



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 1. Juli 2014 / aje

**1700.747**

**Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision (Art. 42<sup>bis</sup> Abs. 2 und Art. 46); 2. Lesung**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2014**

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

**A. Ausgangslage**

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 12. Mai 2014 der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) betreffend den Art. 42<sup>bis</sup> Abs. 2 (Vorverlegung Rücktrittsfristen) und den Art. 46 (Neuverteilung Kantonsratssitze) in 1. Lesung mit 34:23 Stimmen bei 4 Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand anschliessend bis zum 13. Juni 2014 der Volksdiskussion<sup>1</sup>. Es sind innert Frist zwei Beiträge eingegangen. Dazu und zu einem in der 1. Lesung eingebrachten Anliegen wird nachfolgend Stellung genommen.

Sowohl in der 1. Lesung als auch in der Volksdiskussion blieb die Änderung von Art. 42<sup>bis</sup> Abs. 2 GPR unbestritten. Umstritten war und bleibt einzig die Neuverteilung der Kantonsratssitze. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf die Änderung von Art. 46 GPR.

---

<sup>1</sup> vgl. Amtsblatt Nr. 20 vom 16. Mai 2014, S. 536



## B. Volksdiskussion

### 1. Lesegesellschaft Schachen, Reute

a) Die Lesegesellschaft Schachen nahm mit Schreiben vom 12. Juni 2014 Stellung zur Revision des Verteilmodus für die Kantonsratssitze. Sie vertritt die Auffassung, dass die Vorlage zurückgezogen werden müsse, weil diese Änderung von Art. 46 GPR nicht im Rahmen von Art. 71 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) umgesetzt werden könne. Sie widerspreche der Verfassungsbestimmung, die das „exakte Vorgehen“ bei der Sitzverteilung vorgebe. Die Lesegesellschaft stützt sich dabei auf die Ausführungen von Jörg Schoch in seinem „Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995“. Eine Verfassungsänderung sei deshalb zwingend, wenn der Gesetzgeber den Verteilmodus ändern wolle.

b) Dazu ist festzuhalten, dass sich der Wortlaut von Art. 71 KV gerade nicht zum konkreten Verteilmodus äussert. Vielmehr ist diese Verfassungsbestimmung auszulegen. Im Bericht und Antrag zuhanden der 1. Lesung hat sich der Regierungsrat eingehend mit dieser Auslegungsfrage befasst und ist zum eindeutigen Schluss gelangt, dass die vorgeschlagene und vom Kantonsrat in 1. Lesung gutgeheissene Änderung von Art. 46 GPR mit Art. 71 KV vereinbar ist. Auf die dortigen Erwägungen kann verwiesen werden<sup>2</sup>. An dieser von Prof. Dr. Kurt Nuspliger bestätigten Auslegung von Art. 71 KV ändern auch die Ausführungen von Jörg Schoch in seinem Leitfaden nichts<sup>3</sup>: Diese befassen sich nicht mit der Auslegung von Art. 71 KV, sondern basieren auf dem zum Zeitpunkt der Drucklegung des Leitfadens bereits in 2. Lesung vom Kantonsrat verabschiedeten neuen Art. 46 GPR und dem daraus abgeleiteten Beschluss des Regierungsrates vom 5. März 1996 betreffend die Sitzverteilung ab 1. Mai 1996 (RRB 693/95). Entscheidend für die Auslegung von Art. 71 KV sind aber die Materialien zur Totalrevision der Kantonsverfassung von 1995. Diese bestätigen klar, dass mit dem neuen Art. 71 KV keine zusätzliche – d.h. über den unbestrittenen Mindestsitz hinausgehende – Privilegierung der kleineren Gemeinden beabsichtigt war. Der Fokus lag einzig auf dem Wechsel von der bisher variablen (gemäss Art. 46 der KV 1908) hin zu einer fixen Zahl von 65 Kantonsratsmitgliedern.

Die vorbereitende parlamentarische Kommission (PK) hat sich ebenfalls einstimmig für die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Änderung von Art. 46 GPR ausgesprochen<sup>4</sup>. Der Regierungsrat hält daran fest, das neue Verteilverfahren ohne vorgängige Verfassungsänderung im Rahmen der vorliegenden Teilrevision umzusetzen.

### 2. Alfred Meier, Bühler

a) Alfred Meier äusserte sich im Schreiben vom 10. Juni 2014 ebenfalls zu Art. 46 GPR. Er beurteilt die bisherige Fassung als „so schlecht nicht“. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision würden die kleinen Gemeinden in ihrer Stellung geschwächt. Er beantragt, dass Art. 46 Abs. 1 Ziff. 1 GPR dahingehend angepasst wird, dass jede Gemeinde vorab sogar zwei Sitze erhält.

---

<sup>2</sup> vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Februar 2014, S 9 f.

<sup>3</sup> vgl. Jörg Schoch: Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, S. 123 f.

<sup>4</sup> vgl. Bericht und Antrag der PK vom 9. April 2014, S. 4



b) Der heutige Mindestsitz pro Gemeinde wird von Art. 71 Abs. 2 KV garantiert. Die Einführung eines zweiten Mindestsitzes bedürfte zwingend einer entsprechenden Revision dieses Verfassungsartikels. Ausserdem basiert die vorgeschlagene Änderung von Art. 46 GPR auf einer vom Kantonsrat erheblich erklärten Motion, deren erklärtes Ziel die bestmögliche Gewährleistung der Stimmkraftgleichheit über alle Wahlkreise bzw. Gemeinden hinweg ist. Ein zweiter garantierter Mindestsitz würde die Verzerrungen zusätzlich verstärken.

Der Regierungsrat lehnt den Antrag von Alfred Meier somit ab.

## C. Anliegen aus der 1. Lesung

### 1. Votum von Kantonsrat Hans-Anton Vogel, Bühler

Kantonsrätin Annette Joos-Baumberger, Präsidentin der PK, stellte namens der Kommissionsminderheit folgenden Antrag zur Neuverteilung der Kantonsratssitze:

*„Dem Regierungsrat sei der Auftrag zu erteilen, auf die 2. Lesung eine Prüfung der drei Varianten*

- *„nationalratsanaloges Verfahren“*
- *„Verfahren Zuberbühler“*
- *„Divisorverfahren mit Standardrundung“*

*vorzunehmen und dem Kantonsrat die für Appenzell Ausserrhoden geeignetste Variante vorzuschlagen.*

*Es sei eine 3. Lesung des Geschäftes anzusetzen.“*

Der Antrag wurde (in der 2. Abstimmung) mit 31:29 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt<sup>5</sup>.

Nach durchgeführter Abstimmung stellte Kantonsrat Hans-Anton Vogel die Frage, ob es möglich sei, dass der Regierungsrat trotzdem die Berechnungen der verschiedenen Modelle zur Verfügung stellen könnte, damit der Kantonsrat sehe, welche Stimmkraft die einzelnen Varianten hätten.

Der Direktor des Departementes Inneres und Kultur hielt dazu fest, dass auch er die von der PK neu ins Spiel gebrachten Varianten nicht kenne. Er sei aber bereit, das Anliegen im Hinblick auf die 2. Lesung zu prüfen, allerdings verbunden mit dem Hinweis, dass der enge Zeitplan keine aufwendige Evaluation zulasse.

### 2. Umsetzung des Anliegens von Kantonsrat Hans-Anton Vogel

In der Folge stellte das Aktuariat der PK dem Direktor des Departementes Inneres und Kultur die die beiden Alternativmodelle betreffenden Unterlagen zur Verfügung.

Im Hinblick auf den auf die 2. Lesung in Aussicht gestellten Vergleich beauftragte das Departement Inneres und Kultur den schon von der PK beigezogenen Experten Prof. F. Pukelsheim mit der Berechnung des Abweichungsmasses von der Stimmkraftgleichheit für den bisherigen Verteilmodus und die drei oben erwähnten Verfahren – je bezogen auf die Bevölkerungszahlen gemäss Volkszählung 2000, STATPOP 2012 und

---

<sup>5</sup> vgl. Amtsblatt Nr. 20 vom 16. Mai 2014, S. 536



2013 (provisorische Zahlen). Dazu machte der Experte – in Ergänzung zu seiner Einschätzung vom 25. April 2014<sup>6</sup> – mit Schreiben vom 3. Juni 2014 weitergehende Erläuterungen<sup>7</sup>. Das Departement Inneres und Kultur dehnte seine Berechnungen auch noch auf die Bevölkerungszahlen gemäss STATPOP 2010 und 2011 aus<sup>8</sup>.

### 3. Variantenvergleich

#### 3.1 Grundzüge der drei Varianten

##### 3.1.1 Allgemeines

Vornweg ist festzuhalten, dass es das perfekte und nach Ansicht aller gerechte Verteilverfahren nicht gibt. Es war und ist jedoch erklärtes Ziel des Regierungsrates, dem Kantonsrat das unter den gegebenen Rahmenbedingungen bestmögliche Verteilverfahren vorzuschlagen. Zu diesen auch von den Motionären nicht in Frage gestellten Rahmenbedingungen gehören die Wahlkreiseinteilung (Gemeinden) und die Mindestsitzgarantie.

Aufgrund dieser zwei zentralen Rahmenbedingungen und der Tatsache, dass nur ganzzahlige Sitze zugeteilt werden können, wird die mathematisch genaue Verteilung immer mehr oder weniger verzerrt bleiben. Namentlich die erwähnten variierenden und stark unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der Gemeinden erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Schwelleneffekten. Das potentielle Auftreten von Schwelleneffekten ist aber nicht dem jeweiligen Verteilverfahren zuzurechnen, sondern ist Konsequenz der unterschiedlichen Wahlkreisgrössen.

##### 3.1.2 „nationalratsanaloges Verfahren“ (in 1. Lesung vom Kantonsrat gutgeheissen)

Das vom Regierungsrat vorgeschlagene und vom Kantonsrat in 1. Lesung gutgeheissene Verteilverfahren wurde im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Februar 2014 detailliert dargestellt. Darauf kann verwiesen werden<sup>9</sup>.

Abgesehen davon, dass dieses Verfahren zu einer markant besseren Gewährleistung der Stimmkraftgleichheit gegenüber dem heutigen Modus gestützt auf den geltenden Art. 46 GPR führt, liegt dessen Hauptvorteil darin, dass es sich um ein allseits anerkanntes und erprobtes Verfahren handelt. Nicht nur der Bund wendet es für die Verteilung der Nationalratssitze an, sondern auch die Mehrheit der Kantone für die Verteilung ihrer Parlamentssitze<sup>10</sup>. Ein gewichtiger Vorteil ist zudem, dass die Sitzverteilung – zusammen mit den massgeblichen Bevölkerungszahlen – direkt aus dem Gesetzestext ableitbar ist und berechnet werden kann. Das „nationalratsanaloge Verfahren“ zeichnet sich deshalb durch Transparenz aus.

Der Nachteil an diesem Verfahren ist die auf den ersten Blick etwas schwer verständliche 3-stufige Verteilung (Vorweg-, Haupt- und Restverteilung).

---

<sup>6</sup> vgl. Beilage 1.3.1: Gutachten von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 25. April 2014

<sup>7</sup> vgl. Beilage 1.3.2: Ergänzungen von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 3. Juni 2014

<sup>8</sup> vgl. Beilage 1.4: 5 Übersichtstabellen Vergleich Verteilverfahren

<sup>9</sup> vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Februar 2014, S 8 f.

<sup>10</sup> vgl. dazu auch Bericht und Antrag der PK vom 9. April 2014, S. 4



### 3.1.3 „Variante Zuberbühler“ (von Kantonsrat und PK-Mitglied Andreas Zuberbühler, Rehetobel, entwickelt)

Kantonsrat und PK-Mitglied Andreas Zuberbühler hat eine Variante des „nationalratsanalogen Verfahrens“ entwickelt. Diese besteht darin, dass die Vorwegverteilung für eine weitere Sitzzuteilung an diejenigen Gemeinden benutzt wird, bei denen nach der Haupt- und Restverteilung eine Untervertretung von über 25 % entstehen würde. In der PK ist das Verfahren mit folgendem Wortlaut zu umschreiben versucht worden:

„Art. 46 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die 65 Sitze des Kantonsrates werden nach folgendem Verfahren auf die Gemeinden verteilt:

a. Vorwegverteilung:

1. Die Wohnbevölkerung des Kantons wird durch 65 geteilt. Jede Gemeinde, deren Bevölkerung diese erste Verteilungszahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.

2. Ist die zu erwartende Untervertretung der Wohnbevölkerung einer Gemeinde im Verhältnis zur Gesamtbevölkerungszahl des Kantons grösser als 25 %, geschieht die Verteilung nach folgendem Schlüssel: Die Gemeinde erhält so viele Sitze, wie die erste Verteilungszahl in ihrer Bevölkerungszahl enthalten ist. Für die Restzahl erhält die Gemeinde einen zusätzlichen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.

3. Die Wohnbevölkerung der verbleibenden Gemeinden wird durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Sitze geteilt. Jede Gemeinde, deren Bevölkerung diese zweite Verteilungszahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.

4. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis die verbleibenden Gemeinden die letzte Verteilungszahl erreichen.

b. Hauptverteilung: Jede verbleibende Gemeinde erhält so viele Sitze, als die letzte Verteilungszahl in ihrer Bevölkerungszahl enthalten ist.

c. Restverteilung: Die restlichen Sitze werden auf die Gemeinden mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen mehrere Gemeinden die gleiche Restzahl, so scheiden sie in der Reihenfolge der kleinsten Reste aus, die sich nach der Teilung ihrer Bevölkerungszahl durch die erste Verteilungszahl ergeben. Sind auch diese Reste gleich, so entscheidet das Los.

1. aufgehoben

2. aufgehoben“

Grösstes Hindernis für eine Umsetzung der „Variante Zuberbühler“ ist, dass sie als verfassungswidrig beurteilt werden muss. Der Rechtsdienst der Kantonskanzlei hält dazu in seiner Stellungnahme an die PK vom 7. Mai 2014 fest: „Art. 71 Abs. 2 KV garantiert jeder Gemeinde mindestens einen Sitz – insoweit gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung. Die restlichen Sitze sind gemäss Art. 71 Abs. 3 nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl auf die Gemeinden zu verteilen. Die ‚Variante Zuberbühler‘ weicht von dieser Vorgabe deutlich ab, indem sie den Anspruch kleinerer Gemeinden stärker gewichtet, was wir für verfassungswidrig halten.“ Der Regierungsrat teilt diese Auffassung des Rechtsdienstes. Wie auch Prof. Pukelsheim kritisch bemerkt, würde mit der „Variante Zuberbühler“ nichts anderes als eine zweite Vorzugsregel für kleine Gemeinden eingeführt<sup>11</sup>. Eine solche zusätzliche – über den Mindestsitz hinausgehende – Privilegierung von kleineren Gemeinden hält deshalb vor Art. 71 KV nicht stand.

Ausserdem hat Prof. Pukelsheim darauf hingewiesen, dass mit diesem Verteilungsverfahren „diskordante Sitzzuteilungsergebnisse“ möglich seien<sup>12</sup>. Diese ungleichförmige Verteilung zeige sich, wenn mit fiktiven Bevölke-

<sup>11</sup> vgl. dazu auch Beilage 1.3.2: Ergänzungen von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 3. Juni 2014, S. 9

<sup>12</sup> vgl. Beilage 1.3.2: Ergänzungen von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 3. Juni 2014, S. 8



rungszahlen gerechnet werde. Weiter könne bei der „Variante Zuberbühler“ der Effekt des „negativen Stimmgewichts“ auftreten, so dass eine Gemeinde mit einigen Einwohnern *weniger* zu *mehr* Sitzen kommen könne<sup>13</sup>.

Nachteilig an der „Variante Zuberbühler“ ist ferner, dass der Verteilmodus gegenüber dem Grundmodell markant an Transparenz einbüsst. Sie sieht vor, dass jenen Gemeinden ein zusätzlicher Sitz zugeteilt wird, welche bei ordentlicher Zuteilung nach der Haupt- und Restverteilung mit über 25 % unterrepräsentiert wären. Dieser Mechanismus ist aufgrund des oben wiedergegebenen Gesetzesentwurfs wie auch der darauf basierenden Excel-Tabelle für einen Laien nur schwer nachzuvollziehen.

Die „Variante Zuberbühler“ sieht zudem eine maximale Begrenzung nur gegen unten vor. Der Anspruch auf Stimmkraftgleichheit gilt aber nicht nur in einer Richtung, sondern sowohl für eine übermässige *Unter-* als auch *Überrepräsentation*. Zudem gilt: Wenn die *Unterrepräsentation* maximal begrenzt wird, führt das tendenziell zu Verzerrungen nach oben, also zu *Überrepräsentationen*.

### 3.1.4 „Divisorverfahren mit Standardrundung“ (kurz: „DivStd“; empfohlen von Prof. F. Pukelsheim)

Das aktuell geltende Verteilverfahren und das vom Kantonrat in 1. Lesung gutgeheissene „nationalratsanaloge Verfahren“ wie auch die „Variante Zuberbühler“ gehören zur Kategorie der sogenannten „Quotenverfahren“. Prof. Pukelsheim stellt diesem Verfahren das „Divisorverfahren mit Standardrundung“ („DivStd“) gegenüber. Es wird dabei von den zu verteilenden Sitzen als feste Grösse ausgegangen und der Verteilschlüssel entsprechend den zu Grunde liegenden Bevölkerungszahlen angepasst<sup>14</sup>. Die Bevölkerungszahl je Wahlkreis wird dann durch diesen Verteilschlüssel dividiert. Die eigentliche Sitzverteilung erfolgt für die nicht ganzzahligen Sitze mit einer Standardrundung (d.h. ab 0.50 wird auf die nächste ganze Zahl aufgerundet)<sup>15</sup>.

Prof. Pukelsheim schlägt in seinem Gutachten für die Umsetzung von „DivStd“ folgenden Gesetzestext vor:

„Art. 46 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die 65 Kantonsratssitze werden wie folgt auf die Gemeinden verteilt:

- a. Die Einwohnerzahl jeder Gemeinde wird durch einen Verteilschlüssel geteilt. Ist das Teilungsergebnis kleiner als eins oder gleich 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 einen Verteilschlüssel so, dass gemäss Abschnitt a insgesamt 65 Kantonsratssitze vergeben werden. Der benutzte Verteilschlüssel wird veröffentlicht.
- c. Erreichen zwei oder mehr Gemeinden Teilungsergebnisse grösser als ein, deren Bruchzahl gleich ein halb ist, können diese auf- oder abgerundet werden. Unter den so ermöglichten Sitzzuteilungen wird eine durch Los ausgewählt.“<sup>16</sup>

Das Divisorverfahren erfreut sich in letzter Zeit wachsender Beliebtheit. So haben die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen dieses Verteilverfahren neu eingeführt. Prof. Pukelsheim gibt sich überzeugt, dass Divisorverfahren dem Ideal der Stimmkraftgleichheit näher kommen als Quotenverfahren und angemessener auf die Bevölkerungsmobilität reagieren können. Bei Quotenverfahren soll zudem ein sogenanntes „Wählerzuwachs-

<sup>13</sup> vgl. Beilage 1.3.2: Ergänzungen von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 3. Juni 2014, S. 8 f.

<sup>14</sup> Zur Divisorbestimmung vgl. Beilage 1.3.2: Ergänzungen von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 3. Juni 2014, S. 5 f.

<sup>15</sup> vgl. näher dazu Beilage 1.3.1: Gutachten von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 25. April 2014, S. 4

<sup>16</sup> vgl. Beilage 1.3.1: Gutachten von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 25. April 2014, S. 5



paradoxon“ auftreten können. Mithin könne es vorkommen, dass eine an Einwohnern schnell wachsende Gemeinde einen Sitz an eine im direkten Vergleich langsamer wachsende oder schrumpfende Gemeinde abgeben müsse<sup>17</sup>. Überdies sei dieses Verteilverfahren laut Prof. Pukelsheim leichter verständlich und erklärbar als das „nationalratsanaloge Verfahren“.

Nachteilig an diesem Verfahren ist jedoch, dass der Verteilmodus nicht gänzlich transparent ist. Der Divisor ist nicht direkt aus dem Gesetzestext ablesbar, sondern muss bei jeder Neuverteilung der Sitze durch eine Behörde – etwa durch den Regierungsrat – festgelegt werden.

