

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 155/2018

Sitzung vom 26. September 2018

925. Anfrage (Sitzzuteilung des Kantonsrates nach Wählerwillen)

Die Kantonsräte Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Erich Vontobel, Bubikon, und Christian Schucan, Uetikon a. S., haben am 28. Mai 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Alle vier Jahre werden in 18 Wahlkreisen die 180 Mitglieder des Kantonsrates gewählt (Art. 41, 50, 51 Kantonsverfassung, KV). Die zehn Landbezirke bilden ebenso viele Wahlkreise, die Stadt Zürich bildet sechs, die Stadt Winterthur zwei Wahlkreise (§ 86 Gesetz Politische Rechte, GPR).

Die Sitzverteilung ist so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst das gleiche Gewicht hat (Art. 51 KV). Die Sitzverteilung erfolgt aber nicht aufgrund der Anzahl Stimmberechtigten. Für den Sitzanspruch pro Wahlkreis ist die Einwohnerzahl im Wahlkreis massgebend (§ 88 GPR).

Am 17. Mai 2018 hat die Direktion der Justiz und des Innern die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise für die Amtsdauer 2019–2023 verfügt.

Das Verhältnis von Einwohnerinnen und Einwohnern zur Anzahl der Stimmberechtigten ist nicht kongruent und ist in jedem Wahlkreis anders. Ein Wahlkreis mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl Nichtstimmberechtigter (z. B. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre, ausländische Personen) scheint so gegenüber einem Wahlkreis mit einem höheren Altersdurchschnitt der Bevölkerung und einem tiefen Ausländeranteil in Bezug auf die effektive Wählerschaft einen Vorteil zu geniessen.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie würde die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise für die Amtsdauer 2019–2023 im direkten Vergleich aussehen, wenn statt der Einwohnerzahl die Anzahl der Stimmberechtigten massgebende Grundlage wäre?
2. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass der verfassungsmässig garantierten Sitzverteilung gemäss Wählerwillen mit der aktuellen Bestimmung im Gesetz über die politischen Rechte Genüge getan ist?
3. Wird der Regierungsrat die Thematik von sich aus in die nächste Revision des Gesetzes über die politischen Rechte einfließen lassen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Erich Vontobel, Bublikon, und Christian Schucan, Uetikon a. S., wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Direktion der Justiz und des Innern hat in Anwendung von § 88 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) die den Wahlkreisen zustehende Zahl von Sitzen berechnet und das Ergebnis im Amtsblatt veröffentlicht (ABl 2018-05-25). Für die Beantwortung der vorliegenden Frage wurde die Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl der Stimmberechtigten nach demselben Berechnungsverfahren vorgenommen. Die Zahl der Stimmberechtigten wurde gestützt auf den vom Statistischen Amt erhobenen Einwohnerbestand (ABl 2018-03-02) ermittelt.

Die folgende Übersicht zeigt die Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise nach Wohnbevölkerung und Stimmberechtigten im Vergleich. Aus der geänderten Berechnungsgrundlagen ergeben sich Sitzverschiebungen in elf Wahlkreisen. Die Stadtzürcher Wahlkreise I und VI sowie die Wahlkreise Dietikon, Bülach und Dielsdorf verlieren je einen bzw. zwei Sitze. Im Gegenzug erhalten die Wahlkreise Affoltern, Meilen, Hinwil, Pfäffikon, Winterthur-Land und die Stadt Winterthur im Vergleich zur geltenden Zuteilung je einen zusätzlichen Sitz.

| Nr. | Wahlkreis | Wohnbevölkerung 31.12.2017 | Sitze | Stimm- berechtigte 31.12.2017 | Quotient | Sitze | Vergleich |
|------|--|-------------------------------|-------|-------------------------------------|----------|-------|-----------|
| I | Stadt Zürich, Stadtkreise 1 und 2 | 38088 | 5 | 21 702 | 4,3274 | 4 | -1 |
| II | Stadt Zürich, Stadtkreise 3 und 9 | 102 189 | 12 | 58 366 | 11,6383 | 12 | 0 |
| III | Stadt Zürich, Stadtkreise 4 und 5 | 42 491 | 5 | 23 745 | 4,7348 | 5 | 0 |
| IV | Stadt Zürich, Stadtkreise 6 und 10 | 70 881 | 9 | 42 754 | 8,5252 | 9 | 0 |
| V | Stadt Zürich, Stadtkreise 7 und 8 | 52 275 | 6 | 30 734 | 6,1284 | 6 | 0 |
| VI | Stadt Zürich, Stadtkreise 11 und 12 | 101 523 | 12 | 51 775 | 10,3240 | 10 | -2 |
| VII | Dietikon | 89 834 | 11 | 48 008 | 9,5729 | 10 | -1 |
| VIII | Affoltern | 53 531 | 6 | 34 913 | 6,9617 | 7 | 1 |
| IX | Horgen | 123 626 | 15 | 74 262 | 14,8080 | 15 | 0 |

| Nr. | Wahlkreis | Wohn- bevölkerung 31.12.2017 | Sitze | Stimm- berechtigte 31.12.2017 | Quotient | Sitze | Vergleich |
|----------------------|------------------|------------------------------------|------------|-------------------------------------|----------|------------|-----------|
| X | Meilen | 102 942 | 12 | 65 726 | 13,1059 | 13 | 1 |
| XI | Hinwil | 94 453 | 11 | 61 706 | 12,3043 | 12 | 1 |
| XII | Uster | 130 264 | 16 | 79 461 | 15,8447 | 16 | 0 |
| XIII | Pfäffikon | 59 907 | 7 | 39 339 | 7,8443 | 8 | 1 |
| XIV | Stadt Winterthur | 110 570 | 13 | 68 981 | 13,7549 | 14 | 1 |
| XV | Winterthur-Land | 56 809 | 7 | 39 153 | 7,8072 | 8 | 1 |
| XVI | Andelfingen | 31 140 | 4 | 21 861 | 4,3591 | 4 | 0 |
| XVII | Bülach | 148 897 | 18 | 87 323 | 17,4124 | 17 | -1 |
| XVIII | Dielsdorf | 89 221 | 11 | 52 647 | 10,4979 | 10 | -1 |
| Kanton Zürich | | 1 498 641 | 180 | 902 456 | | 180 | |

Zu Frage 2:

Nach Art. 51 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) ist die Sitzverteilung so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht hat. Dieser Bestimmung liegt das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zugrunde, welche die Grundsätze der Zählwertgleichheit, der Stimmkraft- bzw. Stimmgewichtsgleichheit sowie der Erfolgswertgleichheit umfasst. Mit der genannten Bestimmung hat der Verfassungsrat eine konsequente Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit angestrebt. Die Stimme jeder Wählerin und jedes Wählers soll im ganzen Kanton unabhängig vom Wahlkreis, in dem gewählt wurde, und unabhängig davon, für welche Liste bzw. Partei oder andere Wählergruppierung gestimmt wurde, gleich viel zu einem Mandat dieser Partei beitragen. Die Erfolgswertgleichheit verbessert die proportionale Repräsentativität eines Parlaments, indem sie sicherstellt, dass sich der «Wählerwille möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegelt» (BGE 123 I 97 ff.). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten umfassend mit der Wahlrechtsgleichheit und insbesondere der Erfolgswertgleichheit von kantonalen Wahlverfahren und damit verbundenen Wahlkreiseinteilungen auseinandergesetzt. Der Entscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahr 2002 zur Wahlkreiseinteilung in der Stadt Zürich war Ausgangspunkt für die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens im Kanton Zürich (BGE 129 I 185). Mit dem bestehenden doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren («doppelter Pukelsheim») wird eine sehr gute Erfolgswertgleichheit aller Wählenden und eine damit verbundene grosse Abbildungsgenauigkeit des kantonalen Parlaments erreicht. Es gilt jedoch festzuhalten, dass die möglichst genaue Abbildung des Wählerwillens durch die vom Gesetz vorgesehene 5%-Hürde beeinträchtigt wird.

Die aufgeworfene Frage der Grundlage für die Berechnung der Sitzzuteilung auf die Wahlkreise bezieht sich auf den Grundsatz der Stimmgewichtsgleichheit. Sie verlangt, dass den Wählerstimmen in den unterschiedlichen Wahlkreisen gleiches Gewicht zukommt. Dies erfordert, dass bei Proporzahlen in sämtlichen Wahlkreisen ein möglichst gleiches Verhältnis zwischen der Anzahl Sitze und der Repräsentationsbasis besteht. Es ist unter einer rein mathematischen Betrachtungsweise richtig, dass der Stimmgewichtsgleichheit am besten entsprochen wird, wenn die Zahl der Stimmberechtigten als massgebende Berechnungsgrundlage dient. Aus verfassungs- und legitimationstheoretischer Sicht scheint es jedoch mehr als angemessen, bei der Sitzzuteilung auf die Wahlkreise von der Wohnbevölkerung auszugehen (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, § 23 N. 1396). Das Parlament repräsentiert die gesamte Bevölkerung und nicht nur die Stimmberechtigten eines Wahlkreises. In diesem Sinne vertreten die Mitglieder des Kantonsrates eines Wahlkreises die gesamte Bevölkerung des entsprechenden Wahlkreises. Der Kanton Zürich stellt für die Sitzzuteilung seit 1990 auf die gesamte Wohnbevölkerung ab (vgl. Art. 32 Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869). Begründet wurde dies einerseits mit dem Prinzip, wonach der Kantonsrat die gesamte Bevölkerung repräsentiert, und andererseits mit der gleichen Regelung auf Bundesebene. Die bestehende Kantonsverfassung schreibt zwar nicht vor, ob für die Berechnung von der gesamten Bevölkerung, der schweizerischen Bevölkerung oder ausschliesslich den Stimmberechtigten auszugehen ist. § 88 Abs. 1 GPR hält aber ausdrücklich fest, dass für die Sitzzuteilung auf die Wohnbevölkerung abzustellen ist. Der Bund stellt für die Zuteilung der Nationalratssitze bereits seit 1848 auf die gesamte Bevölkerung ab. Neben dem Bund gehen im schweizweiten Vergleich derzeit 20 Kantone ebenfalls von der Wohnbevölkerung als massgebender Berechnungsgrundlage aus. In drei Kantonen (Uri, Graubünden und Wallis) bildet die schweizerische Bevölkerung die Grundlage für die Sitzverteilung und lediglich in einem Kanton (Basel-Landschaft) sind es die Stimmberechtigten (vgl. Motion 16.3432 «Neue und «faire» Berechnungsgrundlage zur Verteilung der 200 Nationalratssitze auf die Kantone»).

Insgesamt ist der Regierungsrat der Auffassung, dass mit der bestehenden Regelung der verfassungsrechtlichen Vorgabe gemäss Art. 51 KV in hohem Masse Rechnung getragen wird. Im schweizweiten Vergleich verfügt der Kanton Zürich über eines der repräsentativsten Parlamente.

Zu Frage 3:

Ausgehend von den ausgeführten Gründen besteht für den Regierungsrat kein Bedarf, bei der nächsten Revision des GPR eine Änderung der bewährten und weithin akzeptierten Berechnungsgrundlage für die Sitzzuteilung auf die Wahlkreise zu veranlassen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli