

Majorz oder Proporz : klare Verhältnisse oder Integration von Minderheiten? : Die Wahl der kommunalen Exekutiven

Autor(en): **Ladner, Andreas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **73 (1993)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165160>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Andreas Ladner

Majorz oder Proporz – klare Verhältnisse oder Integration von Minderheiten?

Die Wahl der kommunalen Exekutiven

Ob nach dem Majorz- oder nach dem Proporzverfahren gewählt wird, hängt von staatsrechtlichen Vorstellungen und gesellschaftlichen Kräftekonstellationen ab. Das Majorzverfahren setzt das Schwergewicht auf klare politische Verhältnisse, während das Proporzverfahren eher integrativ wirkend, auf Konsens und Konkordanz ausgelegt ist und somit der politischen Kultur in der Schweiz näher kommt. Obwohl vielfach angenommen wird, dass sich das Proporzverfahren vor allem für Legislativwahlen eignet, werden bereits in einem erstaunlich grossen Teil der Schweizer Gemeinden die Gemeinderäte nach dem Proporzsystem gewählt. Zudem wird häufig ein freiwilliger Proporz praktiziert. Das Wahlverfahren hat darüber hinaus kaum Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse in den Exekutiven und ihre Fähigkeit zur Beschlussfassung. Es stellt sich deshalb die Frage, ob für die kommunalen Exekutiven nicht generell das Proporzverfahren zur Anwendung kommen sollte.

Wahlen bilden das Kernstück einer jeden Demokratie. In der Schweiz wird die Auswahl der Volksvertreter entweder nach dem Majorz- oder nach dem Proporzwahlverfahren durchgeführt. Beim *Majorzsystem* gilt es, zwei Varianten zu unterscheiden. Gelten diejenigen Kandidaten mit den meisten Stimmen als gewählt, so spricht man von einem *relativen Mehr* oder einer *Wahl mit einem einzigen Wahlgang*, weil es – ausser in seltenen Fällen von absoluter Stimmengleichheit – immer einen Sieger gibt. Die zweite Variante, das *absolute Mehr*, verlangt, dass der siegreiche Kandidat eine bestimmte Mindestanzahl an Stimmen erreicht, die im Prinzip die Hälfte der für den Sitz möglichen Stimmen übersteigt. Dies kann dazu führen, dass in einem ersten Durchgang nicht alle Sitze vergeben werden können und es zu einem zweiten Wahlgang kommt, der dann in der Regel mit dem relativen Mehr entschieden wird.

Im historisch gesehen neueren *Proporzwahlverfahren* werden nicht Kandidaten sondern Gruppierungen oder Listen gewählt. Die Sitze werden im Verhältnis der realisierten Stimmen auf die verschiedenen Gruppierungen aufgeteilt und fallen nicht einer Partei alleine zu. Je nachdem können Listenverbindungen eingegangen und es kann kumuliert und panaschiert

werden. Entsprechend gibt es für die definitive Verteilung der Sitze unterschiedliche Berechnungsverfahren.

Klare Verhältnisse oder politische Integration

Dem Majorzsystem wird häufig der Effekt zugeschrieben, dass es *klare politische Verhältnisse* schafft und damit der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Exekutive förderlich ist. Auf jeden Fall bevorteilt es die grossen Parteien, da nur diese die benötigten, verhältnismässig hohen Stimmzahlen zu mobilisieren vermögen. Das Proporzwahlssystem ermöglicht demgegenüber eine bessere *Integration der verschiedenen politischen Kräfte*, lässt also einen breiteren Kreis von Interessierten an politischer Macht und Verantwortung partizipieren. Gegner des Proporzsystems argumentieren, dass mit dem Proporzverfahren ein allzu heterogen zusammengesetztes Gremium gewählt wird, welches Gefahr läuft, arbeits- und beschlussunfähig zu werden. Dies wird zum Teil mit der Einführung eines *Quorums*, einem Mindestanteil geforderter Stimmen, zu verhindern versucht.

Nach weit verbreiteter Vorstellung soll in der Schweiz die *Exekutive im Mehrheitsverfahren* und die *Legislative im Proporzverfahren* gewählt werden. Der Legislative als gesetzgebende Instanz wird somit eine gewisse Heterogenität und ein bestimmtes Mass an politischen Auseinandersetzungen zugestanden, während bei der Exekutive, der handelnden Instanz, die politische Homogenität und die Fähigkeit zur Beschlussfassung in den Vordergrund gestellt wird. Diese feste Zuordnung der Wahlverfahren wird jedoch auf keiner der drei politischen Ebenen eingehalten. Für die Legislative auf Bundesebene, bei den Nationalratswahlen, kommt in den Einerwahlkreisen (Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden) zwangsläufig das Majorzverfahren anstelle des Proporz zur Anwendung, und auch der Ständerat wird im allgemeinen nach dem Majorzverfahren gewählt (Ausnahme Jura). In den Kantonen Tessin und Zug hingegen werden die kantonalen Exekutiven nach dem Proporzverfahren bestellt, während in den beiden Appenzell und im Kanton Graubünden für das Parlament das Majorzsystem massgebend ist¹.

Dreissig Prozent der kommunalen Exekutiven werden nach dem Proporzverfahren gewählt

Zwar dominiert auch in den Gemeinden für die Wahl der Exekutiven das Majorzverfahren, das Proporzverfahren ist jedoch stärker verbreitet als im allgemeinen angenommen wird. Gegen 30 Prozent der Schweizer Gemeinden wählen heute ihre Exekutive nach dem Proporzsystem.

Nach welchem Verfahren die Gemeindeexekutive gewählt werden muss, ist in den meisten Kantonen gesetzlich festgehalten. Es gibt allerdings auch Stände, in denen keine Bestimmungen über das Wahlverfahren formuliert sind oder wo den Gemeinden die Wahl zwischen den beiden Verfahren freigestellt wird. Kantone, in denen ausschliesslich das Proporzsystem zur Anwendung kommt, sind Zug und der Tessin. In 16 Kantonen kennen die Gemeinden lediglich das Majorzsystem. Und in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Land, Graubünden, Thurgau, Wallis und Jura kommen mit unterschiedlicher Verbreitung beide Verfahren zur Anwendung (vgl. *Tabelle 1*). Im Wallis, in Solothurn und in Freiburg wird dabei von mehr als der Hälfte der Gemeinden das Proporzverfahren bevorzugt. Ebenfalls stattliche Anteile an Proporzgemeinden haben die Kantone Jura und Bern, während bei den übrigen gemischten Kantonen das Proporzverfahren schon eher eine Seltenheit darstellt.

Tabelle 1

Wahlverfahren für die Exekutive nach Kantonen

Kantone mit Majorzverfahren in allen Gemeinden:

ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, BS, SH, AR, AI, SG, AG, VD, NE, GE

Kantone mit Proporzwahlen in allen Gemeinden:

ZG, TI

Kantone mit beiden Wahlverfahren:

| | Majorzwahl | Proporzwahl | erfasste Gemeinden (N) |
|----|------------|-------------|------------------------|
| VS | 21 | 79 | 123 |
| SO | 26 | 74 | 104 |
| FR | 47 | 53 | 191 |
| JU | 42 | 48 | 71 |
| BE | 60 | 40 | 341 |
| BL | 83 | 17 | 65 |
| TG | 95 | 5 | 106 |
| GR | 99 | 1 | 151 |

Einfluss der Gemeindegrösse

Der Entscheid für ein Wahlverfahren wird ferner von der Grösse der Gemeinde beeinflusst. In kleinen Gemeinden ist es verhältnismässig schwierig, Proporzwahlen durchzuführen, da diese Parteien oder zumindest orga-

nisierte Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern bedingen, unter welchen, aufgrund der erzielten Listenstimmen, die Sitze im Gemeinderat aufgeteilt werden. Dass dies aber auch hier möglich ist, zeigt der Kanton Tessin, in dem selbst in den ganz kleinen Gemeinden Proporzahlen durchgeführt werden.

In denjenigen Kantonen, in denen die Gemeinden zwischen den beiden Wahlverfahren wählen können, kommt ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und dem Wahlverfahren zum Ausdruck. Während in der Gruppe der Kleinstgemeinden lediglich knapp 15 Prozent den Gemeinderat nach dem Proporzverfahren wählen, steigt dieser Anteil mit zunehmender Gemeindegrösse kontinuierlich an und erreicht ab 20 000 Einwohnern über 70 Prozent. Die grösseren Gemeinden scheinen hier also nicht davor zurückzuschrecken, ihre heterogenere Bevölkerungszusammensetzung mit einem Wahlverfahren zu würdigen, das eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen Gruppierungen garantiert.

Wahlverfahren und politische Gruppierungen

Dass das Proporzverfahren die Regierungsbeteiligung kleinerer Parteien fördert und damit die Reihen der Machthabenden erweitert, lässt sich empirisch belegen². Tatsächlich sind in den Proporzgemeinden praktisch doppelt so oft Nicht-Bundesratsparteien im Gemeinderat anzutreffen. In rund 20 Prozent der Gemeinden mit Majorzwahlen finden sich Parteien, die nicht im Bundesrat vertreten sind, während dies immerhin in gegen 40 Prozent der Proporzgemeinden der Fall ist. Dieser positive Effekt des Proporzverfahrens auf die Vertretung der kleineren Parteien kann in allen Kategorien von Gemeindegrössen nachgewiesen werden. Nicht belegt ist damit aber die Behauptung der Beschluss- und Handlungsfähigkeit der nach diesem Verfahren gewählten Gremien.

Zu berücksichtigen gilt es schliesslich auch den weit verbreiteten *freiwilligen Proporz*. In vielen Gemeinden mit Majorzsystem verzichtet die stärkste Partei darauf, möglichst viele oder alle Sitze zu besetzen und beschränkt sich bereits bei der Aufstellung der Kandidaten auf diejenige Anzahl Bewerber, die in etwa ihrem Stimmenanteil in der Gemeinde entsprechen würde. In kleinen und mittelkleinen Gemeinden ist ein solcher Verzicht allerdings oft schon allein deshalb nicht immer ganz freiwillig, weil die Parteien Mühe haben, genügend geeignete Kandidaten zu finden. Auch kann der Verzicht mit gewissen Auflagen an die Kandidaten der kleineren Partei verbunden sein. Sie erhält nicht eine bestimmte Anzahl Sitze zur freien Besetzung, sondern muss sich bei der Auswahl ihrer Kandidaten zumindest teilweise den Vorstellungen der Mehrheitspartei anpassen.

Konkurrenz oder Konsens?

Hinter der Wahl des Wahlverfahrens stehen staatstheoretische und gesellschaftspolitische Überlegungen. Es handelt sich um unterschiedliche *Muster der gesellschaftlichen Konfliktregelung*. Das Majorzverfahren in seiner reinen Form impliziert Konkurrenz, während das Proporzverfahren bei den Begriffen Konsens und Konkordanz anzusiedeln ist. Im schweizerischen politischen System wird erklärterweise versucht, den Prinzipien von Konsens und Konkordanz nachzuleben. Diese basieren u. a. auf einer Beteiligung aller wichtigen Gruppen an den politischen Entscheidungen, wie sie vor allem mit dem Proporzsystem erreicht wird. Das Majorzverfahren ist dem Prinzip nach einer Integration der verschiedenen Gruppen wenig förderlich und daher eine eher unschweizerische Form der Konfliktregelung. Aus diesem Grund erstaunt es auch wenig, dass seine polarisierende Wirkung durch «freiwillige», informelle Vereinbarungen abgeschwächt wird.

Bis zu einem gewissen Punkt scheint dies auch zu funktionieren. In Gemeinden mit Majorzwahlrecht für die Exekutive kommt es nicht öfters, sondern sogar weniger oft, zu absoluten Mehrheiten einer einzigen Partei (vgl. *Tabelle 2*). Auch wenn dafür zu einem grossen Teil die Parteilosen in den Majorzgemeinden verantwortlich sind, so kann dennoch argumentiert werden, dass der Proporzgedanke ebenso beim Majorzsystem zur Anwendung kommt.

Tabelle 2

Wahlverfahren und Mehrheitsverhältnisse in der Exekutive

| | Majorzsystem (in %) | Proporzsystem (in %) |
|---|------------------------|-------------------------|
| – eine Partei hält die absolute Mehrheit | 40 | 54 |
| – keine Partei hält die absolute Mehrheit | 33 | 43 |
| – Parteilose sind in der Mehrheit | 27 | 3 |
| Total (%) | 100 | 100 |
| erfasste Gemeinden (N) | 1433 | 564 |

Viel wichtiger ist nun aber, dass sich die Vorstellung, das Proporzverfahren führe zu zerstrittenen und handlungsunfähigen Exekutiven, nicht aufrechterhalten lässt. Es lassen sich keine Hinweise dafür finden, dass das Wahlver-

fahren die Beschlussfassung in den Exekutiven beeinflusst. Ob nach Majorz oder Proporz gewählt, es werden in vergleichbarem Masse Entscheidungen in einmütiger Übereinstimmung oder mit sehr knappen Mehrheiten gefällt (vgl. *Tabelle 3*).

Tabelle 3

Wahlverfahren und Beschlussfassung in der Exekutive

| durchschnittlicher Anteil (in%) an Beschlüssen gefällt... | Majorzsystem | Proporzsystem |
|--|--------------|---------------|
| – in einmütiger Übereinstimmung | 80 | 82 |
| – mit sehr knapper Mehrheit | 11 | 12 |
| erfasste Gemeinden (N) | 1695 | 601 |

Dies führt uns zur Frage, weshalb nicht alle Exekutiven das der schweizerischen politischen Kultur besser Rechnung tragende Proporzverfahren eingeführt wird, und weshalb sich gewisse Kreise heftig gegen eine Einführung wehren, wenn *de facto* vielfach nach dem Proporzsystem gewählt bzw. eben Kandidaten aufgestellt werden, und keine Unterschiede in der Beschlussfassung auszumachen sind? Dabei liegt der Vorwurf auf der Hand, dass es vor allem die Mehrheitsparteien als vorteilhafter erachten, in Phasen politischer Stabilität den Proporz auf freiwilliger Basis zu gewähren und für Krisenzeiten, gesetzmässig verankert, das Majorzverfahren beizubehalten. Gerade in Zeiten eines getrübteten Verhältnisses der Bürgerinnen und Bürger zu ihren politischen Institutionen wäre aber eine durch das Verfahren gesicherte Berücksichtigung breiterer Bevölkerungskreise als vertrauensfördernde Reform zu begrüßen.

¹Vgl. Stadlin 1990. «Die Parlamente in den schweizerischen Kantonen» (siehe auch Buchbesprechung in diesem Heft, S. 164). – ²Die in diesem Artikel präsentierten Daten beruhen auf einer 1988 am Soziologischen Institut der Universität Zürich durchgeführten Befragung sämtlicher Gemeindeschreiber der Schweiz, die sich ausführlich mit den politischen Institutionen und dem politischen Leben in den Gemeinden befasste.

Die Ergebnisse der Umfrage sind in der Zwischenzeit in Buchform erschienen: Ladner, Andreas 1991. Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Seismo Verlag, Postfach 313, 8028 Zürich.