

Wahlkreisprobleme

BORIS MÜLLER

Der Autor untersucht die Problematiken von Wahlkreisauflösungen und kommt zum Schluss, dass die doppelproportionalen Sitzverteilungsverfahren im Allgemeinen und der «doppelte Pukelsheim» im Besonderen entgegen der Auffassung des Bundesgerichts keine geeigneten Lösungsansätze für wahlkreisbedingte Probleme sind. Falls entgegen seiner allgemeinen Bedenken ein doppelproportionales Sitzverteilungsverfahren eingesetzt werden soll, stellt der Autor dem «doppelten Pukelsheim» als modifizierten Gegenvorschlag den «doppelten Müller» gegenüber.

Ferner kommt der Autor zum Schluss, dass direkte Quoren, welche über dem Vollmandats-Quorum liegen, und direkte Wahlkreisquoren verfassungswidrig sind.

L'auteur étudie les problématiques du découpage des circonscriptions électorales et aboutit à la conclusion que le scrutin bi-proportionnel (ou méthode de la double proportionnelle) en général et le « double pukelsheim » en particulier ne constituent pas des approches adéquates pour résoudre les problèmes liés aux circonscriptions électorales. Dans l'hypothèse où, malgré les réserves générales qu'il émet, l'on introduirait un système de répartition des sièges bi-proportionnel, l'auteur recommande de choisir plutôt que le « double pukelsheim » le « double müller », dont il expose les avantages.

L'auteur conclut par ailleurs que les quorums directs supérieurs au nombre d'électeurs valables par siège à pourvoir sont illicites, de même que les quorums directs par circonscription.

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
 - 1.1 Sinn und Zweck einer Wahlkreisauflösung
 - 1.2 Gründe für wahlkreisbedingte Probleme
 - 1.2.1 Stimmkraftgleichheit
 - 1.2.2 Erfolgswertgleichheit
 - 1.3 Verhältniswahl und Mehrheitswahl
 - 1.4 Herkömmliche Sitzverteilung
 - 1.5 Doppelproportionale Sitzverteilungsverfahren
2. Probleme der doppelproportionalen Sitzverteilungsverfahren im Allgemeinen
 - 2.1 Der Erfolgswert ist nur eine Komponente der Wahlrechtsgleichheit
 - 2.2 Vernachlässigung der Wahlrechtsgleichheit des passiven Wahlrechts
 - 2.3 Entleerung des Sinn und Zwecks der Wahlkreise
3. Begriffe
 - 3.1 Doppelter Pukelsheim
 - 3.2 Direktes Quorum
 - 3.3 Indirektes Quorum
 - 3.3.1 Eigene Definition
 - 3.3.2 Abweichende Definition des Bundesgerichts
 - 3.4 Vollmandats-Quorum
 - 3.5 Wählerzahl
 - 3.6 Divisor und Rundung des Endergebnisses
4. Zusatzprobleme im doppelten Pukelsheim
 - 4.1 Sitzverteilungsmethode bei der Oberzuteilung
 - 4.2 Behinderung kleiner Parteien
 - 4.3 Rundung von Zwischenergebnissen
5. Kombination mit direkten Quoren
 - 5.1 Vereinbarkeit mit der Verfassung im Allgemeinen
 - 5.1.1 Berücksichtigung der konkreten Umstände
 - 5.1.2 Abstrakte Behauptungen reichen nicht zur Rechtfertigung
 - 5.1.3 Unverhältnismässiger Eingriff
 - 5.1.4 Höchstwert eines zulässigen Quorums
 - 5.2 Unvereinbarkeit von direkten Wahlkreisquoren

5.2.1 Unterschiedliche absolute Hürden

5.2.2 Unterschiedliche Anzahl Sitze bei gleicher Anzahl Wähler

5.2.3 Ungeeigneter Eingriff

6. Ergebnis

1. Einleitung

In den letzten Jahren haben sowohl das Bundesgericht wie auch das Bundesparlament für Schlagzeilen im Zusammenhang mit Wahlen gesorgt. So erklärte das Bundesgericht die Wahlgesetzgebung mehrerer Kantone für verfassungswidrig¹ und das Bundesparlament verweigerte aus demselben Grund die Gewährleistung einer entsprechenden Bestimmung in der Schwyzer Kantonsverfassung². Auf die Gründe der Verfassungswidrigkeit wird nachfolgend genauer eingegangen. Zum besseren Verständnis wird vorweggenommen, dass die Ursache des Problems jeweils in der Wahlkreisauflösung liegt: Bei einer Wahl ohne Aufteilung in mehrere Wahlkreise (einer sogenannten Wahl mit Einheitswahlkreis) würden sich die

BORIS MÜLLER, Dipl. Ing. et lic. iur., Riehen.

¹ So z.B. BGer 1C_407/2011 (betreffend die Kantonsratswahlen 2012 des Kantons Schwyz – für eine ausführliche Kritik zu diesem Entscheid siehe YVO HANGARTNER, Entscheidbesprechung zu BGer 1C_407/2011, AJP/PJA 6/2012, 846-853) und BGE 140 I 107 (dieser Entscheid wird in Ziff. 2 behandelt).

² Art. 1 des Bundesbeschlusses über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz vom 14. März 2013, BBl 2013 2621. Vgl. auch die diesbezüglichen Diskussionen in AB 2013 S 176 ff. und AB 2013 N 341 ff.

nachfolgend behandelten Probleme nicht stellen. Ferner ist es durchaus auch möglich, eine Wahlkreisaufteilung verfassungskonform zu gestalten.

Die an sich naheliegendste Lösung bestünde daher darin, eine problembehaftete Wahlkreisaufteilung dadurch zu korrigieren, dass entweder die Aufteilung so verändert wird, dass die wahlkreisbedingten Probleme minimiert werden, oder ein Einheitswahlkreis eingeführt wird. In der Politik – und damit beim Wahlgesetzgeber – besteht hingegen das Bestreben, unter allen Umständen an der bestehenden Wahlkreisaufteilung festzuhalten³. Stattdessen wird versucht, die Probleme durch Eingriffe in die Wahl- und Sitzverteilungsverfahren zu lösen. Wie sich zeigen wird, scheitern diese Versuche jedoch. Einige Versuche verbiegen den Wahlvorgang dermassen, dass sie dem Sinn und Zweck der Wahlkreisaufteilung diametral entgegenwirken. Damit retten diese Rettungsversuche die bestehende Wahlkreisaufteilung nicht, sondern führen sie viel mehr ad absurdum. Den Wählern wäre wesentlich besser gedient, wenn die Wahlkreisaufteilung korrigiert würde.

1.1 Sinn und Zweck einer Wahlkreis-aufteilung

Sinn und Zweck der Aufteilung des Wahlgebiets in mehrere Wahlkreise bestehen in einer zweiseitigen Erleichterung: Dem Wähler bringt sie bei sehr grossen Parlamenten eine Erleichterung, denn anstatt z.B. aus 1'000 Kandidaten über 100 Personen auswählen zu müssen, hat er eine überschaubare Liste von lokalen Kandidaten, aus denen er z.B. neun auswählen kann. Auch für die Kandidaten stellt dies eine Erleichterung dar, da sie ihren Wahlkampf auf ein kleineres Gebiet begrenzen können.

Diese lokale Kandidatenauswahl kann auch mit einem Minderheitenschutz verbunden werden, wenn einem Wahlkreis zum Schutz der dort ansässigen Minderheit eine bestimmte Mindestzahl von Sitzen zugestanden wird.

1.2 Gründe für wahlkreisbedingte Probleme

Aus den Grundsätzen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV)⁴ leitet sich der Anspruch auf Wahlrechtsgleichheit ab⁵.

Die Aufteilung in mehrere Wahlkreise kann aus folgenden Gründen mit der Wahlrechtsgleichheit in Konflikt geraten:

- Ist in den Wahlkreisen das Verhältnis zwischen Wählern und Anzahl zu vergebender Sitze nicht in etwa gleich gross, führt dies zu einer Verletzung des Anspruchs auf Wahlrechtsgleichheit: Hat es z.B. zwei Wahlkreise mit je 10'000 Wählern, wobei im einen Wahlkreis ein und im anderen zwei Sitze zu vergeben sind, dann benötigt es im einen Wahlkreis 5'001 Wähler für einen garantierten Sitzgewinn, während im anderen lediglich 3'334 Wähler erforderlich sind: eine offensichtliche Verletzung der Wahlrechtsgleichheit.
- Haben die Wahlkreise unterschiedliche Grössen, kann dies zu einer unterschiedlich hohen Anzahl gewichtsloser Stimmen⁶ in den einzelnen Wahlkreisen führen: Ist in einem Wahlkreis nur ein Sitz zu vergeben, um den vier Parteien konkurrieren, kann im Extremfall ein Kandidat mit 25.3% Wähleranteil gewählt werden (wenn die übrigen drei Kandidaten einen Wähleranteil von je 24.9% haben), d.h. die überwältigende Mehrheit (74.7%) der Stimmen in diesem Wahlkreis bleibt im Extremfall gewichtslos. Haben hingegen alle Wahlkreise eine Mindestgrösse von neun Sitzen, so wird die Anzahl der gewichtslosen Stimmen sehr stark minimiert: Wenn vier Parteien um neun Sitze konkurrieren, reduziert sich die Anzahl gewichtsloser Stimmen auf einen Wert unter 1%. Im grösseren Wahlkreis werden sich zwar auch mehr Parteien um die Sitze bewerben, aber auch wenn sich zehn Parteien um die neun Sitze bewerben, reduziert sich die Anzahl gewichtsloser Stimmen auf einen Wert unter 10%.

Das Bundesgericht teilt die Wahlrechtsgleichheit in verschiedene Teilbereiche auf. Das zuvor erstgenannte Pro-

³ Diesbezüglich offener ist Grossbritannien, wo seit 1832 «die regelmässige Überprüfung und Neufestsetzung der Wahlkreise zum selbstverständlichen Bestandteil einer die Rechtsgleichheit berücksichtigenden Wahlordnung» gehört (YVO HANGARTNER, Entscheidbesprechung zu BGer 1C_541/2009, AJP/PJA 1/2011, 143).

⁴ Nach der Auffassung von HANGARTNER (FN 1), 848, leitet sich der Anspruch auf Wahlrechtsgleichheit nur aus Art. 8 BV ab. Ferner führt er dort aus: «Weil Wahlrecht hochpolitisches Recht ist, ist dieser Ansatz zur Beurteilung der Wahlrechtsordnung mit Rücksicht auf das Demokratieprinzip angemessener als eine ausufernde richterliche Beurteilung.»

⁵ Vgl. BGE 129 I 185, E. 7.2 f.

⁶ Gewichtslose (verlorene) Stimmen sind Stimmen, die keinen Einfluss auf das Wahlergebnis haben, d.h. auch wenn der betreffende Wähler die Stimme nicht abgegeben hätte, wäre das Wahlergebnis gleich geblieben.

blem subsumiert das Bundesgericht unter den Begriff «Stimmkraftgleichheit» und das zweitgenannte unter den Begriff «Erfolgswertgleichheit»⁷.

1.2.1 Stimmkraftgleichheit

Ein Missverhältnis zwischen der Anzahl Wähler und der Anzahl zu vergebender Sitze kann dadurch entstehen, dass die Anzahl Sitze, die in den Wahlkreisen zu vergeben sind, nicht anhand der Anzahl Wahlberechtigter, sondern anhand der Anzahl Einwohner bestimmt werden: Dies führt dazu, dass Wähler in einem Wahlkreis mit einem sehr hohen Ausländeranteil eine signifikant höhere Stimmkraft haben als Wähler in einem Wahlkreis mit einem niedrigen Ausländeranteil⁸. Es kommt vor, dass gerade in Wahlkreisen mit hohem Ausländeranteil Parteien mit einer eher ausländerkritischen Einstellung einen überdurchschnittlich hohen prozentualen Wähleranteil haben, d.h. die dortigen Wahlberechtigten wählen nicht unbedingt im Sinne der dort wohnhaften Ausländer. Daher ist nicht einzusehen, wieso Wähler in einem Wahlkreis mit vielen Nicht-Wahlberechtigten eine höhere Stimmkraft haben sollten; meines Erachtens muss die Zuteilung der Anzahl Sitze an die Wahlkreise stets anhand der Anzahl der Wahlberechtigter und nicht anhand der Anzahl Einwohner erfolgen.

Auf Bundesebene legitimiert Art. 149 Abs. 4 Satz 1 BV eine Zuteilung nach der Anzahl Einwohner: «Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt.» Damit ist dies auf Bundesebene trotz des Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit zulässig⁹. Da Art. 149 Abs. 4 Satz 2 BV noch einen weiteren Eingriff in die

Stimmkraftgleichheit enthält («Jeder Kanton hat mindestens einen Sitz.»)¹⁰, würde eine Umstellung auf eine Zuteilung nach der Anzahl schweizerischer Wohnbevölkerung bei acht Kantonen zu einer Veränderung führen¹¹.

Anders die Situation auf Kantons- und Gemeindeebene: Wenn ein Kanton oder eine Gemeinde derartige Bestimmungen anwendet, muss insbesondere geprüft werden, ob sich dieser Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt. Falls in einem Kanton oder einer Gemeinde die Ausländer stimmberechtigt sind, wäre eine Berechnung anhand der Anzahl Einwohner korrekt.

In der Gemeinde Zürich beträgt z.B. im Wahlkreis 12 die Anzahl Nichtwahlberechtigter 88 % der Anzahl Wahlberechtigter, im Wahlkreis 10 sind es hingegen nur 56%. Die grossen Unterschiede führen in der Gemeinde Zürich dazu, dass aufgrund der Zuteilung nach der Anzahl Einwohner die Stimmkraft von einigen Wählern um über 18 % höher ist als von anderen Wählern¹². Dieser grosse Unterschied lässt sich meines Erachtens mit keinen sachlichen Gründen rechtfertigen.

Das Bundesgericht hat sich in einer beiläufigen Bemerkung hinsichtlich der Zuteilung der Anzahl Sitze an die Wahlkreise zwar ebenfalls auf die Einwohnerzahl bezogen, dies erfolgte jedoch ohne diese Frage eingehender zu überprüfen¹³.

1.2.2 Erfolgswertgleichheit

Da nur eine bestimmte ganzzahlige Anzahl Sitze zu vergeben sind, ist es unvermeidbar, dass bei der Berechnung der Sitzverteilung eine Rundung vorgenommen wird, die zwangsweise zu einer gewissen Anzahl gewichtsloser Stimmen führt.

⁷ BGE 129 I 185, E. 7.3. Als weitere Komponente der Wahlrechtsgleichheit nennt das Bundesgericht noch die «Zählwertgleichheit». Diese sichert jedem Wähler zu, dass seine Stimme (bzw. Stimmen) bei der Zählung der Stimmen den selben Zählwert hat wie die Stimmen der übrigen Wähler. Beim doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren (siehe Ziff. 1.5) wird bei unterschiedlich grossen Wahlkreisen in der Oberzuteilung die Zählwertgleichheit dadurch gewährleistet, dass die Stimmen der Wahlkreise in eine Wählerzahl umgerechnet werden (siehe dazu Ziff. 3.5).

⁸ Bei den übrigen Nichtwahlberechtigten (z.B. schweizerische Minderjährige) gibt es keine derart signifikanten Unterschiede zwischen den Wahlkreisen, wie dies bei den Ausländern der Fall ist: In den Kantonen liegt die Zahl schweizerischer Nichtwahlberechtigter ziemlich konstant bei rund 20 % (einzig der Kanton Basel-Stadt stellt mit nur 9 % einen Ausreisser dar). Der Zahl ausländischer Nichtwahlberechtigter schwankt hingegen sehr stark zwischen 13 % (Kanton Uri) und 76 % (Kanton Genf). Die vorstehenden Prozentzahlen wurden auf der Basis der Anzahl Wahlberechtigten (=100 %) anhand der Daten von der Nationalratswahl 2011 ermittelt.

⁹ Diese Regelung ist allerdings politisch umstritten: NENAD STOJANOVIC/ANJA GIUDICI, Nationalratssitze der Kantone, Seelen zählen, Sitze verteilen, NZZ vom 28. August 2013, 13.

¹⁰ Die beiden Kantone mit dem kleinsten Ausländeranteil (Uri und Appenzell Innerrhoden) haben aufgrund dieser Bestimmung unabhängig davon, ob die Berechnung anhand der Einwohner oder anhand der Wahlberechtigten durchgeführt wird, immer einen Sitz.

¹¹ Bei der Nationalratswahl 2015 würden vier Kantone mit einem höheren Ausländeranteil Sitze verlieren: Genf hätte 9 statt 11 Sitze, Waadt 16 statt 18, Basel-Stadt 4 statt 5 und Zürich 34 statt 35. Dagegen würden vier Kantone mit einem eher geringen Ausländeranteil Sitze gewinnen: Bern hätte 28 statt 25 Sitze, Appenzell Ausserrhoden 2 statt 1, Freiburg 8 statt 7 und Solothurn 7 statt 6. Quelle: Bundesamt für Statistik (Stichtag 30.9.2012), zitiert in STOJANOVIC/GIUDICI (FN 9).

¹² Die Stimmkraft in den Wahlkreisen beträgt: 10: 100%; 7+8: 102%; 1+2: 106%; 6: 106%; 3: 107%; 9: 108%; 4+5: 114%; 12: 116%; 11: 118%.

¹³ BGE 129 I 185, E 7.3: «Wahlrechtsgleichheit bedeutet andererseits Gleichheit der Stimmkraft und erfordert ... ein in allen Verhältniswahlkreisen möglichst gleichbleibendes Verhältnis von Sitzen zur Einwohnerschaft.»

Wie im Beispiel unter Ziff. 1.2 aufgezeigt, sinkt die Anzahl gewichtsloser Stimmen, je grösser der Wahlkreis ist. Aber auch andere Faktoren (wie z.B. das verwendete Sitzverteilungsverfahren oder ein direktes Quorum) können einen Einfluss auf die Anzahl der gewichtslosen Stimmen haben.

Die Erfolgswertgleichheit korreliert direkt mit der Anzahl gewichtsloser Stimmen (denn der Erfolgswert einer gewichtslosen Stimme ist null). Aus dem Anspruch der Erfolgswertgleichheit lässt sich der Anspruch ableiten, dass die Wahrscheinlichkeit, dass eine Stimme als gewichtslose Stimme endet, bei allen Wählern in etwa gleich hoch ist: Es darf nicht sein, dass bei den Wählern eines bestimmten Wahlkreises die Wahrscheinlichkeit, dass eine Stimme gewichtslos wird, viel höher ist als bei den Wählern eines anderen Wahlkreises.

Auf Bundesebene wird die Wahlkreisaufteilung in Kantone durch die Verfassung ausdrücklich legitimiert (Art. 149 Abs. 3 BV: «Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis.»), womit dieser Eingriff in den Anspruch auf Erfolgswertgleichheit auf Bundesebene zulässig ist.

Auf Kantons- und Gemeindeebene muss sich ein solcher Eingriff hingegen durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen, wobei aufgrund der hohen Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit m.E. strenge Massstäbe anzuwenden sind. Auch das Bundesgericht wendet strenge Massstäbe an: Auf Kantonebene hat das Bundesgericht z.B. in BGE 131 I 85 aus historischen Gründen im Kanton Wallis die Koexistenz von sehr kleinen und grossen Wahlkreisen zugelassen, diesen Entscheid jedoch bereits in BGE 140 I 107 wieder revidiert (eine kritische Auseinandersetzung zu diesem Entscheid siehe unter Ziff. 2). Auf Kantonebene kann es m.E. Fälle geben, in denen aus historischen Gründen oder zum Minderheitenschutz ein durch die Wahlkreisaufteilung in Gemeinden entstehender massvoller Eingriff in den Anspruch auf Erfolgswertgleichheit gerechtfertigt sein kann (immerhin sind die Gemeinden als dritte Ebene in der Verfassung ausdrücklich genannt, vgl. Art. 50 BV sowie den Gliederungstitel vor Art. 42 BV: «3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden»)^{14,15}. Auf Ge-

meindeebene hingegen erscheint meines Erachtens eine Wahlkreisaufteilung (das heisst die Schaffung einer vierten – in der Verfassung nicht genannten – Ebene) nur dann zulässig, wenn der Eingriff in die Erfolgswertgleichheit sehr gering ist. Das heisst: Auch historische Gegebenheiten oder ein beabsichtigter Minderheitenschutz können m.E. auf Gemeindeebene einen signifikanten Eingriff in die Erfolgswertgleichheit unter keinen Umständen rechtfertigen.

1.3 Verhältniswahl und Mehrheitswahl

Bei der Verhältniswahl (auch Proporzwahl oder Parteienwahl genannt) wird eine Partei gewählt und bei der Mehrheitswahl (auch Majorzwahl oder Personenwahl genannt) wird direkt der Kandidat gewählt¹⁶.

Eine reine Parteienwahl findet mit der Zweitstimme bei der deutschen Bundestagswahl statt: Dort kann der Wähler seine Stimme nur einer Partei geben, ohne einen Einfluss darauf zu haben, in welcher Reihenfolge die Kandidaten dieser Partei gewählt werden¹⁷. Diese Reihenfolge wurde bereits vor der Wahl durch die Partei bestimmt.

In der Schweiz gibt es eine solche reine Parteienwahl nicht. Stattdessen handelt es sich bei den als «Verhältniswahlen» bezeichneten Wahlen genau genommen um eine Mischform: Der Schweizer Wähler hat die erfreuliche Möglichkeit, primär die Kandidaten direkt zu wählen

und damit den betroffenen Kantonen in verständlicher Weise zu sagen, warum ihren Vorverständnissen nicht (mehr) gefolgt werden kann.»

¹⁴ Vgl. auch YVO HANGARTNER, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 5/2005, 228: «Die Regelungen der Bundesverfassung über die Demokratie in den Kantonen sind für das Staatsleben der Kantone von grundlegender Bedeutung, gleichzeitig aber sehr offen formuliert. Bei dieser Rechtslage fordert Art. 47 BV Zurückhaltung in der Auslegung durch eidgenössische Instanzen. [...] Zwischen der Kompetenz des Bundes, [...] über die Konkretisierung demokratischer Anforderungen zu entscheiden, und dem Anspruch der Kantone auf Wahrung ihrer Eigenständigkeit ist so genannte praktische Konkordanz herzustellen, also eine Lösung zu finden, die beide Anliegen optimal zur Geltung bringt. [...] Die Kontrolle durch den Bund im Gewährleistungs- oder Beschwerdeverfahren hat sich darauf zu beschränken, Schranken prinzipiell als zulässig anerkannter Relativierungen der Erfolgswertgleichheit der Stimmabgaben aufzuzeigen und allfällige Widersprüche und Unvereinbarkeiten in der gewählten kantonalen Wahlrechtsordnung zu beanstanden.»

¹⁵ Siehe dazu ausführlich HANGARTNER (FN 15), 217 ff.

¹⁶ Über die Erststimme – bei der mit einer anderen Wahlkreisaufteilung (Wahlkreise mit je einem Sitz) eine Mehrheitswahl erfolgt – hat der Wähler indirekt einen Einfluss, dieser beschränkt sich in der Regel jedoch auf die beiden grössten Parteien und ist in der Praxis eher gering.

¹⁴ Wohl gleicher Meinung: HANGARTNER (FN 1), 850: «Dass das Bundesgericht einem modernen Demokratieverständnis folgt, ist nachvollziehbar. Ein Defizit ist aber, dass es auf die anders geprägten, dem Schutz kleinerer Gebietseinheiten dienenden Demokratieverstellungen in gewissen ländlichen Kantonen nicht näher eingeht. [...] Rechtssoziologisch tut sich hier eine Kluft auf zwischen Tradition und Moderne, zwischen lokalem genossenschaftlichem Denken einerseits und andererseits gemeindeübergreifendem parteipolitischen Denken, bei welchem die überkommenen Vorstellungen von vornherein auf der Verliererseite stehen. Es wäre Aufgabe eines Verfassungsgerichts, diese Problematik zu thematisieren

und, sofern mehrere Sitze zu vergeben sind, dabei auch die Möglichkeit, die seiner Meinung nach geeignetsten Kandidaten von verschiedenen Parteien zu wählen. Da jede Stimme für einen Kandidaten zugleich auch eine Stimme für dessen Partei ist, findet eine gleichzeitige Personen- und Parteienwahl statt. Diese Mischform ist auch der Grund, wieso es bei diesen Wahlen Wahlkreise gibt (damit der Wähler die lokalen Kandidaten auswählen kann, siehe Ziff. 1.1). Denn würde eine reine Parteienwahl stattfinden, wären Wahlkreise überflüssig – wenn der Wähler nur eine Partei wählen kann, benötigt es keine lokale Kandidatenauswahl –, es könnte mit einem problemfreien Einheitswahlkreis gewählt werden.

