

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden\*  
vom 29. Juni 2018

KR-Nr. 110a/2016

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
von Claudio Schmid betreffend  
Drei Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Staat und Gemeinden vom 29. Juni 2018,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 110/2016 von Claudio  
Schmid wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung  
beschlossen.

***Minderheitsantrag von Erika Zahler, Martin Farner, Michael Biber  
in Vertretung von Katharina Kull, Tumasch Mischol, Ursula Moor,  
Armin Steinmann:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 110/2016  
von Claudio Schmid wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. Juni 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

---

\* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-  
dern: 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; Ursula Moor, Höri; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstet-  
ten; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich;  
Erika Zahler, Boppelsen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

## **Gesetz über die politischen Rechte**

**(Änderung vom .....; Quorum für Sitzverteilung)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 29. Juni 2018,

*beschliesst:*

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

b. Listen-  
gruppen

§ 102. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn entweder

- a. wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat oder
- b. ihre Listen zusammen mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten haben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Gesetz über die politischen Rechte**

**(Änderung vom .....; Quorum für Sitzverteilung)**

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Staat und Gemeinden vom 29. Juni 2018,*

beschliesst:

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

*§ 102. Abs. 1 und 2 unverändert.*

*<sup>3</sup> Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten hat.*

*b. Listen-  
gruppen*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.*

*III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.*

*IV. Mitteilung an den Regierungsrat.*

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 21. März 2016 reichten Claudio Schmid, Bülach, und Martin Romer, Dietikon, eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte (LS 161) wird wie folgt angepasst:

5. Abschnitt: Wahl des Kantonsrates (neu, geändert)

§ 102. Abs. 1 und 2 unverändert.

Absatz 3

Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 3 Prozent aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten hat.

Am 27. März 2017 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 81 Stimmen vorläufig.

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

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 27. März 2017 mit 81 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Claudio Schmid folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Es wird ein Gegenvorschlag beantragt, der mit 10:5 Stimmen unterstützt wird.

Gemäss § 102 Abs. 3 GPR nimmt eine Partei an der Sitzverteilung für den Kantonsrat nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen in einem Wahlkreis erhalten hat. Dieses Quorum geht auf die Einführung des als «doppelter Pukelsheim» bekannten Wahlsystems im Jahr 2003 zurück, das im Kantonsrat erstmals für die Kantonsratswahlen 2007 zum Einsatz kam. Bis 2003 waren sechs Fraktionen im Kantonsrat vertreten, 2007 kamen die EDU und die GLP hinzu, 2011 die BDP und 2015 auch noch die AL.

Die Initianten argumentieren zum einen, dass in der Folge der Ratsbetrieb ineffizienter geworden ist, weil mehr Fraktionen mehr Redezeit bedeuten und so die Beratung der einzelnen Geschäfte deutlich länger wird. Zum anderen führe das Wahlkreis-Quorum dazu, dass Kleinstparteien in den Kantonsrat kommen, die lediglich in einem Wahlkreis einen gewissen Rückhalt haben und deswegen Kandidierenden einer Partei mit kantonsweiter Ausstrahlung der Platz im Kantonsrat

verwehrt ist. Das sei ein Fehler im System, weshalb das Quorum auf mindestens 3 Prozent aller Parteistimmen im ganzen Kanton zu erhöhen sei.

Tatsächlich hätte ein solches Quorum gemessen an der aktuellen Sitzverteilung (Kantonsratswahlen 2015) bedeutet, dass die drei Parteien AL, EDU und BDP nicht im Rat vertreten wären. Deren 15 Sitze wären auf die übrigen Parteien verteilt worden. Diese Zahlen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass geänderte Regeln sich auf die Art und Weise des Wahlkampfes auswirken und die Parteien sich anders verhalten würden, wenn ein Quorum von 3 Prozent im ganzen Kanton gälte.

Der Vorschlag der Initianten wurde mit einiger Skepsis aufgenommen. Weniger kleine Parteien im Kantonrat bedeuteten für die grossen Parteien mehr Macht. Es wäre für sie leichter, die Fraktionsdisziplin aufrechtzuerhalten, sie kämen rascher zu Beschlüssen und müssten dabei weniger Aufwand betreiben für die Suche nach Mehrheiten. Die Debatten zu einzelnen Geschäften würden vielleicht kürzer, aber inhaltlich auch ärmer, weil andere Sichtweisen nicht mehr eingebracht werden könnten. Genau dies könne aber ineffizient sein, weil es zu Fehlentscheiden verleitet, wenn man sich keine breit abgestützte Meinung bilden kann und nicht verschiedene Aspekte beleuchtet werden.

Es gehe nicht primär um die Frage, wie sich das Parlament organisiert, sondern darum, dass das Volk seine Repräsentanten in den Kantonsrat schicken kann. Immerhin sind mit dem geltenden Recht 99,3% der von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bei den Wahlen 2015 abgegebenen Parteistimmen im Kantonsrat vertreten. Nach der PI Schmid wären es nur 91% gewesen. Zu einer Ausgrenzung von Minderheiten dürfe es nicht kommen, denn die Geschichte habe gezeigt, dass mit der Einführung des Proporzwahlrechts die Prosperität im Kanton gestiegen ist. Eine gewisse Vielfalt im Kantonsrat wirke belebend und integrierend. Ausserdem lebe die Demokratie von der Meinungsvielfalt.

Als Gegenposition zur PI Schmid wurde von der GLP beantragt, auf jegliches Quorum zu verzichten, mit der Begründung, dass sich kein Argument finden lasse, weshalb der Wählerwille eingeschränkt werden soll. Vielmehr seien die Abläufe im Rat effizienter zu gestalten, indem mittels Änderung von § 54 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes die Fraktionsgrösse von heute fünf auf acht Mitglieder erhöht wird. Mit weniger Fraktionen liessen sich die Debatten verkürzen.

Dem wurde entgegnet, dass die Ratseffizienz nicht allein an der Zahl der Fraktionen gemessen werden kann, sondern es kommt z. B. auch auf Redezeiten, auf Antragsrechte, auf die Vorbereitung der Geschäfte in den Kommissionen oder auf Absprachen zwischen den Fraktionen an.

Bei zehn Fraktionen gibt es nicht zwingend zehn verschiedene Meinungen.

Ohne Quorum wäre gemessen an den Kantonsratswahlen 2015 auch die Piratenpartei mit einem Sitz im Kantonsrat vertreten gewesen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die Parteien Aufgaben haben, z.B. bei der Nominierung von Richterpositionen, wofür es in der Bevölkerung einen gewissen Rückhalt und entsprechend eine gewisse Parteigrösse braucht.

Nachdem deutlich wurde, dass der Antrag auf kein Quorum keine Mehrheit finden würde, wurde als Kompromiss die sogenannte Aargauer Lösung eingebracht. Sie sieht vor, dass eine Partei entweder ein Quorum von 5 Prozent in einem Wahlkreis oder ein Quorum von 3 Prozent im ganzen Kanton erreichen muss, um an der Sitzverteilung teilnehmen zu können. Der Antrag zu § 102 Abs. 3 GPR würde lauten:

*Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn entweder*

- a) wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat oder*
- b) ihre Listen zusammen mindestens 3 Prozent aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten haben.*

Wiederum gemessen an den Kantonsratswahlen 2015 hätten diese Quoren zu keinen Änderungen gegenüber der heutigen Sitzverteilung geführt.

Die Kommissionsmehrheit sprach sich schliesslich für diesen Kompromiss aus. Die Änderung der Fraktionsgrösse wurde hingegen deutlich abgelehnt mit dem Hinweis, dass diese Frage bei der anstehenden Totalrevision des Kantonsratsgesetzes vertieft diskutiert werden soll.

Wir geben Ihnen im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes hiermit die vorgesehene Möglichkeit zur Stellungnahme zur PI Schmid und zum Gegenvorschlag der Kommission. Wir bitten Sie dabei zu klären, ob die beantragte Änderung des GPR gemäss Gegenvorschlag nur für die Kantonsratswahlen und nicht für die Wahlen in den Gemeinden gelten würde.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 18. Dezember 2017 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 110/2016 betreffend Drei Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen im Sinne von § 28 Abs. 1 KRG wie folgt Stellung:

## A. Ausgangslage

Die geltende Regelung im Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) verteilt die Sitze bei Proporzwahlen nach dem im Jahre 2005 eingeführten neuen Zürcher Zuteilungsverfahren (NZZ, sogenannter doppelter Pukelsheim). In § 102 Abs. 3 GPR ist vorgesehen, dass eine Listengruppe (Partei oder andere Gruppierung) in einem Wahlkreis mit ihrer dortigen Liste mindestens 5% aller Parteistimmen in diesem Wahlkreis erzielen muss, um an der Verteilung der Sitze teilzunehmen.

*§ 102 Abs. 3 GPR lautet wie folgt:*

*Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.*

Anlass für die Einführung des NZZ war der Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Februar 2002 betreffend Erneuerungswahl des Gemeinderates Zürich (BGE 129 I 185). Das Bundesgericht stellte in seinem Entscheid fest, dass die Parlamentswahlen nach dem bisherigen System bundesverfassungswidrig seien. Dies galt auch für die Kantonsratswahlen. Zu kleine Wahlkreise führten nach dem früheren System zu hohen natürlichen Quoren: In einem Wahlkreis mit vier Sitzen benötigte eine Partei mindestens 20% der Stimmen, um einen Sitz zu gewinnen. Das heisst im Umkehrschluss, dass bis zu 20% der Stimmen ohne Wirkung blieben und nicht berücksichtigt wurden. Das Bundesgericht hielt dazu fest, dass allen Stimmen bei der Zählung nicht nur derselbe Wert und dieselbe Stimmkraft zukommen müsse, sondern auch derselbe Erfolg (Erfolgswertgleichheit; BGE 129 I 185 E. 7.3).

Mit der Einführung des NZZ wurde entsprechend den Vorgaben des Bundesgerichts die Erfolgswertgleichheit wesentlich verbessert und das natürliche Quorum bei 180 Sitzen auf 0,55% gesenkt. Die Senkung des natürlichen Quorums liess die Befürchtung einer starken Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament aufkommen. Daher wurde als Gegenmassnahme das gesetzliche Quorum gemäss § 102 Abs. 3 GPR eingeführt. Dadurch droht weniger eine Zersplitterung und trotzdem haben auch regional verankerte Parteien eine echte Chance auf eine Teilnahme an der Sitzverteilung.

Das Bundesgericht anerkennt in ständiger Praxis die grundsätzliche Zulässigkeit gesetzlicher Quoren. Die oberste Grenze setzt es dabei bei 10% an (BGE 131 I 74 E. 5.4). Das Bundesgericht verlangt aber sachliche Gründe, welche die Höhe des Quorums rechtfertigen, sowie die Eignung und Erforderlichkeit, um das im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel zu erreichen. Die angestrebte Wirkung darf zudem nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen stehen.

Im Lichte der bundesgerichtlichen Praxis ist das Quorum von 5% sachlich gerechtfertigt und massvoll. Es verstösst daher weder gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) noch gegen die Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2014.00203 vom 25. Juni 2014).

### ***B. Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative***

Die PI betreffend Drei Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen verlangt die Änderung von § 102 Abs. 3 GPR. Gemäss Begründung zur PI soll § 102 Abs. 3 GPR neu vorsehen, dass eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teilnimmt, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten hat (vgl. aber die nachstehenden Ausführungen zur wörtlichen Auslegung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung).

Das Statistische Amt (STAT) hat die Auswirkungen einer solchen Änderung anhand der Zahlen der Kantonsratswahlen 2011 und 2015 berechnet. Parteien mit weniger als 3% Wähleranteil im ganzen Kanton wären demzufolge nicht mehr im Kantonsrat vertreten. Dies hätte bei den Kantonsratswahlen 2011 die EDU und die AL und 2015 die EDU, die AL und die BDP betroffen. Die übrigen Sitze wären wie folgt verteilt worden: Bei den Kantonsratswahlen 2011 hätten die SVP, die SP und die FDP je zwei Sitze und die Grünen einen Sitz dazugewonnen, 2015 hätten die SVP sechs, die SP und die FDP jeweils drei und Grüne, GLP und CVP jeweils einen Sitz dazugewonnen. Es fällt auf, dass bei einem solchen Quorum tendenziell die grossen Parteien am meisten profitieren und kleine, insbesondere regional verankerte Parteien aus dem Kantonsrat ausscheiden würden.

Gemäss den Berechnungen des STAT wären zudem bei einem solchen Quorum nur noch 91,3% aller abgegebenen Stimmen im Kantonsrat vertreten gegenüber 99,3% nach dem jetzigen Quorum. Die Erfolgswertgleichheit der Stimmen wäre erheblich geschwächt. Damit könnte die Einhaltung der verfassungsmässigen Anforderungen gemäss der vorn aufgezeigten Rechtsprechung des Bundesgerichts wieder gefährdet werden.

Bei einer derartigen Regelung wäre zudem damit zu rechnen, dass zumindest die kleineren Parteien sich mit anderen kleineren oder grösseren Parteien für die Wahlen zu einer Liste zusammenschliessen würden. Damit würde aber für die Stimmberechtigten die Berechenbarkeit der Politik der von ihnen gewählten Kandidatinnen und Kandidaten beeinträchtigt.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Textvorschlag der PI missverständlich formuliert ist bzw. nicht der angestrebten Wirkung gemäss der Begründung entspricht. Nach wörtlicher Auslegung müsste eine Liste (und nicht die Listengruppe) mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten. Dies erreichte bei den Kantonsratswahlen 2015 nur die SVP in vier Wahlkreisen. Alle anderen Listen erreichten in keinem Wahlkreis diese Mindestzahl.

Vor diesem Hintergrund ist daher eine Änderung des gesetzlichen Quorums im Sinne eines 3%-Quorums für das gesamte Kantonsgebiet wenig sinnvoll und die durch die PI vorgeschlagene Änderung des GPR nicht zweckmässig.

Aus den genannten Gründen beantragen wir Ihnen, die PI KR-Nr. 110/2016 abzulehnen. An der bisherigen Regelung soll festgehalten werden.

### ***C. Stellungnahme zum Gegenvorschlag der Kommission für Staat und Gemeinden***

Der Gegenvorschlag der Kommission sieht vor, dass eine Listengruppe an der Sitzverteilung teilnimmt, wenn entweder wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat oder ihre Listen zusammen mindestens 3% aller Parteistimmen im ganzen Kanton erhalten haben. Diese Regelung wird auch als «Aargauer Lösung» bezeichnet.

Das STAT hat auch hier die Auswirkungen einer solchen Änderung anhand der Zahlen der Kantonsratswahlen 2011 und 2015 berechnet. Diese Lösung hätte im Vergleich zu der geltenden Lösung zu keinen Änderungen der Sitzverteilung im Kantonsrat geführt.

Der Mehrwert einer solchen Regelung scheint daher, sofern überhaupt vorhanden, sehr gering. Es müsste mithin eine aussergewöhnliche Stimmenverteilung über die Wahlkreise vorliegen, damit eine Partei in keinem Wahlkreis 5% der Stimmen erzielt, aber über das gesamte Gebiet dennoch auf 3% aller Stimmen kommen würde. Auch ein Beispiel der Stadt Zürich zeigt dies: 2014, als die EVP mit 4,98% ganz knapp scheiterte, hätte sie auch in Anwendung der Aargauer Regelung den Sitzverlust im Parlament verpasst. Über die ganze Stadt verteilt erzielte sie damals nämlich nur 2,6% der Stimmen.

Bei einer Änderung der bisherigen Regelung müsste zudem die Wahl- und Abstimmungssoftware (WABSTI) im Bereich der Berechnung der Sitzverteilung angepasst werden. Dies führte – auch bei sehr kleinen Änderungen – zu erheblichen Investitions- und in der Folge zu höheren Wartungskosten.

Bleibt die Frage, welche Auswirkungen die vorgeschlagene Änderung gemäss PI bzw. Gegenvorschlag auf Wahlen in den Gemeinden hätte. Gemäss § 42 Abs. 1 bzw. § 111 Abs. 1 GPR erfolgt die Wahl des Gemeindeparlaments im Verhältniswahlverfahren. Dabei kommen grundsätzlich die Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates sinngemäss zur Anwendung (§ 111 Abs. 2 GPR) und Gemeinden mit Gemeindeparlament können in ihrer Gemeindeordnung das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen (§ 43 Abs. 2 GPR). Allerdings gilt dabei die Bestimmung gemäss § 102 Abs. 3 GPR in Gemeinden mit nur einem Wahlkreis nicht, da sie mit Blick auf die Kantonsratswahlen für Gebiete mit mehreren Wahlkreisen konzipiert ist. Dies geht bereits aus deren Wortlaut hervor, der verlangt, dass wenigstens eine Liste einer Listengruppe 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten muss. In Gemeinden mit nur einem Wahlkreis besteht indessen nur eine Liste pro Gruppierung. Da einzig die Stadt Zürich in mehrere Wahlkreise aufgeteilt ist, gilt § 102 Abs. 3 GPR somit nur für diese Stadt, soweit deren Gemeindeordnung nicht vom Quorum abweicht (§ 111 Abs. 4 GPR). Da die Stadt Zürich in Art. 23 Abs. 4 ihrer Gemeindeordnung ein Quorum von 5% vorsieht, hätte eine Änderung von § 102 Abs. 3 GPR auch hier keine Auswirkung.

Aus den genannten Gründen halten wir an der bisherigen Regelung fest und beantragen Ihnen, die PI KR-Nr. 110/2016 ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

Die Kommission nahm die Stellungnahme des Regierungsrates und insbesondere die Ausführungen zum Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit, der als Aargauer Modell bezeichnet wird, mit Interesse zur Kenntnis. In der Schlussberatung kam die Kommissionsmehrheit entgegen dem Regierungsrat zum Schluss, dass das GPR im Sinne des Gegenvorschlags geändert werden soll. Auch wenn das Aargauer Modell bei den bisherigen Wahlen zu keinen Änderungen in der Sitzverteilung geführt hätte, stellt es doch eine geringfügige Senkung der Wahlhürden dar.