

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2012

Nr. 2012/443

KR.Nr. A 188/2011 (STK)

Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): Rechtsunsicherheit betr. Nichterreichen des Quorums für den 2. Wahlgang bei einer Majorzwahl, wenn mehr als 1 Sitz zu besetzen ist (09.11.2011)
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Da die heute praktizierte Auslegung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) durch die Staatskanzlei bewirken kann, dass in einer Majorzwahl, bei der 5 Sitze zu besetzen sind, Kandidaten, obwohl sie im ersten Wahlgang von 20% der Stimmenden gewählt wurden, nicht mehr zum 2. Wahlgang zugelassen sind, wird der Regierungsrat beauftragt, hier eine Praxisänderung zu bewirken und/oder die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu ändern, zu präzisieren oder zu ergänzen.

Damit soll bewirkt werden, dass die Auslegung von § 46 Abs. 1 GpR, der bei Majorzwahlen die Bedingung für die Zulassung zu einem ev. 2. Wahlgang regelt (Quorum=5%) in ähnlicher Art und Weise interpretiert wird, wie § 113 Abs. 2, der die Berechnung des absoluten Mehrs regelt. Die Bestimmung des 5%-Quorums sollte, wie das auch bei der Bestimmung des absoluten Mehrs (50%-Quorum) ganz automatisch geschieht, in Abhängigkeit zur Anzahl der zu vergebenden Sitze geschehen. Welche Basis letztlich für die Berechnung des 5%-Quorums sinnvoll ist, kann hier noch offen gelassen werden. Denkbar wäre ein Quorum bezogen auf das absolute Mehr oder auf die Anzahl der gültig Stimmenden (Personen) oder auf eine der Sitzzahl angepasste Kennzahl, die sich aus dem Total der gültigen Stimmen herleitet.

Gleichzeitig soll der Regierungsrat überprüfen, ob auch die Regelung der Berechnung des absoluten Mehrs gemäss § 113 Abs. 2 GpR eine Präzisierung erfahren muss, da auch in diesem Artikel die notwendige "Division der Summe von gültigen und leeren Stimmen durch die Anzahl zu vergebender Sitze" mit keiner Silbe erwähnt wird, aus mathematischen Gründen aber zwingend vorgenommen werden muss.

Da bereits im Frühjahr 2013 wieder Majorzwahlen stattfinden, drängt sich eine **dringliche** Behandlung dieses Auftrages auf, um bis dahin eventuelle Gesetzesanpassungen machen zu können.

2. Begründung

Wie schon im Vorstosstext beschrieben, berücksichtigt die Staatskanzlei bei der Berechnung des absoluten Mehrs den Umstand, dass mit zunehmender Anzahl der zu vergebenden Sitze, die Anzahl der gültigen Stimmen steigt, weil jeder Stimmende 2, 3 oder 5 Stimmen abgeben darf. Die Staatskanzlei berücksichtigt dies bei der Berechnung des absoluten Mehrs, in dem die Summe der gültigen und leeren Stimmen zuerst durch die Anzahl der zu vergebenden Sitze dividiert wird, (obwohl es im Gesetz nicht erwähnt wird). Erst anhand der entstehenden neuen Kennzahl erfolgt nachher die eigentliche Berechnung des absoluten Mehrs gemäss Gesetz.

Genau diese Division durch die Anzahl Sitze macht die Staatskanzlei aber bei der Berechnung der 5%-Hürde nicht! Hier klammert sie sich an den Gesetzestext, den sie aber beim absoluten Mehr ganz anders ausgelegt hat. Durch dieses Vorgehen erhöht sie die Hürde mit jedem zusätzlich zu vergebenden Sitz in unverhältnismässiger Weise, sodass der oben erwähnte Fall eintreten kann, dass jemand zwar 20% aller Wähler hinter sich weiss, aber trotzdem nicht mehr zum 2. Wahlgang antreten darf!

Um diese – aus unserer Sicht – ungewollte Auslegung von Art. 46 Abs. 1 GpR zu ändern, ist unbedingt eine Präzisierung und/oder Änderung der oben erwähnten zwei Artikel nötig.

Um die berechtigten Zweifel an der heutigen Auslegung noch etwas klarer darstellen zu können, wird im Folgenden die heutige Auslegung anhand dreier konkreter Fallbeispiele demonstriert:

Rechtliche Grundlagen:

Es geht um 2 Artikel des Gesetzes über die politischen Rechte (BGS 113.111)

§ 46 Abs. 1 (3. Zweiter Wahlgang)

¹Am zweiten Wahlgang nehmen die nicht gewählten Kandidaten und Kandidatinnen des ersten Wahlganges teil, welche mindestens 5% der gültigen Stimmen erhalten haben. Vorbehalten bleiben Absätze 2 und 3.

§ 113 Abs. 2

²Bei der Berechnung des absoluten Mehrs fallen die leeren Stimmen mit in Betracht. Die Gesamtzahl der gültigen und leeren Stimmen wird durch zwei geteilt; die nächsthöhere ganze Zahl stellt das absolute Mehr dar.

