

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2017

883. Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren (Vernehmlassung)

Am 28. März 2014 reichte der Kanton Zug die Standesinitiative «Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung» ein. Darin wurde festgestellt, die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichts führe im Bereich des kantonalen Wahlrechts zunehmend zu einer Beschneidung des Spielraums der Kantone und zur Verunmöglichung kantonalen Eigenständigkeiten. Mit der Standesinitiative verlangte er deshalb, die Bundesverfassung so zu ändern, dass die Kantone frei in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts seien.

Dasselbe verlangte der Kanton Uri mit der Standesinitiative vom 7. Juli 2014. In der Begründung wies er auf Bundesgerichtsurteile hin, in denen die Systeme für die Wahl der Parlamente der Kantone Zug, Nidwalden und Schwyz gerügt wurden. Das Bundesgericht hatte darin das in diesen Proporzsystemen ungleiche Gewicht der einzelnen Stimmen aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise beanstandet. Der Kanton Uri befürchtete ebenfalls eine Rüge des Bundesgerichts, da in dessen grösseren Gemeinden im Proporz- und in kleineren Gemeinden im Majorzsystem gewählt wird.

Zudem hatten bereits 2012 und 2013 die eidgenössischen Räte in Beachtung der bundesgerichtlichen Praxis §48 Abs. 3 der Schwyzer Kantonsverfassung nicht gewährleistet. Diese Bestimmung sah die Gemeinden für Wahlen nach dem Proporzsystem als Wahlkreise vor. Dabei hätte in kleineren Gemeinden das Quorum für die Erreichung eines Sitzes weit über der vom Bundesgericht definierten Zielgrösse von 10% gelegen. Die Bundesversammlung argumentierte, es dürften nicht unter dem Titel Proporzwahlen faktisch Majorzwahlen durchgeführt werden. Die bundesrechtlichen Vorgaben aus Art. 34 und 8 BV seien zu beachten. Demnach müssten verschiedene Gruppierungen gemäss ihrem Wähleranteil vertreten sein, was nicht gewährleistet sei, wenn die Wahlkreise zu klein und das Quorum für die Erreichung eines Sitzes zu hoch sei.

Das Bundesgericht hatte sich in den letzten 15 Jahren wiederholt mit der Frage zu befassen, ob kantonale Wahlverfahren den bundesrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 8, 34 und 51 Abs. 1 BV entsprechen. Dabei hatte es festgehalten, dass bei Proporzwahlen der Erfolgswertgleichheit der Stimmen eine grosse Bedeutung zukommen müsse, damit Art. 34 BV Genüge getan sei. Dies bedeute, dass die Stimmen aller Wählerinnen und

Wähler in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitrügen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt würden. Dazu dürfe ein natürliches Quorum vom 10% nicht überschritten werden, sodass in jedem Wahlkreis mindestens neun Sitze zu vergeben seien. Auch das Majorzwahlverfahren könne nur noch unter besonderen Umständen toleriert werden.

Die neuere Praxis des Bundesgerichts ist insbesondere auf dessen Urteil vom 18. Dezember 2002 zurückzuführen, in welchem es festgestellt hatte, dass die Grössenunterschiede der Wahlkreise der Stadt Zürich und die dadurch bedingten Abweichungen von der durchschnittlich in einem Wahlkreis für einen Sitzgewinn notwendigen Stimmzahl bei den Parlamentswahlen mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht mehr vereinbar seien (BGE 129 I 185, E. 7.6.3). In weiteren Urteilen hielt es fest, dass natürliche (wie auch direkte, gesetzliche) Quoren die Grenze von 10% nicht überschreiten dürften, um mit einem Verhältniswahlrecht vereinbar zu sein. Gestützt auf das Urteil vom 18. Dezember 2002 hat der Kanton Zürich sein Wahlrecht für Proporzahlen angepasst und ein doppelt-proportionales Zuteilungsverfahren mit Standardrundung (sogenannter Doppelter Pukelsheim, §§ 101 ff. Gesetz über die politischen Rechte, GPR) eingeführt.

Zur Umsetzung der vorgenannten Standesinitiativen hat eine Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK) einen Entwurf für die Anpassung von Art. 39 BV ausgearbeitet, gemäss dem die Kantone frei sein sollen in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden nach den Grundsätzen des Majorzes, des Proporzes oder einer Mischform. Ebenso sollen sie frei sein in der Festlegung ihrer Wahlkreise und besonderer Wahlrechtsregelungen. Eine Minderheit der SPK schlägt demgegenüber vor, in Art. 39 BV gemäss Praxis des Bundesgerichts festzuhalten, dass die Kantone für Wahlen ein Proporz-, ein Majorz- oder ein Mischverfahren vorsehen können. Zudem sollen sie auch gemäss Bundesgerichtspraxis bei der Festlegung ihrer Wahlkreise und der Wahlrechtsregelungen den historischen, föderalistischen, regionalen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Besonderheiten Rechnung tragen können.

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 unterbreitet die SPK den Kantonsregierungen ihren Entwurf über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren zur Stellungnahme.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Staatspolitische Kommission des Ständerates, Sekretariat, Parlamentsdienste, 3003 Bern (auch per E-Mail an spk.cip@parl.admin.ch):

Mit Zuschrift vom 22. Juni 2017 haben Sie uns den Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem Vorentwurf wird eine politische Klärung umstrittener Fragen und die Verankerung diesbezüglicher Grundsätze in der Bundesverfassung angestrebt. Wir befürworten diese Bestrebungen grundsätzlich, geben aber zu bedenken, dass die vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätze letztendlich auch der demokratischen Legitimation der Wahlergebnisse und damit deren Akzeptanz dienen. Dies gilt es bei der nachfolgenden Beurteilung der Vorschläge der Mehrheit und der Minderheit gebührend zu berücksichtigen. Bezüglich der Form des Erlasses ist in Übereinstimmung mit der SPK aus den in den Erläuterungen zum Vorentwurf genannten Gründen eine Regelung auf Verfassungsstufe zu befürworten.

B. Vorschlag der Mehrheit

Der Vorschlag der Mehrheit bezweckt die absolute Freiheit der Kantone bei der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden. Ebenso sind sie frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und besonderer Wahlrechtsregelungen. Dies bedeutet, dass das Bundesgericht im Rahmen von Beschwerden nicht mehr überprüfen kann, ob diese Regelungen den Anforderungen der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 BV und der Garantie der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV entsprechen. Die Wahlfreiheit der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene ist diesbezüglich uneingeschränkt, ebenso bezüglich der Festlegung der Wahlkreise und besonderer Wahlrechtsregelungen.

Eine solche Regelung ist sehr weitgehend und gewichtet die Freiheit der Kantone viel stärker als die anderen verfassungsmässigen Garantien. Hätte diese Regelung schon 2002 gegolten, als das Bundesgericht über die Verfassungsmässigkeit der Wahlkreiseinteilung der Stadt Zürich entscheiden musste, hätte dessen Urteil anders ausfallen müssen und der

Kanton Zürich hätte wohl kaum sein Wahlrecht für Proporzwahlen angepasst und ein doppeltproportionales Zuteilungsverfahren mit Standardrundung (sogenannter Doppelter Pukelsheim) eingeführt.

Das neue Verfahren hat sich im Kanton Zürich (wie auch in anderen Kantonen) sowohl auf Stufe Kanton als auch Gemeinde bestens bewährt und zu gerechteren und damit demokratisch besser legitimierten Ergebnissen geführt, auch wenn damit kleinere Parteien eher eine Chance haben, einen Sitz im Parlament zu gewinnen, und so eine gewisse Zersplitterung der Kräfte möglich ist.

Dieser Gefahr kann mit einem gesetzlichen Quorum begegnet werden, wonach die Parteien in einem Wahlkreis oder im ganzen Kanton bzw. Gemeindegebiet einen bestimmten prozentualen Anteil aller Wählerstimmen erreichen muss, um an der Sitzverteilung teilzunehmen. Sowohl im Kanton Zürich als auch in der Stadt Zürich liegt dieses Quorum derzeit bei 5% der Wählerstimmen eines Wahlkreises, was nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zu beanstanden ist.

Kritisiert wird auch, dass das Verfahren der Oberzuteilung der Sitze auf die Listengruppen und der Unterzuteilung auf die Listen in den Wahlkreisen nur unter Zuhilfenahme von Computerprogrammen durchgeführt werden könne. Es ist jedoch jedermann möglich, die Richtigkeit der so berechneten Sitzzuteilung mithilfe eines einfachen Taschenrechners nachzuprüfen, sodass diesbezüglich völlige Transparenz gewährleistet ist.

Dem fraglichen Verfahren wird weiter entgegengehalten, dass eine Liste, die in einem Wahlkreis mehr Stimmen erzielt hat als eine andere Liste, in diesem Wahlkreis trotzdem weniger Sitze als die andere Liste erhält, um eine gerechte Sitzverteilung über das ganze Kantonsgebiet anhand des kantonsweit erzielten Wähleranteils jeder Listengruppe sicherzustellen. Ein solches Ergebnis ist denkbar und kann in der Tat nicht immer ganz befriedigen. Es dient aber letztlich der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen im ganzen Kantonsgebiet und ist deshalb als kleiner Mangel in Kauf zu nehmen.

Gestützt auf diese Grundhaltung erachten wir die bisherigen Möglichkeiten des Bundesgerichts zur Überprüfung der bundesrechtlichen Verfassungsmässigkeit kantonaler Regelungen für gerechtfertigt sowie demokratisch legitimiert. Wir lehnen daher eine Regelung im Sinne des Vorschlages der Mehrheit der SPK ab.

C. Vorschlag der Minderheit

Der Vorschlag der Minderheit soll klarer als bisher die Souveränität der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren ausdrücken, gleichzeitig aber die vom Bundesgericht in der Vergangenheit geübte Kritik berücksichtigen. Im Ergebnis sollen die Kantone ermächtigt werden,

ihre Wahlen weiterhin im Proporz-, Majorz- oder Mischverfahren durchzuführen und ihre Wahlkreise unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien, nämlich ihrer historischen, föderalistischen, regionalen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Besonderheiten, festzulegen. Damit soll beispielsweise auch der Vertretungsanspruch von Minderheiten auf Kosten des Proporztes angemessen geschützt werden, ohne dass aber die Kantone völlig frei wären wie beim Vorschlag der Mehrheit. Ebenso können damit weiterhin lokale Besonderheiten wie die Zusicherung eines Sitzes an eine sprachliche Minderheit oder die Begrenzung der Anzahl Sitze pro Region bei Majorzwahlen festgelegt werden. Dieser Vorschlag berücksichtigt die unterschiedlichen Interessen der Kantone gebührend, ohne dass die anderen verfassungsmässigen Ansprüche aus Art. 8 und 34 Abs. 2 BV gänzlich vernachlässigt werden.

Zusammenfassend sind wir deshalb der Auffassung, dass der Vorschlag der Minderheit den Ansprüchen an eine demokratische Legitimation von Wahlergebnissen und deren Akzeptanz besser gerecht wird und dem Vorschlag der Mehrheit vorzuziehen ist. In diesem Sinne laden wir Sie ein, der Bundesversammlung eine Änderung der Bundesverfassung im Sinne des Vorschlages der Minderheit zu beantragen. Damit ist die Souveränität der Kantone ausreichend gewahrt.

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



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli