



Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 1291/2014

Datum des Entscheids: 10. Dezember 2014

Rechtsgebiet: Politische Rechte

Stichwort(e): Direktes Quorum bei Proporzahlen

verwendete Erlasse: Art. 39 Bundesverfassung
Art. 51 Kantonsverfassung
102 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Das direkte Quorum bestimmt, wie viel Prozent aller Parteistimmen eines Wahlkreises eine Liste oder Listegruppe erreichen muss, um an der Sitzverteilung teilzunehmen. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Maximum von 10% zulässig. Das Quorum von 5% ist massvoll und seine Anwendung ein sachlicher Grund, um eine übermässige Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte zu vermeiden.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Mit Beschluss vom 3. September 2014 erliess der Regierungsrat die Anordnungen zur Erneuerungswahl des Kantonsrates für die Amtsdauer 2015–2019. Der Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich am 12. September 2014 veröffentlicht (ABI 2014-09-12).

Eine politische Partei beanstandete mit Einsprache an den Regierungsrat die Anwendung des direkten Quorums gemäss § 102 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) und beantragten, dieses Quorum sei bei der Wahl des Kantonsrates vom 12. April 2015 nicht anzuwenden, eventualiter sei festzustellen, dass die Regelung des § 102 Abs. 3 GPR vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte.

Erwägungen:

1. [Legitimation und Eintreten]
3. Gemäss Art. 79 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) wenden die Gerichte und die vom Volk gewählten kantonalen Behörden Bestimmungen, die gegen übergeordnetes Recht verstossen, nicht an. Der Regierungsrat, als vom Volk gewählte Behörde, ist somit verpflichtet, im konkreten Einzelfall eine Norm nicht anzuwenden, falls sie übergeordnetem Recht widerspricht. Demgegenüber verankert Art. 79 Abs. 2 KV die abstrakte Normenkontrolle, wobei sie diese den obers-

ten Gerichten vorbehalten und sowohl Verfassung als auch Gesetze hiervon ausnimmt. Der Regierungsrat darf folglich im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht überprüfen, ob ein kantonaler Erlass höherrangigem Recht widerspricht.

- a) Mit Beschluss vom 3. September 2014 traf der Regierungsrat die notwendigen Anordnungen für die Erneuerungswahl des Kantonsrates für die Amtsdauer 2015–2019. Ziffer VI, Buchstabe h, dritter Abschnitt, zweiter Satz lautet: «Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.» Dieser Satz entspricht wörtlich § 102 Abs. 3 GPR. Der Anordnungsbeschluss führt lediglich den entsprechenden Gesetzesparagrafen nicht namentlich auf.
 - b) [Es wird das Begehren gestellt], das direkte Quorum gemäss § 102 Abs. 3 GPR sei bei der Wahl des Kantonsrates vom 12. April 2015 nicht anzuwenden. Es stellt sich die Frage, ob sich ihr Rechtsbegehren damit auf eine konkrete Normenkontrolle ausrichtet, die der Regierungsrat vornehmen kann, oder ob es eine abstrakte Normenkontrolle verlangt, auf welche der Regierungsrat nicht eintreten darf. Anders als § 58 GPR, der im Beschluss vom 3. September 2014 dadurch konkretisiert wird, dass das Datum der Wahlen im konkreten Fall auf den 12. April 2015 angesetzt wird, erlaubt und verlangt § 102 Abs. 3 GPR keine Konkretisierung. Er wird in der Anordnung des Regierungsrates ausschliesslich wörtlich wiedergegeben, ohne dass er einen irgendwie gearteten Gestaltungs- oder Ermessensspielraum eröffnet. Soweit von einer Konkretisierung gesprochen werden kann, liegt diese darin, dass die Anwendbarkeit von § 102 Abs. 3 GPR auf die konkret anstehende Wahl des Kantonsrates für die Amtsperiode 2015–2019 erklärt wird. Ob dies ausreicht, um das Vorliegen einer konkreten Normenkontrolle und damit das Eintreten des Regierungsrates auf das vorliegende Begehren zu bejahen, kann letztlich offenbleiben, da dieses, wie nachfolgend dargelegt wird (vgl. Ziffer 4), materiell abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.
 - c) Das Eventualbegehren der Einsprecher stellt eine Aufforderung an den Regierungsrat zur abstrakten Normenkontrolle dar. Auf dieses Begehren ist nicht einzutreten.
4. Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selbst (Art. 39 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]; SR 101) und sind dabei weitgehend frei. Die Bundesverfassung verlangt für Parlamentswahlen nicht das reine Verhältniswahlrecht, sondern lässt auch ein Mehrheitswahlverfahren zu. Schranken für die Ausgestaltung der politischen Rechte der Kantone bilden auf Bundesebene insbesondere die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) und das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Aus dem Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und der politischen Gleichberechtigung folgt die Wahlrechtsgleichheit, die fordert, dass sämtlichen Stimmen derselbe Wert, dieselbe Stimmkraft und derselbe Erfolg zukommen muss. Dies bedeutet, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen sollen, möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen sind und die Anzahl der gewichtslosen Stimmen auf ein Minimum zu begrenzen ist (BGE 131 I 74 E. 3.2 S. 79). Für den Kanton bestimmt Art. 51 KV, dass die Kantonsratswahlen im Verhältniswahlver-

fahren durchzuführen sind, wobei die Sitzverteilung so zu regeln ist, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht hat.

- a) Das Bundesgericht hält im erwähnten Entscheid fest, dass jede Abweichung vom Proporz zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung von Wählerstimmen führen muss, erlaubt diese jedoch, soweit ausreichende sachliche Gründe dies zu rechtfertigen vermögen. Für das direkte Quorum legte es die absolute Obergrenze bei 10% fest, da kaum sachliche Gründe vorstellbar seien, die eine Überschreitung dieser Obergrenze und der damit einhergehenden Ungleichbehandlung der Wählerstimmen rechtfertigen könnten (BGE 131 I 74 E. 5.4 S. 83). Als ausreichenden sachlichen Grund anerkannte das Bundesgericht immer wieder, dass Quoren einer übermässigen Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte entgegenwirken und damit die Funktionsfähigkeit der Parlamente aufrechterhalten (anstelle vieler BGE 131 I 74 E. 5.2. S. 82 f.). Das Bundesgericht bestätigt diesen Entscheid in konstanter Rechtsprechung (z. B. BGE 136 I 352). Die Lehre ist gegenüber der Vereinbarkeit von Quoren mit den Wahlgrundsätzen und der politischen Gleichbehandlung skeptischer und kritisiert die bundesgerichtliche Rechtsprechung hierzu (z. B. Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBI 88/1987, S. 1 ff.; PIERRE TSCHAN-NEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt am Main 1995, N. 752 ff.; YVO HANGARTNER / ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in: Bund und Kantone der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 1451 f.; FRIEDRICH PUKELSHEIM / CHRISTIAN SCHUMACHER, Das Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505 ff.; MATTHIAS HAUSER, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 51 N. 19 ff., 51 f.; MATTHIAS HAUSER / TOBIAS JAAG, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2008 S. 74 ff.; MARCEL BOLZ, Kantonale Ebene / Natürliche und direkte Quoren bei der Wahl des aargauischen Grossen Rates in: Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 176 f.).
- b) Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hatte in seinem Urteil VB.2014.00203 vom 25. Juni 2014 (www.vgr.zh.ch) die Zulässigkeit des in Art. 23 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO) verankerten direkten Quorums zu beurteilen und hielt fest, dass das in der Stadt Zürich vorgesehene Quorum massvoll ausgestaltet sei, da es wesentlich unter der vom Bundesgericht festgelegten absoluten Limite von 10% liege und bereits das in der Stadt Zürich anwendbare Zuteilungssystem des doppelten Pukelsheim eine sehr weit gehende Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen garantiere. Es zeigte ausserdem auf, dass das direkte Quorum das Ziel verfolgt, einer Parteienzersplitterung im Grossen Gemeinderat entgegenzuwirken, womit in Übereinstimmung mit der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein ausreichender sachlicher Grund für dessen Einführung vorliege. Es kam zum Schluss, dass sich vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Praxis das in Art. 23 Abs. 4 GO verankerte direkte Quorum rechtfertigen lasse (Urteil E. 3.5.3).
- c) § 102 Abs. 3 GPR stimmt wörtlich mit Art. 23 Abs. 4 GO überein. Ausserdem wendet der Kanton wie die Stadt Zürich das selbe Wahlverfahren, den sogenannten «doppelten Pukelsheim», an. Die Einführung des direkten Quorums in § 102 Abs. 3 GPR

wird damit begründet, dass damit einer zu weit gehenden Parteienzersplitterung entgegengewirkt werden soll (FRIEDRICH PUKELSHEIM / CHRISTIAN SCHUMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1584). Der Sachverhalt sowie die Rechtsfrage sind im vorliegenden Fall in den massgebenden Punkten identisch mit jenen, die zum erwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 25. Juni 2014 führten. Das Urteil des Verwaltungsgerichts stützt sich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, an der jenes, trotz teilweise heftiger Kritik aus der Lehre, konstant festhält. Es ist nicht ersichtlich, weshalb im vorliegenden Fall in Abweichung zum vorerwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichts und in Abweichung zur konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts die Frage nach der Vereinbarkeit des in § 102 Abs. 3 GPR verankerten direkten Quorums mit übergeordnetem Recht zu verneinen wäre.

- d) Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass keine Gründe für eine Gutheissung der Einsprache vorliegen. Diese ist somit, soweit darauf einzutreten und das in Ziffer 1 gestellte Begehren als konkrete Normenkontrolle zu verstehen ist, abzuweisen.

[...]

© 2015 Staatskanzlei des Kantons Zürich

Das Bundesgericht wies mit Urteil 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014 betreffend den Kanton Zug eine gleichgelagerte Beschwerde ab.