



POSITIONSPAPIER «Wahlsystem»

Fassung der Parteileitung zu Händen des Parteitages vom 15. September 2017

1 Ausgangslage

Die Sozialdemokratische Partei Appenzell Innerrhoden (SP AI) steht für mehr politische Vielfalt und Teilhabe. Sie fordert in ihrem Parteiprogramm¹ unter Pkt. 4.4 zeitgemässe politische Strukturen und Abläufe: «Das Innerrhoder Stimm- und Wahlprocedere und die Landsgemeinde wollen wir überdenken und zeitgemässen Ansprüchen anpassen. Wir fordern in unserem Kanton ein Wahlsystem, welches auch Minderheiten berücksichtigt. ...»

Die SP AI hat sich immer wieder intensiv mit demokratischen Prozessen auseinandergesetzt und dazu an ihrem Parteitag 2016 ein Positionspapier² verabschiedet. Hier der Verlauf dieser parteiinternen Auseinandersetzung im Jahre 2017:

Anfangs 2017:	Diskussionen mit Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, Lehrstuhl Staatsrecht, Uni Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau, zur Vorbereitung der öffentlichen Veranstaltung «APPENZELL DISKUTIERT» vom 6. Februar 2017
6. Februar 2017:	öffentliche Veranstaltung «APPENZELL DISKUTIERT» zum Thema: «Demokratie in Innerrhoden – Chancen und Grenzen» Referat und Diskussion mit Prof. Glaser, Lehrstuhl Staatsrecht, Uni Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau
März 2017:	Entscheid der Parteileitung, einen Antrag an der Parteiversammlung vom 8. April zu stellen, das Proporzsystem für die Wahlen ins Innerrhoder Kantonsparlament zu einem politischen Schwerpunktthema zu erklären.
Parteiversammlung vom 8. April 2017:	Die Parteileitung wird auf den Parteitag 2017 mit der Erarbeitung eines politischen Vorstosses für ein Proporzsystem bei Wahlen ins Kantonsparlament beauftragt.

2 Wahlverfahren der Mitglieder ins Kantonsparlament

In der weit überwiegenden Mehrheit der Kantone werden die Mitglieder des Parlaments nach dem Proporzwahlverfahren gewählt. Einzig die Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden wählen nach dem Majorzverfahren. In den Kantonen Uri und Appenzell Ausserrhoden wird ein Mischverfahren von Majorz- und Proporzwahl angewendet.

¹ <http://www.sp-ai.ch/partei/parteiprogramm>

² <http://www.sp-ai.ch/themen/positionspapier-mehr-demokratie>

2.1 Definitionen³

Proporzsystem (Verhältniswahlrecht)

Das Proporzwahlssystem geht davon aus, dass nicht einzelne Abgeordnete für die Politik entscheidend sind, sondern politische Parteien und ihre Programme. Deshalb werden beim Proporzwahlrecht grössere Wahlkreise gebildet, in denen mehrere Sitze zu vergeben sind. Die Sitze werden proportional zur Anzahl der für eine bestimmte Partei abgegebenen Stimmen unter die Parteien verteilt. Damit werden Manipulationen durch Wahlkreisarithmetik weitgehend ausgeschlossen und auch kleinere Parteien haben eine faire Chance, entsprechend der Stärke ihrer Wählerbasis gewählt zu werden.

Majorzsystem (Mehrheitswahlrecht)

Beim Majorzwahlssystem ist pro Wahlkreis nur ein(e) Abgeordnete(r) zu wählen. Der Ausgang der Wahl wird ganz wesentlich dadurch bestimmt, welche Wählerschichten in den einzelnen Wahlkreisen eine - gegebenenfalls auch nur sehr knappe Mehrheit haben. Die Art, wie die Grenzen der Wahlbezirke gezogen werden [so genannte Wahlkreisgeometrie] verschafft gar nicht allzu selten einer Partei aufgrund unterschiedlicher Grösse oder Verteilung der Wählerschichten auf die Wahlkreise eine satte Mehrheit im Parlament, obwohl die unterlegene(n) Partei(en) im ganzen Land insgesamt mehr Wählerstimmen erhalten haben - nur eben in den "falschen" Wahlkreisen. Dem Majorzsystem haftet somit nicht ganz zu Unrecht der Beigeschmack von Manipulation und Wahlbetrug an. Umgekehrt begünstigt das Majorzwahlrecht die Wahl starker Persönlichkeiten.

2.2 Kommentar zum Majorzverfahren

Gemäss Prof. Glaser, Lehrstuhl Staatsrecht, Uni Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau, lässt sich der Majorz fair ausgestalten. Die Umsetzung ist jedoch viel schwieriger. In der Praxis ist daher das Majorzverfahren anfällig auf gewollte Verzerrungen, zumal wenn, wie in Appenzell Innerrhoden, in einzelnen Wahlkreisen viele Sitze zu vergeben sind.

