

6. Korrektur der falschen Rundung bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 7. Februar 2020 zur parlamentarischen Initiative Ruedi Lais

KR-Nr. 118/2018

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Die STGK beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative von Ruedi Lais zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte zuzustimmen.

Aktuell sieht Paragraf 103 des Gesetzes über die politischen Rechte (*GPR*) vor, dass die Parteistimmenzahl einer Liste durch die im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt wird, wobei dann das Ergebnis anschliessend mathematisch gerundet wird. Durch diese mathematische Rundung kann das Wahlergebnis nachweislich verfälscht werden. Besonders in Wahlgebieten mit vielen Wahlkreisen können die kumulierten Rundungen dazu führen, dass ein Sitz einer falschen Liste zugeteilt wird. Bei den Gemeinderatswahlen im Jahr 2018 in Dietikon wie auch in Schlieren wurde aufgrund der Rundung je ein Sitz der mathematisch falschen Liste zugeteilt. Die PI will zukünftig solche Sitzverschiebungen, welche nicht im Sinne des Souveräns sind, verhindern, indem auf eine Rundung verzichtet und mit ungerundeten Zahlen gerechnet wird.

Im Laufe der Beratung und der Anhörungen des Statistischen Amtes kamen alle Kommissionsmitglieder der STGK überein, dass es sich um ein berechtigtes Anliegen handelt. Eine gestützt auf die Rundung resultierende falsche respektive nicht dem Wählerwillen entsprechende Sitzzuteilung wird als stossend empfunden. Gemäss den Ausführungen des Statistischen Amtes lässt sich die PI Lais mit der bereits verwendeten Software technisch relativ einfach umsetzen. Da es keinen sachlichen oder auch technischen Grund gibt, der die jetzt vollzogene Rundung erforderlich machen würde, beantragt Ihnen die STGK einstimmig, der PI Lais zuzustimmen und damit künftig auf die Rundungen zu verzichten.

Zwar begrüsst auch der Regierungsrat die vorgeschlagene Änderung, er erachtet es aber als sinnvoller, das Anliegen im Rahmen der anstehenden Revision des Gesetzes über die politischen Rechte umzusetzen.

Demgegenüber befürwortet die STGK eine rasche Gesetzesänderung mit Inkrafttreten noch vor den nächsten Gemeinde- und Kantonsratswahlen. Namens der STGK beantrage ich Ihnen daher, der parlamentarischen Initiative von Ruedi Lais zuzustimmen. Besten Dank.

Ruedi Lais (SP, Wallisellen): Spätestens seit dem 3. November 2020 und dem von Präsident Trump (*ehemaliger US-Präsident Donald Trump*) angeheizten Sturm aufs Kapitol am 6. Januar 2021 ist klar: Demokratie braucht Vertrauen; Vertrauen der Wählenden, dass das Wahlsystem korrekt funktioniert. Seien wir also äusserst wachsam und auch ein bisschen pingelig, wenn Zweifel an der Korrektheit der

Resultate aufkommen. Nun, in Schlieren und Dietikon waren am Wahlabend des 4. März 2018 tatsächlich Zweifel aufgekommen, ob die Sitze korrekt zugeteilt worden waren. Der Fehler war schnell gefunden: Wie jeder Sek-Schüler früher noch wusste, muss man zuerst rechnen und erst am Schluss runden. Das Dumme daran: Der Fehler stand im Gesetz. Er führte dazu, dass zwei Sitze mathematisch falschen Parteien zugeteilt wurden. Zwei eigentlich gewählte Kandidierende gingen leer aus. Aber die Limmattaler sind zum Glück friedlichere Leute als die Stürmer des Kapitols in Washington, es gab meines Wissens keine bewaffneten Aufstände. Die beiden um ihr Amt Betrogenen, Roger Seger von der SP Schlieren und Silvia Marton von der GLP Dietikon, verzichteten auch darauf, den mühsamen Rechtsweg zu beschreiten. Wir sind den beiden zu Dank verpflichtet, denn so wurde der Weg zu einer raschen – nun ja, für unsere Verhältnisse raschen – Korrektur des Fehlers im Gesetz geebnet.

Ich danke zuerst der SVP-Fraktion, dass sie ihren Verdacht doch überwinden konnte, den Verdacht, dass die PI ein geheimer Trick der SP sei, das System zu überlisten. Danke, dass Sie jetzt auch zustimmen. Besonders danke ich aber der Justizdirektorin (*Regierungsrätin Jacqueline Fehr*), dem Statistischen Amt und der Kommission, dass sie diese Peinlichkeit zügig zu eliminieren halfen. Das heutige sonnige Wetter verdanken wir einem Hoch namens «Jacqueline». Ich nehme dieses Hoch «Jacqueline» als gutes Omen für eine einstimmige und rechtzeitige Gesetzesänderung. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil): Ich kann es kurz machen, und zwar: Werden mit gerundeten Zahlen mehrere Rechenoperationen hintereinander durchgeführt, so können die Rundungsfehler in jeder Rechnung anwachsen. Gehen in eine Rechnung mehrere gerundete Zahlen ein, so kann es zu Fehlerfortpflanzungen kommen. Soweit die mathematische Betrachtung, welcher wir mit dieser Anpassung nun Rechnung tragen und künftig solche Fehler vermeiden wollen. Die SVP/EDU-Fraktion befürwortet diese Anpassung. Besten Dank.

Fabian Müller (FDP, Rüschlikon): Wir wissen es alle: Das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren, wie wir es in Zürich kennen, hat so seine Tücken. Es gilt zwar gemeinhin als gerecht und ausgeklügelt, ist bei Laien und weit darüber hinaus aber auch für seine Unberechenbarkeit berüchtigt. So hält der «Doppelte Pukelsheim» (*nach dem deutschen Stochastik-Professor Friedrich Pukelsheim*), wie wir ihn liebevoll nennen, die Beteiligten am Wahlabend jeweils bis ganz zum Schluss auf Trab, bis zum Moment nämlich, wo feststeht, dass die Oberzuteilung die Verhältnisse in den einzelnen Wahlkreisen nicht doch noch ein letztes Mal auf den Kopf stellt. Das ist so nervenaufreibend wie bekannt und erklärbar. Dass unser Zuteilverfahren mit einer weiteren Tücke, diesmal einer rundungstechnischen, aufwartet, war bis anhin weniger bekannt und ist bei genauer Betrachtung auch kaum schlüssig erklärbar. Die Rundung, um die es hier geht, dürfte all jenen, denen sie schon mal zum Verhängnis geworden ist, in schmerzhafter Erinnerung geblieben sein. Die Rundung vor der Oberzuteilung hat den Wahlausgang bereits

in mehreren Parlamentsgemeinden beeinträchtigt, tückischerweise übrigens in solchen, wo es nur einen einzigen Wahlkreis gibt. Dies hat mit dem Wahlschlüssel zu tun, der sich von der unglücklich gerundeten Wählerzahl ableitet, und dies läuft einem wichtigen Leitgedanken unseres Verfahrens zuwider: Jede Stimme sollte auf dieser Stufe gleich viel zählen, tut dies aber heute nicht ganz in jedem Fall. Die Korrektur dieser falschen Rundung ist also keine blosser Stilübung für «Aficionados» der höheren Wahlarithmetik, diese wären aber sicherlich in der Lage und gerne bereit, den hier behandelten Mechanismus noch stringenter herzuleiten, als wir dies in einer Ratsdebatte tun können. Dies gilt bestimmt für die Mitarbeitenden des Statistischen Amtes oder auch für den Initianten, dem dies aufgefallen ist und der es verdankenswerterweise aufgegriffen hat, oder in Deutschland – himself – dem Emeritus für Stochastik, Friedrich Pukelsheim.

In jedem Fall wird der Wählerwille besser abgebildet, wenn wir künftig auf diese Rundung am falschen Ort verzichten. Freuen wir uns also auf einen um eine Tücke ärmeren und noch gerechteren und ausgeklügelteren «Doppelten Pukelsheim», und zwar ohne die nächste GPR-Revision abzuwarten. Somit wird die Änderung bereits bei den nächsten Gemeindewahlen wirksam. Die FDP empfiehlt Ihnen, der vorliegenden PI zuzustimmen.

