

Revision der Kantonsverfassung

und

des Grossratswahlgesetzes (Gesetz über die Wahl des Grossen Rates)

**Bericht und Entwurf
zur 2. Beratung**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1. Ergebnis der 1. Beratung	4
2. Prüfungsaufträge auf die 2. Beratung.....	5
2.1 Allgemeines.....	5
2.2 Rechtsgutachten	5
2.2.1 Gutachterauftrag	5
2.2.2 Wichtigste Aussagen.....	6
2.2.3 Inhalt.....	7
2.3 Prüfungsaufträge betreffend Quoren	10
2.3.1 Prüfungsauftrag Grossrätin Corina Eichenberger	10
2.3.2 Prüfungsauftrag Grossrat Walter Markwalder.....	11
2.3.3 Schlussfolgerungen.....	12
2.4 Prüfungsaufträge betreffend Listenverbindungen	14
2.4.1 Prüfungsauftrag Grossrätin Yvonne Feri	14
2.4.2 Prüfungsauftrag Grossrätin Corina Eichenberger	15
2.4.3 Schlussfolgerungen.....	16
2.5 Exkurs: Wahlsystem Vorwegverteilung 9+.....	17
2.5.1 Ausgangslage	17
2.5.2 Verfahren	17
2.5.3 Auswirkungen	18
2.5.4 Beurteilung.....	18
2.5.5 Schlussfolgerungen.....	20
2.6 Exkurs: Wahlsystem Verzicht auf Zusatzstimmen	21
2.6.1 Ausgangslage	21
2.6.2 Verfahren	21
2.6.3 Auswirkungen	21
2.6.4 Beurteilung.....	21
2.6.5 Schlussfolgerungen.....	22
3. Zürcher Kantonsratswahlen vom 15. April 2007	22
3.1 Funktionsweise des neuen Systems.....	22
3.2 Abbildungsgenauigkeit	22
3.3 Politisch bedingte und systembedingte Sitzverschiebungen.....	23
4. Entwurf für die 2. Beratung.....	24
5. Notwendigkeit einer verfassungskonformen Lösung.....	24
A n t r a g :	25

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Revision der Kantonsverfassung und des Grossratswahlgesetzes (Gesetz über die Wahl des Grossen Rates) zur 2. Beratung.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat die Vorlage in 1. Beratung im Sinne der übereinstimmenden Anträge der vorberatenden Kommission und des Regierungsrats beschlossen. Einzige Differenz bildete damals die Frage des Quorums. Während der Regierungsrat einen Verzicht auf jegliche Quoren beantragte, folgte der Grosse Rat dem Antrag der vorberatenden Kommission und beschloss ein Quorum von 5 %, das in 1 Bezirk erreicht werden muss.

Im Hinblick auf die 2. Beratung überwies der Grosse Rat insgesamt vier Prüfungsaufträge, welche die Thematik der Quoren und der Listenverbindungen betrafen.

Der Regierungsrat hat zur Klärung der damit verbundenen Rechtsfragen ein externes Gutachten eingeholt. Nach der Beurteilung der Gutachter sind Quoren mit der Wahlrechtsgleichheit grundsätzlich nur vereinbar, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung seiner Effizienz drohen. Beides ist im Aargau gemäss den Ausführungen im Gutachten nicht der Fall, weshalb die Gutachter alle Arten von Quoren als verfassungswidrig einstufen. Falls gestützt auf die bisherigen Erfahrungen der Nachweis erbracht werden könnte, dass die Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder die Effizienz des Ratsbetriebs bedroht sind, wären mässige Quoren zulässig. Es müsste jedoch unter anderem sichergestellt werden, dass Parteien mit Fraktionsstärke nicht ausgeschlossen werden. Listenverbindungen vermögen gemäss der Beurteilung der Gutachter an der Zulässigkeit von Quoren nichts zu ändern. Insbesondere lassen sich damit keine Verschärfungen von Quorenbestimmungen rechtfertigen.

Listenverbindungen sind beim System Doppelter Pukelsheim zudem systemfremd, weshalb der Regierungsrat sie ablehnt. Weil eine Listenverbindung beim System Doppelter Pukelsheim nur im Zusammenhang mit Quoren überhaupt Sinn machen könnte, sollte sich ihre Wirkung – wenn überhaupt – auf die Frage beschränken, ob mit der Listenverbindung das Quorum erreicht wird oder nicht. Eine Auflösung von Listenverbindungen oder Teillisten mittels eines zusätzlich einzuführenden Verteilschritts wäre aufwändig und würde das System in besonderem Mass verkomplizieren. Auch im Kanton Zürich hat man bewusst davon abgesehen, Listenverbindungen zuzulassen. Der Regierungsrat tritt daher nach wie vor für einen Verzicht auf Listenverbindungen ein.

Was Quoren betrifft, haben die fundierten Ausführungen im Rechtsgutachten für den Regierungsrat einerseits zwar ein grosses Gewicht. Andererseits hat der Regierungsrat Verständnis für gewisse politische Argumente staatstragender Parteien zugunsten eines Quorums. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Kanton Zürich ein Quorum von 5 % in 1 Bezirk eingeführt worden ist und dass Wahlen nach diesem Modus bereits stattgefunden haben, ohne dass das Bundesgericht bisher angerufen worden wäre und korrigierend eingegriffen hätte.

Der Regierungsrat tritt daher in Würdigung sämtlicher Umstände dafür ein, wie im Kanton Zürich ein massvolles Quorum von 5 % zu statuieren, das in 1 Bezirk erreicht werden muss, auch wenn damit ein gewisses Prozessrisiko bestehen bleibt. Dieses Risiko hinsichtlich des Quorums ist jedoch wesentlich geringer, als wenn ein Wahlsystem zum Tragen käme, das als Ganzes klar verfassungswidrig ist.

Auf Wunsch der vorberatenden Kommission hat der Regierungsrat das früher bereits diskutierte und verworfene Modell Vorwegverteilung 9+ nochmals einer Beurteilung unterzogen. Bei diesem Wahlverfahren, das bisher nirgends zur Anwendung gelangte, bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten. Es ist damit zu rechnen, dass das Bundesgericht eine nach diesem Modell durchgeführte Wahl beanstanden und aufheben würde. Auch politisch erachtet es der Regierungsrat als verfehlt, gewissen Bezirken eine wesentlich grössere Stimmkraft zuzugestehen, als ihnen aufgrund der Bevölkerungszahl zusteht. Dieses Modell ist daher nach wie vor abzulehnen. Zur selben Schlussfolgerung gelangt der Regierungsrat bei einem über die Medien in die Diskussion eingebrachten Wahlsystem, wonach Zusatzstimmen nicht gezählt werden sollen.

Die aargauischen Behörden sind verpflichtet worden, auf die Grossratswahlen im Jahre 2009 hin eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen. Deshalb muss oberstes Ziel des Grossen Rats und des Regierungsrats sein, jetzt ein verfassungskonformes Wahlsystem zu schaffen. Das vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossene Wahlmodell erfüllt grundsätzlich die bundesrechtlichen Voraussetzungen.

Der Regierungsrat beantragt somit dem Grossen Rat, die gesamte Vorlage gemäss dem Ergebnis der 1. Beratung vom 20. März 2007 zu beschliessen. Weitergehende Quoren (gesamtkantonal, mehr als ein Bezirk und/oder grösser als 5 %) lehnt der Regierungsrat mit Entschiedenheit ab, da sie mit grösster Wahrscheinlichkeit bundesverfassungswidrig wären.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Am 20. März 2007 behandelte der Grosse Rat in der 1. Beratung die Botschaft vom 27. September 2006 zur Revision der Kantonsverfassung und des Grossratswahlgesetzes. Sämtliche Bestimmungen dieser beiden Erlasse wurden, mit einer einzigen Ausnahme, im Sinne der übereinstimmenden Anträge der vorberatenden Kommission und des Regierungsrats beschlossen:

- Die Kantonsverfassung hält fest, dass der Grosse Rat, der Verfassungsrat und die Wohnerräte nach dem gleichen Verhältniswahlverfahren gewählt werden. Zu den eine Proporzwahl bestimmenden Grundsätzen gehören auch allfällige Regelungen über Quoren. Bei Wohnerratswahlen soll unbestritten auf Quoren verzichtet werden. Der Grosse Rat hat deshalb gemäss den übereinstimmenden Anträgen der vorberatenden Kommission und des Regierungsrats gegenüber dem regierungsrätlichen Entwurf zur 1. Beratung eine Änderung von § 61 der Kantonsverfassung dahingehend beschlossen, dass inskünftig für die Wahl des Grossen Rats und des Verfassungsrats durch Gesetz ein Quorum festgelegt werden kann.

- Auf Gesetzesebene war eine Präzisierung von § 2 Abs. 2 des Grossratswahlgesetzes unbestritten, wonach der Regierungsrat die Einzelheiten bei der Zuteilung der Mandate an die Bezirke „durch Verordnung“ regelt. Die Marginalie von § 18 des Grossratswahlgesetzes wurde geändert.

Die erwähnte Ausnahme betraf die massgebliche Bestimmung im Grossratswahlgesetz zum Quorum. Während der Regierungsrat damals noch an seinem Antrag festhielt, auf jegliche Quoren zu verzichten, folgte der Grosse Rat dem Antrag der vorberatenden Kommission und beschloss ein Quorum von 5 %, das in 1 Bezirk erreicht werden muss.

In der Gesamtabstimmung wurden die Änderungen der Kantonsverfassung und des Grossratswahlgesetzes mit 79 zu 45 Stimmen beschlossen.

2. Prüfungsaufträge auf die 2. Beratung

2.1 Allgemeines

Auf die 2. Beratung hin überwies der Grosse Rat insgesamt vier Prüfungsaufträge. Diese betrafen die Problematik von Quoren, insbesondere Quoren in mehreren Bezirken, und die Problematik von Listenverbindungen.

Zur vertieften Abklärung der verfassungsrechtlichen Problematik von Quoren und Listenverbindungen wurde ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

Zur Abklärung, ob und auf welche Weise sich Listenverbindungen in das neue Wahlsystem integrieren liessen und wie sich diese auswirken würden, wurde ein spezialisierter Informatiker beigezogen.

2.2 Rechtsgutachten

2.2.1 Gutachterauftrag

Der Gutachterauftrag wurde an Prof. Dr. Tobias Jaag, Universität Zürich, vergeben. Zur Ausarbeitung des Gutachtens zog Prof. Dr. Tobias Jaag Rechtsanwalt Matthias Hauser, Umbricht Rechtsanwälte, Zürich, bei. Den Gutachtern wurden mit Blick auf die durch den Grosse Rat erteilten Prüfungsaufträge verschiedene Rechtsfragen unterbreitet. Beabsichtigt war, eine umfassende Übersicht in rechtlicher Hinsicht über die Frage der Quoren zu erhalten. Die Gutachter hatten die folgenden Fragen zu beantworten:

„1. Quorum in 1 Bezirk:

- a) Ist ein Quorum von 5 % in 1 Bezirk verfassungskonform?
- b) Welches Quorum in 1 Bezirk wäre gerade noch verfassungskonform?

2. Quorum in 2 Bezirken:

- a) Ist ein Quorum von 3 %, das in 2 Bezirken erreicht werden muss, verfassungskonform?
- b) Welches Quorum in 2 Bezirken wäre gerade noch verfassungskonform?

3. Quorum in 3 Bezirken:

- a) Ist ein Quorum von 2 %, das in 3 Bezirken erreicht werden muss, verfassungskonform?
- b) Welches Quorum in 3 Bezirken wäre gerade noch verfassungskonform?

4. Weitere Quoren in mehreren Bezirken:

- a) In wie vielen Bezirken darf maximal ein Quorum festgelegt werden?
- b) In welcher Höhe wären diese Quoren gerade noch verfassungsmässig?

5. Gesamtkantonales Quorum:

- a) Ist ein gesamtkantonales Quorum von 3 % verfassungskonform?
- b) Welches gesamtkantonale Quorum wäre gerade noch verfassungskonform?

6. Andere Quoren:

- a) Ist folgendes alternative Quorum verfassungsmässig:
 - 10 % in 1 Bezirk, oder
 - 5 % in 2 Bezirken, oder
 - 2.5 % in 3 Bezirken, oder
 - 1.25 % in 4 Bezirken
- b) Ist ein Quorum verfassungsmässig, wonach 5 % in jedem einzelnen Bezirk erreicht werden müssen, in welchem eine Partei (Listengruppe) antritt?

7. Inwieweit haben Listenverbindungen Auswirkungen auf die Verfassungsmässigkeit von Quoren?

8. Lässt sich bei Zulässigkeit von Listenverbindungen insbesondere eine Verschärfung der Quoren verfassungsrechtlich rechtfertigen?“

Das Rechtsgutachten wurde auftragsgemäss am 15. Mai 2007 erstattet.

2.2.2 Wichtigste Aussagen

Die Gutachter gelangen zum Schluss, dass Quoren mit der Wahlrechtsgleichheit nur vereinbar sind, wenn ein öffentliches Interesse dafür besteht und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt wird.

Als öffentliche Interessen, die ein direktes Quorum rechtfertigen könnten, kommen nur die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung seiner Effizienz in Frage. Es sind keine Anhaltspunkte vorhanden, dass im Kanton Aargau diese Gefahr besteht. Somit sind nach Auffassung der Gutachter alle Quoren unzulässig.

Falls gestützt auf die bisherigen Erfahrungen der Nachweis erbracht werden könnte, dass ein öffentliches Interesse besteht, wären mässige Quoren zulässig. Es müsste unter anderem aber sichergestellt werden, dass Parteien, die mit ihrem gesamtkantonalen Wähleranteil Fraktionsstärke (5 Sitze) erreichen, nicht ausgeschlossen werden. Fraktionsstärke besitzt eine Partei, die über einen Wähleranteil von gesamtkantonal rund 3.2 % verfügt.

Was Listenverbindungen angeht, können diese keine Verschärfung der Quorumsbestimmungen rechtfertigen.

2.2.3 Inhalt

Nachfolgend werden die wesentlichen Ausführungen des Gutachtens zusammengefasst. Auf weitere Aussagen im Gutachten wird bei der Abhandlung der Prüfungsaufträge (vgl. Kapitel 2.3 und 2.4) Bezug genommen.

Bundesrechtliche Anforderungen an die Wahl kantonalen Parlamente nach dem Verhältniswahlverfahren

Die Ausführungen stützen sich teilweise auf das frühere Gutachten von Prof. Dr. Tobias Jaag und Rechtsanwalt Matthias Hauser vom 23. Januar 2004 und beziehen die neuere Rechtsprechung ein, so insbesondere auch den Entscheid des Bundesgerichts betreffend den Kanton Aargau (Bundesgerichtsentscheid, BGE 131 I 74). Sodann werden die kantonalen Kompetenzen bei der Ausgestaltung von kantonalen Parlamentswahlen ausgelotet, die Begriffe Zählwertgleichheit, Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit erläutert sowie verschiedene Arten von Quoren dargestellt.

Zulässigkeit direkter Quoren

Es sind verschiedene Arten von direkten Quoren denkbar. Gemäss Bundesgericht ist ein Quorum von 10 % die absolute Höchstgrenze. Direkte Quoren sind nicht ohne weiteres bis zu dieser Obergrenze zulässig. Vielmehr bedürfen sie in ihrer Höhe auch unter dieser Schwelle einer sachlichen Begründung. Das heisst, für die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit muss ein öffentliches Interesse bestehen. Sodann muss die Einschränkung auch geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, und es darf keine andere Massnahme zur Verfügung stehen, mit welcher das Ziel mit geringeren Eingriffen erreicht werden könnte. Da die Wahlrechtsgleichheit ein fundamentales Prinzip des demokratischen Staatswesens darstellt, sind an die sachlichen Gründe hohe Anforderungen zu stellen.

Als massgebende sachliche Gründe kommen grundsätzlich in Frage: Verhinderung einer blockierend wirkenden Parteienzersplitterung, Sicherstellung von stabilen Mehrheiten, Verhinderung, dass die Präsenz kleiner Parteien die effiziente Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erschwert, Stabilisierungswirkung gegenüber Parteien, die nur während einer Legislaturperiode den Sprung ins Parlament schaffen. In der parlamentarischen Beratung im Kanton Aargau wurde auch erwähnt, man wolle keine Kleinstgruppierungen mit extremen Meinungen im Grossen Rat.

Zu verlangen ist eine Prognose, die sich auf empirische (auf Erfahrung beruhende) Belege stützt, dass ohne Quoren kleine Parteien blockierend wirken können. Solche Belege existieren in der Schweiz nicht. Im Bezirk Baden bestand vor der Verkleinerung des Grossen Rats auf 140 Sitze gar ein natürliches Quorum von 2.5 %, was offenbar zu keinen Problemen Anlass gab. Für Quoren von über 2.5 % muss davon ausgegangen werden, dass aufgrund der Erfahrungen im Bezirk Baden kein sachliches Bedürfnis vorhanden ist.

Was die Effizienz der Ratstätigkeit betrifft, kann zur Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nur eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Effizienz ins Gewicht fallen. Soweit ein Quorum mit der Effizienz des Ratsbetriebs begründet werden sollte, dürfen jedenfalls keine Gruppierungen ausgeschlossen werden, welche Fraktionsstärke aufweisen. Der Ratsbetrieb ist stark auf die interne Organisation in Fraktionen zugeschnitten. Soweit Gruppierungen Fraktionsstärke erreichen, kann ihnen nicht entgegengehalten werden, sie beeinträchtigen aufgrund ihrer geringen Grösse den Ratsbetrieb.

Betreffend den Ausschluss von Kleinstgruppierungen mit extremen Meinungen besteht nach Auffassung der Gutachter keinerlei öffentliches Interesse daran, diese aufgrund ihrer Ansichten aus dem Grossen Rat auszuschliessen, soweit es sich nicht um illegale Gruppierungen oder Tätigkeiten handelt. Jedes Quorum, das mit diesem Ziel begründet wird, ist verfassungswidrig. Schliesslich können Quoren die gegenseitige Machthemmung zwischen Parlament und Regierung schwächen, da die meisten Grossratsmitglieder einer Regierungspartei angehören.

Als öffentliche Interessen, die ein direktes Quorum rechtfertigen könnten, kommen nur die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung seiner Effizienz in Frage. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass diese Gefahr besteht. Die bisherigen Erfahrungen im Bezirk Baden mit einem sehr kleinen natürlichen Quorum deuten im Gegenteil darauf hin, dass nicht mit einer Vielzahl von Kleinstparteien zu rechnen ist, wenn das System Doppelter Pukelsheim ohne direkte Quoren eingeführt wird.

Demzufolge sind nach Beurteilung der Gutachter sämtliche ihnen zur Prüfung vorgelegten Quoren mit der Bundesverfassung und dem in der Kantonsverfassung verankerten Verhältnisswahlverfahren nicht vereinbar.

Unter diesen Umständen ist laut Gutachten zu empfehlen, zumindest zurzeit keine Quoren einzuführen. Sollte sich später zeigen, dass tatsächlich eine Vielzahl von Kleinstparteien in den Grossen Rat gewählt wird und dass diese die Ratsarbeit erheblich erschweren, könnte nachträglich immer noch ein Quorum beschlossen werden.

Ausgestaltung grundsätzlich zulässiger Quoren

Sofern – entgegen der Annahme der Gutachter – aufgrund konkreter empirisch festgestellter Anhaltspunkte eine schwere Beeinträchtigung der Effizienz des Ratsbetriebs durch eine Vielzahl von Kleinstparteien voraussehbar wäre, wären mässige direkte Quoren zulässig.

Jedenfalls darf ein Quorum nicht zum Ausschluss von bedeutenden Minderheiten führen. Als solche sind Gruppierungen anzusehen, die Fraktionsstärke aufweisen. Derartige Gruppierungen weisen anerkanntermassen eine gewisse politische Bedeutung auf und können nicht als Kleinstparteien oder Splittergruppen eingestuft werden. Somit dürfen Parteien, die Fraktionsstärke erreichen, nicht ausgeschlossen werden. Dies ist dann der Fall, wenn sie über einen gesamtkantonalen Wähleranteil von rund 3.2 % verfügen. Ein gesamtkantonales Quorum wäre bereits in einer Höhe von 1 % verfassungswidrig. Es wäre damit nämlich möglich, dass eine Partei, die nur in 1 Bezirk antritt, mehr als 10 % erreichen müsste, um in den Grossen Rat einziehen zu können.

Ein Quorum von 5 % in 1 Bezirk wäre nicht verfassungskonform, da zum Beispiel eine Partei, die gesamtkantonal 4 % der Stimmen auf sich vereinigt, ausgeschlossen wäre. Die konkrete Erfahrung im Bezirk Baden zeigt, dass für höhere Quoren als 2.5 % die Erforderlichkeit nicht gegeben ist. Falls entgegen dieser Annahme trotzdem sachliche Gründe für ein Quorum von 5 % in 1 Bezirk vorliegen sollten, so wäre ein solches nur zulässig, wenn es alternativ mit einem gesamtkantonalen Quorum kombiniert würde. Damit nicht Parteien mit Fraktionsstärke ausgeschlossen werden, müsste das alternative Quorum so ausgestaltet werden, dass Parteien, die Anspruch auf 5 Sitze hätten, im Grossen Rat vertreten wären (Anmerkung: Anspruch auf 5 Sitze hat eine Partei, die über einen Wähleranteil von gesamtkantonal rund 3.2 % verfügt. Dieser Wert wird desto kleiner, je mehr Parteien durch das Quorum ausgeschlossen werden).

Falls sich entgegen der Annahme der Gutachter die sachlichen Gründe für ein Quorum auf Erfahrungen abstützen lassen und in einer Höhe von 2.5 % in 1 Bezirk erforderlich ist, wäre ein solches zulässig. Damit wäre auch ohne weiteres sichergestellt, dass keine Partei mit Fraktionsstärke ausgeschlossen wird. Falls sich gestützt auf die bisherigen Erfahrungen ein höheres Quorum als 2.5 % in 1 Bezirk rechtfertigen liesse, so wäre ein solches in der Höhe von 3.2 % zulässig. Allerdings können Quoren, die sich auf einen einzelnen Bezirk beziehen, nicht verhindern, dass Kleinstparteien mit nur einem Mandat in den Grossen Rat einziehen. Es fragt sich deshalb, ob Bezirksquoren überhaupt geeignet sind, die parlamentarische Vertretung von Kleinstparteien zu verhindern. Eine weitere Problematik von Bezirksquoren liegt darin, dass damit kleine Parteien abhängig davon, ob sie regionale Schwerpunkte haben oder gleichmässig im Kanton verteilt sind, unterschiedlich behandelt werden.

Bei einem Quorum in 2 Bezirken wäre es denkbar, dass eine Partei, die in bloss 1 Bezirk einen ganz erheblichen Wähleranteil erreicht, ausgeschlossen bleibt. Sodann könnte auch eine Partei ausgeschlossen sein, die gesamtkantonal einen erheblichen Wähleranteil erzielt. Ein derartiges Quorum wäre deshalb auch dann nicht zulässig, wenn es sehr tief angesetzt wäre. Dasselbe gilt für ein Quorum in 3 Bezirken.

Was gesamtkantonale Quoren angeht, so wären auch diese nur verfassungskonform, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung seiner Effizienz durch eine empirisch abgestützte Prognose erhärtet werden könnte. Dies erscheint den Gutachtern zweifelhaft, weshalb sie ein gesamtkantonales Quorum als verfassungswidrig ablehnen. Falls trotzdem Gründe für ein gesamtkantonales Quorum bestehen würden, so dürfte dieses nicht dazu führen, dass Parteien mit Fraktionsstärke ausgeschlossen werden. Gleichzeitig wäre sicherzustellen, dass keine Partei ausgeschlossen wird, die in einem Wahlkreis einen Wähleranteil von 10 % erreicht.

Zu prüfen war sodann folgendes alternative Quorum: 10 % in 1 Bezirk, oder 5 % in 2 Bezirken, oder 2.5 % in 3 Bezirken oder 1.25 % in 4 Bezirken. Auch mit einem solchen Quorum werden Listen ausgeschlossen, die nur in 1 Bezirk eine grosse Wählerstärke erreichen. Es ist ebenfalls verfassungswidrig.

Ein Quorum von 5 %, das in jedem Bezirk erreicht werden muss, in welchem die Partei antritt, ist unzulässig. Es werden dadurch Parteien mit Fraktionsstärke ausgeschlossen. Nicht im Grossen Rat vertreten wäre auch eine Partei, die in einem Bezirk einen sehr hohen Wäh-

leranteil erreicht, aber in einem einzigen Bezirk unter 5 % bleibt. Als Variante wurde ein Quorum geprüft, das bei Nichterreichen bloss zum Ausschluss im betreffenden Wahlkreis führt. Selbst grössere Parteien mit einer regional etwas unterschiedlichen Vertretung könnten dadurch aber erheblich geschwächt werden, was sich mit dem Zweck eines Quorums nicht rechtfertigen lässt.

Was Listenverbindungen betrifft, gehen die Gutachter instruktionsgemäss davon aus, dass solche lediglich eine Rolle spielen bei der Prüfung, ob ein allfälliges Quorum erreicht wird (Anmerkung: Das heisst, diese Prüfung würde bei der Oberzuteilung der Sitze auf die Listengruppen erfolgen. Parteien einer Listenverbindung, die das Quorum erreicht, könnten an der Oberzuteilung teilnehmen. Anschliessend wäre normal die Unterzuteilung auf die Listen vorzunehmen). Das Bundesgericht hat festgehalten, dass ein System mit Listenverbindungen kleinere Parteien nicht generell stärke und nicht in besonderem Mass dem Sinn des Proporzwahlverfahrens entspreche. Listenverbindungen vermögen daher gemäss den Gutachtern eine Verschärfung der Quorumsbestimmungen nicht zu rechtfertigen.

2.3 Prüfungsaufträge betreffend Quoren

2.3.1 Prüfungsauftrag Grossrätin Corina Eichenberger

Grossrätin Corina Eichenberger stellte namens der FDP-Fraktion den folgenden Prüfungsauftrag:

„Es seien die Varianten der maximal möglichen Quoren in 2 bzw. 3 Bezirken, die mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vereinbar sind, aufzuzeigen (Bsp. 2 % in 3 Bezirken, 3 % in 2 Bezirken etc.).“

Die Auswirkungen verschieden hoher Quoren in mehreren Bezirken (2 % in 3 Bezirken, 3 % in 2 Bezirken usw.) auf die Sitzverteilung sind detailliert ermittelt worden. Die Berechnungen basieren auf den erzielten Wahlergebnissen der Grossratswahlen 2005 (vgl. Beilage 3 zur Botschaft).

Was die Verfassungsmässigkeit von Quoren im Allgemeinen angeht, hat der Regierungsrat wiederholt ausgeführt (letztmals in der [06.200] Botschaft zur 1. Beratung dieser Vorlage vom 27. September 2006, Seite 20 f.), dass die Sitzverteilung im Grossen Rat gemäss dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Stimmrechtsgleichheit den Willen der Wählerschaft möglichst genau widerspiegeln sollte. Grundsätzlich spricht dies gegen die Einführung von Quoren. Bei jeder Art von Quoren bleiben nämlich gewisse Stimmen der Wählerschaft ohne jede Wirkung, was im Widerspruch zum Grundsatz der Erfolgswertgleichheit steht. Das eingeholte Rechtsgutachten Jaag/Hauser bestätigt im Wesentlichen diese Auffassung.

Gemäss dem Rechtsgutachten besteht die besondere Problematik von Quoren in mehreren Bezirken ausserdem darin, dass eine Partei in einem einzigen Bezirk möglicherweise einen sehr hohen Wähleranteil erzielen kann, nicht aber in den anderen Bezirken (sei es, dass sie dort nicht antritt, sei es, dass sie dort schwächer abschneidet). Damit ist es möglich, dass diese Partei nicht im Parlament vertreten ist. Auch gesamtkantonal kann diese Partei unter Umständen einen erheblichen Wähleranteil auf sich vereinigen und bleibt trotzdem ausgeschlossen. Im Gutachten wird darauf hingewiesen, dass beispielsweise im Bezirk Baden bei

den Grossratswahlen 2005 ein Wähleranteil von 16.1 % genügt hätte, um fünf Mandate und damit Fraktionsstärke zu erreichen (vgl. dazu Beilage 4 zur Botschaft, Tabelle Seite 3, Fall C). Dass eine Partei von dieser politischen Kraft nicht im Grossen Rat vertreten sein könnte, wird als verfassungswidrig beurteilt. Gemäss den Ausführungen im Gutachten wäre ein in mehreren Bezirken zu erreichendes Quorum mit einer Verhältniswahl in mehreren Bezirken (wie im Kanton Aargau der Fall) aus den genannten Gründen auch dann nicht vereinbar, wenn es sehr tief angesetzt wäre. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung.

Was für ein Quorum in 2 Bezirken gilt, muss in verstärktem Masse auch für ein Quorum in 3 oder mehr Bezirken gelten. Auch dieser Beurteilung der Gutachter vermag sich der Regierungsrat anschliessen.

Was ein gesamtkantonales Quorum anbetrifft, so war ein solches nicht Gegenstand des Prüfungsauftrags. Der Vollständigkeit halber wurden indessen den Gutachtern auch gesamtkantonale Quoren zur Beurteilung vorgelegt. Derartige Quoren wären gemäss Gutachten bereits in einer Höhe von 1 % verfassungswidrig. Es wäre damit nämlich möglich, dass eine Partei, die nur in 1 Wahlkreis antritt, dort deutlich mehr als 10 % erreichen müsste, um in den Grossen Rat einzuziehen, was mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht vereinbar ist. Verschiedene Konstellationen von gesamtkantonalen Quoren sind berechnet worden (vgl. Beilagen 3 und 4 zur Botschaft). In dieser Hinsicht kann sich der Regierungsrat ebenfalls den Ausführungen der Gutachter anschliessen.

Schliesslich wurden die Gutachter mit Blick auf ausländische Lösungen beauftragt, ein Quorum von 5 % zu untersuchen, das in jedem Bezirk erreicht werden muss, in welchem die Partei antritt. Ein solches Quorum erweist sich innerhalb des Systems Doppelter Pukelsheim nach Ansicht der Gutachter und des Regierungsrats als klar unzulässig, da dadurch Parteien mit Fraktionsstärke ausgeschlossen oder ohne sachlichen Grund erheblich geschwächt würden (vgl. Kapitel 2.2.3).

2.3.2 Prüfungsauftrag Grossrat Walter Markwalder

Der Prüfungsauftrag von Grossrat Walter Markwalder lautet wie folgt:

„Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Listen wenigstens in 1 Bezirk 10 % oder in 2 Bezirken 5 % oder in 4 Bezirken 2.5 % oder in 4 Bezirken 1.25 % aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten haben.“

Dieser Lösungsansatz stellt gegenüber der vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossenen Fassung einerseits eine Verschärfung dar, indem in einem Bezirk ein Quorum von 10 % gefordert wird. Andererseits wird eine Erleichterung geschaffen durch die Alternative, mit tieferen Quoren in mehreren Bezirken in den Grossen Rat einzuziehen. Gegenüber der vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossenen Quorumslösung begünstigt dieser Vorschlag Parteien, die entweder bloss regional sehr stark verankert sind oder überregional (aber nicht gesamtkantonale) über eine gewisse Stärke verfügen.

Dieses Quorum hätte bei den Grossratswahlen 2005 zu derselben Sitzverteilung geführt wie zum Beispiel ein Quorum von 2 % in 3 Bezirken. Das heisst, nicht mehr vertreten wären die

EDU und PL (Protestliste Zurzach), während die SD vertreten wären. Demgegenüber verhielte es sich bei dem vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossenen Quorum von 5 % in 1 Bezirk gerade umgekehrt, indem die EDU und PL vertreten wären, nicht aber die SD.

Bei einer Lösung ohne Quorum wären alle drei Parteien gemäss ihrer gesamtkantonalen Wählerstärke vertreten. Das heisst, SD wären mit zwei, EDU und PL je mit einer Vertreterin oder einem Vertreter im Grossen Rat vertreten (vgl. Beilage 3 zur Botschaft).

Inwiefern mit dieser Sitzverteilung die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung seiner Effizienz drohen sollen, ist nicht ersichtlich. In diesem Sinne sind gemäss dem Rechtsgutachten denn auch bei der Quorumsregelung, wie sie mit dem Prüfungsauftrag vorgeschlagen wird, zunächst dieselben grundsätzlichen Vorbehalte anzubringen wie bei jedem anderen Quorum. Sodann führt auch diese Quorumsregelung dazu, dass eine Partei ausgeschlossen werden könnte, die bloss in einem Bezirk antritt und einen ganz erheblichen Wähleranteil, wenn auch nicht gerade 10 %, verbuchen kann. Ein solches Quorum ist nach der Beurteilung der Gutachter unzulässig. Der Regierungsrat vermag sich dieser Auffassung anzuschliessen. Insbesondere sieht der Regierungsrat auch keine Vorteile gegenüber der vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossenen Quorumslösung.

2.3.3 Schlussfolgerungen

Einerseits ist der Regierungsrat mit den Rechtsgutachtern der Meinung, dass auch bei einem Verzicht auf ein Quorum keine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats oder eine schwerwiegende Beeinträchtigung seiner Effizienz droht, was gemäss dem Rechtsgutachten aber Voraussetzung wäre, um überhaupt ein Quorum einzuführen. Es kommt hinzu, dass eine Konkordanzdemokratie viel weniger auf stabile Mehrheiten im Parlament angewiesen ist als etwa ein parlamentarisches Regierungssystem mit Regierung und Opposition. Bei der Konkordanzdemokratie hängt die Regierungsfähigkeit eines Staatsgebildes nicht im gleichen Mass von einer stabilen Parlamentsmehrheit ab, sondern ganz entscheidend vom Willen, breit abgestützte Lösungen zu finden. Anders als bei einem parlamentarischen Regierungssystem, bei dem die Regierung von einer festen Parlamentsmehrheit getragen werden muss, führt deshalb eine Parteienvielfalt im Parlament in einer Konkordanz- und Referendumsdemokratie in der Regel nicht zu einer Beeinträchtigung der staatlichen Handlungsfähigkeit.

Dem Regierungsrat war eine möglichst gerechte Abbildung des Wählerwillens im Parlament als Grundsatz immer ein zentrales Anliegen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die aufgrund des heutigen Systems resultierenden Verzerrungen auf und führt in Bezug auf die gegenwärtig im Grossen Rat vertretenen Parteien vor Augen, dass die grösste Abbildungsgenauigkeit mit dem neuen Wahlsystem ohne Quorum erreicht wird (Basis: Ergebnisse Grossratswahlen 2005):

Partei	Stimmen	Wähleranteil in %	Anteil Sitze in % gemäss bisherigem System	Anteil Sitze in % gemäss neuem Sys- tem ohne Quorum	Anteil Sitze in % gemäss neuem Sys- tem mit Quo- rum 5 % in 1 Bezirk
SVP	536'803	29.31	32.86	30.00	30.71
FDP	311'246	17.00	17.14	17.14	17.14
SP	365'688	19.97	21.43	20.00	20.00
CVP	322'976	17.64	18.57	17.86	17.86
EVP	109'349	5.97	5.00	5.71	5.71
GPS	135'687	7.41	5.00	6.43	7.14

Andererseits ist einzuräumen, dass sich mit keinem Wahlsystem eine völlig exakte Übereinstimmung mit dem Wählerwillen erreichen lässt. Es zeigt sich aufgrund der Tabelle auch, dass zwischen den prozentualen Sitzanteilen bei einer Lösung ohne Quorum und denjenigen bei einem (massvollen) Quorum von 5 % in 1 Bezirk keine grossen Differenzen bestehen. Bei einigen der untersuchten Parteien sind die Ergebnisse sogar genau gleich.

Zudem hat der Regierungsrat – trotz der fundierten Ausführungen des externen Gutachtens und der gewichtigen rechtlichen und politischen Argumente, die gegen ein Quorum sprechen – Verständnis für die Argumente der Befürworter eines Quorums. Wie gerade auch der politische Dialog im Anschluss an die 1. Beratung im Grossen Rat gezeigt hat, wird von staatstragenden Parteien befürchtet, dass Träger von extremen politischen Meinungen in den Grossen Rat einziehen könnten. In der Tat ist aufgrund des tiefen natürlichen Quorums von rund 1/140 der Stimmen diese Möglichkeit vorhanden. Zwar liegt bloss aufgrund dieser Möglichkeit noch kein streng empirischer (auf der Erfahrung beruhender) Nachweis im Sinne des Rechtsgutachtens vor. Dies wäre gegebenenfalls erst eine gewisse Zeit nach den Wahlen möglich. Doch sind aus Sicht des Regierungsrats damit ausreichende sachliche Gründe gegeben, die ein massvolles Quorum als vertretbar erscheinen lassen.

Ein Quorum darf sich jedoch nicht prohibitiv auswirken. Die Sperrklausel ist deshalb so tief wie nötig anzusetzen, um den verfolgten Zweck zu erreichen. Hierfür stellt ein Quorum von 5 %, das in 1 Bezirk erreicht werden muss, eine einfach zu handhabende und zweckmässige Lösung dar. Auch im Kanton Zürich ist ein Quorum von 5 % in 1 Bezirk eingeführt worden, und es haben Wahlen nach diesem Modus bereits stattgefunden, ohne dass das Bundesgericht angerufen worden wäre und korrigierend eingegriffen hätte. Zwar besteht mit der Einführung eines solchen Quorums nach wie vor ein gewisses Prozessrisiko, worauf der Regierungsrat hinweisen muss. Das Bundesgericht könnte, falls es angerufen wird, das Quorum als verfassungswidrig einstufen und die entsprechende Bestimmung aufheben oder als nicht anwendbar erklären. Dieses auf die Quorumsregelung bezogene Risiko ist jedoch wesentlich geringer, als wenn das Bundesgericht erneut über das bisherige oder über ein anderes Wahlsystem befinden müsste, das als Ganzes eindeutig bundesrechtswidrig ist.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, in Übereinstimmung mit dem Ergebnis der 1. Beratung ein Quorum von 5 % einzuführen, das in 1 Bezirk erreicht werden muss.

2.4 Prüfungsaufträge betreffend Listenverbindungen

2.4.1 Prüfungsauftrag Grossrätin Yvonne Feri

Grossrätin Yvonne Feri stellte den folgenden Prüfungsauftrag:

„Es sei zu prüfen, wie sich Listenverbindungen auswirken würden.“

Zunächst weist der Regierungsrat mit Nachdruck darauf hin, dass man sich mit dem Zulassen von Listenverbindungen beim Doppelten Pukelsheim auf Neuland begäbe. Gesicherte theoretische Erkenntnisse und praktische Erfahrungen dazu fehlen vollständig. Auch im Kanton Zürich kennt man keine Listenverbindungen. Beim Doppelten Pukelsheim sind sie nicht systemkonform, da jede Listengruppe genau so viele Sitze zugeteilt erhält, wie ihr aufgrund ihres Wähleranteils zusteht. Die beim System Hagenbach-Bischoff erfolgende Verteilung der Restmandate, bei welcher Listenverbindungen profitieren, entfällt hier. Listenverbindungen machen daher beim Doppelten Pukelsheim grundsätzlich keinen Sinn. Sie führen, bedingt durch das standardmässige Auf- oder Abrunden der Wahlergebnisse, für eine Partei bestenfalls zu einem Sitz mehr oder weniger (vgl. Beilage 5 zur Botschaft, Seite 2).

Da mit Listenverbindungen Neuland betreten würde, stellt sich vorab die Frage, an welcher Stelle im Prozess der Sitzzuteilung die Listenverbindung wieder aufgelöst beziehungsweise an welcher Stelle die Listenverbindung berücksichtigt werden müsste. Als eine mögliche Variante bietet sich an, die Verteilung der Sitze innerhalb der verbundenen Listen im Anschluss an die Unterzuteilung vorzunehmen. In diesem Falle erhalten die verbundenen Listen bei der Unterzuteilung gemäss Doppeltem Pukelsheim die Sitze gemeinsam. Die Zuteilung der Sitze innerhalb der verbundenen Listen müsste unmittelbar vor der Sitzverteilung innerhalb der Listen an die Kandidatinnen und Kandidaten durch einen neuen, zusätzlichen Verteilschritt erfolgen. Mittels neuen, zusätzlichen Divisoren wären für jede Liste jedes Wahlkreises die Listenverbindungen aufzulösen.

Diese Lösungsmöglichkeit erweist sich als unbefriedigend. Zum einen machen bedingt durch das System Doppelter Pukelsheim Listenverbindungen ohne die Festlegung eines Quorums keinen Sinn. Zum andern ist die Implementierung eines weiteren Schritts im Anschluss an die Ober- und die Unterzuteilung aufwändig und verkompliziert das Wahlsystem unverhältnismässig.

Berechnungen haben sodann gezeigt, dass bei diesem Verfahren etwa Jungparteien wesentlich schlechtere Chancen erhielten, Sitze zu gewinnen, wie wenn sie als selbständige Listengruppen angetreten wären (vgl. Kapitel 2.4.2 und Beilage 5 zur Botschaft, Seite 4).

Als Alternative bietet sich an, die Listenverbindung nur zur Prüfung heranzuziehen, ob ein gegebenenfalls festgelegtes Quorum gemeinsam durch die verbundenen Parteien erreicht wurde. Das heisst, noch vor Durchführung der Oberzuteilung auf die Listengruppen würde geprüft, ob die Listenverbindung als solche (also die an der Listenverbindung beteiligten Listengruppen gesamthaft) das Quorum erreicht. Ist dies der Fall, können die beteiligten Listen-

gruppen an der Oberzuteilung teilnehmen, wie wenn sie das direkte Quorum aus eigener Kraft geschafft hätten. Voraussetzung bleibt allerdings, dass jede Listengruppe das natürliche Quorum von rund 1/140 der Stimmen erreicht, andernfalls hat sie ohnehin keinen Anspruch auf einen Sitz. Im Anschluss an die Oberzuteilung wäre normal die Unterzuteilung auf die Listen vorzunehmen (vgl. auch Kapitel 2.4.2).

Bei Teillisten stellt sich die Frage, wie innerhalb der verbundenen Teillisten die erreichten Sitze zu verteilen sind. Teillisten sind, anders als Listenverbindungen, Bestandteile von Listengruppen. Das heisst, die Stimmen sämtlicher Teillisten würden in einer Listengruppe zusammengefasst und müssten im Anschluss an die Unterzuteilung zwingend wieder auseinanderdividiert werden. Dies wäre nur mit dem bereits beschriebenen, zahlreiche Nachteile aufweisenden zusätzlichen Verteilschritt über die Einführung von Teillisten-Divisoren möglich.

2.4.2 Prüfungsauftrag Grossrätin Corina Eichenberger

Der von Grossrätin Corina Eichenberger namens der FDP-Fraktion erteilte Prüfungsauftrag betreffend Listenverbindungen lautet wie folgt:

„Es sei auf die 2. Lesung zu prüfen, ob Listenverbindungen verschiedener Listen der gleichen Partei (Jung-/Mutterpartei; verschiedene örtliche Listen der gleichen Partei) unter Berücksichtigung eines Quorums mit dem System des doppelten Pukelsheim vereinbar sind, und wie die Auswirkungen sind.“

Die Ausführungen zum vorstehend abgehandelten Prüfungsauftrag sind auch hier zu berücksichtigen. Zudem ist nach den Zusammenhängen zwischen Listenverbindungen und Teillisten einerseits und Quoren anderseits gefragt.

Vorab ist festzuhalten, dass sich ein direktes Quorum immer auf die Listenverbindung in ihrer Gesamtheit und nicht auf die Listengruppe beziehen soll. Es muss also geprüft werden, ob die Listenverbindung das direkte Quorum erreicht oder nicht. Wenn ja, dann nehmen die verbundenen Listengruppen an der Oberzuteilung teil. Andernfalls macht beim System Doppelten Pukelsheim das Zulassen von Listenverbindungen keinen Sinn. Wäre nämlich das direkte Quorum für die Listengruppe von Bedeutung, dann könnte sie für den Fall, dass sie das Quorum verfehlt, nicht an der Oberzuteilung teilnehmen und wäre demzufolge nicht im Grossen Rat vertreten. Dies auch dann, wenn die Listenverbindung, an der sie beteiligt ist, das direkte Quorum erreicht hätte.

Listenverbindungen zwischen grösseren Parteien, die ein Quorum auch aus eigener Kraft schaffen würden, machen keinen Sinn. Die Parteien erhalten wie dargelegt höchstens einen Sitz mehr, vielleicht aber auch einen Sitz weniger. Dies stellt für die Parteien ein gewisses Risiko dar und macht die Sitzzuteilung intransparenter.

Bei Listenverbindungen zwischen Jungparteien und Mutterparteien haben die durchgeführten Berechnungen gezeigt, dass sie für die Jungparteien vorteilhaft sein können. Voraussetzung wäre, dass die Listenverbindung einzig zur Prüfung verwendet wird, ob ein gegebenfalls festgelegtes Quorum gemeinsam durch die verbundenen Parteien erreicht wurde (vgl. Beilage 6 zur Botschaft, Abschnitte A und D). Wird das Quorum als Listenverbindung erreicht, erfolgt die Ober- und Unterzuteilung der Sitze nach Massgabe der von der jeweiligen Listengruppe erzielten Ergebnisse. Ein Auseinanderdividieren der Listenverbindungen

ist nicht erforderlich. Für kleine Parteien, die sich zu einer Listenverbindung mit einem starken Partner entschliessen, hat dies im Wesentlichen denselben Effekt, wie wenn das System Doppelter Pukelsheim ohne Quorum und ohne die Zulässigkeit von Listenverbindungen zur Anwendung gelangt (vgl. dazu Beilagen 5 und 6 zur Botschaft).

Bei Listenverbindungen zwischen kleineren Parteien untereinander kann eine Listenverbindung helfen, das direkte Quorum zu überwinden. Um einen Sitz zu gewinnen, muss aber dennoch jede dieser Parteien das natürliche Quorum von rund 1/140 der Stimmen erreichen, andernfalls hat sie aufgrund der diesem Wahlsystem innewohnenden exakten Umsetzung des Proportionalitätsprinzips keinen Anspruch auf einen Sitz. Hier zeigt sich deutlich der Unterschied zwischen einem natürlichen und einem direkten Quorum (vgl. auch Beilage 6 zur Botschaft, Seite 3 f.).

Listenverbindungen zwischen regionalen Listen derselben Partei in demselben Bezirk können als Verbindungen von Listengruppen interpretiert werden. Das Wahlverfahren würde sich wiederum so gestalten, dass die Listenverbindung lediglich für das Erreichen eines Quorums bedeutsam wäre. Regionale Listen könnten aber auch als eigentliche Teillisten verstanden werden. Teillisten sind, anders als Listenverbindungen, wie erwähnt Bestandteile von Listengruppen. Das heisst, die Stimmen sämtlicher Teillisten würden in einer Listengruppe zusammengefasst und müssten im Anschluss an die Unterzuteilung zwingend wieder auseinanderdividiert werden. Dass dieses Verfahren nachteilig ist, wurde bereits dargelegt. Die Sitzverteilung wird damit wesentlich komplizierter (vgl. Beilage 6 zur Botschaft).

2.4.3 Schlussfolgerungen

Aufgrund der eingehenden Überprüfung der Auswirkungen von Listenverbindungen und Teillisten gelangt der Regierungsrat zu folgenden Schlussfolgerungen:

Listenverbindungen weisen keine Vorteile auf, wenn das System Doppelter Pukelsheim so wie ursprünglich konzipiert angewendet wird. Aufgrund der genauen Umsetzung der Erfolgswertgleichheit, womit jeder Stimme im Kanton gleiches Gewicht zukommt, besteht kein Bedürfnis nach Listenverbindungen. Es gibt keine Verteilung von Restmandaten, wovon Listenverbindungen nach bisherigem System profitieren konnten.

Zusammen mit einem Quorum vermögen Listenverbindungen gewisse Effekte zu erzielen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein Quorum durch das allfällige Zulassen von Listenverbindungen teilweise gerade wieder „ausgehebelt“ würde.

Weil eine Listenverbindung beim System Doppelter Pukelsheim nur im Zusammenhang mit Quoren Sinn machen kann, sollte sich die Wirkung derartiger Listenverbindungen, wenn überhaupt, auf die Frage beschränken, ob mit der Listenverbindung das Quorum erfüllt wird oder nicht. Mit dem Erreichen des Quorums sind alle Listengruppen, welche in der Listenverbindung enthalten sind, berechtigt, als Listengruppe an der Sitzverteilung teilzunehmen. Ein Auseinanderdividieren der Listenverbindung ist nicht erforderlich (vgl. Kapitel 2.4.2, Beilage 5 zur Botschaft, Abschnitt C b und Beilage 6 zur Botschaft, Abschnitt B). Die beschriebene Form einer Listenverbindung liesse sich auch systemtechnisch mit verhältnismässig geringem Aufwand realisieren. Anders verhielte es sich, wenn Listenverbindungen in einem weiteren Verteilschritt mittels Ermittlung zusätzlicher Divisoren aufgelöst werden müssten. Damit würde das Wahlsystem auch wesentlich komplexer. Dies wäre bei Teillisten zwingend

der Fall. Betreffend regionale Listen kommt hinzu, dass schon bei den letzten Grossratswahlen 2005 nicht mehr damit operiert wurde. Das Bedürfnis für derartige Teillisten scheint daher nicht mehr ausgewiesen.

Der Regierungsrat ist aus den genannten Gründen nach wie vor überzeugt, dass nicht nur auf Listenverbindungen, sondern auch auf Teillisten verzichtet werden sollte. Auch im Kanton Zürich wurde bewusst davon abgesehen, Listenverbindungen einzuführen.

2.5 Exkurs: Wahlsystem Vorwegverteilung 9+

2.5.1 Ausgangslage

Kurz vor Verabschiedung der vorliegenden Botschaft wurde dieses Modell über die Medien erneut in die politische Diskussion eingebracht. Daraufhin gelangte die Präsidentin der vorberatenden grossrätlichen Kommission an das federführende Departement Volkswirtschaft und Inneres mit dem Wunsch, als Entscheidungsgrundlage Ausführungen zum Modell 9+ in die Botschaft aufzunehmen.

Das System Vorwegverteilung 9+ wurde ursprünglich im Rahmen der Vernehmlassung zur Vorlage über die Reduktion der Mitgliederzahl des Grossen Rats vorgeschlagen. Gemäss Beschluss des Grossen Rats vom 25. November 2003 betreffend 1. Beratung dieser Vorlage sollten verschiedene Wahlmodelle – so auch das System Vorwegverteilung 9+ – zwei unabhängigen Gutachtern vorgelegt werden. Als Gutachter konnten damals Prof. Dr. Tobias Jaag, Universität Zürich, und Prof. Andreas Auer, Universität Genf, verpflichtet werden. Beide Gutachten wurden im Januar 2004 erstattet.

Die Gutachter gelangten hinsichtlich der Bundesrechtswidrigkeit des Systems Vorwegverteilung 9+ zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Während Prof. Dr. Tobias Jaag die Bundesrechtskonformität verneinte, wurde sie von Prof. Andreas Auer bejaht. Aufgrund der Unsicherheiten, ob dieses System einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würde, lehnte der Regierungsrat dieses Modell ab (vgl. Botschaft zur 2. Beratung betreffend Reduktion der Mitgliederzahl des Grossen Rats vom 25. Februar 2004, Seite 12 f.). Das Modell scheiterte schliesslich in der Gesamtabstimmung des Grossen Rats vom 8. Juni 2004 zugunsten des bisherigen Wahlmodells, das vom Bundesgericht in der Folge als bundesrechtswidrig eingestuft wurde.

In seiner Botschaft zur 1. Beratung betreffend Revision der Kantonsverfassung und des Grossratswahlgesetzes vom 27. September 2006 (Seite 12 ff.) wies der Regierungsrat noch einmal ausdrücklich auf das hohe Risiko hin, dass das System Vorwegverteilung 9+ vom Bundesgericht als verfassungswidrig beurteilt werden könnte. Im Rahmen der 1. Beratung des Grossen Rats wurde dieses Modell denn auch weder in den Verhandlungen der vorberatenden Kommission noch des Ratsplenums in irgendeiner Weise diskutiert.

2.5.2 Verfahren

In der vorgeschlagenen Form gibt es das System Vorwegverteilung 9+ noch nirgends. Praktische Erfahrungen damit fehlen daher. Nicht vergleichbar sind namentlich die aktuellen Wahlsysteme in den Kantonen Jura und Basel-Landschaft (vgl. Kapitel 2.5.4).

Das System Vorwegverteilung 9+ beruht darauf, dass jeder Bezirk ungeachtet seiner Bevölkerungszahl vorweg 9 Sitze zugeteilt erhält. Das heisst, einem Bezirk, dem aufgrund seiner Bevölkerungszahl nicht bereits 9 Sitze zustehen, wird diese Sitzanzahl vorweg zugeteilt; für die weitere Verteilung scheidet dieser Bezirk aus. Die Zuteilung der restlichen Mandate erfolgt proportional nach der Bevölkerungszahl nach einem speziellen Verfahren in Anlehnung an das bisherige Verfahren (zum Modellbescrieb im Detail vgl. Beilage 7 zur Botschaft).

Aufgrund der Wahlergebnisse werden die Sitze nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff auf die Parteien verteilt.

Wird gegenüber dem System Doppelter Pukelsheim gelegentlich der Vorwurf erhoben, es sei kompliziert, so zeigt ein genaues und ernsthaftes Studium des Systems Vorwegverteilung 9+, dass dieses im Detail ebenfalls nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist. Dasselbe gilt im Übrigen für jedes Wahlsystem, so auch für das bisherige gemäss Hagenbach-Bischoff.

2.5.3 Auswirkungen

Der Regierungsrat liess berechnen, wie sich die Verteilung der Mandate auf die Bezirke und die Sitzverteilung auf die Parteien gestaltet hätte, wenn die Grossratswahlen 2005 nach dem System Vorwegverteilung 9+ erfolgt wären. Die Resultate lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Was die Mandatsverteilung anbetrifft, erhält konsequenterweise jeder Bezirk mindestens 9 Mandate. Im Vergleich zur aktuellen Situation ergeben sich folgende Veränderungen: Die Bezirke Aarau, Baden, Bremgarten, Lenzburg, Rheinfelden und Zofingen verlieren je ein Mandat. Die Bezirke Zurzach gewinnen 1, Muri 2 und Laufenburg gar 3 Mandate. Die Vorwegverteilung führt zu erheblichen Verzerrungen der Stimmkraft. So kommt beispielsweise der Wählerschaft des Bezirks Laufenburg gegenüber derjenigen des Bezirks Lenzburg eine um 45 % höhere Stimmkraft zu (zur Berechnung vgl. Beilage 7 zur Botschaft).

Zur Sitzverteilung auf die Parteien lässt sich im Wesentlichen feststellen, dass die SVP gesamtkantonal einen Sitz zulasten der FDP gewinnt; die restlichen Parteien erhalten gleich viele Sitze wie bei der Verteilung aufgrund des bisherigen Systems. Auf Bezirksebene resultieren allerdings diverse Veränderungen (zu den Details vgl. Beilage 7 zur Botschaft).

2.5.4 Beurteilung

Das System Vorwegverteilung 9+ wurde gemäss Beschluss des Grossen Rats bereits früher einer eingehenden Prüfung durch zwei unabhängige Gutachter unterzogen.

Betreffend die Vereinbarkeit dieses Modells mit der Kantonsverfassung sind sich die Gutachter einig, dass es § 77 Abs. 3 der Kantonsverfassung widerspricht. Nach dieser Bestimmung werden die Sitze auf die Wahlkreise „nach Massgabe der Wohnbevölkerung“ verteilt. Genau diese Vorgabe wäre nicht mehr erfüllt.

Bei der Überprüfung der Bundesrechtskonformität gelangen die beiden Gutachter zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Gutachter Prof. Andreas Auer hält das Modell für bundesrechtskonform. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, dass den Kantonen bei der Ausgestaltung des Wahlsystems ein grosser Spielraum zusteht. Das Bundesgericht lässt

es nach den eigenen Ausführungen des Gutachters sogar zu, dass einem Wahlkreis durch eine garantierte Mindestvertretung mehr Mandate zukommen, als ihm aufgrund der Bevölkerungszahl zustehen, vorausgesetzt, ein derartiges Privileg lässt sich durch spezielle Verhältnisse, zum Beispiel den Schutz einer sprachlichen Minderheit, rechtfertigen. Worin im Kanton Aargau die speziellen Verhältnisse bestehen, legt der Gutachter nicht dar.

Gutachter Prof. Dr. Tobias Jaag verneint die Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, dass dieses Modell das bundesrechtliche Prinzip der Stimmkraftgleichheit verletzt. Nach besagtem Grundsatz soll in allen Bezirken ein möglichst gleich bleibendes Verhältnis zwischen Mandatszahl und Einwohnerzahl bestehen. Nur aus sachlichen Gründen kann von diesem Grundsatz abgewichen werden. Solche liegen keine vor. Des Weiteren verletzt das Modell den bundesrechtlichen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit. Gemäss dieser Maxime soll allen Stimmen im Kanton, also auch wahlkreisübergreifend, gleiches Gewicht zukommen, und alle Stimmen sollen in gleichem Mass zum Wahlergebnis beitragen. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu beschränken. Diese Voraussetzungen werden laut Gutachter beim System Vorwegverteilung 9+ nicht erfüllt. Anzumerken bleibt, dass der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, wie auch der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit, gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit fliesst, der sich seinerseits aus Art. 34 Abs. 2 (politische Gleichheit) und Art. 8 (Rechtsgleichheit) der Bundesverfassung ableiten lässt (BGE 129 I 185).

Mit der Vorwegverteilung von 9 Mandaten werden zwar die natürlichen Quoren auf maximal 10.0 % gesenkt, was nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei einer Neuordnung des Wahlsystems gerade noch vertretbar ist. Dieser Wert wird beim System Vorwegverteilung 9+ nie überschritten, denn das natürliche Quorum ist hier immer maximal ($1/[Anzahl\ Mandate + 1]$). Allerdings zeigt allein der Umstand, dass die beiden Rechtsgutachter die Frage der Bundesrechtskonformität unterschiedlich beurteilen, dass beim System Vorwegverteilung 9+ erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen. Darauf hat der Regierungsrat wiederholt hingewiesen (vgl. Kapitel 2.5.1). Es kommt hinzu, dass das Bundesgericht allgemein eine strengere Linie verfolgt als Prof. Andreas Auer, wie das in der Zwischenzeit ergangene Urteil im Zusammenhang mit den letzten Grossratswahlen gezeigt hat (BGE 131 I 74, zusammengefasst in der [06.200] Botschaft zur 1. Beratung dieser Vorlage vom 27. September 2006, Seite 8 f.).

Die Einführung dieses Wahlmodells stellt daher aus Sicht des Regierungsrats ein nicht verantwortbares Risiko dar. Es besteht die Gefahr, dass das Bundesgericht die Parlamentswahlen des Kantons Aargau ein zweites Mal als unzulässig beurteilt. Während das Bundesgericht das Wahlergebnis beim ersten Mal noch tolerierte, bliebe ihm beim zweiten Mal voraussichtlich keine andere Möglichkeit, als das Wahlergebnis aufzuheben.

An dieser Beurteilung ändert nichts, dass im Kanton Jura seit längerem nach einer Vorwegverteilung gewählt wird. Die Rahmenbedingungen sind im Kanton Jura völlig anders: Der Kanton besteht aus drei Distrikten, die je einen Wahlkreis bilden. Von den 60 zu vergebenen Mandaten werden jeweils drei vorweg an jeden Wahlkreis verteilt. Die verbleibenden 51 Mandate werden proportional zur Bevölkerungszahl nach dem System Hagenbach-Bischoff an die Wahlkreise vergeben. Damit wird sofort klar, dass aufgrund der Bevölkerungszahl ohnehin jeder Wahlkreis Anspruch auf weit mehr als drei Mandate hat. So stehen

derzeit dem bevölkerungsarmsten Wahlkreis denn auch 10 Mandate zur Verfügung. Demzufolge werden im Kanton Jura die Grundsätze der Stimmkraftgleichheit und der Erfolgswertgleichheit mit Sicherheit nicht verletzt.

Auch die Situation im Kanton Basel-Landschaft gestaltet sich anders: Dort sind 90 Mandate zu vergeben. Es bestehen 12 Wahlkreise, die in 4 Regionen zusammengefasst werden. Jeder Wahlkreis erhält vorweg 6 Mandate. Die übrigen Mandate werden aufgrund der Zahl der Stimmberechtigten verteilt. Aufgrund der Wahlergebnisse werden die Sitze zunächst regionsweise an die Parteien verteilt. Damit werden die natürlichen Quoren auf ein zulässiges Mass gesenkt. Anschliessend erfolgt die Verteilung nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff innerhalb der Wahlkreise. Das Problem der Erfolgswertgleichheit wird bei diesem seit längerem bestehenden Wahlmodell wesentlich entschärft, indem der kleinste Wahlkreis aufgrund seiner Bevölkerungszahl gegenwärtig Anspruch auf 5 Sitze hätte.

2.5.5 Schlussfolgerungen

Beim Vorwegverteilungsmodell 9+ bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten. Es ist davon auszugehen, dass das höchstwahrscheinlich angerufene Bundesgericht eine nach diesem Modell durchgeführte Wahl beanstanden und aufheben würde. Es besteht auch keine Aussicht, dass das Bundesgericht ein verfassungswidrig zustandegekommenes Wahlergebnis erneut tolerieren würde. Politisch erachtet es der Regierungsrat zudem als verfehlt, gewissen Bezirken eine wesentlich höhere Stimmkraft zuzugestehen, als ihnen aufgrund der Bevölkerungszahl zusteht. Es besteht keine Notwendigkeit dazu.

Aus rechtlichen und politischen Gründen ist das System Vorwegverteilung 9+ keine Alternative zu dem vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossenen Wahlmodell. Zu diesem Modell bestehen für den Kanton Aargau nach wie vor keine gleichwertigen Alternativen (vgl. [06.200] Botschaft zur 1. Beratung dieser Vorlage vom 27. September 2006, Seite 14 ff.).

Im Wesentlichen sprechen dieselben Argumente auch gegen ein Modell, bei welchem jedem Bezirk ungeachtet seiner Bevölkerungszahl vorweg bloss 8 Sitze zugeteilt werden. Zwar werden die Grundsätze der Stimmkraftgleichheit beziehungsweise der Erfolgswertgleichheit insofern besser verwirklicht, als dass die Unterschiede zwischen den Verhältnissen von Mandatszahl zur Einwohnerzahl pro Bezirk verkleinert werden. Allerdings besteht immer noch ein verhältnismässig hohes Risiko, dass das Bundesgericht korrigierend eingreifen würde. Zudem erhöhen sich die natürlichen Quoren auf mindestens 11.1 % ($1/[8 + 1]$). Insofern besteht ein zusätzliches Risiko, dass das Bundesgericht die natürlichen Quoren als zu hoch erachtet.

Der Regierungsrat weist sodann mit aller Deutlichkeit auf folgenden Umstand hin: Falls der Grosse Rat die Einführung dieses Modells beschliessen sollte, wäre das weitere Schicksal dieses Geschäfts unklar. Vermutlich würde eine 3. Lesung stattfinden, sofern dies der Grosse Rat mit den erforderlichen zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst (§ 33 Abs. 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes, GVG). Eine 3. Beratung könnte frühestens im Dezember 2007 stattfinden, womit die Volksabstimmung nicht mehr am 24. Februar 2007, sondern auf den 1. Juni 2008 angesetzt werden müsste. Im Anschluss daran könnten die Grossratswahlen nur dann im 1. Quartal 2009 stattfinden, wenn keine Beschwerde beim Bundesgericht erhoben wird. Mit einer Beschwerde gegen den Beschluss des Grossen Rats ist je-

doch zu rechnen, wenn sich der Grosse Rat für ein eindeutig verfassungswidriges Wahlmodell entscheiden sollte. In diesem Fall würde das Bundesgericht wohl vorsorgliche Massnahmen beschliessen. Das heisst, es würde entscheiden, wann und nach welchem System die Wahlen angesichts der hängigen Beschwerde durchgeführt werden dürfen. Denkbar ist auch, dass eine Beschwerde erst im Anschluss an die Grossratswahlen anhängig gemacht wird. Diesfalls müssten die Wahlen möglicherweise wiederholt werden. Diese Konsequenzen sind staatspolitisch äusserst gravierend und müssen verhindert werden.

2.6 Exkurs: Wahlsystem Verzicht auf Zusatzstimmen

2.6.1 Ausgangslage

Auch dieses Wahlsystem wurde kurz vor Verabschiedung der vorliegenden Botschaft durch einen Privaten über die Medien zur Diskussion gestellt. Damit der Grosse Rat über vollständige Entscheidungsgrundlagen verfügt, hat der Regierungsrat auch dieses Modell einer Beurteilung unterzogen.

2.6.2 Verfahren

Ziel dieses Wahlsystems ist, dass Einzelpersonen oder Kleinstgruppierungen von der Vertretung im Grossen Rat ausgeschlossen werden, ohne dass eine Wahlsperreklause normiert werden müsste.

Normalerweise werden zur Ermittlung der Parteistimmen die Kandidatenstimmen und die Zusatzstimmen addiert. Zusatzstimmen entsprechen den leeren Linien auf den Wahllisten.

Der Vorschlag geht nun dahin, dass auf der Basis des Systems Doppelter Pukelsheim die Wahlergebnisse ohne die Beachtung der Zusatzstimmen ermittelt werden. Damit erhalten Einzelkandidaten oder Kleinstgruppierungen, die ihre Liste nicht vollständig füllen, weniger Parteistimmen.

2.6.3 Auswirkungen

Der Regierungsrat liess die Auswirkungen dieses Modells – auch hier berechnet auf der Basis der Grossratswahlen 2005 – ermitteln. Dabei resultiert eine Sitzverteilung, die keiner der bisher ermittelten Varianten entspricht. So erhalten beispielsweise die SP lediglich 27 Sitze, die SD und die EDU einen Sitz (vgl. Beilage 8 zur Botschaft).

2.6.4 Beurteilung

Zwar würde bei diesem Vorschlag das Wahlmodell Doppelter Pukelsheim beibehalten, was positiv zu werten ist. Allerdings ist vorgesehen, die Wahlergebnisse nur noch aufgrund der Kandidatenstimmen, also ohne Berücksichtigung der Zusatzstimmen, zu ermitteln.

Auch mit diesem neuen Wahlmodell würde der Kanton Aargau rechtliches Neuland beschreiten. Dementsprechend lässt sich anhand der bisherigen Rechtsprechung nicht abschliessend beurteilen, wie das Bundesgericht die rechtliche Zulässigkeit eines solchen in der Schweiz einzigartigen Modells beurteilen würde. Der Kanton Aargau ginge jedenfalls ein klares Risiko ein, dass das Bundesgericht auch dieses Wahlsystem als nicht bundesverfassungskonform einstufen könnte. Dies gilt, auch wenn auf die verfassungsrechtlich problemati-

tische Verankerung eines Quorums verzichtet wird. Die stattdessen vorgesehene Nichtberücksichtigung der Zusatzstimmen führt nämlich ihrerseits zu einer Verringerung der Wahlchancen für all jene Gruppierungen, die sich auf einzelne wenige Kandidierende konzentrieren wollen oder müssen. In der Folge wären diese Gruppierungen alleine aus wahlarithmetischen Gründen gezwungen, ihre Listen mit möglichst vielen Kandidatennamen zu füllen. Dies würde möglicherweise zu einer übermässigen Beeinträchtigung ihrer Koalitionsfreiheit führen, ohne dass sich dies bei einem neu zu ordnenden Wahlsystem sachlich rechtfertigen liesse.

Schliesslich ist zu beanstanden, dass mit der Nichtberücksichtigung der Zusatzstimmen auch eine Abweichung zur Ergebnisermittlung bei den ebenfalls nach dem Kandidatenstimmensystem ablaufenden Nationalratswahlen geschaffen würde. Eine derartige, unnötige Abweichung zum System der Nationalratswahlen ist wenn möglich zu vermeiden.

2.6.5 Schlussfolgerungen

Auch bei diesem Wahlmodell bestehen erhebliche Risiken, dass es vom Bundesgericht im Falle einer Beschwerde als verfassungswidrig eingestuft wird. Es ist mit denselben Konsequenzen wie bei einem Vorwegverteilungsmodell zu rechnen. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag daher ab.

3. Zürcher Kantonsratswahlen vom 15. April 2007

3.1 Funktionsweise des neuen Systems

Am 15. April 2007 wurde der Zürcher Kantonsrat das erste Mal nach dem neuen System Doppelter Pukelsheim gewählt. Das neue Wahlsystem funktionierte einwandfrei, und die Resultate standen rasch bereit. Gegenüber der Sitzverteilung aufgrund der Kantonsratswahlen im Jahr 2003 resultierten aus politischen (die effektive Stärke der Parteien betreffenden) und systembedingten Gründen zahlreiche Sitzverschiebungen.

3.2 Abbildungsgenauigkeit

Die Zürcher Behörden liessen überprüfen, ob der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit (jeder Stimme im Kanton kommt gleiches Gewicht zu) optimal erfüllt wurde. Zu diesem Zweck ermittelten sie hypothetisch die Sitzverteilung, wenn 2007 noch nach dem bisherigen System Hagenbach-Bischoff gewählt worden wäre. Dabei waren gewisse Annahmen betreffend Listenverbindungen zu treffen. Es ist nämlich nicht bekannt, welche Listenverbindungen die Parteien 2007 unter dem bisherigen Wahlsystem eingegangen wären. Sodann sind im Kanton Zürich Listenverbindungen nach neuem System nicht mehr vorgesehen. Schliesslich ist nicht bekannt, ob und in welchen Wahlkreisen dieselben Parteien angetreten wären, wenn 2007 noch nach dem bisherigen System gewählt worden wäre.

Die Berechnungen zeigten zum einen, dass das System Doppelter Pukelsheim dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit wesentlich näher kommt als die Methode Hagenbach-Bischoff. So liess sich feststellen, dass unter dem System Hagenbach-Bischoff Wählerinnen und Wähler von grossen Parteien die Zusammensetzung des Kantonsrats bis zu drei Mal stärker hätten beeinflussen können als die Wählerschaft anderer Parteien. Beim System Doppelter Pu-

kelsheim waren diese Werte ganz erheblich geringer. Zum andern zeigte sich, dass bei jeder anderen Sitzverteilung als derjenigen, die das System Doppelter Pukelsheim konkret berechnet hatte, grössere Differenzen beim Gewicht der einzelnen Stimmen resultiert hätten. Dies zeigt, dass das neue System zu einer höchstmöglichen Abbildungsgenauigkeit führt (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 9. Mai 2007 an den Kantonsrat betreffend Erhaltung der Ergebnisse der Erneuerungswahl der Mitglieder des Kantonsrats vom 15. April 2007 für die Amtsdauer 2007 - 2011, Seite 5 ff.).

3.3 Politisch bedingte und systembedingte Sitzverschiebungen

Die tatsächliche Sitzverteilung 2007 aufgrund des Systems Doppelter Pukelsheim, die hypothetische Sitzverteilung 2007 aufgrund des Systems Hagenbach-Bischoff und die tatsächliche Sitzverteilung 2003 aufgrund des Systems Hagenbach-Bischoff werden nachfolgend tabellarisch dargestellt (vgl. dazu den zitierten Antrag des Zürcher Regierungsrats, Seite 10). Aufgrund dieser Zahlen lassen sich die politisch bedingten Sitzverschiebungen ungefähr abschätzen. Zu diesem Zweck sind die Differenzen zwischen den Ergebnissen der hypothetischen Sitzverteilung 2007 aufgrund Hagenbach-Bischoff und der tatsächlichen Sitzverteilung 2003 aufgrund Hagenbach-Bischoff zu ermitteln. Die Differenzen zwischen diesen Werten und der totalen Sitzveränderungen ergeben die systembedingten Auswirkungen im Kanton Zürich.

Die nachfolgende Tabelle ist allerdings mit grosser Vorsicht zu geniessen. So liesse sich gegen diese Berechnungsart etwa einwenden, die GLP sei 2003 gar nicht angetreten. Wäre die hypothetische Sitzverteilung ermittelt worden, wenn 2003 nach Doppeltem Pukelsheim gewählt worden wäre, hätte die GLP überhaupt keinen Sitz erreicht. Die 2007 erreichten 10 Sitze seien also alle politisch bedingt. Damit seien bei der GLP keine Sitzverschiebungen systembedingt. Die Tabelle weise dagegen für die GLP 6 systembedingte Sitzverschiebungen auf, was das Gesamtbild verfälsche.

	SVP	SP	FDP	Grüne	CVP	EVP	EDU	SD	AL	GLP
Tatsächliche Sitzverteilung 2007 aufgrund Doppelter Pukelsheim	56	36	29	19	13	10	5	0	2	10
Hypothetische Sitzverteilung 2007 aufgrund Hagenbach-Bischoff	63	44	27	21	12	7	2	0	0	4
Tatsächliche Sitzverteilung 2003 aufgrund Hagenbach-Bischoff	61	53	29	14	12	9	1	1	0	0
Politisch bedingte Verschiebungen zwischen 2003 und 2007	+ 2	- 9	- 2	+ 7	0	- 2	+ 1	- 1	0	+ 4
Systembedingte Verschiebungen zwischen 2003 und 2007	- 7	- 8	+ 2	- 2	+ 1	+ 3	+ 3	0	+ 2	+ 6
Totale tatsächliche Verschiebungen zwischen 2003 und 2007	- 5	- 17	0	+ 5	+ 1	+ 1	+ 4	- 1	+ 2	+ 10

4. Entwurf für die 2. Beratung

In der 1. Beratung hat der Grosse Rat mit klarer Mehrheit das System Doppelter Pukelsheim beschlossen. Es stellt für den Regierungsrat nach wie vor die beste und gerechteste Lösung dar.

Hinsichtlich des Quorums beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat aus den dargelegten Gründen, in Übereinstimmung mit dem Ergebnis der 1. Beratung ein Quorum von 5 % einzuführen, das in 1 Bezirk erreicht werden muss. Somit stellt der Regierungsrat den Antrag, die gesamte Vorlage gemäss dem Ergebnis der 1. Beratung vom 20. März 2007 zu beschliessen.

5. Notwendigkeit einer verfassungskonformen Lösung

Das Bundesgericht hat am 27. Oktober 2004 festgestellt, dass das geltende Wahlsystem den Anforderungen der Bundesverfassung nicht genügt. Die aargauischen Behörden sind verpflichtet worden, auf die Grossratswahlen im Jahre 2009 hin eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen. Das Bundesgericht hat als einmalige Ausnahme toleriert, dass die Grossratswahlen 2005 nach einem verfassungswidrigen Wahlsystem durchgeführt werden durften.

Es ist nicht davon auszugehen, dass das oberste schweizerische Gericht ein zweites Mal ein verfassungswidrig zustandekommenes Wahlresultat im Kanton Aargau tolerieren wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass das Bundesgericht im Falle einer Beschwerde vor oder nach der Wahl korrigierend eingreifen wird. Dies gilt es zu vermeiden. Absehbare Schwierigkeiten bei der Durchführung der Grossratswahlen und insbesondere deren Wiederholung schwächen das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in die Demokratie und verstossen gegen die Interessen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der politischen Parteien.

Deshalb muss oberstes Ziel des Grossen Rats und des Regierungsrats sein, jetzt ein verfassungskonformes Wahlsystem zu schaffen. Das vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossene System Doppelter Pukelsheim erfüllt grundsätzlich die bundesrechtlichen Voraussetzungen. Eine punktuelle Unsicherheit besteht einzig hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit des vorgesehenen Quorums. Das Prozessrisiko ist jedoch wesentlich kleiner und weniger weitgehend, als wenn das bisherige oder ein anderes System, das als Ganzes klar verfassungswidrig ist, zum Tragen käme.

Zum Antrag:

Der Beschluss gemäss Ziffer 2 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag:

1.

Der Entwurf für die Änderung der Kantonsverfassung wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

2.

Der Entwurf für eine Änderung des Grossratswahlgesetzes wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 4. Juli 2007

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Ernst Hasler

Staatsschreiber:

Dr. Peter Grünenfelder

Beilagen:

Beilage 1: Synopse Änderung Kantonsverfassung

Beilage 2: Synopse Änderung Grossratswahlgesetz

Beilage 3: Sitzverteilung bei unterschiedlichen Quoren

Beilage 4: Auswirkungen von kantonalen Quoren und Quoren in mehreren Bezirken

Beilage 5: Auswirkungen von Listenverbindungen im Allgemeinen

Beilage 6: Auswirkungen von Listenverbindungen in Verbindung mit Quoren

Beilage 7: Wahlsystem Vorwegverteilung 9+

Beilage 8: Wahlsystem Verzicht auf Zusatzstimmen