

Die Sitzzuteilung wird infrage gestellt

WAHLEN Die Wahlkreise Meilen und Hinwil verlieren bei den nächsten Kantonsratswahlen einen Sitz. Kantonsräte aus den beiden Bezirken hinterfragen nun die Berechnungsmethode. Wären statt der Einwohnerzahl bloss die Zahl der Stimmberechtigten massgeblich, sähe es anders aus.

Ende Mai hat der Regierungsrat die Anzahl der Sitze im Kantonsrat pro Wahlkreis für die Legislatur von 2019 bis 2023 publiziert. Verlierer sind die Bezirke Meilen und Hinwil, die je einen Sitz abgeben müssen und künftig noch mit zwölf respektive elf Sitzen im kantonalen Parlament vertreten sind.

Die beiden Sitze gehen an den Bezirk Bülach und an einen der Stadtzürcher Wahlkreise. Die Berechnung basiert auf den Einwohnerzahlen der jeweiligen Wahlkreise per Ende 2017.

Drei Kantonsräte aus den Bezirken Meilen und Hinwil stellen das im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) geregelte Verfahren nun infrage. In einer Anfrage an den Regierungsrat wollen sie wissen, wie die Zuteilung aussähe, wenn nicht die Einwohnerzahlen, sondern die Anzahl der Stimmberechtigten massgeblich wäre. Eine ähnliche Regelung gab es im Kanton Zürich schon einmal (siehe Artikel unten).

Wann gilt der «Wählerwille»?

Bei der aktuellen Berechnungsmethode beeinflussen auch nicht Stimmberechtigte, also Minderjährige sowie ausländische Einwohner, das politische Gewicht der Wahlkreise im Kantonsrat. Die drei Kantonsräte verweisen in diesem Zusammenhang auf eine Bestimmung in der Verfassung des Kantons Zürich, die verlangt, dass die Sitzverteilung so zu regeln sei, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht haben soll. «Uns geht es darum, die Frage des Verfahrens für die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise zu klären, gerade auch im Hinblick auf diese Verfassungsbestimmung», sagt Kantonsrat Tumasch Mischol (SVP, Hombrechtikon). Der Erhalt des eigenen Sitzes stehe für ihn nicht im Vordergrund. «Es dürfte eher eine kleinere Partei im Bezirk Meilen

treffen, die nächstes Jahr einen Sitz verlieren wird.»

Hinwil und Meilen könnten Sitze halten

Berechnungen dieser Zeitung zeigen, dass die Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise tatsächlich anders ausgehen würde, wenn man die Zahl der Stimmberechtigten anstelle der Einwohnerzahlen verwenden würde. Basierend auf der Anzahl Stimmberechtigten bei den Abstimmungen vom 4. März 2018 würden Hinwil und Meilen keine Sitze einbüßen.

Zu Verschiebungen käme es aber anderswo: Die Stadt Zürich würde gleich vier Sitze einbüßen und hätte statt 49 nur noch 45 Sitze. Auch Dietikon und Bülach hätten je einen Sitz weniger, als sie aufgrund der geltenden Regelung erhalten werden. Beide Bezirke haben einen Ausländeranteil, der über dem kantonalen Durchschnitt von 26,5 Prozent liegt. In Dietikon ist er mit über 35 Prozent sogar kantonsweit am höchsten.

Je einen Sitz dazugewinnen würden Affoltern, Meilen, Hinwil, Pfäffikon sowie die Wahlkreise Stadt-Winterthur und Winterthur-Land – alles Wahlkreise mit eher unterdurchschnittlichem Ausländeranteil.

Das jetzige Verfahren für die Sitzzuteilung wurde bei den

Wahlen 1991 erstmals angewendet. Betrachtet man die Entwicklung der Sitzverteilung seither, fällt auf, dass die Stadt Zürich über längere Zeit Sitze verloren hat. 1991 stellte die Stadt noch 55 Kantonsräte, aktuell sind es 48. Grund dafür ist die Bevölkerungsentwicklung: Zwischen 1991 und 2017 verzeichnete die Stadt ein Bevölkerungswachstum von 16 Prozent. Im Rest des Kantons betrug das Wachstum jedoch 33 Prozent. Bis Ende der 90er-Jahre verlor die Stadt Einwohner; erst dann kehrte der Trend. Ausserhalb der Stadt jedoch wurde bereits während der 90er-Jahre ein moderates Wachstum verzeichnet.

Vertreter der Stadt dürften sich vor diesem Hintergrund vehement wehren gegen eine

Änderung des Zuteilungsverfahrens, welches zu weiteren Sitzverlusten führen dürfte. Bei der Einführung des jetzigen Verfahrens wurde unter anderem damit argumentiert, dass auch Nichtstimmbererechtigte wenigstens bei der Anzahl Sitze pro Wahlkreis berücksichtigt werden sollten. Natürlich könne man einwenden, dass der Kantonsrat die gesamte Bevölkerung repräsentieren sollte, sagt Mischol. «Trotzdem steht in der Verfassung, dass es um den Willen der Wählerinnen und Wähler gehe. Und dazu gehören halt nur die Stimmberechtigten.»

Faire Verteilung der Sitze auf Parteien ist gewährleistet

Voraussichtlich keinen grossen Einfluss hätte eine Änderung

des Zuteilungsverfahrens wahrscheinlich auf die parteipolitische Zusammensetzung des Kantonsrates. Die im Kanton Zürich angewendete doppelproportionale Sitzzuteilung, das sogenannte Pukelsheim-Verfahren, sorgt für eine gerechte Zuteilung über die Grenzen der Wahlkreise hinweg. In diesem Punkt ist die Verfassungsvorgabe der möglichst genauen Abbildung des Wählerwillens zweifellos erfüllt.

Links-grüne Parteien, welche die Stadt Zürich als Hochburg haben, müssten infolge einer Umverteilung der Sitze zwischen den Wahlkreisen also voraussichtlich kaum Sitze an die in ländlicheren Bezirken dominierenden bürgerlichen Parteien abgeben.

Philipp Lenherr



Welcher Bezirk erhält wie viele Sitze im Kantonsrat? Derzeit ist die Einwohnerzahl das entscheidende Kriterium.

Foto: Keystone

Das ständige Ringen um die Zuteilung der Kantonsratssitze

Bei der Sitzzuteilung für das kantonale Parlament ging es in den letzten 220 Jahren immer wieder um eine Frage: Wer gewinnt mehr Einfluss – die Stadt Zürich oder die Landgemeinden?

Die Gründung des modernen Kantons Zürich geht auf das Jahr 1803 und die helvetische Verfassung von Napoleon Bonaparte zurück.

• **1803** wurde der Kanton in fünf Bezirke zu jeweils 13 politischen Zünften eingeteilt. Diese Zünfte haben nichts mit den ursprünglichen Handwerksvereinigungen zu tun, die im 14. Jahrhundert entstanden waren. Es handelte sich vielmehr um eigentliche Wahlkreise. Der **Grosse Rat** bestand aus 195 Mitgliedern. Jede der **65 Zünfte** im Kanton stellte ein Ratsmitglied. Zudem schlug jede Zunft jeweils ein Mitglied aus jedem der vier anderen Bezirke vor. Aus diesen 260 Kandidaten wurden dann die fehlenden 130 Mitglieder für den Grossen Rat ausgelost.

• In der Restaurationsverfassung von **1814** wurde die Zahl der Ratsmitglieder auf 212 festgelegt. 82 Mandate waren den Zünften fix zugeteilt, wobei die Stadt Zürich ihren Einfluss vergrössern konnte. Die übrigen 130 Mitglieder wurden durch den Grossen Rat selber gewählt.

• Die nächste grosse Änderung geschah, als im Jahr **1831** die liberale Verfassung installiert wurde. Die neue Verfassung geht zurück auf einen Konflikt zwischen dem stadtzürcherisch dominierten Grossen Rat und den Landgemeinden. Am 22. November 1830 fand der «Ustertag» statt. Der Forderungskatalog, den die Menschen aus der Landschaft und der Stadt Winterthur verfassten, prägte die Diskussion über die neue Verfassung.

Statt der bisherigen Zünfte wurde der Kanton neu in **elf Bezirke** und **52 Wahlkreise** eingeteilt. Die Zahl der Mandate hatte nun einen direkten Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl. Die Kreisversammlungen wähl-

ten «auf eine Bevölkerung von **1200 Seelen**», wie es in der Verfassung heisst, ein Mitglied in den Grossen Rat. Für die Zuteilung der Sitze wurde nicht unterschieden, ob es sich bei diesen Seelen um schweizerische oder ausländische handelte. In den kommenden Jahrzehnten wurde diese Regelung nur leicht verändert, wengleich es andere wichtige Anpassungen an der Verfassung gab. So wurde 1869 etwa das Referendum eingeführt und die Todesstrafe abgeschafft.

• In die Zuteilung der Ratsmandate kam in den **1890er-Jahren** Bewegung. Kantonsrat Jakob Walder aus Glattfelden – er war unter anderem auch Gemeindepräsident in seiner Wohngemeinde und amtierte über viele Jahre zunächst als Bezirksratschreiber und dann als Bezirksstatthalter von Bülach – forderte in einer Motion, dass allein die **schweizerische Wohnbevölkerung** für die Zuteilung von Sitzen im Kantonsrat relevant sein solle.

Da der Ausländeranteil in der Stadt Zürich wesentlich grösser war als in den Landgemeinden, hätte sich das Gewicht im Kantonsrat zugunsten der Landschaft verschoben. Walder scheiterte mit seiner Motion, die er 1891 eingereicht hatte. Er wurde aber nicht müde und schob eine Initiative nach. Der Kantonsrat empfahl das Geschäft zwar zur Ablehnung, das Stimmvolk sagte am **12. August 1894** aber deutlich Ja zur Initiative. Knapp 100 Jahre stützte man sich in der Folge auf die schweizerische Wohnbevölkerung, wenn es um die Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise ging.

• Das änderte sich erst wieder, nachdem die Stimmberechtigten am **4. Juni 1989** die parlamentarische Initiative (PI) von Rodolfo Keller (SP, Illnau-Effretikon) angenommen hatten. Kernpunkt der Initiative war eigentlich, dass nicht mehr die **eidgenössischen Volkszählungen**, die alle zehn Jahre stattfanden, massgebend waren. Künftig wollte man die ak-

tuellere **Zahlen des Statistischen Amtes** verwenden.

In denselben Vorstoss verpackte der Initiant die Rückkehr zum System mit der gesamten Wohnbevölkerung. Keller verwies in der Kantonsratsdebatte unter anderem darauf, dass es die meisten anderen Kantone so handhaben würden und auch beim Verteilen der Nationalratssitze auf die ganze Wohnbevölkerung abgestellt werde.

Dieses Verfahren sei gerechter, weil damit auch das Gewicht der einzelnen Regionen und ihrer Probleme berücksichtigt werde. Keller führte aus, die Stadt Zürich würde aufgrund der Änderung zwei bis drei Sitze dazugewinnen. Dies **zulasten der Landbezirke Knonaer Amt, Winterthur-Land und Andelfingen**. FDP und SVP stellten sich in der Debatte gegen den Vorstoss. Mit dem Wechsel auf die Zahlen des Statistischen Amtes waren sie einverstanden. Sie befürchteten aber, die Vorlage werde scheitern, wenn sie auch noch mit der Aus-

weitung von der schweizerischen auf die gesamte Wohnbevölkerung verknüpft werde.

Der Kantonsrat tat sich schwer mit der PI von Rodolfo Keller. Die zuständige Kommission hatte sich für die Streichung des Wortes «schweizerische» ausgesprochen – unterstützte also die PI. Nach der ersten Debatte stimmte der Rat aber mit 69 zu 68 Stimmen für den bürgerlichen Minderheitsantrag. Die «schweizerische Wohnbevölkerung» sollte in der Verfassung drinbleiben.

In der zweiten Lesung diskutierte das Parlament erneut engagiert über diesen Punkt. Mit 86 zu 73 Stimmen setzte sich diesmal die Ratslinke durch. So wurde die PI schliesslich von Kantons- und Regierungsrat zur Annahme empfohlen. Am 4. Juni 1989 befürwortete die Stimmbevölkerung die Verfassungsänderung mit einem **Ja-Stimmen-Anteil von 67,3 Prozent**. Bei den Kantonsratswahlen **1991** kam die neue Regelung erstmals zum Einsatz.

Patrick Gut