listendivisor	19	18	14,5

Schritt 2	Liste 1 (4 siéges)	Liste 2 (3 siéges)	Liste 3 (2 siéges)	Kreis- divisor
Kreis A (2 Sitze)	12 -> 1	8 -> 0	2 -> 0	0.8
Kreis B (3 Sitze)	24 -> 1	9 -> 1	15 -> 1	1
Kreis C (4 Sitze)	40 -> 2	40 -> 2	12 -> 1	1.45
Listendivisor	19	18	14,5	

- im **zweiten Schritt** wird das erste Ergebnis entsprechend der Zuteilung auf die Kreise korrigiert
- man stellt fest, dass in Kreis A, der Anspruch auf 2 Sitze hätte, nur ein Sitz verteilt wurde und in Kreis C, der nur Anspruch auf 4 Sitze hat, 5 Sitze verteilt wurden

12:19:0.8=0.79=1	8:18:0.8=0.55=>1	2:14.5:0.8=0.17=0
24:19:1=1.26=1	9:18:1=0.55=1	15:14.5=1.03=1
40:19:1.45=1.45=>1	40:18:1.45=1.53=2	12:14.5:1.45=0.57=1

- man wendet sich nun den Linien zu und sucht für jede Linie (oder jeden Kreis) einen Wahlkreisdivisor, der, ausgehend von den (ungerundeten) Bruchteilen aus dem vorherigen Schritt sicherstellt, dass die Summe der so berechneten neuen Bruchteilen in der Linie, gerundet auf die nächste ganze Zahl (bis .49, nach unten, ab .5, nach oben), d.h. die Summe der in jeder Linie zugeteilten Sitze tatsächlich der Anzahl der Sitze entspricht, auf die der betreffende Kreis Anspruch hat

Das System des „Doppelproporz“ einfach illustriert

- Die Merkmale und das Funktionieren des Doppelproporz ins Kurze : einfaches Beispiel

- Unterzuteilung (Fortsetzung)

- wenn das gewünschte Ergebnis nicht bereits nach diesem zweiten Schritt erreicht wird, wie im vorliegenden Fall (weil Liste 1 drei statt vier Sitze und Liste 2 vier statt drei Sitze hat), muss die Operation wiederholt werden, indem abwechselnd die Schritte 1 und 2 wiederholt werden, und so weiter, wobei die Divisoren angepasst werden, bis eine Zuteilung erreicht ist, die sowohl der Anzahl der Sitze entspricht, auf die jeder Wahlkreis gemäß der Zuteilung Anspruch hat, als auch der Anzahl der Sitze, auf die jede Partei gemäß der Oberzuteilung Anspruch hat
 - es mathematisch garantiert ist, dass die Operation zu einem Ergebnis führt (in diesem Fall in noch zwei Schritten, 3 und 4)

- Schritt 3

	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1-0	15-1	1
WK 3 (4 Sitze)	40-2-1-2	40-2	12-1	1.45
Listengruppen- divisor	19 → 18	18 → 18.3	14.5	

- Schritt 4

	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1-0-1	15-1	1 → 0.9
WK 3 (4 Sitze)	40-2-1-2	40-2-1	12-1	1.45 → 1.46
Listengruppen- divisor	18	18.3	14.5	

- Endresultat

Parteistimmen Sitze	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1	15-1	0.9
WK 3 (4 Sitze)	40-2	40-1	12-1	1.46
Listengruppen- divisor	18	18.3	14.5	

Das Spannungsverhältnis zwischen Wahlgleichheit und Wahlfreiheit

- **Die Garantie der politischen Rechte nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts**

- Art. 34 BV garantiert die politischen Rechte

- Zwei Aspekte oder Doppelfunktion und beide Teilaspekte dieser Garantie

- Garantie des Bestehens und der Ausübung der politischen Rechte
- Garantie der Gleichheit der Wahl und der Wahlfreiheit

- **Art. 34 BV «Politische Rechte»**

¹Die politischen Rechte sind gewährleistet.

²Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

- Gemäß der bereits langjährigen und traditionellen Formel des Bundesgerichts

- "Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann." (BGE 145 I 259, E. 4.3, S. 267)
- « L'art. 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens: il garantit ainsi aux citoyens qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. » (BGE 145 I 207, E. 2.1, S. 215)

Das Spannungsverhältnis zwischen Wahlgleichheit und Wahlfreiheit

- **Der Doppelproporz und die „Sitzübertragungen“ oder „Sitzverschiebungen“**
 - Das Verfahren des Doppelproporzes führt, wie und mehr noch als das System der Wahlkreiszusammenlegung, zu „Sitzverschiebungen“ (des *transferts de sièges*)
 - Beispiel: ein Kandidat einer Liste – obwohl er durch die (allein) von den Wählerinnen und Wählern des Kreises, in dem er kandidiert, abgegebenen Stimmen nicht gewählt würde – kann dennoch gewählt werden, dank der Stimmen, die die gleiche Liste, aber in einem oder in mehreren anderen Kreisen erhalten hat
 - la logique du système « est similaire à celle qui prévaut dans celui des groupes de cercles, à ceci près que tous les cercles d'un même territoire électoral sont réunis pour procéder à la répartition des sièges entre listes. Le nombre des "transferts de sièges" d'un cercle à l'autre est donc bien plus important, et leur calcul beaucoup plus complexe, au point qu'il nécessite le recours à des outils informatiques. Il n'est alors plus possible d'expliquer que tel candidat de tel parti ou de tel cercle a été élu "grâce aux voix" de tel autre candidat du même parti mais de tel autre cercle. »
(die Logik des Systems „ist ähnlich wie bei der Logik der Kreisgruppen, mit dem Unterschied, dass alle Kreise eines Wahlgebiets zusammenkommen, um die Sitzverteilung auf die Listen vorzunehmen. Die Anzahl der "Sitzübertragungen" von einem Kreis auf einen anderen ist daher viel größer und ihre Berechnung viel komplexer, so dass sie den Einsatz von Computern erfordert. Es ist nicht mehr möglich zu erklären, dass ein Kandidat einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Kreises "dank der Stimmen" eines anderen Kandidaten derselben Partei, aber eines anderen Kreises gewählt wurde.“)

Das Spannungsverhältnis zwischen Wahlgleichheit und Wahlfreiheit

• Der Doppelproporz und die „Sitzübertragungen“ oder „Sitzverschiebungen“

- Solche „Sitzverschiebungen“ können nach der Lehre in allen Wahlen in den Kantonen beobachtet werden, die den Doppelproporz eingeführt haben

- Beispiele bei Julian Ivan Beriger, in: A. Glaser (Hrsg.), *Das Parlamentswahlrecht der Kantone*, Zürich/St. Gallen, 2019, S. 138
- weitere Beispiele bei Giovanni Biaggini, in ZBl 2016, S. 409, 417-418, und bei Boris Müller, in AJP 2014, S. 1307, 1313-1314

Beispiele:

- Im Bezirk Uster erreichte die GLP bei der Kantonsratswahl in Zürich am 12. April 2015 mit 34'535 Parteistimmen einen Sitz, während die EDU mit fast vier Mal weniger Parteistimmen (9'767) ebenfalls einen Sitz erzielte. In den Bezirken Bülach und Dielsdorf erhielt die FDP mit 66'897 bzw. 22'143 Parteistimmen mehr Sitze (3 in Bülach und 2 in Dielsdorf) als die SP (2 in Bülach und einen in Dielsdorf) mit 67'966 bzw. 23'304 Parteistimmen.
- Die CVP erhielt bei den Grossratswahlen vom 23. Oktober 2016 im Bezirk Laufenburg im Kanton Aargau mit 10'310 Parteistimmen nur einen Grossratsitz, während die Listengruppe SP, JUSO und Gewerkschaften mit nur 9'315 Parteistimmen 2 Sitze erreichte.
- Im Wahlkreis Schaffhausen nahmen bei der Kantonsratswahl vom 25. September 2016 zahlreiche Kleinstparteien (JSVP, JFSH, SVP Senioren, EVP, JUSO, SVP Agro und SVP KMU) mit einem Parteistimmenanteil von kantonsweit weniger als 3% an der Sitzverteilung teil. Wer den Kantonsratsitz erhielt, war reine Glückssache. Die JFSH erhielten z.B. keinen Sitz, obwohl sie 2'462 Stimmen (0,87%) auf sich vereinigen konnten, die SVP Senioren mit nur 2'001 Parteistimmen (0,71%) dagegen schon.
- In der Gemeinde Hergiswil erhielt die CVP bei den Nidwaldner Grossratswahlen vom 23. März 2014 mit nur 2'560 Parteistimmen gleich viele Sitze (zwei) wie die SVP mit 4'137 Parteistimmen.
- In der Einwohnergemeinde Steinhausen im Kanton Zug erzielten die Alternativen bei der Kantonsratswahl vom 10. Oktober 2014 mit nur 2'836 Stimmen zwei Sitze, während die CVP mit 5'111 Parteistimmen genauso viele Sitze erhielt.
- Die SVP erhielt bei den Kantonsratswahlen am 20. März 2016 in der Gemeinde Schwyz als stimmenstärkste Partei mit 11'404 Parteistimmen 2 Sitze, die CVP mit nur 11'268 Stimmen dagegen 3 Sitze.

Das Spannungsverhältnis zwischen Wahlgleichheit und Wahlfreiheit

- **Der Doppelproporz und die „Sitzübertragungen“ oder „Sitzverschiebungen“**
 - In Bezug auf die Wahlfreiheit bedeuten diese „Sitzverschiebungen“ verschiedenes
 - « le phénomène du transfert de sièges consiste, en effet, à imputer aux électeurs de la liste concernée, une volonté qu'ils n'ont pas exprimée comme telle », oder „es führt dazu, dass die Wähler anderer Wahlkreise einen Einfluss darauf haben, wer den Sitz in einem bestimmten Wahlkreis erhält“
 - konkreter – und wie schon gesagt –, bedeutet dies, dass zum Beispiel ein Kandidat einer Liste – obwohl er durch die (allein) von den Wählerinnen und Wählern „seines“ Kreises abgegebenen Stimmen nicht gewählt würde (vielleicht sogar abgewählt wurde) – dennoch gewählt werden kann, dank der Stimmen, die die gleiche Liste, aber in einem oder mehreren anderen Kreisen erhalten hat
 - und dies zwar zum Nachteil einer Kandidatin einer anderen, konkurrierenden Liste, die allein aufgrund der Stimmen, die in dem Wahlkreis abgegeben wurden, in dem sie kandidierte, gewählt worden wäre, aber schlussendlich nicht gewählt wird, oder als nicht gewählt gilt
 - anders ausgedrückt, bedeutet dies, dass Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden können, obwohl die Wählerinnen und Wähler, die für sie stimmen konnten, sie gerade nicht gewählt haben, und sie werden mit den Stimmen von Wählerinnen und Wählern gewählt, die nicht für – oder gegen – sie stimmen konnten
 - so könnten zum Beispiel manche Wählerinnen und Wähler eines Wahlkreises einen bisherigen wiederkandidierenden Mandatsträger abwählen wollen, der aber doch wiedergewählt wird, mit den Stimmen von Wählerinnen und Wählern anderer Wahlkreise, die ihn jedoch nicht direkt wählen – oder abwählen – konnten

Schlussfolgerung
