

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Ermittlung des Ergebnisses der Gemeinderatswahl nach Stadtkreisen, eingereicht von Gemeinderat F. Helg / FDP.Die Liberalen

Am 21. März 2016 reichte Gemeinderat Felix Helg namens der FDP.Die Liberalen-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Der Grosse Gemeinderat wird in Winterthur in einem einzigen Wahlkreis mit 60 Sitzen gewählt. Dies führt dazu, dass je nach Ergebnis die einzelnen Wahlkreise ganz unterschiedlich im Parlament vertreten sind. Die Lokalpresse hat diesen Umstand jüngst aufgegriffen („Der Landbote“ vom 24. Februar 2016).

Rechtlich zulässig ist auch ein Wahlverfahren, nach dem einzelnen Stadtkreisen Sitze zugeteilt werden und die Gemeinderatsmitglieder in den so gebildeten Wahlkreisen gewählt werden. Dies ist zum Beispiel in der Stadt Zürich der Fall. Zur Anwendung gelangt dasselbe Wahlverfahren wie für den Kantonsrat (sog. „doppelter Pukelsheim“). Danach wird – vereinfacht dargestellt – das Wahlergebnis in einem ersten Schritt über die ganze Stadt hinweg berechnet. So können auch kleine Parteien Sitze gewinnen. In einem zweiten Schritt werden die Sitze pro Partei auf die Wahlkreise umgelegt. Ein Sperrklausel ist zwar möglich (Stadt Zürich: Eine Partei muss mindestens 5 % in einem Wahlkreis erzielen), aber nicht zwingend.

Um die Auswirkungen eines solchen neuen Wahlverfahren im Vergleich zum bisherigen beurteilen zu können, sollen aufgrund des Ergebnisses der Gemeinderatswahl des Jahres 2014 verschiedene Berechnungen vorgenommen werden. Dabei sind Varianten denkbar: mit einer Sperrklausel von 5 % oder ganz ohne solche Klausel; Wahlkreiseinteilung nach Stadtkreisen oder nach der Einteilung der kürzlich zusammengelegten Schulkreise. In letzterem Fall sind die Wahlkreise grösser, und das Proporzwahlssystem kommt so bereits in den Wahlkreisen selber besser zum Tragen.

Die kreisbezogenen Resultate liegen in Winterthur vor, und für die Ermittlung des Ergebnisses stehen Formeln zur Verfügung.

Es stellen sich deshalb folgende Fragen:

Gestützt auf das Ergebnis der Gemeinderatswahl des Jahres 2014:

1. a) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn die sieben Stadtkreise einzelne Wahlkreise sind und die Sperrklausel 5 % beträgt?

1. b) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn die sieben Stadtkreise einzelne Wahlkreise sind und es keine Sperrklausel gibt?

2. a) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn vier Wahlkreise (Altstadt-Töss, Veltheim-Wülflingen, Mattenbach-Seen, Oberwinterthur) bestehen und die Sperrklausel 5 % beträgt?

2. b) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn die vier erwähnten Wahlkreise bestehen und es keine Sperrklausel gibt?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

In der Stadt Winterthur werden die 60 Mitglieder des Grossen Gemeinderats zurzeit gemäss § 7 und § 26 der Gemeindeordnung in einem einzigen Wahlkreis nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Das bisherige Verfahren hat sich bewährt. Es ist einfach durchführbar und lässt sich gut nachvollziehen. Jede Stimme in der Stadt hat dasselbe Gewicht. Die Gewählten verstehen sich als Vertretende der Stadt und weniger eines Wahlkreises. Ein Nachteil des heutigen Verfahrens ist sicherlich die wenig übersichtliche Liste von 60 Kandidierenden pro Partei.

Die geographische Verteilung der Mitglieder des Grossen Gemeinderats innerhalb der Stadt wurde bisher nicht als wesentliches Kriterium beurteilt. Es wurde und wird dazu auch keine Statistik geführt, nicht zuletzt, weil sich die Zusammensetzung des Rates auch zwischen den Wahlen recht stark verändert (und damit auch die geographische Verteilung). Zur Halbzeit der Periode 2014 – 18 ist rund ein Fünftel des Rates nach Rücktritten ersetzt worden.

