

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2012

Nr. 2012/441
KR.Nr. I 228/2011 (STK)

Interpellation Markus Knellwolf (glp, Obergerlafingen): Doppelter Puckelsheim (14.12.2011) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Bei den Kantonsratswahlen kommt zur Bestimmung der Anzahl Parlamentssitze pro Partei der Nationalratsproporz zur Anwendung. Das System ist auch als Hagenbuch-Bischoff Verfahren bekannt. Dieses Wahlsystem hat aus demokratischer Sicht erhebliche Nachteile und wirkt sich insbesondere in kleineren Wahlkreisen (mit wenigen Sitzen) auf gewisse Parteien und Gruppierungen diskriminierend aus. So besteht heute in den beiden kleinsten Wahlkreisen des Kantons Solothurn (Thal/ Gäu und Dorneck/ Thierstein) ein natürliches Quorum von über 7% (um einen Sitz auf sicher zu haben). Dieser Umstand kann lediglich mit dem Eingehen von Listenverbindungen teilweise korrigiert werden, jedoch oft nur ungenügend. Nicht selten gibt es daher eine erhebliche Differenz zwischen dem Wähleranteil einer Partei und den ihr zugesprochenen Sitzen. Weiter ist es zweifelhaft, ob alle Wähler und Wählerinnen die Auswirkungen von Listenverbindungen verstehen und voraussehen können. Diese Personen laufen Gefahr, ihre Stimme einer Partei zu geben, die nicht ihren Einstellungen entspricht. All das ist aus demokratischer Sicht problematisch, für die Bürger und Bürgerinnen schwierig nachvollziehbar und widerspricht letztlich dem Wählerwillen. Besserung verspricht einzig ein Wechsel des Wahlsystems. So wählen die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen bereits heute nach einem neuen, demokratischeren System. Es handelt sich dabei um die vom Mathematiker Friedrich Puckelsheim entwickelten doppelt-proportionalen Divisormethode mit Standardrundung, besser bekannt als das „neue Zürcher Zuteilungsverfahren“ oder „doppelter Puckelsheim“. Das System hat mehrere Vorteile. Einige davon sind, dass:

- es keine Möglichkeiten für Listenverbindungen (mehr) gibt
- die Problematik, dass Stimmberechtigte in den „kleinen“ Wahlkreisen de facto weniger Stimmgewicht haben als diejenigen in den „grossen“ wegfällt
- die Sitzverteilung sehr viel genauer den effektiv erzielten Wähleranteilen der Parteien entspricht.

Das Wahlergebnis (nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren) ist also einerseits transparenter und bildet andererseits den Wählerwillen deutlich besser ab.

Vor diesem Hintergrund bitte ich die Regierung, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Wie beurteilt die Regierung das heutige System (Hagenbuch-Bischoff Verfahren) von einem demokratischen und einem politischen Standpunkt? Wo sieht sie die Vor- und Nachteile dieses Systems?
2. Wie beurteilt die Regierung das neue Zürcher Zuteilungsverfahren von einem demokratischen und einem politischen Standpunkt? Wo sieht sie die Vor- und Nachteile dieses Systems?
3. Wie beurteilt die Regierung die Erfahrungen der Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen mit dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren?
4. Wie würde die Sitzverteilung heute im Kantonsrat aussehen, wenn bei den Kantonsratswahlen 2009 das neue Zürcher Zuteilungsverfahren angewendet worden wäre (unter Annahme der exakt gleichen Wähleranteile)?

5. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Meinung, dass beim Hagenbuch-Bischoff Verfahren grosse Parteien systematisch bevorzugt werden? Wie rechtfertigt er diese demokratische Ungleichbehandlung gegenüber den kleineren Parteien und den Wählerinnen und Wählern?
6. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Situation, dass heute die Erfolgswertgleichheit nicht gegeben ist, will heissen dass heute nicht alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen? Womit rechtfertigt er diese demokratische Ungleichbehandlung gegenüber den Wählerinnen und Wählern (aus kleineren Wahlkreisen)?
7. Sieht der Regierungsrat Handlungs- und Anpassungsbedarf beim heutigen Wahlverfahren?
8. Kommt die Einführung des neuen Zürcher Zuteilungsverfahrens für den Regierungsrat in Frage? Welche Fragen gäbe es vor einem allfälligen Systemwechsel zu klären?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Das System des doppelten Pukelsheim sowie die Vor- und Nachteile wurden bereits im Auftrag CVP/EVP/glp (A 012/2012; Prüfung des doppelten Pukelsheim als Wahlsystem für kantonale und kommunale Wahlen) eingehend erläutert. Nachfolgend werden die Fragen beantwortet:

3.1 *Wie beurteilt die Regierung das heutige System (Hagenbuch-Bischoff Verfahren) von einem demokratischen und einem politischen Standpunkt? Wo sieht sie die Vor- und Nachteile dieses Systems?*

Das für die Mandatsverteilung im Kanton Solothurn verwendete Verfahren (Hagenbach-Bischoff) erfüllt die Voraussetzungen der Homogenität und Symmetrie, es birgt keine Paradoxa in sich und es berücksichtigt die Mindestansprüche der Wahlkreise. Allerdings hält es sich manchmal nicht an die Höchstansprüche und bevorzugt grössere Parteien.

Die Mandatsverteilung ist rechnerisch gut nachvollziehbar und es ist dasselbe Verfahren, welches für die Nationalratswahlen angewandt wird. Auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene kann dasselbe Wahlsystem für die Proporzahlen verwendet werden. Für sämtliche Behördenwahlen gelten somit die gleichen Regeln. Behörden, Parteien, Kandidaten/Kandidatinnen, Medien und Stimmberechtigten müssen nicht alle 2 Jahre umdenken.

3.2 *Wie beurteilt die Regierung das neue Zürcher Zuteilungsverfahren von einem demokratischen und einem politischen Standpunkt? Wo sieht sie die Vor- und Nachteile dieses Systems?*

Das Verfahren bringt insbesondere wegen der ihm eigenen Ober- und Unterzuteilung einige **Vorteile** mit sich. Es kann auch bei sehr unausgeglichene Wahlkreisen eine gerechte Sitzzuteilung gewährleisten. Es bildet den Wählerwillen gesamtkantonal genau ab und es verhilft durch ein extrem tiefes natürliches Quorum kleineren Parteien und Gruppierungen zu mehr Sitzen im Parlament (dies zu Lasten der grösseren Parteien). Die Erfolgswertgleichheit wird - wahlkreisübergreifend - bestmöglichst verwirklicht. Die Zahl gewichtsloser Stimmen wird minimiert.

Allerdings hat der ‚doppelte Pukelsheim‘ auch **Schwachstellen**. So kann er keine direkte Proportionalität innerhalb des Wahlkreises oder einer Listengruppe garantieren. Die hohe Abbildungsgenauigkeit besteht nur auf der Ebene des gesamten Wahlgebietes. Es kann vorkommen, dass innerhalb eines Wahlkreises eine Partei mehr Sitze erhält, obwohl sie weniger Stimmen als die andere Partei auf sich vereinigen konnte. Dabei handelt es sich um eine gegenläufige Sitzvergebung aufgrund von übertragenen Stimmen aus andern Wahlkreisen. Diese mangelhafte Proportionalität auf Stufe Wahlkreis ist der Preis für die hohe Abbildungs-

genauigkeit im gesamten Wahlgebiet. Während beim geltenden Verfahren jeder Wahlkreis für sich wählt, ist es beim doppelten Pukelsheim so, dass Wählerinnen und Wähler aus den einen Wahlkreisen mit dazu beitragen, dass jemand aus einem anderen Wahlkreis gewählt wird. Die Parteizugehörigkeit wird somit höher gewichtet als die lokale Bekanntheit der Kandidatinnen/Kandidaten und ihre Nähe zur örtlichen Wählerbasis. Es kann zudem vorkommen, dass eine Liste in der Oberzuteilung mehr Mandate erhält, als die Wahlkreise, in denen sie antritt, Sitze zu vergeben haben. Das Verfahren kann überdies, weil die Hürde für einen Sitz sehr tief ist, zu einer Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament führen. Dies wiederum kann die Parlamentsarbeit verlangsamen und den Konsens und die Beschlussfassung erschweren.

Um der Gefahr der Parteienzersplitterung zu begegnen, führten Kanton und Stadt Zürich als Korrektiv ein Mindestquorum von 5 % der Stimmen ein (sog. 5%-Hürde). In der Stadt Zürich wurde die Senkung des Sperrklauselwerts auf 2 % in der Abstimmung vom 4. September 2011 abgelehnt. Der Kanton Aargau hat für die Grossratswahlen in der Abstimmung vom 11. November 2011 ebenfalls die Einführung eines direkten Quorums beschlossen. Neu wird eine Partei nur noch im Grossen Rat vertreten sein, wenn sie wenigstens in einem einzigen Bezirk mindestens 5 % der Stimmen erhält, oder wenn sie gesamtkantonal einen Wähleranteil von mindestens 3 % erreicht. Damit liesse sich – so die Botschaft zur Volksabstimmung – inskünftig eine Zersplitterung der politischen Kräfte im Grossen Rat vermeiden.

Im Vergleich zum bisherigen Verfahren sind beim doppelten Pukelsheim einige Rechenoperationen mehr erforderlich. Die Listengruppen- und Wahlkreisdivisoren werden in einem iterativen Prozess festgelegt. Diese Divisoren lassen sich nicht direkt herleiten, sondern müssen in mehreren Arbeitsschritten, abwechselungsweise mit Blick auf die Wahlkreise und mit Blick auf die Listengruppen, ermittelt werden. Mit zunehmender Zahl von Wahlkreisen und Listengruppen erhöht sich die Komplexität der Divisorermittlung, sodass in der Praxis dafür ein Computerprogramm verwenden werden muss. Dieses kann in wenigen Sekunden sämtliche Divisoren bereitstellen, deren manuelle Ermittlung längere Rechenarbeit erfordern würde. Für Laien ist dieses Verfahren äusserst kompliziert, nicht verständlich und nicht nachvollziehbar.

3.3 *Wie beurteilt die Regierung die Erfahrungen der Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen mit dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren?*

Aus parteipolitischer Sicht konnten kleinere Parteien und Gruppierungen in allen drei Kantonen einige Sitze hinzugewinnen. Die grösseren Parteien haben Einbussen erlitten. Allerdings ist es schwierig zu beurteilen, ob der Einzug neuer und der Wiedereinzug bisheriger Kleinparteien (wie dies bei der Wahl des Grossen Rates im Kanton AG am 8. März 2009 geschehen ist) nur auf das neue Wahlsystem zurückzuführen sind. Im Kanton Schaffhausen wurde gleichzeitig das Parlament von 80 auf 60 Mitglieder verkleinert; die Resultate konnten daher nicht mit jenen vor 4 Jahren verglichen werden.

Der doppelte Pukelsheim hat sich unter den Aspekten der wahlkreisübergreifenden Proporzgenauigkeit und Erfolgswertgleichheit sehr gut bewährt. Die Sitze wurden entsprechend den kantonalen Parteienstärken verteilt. In den Medien sind jedoch verschiedentlich gewisse Verzerrungen innerhalb eines Wahlkreises kritisiert worden (s. Zitat in az vom 28. Okt. 2011: ‚Im Bezirk Aargau erzielte die kleine EDU schon mit 7'227 Parteistimmen einen Sitz, derweil die CVP mit 21'319 Stimmen ebenfalls nur auf einen Sitz kam.‘). Die Erfahrungen aus den Kantonen Zürich und Aargau zeigen zudem, dass mit parlamentarischen Vorstössen und der Einführung eines direkten Quorums zu rechnen ist (wie dies in den Kantonen Zürich und Aargau der Fall war). Wird der Doppelproporz aber im Nachhinein durch ein Quorum von 5 bzw. 3 % verfälscht, ist ein allfälliger Systemwechsel unseres Erachtens nicht zielführend und erübrigt sich.

- 3.4 *Wie würde die Sitzverteilung heute im Kantonsrat aussehen, wenn bei den Kantonsratswahlen 2009 das neue Zürcher Zuteilungsverfahren angewendet worden wäre (unter Annahme der exakt gleichen Wähleranteile)?*

Unsere Berechnungen (ohne Computerprogramm) zeigen, dass unter Annahme ähnlicher Listengruppen wie bei den Kantonsratswahlen 2009 die Grünliberalen 2 Sitze mehr, SVP und EVP je 1 Sitz mehr erhalten hätten, die CVP hingegen hätte 4 Sitze verloren (Stimmen von Jungparteien wurden zu den Mutterparteien gezählt, falls es mehrere Listen einer Partei gab, wurden deren Stimmen addiert). Möglicherweise hätten auch andere, kleinere Parteien oder Gruppierungen Sitze erzielen können, wenn sie in mehreren Wahlkreisen angetreten wären.

- 3.5 *Ist der Regierungsrat ebenfalls der Meinung, dass beim Hagenbach-Bischoff Verfahren grosse Parteien systematisch bevorzugt werden? Wie rechtfertigt er diese demokratische Ungleichbehandlung gegenüber den kleineren Parteien und den Wählerinnen und Wählern?*

Es trifft zu, dass das System Hagenbach-Bischoff (wie das System d'Hondt, dem es nachgebildet ist) die grossen Parteien eher begünstigt. Der vom Kantonsrat und Volk 1996 beschlossene Nationalratsproporz ist anzuwenden, es ist nicht Sache des Regierungsrates, die Ungleichbehandlung gegenüber kleineren Parteien zu rechtfertigen. Ein gewisses Korrektiv stellen die Listenverbindungen dar. Kleinere Parteien haben die Möglichkeit, sich zusammenzuschliessen, an der Mandatsverteilung teilzunehmen und sich gegen grössere Parteien zu behaupten. Durch geschickte Listen- und Unterlistenverbindungen ist es möglich, dass auch kleinere Parteien einen Sitz gewinnen. Aufgrund des tiefen natürlichen Quorums zieht die Einführung des doppelten Pukelsheim jeweils automatisch auch die Diskussion über eine Sperrklausel nach sich. Die angestrebte Erfolgswertgleichheit wird dadurch beeinträchtigt und die gewichtslosen Stimmen haben wieder einen hohen Wert. Die Vorteile gegenüber dem System Hagenbach-Bischoff werden damit zunichte gemacht.

- 3.6 *Wie stellt sich der Regierungsrat zur Situation, dass heute die Erfolgswertgleichheit nicht gegeben ist, will heissen dass heute nicht alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen? Womit rechtfertigt er diese demokratische Ungleichbehandlung gegenüber den Wählerinnen und Wählern (aus kleineren Wahlkreisen)?*

Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken, dass im Verhältnis unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Erfolgswert und Erfolgswertunterschiede können systemimmanent höher oder tiefer sein. Jedes System hat zudem Vor- und Nachteile. Kein Proporzwahlsystem vermag Abweichungen oder Verzerrungen ganz auszu-schliessen. Die Wahl eines Systems hängt von der Gewichtung ganz verschiedener Forderungen ab und wird oft auch von parteipolitischen Kalkül bestimmt. Alle Verfahren wurden in der Absicht entwickelt, die Abweichungen so gering wie möglich zu halten. Im System Hagenbach-Bischoff mag die Überlegung massgebend sein, dass bei der Verteilung sogenannter Restmandate auch hinter dem zuletzt verteilten Mandat mehr Wählerinnen und Wähler stehen sollen als hinter dem ersten Mandat, das nicht mehr verteilt werden kann. Im Verfahren des doppelten Pukelsheim geht es hingegen eher darum, die Unterschiede im Erfolgswert der verschiedenen abgegebenen Stimmen so gering als möglich zu halten (innerhalb eines Wahlkreises oder innerhalb einer Listengruppe wird jedoch die Erfolgswertgleichheit nicht optimiert).

- 3.7 *Sieht der Regierungsrat Handlungs- und Anpassungsbedarf beim heutigen Wahlverfahren?*

Aus rechtlicher Sicht besteht keine Notwendigkeit, das Wahlsystem zu ersetzen, da die Wahlkreise im Kanton Solothurn genügend gross sind und das natürliche Quorum in keinem Wahlkreis über der vom Bundesgericht nicht mehr tolerierten Höchstgrenze von 10% liegt. Ob die Bevorteilung grösserer Parteien - sei es durch das Sitzzuteilungsverfahren, durch indirekte

Quoren oder Sperrklauseln im Sinne direkter Quoren - politisch opportun ist und toleriert wird, sind Fragen, die vom Parlament zu beantworten sind.

3.8 Kommt die Einführung des neuen Zürcher Zuteilungsverfahrens für den Regierungsrat in Frage? Welche Fragen gäbe es vor einem allfälligen Systemwechsel zu klären?

Doppeltproportionale Verteilungsverfahren sind vorteilhaft, weil damit ein Maximum an Proportionalität und Erfolgswertgleichheit im ganzen Wahlgebiet erreicht werden kann (innerhalb eines Wahlkreises oder innerhalb einer Listengruppe wird jedoch die Erfolgswertgleichheit nicht optimiert). Alle Wählenden haben in etwa den gleichen Einfluss auf die Wahlresultate. Damit erfüllt der Doppelproporz einen der wichtigsten Wahlrechtsgrundsätze. In den kommenden Jahren wird sich der doppelte Pukelsheim zweifellos verbreiten, da noch diverse andere Kantone die Quadratur der Wahlkreise lösen müssen. Wir werden die Entwicklung sehr aufmerksam verfolgen. Falls sich der Doppelproporz in den meisten Kantonen und auch auf nationaler Ebene durchsetzen wird, schliessen wir einen Paradigmenwechsel nicht aus.

Für die Gesamterneuerungswahlen 2013 ist ein Systemwechsel jedoch unrealistisch, weil die Rechtsänderung einschliesslich Referendumsfrist und – wie es der Auftrag vorsieht - einer Volksabstimmung rechtzeitig vor dem Wahljahr abgeschlossen sein müsste. Der Systemwechsel benötigt eine tiefgreifende und umfassende Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte. Vor den parlamentarischen Beratungen müsste daher ein Vernehmlassungsverfahren und eine breite Informationstätigkeit über die Funktionsweise des neuen Wahlsystems erfolgen. Auch auf kommunaler Ebene müsste das System erklärt, gesetzlich geregelt und angewandt werden können. Da die Gemeinden unseres Kantons nicht mehrere Wahlkreise haben, könnte der Doppelproporz bei Gemeinderatswahlen nicht angewandt werden. Im Weiteren müsste das EDV-Wahlsystem angepasst und getestet werden, bevor es sich in der Praxis bewähren könnte. Dies alles wäre innert so kurzer Frist vor den Gesamterneuerungswahlen nicht möglich.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat