

Es gilt das gesprochene Wort

Wahlkreisreform 2010

Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber

C. Rechtliche Anforderungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Bei der Ausarbeitung eines neuen Wahlkreismodells stellen sich auch rechtliche Fragen.

Die Kantone können die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten grundsätzlich selber regeln. Sie haben aber gewisse bundesrechtliche Vorgaben zu beachten. Von Bedeutung sind insbesondere der Grundsatz der Rechtsgleichheit und die Garantie der politischen Rechte sowie die daraus abgeleitete sog. Wahlrechtsgleichheit. Die Wahlrechtsgleichheit verlangt, dass jeder Stimmberechtigte mit gleichen Chancen an einer Wahl teilnehmen kann.

Die Einteilung der Wahlkreise hat Einfluss auf das Wahlsystem. Völlig unverfälscht funktioniert das Proporzsystem nur in einem Einheitswahlkreis. Jede Aufteilung des Wahlgebietes in mehrere Wahlkreise bedeutet einen Eingriff in das Proporzwahlrecht. Trotzdem gibt es gute Gründe für eine Aufteilung des Kantons in mehrere Wahlkreise: Wahlkreise ermöglichen den Wahlberechtigten eine bessere Übersicht und sichern den Gewählten eine örtliche Nähe zu ihrer Wählerbasis.

Proporz und Proporzhürden

Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bildet Artikel 8 der Bundesverfassung, welcher die politische Gleichberechtigung der Bürgerinnen und Bürger garantiert. Jede Abweichung vom Proporz führt zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung von Wählerstimmen. Artikel 8 der Bundesverfassung lässt deshalb die Aufnahme proporzfremder Elemente ins Wahlverfahren nur zu, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe bestehen.

Ein reines Verhältniswahlrecht setzt voraus, dass der Kanton für das Wahlverfahren entweder möglichst grosse und gleiche Wahlkreise hat oder dass er überhaupt nicht

unterteilt wird. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto grössere Minderheiten erhalten durch die natürliche Sperrklausel im Grossen Rat keine Vertretung mehr.

Bei der Beurteilung von Wahlkreismodellen spielen die sog. Proporzhürden eine Rolle. Begrifflich sind insbesondere die folgenden Proporzhürden zu unterscheiden:

Direkte Sperrklausel (Quorum)

Bei dieser Kategorie bestimmt die Gesetzgebung, dass nur diejenigen Listen an der Sitzverteilung teilnehmen dürfen, die einen bestimmten Prozentsatz der Parteistimmen erreichen. Die Listen, die diesen Prozentsatz nicht erreichen, sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen.

Natürliche Sperrklausel

Im Gegensatz zur direkten Sperrklausel handelt es sich bei der natürlichen Sperrklausel nicht um eine gesetzlich vorgeschriebene Sperrklausel. Vielmehr ergibt sich diese Proporzhürde aus der Zahl der Mandate eines Wahlkreises bzw. der Sitze, die zu verteilen sind. Je höher die Zahl der zu verteilenden Sitze, desto tiefer ist die natürliche Sperrklausel. Die natürliche Sperrklausel gibt an, wie viele Prozente der Parteistimmen eine Liste erreichen muss, um garantiert bei der ersten Verteilung einen Sitz zu erhalten.

Bundesgerichtliche Vorgaben

Seit Jahrzehnten wird in der Lehre postuliert, das natürliche Quorum in einem Wahlkreis sollte höchstens 10 Prozent betragen. Dieser Forderung ist das Bundesgericht kürzlich nachgekommen, indem es seine Rechtsprechung zu kantonalen Wahlkreiseinteilungen bei Verhältniswahlen präziserte.

Gemäss Bundesgericht liegt die zulässige Obergrenze sowohl für direkte als auch für natürliche Quoren bei 10 Prozent.

Für direkte Quoren gilt diese Obergrenze absolut. Für natürliche Sperrklauseln ist diese Obergrenze, welche neun Sitzen entspricht, als Zielwert zu verstehen, der bei einer Neuordnung des Wahlsystems anzustreben ist.

Während das Bundesgericht in einer Zürcher Entscheidung noch betonte, es sei nicht Aufgabe des Gerichts, eine Mindestgrösse für Wahlkreise festzusetzen, definiert es in einer Aargauer Entscheidung zumindest eine Zielgrösse: Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10 Prozent bei Proporzahlen sind grundsätzlich unvereinbar mit der Wahlrechtsgleichheit.

Gemäss Bundesgericht lassen sich gewisse Einbrüche in das Proporzsystem rechtfertigen, wenn die Wahlkreise auf historischer Einteilung beruhen und über einen besonderen Zusammenhalt verfügen. Das Bundesgericht bejahte diesen Zusammenhalt für die seit dem Mittelalter bestehenden Walliser „Zehnden“, verneinte ihn aber für die bernischen Amtsbezirke im Berner Oberland, für die aargauischen Bezirke und für die Zürcher Stadtkreise.

Gemäss einer Entscheidung des Bundesgerichtes vom 8. Dezember 1993 stellen die Wahlkreise im Berner Oberland in sprachlicher oder kultureller Hinsicht keine Sonderfälle dar. Eine Abweichung von der 10-Prozent-Regel ist damit nicht möglich.

Zusammenfassung

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt eine Mindestgrösse von mindestens neun Mandaten für einen Wahlkreis.

Das vorliegende neue Wahlkreismodell entspricht in beiden Varianten den Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.