

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2012

Nr. 2012/440

KR.Nr. A 012/2012 (STK)

Auftrag Fraktion CVP/EVP/glp: Prüfung des doppelten Pukelsheim als Wahlsystem für kantonale und kommunale Wahlen (25.01.2012) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Es ist eine Änderung des Wahlsystems für kantonale und kommunale Wahlen zu prüfen. Dabei soll insbesondere das Wahl- und Zuteilungsverfahren des „doppelten Pukelsheim“ im Vordergrund stehen.

2. Begründung

Während bei den Nationalratswahlen das Wahlsystem und dessen Zuteilungsverfahren (Umrechnung der Wähleranteile in Parlamentssitze) vom Bund vorgegeben ist, definiert der Kanton für kantonale Wahlen eigenständig, welches Verfahren für die Sitzverteilung im Parlament angewendet werden soll. Heute kommt auch bei den Kantonsratswahlen das Zuteilungsverfahren des Nationalratsproporz (Hagenbuch-Bischoff Verfahren) zur Anwendung. Dabei ist der Kanton in fünf Wahlkreise (Amteien) unterschiedlicher Grösse eingeteilt, was zu unterschiedlichen natürlichen Quoren¹ in den verschiedenen Wahlkreisen führt. Dieses Wahlsystem hat aus demokratischer Sicht erhebliche Nachteile, da faktisch nicht jede Stimme im Kanton den gleichen Wert hat. Es wirkt sich insbesondere in kleineren Wahlkreisen (mit wenigen Sitzen) auf gewisse Parteien/Gruppierungen benachteiligend aus.

Wo die demokratische Problematik des heutigen Wahlsystems liegt, zeigt die Mathematik. Heute² ist es möglich, dass eine Partei mit einem kantonsweiten Wähleranteil von 4.7% nicht ins Parlament einzieht, sprich keinen einzigen Sitz erobert. Das geschieht dann, wenn die genannte Partei in jedem Wahlkreis ganz knapp unter dem natürlichen Quorum abschneidet und keine Listenverbindungen eingeht. Auch mit dem Eingehen von Listenverbindungen kann der geschilderte Fall (über 4% Wähleranteil aber keinen einzigen Sitz) nicht gänzlich ausgeschlossen werden, seine Wahrscheinlichkeit ist aber deutlich kleiner.

Heute wird also der Wille eines beachtlichen Teils der Solothurner Wählerschaft systembedingt missachtet. Kommt hinzu, dass bei einer allfälligen Anwendung des heutigen Systems ohne überparteiliche Listenverbindungen die Stimmen der kleinen Parteien/Gruppierungen absolut wertlos werden. Die Sitzverteilung wäre nämlich exakt dieselbe, wenn die Wählerinnen/-er der betroffenen Parteien ihre Stimmzettel ungültig einlegen oder direkt in den Papierkorb werfen würden. Das ist nicht nur aus Sicht der Mathematik (die besagt, dass ein Prozent Wähleranteil in einem Parlament mit 100 Sitzen genau einen Sitz ergibt), sondern insbesondere auch aus demokratischer Sicht stossend. Denn ein beachtlicher Teil der Stimmenden wird so, trotz aktiver und direkter Teilnahme an der Demokratie, aus dem Prozess der Parlamentszusammensetzung ausgeschlossen und somit diskriminiert. Es versteht sich von selbst, dass der Teil der systembedingten, diskriminierten Wählerinnen und Wählern umso grösser wird, desto mehr kleine Parteien/Gruppierungen an den Wahlen teilnehmen. Das macht klar deutlich, dass die „einseitige Ab-

¹ Natürliches Quorum: vom System implizit vorgegebene Prozenzhürde, die für einen Sitzgewinn im entsprechenden Wahlkreis erreicht werden muss

² Unter Annahme der heutigen Wahlkreise und deren Sitzanzahlen

schaffung“ von Listenverbindungen (gemäss A227/2011) bei Beibehaltung des heutigen Systems die bereits heute bestehende Diskriminierung der kleinen Parteien und deren Wählerschaft massiv verschärft und zementiert. Es wäre beispielsweise denkbar, dass die Kleinparteien EVP, BDP, EDU und glp bei den nächsten Kantonsratswahlen zusammen 12% erreichen, aber kein einziger ihrer Vertreter/-innen in den Kantonsrat einzieht. Eine Missachtung des Wählerwillens von immerhin mehreren tausend Stimmenden.

Wenn also die Wahlart schon geändert und dem Stimmbürger / der Stimmbürgerin eine solche Änderung vorgeschlagen werden soll, dann soll wenn schon ein transparenteres und demokratischeres System vorgeschlagen werden. Nicht ein System wie in A 227/2011 vorgeschlagen, das zwar einzelne Schwächen¹ beseitigt, aber gleichzeitig aus demokratischer Sicht neue Schwächen schafft bzw. bestehende verschärft. Aus unserer Sicht sollte das oberste Ziel einer Änderung/ Anpassung des Wahlsystems eine Stärkung der Demokratie und eine bessere Abbildung des Wählerwillens sein. Partei- und machtpolitische Überlegungen sind bei solchen Grundsatzfragen fehl am Platz.

Wir stellen daher dem Auftrag 227/2011 diesen Auftrag gegenüber und plädieren bei einer all-fälligen Änderung des Wahlsystems für die Einführung des „doppelten Pukelsheim“ (cf. I 228/2011). Ein System das ebenfalls ohne Listenverbindungen auskommt und bei dem die Sitze der Parteien sehr genau und mathematisch korrekt deren Wähleranteile widerspiegeln. Zuletzt sei hier noch erwähnt, dass das Volk das heutige System trotz seinen Unzulänglichkeiten an der Urne ausdrücklich und klar befürwortet hatte. Deshalb werden wir bei der kommenden entsprechenden Gesetzesvorlage ganz klar verlangen, dass eine obligatorische Volksabstimmung stattfinden muss, um die Aufhebung des damaligen klaren Volksentscheides pro Nationalratsproporz auch wieder demokratisch vom Volk zu sanktionieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Es trifft zu, dass der Nationalratsproporz (Hagenbach-Bischoff oder Divisormethode mit Abrundung) für kleinere Parteien nachteilig ist. Mit einem Listenverbindungsverbot wird diese Problematik noch verschärft. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass das natürliche Quorum in sehr kleinen Wahlkreisen mit wenigen Mandaten sehr hoch ist. In diesem Fall benötigt eine Liste einen hohen Wähleranteil, um einen Sitz zu erhalten. So sah die Wahlkreiseinteilung bei der Wahl des Zürcher Stadtparlamentes im Jahr 2002 für einen Wahlkreis nur 2 Mandate vor, für andere Kreise hingegen bis zu 19 Mandaten. Im kleinsten Wahlkreis blieb eine unzulässig grosse Zahl von Wählerstimmen ohne Einfluss auf das Wahlergebnis und selbst nicht unbedeutende Listen wurden von vorneherein von der Mandatsverteilung ausgeschlossen. Das Bundesgericht bezeichnete diese Wahlkreiseinteilung in einem wegweisenden Urteil als bundesverfassungswidrig (BGE 129 I 185). Es rügte, die (zu) kleinen Wahlkreise würden zu zahlreichen gewichtslosen Stimmen und zu hohen natürlichen Quoren (33,3%) führen, was sich mit dem Gleichheitsgebot der Wählerinnen und Wähler nicht vereinbaren lasse. Die Stadt und der Kanton Zürich mussten daher ihr Wahlsystem ändern. In Zusammenarbeit mit dem deutschen Mathematikprofessor Friedrich Pukelsheim wurde das von ihm entwickelte Zuteilungsverfahren angepasst. Aufgrund des Bundesgerichtsurteils und wegen den im Zuge der Verkleinerung des Parlamentes entstandenen natürlichen Quoren von über 10% haben auch die Kantone Aargau und Schaffhausen den doppelten Pukelsheim eingeführt. Damit ist es möglich, die historisch gewachsenen Wahlkreise beizubehalten und das Problem der sehr kleinen Wahlkreise bzw. der grossen Wahlhürden zu lösen.

3.2 Der Kanton Solothurn hat gleichzeitig mit der Verkleinerung des Kantonsrates auch eine Wahlkreisreform beschlossen. Seit der Volksabstimmung vom 3. März 2002 bilden nicht mehr die 10 Bezirke, sondern die 5 Amteien die Wahlkreise. Das Problem der zu kleinen

¹ Schwächen auf die notabene bei der Einführung des Nationalratsproporzes im Abstimmungskampf nur unsere Fraktion deutlich hingewiesen hatte.

Wahlkreise wurde damit gelöst. In den kleineren Wahlkreisen (Amteien Thal-Gäu und Dorneck-Thierstein) mit je 13 Sitzen ist ein Wähleranteil von 7,14 % nötig, um einen Sitz zu erhalten. Dieser Prozentsatz liegt unter der vom Bundesgericht für natürliche Quoren festgelegten kritischen Grösse von 10% und verletzt die Bundesverfassung nicht. Es besteht daher keine Notwendigkeit, das geltende Proporzwahlverfahren zu ersetzen.

- 3.3 Beim doppelten Pukelsheim (auch doppelt proportionales Divisorverfahren mit Standardrundung oder Doppelproporz genannt) werden zunächst die Sitze pro Liste für den ganzen Kanton ermittelt (Oberzuteilung). Die kantonale Sitzverteilung wird dann nach den regionalen Stärkeverhältnissen der Parteien auf die Wahlkreise umgerechnet (Unterzuteilung). In der Oberzuteilung werden zuerst die Wahlkreiswählerzahlen bestimmt; anschliessend werden die Wahlkreiswählerzahlen einer Liste über alle Wahlkreise aufsummiert. Die zu vergebenden Sitze werden proportional zu diesen kumulierten Wählerzahlen zugeteilt. Die sich ergebenden Quotienten werden standardmässig gerundet. In der Unterzuteilung werden die Mandate jedes Wahlkreises den Listen entsprechend ihrer Stimmenzahl im jeweiligen Wahlkreis zugeteilt. Hierbei müssen sowohl die vorgeschriebenen Wahlkreisgrössen als auch die bei der Oberzuteilung berechneten Listensitzzahlen eingehalten werden. Die Quotienten werden wiederum standardmässig gerundet. Es gibt mathematisch nachweisbar jeweils genau eine Zuteilung, welche die Bedingung der doppelten Proportionalität erfüllt.
- 3.4 Das Verfahren hat wegen der ihm eigenen Ober- und Unterzuteilung einige **Vorteile**: *Abbildungsgenauigkeit*: Es bildet den Wählerwillen gesamtkantonal sehr genau ab und verhilft aufgrund des tiefen natürlichen Quorums kleineren Parteien und Gruppierungen eher zu Sitzen im Parlament (dies zu Lasten der grösseren Parteien). Auch bei sehr kleinen und unausgeglichene Wahlkreisen wird eine gerechte Sitzverteilung gewährleistet. *Erfolgswertgleichheit*: Die Erfolgswertgleichheit unter den Wählenden wird - wahlkreisübergreifend - bestmöglichst verwirklicht. Die Zahl gewichtsloser Stimmen wird minimiert, da bei der Oberzuteilung alle Parlamentssitze auf einmal vergeben werden.
- 3.5 Wie jedes Sitzverteilungsverfahren hat der doppelte Pukelsheim auch einige **Nachteile**: *Mangelhafte Proportionalität innerhalb des Wahlkreises*: Die hohe Abbildungsgenauigkeit besteht nur auf der Ebene des gesamten Wahlgebietes. Das Verfahren kann keine direkte Proportionalität innerhalb des Wahlkreises oder einer Listengruppe garantieren. *Gegenläufige Sitzverteilungen*: Es kann es vorkommen, dass innerhalb eines Wahlkreises eine Partei mehr Sitze erhält, obwohl sie weniger Stimmen als die andere Partei auf sich vereinigen konnte. Es handelt sich dabei um eine gegenläufige Sitzvergabe aufgrund von übertragenen Stimmen aus andern Wahlkreisen. Auch in den Listengruppen treten gegenläufige Sitzvergaben auf. Diese mangelhafte Proportionalität auf der Stufe der Wahlkreise ist der Preis für die hohe Abbildungsgenauigkeit 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 (quasi wie in einem Wahlkreisverband). *Systembedingte Umverteilungen*: Es kann vorkommen, dass eine Liste in der Oberzuteilung mehr Mandate erhält, als die Wahlkreise, in denen sie antritt, Sitze zu vergeben haben. Es kommt daher zu Umverteilungen zwischen den Wahlkreisen. Diese können nicht leicht nachvollzogen werden. In einzelnen Fällen können zudem Listen infolge der durch die Rundung der Wählerzahlen auftretenden Abweichungen einen Sitz verlieren. *Tiefes natürliches Quorum und Parteienzersplitterung*: Einen Sitz erlangt man beim Doppelproporz bereits mit sehr wenig Stimmen. Bei 9 Listengruppen würde das natürliche Quorum bei den Kantonsratswahlen im Kanton Solothurn bei rund 0,5% liegen. Damit steigen die Chancen von kleinen Parteien und Gruppierungen, einen Sitz zu erringen. Ist die Hürde für einen Sitz extrem klein (bei tiefen Wählerzahlen), besteht die Gefahr, dass das Parlament durch die vielen kleinen Parteien zersplittert und ineffizient wird. Die

Parlamentsarbeit kann sich verlangsamen und der gerade in der Referendumsdemokratie notwendige Konsens der Parteien und damit auch die Beschlussfassung werden erschwert. *Sperrklausel als Korrektiv:* Um der Gefahr der Parteienzersplitterung zu begegnen, führte der Kanton Zürich als Korrektiv ein Mindestquorum von 5 Prozent der Stimmen ein (sog. 5%-Hürde). Auch die Stadt Zürich hat ein solches direktes Quorum; die Senkung des Sperrklauselwerts auf 2% wurde in der Abstimmung vom 4. September 2011 abgelehnt. Der Kanton Aargau hat in der Volksabstimmung vom 11. November 2011 ebenfalls die Einführung eines direkten Quorums für die Grossratswahlen 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.

Komplexes Verfahren: Im Vergleich zum bisherigen Verfahren sind beim doppelten Pukelsheim viel mehr Rechenoperationen erforderlich. Die Listengruppen- und Wahlkreisdivisoren werden in einem iterativen Prozess bestimmt. Sie lassen sich nicht direkt herleiten, sondern müssen in mehreren Arbeitsschritten, abwechslungsweise mit Blick auf die Wahlkreise und mit Blick auf die Listengruppen, ermittelt werden. Wenn z.B. einer Liste ein Sitz zuviel vergeben wurde, muss der Listengruppendivisor so lange erhöht werden, bis eine Liste einen Sitz erhält. Mit zunehmender Zahl von Wahlkreisen und Listengruppen erhöht sich die Komplexität der Divisorermittlung, sodass in der Praxis dafür ein Computerprogramm verwendet 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.

- 3.6 Jede Verhältniswahl ist mit einem mathematisch unausweichlichen Problem verbunden: Die Sitz- und Mandatsverteilung ergibt fast immer Dezimalbrüche. Sitze bzw. Mandate gibt es hingegen nur ganze zu verteilen. Kein Proporzwahlssystem vermag daher Abweichungen vom Ideal oder Verzerrungen ganz auszuschliessen. Jedes Verfahren hat gewisse Vor- und Nachteile. Der Doppelproporz und das System Hagenbach-Bischoff bauen beide auf das Divisorverfahren auf. Sie unterscheiden sich darin, dass der Doppelproporz die sich ergebenden Quotienten standardrundet, während Hagenbach-Bischoff sie abrundet. Zudem werden die Wahlkreise beim Doppelproporz in ihrer Gesamtheit betrachtet (was den Rechenaufwand für die Ober- und Unterteilung nach sich zieht), beim System Hagenbach-Bischoff werden sie einzeln für sich ausgewertet. Doppelproportionale 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). Aufgrund des tiefen natürlichen Quorums zieht aber 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. Wird der Doppelproporz im Nachhinein durch ein Quorum von 5 bzw. 3% verfälscht, ist ein allfälliger Systemwechsel unseres Erachtens nicht zielführend und erübrigt sich.
- 3.7 Das herkömmliche Verfahren hat Tradition, es ist in der Schweiz weit verbreitet, es hat sich bewährt und gewährleistet gerechte und verfassungskonforme Proporzwahlen mit genauer regionaler Verteilung. Es ist rechnerisch nachvollziehbar und es ist dasselbe Verfahren, welches auch für die Nationalratswahlen angewandt wird. Sowohl auf eidgenössischer, kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene wird dasselbe Wahlsystem eingesetzt. Für sämtliche Behördenwahlen gelten somit die gleichen Regeln. Behörden, Parteien, Kandidaten/Kandidatinnen, Medien und Stimmberechtigten müssen nicht alle 2 Jahre umdenken.

- 3.8 In keinem Wahlkreis übersteigt das natürliche Quorum die kritische Grenze. Für eine Änderung des Berechnungsverfahrens besteht daher zur Zeit keine Veranlassung. 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 aufmerksam verfolgen. Falls sich der Doppelproporz in den meisten Kantonen und auch auf nationaler Ebene durchsetzen wird, schliessen wir einen Paradigmenwechsel nicht aus. Zur Zeit besteht kein Anlass zu einer Änderung des Wahlsystems. Die Vor- und Nachteile des doppelten Pukelsheim sind bekannt, die Auswirkungen und möglichen Sitzverschiebungen wurden aufgezeigt (s. I 228/2011 Interpellation Markus Knellwolf, Ziffer 3.4). Unter Annahme ähnlicher Listengruppen und bei gleichem Wählerverhalten wie bei den Kantonsratswahlen 2009 wäre vor allem die CVP von allfälligen Sitzverlusten betroffen.
- 3.9 Für die Gesamterneuerungswahlen 2013 ist die Einführung eines neuen Wahlsystems 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 Verfahren 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. Innert einer so kurzen Frist vor den Gesamterneuerungswahlen wäre dies alles nicht möglich.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu)
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat