

Sitzung vom 26. November 2014

1254. Postulat (Änderung Wahlgesetz [Wahlkreiseinteilung])

Kantonsrat Beni Schwarzenbach, Kantonsrätin Denise Wahlen und Kantonsrat Peter Ritschard, Zürich, haben am 8. September 2014 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Wahlkreiseinteilung für die Kantonsratswahlen (gemäss Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 04.09.1983, Teil B.) zu überarbeiten. Dabei soll geprüft werden, ob und wie die Wahlkreise definiert werden können, damit alle Wahlkreise mindestens 8 Sitze aufweisen. Der Bevölkerungsentwicklung der kommenden 10 Jahre ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.

Begründung:

Die heutige Wahlkreiseinteilung führt dazu, dass es zwischen den kleinsten Wahlkreisen (4 Sitze) und den grössten (17 Sitze) massive Unterschiede gibt, die für die Kandidierenden unterschiedliche Ausgangslagen bzw. Wahlchancen bewirken. In den kleinen Wahlkreisen ist das Proporzwahlssystem in Frage gestellt, weil dort, als Auswirkung des Systems Pukelsheim, nur die 3–4 grössten Parteien mit einem Sitz rechnen können. Das Proporzprinzip soll aber nicht nur über den ganzen Kanton, sondern auch innerhalb der Wahlkreise gebührend berücksichtigt sein, sodass alle Parteien in allen Wahlkreisen eine angemessene Chance auf einen Sitz haben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Beni Schwarzenbach, Denise Wahlen und Peter Ritschard, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat eingeladen, das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983 (Wahlgesetz), Teil B zu überarbeiten. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) wurde das Wahlgesetz vom 4. September 1983 am 1. Januar 2005 aufgehoben (§ 156 GPR).

Dessen Überarbeitung ist somit heute nicht mehr möglich. Die heute massgebenden Bestimmungen zur Wahlkreiseinteilung für die Kantonsratswahlen finden sich in der Kantonsverfassung (KV, LS 101) sowie im GPR. Gemäss Art. 51 KV werden die Mitglieder des Kantonsrates nach dem Verhältniswahlverfahren vom Volk gewählt. Wahlkreise sind die Bezirke. Grosse Bezirke können aufgeteilt werden. Es sind insgesamt 180 Mitglieder zu wählen (Art. 50 Abs. 2 KV). Gemäss § 86 GPR bestehen heute für die Kantonsratswahlen 18 Wahlkreise, wobei einzig der Bezirk Zürich in sechs Wahlkreise und der Bezirk Winterthur in zwei Wahlkreise aufgeteilt sind. Die übrigen Wahlkreise entsprechen den Bezirken. Dementsprechend gestaltet sich für die Erneuerungswahl vom 12. April 2015 die Sitzverteilung pro Wahlkreis wie folgt:

Wahlkreis		Zahl der Mitglieder des Kantonsrates
I	Stadt Zürich, Stadtkreise 1 und 2	4
II	Stadt Zürich, Stadtkreise 3 und 9	12
III	Stadt Zürich, Stadtkreise 4 und 5	5
IV	Stadt Zürich, Stadtkreise 6 und 10	9
V	Stadt Zürich, Stadtkreise 7 und 8	6
VI	Stadt Zürich, Stadtkreise 11 und 12	12
VII	Dietikon	11
VIII	Affoltern	6
IX	Horgen	15
X	Meilen	13
XI	Hinwil	12
XII	Uster	16
XIII	Pfäffikon	7
XIV	Stadt Winterthur	13
XV	Winterthur-Land	7
XVI	Andelfingen	4
XVII	Bülach	17
XVIII	Dielsdorf	11
Total Kanton Zürich		180

Das Postulat wird damit begründet, dass in den kleinen Wahlkreisen das Proporzwahlssystem infrage gestellt sei, weil dort, als Auswirkung des Systems Pukelsheim, nur die drei bis vier grössten Parteien mit einem Sitz rechnen könnten. Das Proporzprinzip solle aber nicht nur über den ganzen Kanton, sondern auch innerhalb der Wahlkreise gebührend berücksichtigt werden, sodass alle Parteien in allen Wahlkreisen eine angemessene Chance auf einen Sitz hätten.

Wahlkreise dienen als Nominations- und Stimmabgabekreise. Sie werden vorgesehen, um für die Wählenden überblickbare Verhältnisse zu schaffen und das Wahlverfahren zu erleichtern. Sie fördern insbesondere auch die Beziehungsnähe zwischen Wählenden und Mandatsträgerinnen und -trägern und sichern den einzelnen Gebietsteilen eine angemessene Vertretung im Parlament (Matthias Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 51 N. 13). Es trifft zu, dass der für einen Sitz erforderliche Stimmenanteil umso grösser ist, je kleiner die Mandatszahl der Wahlkreise ist. Dies kann kleineren Parteien in einzelnen kleineren Wahlkreisen zum Nachteil gereichen. Bei der Ausarbeitung der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 war sich der Verfassungsrat dieses Problems bewusst. Er hielt gleichwohl an der bisherigen Wahlkreiseinteilung fest und sah in der Kantonsverfassung ausdrücklich die Bezirke als Wahlkreise vor. Zur Erreichung der angestrebten Erfolgswertgleichheit aller Stimmen beschloss er ergänzend, die Sitzverteilung sei so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht habe (Gleichgewichtung aller Wählerstimmen, Art. 51 Abs. 3 KV). Dies erlaubte nicht zuletzt auch eine angemessene Vertretung aller geografischen Regionen im Kanton. Mit dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren (auch doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung bzw. «Doppelter Pukelsheim» genannt) gemäss §§ 101 ff. GPR werden diese Anforderungen erfüllt, auch im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Matthias Hauser, a. a. O., Art. 51 N. 38f.). Das Zürcher Zuteilungsverfahren ist in diesem Sinne erfolgswertoptimal. Über den ganzen Kanton hinweg wird damit sichergestellt, dass bei der Sitzverteilung darauf geachtet wird, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im Sinne von Art. 51 Abs. 3 KV möglichst gleiches Gewicht erhält. Innerhalb der einzelnen Wahlkreise ist es indessen möglich, dass eine Liste mehr Sitze erhält als eine andere, die im Wahlkreis mehr Stimmen erhalten hat. Dies ist jedoch als Folge der wahlkreisübergreifenden Elemente der Sitzzuteilung in Kauf zu nehmen, da die proportionale Vertretung aller politischen Gruppierungen auf kantonaler Ebene entscheidend ist (Matthias Hauser, a. a. O. Art. 51 N. 46 ff.).

Der Verfassungsrat hat somit beim Erlass der Kantonsverfassung in Kenntnis der von im Postulat angeführten möglichen Benachteiligungen kleinerer Gruppierungen bewusst an der Wahlkreiseinteilung in Bezirke festgehalten. Diese Benachteiligung wird indessen durch die mit dem Zürcher Zuteilungsverfahren erzielte Erfolgswertgleichheit über das

ganze Kantonsgebiet hinweg aufgewogen. Eine Änderung der Wahlkreiseinteilung mit dem Ziel, in jedem Wahlkreis mindestens acht Sitze vergeben zu können, würde indessen eine Änderung der 2005 beschlossenen Kantonsverfassung bedingen. Nachdem der Verfassungsrat noch vor wenigen Jahren bewusst auf eine solche Änderung verzichtet und einer regionalgeografischen Vertretung mehr Gewicht zugemessen hat, ist eine Anpassung der Wahlkreiseinteilung im Sinne des Postulates abzulehnen. Dies gilt umso mehr, als dadurch willkürlich zusammengesetzte Wahlkreise entstünden, durch welche die bisher gewachsenen geografischen Strukturen ohne erkennbaren Grund verändert würden. Um einigermaßen gleich grosse Wahlkreise zu erhalten, müssten voraussichtlich sämtliche Wahlkreise neu aufgeteilt werden, sodass davon das ganze Kantonsgebiet betroffen wäre.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 219/2014 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi