



Wahlrecht in den Kantonen

Wieder mehr Freiheit

Gastkommentar
von ANDREAS GLASER

Das Wahlrecht zu den Kantonsparlamenten wurde in den vergangenen 20 Jahren wie kaum eine andere staatsrechtliche Frage durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts geprägt. Die Kantone müssen beim Entscheid zwischen Mehrheits- oder Verhältniswahl und bei der Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise die Wahlgleichheit strikt beachten. Am wichtigsten ist die Erfolgswertgleichheit. Die von den Wählern zum Ausdruck gebrachten parteipolitischen Präferenzen müssen eins zu eins in der Zusammensetzung des Parlaments abgebildet werden.

Das Mehrheitswahlrecht, bei dem ein grosser Teil der Stimmen naturgemäss erfolglos bleibt, ist damit grundsätzlich verfassungswidrig. Gleichwohl erachtete das Bundesgericht die Mehrheitswahl im Rahmen der Mischwahlsysteme von Appenzell Ausserrhododen und Uri für verfassungskonform. Als Rechtfertigungsgründe führte das Gericht die Parteienabhängigkeit und Bekanntheit der Kandidierenden sowie die Kleinheit und Abgelegenheit der betreffenden Wahlkreise an. Was diese Urteile für die Verfassungsmässigkeit der am 10. Juni 2018 in Graubünden stattfindenden Parlamentswahlen bedeutet, ist völlig offen.

In den meisten Kantonen findet das Verhältniswahlrecht Anwendung. Diesbezüglich verlangt das Bundesgericht unter Berufung auf die Erfolgswertgleichheit, dass in einem Wahlkreis nicht mehr als 10 Prozent der Stimmen für einen Sitzgewinn nötig sein dürfen («natürliches Quorum»). In jedem Wahlkreis müssen also mindestens neun Sitze zu vergeben sein. Grössere Kantone wie Bern, Luzern, St. Gallen oder Waadt erfüllen diese Vorgaben. In diesen Kantonen erfolgt die Sitzverteilung – wie bei den Nationalratswahlen in Bezug auf die Kantone – allein anhand des Ergebnisses im jeweiligen Wahlkreis. Das gesamt-kantonale Ergebnis spielt keine Rolle, es werden vielmehr die Sitze aus den einzelnen Wahlkreisen addiert. Die Kantonsratswahlen in Obwalden am 4. März 2018 sind nach Massgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verfassungswidrig. In vier von sieben Wahlkreisen sind für einen Sitzgewinn mehr als 10 Prozent der Stimmen nötig.

Die Mindestzahl von neun Sitzen pro Wahlkreis ist in den kleineren Kantonen kaum zu erreichen. Will ein Kanton an den Gemeinden als Wahlkreise festhalten, muss er gemäss Bundesgericht die Verteilungsregelung des Doppelten Pukelsheim anwenden. Dies bedeutet, dass die Verteilung der Parlamentssitze auf die Parteien einzig anhand des Wahlergebnisses des gesamten Kantons erfolgt. Das Ergebnis in den einzelnen Wahlkreisen ist für die Sitzverteilung im Parlament irrelevant und wird nur annäherungsweise

abgebildet. Unter Umständen kommt es in einzelnen Wahlkreisen zu grösseren Verzerrungen im Hinblick auf die Parteistärken im jeweiligen Wahlkreis. Die Landratswahl in Nidwalden am 4. März 2018 findet nach diesem System statt. Nidwalden wurde wie auch die Kantone Uri, Schwyz, Zug und Wallis durch das Bundesgericht zu diesem Systementscheid gezwungen. Dass am gleichen Tag in Nidwalden verfassungskonforme und in Obwalden verfassungswidrige Parlamentswahlen stattfinden, ist allein auf prozessuale Gründe zurückzuführen. Während sich in Nidwalden vor einigen Jahren Beschwerdeführer entschlossen, bis vor Bundesgericht zu ziehen, fand sich in Obwalden offenbar niemand, der die verfassungswidrige Wahlordnung angefochten hätte. In der Sache ist nicht nachvollziehbar, warum Nidwalden gezwungen wurde, nach einem bestimmten Wahlsystem zu wählen, während Obwalden mangels Kläger weiterhin nach einem verfassungswidrigen Wahlsystem wählen darf.

Die notwendige Korrektur dieser Diskrepanz kann auf zwei Arten erfolgen: Entweder passt Obwalden, eventuell auch Graubünden, sein Wahlsystem umgehend mit Blick auf die Wahlen 2022 an, oder die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden abgeschwächt. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) schlägt den Weg einer Verfassungsrevision vor, um den Kantonen wieder mehr Freiheit einzuräumen. Dieser Ansatz ist zu befürworten, soweit es um das grundsätzliche Recht der Kantone geht, das international anerkannte Mehrheitswahlverfahren anzuwenden. Das Bundesgericht müsste dann Kriterien für eine systemkonforme Mehrheitswahl entwickeln, wie beispielsweise vergleichbare Wahlkreisgrößen.

Problematischer ist, ob auch die Vorgaben für Verhältniswahlsysteme gelockert werden sollten. Hierfür spricht zum einen ein vergleichender Seitenblick auf die Nationalratswahlen. Zum anderen lassen auch die mit dem Doppelten Pukelsheim verbundenen Verzerrungen auf der Wahlkreisebene Zweifel an dessen absoluter Vorzugswürdigkeit aufkommen. Mehr Spielräume zugunsten der Kantone bei der Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems wären also durchaus hinnehmbar. Die von der Mehrheit der SPK-S vorgeschlagene Fassung («Sie [die Kantone] sind frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen») birgt indessen die Gefahr, Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit in zu weitem Umfang zu legitimieren, und sollte daher im Laufe der Beratungen noch einschränkende Präzisierungen erfahren.

Andreas Glaser ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich und Direktionsmitglied des ZDA in Aarau; demnächst erscheint von ihm das Buch: «Das Parlamentswahlrecht der Kantone».

Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungshilfe und organisiertes Verbrechen

Gastkommentar
von BENNO ZOGG

Das organisierte Verbrechen ist in vielerlei Formen und unter verschiedenen Namen in allen Ländern präsent. Zunehmend fluide, anpassungsfähige und globalisierte Netzwerke schmuggeln Drogen, Waffen oder Menschen oder betreiben illegale Abholzung, Produktfälschung, Geldwäsche, Erpressung oder begehen Cyberverbrechen. Sie sichern ihre Profite durch Gewalt und Korruption und werden so zu einer grenzüberschreitenden Herausforderung für Sicherheitsdienste und Politik – auch für Länder wie die Schweiz.

Fragile Staaten leiden besonders: Sie sind oft arm und von Konflikten erschüttert. Ihre staatlichen Institutionen sind schwach und korrumpierbar. Organisierte Verbrecherguppen nutzen dies aus und erlangen in Ländern wie Mali, Kosovo, Tadschikistan, Guinea-Bissau oder Mexiko grossen Einfluss. Politiker werden bedroht oder bestochen, Wahlen gekauft, Konflikte durch Waffenhandel angeheizt, die Justiz korrumpiert und die Wirtschaft verzerrt. Investitionen bleiben aus. Die Bevölkerung leidet unter Gewalt, sozialer Zusammenhalt wird erodiert. Kurzum: Organisiertes Verbrechen hemmt die Entwicklung.

Auch in genau solchen fragilen Ländern und Regionen ist Entwicklungszusammenarbeit wie diejenige der Schweizer Deza aktiv. Hauptziele sind, Armut zu lindern und stabile Institutionen aufzubauen, um Frieden und Wohlstand zu sichern. Der grosse Einfluss organisierten Verbrechens wird oft unterschätzt, muss jedoch explizit als Faktor beachtet werden.

Positive Auswirkungen auch auf die Schweiz legitimieren die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit zusätzlich, denn hier werden letztlich geschmuggelte Drogen konsumiert, hierhin befördernde Schlepper Migranten, deren Herkunftsländer von Gewalt und Perspektivlosigkeit gezeichnet sind, und hier werden illegale Profite gewaschen. Kriminell unterwanderte und korrupte Länder können nicht sich selber überlassen werden. Fragile Staaten gegen Armut, Korruption und Verbrechen zu unterstützen, liegt im ureigenen Interesse der Schweiz. Entwicklungsakteure müssen in solchen Kontexten sicherstellen, dass ihre Arbeit nicht durch kriminelle Akteure unterlaufen wird oder diese gar unbeabsichtigt stärkt. Eine westliche Entwicklungsagentur in Kosovo hatte beispielsweise erst nach Vergabe eines letztlich überkauften Infrastrukturprojekts festgestellt, dass ihr Vertragsnehmer eine Scheinfirma der Mafia war, die Mitbieter zuvor eingeschüchtert hatte.

Gewisse Entwicklungsfortschritte kommen Verbrecherguppen unweigerlich gelegen, so etwa vereinfachen gute Transport- und Kommunikationsnetzwerke Schmuggel. Aus solchen Gründen minimiert die Deza negative Effekte ihrer Arbeit mit umsichtiger Analyse des breiteren Kontexts und der vorherrschenden Machtstrukturen. Projekte werden sorgfältig geplant, laufend evaluiert und Vertragspartner durchleuchtet.

Darüber hinaus kann Entwicklungshilfe organisiertes Verbrechen mindern und Kriminalität Nährboden entziehen. Polizeiliche oder gar militärische Ansätze allein sind reaktiv und greifen gegen organisiertes Verbrechen im Teufelskreis von Unterentwicklung und Unsicherheit zu kurz. Repression kann gar Gewalt und illegale Profite erhöhen. Nur eine ganzheitliche, politische Strategie, die durch Entwicklungszusammenarbeit mitgetragen wird, kann dem Phänomen vorausschauend begegnen.

Verschiedene Instrumente von Entwicklungshilfe können direkt oder indirekt Verbrechen entgegenwirken. Die Rechtssicherheit etwa wird gestärkt, indem Prozesse in Ministerien und an Gerichten transparenter gemacht und Zeugenschutz, unabhängige Medien und die Beteiligung der Zivilgesellschaft gefördert werden. Transparenz bei Wahlkampffinanzierung, Bankenaufsicht und öffentlichem Finanzmanagement kappt die Verbindung von Kriminalität und Politik. Dezentralisierung, wie sie die Schweiz zum Beispiel in Kosovo oder Mali fördert, umgeht korrupte Netzwerke in der Hauptstadt und kommt direkter lokalen Bedürfnissen nach. Entwicklungshilfe kann Verbände von Opfern krimineller Gewalt, investigative Journalisten und zivile Widerstandsgruppen gegen Schutzgelderpressung unterstützen. Programme zur Wirtschaftsförderung bekämpfen Armut und ermöglichen alternative, legale Beschäftigung.

Solche Programme zeigen, dass die Bekämpfung organisierten Verbrechens üblichen Entwicklungsprojekten gleicht und diese komplementiert. Kriminalität wird nicht nur als Sicherheitsproblem anerkannt, sondern als Problem für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Flexible Entwicklungshilfe ohne Scheu vor dem Thema kann so in fragilen Kontexten eine wichtige Rolle einnehmen, um organisiertes Verbrechen einzuhegen und damit nachhaltige Entwicklung und menschliche Sicherheit zu fördern.

Benno Zogg forscht am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich zu Sicherheit und Entwicklung in fragilen Staaten sowie zum postsowjetischen Raum.