



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 9. April 2014

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Am 18. Februar 2014 verabschiedete der Regierungsrat Bericht und Antrag für die Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (nachfolgend: GPR, bGS 131.12). Gegenstand der Teilrevision sind Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR betreffend Rücktrittsfristen und Art. 46 Abs. 1 GPR betreffend Verteilung der Kantonsratssitze. Beiden Revisionen liegen erheblich erklärte Motionen zu Grunde.

Der Kantonsrat wählte am 24. Februar 2014 eine Kommission zur Vorbereitung des Geschäfts. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Anna Eugster, Speicher, CVP/EVP,
- Florian Hunziker, Herisau, SVP,
- Annette Joos-Baumberger, Herisau, FDP.Die Liberalen,
- Silvia Lenz, Gais, FDP.Die Liberalen,
- Ivo Müller, Speicher, SP,
- Stephan Wüthrich, Wolfhalden, pu,
- Andreas Zuberbühler, Rehetobel, pu.

Als Präsidentin wählte der Kantonsrat Annette Joos-Baumberger.



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu drei Sitzungen. Das Aktuariat übertrug die Kommission Angela Koller, juristische Mitarbeiterin des Departementssekretariats Inneres und Kultur. Die Kommission lud an ihre erste Sitzung Regierungsrat Jürg Wernli als Vertreter des Regierungsrates ein. Er stellte den Kommissionsmitgliedern das Geschäft vor und beantwortete deren Fragen. Der Kommission standen folgende schriftliche Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat mit Beilagen (Regierungsrat)
- Präsentation des Geschäfts (Regierungsrat Jürg Wernli)
- Rechtsvergleich Rücktrittsfristen (Aktuariat)
- Rechtsvergleich Eingriffe bei allfälligen Schwelleneffekten der Mandatzuteilung (Aktuariat)
- Alternativer Verteilmodus in tabellarischer Form und als Textvorschlag (Kantonsrat Andreas Zuberbühler)

Besondere Herausforderung für die Kommissionsarbeit ist der zeitliche Aspekt. Die Revision der Bestimmung betreffend die Kantonsratssitzverteilung ist durch die am 23. September 2013 erheblich erklärte Motion der Kantonsräte Florian Hunziker und Willi Rohner angestossen worden. Zentrales Anliegen der Motionäre ist, dass der neue Verteilmodus bei den Gesamterneuerungswahlen 2015 bereits angewandt werden kann. Der Regierungsrat hat in einem Zeitplan aufgezeigt, welche Termine eingehalten werden müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Kommission ist am 24. Februar 2014 vom Kantonsrat eingesetzt worden. Die erste Lesung der Teilrevision erfolgt an der Kantonsratssitzung vom 12. Mai 2014, womit dieser Kommissionsbericht bis am 15. April 2014 vorliegen musste.

B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für Eintreten aus. Es herrscht Konsens darüber, dass der heute geltende Verteilmodus die Stimmkraftgleichheit in einem Mass verletzt, welches eine Änderung erforderlich macht. Die Kommission hat die Gelegenheit der Eintretensdebatte genutzt, um grundsätzliche Überlegungen zum Wahlsystem auszutauschen. Die Kommission vertritt einhellig die Auffassung, dass die vorliegende Teilrevision als Zwischenschritt in einem grösseren Prozess zu betrachten ist. Namentlich ging es dabei in der Diskussion um die nach wie vor sehr unterschiedlich grossen Wahlkreise. Heute bilden die Gemeinden die Wahlkreise, was der Grundstruktur im Staatsaufbau des Kantons entspricht. Diese Struktur wird von allen Kommissionsmitgliedern als mindestens überprüfungswürdig beurteilt. Der Wunsch nach Bewegung und Dynamik in diesem Thema war spürbar.

In der Diskussion wurde auch die Frage des Proporzwahlsystems erwähnt, dem einige Kommissionsmitglieder offen gegenüber stehen. Mehrfach ist auch der Revisionsbedarf in Bezug auf die politischen Rechte im Allgemeinen angesprochen worden. Etwa der Beginn des Amtsjahres am 1. Juni und die Einführung eines kantonalen Wahltages für Regierungsrat und Kantonsrat, unabhängig von den eidgenössischen Abstimmungsterminen, sollten im Rahmen der Totalrevision vertieft diskutiert werden. Die Kommission blickt dem Antrag des Regierungsrates für die Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte und dem Bericht der regie-



rungsrätlichen Kommission „Optimierung Gemeindestrukturen“ erwartungsvoll entgegen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kommission die vorliegende Teilrevision als ersten zaghaften Schritt in einem grösseren Zusammenhang der Überprüfung des Wahlsystems, der politischen Rechte und der politischen Strukturen im Kanton ansieht.

2. Detailberatung

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

Gemäss dem geltenden Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR muss der Rücktritt aus kantonalen Behörden bis spätestens Ende November, derjenige aus dem Kantonsrat und kommunalen Behörden bis spätestens Ende Januar schriftlich erklärt werden. Die erheblich erklärte Motion von Kantonsrat Edgar Bischof verlangt die Vorverlegung der Rücktrittsfristen um je zwei Monate. Der Regierungsrat hat die Motion wortgetreu umgesetzt und beantragt deshalb, kantonale Behördenmitglieder hätten den Rücktritt neu bis spätestens Ende September, Kantonsräte und kommunale Behördenmitglieder bis spätestens Ende November zu erklären.

Die Kommission diskutierte die Vor- und Nachteile einer solchen Vorverlegung. Mehreren Kommissionsmitgliedern sind die Nachteile der heutigen Regelung aus eigener Erfahrung bekannt. Namentlich die Rekrutierung von Kandidaten für das Obergericht ist während der Festtage schwierig. Das Anliegen, die Rücktrittsfristen zu verlängern, findet deshalb Gehör. Als möglicher Nachteil wird die Dauer zwischen Rücktrittsmitteilung und tatsächlicher Amtsaufgabe von mindestens acht Monaten bei kantonalen Behörden erachtet. Es wird befürchtet, dass sich diese Behördenmitglieder innerlich von ihren Amtspflichten verabschieden könnten. Selbst in der Privatwirtschaft gebe es bei Kadermitarbeitern eine Tendenz zu kürzeren Kündigungsfristen. Andere Kommissionsmitglieder vertraten hingegen die Meinung, dass von gewählten Mitgliedern erwartet werden dürfe, dass sie kein solches Verhalten an den Tag legten, dass der innere Entscheid für den Rücktritt wohl gar nicht von den gesetzlichen Fristen abhängen und die Erfahrung auch zeige, dass Behördenmitglieder mit grossem Engagement ihre begonnene Arbeit zu einem guten Abschluss bringen wollten.

Im Verlauf der Diskussion regte die Kommission einen Rechtsvergleich mit anderen Deutschschweizer Kantonen an. Dieser brachte überraschenderweise zu Tage, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone keine Rücktrittsfristen festgelegt hat. Einzig die Kantone Appenzell Innerrhoden (40 Tage vor der Landsgemeinde), Obwalden (Ende November, Wahlen jeweils im Frühling, Beginn des Amtsjahres am 1. Juli) und Glarus (Ende Dezember, Wahlen jeweils im ersten Quartal des Kalenderjahres, Beginn des Amtsjahres Anfang Mai) haben im kantonalen Recht für ihr Behördenmitglieder solche Fristen angesetzt. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass insbesondere Kantone, die ihre Behörden im Proporzsystem bestellen, Anmeldefristen für Wahlvorschläge im Hinblick auf Gesamterneuerungswahlen kennen. Meistens müssen die Wahlvorschläge zwei bis drei Monate vor dem Wahltermine eingegeben werden.

Ein Antrag auf Vorverlegung der Rücktrittsfristen der kantonalen Behörden um einen statt zwei Monate hat in der Kommission keine Mehrheit gefunden. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die Revision im Sinne der Motion erfolgen soll. Die Kommission beschliesst daher, dem Antrag des Regierungsrates um Vorverlegung der Rücktrittsfristen um je zwei Monate zu folgen.



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

Die erheblich erklärte Motion der Kantonsräte Florian Hunziker und Willi Rohner verlangt, dass der Verteilmodus für die Kantonsratssitze revidiert wird, da das geltende Verteilverfahren gemäss Art. 46 Abs. 1 GPR die Stimmkraftgleichheit verletze.

Verfassungsmässigkeit

Der Regierungsrat ist in der Umsetzung der Motion zum Schluss gekommen, dass der Verteilmodus im Rahmen des geltenden Art. 71 der Kantonsverfassung geändert werden kann. Er schlägt in Revision von Art. 46 Abs. 1 GPR vor, die Kantonsratssitze neu nach dem sogenannten Hagenbach-Bischoff-Verfahren zu verteilen. Die Verteilung der Nationalratssitze erfolgt ebenfalls nach diesem Verfahren.

Die Kommissionsmitglieder folgen einstimmig der Auslegung des Regierungsrates, dass Art. 71 der Kantonsverfassung nicht revidiert werden muss um den Verteilmodus zu ändern. Die entsprechenden Ausführungen von Prof. Nuspliger im Bericht und Antrag des Regierungsrates werden von der Kommission als überzeugend beurteilt.

Verteilmodus

Der vom Regierungsrat beantragte Verteilmodus ist ein bewährtes und bekanntes System, das nicht nur auf Bundesebene erprobt ist, sondern von mehreren Kantonen angewendet wird. Die Verteilung der Sitze erfolgt dabei dreistufig: Erstens die Vorwegverteilung, zweitens die Hauptverteilung und schliesslich die Restverteilung. Der Regierungsrat hat im Bericht und Antrag in Tabellen aufgezeigt, welche Konsequenzen der neue Verteilmodus für die Wahlkreise hätte. Die Berechnungen des Regierungsrates stützen sich auf die aktuell verfügbaren Bevölkerungszahlen Statpop 2012. Die Kantonsratssitze werden für die Gesamterneuerungswahlen 2015 auf Basis der Zahlen Statpop 2013 verteilt, die bei der zweiten Lesung im Herbst vorliegen. Aufgrund der Zahlen Statpop 2012 fiel die Gemeinde Lutzenberg bei der Restverteilung einem Schwelleneffekt zum Opfer, indem sie statt zwei nur einen Sitz erhielt.

Ein Teil der Kommissionsmitglieder ist der Ansicht, dass diese Schwelleneffekte zu akzeptieren sind, so wie sie auch bei der Sitzverteilung Nationalrat und in den übrigen Kantonen akzeptiert werden, ohne dass in das System eingegriffen wird. Von der heutigen Verletzung der Stimmkraftgleichheit sind im Übrigen deutlich mehr Einwohner betroffen als von einem Schwelleneffekt, der eine einzige Gemeinde trifft.

Für andere Kommissionsmitglieder sind Schwelleneffekte in dieser Höhe nicht tolerierbar. Sie bemängeln am Verteilmodus, dass Schwelleneffekte auftreten können und dort dann eine Verletzung der Stimmkraftgleichheit in erheblichem Ausmass zu verzeichnen ist. Ziel der Teilrevision ist ja gerade, diese Verletzungen zu beseitigen. Kantonsrat Andreas Zuberbühler hat eine Variante des Verteilmodus erarbeitet, die eine Untervertretung von höchstens 25 % zulässt und damit Schwelleneffekte mildern könnte.



Beschluss der Kommission

Die Kommission hat in einer Mehrheitsentscheidung beschlossen, die Variante von Kantonsrat Andreas Zuberbühler weiter zu verfolgen. Auf die zweite Lesung hin wird sie einer eingehenden rechtlichen und mathematischen Prüfung unterzogen. Sobald die Ergebnisse vorliegen, wird die Kommission weitere Beschlüsse dazu fällen und dem Kantonsrat allenfalls eine andere Variante des Verteilmodus beantragen.

Die Kommission hat einstimmig beschlossen, für die erste Lesung den regierungsrätlichen Antrag – mit Vorbehalt im Sinne der Ausführungen – zu unterstützen. Dieser Beschluss ist trotz der laufenden Prüfung der „Variante Zuberbühler“ zu Stande gekommen, weil die Kommission den Zeitplan einhalten und damit dem Anliegen der Motionäre auf Umsetzung für die Gesamterneuerungswahlen entsprechen will. Die rechtliche und mathematische Prüfung der „Variante Zuberbühler“ war, wie dargelegt, bis zum 15. April unmöglich. Sollten vor der ersten Lesung Ergebnisse aus den Prüfungen vorliegen, wird die Kommission den Kantonsrat an der Sitzung informieren.

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 des Gesetzes über die politischen Rechte gemäss Antrag des Regierungsrates in 1. Lesung – mit Vorbehalt im Sinne der Ausführungen – zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Annette Joos-Baumberger

Annette Joos-Baumberger, Präsidentin