

617 **Losverfahren – Möglichkeiten und Grenzen des ausgleichenden Zufalls.**
Benjamin Schindler

619 **Statistikbasierte Argumentation im Verwaltungsrecht.**
Tilmann Altwicker

Rechtsprechung

- 643 Verfahren. St. Gallen. Justizöffentlichkeit, Herausgabe eines rechtskräftigen Strafurteils an einen Medienschaffenden, Recht auf Privatsphäre; Art. 13 Abs. 2, Art. 30 Abs. 3 und Art. 36 Abs. 3 BV.
Kommentar (*Gerold Steinmann*)
- 646 Strafverfahren. Zürich. Nichtzulassung als Privatkläger in Strafverfahren gegen KESB-Beamte wegen Amtsgeheimnisverletzung; Art. 320 StGB, Art. 115 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 StPO.
- 650 Planungs- und Baurecht. Schwyz. Baubewilligungspflicht für Schneeablagerungen; Art. 22 RPG, Art. 6, 7 GSchG.
Kommentar (*Arnold Marti*)
- 657 Umweltschutz. Zürich. Lärmrechtliche Beurteilung des nächtlichen Viertelstundenschlags einer Kirche; Art. 11 USG.
Kommentar (*Peter Hettich*)
-

Besprechung

- 670 *Glaser Andreas* (Hrsg.): Das Parlamentswahlrecht der Kantone (*Herbert Plotke*)

Glaser Andreas (Hrsg.): *Das Parlamentswahlrecht der Kantone*. IX + 308 Seiten. Preis CHF 68.–. Dike Verlag, Zürich/St.Gallen 2018.

ISBN 978-3-03751-992-9.

Welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen müssen die Kantone in ihren Vorschriften zur Wahl ihrer Parlamente genügen? Das Bundesgericht hat sich vornehmlich in den letzten Jahren mit der Frage intensiv auseinandergesetzt und in der Folge die Anforderungen verschärft, doch sind die Kriterien, die es aufgestellt hat, nicht durchwegs akzeptiert worden und sind umstritten geblieben. Das Thema beschäftigt derzeit auch die eidgenössischen Räte. Das Buch, das sich im Wesentlichen diesem Problemkreis widmet, ist daher genau zur richtigen Zeit erschienen. Zehn Autorinnen und Autoren, die am Zentrum für Demokratie Aarau forschen, teilen sich in die zehn Beiträge.

Freies Wahlrecht, das alle Stimmenden gleich behandelt, erweist sich als zentrales Merkmal eines demokratischen Staates. Der erste Beitrag (Autorin *Nagihan Musliu*) erläutert die drei Komponenten, die das schweizerische Wahlrecht charakterisieren:

- die *Zählwertgleichheit* (es gibt kein Dreiklassenwahlrecht, kein Zensuswahlrecht),
- die *Stimmkraft* oder *Stimmgewichtsgleichheit* (die einzelnen Wahlkreise eines Kantons sollen bei ähnlicher Bevölkerungszahl annähernd gleich viele Abgeordnete wählen können) und
- die *Erfolgswertgleichheit* (pro Wahlkreis soll die Zahl der Sitze, die vergeben werden, nicht zu niedrig und entsprechend

das Quorum nicht zu hoch sein, damit auch kleinere Parteien Chancen haben, einen Sitz zuteilt zu erhalten).

Die Erfolgswertgleichheit gibt am meisten zu Diskussionen Anlass. Gemäss neuerer Praxis des Bundesgerichts haben nun in Proporzwahlsystemen Listen, die zehn Prozent aller Stimmen erreichen, in jedem Fall Anspruch auf (mindestens) einen Sitz. Damit sich dies garantieren lässt, müssen pro Wahlkreis wenigstens neun Sitze zu vergeben sein. Wahlkreise, die zum Beispiel nur vier Abgeordnete bezeichnen, sind nicht mehr zulässig. Viele Kantone mussten als Konsequenz grössere Wahlkreise schaffen: Beispielsweise schlossen sie mehrere Wahlkreise zu einem Wahlverbund zusammen, legten die Wahlkreise von Grund auf neu fest oder machten das ganze Gebiet zu einem einzigen Wahlkreis (Überblick über die Wahlkreiseinteilungen im Beitrag von *Corsin Bisaz*). Verschärft wurde das Problem, weil in der letzten Zeit verschiedene kantonale Parlamente verkleinert wurden und pro Wahlkreis weniger Abgeordnete zu bestimmen sind.

Als Alternative bietet sich an, zu einem Wahlsystem überzugehen, das zwar die Wahlkreise beibehält, die Sitze pro Liste jedoch nicht auf der Basis der Ergebnisse in den einzelnen Wahlkreisen zuteilt, sondern nach dem gesamtkantonalen Resultat (*doppeltproportionales Zuteilungsverfahren*, bekannt unter der Bezeichnung *Doppelter Pukelsheim*). Das Bundesgericht scheint dieses Verfahren gegenüber anderen vorzuziehen, legt es doch den Kantonen, die Mühe haben, den heutigen Kriterien zu genügen, den Wechsel zum *Doppelten Pukelsheim* nahe, obwohl dieses Wahlsystem weniger transparent ist und, wie das Buch aufzeigt, Nach-

teile anderer Art aufweist (die sich immerhin zum Teil beheben lassen).

In verschiedenen Kantonen werden Sitze nur den Listen zugeteilt, die eine durch Gesetz bestimmte Mindeststimmzahl im Wahlkreis oder im ganzen Kanton erreichen. Diese Begrenzung soll der Zersplitterung der Stimmen vorbeugen. Das Bundesgericht akzeptiert gesetzliche Quoren, solange sie nicht zehn Prozent erreichen.

In den folgenden Teilen (Autoren *Corina Fuhrer* bzw. *Julian-Ivan Beriger*) werden die heute in den Kantonen mit Proporzahlen gebräuchlichen vier Zuteilungsverfahren vorgestellt: *Hagenbach-Bischoff*, *Sainte-Laguë*, *Hare/Niemeyer* und *Doppelter Pukelsheim*. Am meisten (nämlich in elf Kantonen) wird noch immer das System nach *Hagenbach-Bischoff* eingesetzt, vielleicht weil es leicht zu verstehen und anzuwenden ist. Ihm haftet allerdings der Nachteil an, dass es bei der Verteilung von Restmandaten grössere Parteien bevorzugt. Das Verfahren *Doppelter Pukelsheim*, zuerst im Kanton Zürich angewendet, ist heute in sechs weiteren Kantonen eingeführt, zum Teil widerwillig und nur mangels weiterer guter Alternativen. Einige Kantone lehnen es trotz der Empfehlung des Bundesgerichts ausdrücklich ab. Wie die Erläuterungen im Buch aufzeigen, bieten vielleicht die Verfahren *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* (je zwei Kantone) genügend Möglichkeiten für Lösungen, die den lokalen Bedürfnissen und Traditionen Rechnung tragen und den heutigen Anforderungen genügen.

Zwei Kantone (Appenzell Innerrhoden und Graubünden) wählen ihre Parlamentarier nach dem *Majorzverfahren* (*Marco Ehrat/Julia Eigenmann*), weitere zwei (*Liana Sala*) nach einem *gemischten Verfahren Majorz/Proporz* (Uri und Appenzell Ausserrhoden). Beide Wahlsysteme sind heute umstritten. Insbe-

sondere wird diskutiert, ob Majorzverfahren unter den Aspekten Stimmkraft und Erfolgswert noch genügen. Während zu den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Graubünden bis heute keine höchstrichterlichen Entscheide vorliegen, hat das Bundesgericht trotz Beschwerden aus den Kantonen Uri und Appenzell Ausserrhoden angesichts der dortigen besonderen Verhältnisse das *Majorzverfahren* für zulässig erklärt: In beiden Landesteilen spielten jedenfalls bis heute die Parteien eine untergeordnete Rolle, und das Majorzverfahren gelte nur in Gemeinden mit einer kleineren Zahl von Stimmbürgern. Diese Bedingungen dürften auch in Appenzell Innerrhoden erfüllt sein, nicht hingegen in Graubünden.

Zwei Beiträge (Autoren *Nicolas Aubert* bzw. *Nevin Martina Bucher*) befassen sich eingehend mit dem Rechtsschutz durch kantonale Gerichte und durch das Bundesgericht in Wahlrechtssachen und erläutern fast lehrbuchartig, welche Regeln zu beachten sind, wenn mit Erfolg Beschwerde geführt werden soll.

Der letzte Beitrag (*Andreas Glaser*) zieht Bilanz, würdigt die derzeitige Situation und zeigt, dass die Kantone heute weitgehend Systeme verwenden, die den aktuellen Anforderungen der Bundesverfassung genügen. In einigen Kantonen harren aber noch verschiedene Probleme, auf die hier nicht eingegangen werden kann, endgültiger Klärung.

Trotz der verschiedenen Autorinnen und Autoren bietet der Band ein gutes und in sich geschlossenes Bild. Die Ausführungen lassen sich gut lesen und bieten, auch dank den zahlreichen Hinweisen und Belegstellen, eine Fülle von Informationen.

Im Vorwort ist zu lesen: «Die Ergebnisse [sc. der Überlegungen] werden in diesem

ebenso an Experten wie an die politisch interessierte Öffentlichkeit gerichteten Band dargelegt und zur Diskussion gestellt.» Gleich zu Beginn der Ausführungen ist die Rede von den vier heute in der Schweiz verwendeten, vorne genannten Proporzwahl-systemen, ohne dass sie näher erklärt werden. Es ist kaum anzunehmen, dass alle Leserinnen und Leser die vier Systeme genau kennen, zumal deren zwei in nur je zwei Kantonen Eingang gefunden haben. Gut wäre gewesen, in einem Einleitungskapitel die fraglichen Verfahren vorzustel-

len und an ein und demselben Beispiel durchzuexerzieren. Einschlägige Artikel im Internet helfen nur beschränkt.

Und noch ein Detail: Die Kantone werden in unterschiedlicher Weise aufgezählt. Dies fördert den Überblick nicht unbedingt.

Was das Buch auch zeigt: Nicht zwei Kantone haben wirklich übereinstimmende Wahlsysteme. Es bestehen glücklicherweise also auch im öffentlichen Recht noch immer genügend Freiräume.

Dr. iur. *Herbert Plotke*, Olten