

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



## 20.453 n Pa. Iv. Fraktion GL. Jede Stimme zählt gleich viel. Es ist Zeit für faire Nationalratswahlen

---

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15. Oktober 2021

---

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 3. September 2021 die von der Grünliberalen Fraktion am 18. Juni 2020 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt die Einführung eines Systems der doppelten Proportionalität (Doppelter Pukelsheim) bei Nationalratswahlen.

### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 zu 12 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommissionsminderheit (Glättli, Flach, Gredig, Gugger, Gysin Greta, Kälin, Marti Samira, Masshardt, Streiff, Widmer Céline) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Rutz Gregor (d), Cottier (f)

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Andreas Glarner

### Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission



## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

Die Gesetzgebung über die Nationalratswahlen ist dahingehend zu ändern, dass die Nationalratssitze mittels der doppeltproportionalen Divisormethode mit Standardrundung (doppelter Pukelsheim) zugeteilt werden.

### 1.2 Begründung

Das heutige Sitzzuteilungsverfahren für den Nationalrat ist die Divisormethode mit Abrundung, auch bekannt als "Hagenbach-Bischoff"-Verfahren, in 26 separaten Wahlkreisen. Die Wahlkreise entsprechen den Kantonen. Besonderheiten gelten in Kantonen mit nur einem Nationalratssitz. Dieses Verfahren weist verschiedene Nachteile auf:

- Die sogenannte Erfolgswertgleichheit wird nicht erreicht. Das bedeutet: nicht jede Stimme hat denselben Einfluss auf die Zusammensetzung des Nationalrats.
- Der Volkswille wird unnötig verzerrt: gegenüber den effektiven Wähleranteilen werden grosse Gruppierungen bevorteilt, dies sowohl pro Wahlkreis als auch schweizweit.
- Um der Benachteiligung von kleinen Parteien entgegenzuwirken, sind Listenverbindungen möglich. Diese werden regelmässig als intransparent kritisiert. Zudem können sie auch von den ohnehin schon bevorteilten grossen Parteien genutzt werden.

Mit der doppeltproportionalen Divisormethode mit Standardrundung, auch bekannt als "doppelter Pukelsheim", können all diese Probleme behoben werden:

- Jede Stimme zählt gleich viel, unabhängig von der Grösse der Partei und des Kantons.
  - Der Proporz und damit der schweizweite Wählerwille wird bestmöglichst abgebildet.
  - Weder grosse noch kleine Parteien werden bevorteilt oder benachteiligt. Daher werden Listenverbindungen überflüssig. Dadurch steigt die Transparenz, und die Wählerinnen und Wähler haben eine Garantie, dass ihre Stimmen nur der von ihr gewählten Partei zugute kommt.
- Dieselbe Problematik, die heute bei den Nationalratswahlen existiert, gab und gibt es auch in verschiedenen Kantonen. Etliche Kantone (bisher: ZH, SH, AG, NW, ZG, SZ, VS), wie auch die Stadt Zürich, haben daher in den letzten Jahren den doppelten Pukelsheim eingeführt. Die Methode ist also bereits erprobt und sie hat sich bewährt.

Im Übrigen hat das Bundesgericht 2002 das damalige Wahlsystem der Stadt Zürich aufgrund der Wahlkreiseinteilung, namentlich aufgrund des Vorhandenseins zu kleiner Wahlkreise, als verfassungswidrig eingestuft (1P.267/2002). Die Begründung des Bundesgerichts trifft im Wesentlichen auch auf das heutige Nationalratswahlsystem zu, welches somit wohl ebenfalls verfassungswidrig ist.

Aus den genannten Gründen, namentlich der Gleichwertigkeit aller Stimmen, der möglichst unverzerrten Abbildung des Wählerwillens, der Transparenz und der Verfassungsmässigkeit, ist es Zeit, auch für die Nationalratswahlen den doppelten Pukelsheim einzuführen.

## 2 Erwägungen der Kommission

Das System der doppelten Proportionalität (Doppelter Pukelsheim) sieht eine Verteilung der Mandate bei Wahlen auf die Parteien und Wahlkreise in zwei Schritten vor. In einem ersten Schritt, der Oberzuteilung, werden sämtliche Stimmen der Parteien auf Bundesebene zusammengezählt und mit einem Divisor geteilt. Die 200 Sitze des Nationalrates würden dann auf die Parteien verteilt.



Erst in einem zweiten Schritt, der Unterteilung, werden die von einer Partei eroberten Sitze auf die Wahlkreise verteilt.

Nach Ansicht der Kommission mag dieses System auf kantonaler Ebene seine Berechtigung haben, es wird jedoch den Gegebenheiten auf Bundesebene in keiner Weise gerecht. Auf Bundesebene bilden die Kantone die Wahlkreise. Das sind nicht einfach Verwaltungsbezirke, sondern historisch gewachsene Gebilde, die sich auch in ihrer politischen Kultur zum Teil beachtlich unterscheiden. Auch wenn es gesamtschweizerische Parteien gibt, sind doch bisweilen Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonalparteien auszumachen. Zudem gibt es Parteien, welche in einem Kanton sehr viel präsenter sind, als in anderen. Nationalratswahlen in der Schweiz sind denn auch kantonale Wahlen, welche stark von den jeweiligen Parteien in den Kantonen und den lokalen Persönlichkeiten geprägt werden. Wenn nun die Stimmen gesamtschweizerisch zusammengezählt werden, wird man den lokalen Gegebenheiten nicht gerecht. Besonders schwierig kann die Situation für Parteien werden, welche nur in bestimmten Regionen verankert sind. So wurde z.B. im Kanton Neuenburg ein Mitglied der Partei der Arbeit, welche im Neuenburger Jura stark präsent ist, in den Nationalrat gewählt. Es stellt sich die Frage, ob diese Partei es schaffen würde, gesamtschweizerisch einen Sitz zu erobern. Die gleiche Frage stellt sich etwa auch für die Lega dei Ticinesi.

Zudem kann das System des Doppelten Pukelsheim Auswirkungen haben, welche für die Wählerinnen und Wähler nur schwer nachvollziehbar sind: So ist es z.B. durchaus möglich, dass in einem Kanton mit einem Sitz im Nationalrat dieser Sitz nicht von einem Mitglied der stärksten Partei in diesem Kanton eingenommen wird, sondern von einem Mitglied der zweitstärksten Partei. Dies um die national ausgerechnete Verteilung der Sitze zu ermöglichen. Wenn aber plötzlich Personen für einen Kanton im Nationalrat sitzen, die dort gar nicht gewählt worden sind, führt dies zu einer Entfremdung zwischen Wählenden und Gewählten. Das Wahlergebnis wird dann als zentralistisches Diktat wahrgenommen, welches nicht den kantonalen Gegebenheiten entspricht.

Gemäss Ansicht der Kommissionsminderheit sind jedoch die Mitglieder des Ständerates für die Vertretung der Kantone zuständig. Für Nationalratswahlen gilt gemäss Bundesverfassung das Proporzsystem, was bedeute, dass der Parteienstärke Rechnung getragen werden muss. In etlichen Kantonen sind jedoch gar nicht richtige Proporzahlen möglich, da die Wahlkreise viel zu klein sind. Somit haben nur die grössten Parteien die Möglichkeit auf einen Sitzgewinn. Viele Wählerinnen und Wähler hätten somit gar nie die Chance, eine Vertreterin oder einen Vertreter der von ihr gewählten Partei aus ihrem Kanton in den Nationalrat zu entsenden. Ihre Stimmen gehen somit quasi verloren. Der Doppelte Pukelsheim würde eine gute Methode darstellen, um dem verfassungsmässig geforderten Proporz gerecht zu werden und die Erfolgswertgleichheit der Stimmen zu verbessern. Das Wahlsystem müsse so ausgestaltet sein, dass die Vielfalt möglichst gut abgebildet ist.