



An die Mitglieder
des Kantonsrates

1700.747

Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision (Art. 42^{bis} Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1)

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 18. August 2014

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Am 1. Juli 2014 verabschiedete der Regierungsrat Bericht und Antrag für die 2. Lesung der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (nachfolgend: GPR, bGS 131.12). Da die Vorverlegung der Rücktrittsfristen sowohl in der 1. Lesung im Kantonsrat als auch in der Volksdiskussion unbestritten blieb, äussert sich der Regierungsrat im Bericht und Antrag dazu nicht weiter. Betreffend die Verteilung der Kantonsratssitze nimmt der Regierungsrat Stellung zu zwei eingegangenen Volksdiskussionsbeiträgen und macht weiter – im Sinne des Votums von Kantonsrat Hans-Anton Vogel anlässlich der 1. Lesung – eine Auslegeordnung der folgenden drei Verteilverfahren:

- dem ‚nationalratsanalogen Verfahren‘, dem der Kantonsrat in 1. Lesung zugestimmt hat,
- der ‚Variante Zuberbühler‘, die Kantonsrat und Kommissionsmitglied Andreas Zuberbühler in die Diskussion eingebracht hat,
- und dem ‚Divisorverfahren mit Standardrundung‘ (nachfolgend: ‚DivStd‘), welches von Prof. Pukelsheim als von der Kommission beigezogener Experte vorgeschlagen wurde.

Der Regierungsrat stellt die drei Verfahren einander gegenüber und bewertet sie. Er beantragt dem Kantonsrat das in 1. Lesung vom Kantonsrat gutgeheissene ‚nationalratsanalogue Verfahren‘, anerkennt das ‚DivStd‘ jedoch ausdrücklich als gleichwertige Alternative.



2. Arbeit der Kommission

Da die Teilrevision betreffend die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gesamterneuerungswahlen im Frühling 2015 umgesetzt werden soll, ist der Zeitplan eng. Die Kommission musste ihren ersten Bericht bis 15. April 2014 vorlegen. Die 1. Lesung im Kantonsrat fand am 12. Mai 2014 statt. Zu den im ersten Bericht und Antrag erwähnten Unterlagen¹ sind für die Kommission bis zur 1. Lesung folgende Schriftstücke dazu gekommen:

- Gutachten von Prof. Pukelsheim vom 25.04.2014
- Rechtliche Prüfung der ‚Variante Zuberbühler‘ durch den Rechtsdienst Kantonskanzlei vom 05.05.2014
- Ergänzende Stellungnahme des Rechtsdienstes Kantonskanzlei vom 07.05.2014

Die Kommission traf sich nach der 1. Lesung zu zwei weiteren Sitzungen. Die Organisation der Kommission wurde beibehalten. An der ersten Sitzung blickte die Kommission zurück auf die 1. Lesung und beschäftigte sich dann eingehend mit der Frage, welches Verteilverfahren zu bevorzugen sei. An der zweiten Sitzung setzte sie sich mit der Formulierung des Wortlauts für das ‚DivStd‘ und dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat auseinander. Seit der 1. Lesung verfügte sie dabei über folgende weitere Unterlagen:

- Volksdiskussionsbeitrag von Alfred Meier vom 10.06.2014
- Volksdiskussionsbeitrag der Lesegesellschaft Schachen vom 12.06.2014
- Vorprüfungsbericht ‚DivStd‘ durch den Rechtsdienst Kantonskanzlei vom 17.06.2014
- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 01.07.2014 mit Beilagen (inkl. Ergänzung des Gutachtens von Prof. Pukelsheim vom 3. Juni 2014)
- Aktualisierter Zeitplan
- Rechtsvergleich Wortlaut Gesetzesbestimmungen Divisorverfahren des Aktuariats mit Beilage

B. Erwägungen

1. Eintreten

Das erneute Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.

2. Detailberatung

a.) Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR: Rücktrittsfristen

Gegen die Vorverlegung der Rücktrittsfristen um je zwei Monate für kantonale und kommunale Behördenmitglieder hat sich weder anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat noch in der Volksdiskussion Widerstand geregt. Die Kommission sieht sich deshalb zu keinen weiteren Ausführungen veranlasst und stimmt der Teilrevision von Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR gemäss Antrag des Regierungsrates zu.

¹ vgl. Bericht und Antrag der PK vom 9. April 2014, S. 2



b.) Art. 46 Abs. 1 GPR: Verteilung Kantonsratssitze

1. Lesung

Auf die 1. Lesung hin haben der Regierungsrat und die Kommission dem Kantonsrat beantragt, das bisherige Verteilverfahren für die Kantonsratssitze durch das ‚nationalratsanaloge Verfahren‘ abzulösen. Der Antrag der Kommission wurde allerdings mit einem Vorbehalt versehen. Kantonsrat und Kommissionsmitglied Andreas Zuberbühler hatte im Verlaufe der Kommissionsarbeit eine Variante des vom Regierungsrat vorgeschlagenen ‚nationalratsanalogen Verfahren‘ eingebracht. Die Kommission beschloss, diese einer eingehenden rechtlichen und mathematischen Prüfung zu unterziehen. Für die mathematische Prüfung beauftragte die Kommission Prof. Pukelsheim von der Universität Augsburg, die rechtliche Prüfung überliess sie dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei. Die Prüfungsergebnisse lagen erst nach dem Abgabetermin des Kommissionsberichts, aber vor der 1. Lesung im Kantonsrat vor.

Nachdem die Kommissionsmitglieder von den beiden Prüfungsergebnissen Kenntnis genommen hatten, beschlossen sie in einer Mehrheitsentscheid, die ‚Variante Zuberbühler‘ nicht weiter zu verfolgen. Die Kommission minderheit stellte dem Kantonsrat jedoch den Antrag, den Regierungsrat auf die 2. Lesung zu beauftragen, die drei Verteilverfahren ‚nationalratsanalog‘, ‚Variante Zuberbühler‘ und ‚DivStd‘ zu prüfen, das geeignetste Verfahren vorzuschlagen und eine 3. Lesung des Geschäfts anzusetzen. Der Kantonsrat lehnte den Minderheitsantrag ab und stimmte dem Entwurf des Regierungsrates und damit dem ‚nationalratsanalogen Verfahren‘ zu.

Volksdiskussion

Zur Verteilung der Kantonsratssitze sind danach zwei Volksdiskussionsbeiträge eingegangen.

Die Lesegesellschaft Schachen, Reute, einerseits bezweifelt, dass die geplante Teilrevision im Rahmen des geltenden Art. 71 der Kantonsverfassung (nachfolgend: KV, bGS 111.1) umgesetzt werden darf. Sie meint deshalb, dass die Vorlage zurückgezogen und erst Art. 71 KV geändert werden muss. Die Kommission teilt diesen Standpunkt nicht und folgt den Argumenten von Prof. Nuspliger² und des Regierungsrates³. Die Kommission hat sich bereits für die 1. Lesung mit der Frage befasst und ist klar zur Auffassung gelangt, dass eine Änderung des Verteilmodus in Art. 46 Abs. 1 GPR dem geltenden Art. 71 KV nicht widerspricht⁴.

Alfred Meier, Bühler, andererseits plädiert für zwei Mindestsitze pro Gemeinde. Art. 71 KV garantiert jeder Gemeinde einen Sitz im Kantonsrat. Für die Einführung eines zweiten Vorabsitzes müsste infolgedessen Art. 71 KV geändert werden. Wie der Regierungsrat zutreffend erklärt hat⁵, entspricht dies nicht dem mit der Teilrevision verfolgten Anliegen, mit einem neuen Verteilverfahren die Stimmkraftgleichheit besser zu gewährleisten als bis anhin.

Für die Kommission ergibt sich daher aufgrund der Volksdiskussionsbeiträge kein Änderungsbedarf.

² vgl. Zitat im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Februar 2014, S. 9 f.

³ vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2014, S. 2

⁴ vgl. Bericht und Antrag der PK vom 9. April 2014, S. 4

⁵ vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2014, S. 3



„nationalratsanaloges Verfahren“ vs. „Divisorverfahren mit Standardrundung“

Wie bereits erwähnt vergleicht der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag für die 2. Lesung die drei Verteilverfahren ‚nationalratsanalog‘, ‚Variante Zuberbühler‘ und ‚DivStd‘ und stellt sie einander gegenüber⁶. Im Fazit bewertet der Regierungsrat das vom Kantonsrat in 1. Lesung gutgeheissene ‚nationalratsanaloge Verfahren‘ und das von Prof. Pukelsheim eingebrachte ‚DivStd‘ als „praktisch gleichwertig“. Er signalisiert Offenheit gegenüber dem ‚DivStd‘ und weist darauf hin, dass ein Moduswechsel ohne nochmalige Volksdiskussion und 3. Lesung möglich wäre.

Die Kommission ist einstimmig der Auffassung, dass das ‚DivStd‘ dem ‚nationalratsanalogen Verfahren‘ vorzuziehen ist. Das ‚DivStd‘ beruht auf einem anderen Ansatz als Quotenverfahren, indem von der Anzahl zu vergebenden Sitzen ausgegangen und der Verteilschlüssel (Divisor) je nach Bevölkerungszahlen angepasst wird. Das Verfahren wird im Gutachten von Prof. Pukelsheim vom 25. April 2014 und dessen Ergänzung vom 3. Juni 2014 detailliert beschrieben⁷. Der Regierungsrat erwähnt als Nachteil, das ‚DivStd‘ sei nicht gänzlich transparent, weil der Divisor nicht aus dem Gesetzestext ablesbar sei. Da für die Festlegung des Divisors jedoch kein Ermessenspielraum besteht, sondern dieser aufgrund der jeweils einschlägigen Bevölkerungszahlen festgelegt werden muss, erachtet die Kommission dies als vernachlässigbar. Kantonsrat und Kommissionsmitglied Andreas Zuberbühler hat der Kommission anhand einer selber erstellten Tabelle aufgezeigt, wie der Divisor eruiert und die Sitze rangweise verteilt werden. Die Tabelle steht zum besseren Verständnis des ‚DivStd‘ als Beilage 2.2 dieses Berichts zur Verfügung.

Das dreistufige Verteilverfahren des ‚nationalratsanaloges Verfahren‘ mag transparent erscheinen, ist aber für einen Laien, der sich erstmals mit der Sache befasst, nicht verständlicher. Für die Kommission überwiegen die Vorteile der Divisorverfahren gegenüber den Quotenverfahren und leuchten die Argumente des ausgewiesenen Fachexperten Prof. Pukelsheim ein. Mit der Erkenntnis der Überlegenheit von Divisorverfahren gegenüber Quotenverfahren ist auch der Trend erklärbar, dass immer mehr Kantone diesen Wechsel vollziehen⁸. Das ‚nationalratsanaloges Verfahren‘ mag erprobt sein und sich bewährt haben, das ‚DivStd‘ ist insgesamt aber überzeugender und zukunftsgerichtet.

Die Kommission schliesst sich in diesem Zusammenhang auch dem Vorprüfungsbericht des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei und dem Regierungsrat an, dass keine weitere Volksdiskussion und 3. Lesung notwendig ist. Der Rechtsdienst führt dazu aus: „Ein Wechsel auf die Variante Pukelsheim würde somit keine gänzlich neue, sondern eher eine Präzisierung der vorgeschlagenen Neuregelung darstellen mit dem Ziel, das verpönte Wählerzuwachsparadoxon auszuschliessen. Eine weitere Volksdiskussion und dritte Lesung der Vorlage drängen sich von daher nicht auf. Die Variante Pukelsheim kann als favorisiertes Modell (Änderungsantrag) oder als prüfungswerte Alternative (Eventualantrag) vorgelegt werden.“

⁶ vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2014, S. 4 ff.

⁷ vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2014, Beilage 1.3.1, S. 4 f. und Beilage 1.3.2, S. 5 f.

⁸ Die sogenannte doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung wurde 2006 im Kanton Zürich, 2008 in den Kantonen Aargau und Schaffhausen, 2013 in den Kantonen Nidwalden und Zug eingeführt. Im Kanton Uri beantragt der Regierungsrat dem Landrat mit Bericht vom 25. März 2014 eine vertiefte Prüfung dieses Wahlsystems – das Geschäft ist für die Session vom 21. Oktober 2014 traktandiert. Auch der Regierungsrat des Kantons Schwyz beantragt dem Kantonsrat mit Bericht vom 17. Juni 2014 die Einführung – das Geschäft wird voraussichtlich am 19. November 2014 behandelt.



Beschluss der Kommission

Die Kommission hat einstimmig beschlossen, dem Kantonsrat das sogenannte Divisorverfahren mit Standardrundung als Verteilverfahren für die Kantonsratssitze zu beantragen und schlägt folgenden Wortlaut vor:

„Art. 46 Abs. 1 GPR:

¹ Die 65 Sitze des Kantonsrates werden nach folgendem Verfahren auf die Gemeinden verteilt:

- a. Die Einwohnerzahl jeder Gemeinde wird durch einen Verteilschlüssel geteilt. Ist das Teilungsergebnis kleiner als eins, wird es zu eins aufgerundet. Ist es grösser als eins, wird es zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis ist die Sitzzahl der betreffenden Gemeinde.
- b. Der Regierungsrat bestimmt den Verteilschlüssel so, dass gemäss lit. a insgesamt 65 Kantonsratssitze vergeben werden. Er veröffentlicht den Verteilschlüssel und die Sitzverteilung im Amtsblatt.
- c. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, so entscheidet der Regierungsrat durch Los.“

3. Behördenreferendum

Die vorliegende Teilrevision der beiden Bestimmungen untersteht gemäss Art. 60^{bis} Abs. 1 lit. a KV dem fakultativen Referendum. Dieses muss innert 60 Tagen von 300 Stimmberechtigten ergriffen werden.

Das neue Verteilverfahren für die Kantonsratssitze soll gemäss der Motion, die die Teilrevision von Art. 46 Abs. 1 GPR angestossen hat, auf die Gesamterneuerungswahlen im Frühling 2015 angewendet werden können. Dieses Ziel ist gefährdet, wenn die dreimonatige Referendumsfrist abgewartet werden muss. Die Kommission hat daher einstimmig beschlossen, dem Kantonsrat die Unterstellung der Teilrevision unter das obligatorische Referendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h KV zu beantragen. Gibt der Kantonsrat dem Antrag mit der nötigen Eindrittelmehrheit statt, so kann am 30. November 2014 die Volksabstimmung durchgeführt werden. Heisst das Volk die Teilrevision gut, kann diese per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt werden.

4. Abschreibung der Motionen

Die Kommission stimmt dem Regierungsrat zu, dass die vorliegende Teilrevision die Anliegen der beiden erheblich erklärten Motionen „Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden“ von Kantonsrat Edgar Bischof und „Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze“ der Kantonsräte Florian Hunziker und Willi Rohner erfüllt und diese daher abzuschreiben sind.



C. Anträge der parlamentarischen Kommission an den Kantonsrat

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf einer Teilrevision von Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR gemäss Antrag des Regierungsrates in 2. Lesung zuzustimmen;
3. für die Verteilung der Kantonsratssitze das sogenannte Divisorverfahren mit Standardrundung einzuführen und damit dem Entwurf einer Teilrevision von Art. 46 Abs. 1 GPR im Sinne der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen;
4. die Teilrevision von Art. 42^{bis} Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1 GPR dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h KV (Behördenreferendum) zu unterstellen;
5. die Motion „Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden“ von Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen vom 17. März 2010 abzuschreiben;
6. die Motion „Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze“ der Kantonsräte Florian Hunziker, Herisau, und Willi Rohner, Rehetobel, vom 15. April 2013 abzuschreiben.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Annette Joos-Baumberger

Annette Joos-Baumberger, Präsidentin

Beilage 2.1

Synopse

Beilage 2.2

Tabelle „DivStd“: Ermitteln der Vergleichszahlen