Zum Vorgehen zur Beantwortung dieser Schriftlichen Anfrage:

In einem ersten Schritt wurde die Zuteilung der Sitze auf die Kreise festgelegt. Gemäss § 88 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) ist die Zahl der in einem Kreis wohnhaften Personen für die Sitzzahl relevant (und nicht beispielsweise die Zahl der Stimmberechtigten). Als Stichdatum für diese Untersuchungsanlage wurde der 31. Dezember 2013 gewählt, da dieses Datum zeitnah am Wahldatum vom 9. Februar 2014 lag. Die Berechnungen wurden auch mit früheren und späteren Bevölkerungszahlen vorgenommen und erwiesen sich als robust. Sollte eine Wahl nach Kreisen tatsächlich einmal zum Tragen kommen, wird das Stichdatum wegen des notwendigen organisatorischen Vorlaufs der GGR-Wahlen auf einen früheren Zeitpunkt gelegt werden müssen.

Die Zuteilung der Sitze auf die Stadtkreise erfolgt auf der Grundlage der Einwohnerzahl mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung («Pukelsheim»). Dazu muss ein Divisor ermittelt werden, der folgender Bedingung entspricht: Werden die Bevölkerungszahlen in den Wahlkreisen durch diesen Divisor geteilt, die berechneten Werte standardmässig auf die nächste ganze Zahl gerundet und anschliessend alle Sitze addiert, so muss diese Summe der Zahl der Sitze des Grossen Gemeinderates – 60 – entsprechen. Für die Zuteilung der Sitze auf die Stadtkreise erfüllen die Divisoren 1788, 1789 und 1790 die Bedingung. Die Zuteilung der Sitze auf die Kreise sieht daher wie folgt aus:

Kreis	Altstadt	Oberwinterthur	Seen	Töss	Veltheim	Wülflingen	Mattenbach	Total
Einwohnerzahl	19'700	22'324	17'928	10'390	9'845	15'196	12'127	107'510
Sitze	11	12	10	6	6	8	7	60

Wie vom Fragesteller vorgeschlagen wurde für die Aufteilung auf vier Kreise auf das Modell der Schulkreise zurückgegriffen. Das analog durchgeführte Verfahren ergab folgende Verteilung, mögliche Divisoren liegen hier in einem Bereich zwischen 1786 und 1822:

Kreis	Stadt-Töss	Oberwinterthur	Seen-Mattenbach	Veltheim-Wülflingen	Total
Einwohnerzahl	30'090	22'324	30'055	25'041	107'510
Sitze	17	12	17	14	60

Für den zweiten Schritt, die Verteilung der Sitze auf Grund der Ergebnisse vom 9. Februar 2014, war mit Dr. Peter Moser vom Statistischen Amt des Kantons Zürich ein anerkannter Spezialist im Bereich der Wahl-Arithmetik verantwortlich. Dr. Moser berechnete die Zuteilung

der Sitze mit den verschiedenen Varianten. Hiermit sei seine genaue und ausführliche Arbeit verdankt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«a) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn die sieben Stadtkreise einzelne Wahlkreise sind und die Sperrklausel 5 % beträgt?»

Eine Sperrklausel von 5% bewirkt in erster Linie, dass kleinere Parteien das Quorum nicht erreichen und damit wegfallen. Diese Sitze werden auf grössere Parteien verteilt. Die Verteilung nach Wahlkreisen und Parteien sähe unter diesem Szenario wie folgt aus:

Wahlkreis	SP	SVP	FDP	glp	CVP	Grüne	EVP	AL	EDU	Piraten	BDP	Total
Altstadt	1	3	1	2	1	1	1	1	0	0	0	11
Oberwinterthur	2	3	3	1	1	1	1	1	0	0	0	12
Seen	3	2	3	1	1	1	1	0	0	0	0	10
Töss	4	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	6
Veltheim	5	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	6
Wülflingen	6	2	2	1	1	1	0	1	0	0	0	8
Mattenbach	7	2	2	1	1	0	1	0	0	0	0	7
Sitze gemäss Verteilung	16	14	8	7	4	5	4	2	0	0	0	60
Aktuelle Sitzverteilung	15	13	7	7	4	5	4	2	1	1	1	60
Differenz	1	1	1	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	0

«b) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn die sieben Stadtkreise einzelne Wahlkreise sind und es keine Sperrklausel gibt?»

Weniger Änderungen ergeben sich durch die Einführung von Wahlkreisen ohne zusätzliche Sperrklausel. Dies ist ganz im Sinn des Zuteilungssystems mit Standardrundung nach Pukelsheim, welches die Proportionalität der Sitzverteilung mit den Anteilen der Parteistimmen über alle Wahlkreise hinweg so genau wie möglich sicherstellt.

Wahlkreis	SP	SVP	FDP	glp	CVP	Grüne	EVP	AL	EDU	Piraten	BDP	Total
Altstadt	1	3	2	1	1	1	1	1	0	0	0	11
Oberwinterthur	2	2	3	1	1	1	1	1	0	0	1	12
Seen	3	2	3	1	1	1	0	1	0	1	0	10
Töss	4	2	2	1	0	0	0	0	1	0	0	6
Veltheim	5	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	6
Wülflingen	6	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	8
Mattenbach	7	2	1	1	1	0	1	1	0	0	0	7
Sitze gemäss Verteilung	15	14	7	6	4	5	4	2	1	1	1	60
Aktuelle Sitzverteilung	15	13	7	7	4	5	4	2	1	1	1	60
Differenz	0	1	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0

Aufgrund eines Gewichtungseffekts kommt es dennoch zu einer Sitzverschiebung. Im städtischen Schnitt kam bei den GGR-Wahlen 2014 auf 477 Wählende ein Mandat. Verteilt man die Mandate auf der Grundlage der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise, so verschieben sich die Gewichte. Im Kreis Altstadt wären es dann 583 Wählende pro Mandat, in Töss nur 314: Das Gewicht eines Wählers oder einer Wählerin in einem Quartier mit einem hohen Anteil nicht stimmberechtigter Personen (Ausländer und Ausländerinnen / Jugendliche) und / oder mit tiefer Wahlbeteiligung erhöht sich durch die Vorverteilung der Sitze. Im Kreis Altstadt beteiligten sich 32% der Bevölkerung an den Wahlen, im Kreis Töss nur 18%. Generell gilt, dass der Effekt einer wahlkreisweisen Vorverteilung umso grösser ist, je unterschiedli-

cher die Kreise in ihrem Verhältnis von Wählenden zur Bevölkerung sind und je unterschiedlicher die Parteienkonstellation zwischen den Wahlkreisen ist. Letztlich hätte eine wählende Person im Kreis Töss fast doppelt so viel Gewicht wie eine wählende Person im Kreis Altstadt. Dies gilt mit oder ohne Sperrklausel (Fragen 1a und 1b).

Zur Frage 2:

«a) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn vier Wahlkreise (Altstadt-Töss, Veltheim-Wülflingen, Mattenbach-Seen, Oberwinterthur) bestehen und die Sperrklausel 5 % beträgt?»

Die vier analog der Schulkreise gebildeten Stadtkreise sind in Bezug auf die Zusammensetzung der Bevölkerung deutlich homogener als die bestehenden sieben Stadtkreise. Daher gibt es im Vergleich zur tatsächlich erfolgten Wahl nur die durch die Sperrklausel bewirkten Sitzverschiebungen.

Wahlkreis	SP	SVP	FDP	glp	CVP	Grüne	EVP	AL	EDU	Piraten	BDP	Total
Stadt-Töss	1	5	3	2	2	1	2	1	1	0	0	17
Veltheim-Wülflingen	2	4	3	2	2	1	1	1	0	0	0	14
Seen-Mattenbach	3	4	5	2	2	1	1	1	1	0	0	17
Oberwinterthur	4	3	3	2	1	1	1	1	0	0	0	12
Sitze gemäss Verteilung	16	14	8	7	4	5	4	2	0	0	0	60
Aktuelle Sitzverteilung	15	13	7	7	4	5	4	2	1	1	1	60
Differenz	1	1	1	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	0

«2. b) Wie ist die Sitzverteilung nach Parteien, wenn die vier erwähnten Wahlkreise bestehen und es keine Sperrklausel gibt?»

Die Homogenität der vier Wahlkreise zeigt sich auch an der Zahl der Wählenden pro Mandat. Im städtischen Durchschnitt kamen 2014 auf ein GGR-Mandat 477 Wählende. Mit vier Wahlkreisen gäbe es pro GGR-Mandat zwischen 488 Wählenden (Stadt-Töss) und 456 Wählenden (Oberwinterthur). Die Anteile der Wählenden an der Bevölkerung lägen zwischen 27,6% (Stadt-Töss) und 24,6% (Oberwinterthur). Diese Aussage gilt wiederum mit und ohne Sperrklausel (Fragen 2a und 2b).

Wahlkreis	SP	SVP	FDP	glp	CVP	Grüne	EVP	AL	EDU	Piraten	BDP	Total
Stadt-Töss	1	4	3	2	2	1	2	1	1	0	1	17
Veltheim-Wülflingen	2	4	3	1	2	1	1	1	1	0	0	14
Seen-Mattenbach	3	4	4	2	2	1	1	1	0	1	0	17
Oberwinterthur	4	3	3	2	1	1	1	1	0	0	0	12
Sitze gemäss Verteilung	15	13	7	7	4	5	4	2	1	1	1	60
Aktuelle Sitzverteilung	15	13	7	7	4	5	4	2	1	1	1	60
Differenz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon