

Seelen zählen, Sitze verteilen

Zur Zuteilung der Nationalratssitze an die Kantone. Von Nenad Stojanovic und Anja Giudici

Die Kantone Bern, Neuenburg und Solothurn dürften aufgrund veränderter Bevölkerungszahlen je einen Nationalratssitz verlieren, dies zugunsten der Kantone Aargau, Wallis und Zürich. Das Verfahren zur Verteilung sorgte immer schon für Diskussionen.

Für die Wahlen 2015 werden die Nationalratssitze zwischen den 26 Kantonen neu verteilt. Das wird zu keinem Erdbeben führen: Kein Kanton gewinnt oder verliert wohl mehr als einen Sitz. Zum ersten Mal werden aber die Sitze nach einem neuen System verteilt, wonach die Bevölkerungszahlen aus den Gemeinderegistern und nicht mehr die aus der jeweilig letzten Volkszählung ausschlaggebend sind. Die Sache ist alles andere als trivial. Wäre schon vor zehn Jahren das neue System zur Anwendung gekommen, hätten die Kantone Tessin und Wallis jeweils einen Sitz mehr und die Kantone Waadt und Zürich einen Sitz weniger gehabt.

Stadt-Land-Konflikt

Zunächst stellt sich die Frage, wer eigentlich genau in die für die Sitzverteilung massgebende «Bevölkerungszahl» eingeschlossen sein soll. Warum finden wir heute in dieser Kategorie die Diplomaten, die in der Regel kaum Steuern in der Schweiz bezahlen und nur temporär hier wohnen, nicht aber die Grenzgänger, die steuerpflichtig und oft über mehrere Jahre in der Schweiz berufstätig sind? Warum sind Ausländer unbegriffen, die an eidgenössischen Wahlen nicht teilnehmen können, nicht aber Auslandschweizer, die wählen dürfen?

Je nach Definition der massgebenden Bevölkerungszahl kann die Verteilung der 200 Nationalratssitze zwischen den Kantonen stark variieren. In der ersten Bundesverfassung fand sich folgende Lösung (Art. 61, BV 1848): «Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20 000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl über 10 000 Seelen wird für 20 000 Seelen berechnet. Jeder Kanton und bei getheilten Kantonen jeder der beiden Landesteile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen.»

Die Unterscheidung zwischen «schweizerischem Volk» und «Gesamtbevölkerung» ist nicht zufällig: Die in der Schweiz wohnhaften Ausländer wurden nämlich als Teil der Gesamtbevölkerung betrachtet. Sie durften (wie Frauen und Minderjährige) zwar weder wählen noch gewählt werden, wurden aber bei der Berechnung des Sitzanspruches ihres jeweiligen Wohn-

WIEDER TRIFFT ES DIE BERNER

se. · Mit der Dynamik des Bevölkerungswachstums wechseln immer wieder auch Nationalratssitze den Kanton. Am meisten zu leiden darunter hatte in den letzten fünfzig Jahren der Kanton Bern. Er verfügte Mitte der 1960er Jahre noch über 33 Sitze – 2 davon musste er 1971 abgeben, 2 weitere 1979 (Gründung des Kantons Jura), und seither gingen den Bernern noch einmal 3 Sitze ab. Derzeit hält Bern 26 Sitze, 2015 werden es wohl nur noch 25 sein. Je einen Nationalratssitz werden 2015 ferner Solothurn und Neuenburg abgeben müssen, was in den vergangenen fünfzig Jahren auch Glarus, Appenzell A. Rh. und St. Gallen sowie gleich mehrmals Basel-Stadt widerfahren ist. Zu den steten Gewinnern zählte dagegen der Kanton Aargau, der 1967 über 13 Sitze verfügte, mittlerweile 15 hält und 2015 wohl auf 16 kommen wird. Um je 1 Sitz zulegen werden 2015 voraussichtlich auch das Wallis und der Kanton Zürich, der damit wieder den Stand der 1960er Jahre erreichen wird. Zu den Gewinnern gehörten in den vergangenen fünfzig Jahren auch die Kantone Freiburg, Luzern, Schwyz, Basel-Landschaft, Zug, Genf und Tessin.



Die Nationalratssitze werden aufgrund veränderter Bevölkerungszahlen neu auf die Kantone verteilt.

PETER KLAUNZER / KEYSTONE

kantons mitgezählt. Das System wurde im Parlament regelmässig infrage gestellt. Ein erster Versuch, die Berechnungsgrundlage zu ändern, scheiterte 1881 auf Ebene Kommission. Ein zweiter, im Parlament gescheiterter Anlauf von 1897 mündete in der Volksinitiative «Für die Wahl des Nationalrates aufgrund der Schweizer Wohnbevölkerung». Auch die Volksinitiative scheiterte aber 1903 klar. Die Gegner der Vorlage warfen den Initianten das Kaschieren parteipolitischer Interessen vor – also den Versuch, die in den Städten stärker vertretenen Parteien zu schwächen, etwa die Radikalen oder die Arbeiterparteien. Nachdem 1930 und 1950 drei weitere Postulate gleichen Inhalts verworfen worden waren, kam 1962 eine bundesrätliche Botschaft ins Parlament. Unbestritten blieb da die Begrenzung der Anzahl Nationalräte auf 200, zu Diskussionen führte aber die Berechnung der kantonalen Sitzansprüche: Die Räte hielten erneut daran fest, dass die Ausländer zur massgebenden Bevölkerung mitgezählt werden.

Einfluss des Bundesrates

Die Berechnungsgrundlage für die Sitzverteilung ist bis heute umstritten. Allein schon das Berechnungsverfahren (Divisorenmethode oder Bruchzahlverfahren) kann die Sitzverteilung verändern. Dazu kommt die Frage nach dem massgebenden Datensatz. Seit 1848 wurden die Ergebnisse der jeweils letzten Volkszählung herangezogen. Da Volkszählungen in der Regel alle zehn Jahre durchgeführt wurden, wurde auch die Sitzverteilung alle acht oder zwölf Jahre angepasst. Das Parlament entschied 2007, von der traditionellen Volkszählung zu Registererhebungen überzugehen und diese Daten für die Verteilung der Nationalratssitze heranzuziehen, dies jeweils «im ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahr», wie es im Bundesgesetz über die politischen Rechte heisst. Die neue Regelung wird ab den Wahlen 2015 angewendet, als Basis dienen die statistischen Daten des Stichtages 31. Dezember 2012.

Nach Validierung der Daten aus der Registererhebung wird der Bundesrat demnächst die Verordnung über die Verteilung der Nationalratssitze unter den Kantonen verabschieden. Die Verfassung gibt nur vor, dass die Sitze nach der Bevölkerungszahl verteilt werden (wobei jeder Kanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat). Begriffe wie «Bevölkerungszahl» und «Wohnbevölkerung» sind allerdings unscharf. Der Begriff «Wohnbevölkerung» wird in der Verordnung über die politischen Rechte

(Art. 6a) als «ständige» Wohnbevölkerung präzisiert. Dieser Begriff wiederum ist in der Volkszählungsverordnung (Art. 2 und 19) definiert. Gemeint sind Schweizer und Ausländer mit «Hauptwohnsitz» in einem schweizerischen Kanton. Asylsuchende «mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten» sind unbegriffen.

Nicht für die Verteilung der Nationalratsmandate relevant ist die «nicht-ständige» Wohnbevölkerung – also Ausländer, die zwar einen Hauptwohnsitz in der Schweiz haben, aber nur über eine Kurzaufenthaltsbewilligung für weniger als zwölf Monate verfügen, oder Asylsuchende mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten. Auch der «Nebenwohnsitz» spielt keine Rolle. Eine Person – Schweizer oder Ausländer –, die das Tessin als Hauptwohnsitz hat und im Berner Oberland eine Zweitwohnung besitzt, zählt nur im Tessin zur ständigen Wohnbevölkerung. Politisch brisant ist die Tatsache, dass der Bundesrat über einen grossen Spielraum verfügt: Er kann via Verordnung, also ohne Mitsprache des Parlaments, die Definition der für die Verteilung relevanten Bevölkerung verändern.

Die SVP-Fraktion verlangte unlängst in einem Vorstoss, dass bei der Berechnung der ständigen Wohnbevölkerung ausschliesslich Schweizer Bürger «sowie Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) oder Aufenthaltserlaubnis (Ausweis B) berücksichtigt werden». Damit wären Asylsuchende ausgeschlossen. Der Bundesrat lehnt die Motion u. a. mit der Begründung ab, dass der Wohnbegriff im Unterschied zum Aufenthalt auf eine Absicht des Verbleibens für eine gewisse Dauer abstelle. Ähnliche Debatten werden auf kantonaler Ebene geführt. In den Kantonsparlamenten von Appenzell A. Rh., Bern und Solothurn

wurden dieses Jahr SVP-Vorstösse eingereicht, die viel weiter gehen als der genannte. Sie fordern, dass alle Ausländer von der Berechnung ausgeschlossen werden. Anders lautet eine im Juni im Tessin eingereichte Motion. Darin schlagen Grossräte von links und rechts vor (darunter der Koautor dieses Beitrages), die Grenzgänger in die Berechnungsgrundlage einzuschliessen und die Diplomaten eventuell auszuschliessen.

Grundsatzfragen

Die Debatte um die Verteilung der Nationalratsmandate wirft zunächst die Frage auf, welche Kantone von welcher Berechnungsvariante profitieren würden. Hierzu liefert die unten aufgeführte Tabelle Antworten. Die wichtigere, normative Grundsatzfrage aber lautet: Welche demokratischen Prinzipien sollen in einem Land, in dem sich Personen ständig über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg bewegen, die Frage der Sitzverteilung auf die verschiedenen Wahlkreise regeln? Warum darf etwa der Kanton Zürich von keinem Pendler und Wochenaufenthalter profitieren, der seine Infrastruktur täglich nutzt, aber in einem anderen Kanton seinen offiziellen Wohnsitz hat? Warum dürfen beim Kanton Genf seine 22 000 Diplomaten mitgezählt werden, nicht aber seine 67 000 Grenzgänger?

Und was soll für Schweizer gelten, die wegen der hohen Mietkosten Genf zwar verlassen und sich in den französischen Grenzgemeinden niedergelassen haben, aber nach wie vor in der Calvinstadt arbeiten? Solche komplexen Fragen verlangen neue kreative Lösungen.

Nenad Stojanovic ist Projektleiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), **Anja Giudici** ist Assistentin am ZDA und am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich.

Verteilung der Nationalratssitze an die Kantone

Gegenüber dem Status Quo (2003–2015)

	Status quo	ab 2015	V1	V2	V3	V4
Aargau	15	+1	+1	+1	=	=
Appenzell A. Rh.	1	=	+1	=	=	=
Basel-Stadt	5	=	-1	=	=	=
Bern	26	-1	+2	-1	-2	-2
Freiburg	7	=	+1	=	=	=
Genf	11	=	-2	=	+2	+1
Luzern	10	=	=	=	-1	-1
Neuenburg	5	-1	-1	-1	-1	=
Solothurn	7	-1	=	-1	-1	-1
Tessin	8	=	=	=	+2	+2
Waadt	18	=	-2	=	=	=
Wallis	7	+1	+1	+1	+1	+1
Zürich	34	+1	=	+1	=	=

QUELLE: BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Stichtag 30. 9. 2012)

Als Basisberechnungsmodell (vgl. Spalten «Status quo» und «ab 2015») gilt die ständige Wohnbevölkerung (Schweizer und Ausländer inkl. Diplomaten und Asylsuchenden mit mind. 12-monatigem Wohnsitz).

Variante 1: Nur ständige schweizerische Wohnbevölkerung (Vorschlag SVP-Grossräte in Appenzell A.-Rh., Bern und Solothurn).

Variante 2: Ohne Asylsuchende (Motion Müri SVP).

Variante 3: Mit Grenzgängern (Vorschlag Grossräte im Kt. Tessin).

Variante 4: Mit Grenzgängern, aber ohne Diplomaten (ev. Vorschlag Grossräte im Kt. Tessin).

Unverändert: Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus und Appenzell I. Rh. (je 1 Sitz), Schaffhausen und Jura (je 2 Sitze), Zug (3 Sitze), Schwyz (4 Sitze), Graubünden (5 Sitze), Thurgau (6 Sitze), Basel-Landschaft (7 Sitze), St. Gallen (12 Sitze).

Schönebuech bis Ammel reicht

Baselbieter Nein zur Fusion

Die Baselbieter Regierung lehnt die Volksinitiative zur Fusion der beiden Basel ab. Man setze dagegen auf eine vertiefte Partnerschaft, sagt sie. Nächstes Jahr wird abgestimmt.

Daniel Gerny, Basel

Eine Überraschung ist es nicht: Die fünfköpfige Regierung des Kantons Basel-Landschaft will nicht weiter prüfen, ob eine Fusion mit dem Kanton Basel-Stadt für die Region sinnvoll sein könne. Sie lehnt die sogenannte Fusions-Initiative, die im März mit über 4000 Unterschriften eingereicht wurde, unter wortreichen Ausführungen, aber im Kern ohne Wenn und Aber ab: Es müsse davon ausgegangen werden, dass ein Fusions-Verfahren und die Einsetzung eines Verfassungsrates über Jahre Geld, Zeit und Personal binden würden, die dann für andere Projekte fehlten, heisst es in einem Referat des Regierungspräsidenten Urs Wüthrich-Pelloni. Man sei aber für eine vertiefte Zusammenarbeit mit dem Stadtkanton. Gemäss dem Nachrichtenportal Online-reports.ch fiel der Entscheid mit drei zu zwei Stimmen.

Verbreitete Fusions-Skepsis

Auch wenn das Kosten-Nutzen-Argument erstaunt angesichts der Tatsache, dass das Baselbiet noch vor kurzem – beispielsweise im Spitalbereich – unnötig Geld für Prestigeprojekte hinter den eigenen Kantonsgrenzen verschleuderte, war die Ablehnung zu erwarten: Die Regierung hat aus ihrer Skepsis kein Hehl gemacht. Eine Untersuchung, die die Folgen einer Wiedervereinigung der beiden Kantone hätte simulieren sollen, blockte Liestal beispielsweise ab. Auch war die persönliche Meinung der Regierungsräte teilweise bekannt. Der tief verwurzelte Widerstand dagegen, sich der als übermächtig empfundenen Stadt auszuliefern, ist mitunter bis in die politischen Spitzen geradezu handfest spürbar. Dies führt regelmässig zu Reibungsverlusten im Kontakt mit dem Stadtkanton (wozu dieser umgekehrt auch beiträgt).

Im Kanton Basel-Stadt hält sich deshalb die Enttäuschung in Grenzen. Die Regierung des Stadtkantons hat sich anlässlich des Baselbieter Entscheids am Dienstag noch einmal mit dem Thema auseinandergesetzt und festgestellt, dass sie sich weiterhin einstimmig hinter die Idee der Fusions-Initiative stellen könne, wie Regierungsräsident Guy Morin (Grüne) auf Anfrage sagte. Das Volksbegehren verlangt vorerst nur einen gemeinsamen Verfassungsrat der beiden Kantone, der die Fusion vorbereiten soll. Morin macht aber auch klar, dass er nach dem Bekenntnis der Baselbieter Regierung zur Partnerschaft Taten erwarte: Das betreffe etwa die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen oder bei der Basler S-Bahn.

Kein Gegenvorschlag

Die Basler Regierung begrüss aber den Entscheid, der Initiative keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, wie dies erwogen worden war. Das hätte die Sache verkompliziert. Auch die Initianten des Volksbegehrens sind froh über diesen Verzicht. Sie beklagen aber die Mutlosigkeit der Baselbieter Regierung. Einen Seitenhieb gegen Liestal, das in letzter Zeit immer wieder für Irritationen zwischen den beiden Basel gesorgt hat, verknäufeln sie sich nicht: «Nachdenklich stimmt, dass ausgerechnet jene Kreise, die in den letzten Jahren in der Partnerschafts-Politik Obstruktion geübt haben, diese nun als Alternative zu einer Fusion propagieren», schreiben sie. Immerhin – das Vorgehen bei der Behandlung der Fusions-Initiative haben die beiden Basel abgesprochen: Im Winter wollen die beiden Regierungen ihre Vorlage ans Parlament verabschieden, im nächsten Jahr soll in beiden Kantonen abgestimmt werden.