



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2021 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.21 • 15h00 • 20.453
Conseil national • Session d'hiver 2021 • Treizième séance • 15.12.21 • 15h00 • 20.453



20.453

**Parlamentarische Initiative
grünliberale Fraktion.
Jede Stimme zählt gleich viel.
Es ist Zeit
für faire Nationalratswahlen**

**Initiative parlementaire
groupe vert'libéral.
Chaque voix doit avoir le même poids.
Pour des élections équitables
du Conseil national**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit
(Glättli, Flach, Gredig, Gugger, Gysin Greta, Kälin, Marti Samira, Masshardt, Streiff, Widmer Céline)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité
Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité
(Glättli, Flach, Gredig, Gugger, Gysin Greta, Kälin, Marti Samira, Masshardt, Streiff, Widmer Céline)
Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Fischer Roland (GL, LU): Bundespräsident Parmelin vertrat die Schweiz Ende letzter Woche am Demokratiegipfel, zu welchem US-Präsident Biden eingeladen hatte. Der Bundespräsident wies in seiner Rede darauf hin, dass auch die Schweizer Demokratie nicht perfekt sei. Als Beispiel dafür hätte er sehr gut das heutige Wahlsystem für den Nationalrat aufzeigen können.

Der Nationalrat sollte eigentlich möglichst gut die politischen Präferenzen der Gesamtbevölkerung zum Ausdruck bringen. Die Sitze werden gemäss der Bevölkerungsgrösse auf die Wahlkreise, das sind bekanntlich die Kantone, verteilt. In den Kantonen sollten sie proportional auf die Parteien aufgeteilt werden. So soll sichergestellt werden, dass die Sitzverteilung möglichst gut den politischen Präferenzen der Stimmberchtigten entspricht. Anspruch und Wirklichkeit klaffen aber leider auseinander, denn das heutige Wahlsystem des Nationalrates hat zwei gravierende Nachteile.

Das erste Problem ist die Sitzverteilung nach dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren. Die Verteilung der Sitze gemäss diesem Verfahren führt dazu, dass grössere Parteien gegenüber den kleineren Parteien einen Vorteil haben. Im Fachjargon sagt man dazu, die Erfolgswertgleichheit sei verletzt, oder einfacher gesagt: Nicht jede Stimme zählt gleich viel. Die Stimmen für die grösseren Parteien zählen heute im Endeffekt etwas mehr als diejenigen für die kleineren Parteien. Die kleineren Parteien können diesen Nachteil zwar mithilfe von Listenverbindungen etwas ausgleichen, Listenverbindungen können jedoch auch von grossen Parteien eingegangen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2021 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.21 • 15h00 • 20.453
Conseil national • Session d'hiver 2021 • Treizième séance • 15.12.21 • 15h00 • 20.453



werden, wodurch diese einen noch grösseren Vorteil bei der Verteilung der Sitze erlangen.

Das zweite Problem sind die Einerwahlkreise oder Wahlkreise mit nur wenigen Sitzen. Auch hier ist die Erfolgswertgleichheit verletzt, denn die Stimmen kleinerer Parteien zählen unter Umständen gar nicht; sie gehen verloren. Bei den letzten Wahlen bedeutete dies z. B., dass die FDP-Stimme in Obwalden oder die SP-Stimme in Uri verloren ging – sie zählte nirgends mehr. Die Folge davon ist, dass die Zusammensetzung des Nationalrates nicht den Wähleranteilen der Parteien entspricht. Die grossen Parteien und insbesondere diejenigen Parteien, welche Einerwahlkreise gewinnen konnten, sind übervertreten, die kleinen Parteien entsprechend untervertreten.

