

**Die Einführung eines Präferenzwahlsystems für den Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden –
Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Bundesrechts**

Rechtsgutachten

im Auftrag der Kantonskanzlei Appenzell Ausserrhoden

Prof. Dr. Andreas Glaser

(Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau)

12. September 2022

Inhaltsverzeichnis

A. Rechtspolitische Ausgangslage	4
I. Gemischtes Wahlsystem im Kanton Appenzell Ausserrhoden	4
II. Verhältniswahlverfahren im Entwurf für eine neue Kantonsverfassung	5
III. Präferenzwahlsystem als Vorschlag aus der Vernehmlassung	5
IV. Offene Rechtsfragen	6
B. Methodische Vorgehensweise	7
C. Funktionsweise ausgewählter Präferenzwahlsysteme	8
I. Instant Runoff Voting (IRV)	8
1. Integration einer allfälligen Stichwahl in die ursprüngliche Wahl	8
2. Auswertung der hypothetischen Präferenzstimmen	8
II. Single Transferable Vote (STV)	10
1. Grundmodell	10
2. Varianten bei der Auswertung der Stimmen	12
3. Beispiel: Der STV bei den Wahlen zum Unterhaus des irischen Parlaments	14
D. Vorgaben des Bundesrechts für die Ausgestaltung der Wahlsysteme durch die Kantone	15
I. Urteile zu Appenzell Ausserrhoden	15
II. Neuere Rechtsentwicklungen	15
1. Rechtsprechung des Bundesgerichts und Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung ..	15
2. Proporz	16
3. Gemischte Wahlsysteme	16
4. Majorz	18
5. Synthese von Rechtsprechung und Gewährleistungspraxis	19
E. Verfassungsrechtliche Einordnung der Präferenzwahlsysteme	20
I. Bezug zu den klassischen Mehrheits- und Verhältniswahlverfahren	20
1. IRV als Modus zur Vermeidung zweiter Wahlgänge im Majorz	20
2. STV als personenzentriertes Verhältniswahlsystem	21
II. Die Wahlrechtsgleichheit in Gestalt der Erfolgswertgleichheit als Massstab	21
1. Definition der Erfolgswertgleichheit durch das Bundesgericht	21
2. Auswirkungen des IRV auf die Erfolgswertgleichheit	23
3. Auswirkungen des STV auf die Erfolgswertgleichheit	23
F. Vereinbarkeit der Präferenzwahlsysteme mit der Erfolgswertgleichheit	28
I. Vereinbarkeit des IRV mit der Erfolgswertgleichheit wie beim Majorz	28
II. Grundsätzliche Vereinbarkeit des STV mit der Erfolgswertgleichheit	28
III. Anwendung des STV in Appenzell Ausserrhoden	30

G. Anforderungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit an die Durchführung der Wahl.....	32
I. Zuverlässiger und unverfälschter Ausdruck des Volkswillens	32
II. Wahlvorgang	33
1. Systembedingte Komplexität	33
2. Modalitäten der Stimmabgabe	33
3. Besonderheiten in Appenzell Ausserrhoden.....	34
III. Informationen im Vorfeld.....	35
IV. Auszählung der Wahlzettel	36
H. Rechtspolitische Optionen für die Ausgestaltung eines Präferenzwahlsystems.....	37
I. Wechselbezüglichkeit zur Ausgestaltung der Wahlkreise.....	37
1. Grundentscheidung: Wahlsystem oder Wahlkreise?.....	37
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen.....	38
3. Bisheriger Wahlkreiszuschnitt	39
4. Neuer Wahlkreiszuschnitt	39
5. Abhängigkeit von der Struktur der Gemeindeflandschaft	40
II. Empfehlungen zur Ausgestaltung der Wahlkreise unter Anwendung des STV.....	41
I. Regelungskonzept	42
I. Zusammenspiel aus Regelungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe.....	42
II. Regelungen auf Verfassungsstufe	43
1. Wahlsystem	43
2. Wahlkreiszuschnitt	43
III. Regelungen auf Gesetzesstufe	43
J. Ergebnisse	44
K. Vor- und Nachteile des STV für Appenzell Ausserrhoden aus rechtspolitischer Sicht.....	47
I. Vorteile	47
II. Nachteile.....	48
Literaturverzeichnis.....	49

A. Rechtspolitische Ausgangslage

I. Gemischtes Wahlsystem im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Für die Wahl des Kantonsrates von Appenzell Ausserrhoden gilt derzeit grundsätzlich das Mehrheitswahlverfahren, wobei die Wahlkreise die Gemeinden sind (Art. 65 Abs. 4 Satz 1 KV)¹. Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz (Art. 65 Abs. 2 KV). Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt (Art. 65 Abs. 3 KV). Die Gemeinden können in Abweichung vom grundsätzlich geltenden Mehrheitswahlverfahren das Verhältniswahlverfahren einführen (Art. 65 Abs. 4 Satz 2 KV). Von dieser Möglichkeit hat einzig die Gemeinde Herisau Gebrauch gemacht,² während die übrigen 19 Gemeinden ihre Mitglieder des Kantonsrates nach dem Majorz wählen. Gemeinden, die für die Kantonsratswahl das Verhältnisverfahren vorsehen, erlassen die erforderlichen Wahlbestimmungen selbst (Art. 45 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über die politischen Rechte)³. Die Gemeinde Herisau hat die betreffenden Bestimmungen in dem einschlägigen Proporzwahlreglement verankert.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden hat aufgrund der Bevölkerungszahlen per Ende 2017 die 65 Sitze im Kantonsrat für die Amtsdauer 2019 – 2023 wie aus der folgenden Aufstellung ersichtlich auf die Gemeinden verteilt.⁴ Für die Amtsdauer 2023 – 2027 ergeben sich nur geringfügige Verschiebungen zwischen den Wahlkreisen Herisau (minus 1) und Lutzenberg (plus 1);⁵ siehe jeweils in Klammern.

Urnäsch	3	Speicher	5
Herisau	19 (18)	Trogen	2
Schwellbrunn	2	Rehetobel	2
Hundwil	1	Wald	1
Stein	2	Grub	1
Schönengrund	1	Heiden	5
Waldstatt	2	Wolfhalden	2
Teufen	7	Lutzenberg	1 (2)
Bühler	2	Walzenhausen	2
Gais	4	Reute	1

¹ Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (KV) – bGS 111.1.

² Art. 1 Satz 1 Reglement über die Wahl des Einwohnerrates und der Mitglieder des Kantonsrates (Proporzwahlreglement) – SRV 12.

³ bGS 131.12.

⁴ Beschluss des Regierungsrats des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 4. September 2018 (RRB-2018-375).

⁵ Beschluss des Regierungsrates: Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden für die Amtsdauer 2023-2027, RS-AR20-000000252.

II. Verhältniswahlverfahren im Entwurf für eine neue Kantonsverfassung

Die Verfassungskommission schlägt in ihrem Entwurf für eine totalrevidierte Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 16. Dezember 2021 die Einführung des Verhältniswahlverfahrens und die Abschaffung der Gemeinden als Bezugsgrösse für die Wahlkreise vor. Somit würden sämtliche Mitglieder des Kantonsrates im Verhältniswahlverfahren gewählt, das Mehrheitswahlverfahren würde abgeschafft.⁶ Die einschlägige Bestimmung zu Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates lautet im Entwurf folgendermassen:

«Art. 86 Zusammensetzung und Wahl

¹ Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.

² Er wird nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt.

³ Das Gesetz sieht mindestens drei Wahlkreise vor.

⁴ Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt».

In der Arbeitsgruppe 3 der Verfassungskommission, die das Wahlverfahren für den Kantonsrat ausführlich diskutierte und auf die der vorgeschlagene Entwurf zurückgeht, hat sechs Varianten erörtert. Die Arbeitsgruppe ging dabei auf den Single Transferable Vote (STV) als eine mögliche Variante ein. Die Option wurde jedoch sogleich mit knapper Begründung ausgeschlossen: «Das System der STV hat zwar interessante Ansätze, wird in der Schweiz bis jetzt nirgendwo angewandt, weshalb hierfür nicht auf Erfahrungen anderer Kantone bzw. auf Vergleiche unter ähnlichen Voraussetzungen zurückgegriffen werden kann. Wird an den Gemeinden als Wahlkreise festgehalten, eignet sich das System ausserdem kaum für die kleinen Gemeinden, weil es dort zum Teil nur eine sehr kleine Auswahl von Kandidaten und Kandidatinnen gibt. Die Arbeitsgruppe 3 spricht sich daher einstimmig dafür aus, dass das System der STV nicht weiter zu vertiefen ist»⁷.

III. Präferenzwahlssystem als Vorschlag aus der Vernehmlassung

Im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der totalrevidierten KV schlugen die Parteiunabhängigen Appenzell Ausserrhoden (PU AR) mit Blick auf die Volksabstimmung folgende Variante zur Entwurfsfassung von Absatz 2 vor:

«²Er [Der Kantonsrat] wird nach dem Präferenzwahlssystem gewählt».

Zur Erläuterung führen die PU AR aus: «Progressiv wäre, sich von der langjährigen Diskussion um das Majorz- und Proporzwahlssystem zu verabschieden und dafür die Präferenzwahl einzuführen, welche zwar schweizweit noch neu wäre, aber den ausserrhodischen Gegebenheiten am besten nachkommen würde. Deshalb wird der Regierungsrat eingehend darum gebeten, eine Expertise eines Systemkenners dafür einzuholen. An dieser Stelle sei auf das Dokument vom 30. April 2021 auf der Website der PU AR verwiesen, welches eine

⁶ Verfassungskommission, Totalrevision der Kantonsverfassung, Erläuternder Bericht zum Entwurf vom 8. Dezember 2021, S. 38.

⁷ Verfassungskommission, Arbeitsgruppe 3, Bericht vom 14. März 2019, S. 7.

Gegenüberstellung der Wahlsysteme zeigt».⁸ Auch der Gemeinderat von Walzenhausen zieht die Einführung eines Präferenzwahlsystems in Erwägung.⁹ Daneben befürworten einzelne Teilnehmende wie unter anderem die Gruppierung Standpunkt Speicher ebenfalls ein Präferenzwahlssystem.¹⁰

IV. Offene Rechtsfragen

Vor dem Hintergrund der von den PU als Alternative zur Einführung des Verhältniswahlsystems in die Diskussion eingebrachten Einführung eines Präferenzwahlsystems erteilte die Kantonskanzlei Appenzell Ausserrhoden den Auftrag für das vorliegende Gutachten. Die Kantonskanzlei warf dabei insbesondere folgende Fragen auf:

- Ist ein Präferenzwahlssystem mit den geltenden Vorgaben der Bundesverfassung vereinbar? Was sind die wesentlichen Eckpunkte, die es einzuhalten gilt?
- Welche Vor- und Nachteile bietet das Präferenzwahlverfahren und wo stösst es an Grenzen?
- Unter welchen Rahmenbedingungen käme die Einführung eines Präferenzwahlsystems infrage (z.B. gibt es eine Bandbreite von optimalen Wahlkreisgrößen)?
- Wie könnte ein auf Appenzell Ausserrhoden adaptiertes System aussehen?
- Welche Eckwerte des Verfahrens müssten in der Kantonverfassung verankert sein? Was liesse sich auf Stufe Gesetz regeln?

In Anlehnung an die aufgeworfenen Fragen erfolgt zunächst eine kurze Erläuterung der methodischen Vorgehensweise (B.). Im Anschluss daran werden die beiden vorherrschenden Ausprägungen so genannter Präferenzwahlssysteme in den Grundzügen vorgestellt (C.). Aufbauend auf einer kurzen Zusammenfassung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Praxis der Bundesversammlung bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen betreffend die Ausgestaltung des Parlamentswahlrechts durch die Kantone (D.) werden die hieraus fließenden verfassungsrechtlichen Vorgaben auf die untersuchten Präferenzwahlssysteme angewendet (E.) und insbesondere deren Vereinbarkeit mit der Erfolgswertgleichheit als Teilgehalt der durch Art. 34 Abs. 2 BV¹¹ geschützten Wahlrechtsgleichheit diskutiert (F.) sowie die Herausforderungen mit Blick auf die Wahrung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit erörtert (G.). Auf dieser Grundlage werden konkrete rechtspolitische Optionen zur Ausgestaltung eines Präferenzwahlsystems in Appenzell Ausserrhoden entworfen (H.). Im Anschluss daran folgen Erörterungen zum Regelungskonzept der zu revidierenden Bestimmungen des Wahlrechts (I.). Abgerundet wird das Rechtsgutachten durch eine Zusammenfassung in Form der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen (J.) und eine Übersicht zu den rechtspolitischen Vor- und Nachteilen einer Einführung des STV (K.).

⁸ Totalrevision der Kantonsverfassung (KV), Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten, S. 151.

⁹ Totalrevision der Kantonsverfassung (KV), Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten, S. 145.

¹⁰ Vgl. Totalrevision der Kantonsverfassung (KV), Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten, S. 154.

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – SR 101.

B. Methodische Vorgehensweise

Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten die rechtswissenschaftlichen Aspekte von Präferenzwahlsystemen. Die Einordnung erfolgt daher mithilfe der Methoden der Rechtswissenschaft, also insbesondere der Auslegung und Anwendung des geltenden Rechts unter Berücksichtigung der für die Ausgestaltung des Wahlrechts der Kantone bedeutsamen Rechtsprechung des Bundesgerichts, sowie der Heranziehung rechtspolitischer Argumentationsmuster für die künftige Ausgestaltung der Rechtsordnung. Die einschlägige politikwissenschaftliche Literatur wurde analysiert und verarbeitet.

Politikwissenschaftliche Fragen werden demgegenüber nicht behandelt. Diese wären von fachkompetenten Expert*innen gesondert zu untersuchen. Zu denken ist beispielsweise an die Auswirkungen von Präferenzwahlsystemen auf das Parteiensystem, auf die Wahlbeteiligung oder auf die strategische Nutzung durch die politischen Akteur*innen. Insbesondere wurden für die vorliegende Studie keine empirischen Untersuchungen angestellt oder Simulationen auf der Grundlage eines reformierten Wahlsystems durchgeführt. Derartige Anschlussfragen wären ebenfalls von Politikwissenschaftler*innen zu analysieren. Dies gilt darüber hinaus beispielsweise auch für die Auswirkungen von Präferenzwahlsystemen auf die Vertretung von Frauen im Parlament.¹²

Der nachfolgenden Untersuchung werden in inhaltlicher Hinsicht die von den PU in dem Papier «Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden»¹³ aufgeworfenen Varianten von Präferenzwahlsystemen zugrunde gelegt. Es geht dabei um die am stärksten verbreiteten Modi des Instant Runoff Voting (IRV) und des STV.¹⁴ Auf diese Weise fokussiert die Untersuchung im Interesse einer Schärfung der Analyse auf Fragen der Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Bundesverfassung einerseits und auf die Entwicklung von Leitlinien für die rechtspolitische Ausgestaltung eines Präferenzwahlsystems in Appenzell Ausserrhoden anderseits.

In der schweizerischen Literatur finden sich bislang nur vereinzelte Ansätze für eine Auseinandersetzung mit Präferenzwahlsystemen, ohne dass dabei eine vertiefte Analyse hinsichtlich der rechtlichen Implikationen erfolgen würde. Im Zusammenhang mit der Kritik an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wegen der Anwendung der Erfolgswertgleichheit auf das Mehrheitswahlsystem wurden Präferenzwahlsysteme als Alternative in die Diskussion eingebracht.¹⁵ Der STV sei eine Methode, um im Unterschied zum Majorz die Erfolgswertgleichheit ausserhalb des Proporz zu garantieren.¹⁶ Die Einführung des STV ermögliche es daher Gemeinwesen, in denen Parteien unbedeutend seien, ihr Parlament im Einklang mit der Erfolgswertgleichheit zu wählen.¹⁷ Insbesondere Kantonen, die kein Verhältniswahlverfahren einführen möchten, wurde als Alternative zum Majorz der STV empfohlen.¹⁸

¹² Exemplarisch dazu betreffend Irland MCGING, *Irish Political Studies* 28 (2013), S. 322 ff.

¹³ Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden, *Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden*, 30. April 2021.

¹⁴ Vgl. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden, *Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden*, 30. April 2021, S. 4 und ausdrücklich S. 10: «Die spannendste Wahlform ist die Einführung des STV resp. IRV und wäre schweizweit eine Innovation».

¹⁵ In diesem Sinne BISAZ, *AJP* 2019, S. 1202, 1209 f.

¹⁶ MARBACH, *Jusletter* 28. November 2016, Rz. 64.

¹⁷ MARBACH, *LeGes* 30 (2018) 2, Rz. 9.

¹⁸ MARBACH, *Jusletter* 28. November 2016, Rz. 94.

C. Funktionsweise ausgewählter Präferenzwahlssysteme

I. Instant Runoff Voting (IRV)

1. Integration einer allfälligen Stichwahl in die ursprüngliche Wahl

Der Mechanismus des IRV integriert eine allenfalls notwendige Stichwahl in einen einmaligen Wahlgang: IRV «conducts whatever runoff is necessary “instantaneously” by enabling states to hold the first and second rounds of a two- round system at the same time»¹⁹. Die Wählenden erstellen zu diesem Zweck eine Rangliste aller Kandidierenden.²⁰ In Form einer Alternativstimmgebung kann die Wählerin bzw. der Wähler Zweit-, Dritt- oder Viertpräferenzen für den Fall angeben, dass die mit erster Präferenz abgegebenen Stimmen im Ergebnis keine Berücksichtigung finden.²¹

Das IRV kommt in den Vereinigten Staaten von Amerika vereinzelt auf gliedstaatlicher und kommunaler Ebene zur Anwendung. Eingeführt wurde es dort vornehmlich aus drei Gründen.²² Die Wahlentscheidung im Rahmen eines Wahlgangs und damit die Vermeidung zweiter Wahlgänge reduziert erstens die öffentlichen Kosten für deren Durchführung, entlastet zweitens die Kampagnenbudgets der Kandidierenden und vor allem schafft sie keine (zusätzlichen) Anreize für Stimmabstinenz, sodass die Wahlbeteiligung vergleichsweise höher ist als bei zwei Wahlgängen.

Das IRV steht aufgrund der Ausgestaltung als integrierte Stichwahl bezogen auf ein zu erreichendes absolutes Mehr in engem Zusammenhang mit dem Mehrheitswahlssystem. Typischerweise kommt es in Wahlkreisen mit nur einem zu vergebenden Mandat zur Anwendung, für dessen Erzielung das absolute Mehr vorausgesetzt wird. Das IRV kann aber ausnahmsweise auch in Wahlkreisen mit mehreren zu vergebenden Mandaten zum Einsatz gelangen. Dabei können die Wählerinnen oder Wähler verpflichtet werden, bezüglich aller Kandidierender oder auch nur für eine bestimmte Anzahl (z. B. «Top Drei») Präferenzen abzugeben oder es kann ihnen völlig freigestellt sein, auch nur ihre erste Präferenz zu äussern.²³

Ist für die Wahl einer Person das anhand der gültig abgegebenen Stimmen berechnete absolute Mehr erforderlich und erreicht nach Auszählung der ersten Präferenzen eine kandidierende Person das absolute Mehr, bleibt das IRV hingegen ohne Bedeutung. Das IRV kommt folglich nur dann zur Anwendung, wenn bei der ersten Auszählung keine der kandidierenden Personen das absolute Mehr erreicht.²⁴

2. Auswertung der hypothetischen Präferenzstimmen

Mithilfe der von den Wählerinnen und Wähler hypothetisch geäußerten zweiten beziehungsweise nachfolgenden Präferenzen wird ermittelt, welche Person auf dieser Grundlage das

¹⁹ FOLEY, S. 127.

²⁰ MARBACH, LeGes 30 (2018) 2, Rz. 8.

²¹ NOHLEN, S. 116.

²² FOLEY, S. 126 f.

²³ FOLEY, S. 127.

²⁴ BURNETT/KOGAN, Electoral Studies 37 (2015), S. 41, 42.

absolute Mehr erreichen würde beziehungsweise die meisten Stimmen erhielte. Zu diesem Zweck wird die kandidierende Person mit den wenigsten Erstpräferenzen eliminiert. Die für diese Person abgegebenen Stimmen werden anhand der nachfolgenden Präferenzen auf die übrigen Kandidierenden verteilt. Das IRV vermeidet somit die ansonsten bei Nichterreichen des absoluten Mehrs im ersten Wahlgang erforderliche Anordnung eines zweiten Wahlgangs. Deshalb wird von einer Wahl mit integrierter Stichwahl gesprochen.

Entscheidende Bedeutung für die Wirkungsweise des IRV kommt der Auswertung der von den Wählenden geäußerten Präferenzen zu.²⁵ Am stärksten verbreitet ist der Modus, wonach in einem ersten Schritt die kandidierende Person mit den wenigsten Erstpräferenzen eliminiert wird.²⁶ Die Stimmen der Wählerinnen und Wähler, die die ausscheidende Person mit ihrer Erstpräferenz gewählt hatten, fließen an die jeweiligen Zweitpräferenzen dieser Wählerinnen und Wähler. Das Verfahren ist abgeschlossen, sobald auf diese Weise eine kandidierende Person die erforderliche absolute Mehrheit erreicht. Erreicht nach der Eliminierung der stimmen schwächsten kandidierenden Person immer noch keine andere kandidierende Person das absolute Mehr, scheidet wiederum die verbleibende Person mit den wenigsten Erstpräferenzen aus und die für diese Person abgegebenen Stimmen werden wiederum auf die jeweiligen Zweitpräferenzen verteilt. Das Verfahren wird solange fortgesetzt, bis eine kandidierende Person das erforderliche Mehr erreicht. Dies ist in einem Wahlkreis mit einem Sitz spätestens der Fall, wenn nur noch zwei Kandidierende verbleiben.

Enthält ein Wahlzettel keine weiteren Präferenzen mehr oder wurden alle präferierten Personen bereits eliminiert, gilt der Wahlzettel als ausgeschöpft und findet keine Berücksichtigung mehr, sodass er keinen Einfluss auf die Sitzverteilung hat.²⁷ Empirische Analysen lokaler Wahlen in den Vereinigten Staaten von Amerika deuten darauf hin, dass ein erheblicher Anteil der Präferenzstimmen als ausgeschöpft gelten und somit keinen Niederschlag im Wahlergebnis finden.²⁸ Diese Konstellation tritt vor allem ein, wenn Wählerinnen und Wähler nur eine Präferenz oder sämtliche Präferenzen an aussichtslose Kandidaturen vergeben, die bereits in einer frühen Auszählungsrunde eliminiert werden.²⁹ Der Anteil ausgeschöpfter Wahlzettel, die in der entscheidenden Auszählung keine Berücksichtigung mehr fanden, bewegte sich in den empirisch untersuchten Fällen zwischen einem Viertel und knapp der Hälfte.

Das IRV ähnelt in Ansätzen dem in Art. 132 Abs. 4 ParlG³⁰ vorgesehenen Verfahren für die Wahl des Bundesrates.³¹ Ab dem zweiten Wahlgang scheidet aus der Wahl aus, wer weniger als zehn Stimmen erhält; und ab dem dritten Wahlgang, wer die geringste Stimmenzahl erhält. Allerdings finden hierbei mehrere Wahlgänge nacheinander statt, bis eine Person das absolute Mehr erreicht. Die Mitglieder der Bundesversammlung äussern ihre Präferenzen also gerade nicht in einem Wahlvorgang, sondern entscheiden jeweils in Kenntnis des Ergebnisses des vorangegangenen Wahlgangs und «verteilen» ihre Stimmen, die sie unter Umständen in vorangegangenen Wahlgängen für mittlerweile ausgeschiedene Kandidierende abgegeben hatten,

²⁵ Dazu und zum Folgenden FOLEY, S. 128 f.

²⁶ Im Einzelnen dazu RICHIE/BOURICIUS/MACKLIN, Science 12 Oct 2001, Vol 294, Issue 5541, S. 303.

²⁷ BURNETT/KOGAN, Electoral Studies 37 (2015), S. 41, 42.

²⁸ BURNETT/KOGAN, Electoral Studies 37 (2015), S. 41, 44.

²⁹ Dazu und zum Folgenden BURNETT/KOGAN, Electoral Studies 37 (2015), S. 41, 46 f.

³⁰ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) – SR 171.10.

³¹ Zu diesen Parallelen näher MARBACH, LeGes 30 (2018) 2, Rz. 7.

an die verbleibenden Kandidierenden. Die Ähnlichkeiten bestehen also nur hinsichtlich des Eliminationsmodus, nicht bezüglich der simultanen Abgabe mehrerer Präferenzen.

Vereinzelt wird der umgekehrte Auswertungsmodus angewendet, wonach alle ausser den beiden Kandidierenden mit der höchsten Zahl von Erstpräferenzen eliminiert werden.³² Die für die ausscheidenden Kandidierenden abgegebenen Stimmen werden dann auf die beiden verbleibenden Personen verteilt, je nachdem, welche Person höher rangiert wurde. Nach einem verwandten Modus werden anstelle der Kandidierenden mit den wenigsten Erstpräferenzen zunächst die Kandidierenden mit den meisten Letztpräferenzen eliminiert.³³ Denkbar wäre im Interesse der Vermeidung des sog. Condorcet-Paradoxons³⁴ schliesslich auch ein Eins-zu-Eins-Vergleich sämtlicher Kandidierender, sodass die Person gewählt wäre, die sich gegen alle anderen Personen durchsetzt. In einer Wechselwirkung mit der jeweiligen Eliminierungsregel steht die – rechtlich kaum zu beeinflussende – Anzahl der tatsächlich Kandidierenden, sodass eine abstrakte Beurteilung der Auswirkungen des IRV kaum möglich ist, sondern es zu dessen Einordnung stets des Einbezugs der politischen Verhältnisse bedarf.³⁵

Im Unterschied zur Durchführung mehrerer Wahlgänge kann es beim IRV dazu kommen, dass die vergleichsweise höhere Rangierung zugunsten einer kandidierenden Person zur Verringerung ihrer Wahlchancen führt (sog. Nonmonotonicity).³⁶ So ergab eine modellierte Simulation von Konstellationen mit drei Kandidierenden, dass in 15 bis 50 Prozent der Fälle gegen den Grundsatz der Monotonizität verstossen wird. Dies ist dadurch zu erklären, dass die verstärkte Unterstützung durch Erstpräferenzen eine in folgenden Präferenzen unterlegene kandidierende Person zulasten einer in folgenden Runden potenziell erfolgreichen kandidierenden Person in eine vorteilhafte Position bringt, indem die aussichtsreichere kandidierende Person zuvor eliminiert wird.

II. Single Transferable Vote (STV)

1. Grundmodell

Der STV ist die im englischsprachigen Raum meist angewandte Form eines als Verhältniswahl eingestuften Wahlsystems.³⁷ Es fungiert gleichsam als proportionale Weiterentwicklung des ursprünglichen Majorzsystems in Einerwahlkreisen mit dem Erfordernis einer einfachen Mehrheit in lediglich einem Wahlgang (First Past the Post; FPTP). Der STV findet bei Parlamentswahlen nur in wenigen Staaten praktische Anwendung. Zu nennen sind vor allem Australien mit dem Senat sowie den Oberhäusern mehrerer Gliedstaaten (New South Wales, South Australia, Western Australia) und dem Unterhaus in Tasmanien, Irland, Malta sowie

³² Dazu und zum Folgenden FOLEY, S. 129.

³³ Ausführlich dazu GROFMAN/FELD, *Electoral Studies* 23 (2004), S. 641 ff.

³⁴ Danach lauten die Präferenzen A vs. B, B vs. C und C vs. A.

³⁵ WRIGHT/RIKER, *Public Choice* 60 (1989), S. 155, 170 f.

³⁶ Dazu und zum Folgenden ORNSTEIN/NORMAN, *Public Choice* 161 (2014), S. 1 ff.

³⁷ TIDEMAN, *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995), S. 27.

Nordirland.³⁸ In Wales besteht seit Mai 2022 auf lokaler Ebene die Möglichkeit, mit Blick auf die Kommunalwahlen im Jahr 2027 anstelle des klassischen FPTP für den STV zu optieren.³⁹

Der STV, auf Deutsch auch als System übertragbarer Einzelstimmgebung bezeichnet, ist ein Wahlverfahren, das es der wählenden Person gestattet, die Kandidierenden nach ihren politischen Präferenzen zu reihen, in dem sie angibt, in welcher Reihenfolge sie diese gewählt sehen möchte.⁴⁰ Die Angabe mehrerer nachgeordneter Präferenzen durch die Wählenden ist eine wesentliche Gemeinsamkeit mit dem IRV. Der STV findet jedoch stets in Mehrpersonenwahlkreisen Anwendung.⁴¹ Hierin unterscheidet er sich massgeblich vom IRV, das vorwiegend in Wahlkreisen mit lediglich einem zu vergebenden Mandat Anwendung findet.

Entscheidend für die Sitzverteilung im STV ist die Droop-Quote: Stimmen geteilt durch Mandate+1, +1).⁴² In einer ersten Runde werden nur die Erstpräferenzen für jede kandidierende Person ausgezählt. In jedem Fall gewählt sind Kandidierende, die mithilfe der von den Wählenden geäußerten ersten Präferenzen im Rahmen der ersten Auszählung die Droop-Quote erreichen.⁴³

Sind auf diese Weise noch nicht alle Sitze vergeben, wird auf die von den Wählenden geäußerten nachfolgenden Präferenzen abgestellt. Die für die in der ersten Zählung gewählten Kandidierenden abgegebenen Stimmen, welche die Droop-Quote überschreiten, werden ebenso bei der weiteren Mandatsvergabe berücksichtigt, wie die Stimmen für diejenigen Kandidierenden, die nacheinander aus dem Übertragungsprozess von Stimmen in Mandate ausscheiden, weil sie die verhältnismässig wenigsten Erstpräferenzen erhalten und damit die geringsten Chancen haben, die Droop-Quote noch zu erreichen. Diese «überflüssigen», da für die Mandatsverteilung nicht (mehr) relevanten Stimmen («surplus votes») werden anhand der nachfolgend geäußerten Präferenzen auf die verbleibenden Kandidierenden übertragen.

Das Verfahren der Stimmenübertragung wird durchgeführt, bis entweder alle Sitze infolge des Erreichens der Droop-Quote durch kandidierende Personen vergeben worden sind, oder noch Sitze offen sind, weil keine kandidierende Person eine genügende Anzahl Stimmen zur Erreichung der Quote aufweist.⁴⁴ In der letztgenannten Konstellation wird die kandidierende Person mit den wenigsten Stimmen eliminiert und die auf sie entfallenen Präferenzen auf die nachfolgenden Präferenzen verteilt.⁴⁵

³⁸ FARRELL/McALLISTER, S. 17, 22.

³⁹ Siehe dazu DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 4.

⁴⁰ Definition nach NOHLEN, S. 578 f. Siehe auch SHUGART/TAAGEPERA, S. 50.

⁴¹ DORON/KRONICK, *American Journal of Political Science* 1977, S. 303, 304; HELLMANN, *ZParl* 2016, S. 389, 396; NUNAN, S. 87, 90.

⁴² Dazu und zum Folgenden TIDEMAN, *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995), S. 27, 27 f., 30.

⁴³ Vgl. auch ENDERSBY/TOWLE, *Electoral Studies* 33 (2014), S. 144, 145; GALLAGHER, *B.J. Pol.S.* 22, S. 469, 480; SHUGART/TAAGEPERA, S. 51.

⁴⁴ HELLMANN, *ZParl* 2016, S. 389, 397.

⁴⁵ GALLAGHER, *B.J. Pol.S.* 22, S. 469, 480.

2. Varianten bei der Auswertung der Stimmen

Innerhalb der als STV charakterisierten Wahl- und Auszählungsverfahren lassen sich im Groben fünf Merkmale feststellen, die zu erheblichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Ausprägungen führen.⁴⁶ Der erste bedeutsame Unterschied besteht in der Grösse der Wahlkreise beziehungsweise in der pro Wahlkreis zu vergebenden Anzahl an Sitzen, die von lediglich zwei Sitzen über regelmässig fünf Sitze bis zu zwölf Sitzen variiert. Ein zweiter wichtiger Unterschied sind die Möglichkeiten der Wählerinnen und Wähler. Während in einigen Wahlrechtsordnungen lediglich eine erste Präferenz geäussert werden muss, um gültig zu wählen, müssen andernorts mindestens so viele Präferenzen abgegeben werden, wie Sitze zu vergeben sind, oder sogar alle kandidierenden Personen müssen mit einer Präferenz versehen werden.

Eine dritte Variable ist die Ausgestaltung der Stimmzettel. Die kandidierenden Personen können unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit alphabetisch oder geordnet nach Parteizugehörigkeit, unter Umständen auch in einer von der Partei vorgenommenen Reihenfolge, aufgelistet sein. Die Ausgestaltung ist eng verknüpft mit der Möglichkeit des «vote-above-the-line», wonach die Wählerinnen und Wähler auf die Vergabe individueller Präferenzen verzichten und sich mit den von der bevorzugten Partei vorgegebenen Präferenzen einverstanden erklären können.

Ein viertes Unterscheidungsmerkmal ist die Behandlung überflüssiger Präferenzen, die durch die Wahl oder das Ausscheiden einer präferierten kandidierenden Person entstanden sind. Massgebend ist dabei, ob in folgenden Auszählungsrunden nur die jeweils nachfolgenden Präferenzen oder auch Präferenzen aus einem früheren Auszählungsstadium berücksichtigt werden. Wichtig ist zudem, ob die Stimmen für die Übertragung anhand eines zufällig ausgewählten Teils der Stimmzettel oder anteilmässig anhand aller Stimmzettel ermittelt werden. Damit hängt als fünfter Unterschied die Frage zusammen, wie Vakanz neu zu besetzen sind. Dies kann entweder durch Beschluss der betroffenen Partei, eine Neuberechnung der ursprünglichen Wahlzettel oder eine Ersatzwahl erfolgen.

Ergebnisrelevante Unterschiede hinsichtlich der verschiedenen Auszählungsvarianten des STV ergeben sich vor allem bei der Übertragung der überflüssigen Stimmen.⁴⁷ Diese können einerseits anhand einer zufälligen Auswahl auf die im Rennen verbliebenen Kandidierenden verteilt werden. Andererseits kommt eine präzise anteilmässige Verteilung anhand der nachfolgenden Präferenzen im Verhältnis zu den vorrangigen Präferenzen in Betracht. Ausserdem bestehen unterschiedliche Auszählungsregeln, inwieweit die nachfolgenden Präferenzen bereits gewählter Kandidierender berücksichtigt werden, ob also beispielsweise fingiert wird, dass diese noch nicht gewählt seien.

Das in Irland angewandte System einer zufälligen Auswahl von Präferenzstimmen in den jeweils nachfolgenden Auszählungsrunden⁴⁸ ist Kritik ausgesetzt, weil die Zufallsauswahl kein vollständiges Bild der ursprünglich in erster Präferenz abgegebenen Stimmen («initial

⁴⁶ Dazu und zum Folgenden FARRELL/MCALLISTER, S. 17, 22 ff.; FARRELL/MACKERRAS/MCALLISTER, Electoral Systems, Vol. VI, S. 95, 100 ff.

⁴⁷ Genauer dazu TIDEMAN, Journal of Economic Perspectives 9 (1995), S. 27, 32.

⁴⁸ Siehe dazu genauer unten C. II. 3.

surplus») wiedergibt und sich in der Zufallsauswahl zudem unterdessen bereits transferierte Stimmen gewählter oder eliminierter Kandidierender befinden, die also ursprünglich in erster Präferenz zugunsten anderer kandidierender Personen abgegeben worden waren.⁴⁹ Auf diese Weise kann es dazu kommen, dass sich bei der Auszählung tiefere Präferenzen zulasten höherer Präferenzen durchsetzen. Das Auszählungsverfahren wird demnach von Zufallselementen beeinflusst. Schliesslich kann es sogar zu gegenläufigen Effekten bei der Sitzverteilung kommen, sodass eine höhere Zahl von Erstpräferenzen im Vergleich mit lediglich zweitrangig geäusserten Präferenzen zum Verlust des Sitzes führt.⁵⁰

Die einzige Methode, um eine vollständige und gleichwertige Berücksichtigung aller Präferenzen zu gewährleisten, ist die von Meek entwickelte Formel, die es erlaubt, die Stimmen eliminierter Kandidierender und gewählter Kandidierender zugunsten anderer bereits gewählter Kandidierender zu berücksichtigen, indem die insoweit überflüssigen Stimmen («surplus votes») auf weitere Präferenzen übertragen werden.⁵¹ Das Verfahren nach Meek setzt aufgrund seiner Komplexität jedenfalls bei mehreren Kandidierenden mit überflüssigen Stimmen den Einsatz von Computern voraus, da anspruchsvolle Näherungsverfahren durchgeführt werden müssen.⁵² Ein weiteres Problem stellt der Umgang mit Stimmen dar, die sich auf die Äusserung einer Erstpräferenz beschränken, wodurch sich die Droop-Quote bei der Vergabe der folgenden Sitze reduziert.⁵³

Umfangreiche empirische Auswertungen der irischen Unterhauswahlen, auch anhand für einzelne Wahlkreise zur Verfügung stehender Ergebnisse elektronischer Stimmabgaben, legen den Schluss nahe, dass es in einem Vergleich der praktisch angewandten Zufallsmethode mit dem hypothetischen Einsatz des Verfahrens von Meek zu erheblichen Abweichungen kommt.⁵⁴ Mehr als 20 Prozent der Präferenzen wären bei Anwendung der präzisen Methode nach Meek anders verteilt worden als mithilfe der tatsächlich durchgeführten Zufallsauswahl, sodass es jedenfalls bei einem sehr knappen Wahlausgang zu einer anderen Sitzverteilung hätte kommen können.⁵⁵ Dem irischen Auszählungsverfahren wird daher, soweit dadurch das Wahlergebnis beeinflusst wird, ein gewisses Willkürelement zugeschrieben, das durch den Einsatz eines elektronischen Auszählungsverfahrens der Präferenzen weitgehend vermieden werden könnte.⁵⁶ Im Hinblick auf die optionale Einführung des STV bei den walisischen Kommunalwahlen durchgeführte Simulationen deuten ebenfalls auf signifikante Differenzen zwischen den verschiedenen Transfermethoden hin.⁵⁷

⁴⁹ Näher zum Problem WEEKS, *Parliamentary Affairs* 64 (2011), S. 530, 532 f.

⁵⁰ Ausführlich DORON/KRONICK, *American Journal of Political Science* 1977, S. 303, 307 ff.

⁵¹ Im Einzelnen TIDEMAN/RICHARDSON, S. 248, 251 ff.; WEEKS, *Parliamentary Affairs* 64 (2011), S. 530, 537.

⁵² Dazu TIDEMAN, *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995), S. 27, 33; WEEKS, *Parliamentary Affairs* 64 (2011), S. 530, 535.

⁵³ TIDEMAN, *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995), S. 27, 34 f.

⁵⁴ Ausführlich WEEKS, *Parliamentary Affairs* 64 (2011), S. 530, 538 ff.

⁵⁵ WEEKS, *Parliamentary Affairs* 64 (2011), S. 530, 545.

⁵⁶ WEEKS, *Parliamentary Affairs* 64 (2011), S. 530, 548 f.

⁵⁷ Näher dazu DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 39 f.

3. Beispiel: Der STV bei den Wahlen zum Unterhaus des irischen Parlaments

Bei Parlamentswahlen auf nationaler Ebene findet der STV – neben Malta – traditionell in Irland (seit 1922) Anwendung. Das System wurde drei Mal in Volksabstimmungen (1937, 1959, 1968) von den Stimmberechtigten bestätigt.⁵⁸ Im Zuge des 2012 eingesetzten Verfassungskonvents wurde ebenfalls die Beibehaltung des STV als Wahlverfahren empfohlen.⁵⁹ So wird insbesondere die Dáil, das Unterhaus des Parlaments der Republik Irland, nach dem System des STV gewählt. Art. 16 Abs. 2 § 5 der Verfassung der Republik Irland bestimmt:

«The members shall be elected on the system of proportional representation by means of the single transferable vote.»

In Section 37 des Electoral Act von 1992 wird das Wahlsystem wie folgt umschrieben:

«37.—(1) A Dáil election shall be conducted in accordance with this Act and, in case a Dáil election is contested, the poll shall be taken according to the principle of proportional representation, each elector having one transferable vote.

(2) In this section “transferable vote” means a vote which is—

(a) capable of being given so as to indicate the voter's preference for the candidates in order, and

(b) capable of being transferred to the next choice when the vote is not required to give a prior choice the necessary quota of votes, or when, owing to the deficiency in the number of the votes given for a prior choice, that choice is excluded from the list of candidates.»

In Teil XIX des Electoral Act, insbesondere in den Sections 118 bis 124, sind die Vorgaben für die Auszählung der Stimmen ausführlich geregelt.⁶⁰ So werden in einer ersten Zählung die Erstpräferenzen aller Wählerinnen und Wähler ermittelt (Section 119). Anschliessend wird die Quote ausgerechnet, indem die Zahl der gültigen Wahlzettel durch die um eins erhöhte Anzahl der zu vergebenden Sitze geteilt wird (Section 120). Das auf die ganze Zahl abgerundete und um eins vermehrte Resultat ist die für die Wahl einer kandidierenden Person erforderliche Anzahl an Stimmen und wird als «die Quote» bezeichnet.⁶¹ Erreicht eine kandidierende Person die Quote, gilt sie als gewählt. Erzielt eine Person mehr Stimmen als die Quote erfordert, werden die für diese Person abgegebenen Stimmen anteilig auf die nachfolgenden Präferenzen verteilt. In Section 121 finden sich ausführliche Regelungen zur Methode, wie die überschüssigen Stimmen auf andere Kandidierende zu verteilen sind. Der Vorgang wird als «Transfer of surplus» bezeichnet.

Ist eine Verteilung überschüssiger Stimmen nicht mehr möglich, da solche nicht mehr vorhanden sind, sind jedoch noch offene Sitze zu vergeben, erfolgt der Ausschluss der kandidierenden Person mit den wenigsten Erstpräferenzen (Section 122). Die für diese Person abgegebenen Stimmen werden anteilmässig auf die jeweils nachfolgenden Präferenzen verteilt.

⁵⁸ Zur historischen Entwicklung CARTY, S. 297, 298 f.; GALLAGHER, in: Gallagher/Mitchell, S. 511, 512 ff.

⁵⁹ Vgl. FARRELL/SUITER/HARRIS, Irish Political Studies 32 (2017), S. 293, 294.

⁶⁰ Näher dazu CARTY, S. 297, 303 f.; GALLAGHER, in: Gallagher/Mitchell, S. 511, 520.

⁶¹ Siehe zur Droop-Quote oben C. II. 1.

Erreicht eine Person auf diese Weise die Quote, gilt sie als gewählt (Section 123). Verbleiben nach dem Ausschluss kandidierender Personen nur noch so viele Kandidierende, wie noch Sitze offen sind, gelten die verbleibenden Kandidierenden als gewählt (Section 124).

NOHLEN beschreibt die Funktionsweise des STV in Irland wie folgt: «Auf dem Stimmzettel sind alle Bewerber (Partei- und Einzelbewerber) in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt. Der Wähler kann auf dem Stimmzettel Präferenzen verteilen, indem er die Zahlen eins, zwei, drei usw. neben die Namen der Kandidaten schreibt. Die Mandate werden nach der Droop-Quota (= Gesamtzahl der gültigen Stimmen geteilt durch die Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate plus 1, und dieses Ergebnis mit 1 addiert) [...] vergeben. Erreicht ein Kandidat diese Wahlzahl aufgrund der Erstpräferenzen, ist er gewählt. Hat er mehr Stimmen erhalten, als die Wahlzahl ausmacht, so wird der Überschuss auf die Zweitpräferenzen verteilt, [...]. Wer von den Kandidaten nun die Wahlzahl erreicht, ist gewählt. Überschussstimmen werden erneut entsprechend den nächstfolgenden Präferenzen auf allen Stimmzetteln anteilmäßig verteilt. Weist schließlich kein Kandidat mehr einen Stimmenüberschuss auf und sind noch nicht alle Mandate im Wahlkreis vergeben, so werden die Stimmen der Kandidaten mit der niedrigsten Stimmenzahl entsprechend verteilt. Dieser Vorgang wiederholt sich so oft, bis die notwendige Anzahl von Kandidaten die Wahlzahl erreicht hat und für gewählt erklärt werden kann».⁶²

D. Vorgaben des Bundesrechts für die Ausgestaltung der Wahlsysteme durch die Kantone

I. Urteile zu Appenzell Ausserrhoden

Das Bundesgericht hat das derzeit in Appenzell Ausserrhoden herrschende Wahlsystem in zwei Urteilen für vereinbar mit dem Bundesrecht angesehen.⁶³ Konkret beanstandet worden waren die Kantonsratswahlen der Jahre 2011 und 2019. Mit dem Urteil betreffend 2019 wurde im Besonderen die heute bestehende Wahlrechtsordnung durch das Bundesgericht gestützt. Es ist daher davon auszugehen, dass das geltende Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden mit dem Bundesrecht in Einklang steht. Reformvorschläge sind folglich vor dem Hintergrund der Abweichung vom geltenden Wahlrecht unter Einbezug der in jüngerer Zeit ergangenen Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Praxis der Gewährleistung kantonaler Verfassungen durch die Bundesversammlung zu analysieren.

II. Neuere Rechtsentwicklungen

1. Rechtsprechung des Bundesgerichts und Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung

Parallel und im Nachgang zu den beiden in Bezug auf Appenzell Ausserrhoden ergangenen Urteilen haben sich in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung neuere Entwicklungen ergeben, die für die Beurteilung der Bundesrechtskonformität eines reformierten Wahlsystems in Appenzell Ausserrhoden mittelbar von Bedeutung wären. Während in Bezug auf Verhältniswahlsysteme eine hohe Beständigkeit der

⁶² NOHLEN, S. 411.

⁶³ BGE 140 I 394; BGer., Urteil vom 18. März 2020, 1C_529/2018.

Rechtsprechung festzustellen ist, die auch von der Bundesversammlung geteilt wird (dazu 2.), lassen sich hinsichtlich des Mehrheitswahlsystems und den Varianten gemischter Wahlsysteme Nuancen im Vergleich zur älteren Praxis feststellen. Genauer zu analysieren sind daher insbesondere die Rechtsprechungsentwicklung mit Blick auf ein reines Mehrheitswahlsystem (dazu 3.) sowie Rechtsprechung und Gewährleistungspraxis bezüglich gemischter Wahlsysteme (dazu 4.).

2. Proporz

Bei Verhältniswahlsystemen gilt nach wie vor der Grundsatz, dass in den einzelnen Wahlkreisen kein natürliches Quorum auftreten darf, das die Schwelle von zehn Prozent übersteigt. Das bedeutet, dass in jedem Wahlkreis mindestens neun Sitze zu vergeben sein müssen oder für die Berechnung der Sitzverteilung im Rahmen des Doppelproporzes auf das Ergebnis im gesamten Wahlgebiet abgestellt werden muss.

Das Bundesgericht fasste die mittlerweile gefestigte Rechtsprechung zu Verhältniswahlverfahren zuletzt wie folgt zusammen: «Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt, erlangt der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit besondere Bedeutung. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen [...]. Wenn in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise ab».⁶⁴

Zu den Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Kantone führte es im Einzelnen aus: «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind natürliche Quoren (wie auch direkte, gesetzliche Quoren), welche die Limite von 10 % übersteigen, grundsätzlich unzulässig, wobei dieser Wert als Zielgrösse gilt. Ausnahmsweise können Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. [...] Bei der Prüfung der Frage, ob Gründe überkommener Gebietsorganisation ausnahmsweise Wahlkreise mit einem natürlichem Quorum von über 10 % rechtfertigen, ist zu berücksichtigen, dass es Möglichkeiten gibt, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie an die Methode "Doppelter Pukelsheim". Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen etabliert und bewährt».⁶⁵

3. Gemischte Wahlsysteme

Das Bundesgericht hatte im Anschluss an die Beurteilung der Bundesrechtskonformität des Wahlsystems in Appenzell Ausserrhoden mit demjenigen des Kantons Uri ein weiteres gemischtes Wahlsystem auf dessen Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht hin zu überprüfen. Es

⁶⁴ BGE 143 I 92 E. 5.1 S. 98.

⁶⁵ BGE 143 I 92 E. 5.2 S. 98 f.

stellte dabei im Wesentlichen auf die im Urteil zu Appenzell Ausserrhoden entwickelten Vorgaben ab.⁶⁶ Im Einzelnen lassen sich jedoch Nuancen im Hinblick auf die tatsächlichen politischen Gegebenheiten feststellen.

Abstrakt umschrieb das Bundesgericht die Zulässigkeit einer Komponente des Majorzes im Rahmen eines gemischten Wahlsystems jeweils wie folgt: «Das Gebot, wonach die Parlamentsmandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten politischen Gruppierungen zu verteilen sind, verliert dort an Bedeutung, wo die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung ist. Es sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen für die Wähler andere Kriterien im Vordergrund stehen. Nicht ausgeschlossen ist je nach den konkreten Umständen, dass die Wähler vorwiegend Personen wählen, die ihnen persönlich bekannt sind und von denen sie nicht aufgrund der Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung, sondern ihrer Persönlichkeit annehmen, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden. Nicht ausgeschlossen ist sodann, dass die Wahl auf Personen fällt, die gar keiner politischen Gruppierung angehören, die sich aber zuvor innerhalb des Wahlkreises politisch oder in anderer Weise besonders engagiert haben. Solche Konstellationen sind umso wahrscheinlicher, je dezentralisiert sich das politische und gesellschaftliche Leben im Kanton abspielt, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnen und je stärker die Wähler sowie die Kandidaten in ihrem Wahlkreis verwurzelt sind».⁶⁷

In Bezug auf Appenzell Ausserrhoden formulierte das Bundesgericht. «Es bestehen somit konkrete Anzeichen dafür, dass in den kleinen Gemeinden bei der Wahl des Kantonsrats im Jahr 2011 die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für die Wähler gesamthaft von eher untergeordneter Bedeutung war».⁶⁸ Und ausserdem: «Als nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit des bisherigen gemischten Wahlsystems zu erwähnen sind die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, die geringe durchschnittliche Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden, der relativ geringe Stellenwert der politischen Parteien im Kanton bzw. in den Gemeinden sowie daran anknüpfend die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wähler in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden».⁶⁹

Das Bundesgericht lockerte die Vorgaben für die Anwendung des Majorzes anlässlich einer Beschwerde gegen das Wahlsystem im Kanton Uri, indem es über die fehlende formelle Parteizugehörigkeit hinaus weitere Kriterien für die Annahme zulies, dass die parteipolitische Ausrichtung von Kandidierenden von lediglich untergeordneter Bedeutung ist. So hielt es mit Blick auf die konkreten Gegebenheiten im Kanton Uri fest: «Aufgrund der besonderen geografischen Verhältnisse und insbesondere der sehr tiefen Bevölkerungszahlen muss angenommen werden, dass die Wähler und die Kandidaten in den zwölf kleineren Gemeinden des

⁶⁶ Zur Kritik an der Rechtsprechung des Bundesgerichts ausführlich BIAGGINI, ZBI 117/2016, S. 409 ff.

⁶⁷ Dazu und zum Folgenden BGer., Urteil vom 24. September 2014, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.5.1., nicht publiziert in BGE 140 I 394. Ebenso betreffend Uri BGE 143 I 92 E. 6.3.4 S. 105 f.

⁶⁸ BGer., Urteil vom 24. September 2014, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.5.3., nicht publiziert in BGE 140 I 394.

⁶⁹ BGer., Urteil vom 24. September 2014, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.6., nicht publiziert in BGE 140 I 394.

Kantons Uri gesellschaftlich und politisch besonders stark verwurzelt sind und die Kandidaten vielen Wählern persönlich bekannt sind».⁷⁰

Die Bundesversammlung hat im Jahr 2020 im Anschluss an das Urteil betreffend den Kanton Graubünden⁷¹ folgende revidierte Fassung von Art. 88 Abs. 1 KV UR gewährleistet:⁷²

«Jede Einwohnergemeinde wählt so viele Landräte, als ihr zustehen. Für Gemeinden, denen fünf oder mehr Landräte zustehen, gilt das System der Verhältniswahl, für die übrigen das System der Mehrheitswahl. Das Nähere regelt das Gesetz.»

Der Bundesrat hatte die Gewährleistung beantragt, da er die Ausweitung des Mehrheitswahlverfahrens von Wahlkreisen mit bis zu zwei Sitzen auf Wahlkreise mit bis zu vier Sitzen zwar als «Grenzfall» einstufte, die Verfassungskonformität aber vor dem Hintergrund einer Zusammenschau der Urteile des Bundesgerichts zu den Kantonen Uri und Graubünden bejahte.⁷³ Der Ständerat stimmte der Gewährleistung nach kurzer Diskussion ohne Gegenantrag zu.⁷⁴ Der Nationalrat stimmte der Gewährleistung mit 103 zu 88 Stimmen zu.⁷⁵ Damit ist es im Rahmen gemischter Wahlsysteme jedenfalls zulässig, wenn in Wahlkreisen mit bis zu vier Sitzen nach dem Majorz gewählt wird.

4. Majorz

Anlässlich der erstmaligen Überprüfung eines reinen Mehrheitswahlverfahrens anhand des Kantons Graubünden bestätigte das Bundesgericht unter gewissen Voraussetzungen dessen grundsätzliche Verfassungskonformität. Dies galt im Einzelnen für die 33 von 39 Wahlkreisen, die eine für die Grossratswahl 2018 massgebliche schweizerische Wohnbevölkerung von weniger als 7'000 Personen aufwiesen und in denen zwischen einer und fünf Grossrätinnen bzw. Grossräte zu wählen waren.⁷⁶ Für diese 33 Wahlkreise konnte laut Bundesgericht wegen der beschränkten Bevölkerungsgrösse sowie der geografischen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten vermutet werden, dass eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten besteht und dass die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten – allenfalls neben ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung – für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung war.

Das Bundesgericht lieferte damit Anhaltspunkte bezüglich des Umfangs der (schweizerischen) Wohnbevölkerung von einigen Tausend Personen und der Anzahl zu vergebender Sitze in einem Wahlkreis von bis zu fünf als massgebliche Faktoren für die Zulässigkeit eines reinen Mehrheitswahlsystems. Nachdem der Kanton Graubünden den Majorz inzwischen

⁷⁰ BGE 143 I 92 E. 6.3.5 S. 107

⁷¹ Siehe dazu D. II. 4.

⁷² Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf, BBl 2020, 4671.

⁷³ BBl 2020 147, 151 f.

⁷⁴ AB 2020 S 56.

⁷⁵ AB 2020 N 271.

⁷⁶ BGE 145 I 259 E. 8.4 S. 279.

aufgegeben hat und zum Doppelproporz gewechselt ist,⁷⁷ haben sich in diesem Zusammenhang keine weiteren verfassungsrechtlichen Argumente ergeben. Insbesondere hatte sich die Bundesversammlung nicht im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens mit der Bundesrechtskonformität eines Mehrheitswahlverfahrens zu befassen. Gegenwärtig wird das Parlament nur im Kanton Appenzell Innerrhoden nach einem reinen Majorz gewählt. Bislang wurden hiergegen jedoch nie Beschwerden vor Bundesgericht erhoben.

5. Synthese von Rechtsprechung und Gewährleistungspraxis

Eine auf die Ausgestaltung der Wahlsysteme durch die Kantone ausgerichtete Synthese der durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und die Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung ausgeformten Vorgaben des Bundesrechts lässt sich wie folgt skizzieren. Dreh- und Angelpunkt ist der Zuschnitt der Wahlkreise. In kleinräumigen Strukturen, wie sie im Kanton Appenzell Ausserrhoden angenommen werden können, ist eine mit der Erfolgswertgleichheit eigentlich strukturell unvereinbare Mehrheitswahl zulässig, wenn die Wahlkreise eine schweizerische Wohnbevölkerung von nicht mehr als circa 7'000 Personen umfassen beziehungsweise pro Wahlkreis höchstens fünf, im Zweifelsfall bis zu sieben Sitze (wie in Teufen 2019), zu vergeben sind. In einem gemischten Wahlsystem dürfte aufgrund der jüngeren Praxis der Bundesversammlung jedenfalls in Wahlkreisen mit bis zu vier Sitzen der Majorz zulässig sein.

In Wahlkreisen mit einer höheren Anzahl zu vergebender Sitze muss im Interesse der Erfolgswertgleichheit eine Form der Verhältniswahl zur Anwendung kommen, da natürliche Quoren von mehr als zehn Prozent nicht hingenommen werden. Sind pro Wahlkreis mindestens neun Sitze zu vergeben, erweist sich der Proporz unabhängig von der konkreten Variante als zulässig, da das natürliche Quorum in diesem Fall zehn Prozent nicht übersteigt. Unter dieser Schwelle lassen sich keine schematischen Zuordnungen vornehmen. Die Grenze für den Majorz könnte in einem gemischten Wahlsystem bei vier Sitzen liegen, im reinen Majorz bei fünf. Das Bundesgericht tolerierte jedoch gerade in Bezug auf Appenzell Ausserrhoden bis zu sieben nach Majorz zu wählende Sitze in einem gemischten Wahlsystem. Ob und inwieweit die Anforderungen an ein reformiertes Wahlsystem höher wären, als an ein seit Langem bestehendes Wahlsystem, lässt sich anhand der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht zuverlässig abschätzen.

Aufgrund einer Gesamtschau kann mit Blick auf ein zu reformierendes Wahlsystem davon ausgegangen werden, dass – sofern nicht der Doppelproporz ins Auge gefasst wird – vor allem Wahlkreise mit fünf oder sechs bis zu acht Sitzen verfassungsrechtliche Probleme verursachen. Die Mehrheitswahl ist aufgrund der potenziell fehlenden Vertrautheit der Wählenden mit den Kandidierenden nicht ohne Weiteres zulässig. Die isolierte Verhältniswahl verfehlt ihren Zweck, da natürliche Quoren von mehr als zehn Prozent auftreten. Im Rahmen gemischter Wahlsysteme, in denen sowohl Majorz- als auch Proporzkomponenten zur Anwendung gelangen, sind die Anforderungen bezüglich des Majorzes im Zweifel höher, sodass insoweit möglicherweise Wahlkreise nur mit bis zu vier Sitzen als bundesrechtskonform anzusehen sind.

⁷⁷ Vgl. Art. 27 Abs. 2 Verfassung des Kantons Graubünden – BR 110.100; Art. 25 Abs. 1 Gesetz über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz; GRWG) – BR 150.400.

Dies im Unterschied zu einem reinen Majorzwahlssystem, in dessen Rahmen das Bundesgericht Wahlkreise mit bis zu fünf Sitzen für verfassungskonform hielt. Allerdings beanstandete das Bundesgericht gerade in Bezug auf Appenzell Ausserrhoden auch in einem gemischtem Wahlsystem einen Wahlkreis mit sieben im Majorz zu vergebenden Sitzen nicht. Insoweit besteht also erhebliche Rechtsunsicherheit und es nicht vorhersehbar, wie die Bundesversammlung die Frage bei der Gewährleistung einer Kantonsverfassung oder das Bundesgericht auf eine Beschwerde hin beurteilen würde.

In der verfassungsrechtlichen Grauzone betreffend Wahlkreise mit fünf oder sechs bis acht Sitzen hängen die Erfolgsaussichten mit Blick auf die Gewährleistung durch die Bundesversammlung oder die Beurteilung durch das Bundesgericht massgeblich von der Schlüssigkeit und der Überzeugungskraft der Begründung für das konkrete Wahlsystem ab. Wenn es den kantonalen Behörden, insbesondere der Kantonsregierung, gelingt, die konkrete Ausgestaltung mithilfe soziologischer, demographischer und geographischer Argumente plausibel zu untermauern, dürfte dies die Entscheidungsfindung der Organe auf Bundesebene erheblich beeinflussen.

Auf diese Weise haben die Behörden der Kantone Uri und Graubünden bei Bundesgericht und Bundesversammlung Erfolge erzielt, wie sie zuvor in der Literatur nicht erwartet worden waren. Es galt als sehr wahrscheinlich, dass das gemischte Wahlsystem im Kanton Uri und erst recht der reine Majorz in Graubünden Beschwerden vor Bundesgericht nicht standhalten würden. Als das Gegenteil eintrat, lockerte auch die Bundesversammlung die Kriterien merklich. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass zugleich politische Vorstösse zugunsten grösserer Spielräume für die Kantone in der Bundesversammlung chancenreich waren.⁷⁸ Die weitere Entwicklung lässt sich heute nicht prognostizieren. Letztlich müssen die Kantonsparlamente (oder Initiativkomitees) beurteilen, wie stark sie sich auf verfassungsrechtliche Streitigkeiten einlassen wollen, um ihren politischen Präferenzen zum Durchbruch zu verhelfen. Die bestehende Rechtsunklarheit bietet somit bei entsprechender Risikofreude durchaus auch Chancen.

