

Antrag des Regierungsrates vom 27. März 2024

5951

**Gesetz
über die politischen Rechte (GPR)**

**(Änderung vom; Anpassung der Regelung
zum 3%-Quorum bei Kantonsratswahlen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. März 2024,

beschliesst:

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

§ 92. Abs. 1 unverändert.

² Listen, die in der laufenden Amtsdauer im Rat vertreten sind, erhalten Listennummern in der Reihenfolge der bei der letzten Wahl im Kanton erreichten Wählerzahl gemäss § 103, beginnend mit der Liste mit der höchsten Wählerzahl.

Listen
a. Listen-
nummern

Abs. 3–5 unverändert.

§ 102. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn entweder
lit. a unverändert.

b. Listen-
gruppen

b. ihre Wählerzahl gemäss § 103 mindestens 3% der Wählerzahlen aller Listengruppen im ganzen Kanton entspricht.

§ 110. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Listen, die in der laufenden Amtsdauer nicht im Nationalrat, aber im Kantonsrat vertreten sind, erhalten die nachfolgenden Listennummern in der Reihenfolge der bei der letzten Kantonsratswahl erreichten Wählerzahl gemäss § 103.

Nationalrat

Abs. 4–7 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat beschloss am 30. November 2020 eine Änderung von § 102 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161; ABI 2020-12-04). Er folgte dem Gegenvorschlag der vorberatenden Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates (STGK) zur parlamentarischen Initiative (PI) betreffend Drei Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen (KR-Nr. 110/2016), der eine Änderung der PI vorsah (KR-Nr. 110a/2016). Gemäss der PI sollte eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teilnehmen dürfen, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten hat. Die vom Kantonsrat gestützt auf den Gegenvorschlag der STGK beschlossene Gesetzesänderung sieht demgegenüber vor, dass gemäss § 102 Abs. 3 GPR bei Kantonsratswahlen eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teilnimmt, wenn entweder wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat (lit. a) oder ihre Listen zusammen mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten haben (lit. b). Die Gesetzesänderung trat am 1. Juli 2021 in Kraft (RRB Nr. 416/2021).

Am 12. Februar 2023 fand die Erneuerungswahl der Mitglieder des Kantonsrates für die Amtsdauer 2023–2027 statt. Gemäss den vom Kantonsrat am 8. Mai 2023 erwarteten Wahlergebnissen (ABI 2023-05-12) kam es zu keinem Anwendungsfall der Quorumsregel von § 102 Abs. 3 GPR. Sämtliche Listen, die das 5%-Quorum von lit. a nicht erreichten, erreichten auch das 3%-Quorum von lit. b nicht.

Im Rahmen der Erneuerungswahl wurde festgestellt, dass der Gesetzeswortlaut von § 102 Abs. 3 lit. b GPR zum 3%-Quorum nicht der Regelungsabsicht des Gesetzgebers entspricht, da zur Berechnung des Quorums auf die Parteistimmen und nicht auf die Wählerzahlen abgestützt wird. Die STGK hatte sich bei der Beratung des Gegenvorschlags zur PI an der Aargauer Lösung orientiert, wonach beim kantonsweiten 3%-Quorum die Wählerzahl massgebend ist.

Mit Schreiben vom 17. April 2023 ersuchte die STGK die Direktion der Justiz und des Innern bzw. den Regierungsrat, dem Kantonsrat einen Antrag zur Änderung von § 102 Abs. 3 lit. b GPR zu unterbreiten, um die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und den Gesetzeswortlaut in Übereinstimmung zu bringen. Der Regierungsrat kommt diesem Anliegen mit dieser Vorlage nach, damit sich die nächsten Erneuerungswahlen der Gemeindeparlamente (2026) und des Kantonsrates (2027) auf eine in sich stimmige Rechtsgrundlage stützen können. Diese rechtsetzungs-technische Bereinigung ist aus inhaltlichen Gründen und im Interesse

der Rechtssicherheit angezeigt. Sie umfasst nicht nur eine Anpassung von § 102 Abs. 3 lit. b GPR, sondern – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – auch von §§ 92 Abs. 2 und 110 Abs. 3 GPR.

B. Gründe für die Gesetzesänderung

Im Kanton Zürich kommt bei der Wahl des Kantonsrates seit 2007 das doppeltproportionale Sitzverteilungsverfahren (Doppelproporz oder umgangssprachlich auch «Doppelter Pukelsheim» genannt) zur Anwendung. Bei diesem Verfahren werden die 180 Sitze des Kantonsrates auf Kantonsebene zunächst auf die Parteien bzw. an die Listengruppen verteilt (sogenannte Oberzuteilung). Die Wählenden haben so viele Stimmen, wie in ihrem Wahlkreis Sitze zu vergeben sind. Damit die Wahlrechtsgleichheit unter den Wählenden gewährleistet ist, werden die unterschiedlichen Stimmzahlen der Wählenden ausgeglichen. Dazu wird für jede Liste im Wahlkreis eine Wählerzahl errechnet. Zur Berechnung der ungerundeten Wählerzahl wird die Parteistimmzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt (§ 103 GPR). Anschliessend werden die Wählerzahlen für jede Listengruppe kantonsweit zusammengezählt. Bei der Oberzuteilung werden die 180 Kantonsratssitze gestützt auf die Wählerzahlen der Listengruppe verteilt. In einem zweiten Schritt werden die den Listengruppen zugeteilten Sitze auf die Listen in den Wahlkreisen verteilt (sogenannte Unterzuteilung). Um festzulegen, wie viele Sitze eine Liste im Wahlkreis erhält, wird die Parteistimmzahl einer Liste durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet (§ 104 Abs. 1 GPR). Die Berechnung der Divisoren erfolgt in einem iterativen Verfahren, bis die beiden gesetzlichen Vorgaben gemäss § 104 Abs. 2 GPR erfüllt sind.

Der Gesetzgeber sah mit der Einführung des Doppelproporzes im Jahr 2005 zusätzlich eine «Sperrklausel», ein sogenanntes direktes Quorum, zur Teilnahme an der Sitzverteilung vor. Eine Listengruppe durfte nur dann an der Sitzverteilung teilnehmen, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hatte. Dieses 5%-Quorum im Wahlkreis und das neu mit der Änderung 2021 zusätzlich eingeführte kantonsweite 3%-Quorum sperren Listengruppen, die keines der beiden Quoren erreichen, von der Teilnahme an der Sitzverteilung aus. Direkte Quoren sind kein notwendiges Element des Doppelproporzwahlverfahrens, sondern als Ergänzungen zum Wahlverfahren zu betrachten, die sich auf politische und weniger auf wahlarithmetische Überlegungen stützen. Verschiedene Kantone mit Doppelproporz kennen ebenfalls gesetzlich festgelegte direkte Quoren.

Im Kanton Aargau umfasst die Regelung ein 5%-Quorum im Wahlkreis sowie ein kantonsweites 3%-Quorum. Die STGK orientierte sich bei der Beratung der PI zur erweiterten Quorumsregelung gemäss dem Kommissionsbericht am Aargauer Modell (KR-Nr. 110a/2016).

Im Unterschied zur 2021 neu eingeführten Regelung im Kanton Zürich stützt sich die Aargauer Regelung auf die Wählerzahlen und nicht auf die Parteistimmen der Listengruppen ab (§ 13 Abs. 2 Gesetz über die Wahl des Grossen Rates des Kantons Aargau [SAR 152.100]). Wird das kantonsweite Quorum über die Parteistimmen berechnet, so werden Listengruppen, die insbesondere in grösseren Wahlkreisen ein besseres Wahlergebnis erzielt haben, gegenüber Listengruppen, die in kleineren Wahlkreisen ein gutes Ergebnis erzielt haben, bevorzugt. Da Wählende in (nach Anzahl Sitzen) grösseren Wahlkreisen mehr Stimmen abgeben können, können einzelne Listen einer Listengruppe in grösseren Wahlkreisen mehr Parteistimmen erzielen als in kleineren Wahlkreisen. Nach der oben ausgeführten Funktionsweise des Doppelproporz wird die kantonsweite Oberzuteilung der Sitze an die Listengruppen anhand der Wählerzahlen gewichtet berechnet. Es scheint daher folgerichtig, die Berechnung des kantonsweiten 3%-Quorums in Übereinstimmung mit der Berechnungsweise der Oberzuteilung und somit ebenfalls anhand der Wählerzahlen vorzunehmen. Es ist deshalb angezeigt, die Regelung in § 102 Abs. 3 lit. b GPR zum 3%-Quorum im Sinne der Regelungsabsicht anzupassen. Mit Blick auf die vergangenen kantonalen Erneuerungswahlen 2023 und 2019 hätte die angepasste Berechnungsweise jedoch zu keinen Änderungen bei der Teilnahme an der Sitzverteilung geführt.

Die Berechnung zur Vergabe der Listennummern der Kantonsratswahl erfolgt gemäss § 92 Abs. 2 GPR ebenfalls über einen gesamtkantonalen arithmetischen Vergleich der Wahlergebnisse von Listengruppen. Diese Berechnungsweise kommt zudem bei der Vergabe der Listennummern bei der Nationalratswahl für im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertretene Parteien zur Anwendung (§ 110 Abs. 3 GPR). Aus Gründen der Einheitlichkeit und Kohärenz scheint es angezeigt, bei sämtlichen kantonsweiten Vergleichen von Wahlergebnissen der Kantonsratswahl die gleiche Berechnungsweise (Wählerzahl) anzuwenden, selbst wenn diese Anpassungen voraussichtlich keine praktischen Auswirkungen haben dürften. Entsprechend sind mit der vorliegenden Vorlage neben § 102 Abs. 3 lit. b auch §§ 92 Abs. 2 und 110 Abs. 3 GPR im obengenannten Sinne anzupassen.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 92 Abs. 2 GPR

