

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 273/2015
von Markus Bischoff betreffend Listennummern**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 27. Oktober 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 273/2015 von Markus Bischoff wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Regula Kaeser und Silvia Rigoni:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 273/2015 von Markus Bischoff wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. Oktober 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Michèle Dünki, Glattfelden; Martin Farner, Oberstammheim; Sonja Gehrig, Urdorf; Regula Kaeser, Kloten; Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch Mischol, Hombrechtikon; Fabian Molina, Illnau-Effretikon; Ursula Moor, Höri; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

(Änderung vom; Listennummern)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 27. Oktober 2017,*

beschliesst:

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

*Listen
a. Listen-
nummern*

§ 92. Abs. 1 und 2 unverändert.

*³ Anschliessend erhalten die übrigen Listen die Nummern aufgrund
der Reihenfolge der bei der letzten Wahl erhaltenen Stimmenzahl. Da-
nach werden die Nummern denjenigen Listen zugeteilt, welche bei den
letzten Wahlen nicht teilgenommen haben. Diesen Listen wird unter
Aufsicht der Vorsteherin oder des Vorstehers der Direktion durch Los-
entscheid eine Listennummer zugewiesen. Listen aus verschiedenen
Wahlkreisen, aber mit gleicher Bezeichnung, erhalten dieselbe Listen-
nummer.*

Abs. 4 und 5 unverändert.

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die
Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung
verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 2. November 2015 reichten Markus Bischoff, Daniel Sommer und Erich Vontobel eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) wird wie folgt geändert:

§ 92

Absatz 1 und 2

Unverändert

Absatz 3

(neu) Anschliessend erhalten die übrigen Listen die Nummern aufgrund der Reihenfolge der bei der letzten Wahl erhaltenen Stimmenzahl. Danach werden die Nummern denjenigen Listen zugeteilt, welche bei den letzten Wahlen nicht teilgenommen haben. Diesen Listen wird unter Aufsicht der Vorsteherin oder des Vorstehers der Direktion durch Losentscheid eine Listennummer zugewiesen. Listen aus (bisher).

Absatz 4 und 5

Unverändert

Am 27. Juni 2016 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 117 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 27. Juni 2016 mit 117 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Markus Bischoff folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Der PI Bischoff wird im Grundsatz mit 11:4 Stimmen zugestimmt.

Die Minderheit der Kommission sieht keine Notwendigkeit für eine Änderung des heutigen Verfahrens für die Zuteilung der Listennummern. Sie lehnt eine allfällige Gesetzesänderung ab.

Die Mehrheit der Kommission hat jedoch Verständnis für das Anliegen des Initianten, ein dreistufiges Verfahren bei der Listennummernzuteilung einzuführen. Der Initiant fordert als ersten Schritt, dass die im Kantonsrat vertretenen Parteien gemäss ihrer Stimmenzahl bei

der letzten Wahl eine Listennummer zugewiesen erhalten. Das entspricht dem geltenden § 92 Abs. 2 GPR. In einem zweiten Schritt sollen die weiteren Listennummern den Parteien gemäss ihrer Stimmzahl zugewiesen werden, die bei der letzten Wahl bereits kandidierten, den Einzug ins Parlament aber nicht schafften. In einem dritten Schritt werden allen übrigen kandidierenden Gruppierungen in einer Auslosung die restlichen Listennummern zugelost. Dieses Verfahren würde sowohl für die Kantonsratswahl wie auch für die Nationalratswahl zur Anwendung kommen.

Ein solches Verfahren scheint stimmig und leuchtet ein, doch mit Blick auf die praktische Umsetzung stellen sich Fragen, zum Beispiel, wie vorzugehen ist, wenn der Name einer Liste und/oder die beteiligten Gruppierungen an einer Liste gegenüber der letzten Wahl ändert. Gerade Parteien, die nur knapp den Sprung ins Parlament schaffen, gehen oftmals wechselnde Koalitionen mit anderen Parteien ein. Das vom Initianten vorgeschlagene Verfahren würde eine gewisse Disziplinierung bei der Namensgebung mit sich bringen.

In der Debatte kam dann als Alternative ein als Mittelweg bezeichneter Vorgehensvorschlag auf. Ausgehend von den Kantonsratswahlen würden die im Kantonsrat und im Nationalrat vertretenen Parteien die erste Gruppe bilden. Die zweite Gruppe bestünde aus Parteien, die im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertreten sind. Die dritte Gruppe würde sich aus dem Rest bilden. Die Listennummern für die dritte Gruppe würden ausgelost, ebenso die für die zweite Gruppe, doch das wären vermutlich nur zwei oder drei Listen. Auch für diesen Mittelweg müssten in der Umsetzung Regelungen zur Namensgebung der Listen geschaffen werden.

Die Kommission bittet den Regierungsrat zur Stellungnahme zu beiden vorgeschlagenen Verfahren und ebenso zur Frage, ob die PI Bischoff, in ursprünglicher oder geänderter Form, mittels separater GPR-Änderung oder im Rahmen einer nächsten Revisionsvorlage umgesetzt werden sollte.

Unabhängig vom gewählten Vorgehen wird der Regierungsrat gebeten, zu prüfen, ob in § 92 Abs. 2 GPR bei gleicher Sitzzahl die Listenbezeichnung statt nach alphabetischer Reihenfolge nach dem bei der letzten Wahl höheren prozentualen Stimmenanteil zugeteilt werden könnte.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 23. Januar 2017 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 273/2015 betreffend Listennummern im Sinne von § 28 Abs. 1 KRG wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

Die Listennummern bei Kantonsratswahlen werden gemäss § 92 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) verteilt. Für die Nationalratswahlen gilt die entsprechende Bestimmung analog (§ 110 Abs. 2 GPR). Diese Regelung führt zu einem Zwei-Stufen-System. Listen, die in der laufenden Amtsdauer im entsprechenden Rat vertreten sind, erhalten Listennummern in der Reihenfolge ihrer Stärke zugeteilt. Bei gleicher Sitzzahl entscheidet die alphabetische Reihenfolge der Listenbezeichnung. Die übrigen Listen erhalten ihre Nummerierung durch Losentscheid (§ 92 Abs. 2 und 3 GPR). Bei den Nationalratswahlen 2007, 2011 und 2015 wurden im Kanton Zürich zwischen 29 und 35 Listen eingereicht. Sieben bis acht dieser Listen entsprachen jeweils der Voraussetzung für die erste Gruppe und erhielten dementsprechend ihre Listennummer aufgrund ihrer Stärke im Nationalrat zugeteilt. Die restlichen Listen erhielten ihre Nummer durch Auslosung. Unter diesen Listen befanden sich sowohl neue Listen als auch solche, die bereits mit identischer oder zumindest ähnlicher Bezeichnung im Kantonsrat vertreten waren oder an früheren Nationalratswahlen teilgenommen hatten. Dies hat zur Folge, dass in dieser Gruppe bei früheren Wahlen vertretene Listen eine höhere Listennummer erhalten können als neue Listen und dementsprechend in dieser mehrere Dutzend Listennummern umfassen den Gruppierung weit hinten platziert sein können.

B. Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative

Die PI betreffend Listennummern (KR-Nr. 273/2015) verlangt eine Anpassung von § 92 Abs. 3 GPR. Die Listennummern bei Kantons- und Nationalratswahlen sollen neu nach einem Drei-Stufen-System zugeteilt werden. In der ersten Kategorie befinden sich – wie bis anhin – Listen, die bereits im entsprechenden Rat vertreten sind. Die zweite Kategorie soll neu aus Listen bestehen, die nicht im jeweiligen Rat vertreten sind, jedoch bei der letzten Wahl teilgenommen haben. Die Listennummernzuteilung erfolgt bei diesen nach Anzahl erreichter Stimmen

bei der letzten Wahl. Alle übrigen Listen fallen in die dritte Kategorie und erhalten ihre Listennummer durch Auslosung. Eine Gesetzesänderung im vorgebrachten Sinn wirft einige Fragen und Probleme auf. Dies gilt insbesondere für die Listenbezeichnungen. Damit die vorgeschlagene Regelung ihrem Sinn gemäss griffe, müssten Listenbezeichnungen grundsätzlich gleich lauten wie bei der vergangenen Wahl, um der zweiten Kategorie anzugehören. Hierzu bedürfte es einer klaren gesetzlichen Definition, unter welchen Voraussetzungen eine Listenbezeichnung noch identisch mit einer früheren ist. Dies hätte für die teilnehmenden Gruppierungen zudem eine entsprechende Disziplinierung bei der Namensgebung über mehrere Wahlen hinweg zur Folge. Ohne eine solche gesetzliche Regelung entstünden vor jeder Wahl zeitraubende Diskussionen und grosse Unsicherheiten, welcher Kategorie eine Liste nun zuzuteilen sei. Auch bestünde die erhebliche Gefahr, dass Entscheide über die Zuweisung zu einer Kategorie vermehrt mit Rechtsmitteln angefochten würden, was eine korrekte und zeitgerechte Durchführung der Wahl stark erschweren würde. Die PI enthält für dieses Problem keine Lösung. Eine solche wäre noch zu suchen und auszudiskutieren.

Im Weiteren stellt sich die Frage, ob das Kriterium der erneuten Wahlteilnahme im entsprechenden Rat als einziges Kriterium ausreichen soll, um eine Privilegierung dieser Listen zu rechtfertigen. Dadurch würde eine Liste, die zweimal hintereinander an einer Wahl teilnimmt und deren Sinn und Zweck allenfalls schwer ersichtlich ist, eine stark bevorzugte Position gegenüber einer Liste einnehmen, hinter der beispielsweise eine politisch anerkannte Partei steht, die jedoch eine gegenüber den letzten Wahlen veränderte Listenbezeichnung aufweist. Quantität würde so vor Qualität gestellt. Ob damit dem Sinn der PI entsprochen würde, muss bezweifelt werden.

Ebenso ist der in der PI verwendete Begriff der «Stimmzahl» zu offen formuliert und unklar. Offen ist insbesondere, ob damit die aus Kandidaten- und Zusatzstimmen zusammengesetzte Parteistimmzahl gemeint sein soll, ebenso, ob die in absoluten Zahlen im ganzen Kanton erhaltenen Parteistimmen massgebend sein sollen, auch wenn bei den Kantonsratswahlen eine Liste nicht in allen Wahlkreisen teilgenommen hat. Auch diese Fragen wären vor einer Gesetzesänderung im Sinne der PI noch zu klären.

Anzufügen bleibt, dass gemäss § 111 Abs. 2 GPR die Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates bei der Wahl des Grossen Gemeinderates sinngemäss angewendet werden. Somit gälte die mit der PI vorgeschlagene Regelung auch bei solchen Wahlen auf Gemeindeebene.

Angesichts der geschilderten Probleme und der damit zusammenhängenden offenen Fragen und Unklarheiten beantragen wir Ihnen, die PI KR-Nr. 273/2015 abzulehnen.

C. Mittelweg

Mit Ihrem Schreiben vom 23. Januar 2017 ersuchen Sie uns, auch zum in der Debatte aufgekommenen und als «Mittelweg» bezeichneten Vorgehensvorschlag Stellung zu nehmen. Der Mittelweg bringt keinerlei Veränderungen des Kantonsratswahlverfahrens mit sich. Bei den Nationalratswahlen soll die Listennummernzuteilung hingegen – ähnlich wie von der PI gefordert – durch ein Drei-Stufen-System erfolgen. In der ersten Kategorie befinden sich Listen, die bereits im Nationalrat und gleichzeitig im Kantonsrat vertreten sind (wozu wohl auch Listen zu zählen wären, die allenfalls nur im Nationalrat vertreten wären). Der zweiten Kategorie sollen neu Listen zugehören, die zwar nicht im Nationalrat, jedoch im Kantonsrat vertreten sind. Die Listennummerierung innerhalb der zweiten Kategorie könnte mittels Los entschieden werden. Da sich voraussichtlich nur zwei bis drei Listen in dieser Kategorie befänden, wäre der durch den Losentscheid entstehende Zufallsfaktor vernachlässigbar.

In die dritte Kategorie fielen Listen, die weder im Nationalrat noch im Kantonsrat vertreten sind. Die Listennummerierung erfolgte hierbei durch Losentscheid.

Eine Gesetzesänderung im Sinne des Mittelwegs entspräche der grundsätzlichen Forderung der PI, Listen, die im Kanton Zürich politisch eine fortdauernde Rolle spielen, gegenüber neu gebildeten Listen zu bevorzugen. Da dieselben Parteien oft Wahlvorschläge für beide Wahlen einreichen, könnte diesem Anliegen gut entsprochen werden. Da zudem die Nationalratswahlen jeweils ungefähr ein halbes Jahr nach den Kantonsratswahlen stattfinden, entspräche eine solche Lösung den aktuellen politischen Verhältnissen im Kanton. Zudem entfiele die vorstehend geschilderte Problematik zur Frage, wann eine Listenbezeichnung noch mit derjenigen bei den letzten Wahlen übereinstimmt. Voraussetzung wäre hingegen, dass die Listenbezeichnungen sowohl bei den Kantonsratswahlen als auch bei den Nationalratswahlen gleich lauteten.

Eine Lösung im Sinne des vorgeschlagenen Mittelwegs hätte im Unterschied zur PI keine Auswirkungen auf die Verhältniswahlen auf Gemeindeebene, sofern die nationalratsspezifische Regelung nicht in § 92 GPR untergebracht würde, sondern eine eigene Norm erhielte. In diesem Sinne befürworten wir grundsätzlich den als Alternative vorge-

schlagenen Mittelweg, dessen genaue Regelung allerdings im Rahmen einer GPR-Revision noch detailliert zu prüfen wäre.

D. Stellungnahme zum Änderungszeitpunkt und zum Kriterium der Zuteilung der Listennummer bei gleicher Sitzzahl im Sinne von § 92 Abs. 2 GPR

Im Schreiben vom 23. Januar 2017 laden Sie uns schliesslich ein, ebenfalls Stellung zu einem Änderungszeitpunkt des GPR im Sinne der vorliegenden PI bzw. des «Mittelwegs» sowie zum in der Debatte vorgeschlagenen neuen Abgrenzungskriterium bei gleicher Sitzzahl zu nehmen.

Seit dem Inkrafttreten des GPR am 1. Januar 2005 wurde das Gesetz mehrfach angepasst, wobei weitere Änderungen vorgesehen oder bereits beantragt sind. Die Vorbereitungen für die anstehenden Erneuerungswahlen auf Gemeindeebene beginnen im Herbst 2017. Für Wahlen in staatliche Organe besteht ein öffentliches Interesse an rechts-sicheren und vorhersehbaren Verfahrensregeln. Eine Änderung, wie die vorgesehene, die nicht mit der bereits geplanten GPR-Revision koordiniert würde, brächte möglicherweise für die betroffenen Gemeinden einige Verwirrung und Unsicherheiten mit sich. Unabhängig von der bevorzugten Variante für eine Gesetzesanpassung bezüglich der Zuteilung der Listennummern erscheint deshalb die Prüfung der Frage im Rahmen der geplanten zweiten Etappe der Revision des GPR (vgl. dazu die Ausführungen des Regierungsrates in der Weisung zur Vorlage 5322, S. 4) sinnvoll. Eine separate GPR-Änderung ist nicht zielführend.

Im Rahmen der Debatte wurde zudem vorgeschlagen, das in § 92 Abs. 2 GPR verankerte Entscheidungskriterium bei gleicher Sitzzahl anzupassen. Nach geltendem Recht erhalten die im jeweiligen Rat vertretenen Listen ihre Listennummer in der Reihenfolge ihrer Stärke zuteilt. Bei gleicher Sitzzahl entscheidet die alphabetische Reihenfolge der Listenbezeichnung. Zu prüfen ist, ob sich die Listennummerierung bei gleicher Sitzzahl neu nach dem bei der letzten Wahl höheren prozentualen Stimmenanteil richten soll. Ein solches Anliegen scheint berechtigt, bringt es doch ein objektiveres und gleichzeitig praktikables Kriterium zur Anwendung. Eine alphabetische Reihenfolge hingegen wirkt zu starr und führt zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Bevorzugung bestimmter Listen. Eine Änderung im vorgebrachten Sinn ist deshalb grundsätzlich zu begrüssen. Aufgrund der gesetzlichen Einheitlichkeit und der damit verbundenen Übereinstimmung mit zusammenhängenden Normen sollte indessen sinnvollerweise nicht auf die prozentualen Stimmenanteile abgestellt werden, sondern – wie bei der

Gruppenkategorisierung im Falle der Änderung gemäss PI – auf die absoluten Parteistimmzahlen bei der letzten Wahl im gesamten Kantonsgebiet. Auch diese Frage wird im Rahmen der geplanten zweiten Revision des GPR zu prüfen sein.

E. Zusammenfassung

Zusammenfassend beantragen wir Ihnen somit, die PI KR-Nr. 273/2015 abzulehnen, damit die Anliegen im vorgenannten Sinne im Rahmen der zweiten Etappe der geplanten Revision des GPR aufgenommen und näher geprüft werden können.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Die PI Bischoff wird formell zur Ablehnung empfohlen, doch inhaltlich schliesst sich die Kommission dem Vorschlag des Regierungsrates an, wonach das Anliegen der PI Bischoff im Rahmen der geplanten zweiten Etappe der GPR-Revision aufgenommen und geprüft werden soll.