Das Problem mit den zu kleinen Wahlkreisen ist uns aus den kantonalen Wahlen bekannt. Zahlreiche Kantone haben nicht zuletzt aufgrund von Bundesgerichtsentscheiden über die Verfassungsmässigkeit ihre Wahlsysteme angepasst. Das Bundesgericht empfiehlt den Kantonen als Lösung unter anderem den sogenannten doppelten Pukelsheim. Dieses Wahlverfahren würde sich sehr gut auch für den Nationalrat eignen. Insbesondere kann mit diesem System die Erfolgswertgleichheit erreicht werden, ohne die Wahlkreise – die Kantone – zu vergrössern bzw. zu ändern. Die von den Wählerinnen und Wählern der Schweiz zum Ausdruck gebrachte politische Meinung findet eine nahezu exakte Abbildung in der Verteilung der Parlamentsmandate. Und jede Stimme zählt gleich viel. Im Gegensatz zu heute gehen keine Stimmen verloren. Auch die grüne Stimme in Nidwalden, die FDP-Stimme in Obwalden oder eben die SP-Stimme in Uri zählt. Alle Parteien haben die gleichen Chancen, daher werden Listenverbindungen überflüssig. Dadurch steigt die Transparenz, und die Wählerinnen und Wähler haben eine Garantie, dass ihre Stimme nur der von ihr gewählten Partei und nicht einer anderen Partei zugutekommt.

Es besteht grosser Handlungsbedarf beim Wahlsystem für die Nationalratswahlen, denn es ist heute nicht gerecht. Das Ziel, die politische Meinung der Bevölkerung möglichst proportional abzubilden, wird verfehlt. Ich bitte Sie deshalb, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Glättli Balthasar (G, ZH): Wer stimmt, bestimmt – so heisst es doch immer in unserer Demokratie, und im Staatskundeunterricht betonen die Lehrerinnen und Lehrer das Gleiche wie wir jeweils bei Podiumsdebatten und in Wahlkämpfen: Jede Stimme zählt.

Das Problem ist allerdings: Bei unseren Nationalratswahlen zählt nicht jede Stimme gleich viel, und gewisse Stimmen zählen überhaupt nicht. Der Initiant hat es ausgeführt, ich muss das nicht im Detail nochmals wiederholen. In der Summe wird die Erfolgswertgleichheit nicht erreicht. Auf kantonaler und kommunaler Ebene wurde dies schon länger bemängelt. Auf den Grünen Mathis Kläntschi und die Grünen Zürich geht die erfolgreiche Klage ans Bundesgericht zurück, welches das damalige Wahlsystem der Stadt Zürich aufgrund der Wahlkreiseinteilung, namentlich wegen zu kleiner Wahlkreise, als verfassungswidrig einstuft. Die Begründung des

AB 2021 N 2634 / BO 2021 N 2634

Bundesgerichts zu diesem Urteil trifft im Wesentlichen auch auf das heutige Nationalratswahlsystem zu, welches somit wohl ebenfalls verfassungswidrig ist.

Als in Stadt und Kanton Zürich zur Lösung des Problems der sogenannte doppelte Pukelsheim eingeführt wurde, haben die Gegner Horrorszenarien an die Wand gemalt: Das System führe zu völlig willkürlichen Verwerfungen und untergrabe damit letztlich die Akzeptanz der Resultate der Wahlen. In den kleinen Wahlkreisen führe es dazu, dass die dort starken Parteien nicht mehr eine Vertretung ins Parlament schicken könnten. Fakt ist: Nach Stadt und Kanton Zürich führten 2008 auch die Kantone Aargau und Schaffhausen per Volksabstimmung ein entsprechendes Wahlsystem ein, weitere Kantone folgten. Ich erspare Ihnen die Aufzählung. Eines ist klar: In keinem dieser Kantone ist seit der Einführung des doppelten Pukelsheim effektiv der Umstand bemängelt worden, das System führe zu völlig unberechenbaren Resultaten.

Gerne gehe ich noch auf ein Gegenargument gegen die Einführung des Doppelproporz ein. Der Einwand ist berechtigt, deshalb möchte ich darauf eingehen, es gibt nämlich auch eine Lösung dafür. Der Einwand betrifft die kleinsten Kantone, die allenfalls gar nur einen einzigen Sitz zu vergeben haben. Dort gibt es heute, obwohl es Proporz heisst, faktisch eine Majorzwahl. Es kann nicht sein, das finde auch ich, dass in einem solchen Kanton nicht jene Person in den Nationalrat gewählt würde, die im Kanton die höchste Stimmenzahl erreicht hat.

Eine Doktorarbeit hat genau dieses Thema behandelt und Simulationen dazu gemacht. Sebastian Maier hat in seiner Dissertation "Biproportional Apportionment Methods: Constraints, Algorithms, and Simulation" den majorzbedingten Doppelproporz nach der Regel "winner take one" entworfen. In jedem Wahlkreis geht ein Sitz sicher an den Gewinner. Die ausführlichen Simulationen zeigten, dass das Winner-take-one-Prinzip, welches



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2021 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.21 • 15h00 • 20.453
Conseil national • Session d'hiver 2021 • Treizième séance • 15.12.21 • 15h00 • 20.453



gegenläufige Sitzzuteilungen in Einerwahlkreisen unterbindet, erfreulicherweise umgekehrt nicht zur Folge hat, dass in den anderen Wahlkreisen die Anzahl von gegenläufigen Sitzvergebungen steigt, also dass in anderen Wahlkreisen mehr quasi unlogische Sitzverteilungen stattfinden.

Um das Winner-take-one-Prinzip erweitert, ist der Doppelproporz ein taugliches System, um auch in der Schweiz endlich die Erfolgswertgleichheit auf der Ebene der Nationalratswahlen einzuführen. Ich habe in der Kommission den Vertreter der Initianten gefragt, und die Antwort war klar: Natürlich würden sie gerne auch einer solchen Verbesserung zustimmen.

In modernen Demokratien sind die Wahlrechtsgrundsätze einzuhalten: Wahlen müssen periodisch, allgemein, gleich, geheim und frei sein. Gleichheit, das bedeutet eben Zählgleichheit, also "one person, one vote", Stimmkraftgleichheit – jede Entität muss also gleich angemessen vertreten sein – und Erfolgswertgleichheit. Sagen Sie Ja zu einer Demokratie, die diese Grundwerte auch umsetzt.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: L'initiative parlementaire qui nous est soumise vise à introduire pour l'élection de notre conseil le système dit "biproportionnel" ou "double Pukelsheim" – et ce n'est pas facile à dire pour un Romand! C'est un système que connaissent certains cantons, presque tous alémaniques, ainsi que la ville de Zurich. Ce système vise à corriger le relatif désavantage, pour les plus petits partis, qui découle de la taille, parfois petite, de certaines circonscriptions électorales. En clair, on calcule un coefficient pour chaque parti en fonction de son score au niveau national et on veille ensuite, par des correctifs dans certains cantons, à corriger les résultats cantonaux pour assurer une représentativité accrue de tous les partis au plan national.

La Commission des institutions politiques a estimé que cette proposition, bien que valable au plan cantonal ou local, n'était pas pertinente au plan fédéral et cela pour toute une série de raisons.

L'arrondissement électoral pour l'élection des membres de notre conseil est le canton. Or, contrairement à un district ou à un "Kreis", à un arrondissement administratif, les cantons sont des entités politiques souveraines, qui ont une longue histoire, bien plus longue que celle de l'Etat fédéral qui en est issu.

Ces cantons ont par ailleurs des histoires politiques parfois fort différentes: ainsi des partis peuvent très bien être fortement ancrés dans un canton et quasiment absents du canton voisin. Les partis peuvent représenter des sensibilités politiques différentes selon les cantons, en fonction des sections cantonales. D'ailleurs, certains partis ont même plusieurs sections cantonales dans le même canton en fonction des sensibilités politiques ou parfois des régions linguistiques.

De ce fait, si les voix étaient additionnées au niveau national et les résultats corrigés au niveau cantonal, on risquerait de créer des distorsions, potentiellement fortes, de la volonté politique cantonale et donc de la volonté des citoyennes et de citoyens.

Par ailleurs, plus un canton est petit, plus l'élection qui s'y joue est aussi une question de personnes et pas forcément, ou moins fortement, une question de parti.

Si les voix étaient additionnées au niveau national, elles ne représenteraient plus correctement les réalités locales. La situation serait particulièrement difficile pour les partis qui ne sont implantés que dans certaines régions de notre pays. Il se pourrait ainsi que, avec le système proposé, l'unique élu d'un parti ayant obtenu peu de voix au niveau national et ayant donc présenté peu de candidats, mais qui est fort dans une région spécifique n'ait plus droit à un siège, même si les électeurs lui ont attribué leurs suffrages dans un canton spécifique. Il en irait ainsi, par exemple, avec le Parti suisse du travail. Si je ne suis presque jamais d'accord politiquement avec mon collègue du canton de Neuchâtel, Denis de la Reussille, qui représente le Parti suisse du travail, comme citoyen neuchâtelois, je ne pourrais pas comprendre qu'il ne puisse pas siéger au Conseil national alors qu'il a obtenu le meilleur score dans mon canton pour l'élection au Conseil national, cela parce que le système aurait été corrigé au niveau national et que son parti serait considéré comme trop faible à l'échelle nationale pour avoir droit à un siège dans notre conseil. Il en va de même pour les partis régionaux comme, entre autres, la Lega dei Ticinesi ou le Mouvement citoyens genevois. Auraient-ils droit à des sièges dans notre conseil avec ce système? Leur force peut être très élevée dans leur canton, mais elle est, par définition, extrêmement faible sur le plan national.

Il serait aussi possible qu'un canton disposant d'un unique siège au Conseil national voie ce dernier obtenu non par le candidat du parti le plus fort, mais par celui du parti arrivé en deuxième position, en raison de l'existence de ce correctif national. Je vous souhaite bonne chance, Mesdames et Messieurs, pour expliquer aux citoyens du canton concerné, la raison qui explique que ce n'est pas le meilleur élu qui siégera à Berne, mais le deuxième ou le troisième, car son parti n'a pas obtenu suffisamment de suffrages dans un autre canton! On le constate, le scrutin bi-proportionnel pourrait induire des effets de distorsion importants, difficilement compréhensibles et difficilement acceptables pour les électeurs.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2021 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.21 • 15h00 • 20.453
Conseil national • Session d'hiver 2021 • Treizième séance • 15.12.21 • 15h00 • 20.453



En résumé, la commission est d'avis que ce système ne tient pas suffisamment compte des spécificités cantonales. Une minorité estime que ce sont les conseillers aux Etats qui représentent les cantons et qu'il ne faut donc pas tenir compte de ces spécificités cantonales. Ce n'est pas l'avis de la commission qui, par 13 voix contre 12, vous propose de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Rutz Gregor (V, ZH), für die Kommission: Es sei Zeit für faire Nationalratswahlen, fordert eine Initiative der grün-liberalen Fraktion, Sie haben es gehört. Die Intention ist, dass die Gesetzgebung über die Nationalratswahlen dahingehend zu ändern sei, dass die Nationalratssitze mittels der doppelproportionalen Divisormethode mit Standardrundung zugeteilt werden.

Die Staatspolitische Kommission empfiehlt Ihnen mehrheitlich, dieser Initiative keine Folge zu geben. Wie begründet dies die Kommissionsmehrheit? Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass es für gewisse Kantone seine Berechtigung haben möge bzw. von einer

AB 2021 N 2635 / BO 2021 N 2635

Bevölkerungsmehrheit gewünscht sei, dass man dieses System der doppelten Proportionalität bei den Wahlen berücksichtige. Auf Bundesebene aber würde nach Ansicht der Kommissionsmehrheit ein solches System den Gegebenheiten in keiner Weise gerecht. Man ist der Auffassung, dass das System hier nicht einfach über den Rechenschieber definiert werden könne, sondern ganz andere wichtige Faktoren eben auch mitspielten.

Auf Bundesebene bilden die Kantone Wahlkreise. Das ist in Artikel 149 Absatz 3 der Bundesverfassung so vorgesehen. Die Kantone sind keine Verwaltungsbezirke, sondern natürlich gewachsene, historisch gewachsene Gebilde. Die Kantone haben sich über Jahrhunderte entwickelt und unterscheiden sich nicht nur sprachlich und kulturell, sondern oftmals auch in ihrer politischen Kultur auf beachtliche Weise. Vor diesem Hintergrund ist sicher auch die Bestimmung in Artikel 149 Absatz 4 der Bundesverfassung zu sehen, die besagt, dass jeder Kanton mindestens mit einem Sitz im Nationalrat vertreten sein muss.

Auch die Parteienlandschaft unterscheidet sich in den Kantonen oft sehr stark. Es gibt auch Parteien und Gruppierungen, die nur in einzelnen Kantonen oder sogar nur in einem einzigen Kanton präsent sind. Die Nationalratswahlen sind so zu einem Teil eben auch immer kantonale Wahlen, welche stark von den jeweiligen kantonal präsenten Parteien und von den lokalen Persönlichkeiten geprägt werden.

Das über Jahrzehnte und Jahrhunderte gewachsene schweizerische Verfassungssystem mit seiner feinen Mechanik erlaubt es, dass verschiedene Sprachen, Kulturen und politische Ausrichtungen seit langer Zeit friedlich zusammenleben. Die Stabilität, Kontinuität und Berechenbarkeit, welche von diesem System ausgeht, ist mit Grundlage unseres Wohlstands und der hohen Attraktivität des Standorts Schweiz. Gleichzeitig schützt dieses System Minderheiten wie kein anderes. Dieser Schutz sprachlicher und kultureller Minderheiten wäre nach Auffassung der Kommissionsmehrheit mit einem anderen Wahlsystem wahrscheinlich nicht mehr im selben Umfang gewährleistet.

Die Einführung des Systems der doppelten Proportionalität würde bedeuten, dass die Stimmen gesamtschweizerisch zusammengezählt würden. Dies wiederum würde den lokalen Gegebenheiten nicht mehr gerecht. Besonders schwierig kann die Situation für Parteien werden, die nur in bestimmten Regionen verankert sind, beispielsweise die Partei der Arbeit, welche im Neuenburger Jura stark präsent ist – Kommissionsberichterstatter Cottier hat es in französischer Sprache erwähnt –, oder die Lega dei Ticinesi oder das MCG in Genf. Ob es diese Parteien schaffen würden, gesamtschweizerisch einen Sitz zu erobern, ist höchst fraglich. Auf diese Gefahr hat auch die Bundeskanzlei in den Beratungen der Kommission hingewiesen: Solche Parteien hätten wohl keine Chance mehr, einen Sitz zu gewinnen; dies sei keinesfalls ein fiktives Beispiel, sondern das seien realistische Szenarien.

Das System des doppelten Pukelsheim kann Auswirkungen haben, die auch für die Wähler nicht mehr nachvollziehbar sind. Für den Wähler in einem kleinen Kanton ist es wichtig, dass er erstens einmal von einem Vertreter seines Kantons und zweitens natürlich auch von einem Vertreter der stärksten Partei seines Kantons vertreten wird. Ist dies nicht mehr der Fall und sitzen plötzlich Personen für einen Kanton im Nationalrat, die dort gar nicht gewählt worden sind, so führt das zu einer Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten. Das Wahlresultat wird als zentralistisches Diktat wahrgenommen, welches nicht mehr den kantonalen Gegebenheiten entspricht. Dies sind die Argumente der Kommissionsmehrheit.

Die Kommissionsminderheit – Sie haben es auch von Kollege Glättli gehört – ist der Auffassung, dass namentlich die Mitglieder des Ständerates, nicht aber die Mitglieder des Nationalrates für die Vertretung der Kantone zuständig seien und deswegen bezüglich der Nationalratswahlen das Proporzsystem im Vordergrund stehen müsse, also die Parteienstärke. Zudem kam der Einwand, dass nach Auffassung der Minderheit in kleinen Kantonen eben nur Wähler grösserer Parteien realistische Chancen hätten, eine Vertretung ihres Willens zu



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2021 • Dreizehnte Sitzung • 15.12.21 • 15h00 • 20.453
Conseil national • Session d'hiver 2021 • Treizième séance • 15.12.21 • 15h00 • 20.453



entsenden, während die Stimmen der Wähler kleiner Parteien quasi verloren gehen würden. Das bezeichnet die Minderheit dann als verfassungswidrig. Die Mehrheit weist aber darauf hin, dass das System eben gerade durch die Bundesverfassung so gewollt ist und man diese bewährten Prinzipien nicht ohne Grund aufgeben soll.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission, hier keine Folge zu geben.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Glättli beantragt, ihr Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.453/24358)

Für Folgegeben ... 84 Stimmen

Dagegen ... 105 Stimmen

(0 Enthaltungen)