

**12.3711****Motion Minder Thomas.****Doppelter Pukelsheim
bei Nationalratswahlen****Motion Minder Thomas.****Election du Conseil national.****Instaurer le scrutin biproportionnel****CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.11.12

Ordnungsantrag Comte

Zuweisung der Motion an die SPK-SR zur Vorprüfung.

AB 2012 S 949 / BO 2012 E 949*Motion d'ordre Comte*

Transmettre la motion à la CIP-CE pour examen préalable.

Comte Raphaël (RL, NE): Je vous propose de transmettre cette motion à la Commission des institutions politiques pour deux raisons.

La première est que c'est une question extrêmement technique et, en général, il vaut mieux que les questions techniques soient traitées en commission plutôt qu'au conseil. Cela permet un débat plus nourri et ensuite des discussions plus rapides au conseil.

La seconde raison a trait au fait que nous traiterons demain de la question de la Constitution du canton de Schwytz (12.070). Dans ce cadre-là, la majorité de la Commission des institutions politiques propose de ne pas accorder la garantie à une disposition qui concerne les systèmes électoraux, en invitant le canton de Schwytz à modifier son système et notamment, c'est une des solutions, à s'inspirer du système Pukelsheim. Il y a quelque chose d'incongru à dire, aujourd'hui, que le système Pukelsheim ne doit absolument pas s'appliquer aux élections au Conseil national et qu'il ne faut pas réfléchir plus avant et dire, demain, au canton de Schwytz: "Vous devriez réfléchir à introduire ce système au niveau de votre canton."

Donc, je pense que nous aurons demain un débat approfondi sur la question des systèmes électoraux et de la garantie qui est accordée aux constitutions cantonales en vertu de la Constitution fédérale. Je pense qu'il vaut mieux tenir ce débat dans le cadre de l'examen de la garantie à accorder à la Constitution du canton de Schwytz et ensuite, lors d'une prochaine session, discuter de son application au niveau national. Il n'est d'ailleurs pas sûr que la majorité de la Commission des institutions politiques soit suivie demain en ce qui concerne sa proposition. Cela pourrait naturellement aussi avoir une influence dans les réflexions au sujet de la présente motion.

Voilà donc mon argumentation sur ce point.

Präsident (Germann Hannes, erster Vizepräsident): Ich frage den Motionär an, ob er mit dem Ordnungsantrag einverstanden ist.**Minder** Thomas (V, SH): Ausgehend von der Analyse, dass hängige Vorstösse zur Abschaffung der Listenverbindung – und dies hat einen Zusammenhang mit dem doppelten Pukelsheim – noch in der politischen Pipeline sind, dass viele Kantone daran sind, ihr Wahlsystem auf kantonaler Ebene zu überarbeiten, und unter dem Aspekt, dass die Bundeskanzlei in Antwort auf meine Motion eine Evaluation der in der Schweiz angewandten Wahlsysteme macht, sollte diese Vorlage eigentlich der SPK zur Vorprüfung überwiesen werden. Dies hätte den Vorteil, dass man sich dieses Themas dann in einem breiteren Kontext, mit Anhörungen von



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2012 • Erste Sitzung • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711

Conseil des Etats • Session d'hiver 2012 • Première séance • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711



Fachpersonal, annehmen könnte; dies wäre umso wichtiger, als in vielen Kantonen eine Bewegung Richtung doppelter Pukelsheim im Gange ist.

Ich bitte Sie also, den Ordnungsantrag Comte zu unterstützen.

Niederberger Paul (CE, NW): Ich beantrage Ihnen, keine Überweisung an die SPK vorzunehmen und die Motion Minder abzulehnen. Ich sage Ihnen, weshalb: Immer wieder ist dieses Thema im Parlament aufgenommen worden, und zwar in den Jahren 2003, 2007, 2009 und jetzt wieder 2012. Der Bundesrat schreibt ja in der Stellungnahme zu dieser Motion, dass er die Entwicklung verfolgen will und dass er, wenn dann Handlungsbedarf gegeben ist, entsprechend handeln wird. Es ist auch zu überlegen: Wer muss dann diesen doppelten Pukelsheim umsetzen? Es sind die Kantone. In der Stellungnahme des Bundesrates wird aufgezeigt, dass insgesamt acht Kantone diesen doppelten Pukelsheim abgelehnt haben. In drei Kantonen wird er momentan diskutiert, und man überlegt, ob man ihn einführen soll oder nicht. Gerade aus Respekt vor den Kantonen, welche den Pukelsheim abgelehnt haben, meine ich, ist es wichtig, dass wir uns als Vertreter der Kantone wohl überlegen, ob Handlungsbedarf gegeben ist.

Ich sehe absolut keinen Handlungsbedarf, ich sehe in diesem Bereich auch keinen Notstand, und deshalb bitte ich Sie: keine Überweisung an die Staatspolitische Kommission und Ablehnung der Motion.

Engler Stefan (CE, GR): Ich schliesse mich meinem Vorredner an. Es gibt keinen Grund, dieses Anliegen in die Staatspolitische Kommission hineinzutragen, zumal die Sachlage liquid ist und die rechtlichen Überlegungen, die man dazu anstellen kann, auch aus der Stellungnahme des Bundesrates klar hervorgehen. Man kann sich heute ein Bild davon machen und ein Urteil darüber bilden, ob man die Nationalratswahlen in Zukunft so ausgestalten will, wie das der Motionär will, nämlich mit dem doppelten Pukelsheim, oder ob man die Nationalratswahlen in der heutigen Art und Weise durchführen will.

Erklären Sie der Bevölkerung in Ihrem Kanton einmal, dass der Nationalrat nach der "doppelproportionalen Divisormethode mit Standardrundung" gewählt werden soll. Das ist die Definition des doppelten Pukelsheim. Sie werden das kaum irgendjemandem erklären können.

Es gibt gute Gründe dafür, weshalb sich dieses System möglicherweise für kantonale Wahlen eignet, aber nicht für die Wahl des nationalen Parlamentes. Hier ist die föderalistische Ausprägung des schweizerischen Parteiensystems zu beachten. Man spricht in der Wissenschaft auch davon, dass es bei der Verteilung nach dem doppelten Pukelsheim zu gewissen Lotterieeffekten kommen kann, dass also Leute nicht von der Bevölkerung im eigenen Kanton gewählt werden, sondern von einem ganz anderen Wahlvolk.

Ich bin heute klar der Auffassung: Die Sachlage ist liquid, man kann darüber entscheiden, es braucht keine Zuweisung an die Staatspolitische Kommission. Man wird nicht gescheiter, man ist entweder dafür oder dagegen. Ich habe den Eindruck, unseren früheren Präsidenten des Ständerates so verstanden zu haben, dass man Probleme, die man entscheiden kann, auch entscheiden soll, dass man sie nicht ständig in die Kommissionen zurückzschicken soll, um sie dann in einem Rhythmus von vier oder sechs Monaten wieder zum Thema zu machen.

Stöckli Hans (S, BE): Es stellt sich noch die Frage, ob das Argument mit der Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz tatsächlich stichhaltig ist, um eine vertiefte Abklärung der Frage vorzunehmen. Ich komme zum selben Schluss wie mein Vorredner Stefan Engler: Es sind eben nicht dieselben Fragen, die sich stellen. Auf der Ebene der Schweiz haben die Kantone eine ganz andere Bedeutung für das Wahlsystem als auf der Ebene des Kantons die Kommunen. Wir sind durch die Kantone entstanden, und die Schweiz hat eben das Wahlsystem so gemacht, dass jeder einzelne Kanton einen eigenen Wahlkreis bildet. Die Spezifitäten der Kantone spielen bei den Wahlen, insbesondere eben in den Nationalrat, eine zentrale Rolle. Ich könnte mir wirklich nicht vorstellen, dass es zu Verschiebungen kommen dürfte, indem ein Kandidat in den Nationalrat gewählt würde, aber wegen des ersten Verteilers des Pukelsheim dann eben das Mandat nicht annehmen könnte. Wir haben auf der tieferen Stufe eine solche Lösung auch im Kanton Bern gehabt; das hat zu grossen Unsicherheiten geführt. Ich bin überzeugt, dass auf der Stufe der Eidgenossenschaft eben der Wahlkreis der Kantone nach wie vor ohne Einschränkung gelten sollte.

Wir müssen auch dahin zielen, dass nicht allzu starke Zersplitterungen geschehen. In einzelnen Kantonen, beispielsweise im Kanton Aargau, hat man ja eben Quoren bilden müssen, damit eine gewisse Stärke der Parteien, welche im Parlament vertreten sind, garantiert ist.

Dementsprechend bin ich auch der Meinung, dass die Fragen liquid sind und dass heute entschieden werden kann, ohne dass damit ein Präjudiz geschaffen wird, dass man im Kanton Schwyz den Pukelsheim will und in der



AB 2012 S 950 / BO 2012 E 950

Eidgenossenschaft nicht. Denn wir werden Schwyz dieses System auch nicht morgen überstülpen.

Cramer Robert (G, GE): En ma qualité de président de la Commission des institutions politiques et avec beaucoup de retenue, j'aimerais vous dire deux choses. Premièrement, les objets en suspens dans le cadre de notre commission – qui travaille avec beaucoup d'acharnement, comme vous le savez – permettent tout à fait que nous puissions examiner cette motion. Deuxièmement, je relève que nous en sommes déjà à la cinquième intervention d'un membre de la commission et que ces interventions se font uniquement dans le cadre d'un débat visant à déterminer si nous allons transmettre la motion à la commission pour examen préalable.

Il me semble que c'est une façon de dire qu'il y a peut-être un besoin d'en discuter entre les membres de la commission pour qu'ils puissent rapporter devant ce conseil, à mon sens sur deux points.

Le premier est un point technique: que signifie ce système? Quels sont ses avantages et ses inconvénients? Monsieur Engler s'est exprimé à ce propos, mais on peut avoir d'autres opinions à ce sujet.

Le deuxième point se rapporte à ce dont on ne veut pas parler maintenant: quelles seraient les conséquences politiques de l'approbation d'un tel système? Cela favorise-t-il les petits partis ou les grands partis et dans quelles circonstances? Est-il souhaitable en Suisse d'avoir un émiettement des partis? Souhaite-t-on au contraire de grands partis centralisés et puissants? Je n'en sais rien! Mais, en arrière-plan de cette discussion technique, il y a bien sûr toute cette discussion politique à laquelle s'ajoutent évidemment la question institutionnelle et l'histoire de notre pays.

Toutes ces raisons me semblent militer en faveur d'un laps de temps plus long pour en discuter en commission. Ceci dit, sans vouloir trop anticiper sur le résultat, je suis effectivement d'accord avec Monsieur Niederberger: quelle que soit la durée de la discussion en commission, je pense que le résultat du vote sur cette motion sera le même.

Bieri Peter (CE, ZG): Ich habe eine generelle Bemerkung anzubringen: Wenn wir bei jeder Motion sagen, man solle diese zur Vorprüfung der vorberatenden Kommission zuweisen, dann ist das keine effiziente Arbeitsweise. Herr Minder, bereits beim letzten Mal, bei der Thematik der Notrufnummern, haben wir Ihrem Auftrag stattgegeben, die Motion in der Kommission geprüft und sind zu keinem Ergebnis gekommen, das besser war als der Antrag des Bundesrates. Jetzt haben wir den gleichen Ordnungsantrag wieder zu einer Motion Minder, und gerade auf den Tisch gekommen ist ein weiterer Antrag, diesmal zur Motion Minder 12.3963, auf Überweisung an die SPK zur Vorprüfung. Wenn wir uns so Arbeit machen wollen, wenn das unsere Art ist, hier zu arbeiten, dann können wir das machen. Dann soll sich aber niemand gegen den Vorwurf wehren, wir würden hier ineffizient arbeiten.

Wir haben eine bewährte Vorgehensweise: Eine Motion wird eingereicht, der Bundesrat nimmt Stellung dazu, wir geben nachher unsere Meinung dazu ab. Es gibt das Instrument der Überweisung an die Kommission. Dieses kann man in einem laufenden Verfahren verwenden, wenn die Kommission an der Arbeit ist oder wenn es dann wirklich grundsätzlich etwas gibt, das von Neuem zu prüfen ist. Aber alle diese Motionen hier nehmen ja Themen auf, die wir in diesen Jahren schon des Öfteren in all ihrer Tiefe miteinander diskutiert haben. In dem Sinne möchte ich Sie bitten: Lassen Sie diesen Rat effizient arbeiten, und überstrapazieren Sie nicht ein Instrument, von dem wir vorsichtigen Gebrauch machen sollten.

Ich bitte Sie, sowohl den Ordnungsantrag Comte als auch den analogen Ordnungsantrag Minder zur Motion 12.3963 abzulehnen.

Recordon Luc (G, VD): J'eusse préféré sur cet objet avoir à examiner un postulat, parce que le problème est complexe. Dans le fond, il s'agit d'abord de perfectionner notre démocratie sur des points où indéniablement elle pèche parce qu'elle représente mal les sensibilités politiques dans un certain nombre de circonstances. Et cela, ce n'est pas banal.

Dans son discours, notre désormais ancien président a rappelé le rôle de chambre de réflexion de notre conseil. Et il est difficile de faire cette réflexion en examinant une motion, je crois que le débat d'aujourd'hui en témoigne.

Je pense que plusieurs systèmes sont possibles pour perfectionner la démocratie et mieux représenter les sensibilités politiques. Le scrutin biproportionnel dit de "Pukelsheim" n'en est qu'un. On peut par exemple aussi imaginer les apparentements entre arrondissements, et il y a certainement d'autres méthodes. Les effets sont assez subtils, Monsieur Cramer l'a expliqué, et on peut difficilement les apprécier sans une étude. Je répète que c'est pour cela qu'un postulat m'eût paru bien plus adapté.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2012 • Erste Sitzung • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711

Conseil des Etats • Session d'hiver 2012 • Première séance • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711



Cela dit, nous sommes placés face à ce dont nous disposons: une motion. Il est vrai que renvoyer l'objet à la commission permettrait d'approfondir la réflexion et de faire en quelque sorte comme si nous avions été placés face à un postulat, donc de faire du meilleur travail. Il ne s'agit bien sûr pas, Monsieur Bieri, de le faire à toute occasion et de céder par paresse à la tentation de transmettre à la commission pour ne pas avoir à trancher. Non, ce n'est pas de la procrastination, c'est vraiment plutôt de la réflexion.

C'est dans ce sens que je vous encourage à adopter la motion d'ordre Comte.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Comte ... 7 Stimmen

Dagegen ... 28 Stimmen

Präsident (Germann Hannes, erster Vizepräsident): Wir kommen damit zur materiellen Behandlung der Motion. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Minder Thomas (V, SH): Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung: Ich bin auch für Effizienz in diesem Rat. Wir haben in der letzten Session die Swissness-Vorlage an die Kommission zurückgewiesen, weil es zu viele Einzelanträge gab. Sie werden nächste Woche, wenn wir die Swissness-Vorlage hier im Rat behandeln, erkennen, dass in der Kommission nicht alle Einzelanträge abgearbeitet wurden, dass einige Einzelanträge bestehen blieben und in den Rat zurückkommen.

Nun zu meiner Motion: Verschiedene Kantone und Städte haben in den letzten Jahren auf das Wahlsystem des doppelten Pukelsheim umgestellt. Bei den Kantonen sind dies Aargau, Zürich, Schaffhausen. Andere Kantone wie Nidwalden, Uri, Zug und Schwyz sind zumindest daran, ihr Wahlsystem zu ändern, oder werden wie der Kanton Schwyz sogar aus verfassungstechnischen Gründen dazu gezwungen. Das Bundesgericht, der Bundesrat und die Staatspolitische Kommission empfehlen Ihnen übrigens – wir haben es gehört –, morgen früh die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz in genau diesem Punkt zu verweigern. Wenn wir das korrekterweise auf kantonaler Ebene beanstanden, so sollten wir das analoge Prozedere auf nationaler Stufe ebenfalls in Ordnung bringen.

Weshalb habe ich diese Motion eingereicht? In kleineren Kantonen – und dazu gehörten in der Schweiz mehr als die Hälfte – haben kleine politische Parteien kaum eine Chance, einen Nationalratssitz zu ergattern. In den kleinsten und insbesondere in den Halbkantonen haben sogar namhafte Bundesratsparteien teilweise kaum eine Chance. Wenn wir ein Vielparteiensystem begrüssen – was ich mache –, welches für die qualitative politische Meinungsfindung förderlich ist, dann sollten wir auch den kleinen Parteien und ihren Wählern eine faire Chance geben, an der Urne überhaupt etwas zu bewirken, egal ob im bevölkerungsmässig grössten Kanton, Zürich, oder im kleinsten, Appenzell Innerrhoden. Das ist das absolute Minimum und wird eigentlich auch durch das verfassungsmässige Gebot der Rechts- und Wahlgleichheit verlangt. Wenn Bürger nicht einmal mehr die

AB 2012 S 951 / BO 2012 E 951

allerkleinste Chance erkennen, dass ihre Stimme einen Einfluss auf die Zusammensetzung und den Parteienproporz der Grossen Kammer haben wird, so gehen sie gar nicht erst an die Urne.

In meinem Kanton mit nur zwei Proporzsitzen hat selbst eine mittelgrosse Partei kaum eine Chance auf einen Nationalratssitz. Bei zwei Sitzen braucht es bekanntlich 33,3 Prozent aller Stimmen. Weder die CVP, die EVP noch die Ökoliberale, geschweige denn die Jungparteien haben im jetzigen System im Kanton Schaffhausen eine Möglichkeit, einen Sitz zu erlangen. Sogar die FDP-Wähler wussten um die Aussichtlosigkeit ihres Urnengangs, obwohl die Liste noch mit der CVP verbunden wurde.

Mit dem doppelten Pukelsheim jedoch wären die Stimmen dieser Wähler nicht verlorengegangen. Diese Stimmen hätten immerhin dazu beigetragen, dass jene Parteien ein nationales Restmandat hätten erhalten können. Erhebungen haben ergeben, dass sogar die FDP bei diesem Wahlsystem bei den letzten Nationalratswahlen einen zusätzlichen Sitz gewonnen hätte. Grossen Parteien würden also nicht per se Sitze verlieren. Es stimmt aber, dass gewisse grossen politischen Parteien wie die SP und die SVP eher zu den Verlierern gehören würden. Ein weiterer grosser Vorteil des doppelten Pukelsheim wäre, dass es keine Listenverbindungen mehr bräuchte. Ich habe angetönt, dass vonseiten der FDP und der SVP Vorstösse häufig sind, welche die Listenverbindungen abschaffen wollen. Eine grundsätzliche Reform des Wahlsystems wäre auch diesbezüglich zweckdienlicher.

Die Bundeskanzlei wurde nun immerhin beauftragt, erst einmal eine Übersicht und eine Evaluation der in der Schweiz angewandten Wahlsysteme zu erstellen. Dies begrüsse ich in der Stellungnahme des Bundesrates. Ich möchte die Bundeskanzlerin jedoch bitten, in diesem Bericht auch eine Reform des Wahlsystems auf



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2012 • Erste Sitzung • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711

Conseil des Etats • Session d'hiver 2012 • Première séance • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711



nationaler Ebene zu beleuchten.

Engler Stefan (CE, GR): Ich schliesse mich aufgrund von vier Hauptüberlegungen der Argumentation des Bundesrates an, welcher die Motion nicht annehmen möchte.

Erstens: Das System des doppelten Pukelsheim passt nicht zur föderalistischen Ausprägung des schweizerischen Parteiensystems. Die schweizerische Parteiens Landschaft ist durch die Kantonalparteien bestimmt, welche teilweise unterschiedliche politische Ausprägungen haben, was sich bisweilen auch in der Namensgebung äussert. Das heutige System mit der Sitzverteilung innerhalb jedes Kantons erlaubt es, kantonalen Besonderheiten und Minderheiten – z. B. auch regionalen oder sprachlichen – Rechnung zu tragen. Solche Differenzierungen gingen bei einer gesamtschweizerischen Auswertung der Stimmen nach dem System des doppelten Pukelsheim verloren.

Zweitens: Bei der Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise kann es – das ist der Originalton des Staatsrechtsprofessors Pierre Tschannen – zu "Lotterieeffekten" kommen. Die hohe Proportionalität zwischen Stimmenzahl und Sitzverteilung besteht nur bezogen auf das ganze Wahlgebiet. Innerhalb eines Wahlkreises, also eines Kantons, kann es hingegen dazu kommen, dass eine Partei mehr Sitze erhält als eine andere, obwohl sie in diesem Wahlkreis, sprich im Kanton, weniger Stimmen auf sich vereint.