## 3.2 Gegenüberstellung der drei Varianten

### 3.2.1 Abweichungsmass von Stimmkraftgleichheit

Prof. Pukelsheim misst dem sogenannten „Abweichungsmass von Stimmkraftgleichheit“ entscheidende Bedeutung zu für die Beurteilung von Verfahren für die Verteilung von Parlamentssitzen. Offenbar handelt es sich dabei um eine unter Mathematikern gängige und anerkannte Messmethode für die Beurteilung der Stimmkraftgleichheit. Das Abweichungsmass ergibt sich, indem pro Einwohner eine Kennzahl berechnet wird, die „den Unterschied zwischen realer Stimmkraft und idealer Stimmkraftgleichheit misst“<sup>18</sup>. Die ideale Stimmkraftgleichheit wäre dann erreicht, wenn der Quotient gleich eins ist, also Sitzanteil und Bevölkerungsanteil der Gemeinde übereinstimmen. Je kleiner demnach die Summe des Abweichungsmasses aller Gemeinden ist, desto besser gewährleistet das jeweilige Verfahren die Stimmkraftgleichheit.

Nachfolgend wird das „Abweichungsmass von Stimmkraftgleichheit“ für den bisherigen Verteilmodus und die drei zur Diskussion stehenden Verfahren wiedergegeben – je bezogen auf die zwar beispielhaften aber realen Bevölkerungszahlen AR gemäss Volkszählung 2000 und STATPOP 2010-2013)<sup>19</sup>:

Verfahren	Abweichungsmass Volkszählung 2000	Abweichungsmass STATPOP 2010	Abweichungsmass STATPOP 2011	Abweichungsmass STATPOP 2012	Abweichungsmass STATPOP 2013	Abweichungsmass Total	Abweichungsmass Ø Jahr
„bisheriger Modus“	5'442.5	5'419.9	5'163.3	5'030.5	5'213.6	26'269.8	<b>5'254.0</b>
„Variante Zuberbühler“	1'517.4	760.4	712.7	746.4	669.4	4'406.3	<b>881.3</b>
„DivStd“	762.1	654.9	655.9	697.1	669.4	3'439.4	<b>687.9</b>
„nationalratsanalog“	817.0	654.9	655.9	697.1	669.4	3'494.3	<b>698.9</b>

Die Tabelle zeigt auf, dass alle drei dem bisherigen Modus gegenübergestellten Verteilverfahren eine markante Verbesserung hinsichtlich der Stimmkraftgleichheit bringen. Die differenzierte Betrachtung zeigt weiter, dass die „Variante Zuberbühler“ gegenüber dem „DivStd“ und dem „nationalratsanalogen Verfahren“ etwas schlechter abschneidet. Letztere beiden Verfahren weichen nur ganz wenig voneinander ab.

<sup>17</sup> vgl. Beilage 1.3.1: Gutachten von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 25. April 2014, S. 6 f.

<sup>18</sup> vgl. Beilage 1.3.1 / 1.3.2: Prof. Dr. F. Pukelsheim; Gutachten vom 25. April 2014, S. 5 f., Ergänzungen vom 3. Juni 2014, S. 7 f.

<sup>19</sup> vgl. Beilage 1.4: 5 Übersichtstabellen Vergleich Verteilverfahren



### 3.2.2 Ablehnung „Variante Zuberbühler“

Abgesehen von der etwas schlechteren Gewährleistung der Stimmkraftgleichheit stellt die „Variante Zuberbühler“ schon aufgrund der Erwägungen unter Ziff. 3.1.3 keine taugliche Alternative zum vom Kantonsrat in 1. Lesung gutgeheissenen „nationalratsanalogen Verfahren“ dar. Aus rechtlichen Gründen und weil der Regierungsrat gemäss Motion den Auftrag hat, der Stimmkraftgleichheit bestmöglich zum Durchbruch zu verhelfen, kann er die Weiterverfolgung der „Variante Zuberbühler“ deshalb nicht empfehlen. Der Regierungsrat spricht Kantonsrat und PK-Mitglied Andreas Zuberbühler aber ausdrücklich seinen Dank aus für sein Engagement bei der Suche nach einem Kompromiss.

Nachfolgend werden deshalb nur noch das „nationalratsanaloge Verfahren“ und das „DivStd“ einander gegenübergestellt.

### 3.2.3 „DivStd“ vs. „nationalratsanaloges Verfahren“

In einem ergebnisorientierten Ansatz ist festzustellen, dass mit den beispielhaft ausgewählten Bevölkerungszahlen 2000 und 2010-2013 bei beiden Verteilverfahren – mit Ausnahme der Bevölkerungsbasis 2000 – identische Sitzverteilungen resultieren<sup>20</sup>.

In methodischer Hinsicht ist anzuerkennen, dass Prof. Pukelsheim als ausgewiesener Experte im Themenbereich „Parlamentssitzverteilung“ gilt. Er beurteilt die Divisormethode generell als besser geeignet und schlägt deshalb „DivStd“ vor. Die Mehrzahl der Kantone und der Bund setzen jedoch nach wie vor auf das vielfach erprobte und allseits anerkannte Quotenverfahren. Zwar dürfte das „nationalratsanaloge Verfahren“ wegen seiner Dreistufigkeit etwas schwerer verständlich sein. Andererseits ist beim „DivStd“ unschön, dass der Divisor nicht direkt aus dem Gesetzestext abgelesen werden kann und zuerst – beispielsweise durch den Regierungsrat – festgelegt werden müsste.

## 3.3 Fazit

Die „Variante Zuberbühler“ ist für den Regierungsrat schon aus rechtlichen Gründen keine taugliche Alternative. Die Vor- und Nachteile des „nationalratsanalogen Verfahrens“ und von „DivStd“ wiegen sich für ihn in etwa auf. Mit dem vom Rechtsdienst der Kantonskanzlei im Rahmen einer Vorprüfung des „DivStd“ eingenommenen Standpunkt kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die beiden Verfahren als praktisch gleichwertig zu beurteilen sind.

Der Regierungsrat sieht sich deshalb nicht veranlasst, auf die 2. Lesung einen gegenüber der 1. Lesung anderslautenden Antrag zu stellen. Er unterstützt somit weiterhin das vom Kantonsrat in 1. Lesung gutgeheissene „nationalratsanaloge Verteilverfahren“.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass ein allfälliger Moduswechsel auf „DivStd“ in der 2. Lesung zulässig wäre, ohne dass eine nochmalige Volksdiskussion – und damit eine 3. Lesung – durchgeführt werden müsste. Die Einführung des „DivStd“ wäre wie erwähnt kein gänzlich neuer und anderer Modus, und in

---

<sup>20</sup> vgl. Beilage 1.4, je Spalten C1 / D1



materieller Hinsicht ergäben sich keine nennenswerten Änderungen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Gesamterneuerungswahlen 2015: Bestätigen sich die provisorischen Bevölkerungszahlen STATPOP 2013, so wären die Sitzverteilung und die Sitzverschiebungen nach beiden Verfahren für alle Gemeinden identisch<sup>21</sup>.

## D. Abschreibung der Motionen

Gemäss Art. 72 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) entscheidet der Kantonsrat bei der Behandlung der Vorlage, ob die Motion abzuschreiben ist. Die Anliegen der beiden Motionen „Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden“ und „Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze“ sind mit der vorgeschlagenen Teilrevision vollständig erfüllt. Die beiden Motionen sind daher abzuschreiben.

## E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte in 2. Lesung zuzustimmen;
3. die Motion „Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden“ von Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, vom 17. März 2010 abzuschreiben;
4. die Motion „Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze“ der Kantonsräte Florian Hunziker, Herisau, und Willi Rohner, Rehetobel, vom 15. April 2013 abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

sign. Thomas Frey

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Thomas Frey, Ratschreiber-Stv.

### Beilagen

Beilage 1.1            Gesetzesentwurf

Beilage 1.2            Synopse

Beilage 1.3.1        Gutachten von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 25. April 2014

Beilage 1.3.2        Ergänzungen von Prof. Dr. F. Pukelsheim vom 3. Juni 2014

---

<sup>21</sup> vgl. Beilage 1.4.5, Spalten C 1 / D1 und Beilage 1.5: Übersichtstabelle Sitzverschiebungen KR 2011–2015 zu 2015–2019



- Beilage 1.4      Übersichtstabellen Vergleich Verteilverfahren:
- 1.4.1 mit Bevölkerungszahlen Volkszählung 2000
  - 1.4.2 mit Bevölkerungszahlen STATPOP 2010
  - 1.4.3 mit Bevölkerungszahlen STATPOP 2011
  - 1.4.4 mit Bevölkerungszahlen STATPOP 2012
  - 1.4.5 mit Bevölkerungszahlen STATPOP 2013 (provisorisch)
- Beilage 1.5      Übersichtstabelle Sitzverschiebungen Kantonsrat 2011–2015 zu 2015–2019