E. Verfassungsrechtliche Einordnung der Präferenzwahlssysteme

I. Bezug zu den klassischen Mehrheits- und Verhältniswahlverfahren

1. IRV als Modus zur Vermeidung zweiter Wahlgänge im Majorz

Das IRV ist ein besonderer Modus zur Vermeidung zweiter Wahlgänge im Rahmen eines Mehrheitswahlverfahrens. Dabei werden bereits bei der Durchführung des ersten Wahlgangs Präferenzen für einen allfälligen zweiten Wahlgang geäussert. Da das IRV klassischerweise in Wahlkreisen mit einem zu vergebenden Sitz Anwendung findet, ergeben sich jedenfalls im Ausgangspunkt keine massgeblichen Abweichungen zur Wirkungsweise des Majorzes. Für die verfassungsrechtliche Einordnung können daher die für das Mehrheitswahlverfahren geltenden Anforderungen zugrunde gelegt werden.

⁷⁸ Näher dazu GLASER, § 10 Rz. 23 ff.

2. STV als personenzentriertes Verhältniswahlssystem

Ganz überwiegend wird der STV in der politikwissenschaftlichen Literatur als Verhältniswahl-system klassifiziert.⁷⁹ Dementsprechend wird der STV mit Blick auf die Wahl des Unterhauses des irischen Parlaments in Section 37 § 1 des Electoral Act als Ausprägung des «principle of proportional representation» bezeichnet. Auch in der schweizerischen Literatur wird argu-mentiert, beim STV handle es sich nicht um eine Variante des Majorzes, sondern um einen «Proporz ohne Parteien».⁸⁰ Dessen ungeachtet wird der STV jedoch als personenzentriertes Wahlsystem charakterisiert.⁸¹

Anhand der bei der Anwendung des STV empirisch festzustellenden Auswirkungen der Partei-stimmen auf die Sitzverteilung wird es hinsichtlich der Proportionalität⁸² in der Mitte zwischen klassischen Mehrheitswahlsystemen mit einem zu vergebenden Mandat pro Wahlkreis und klassischen Verhältniswahlsystemen mit zahlreichen zu vergebenden Mandaten pro Wahl-kreis verortet.⁸³ Auch im Vergleich mit anderen Verfahren im Rahmen des Verhältniswahlsys-tems, wie beispielsweise d'Hondt oder Sainte-Laguë, bewegt sich der STV in einem mittleren Bereich.⁸⁴ Mitunter wird die Einordnung als Verhältniswahlssystem aber auch als missverständ-lich bezeichnet, sofern hierunter die Abbildung der für eine Partei abgegebenen Stimmen in Parlamentssitzen verstanden werde.⁸⁵

Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die sich auf klassische Varian-ten der Verhältnis- und der Mehrheitswahl einschliesslich gemischter Systeme bezieht, wie sie in der Schweiz vorkommen, kann die Bundesrechtskonformität des STV nicht ohne Weiteres anhand der bislang ergangenen Urteile des Bundesgerichts beurteilt werden. Es kann also bei-spielsweise nicht davon ausgegangen werden, dass Wahlkreise mit weniger als neun zu ver-gebenden Sitzen oder Wahlkreise mit weit mehr als 10'000 Bewohner*innen unzulässig wä-ren, wie dies im Rahmen der klassischen Wahlsysteme Proporz und Majorz mit hoher Progno-sesicherheit angenommen werden könnte. Es bedarf vielmehr einer an den Rechtsprechungs-linien orientierten funktionalen Betrachtung des STV. Als wesentliche Herausforderung er-weist sich dabei, wie bei den klassischen Wahlsystemen auch, die Wahrung der Erfolgswert-gleichheit (dazu II. 3).

II. Die Wahlrechtsgleichheit in Gestalt der Erfolgswertgleichheit als Massstab

1. Definition der Erfolgswertgleichheit durch das Bundesgericht

Das Bundesgericht definiert die Erfolgswertgleichheit als Bestandteil der Wahlrechtsgleichheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV unabhängig von der Einbettung in den Proporz, den Majorz oder in ein gemischtes System. Die Erfolgswertgleichheit soll sicherstellen, dass allen Stimmen

⁷⁹ Siehe nur FARRELL/MACKERRAS/MCALLISTER, Electoral Systems, Vol. VI, S. 95, 98; HELLMANN, ZParl 2016, S. 389, 395; SCHOEN, S. 769, 780; TIDEMAN, Journal of Economic Perspectives 9 (1995), S. 27.

⁸⁰ So MARBACH, LeGes 30 (2018) 2, Rz. 9.

⁸¹ CARTY, S. 297, 303.

⁸² Siehe dazu im Einzelnen unten E. II. 3.

⁸³ GROFMAN/BOWLER, Representation 34 (1996), S. 43.

⁸⁴ Im Einzelnen GALLAGHER, B.J. Pol.S. 22, S. 469, 490.

⁸⁵ FARRELL/KATZ, Representation 50 (2014), S. 13.

derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.⁸⁶

Die aus Art. 34 Abs. 2 BV fließende Erfolgswertgleichheit hat nach der Auslegung des Bundesgerichts wahlkreisübergreifenden Charakter, indem sie auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts bedingt.⁸⁷ Wenn sich ein Kanton in Bezug auf das Wahlverfahren seines Parlaments für das Proporzprinzip entschieden hat, hat er von Bundesrechts wegen dafür zu sorgen, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Der Proporz gewährleistet die Erfolgswertgleichheit grundsätzlich, sofern entweder in den einzelnen Wahlkreisen jeweils mindestens neun Sitze zu vergeben sind oder mithilfe des Doppelproporzes ungeachtet kleiner Wahlkreise eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament sichergestellt wird.⁸⁸

Im reinen Majorzwahlverfahren lässt sich die Erfolgswertgleichheit demgegenüber nicht verwirklichen.⁸⁹ Sämtliche Stimmen, die in diesem Verfahren an Personen gehen, die in einem Wahlkreis keine (absolute oder relative) Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt und bleiben gewichtslos. Die von den Wahlberechtigten abgegebenen Stimmen tragen im Regelfall weder wahlkreisintern noch wahlkreisübergreifend in gleicher Weise zum Wahlergebnis bei. Dass die abgegebenen Stimmen bei Majorzwahlen direkt bestimmten Personen zufallen und nicht zuerst auf Listen verteilt werden, bringt jedoch laut Bundesgericht nicht notwendigerweise zum Ausdruck, dass die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden bei Majorzwahlen für die Wählenden von untergeordneter Bedeutung ist. Im Gegenteil ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die politische Haltung der Kandidierenden bzw. die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei für viele Wählende auch im Majorzwahlverfahren ein wesentliches Wahlkriterium darstellt.

Unter diesen Gesichtspunkten kann das Majorzwahlverfahren – wie zu kleine Wahlkreise im Proporzwahlverfahren – dazu führen, dass nicht nur ein beträchtlicher Teil der abgegebenen Stimmen bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleibt, sondern dass ausserdem die wichtigen politischen Kräfte nicht nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen bzw. die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Anders als grundsätzlich im Proporzwahlverfahren trägt im Majorzwahlverfahren auch die Bildung grösserer Wahlkreise nicht ohne Weiteres zu einer besseren Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit bei; im Gegenteil besteht die Möglichkeit, dass in einem Wahlkreis mit mehreren zu vergebenden Sitzen sämtliche Mandate an Personen gehen, die der gleichen in diesem Wahlkreis dominierenden Gruppierung angehören. Diese Erwägungen hat das Bundesgericht gleichermassen auch für Majorzkomponenten im Rahmen eines gemischten Wahlsystems angestellt.⁹⁰

Der ausschlaggebende Faktor für die Vereinbarkeit eines Wahlsystems mit der Erfolgswertgleichheit ist somit, inwieweit dieses geeignet ist, die bei den Wählenden vorhandenen parteipolitischen Präferenzen in der Verteilung der Parlamentssitze auf die einzelnen Parteien

⁸⁶ BGE 143 I 92 E. 3.4 S. 95; BGE 145 I 259 E. 4.4 S. 267.

⁸⁷ Dazu und zum Folgenden BGE 143 I 92 E. 3.5 S. 96.

⁸⁸ Siehe BGE 143 I 92 E. 5.2 S. 99.

⁸⁹ Dazu und zum Folgenden BGE 145 I 259 E. 8.1 S. 275 f.

⁹⁰ Vgl. BGE 140 I 394 E. 10.1 S. 405; BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 101 f.

abzubilden. Die Sitzverteilung auf die Parteien im Parlament sollte die Wahlentscheidung der Wählenden möglichst genau widerspiegeln. Tritt die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden aufgrund der konkreten politischen Verhältnisse bis zu einem gewissen Grad in den Hintergrund, sind Abstriche an der Erfolgswertgleichheit zulässig.⁹¹ Dies ist insbesondere der Fall, wenn parteiunabhängige Personen kandidieren oder aufgrund kleinräumiger Verhältnisse davon ausgegangen werden kann, dass die Parteizugehörigkeit der kandidierenden Personen aus Sicht der Wählenden von untergeordneter Bedeutung ist.

2. Auswirkungen des IRV auf die Erfolgswertgleichheit

Da das IRV lediglich eine Modalität zur Vermeidung zweiter Wahlgänge im Rahmen eines Mehrheitswahlverfahrens darstellt, lassen sich die von Bundesgericht und Bundesversammlung für die Verfassungskonformität des Majorzes statuierten Vorgaben auf diese spezifische Ausgestaltung übertragen. Jedenfalls im ersten Wahlgang ergeben sich in Bezug auf die Erfolgswertgleichheit keine Abweichungen. Stimmen, die nicht zum Sitzgewinn beitragen, sind verloren. Die Erfolgswertgleichheit kann systembedingt nicht eingehalten werden. Je nach Ansetzung des erforderlichen Mehrs bleibt ein erheblicher Teil der Stimmen ohne Auswirkung auf die Sitzverteilung.

Mit Blick auf einen allfälligen zweiten Wahlgang wird die Einschränkung der Erfolgswertgleichheit durch die Zusammenfassung mithilfe von Präferenzäusserungen im Rahmen des ersten Wahlgangs nicht abgemildert. Es werden lediglich taktische Erwägungen seitens der Parteien und der Wählenden erschwert, da sie bei Abgabe der hypothetischen Präferenzen im Unterschied zu einem nachgelagert durchzuführenden zweiten Wahlgang das Resultat des ersten Wahlgangs nicht kennen. Da insoweit ein relatives Mehr zur Anwendung gelangt, ist die Gefahr, dass die Mehrheit der Stimmen keinen Niederschlag in der Sitzvergabe sogar noch höher, da das Feld der Kandidierenden vor einem allfälligen zweiten Wahlgang keine Bereinigung erfährt.

3. Auswirkungen des STV auf die Erfolgswertgleichheit

a) Bezug zwischen Wahlentscheidung und Sitzverteilung

Entscheidend für die verfassungsrechtliche Einordnung des STV sind dessen Auswirkungen auf die Erfolgswertgleichheit im Sinne der Definition des Bundesgerichts. Es ist daher danach zu fragen, inwieweit der STV geeignet ist, die von den Wählenden geäusserten parteipolitischen Präferenzen in der Sitzverteilung im Parlament abzubilden. Der relevante Faktor hierfür ist somit die Proportionalität des STV. Die Beurteilung der Proportionalität des STV begegnet zwei hauptsächlichen Schwierigkeiten. Zum einen findet der STV in der Praxis in Wahlkreisen mit wenigen zu vergebenden Sitzen statt und zum anderen beruht der STV auf den kandidierenden Personen als Ausgangsgrösse und nicht auf den Parteien, denen diese Personen angehören.⁹² Ausserdem wirken sekundäre Effekte auf die Kausalitätsbeziehung zwischen der

⁹¹ Siehe dazu oben D. II. 4.

⁹² FARRELL/MCALLISTER, S. 17, 21.

Wahlentscheidung und der Zusammensetzung des Parlaments ein, wie beispielsweise die Strategie der Parteien bei der Aufstellung von Kandidierenden und das strategische Verhalten der Wählenden.

b) Bedeutung der Sitzzahl pro Wahlkreis

Für die Bewertung der Proportionalität eines Wahlsystems ist die durchschnittliche Zahl der pro Wahlkreis zu vergebenden Sitze von herausragender Bedeutung.⁹³ Bei der Klassifizierung von Verteilungsverfahren in Bezug auf die Proportionalität ist daher stets zu berücksichtigen, dass eine hohe Korrelation zwischen dem Sitzverteilungsverfahren und der Zahl der pro Wahlkreis zu vergebenden Sitze besteht. Die als am stärksten proportional klassifizierten Sitzverteilungsformen kommen regelmässig zur Anwendung, wenn zugleich die Wahlkreise eine hohe Zahl von Sitzen aufweisen, während als weniger proportional angesehene Methoden regelmässig mit Wahlkreisen mit einer geringen Sitzzahl kombiniert sind.

Wahlkreisgrösse und Sitzverteilungsverfahren wirken sich jeweils unabhängig voneinander, aber auch in ihrem Zusammenspiel auf die Proportionalität der Sitzverteilung im Parlament aus. Als strukturelles Hindernis für die Verwirklichung von Proportionalität im Rahmen des STV wird der Umstand angesehen, dass der STV stets mit relativ wenigen zu vergebenden Sitzen, typischerweise drei bis fünf, pro Wahlkreis einhergeht.⁹⁴ Genannt wird auch eine optimale Grösse von vier bis acht Sitzen.⁹⁵ Ausnahmsweise kamen aber Wahlen in grösseren Wahlkreisen mit 60 bis 100 kandidierenden Personen vor.

Eine wichtige Erkenntnis bei der Beurteilung der Repräsentativität beziehungsweise Proportionalität des STV besteht folglich darin, dass diese massgeblich von der Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze abhängt.⁹⁶ Der STV teilt damit die Einordnung sonstiger Verhältniswahlsysteme. Die Proportionalität des STV wird vor allem deshalb kritisch gesehen, weil er in der Praxis in Wahlkreisen mit drei bis fünf zu vergebenden Sitzen Anwendung findet. In grösseren Wahlkreisen mit einer höheren Anzahl an Sitzen könnte die parlamentarische Repräsentation politischer Minderheiten auf ähnlich effektive Weise sichergestellt werden, wie dies bei klassischen Verhältniswahlverfahren der Fall ist. Gleichsam «natürliche» Grenzen für die Sitzzahl folgen jedoch aus den an die Wählerinnen und Wähler zu stellenden Anforderungen, sich einen Überblick über sämtliche Kandidierende zu verschaffen und auf dieser Grundlage das Ranking vorzunehmen.

Charakteristisch für den STV in Irland ist, dass in jedem Wahlkreis mindestens drei und höchstens fünf Mandate zu vergeben sind. Für die Auswirkungen des Wahlsystems ist infolge der Stimmenverrechnung auf Wahlkreisebene die Wahlkreiseinteilung bzw. die durchschnittliche Zahl der Mandate im Wahlkreis von grösster Bedeutung.⁹⁷ Dazu NOHLEN: «Die kleinen Wahlkreise in Irland stellen faktisch eine hohe Hürde dar; ein Kandidat benötigt zwischen rund 17 Prozent (Fünferwahlkreis) und rund 25 Prozent (Dreierwahlkreis) der Stimmen, um ein

⁹³ Dazu und zum Folgenden LIJPHART, *American Political Science Review* 84 (1990), S. 481, 488.

⁹⁴ FARRELL/MCALLISTER, S. 17, 29; SHUGART/TAAGEPERA, S. 51.

⁹⁵ NUNAN, S. 87, 99.

⁹⁶ Dazu und zum Folgenden NUNAN, S. 87, 93 f.

⁹⁷ NOHLEN, S. 412.

Mandat zu erhalten. Tendenziell werden dadurch stimmstarke Parteien auf Kosten stimmschwacher (ohne geographisch konzentrierte Wählerschaft) begünstigt. Weiterhin berücksichtigt zwar das Stimmenverrechnungsverfahren (falls nötig) die niedrigeren Präferenzen, die sich auf dem Stimmzettel der „eliminierten“ Bewerber befinden, doch letztendlich wird stets eine beachtliche Stimmenzahl nicht in Mandate übertragen: Im Dreierwahlkreis müssen drei Bewerber eine Quote von rund 25 Prozent der Stimmen erreichen; knapp ein Viertel der Stimmen schlägt sich damit nicht in Mandate nieder. Im Viererwahlkreis liegt dieser Anteil bei knapp einem Fünftel, im Fünferwahlkreis bei knapp einem Sechstel der Stimmen». ⁹⁸

c) Präferenzen als Referenzgrösse für die Bewertung der Proportionalität

Inwieweit der STV Proportionalität gewährleistet, ist abstrakt nur schwer zu beurteilen, da sich die Kausalität der abgegebenen Stimmen für die errungenen Sitze angesichts Übertragungen von Stimmen im Rahmen mehrerer Auszählungen kaum messen lässt, zumal die Präferenzen zugunsten Kandidierender unterschiedlicher Parteien und Gruppierungen geäußert werden können. ⁹⁹ So zeigt sich in Irland, dass der STV keine unmittelbare Übersetzung von Wählerstimmen in Parlamentssitze garantiert. ¹⁰⁰ Bezogen auf die Wählerinnen und Wähler ist zudem festzustellen, dass diese regelmässig nicht sämtliche Möglichkeiten zur Äusserung von Präferenzen ausschöpfen, sondern sich häufig auf höchstens drei Angaben beschränken und daher nachfolgende Auszählungsrunden nicht mehr beeinflussen können, was wiederum die Unvorhersehbarkeit der Sitzvergabe erhöht. ¹⁰¹

Es kommt für die Beurteilung der Proportionalität und damit auch für die Vereinbarkeit mit der Erfolgswertgleichheit entscheidend darauf an, ob allein auf die Erstpräferenzen abgestellt wird, oder ob auch nachfolgende Präferenzen berücksichtigt werden. ¹⁰² Dementsprechend könnte auf der einen Seite für die Evaluation der Proportionalität des STV der Ansatz zugrunde gelegt werden, auf die Erstpräferenzen für eine bestimmte Partei abzustellen und diese mit der Sitzverteilung im Parlament abzugleichen. Die Erstpräferenzen würden demnach als Parteistimmen gewertet. Dahinter steckt die Annahme, dass eine Wählerin oder ein Wähler sämtliche Stimmen vollständig und ausschliesslich zugunsten Kandidierender einer Partei abgibt.

Auf der anderen Seite könnte sich dies in einem auf die kandidierenden Personen und mehrere Auszählungsrunden ausgerichteten Wahlsystem als zu undifferenziert erweisen. Danach wären die für die letzte Auszählung ausschlaggebenden Präferenzen die für die Beurteilung der Proportionalität entscheidenden Stimmen. Die ersten Präferenzen könnten gerade im Wissen oder in der Erwartung geäußert worden sein, dass die nachfolgenden Präferenzen in weiteren Auszählungsrunden relevant werden. Dies kann dazu dienen, zunächst Aussenseiter-Kandidaturen mit Sympathiestimmen zu bedenken. In jedem Fall ist für die Bewertung der Proportionalität in Bezug auf die Parteien in Rechnung zu stellen, dass es zwischen den

⁹⁸ NOHLEN, S. 413 f.

⁹⁹ CARTY, S. 297, 305.

¹⁰⁰ GALLAGHER, in: Gallagher/Mitchell, S. 511, 515.

¹⁰¹ CARTY, S. 297, 307.

¹⁰² Vgl. FARRELL/KATZ, Representation 50 (2014), S. 13, 16 f.

verschiedenen Auszählungsrunden zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die Sitzverteilung kommt.

Bei den irischen Unterhauswahlen 2016 wurden nur 15 Prozent der Parlamentsmitglieder allein aufgrund der Erstpräferenzen gewählt und nur in der Hälfte der Wahlkreise wurde aufgrund der Erstpräferenzen in der ersten Zählung bereits eine kandidierende Person gewählt.¹⁰³ 40 Prozent der Abgeordneten erreichten bei ihrer Wahl die Quote zu keinem Zeitpunkt des Auszählungsverfahrens, sondern wurden lediglich als nach dem Ausschluss der anderen Kandidierenden zuletzt verbleibende Person gewählt. Nur in zwei von 40 Wahlkreisen erreichten sämtliche Gewählten die Quote. Die Abgeordneten waren daher regelmässig auf die Übertragung nachgeordneter Präferenzen angewiesen und der letzte vergebene Sitz war regelmässig das Ergebnis zahlreicher Stimmübertragungen.

Zudem liegt eine Auswertung der Wahlen von 1997, 2002, 2007 und 2011 vor. Hierin zeigte sich die Tendenz, dass zahlreiche Stimmen zugunsten einer bereits gewählten oder einer ausgeschiedenen kandidierenden Person nicht übertragbar waren, insbesondere da ausser der Erstpräferenz keine weiteren Präferenzen geäussert wurden.¹⁰⁴ So erwiesen sich in Wahlkreisen mit drei Sitzen 13,8 Prozent, in Wahlkreisen mit vier Sitzen 11,85 Prozent und in Wahlkreisen mit fünf Sitzen 10,8 Prozent der in erster Präferenz abgegebenen Stimmen als nicht übertragbar.¹⁰⁵ Im Durchschnitt betraf der Effekt 12,7 Prozent der abgegebenen Stimmen. Mit jeder weiteren Auszählung stieg der Anteil nicht übertragbarer Stimmen, wobei in der Mehrheit der Wahlkreise mindestens sieben Auszählungsrunden notwendig waren, um alle Sitze zu besetzen.

Ein wesentlicher Faktor für die Beurteilung des STV ist dessen Eignung zur Reduzierung irrelevanter Stimmabgaben im Vergleich mit der klassischen Mehrheitswahl.¹⁰⁶ Liegt der Zweck des STV also letztlich in der Vermeidung irrelevanter Stimmabgaben, können weder die Erstpräferenzen noch die nachfolgenden Präferenzen als allein massgebend für die Beurteilung der Proportionalität angesehen werden.¹⁰⁷ Als Parameter für die Beurteilung der Proportionalität in Betracht kommen demnach das Verhältnis von Erstpräferenzen und Sitzverteilung, die Verteilung von Erstpräferenzen auf die für die Sitzverteilung ausschlaggebenden letzten Präferenzen sowie das Verhältnis der letzten ausschlaggebenden Präferenzen und Sitzverteilung.¹⁰⁸ Analysen der Wahlergebnisse in Irland und Malta ergeben dabei die Tendenz, dass die Proportionalität auf der Grundlage der letzten Präferenzen stärker gewährleistet ist, als wenn die Erstpräferenzen als Kriterium herangezogen werden.

Auch wenn sich hieraus kein vollständiges Bild für die Auswirkungen des STV in der Praxis ergibt, lassen sich Quoten und Schwellenwerte in Bezug auf die Proportionalität letztlich nur unter der Annahme bestimmen, dass auf die Präferenzen zugunsten einer bestimmten Partei abgestellt wird, also Stimmtransfers anhand nachrangiger Präferenzen nur zwischen

¹⁰³ Dazu und zum Folgenden CARTY, S. 297, 304.

¹⁰⁴ ENDERSBY/TOWLE, *Electoral Studies* 33 (2014), S. 144, 147.

¹⁰⁵ Dazu und zum Folgenden ENDERSBY/TOWLE, *Electoral Studies* 33 (2014), S. 144, 148.

¹⁰⁶ SHUGART/TAAGEPERA, S. 51.

¹⁰⁷ FARRELL/KATZ, *Representation* 50 (2014), S. 13, 19.

¹⁰⁸ Dazu und zum Folgenden FARRELL/KATZ, *Representation* 50 (2014), S. 13, 20.

kandidierenden Personen mit der gleichen Parteizugehörigkeit berücksichtigt werden.¹⁰⁹ Die Erstpräferenzen geben somit zumindest einen Anhaltspunkt für die politische Orientierung der Wählerinnen und Wähler, der Anteil der in einer zweiten Auszählung nicht übertragbaren Stimmen vermittelt einen Eindruck, wie viele Wählerinnen und Wähler nur eine Partei unterstützen.¹¹⁰ Die Droop-Quote ist danach im Rahmen des STV als Faktor für die Berechnung der Proportionalität der Sitzverteilung von vergleichbarer Bedeutung wie im Rahmen sonstiger Verhältniswahlssysteme.¹¹¹ Bei typischerweise fünf zu vergebenden Sitzen liegt die Schwelle folglich bei 16,667 Prozent.¹¹²

d) Strategie der Parteien

Ein wichtiger sekundärer Faktor für die Auswirkungen des STV auf die parteipolitische Proportionalität des Wahlergebnisses ist die strategische Vorgehensweise der Parteien.¹¹³ Stets zu berücksichtigen ist demnach die Wechselwirkung zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen und den Strategien der Parteien. Die Verteilung der Stimmpräferenzen und damit das Wahlergebnis werden massgeblich dadurch beeinflusst, mit wie vielen Personen eine Partei kandidiert und welche taktischen Empfehlungen sie zuhanden ihrer Wählerinnen und Wähler abgibt. Auf diese Weise lässt sich in der Praxis feststellen, dass Stimmen, die für kandidierende Personen nur einer Partei abgegeben werden, sich im Effekt stärker zugunsten einer anderen Partei auswirken, als dies in üblichen Verhältniswahlverfahren der Fall ist.¹¹⁴

Das auf die Kandidierenden ausgerichtete Präferenzsystem kann ausserdem dazu führen, dass Stimmen auf kandidierende Personen anderer Parteizugehörigkeit übertragen werden, bevor die Stimmen zugunsten der Kandidierenden der ursprünglich in erster Präferenz unterstützten Partei ausgeschöpft sind. Im Ergebnis erhöhen die Nominierung einer Vielzahl Kandidierender und taktische Vorgaben zugunsten einer bestimmten Partei die Proportionalität der Sitzverteilung.¹¹⁵

e) Strategisches Verhalten der Wählerinnen und Wähler

Die mittelbaren Wirkungen des STV hängen ausserdem in bedeutendem Umfang davon ab, ob und inwieweit die Wählerinnen und Wähler von den ihnen eröffneten Möglichkeiten zur Vergabe von Präferenzen tatsächlich Gebrauch machen. Als dysfunktionale, da dem auf die Äusserung von Präferenzen ausgerichteten Charakter des STV widersprechend können vor allem folgende vier Verhaltensweisen genannt werden: 1. Äusserung einer Präferenz für nur eine kandidierende Person; 2. Vergabe von Präferenzen an kandidierende Personen mit gleicher Parteizugehörigkeit; 3. Rangierung von kandidierenden Personen mit gleicher

¹⁰⁹ So GALLAGHER, B.J. Pol.S. 22, S. 469, 480.

¹¹⁰ ENDERSBY/TOWLE, Electoral Studies 33 (2014), S. 144, 148.

¹¹¹ LIJPHART, American Political Science Review 84 (1990), S. 481, 484.

¹¹² GALLAGHER, B.J. Pol.S. 22, S. 469, 481.

¹¹³ Dazu und zum Folgenden FARRELL/KATZ, Representation 50 (2014), S. 13, 15.

¹¹⁴ Näher dazu und zum Folgenden FARRELL/KATZ, Representation 50 (2014), S. 13, 16 f.

¹¹⁵ FARRELL/KATZ, Representation 50 (2014), S. 13, 22.

Parteizugehörigkeit vor sämtlichen Kandidierenden mit anderer Parteizugehörigkeit;
4. Vergabe der Präferenzen in alphabetischer Reihenfolge der Namen der kandidierenden Personen.¹¹⁶

Bei der Einschätzung derartiger Verhaltensweisen ist wiederum der durch die Parteistrategien geschaffene Kontext zu berücksichtigen, da dieser Einfluss auf das Verhalten der Wählerinnen und Wähler hat. Eine umfassende empirische Analyse der schottischen Gemeindewahlen 2007 im Vergleich mit den irischen Unterhauswahlen 2002 lässt darauf schliessen, dass der erstmals angewandte STV in Schottland in verstärktem Mass zu dysfunktionalem Wahlverhalten führte, derartige Verhaltensweisen jedoch nicht auf mangelhafte kognitive Kompetenzen der Wählerinnen und Wähler, sondern auf die von den Parteien vorgenommene Auswahl der Kandidierenden und die empfohlenen Wahlstrategien zurückzuführen sind.¹¹⁷

F. Vereinbarkeit der Präferenzwahlssysteme mit der Erfolgswertgleichheit

I. Vereinbarkeit des IRV mit der Erfolgswertgleichheit wie beim Majorz

Die Einführung des IRV im Rahmen von Mehrheitswahlen ist zulässig, soweit Mehrheitswahlen als solche zulässig sind. Da dies gegenwärtig für sämtliche Wahlkreise in Appenzell Ausserrhoden, in denen nach dem Majorz gewählt wird, angenommen werden kann, dürfte das IRV jedenfalls in Wahlkreisen mit einem zu vergebenden Sitz angewendet werden. Auch eine Anwendung in Wahlkreisen mit zwei oder mehr Sitzen wäre technisch möglich und wohl zulässig. Solange also die Mehrheitswahl in einem Wahlkreis zulässig ist, dürfte zur Vermeidung zweiter Wahlgänge das IRV angewendet werden.

In Anbetracht des tiefen absoluten Mehrs im ersten Wahlgang dürfte sich eine Anwendung des IRV in Wahlkreisen mit mehr als einem Sitz als praktisch irrelevant erweisen.¹¹⁸ So wird für die Berechnung des absoluten Mehrs die Gesamtzahl der gültigen Kandidatenstimmen durch die Zahl der zu wählenden Behördenmitglieder geteilt und das Ergebnis halbiert, wobei die nächsthöhere ganze Zahl das absolute Mehr bildet (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über die politischen Rechte). Ausserdem fallen für die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse die leeren und ungültigen Stimmzettel ausser Betracht (Art. 36 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte).

II. Grundsätzliche Vereinbarkeit des STV mit der Erfolgswertgleichheit

Die Proportionalität des STV ist – ungeachtet aller durch die Möglichkeit der Präferenzvergabe eröffneten Verzerrungen der Beurteilungsgrundlage – vergleichbar mit der isolierten Anwendung des Verhältniswahlrechts in jedem Wahlkreis. Dies ist auf die Anwendung der Droop-Quote zurückzuführen. In einem Wahlkreis mit neun Sitzen beträgt die Schwelle für die Erlangung eines Sitzes im Parlament demnach zehn Prozent. Die Erfolgswertgleichheit ist somit

¹¹⁶ CURTICE/MARSH, *Electoral Studies* 34 (2014), S. 146, 148.

¹¹⁷ CURTICE/MARSH, *Electoral Studies* 34 (2014), S. 146, 157.

¹¹⁸ Siehe dazu unten F. III.

stets gewährleistet, wenn in jedem Wahlkreis mindestens neun Sitze zu vergeben sind. Bei Wahlkreisen mit weniger Sitzen ist die Erfolgswertgleichheit demgegenüber grundsätzlich nicht ausreichend sichergestellt. In Wahlkreisen mit einer geringeren Zahl zu vergebender Sitze als neun kann der STV die Erfolgswertgleichheit somit nicht gewährleisten.¹¹⁹ Verkürzend ist daher die Behauptung, «Kantone, die keinen Proporz wollen, können STV oder ein Alternativsystem mit vergleichbarer Wirkung einführen»¹²⁰. Eine Anzahl von neun Sitzen und mehr entspricht zudem nicht dem für den STV typischen Wahlkreiszuschnitt.

Auf der anderen Seite trüge der STV im Vergleich zum Majorz zu einer erheblichen Erhöhung der Erfolgswertgleichheit bei. Der Anteil nicht verwerteter Stimmen ist beim STV aufgrund der Möglichkeit der Äusserung nachgeordneter Präferenzen wesentlich geringer als beim reinen Majorz. In kleinräumigen Verhältnissen, wo sich Kandidierende und Wählende kennen, lässt sich die aufgrund der geringen Sitzzahl bewirkte Einschränkung der Erfolgswertgleichheit bezüglich des STV daher umso eher rechtfertigen, als dies bezüglich der Mehrheitswahl der Fall ist. Es ist daher davon auszugehen, dass unter diesen Bedingungen jedenfalls Wahlkreise mit bis zu vier Sitzen mit den auf die Erfolgswertgleichheit bezogenen Vorgaben zu vereinbaren sind. Aufgrund der im Vergleich zum Majorz viel stärkeren proportionalen Wirkung des STV dürften sich darüber hinaus auch Wahlkreise mit fünf bis acht zu vergebenden Sitzen mit guten Gründen rechtfertigen lassen.

Die aus der Erfolgswertgleichheit fliessenden Anforderungen an den STV dürften in einer Zusammenschau der Voraussetzungen für ein echtes Verhältniswahlssystem und ein reines Mehrheitswahlssystem konvergieren. Insbesondere die in Anbetracht der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts problematischen Wahlkreisgrössen mit Sitzzahlen zwischen sechs und acht dürften sich aufgrund der Eigenheiten des STV plausibel rechtfertigen lassen. Entscheidend für diese Bewertung ist der Umstand, dass es sich beim STV um ein kandidatenzentriertes Wahlverfahren handelt, das jedenfalls bei entsprechender Ausgestaltung gerade auf die individuelle Bekanntheit der Kandidierenden bei den Wählenden ausgerichtet ist. Die Rolle der Parteien kann zwar je nach politischem Kontext sehr bedeutsam sein, anders als bei bestimmten Formen des Verhältniswahlverfahrens ist dies aber keineswegs zwingend. In einer Gesamtschau dürfte sich der STV somit als grundsätzlich mit der Erfolgswertgleichheit vereinbar erweisen. Letztlich kommt es aber auf die Ausgestaltung im Einzelnen und die konkreten Rahmenbedingungen an.

In diesem Sinne hielt der Bundesrat in Beantwortung einer Anfrage von Nationalrat David Zurbühler (SVP, AR) fest: «Der Bundesrat schliesst nicht aus, dass das Präferenzwahlssystem der Erfolgswertgleichheit dienen kann. Eine Beurteilung des Wahlsystems und der Bundesrechtskonformität kann aber letztlich ausschliesslich über ein konkret ausgestaltetes Wahlsystem und die tatsächlichen Umstände im betroffenen Kanton oder der Gemeinde

¹¹⁹ Unzutreffend sind daher folgende Aussagen in Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden, Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden, 30. April 2021, S. 3: «Diese Systeme sind damit erfolgswertgleich, das heisst, keine der abgegebenen Stimmen ist bedeutungslos»; S. 4: «Bei STV/IRV verfallen also keine Stimmen»; sowie die Tabelle auf S. 9.

¹²⁰ Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden, Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden, 30. April 2021, S. 4.

vorgenommen werden. Dies unter anderem deshalb, weil die Zahl der Mandate und die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise die Effekte eines Wahlsystems erheblich beeinflussen».¹²¹

III. Anwendung des STV in Appenzell Ausserrhoden

Die Sicherstellung der Erfolgswertgleichheit bei Anwendung des STV beziehungsweise die Rechtfertigung von Einschränkungen des Erfolgswerts der abgegebenen Stimmen hängt von der Beurteilung im Einzelfall ab. Die Vereinbarkeit mit Art. 34 Abs. 2 BV könnte daher verlässlich nur anhand der spezifischen Ausgestaltung durch KV und Gesetz in Appenzell Ausserrhoden beurteilt werden. Um gewisse Argumente für die Zulässigkeit der Einführung des STV in Appenzell Ausserrhoden zu gewinnen, wird im Folgenden die gegenwärtige Einteilung der Wahlkreise in Gestalt der gegenwärtigen 20 Gemeinden einschliesslich des geltenden Sitzverteilungsverfahrens zugrunde gelegt.

In den sechs (ab 2023 fünf) Wahlkreisen mit einem Sitz kann nur das IRV Anwendung finden, der STV scheidet systembedingt aus. Es würde sich nach wie vor um eine Majorzwahl handeln, das IRV würde lediglich zur hypothetischen Durchführung eines allfälligen zweiten Wahlgangs bereits im Zusammenhang mit dem ersten Wahlgang führen. Es käme zwar hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit nicht zu einer Verbesserung. Wenn aber gegenwärtig das Mehrheitswahlssystem zulässig ist, wäre dies auch bei Anwendung des IRV der Fall. In Herisau auf der anderen Seite wäre die Einführung des STV mit Blick auf die Erfolgswertgleichheit unproblematisch, da das natürliche Quorum bei 19 zu vergebenden Sitzen bei fünf Prozent läge und damit weit unter der vom Bundesgericht statuierten Obergrenze von zehn Prozent. Zu bedenken ist allerdings die dadurch entstehende Komplexität im Wahlverfahren.

Einer näheren Betrachtung bedürfen die Wahlkreise mit derzeit zwei, drei, vier, fünf und sieben Sitzen. Hier würde der STV unter Zugrundelegung der Erstpräferenzen zu einer stärkeren Einschränkung der Erfolgswertgleichheit führen, als dies nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bezogen auf ein Verhältniswahlssystem erlaubt wäre. Es entstünden nämlich natürliche Quoren von mehr als zehn Prozent der Stimmen.

Dies soll unter Zugrundelegung einiger weniger Ergebnisse der Kantonsratswahlen 2019 mithilfe hypothetischer Annahmen illustriert werden. In Trogen mit zwei Sitzen lag das natürliche Quorum bei 33,3 Prozent, die Droop-Quote mit 533 Wahlzetteln folglich bei 178 Stimmen, das absolute Mehr lag in der in Wirklichkeit durchgeführten Mehrheitswahl bei 243 Stimmen. In der Gemeinde Gais wurden bei vier zu vergebenden Sitzen 888 Stimmzettel abgegeben. Bei vier zu vergebenden Sitzen wären im Rahmen eines wahlkreisbezogenen Verhältniswahlverfahrens hypothetisch 20 Prozent der Stimmen erforderlich gewesen, um sicher einen Sitz zu erringen. Die Droop-Quote, die im STV zur Erringung eines Sitzes erforderlich gewesen wäre, hätte somit 178 Stimmen betragen. Das absolute Mehr im Rahmen der tatsächlich durchgeführten Mehrheitswahl betrug hingegen 419 Stimmen. In Speicher mit fünf Sitzen hätte das natürliche Quorum 16,6 Prozent, die Droop-Quote bei 1'035 Wahlzetteln 173 Stimmen betragen. Das absolute Mehr im Majorz lag tatsächlich bei 470 Stimmen. In Teufen beliefe sich das

¹²¹ 21.1030 – Souveränität bei Wahlfragen. Beurteilung des Präferenzwahlverfahrens durch den Bund.

natürliche Quorum bei sieben Sitzen auf 12,5 Prozent. Die Droop-Quote hätte bei 1'298 gültigen Wahlzetteln 163 Stimmen ergeben. Das tatsächliche absolute Mehr im Rahmen der Mehrheitswahl lag indes bei 650 Stimmen.

Tabellarische Übersicht zu den hypothetischen Berechnungen in vier Wahlkreisen 2019

Gemeinde	Sitze	Relevante Wahlzettel	Droop-Quote	Absolutes Mehr im Majorz
Trogen	2	533	33,3 % (178 Stimmen)	45,6 % (243 Stimmen)
Gais	4	888	20 % (178 Stimmen)	47,2 % (419 Stimmen)
Speicher	5	1035	16,6 % (173 Stimmen)	45,4 % (470 Stimmen)
Teufen	7	1298	12,5 % (163 Stimmen)	50,1 % (650 Stimmen)

In solchen Wahlkreisen von zwei bis sieben Sitzen käme es mit der Einführung des STV hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit stets zu einer Verbesserung im Vergleich zum gegenwärtig angewendeten Mehrheitswahlverfahren. Dabei ist die Diskrepanz umso grösser, je höher die in einem Wahlkreis zu vergebende Zahl von Sitzen ist. Während die Verbesserung in Trogen nicht sehr bedeutsam wäre, würde die Erfolgswertgleichheit in Teufen um den Faktor vier erhöht. Es ist daher in Appenzell Ausserrhoden generell von der Vereinbarkeit des STV mit den Vorgaben des Bundesrechts auszugehen. Der STV schneidet zwar schlechter ab als ein verfassungskonformes Proporzwahlssystem, gewährleistet die Erfolgswertgleichheit aber besser als der Majorz. Wenn das Bundesgericht demnach den Majorz in Appenzell Ausserrhoden unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit toleriert, müsste es den STV folgerichtig erst recht akzeptieren.

Gerade in den mit Blick auf die Einhaltung der Erfolgswertgleichheit diskussionswürdigen Wahlkreisen ist die genaue Ausgestaltung des STV von grosser Bedeutung, da die Auswertung der Präferenzstimmen erhebliche Auswirkungen auf die Sitzverteilung hat. Die exakte, computergestützte Auswertung anstelle einer Zufallsauswahl würde dabei die Vereinbarkeit mit der Erfolgswertgleichheit befördern. Dadurch könnten die für bereits gewählte oder für eliminierte Kandidierende abgegebenen Stimmen präzise verwertet werden, sodass die Präferenzen der Wählenden wenigstens anteilig in die Sitzverteilung im Parlament einflössen.

Ausgehend von den gegenwärtigen sozialen und politischen Verhältnissen in Appenzell Ausserrhoden und unter Beibehaltung des geltenden Wahlkreischnitts auf der Grundlage der 20 Gemeinden sind in Appenzell Ausserrhoden somit die Voraussetzungen für die Einführung von Präferenzwahlssystemen gegeben. In Wahlkreisen mit einem Sitz liesse sich mithilfe des IRV die Durchführung zweiter Wahlgänge vermeiden, ohne dass es im Übrigen im Vergleich zum heutigen Mehrheitswahlssystem zu bedeutsamen Änderungen käme.

In den Wahlkreisen mit zwei bis derzeit sieben Sitzen (theoretisch in Wahlkreisen bis zu acht Sitzen, wie sie gegenwärtig indes nicht existieren) könnte der STV zu einer Erhöhung des Erfolgswertes der abgegebenen Stimmen beitragen, sodass die Erfolgswertgleichheit besser gewährleistet wäre, als dies heute der Fall ist. Im Wahlkreis Herisau mit 19 (2023 18) zu vergebenen Sitzen wäre die Einführung des STV aufgrund der analogen Auswirkungen auf die Erfolgswertgleichheit wie beim heutigen Verhältniswahlssystem grundsätzlich ebenfalls zulässig. Ein demokratischer Mehrwert wäre hierdurch mangels Erhöhung der Erfolgswertgleichheit allerdings kaum zu erzielen. Auf der Kehrseite würden die Komplexität der Stimmabgabe und vor allem auch der Auszählung der Stimmen erhöht. Ausserdem verfügen die Wählenden in der Gemeinde Herisau bereits heute mit dem Ausfüllen einer leeren Liste sowie dem Streichen und Ändern auf gedruckten Wahllisten (vgl. Art. 13 Proporzwahlreglement) über zahlreiche Möglichkeiten, um ihre Präferenzen bezogen auf einzelne kandidierende Personen zu äussern.

G. Anforderungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit an die Durchführung der Wahl

I. Zuverlässiger und unverfälschter Ausdruck des Volkswillens

Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.¹²² Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Dies bedeutet, dass der Wahlvorgang so zu organisieren ist, dass die Wählenden ihre politischen Präferenzen klar zum Ausdruck bringen können. Die Anforderungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit wirken sich somit zunächst unmittelbar beim Wahlvorgang aus (dazu im Einzelnen II.). Mittelbar ergeben sich Schutzpflichten für die Information der Wahlberechtigten im Vorfeld (dazu III.).

Der sachliche Schutzbereich der Wahl- und Abstimmungsfreiheit umfasst zudem insbesondere die korrekte Stimmenverwertung, Auszählung und Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses.¹²³ Wahl- und Abstimmungsergebnisse müssen somit sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden.¹²⁴ Ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl- oder Abstimmungsergebnisse müssen tatsächlich anerkannt werden.¹²⁵ Vor allem müssen die zur Ermittlung der Abstimmungsergebnisse erforderlichen (mathematischen) Operationen richtig vollzogen werden.¹²⁶ Ein wichtiger Gesichtspunkt bei der korrekten Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen ist, dass im Rahmen der Auszählung die Herkunft der jeweiligen Stimmkuverts

¹²² Dazu und zum Folgenden BGE 143 I 92 E. 3.3 S. 95.

¹²³ BGE 98 Ia 73 E. 4. S. 85; BGE 141 I 221 E. 3.2 S. 225.

¹²⁴ Siehe auch BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 447.

¹²⁵ BGE 141 II 297 E. 5.2 S. 299.

¹²⁶ HANGARTNER/KLEY, Rz. 2551.

zurückverfolgt werden kann.¹²⁷ Der einzelne Stimmberechtigte besitzt dementsprechend ein justiziables Recht auf ordnungsgemässe und sorgfältige Auszählung der Stimmen.¹²⁸

II. Wahlvorgang

1. Systembedingte Komplexität

Die Einführung des STV würde in Bezug auf den Wahlvorgang vor allem eine Herausforderung für die Ausgestaltung der Wahlzettel darstellen. Dies ergibt sich zunächst aus der systembedingten Komplexität des STV. Vor diesem Hintergrund ermittelte eine Expert*innenkommission Massgaben für die Ausgestaltung der Wahlzettel mit Blick auf die Einführung des STV bei den Gemeindewahlen in Wales, wo gegenwärtig nach dem Majorz gewählt wird.¹²⁹ Zu achten ist vor allem auf die Konzeption der Wahlzettel. Wichtige Gesichtspunkte sind die Reihung der Kandidierenden, beispielsweise nach alphabetischen oder zufälligen Kriterien, sowie die Verwendung von Portraitbildern der Kandidierenden. Den politischen Parteien wird dabei eine besondere Verantwortung zuteil.

Der Wechsel von einem Majorzwahlsystem zum STV stellt im Vergleich mit anderen Wahlsystemen keine wesentlich höheren Anforderungen an die kognitiven Fähigkeiten der Wählenden.¹³⁰ Ungeachtet der mit einem Systemwechsel verbundenen Herausforderungen bezüglich der systembedingten Komplexität des STV ist somit nicht davon auszugehen, dass die Wahl- und Abstimmungs-freiheit dessen Einführung entgegenstände. Jedes Wahlverfahren ist für die Wählenden anspruchsvoll. Dies dürfte bereits heute ein Grund für die notorisch tiefe Wahlbeteiligung in vielen Kantonen, auch in Appenzell Ausserrhoden, sein. Ob der STV zu einer weiteren Abnahme führen würde, liesse sich erst im Nachhinein mithilfe politikwissenschaftlicher Erhebungen ermitteln. Gegenwärtig bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der STV gleichsam einen «chilling effect» auf die Wahrnehmung der Wahl- und Abstimmungs-freiheit durch die Wählenden ausüben würde.

2. Modalitäten der Stimmabgabe

Bei der Diskussion um die Einführung des STV ist zu bedenken, dass dessen praktische Durchführung unter den Bedingungen einer physischen Stimmabgabe durch die Wählenden in einem amtlichen Wahllokal erfolgt. Die Wahlzettel werden erst im Wahllokal ausgehändigt, sie müssen dort ausgefüllt und anschliessend ebenfalls vor Ort in eine überwachte Wahlurne geworfen werden. Briefliche Stimmabgaben sind höchstens ausnahmsweise zulässig. Dies entspricht den Gegebenheiten in den meisten demokratischen Staaten. Betreffend Irland enthält Art. 28 Electoral Act Vorgaben für die Ausgestaltung der polling districts und polling places. Art. 38 § 1 Electoral Act bringt den Grundsatz der persönlichen Wahl an der Urne folgendermassen zum Ausdruck: «a person who is entitled to vote at a Dáil election shall be entitled to

¹²⁷ BGE 141 I 221 E. 3.6.2 S. 231 f.

¹²⁸ BGE 98 Ia 73 E. 4 S. 85.

¹²⁹ DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 11 ff.

¹³⁰ DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 18.

vote in person only and at the polling station allotted to him» (Hervorhebungen durch Verfasser). Die Briefwahl bleibt im Wesentlichen Angehörigen der Polizei und des Militärs vorbehalten (siehe Art. 14, Art. 64 Electoral Act).

Im Unterschied dazu werden die Wahlunterlagen in der Schweiz den Wahlberechtigten brieflich an ihrem Wohnort zugestellt, wo sie den Wahlzettel ausfüllen und wiederum postalisch an die Wahlbehörde zurücksenden können.¹³¹ Daher ist es schwierig, bezüglich der Modalitäten der Stimmabgabe Regelungsvorbilder in Rechtsordnungen zu suchen, in denen Wahlen unter völlig anderen Voraussetzungen stattfinden. Appenzell Ausserrhoden müsste insoweit echte Pionierarbeit leisten und die Durchführung der ersten Wahl genau evaluieren. In Betracht käme auch der Beizug von Wahlbeobachter*innen aus Ländern, in denen der STV angewendet wird. Eine Zusammenarbeit mit irischen Wahlbehörden könnte bereits im Vorfeld sehr hilfreich sein.

Es erscheint jedoch nicht zwingend, die bisherigen Rahmenbedingungen beispielsweise an das Vorbild Irland anzupassen. Es ist nicht ersichtlich, warum sich bei der brieflichen oder der elektronischen Stimmabgabe spezifische Probleme aus der Einführung des STV, etwa beim Schutz des Wahlgeheimnisses, ergeben sollten. Das Ausfüllen der Wahlzettel zu Hause könnte im Gegenteil den aus der Komplexität des STV erwachsenden Schwierigkeiten entgegenwirken, indem die Wählenden die Kandidierenden in Ruhe und unter Zuhilfenahme von Wahlleitungen in eine Präferenzordnung bringen könnten. Insgesamt lässt sich angesichts dieser gegenläufigen Effekte kein Zusammenhang zwischen dem Wahlsystem des STV und einer bestimmten Modalität der Stimmabgabe feststellen.

3. Besonderheiten in Appenzell Ausserrhoden

Die Schwierigkeiten werden mit Blick auf Appenzell Ausserrhoden spezifisch dadurch verschärft, dass es sich für die Wählenden zum einen um ein neuartiges Wahlverfahren handeln würde und zum anderen die meisten Wählenden aufgrund der sonstigen Wahlen möglicherweise bislang nicht mit komplexen Wahlzetteln vertraut sind. So ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden bei den Nationalrats- und bei den Ständeratswahlen jeweils nur ein Mitglied im Majorz zu wählen. In den meisten Wahlkreisen sind bei den Kantonsratswahlen lediglich bis zu sieben Sitze im Majorz zu vergeben. Bei den Regierungsratswahlen sind fünf Mitglieder im Majorz zu wählen. Es können also im Höchstfall sieben Stimmen für jeweils eine kandidierende Person abgegeben werden. In den meisten Gemeinden bietet die Wahl des Regierungsrats mit bis zu fünf einmalig zu vergebenden Stimmen die umfangreichsten Gestaltungsmöglichkeiten.

Lediglich in Herisau sind die Wählenden bereits bislang mit einer gewissen Komplexität der Wahlordnung vertraut. So sind dort eine erhebliche Zahl von regelmässig knapp 20 Sitzen im Kantonsrat und 31 Sitzen im Einwohnerrat zu vergeben. Dabei können die Wählenden auf vorgedruckten Wahllisten Streichungen, Änderungen oder Ergänzungen vornehmen.¹³²

¹³¹ Näher dazu GLASER/ZUBLER, S. 147, 155 f.

¹³² Art. 13 Proporzwahlreglement.

Ausserdem müssen die Wählenden bei ihrer Entscheidung die Wirkungen von Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen¹³³ in Rechnung stellen.

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit steht dem Wechsel von einem weniger komplexen zu einem komplexeren Wahlvorgang somit auch bezogen auf die Verhältnisse in Appenzell Ausserrhoden nicht grundsätzlich entgegen. Gerade bei der erstmaligen Durchführung erwachsen den Behörden hieraus jedoch besondere Informationspflichten. Hierbei ist die besondere Ausgangslage in Appenzell Ausserrhoden zu berücksichtigen, die sich von anderen Kantonen unterscheidet, in denen beispielsweise eine grosse Zahl von Sitzen bei den Nationalratswahlen zu vergeben ist, wie Zürich und Bern, oder das Kantonsparlament in einem Einheitswahlkreis mit einer hohen Zahl von Kandidierenden gewählt wird, wie dies im Tessin und in Neuenburg der Fall ist. Letztlich liegt es aber in der Verantwortung der einzelnen Wahlberechtigten, sich ausreichend zu informieren.

III. Informationen im Vorfeld

Behördliche Interventionen im Wahlkampf sind grundsätzlich ausgeschlossen.¹³⁴ Die Behörden haben bei Wahlen keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen, es kommt ihnen keine Beratungsfunktion zu. Der Staat soll sich im Wahlkampf weder direkt noch indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellen; die Behörden haben sich parteipolitisch neutral zu verhalten und dürfen sich nicht mit einzelnen Gruppen oder Richtungen identifizieren. In einem gewissen Umfang zulässig ist hingegen im Hinblick auf bevorstehende Wahlen ein indirektes behördliches Eingreifen in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen. Solche Massnahmen müssen mit Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wählerinnen und Wähler prinzipiell neutral sein und dürfen grundsätzlich nicht einzelne Kandidierende oder Parteien und Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen.

In Wales wurden bezüglich «Voter and stakeholder understanding» folgende Empfehlungen abgegeben:¹³⁵

- «1. Significant effort should go into educating candidates and parties, usually by the Electoral Commission.
2. Returning Officers in deprived areas should be provided with more resources to address misunderstanding in those areas.
3. Voter educational material should focus on how to fill in ballots and avoid discussion of transfers.»

Um der Schutzpflicht zugunsten der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gerecht zu werden, die bei der Einführung des STV im Unterschied zu bereits bekannten Wahlsystemen¹³⁶

¹³³ Vgl. Art. 8 Proporzwahlreglement.

¹³⁴ Siehe dazu und zum Folgenden BGer., Urteil vom 29. Oktober 2015, 1C_522/2015, 1C_527/2015, 1C_535/2015, E. 4.3.2.; ausserdem BGE 124 I 55 E. 2. a) S. 57 f.

¹³⁵ DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 47.

¹³⁶ Siehe zum Nichtbestehen einer Informationspflicht in Form einer Wahlanleitung bei der Wahl eines Verfassungsrates im Hinblick auf die Totalrevision der Kantonsverfassung, BGer., Urteil vom 31. August 2000, 1P.298/2000, E. 4.

angenommen werden kann, würde sich in Übertragung auf die schweizerischen Verhältnisse bei Einführung des STV die Bereitstellung einer Wahlanleitung empfehlen. Im Kanton Graubünden wurde im Hinblick auf die Einführung des Doppelproporz anstelle des Majorz eine Rechtsgrundlage für die Herausgabe einer Wahlanleitung geschaffen. Die Standeskanzlei erstellt vor jeder Wahl eine kurze Wahlanleitung, die den Stimmberechtigten zusammen mit den Wahlzetteln von den Gemeinden abgegeben wird.¹³⁷ Auch auf Bundesebene ist die Herausgabe einer Wahlanleitung durch die Bundeskanzlei vorgesehen (Art. 34 BPR)¹³⁸. Diese wird bereits heute auch in Appenzell Ausserrhoden abgegeben (Art. 26 Gesetz über die politischen Rechte).

IV. Auszählung der Wahlzettel

Die grösste Herausforderung für die Wahrung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit bildet bei der Einführung des STV die korrekte Auszählung der Wahlzettel. Unterscheidet diese sich in einer ersten Runde, je nach Anzahl der zu vergebenden Sitzen, kaum von einer Wahl im Proporz oder Majorz, erfordern allfällige nachfolgende Auszählungsrunden eine deutlich erhöhte Sorgfalt. Die Wahlzettel können nach der Erfassung der ersten Priorität nicht beiseitegelegt werden, sondern müssen in weiteren Auszählungsrunden wiederholt ausgewertet werden. In Irland erfolgt dies klassisch durch zufällig ausgewählte Stapel von Wahlzetteln. Ob dies den Vorgaben der Wahl- und Abstimmungsfreiheit genügen würde, ist fraglich. Eine manuelle Auswertung aller Wahlzettel erfordert hingegen einen grossen Personaleinsatz und dauert unter Umständen mehrere Tage.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich in Appenzell Ausserrhoden um vergleichsweise viel geringere Zahlen von Wahlzetteln handeln würde, als dies in Wahlkreisen in Irland der Fall ist. Selbst im einwohnerstarken Wahlkreis Teufen handelt es sich regelmässig nur um knapp 1'500 Wahlzettel. Bei gut 4'500 Wahlberechtigten könnte sich die Anzahl bei steigender Wahlbeteiligung zwar deutlich erhöhen, die Menge der Stimmzettel bliebe dennoch überschaubar. Es ist daher davon auszugehen, dass zwar erheblich mehr Personal für die Auszählung der Stimmen eingesetzt werden müsste und dass die Ermittlung der definitiven Wahlergebnisse länger dauern würde. Angesichts der tiefen Zahl von Wahlzetteln lässt sich aber in Appenzell Ausserrhoden das exakte Wahlergebnis durch Auszählung per Hand ermitteln.

Mit Blick auf die Einführung der Kommunalwahlen in Wales wird im Interesse der vollständigen Auswertung der Präferenzen die elektronische Auszählung der Stimmen (E-Counting) vorgeschlagen.¹³⁹ Diese liesse sich zwar mit der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting) verbinden, letztere ist aber keine zwingende Voraussetzung für das E-Counting. Das E-Counting ist bereits heute im Bundesrecht und in den Rechtsgrundlagen verschiedener Kantone verankert.¹⁴⁰ So erlaubt Art. 84 BPR den Einsatz technischer Hilfsmittel für die Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen auf Bundesebene. Hierunter fällt beispielsweise die

¹³⁷ Art. 18 Abs. 2 Gesetz über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz; GRWG) – BR 150.400.

¹³⁸ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) – SR 161.1.

¹³⁹ DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 47.

¹⁴⁰ Siehe dazu im Einzelnen GLASER/FUHRER, S. 5 ff.

elektronische Erfassung und Auswertung der in Papierform abgegebenen Wahlzettel mithilfe von Scannern.

In Appenzell Ausserrhoden enthält Art. 12 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte eine Grundlage für den Einsatz elektronischer Hilfsmittel. Die Gemeinden sind danach ermächtigt, Bestimmungen über den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung bei der Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse zu erlassen. Gemäss Art. 15 Abs. 2 Proporzwahlreglement Herisau ist das dortige Wahlbüro ermächtigt, für die Ermittlung des Wahlergebnisses die elektronische Datenverarbeitung einzusetzen und zu diesem Zwecke fachkundiges Personal der Gemeindeverwaltung beizuziehen. Bei einer Einführung des STV wäre zu empfehlen, dass der Einsatz technischer Hilfsmittel bei der Auswertung der Präferenzen auf den Wahlzetteln mit einer hinreichend bestimmten Vorschrift auf der Stufe des kantonalen Gesetzes geregelt würde. Insgesamt liessen sich mittels der elektronischen Erfassung und Auswertung der Wahlzettel die Anforderungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit erfüllen.

H. Rechtspolitische Optionen für die Ausgestaltung eines Präferenzwahlsystems

I. Wechselbezüglichkeit zur Ausgestaltung der Wahlkreise

1. Grundentscheidung: Wahlsystem oder Wahlkreise?

Dreh- und Angelpunkt für die Verfassungskonformität und die politische Effektivität eines bestimmten Wahlsystems ist sowohl nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung als auch entsprechend den aktuellen Erkenntnissen in der politikwissenschaftlichen Literatur die Ausgestaltung der Wahlkreise. Die politischen Entscheidungsträger*innen in Appenzell Ausserrhoden sollten daher in einem ersten Schritt die politische Priorität definieren. Steht ein bestimmtes Wahlsystem im Vordergrund, sind die Wahlkreise danach auszurichten. Ist hingegen der Zuschnitt der Wahlkreise von vorrangiger Bedeutung, muss ein hierauf abgestimmtes Wahlsystem entworfen beziehungsweise übernommen werden.

Dabei kann folgende Ausgangsüberlegung zugrunde gelegt werden. Je weniger Sitze pro Wahlkreis zu vergeben sind, umso eher läuft die Entscheidung auf eine Auswahl zwischen Majorz einerseits und wahlkreisübergreifendem Doppelproporz andererseits hinaus. Je mehr Sitze pro Wahlkreis zu vergeben sind, umso eher kommt ein isolierter Proporz nach den Verfahren Hagenbach Bischoff oder Sainte-Laguë in Frage. Die grössten Herausforderungen ergeben sich, wenn das Wahlgebiet in Wahlkreise mit einer untereinander stark variierenden Zahl zu vergebender Sitze aufgeteilt ist, also auf der einen Seite mehrere Wahlkreise mit einem oder wenigen Sitzen und auf der anderen Seite Wahlkreise mit mehr als neun zu vergebenden Sitzen bestehen. Auch an die Existenz von Wahlkreisen mit fünf bis acht Sitzen bestehen hohe verfassungsrechtliche Anforderungen, da sie für den Majorz zu viele und für den Proporz zu wenige Sitze umfassen.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

a) Geltende Verfassung

Die zuletzt beschriebene Konstellation trifft bis zu einem gewissen Grad auf die Verfassungsrechtslage in Appenzell Ausserrhoden zu. Art. 71 KV sieht eine Verteilung der Sitze anhand der Einwohnerzahlen auf die Gemeinden als Wahlkreise vor. In Verbindung mit Art. 2 KV, der den Bestand von gegenwärtig 20 Gemeinden garantiert, ist ungeachtet der Veränderung der Einwohnerzahlen zu erwarten, dass die Sitzverteilung, wie sie sich für die Kantonsratswahlen 2019 ergab, auf absehbare Zeit mit geringen Verschiebungen bestehen bleiben wird. So ergeben sich für die Wahlen 2023 nur geringfügige Verschiebungen, indem ein Sitz von Herisau an Lutzenberg geht. Derzeit steht folglich die Wahlkreisfrage aus verfassungsrechtlichen Gründen im Vordergrund. Das Wahlsystem muss sich dem aus der Fixierung der Wahlkreise ergebenden, relativ engen verfassungsrechtlichen Rahmen anpassen.

Ein reines Mehrheitswahlverfahren wäre mit Blick auf den Wahlkreis Herisau ebenso unzulässig wie ein isoliertes Verhältniswahlverfahren in den übrigen Wahlkreisen. In Betracht kommen nur das derzeit geltende gemischte Wahlverfahren oder Varianten von Majorz und Proportionalwahl, die zu einer Erhöhung der Erfolgswertgleichheit führen, wie dies beispielsweise beim STV der Fall ist. Schliesslich wäre die vom Bundesgericht allgemein empfohlene Einführung des Doppelproporz eine verfassungsrechtlich unproblematische Option.

b) Verfassungsentwurf

Der Entwurf für eine neue KV sieht demgegenüber in Art. 86 Abs. 3 lediglich eine Mindestzahl von drei Wahlkreisen vor, während die Einzelheiten an die Gesetzgebung delegiert werden. Insbesondere würden die Gemeinden nicht mehr zwingend als Wahlkreise fungieren. Unabhängig davon würde der Bestand einzelner Gemeinden nicht mehr garantiert, sondern in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 KV-Entwurf lediglich festgehalten, dass sich der Kanton in Gemeinden gliedert. Der Entwurf für eine neue KV würde demnach nicht zur Beibehaltung des bisherigen Wahlkreiszuschnitts zwingen, diesen aber auch nicht verbieten. Der gegenwärtige Wahlkreiszuschnitt könnte grundsätzlich auf Gesetzesstufe verankert werden, der Gesetzgeber hätte aber auch zahlreiche weitere Optionen.

Die im Entwurf vorgeschlagene Fassung von Art. 86 KV würde den Spielraum für die Bestimmung des Wahlsystems deutlich erweitern. Die Wahlkreise könnten durch die Gesetzgebung an die Erfordernisse des jeweiligen Wahlsystems angepasst werden. Art. 86 Abs. 2 KV-Entwurf schreibt immerhin ein Verhältniswahlverfahren vor. Dies würde jedoch lediglich den Majorz ausschliessen, der STV könnte ebenfalls hierunter gefasst werden. In Anbetracht der Mindestzahl von lediglich drei Wahlkreisen ist im Übrigen davon auszugehen, dass eine isolierte Proportionalwahl in den einzelnen Wahlkreisen aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenso zulässig wäre.¹⁴¹

¹⁴¹ Vgl. Verfassungskommission, Totalrevision der Kantonsverfassung, Erläuternder Bericht zum Entwurf vom 8. Dezember 2021, S. 38.

3. Bisheriger Wahlkreiszuschnitt

Wird der bisherige Wahlkreiszuschnitt mit dem Gebiet der 20 bestehenden Gemeinden als Ausgangsgrösse beibehalten, was auch auf der Grundlage des KV-Entwurfes möglich wäre, könnte ein gemischtes Wahlsystem sowohl verfassungsrechtlich zulässig als auch rechtspolitisch adäquat sein. In Wahlkreisen mit einem Sitz, allenfalls auch mit zwei Sitzen, könnte unverändert nach dem Majorz gewählt werden, allenfalls unter Vereinfachung mithilfe des IRV zur Vermeidung zweiter Wahlgänge. In Wahlkreisen mit zwei bis acht zu vergebenden Sitzen könnte der STV zur Anwendung gelangen, während in Wahlkreisen mit mindestens neun Sitzen eine klassische Verhältniswahl durchgeführt würde. Derzeit existiert kein Wahlkreis mit acht Sitzen, Teufen mit sieben Sitzen hat abgesehen von Herisau die höchste Sitzzahl, sodass der STV de facto in Wahlkreisen mit zwei bis sieben Sitzen angewendet würde.

Verfassungsrechtlich zulässig wäre der STV auch in Wahlkreisen mit derart vielen Sitzen, wie dies derzeit in Herisau der Fall ist. Als optimale Wahlkreisgrösse für den STV wird jedoch die Zahl von fünf zu vergebenden Sitzen angenommen.¹⁴² Ein im Hinblick auf die optionale Einführung des STV bei den walisischen Kommunalwahlen eingesetztes Expert*innengremium empfiehlt einen Wahlkreiszuschnitt von fünf bis sechs zu vergebenden Sitzen, mit Ausnahmen für geringere Sitzzahlen in ländlichen Gebieten.¹⁴³

4. Neuer Wahlkreiszuschnitt

Sollen die Gemeinden als Bezugsgrösse für die Wahlkreise aufgegeben werden oder neu zusammengesetzte Gemeinde als Wahlkreise fungieren, wären die oben ausgeführten Überlegungen zu übertragen. Da nicht davon auszugehen ist, dass mehr Wahlkreise mit einer geringeren Sitzzahl als heute entstünden, tritt ein reines Mehrheitswahlverfahren wohl zunehmend in den Hintergrund. Entstünden indes gleich viele oder zusätzliche Wahlkreise mit zwei bis acht Sitzen, wäre der STV als zulässiges und adäquates Wahlsystem verstärkt in Erwägung zu ziehen. Als aus einer verfassungsrechtlicher Sicht zumindest gleichwertige Alternative wäre unter diesen Voraussetzungen auch der Doppelproporz diskussionswürdig. Ergäben sich jedoch Wahlkreise mit einer höheren Anzahl zu vergebender Sitze, drängt sich zunehmend ein isoliertes Verhältniswahlverfahren auf.

Ein isoliertes Verhältniswahlverfahren wäre insbesondere zu diskutieren, wenn sich durchgängig Wahlkreise mit mehr als neun zu vergebenden Sitzen ergäben. Bei den in der Verfassungskommission erwogenen drei oder vier Wahlkreisen wäre dies wohl der Fall. Dies entspricht der von der Mehrheit der Verfassungskommission befürworteten Variante 4 «Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen».¹⁴⁴ Vorgesehen wären danach entweder drei Wahlkreise in Anlehnung an die ehemaligen Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland oder vier

¹⁴² So auch in Bezug auf die schweizerischen Verhältnisse MARBACH, Jusletter 28. November 2016, Rz. 69.

¹⁴³ DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 46.

¹⁴⁴ Siehe dazu Verfassungskommission, Arbeitsgruppe 3, S. 8.

Wahlkreise mit diesen ehemaligen Bezirken zuzüglich Herisau, das aus dem Bezirk Hinterland ausgegliedert würde.

5. Abhängigkeit von der Struktur der Gemeindelandschaft

Die Einführung des STV in den Wahlkreisen mit mehr als einem Sitz auf der Grundlage der heutigen 20 Gemeinden als Wahlkreise könnte sowohl unter der geltenden als auch unter einer künftigen totalrevidierten KV in eine Abhängigkeit von Reformen der Gemeindelandschaft in Appenzell Ausserrhoden geraten. Dies würde das neu einzuführende Wahlsystem einer gewissen Instabilität aussetzen. Laufender Reformbedarf am Wahlsystem könnte durch den kontinuierlichen Zusammenschluss bestehender Gemeinden entstehen. Einmaliger grösserer Anpassungsbedarf würde durch eine umfassendere Gemeindestrukturereform hervorgerufen.

Auslöser für Veränderungen in der Gemeindelandschaft könnten die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» und die vom Regierungsrat ausgearbeiteten drei Varianten für einen Gegenvorschlag zu dieser Initiative sein.¹⁴⁵ Die Initiative verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung, wonach die Gemeinden in der Verfassung nicht mehr aufgezählt werden, der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden fördert und unterstützt und das Gesetz das Nähere regelt sowie der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden weiterhin gelten bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes. Die Gegenvorschläge würden in der Variante «Starke Reduktion» eine Zusammenlegung zu vier Gemeinden, in der Variante «Mittlere Reduktion» eine Bandbreite von vier bis 16 Gemeinden und in der Variante «Kleine Reduktion» lediglich eine Aufhebung der verfassungsrechtlichen Garantie der bestehenden 20 Gemeinden bei gleichzeitigem Zustimmungserfordernis jeder betroffenen Gemeinde bewirken. Die Anfang 2022 zustande gekommene Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden» fordert ebenfalls, dass für den Zusammenschluss von Gemeinden die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde erforderlich ist.¹⁴⁶ Zu berücksichtigen sind zudem die Vorschläge der Verfassungskommission im Entwurf für eine neue KV.¹⁴⁷

Je nachdem, wie die politischen Entscheidungsträger*innen die Dynamik in der Ausserrhoder Gemeindelandschaft einschätzen, könnte sich eine Entkoppelung von den bestehenden Gemeinden als Wahlkreise aufdrängen. So erscheint es derzeit völlig offen, ob es zu koordinierten grösseren Zusammenschlüssen mehrerer Gemeinden kommt oder ob die gegenwärtige Gemeindelandschaft durch ein Zustimmungserfordernis eher zementiert wird. In der Sitzung des Kantonsrates vom 21. Februar 2022, in der über die Gemeindestrukturen diskutiert wurde, haben verschiedene Mitglieder einen Zusammenhang zum Wahlsystem und zu den

¹⁴⁵ Dazu und zum Folgenden im Einzelnen Regierungsrat, Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; Gegenvorschlag, Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf vom 11. August 2020; Regierungsrat, Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung, 1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021.

¹⁴⁶ Siehe dazu 1000.43 Kantonale Volksinitiative «Selbstbestimmte Gemeinden», Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Juni 2022.

¹⁴⁷ Siehe Verfassungskommission, Arbeitsgruppe 1, Themenblatt 111 „Gliederung des Kantons“ (Art. 1-3 KV) vom 25. April 2019.

Wahlkreisen hergestellt.¹⁴⁸ Um einer Vermischung der politischen Diskussionen über das gewünschte Wahlsystem für den Kantonsrat einerseits und die Gemeindestrukturen im Kanton andererseits entgegenzuwirken, empfiehlt es sich unter Umständen, die Wahlkreisstruktur von der Gemeindestruktur zu trennen.

Dieser Vorgang würde die Entscheidung für die Ausgestaltung des Wahlsystems nicht zwingend präjudizieren. Ehemalige Gemeinden könnten nämlich selbst dann als Wahlkreise dienen, wenn sie nicht mehr existieren. So erachtete das Bundesgericht die ehemals als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisierten Kreise im Kanton Graubünden ungeachtet ihrer vollständigen Abschaffung und der damit verbundenen Entledigung von sämtlichen öffentlichen Aufgaben als Bezugsgrösse für die Wahlkreise als zulässig.¹⁴⁹ Es ist somit davon auszugehen, dass die derzeitigen Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden als Wahlkreise fungieren dürften, selbst wenn sie durch Zusammenschluss mit anderen Gemeinden zu einer grösseren Einheit verschmolzen und nicht mehr als öffentlich-rechtliche Körperschaft existieren würden.

II. Empfehlungen zur Ausgestaltung der Wahlkreise unter Anwendung des STV

Die Einführung des STV könnte aus rechtspolitischer Sicht unter zwei Gesichtspunkten angegangen werden. Geht es nur darum, die bisherige Wahlkreisstruktur zu konservieren, könnten die heutigen 20 Gemeinden als Wahlkreise belassen und der STV in so vielen Gemeinden wie möglich eingeführt werden. Dies beträfe die Gemeinden mit mehr als einem Sitz, allenfalls ausser Herisau. Steht demgegenüber die Einführung des Wahlsystems des STV als solches im Vordergrund, wäre zu dessen Optimierung eine Anpassung der Wahlkreisstruktur zu erwägen. Dabei ist ausgehend von den in der politikwissenschaftlichen Literatur verarbeiteten Erkenntnissen und der politischen Praxis der Länder, die den STV anwenden, eine optimale Wahlkreisgrösse von drei bis fünf Sitzen zugrunde zu legen.

Der Wahlkreis Herisau erweist sich aufgrund der grossen Sitzzahl als Herausforderung für den STV, aber nicht als unüberwindbare Hürde. Notfalls müsste das klassische Verhältniswahlsystem dort im Rahmen eines gemischten Wahlsystems aufrecht erhalten werden. Da sich eine Aufspaltung von Herisau in mehrere Wahlkreise kaum bewältigen liesse, betreffen die weiteren Überlegungen vor allem die übrigen 19 Wahlkreise. Dabei ist eine gewisse Dynamik in der für die Sitzzuteilung massgeblichen Entwicklung der Einwohnerzahlen in Rechnung zu stellen. Um die gewachsenen Wahlkreisstrukturen weitgehend zu erhalten und politisch motivierten Manipulationen der Wahlkreisconfiguration vorzubeugen, wird von den bestehenden Gemeinden und deren geographischer Lage ausgegangen. Gemeinden mit derzeit drei Sitzen und mehr werden unverändert als Wahlkreise beibehalten.

Hieraus ergeben sich in einem ersten Schritt folgende Wahlkreise: Urnäsch 3 Sitze; Herisau 19 (ab 2023 18) Sitze; Teufen 7 Sitze; Gais 4 Sitze; Speicher 5 Sitze; Heiden 5 Sitze. In einem zweiten Schritt sind geographisch zusammenhängende Gemeinden zu Wahlkreisen mit drei bis fünf Sitzen zusammenzufassen. Mögliche künftige Bevölkerungsentwicklungen könnten dabei bereits prognostisch berücksichtigt werden. Ebenso kommt eine gewisse Orientierung an den

¹⁴⁸ Vgl. Verhandlungen des Kantonsrates, Sitzung vom 21. Februar 2022, S. 299, 301, 304, 308, 317, 318.

¹⁴⁹ BGE 145 I 259 E. 8.4 S. 279.

ehemaligen Bezirksgrenzen in Betracht. Daraus könnten folgende weitere Wahlkreise abgeleitet werden: Schwellbrunn/Schönengrund/Waldstatt 5 Sitze; Hundwil/Stein 3 Sitze; Trogen/Bühler 4 Sitze; Rehetobel/Wald/Grub 4 Sitze; Wolfhalden/Reute 3 Sitze; Lutzenberg/Walzenhausen 3 (ab 2023 4) Sitze. Bei einer Kombination aus Sitzzahl und geographischer Lage könnte bei Waldstatt je nach zu prognostizierender Bevölkerungsentwicklung auch ein gemeinsamer Wahlkreis mit Hundwil und Stein in Frage kommen. In jedem Fall ist anzustreben, dass im Zweifel mindestens drei Sitze pro Wahlkreis erhalten bleiben.

I. Regelungskonzept

I. Zusammenspiel aus Regelungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe

Ein gelungenes Regelungskonzept sollte einerseits auf Verfassungsstufe Grundentscheidungen verankern, die der Bund gemäss Art. 51 Abs. 2 BV gewährleistet. Andererseits sollte in diesem Rahmen eine Ausfüllung auf Gesetzesstufe erfolgen, wodurch eine hinreichende Flexibilität im Hinblick auf erforderliche Anpassungen erzielt wird. Aus Art. 51 BV lässt sich ableiten, dass die kantonale Verfassung allen anderen kantonalen Rechtsquellen vorgeht.¹⁵⁰ Diese Differenzierung spiegelt sich im Verfassungsrecht von Appenzell Ausserrhoden wider. Verfassungsänderungen unterstehen dem obligatorischen Referendum,¹⁵¹ Gesetze dem fakultativen Referendum¹⁵². Mangels eines materiellen Verfassungsbegriffs im Bundesrecht und im Recht des Kantons Appenzell Ausserrhoden handelt es sich dabei indes nicht um zwingende Vorgaben, sondern um Leitlinien für eine stimmige Rechtsetzung. Bei entsprechendem politischem Willen könnte das Wahlrecht auch allein auf der Verfassungs- oder auf der Gesetzesstufe geregelt werden.

Aus Sicht der kantonalen Behörden ergeben sich in erster Linie verfahrensrechtliche Auswirkungen. Bestimmungen auf der Stufe der Kantonsverfassung sind nach der Gewährleistung durch die Bundesversammlung vorbehältlich späterer Änderungen des übergeordneten Rechts von einer Überprüfung durch das Bundesgericht sowohl im Rahmen einer abstrakten als auch einer konkreten Normenkontrolle ausgeschlossen.¹⁵³ Gesetzesbestimmungen können dagegen als kantonaler Erlass im Wege der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unmittelbar vor Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 82 lit. b BGG)¹⁵⁴. Diese verfahrensrechtlichen Folgen können bei der Verortung von Regelungen auf einer bestimmten Erlassstufe ein wichtiges Argument darstellen.

¹⁵⁰ BGE 143 I 272 E. 2.2.1 S. 276.

¹⁵¹ Art. 60 Abs. 1 lit. a KV.

¹⁵² Art. 60^{bis} Abs. 1 lit. a KV.

¹⁵³ Siehe nur BGE 145 I 259 E. 5.1 S. 268.

¹⁵⁴ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) – SR 173.110.

II. Regelungen auf Verfassungsstufe

1. Wahlsystem

Auf der Stufe der Verfassung sollten vor diesem Hintergrund die Grundentscheidungen betreffend das Wahlsystem und aufgrund der Manipulationsanfälligkeit auch die Ausgestaltung der Wahlkreise verankert werden. Die Verankerung des Wahlsystems ist sowohl bezüglich des Verhältniswahlverfahrens im Entwurf der Verfassungskommission als auch im Alternativvorschlag der PU für ein Präferenzwahlsystem grundsätzlich vorgesehen. Es könnte überlegt werden, ob diese Umschreibungen nicht auf Verfassungsstufe konkretisiert werden sollten. In Bezug auf den Begriff des wenig geläufigen und rechtlich unbestimmten Präferenzwahlsystems wäre eine Präzisierung zu empfehlen, zumal der STV nach überwiegender Einschätzung der politikwissenschaftlichen Literatur als Verhältniswahlsystem einzustufen ist. In Anlehnung an das irische Verfassungsrecht sollte der technische Begriff des STV – oder eine deutsche Übersetzung davon – explizit in die Verfassung aufgenommen werden. Die Übersetzung könnte beispielsweise «übertragbare Einzelstimme für kandidierende Personen» lauten.

2. Wahlkreiszuschnitt

In der von der Verfassungskommission vorgeschlagenen Version, die von den Befürworter*innen des STV nicht beanstandet wird, soll in der KV eine Mindestzahl von drei Wahlkreisen verankert werden. Die Kompetenz zum Erlass weiterer Regelungen würde an die Gesetzgebung delegiert. Lediglich die Verteilung der 65 Kantonsratssitze auf die Wahlkreise anhand der Bevölkerungszahl würde in der KV vorgeschrieben. Mit Blick auf die Vorgaben des Bundesgerichts im Rahmen von Verhältniswahlverfahren für die zulässige Höhe des natürlichen Quorums und die daraus abgeleitete Mindestzahl von neun Sitzen pro Wahlkreis liesse sich anhand dessen die Ausgestaltung der Wahlkreise mit hinreichender Bestimmtheit absehen. Die 65 Sitze wären aufgrund der Wohnbevölkerung auf drei bis vier Wahlkreise zu verteilen.

Da der Spielraum für die Gesetzgebung bei der Ausgestaltung der Wahlkreise unter Anwendung des STV wesentlich grösser wäre, empfiehlt sich insoweit eine stärkere Konkretisierung bereits auf der Stufe der KV. Insbesondere die Vorgabe von mindestens drei Wahlkreisen könnte sich als missverständlich erweisen, da der STV eine deutlich höhere Anzahl von Wahlkreisen bedingen würde. So könnte beispielsweise vorgeschrieben werden, dass sich die Wahlkreise grundsätzlich an den (inskünftig möglicherweise ehemaligen) Gemeinden zu orientieren haben, mindestens drei Sitze oder idealerweise drei bis fünf Sitze umfassen und aus geographisch zusammenhängenden Gebieten bestehen müssen.

III. Regelungen auf Gesetzesstufe

Sämtliche weiteren Regelungen könnten auf der Stufe des Gesetzes verankert werden. Hier kann keine abschliessende Aufzählung sämtlicher Gegenstände erfolgen. Beispielhaft genannt seien die Vorbereitungshandlungen für die Wahl wie die Zulassung von Kandidaturen und die Gestaltung der Wahlzettel, ausserdem die Definition der für die Erringung eines Sitzes erforderlichen Quote, die Auswertung der Präferenzen auf den Wahlzetteln und der Einsatz

elektronischer Hilfsmittel bei der Auszählung. Insoweit kann auf die geltenden Regelungen im Gesetz über die politischen Rechte und im Proporzwahlreglement Herisau verwiesen werden, die selbstverständlich an die Eigenheiten des STV angepasst werden müssten. In Bezug auf die Wahlkreise wären die jeweils dazugehörigen Gemeinden zu bezeichnen. Insgesamt kann zur Vermittlung einer Vorstellung über den Regelungsbedarf auf Gesetzesstufe exemplarisch auf die Sections 118 bis 124 Electoral Act der Republik Irland¹⁵⁵ verwiesen werden. Als Auszählungsverfahren wird für Wales ausgehend von der Droop-Quote eine vollständige Berücksichtigung sämtlicher Präferenzen anstelle zufälliger Samples empfohlen, was zwingend den Einsatz elektronischer Hilfsmittel bedingt.¹⁵⁶ Dies könnte ebenfalls Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sein.

J. Ergebnisse

In Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Rechtsfragen wird abschliessend eine Zusammenfassung formuliert, die als Grundlage für künftige rechtspolitische Diskussionen dienen kann.

- Zunächst ist festzuhalten, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden zahlreiche Optionen hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlsystems für den Kantonsrat besitzt. Bis auf weiteres verfassungsrechtlich zulässig ist die Beibehaltung des gegenwärtigen gemischten Wahlsystems aus Majorz in 19 Gemeinden und Proporz in Herisau. Ebenso verfassungsrechtlich zulässig wäre die Einführung eines Verhältniswahlsystems. Sollen die heutigen Wahlkreise beibehalten werden, wäre hierfür die Anwendung des Doppelproporz erforderlich. Bei einer Neuaufteilung des Wahlgebietes in drei bis vier Wahlkreise mit jeweils mindestens neun Sitzen könnte auch eine isolierte Verhältniswahl in jedem Wahlkreis stattfinden.
- Darüber hinaus erweisen sich die beiden untersuchten Formen von Präferenzwahlsystemen, also das IRV und der STV, als grundsätzlich mit den Vorgaben der Bundesverfassung vereinbar. Als echtes «Präferenzwahlsystem» lässt sich dabei der STV charakterisieren. Beim IRV handelt es sich hingegen um eine blosse Spielart des Majorz in Wahlkreisen mit einem oder ganz wenigen Mandaten.
 - In Appenzell Ausserrhoden wäre die Bundesrechtskonformität des IRV als blosse Modalität zur Vermeidung zweiter Wahlgänge im Rahmen des Majorz zu bejahen. Solange die Mehrheitswahl unter den in Appenzell Ausserrhoden herrschenden Bedingungen bundesrechtskonform ist, gilt dies auch für das IRV.
 - Der STV als Ermöglichung der Abgabe nachgeordneter Präferenzen durch die Wählenden ist grundsätzlich mit der aus der Wahlrechtsgleichheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV abgeleiteten Erfolgswertgleichheit vereinbar. Dies gilt ohne

¹⁵⁵ Siehe dazu oben C. II. 3.

¹⁵⁶ DEVINE/LARNER/TURNBULL-DUGARTE/JENNINGS, S. 46.

Weiteres in Wahlkreisen mit mehr als neun Sitzen, da dort kein überhöhtes natürliches Quorum eintritt. Unter den in Appenzell Ausserrhoden herrschenden Bedingungen ist der STV zudem in Wahlkreisen mit weniger als neun Sitzen mit der Erfolgswertgleichheit vereinbar, da der Anteil wertloser Stimmen infolge der Verwertung nachfolgender Präferenzen geringer ist als im Majorz und die Erfolgswertgleichheit daher weniger stark eingeschränkt wird. Solange der Majorz zulässig ist, ist der STV somit erst recht zulässig.

- Aus der politikwissenschaftlichen Literatur ergibt sich, dass sich die optimale Wahlkreisgrösse für den STV bei drei bis fünf Sitzen bewegt. In Wahlkreisen mit nur einem Sitz ist der STV technisch nicht anwendbar, da es sich dort naturgemäss um eine Mehrheitswahl handelt. In Wahlkreisen mit mehr Sitzen nehmen die Komplexität der Stimmabgabe und der Auswertung der abgegebenen Stimmen deutlich zu.
- Der STV bietet aus verfassungsrechtlicher Sicht den massgeblichen Vorteil, dass er mit Blick auf die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit eine Zwischenstellung zwischen klassischen Verhältniswahlverfahren, insbesondere auch dem Doppelproporz, einerseits und dem Mehrheitswahlverfahren andererseits einnimmt. Der STV erlaubt es grundsätzlich auch in Wahlkreisen mit zwei bis acht Sitzen eine isolierte Wahl durchzuführen, ohne dass der Majorz angewendet werden müsste, der die Erfolgswertgleichheit stärker beeinträchtigt. Für Wahlkreise mit fünf bis acht Sitzen stellt der STV bei der Einführung eines neuen Wahlsystems beziehungsweise der umfassenden Reform eines bestehenden Wahlsystems wohl die einzige Alternative zum Doppelproporz dar.
- Der STV beinhaltet zugleich mit Blick auf die verfassungsrechtlich verbürgte Erfolgswertgleichheit den Nachteil, dass er nicht zu deren vollständiger Verwirklichung geeignet ist. In Wahlkreisen mit zwei bis acht Sitzen bewirkt der STV eine stärkere Einschränkung der Erfolgswertgleichheit, als dies bei Verhältniswahlverfahren auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Fall wäre. Jedenfalls wenn auf die von den Wählenden geäusserten Erstpräferenzen abgestellt wird, treten in solchen Wahlkreisen natürliche Quoren von mehr als zehn Prozent ein. Auch bedeutsame politische Minderheiten besitzen somit keine Garantie dafür, dass sie eine Vertretung im Parlament erhalten.
- Ein Präferenzwahlverfahren in Form des IRV eignet sich für Wahlkreise mit einem bis zwei Sitzen, in denen nach Majorz gewählt wird. Der STV lässt sich umgekehrt nicht in Wahlkreisen mit nur einem Sitz durchführen. Bei Wahlkreisen mit sehr vielen zu vergebenden Sitzen stösst der STV bei der Stimmabgabe und der Auswertung der abgegebenen Stimmen aufgrund der dadurch verursachten Komplexität an gewisse Grenzen.

- Die politikwissenschaftliche Literatur sowie die Politik in Irland und Wales definieren Wahlkreisgrößen von drei bis fünf Sitzen als Bandbreite für den STV. Für das IRV stehen Wahlkreise mit einem Sitz im Vordergrund.
- In Anbetracht der Komplexität des STV, sowohl beim Wahlvorgang als auch bei der Auswertung der Präferenzen der Wählerinnen und Wähler, ergeben sich hinsichtlich der korrekten Ermittlung des Wahlergebnisses besondere Anforderungen aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Da der STV gegenwärtig in der Praxis unter den Bedingungen der persönlichen Stimmabgabe in einem Wahllokal vor- kommt, wären die Eigenheiten der – in Appenzell Ausserrhoden sehr verbreiteten – brieflichen Stimmabgabe bei der Ausarbeitung der Wahlrechtsordnung zu berücksichtigen. Die Information der Wahlberechtigten im Vorfeld wäre mittels einer geeigneten Wahlanleitung sicherzustellen. Für die Auszählung und Auswertung der auf den Wahlzetteln geäußerten Präferenzen wäre der Einsatz elektronischer Hilfsmittel (E-Counting) zu empfehlen, wofür eine spezifische Rechtsgrundlage geschaffen werden sollte.
- Ein auf die Verhältnisse in Appenzell Ausserrhoden angepasstes Präferenzwahlssystem setzt zunächst die Grundentscheidung voraus, ob es um die Erhaltung der bisherigen Wahlkreise geht oder ob die effektive Implementierung eines Präferenzwahlsystems im Vordergrund steht.
 - Soll vor allem die bisherige Wahlkreisstruktur beibehalten werden, würde in Wahlkreisen mit einem Sitz weiterhin im Majorz gewählt, ergänzt durch eine Anwendung des IRV zur Vermeidung eines zweiten Wahlgangs. In Wahlkreisen mit zwei bis acht zu vergebenden Sitzen (de facto bis sieben zu vergebenden Sitzen in Teufen mit der höchsten Sitzzahl abgesehen von Herisau) würde nach dem STV gewählt. In Herisau könnte nach wie vor nach dem klassischen Verhältniswahlverfahren gewählt werden, die Anwendung des STV wäre jedoch ungeachtet der damit verbundenen Komplexität verfassungsrechtlich zulässig.
 - Besteht die politische Absicht hingegen vor allem in der Einführung eines echten Präferenzwahlsystems in Form des STV wäre zugleich die Wahlkreisstruktur ausgehend von den bisherigen Wahlkreisen anzupassen, um die mit dem STV assoziierten Vorteile zur Geltung zu bringen. Die Gemeinden könnten nach wie vor als Ausgangsgröße fungieren. Unverändert belassen werden könnten Wahlkreise mit derzeit mindestens drei Sitzen. Wahlkreise mit derzeit einem bis zwei Sitzen wären demgegenüber mit anderen Wahlkreisen zusammenzulegen, damit pro Wahlkreis mindestens drei Mandate zu vergeben sind. Wahlkreise sollten stets aus geographisch zusammenhängenden Gebieten gebildet werden, wenn möglich unter Berücksichtigung der Zugehörigkeit zu den ehemaligen Bezirken. In Bezug auf die Gemeinde Herisau, die kaum in mehrere Wahlkreise aufgespalten werden könnte, wäre anstelle der Einführung des STV die Beibehaltung des klassischen Proporz zu erwägen.

- Mangels eines materiellen Verfassungsbegriffs kann der Kanton Appenzell Ausserrhoden frei entscheiden, welche Regelungen betreffend das Wahlsystem auf der Stufe der Verfassung oder des Gesetzes verankert werden sollen. Es empfiehlt sich jedoch, die Grundentscheidung für ein Wahlsystem und die massgeblichen Vorgaben für den Zugschnitt der Wahlkreise in der KV festzulegen. Der STV sollte im Interesse der Rechtsklarheit nicht bloss mit dem undeutlichen Begriff des Präferenzwahlsystems umschrieben, sondern eindeutig charakterisiert werden. Bezüglich der Wahlkreise sollte genauer definiert werden, dass die (inskünftig allenfalls ehemaligen) Gemeinden als Ausgangsgrösse dienen und wie viele Sitze ein Wahlkreis in der Regel umfassen soll. Sämtliche sonstigen Regelungen können auf der Stufe des Gesetzes erlassen werden.

K. Vor- und Nachteile des STV für Appenzell Ausserrhoden aus rechtspolitischer Sicht

I. Vorteile

- Die Erfolgswertgleichheit als Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 BV) wird durch den STV besser sichergestellt, als dies bei der gegenwärtig angewendeten Mehrheitswahl im Rahmen des gemischten Wahlsystems der Fall ist. Dies gilt jedenfalls für die grosse Mehrheit der Wahlkreise mit mindestens zwei Sitzen.
- Der STV präsentiert sich gleichsam als «Mittelweg» zwischen der Beibehaltung des gemischten Wahlsystems mit dem Majorz in fast allen Wahlkreisen und der Einführung des Proporz, wie er von der Verfassungskommission befürwortet wird.
- Die Gemeinden können als Wahlkreise grundsätzlich beibehalten werden.¹⁵⁷ Mehrere Wahlkreise entsprechen den theoretischen Anforderungen des STV bereits heute in optimaler Weise. Anders als bei einer Einführung des Verhältniswahlrechts müssten nicht lediglich drei bis vier neue Wahlkreise geschaffen werden. Die Repräsentation der verschiedenen Regionen des Kantons könnte mit dem STV daher besser sichergestellt werden.
- Der STV ermöglicht eine Kombination aus Parteien- und Personenwahl, wie sie weder durch den Proporz (Betonung der Parteien) noch durch den Majorz (Betonung der Personen) gegeben ist. Die politischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler kommen im Wahlergebnis differenziert zum Ausdruck.
- Der Kanton Appenzell Ausserrhoden würde beim Parlamentswahlsystem zu einem Pionier in der Schweiz und in Kontinentaleuropa insgesamt.¹⁵⁸ Andere Kantone, in denen

¹⁵⁷ Siehe auch das entsprechende Argument bei Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden, Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden, 30. April 2021, S. 8.

¹⁵⁸ In diesem Sinn auch Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden, Wahlrecht in Appenzell Ausserrhoden, 30. April 2021, S. 10.

ebenfalls Reformbedarf besteht, wie Obwalden oder Appenzell Innerrhoden, würden sich möglicherweise an diesem Vorbild orientieren.

II. Nachteile

- Unter weitgehender Beibehaltung der bestehenden Wahlkreise ist die Einführung des STV nicht geeignet, die Anforderungen des Bundesgerichts an die Erfolgswertgleichheit zu erfüllen, wie sie in einem Verhältniswahlssystem mit Doppelproporz garantiert wäre. In zahlreichen Wahlkreisen ginge somit bei Anwendung des STV nach wie vor ein erheblicher Anteil der Stimmen von jeweils weit mehr als zehn Prozent verloren.
- Die Zuordnung der in unterschiedlicher Präferenz abgegebenen Stimmen zu bestimmten Parteien und Kandidierenden ist nicht leicht nachvollziehbar und hängt in hohem Mass von der zugrunde gelegten Verteilungsmethode ab.
- Das Verhalten der politischen Parteien beziehungsweise die Verfolgung bestimmter Wahlstrategien ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar und könnte unerwartete Effekte auslösen. Auch die Reaktion der Wählenden auf das neue Wahlsystem wäre nicht absehbar, ob und inwieweit diese nach strategischen und parteipolitischen Gesichtspunkten wählen würden.
- Um eine optimale Wahlkreisgrösse von drei bis fünf Sitzen zu erreichen, müssten einige bestehende Wahlkreise zusammengelegt werden. Künftig könnte sich weiterer Anpassungsbedarf ergeben. Der Wahlkreis Herisau mit heute 19 und künftig 18 Sitzen eignet sich nicht gut für die Anwendung des STV, da die grosse Zahl von Sitzen zu einer hohen Komplexität beim Wahlvorgang führt. Dies könnte zu politischen Forderungen nach einem gemischten Wahlsystem unter Beibehaltung des Proporz in Herisau führen.
- Die Neuartigkeit des STV in der schweizerischen Rechtsordnung erschwert eine verfassungsrechtliche Prognose darüber, wie die Bundesversammlung und das Bundesgericht dessen Vereinbarkeit mit der Wahlrechtsgleichheit beurteilen würden.

Literaturverzeichnis

BIAGGINI GIOVANNI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117/2016, S. 409 ff.

BISAZ CORSIN, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 1C_495/2017 vom 29. Juli 2019 (zur amtlichen Publikation bestimmt), Josef Baltermi et al. gegen Grosser Rat des Kantons Graubünden, Regierung des Kantons Graubünden, Grossratswahlen 2018, AJP 2019, S. 1202 ff.

BURNETT CRAIG M./KOGAN VLADIMIR, Ballot (and voter) "exhaustion" under Instant Runoff Voting: An examination of four ranked-choice elections, *Electoral Studies* 37 (2015), S. 41 ff.

CARTY R. KENNETH, The Electoral Framework and the Politics of Representation, in: David M. Farrell/Niamh Hardiman (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Irish Politics*, 2021, S. 297 ff.

CURTICE JOHN/MARSH MICHAEL, Confused or competent? How voters use the STV ballot paper, *Electoral Studies* 34 (2014), S. 146 ff.

DEVINE DANIEL/LARNER JAC/TURNBULL-DUGARTE STUART/JENNINGS WILL, Implementation of a Single Transferable Vote (STV) system for local elections in Wales, Cardiff, Welsh Government, GSR report number 13/2021.

DORON GIDEON/KRONICK RICHARD, Single Transferable Vote: An Example of a Perverse Social Choice Function, *American Journal of Political Science* 1977, S. 303 ff.

ENDERSBY JAMES W./TOWLE MICHAEL J., Making wasted votes count: Turnout, transfers, and preferential voting in practice, *Electoral Studies* 33 (2014), S. 144 ff.

FARRELL DAVID M./KATZ RICHARD S., Assessing the Proportionality of the Single Transferable Vote, *Representation* 50 (2014), S. 13 ff.

FARRELL DAVID M./MACKERRAS MALCOLM/McALLISTER IAN, Designing Electoral Institutions: STV Systems and Their Consequences, in: David M. Farrell/Matthew F. Shugart (Hrsg.), *Electoral Systems*, Vol. VI, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC, 2012, S. 95 ff.

FARRELL DAVID M./McALLISTER IAN, Through a Glass Darkly: Understanding the World of STV, in: Shaun Bowler/Bernhard Grofman (Hrsg.), *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote*, Michigan 2000, S. 17 ff.

FARRELL DAVID M./SUITER JANE/HARRIS CLODAGH, The challenge of reforming a 'voter-friendly' electoral system: the debates over Ireland's single transferable vote, *Irish Political Studies* 32 (2017), 293 ff.

FOLEY EDWARD B., *Presidential Elections and Majority Rule*, Oxford 2020.

GALLAGHER MICHAEL, Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities, *B.J. Pol.S.* 22, S. 469 ff.

GALLAGHER MICHAEL, Ireland: The Discreet Charm of PR-STV, in: Michael Gallagher/Paul Mitchell (Hrsg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, S. 511 ff.

GLASER ANDREAS, Kantonales Wahlrecht zwischen harmonisiertem Proporz und neuen Spielräumen, in: ders. (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 10.

GLASER ANDREAS/FUHRER CORINA, Rechtsgrundlagen für die elektronische Auszählung von Stimmen (E-Counting), Rechtsgutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (2016).

GLASER ANDREAS/ZUBLER CLIO, Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in: Andreas Glaser/Lorenz Langer (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich/St. Gallen 2020, S. 147 ff.

GROFMAN BERNARD/BOWLER SHAUN, STV's place in the family of electoral systems: The theoretical comparisons and contrasts, Representation 34 (1996), S. 43 ff.

GROFMAN BERNARD/FELD SCOTT L., If you like the alternative vote (a.k.a. the instant runoff), then you ought to know about the Coombs rule, Electoral Studies 23 (2004), S. 641 ff.

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

HELLMANN DANIEL, Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts?, ZParl 2016, S. 389 ff.

LIJPHART AREND, The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85, American Political Science Review 84 (1990), S. 481 ff.

MARBACH JULIAN, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, LeGes 30 (2018) 2.

MARBACH JULIAN, Ist der Majorz für kantonale Parlamentswahlen verfassungsgemäss?, Jusletter 28. November 2016.

MCGING CLAIRE, The Single Transferable Vote and Women's Representation in Ireland Irish Political Studies 28 (2013), S. 322 ff.

NOHLEN DIETER, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Auflage, Opladen/Toronto 2014.

NUNAN RICHARD, Proportional Representation, the Single Transferable Vote, and Electoral Pragmatism, in: Ann E. Cudd/Sally J. Scholz (Hrsg.), Philosophical Perspectives on Democracy in the 21st Century, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2014, S. 87 ff.

ORNSTEIN JOSEPH T./NORMAN ROBERT Z., Frequency of monotonicity failure under Instant Runoff Voting: estimates based on a spatial model of elections, Public Choice 161 (2014), S. 1 ff.

RICHE ROB/BOURICIUS TERRILL/MACKLIN PHILIP, Candidate Number 1: Instant Runoff Voting, Science 12 Oct 2001, Vol 294, Issue 5541, pp. 303-306

SCHOEN HARALD, Wahlsystemforschung, in: JürgenW. Falter/Harald Schoen (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 2. Auflage 2014, S. 769 ff.

SHUGART MATTHEW S./TAAGEPERA REIN, Votes from Seats, Cambridge 2017.

TIDEMAN NICOLAUS, The Single Transferable Vote, The Journal of Economic Perspectives 9 (1995), S. 27 ff.

TIDEMAN NICOLAUS/RICHARDSON DANIEL, A Comparison of Improved STV Methods, in: Shaun Bowler/Bernhard Grofman (Hrsg.), Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote, Michigan 2000, S. 248 ff.

WEEKS LIAM, Tolerable Chance or Undesirable Arbitrariness? Distributing Surplus Votes Under PR-STV, Parliamentary Affairs 64 (2011), S. 530 ff.

WRIGHT STEPHEN G./RIKER WILLIAM H., Plurality and runoff systems and numbers of candidates, Public Choice 60 (1989), S. 155 ff.