Sonja Gehrig (GLP, Urdorf): Die Verfeinerung des Proporzwahlsystems nach Pukelsheim bedeutete zweifelsohne einen demokratischen Meilenstein hin zu einem Wahlsystem, das den Wählerwillen adäquater abbildete als früher. Von den sieben Kantonen, die die Sitze nach dem Pukelsheim verteilen, haben drei den Rundungsfehler von Zürich unkritisch kopiert. Drei Kantone, der Aargau, Schaffhausen und Schwyz, haben den Fehler jedoch bemerkt und korrigiert. Rein mathematisch gibt es keinen Zweifel: Der Missstand der Zwischenrundung auf ganze Zahlen muss behoben werden, denn er macht schlicht keinen Sinn und ist im heutigen digitalen Zeitalter auch nicht zu rechtfertigen. Rundungen können die Proportionen der Listenresultate leicht verändern, dies wiederum bedeutet, dass ein anderes Resultat herauskommen kann, wie wir gesehen haben. Eben, das war bei den kommunalen Wahlen 2018 im Bezirk Dietikon der Fall. Die Grünliberalen waren gerade doppelt vom Rundungsfehler betroffen: einmal im positiven Sinn – aus Sicht der GLP – und einmal als Geschädigte. Die Zwischenrundung bewirkte, dass die GLP in Schlieren auf Kosten der SP vier statt drei Parlamentssitze erhielt, die GLP Dietikon musste einen Sitz an die EVP abgeben. Ja, wir hätten auch lieber drei und zwei Sitze statt vier und einen gehabt und waren auch nicht glücklich damit. Für die Dietiker war das Resultat genauso ärgerlich wie für die SP Schlieren, auch wenn das Resultat für die GLP dann unter dem Strich saldoneutral blieb. Die SP wurden um einen Sitz geprellt und wir verloren einen an die EVP. Es ist kein Zufall, dass diese falsche Rundung bei den Gemeinden Dietikon und Schlieren Auswirkungen hatte, und dies könnte sich jederzeit irgendwo wiederholen. Je weniger Wähler nämlich auf einen Sitz kommen, desto eher wird die Rundung relevant. In Schlieren braucht es pro Parlamentssitz nur gerade etwa 70 Wahlzettel. Dank der Rundung gewann die GLP einen Drittel-Wahlzettel und damit einen ganzen zusätzlichen Parlamentssitz dazu. In Dietikon wurde die GLP wegen der

Rundung um einen Sechstel eines Wahlzettels geprellt und diese zwölf Parteistimmen kosteten uns dort einen zweiten Sitz.

Also ändern wir bitte, was schon längst hätte geändert werden sollen. Die PI gehört unterstützt. Besten Dank.

Urs Dietschi (Grüne, Lindau): Dank Ruedi Lais kann mit seiner PI der Fehler der teilweisen falschen Sitzzuteilung auf einfache Weise bereinigt werden. Ich erspare es Ihnen, auf die technischen Details nochmals einzugehen, sie wurden zur Genüge erwähnt. Nicht nur wir Grünen finden dieses Anliegen berechtigt und sinnvoll, der gesetzgeberische Hintergrund ist gegeben. Auch der Regierungsrat stimmt der Änderung von Paragraf 103 Absatz 1 des GPR ausdrücklich zu. Unverständlich ist allerdings, dass der Regierungsrat diese PI erst im Rahmen der anstehenden Revision des GPR umsetzen will, also in Kauf nimmt, dass es beim kommenden Wahlzyklus allenfalls wieder zu falschen Sitzzuteilungen kommen könnte. Wir danken dir, Ruedi Lais, dass du mit dieser PI, die du eingereicht hast, den demokratischen Wahlprozess stärkst. Mit meiner Aufforderung, mit uns Grünen der PI zuzustimmen, damit die Gesetzesänderung vor den nächsten Gemeinde- und Kantonsratswahlen in Kraft tritt, renne ich offene Türen ein und danke allen Fraktionen, dass sie dafür stimmen.

Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil): Selten herrscht eine solche Einmütigkeit in der Kommissionsdiskussion. Nun, dies war hier der Fall. Von Anfang an war in der Beratung in der Kommission klar, dass mit der PI ein berechtigtes Anliegen verfolgt wird: Sie empfand die vom Initianten vorgebrachten falschen Sitzzuteilungen tatsächlich als störend und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf als gegeben. Auch die technische Umsetzung ist offenbar kein Problem. Zukünftig kann somit verhindert werden, dass es aufgrund der Rundung der Wählerzahl der Liste zu falschen Sitzzuteilungen kommen kann. Auch der Regierungsrat fand die PI sinnvoll, war aber der Meinung, dass die Gesetzesänderung im Rahmen der anstehenden Revision des GPR erfolgen sollte.

Die Kommission war einstimmig anderer Meinung: Es sollte nicht auf die nächste Revision des GPR gewartet werden. Dieser Meinung schliesst sich auch die CVP an. Die CVP beantragt, der PI und der Gesetzesänderung zuzustimmen, und freut sich auf faire Gemeinde- und Kantonsratswahlen 2022/2023. Besten Dank insbesondere auch an den Initianten.

Walter Meier (EVP, Uster): Wenn es einen Weg gibt, die Wahlergebnisse so zu berechnen, dass der Wählerwille noch besser zum Ausdruck kommt, sollten wir diesen Weg gehen. Ruedi Lais hat einen solchen Weg gefunden. Die EVP unterstützt das Anliegen, auch wenn die EVP in der Vergangenheit zumindest einmal von der falschen Rundung profitiert hat.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Die parlamentarische Initiative von Ruedi Lais hat überall offene Türen ingerannt, sowohl bei der beratenden Kom-

mission wie auch beim Regierungsrat. Sie weist nämlich auf eine störende Fehlerquelle bei der Sitzzuteilung beim Proporzwahlverfahren hin. Mathematisch ist die Sachlage eindeutig: Das kosmetisch bedingte Aufrunden des Ergebnisses auf eine ganze Zahl kann unter bestimmten Umständen, wie wir es bereits gehört haben, bei den Gemeinderatswahlen dazu führen, dass ein Sitz einer falschen Partei zugeführt wird. Dies ist stossend, weil ohne Not in Kauf genommen wird, dass der Wählerwille unkorrekt abgebildet wird. Auch der Regierungsrat sieht die PI als berechtigtes und sinnvolles Anliegen. Die Direktion der Justiz und des Innern hat sogar die vorgeschlagene Änderung bereits als Teil des Regelungsbedarfs für die anstehende Revision des Gesetzes über die politischen Rechte erkannt. Dennoch will der Regierungsrat lieber die Revision des Gesetzes abwarten, um diesen Missstand zu beheben.

Die Alternative Liste, AL, findet aber, dass einmal erkannte Fehlerquellen besser sofort behoben werden sollen, zumal die technische Lösung bereits vorhanden ist. Schliesslich stehen die nächsten Gemeinderatswahlen bereits nächstes Jahr an. Die AL folgt deshalb dem einstimmigen Kommissionsantrag und stimmt der parlamentarischen Initiative zu. Besten Dank.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Inhaltlich-materiell kann ich zur Debatte nichts mehr beifügen. Ich möchte ganz herzlich für die doch eher zügige Behandlung dieser parlamentarischen Initiative danken. Wenn ich spreche, dann aus Anerkennung für den Initianten. Ich denke, es ist ein Beispiel eines Parlamentariers, der hier den Finger auf einen wunden Punkt gehalten hat, den wir bisher übersehen haben, und dabei eine konstruktive Lösung vorgeschlagen hat. In dem Sinn ist es auch ein Stück weit eine Würdigung für Ruedi Lais, den Hüter unserer demokratischen Rechte. Ich danke der Kommission und den Ratsmitgliedern, wenn Sie diesen Fehler jetzt korrigieren.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 103

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffer römisch II der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

