

Publiziert in Basler Zeitung, 29.10.2003

Bundesratswahl vom 10. Dezember unter der Lupe verschiedener Verhältniswahlverfahren

Welche Proportionalität?

Kaum waren erste Trendmeldungen zu den Nationalratswahlen bekannt, forderte die SVP einen zweiten Bundesratssitz, der stehe ihr proportional zu. Es gibt jedoch eine grosse Anzahl von Verfahren, wie die 7 Bundesratssitze unter den Parteien proportional verteilt werden können. Zwar garantiert die Proporz-Arithmetik der SVP auf jeden Fall einen zweiten Sitz auf Kosten der CVP, aber auch die FDP muss um den Villiger-Sitz zittern: Er könnte an die SVP oder die Grünen gehen. Letztere haben einen Legitimationsvorteil, denn eine FDP/SVP-Bundesratsmehrheit würde den Resultaten der Nationalratswahl widersprechen – eine CVP-SP-Grüne-Mehrheit nicht. Die CVP spielt auch im neuen Parlament das Zünglein an der Waage. Sie hat es in der Hand, es auch im Bundesrat weiterhin zu spielen.

Daniel Bochsler, Alex Fischer und Pascal Sciarini*

Welche Zauberformel ist gerecht für die Schweiz? Kaum jemand stellt nach dem SVP-Coup in den Nationalratswahlen deren Anspruch auf einen zweiten Regierungssitz mehr in Frage. Die SVP hat die meisten Stimmen gemacht, sie hat die meisten Nationalratssitze inne – sie ist 2003 klar die stärkste der Schweizer Parteien.

Dieser Anspruch gründet auf einer schweizerischen Vorstellung einer gerechten Regierung: Jede politische Partei soll gemäss ihrer Stärke *proportional* an der Macht beteiligt sein. Aber wenn man diese von der SVP angerufene Logik zu Ende denkt, sind auch ganz andere Konstellationen im Bundesrat denkbar. Am 10. Dezember wird die Vereinigte Bundesversammlung zwar nicht nach Verhältnis-, sondern nach Mehrheitswahlrecht sieben Bundesrätinnen und Bundesräte küren. Der Taschenrechner wird den Verhandlungstisch nicht ersetzen, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden ihre Wahl aufgrund politischer und nicht aufgrund arithmetischer Überlegungen treffen. Doch bei der Wahl ihrer Bundesratstickets argumentieren die Politiker nur allzu oft arithmetisch. Dazu liefert dieser Artikel eine systematische Grundlage.

Es gibt keine halben Bundesräte

Zur Ermittlung der Proportionalität gibt es eine ganze Reihe von Berechnungsverfahren. Der klassische Dreisatz lässt sich auf den Bundesrat nicht anwenden: Demnach fielen der SVP mit 26,6% Stimmenanteil genau 1,9 Bundesräte zu; die SP käme auf 1,7 Sitze, die FDP auf 1,2 Sitze und die CVP auf einen Sitz. Gut 0,5 Sitze gingen an die Grünen und die

restlichen 0,7 Sitze würden an Kleinstparteien verteilt. Doch weil es keine halben Bundesräte gibt, müssen die Werte auf ganze Zahlen gerundet werden, was die verschiedenen Berechnungsverfahren machen. Nur gibt es für die Berechnung des *freiwilligen* Bundesratsproporz kein Gesetz, welches das Verfahren dazu bestimmt.

Mehrere Möglichkeiten gibt es nicht nur in Bezug auf die Rechenbasis (Anzahl Parlamentssitze oder Anzahl Wählerstimmen), sondern ebenso bei der Wahl des mathematischen Verfahrens, deren zwei geläufigsten in diesem Artikel betrachtet werden sollen (siehe Kasten).

| Partei | Stimmenanteil | Sitze | |
|--------|---------------|-------------|-----------|
| | | Nationalrat | Bundesrat |
| SVP | 26.6% | 55 | 3 |
| SP | 23.3% | 52 | 2 |
| FDP | 17.3% | 36 | 1 |
| CVP | 14.4% | 28 | 1 |
| Grüne | 7.4% | 13 | 1 |

Tabelle 1: Sitzverteilung nach Stimmenanteil (BfS) und Sitzverteilung im Nationalrat.

Drei SVP-Sitze, zwei für die SP, je einer für FDP und CVP ergibt das d'Hondt-schen Verfahren (siehe Kasten). Die Rechnung mit Wählerstimmen-Anteilen (Zahlen: Bundesamt für Statistik) und mit der Sitzzahl im Nationalrat ergibt das gleiche Ergebnis.

Folgt man anderen Verfahren wie demjenigen von André Sainte-Laguë, so werden die beiden Gewinner der Nationalratswahlen belohnt, SVP und Grüne – es resultiert eine polarisierte Regierungszusammensetzung, die stark an den Kanton Zürich erinnert.

Doch zählt die Stärke der einzelnen Parteien für die Berechnung der Bundesratssitze, der Parlamentsfraktionen oder werden die politischen Lager zusammengefasst? Wie werden die politischen Lager definiert?

Gar nichts ändert sich an den Resultaten aufgrund der Sitzzahlen im Nationalrat, werden zwei politische Blöcke gebildet: Mitte-Links mit SP, Grüne, EVP und kleine Linksparteien; die drei bürgerlichen Regierungsparteien, die Liberalen und die kleinen Rechtsparteien bilden das Mitte-Rechts-Lager. Die gleichen Berechnungsverfahren kommen zur gleichen Sitzverteilung im Bundesrat – 2:5 (d'Hondt) respektive 3:4 (Sainte-Laguë) für die Rechte. Anders würde es indes aussehen, würden die gleichen zwei Blöcke gebildet, aber statt der Nationalratssitze die Wähleranteile als Kalkulationsbasis genommen: Hier optieren beide Verfahren für die angestammte Sitzverteilung 2:5 zugunsten der Bürgerlichen.

Einen Schub zugunsten der Linken bringt hingegen die Dreiteilung des politischen Spektrums, indem FDP, CVP und Liberale als gemässigtes bürgerliches Lager bezeichnet werden, die SVP und die kleinen Rechtsparteien als rechtes Lager. Jetzt ist Mitte-Links das stärkste politische Lager (sowohl in Bezug auf den Stimmenanteil als auch auf den Sitzanteil) und hat deshalb drei Bundesratssitze zu Gute.

| Lager | Stimmen | Sitze | d'Hondt | St-Laguë |
|---------------------------|---------|-------|---------|----------|
| Mitte-Links | 34.9% | 73 | 3 | 3 |
| Gemässigte Bürgerliche | 33.9% | 68 | 2 | 2 |
| Rechte | 29.3% | 59 | 2 | 2 |

Tabelle 2: Sitzverteilung nach drei politischen Blöcken.

So zahlreich die Variationen, so ähnlich sind die Ergebnisse: Der SVP-Anspruch auf einen der CVP-Sitze kann nicht weggerechnet werden, die SP darf ihren zweiten Bundesratssitz behalten. Die FDP muss gemäss den Regeln der Proportionalität den Villiger-Sitz abgeben; entweder an die SVP oder an die Grünen. – Aus der Zauberformel würde eine polarisierte Landesregierung mit nurmehr zwei statt heute vier Sitzen für die gemässigten bürgerlichen Parteien, FDP und CVP.

Nur die FDP-Ständeräte können den Villiger-Sitz retten

Nur mit einem Taschenspieler-Trick können die Freisinnigen den Villiger-Sitz auch arithmetisch retten: Sie bringen ihre Ständeratsdelegation ins Spiel und sie addieren National- und Ständeräte. Als Argument kann die im Ständerat mit 17 Sitzen über ihren Wähleranteil vertretene FDP anführen, dass nicht der Nationalrat allein, sondern die gesamte Vereinigte Bundesversammlung den Bundesrat wählt, also in der Rechnung berücksichtigt werden muss.

| Partei | Sitze** | d'Hondt | St-Laguë |
|--------|---------|---------|----------|
| SVP | 62 | 2 | 2 |
| SP | 59 | 2 | 2 |
| FDP | 53 | 2 | 2 |
| CVP | 43 | 1 | 1 |
| Grüne | 13 | | |

Tabelle 3: Sitzverteilung nach Parteien in der Bundesversammlung.

In jedem Fall (auch wenn wie oben politische Blöcke gebildet werden) gehen jeweils zwei Bundesratssitze an SVP, SP und FDP und einer an die CVP.

Die theoretisch anmutende Diskussion über die Vorteile der technisch anmutenden Verfahren und Berechnungsbasen ist entscheidend - denn sie bringen im vorliegenden Fall ganz unterschiedliche Resultate: Welches ist das geeignetste Verfahren für die Verteilung der Bundesratssitze?

Mehrheiten respektieren

In der Abwägung zwischen den beiden Verfahren St. Laguë und d'Hondt ist das *Mehrheitsprinzip* entscheidend. Eine Parteienkoalition, die eine absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, soll auch im zu wählenden Gremium die Mehrheit stellen. Zwei solche

relevanten Mehrheiten gibt es im neuen Nationalrat: Dies sind CVP, FDP, SVP sowie die Mitte-Links-Parteien gemeinsam mit der CVP (mit 101 Sitzen die Mehrheit im Nationalrat und mit 123 Sitzen genau die Hälfte der Sitze in der Vereinigten Bundesversammlung; provisorische Sitzzahl, es sind 2. Wahlgänge für den Ständerat offen).

Bis anhin konnten beide Lager auf eine Bundesratsmehrheit zählen; soll sich die Bundesratsmehrheit auch künftig auf eine Mehrheit der Wählerstimmen und der Nationalratssitze stützen, müsste ein der CVP verloren gegangener Sitz ans Mitte-Links-Lager gehen. So steht die CVP weiterhin in der Mitte und spielt - wie im Nationalrat - das Zünglein an der Waage.

Schwerpunkt bei der CVP

Ein Bundesrat mit der CVP in der Mitte widerspiegelt also das Wahlergebnis. Der durchschnittliche Wähler (Medianwähler) wählte am 19. Oktober die CVP, weder links noch rechts von ihr gibt es eine Wählermehrheit.

Diese Position gibt der CVP auch eine besondere Macht im Parlament: Sie gibt den Ausschlag zwischen den Mitte-Links-Parteien sowie FDP und SVP, letztere können ohne fremde Hilfe keine Bundesratsmehrheit erringen. Die CVP hat es also in der Hand, am 10. Dezember ihren Einfluss so geltend zu machen, dass weder Mitte-Links noch FDP/SVP eine Mehrheit haben. Sie kann sich damit, obschon Wahlverliererin, die privilegierte Entscheidungsposition zwischen den beiden Polen zu sichern.

Kasten

D'Hondt, Sainte-Laguë & Co.

Die mathematischen Modelle werden in Proporzahlen angewandt, um die Sitzverteilung zu berechnen. D'Hondt (auch unter dem Namen Hagenbach-Bischoff bekannt) wird in der Schweiz für die Nationalratswahlen (Sitzverteilung auf die Parteien) und die allermeisten kantonalen Parlamentswahlen verwendet. Aber auch Sainte-Laguë ist in der Schweiz nicht mehr ganz so fremd, wie noch vor Kurzem: Seine Methode fand Eingang in den Entwurf des Wahlgesetzes für den Zürcher Kantonsrat und hat auch in anderen Kantonen zu Reden gegeben. Sainte-Laguë ist das Rechenmodell, welches den Regeln der Proportionalität am ehesten entspricht.

Hare/Niemeyer schliesslich ist ein drittes, in der Schweiz nicht unbekanntes, aber mit Tücken behaftetes Verfahren, das die Kantone Waadt, Freiburg und Tessin für die Parlamentswahlen verwenden. Im Ergebnis sind Sainte-Laguë und Hare/Niemeyer ähnlich, in den Bundesrats-Berechnungen immer gleich. Deshalb wurden die Resultate für Hare/Niemeyer nicht diskutiert.

Ein Programm, das mit den verschiedenen Verfahren rechnet, ist auf www.uni-augsburg.de/bazi abrufbar.

* Die Autoren sind Forschungsassistenten respektive Professor am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung in Lausanne (IDHEAP).

** Noch sind in sechs Kantonen zweite Wahlgänge für den Ständerat offen. Die Sitzzahlen basieren auf der Annahme, dass in den zweiten Wahlgänge im Ständerat die Parteien ihre jeweiligen Sitze der letzten Legislatur halten können. Und auch wenn's anders kommen sollte: Die möglichen Verschiebungen sind zu gering, als dass sie an den hier gezeigten Bundesrats-Sitzverteilungen etwas ändern könnten.

8879