2.3 Vorteile des Proporzverfahrens

- Proporz bedeutet mehr Gerechtigkeit. Die Bevölkerung wird wirklichkeitsgetreuer im Wahlresultat und in der Zusammensetzung des Kantonsparlamentes abgebildet. Minderheiten – d.h. kleinere Parteien, politische Gruppierungen und Verbände haben fairere Wahlchancen.
- Die Bedeutung von Parteien, politischen Gruppierungen und Verbänden wird gestärkt. Politische Programme der Parteien, politischen Gruppierungen und Verbänden erhalten mehr Gewicht.
- Die Fraktionen im Kantonsparlament werden gestärkt.
- Der Unterschied zwischen Legislativwahlen (Wahl der VertreterInnen von Parteien und politischen Gruppierungen / Verbänden ins Parlament) und Exekutivwahlen (Personenwahlen in die Regierung) wird deutlich.
- Das Proporzwahlssystem setzt verbindliche Fristen zur Einreichung der Wahllisten voraus. Die WählerInnen haben somit genügend Zeit, die KandidatInnen der Wahllisten kennenzulernen.

³ <https://demokratie.geschichte-schweiz.ch/wahlsysteme-majorz-proporz.html>

3 Rechtliche Grundlagen

3.1 Bundesverfassung⁴

Bedeutsam bei der Ausgestaltung der Wahlverfahren für die Mitglieder der kantonalen Parlamente sind gemäss Bundesgericht (Pkt. 3.2) folgende Artikel unserer Bundesverfassung.

Art. 8 Rechtsgleichheit

1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

3 Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

4 Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

Art. 34 Politische Rechte

1 Die politischen Rechte sind gewährleistet.

2 Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

3.2 Urteil des Bundesgerichts⁵

«8.3 Bestandteil von Art. 34 BV bildet die **Wahlrechtgleichheit** (...), welche sich in drei Teilgehalte unterteilen lässt:

Die **Zählwertgleichheit** bedeutet, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Alle Wähler desselben Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von Stimmen, haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt. Differenzierung des Stimmgewichts sind unzulässig.

Die **Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit** garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle andern Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen.

Die **Erfolgswertgleichheit** soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. ... »

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft:
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>

⁵ Schweizerisches Bundesgericht III Politische Rechte:
Auszug aus dem Urteil der 1. öffentlich-rechtlichen Abteilung 1C_59/2012 / 1C/2012 vom 26. September 2014
i.S. Walker gegen Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden (S.402 ff)

3.2.1 Kommentar von Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini⁶

« ... Mit Blick auf das Majorzwahlverfahren hält das Bundesgericht fest: Dieses steht zwangsläufig in einem gewissen Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit. Nicht verwirklichen lässt sich im Majorzverfahren namentlich die Erfolgswertgleichheit. ... »

3.1.2 Medienmitteilung des Bundesgerichts zum gemischten Wahlsystem⁷

Unter dem Titel: «Gemischtes Wahlsystem im Kanton AR verfassungskonform», schreibt das Bundesgericht in seiner Medienmitteilung vom 26. September 2014: «Das Bundesgericht weist die Beschwerden gegen die 2011 im Kanton Appenzell Ausserrhoden durchgeführte Gesamterneuerungswahl des Kantonsparlaments ab. Die nach einem gemischten Proporz / Majorz-System durchgeführte Wahl der 65 Kantonsrätinnen und -räte ist unter Berücksichtigung der Umstände im Kanton Appenzell Ausserrhoden gegenwärtig mit der Bundesverfassung vereinbar. ...»

4 Schlussfolgerungen

Die Vorteile des Proporzwahlsystems überwiegen. Wichtigste Vorteile sind die Stärkung politischer Minderheiten und die wirklichkeitsgetreuere Abbildung des Wahlvolkes im Wahlresultat. Auf Grund der beschriebenen Fakten und rechtlichen Grundlagen schlägt die SP AI folgende Variante⁸ eines massgeschneiderten Mischverfahrens bei der Wahl der Mitglieder in den Grossen Rat vor:

Es werden neu zwei Wahlkreise gebildet, in denen im Proporzsystem an der Urne gewählt wird: **Wahlkreis Bezirk Appenzell mit 18 Sitzen** (bisher 18 Sitze) und ein **gemeinsamer Wahlkreis Bezirk Rüte** (bisher 11 Sitze) **und Bezirk Schwende** (bisher 7 Sitze) mit zusammen **18 Sitzen**. In den Bezirken **Gonten (4 Sitze)**, **Oberegg (6 Sitze)** und **Schlatt-Haslen (4 Sitze)** könnten die GrossrätInnen weiterhin im Majorzsystem in offener Versammlung oder – wie bereits in Oberegg – an der Urne gewählt werden.

⁶ Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht, Universität Zürich: Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlen mit Verfalldatum? ISSN 1422-0709 Schulthess Juristische Medien AG (S. 2)

⁷ Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 6. November 2014
Urteil vom 26. September 2014 (1C_59/2012, 1C_61/2012)
http://www.bger.ch/press-news-1c_59_2012-11.5.2_37_2014-t.pdf

⁸ Basiert auf den Ausführungen von Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, Lehrstuhl Staatsrecht, Uni Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau an der öffentlichen Veranstaltung «APPENZELL DISKUTIERT» vom 6. Februar 2017