Drittens: Die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz des doppelten Pukelsheim sind sehr klein. Während die Sitzverteilung nach dem bestehenden Verfahren von jeder Person mit Volksschulbildung nachgerechnet werden kann, so ist sie nach der Methode des doppelten Pukelsheim komplex und aufwendig. Sie ist Laien nicht erklärbar, und es bedarf für die Berechnung zwingend eines Computerprogramms. Der doppelte Pukelsheim – Kollege Minder, das möchte ich gerne einräumen – maximiert zwar die Proporzgerechtigkeit, minimiert aber die Nachvollziehbarkeit des Wahlverfahrens.

Viertens: Das System des doppelten Pukelsheim führt tendenziell zu einer Parteienzersplitterung. Dies zeigen auch Erfahrungen in denjenigen Kantonen, die dieses Wahlverfahren eingeführt haben. Ob eine solche Zersplitterung der Parteiens Landschaft auf Bundesebene wünschenswert ist, möge jeder für sich selber beurteilen. Ich komme zum Schluss, die Finger davon zu lassen.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Mein Vorredner hat sich bereits ausführlich zu den Inhalten dieser Motion und zu den Gründen, die gegen sie sprechen, geäussert, und ich schliesse mich ihm an. Ich möchte zusätzlich nur noch darauf hinweisen – es ist in der Diskussion zum Ordnungsantrag am Rande bereits erwähnt worden –, dass die Erfahrungen mit dem doppelproportionalen Sitzzuteilungsverfahren nicht nur positiv sind, dass sich in der Praxis durchaus auch Probleme zeigen können. Und damit meine ich nicht Probleme für die eine oder die andere Partei, die profitiert oder nicht, sondern Probleme für die Qualität des ganzen Systems. So hat es sich im Kanton Aargau zum Beispiel gezeigt, dass die Folge dieses neuen Systems eine Zersplitterung der politischen Kräfte war, eine Zersplitterung, die meines Erachtens der Qualität der Parlamentsarbeit und damit der Qualität der politischen Vertretung der Bevölkerung nicht unbedingt zuträglich ist. Und dass das nicht nur meine Meinung oder eine Einzelmeinung ist, zeigt sich ja auch in der Tatsache, dass das System schon kurz nach seiner Einführung wieder modifiziert, das heisst durch eine Sperrklausel ergänzt worden ist.

Der Bundesrat verweist in meinen Augen aus guten Gründen auf Aspekte, die gegen eine Annahme dieses Vorstosses sprechen. Ich möchte mich dieser Argumentation anschliessen und vorschlagen, dass wir diese Motion ablehnen.

Casanova Corina, Bundeskanzlerin: Worum geht es hier beim doppelten Pukelsheim? Es geht um Wahlmathematik. Wahlen sind ein Markt. Statt Geld gegen Güter oder Dienstleistungen löst man Stimmen gegen Nationalratsmandate. Verfassungsmässige Vorgabe ist: Die Repräsentation im Nationalrat ist proportional zu bestimmen; dabei darf aber kein Sitz aufgeteilt werden.

Problemlos proportional verteilt werden können Nationalratsmandate vor dem Komma. Beim Streit um das Proporzwahlverfahren geht es stets darum, wie die Mandate hinter dem Komma verteilt werden, also die Restmandate. Fest steht nur eines: Hinter dem Komma gibt es, wenn man die Mandate nicht zeitlich aufteilen will, keinen Proporz mehr. Der reine Proporz existiert in diesem Sinne nicht. Die eine Partei bekommt für einen Reststimmenanteil noch einen Sitz und damit leicht zu viel, die andere geht trotz Reststimmenanteil leer aus und erhält damit halt zu wenig. Massgebend ist nun, dass diese unvermeidbaren Verzerrungen nach objektiv nachvollziehbaren Kriterien ablaufen.

Welches sind die Wertungen, die zu diesen Sitzzuteilungsverfahren geführt haben? Ein erstes mögliches Kriterium ist die mathematisch möglichst einfache Ermittlung der Partei, die Anspruch auf das Mandat hat. Eine solche Priorität kann zum Sitzzuteilungsverfahren des grössten Restes führen. Ein anderer Leitgedanke beherrscht das heute auf Bundesebene geltende Verfahren der Hagenbach-Bischoff-Methode: Hinter dem zuletzt



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2012 • Erste Sitzung • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711

Conseil des Etats • Session d'hiver 2012 • Première séance • 26.11.12 • 16h15 • 12.3711



verteilten Mandat sollen mehr unterstützende Wählerinnen und Wähler stehen als hinter dem ersten nicht mehr verteilbaren Mandat.

Dieser Gedanke ist in sich schlüssig, aber dann haben wir eben die Listenverbindungen. Die Listenverbindungen und vor allem die Unterlistenverbindungen haben dazu geführt, dass sich Wahlen zu einem Praktikum in Taschenrechnerbedienung entwickelt haben – wir haben es auch von Herrn Ständerat Engler gehört. Es ist in der Tat bereits vorgekommen, dass eine Partei dank geschickten Listen- und Unterlistenverbindungen ein Nationalratsmandat sogar mit null eigenen Stimmen erringen konnte. Dies entstellt den Sinn eines Wahlverfahrens; die Kritik ist insofern auch berechtigt.

Aus diesem Grunde wurde nach besseren Verfahren gesucht. Der Augsburger Mathematikprofessor Pukelsheim hat auf der Basis vielfältiger Vorarbeiten das doppelproportionale Sitzzuteilungsverfahren mit Standar drundung – eben den doppelten Pukelsheim – entwickelt. Hinter diesem steht ein anderer Leitgedanke: In einem

AB 2012 S 952 / BO 2012 E 952

direktdemokratisch-rechtsstaatlichen Verfahren sollen die Stimmen aller Wählerinnen und Wähler möglichst dasselbe Gewicht haben. Auch dieses Verfahren vermag nicht reinen Proporz zu gewährleisten; reinen Proporz gibt es nicht, solange nur ganze Mandate verteilt werden können.

Aber es gibt noch andere Überlegungen anzustellen: Die Schweiz ist ein Bundesstaat mit souveränen Gliedstaaten und autonomen Gemeinden. Stimmberchtigte haben auf drei Ebenen politische Rechte: beim Bund, beim Kanton und bei der Gemeinde. Politische Rechte sollten für die Stimmberchtigten einfach zu handhaben und nachvollziehbar sein, damit sie sich auf den Inhalt ihrer Willensäusserung konzentrieren können. Für das Wahlrecht heisst dies: Bürgerfreundlich regeln die Gemeinwesen ein Wahlverfahren dann, wenn eine stimmberchtigte Person immer möglichst nach den gleichen Grundregeln vorgehen kann, unabhängig davon, ob sie nun auf Bundesebene, auf Kantonsebene oder auf Gemeindeebene wählt. Wir haben gehört, dass es bis heute drei Kantone gibt, die den doppelten Pukelsheim eingeführt haben. Das Bundesgericht lässt aber in den Kantonen auch andere Proporzwahlverfahren zu, welche Verzerrungseffekte auf unter 10 Prozent limitieren.

Aber deutlich mehr Kantone als die drei zustimmenden haben bisher das Verfahren des doppelten Pukelsheim abgelehnt, so die Parlamente von Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Stadt und St. Gallen sowie das Volk des Kantons Thurgau. Nicht anders erging es drei Versuchen im Nationalrat. Ich erwähne hier die Postulate Genner 03.3377 und Waber 07.3884 sowie die parlamentarische Initiative Zisyadis 09.410. Wichtig sind daher bald anstehende Entscheide in anderen Kantonen, nämlich in den Kantonen Uri, Nidwalden und Freiburg sowie mittelfristig auch in Graubünden und Neuenburg. Morgen haben Sie ja die Verfassung des Kantons Schwyz traktandiert. Wie wir gehört haben, wurde im Kanton Aargau der doppelte Pukelsheim eingeführt; er wurde aber auch mit einer Sperrklausel schon modifiziert.

Eine Wahlrechtsreform muss auch mehrheitsfähig sein und damit Aussicht auf Akzeptanz in den Kantonen haben. Dies wird erst dann der Fall sein, wenn der doppelte Pukelsheim oder ein anderes vom Bundesgericht für zulässig erachtetes Verfahren in einer zunehmenden Anzahl von Kantonen eingeführt ist und sich die Wahlberchtigten damit vertraut gemacht haben und wenn sich dabei ein roter Faden entwickelt hat. Das gilt umso mehr, als die Kantone für die Nationalratswahlen Wahlkreise sind. Dies erfordert seitens des Bundes Geduld.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen des Bundesrates, die Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 4 Stimmen

Dagegen ... 32 Stimmen