Laut Protokoll des Kantonsrates vom 28. Januar 2004 hat sich der Sprecher der Justizkommission, KR Gerber, bei der Vorlage zur Einführung der 5%-Hürde zu den im Artikel 46 Abs. 2 genannten gültigen Stimmen nur folgendermassen geäußert:

„Die Voraussetzungen für die Teilnahme an einem zweiten Wahlgang werden insofern verschärft, als nur noch mitmachen kann, wer bereits am ersten Wahlgang teilgenommen und dabei mindestens 5 Prozent der Wählerstimmen erreicht hat.“

Drei Musterfälle als Beispiel der heutigen Auslegung durch die Staatskanzlei

Folgende Eckdaten gelten annahmeweise für alle 3 Beispielfälle: Kandidat A nimmt in allen Fällen neben vielen andern an dieser Majorzwahl teil. Es bleiben nach Abzug der ungültigen Wahlzettel immer 88'000 Stimmzettel gültig. Es kommt in jedem Fall zu einem 2. Wahlgang.

Fall 1: Es ist 1 Sitz im Majorzverfahren zu besetzen:

Kandidat A wurde von 3700 Stimmenden unterstützt, was **3700 Stimmen** ergibt. (Er wurde von 4,2% aller gültig Wählenden gewählt).

1. Wahlgang: Es sind 72'000 gültige Stimmen sowie 16'000 leere Stimmen vorhanden. Daraus können wir die beiden oben beschriebenen Quoren berechnen:

Absolutes Mehr: 72'000 gültige Stimmen + 16000 leere Stimmen = 88000 Stimmen,

50% von 88'000 Stimmen = 44'000 + 1 = **abs. Mehr = 44'001**

5% Quorum: 72'000 gültige Stimmen; 5% davon = **5%-Quorum = 3600**

Folge 1: Kandidat A hat zwar das absolute Mehr nicht erreicht, darf aber am zweiten Wahlgang teilnehmen, da er mit seinen 3700 Stimmen das 5% Quorum (gemäss Staatskanzlei) erreicht hat, obwohl er nur von 4,2% der gültig Wählenden auf dem Stimmzettel stand.

Fall 2: Es sind 2 Sitze im Majorzverfahren zu besetzen:

Kandidat A wurde von 7100 Stimmenden unterstützt, was **7100 Stimmen** ergibt. (Er wurde von 8,1% aller gültig Wählenden gewählt.)

1. Wahlgang: Es sind 144'000 gültige Stimmen sowie 32'000 leere Stimmen vorhanden

Absolutes Mehr: 144'000 gültige Stimmen + 32'000 leere Stimmen = 176'000 Stimmen; da es um mehrere Sitze geht, muss man für die Bestimmung des Quorum des absoluten Mehrs die Totalzahl dieser Stimmen zuerst durch die Anzahl zu vergebende Sitze dividieren, (das steht aber nirgends im Gesetz, ist aber nötig und plausibel!)
176'000 : 2 = 88'000 Stimmen; (Kennzahl, mit der weiter gerechnet wird)

50% von 88'000 Stimmen = 44'000 + 1 = **abs. Mehr = 44'001** (gleich wie Fall 1)

5% Quorum: 176'000 gültige Stimmen; 5% davon = **5%-Quorum = 7200** (verdoppelt !!!)

(Die Staatskanzlei passt hier, im Gegensatz zur Berechnung des absoluten Mehrs, zur Berechnung des Quorums die Zahl aus unerfindlichen Gründen nicht auch der Zahl der zu vergebenden Sitze an!)

Folge 2: Kandidat A hat das absolute Mehr nicht erreicht und darf auch am zweiten Wahlgang nicht mehr teilnehmen, weil er das von der Staatskanzlei errechnete Quorum von 7200 nicht er-

reichte. Dies, obwohl er von 8,1% aller Wählenden unterstützt wurde (also viel mehr als im Fall 1).

Fall 3: Es sind 5 Sitze im Majorzverfahren zu besetzen:

Es sind wieder 88'000 gültige Stimmzettel: **Kandidat A wurde von 17'600 Stimmenden unterstützt**, was **17'600 Stimmen** ergibt. (Er wurde von 20% aller Wähler gewählt.)

1. Wahlgang: Es sind 360'000 gültige Stimmen sowie 80'000 leere Stimmen vorhanden.

Absolutes Mehr: 360'000 gültige Stimmen + 80'000 leere Stimmen = 440'000 Stimmen; da es um fünf Sitze geht, muss man für die Bestimmung des Quorum des absoluten Mehrs die Totalzahl dieser Stimmen zuerst durch 5 dividieren, $440'000 : 5 = 88'000$

50% von 88'000 Stimmen = $44'000 + 1 = \text{abs. Mehr} = 44'001$ (gleich wie Fall 1)

5% Quorum: 360'000 gültige Stimmen; **5% davon = 18'000** (fünfmal so hoch wie im Fall 1!!!)

(Die Staatskanzlei passt, im Gegensatz zur Berechnung des absoluten Mehrs, zur Berechnung des Quorums die Zahl aus unerfindlichen Gründen nicht auch der Zahl der zu vergebenden Sitze an!)

Folge 3: Kandidat A hat das absolute Mehr nicht erreicht und darf selbst am zweiten Wahlgang nicht mehr teilnehmen, obwohl er von 20% aller Wählenden unterstützt wurde (wieder klar mehr als in Fall 1), aber das von der Staatskanzlei errechnete 5%- Quorum von 18'000 nicht erreichte. Als Illustration dazu noch folgende mögliche Wahlresultatvariante:

Kandidat	Stimmen	„Quorum“		Wähleranteil
Kand. A	17'600	4.89%	nicht gewählt, ausgeschieden	20.00%
Kand. B	76'000	21.11%	gewählt	86.36%
Kand. C	78'000	21.67%	gewählt	88.64%
Kand. D	73'000	20.28%	gewählt	82.95%
Kand. E	72'000	20.00%	gewählt	81.82%
Kand. F	16'000	4.44%	nicht gewählt, ausgeschieden	18.18%
Kand. G	14'000	3.89%	nicht gewählt, ausgeschieden	15.91%
Kand. H	4100	1.14%	nicht gewählt, ausgeschieden	4.66%
Kand. I	3500	0.97%	nicht gewählt, ausgeschieden	3.98%
Kand. J	3300	0.92%	nicht gewählt, ausgeschieden	3.75%
Kand. K	2500	0.69%	nicht gewählt, ausgeschieden	2.84%

Resultat:

4 Gewählte (z.B. 4 unbestrittene Bisherige), 7 Nichtgewählte, die alle ausgeschieden sind und nicht mehr zum 2. Wahlgang antreten dürfen, obwohl drei davon sogar von mehr als 15% der gültig Stimmenden gewählt wurden!

Besonders im Fall 3 (vergleichbar mit der Wahl in den Regierungsrat) wird augenfällig, dass die jetzige Praxis der Auslegung des Art. 113 Abs. 2 sicher nicht im Sinne der damaligen Bestrebungen sein kann. Man wollte zwar schon eine hohe Hürde für den 2. Wahlgang schaffen. Diese Hürde aber so hoch anzusetzen, dass selbst ein Kandidat, der einen Fünftel aller Wähler hinter sich weiss, nicht mehr zum 2. Wahlgang antreten darf, war sicher nicht gemeint. Im extremsten Fall darf gar kein Kandidat mehr zum 2. Wahlgang antreten, weil die Hürde mit dieser Art der Auslegung derart hoch angesetzt wird! Deshalb wird dringend eine Änderung dieser Auslegung beantragt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Die vorgenommenen Berechnungen zeigen, dass die für den 2. Wahlgang erforderliche 5%-Hürde zu störenden Ergebnissen führt, wenn mehr als 1 Sitz zu besetzen ist, da § 46 Absatz 1 GpR vom Total der gültigen Kandidatenstimmen einer Majorzwahl

- in der Regel mit 1 Sitz - ausgeht und für jenen Fall, in welchem gleichzeitig mehr als ein Sitz besetzt wird, keine andere bzw. spezielle Berechnungsgrundlage vorsieht. Sind wie bei den Ständeratswahlen zwei Sitze zu besetzen, kann ein Kandidat im besten Fall 50% der gültigen Stimmen erzielen (weil er ja nicht kumuliert werden kann), trotzdem wird die 5%-Hürde auf der Basis der gültigen Kandidatenstimmen berechnet. Die 5%-Hürde, die ein Kandidat erreichen muss, um für den 2. Wahlgang kandidieren zu können, ist- in absoluten Zahlen - doppelt so hoch. Bei zunehmender Anzahl zu besetzender Sitze ist ein immer grösser werdender Anteil an Stimmen nötig, um die 5%-Hürde zu erreichen. Würde die 5%-Hürde nicht in Relation zur Anzahl der gültigen Stimmen, sondern in Relation zum absoluten Mehr oder in Abhängigkeit zur Anzahl der zu besetzenden Sitze berechnet, dann gäbe es diesen Effekt nicht. Aufgrund des Wortlautes kann die Berechnungsweise nicht durch eine andere Auslegung geändert werden. Die betreffende Bestimmung ist mittels einer Gesetzesänderung zu präzisieren. Gleichzeitig kann die Berechnung des absoluten Mehrs bei zwei oder mehr Sitzen in § 113 Absatz 2 GpR klar gestellt werden.

- 3.2 Wir sind bereit, die Berechnungsgrundlage im Gesetz zu ändern oder allenfalls ganz auf die 5%-Hürde zu verzichten. Die Beispiele in der Vergangenheit zeigen, dass eine solche Hürde praktisch wirkungslos ist und das Ziel des Gesetzgebers, chancenlose Kandidaturen zu verhindern und Zweitwahlgänge zu vermeiden, kaum je erreicht wird.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat