

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat**

**Einzelinitiative von Jacqueline Rizzo betreffend
Gemeinderatswahlen mit tieferer Sperrklausel,
Änderung der Gemeindeordnung (GO), Ablehnung**

Am 26. März 2008 wurde beim Büro des Gemeinderates von Jacqueline Rizzo eine Einzelinitiative für «Gemeinderatswahlen mit tieferer Sperrklausel» (Änderung der Gemeindeordnung) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Die Gemeindeordnung Art. 23 Abs. 4 der Gemeindeordnung soll wie folgt geändert werden: Eine Listengruppe gemäss kantonalem Recht nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 2 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.

Begründung

Die Gemeinderatswahl vom 12. Februar 2006 wurde erstmals nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren durchgeführt, das eine gerechtere und bessere Zuteilung der Gemeinderatssitze gemäss der Stärke der Parteien und Listen erlaubt, die sich an der Wahl beteiligt haben. Bereits diese erste Wahl nach dem neuen Verfahren hat gezeigt, dass die in Art. 23 Abs. 4 der Gemeindeordnung verankerte 5 Prozent-Klausel dazu führt, dass der Wille der Wählerschaft nur teilweise korrekt zum Ausdruck kommt. Wegen der ungleichen Verteilung der Wählerschaft der einzelnen Parteien hat diese Hürde dazu geführt, dass die Grünliberale Partei im Parlament nicht vertreten ist, obwohl sie mehr Stimmen erhielt als die Schweizer Demokraten.

Diese Fünf-Prozent-Klausel ist ungerecht gegenüber den kleinen Parteien, dem Willen des Volks wird nicht entsprochen, darum muss diese Fünf-Prozent-Klausel reduziert werden.

Am 7. Mai 2008 beschloss der Gemeinderat die vorläufige Unterstützung dieser Einzelinitiative und überwies sie gleichzeitig dem Stadtrat zum Bericht und Antrag (GRB Nr. 2008/130). Der Stadtrat beauftragte in der Folge den (damaligen) Stadtpräsidenten, die Rechtmässigkeit der Initiative zu prüfen und ihm zuhanden des Gemeinderates Bericht und Antrag über die Initiative zu unterbreiten.

Wird eine Einzelinitiative vom Gemeinderat vorläufig unterstützt, so hat der Stadtrat innert sechs Monaten seit diesem Beschluss über die Rechtmässigkeit der betreffenden Initiative zu entscheiden (§ 139 Abs. 3 i.V.m. § 128 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte, GPR, LS 161). Hält der Stadtrat die Initiative für rechtmässig, erstattet er dem Gemeinderat innert eineinhalb Jahren nach der vorläufigen Unterstützung Bericht und Antrag (§ 128 Abs. 4 GPR i.V.m. § 139 Abs. 3 GPR und § 67 Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte, VPR, LS 161.1).

Am 27. August 2008 stellte der Stadtrat zunächst fest, dass die vorliegende Einzelinitiative auf eine dem obligatorischen Referendum unterstehenden Änderung der Gemeindeordnung abzielt (vgl. § 96 Ziff. 1 GG), dass sie einen in allen Teilen konkret formulierten Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form ent-

hält und dass es sich um eine Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs handelt (vgl. § 120 Abs. 2 GPR). Ausserdem erachtete er die Initiative keineswegs für undurchführbar (vgl. §§ 121 und 127 GPR). Er kam deshalb zum Schluss, dass diese Initiative sowohl in inhaltlicher als auch in formaler Hinsicht alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, weshalb nun dem Gemeinderat eine materielle Beschlussfassung beantragt wird.

1. Die Sperrklausel bei den Gemeinderatswahlen

- a) Laut geltendem Art. 23 Abs. 4 GO nimmt (bei den Gemeinderatswahlen) eine Listengruppe gemäss kantonalem Recht an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat. In der vorliegenden Initiative wird verlangt, dass eine Listengruppe an der Sitzverteilung schon dann teilnehmen kann, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens *2 Prozent* aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises auf sich vereint.
- b) Nachdem das Bundesgericht im Frühling 2002 die Wahlkreiseinteilung der Stadt Zürich für verfassungswidrig erklärt und der Kanton nicht zuletzt deswegen auf den 1. Januar 2005 sein Gesetz über die politischen Rechte revidiert hatte, wurde auf den gleichen Zeitpunkt eine entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung vorgenommen. Seither läuft die Sitzverteilung in den Gemeinderatswahlen in zwei Schritten ab. Zunächst werden die Stimmen, welche die Listen in den Wahlkreisen erlangt haben, auf Stadtebene zusammengezogen und gestützt darauf die 125 Sitze des Gemeinderates an die Listengruppen (politischen Parteien) verteilt (so genannte Oberzuteilung). Danach werden die den Parteien vergebenen Sitze an die Listen dieser Parteien in den Wahlkreisen weitergegeben (so genannte Unterzuteilung). Die Unterzuteilung wird so vorgenommen, dass erstens in jedem Wahlkreis so viele Mandate vergeben werden, wie diesem Wahlkreis auf der Grundlage seiner Bevölkerungszahl zustehen, und dass zweitens jede politische Partei (Listengruppe) nach der Verteilung über so viele Sitze verfügt, wie ihr gemäss Oberzuteilung zustehen.
- c) Ebenfalls in der Gemeindeordnung neu eingeführt wurde eine ergänzende Regelung, wonach eine Listengruppe (politische Partei) am dargestellten Sitzverteilungsverfahren nur dann teilnehmen kann, wenn sie mindestens in einem der neun Wahlkreise der Stadt fünf oder mehr Prozent aller dort abgegebenen Stimmen auf sich vereint. Was diese hier nun zur Debatte stehende Sperrklausel anbelangt, so wurde damals zwar in Betracht gezogen, dass das kantonale Recht es erlaubt hätte, von diesem gesetzlichen Quorum (wie eine solche Sperrklausel auch genannt wird) abzuweichen, wenn das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise eingeteilt ist. Obwohl letzteres in der Stadt Zürich der Fall ist, wurde aber darauf verzichtet, eine andere Lösung zu treffen. Eine eigene Regelung in der Gemeindeordnung hätte sich demnach zwar erübrigt. In den Beratungen über die Wahlkreisreform zog es der Gemeinderat jedoch vor, das massgebliche Quorum von fünf Prozent ausdrücklich auch in der Gemeindeordnung zu erwähnen. Er tat dies zum einen zur Verdeutlichung der geltenden Rahmenbedingungen und im Interesse einer grösstmöglichen Transparenz.

Zum anderen wollte er damit verhindern, dass eine allfällige Änderung des Quorums auf kantonaler Ebene automatisch auch auf städtischer Ebene nachvollzogen werden müsste.

- d) Die Einführung einer 5-Prozent-Klausel und damit einer «Eintrittshürde» wurde damals damit begründet, dass nur Parteien und Interessengruppierungen in den Gemeinderat einziehen sollten, welche über ein politisches Interesse hinaus einen gewissen Rückhalt bei den Wählerinnen und Wählern besässen und deswegen die Funktionalität des Parlaments mitzutragen vermöchten. Damit wurde bewusst in Kauf genommen, dass auch weiterhin nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommen und eine (nicht allzu bedeutende) Zahl von Stimmen «gewichtlos» bleiben würde.
- e) Ein reines Verhältniswahlrecht, d. h. ein Sitzverteilungssystem, bei welchem der kumulierte Wille der gesamten Wählerschaft möglichst präzise in der Zusammensetzung des Parlaments abgebildet wird, setzt entweder möglichst grosse und gleiche Wahlkreise voraus, denen viele Sitze zustehen, oder ein Wahlgebiet, welches als Einheitswahlkreis ausgebildet wird. Mit anderen Worten: Der Wille der Wählerschaft kann umso genauer in der Zusammensetzung des Parlaments zum Ausdruck gebracht werden, je mehr Sitze in einem Wahlkreis zu vergeben sind. Oder mit Blick auf die einzelnen Wählerinnen und Wähler: Je grösser ein Wahlkreis ist, desto näher liegt man beim Idealfall, dass jede Wählerin und jeder Wähler die Zusammensetzung des Parlaments in gleicher Weise beeinflussen kann (so genannte Erfolgswertgleichheit der Wählenden). Das Neue Zürcher Zuteilungsverfahren erreicht diesbezüglich sehr gute Resultate, denn bei der Oberverteilung liegt gleichsam ein einziger Wahlkreis vor, bei welchem die 125 Sitze des Gemeinderates auf die politischen Parteien verteilt werden. Hier ist allerdings nochmals zu erwähnen, dass diese Abbildungsgenauigkeit bzw. die Erfolgswertgleichheit durch die 5-Prozent-Hürde geschmälert wird. In der Unterverteilung kann es überdies vorkommen, dass es in einem kleineren Wahlkreis einer kleineren Partei unter Umständen schwerer fällt, einen Sitz zugeteilt zu erhalten. Letzteres war jedoch schon bei der Einführung des neuen Wahlsystems bekannt und ist quantitativ kaum zu erfassen. Doch auch diese Stimmen, die in kleinen Wahlkreisen einer Klempartei gegeben werden, gehen nicht «verloren», sondern werden auf gesamtstädtischer Ebene bei der Oberzuteilung berücksichtigt und können der betreffenden Partei in einem anderen Wahlkreis zu einem Sitz verhelfen.
- f) Vor rund drei Jahren hat der Kantonsrat dem Regierungsrat ein als Motion eingereichtes Postulat überwiesen, in welchem verlangt wurde, die prozentuale Wahlhürde in § 102 Abs. 3 GPR vollständig abzuschaffen. In seinem Bericht und Antrag vom 18. Juni 2008 (RRB 4520/2008) kommt der Regierungsrat nach ausführlichen Erörterungen zum Schluss, dass dem Postulat keine Folge zu geben und es als erledigt abzuschreiben sei. Er anerkennt zwar durchaus, dass sich mit der Abschaffung des wahlkreisbezogenen 5-Prozent-Quorums die so genannte Erfolgswertgleichheit zusätzlich verbessern liesse. Er ist aber gleichwohl der Auffassung, dass die gegenwärtige Sperrklausel – zumindest vorerst – beibehalten

werden sollte, weil diese Regelung bisher erst zweimal zur Anwendung gekommen sei (Gemeinderatswahl der Stadt Zürich von 2006 und Kantonsratswahl von 2007) und aus Gründen der Rechtssicherheit nicht schon jetzt geändert werden sollte. Der Regierungsrat betont im genannten Bericht und Antrag schliesslich, dass ein solches Quorum verfassungskonform sei.

2. Schlussfolgerung und Antrag

Vor rund zweieinhalb Jahren und etwa ein halbes Jahr nach den ersten, nach dem neuen Recht durchgeführten Gemeinderatswahlen hat es der Stadtrat abgelehnt, eine Motion der CVP/EVP-Fraktion entgegenzunehmen, welche die vollständige Abschaffung der hier zur Debatte stehenden Sperrklausel verlangte (StRB Nr. 1185/2006). Der Gemeinderat beschloss am 5. März 2008 gestützt darauf, die betreffende Motion nicht dem Stadtrat zu überweisen (GRB Nr. 2804/2008).

In der Begründung seines entsprechenden Antrags erachtete es der Stadtrat – ähnlich wie im Vorjahr der Regierungsrat – für verfrüht, schon nach der ersten Neubestellung des Gemeinderates, welche aufgrund des vor rund drei Jahren eingeführten neuen Zuteilungsverfahrens stattgefunden hatte, eine Änderung vorzunehmen. Um dies rechtfertigen zu können, bräuchte es die Erfahrungen und Ergebnisse von mindestens einer weiteren Gesamterneuerungswahl, zumal die Stimmberechtigten damals dem nunmehr geltenden Verfahren mit grosser Mehrheit zugestimmt und damit auch akzeptiert hätten, dass kleinere Parteien und Gruppierungen unter Umständen und im Rahmen des rechtlich Zulässigen benachteiligt werden könnten.

Auch wenn im vorliegenden Geschäft nicht die vollständige Abschaffung der betreffenden Sperrklausel, sondern «nur» eine Herabsetzung von bisher 5 auf neu 2 Prozent verlangt wird, haben die vorangegangenen Überlegungen ihre Gültigkeit nicht verloren. Nach wie vor massgeblich soll sein, dass die Argumente für und gegen ein gesetzliches Quorum schon bei seiner Einführung bekannt gewesen und ausführlich erörtert worden sind und dass auch die vorliegende Initiative keine zusätzlichen Gesichtspunkte geltend macht. Schliesslich sollte aus praktischen Gründen vermieden werden, dass sich die Proporzwahlverfahren des Kantonsrates und des Gemeinderates allzu sehr unterscheiden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Einzelinitiative von Jacqueline Rizzo betreffend Gemeinderatswahlen mit tieferer Sperrklausel, Änderung der Gemeindeordnung (GO) (GR Nr. 2008/130), wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber-Stellvertreter

Beat Gähwiler