

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Auswirkungen des neuen Wahlsystems auf die künftigen Wahlen des GGR, eingereicht von Gemeinderat Dieter Kläy (FDP)

Am 28. Juni 2004 reichte Gemeinderat Dieter Kläy namens der FDP-Fraktion folgende schriftliche Anfrage ein:

„Der Kanton Zürich wählt den Kantonsrat künftig nach einem neuen Verfahren und bildet einen Wahlkreisverband. Die vom Augsburger Mathematiker Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim "Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung" soll gewährleisten, dass die Stimme jedes Stimmberechtigten unabhängig des Wahlkreises gleich viel Wert hat. Listenverbindungen auf kantonaler Ebene werden abgeschafft. Zudem wird eine Sperrklausel eingeführt.

Vor dem Hintergrund des neuen Wahlsystems stellen sich im Hinblick auf die kommenden Kommunal- und Kantonalwahlen folgende Fragen:

- 1. Inwieweit ist das neue Modell auf die künftigen Wahlen des Grossen Gemeinderates Winterthur (ohne Wahlkreiseinteilung) von Bedeutung?*
- 2. Welche Auswirkungen haben die Neuerungen im neuen kantonalen Gesetz über die politischen Rechte auf die Wahl des Gemeinderates, insbesondere in Bezug auf das Verbot von Listenverbindungen und bezüglich der Sperrklausel?*
- 3. Wie würde das Ergebnis der Gemeinderatswahlen 2002 aussehen, wäre das neue System bereits zur Anwendung gekommen?*
- 4. Wie würde das Ergebnis der Kantonsratswahlen 2003 für den Wahlkreis Winterthur Stadt aussehen, wäre das neue System bereits zur Anwendung gekommen?*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Anlässlich der Erneuerungswahlen des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur vom Frühjahr 2006 dürften erstmals die Bestimmungen des neuen Gesetzes über die Politischen Rechte vom 1. September 2003 Anwendung finden. Dieses Gesetz wird aller Voraussicht nach per 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Die Erneuerungswahlen der Bezirksbehörden im Jahr 2005 sollen indes noch nach geltendem Wahlgesetz durchgeführt werden.

Das Gesetz über die Politischen Rechte sieht für die Wahl des Kantonsrates neu ein zweistufiges Sitzverteilungsverfahren vor: In einem ersten Schritt – der Oberzuteilung – wird über sämtliche Wahlkreise hinweg ermittelt, wie viele Parlamentssitze den einzelnen Listengruppen gemäss den erreichten Parteistimmenzahlen kantonsweit zustehen. Mit der Untertzuteilung – dem zweiten Verfahrensschritt – wird alsdann diese Gesamtverteilung auf die einzelnen Wahlkreise umgebrochen und festgestellt, wie viele Mandate pro Wahlkreis auf die dort konkret vertretenen Listen entfallen. Das mathematische Modell, welches bei diesen

Zuteilungen Anwendung findet, ist die erwähnte "doppelproportionale Divisormethode mit Standardrundung" nach Professor Dr. Friedrich Pukelsheim.

Zur Frage 1:

„Inwieweit ist das neue Modell auf die künftigen Wahlen des Grossen Gemeinderates Winterthur (ohne Wahlkreiseinteilung) von Bedeutung?“

Die Vorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR), im fraglichen Zusammenhang insbesondere die §§ 85 ff. GPR, gelten sinngemäss auch für die Parlamentswahlen der Stadt Winterthur (§ 111 GPR). Da Winterthur aber, anders als der Kanton und die Stadt Zürich, nicht in Wahlkreise unterteilt ist – für die Wahl des Grossen Gemeinderates bildet vielmehr das ganze Stadtgebiet einen einzigen Wahlkreis (vgl. § 7 Abs. 1 der Gemeindeordnung/GO) und nur die Ergebnisermittlung erfolgt über die einzelnen Stadtkreise (Kreiswahlbüros; § 4 Abs. 1 Ziff. 1 GO) –, kommt es hier nicht zu einer Unterzuteilung gemäss § 104 GPR. Vielmehr erfolgt die Sitzzuteilung auf die einzelnen Listen in Winterthur abschliessend aufgrund der Oberzuteilung nach § 103 GPR.

Zur Frage 2:

„Welche Auswirkungen haben die Neuerungen im neuen kantonalen Gesetz über die politischen Rechte auf die Wahl des Gemeinderates, insbesondere in Bezug auf das Verbot von Listenverbindungen und bezüglich der Sperrklausel?“

Gegenüber dem bisherigem Recht gilt es vor allem die folgenden Änderungen zu beachten:

a) Demokratisches Verfahren für die Festlegung eines Wahlvorschlages

Gemäss § 89 Abs. 4 GPR müssen die Wahlvorschläge von politischen Parteien oder anderen gesellschaftlichen Gruppierungen innerhalb der Gruppierung in einem demokratischen Verfahren festgelegt werden. Es wird also erwartet, dass die Namen der Kandidierenden und die Listenplätze in einer parteiinterne „Vorwahl“ bestimmt werden.

b) Verbot von Listenverbindungen

Gemäss § 93 GPR sind Listenverbindungen künftig sowohl bei den Kantons- als auch bei den Gemeinderatswahlen ausgeschlossen. Listenverbindungen bildeten ein Stück weit eine Korrektur für die Mängel der bisherigen Zuteilungsmethode nach Hagenbach-Bischoff (Divisormethode mit Abrundung), welche systematisch die Kleinparteien benachteiligte. Mit dem Wechsel zur Divisormethode mit Standardrundung fällt dieser Mangel dahin. Die Chance, dass eine Partei bei der Sitzzuteilung von einer Aufrundung profitiert oder eine Abrundung erleidet, ist bei der neuen Methode für Klein- und Grossparteien gleich gross. Die sachliche Rechtfertigung für das Institut der Listenverbindung besteht damit nicht mehr.

c) Genauere Abbildung des Wählerwillens

Mit der in Winterthur einzig zur Anwendung gelangende Oberzuteilung gemäss § 103 GPR werden die grösseren Parteien bei der Wahl des Grossen Gemeinderats nicht mehr bevorzugt, wie dies bei der bisherigen Divisormethode mit Abrundung systembedingt der Fall war. Die neue Zuteilungsmethode führt dazu, dass der Wähler/innen-Wille besser in der Zusammensetzung des Parlamentes abgebildet wird; d.h. jede Partei kann einen Sitzanteil erwarten, der ihrem effektiven Wähler/innenanteil entspricht.

d) Keine gesetzliche Sperrklausel

Die so genannte Sperrklausel, d.h. der gesetzlich vorausgesetzte Mindest-Stimmenanteil von 5% gemäss § 102 Abs. 2 GPR, greift nur in Gemeinden, deren Gebiet in Wahlkreise eingeteilt ist. Aus der einschlägigen neuen Gesetzesbestimmung (§ 101 Abs. 4 des Gemeindegesetzes/GG) ist dies allerdings nicht ohne Weiteres herauszulesen. Gemäss schriftlicher Auskunft der zuständigen Fachstelle bei der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich war es jedoch weder die Absicht des Gesetzgebers noch ein Erfordernis des neuen Zuteilungsverfahrens, in Gemeinden mit einem einzigen Wahlkreis eine Sperrklausel einzuführen. Es besteht darum für Winterthur kein gesetzliches Quorum und es kann ein solches auf kommunaler Ebene auch nicht eingeführt werden.

e) Tieferes natürliches Quorum

Das GPR hat hingegen Auswirkungen beim *natürlichen* Quorum (= Anteil an Stimmen, die eine Partei erreichen muss, um *auf jeden Fall* einen Sitz zu erhalten). Früher betrug dieser Wert $1/M+1$ (M = Mitgliederzahl des zu wählenden Gremiums), für den Winterthurer Grossen Gemeinderat also $1/61$ oder 1.6%. Mit der Divisormethode mit Standardrundung sinkt der entsprechende Wert deutlich: Das natürliche Quorum beträgt danach noch $1 / (2M + 2 - L)$ (L = Anzahl beteiligte Listen), bei einer angenommenen Zahl von fünfzehn beteiligten Listen also $1 / (120 + 2 - 15) = 0.9\%$. Auch am untersten Rand der Parteiengrösse manifestiert sich somit die bessere Abbildungsgenauigkeit.

Zur Frage 3:

„Wie würde das Ergebnis der Gemeinderatswahlen 2002 aussehen, wäre das neue System bereits zur Anwendung gekommen?“

Bei einer Anwendung des neuen Zuteilungsverfahrens auf die Erneuerungswahl von 2002 hätte sich an der Sitzverteilung im Grossen Gemeinderat nichts geändert. Die Sitzverteilung sähe unverändert wie folgt aus:

Partei	Sitze
01 Sozialdemokratische Partei (SP) und Gewerkschaften	21
02 FDP Freisinnig-Demokratische Partei und Jungfreisinnige	10
03 Schweizerische Volkspartei SVP	14
04 Christlichdemokratische Volkspartei CVP Winterthur	4
05 Grüne	4
06 Evangelische Volkspartei Winterthur (EVP)	4
07 Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU)	1
08 Schweizer Demokraten	1
09 AL - Alternative Liste	1
Total	60

Zur Frage 4:

„Wie würde das Ergebnis der Kantonsratswahlen 2003 für den Wahlkreis Winterthur Stadt aussehen, wäre das neue System bereits zur Anwendung gekommen?“

Eine Gegenüberstellung der anlässlich der Kantonsratswahlen vom 6. April 2003 tatsächlich erreichten Sitzzahlen mit denjenigen, welche bei Anwendung der neuen Zuteilungsmethode erreicht worden wären, präsentiert sich wie folgt:

Kantonsratswahlen vom 6. April 2003 / Wahlkreis Winterthur

Partei	tatsächlich erreichte Sitze	Sitze nach neuer Zu- teilungs- methode	Differenz
SVP	3	3	-
SP *	5	4	-1
FDP	2	2	-
Grüne	1	1	-
CVP	1	1	-
EVP	1	1	-
EDU	0	1	+1
SD	0	0	-
AL	0	0	-
	13	13	-

* unter Mitberücksichtigung der Stimmen, welche durch die Liste der JUSO erreicht wurden

Bei einer Anwendung des neuen Zürcher Zuteilungsverfahrens hätte die SP somit einen Sitz weniger erhalten, und statt dessen wäre die Stadt Winterthur im Kantonsrat auch mit einem Sitz der EDU vertreten.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder