

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 7. Februar 2020

KR-Nr. 118a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 118/2018
betreffend Korrektur der falschen Rundung
bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 7. Februar 2020,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 118/2018 von Ruedi Lais wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 7. Februar 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Stefan Schmid Daniel Bitterli

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Michael Biber, Bachenbülach; Diego Bonato, Aesch; Hans-Peter Brunner, Horgen; Urs Dietschi, Lindau; Michèle Dünki, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon; Sibylle Marti, Zürich; Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüschtikon; Silvia Rigoni, Zürich; Nicola Yuste, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh, Wädenswil; Sekretär: Daniel Bitterli.

Gesetz über die politischen Rechte (GPR) **(Änderung vom; Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission Staat und Gemeinden vom 7. Februar 2020,

beschliesst:

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

c. Oberzuteilung
auf die Listen-
gruppen

§ 103. ¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Das ungerundete Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative von Ruedi Lais, KR-Nr. 118/2018, betreffend Korrektur der falschen Rundung bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren wurde am 23. April 2018 eingereicht und im Kantonsrat am 8. April 2019 mit 101 Stimmen vorläufig unterstützt. Sie wurde der Kommission für Staat und Gemeinden am 15. April 2019 zur Beratung zugewiesen. Im Lauf der Beratung zeigte sich aus Sicht der Kommission, dass mit der parlamentarischen Initiative ein berechtigtes Anliegen verfolgt wird. In der Schlussabstimmung vom 7. Februar 2020 hat die Kommission der parlamentarischen Initiative einstimmig zugestimmt.

2. Die parlamentarische Initiative

Das geltende Gesetz über die politischen Rechte (GPR) sieht in § 103 Abs. 1 vor, dass die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt werden muss. Das Ergebnis der Division (Quotient) muss danach zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet werden. Durch diese vorgeschriebene Rundung entsteht vor der Oberzuteilung meist eine Differenz von der wahren Wählerstärke der Liste (in Wahlgebieten ohne Wahlkreise) bzw. der Listengruppen (in Wahlgebieten mit Wahlkreisen). Diese Differenz kann in Wahlgebieten mit zahlreichen Wahlkreisen und der damit potenziell höher liegenden Zahl von Rundungen bis zu mehreren ganzen Wählern betragen. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass im Endergebnis ein Sitz einer falschen Liste zugeteilt wird. Um ein solches Szenario zu verhindern, verlangt die parlamentarische Initiative eine Änderung von § 103 Abs. 1 GPR, indem es neu keine Rundung auf die nächstgelegene ganze Zahl mehr geben soll. Mit dem Verzicht auf eine Rundung sollen zukünftig Fehler bei der Sitzzuteilung verhindert werden.

3. Bericht an den Regierungsrat vom 26. November 2018

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative (PI) von Ruedi Lais, KR-Nr. 118/2018, betreffend Korrektur der falschen Rundung bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde an der Kantonsratssitzung vom 8. April 2019 mit 101 Stimmen vorläufig unterstützt und danach der Kommission für Staat und Gemeinden zur Beratung zugewiesen. An ihrer Sitzung vom 12. Juli 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden der parlamentarischen Initiative vorbehaltlich der Schlussabstimmung einstimmig zugestimmt.

Inhalt

Das geltende Gesetz über die politischen Rechte (GPR) schreibt betreffend Oberzuteilung auf die Listengruppen in § 103 Abs. 1 vor, dass die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und anschliessend zur «nächstgelegenen ganzen Zahl» gerundet wird. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, § 103 Abs. 1 GPR dahingehend anzupassen, dass das Ergebnis der Division von der Parteistimmenzahl durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu verge-

benden Sitze nicht mehr zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet wird. Dementsprechend soll neu das ungerundete Ergebnis Wählerzahl der Liste heissen.

Begründet wird die parlamentarische Initiative damit, dass durch die heute vorgeschriebene Rundung auf die nächstgelegene ganze Zahl vor der Oberzuteilung meistens eine Differenz zur wahren Wählerstärke der Liste (in Wahlgebieten ohne Wahlkreis) bzw. der Listengruppe (in Wahlgebieten mit Wahlkreisen) entstehe. Diese Differenz könne unter Umständen in Wahlgebieten mit zahlreichen Wahlkreisen und damit zahlreichen Rundungsoperationen mehrere ganze Wähler betragen (z. B. bei den Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich 2018). Bei den Gemeinderatswahlen 2018 sei sowohl in Dietikon als auch in Schlieren wegen dieses Fehlers sogar je ein Sitz der (mathematisch) falschen Liste zugeteilt worden. Es gebe keinen praktischen Nutzen der heute vorgeschriebenen Rundung auf die nächstgelegene ganze Zahl, wenn man von der Ästhetik des Wahlprotokolls absieht. Der Verzicht auf eine Rundung würde somit Fehler bei der Sitzzuteilung verhindern.

Beratungsergebnis

Im Lauf der Beratung und nach den Erläuterungen des Statistischen Amtes war sich die Kommission für Staat und Gemeinden rasch einig darüber, dass das Anliegen der PI berechtigt ist und unterstützt werden soll. Sie empfindet die vom Initianten vorgebrachten falschen Sitzzuteilungen tatsächlich als störend und sieht den gesetzgeberischen Handlungsbedarf gegeben. Laut Aussage des stellvertretenden Amtschefs des Statistischen Amtes lässt sich zudem die Gesetzesänderung in der WABSTI-Software technisch relativ einfach umsetzen. Zukünftig kann somit verhindert werden, dass es aufgrund der Rundung der Wählerzahl der Liste zu falschen Sitzzuteilungen kommen kann. Die Kommission hat vorbehaltlich der Schlussabstimmung deshalb einstimmig beschlossen, der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 118/2018 zuzustimmen.

Abklärungen durch die Direktion der Justiz und des Innern ergaben, dass von den Kantonen, die den «doppelten Pukelsheim» anwenden, lediglich die Kantone Zug und Wallis wie der Kanton Zürich eine Rundung auf die nächstgelegene ganze Zahl vorsehen, während die Kantone Aargau, Schaffhausen, Schwyz und Nidwalden auf eine Rundung verzichten. Zudem wurde der Kommission vom Gesetzgebungsdienst ein Formulierungsvorschlag (mit einer Variante) vorgelegt. Aus Sicht des Gesetzgebungsdienstes erübrigt sich allerdings der Begriff «ungerundet», weil ohne einen entsprechenden Hinweis auf eine Rundung klar ist, dass keine Rundung erfolgt.

Bericht des Regierungsrates

Nach § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes hat die vorberatende Kommission dem Regierungsrat das Ergebnis ihrer Beratung zur Stellungnahme zu unterbreiten. Anschliessend bereinigt die Kommission in Kenntnis der Haltung des Regierungsrates ihren Bericht und Antrag an den Kantonsrat.

In diesem Sinne bitten wir Sie, sowohl die parlamentarische Initiative KR-Nr. 118/2018 von Ruedi Lais als auch die Stellungnahme des Gesetzgebungsdienstes zu prüfen sowie die in diesem Schreiben dargelegten Beratungsergebnisse der Kommission zu beurteilen und uns Ihre Stellungnahme innerhalb von sechs Monaten zukommen zu lassen.

Gerne erwarten wir Ihren Bericht und danken für Ihre Unterstützung.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

A. Ausgangslage

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 15. Juli 2019 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 118/2018 betreffend Korrektur der falschen Rundung bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) wie folgt Stellung:

Mit der parlamentarischen Initiative soll § 103 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161.1) geändert werden. Dieser schreibt vor, dass die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet wird. Die für die Sitzverteilung massgeblichen Wählerzahlen werden gerundet, was dazu führen kann, dass es zu Verzerrungen und allenfalls sogar Sitzverschiebungen kommt. Der Wählerwille, der sich in den Parteistimmenzahlen manifestiert, kommt in der Sitzverteilung folglich nicht so genau zum Ausdruck, wie das möglich wäre. Stossend ist insbesondere, dass sich die Rundung tendenziell am ehesten bei Wahlen in Parlamentsgemeinden mit nur einem Wahlkreis auf die Sitzverteilung auswirkt. In diesen sogenannten «Einerwahlkreisen» wäre eine Berechnung der fiktiven Wählerzahlen an sich nicht nötig, da sie direkt mit den Parteistimmenzahlen durchgeführt werden könnte.

B. Beurteilung der parlamentarischen Initiative

Die von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Änderung, bei der Berechnung der Sitzzuteilung nur ungerundete Wählerzahlen zu verwenden, ist sinnvoll, weil sie das geschilderte Problem behebt. Die Rundung wurde primär aus kosmetischen Gründen eingeführt, weil die Darstellung des Wahlergebnisses im Protokoll dadurch übersichtlicher und kompakter wird. Der Wert der «Wählerzahl» ist jedoch eine rein rechnerische Grösse. Es gibt keinen sachlichen oder technischen Grund, der eine Rundung erfordern würde. In den Kantonen Aargau, Nidwalden, Schaffhausen und Schwyz, die ebenfalls das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren («doppelter Pukelsheim») verwenden und ähnliche Regelungen kennen, wird auf eine Rundung verzichtet. Die vorgeschlagene Änderung wurde von der Direktion der Justiz und des Innern deshalb bereits als Teil des Regelungsbedarfs für die anstehende Revision des GPR erkannt.

C. Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung

In Übereinstimmung mit dem praktisch gleichen Wortlaut der Regelungen in den vorstehend erwähnten Kantonen kann auf den ausdrücklichen Hinweis, dass es sich beim Ergebnis um die «ungerundete» Wählerzahl handelt, verzichtet werden. Es ist hinreichend klar, dass ein Quotient zweier Zahlen auch Nachkommastellen aufweisen kann. In den Protokollen würde die Zahl der Nachkommastellen auf die für die korrekte Berechnung der Sitzzahlen notwendigen Ziffern beschränkt, sodass sowohl die rechnerische Nachvollziehbarkeit dieses Berechnungsschrittes als auch die Lesbarkeit des Protokolls jederzeit gewahrt ist. Die Umsetzung der Gesetzesänderung würde im Rahmen der anstehenden Revision des GPR erfolgen, sofern der Kantonsrat nicht eine vorzeitige Behandlung als erforderlich erachtet.

D. Fazit

Wir begrüssen die mit der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Änderung von § 103 Abs. 1 GPR ausdrücklich. Wir beantragen jedoch, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 118/2018 abzulehnen, damit das Anliegen im Rahmen der anstehenden Revision des GPR umgesetzt werden kann.

5. Antrag der Kommission

An ihrer Sitzung vom 24. Januar 2020 hat die Kommission für Staat und Gemeinden die Stellungnahme und die zustimmende Haltung des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. In der weiteren Beratung kam sie zum Schluss, nicht auf die anstehende Revision des GPR zu warten, sondern die Umsetzung der Gesetzesänderung rasch zu vollziehen, damit die Gesetzesänderung noch vor den nächsten Gemeinde- und Kantonsratswahlen in Kraft treten kann. Den redaktionellen Hinweis des Regierungsrates, dass auf den Begriff «ungerundet» verzichtet werden kann, hat die Kommission zur Kenntnis genommen. Formell wurde jedoch kein entsprechender Antrag gestellt.

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat einstimmig, der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 118/2018 zuzustimmen.