

Sitzung vom 31. Mai 2023

**663. Anfrage (Nicht korrekte Abbildung des Wählerwillens –
was macht die Regierung?)**

Die Kantonsräte Urs Hans, Turbenthal, und Alex Gantner, Maur, haben am 3. April 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Nicht zum ersten Mal scheitert eine politische Partei bzw. eine gesellschaftliche Gruppierung (formal korrekt: eine Listengruppe) bei der Sitzverteilung im Kantonsrat an den Hürden gemäss § 102 Absatz 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Vor vier Jahren ist die BDP mit einem Wähleranteil von 1.53% aus dem Kantonsrat ausgeschieden. Dieses Jahr schaffte Aufrecht/Freie Liste mit einem Wähleranteil von 2.15% den Sprung in den Kantonsrat nicht. Hingegen holten sich die EDU und die AL mit einem Wähleranteil von 1.89% bzw. 2.62% 3 bzw. 5 Kantonsratssitze, da sie jeweils die Hürde gemäss § 102 Absatz 3 lit. a in mindestens einem Wahlkreis schafften.

Rein rechnerisch gibt es einen Kantonsratssitz pro 0.55% Wähleranteil (100/180). Die Regelung im GPR kann auch im Widerspruch zur Verfassungsgrundlage in Artikel 51 Absatz 3 betrachtet werden, wird nämlich die Sitzverteilung (im Kantonsrat) gerade nicht so geregelt, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht hat. Hintergrund der heutigen, rein politisch motivierten, system- und demokratiewidrigen Regelung sind unter anderem die offensichtlich eingeschränkten Möglichkeiten innerhalb des Berechnungssystems «Puckelsheim» gemäss §§ 103 und 104 GPR. Die heutige Regelung begünstigt klar die grossen Parteien.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie schätzt der Regierungsrat die gegenwärtige Sitzzuteilungsregelung gemäss § 102 Absatz 3 GPR angesichts der Verfassungsbestimmung Artikel 51 Absatz 3 ein?
2. Teilt der Regierungsrat unsere Haltung, dass es demokratiepolitisch sinnvoller ist, alle politischen Kräfte entsprechend ihrer Wählerstärke (ab 0.55% bei gegenwärtig 180 Sitzen) im Parlament gemäss der Verfassungsbestimmung mitwirken zu lassen, anstatt sie über eine Gesetzesgrundlage entsprechend auszuschliessen?

3. Gibt es Rechtsgutachten oder Bundesgerichtsurteile betreffend § 102 Absatz 3 GPR im Kanton Zürich oder in der gleichen bzw. ähnlichen Thematik in anderen Kantonen? Falls ja, bitte um Details.
4. Ist der Regierungsrat bereit, eine Vorlage zuhanden des Kantonsrates zu verabschieden, die die Streichung von §102 Absatz 3 GPR beantragt? Falls ja, wann kann damit gerechnet werden? Falls nein, weshalb nicht?
5. Im Rahmen einer «Schattenrechnung» bitten wir die Sitzverteilung der 180 Kantonsratssitze bei den Wahlen 2019 und 2023 zu präsentieren, wenn § 102 Absatz 3 GPR nicht in Kraft gewesen wäre (nur Kantons-ebene, nicht hinuntergebrochen auf Wahlkreisebene). Mit anderen Worten: Welche Parteien bzw. Listengruppen haben von der Quorenregelung bei den jeweiligen Wahlen mit wie vielen Sitzen profitiert und welche (wohl BDP 2019 und Aufrecht/Freie Liste 2023) hätten wie viele Sitze stattdessen gemacht?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Urs Hans, Turbenthal, und Alex Gantner, Maur, wird wie folgt beantwortet:

Das Verfahren für die Zürcher Kantonsratswahlen wurde angepasst, nachdem das Bundesgericht mit Urteil BGE 129 I 185 die Unzulässigkeit der Wahlkreiseinteilung für die Stadtzürcher Gemeinderatswahlen festgestellt hatte. Mit dem per 1. Januar 2005 eingeführten doppeltproportionalen Sitzzuteilungsverfahren (sogenannter Doppelter Pukelsheim) beabsichtigte der Gesetzgeber, der Erfolgswertgleichheit möglichst Rechnung zu tragen. Diese stellt sicher, dass sich der Wille der Wählerinnen und Wähler möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegelt, namentlich auch hinsichtlich der Verteilung der Mandate auf die einzelnen Listen. Dabei sollen möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden und einen möglichst gleichen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben (BGE 129 I 185 E. 7.3). Eine absolute Umsetzung der Erfolgswertgleichheit kann aber mit keinem bekannten Sitzverteilungsverfahren erreicht werden. Entsprechend ist die Sitzverteilung gemäss Art. 51 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht hat (vgl. Matthias Hauser, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 51 N. 51).

Zu Fragen 1, 2 und 4:

Die geltende Sitzzuteilungsregelung von § 102 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) schliesst diejenigen Listen von der Sitzverteilung aus, die weder 5% aller Parteistimmen in einem Wahlkreis noch 3% aller Parteistimmen im Kanton erreicht haben. Begründet wurde die Einführung des Fünf-Prozent-Quorums damit, dass bei einem natürlichen Quorum von nur noch 0,55% (100/180) die Gefahr bestehe, dass etliche Kleinstparteien den Sprung ins Parlament schaffen würden. Dies wiederum könne die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen, weil es in Fraktionen arbeite. Weiter sollten nur Parteien mit einem gewissen Rückhalt in der Bevölkerung im Parlament vertreten sein (vgl. Matthias Hauser, a. a. O., Art. 51 N. 49, mit Verweis auf das Protokoll des Kantonsrates 2003–2007, S. 906). Die Einführung einer solchen Quorumsregel entsprach dem klaren Willen des Gesetzgebers, der mit der auf den 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Anpassung von § 102 Abs. 3 GPR betreffend Drei-Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen (KR-Nr. 110/2016) vom Kantonsrat unlängst bestätigt wurde. Das geltende doppeltproportionale Wahlverfahren setzt die verfassungsrechtlichen Vorgaben an das Wahlverfahren bestmöglich um. Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat die geltende Sitzzuteilungsregelung gemäss § 102 Abs. 3 GPR rechtlich als mit Art. 51 Abs. 3 KV vereinbar. Mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung ist es für den Regierungsrat nicht angezeigt, sich zur Quorumsregel zu äussern. Entsprechend sieht er auch keinen Anlass, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Abschaffung der Quorumsregel vorzulegen.

Zu Frage 3:

Neben dem eingangs erwähnten BGE 129 I 185 hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit von Quorumsregeln bei kantonalen Wahlverfahren in den letzten Jahren präzisiert. Ein aktueller Überblick über diese Rechtsprechung findet sich in Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, N. 1383 ff. Eine vertiefte juristische Betrachtung der Quorumsregel von § 102 Abs. 3 GPR nimmt Matthias Hauser, a. a. O., Art. 51 N. 13 ff., vor.

Zu Frage 5:

Würden die Quoren gemäss § 102 Abs. 3 GPR nicht berücksichtigt, nähmen sämtliche Listengruppen an der Sitzverteilung teil. Unter dieser Voraussetzung hätte die BDP bei der Berechnung der Oberzuteilung gestützt auf das Ergebnis der Erneuerungswahl des Kantonsrates 2019 demnach drei Sitze erhalten und die SVP, FDP und die Grünen je einen Sitz weniger. Bei der entsprechenden Berechnung der Oberzuteilung für die Kantonsratswahl 2023 hätte die Gruppierung Aufrecht/Freie Liste vier Sitze erhalten zuungunsten von SVP, SP, FDP und GLP, die je einen Sitz weniger erhalten hätten.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli