

Claudio Kuster

## **Rezension: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone**

**Zürich/St. Gallen 2018, Dike Verlag, 308 Seiten**

Catégories d'articles: Comptes-rendus

Proposition de citation: Claudio Kuster, Rezension: Andreas Glaser (Hrsg.), Das  
Parlamentswahlrecht der Kantone, in : LeGes 30 (2019) 2

[1] Das Wahlrecht der Schweizer Kantonsparlamente war im 20. Jahrhundert, nachdem die meisten Kantone vom Mehrheitswahl- zum Verhältniswahlverfahren gewechselt hatten, durch grosse Stabilität geprägt. In den letzten zwei, drei Jahrzehnten gab es jedoch einige Reformwellen, die auch die kantonalen Parlamente respektive ihre Wahlverfahren nicht unberührt gelassen haben. So die Totalrevisionen diverser Kantonsverfassungen, territoriale Reformen, die Verkleinerung der Legislativen und schliesslich eine Reihe von höchstrichterlichen Urteilen zu den kantonalen Wahlsystemen.

[2] Die aktuelle Zwischenpause nutzen Staatsrechtsprofessor ANDREAS GLASER und neun weitere Autorinnen und Autoren aus dem Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), um eine längst überfällige, systematische Gesamtschau über das Parlamentswahlrecht der Schweizer Kantone vorzulegen.

### **Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone (§ 1)**

[3] Im Einführungskapitel erläutert NAGIHAN MUSLIU die bundesrechtlichen Vorgaben an die Wahlsysteme der Kantone. Zwar sind die Kantone in der Ausgestaltung des Wahlsystems für ihr Parlament frei (Art. 39 Abs. 1 BV); einige grundlegende bundesrechtliche Anforderungen müssen sie aber dennoch erfüllen. Nebst dem Demokratiegebot (Art. 51 Abs. 1 BV) ist vor allem die Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 BV) einschlägig, die das Bundesgericht in den letzten Dekaden zu diversen Aspekten konkretisiert hat. In diesem Kapitel wird denn hauptsächlich (leider eher unkritisch) die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Fragen des kantonalen Wahlrechts resümiert.

[4] Hierzu streift MUSLIU die bekannten und vielzitierten Bundesgerichtsentscheide, die seit 2002 die Kantone Zürich, Aargau, Zug, Nidwalden, Schwyz und Wallis zum nicht immer beliebten doppeltproportionalen Wahlverfahren geführt haben. In diesen Kantonen waren die Wahlkreise vormals zu klein und damit das natürliche Quorum für ein Parlamentsmandat zu hoch, genauer: Es lag in diversen Wahlkreisen bei einem Wähleranteil von über 10 Prozent, womit auch etablierten Parteien und ihrer Wählerschaft die parlamentarische Repräsentation verwehrt wurde (ein wichtiger Entscheid wurde übersehen, der bereits 1993 die Wahlkreisgrössen im Kanton Bern rügte: BGer 1P. 671/1992, 08. Dez.1993, in: ZBl 1994, 479 ff.). Hervorzuheben ist die ältere Rechtsprechung zu Sperrklauseln, die aufzeigt, dass die rote Linie von 10 Prozent nicht einfach vom Himmel gefallen ist. Indem das Bundesgericht sukzessive zu diversen konkreten Sperrklauseln (15 %: unzulässig; 12,4 %: unzulässig; 6,6 %: zulässig) Stellung bezog, konnte es die geltende Limite über Jahrzehnte hinweg dort einpendeln.

[5] Leider lässt das Buch oftmals Querverweise zwischen den einzelnen Kapiteln vermissen. So wird hier zwar ausführlich die Rechtsprechung zu sogenannten indirekten Quoren zitiert (§ 1 II. 2.3 b)), doch weder erfährt man, ob und wo dieses Relikt von Quorum heute noch in Kraft ist, noch wird auf die entsprechende spätere Stelle (TI betreffend, § 5 Rz. 59) verwiesen. – Resümierend wird das Bundesgericht zu recht kritisiert, es wolle zwar die Erfolgswertgleichheit umfassend verwirklichen, schaue aber bei der Repräsentationsgleichheit zu wenig genau hin.

### **Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise (§ 2)**

[6] Im zweiten Kapitel beleuchtet CORSIN BISAZ die Zusammensetzung des Wahlorgans (aktives Wahlrecht), das passive Wahlrecht sowie die Einteilung in Wahlkreise. Das Elektorat besteht stets aus den volljährigen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit Wohnsitz im jeweiligen Kanton (GL: ab 16 Jahren), zu denen mancherorts auch Ausländer oder Auslandschweizer dazustossen. Anschliessend werden die Aspekte Wählbarkeit einer Person, die Unvereinbarkeiten,

Eid/Gelübde, Amtszwang, Amtsdauer/Amtsbeschränkung, Ausstand, Stellvertretung, Abberufung und Amtsenthebung in knappster Form dargelegt. Wenig bekannt sein dürfte etwa, dass in einigen Kantonen (SG, TI) auch Schweizer ins Kantonsparlament wählbar sind, die gar nicht im nämlichen Kanton wohnhaft sind. Oder dass die Nicht-Gewählten mit den meisten Stimmen in einigen Parlamenten (GE, GR, JU, NE) als Stellvertreter einspringen können, wenn die ordentlich Gewählten verhindert sind. Gerne hätte man über solcherlei mehr erfahren.

[7] Schliesslich nimmt BisAZ die Wahlkreise und die Sitzzuteilung auf diese unter die Lupe (§ 2 III.). Die Aufteilung des Wahlgebiets in (teilweise auch kleine) Wahlkreise würdigt er positiv, er sieht darin gar eine «föderalistische Funktion». In der Tat fördern Wahlkreise freilich die Verbindung von Repräsentanten und ihrer Wählerschaft; in Kantonen mit tatsächlichen, insbesondere sprachlichen, Minderheiten sind sie essenziell. Umgekehrt werden hier die Vorteile von grösseren Wahlkreisen verkannt: die Wahlfreiheit des Souveräns, gerade auch durch das Verändern der offenen Listen. Zu Recht kritisch beurteilt werden aber auch hier die Sitzgarantien (und insbesondere Vorweg-Verteilungen wie in JU), die selbst Kleinstgemeinden wie Riemenstalden SZ (53 Stimmberechtigte) oder Avers GR (143 Stimmberechtigte) einen eigenen Parlamentssitz ermöglichen und damit die Repräsentationsgleichheit überstrapazieren. Letzteren Wahlkreis hat auch das Bundesgericht kürzlich als «deutlich zu klein» beurteilt und damit faktisch aufgehoben (BGer 1C\_495/2017, 29.07.2019, E. 7.3 [Publ. vorges.]).

### **Kantone mit Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff (§ 3)**

[8] In den folgenden fünf Kapiteln (§§ 3–7) wird nacheinander die Ausgestaltung der Parlamentswahlverfahren aller 26 Kantone betrachtet. CORINA FUHRER kommt zunächst die Aufgabe zu, die elf Kantone mit dem herkömmlichen Proporzwahlverfahren *Hagenbach-Bischoff* (BE, LU, OW, FR, SO, BL, SG, TG, NE, GE, JU) vorzustellen. Dieses Verfahren aus den Anfangstagen des Proporz ist verzerrend, da es grössere Parteien überproportional begünstigt, was stärker hätte herausgestrichen werden dürfen. – Die Kurzportraits werden in einheitlicher Systematik dargestellt: Einleitend wird kurz auf ein paar historische Eckdaten eingegangen und folgend die aktuellen rechtlichen Grundlagen aufgeführt. Danach werden die jeweiligen Eigenheiten der Wahlsysteme präsentiert, so die Parlamentsgrösse und die Amtsdauer, das aktive und das passive Wahlrecht, die Wahlkreiseinteilung und die Sitzgarantien sowie die etwaige Möglichkeit von Listenverbindungen. Interessant ist etwa, dass das bekannte Kumulieren (mehrfaches Aufführen von Kandidaten) nicht überall erlaubt ist (so in FR, GE, NE).

[9] Nebst dem rechtlich-deskriptiven Steckbrief untersucht FUHRER auch empirisch je die letzten paar Wahlen und listet die Sitzzahlen der Wahlkreise und die jeweilige Höhe der natürlichen Quoren auf. Letztere Berechnung wirkt indes gekünstelt, wo Sperrklauseln (wie etwa in GE: 7 %) über dem natürlichen Quorum liegen und Letztere damit irrelevant sind. – Die elf Unterkapitel werden jeweils mit einer Einschätzung zur Verfassungskonformität abgeschlossen. Das Fazit ist hier eindeutig – und der Autorin ist dabei zuzustimmen: Abgesehen von Obwalden, dessen Wahlkreise mehrheitlich zu klein und damit verfassungswidrig sind, haben die verbleibenden *Hagenbach-Bischoff*-Kantone ein rechtmässiges Wahlsystem.

### **Kantone mit doppeltproportionalem Sitzzuteilungsverfahren (§ 4)**

[10] Die sieben Kantone, die ihr Kantonsparlament im modernsten Wahlverfahren *Doppelproporz* bestellen (ZH, AG, SH, NW, ZG, SZ, VS), werden von JULIAN-IVAN BERIGER beschrieben. Die systematische Darstellung der jeweiligen Eckdaten – vom Anlass des Systemwechsels über die

rechtlichen Grundlagen bis hin zu kantonalen Spezialitäten – wird auch in diesem Kapitel beibehalten. Dieses ist bedauerlicherweise mit vielen Unzulänglichkeiten gespickt: Da werden beiläufig wichtige Begriffe wie «Wählerzahl» oder «Kantonswahlschlüssel» erwähnt, ohne sie jedoch zu erklären, geschweige denn konkrete Beispiele darzulegen – obschon diese Zahlen für das Verständnis des doppeltproportionalen Wahlsystems wichtige Konzepte darstellen. Die mathematischen Formeln zur Berechnung des natürlichen Quorums sind nicht nur falsch, sondern in der Mehrheit der Kantone geradezu irrelevant, da sie dort von gesetzlichen Mindestquoren verdrängt werden. Es wird behauptet, Listenverbindungen seien «systemfremd» (zumindest innerhalb von Parteien wären solche sehr wohl sinnvoll und implementierbar), und es wird vorgebracht, der Doppelproporz werde in den Kantonsverfassungen festgeschrieben (es wird regelmässig nur das Verhältniswahlverfahren mit wahlkreisübergreifendem Ausgleich vorgegeben, was auch andere Wahlsysteme wie Wahlkreisverbände ermöglichen würde).

[11] Offensichtlich hat sich der Autor bisher nie mit Sitzzuteilungsverfahren beschäftigt. Dies kommt dadurch zum Ausdruck, dass wichtige Publikationen (etwa FRIEDRICH PUKELSHEIM, *Proportional Representation – Apportionment Methods and Their Applications*, Cham 2017) unerwähnt bleiben, und mathematische Literatur fehlt komplett. Daher kann es nicht erstaunen, dass BERIGERS Würdigung des Doppelproporzes vernichtend ausfällt: Er problematisiert insbesondere den wahlkreisübergreifenden Ausgleich, also just die *Raison d’Être* dieses Wahlsystems, das letztlich Wählern selbst in kleinen Wahlkreisen erlaubt, erfolgswertgleich zu wählen. Auf fast einer ganzen Seite breitet der Autor sodann empirische Beispiele von gegenläufigen Sitzverschiebungen aus, unterschlägt dabei aber, dass solche Anomalien ebenso in anderen Wahlsystemen vorkommen (etwa im sehr verbreiteten *Hagenbach-Bischoff* mit Listenverbindungen oder in Wahlkreisverbänden). Als Reformidee wird schliesslich unverständlicherweise die Einführung eines Grabenwahlsystems vorgeschlagen, das in den kleineren Wahlkreisen den Majorz vorsieht. Umgekehrt verschliesst BERIGER die Augen vor effektiven Problemen, etwa den verbreiteten Mindestquoren in den Doppelproporz-Kantonen. Insbesondere im Kanton Zürich muss dieses als (kantonal-)verfassungswidrig bezeichnet werden (TOBIAS JAAG, Kommentar BGer 1C\_369/2014, ZBl 2015, 85 ff.).

### **Kantone mit sonstigen Proporzwahlverfahren (§ 5)**

[12] In einem weiteren Kapitel bearbeitet BERIGER die vier «Kantone mit sonstigen Proporzwahlverfahren». Dies sind zum einen Basel-Stadt und Glarus, die unlängst auf das Zuteilungsverfahren *Sainte-Laguë* (Divisorverfahren mit Standardrundung) gewechselt haben, zum anderen Waadt und Tessin, die gemäss Restzahlverfahren *Hare/Niemeyer* die Mandate verteilen. Beide Verfahren zeitigen meistens die gleichen Resultate und gelten grundsätzlich als fair, da sie weder grosse noch kleine Parteien systematisch begünstigen. Abgesehen von dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich die vier Kantone in wesentlichen Parametern: In Glarus wird seit der Grossfusion in hinreichend grossen Wahlkreisen gewählt, im Sinne des Traditionsanschlusses sind die (sinnvollen) Listenverbindungen weiterhin erlaubt. In Basel herrscht demgegenüber die schweizweit grösste Spannweite der Wahlkreisgrössen: Während Grossbasel West 34 Sitze hält, liegt für die Gemeinde Bettingen nur ein einziger Sitz drin. Dass der dortige Grossrat im eher heiklen (und für ein Kantonsparlament schweizweit einmaligen) Verfahren *First-past-the-post* (ein Wahlgang mit relativem Mehr) gewählt wird, wird nicht erwähnt.

[13] Die elektorale Spezialität des Kantons Waadt sind die Wahlkreisverbände. Anschaulich erklärt werden sie jedoch nicht, es geht nicht einmal hervor, auf welcher Ebene (Wahlkreise oder

Unterwahlkreise?) die Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden. Der Autor versteigt sich sogar zur Empfehlung, diese undurchsichtigen Konstrukte als Ersatz für den Doppelproporz (NW, ZG, SZ) einzuführen. Abgesehen davon, dass diese das Stimmvolk etwa in Nidwalden explizit und klar abgelehnt hat: Just in Wahlkreisverbänden werden Mandate tatsächlich zwischen den Wahlkreisen hin- und hergeschoben. Was also im «Pukelsheim» nicht hinnehmbar sein soll, findet der Autor hier «aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch».

[14] Derlei Probleme sind im Tessin inexistent, der keine Wahlkreise, sondern einen einzigen Einheitswahlkreis kennt. Eine freiwillige Regionalisierung innerhalb der Parteilisten ist aber möglich, sofern die Parteien dies wünschen (zu dieser spannenden Eigenheit werden leider keine empirischen Daten dargelegt). Eine weitere interessante Anomalie: Der Südkanton kennt kein allgemeines *Auslandschweizerstimmrecht*, sondern quasi ein *Auslandtessinerstimmrecht*, da dieses nur im Ausland wohnhafte Personen mit Tessiner Bürgerrecht miteinschliesst (und auch für Wahlen gilt). Der Kanton, der 1890 als erster die Proporzwahl einführte, krankt jedoch an einem anderen, schwerwiegenden Mangel: Das Restzahlverfahren *Hare/Niemeyer* wird nicht in Reinform berechnet, sondern enthält ein verstecktes, verzerrendes Quorum («indirektes Quorum»). Einerseits eliminiert dieses Listen, die weniger als 1,11 Prozent Wähleranteil haben, was legitim erscheint. Andererseits begünstigt das mathematisch unzulängliche Verfahren systematisch Kleinparteien, die diese Hürde erreicht haben; aufgrund der fehlerhaften Restsitzverteilung wird ihnen oft ein zusätzliches Mandat «geschenkt». Der Beitrag ignoriert diese grobe Verzerrung.

#### **Kantone mit Mehrheitswahlverfahren (§ 6)**

[15] Ein so anspruchsvoller wie hervorragender Beitrag stammt von MARCO EHRAT und JULIA EIGENMANN, welche die beiden Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden vorstellen, die noch integral das Majorzwahlverfahren anwenden. Anspruchsvoll ist der Beitrag, weil das Wahlsystem dieser beiden Kantone noch nie höchstrichterlich beurteilt worden ist (bis zum Zeitpunkt seiner Erscheinung), die Einschätzung Kenntnisse der lokalen Verhältnisse verlangt und überdies die Lehre zum Majorz eher spärlich gesät ist (zu AI praktisch inexistent). Hervorragend ist das Kapitel, weil die Autoren weit über das deskriptive, positive Recht dieser beiden Bergkantone hinausgehen und stattdessen die Verfassungskonformität des jeweiligen Majorzsystems ausführlich, anhand der Kriterien des Bundesgerichts, herauschälen (Parteizugehörigkeit/Persönlichkeitswahl, Autonomie der Wahlkreise, geringe Bevölkerungszahl der Gemeinden, Besonderheiten). Hierfür werden die jeweiligen politischen, historischen, soziokulturellen, geografischen, sprachlichen und föderalistischen Ausprägungen der Wahlkreise respektive des Elektorats betrachtet.

[16] Die Schlüsse, die EHRAT/EIGENMANN daraus ziehen, sind so deutlich wie verschieden: In Graubünden sind die 39 (Wahl-)Kreise nicht nur äusserst unterschiedlich gross und teilweise sehr klein (Wahlkreis Avers: 160 Einwohner; Chur: 27 955), sie stellen nach der Gebietsreform per 2015 auch Entitäten dar, denen nunmehr keine andere Funktion mehr zukommt. Im Rahmen der diversen Gemeindefusionen erweisen sich die Grenzen der Kreise plötzlich als ziemlich flexibel, und sie werden sogar für Wahlkreismanipulationen missbraucht – «Gerrymandering» in der Surselva! Auch das beliebte Argument, der Majorz schütze die sprachlichen Minoritäten, zerpflücken die Autoren so simpel wie elegant, indem sie aufzeigen, dass die italienischsprachige Bevölkerung zwar 13 Prozent beträgt, die italienischsprachigen Wahlkreise aber nur 8 Prozent aller Grossratsitze stellen. Das Fazit ist unmissverständlich, der Bündner Majorz ist verfassungswidrig. Kürzlich ist das Bundesgericht dieser Kritik gefolgt und hat, mit diversen

Verweisen auf diesen Beitrag, eine Beschwerde gegen den Bündner Majorz teilweise gutgeheissen (BGer 1C\_495/2017, 29. Juli 2019 [Publ. vorges.]).

[17] In Innerrhoden existieren derweil die Parteien SP und FDP erst seit wenigen Jahren, ja selbst die staatstragende CVP wurde hier erst 1988 gegründet; die Parteizugehörigkeit hat denn tatsächlich eine untergeordnete Bedeutung. Zusammen mit der geringen Bevölkerungszahl der Wahlkreise führt dies dazu, dass die Autoren den Innerrhoder Majorz als weiterhin zulässig erachten. Das Kapitel (und leider nur dieses) wird mit einem tabellarischen Anhang abgerundet, der die Wahlkreise mit den zugehörigen Kennzahlen auflistet.

### **Kantone mit gemischten Wahlverfahren (§ 7)**

[18] Die zwei verbleibenden Kantone Appenzell Ausserrhoden und Uri sind jene mit einem gemischten Wahlsystem Majorz/Proporz; sie werden von LIANA SALA portraitiert. Zunächst werden auch hier die beiden Wahlsysteme in knappster Form dargestellt, so insbesondere die Aufteilung des Wahlgebiets in Majorz- und Proporz-Wahlkreise erläutert. Die Wahlkreise entsprechen jeweils den Gemeinden. Erwähnenswert ist in diesen beiden Kleinkantonen die Möglichkeit für Majorzgemeinden, ihre Kantons- bzw. Landräte an Gemeindeversammlungen mit Handmehr wählen zu lassen. Von dieser Option haben je zwei Urner und Ausserrhodener Gemeinden Gebrauch gemacht. Die Autorin weist sodann auf die kleinen Wahlkreisgrößen hin: Die Appenzeller Majorz-Gemeinden weisen durchschnittlich weniger als 2000 Einwohner auf, die zwölf Urner Majorz-Gemeinden haben gar, mit Ausnahme von Andermatt, weniger als 1000 Einwohner.

[19] Die zwei letzten Bundesgerichtsentscheide zu kantonalen Wahlverfahren betrafen just diese beiden Kantone – die höchstrichterlichen Erwägungen nehmen denn auch den Hauptteil dieses Kapitels ein. Zunächst hält das Bundesgericht die grundsätzliche Zulässigkeit von Mischsystemen fest, die Unterteilung in Majorz- und Proporz-Wahlkreise müsse aber sachlich nachvollziehbar sein. Trotz Einbrüchen in die Erfolgswertgleichheit können Kantone den Majorz beibehalten, wenn die fraglichen Wahlkreise drei Bedingungen erfüllen: Erstens müssen sie eine geringe Bevölkerung aufweisen, zweitens müssen sie Entitäten mit eigener Autonomie darstellen, und drittens soll nicht die parteipolitische Haltung der Kandidatinnen und Kandidaten, sondern deren Persönlichkeit und individuelle Bekanntheit im Vordergrund stehen. Da Ausserrhoden diese Bedingungen derzeit (noch) erfüllt, beurteilte das Bundesgericht dieses Wahlsystem als rechtmässig. In Uri hingegen wurden zwar die Majorz-Wahlkreise – wenngleich weniger überzeugend, da hier parteiunabhängige Kandidaten praktisch inexistent sind – ebenfalls als verfassungskonform erachtet. Da aber sechs der acht Urner Proporz-Wahlkreise zu klein sind, musste der Kanton dennoch sein Wahlsystem revidieren.

### **Überprüfung kantonalen Wahlsysteme durch kantonale Gerichte (§ 8)**

[20] Der dritte Teil widmet sich in zwei Kapiteln (§§ 8–9) dem gerichtlichen Rechtsschutz. NICOLAS AUBERT untersucht hierbei die Überprüfung kantonalen Wahlsysteme durch kantonale Gerichte; er unterscheidet hier die Möglichkeit der gerichtlichen Prüfung im abstrakten Normkontrollverfahren von derjenigen im konkreten Normenkontrollverfahren. Die abstrakte Normenkontrolle (gerichtliche Überprüfung von generell-abstrakten Erlassen auf Konformität mit übergeordnetem Recht ohne konkreten Anwendungsfall) ist grundsätzlich zwar in elf Kantonen möglich, jedoch regelmässig bloss für Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe. In einigen Kantonen (NW, GR, AG, VD, GE und JU) unterliegen aber auch Gesetze der Verfassungsgerichtsbarkeit (und

in GE gar die Kantonsverfassung). Da indes die Grundzüge des Wahlsystems selbst auf Verfassungsstufe normiert sind, ist diese Kontrollmöglichkeit in der Praxis bedeutungslos.

[21] Der erfolgreichere Weg, die Verfassungsmässigkeit eines Wahlverfahrens zu prüfen, erfolgt daher auf dem Weg der konkreten Normenkontrolle, also im Rahmen einer konkreten Wahl. Doch auch hier lauern diverse Schwierigkeiten, da dieses spezifische Rechtsmittel in den kantonalen Rechtsordnungen praktisch nicht normiert ist. Fragen betreffend Anfechtungsobjekt, Beschwerdefristen oder Instanzenzug können daher oftmals nicht a priori beantwortet werden. AUBERT illustriert diese Unsicherheit anhand von formellen und prozeduralen Aspekten einiger Wahlbeschwerden vor kantonalen Gerichten (NW, ZG, AR, GR).

### **Überprüfung kantonaler Wahlsysteme durch das Bundesgericht (§ 9)**

[22] Der Überprüfung kantonaler Wahlsysteme durch das Bundesgericht mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen widmet sich anschliessend NEVIN MARTINA BUCHER. Einerseits können Entscheide kantonalen Gerichte betreffend die Ausübung der politischen Rechte an die oberste rechtssprechende Behörde des Bundes weitergezogen werden. Andererseits ist das Bundesgericht oftmals Erstinstanz, da die Kantone gegen Akte der Regierung und des Parlaments keine kantonale Vorinstanz vorsehen müssen. Erlasse wie Wahlgesetze sind daher regelmässig mittels abstrakter Normenkontrolle direkt in Lausanne anzufechten. Die Autorin gliedert ihren Beitrag systematisch und übersichtlich in die Unterkapitel «Anfechtungsobjekt», «Vorinstanzen», «Beschwerderecht», «Beschwerdegründe», «Fristen», «Rechtsfolgen bei Gutheissung» und «Kosten». Hervorzuheben ist der umfassende Schutz der politischen Rechte: Dies etwa beim Anfechtungsobjekt, das nicht nur behördliche Erlasse und Entscheide betrifft, sondern alle Umstände, die geeignet sind, die Wahlfreiheit zu beeinträchtigen – also auch Realakte sowie Handlungen Privater. Die Beschwerdegründe, die gerügt werden können, sind ebenso breit: Nebst der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten kann letztlich auch die Verletzung jeder beliebigen Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung geltend gemacht werden.

### **Kantonales Wahlrecht zwischen harmonisiertem Proporz und neuen Spielräumen (§ 10)**

[23] Im Schlusskapitel nimmt Herausgeber ANDREAS GLASER eine resümierende Standortbestimmung und einen rechtspolitischen Ausblick vor. Das kantonale Wahlverfahren gehorche nun nicht mehr der klassischen Gebietseinteilung (Gemeinden, Bezirke), sondern die Gebietseinteilung müsse im Gegenteil – bezüglich des Wahlverfahrens – den Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit angepasst oder jedenfalls insoweit in ihrer Bedeutung relativiert werden. Nach den wahlrechtlichen Umwälzungen in zahlreichen Kantonen stünden derzeit noch zwei Wahlsysteme unter dringendem Verdacht der Verfassungswidrigkeit: jene Obwaldens und Graubündens (womöglich zudem der Einerwahlkreis Bettingen in BS).

[24] Der Autor kritisiert sodann die bundesgerichtliche «Präferenz», den Kantonen mit verfassungswidrigem Wahlsystem den Doppelproporz zu empfehlen. Nicht nur die gegenläufigen Sitzverschiebungen betrachtet er als grosses Manko. Auch der Zweck der Aufteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise, nämlich die Bestellung der regionalen Parlamentsdeputation entsprechend dem Willen der Wählerinnen und Wähler in der betreffenden Region, werde jedenfalls teilweise vereitelt. Doch auch GLASER geht fehl in der Annahme, derlei Sitzverschiebungen seien eine Anomalie, die einzig dem doppeltproportionalen Wahlverfahren eigen sei. Wie erwähnt treten solche ebenso in herkömmlichen Wahlverfahren auf. Das Bundesgericht hat denn die hier problematisierten Sitzverschiebungen etwa im Kontext von Wahlkreisverbänden längst bemerkt

und als unumgänglich und somit zulässig taxiert (BGer 09. Dez. 1986, in: ZBl 1987, 367 ff.; BGer 1P. 671/1992, 08. Dez.1993, in: ZBl 1994, 483 ff.).

[25] Abschliessend beleuchtet GLASER zwei Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri, die in Reaktion auf ihre Wahlsysteme rügende Bundesgerichtsentscheide die «Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen» verlangt haben. Die beiden Initiativen wurden 2015 von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) und 2016 vom Nationalrat angenommen, worauf 2017 die SPK-S eine entsprechende Bundesverfassungsänderung ausarbeitete. Die Novelle hätte einerseits wieder Mehrheits- und Mischsysteme dem Proporz gleichgestellt, anderseits die Festlegung der Wahlkreiseinteilungen den Kantonen mehr oder weniger frei anheimgestellt. – GLASER hätte die Stossrichtung begrüsst. Der Nationalrat hat die Verfassungsänderung indes in letzter Minute, anlässlich der Schlussabstimmung im Dezember 2018, knapp mit 103 zu 90 Stimmen abgelehnt. Gemäss ANDREAS AUER habe es «noch nie in der schweizerischen Verfassungsgeschichte einen derart unverschämten Versuch gegeben, zentrale Grundrechte einfach auszuschalten und dem Richter diesbezüglich die Augen zu verbinden» (NZZ, 17. Mai 2018).

---

CLAUDIO KUSTER ist persönlicher Mitarbeiter eines Mitglieds der Staatspolitischen Kommission des Ständerats und Autor des Blogs *Napoleon's Nightmare*, der sich mit demokratiepolitischen und wahlrechtlichen Fragen befasst.