Diesen Umstand, dass eine Mischform vorliegt, verkennt das Bundesgericht, wenn es Wahlverfahren bloss entsprechend deren Bezeichnung in Verhältnis- und Mehrheitswahl klassifiziert und für diese beiden Formen unterschiedliche Regeln angewendet haben will¹⁸.

Gemäss Bundesgericht muss bei einer Verhältniswahl mit mehreren Wahlkreisen – zur Wahrung der Erfolgswertgleichheit – jeder Wahlkreis mindestens so gross sein, dass dort neun Sitze zu vergeben sind¹⁹. Bei Verhältniswahlen ist logischerweise rein systembedingt eine gewisse Mindestgrösse eines Wahlkreises erforderlich, denn wenn in einem Wahlkreis nur ein Sitz zu vergeben ist, handelt es sich zwangsweise um eine Mehrheitswahl. Bei der vom Bundesgericht als Begründung angeführten Wahrung der Erfolgswertgleichheit liegt das Problem hingegen nicht in der Mindestgrösse, sondern in der Koexistenz von sehr kleinen und grossen Wahlkreisen. Da es bei einer Mehrheitswahl genau zum selben Problem kommt, wenn ein Wahlkreis sehr klein und ein anderer gross ist, ist nicht nachvollziehbar, wieso die Untersuchung der Erfolgswertgleichheit nur bei Verhältniswahlen erfolgen sollte. Auch bei Mehrheitswahlen hat der Wähler einen Anspruch auf Erfolgswertgleichheit.

So ist z.B. eine Mehrheitswahl mit nur einem Sitz pro Wahlkreis problemlos, wenn alle Wahlkreise gleich gross sind. Zwar ist bei so kleinen Wahlkreisen das Risiko, dass eine Stimme als gewichtslose Stimme endet, sehr hoch, sie ist aber bei allen Wählern in allen Wahlkreisen gleich, d.h. es findet keine Ungleichbehandlung zwischen den Wahlkreisen statt²⁰. Hat es bei einer Wahl hingegen einen

Wahlkreis, in dem nur drei Sitze zu vergeben sind, und einen zweiten Wahlkreis, in dem 15 Sitze zu vergeben sind, dann findet eine massive Ungleichbehandlung statt und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Verhältnis- oder um eine Mehrheitswahl handelt.

Auch die Problematik der Stimmkraftgleichheit (das heisst die Frage, wie der Sitzanspruch der einzelnen Wahlkreise berechnet wird) ist unabhängig vom verwendeten Wahlsystem.

«Weil es auf die Ausgestaltung des Wahlrechts im Einzelnen ankommt, sind Majorz und Proporz ein bloss relativer Gegensatz. Dies wird in der abstrakten Diskussion gern übersehen. Vor allem erlaubt erst die Analyse einer konkreten Wahlrechtsordnung ein abschliessendes Urteil darüber, ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben, namentlich das Gebot der Wahlrechtsgleichheit, eingehalten sind.»²¹

Es ist m.E. auch ohne weiteres zulässig, wenn bei einer zulässigen²² Wahlkreisaufteilung in den einzelnen Wahlkreisen unterschiedliche Wahlsysteme verwendet werden²³.

1.4 Herkömmliche Sitzverteilung

Bisher erfolgte die Sitzverteilung in jedem Wahlkreis getrennt, d.h. in jedem Wahlkreis wurden nach einer bestimmten Sitzverteilungsmethode aufgrund des Wahlergebnisses dieses Wahlkreises die diesem Wahlkreis zugeteilten Sitze an die Kandidaten dieses Wahlkreises verteilt.

Als Sitzverteilungsmethode kam dabei bisher bei Verhältniswahlen im Bund sowie in fast allen Kantonen zum Teil seit über hundert Jahren die Divisormethode mit

systemen gleichermassen enthalten: Bei Mehrheitswahlen werden kleine Minderheiten, die sich auf das ganze Wahlgebiet verteilen, benachteiligt. Bei Verhältniswahlen werden hingegen Minderheiten benachteiligt, die sich in einer einzigen kleinen Gemeinde konzentrieren und in dieser kleinen Gemeinde die Mehrheit stellen.

²¹ HANGARTNER (FN 15), 218.

²² Eine Wahlkreisaufteilung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig, wenn allfällige Unterschiede in den Wahlkreisgrössen entweder zu keinen signifikanten Unterschieden bei der Erfolgswertgleichheit führen oder sich durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen (siehe dazu Ziff. 1.2.2).

²³ Gleicher Meinung: HANGARTNER (FN 1), 849: «Ein Mischsystem von Proporz und Majorz, wie im Kanton Schwyz (entgegen der Annahme des Bundesgerichts) gewollt, erscheint unter diesem Gewichtswinkel als zulässig.»

¹⁸ In einem anderen Sachzusammenhang kam HANGARTNER (FN 3), 142, zu einem ähnlichen Schluss: «das Bundesgericht geht auf diese Problematik nicht ein, weil es von vornherein auf die Vorstellung eines (reinen) oder (echten) Verhältniswahlsystem fixiert ist».

¹⁹ Das in BGE 140 I 107 vom Bundesgericht geforderte «natürliche Quorum von 10%» wird ab neun Sitzen erreicht (vgl. Ziff. 3.3.2).

²⁰ Eine Ungleichbehandlung könnte man nur bei Anhängern von kleinen Parteien sehen. Dieses Problem ist jedoch in beiden Wahl-

Abrundung von Hagenbach-Bischoff²⁴ zur Anwendung²⁵. Bei dieser Methode wird, vereinfacht ausgedrückt, der Sitzanspruch einer Partei dadurch ermittelt, dass die Anzahl Stimmen dieser Partei (z.B. 2400) durch einen bestimmten mathematisch ermittelten Divisor (z.B. 700) dividiert wird und der so ermittelte Quotient (3.4) auf die nächste ganze Zahl (3) abgerundet wird.

1.5 Doppelproportionale Sitzverteilungsverfahren

Beim doppelproportionalen Sitzverteilungsverfahren erfolgt die Wahl wie bisher mit mehreren Wahlkreisen. Einen Unterschied zur herkömmlichen Sitzverteilung gibt es erst bei der Auswertung des Wahlergebnisses, die in zwei Stufen – bei denen unterschiedliche Wahlkreiseinteilungen zur Anwendung kommen – aufgeteilt wird:

- Bei der Oberzuteilung werden die Sitze der Parteien unter Anwendung eines Einheitswahlkreises ermittelt, d.h. es werden anhand der Stimmen im gesamten Wahlgebiet die Sitze an die einzelnen Parteien verteilt. Das zuvor in mehreren Wahlkreisen getrennt ermittelte Wahlergebnis wird dabei mathematisch auf den Einheitswahlkreis umgerechnet.
- Bei der anschliessenden Unterzuteilung werden die in der Oberzuteilung ermittelten Sitze der Parteien unter Berücksichtigung der Wahlergebnisse der einzelnen Wahlkreise auf diese Wahlkreise aufgeteilt. D.h. erst bei der Verteilung der Sitze der Parteien an bestimmte Personen werden die lokalen Ergebnisse der einzelnen Wahlkreise herangezogen.

2. Probleme der doppelproportionalen Sitzverteilungsverfahren im Allgemeinen

In BGE 140 I 107 hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob es auf Kantonsebene zulässig ist, analoge Eingriffe vorzunehmen, wie sie auf Bundesebene bestehen (siehe dazu Ziff. 1.2.2). Dabei vertrat das Bundesgericht – ohne die konkreten Umstände des Einzelfalls zu prüfen – die Auffassung, dass bei einer Verhältniswahl derartige Eingriffe auf Kantonsebene generell unzulässig sind, weil es mit dem doppelproportionalen Sitzverteilungsverfahren ein angeblich etabliertes alternatives Verfahren gäbe, welches – vermeintlich ohne Eingriffe in die Wahrechtsgleichheit – im Sinne eines Minderheitenschutzes eine angemessene Vertretung im Parlament garantieren könne (E. 4.1)²⁶. Meines Erachtens handelt es sich bei dieser Pauschalaussage, wie nachfolgend dargelegt, um einen Fehlentscheid, der tunnelblickartig nur einseitig den Erfolgswert des aktiven Wahlrechts berücksichtigt. Es hätten stattdessen unter Berücksichtigung weiterer Aspekte die Umstände des Einzelfalls konkret überprüft werden müssen.

2.1 Der Erfolgswert ist nur eine Komponente der Wahrechtsgleichheit

Wie unter Ziff. 1.2 erörtert, besteht die Wahrechtsgleichheit aus drei Komponenten, wobei das Bundesgericht sich lediglich mit der Erfolgswertgleichheit befasst hat. Bei der hier untersuchten Fragestellung kann jedoch auch die Stimmkraftgleichheit relevant sein: Auf Bundesebene trifft es einerseits zwar zu, dass aufgrund des kleinen Wahlkreises die Wähler des Kantons Appenzell Innerrhoden einen geringeren Erfolgswert haben können als Wähler in einem anderen Kanton. Andererseits hat dieser Kanton aufgrund von Art. 149 Abs. 4 Satz 2 BV einen Sitz, obwohl ihm mathematisch gar keiner zusteht, d.h. die Stimmkraft der dortigen Wähler ist höher als in anderen Kantonen. Betrachtet man nun die Wahrechtsgleichheit als Ganzes, stellt man somit zwei gegenläufige Abweichungen fest: Eine Bevorteilung durch die höhere Stimmkraft und eine Benachteiligung durch einen geringeren Erfolgswert. Natürlich kann man diese Komponenten der Wahrechtsgleichheit nicht einfach gegenseitig verrechnen, denn jede Abweichung ist prinzipiell unerwünscht. Jedoch sollte der Umstand, dass eine gleichzeitige Bevor-

²⁴ FRIEDRICH PUKELSHEIM, *Proportional Representation. Apportionment Methods and Their Applications*, Berlin 2014, 85: «We briefly digress to appreciate the contributions of Eduard Hagenbach-Bischoff. As the leading proportional representation proponent in the Great Council of the Canton of Basel in Switzerland, he fought for the introduction of the divisor method with downward rounding, and succeeded. By profession a physics professor at Basel University, his numerous writings on the topic are still today a fruitful and reliable source.» und 219: «In 1905 Hagenbach-Bischoff succeeded to have the divisor method with downward rounding installed for the election of the Great Council of the Canton of Basel.»

²⁵ Vgl. *Proporzwahlssysteme im Vergleich*, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, 14.

²⁶ Vergleichbare Aussagen gab es auch bereits in früheren Entscheidungen, so z.B. BGE 1C_407/2011, E. 5.6.

teilung und Benachteiligung stattfindet, im Rahmen der Abwägung, ob der Eingriff gerechtfertigt ist, mit berücksichtigt werden.

2.2 Vernachlässigung der Wahlrechtsgleichheit des passiven Wahlrechts

Das Bundesgericht hat stets nur den Erfolgswert der aktiven Wähler untersucht und übersieht dabei, dass das passive Wahlrecht von ebenso entscheidender Wichtigkeit ist wie das aktive. Es gibt Diktaturen, die Wahlen durchführen lassen mit dem Ergebnis, dass der Diktator – als einziger Kandidat – mit 100% der Stimmen gewählt wird. Aus der vom Bundesgericht vertretenen Sichtweise wäre dies eine perfekte Wahl, denn der Erfolgswert aller aktiven Wähler ist absolut identisch. In einer Demokratie ist jedoch auch das passive Wahlrecht von fundamentaler Wichtigkeit und dieses wird offensichtlich beeinträchtigt, wenn in den einzelnen Wahlkreisen für den Sitzgewinn eine unterschiedliche Anzahl Wähler erforderlich ist.

Die vom Bundesgericht geforderte Alternative (doppeltproportionale Sitzverteilungsverfahren) behebt nur einseitig die Benachteiligung bei der Erfolgswertgleichheit der aktiven Wähler. Auf Seiten des passiven Wahlrechts wird diese Problematik hingegen nicht behoben, sondern im Gegenteil nochmals massiv verschlechtert, denn es führt dazu, dass die Wähler anderer Wahlkreise einen Einfluss darauf haben, wer den Sitz in einem bestimmten Wahlkreis erhält. Auf Bundesebene hätte mit diesem alternativen Verfahren der Kanton Appenzell Innerrhoden weiterhin einen Sitz, es ist aber denkbar, dass dann nicht ein Wähler dieses Kantons, sondern z.B. ein Wähler des Kantons Basel-Stadt die ausschlaggebende Stimme dafür abgab, welcher Kandidat für den Kanton Appenzell Innerrhoden in das Parlament einzieht.

Diese Problematik lässt sich anhand eines realen Beispiels veranschaulichen: Hätte die EVP bei der Gemeinderatswahl der Stadt Zürich vom 9. Februar 2014 im Wahlkreis 9 zwei zusätzliche Wähler gehabt, dann hätte die FDP im Wahlkreis 10 einen Sitz verloren und im Wahlkreis 7+8 einen Sitz gewonnen sowie die GLP im Wahlkreis 11 einen Sitz verloren und im Wahlkreis 12 einen Sitz gewonnen²⁷. Das heisst obwohl die Anzahl Wähler wie auch die Anzahl Sitze der FDP und der GLP völlig unverändert blieb und auch das Wahlergebnis in den Wahlkreisen 7+8, 10, 11 und 12 unverändert blieb, hätten sich bloss aufgrund von zwei zusätzlichen Wählern der EVP in einem anderen Wahlkreis die gewählten

Kandidaten von FDP und GLP in diesen vier Wahlkreisen verändert. Im Wahlkreis 12 war die EVP nicht einmal angetreten und dennoch hatten EVP-Wähler aus anderen Wahlkreisen einen Einfluss auf die Kandidatenzuteilung im Wahlkreis 12.

Damit verkommt die Verteilung der Parteisitze an einzelne Kandidaten dieser Partei zu einem reinen Glücksspiel, dessen Ergebnis auch vom Wahlverhalten der Wähler anderer Parteien in anderen Wahlkreisen abhängt. Dieses Glücksspiel ist m.E. mit der verfassungsmässig garantierten Wahlrechtsgleichheit unvereinbar, denn auch diejenigen, die vom passiven Wahlrecht Gebrauch machen möchten, haben einen Anspruch auf Wahlrechtsgleichheit.

2.3 Entleerung des Sinn und Zwecks der Wahlkreise

Wie unter Ziff. 1.3 dargelegt, wird in der Schweiz ein Mischsystem verwendet, welches dem Wähler erlaubt, die Reihenfolge der Kandidaten auf den Parteilisten zu ändern oder auch Kandidaten von mehreren Parteien zu wählen. Damit gibt der Wähler seine Stimmen nicht unbedingt einer bestimmten Partei, sondern er wählt explizit die Personen (evtl. von verschiedenen Parteien) aus, die er für das Amt am geeignetsten hält. Wie unter Ziff. 1.1 aufgezeigt, bestehen dabei Sinn und Zweck der Wahlkreise darin, dass der Wähler für diese Entscheidung eine überschaubare Anzahl Kandidaten zur Auswahl hat und sich über diese informieren kann.

Mit seiner Forderung nach dem doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren würde das Bundesgericht dieses Mischsystem faktisch abschaffen und durch eine reine Parteienwahl ersetzen (vgl. auch die entsprechend klare Fokussierung in Regeste a von BGE 140 I 107: «relativ genaue Abbildung der Parteienstärke ... gewährleisten»)²⁸. Natürlich hat auch im traditionellen Wahlsystem die Parteienstärke eine grosse Bedeutung, aber bisher konnten die Wähler eines Wahlkreises darüber entscheiden, welche Personen in ihrem Wahlkreis gewählt werden. Im vom Bundesgericht geforderten System verkommt die Personenzuteilung hingegen zu einem Glücksspiel (vgl. vorhergehende Ziff. 2.2). Damit werden Sinn und Zweck der Wahlkreise vollständig entleert, denn es ist möglich, dass aufgrund des Wahlverhaltens

²⁷ NZZ vom 15.2.2014, 15.

²⁸ In diese Richtung ging auch die Kritik von HANGARTNER (FN 1), 850: «Die vorgesehene gemeindeübergreifende ergänzende Konstruktion [damit ist das doppeltproportionale Sitzverteilungsverfahren gemeint] [...] widerspricht aber gerade der vom Schwyzer Verfassungsgeber gewollten Ausrichtung auf die Gemeinden.»

der Wähler in anderen Wahlkreisen in einem Wahlkreis ein Kandidat «gewählt» wird, den die dortigen Wähler gar nicht wollten. Wenn die Stimme des Wählers somit zu einer reinen Parteistimme verkommt (d.h. den Wählern die direkte Wahl der Personen in ihrem Wahlkreis entzogen wird), dann wird die Wahlkreisaufteilung (und damit die Möglichkeit lokale Kandidaten zu wählen) ad absurdum geführt und ist obsolet. Damit können die Wahlkreise genauso gut abgeschafft werden und ein Wahlsystem eingeführt werden, in dem bei einem Einheitswahlkreis der Wähler lediglich eine Parteistimme abgeben kann (ohne Auswahl einer bestimmten Person). Denn wenn nur die perfekte Abbildung der Parteienstärke gefordert wird, dann ist die Wahlrechtsgleichheit der aktiven Wähler im Einheitswahlkreis am höchsten.

3. Begriffe

Vor der Untersuchung der speziellen Probleme in der Ausgestaltung von doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren (nachfolgende Ziff. 4) müssen einige Begriffe definiert werden:

3.1 Doppelter Pukelsheim

Die beiden Teile des doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahrens können unterschiedlich ausgestaltet werden. So kommen z.B. bei der Oberzuteilung verschiedene Zuteilungsverfahren in Betracht. FRIEDRICH PUKELSHEIM hat mit dem «doppelten Pukelsheim» eine Variante eines doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahrens entwickelt²⁹. Diese wird in Ziff. 4 eingehender untersucht.

3.2 Direktes Quorum

Das direkte Quorum ist ein gesetzlich vorgegebenes Quorum, welches erreicht werden muss, damit eine Partei an der Sitzverteilung teilnimmt.

3.3 Indirektes Quorum

Die hier verwendete Definition (siehe Ziff. 3.3.1) weicht von der Definition des Bundesgerichts ab (siehe eingehende Begründung unter Ziff. 3.3.2).

3.3.1 Eigene Definition

Da nur eine bestimmte ganze Zahl Sitze verfügbar ist, ist bei allen Sitzverteilungsverfahren eine Rundung des Endergebnisses (vgl. nachfolgende Ziff. 3.6) unvermeidbar. Diese Rundung führt systemimmanent dazu, dass einzelne Parteien auf null Sitze abgerundet werden können. Die Begriffe indirektes Quorum, natürliches Quorum und faktisches Quorum sind synonym und definieren das Quorum, welches bei einem Sitzverteilungsverfahren systemimmanent erreicht werden muss, damit es zu keiner Abrundung auf null Sitze kommt, d.h. mindestens ein Sitz zugeteilt wird. Im Gegensatz zum direkten Quorum handelt es sich hierbei nicht um ein bewusst festgesetztes Quorum, sondern um eine indirekte Folge des verwendeten Rundungsverfahrens.

Das indirekte Quorum ist dabei ein variabler Wert, der irgendwo zwischen einem Höchstwert, bei dem die Sitzzuteilung garantiert ist, und einem Mindestwert, unterhalb dessen eine Sitzzuteilung ausgeschlossen ist, liegt.

Um dies zu veranschaulichen ein Beispiel einer Wahl, an der 2400 Wähler teilnehmen und es zwei Sitze zu verteilen gibt: Haben 1200 Wähler Partei A, 700 Wähler Partei B und 500 Wähler Partei C gewählt, dann erhalten die Parteien A und B je einen Sitz, d.h. die Partei B erhält mit 700 Wählern einen Sitz. Haben hingegen 900 Wähler Partei A, 700 Wähler Partei B und 800 Wähler Partei C gewählt, dann erhalten die Parteien A und C je einen Sitz, d.h. die Partei B erhält mit 700 Wählern keinen Sitz. Trotz gleicher Anzahl Wähler und gleicher Anzahl Sitze gelten in den beiden Konstellationen unterschiedliche indirekte Quoren.

Das indirekte Quorum ist je nach der verwendeten Sitzverteilungsmethode sehr unterschiedlich. Nachfolgende Tabelle zeigt die Formeln für die Berechnung von Höchst- und Mindestwert für die beiden Sitzverteilungsverfahren, die im weiteren Verlauf dieses Aufsatzes behandelt werden:³⁰

²⁹ Die Idee des doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahrens (welches auch biproportionales Sitzverteilungsverfahren genannt wird) ist schon älter, vgl. PUKELSHEIM (FN 24), 221: «Double-proportional divisor methods of apportionment originate with the papers Balinski/Demange (1989a, 1989b), and are further elaborated by Balinski/Rachev (1993, 1997)».

³⁰ Die Information zu den in der Tabelle angegebenen Formeln stammt aus: FRIEDRICH PUKELSHEIM/SEBASTIAN MAIER/PETER LEUTGÄB, Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 3/2009, 87. Die Formeln gelten für $S > 2 * L - 3$.

Methode	indirektes Quorum		indirektes Quorum für voranstehendes Beispiel	
	Mindestwert	Höchstwert	Mindestwert	Höchstwert
Divisormethode mit Standardrundung	$\frac{W}{2 * S + L - 2}$	$\frac{W}{2 * S - L + 2}$	480	800
Divisormethode mit Abrundung	$\frac{W}{S + L - 1}$	$\frac{W}{S + 1}$	600	800

In den angegebenen Formeln ist W die Anzahl gewichteter Wähler (bzw. 100% zur Berechnung des prozentualen Wertes), S die Anzahl zu vergebender Sitze und L die Anzahl Listen, die um diese Sitze konkurrieren.

Für das vorstehende Beispiel mit 2400 Wählern, zwei Sitzen und drei Listen ergibt sich, dass bei beiden Methoden ab 800 Wählern eine Sitzzuteilung garantiert ist, während je nach Methode unter 480 bzw. 600 Wählern eine Sitzzuteilung ausgeschlossen wäre. Hat eine Partei mindestens 480 bzw. 600 Wähler, jedoch weniger als 800 Wähler, dann hängt die Frage, ob die Partei einen Sitz bekommt oder nicht, davon ab, wie viele Wähler die anderen Parteien haben. Das indirekte Quorum liegt somit je nach Methode und Stimmenverteilung irgendwo zwischen 480 und 800 Wählern.

Nur in einem sehr exotischen Fall ist trotz Erreichen des Höchstwertes des indirekten Quorums eine Sitzzuteilung nicht garantiert: Ist die Anzahl Listen, die stimmgleich diesen Höchstwert (in diesem Beispiel 800 Wähler) erreichen, um eins höher als die Anzahl der zu verteilenden Sitze, dann ist eine Zuteilung nur mittels Losentscheid möglich.

Das indirekte Quorum ist ferner von einem allfälligen direkten Quorum abhängig: Wird ein direktes Quorum eingeführt, wird dadurch eine hohe Zahl von gewichtslosen Stimmen erzeugt. Diese gewichtslosen Stimmen führen dazu, dass sich W und damit das indirekte Quorum reduziert.

Die Divisormethode mit Standardrundung wird im «doppelten Pukelsheim» verwendet.

Die hier als Alternative untersuchte Divisormethode mit Abrundung ist die in der Schweiz weit verbreitete Methode nach Hagenbach-Bischoff. Von der Methode nach Hagenbach-Bischoff gibt es alternative Berechnungsarten, die mathematisch zum selben Ergebnis führen (gleiche Sitzverteilung). Dies hatte in früheren Zeiten den Vorteil, dass die Berechnung, auf mehrere Rechenschritte (Grundverteilung und Restmandatsverteilung) verteilt, einfach von Hand durchgeführt werden konnte. Mit den heute leicht verfügbaren Computern ist diese «Erleichterung» nicht mehr erforderlich, so dass direkt die Divisormethode mit Abrundung angewendet werden kann. Dabei ist noch anzumerken, dass die alternative Berechnungsmethode oft mit einer Regelung ergänzt wurde, wonach an der Restmandatsverteilung nur Parteien teilnehmen durften, die bereits bei der Grundverteilung einen Sitz er-

halten hatten. Bei dieser ergänzenden Regelung handelt es sich nicht um eine systemimmanente indirekte Folge der Rundung, sondern um ein bewusst hinzugefügtes direktes Quorum in der Höhe des Höchstwertes des indirekten Quorums. Bei Verwendung der Divisormethode mit Abrundung (die in einem Rechenschritt durchgeführt wird und somit keine Restmandatsverteilung kennt) müsste man, sollte man diese Regelung beibehalten wollen, dieses direkte Quorum so umformulieren, dass nur Parteien berücksichtigt werden, die $W/(S+1)$ Wähler haben.

3.3.2 Abweichende Definition des Bundesgerichts

In BGE 129 I 185 (E. 7.1.2) wurde versucht, aus «Gründen der Rechtssicherheit ... die Begriffe des indirekten und des natürlichen Quorums für die bundesgerichtliche Rechtsprechung festzulegen», was leider misslungen ist:

Das *indirekte Quorum* definierte das Bundesgericht als Quorum, welches erreicht werden muss, damit eine Partei an der Restmandatsverteilung teilnehmen kann (somit wäre die Bezeichnung als Restmandat-Quorum treffender). Dabei hat das Bundesgericht übersehen, dass es sich bei diesem Restmandat-Quorum um ein direktes Quorum handelt, denn es ist ein gesetzlich vorgegebenes Quorum, welches erreicht werden muss, damit eine Partei an der Sitzverteilung teilnimmt (der Ausschluss an der Restmandatsverteilung ist gleichbedeutend mit einem kompletten Ausschluss von der Sitzverteilung). Dieses direkte Quorum als indirektes Quorum zu definieren, ist ein Fehlgriff, den das Bundesgericht hoffentlich demnächst korrigiert. Dabei ist auch zu bedenken, dass die vom Bundesgericht aufgestellte Definition des indirekten Quorums ausschliesslich auf Sitzverteilungsmethoden mit Restmandatsverteilung anwendbar ist. Bei den hier untersuchten Sitzverteilungsmethoden mit Divisorverfahren existiert keine Restmandatsverteilung, womit die bundesgerichtliche Definition auf diese gar nicht anwendbar wäre.

Das *natürliche Quorum* ist gemäss Bundesgericht «demgegenüber als Folge der (unterschiedlichen) Grösse der Wahlkreise zu verstehen. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um wenigstens ein Vollmandat zu erhalten. Eine Liste ist von der (Voll-)Mandatsverteilung *ausgeschlossen*, wenn sie die Wahlzahl, d.h. den Quotienten aus 100% und der um eins vermehrten Zahl der im Kreis zu vergebenden Mandate, nicht erreicht»³¹ (der so ermittelte Wert wird nachfolgend Höchstwert des indirekten

³¹ BGE 129 I 185, E. 7.1.2, Hervorhebung nur hier.

Wahlkreis-Quorums genannt). Diese Definition ist falsch: Entgegen der Auffassung des Bundesgerichts ist beim Verfehlen des Höchstwerts des indirekten Wahlkreis-Quorums eine Mandatzuteilung nicht *«ausgeschlossen»*, sondern lediglich *nicht garantiert*, d.h. je nach Verteilung der Stimmen auf die übrigen Parteien ist es auch unterhalb des Höchstwerts des indirekten Wahlkreis-Quorums möglich, ein Mandat zu erhalten (siehe dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 3.3.1 – die Formel des Bundesgerichts entspricht bei der Divisormethode mit Abrundung dem Höchstwert des indirekten Quorums).

3.4 Vollmandats-Quorum

Aufgrund der aufgezeigten hohen Variabilität des indirekten Quorums erscheint es für die weiteren verfassungsrechtlichen Überlegungen sinnvoll, das «Vollmandats-Quorum» heranzuziehen und dieses wie folgt zu definieren: Gesamtzahl der gültigen Wähler dividiert durch die zu vergebenden Sitze.

Mit einer Division der Wählerzahl einer Partei durch das Vollmandats-Quorum lässt sich der reale Sitzanspruch einer Partei ermitteln. Eine Sitzverteilung ist auf diese Weise nicht möglich (ausser in dem nicht zu erwartenden Sonderfall, dass die Wählerzahlen aller Parteien ganzzahlige Vielfache des Vollmandats-Quorums sind). Im Lichte des Erfordernisses der Erfolgswertgleichheit erscheint es jedoch als logisch und selbstverständlich, dass eine Partei, die das Vollmandats-Quorum erreicht hat, Anspruch auf einen Sitz hat. Insofern kann der auf die nächste ganze Zahl abgerundete reale Sitzanspruch als die Mindestzahl von Sitzen angesehen werden, auf die eine Partei Anspruch hat.

3.5 Wählerzahl

In jedem Wahlkreis haben die Wähler so viele Stimmen, wie Sitze zu vergeben sind. Zur Berechnung der Wählerzahl, die eine Partei in einem Wahlkreis erhalten hat, wird die Anzahl Stimmen der Partei durch die Anzahl Sitze dividiert. In einem Wahlkreis mit mehreren Sitzen kann ein Wähler seine Stimmen an unterschiedlichen Parteien vergeben, was dazu führen kann, dass die so ermittelte Wählerzahl nicht ganzzahlig ist (gibt ein Wähler je die Hälfte seiner Stimmen an die Parteien A und B, dann haben diese Parteien rechnerisch je 0.5 Wähler).

Für die Oberzuteilung beim doppelproportionalen Sitzverteilungsverfahren wird die Wählerzahl des gesamten Wahlgebietes ermittelt. Da die einzelnen Wahlkreise unterschiedlich gross sein können (und damit die Wähler

in den einzelnen Wahlkreisen je eine unterschiedliche Anzahl Stimmen haben können), muss die Wählerzahl für jeden Wahlkreis separat berechnet werden und müssen anschliessend die Wählerzahlen der einzelnen Wahlkreise summiert werden.

3.6 Divisor und Rundung des Endergebnisses

Bei den beiden hier untersuchten Divisormethoden (siehe Ziff. 3.3.1) wird die Sitzzahl einer Partei dadurch ermittelt, dass die Wählerzahl durch einen Divisor dividiert und der so ermittelte Quotient (das Endergebnis) auf eine bestimmte Art gerundet wird. Der Divisor wird dabei so lange verändert, bis die Summe der ermittelten gerundeten Quotienten aller Parteien zusammen exakt der zu verteilenden Anzahl Sitze entspricht.

Die Bezeichnung der Rundungsmethode kann zum falschen Eindruck verleiten, dass hier ein realer Anspruch gerundet würde. Dem ist nicht so, denn es wird lediglich ein fiktiver Quotient gerundet, wie sich an der zweiten Konstellation des vorstehenden Beispiels (siehe Ziff. 3.3.1) gut veranschaulichen lässt:

	Wähler	Divisormethode mit Standardrundung (Divisor = 1420)	Divisormethode mit Abrundung (Divisor = 710)
Partei A	900	0.63	1.27
Partei B	700	0.49	0.99
Partei C	800	0.56	1.13
Total	2400		

Die Parteien A und C erhalten je einen Sitz: Bei der Divisormethode mit Standardrundung werden die Werte 0.63 bzw. 0.56 jeweils auf 1 aufgerundet, während bei der Divisormethode mit Abrundung die Werte 1.27 und 1.13 jeweils auf 1 abgerundet werden. Der Grund dafür, dass beide Methoden bei diesem einfachen Beispiel trotz unterschiedlicher Rundungsarten zum selben Ergebnis führen, liegt darin, dass bei der Divisormethode mit Standardrundung der Divisor immer sehr viel höher ist als bei der Divisormethode mit Abrundung (in vorstehendem Beispiel sogar doppelt so hoch). Aus dem Umstand, dass bei der Divisormethode mit Abrundung mitunter sehr hohe Werte (in vorstehendem Beispiel bei Partei B 0.99) abgerundet werden, kann man keine unfaire Behandlung ableiten, denn man muss dies stets im Kontext mit dem niedrigen Divisor betrachten. Dass bei der Divisormethode mit Standardrundung vermeintlich «milder» abgerundet wird, ist eine Fiktion.

Vorstehendes Beispiel wurde zu Erklärungszwecken gezielt so ausgewählt, dass beide Methoden das selbe Ergebnis liefern. In der Realität (mit deutlich höheren Sitzzahlen) führen die beiden Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen. Gleich wie in vorstehendem Beispiel ist jedoch bei der Divisormethode mit Abrundung der Divisor stets identisch mit dem indirekten Quorum. Bei der Divisormethode mit Standardrundung ist der Divisor dagegen stets höher als der Höchstwert des indirekten Quorums; er kann sogar höher sein als das Vollmandats-Quorum (in vorstehendem Beispiel ist der Divisor mit 1420 deutlich höher als das Vollmandats-Quorum, welches 1200 beträgt). Dieser Umstand wird nachfolgend noch eine bedeutende Rolle spielen.

4. Zusatzprobleme im doppelten Pukelsheim

Neben den allgemeinen Problemen der doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren (siehe Ziff. 2) enthält der doppelte Pukelsheim weitere Probleme:

4.1 Sitzverteilungsmethode bei der Oberzuteilung

Friedrich Pukelsheim hat sich für die Divisormethode mit Standardrundung entschieden, weil bei dieser vermeintlich mathematisch nachgewiesen werden kann, dass einerseits die Summe der quadrierten Erfolgswertfehler aller Wähler minimal ist und andererseits eine Sitzverschiebung von einer Partei zu einer anderen den Unterschied der realisierten Erfolgswerte je eines Wählers dieser beiden Parteien nicht verkleinern lässt³².

Das war natürlich ein ehrbares Motiv für die Auswahl. Jedoch wurde dabei übersehen, dass hier ein grosser Unterschied zwischen Theorie und Praxis besteht: Wie nachfolgend aufgezeigt, neigt die Divisormethode mit Standardrundung dazu, eine Parteienzersplitterung zu begünstigen, was wiederum die Politik dazu veranlasst, ein direktes Quorum einzuführen. Diese Kombination aus Divisormethode mit Standardrundung und direktem Quorum führt zu einem sehr schlechten Sitzverteilungsverfahren, das die eingangs erwähnten Motive von Friedrich Pukelsheim nicht einmal ansatzweise befriedigend erfüllt.

Um die nachfolgenden Ausführungen besser veranschaulichen zu können, wird als Beispiel die Gemeinderatswahl der Stadt Zürich vom 9. Februar 2014 herangezogen³³:

Methode	indirektes Quorum			Divisor
	Mindestwert	Höchstwert	effektiv	
Divisormethode mit Standardrundung	360.3	393.5	376.1	752.2
Divisormethode mit Abrundung	686.4	746.3	717.9	717.9

Wenn wie bei dieser Wahl 94'036 Wähler teilnehmen und 13 Listen um 125 Sitze konkurrieren, dann liegt das indirekte Quorum je nach Verteilung der Stimmen auf die Parteien zwischen 360.3 und 393.5 bzw. 686.4 und 746.3 Wählern. Bei der konkreten Stimmverteilung dieser Wahl lag das indirekte Quorum exakt bei 376.1 bzw. 717.9 Wählern.

Bei der Divisormethode mit Standardrundung sind in dieser Konstellation lediglich 376.1 Wähler für einen Sitzgewinn erforderlich, knapp weniger als die Hälfte des Vollmandats-Quorums (752.3 Wähler). Mit einer etwas anderen Stimmverteilung hätte es unter Umständen gar nur 360.3 Wähler (d.h. 48% des Vollmandats-Quorums) für einen Sitzgewinn erfordert. Es ist verständlich, dass dies der Politik als zu wenig erscheint und der Ruf nach einem direkten Quorum laut wird.

Der Begünstigung der Kleinstparteien steht bei der Divisormethode mit Standardrundung jedoch eine Benachteiligung der Grossparteien durch einen hohen Divisor gegenüber, d.h. für den ersten Sitz werden zwar relativ wenige Wähler benötigt, für jeden weiteren Sitz sind hingegen im Extremfall mehr zusätzliche Wähler als das Vollmandats-Quorum (siehe dazu Ziff. 3.5) erforderlich. Der Umstand, dass der Divisor höher sein kann als das Vollmandats-Quorum, führt dazu, dass eine Partei mit einem sehr hohen Wähleranteil (im folgend zitierten Beispiel hatte die CDU 51% der Stimmen erhalten) weniger Sitze erhält, als ihr real zustehen. Dies ist ein bekanntes Problem: «During the 2013 communal elections the community of Boostedt experienced a majority preservation failure. A straight majority of the electorate voted CDU, yet the party was apportioned only eight of seventeen

³² FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER, Das neue Züricher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP/PJA 5/2004, 512 f.

³³ Alle Berechnungen erfolgten ohne Rundung der Zwischenergebnisse (siehe Ziff. 4.3) und ohne Berücksichtigung des direkten Quorums. Die für diese und die folgenden Berechnungen erforderlichen Informationen zum Wahlergebnis sind abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Abstimmungen%20%26%20Wahlen/140209/Wahlergebnisse_GR_u_STR_Web.pdf.

seats»³⁴. FRIEDRICH PUKELSHEIM schlägt zur Lösung des Problems die Schaffung von Überhangmandaten vor³⁵. Überhangmandate wären für die Schweiz sehr untypisch.

Wenn nun die Divisormethode mit Standardrundung mit einem direkten Quorum verbunden wird, wird dadurch der Vorteil der Begünstigung der Kleinparteien grösstenteils eliminiert, während die Nachteile für die Grossparteien bestehen bleiben.

Die explizite Wahl einer Sitzzuteilungsmethode, die (zu Lasten der grossen Parteien) auch kleinen Parteien die Chance auf einen Sitz gibt, mit einem direkten Quorum zu verbinden (welches die kleinen Parteien ausschliesst), ist eine absolut sinnfreie Vorgehensweise.

Der Kanton Aargau hatte den doppelten Pukelsheim zuerst ohne direktes Quorum eingeführt und, nachdem er realisierte, dass dadurch kleine Parteien mit relativ wenig Wählern zu einem Sitz kommen, nachträglich ein direktes Quorum hinzugefügt.

Die Divisormethode mit Standardrundung (die vor Einführung des doppelten Pukelsheim nirgends in der Schweiz zur Anwendung kam) hat tatsächlich ein sehr niedriges indirektes Quorum, welches mitunter weniger als die Hälfte des Vollmandats-Quorums beträgt, was offensichtlich in der Schweiz wenig Akzeptanz findet. Es stellt sich die Frage, wieso dieser radikale Systemwechsel (bisher wurde mit wenigen Ausnahmen in der ganzen Schweiz nur die Divisormethode mit Abrundung angewendet, teilweise seit über hundert Jahren) in blindem Gehorsam vollzogen wurde. Die Oberzuteilung im doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren kann auch mit der bewährten Divisormethode mit Abrundung durchgeführt werden.

Wie das Beispiel in vorstehender Tabelle aufzeigt, liegt das indirekte Quorum bei der Divisormethode mit Abrundung deutlich höher (bei 717.9 statt 376.1 Wählern). Da das indirekte Quorum sehr nahe beim Vollmandats-Quorum liegt, kann bei dieser Methode gut auf ein zusätzliches direktes Quorum verzichtet werden.

Im Gegensatz zur Divisormethode mit Standardrundung, wo eine Partei für den ersten Sitz wenig Wähler (376.1), für jeden weiteren Sitz hingegen eine hohe Zahl von zusätzlichen Wählern (752.2) benötigt, braucht eine Partei bei der Divisormethode mit Abrundung für jeden Sitz (unabhängig davon, ob es der erste oder der zweite ist) immer die gleiche Anzahl zusätzliche Wähler (717.9). Dies führt zu dem wünschenswerten Ergebnis, dass hinter allen Sitzen ungefähr die gleiche Anzahl Wähler stehen.

Ferner ist dadurch, dass bei der Divisormethode mit Abrundung der Divisor immer kleiner ist als das Vollmandats-Quorum, mit absoluter Sicherheit gewährleistet, dass jede Partei mindestens so viele Sitze erhält, wie ihr ganzzahlig real zustehen (vgl. Ziff. 3.4). Eine wie unter Ziff. 4.1 beschriebene Benachteiligung einer Partei, die über 50% der Stimmen erhalten hat, kann es nicht geben³⁶.

Die Unterschiede lassen sich am Beispiel der Gemeinderatswahl der Stadt Zürich vom 9. Februar 2014 aufzeigen: Ohne Berücksichtigung des direkten Quorums, hätten mit der Divisormethode mit Standardrundung die Piratenpartei (mit 673.2 Wählern) sowie die EDU (mit 480.4 Wählern) je einen Sitz erhalten und die wählerstärkste Partei (SP) hätte 36 Sitze erhalten. Mit der Divisormethode mit Abrundung wären die Piratenpartei sowie die EDU hingegen am indirekten Quorum gescheitert und hätten keinen Sitz erhalten, während die wählerstärkste Partei (SP) mit 38 Sitzen zwei zusätzliche Sitze erhalten hätte. Bei den restlichen zehn Parteien führen beide Verfahren zur selben Sitzzahl.

4.2 Behinderung kleiner Parteien

Bei der Oberzuteilung werden bei Simulation eines Einheitswahlkreises nur die Parteistimmen berücksichtigt (siehe Ziff. 1.5). Dabei haben Wähler auch die Möglichkeit, leere Parteistimmen (Zusatzstimmen ohne Kandidatennamen) abzugeben und damit das Wahlergebnis in anderen Wahlkreisen zu beeinflussen. Diese Möglichkeit wird jedoch bei kleinen Parteien eingeschränkt: Leere Parteistimmen kann eine Partei nur dann erhalten, wenn sie im betreffenden Wahlkreis mindestens einen Kandidaten aufgestellt hat. Aufgrund der Simulation eines Einheitswahlkreises bei der Oberzuteilung ist diese Benachteiligung der kleinen Parteien m.E. mit der Wahlrechtsgleichheit nicht vereinbar. Das heisst: Es muss den Wählern auch dann möglich sein, z.B. durch Eintragen der betreffenden Parteinummer auf dem leeren Wahlzettel, leere Stimmen an eine Partei zu geben, wenn die betreffende Partei im Wahlkreis des Wählers keinen Kandidaten aufstellen konnte.

³⁴ PUKELSHEIM (FN 24), 152.

³⁵ PUKELSHEIM (FN 24), 152: «Additional seats are created on behalf of the majority party until it reaches a straight majority of seats.»

³⁶ PUKELSHEIM (FN 24), 150: «More precisely, the divisor method with downward rounding is the only stationary divisor method that is majority preserving for odd house sizes.»

4.3 Rundung von Zwischenergebnissen

Der doppelte Pukelsheim sieht eine Rundung der Wählerzahlen (bei denen es sich um Zwischenergebnisse handelt) vor. So führt der Kanton Zürich bei der Ermittlung der Wählerzahl eine Standardrundung durch, und zwar in jedem Wahlkreis³⁷. Bei der Gemeinderatswahl der Stadt Zürich vom 9. Februar 2014 haben 94'036 Wähler gültig teilgenommen, die Summe aller gerundeten Wählerzahlen betrug hingegen 94'041 Wähler, d.h. durch die Rundungen kamen fünf zusätzliche fiktive Wähler hinzu. Da im Kanton Zürich in jedem Wahlkreis separat gerundet wird, wäre es theoretisch sogar möglich, dass eine einzelne Partei durch die Aufsummierung der Rundungsfehler acht zusätzliche fiktive Wähler zugesprochen erhält oder – das gegenteilige Extrem – acht tatsächliche Wähler nicht zugesprochen erhält (d.h. deren Stimmen vernichtet werden).

Meines Erachtens sind solche Rundungen von Zwischenergebnissen nicht mit der Verfassung vereinbar. Es ist nicht einmal ansatzweise ein sachlicher Grund für dieses Vernichten bzw. fiktive Hinzufügen von Stimmen ersichtlich. In der heutigen Zeit sind selbst einfachste Computer problemlos in der Lage, mit den exakten Zwischenergebnissen bis zum Endergebnis durchzurechnen, so dass sich erst beim Endergebnis die Frage der Rundung stellt (zur Rundung des Endergebnisses siehe Ziff. 3.6).

Dass derart massive Rundungsfehler (+/- acht Wähler) mit einer beachtlichen Wahrscheinlichkeit zu einem Fehler in der Sitzzuteilung führen können, liegt auf der Hand. Daher wundert es nicht weiter, dass bereits kurz nach Einführung des doppelten Pukelsheim im Kanton Aargau ein Fall eingetreten ist, in dem eine Partei wegen der Rundung des Zwischenergebnisses zu Unrecht einen Sitz verloren hat. Überraschenderweise hat das Bundesgericht die dagegen erhobene Beschwerde in BGE 136 I 364 abgewiesen. Das Bundesgericht vertrat dabei in E. 4.5 die Auffassung, dass Rundungen bei der Sitzzuteilung systemimmanent seien und «daher weder mit Blick auf die Rechtsgleichheit noch unter dem Gesichtswinkel der Proportionalität in Frage gestellt werden» können. Damit verkennt das Bundesgericht, dass es hier um die Rundung eines *Zwischenergebnisses* geht. Im Gegensatz zum *Endergebnis*, welches notwendigerweise gerundet werden muss (siehe Ziff. 3.6), hat die Rundung eines *Zwischenergebnisses* keinerlei sachlichen Zweck und führt ohne jegliche nachvollziehbare Rechtfertigung Folgefeh-

ler in die nachfolgenden Berechnungen ein. Obwohl das Bundesgericht in E. 4.2 selbst darauf hinweist, dass diese im doppelten Pukelsheim vorgesehene Rundung des Zwischenergebnisses ausschliesslich aufgrund der Ästhetik (der Darstellung des Wahlergebnisses) erfolgt (Friedrich Pukelsheim findet ganze Zahlen offenbar schöner) und damit keinen sachlichen Zusammenhang mit der Zuteilungsmethode hat, kam das Bundesgericht in E. 4.5 zum Schluss, dass die Rundung des Zwischenergebnisses sich noch innerhalb des Spielraums befindet, den die Verfassung bei der Gestaltung der Zuteilungsmethode lässt. Es trifft zu, dass es diesen Spielraum gibt, insbesondere bei der Rundung des Endergebnisses. Hingegen wird entgegen der Auffassung des Bundesgerichts dieser Spielraum klar überschritten, wenn ausschliesslich aus Gründen der Ästhetik Eingriffe ohne jeglichen sachlichen Zusammenhang zur Sitzverteilung vorgenommen werden.

Der Kanton Aargau hat zwischenzeitlich erkannt, dass die Rundung des Zwischenergebnisses ein Fehlgriff ist, und hat die entsprechenden Gesetzesbestimmungen (§ 14 Abs. 1 des Grossratswahlgesetzes und § 27 Abs. 3 der Verordnung über die Wahl des Einwohnerrates) geändert³⁸: Nun wird im Kanton Aargau korrekt mit den exakten (nicht gerundeten) Zwischenergebnissen gerechnet.

Auch im Kanton Zürich gab es bereits einen entsprechenden Vorfall: Bei der Gemeinderatswahl von Uster vom 12. Februar 2006 hatte die EDU 93.14 Wähler und die JEDU 93.47 Wähler. Beide Resultate wurden auf 93 Wähler abgerundet, was exakt je einem Sitzanspruch von 0.500 entsprach (was weder auf- noch abgerundet werden konnte). Dies führte dazu, dass der Sitz mittels Losentscheid der EDU zugeteilt wurde³⁹. Auch hier führte die Rundung des Zwischenergebnisses zu einer falschen Sitzzuteilung: Bei einer Berechnung mit den exakten Zwischenergebnissen hätte die EDU einen Sitzanspruch von 0.499 und die JEDU einen Sitzanspruch von 0.501 gehabt; ein Losentscheid wäre nicht nötig gewesen, der Sitz wäre regulär an die JEDU gegangen⁴⁰. Trotz dieses Vorfalls hat der Kanton Zürich im Gegensatz zum Kanton Aargau die Rundung des Zwischenergebnisses noch nicht abgeschafft.

³⁷ Vgl. § 103 Abs. 1 GPR/ZH: «Die Parteistimmzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet.»

³⁸ AGS 2012/2-2 und AGS 2012/2-4, in Kraft getreten am 1. Mai 2012.

³⁹ http://www.uster.ch/de/aktuelles/archiv/welcome.php?action=showinfo&info_id=32886&ls=2160.

⁴⁰ Die Gemeinde Uster hat das Ergebnis später korrigiert und den Sitz korrekt der JEDU zugeteilt (allerdings mit der Begründung, dass Uster nur einen Wahlkreis habe und deshalb den doppelten Pukelsheim nicht anwenden müsse): http://www.uster.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/?action=showinfo&info_id=32935.

5. Kombination mit direkten Quoren

Wie unter Ziff. 4.1 aufgezeigt, hätte ein Wechsel zur Divisormethode mit Abrundung vollkommen ausgereicht, um eine Parteienzersplitterung zu verhindern, d.h. um jene Parteien auszuschliessen, deren Wähleranteil deutlich unterhalb des Vollmandat-Quorums ist. Stattdessen wurde die Divisormethode mit Standardrundung beibehalten und mit einem direkten Quorum verbunden. Nachfolgende Tabelle zeigt, was für einen Unterschied dies gegenüber einem Wechsel zur Divisormethode mit Abrundung bewirkte (Parteien, bei denen beide Vorgehensweisen zur selben Sitzzahl führen, wurden in der Tabelle weggelassen).

	SP	SVP	FDP	Grüne	AL	EVP	SD	BDP
realer Sitzanspruch	36.5	21.7	20.0	13.2	8.1	3.1	1.1	1.1
Divisormethode mit Abrundung ohne direktes Quorum	38	22	20	13	8	3	1	1
Wahlergebnis (Divisormethode mit Standardrundung und direktem Quorum)	39	23	21	14	9	0	0	0

Die Kombination mit dem direkten Quorum (anstatt dem Methodenwechsel) hat dazu geführt, dass die drei wählerstärksten Parteien gegenüber ihrem realen Sitzanspruch um mindestens einen Sitz übervertreten sind (die SP ist sogar um 2.5 Sitze übervertreten). Auf der anderen Seite hat die EVP trotz eines realen Sitzanspruchs von drei Sitzen keinen einzigen Sitz erhalten.

Dass ein direktes Quorum die unter anderem aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 2 BV abgeleiteten Ansprüche auf Erfolgswertgleichheit und auf Minimierung der gewichtslosen Stimmen verletzt, ist offensichtlich und soweit ersichtlich unumstritten⁴¹. Umstritten ist hingegen die Frage, ob sich dieser Eingriff durch sachliche Gründe (konkret die Verhinderung der Parteienzersplitterung) rechtfertigen lässt und ob ein solcher Eingriff verhältnismässig ist.

5.1 Vereinbarkeit mit der Verfassung im Allgemeinen

Was man bei dieser Frage immer bedenken sollte: «Die Entscheidung, welche Partei [...] die Interessen der Bür-

ger am besten vertritt, obliegt nicht dem Wahlgesetzgeber, sondern dem Wähler.»⁴²

In einem Gutachten für den Kanton Aargau haben MATTHIAS HAUSER und TOBIAS JAAG⁴³ die verschiedenen vermeintlichen sachlichen Gründe für eine Rechtfertigung des direkten Quorums untersucht und kamen zutreffend zum Schluss, dass ein direktes Quorum nicht mit der Verfassung vereinbar ist. Zu ihren Ausführungen sind jedoch einige ergänzende (teilweise abweichende) Anmerkungen zu machen.

5.1.1 Berücksichtigung der konkreten Umstände

Bei der Prüfung der Zulässigkeit eines direkten Quorums müssen auch die konkreten Umstände berücksichtigt werden. Womöglich gibt es Konstellationen, in denen das Argument der «Verhinderung der Parteienzersplitterung» ein direktes Quorum rechtfertigen kann. So wird z.B. in Deutschland auf Bundesebene das direkte Quorum damit begründet ist, dass das deutsche Bundesparlament die Regierung wählt, die wiederum auf eine stabile Abstützung im Parlament angewiesen ist. Die Verhinderung der Parteienzersplitterung wäre daher zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit erforderlich.

Ganz anders sieht die Situation aus, wenn die Regierung nicht vom Parlament, sondern direkt vom Volk gewählt wird und wechselnde Mehrheiten in Sachgeschäften der Normalfall sind. Eine Parteienzersplitterung würde in so einem System die Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigen, womit sich mit diesem Argument ein direktes Quorum nicht rechtfertigen lässt. Somit ist zumindest auf Gemeindeebene ein direktes Quorum m.E. nie zu rechtfertigen.

Zu einem analogen Ergebnis kam auch das deutsche Bundesverfassungsgericht: «Unabhängig davon, ob und inwieweit diese Gesichtspunkte eine Fünf-Prozent-Sperrklausel auf Bundesebene rechtfertigen könnten, vermögen sie eine solche Regelung jedenfalls auf kommunaler Ebene nicht zu legitimieren.»⁴⁴ Diese Überlegungen können auch auf die Schweiz übertragen werden: Ein direktes Quorum kann nicht einfach allgemeingültig losgelöst von der konkreten Situation pauschal geprüft werden. Womöglich kann ein direktes Quorum auf Bundes- oder Kantonsebene berechtigt sein, nicht jedoch auf Gemeindeebene, wenn, wie bei der Stadt Zürich, die Regierung vom Volk direkt gewählt wird.

⁴¹ Siehe dazu ausführlich MATTHIAS HAUSER/TOBIAS JAAG, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBl 2/2008, 65–92.

⁴² BVerfGE 120, 82 vom 13.02.2008, Rz. 118.

⁴³ FN 41.

⁴⁴ BVerfGE 120, 82 vom 13.02.2008, Rz. 117.

5.1.2 Abstrakte Behauptungen reichen nicht zur Rechtfertigung

Seitdem das deutsche Bundesverfassungsgericht 2008 das direkte Quorum auf Kommunalebene für verfassungswidrig erklärte, wurden Tausende von Kommunalwahlen ohne direktes Quorum durchgeführt⁴⁵. Wenn die Befürchtungen bezüglich Parteienzersplitterung oder Einschränkung der Funktionsfähigkeit auch nur ansatzweise begründet wären, müsste es nun eine lange Liste von zersplitterten deutschen Kommunen geben, in denen die parlamentarische Arbeit zusammengebrochen ist; diese gibt es jedoch nicht, vielmehr ist kein einziger derartiger Fall bekannt⁴⁶. Auch in der Schweiz ist kein einziger Fall bekannt, in dem eine Wahl ohne direktes Quorum die Funktionsfähigkeit eines Parlaments beeinträchtigt hat⁴⁷.

Damit fehlt der Nachweis der Notwendigkeit des Eingriffs. Denn es ist zu beachten, dass «die allgemeine und abstrakte Behauptung», ohne ein direktes Quorum «werde der Einzug kleinerer Parteien [...] erleichtert und dadurch die Willensbildung [...] erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen» kann; nur «die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit» kann ein direktes Quorum rechtfertigen.⁴⁸ Es trifft zwar zu, dass Entscheidungen «umso leichter gefasst werden, je weniger Fraktionen aufeinander treffen und je weniger Standpunkte verarbeitet werden müssen. Andererseits reicht die blosse «Erleichterung» oder «Vereinfachung» der Beschlussfassung nicht aus, um den mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien zu rechtfertigen. Denn Demokratie setzt das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus. Nicht jeder Konflikt und nicht jede politische Auseinandersetzung in den Kommunalvertretungen kann als Störung der Funktionsfähigkeit angesehen werden.»⁴⁹

5.1.3 Unverhältnismässiger Eingriff

Da, wie unter Ziff. 5 aufgezeigt, mit einem Wechsel zur Divisormethode mit Abrundung die Verhinderung der Parteienzersplitterung auch ohne ein direktes Quorum erreicht werden kann, scheitert m.E. die Zulässigkeit des direkten Quorums an der fehlenden Verhältnismässigkeit.

Bei der Divisormethode mit Abrundung scheitern Splitter- oder Spassparteien auch ohne direktes Quorum bereits am indirekten Quorum. Ein höheres direktes Quorum richtet sich somit im Wesentlichen nur gegen Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung, die mehrheitlich eine lange Tradition haben und während Jahrzehnten im Parlament vertreten waren (wie in vorstehendem Beispiel die EVP, SD und BDP; wäre die 5%-Hürde so ausgestaltet gewesen, dass in der gesamten Gemeinde 5% hätten erreicht werden müssen, wäre zusätzlich auch noch die CVP am direkten Quorum gescheitert).

Dies zeigt, dass ein über dem indirekten Quorum der Divisormethode mit Abrundung liegendes direktes Quorum ungeeignet – und damit unverhältnismässig – ist, um das Ziel der «Verhinderung der Parteienzersplitterung» zu erreichen, denn es richtet sich gar nicht gegen Splitter- oder Spassparteien.

5.1.4 Höchstwert eines zulässigen Quorums

Bei einigen Sitzverteilungsmethoden kann das indirekte Quorum deutlich kleiner sein als das Vollmandats-Quorum und damit eine Parteienzersplitterung begünstigen (siehe Ziff. 3.3.1 und 4.1). Wenn dies zu unerwünschten Ergebnissen führt, dann sollte der primäre Lösungsansatz darin bestehen, eine andere Sitzverteilungsmethode zu verwenden. Denn eine Sitzverteilungsmethode, die speziell zur Begünstigung von Kleinparteien konzipiert wurde, mit einem direkten Quorum zu verbinden, ist in der Regel absurd (vgl. Ziff. 4.1).

Nur in einer Konstellation, in der aus nachvollziehbaren Gründen ein Wechsel der Sitzverteilungsmethode nicht sinnvoll erscheint, kann es angemessen und mit der Verfassung vereinbar sein, wenn das Problem des zu niedrigen indirekten Quorums durch ein direktes Quorum korrigiert wird. Dabei stellt sich dann die Frage der maximal zulässigen Höhe dieses direkten Quorums.

Wie unter Ziff. 3.4 aufgeführt, erscheint es als selbstverständlich, dass jede Partei mindestens so viele Sitze erhält, wie es dem ganzzahligen Anteil des realen Sitzanspruchs entspricht. Rundungen sind unvermeidlich und bei einer Sitzverteilung systemimmanent. Somit ist jede Art von Rundung der Nachkommastellen des realen

⁴⁵ FRIEDRICH PUKELSHEIM, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde bei Landtagswahlen in Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umbruck 18/2854, 2.

⁴⁶ FRIEDRICH PUKELSHEIM (FN 45), 2.

⁴⁷ Vgl. auch HAUSER/JAAG (FN 41), bei Fn. 71 und bei Fn. 78.

⁴⁸ BVerfGE 120, 82 vom 13.02.2008, Rz. 125. Vgl. auch HAUSER/JAAG (FN 41), bei Fn. 70 und bei Fn. 113.

⁴⁹ BVerfGE 120, 82 vom 13.02.2008, Rz. 126.

Sitzanspruchs, d.h. auch die Abrundung von 0.999 auf 0, uneingeschränkt zulässig. Der grosszügige Spielraum, den die Verfassung dem Wahlgesetzgeber einräumt, endet allerdings beim Komma: Der ganzzahlige Anteil vor dem Komma darf nicht ab- oder gar weggerundet werden. Damit ist das Vollmandats-Quorum zugleich die absolute Höchstgrenze für ein direktes Quorum.

Demgegenüber vertreten HAUSER/JAAG⁵⁰ die Auffassung, die Höchstgrenze des direkten Quorums läge bei der Fraktionsstärke (und damit deutlich höher als das Vollmandats-Quorum). Dem kann nicht gefolgt werden, denn dann könnte der Wahlgesetzgeber das direkte Quorum beliebig hoch festlegen, indem er einfach analog die Anzahl notwendiger Mitglieder zur Bildung einer Fraktion erhöht. Zudem wird bei dieser Argumentation ausser acht gelassen, dass es in der Schweiz üblich und verbreitet ist, dass mehrere Parteien sich zu einer Fraktion zusammenschliessen.

5.2 Unvereinbarkeit von direkten Wahlkreisquoten

Womöglich ohne dessen Auswirkungen detailliert analysiert zu haben, vertreten HAUSER/JAAG⁵¹ (im Kontext mit dem doppelten Pukelsheim) die Auffassung, dass ein gesamtkantonales direktes Quorum «praktisch nur in Verbindung mit einem alternativen Bezirksquorum (in einem Bezirk zu erreichen) in Frage» käme. Der Kanton Zürich hat ausschliesslich ein solches direktes Wahlkreisquorum⁵², der Kanton Aargau eine Kombination⁵³. Meines Erachtens sind solche direkte Wahlkreisquoten, wie nachfolgend aufgezeigt, jedoch nicht mit der Verfassung vereinbar.

Bei der folgenden Beurteilung ist von entscheidender Bedeutung, dass diese direkten Wahlkreisquoten mit der Sitzzuteilungsmethode des doppelten Pukelsheim verbunden wurden. Man muss sich hierzu die ursprüngliche

Motivation für die Einführung des doppelten Pukelsheim vor Augen halten: Durch eine wahlkreisunabhängige Oberzuteilung sollten die negativen Auswirkungen von unterschiedlich grossen Wahlkreisen so weit wie möglich beseitigt werden. Nun werden, wie sich nachfolgend zeigen wird, diese negativen Auswirkungen (zumindest für die kleineren Parteien) über die direkten Wahlkreisquoten quasi durch die Hintertüre wieder hinzugefügt. Damit wird der doppelte Pukelsheim ad absurdum geführt.

5.2.1 Unterschiedliche absolute Hürden

Zur Veranschaulichung wird erneut die Gemeinderatswahl der Stadt Zürich vom 9. Februar 2014 als Beispiel herangezogen. Bei dieser Wahl galten folgende direkte Wahlkreisquoten:

Wahlkreis	Wähler	nötige Anzahl Wähler zum Erreichen der 5% Hürde	
		absolut	in % aller Wähler der Gemeinde
1+2	9'700	485.0	0.52
3	11'390	569.5	0.61
4+5	8'958	447.9	0.48
6	9'092	454.6	0.48
7+8	15'753	787.7	0.84
9	10'763	538.2	0.57
10	11'366	568.3	0.60
11	12'886	644.3	0.69
12	4'128	206.4	0.22
Total	94'036	4'701.8	5.00

Es zeigt sich, dass im Wahlkreis 12 lediglich 206.4 Wähler erforderlich sind, um die 5%-Hürde zu erreichen, während im Wahlkreis 7+8 nahezu vier mal so viele Wähler (787.7) erforderlich sind. Auf den ersten Blick ist damit im Wahlkreis 12 der Erfolgswert (der hier untersuchte «Erfolg» ist das Erreichen der 5%-Hürde) eines Wählers um 280% höher als der Erfolgswert im Wahlkreis 7+8 (von einer Erfolgswertgleichheit kann bereits bei diesem hohen Unterschied nicht mehr die Rede sein). Mit einer Grenzwertbetrachtung ergibt sich aber eine noch massiv höhere Ungleichheit: Die EVP hatte 2'332 Wähler und hätte damit einen Anspruch auf drei Sitze im Gemeinderat gehabt, wenn sie in einem der Wahlkreise die 5%-Hürde erreicht hätte. Dafür hätte die EVP entweder zwei weitere Wähler im Wahlkreis 9 oder 411 weitere Wähler im Wahlkreis 3 benötigt, das heisst im Wahlkreis 9 wäre der Erfolgswert für weitere EVP-Wähler um 20'450% höher gewesen als jener im Wahlkreis 3.

⁵⁰ Vgl. auch HAUSER/JAAG (FN 41), 78.

⁵¹ Vgl. auch HAUSER/JAAG (FN 41), bei Fn. 115.

⁵² Vgl. § 102 Abs. 3 GPR/ZH: «Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.» Für die Gemeinde Zürich befindet sich in Art. 23 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich eine inhaltlich identische Bestimmung.

⁵³ Vgl. § 13 Abs. 2 des Grossratswahlgesetzes: «Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Listen wenigstens in einem Bezirk mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten oder wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3% entspricht.»

Das indirekte Quorum lag bei dieser Wahl bei 356.7 Wählern⁵⁴. Da im Wahlkreis 12 das direkte Quorum (206.4 Wähler) kleiner ist als das indirekte Quorum (!), hätte im Wahlkreis 12 (und nur im Wahlkreis 12) eine Partei lediglich 356.7 Wähler für einen garantierten Sitzgewinn benötigt. Dies ist lediglich 45% des Vollmandat-Quorums und ironischerweise sogar weniger als die Anzahl Wähler, die es ohne direktes Quorum erfordert hätte (376.1). Die EVP hingegen hat mit 2'332 Wählern, was mehr als dem dreifachen Vollmandat-Quorum entspricht, keinen einzigen Sitz erhalten, weil deren Wähler im «falschen» Wahlkreis wohnten (die EVP hatte 391 Wähler im Wahlkreis 7+8, 536 Wähler im Wahlkreis 9 und 439 Wähler im Wahlkreis 11 – eines dieser drei Teilergebnisse für sich allein hätte im Wahlkreis 12, in dem die EVP gar nicht angetreten war, zu einem garantierten Sitzgewinn geführt).

5.2.2 Unterschiedliche Anzahl Sitze bei gleicher Anzahl Wähler

In allen Wahlkreisen mit Ausnahme des Wahlkreises 7+8 ist die nötige Anzahl Stimmen zum Erreichen der 5%-Hürde geringer als das Vollmandats-Quorum (752.3 Wähler). Einzig im Wahlkreis 7+8 ist die nötige Anzahl Stimmen zum Erreichen der 5%-Hürde demassen hoch (787.7 Wähler), dass eine Partei, die dort das Vollmandats-Quorum erreicht, dennoch an der 5%-Hürde scheitert. Damit ist dieses Quorum höher als der maximal zulässige Höchstwert für ein direktes Quorum (siehe Ziff. 5.1.4).

Wenn eine Partei, die nur im Wahlkreis 7+8 antritt (z.B. weil sie nur die lokalen Interessen dieses bestimmten Wahlkreises vertritt), dort von 753 Wählern gewählt wird, dann erhält sie keinen Sitz im Gemeinderat. Wenn die Partei hingegen mit gleicher Wählerzahl in einem der anderen Wahlkreise angetreten wäre, hätte sie einen Sitz im Gemeinderat erhalten. Diese willkürliche Differenzierung (unterschiedliche Anzahl Sitze bei gleicher Wählerzahl) ist verfassungswidrig und in diametralem Widerspruch zum doppelten Pukelsheim, dessen Intention gerade darin bestand, die Oberzuteilung wahlkreisunabhängig zu machen.

Es sind sogar noch extremere Fälle möglich, wie das Ergebnis der Gemeinderatswahl von 2006⁵⁵ beweist: Damals erhielt die GLP trotz 1'849 Wählern keinen Sitz, während die SD mit 1'692 Wählern (das sind 157 Wähler weniger, als die GLP hatte) drei Sitze erhielt. Wenig überraschend lag der Grund dafür darin, dass die SD im Wahlkreis 12 mit lediglich 231 Wählern die 5%-Hürde deutlich überschritt, während die GLP im Wahlkreis 7+8 mit einer mehr als doppelt so hohen Wählerzahl (481) die 5%-Hürde deutlich unterschritt.

Aufgrund dieser demokratiefeindlichen Ausgestaltung haben im Wahlkreis 7+8 die Anhänger einer Minderheitspartei lediglich zwei Möglichkeiten: Entweder sie verzichten auf das ihnen verfassungsmässig zustehende Recht auf eine dem Wähleranteil entsprechende Vertretung im Gemeinderat oder sie wählen mit Zuhilfenahme der Füsse (d.h. verlegen vor der Wahl ihren Wohnsitz in den Wahlkreis 12).

Die geringen Erfolgsaussichten auf das Erreichen des direkten Quorums können zudem dazu führen, dass im Wahlkreis 7+8 Anhänger von Minderheitsparteien aus der begründeten Befürchtung, dass ihre Stimmen als gewichtslose Stimmen enden (auch als «verlorene Stimmen» bekannt), entgegen ihren eigentlichen Präferenzen nicht die bevorzugte Minderheitspartei, sondern eine Grosspartei «zweiter Wahl» wählen.

5.2.3 Ungeeigneter Eingriff

Die direkten Wahlkreisquoten sind gar nicht geeignet, um einer Parteienzersplitterung entgegenzuwirken: Wie unter Ziff. 5.2.1 aufgezeigt, ist im Wahlkreis 12 das direkte Wahlkreisquorum kleiner als das indirekte Quorum, das heisst es bleibt dort wirkungslos. Es hängt bei den direkten Wahlkreisquoten somit ausschliesslich vom Wohnsitz der Wähler der Kleinparteien und damit vom Zufall ab, ob es zu einer Parteienzersplitterung kommt oder nicht. Damit ist diese Lösung offensichtlich unverhältnismässig.

6. Ergebnis

Wie unter Ziff. 2 aufgezeigt, sind doppeltproportionale Sitzverteilungsverfahren nicht die ideale Lösung, um die Probleme einer Wahl mit unterschiedlich grossen Wahlkreisen zu beseitigen. Es wäre meines Erachtens stattdessen vorzuziehen, die Situation im Einzelfall zu prüfen:

⁵⁴ Dieser Wert wurde nun mit Berücksichtigung des direkten Quorums ermittelt und ist deshalb kleiner als der unter Ziff. 4.1 ermittelte Wert (376.1), dessen Ermittlung ohne Berücksichtigung des direkten Quorums erfolgte. Zum Einfluss des direkten Quorums auf das indirekte Quorum siehe Ziff. 3.3.1.

⁵⁵ Abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/internet/wahlen_2006/home.ParagraphContainerList.ParagraphContainer2.ParagraphList.0019.File.pdf/wahlbrochure_2006.pdf

Wenn sich die betreffende Wahlkreisaufteilung (wie dies auf der Bundesebene der Fall ist) aus sachlichen Gründen hinreichend rechtfertigen lässt (z.B. aufgrund eines Minderheitenschutzes), sollte es zulässig sein, diese auch auf Kantonsebene mit dem traditionellen Wahlverfahren beizubehalten.

In den (vermutlich vielen) Fällen, in denen sich jedoch keine hinreichenden sachlichen Gründe für eine problematische Wahlkreisaufteilung finden lassen, muss meines Erachtens entweder ein Einheitswahlkreis verwendet werden oder die Wahlkreisaufteilung so geändert werden, dass diese mit der Verfassung vereinbar ist. Stattdessen zu versuchen, die Probleme mit einem fragwürdigen neuen Wahlsystem zu kaschieren, erscheint mir äusserst bedenklich.

Sollte dennoch ein doppeltproportionales Sitzverteilungsverfahren gewählt werden, sollte anstelle der unter anderem im Kanton Zürich eingeführten problematischen Variante («doppelter Pukelsheim») die alternative Variante «doppelter Müller» eingeführt werden, welche drei Probleme des doppelten Pukelsheim (siehe Ziff. 4) beseitigt, indem in der Oberzuteilung die Divisormethode mit Abrundung verwendet wird, auf Rundungen von Zwischenergebnissen verzichtet wird und in allen Wahlkreisen an alle Parteien (die zumindest in einem Wahlkreis mit einem Kandidaten antreten) leere Parteistimmen vergeben werden dürfen.

In jedem Fall sollte auf ein direktes Quorum verzichtet werden (vgl. Ziff. 5).