Diese Bestimmung regelt die Vergabe der Listennummern für die Kantonsratswahlen. Demgemäss erhalten Listen, die in der laufenden Amtsdauer im Rat vertreten sind, Listennummern in der Reihenfolge der bei der letzten Wahl erhaltenen Parteistimmen. In Übereinstimmung mit den vorstehenden Ausführungen zur gesamtkantonalen Berechnung des 3%-Quorums, d.h. zum die einzelnen Wahlkreise hinausgehenden, arithmetischen Vergleich der Wahlergebnisse von Listen bzw. von Listengruppen, ist es angezeigt, bei der Vergabe der Listennummern für die Kantonsratswahl ebenfalls auf die gesamtkantonale Wählerzahl und nicht – wie bisher – auf die Parteistimmen abzustellen. Eine angepasste Berechnungsweise hätte bei der erstmaligen Anwendung der neuen Bestimmung anlässlich der Erneuerungswahlen des Kantonsrates von 2027 und wohl auch darüber hinaus keine Auswirkungen bei der Vergabe der Listennummern. Dennoch ist es im Sinne der Einheitlichkeit und Kohärenz gerechtfertigt, beim kantonsweiten Vergleich der Wahlergebnisse sowohl zum Zweck der Listennummernvergabe als auch zum Zweck der Quorumsberechnung auf die Wählerzahl abzustellen.

§ 102 Abs. 3 lit. b GPR

Die Bestimmung in Abs. 3 legt die Quoren für die Teilnahme einer Listengruppe an der Sitzverteilung der Kantonsratswahl fest. Nach lit. a muss wenigstens eine Liste einer Listengruppe mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten. Bei der neu eingeführten Regelung des 3%-Quorums in lit. b nimmt eine Listengruppe auch an der Sitzverteilung teil, wenn alle Listen dieser Listengruppe zusammen 3% aller Parteistimmen im Kanton erhalten haben. Bei der Oberzuteilung wird der Sitzanspruch der Listengruppen über den ganzen Kanton gewichtet anhand der Wählerzahlen der einzelnen Listengruppen berechnet. Zur Berechnung des 3%-Quorums über den ganzen Kanton soll dieselbe Berechnungsweise wie bei der Oberzuteilung zur Anwendung kommen. Das 3%-Quorum soll in Übereinstimmung mit der Logik des Doppelproporz gestützt auf die Wählerzahlen der einzelnen Listengruppen berechnet werden. Das Quorum ist erfüllt, wenn die Listen einer Listengruppe zusammen mindestens 3% aller Wählerzahlen im Sinne von § 103 im ganzen Kanton erhalten haben.

Zu § 110 Abs. 3 GPR

Im Rahmen der Änderung vom 9. Mai 2022 des GPR (Vorlage 5729; ABl 2022-05-13) wurde das Verfahren zur Vergabe der Listennummern bei der Nationalratswahl angepasst. Neben der Änderung des Abgrenzungskriteriums der erhaltenen «Anzahl Sitze» auf erhaltene «Partei-

stimmen» wurden in § 110 GPR auch zusätzliche Gruppen eingeführt. Seit der letzten Nationalratswahl erhalten zum einen im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertretene Parteien Listennummern gemäss ihrem Ergebnis bei der *letzten Kantonsratswahl* (§ 110 Abs.3 GPR), und zum anderen erhalten auch Listen, die in einer Unterlistenverbindung mit einer Liste stehen, die nachfolgenden Listennummern in der Reihenfolge der bei der *letzten Nationalratswahl* erhaltenen Parteistimmen (§ 110 Abs.4 GPR). Bei der Gruppe der im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertretenen Parteien erfolgt zur Vergabe der Listennummern innerhalb dieser Gruppe ebenfalls ein kantonsweiter arithmetischer Vergleich des Wahlergebnisses bei der letzten Kantonsratswahl. Es scheint daher angezeigt, bei der Berechnungsweise zur Vergabe der Listennummern dieser spezifischen Gruppe ebenfalls auf die Wählerzahl und nicht auf die Parteistimmen abzustützen. Auch bei dieser Änderung ist nicht davon auszugehen, dass sie sich praktisch auswirkt. Eine Änderung der Berechnungsweise zur Vergabe in den anderen Gruppen gemäss § 110 Abs. 2 und 4 ist nicht vorgesehen. Bei diesen beiden Gruppen werden die Listennummern nach wie vor gestützt auf die Wahlergebnisse, d.h. die erhaltenen Parteistimmen der letzten Nationalratswahl, berechnet. Damit wird sichergestellt, dass das Vergabeverfahren für die Listennummern gruppenspezifisch jeweils mit dem für die Berechnung des Wahlergebnisses relevanten Wert, d.h. Parteistimmen bzw. Wählerzahlen, kohärent ist.

D. Vernehmlassungsverfahren

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde aufgrund der untergeordneten Tragweite der Gesetzesänderung verzichtet.

E. Finanzielle Auswirkungen

Aus der Gesetzesänderung, die eine rechtsetzungstechnische Bereinigung des Gesetzeswortlauts bezweckt, ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen für Kanton, Gemeinden und Private.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Mario Fehr

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli