



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 1/2015

## Das ausserrhodische Wahlverfahren auf dem Prüfstand

ANGELIKA SPIESS, MLaw, Rechtsanwältin

*Im Kanton Appenzell Ausserrhoden können die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Wahlkreise das Proporzverfahren für die Kantonsratswahl einführen. Das daraus resultierende Mischsystem – und das vorherrschende Majorzverfahren im Besonderen – wurden vom Bundesgericht anhand der konkreten Ausgestaltung und der tatsächlichen Umstände kritisch geprüft.*

University of Fribourg  
Institute of Federalism  
Av. Beauregard 1  
CH-1700 Fribourg

Phone +41 (0) 26 300 81 25

[www.federalism.ch](http://www.federalism.ch)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

### *Schweizerische Vielfalt der Wahlmethoden*

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden sieht für die Kantonsratswahl in seiner Kantonsverfassung das Majorzverfahren vor<sup>1</sup>. Den zwanzig Gemeinden, die zugleich jeweils einen Wahlkreis bilden, steht es jedoch frei, das Proporzsystem einzuführen<sup>2</sup>. Bislang hat nur die Gemeinde Herisau von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, während die restlichen 19 Gemeinden den Kantonsrat nach Majorzverfahren wählen. Dieses Mischsystem aus Majorz- und Proporzverfahren bedeutet konkret, dass 51 Kantonsratssitze im Majorz- und 14 Kantonsratssitze im Proporzverfahren bestellt werden.

Ein Blick über die Kantonsgrenze ergibt folgendes Bild der Wahlmethoden: die kantonalen Parlamente werden mehrheitlich im Proporzverfahren gewählt, während nur wenige Kantone ein Mischsystem anwenden (so insbesondere die Kantone Appenzell A.Rh. und Uri). Einzig die Kantone Graubünden und Appenzell I.Rh. sehen sodann ein reines Majorzverfahren vor.

### *Kritik am Majorzverfahren*

Das Majorzverfahren hat den Nachteil, dass Wählerstimmen für Kandidierende, die keine Mehrheit erreichen, gewichtlos bleiben. Der daraus resultierende unterschiedliche «Erfolg» der abgegebenen Stimmen verletzt die Wahlrechtsgleichheit, die sich aus der verfassungsrechtlich garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit ergibt<sup>3</sup>.

Obwohl die Kantone diese verfassungsrechtliche Schranke grundsätzlich zu beachten haben, hat der Bund bislang Kantonsverfassungen, die das Majorzwahlverfahren vorsahen, unter Berücksichtigung der kantonalen Organisationsautonomie stets gewährleistet (so auch Art. 71 KV/AR im Jahre 1996).

### *Besondere Umstände sprechen für Majorzverfahren*

Im konkreten Fall des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat nun das Bundesgericht festgehalten, dass gewichtige Gründe für die Zulässigkeit des vorherrschenden Majorzverfahrens sprechen. Zum einen bestärkt dieses Wahlsystem die traditionell grosse Autonomie der Gemeinden als Wahlkreise. Zum anderen führt die geringe Bevölkerungszahl einiger Gemeinden dazu, dass die Einführung des Proporzverfahrens nur mittels Wahlkreisverbänden oder durch ein doppeltproportionales Verfahren möglich wäre. Das entscheidende Kriterium stellt jedoch der geringe Stellenwert der Parteizugehörigkeit der angehenden Kantonsrätinnen und Kantonsräte dar, von denen rund ein Drittel parteiunabhängig ist. Das Bundesgericht erachtet angesichts dieser besonderen Umstände das Majorzsystem als verfassungskonform.

---

<sup>1</sup> Art. 71 Abs. 4 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30.4.1995 (KV/AR; bGS 111.1).

<sup>2</sup> Art. 71 Abs. 4 KV/AR.

<sup>3</sup> Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

### *Gutheissung mit Vorbehalt*

Es stellt aber auch klar, dass mit zunehmender Mobilität die Verwurzelung in den Gemeinden abnehmen und damit nicht mehr die Persönlichkeit der Kandidierenden, sondern deren Parteizugehörigkeit im Vordergrund stehen werde. Sollte sich eine solche Entwicklung als dauerhaft abzeichnen, würde das Majorzverfahren nicht mehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen, denn die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit wäre dann nicht mehr durch besondere Umstände zu rechtfertigen.

### *Mischsystem: pro und contra*

Das Bundesgericht führt weiter aus, dass das ausserrhodische Mischsystem aus Proporz- und Majorzverfahren seinerseits die Wahlrechtsgleichheit einschränkt, da innerhalb des gleichen Wahlgebiets das gleiche Organ (Kantonsrat) nach verschiedenen Wahlverfahren gewählt wird. Da die Proporzwahl im Wahlkreis Herisau jedoch die negativen Auswirkungen der Majorzwahlen in den anderen Wahlkreisen abfedert, überwiegen die Vorteile des gemischten Wahlsystems eine allfällige Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch das Mischsystem<sup>4</sup>.

### *Ende des Majorzverfahrens absehbar*

Aus dem hier besprochenen Bundesgerichtsurteil geht hervor, dass das Majorzverfahren nur bei Vorliegen von besonderen Umständen – wie die ausserrhodischen kleinräumigen Verhältnisse, die eine Wahl der Kandidierenden aufgrund ihrer Persönlichkeit ermöglichen – verfassungskonform ist. Umgekehrt folgt daraus, dass eine Parlamentswahl nach Majorzverfahren *ohne Vorliegen von besonderen Umständen* einer bundesgerichtlichen Prüfung fortan nicht mehr standhalten wird. Damit entfaltet der Bundesgerichtsentscheid in mehrfacher Hinsicht Signalwirkung.

Vor diesem Hintergrund ist künftig ungewiss, ob die Bundesversammlung Kantonsverfassungen mit Majorzverfahren für die Parlamentswahl noch gewährleisten wird<sup>5</sup>. Infolge der Gewaltenteilung ist das vorliegende Urteil für die Bundesversammlung zwar nicht verbindlich; ein Abweichen davon käme aber einer sinnlosen Machtdemonstration gleich.

Schliesslich ist die Rechtslage auf kantonaler Ebene nun wesentlich klarer. Die Kantonsregierungen dürfen fortan kantonale Initiativbegehren auf Einführung des Majorzverfahrens bereits bei der Vorprüfung als bundesrechtswidrig erklären. Dies unter dem Vorbehalt, dass keine besonderen kantonalen Umstände eine Mehrheitswahl rechtfertigen.

---

<sup>4</sup> BGer, Urteile 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26.9.2014, zur amtlichen Publikation vorgesehen. Abschliessend hält das Bundesgericht ausserdem fest, dass die Zusicherung mindestens eines Kantonsratsssitzes pro Gemeinde (Art. 71 Abs. 2 KV/AR) die kleinen Gemeinden bevorteilt. Diese Verletzung der Stimmkraftgleichheit bilde zwar nicht Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens, werde aber dennoch erwähnt, damit sie rechtzeitig in die laufende Gesetzesrevision (Gesetz über die politischen Rechte vom 24. April 1988 [bGS 131.12]) einfließen könne.

<sup>5</sup> Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV.