



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 18. Februar 2014 / aje

1700.747

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

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Februar 2014

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

A. Ausgangslage

1. Mit Datum vom 17. März 2010 reichte Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, die Motion "Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden" mit folgendem Wortlaut ein:

"Gestützt auf Art. 70 der Geschäftsordnung ist der Regierungsrat zu beauftragen, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Rücktrittsfristen im Gesetz für politische Rechte, bGS 131.12, Art. 42^{bis} Absatz 2, aus den jeweiligen Behörden um je zwei Monate vorverlegt werden."

Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 7. Juni 2010 wurde die Motion für erheblich erklärt.

2. Mit Datum vom 15. April 2013 reichten die Kantonsräte Florian Hunziker, Herisau, und Willi Rohner, Rehetobel, die Motion "Stimmkraftgleichheit - Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze" mit folgendem Wortlaut ein:

"Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat eine Vorlage (Verfassungs- und/oder Gesetzesänderung) zu unterbreiten, die dem Bestreben nach einer möglichst ausgeglichenen Stimmkraft Rechnung trägt. Das Datum der Inkraftsetzung der daraus resultierenden, gesetzlichen und/oder die Verfassung betreffenden Bestimmungen soll, wenn immer möglich, so gewählt werden, dass die Gesamterneuerungswahlen 2015 nach dem neuen ‚Verteilschlüssel‘ der Kantonsratssitze stattfinden."



Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 23. September 2013 wurde die Motion für erheblich erklärt.

3. a) Ursprünglich war vorgesehen, die mit der Motion "Vorverlegung Rücktrittsfristen" verlangte Änderung von Art. 42^{bis} Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) im Rahmen einer Totalrevision dieses Gesetzes umzusetzen. Ein Revisionsanliegen der Gemeindepräsidentenkonferenz mit gleicher Stossrichtung war bereits vorgemerkt.

Die Totalrevision des GPR verzögerte sich in der Folge. Dies wegen anderweitigen dringenden Gesetzesvorhaben (insbesondere der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts). Zudem war vorerst unklar, ob und in welcher Weise sich die Staatsleitungsreform auf das GPR auswirken könnte. Die verwaltungsinternen Arbeiten konnten zwischenzeitlich wieder aufgenommen werden.

b) Nach der erheblich erklärten Motion "Stimmkraftgleichheit - Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze" soll der neue Modus für die Verteilung der Kantonsratssitze „wenn immer möglich“ bereits für die Gesamterneuerungswahlen 2015 zur Anwendung gelangen. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, müsste die entsprechende Gesetzesänderung spätestens auf den 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt werden können. Aufgrund des daraus resultierenden engen Zeitplans musste die Revision von Art. 46 GPR von der laufenden Totalrevision des Gesetzes abgekoppelt und rasch in die Wege geleitet werden. Gleichzeitig soll auch das Anliegen der bereits vor längerer Zeit vom Kantonsrat erheblich erklärten Motion "Vorverlegung Rücktrittsfristen" umgesetzt werden. Dabei geht es um eine Änderung von Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR.

Nur diese beiden Gesetzesänderungen sind deshalb Gegenstand der vorgeschlagenen Teilrevision.

B. Vernehmlassung

1. Mit Beschluss vom 22. Oktober 2013 hat der Regierungsrat vom Entwurf für eine Teilrevision des GPR Kenntnis genommen und das Departement Inneres und Kultur ermächtigt, dazu ein Vernehmlassungsverfahren bis 14. Januar 2014 durchzuführen.

Sofern nachfolgend nicht auf einzelne Vernehmlassungsbeiträge eingegangen wird, kann auf die Vernehmlassungsauswertung (Beilage 1.5) verwiesen werden.

2. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde der Änderung von **Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR**, mit der eine Vorverlegung der Fristen für den Rücktritt aus kantonalen Behörden einerseits sowie aus dem Kantonsrat und kommunalen Behörden andererseits um je zwei Monate vorgeschlagen wird, fast ausnahmslos vorbehaltlos zugestimmt.

Einzig in einer Vernehmlassungseingabe (Gemeinderat Schwellbrunn) wurde vorgebracht, es solle eine einheitliche Frist für Rücktritte von Behördenmitgliedern gelten, idealerweise per Ende November. Eine weiter vorverlegte Rücktrittsfrist provoziere nur ausserterminliche Rücktritte. Ferner wurde im Rahmen einer Vernehmlassungseingabe (Parteiunabhängige Kantonsräte Appenzell Ausserrhoden, PU) angeregt, eine Verlängerung der Rücktrittsfrist für die Mitglieder des Regierungsrates nur um einen Monat per Ende Oktober zu



prüfen. 8 Monate im Amt zu verbleiben, sei zu lang, während eine 7-monatige „Kündigungsfrist“ eher den Gepflogenheiten bei höheren Kaderpersonen entspreche.

Die mit der Motion verlangten unterschiedlichen Rücktrittsfristen für kantonale (Ende November) und kommunale (Ende Januar) Behörden haben im Rahmen der Vernehmlassung wie erwähnt grosse Zustimmung gefunden und sind auch sinnvoll.

An der im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagenen Änderung von Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR ist deshalb festzuhalten. Zur Begründung kann auf die Ausführungen unter C.I.3 verwiesen werden.

3. a) Im Rahmen der Vernehmlassung wurde sodann der Änderung von **Art. 46 GPR**, mit der eine neue Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise bzw. Gemeinden vorgeschlagen wird, von 16 Vernehmlassungsteilnehmenden (wovon 10 Gemeinderäte, 5 Parteien und die PU) zugestimmt. Abgelehnt wurde die Änderung von 10 Vernehmlassungsteilnehmenden (wovon 9 Gemeinderäte und 1 Einzelperson).

b) In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die alte Regelung gemäss der Kantonsverfassung von 1908 auch heute noch ein einfaches und für jedermann nachvollziehbares Ergebnis ergäbe. Es wurde angeregt zu prüfen, ob diese Regelung wieder eingeführt werden könnte (Gemeinderäte Wolfhalden, Lutzenberg und Reute).

Dazu ist festzustellen, dass der Verfassungsgeber im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung 1908 ganz bewusst einen Systemwechsel betreffend die Verteilung der Kantonsratssitze wollte, nämlich den Wechsel von der (von der Bevölkerungszahl abhängigen) variablen hin zu einer festen Sitzzahl. Auf eine Rückkehr zum früheren System gemäss der Verfassung von 1908 ist auch aus folgenden Gründen zu verzichten: Sie würde eine Verfassungsänderung (von Art. 71 KV) voraussetzen. Zudem gab es auch beim Verteilsystem gemäss Art. 46 KV 1908 teils gravierende Schwelleneffekte (vgl. Beilage 1.4).

Auf eine entsprechende Verfassungsänderung und damit auf eine Rückkehr zum alten Verteilmodus gemäss Art. 46 KV 1908 ist deshalb zu verzichten. Zur ergänzenden Begründung kann auf die Ausführungen unter C.II.4.e verwiesen werden.

c) In der Vernehmlassung wurde ausserdem die Frage aufgeworfen, ob der vorgeschlagene neue Art. 46 GPR überhaupt mit Art. 71 der geltenden Verfassung vereinbar sei (Gemeinderäte Wolfhalden, Lutzenberg und Reute).

Diese Frage wurde bereits im Rahmen der verwaltungsinternen Arbeiten für eine Totalrevision des GPR geprüft. Die entsprechenden Abklärungen führten zum Schluss, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung als mit Art. 71 KV vereinbar zu beurteilen ist. Es kann auf die Ausführungen unter C.II.4.b-d verwiesen werden.

d) In einem Vernehmlassungsbeitrag (PU) wurde sodann angeregt, dass im Sinne eines Vergleichs der neu vorgeschlagene Modus für die Verteilung der Kantonsratssitze auch mit den Zahlen der Volkszählung 2000 dargestellt wird. Diesem Anliegen wird mit der Beilage 1.3.1 entsprochen.



e) In der Vernehmlassung wurde schliesslich darauf hingewiesen, dass mit dem vorgeschlagenen neuen Verteilmodus eine neue Ungerechtigkeit aufgrund eines Schwelleneffekts geschaffen werde (PU). So werde beispielsweise die Gemeinde Lutzenberg mit einer Bevölkerung von 1'254 Einwohnerinnen und Einwohnern (Bevölkerungszahlen gemäss STATPOP 2012) künftig nur noch mit 1 Sitz repräsentiert (-1 Sitz), und die Gemeinde Grub mit 1'021 werde ebenfalls 1 Sitz verlieren. Die Abweichungen von -52,53% (Lutzenberg) und -24,19% (Grub) seien im Verhältnis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl pro Sitz in den anderen Gemeinden deutlich zu hoch. Es wird daher angeregt, dass im Rahmen der 2. Vorwegverteilung ein „gerechteres“ Verhältnis geprüft wird. Eventuell könne einer Gemeinde mit 1'000 oder mehr Einwohnern ein 2. Vorwegszitz zugewiesen werden.

Dazu ist festzustellen, dass sich Schwelleneffekte nie ganz vermeiden lassen (siehe Beilage 1.3), solange die Gemeinden mit ihren stark unterschiedlichen Einwohnerzahlen die Wahlkreise bilden. Das Vorgehen mit einer Vorwegverteilung (1. Vorwegverteilung, evtl. 2. Vorwegverteilung etc.), mit einer Hauptverteilung und einer Restverteilung entspricht dem Vorgehen, wie es der Bund für die Verteilung der Nationalratssitze kennt (Art. 16 und 17 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte; SR 161.1). Das Verfahren hat sich bewährt und geniesst grosse Akzeptanz. Auf eine Veränderung der Modalitäten für die 2. Vorwegverteilung ist zu verzichten.

C. Erläuterungen zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

I. Änderung von Art. 42^{bis} Abs. 2 (Vorverlegung der Rücktrittsfristen)

1. Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR wurde anlässlich der Landsgemeinde von 1996 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

"2 Der Rücktritt aus kantonalen und kommunalen Behörden ist spätestens acht Wochen vor dem Wahltermin schriftlich zu erklären."

Im Rahmen der Änderungen des kantonalen Rechts als Folge der Abschaffung der Landsgemeinde (Teilrevisi-on der Kantonsverfassung und des GPR) wurde im Jahr 1998 Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR geändert und besteht seit-her in der geltenden Fassung:

"2 Der Rücktritt aus kantonalen Behörden ist spätestens bis Ende November, der Rücktritt aus dem Kantonsrat und aus kommunalen Behörden ist spätestens bis Ende Januar schriftlich zu erklären."

Die Änderung wurde damals wie folgt begründet (siehe Erläuternder Bericht an den Kantonsrat vom 2. März 1998, S. 10):

Nachdem der Zeitpunkt für die Wahlen der Mitglieder des Regierungsrates und des Obergerichtes bzw. des Verwaltungsgerichtes nicht mehr gesetzlich fixiert sei, sondern vom Regierungsrat festgelegt werde, sei auch die Regelung von Art. 42^{bis} GPR, wonach der Rücktritt spätestens acht Wochen vor dem Wahltermin zu erklä-ren ist, zu relativieren. Es seien deshalb neu fixe Rücktrittstermine festzulegen: Für Rücktritte aus kantonalen Behörden auf Ende November und für kommunale Behörden sowie den Kantonsrat auf Ende Januar (des Wahljahres).

Mit dieser jetzt noch geltenden Regelung wurde die Rücktrittsfrist von ursprünglich acht Wochen somit bereits einmal verlängert.



2. Sowohl die Gemeindepräsidentenkonferenz als auch die erheblich erklärte Motion streben an, diese geltenden Rücktrittsfristen noch mehr zu verlängern:

a) Der Vorstand der Gemeindepräsidentenkonferenz schlug vor, den Termin für den Rücktritt aus dem Kantonsrat und aus kommunalen Behörden analog den kantonalen Behörden neu auf Ende November festzusetzen. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch in der Privatwirtschaft sechsmonatige Kündigungsfristen für Führungskräfte häufig anzutreffen seien.

b) Die Motion "Vorverlegung Rücktrittsfristen" verlangt, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Rücktrittsfristen im GPR aus den jeweiligen Behörden um je zwei Monate vorverlegt werden. Danach soll der Rücktritt aus kantonalen Behörden spätestens bis Ende September, der Rücktritt aus dem Kantonsrat und aus den kommunalen Behörden spätestens bis Ende November schriftlich erklärt werden.

Zur Begründung der Motion wurde ausgeführt, dass die Vorbereitungsfrist zwischen den Rücktrittsfristen und den Wahlterminen sehr kurz bemessen sei und im Falle der kantonalen Wahlen mit der heutigen Lösung noch in die Zeit zwischen Weihnachten/Neujahr falle. Oft bleibe für eine sorgfältige Vorbereitung der Wahlvorschläge durch die Parteigremien, welche sich meistens an statutarische Vorgaben zu halten hätten, zu wenig Zeit übrig. Zwischen der offiziellen Publikation der Rücktritte und dem Termin zur Einreichung der Wahlzettel stünden oft nur drei bis fünf Wochen zur Vorbereitung von Wahlvorschlägen zur Verfügung. Die Tatsache, dass sich für verschiedene Ämter (z.B. Gerichte, Gemeinderat) kaum oder nur sehr schwer rechtzeitig geeignete Kandidatinnen und Kandidaten finden liessen, hänge regelmässig mit der sehr kurzen Vorbereitungszeit zusammen. Die in der Motion vorgeschlagene Lösung lasse sich einfach umsetzen und sei einer Verschiebung der Wahltermine für erste und zweite Wahlgänge vorzuziehen. Auch könnten mit einer solchen Lösung die durch den Regierungsrat zu bestimmenden Wahltermine optimaler auf Termine des Bundes oder auf Feiertage (Weihnachten, Neujahr, Ostern) sowie auf die Ski- und Schulferien abgestimmt werden.

3. a) Nach geltendem Recht erfolgen alle Wahlen für eine Amtsdauer oder den Rest einer solchen, wobei die Amtsdauer für kantonale und kommunale Behörden vier Jahre beträgt (Art. 65 der Kantonsverfassung, Art. 7 Abs. 1 des Gemeindegesetzes). Der Beginn der Amtsdauer ist gesetzlich bestimmt: Die neue Amtsdauer beginnt jeweils am 1. Juni (Art. 41^{bis} GPR, Art.5 Abs. 1 des Gemeindegesetzes).

Bei den Rücktrittsfristen gemäss Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR handelt es sich um Fristen für einen ordentlichen Rücktritt auf Ende eines Amtsjahres (gilt nicht für das Ende einer 4-jährigen Amtsdauer). Ordentliche Rücktritte aus kantonalen Behörden sind bis spätestens Ende November, aus dem Kantonsrat und aus kommunalen Behörden spätestens bis Ende Januar schriftlich zu erklären. Solche Rücktritte auf Ende eines Amtsjahres führen zu Ergänzungswahlen, in den Gemeinden im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, die wie Gesamterneuerungswahlen in allen Gemeinden gleichzeitig stattfinden. Zurücktretende bleiben bis zum Amtsantritt der Neugewählten im Amt (Art. 42^{bis} Abs. 3 GPR).

b) In zeitlicher Hinsicht sah bzw. sieht die Situation für die kantonalen und kommunalen Ergänzungswahlen 2014 aufgrund der vom Regierungsrat festgelegten Wahltermine wie folgt aus:



Wahltermin	Wahlgang	Rücktrittsfrist
9. Februar 2014	1. Wahlgang für kantonale Ergänzungswahlen	Ende November 2013
6. April 2014	1. Wahlgang für kommunalen Ergänzungswahlen	Ende Januar 2014
6. April 2014	2. Wahlgang für kantonale Ergänzungswahlen	
18. Mai 2014	2. Wahlgang für kommunale Ergänzungswahlen	

c) Ausgehend davon, dass die Termine für kantonale und kommunale Wahlen auseinanderliegen und dass zuerst die Wahlen in kantonale Behörden und danach die Wahlen in kommunale Behörden stattfinden, bietet es sich weiterhin an, auch unterschiedliche Rücktrittstermine vorzusehen. Auf das Festschreiben eines einheitlichen Rücktrittstermins, wie dies die Gemeindepräsidentenkonferenz noch im Jahre 2009 und der Gemeinderat Schwellbrunn im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagen haben, ist daher zu verzichten.

d) Die Situation bei Ergänzungswahlen in kantonale Behörden ist nicht dieselbe wie bei Ergänzungswahlen in den Kantonsrat und in kommunale Behörden.

Bei kantonalen Behörden liegt in der Regel die Schwierigkeit weniger bei der Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten. Die entsprechenden Vorbereitungen und der Aufbau von in Frage kommenden Personen können regelmässig von den Kantonal- und Ortsparteien geplant werden. Die Schwierigkeit liegt vielmehr in den aufwändigen Prozessen, bis die definitiven Kandidatinnen und Kandidaten feststehen. Mit einer Rücktrittsfrist Ende November stehen nur die ersten Wochen im Dezember und wenig Zeit im Januar zur Verfügung. Die letzten Wochen im Dezember (Weihnachten) und die ersten Tage im Januar (Neujahrstage) können kaum genutzt werden. Das Abstimmungsmaterial ist mindestens drei Wochen vor dem Wahltermin zu versenden, so dass die Bestimmung der Kandidatinnen und Kandidaten vorher abgeschlossen sein muss. Eine Vorverlegung der Rücktrittsfrist von Ende November auf Ende September bringt in diesem Prozess einen nutzbaren Zeitgewinn von zusätzlich zwei Monaten. Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR ist entsprechend zu ändern.

Beim Kantonsrat und vor allem bei kommunalen Behörden liegt demgegenüber die Schwierigkeit zunehmend beim Finden geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten. Die Auswahl ist geringer, die Ortsparteien sind unterschiedlich strukturiert, vielfach ist eine Parteizugehörigkeit auch nicht Voraussetzung für eine Wahl. Eine Vorverlegung der Rücktrittsfrist von Ende Januar auf Ende November bringt in diesem Prozess ebenfalls einen nutzbaren Zeitgewinn von zusätzlich zwei Monaten (wobei auch hier die Zeit über Weihnachten und Neujahr kaum genutzt werden kann). Art. 42^{bis} Abs. 2 GPR ist entsprechend zu ändern.

4. Vorbehalten bleiben im Einzelfall ausserordentliche Rücktritte aus gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen (Wohnsitzwechsel etc.); diese sind an keine Fristen gebunden.



II. Änderung von Art. 46 (Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden)

1. Die aktuellen rechtlichen Grundlagen für die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden sind die folgenden:

a) Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV)

Art. 71 Zusammensetzung, Wahl

¹ *Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.*

² *Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz.*

³ *Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt.*

⁴ *Für die Kantonsratswahl gilt das Mehrheitswahlverfahren; Wahlkreise sind die Gemeinden. Die Gemeinden können das Verhältniswahlverfahren einführen.*

⁵ *Das Nähere regelt das Gesetz.*

b) Gesetz über die politischen Rechte vom 24. April 1988 (GPR)

Art. 46 Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden

¹ *Die 65 Kantonsratssitze werden wie folgt auf die Gemeinden verteilt:*

1. *Jede Gemeinde erhält vorab einen Sitz.*

2. *Die restlichen 45 Sitze werden wie folgt verteilt:*

2.1. *Die Zahl der Kantonseinwohner wird durch 45 geteilt (= Verhältniszahl). Anschliessend wird die Einwohnerzahl jeder Gemeinde durch die Verhältniszahl geteilt. Jeder Gemeinde werden so viele zusätzliche Sitze zugewiesen, als die Verhältniszahl in ihrer Einwohnerzahl enthalten ist.*

2.2. *Die verbleibenden Sitze werden der Reihe nach auf jene Gemeinden verteilt, die nach der Teilung ihrer Einwohnerzahl durch die Verhältniszahl die grössten Restzahlen aufweisen.*

² *Für die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden ist das amtlich veröffentlichte Ergebnis der letzten eidgenössischen Zählung der Wohnbevölkerung massgebend.*

³ *Der Regierungsrat stellt nach jeder Volkszählung fest, wie viele Sitze den einzelnen Gemeinden zukommen.*

⁴ *Die neue Sitzverteilung wird mit der auf die Volkszählung folgenden Gesamterneuerungswahl wirksam.*

2. Mit dem Verteilverfahren gemäss Art. 46 GPR entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Minimalgarantie und dem Grundsatz, dass die Sitze nach Massgabe der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt werden sollen. Die in Art. 8 BV verankerte Rechtsgleichheit ist eng verknüpft mit der in Art. 34 BV enthaltenen Rechtsgleichheit in Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten. Diese Verfassungsbestimmung wird als Garantie der politischen Rechte bezeichnet und schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmenabgabe.

Die Lehre und Rechtsprechung haben neben der Zählwert- und der Erfolgswertgleichheit auch die Stimmkraftgleichheit als Teilaspekte der Rechtsgleichheit bezeichnet. Die Stimmkraftgleichheit will unter anderem erreichen, dass in allen Wahlkreisen ein weitgehend gleichbleibendes Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung (Repräsentationsbasis) und der zugeteilten Sitzzahl besteht (Repräsentationsgleichheit). Das Bundesgericht hat in diesem Bereich zwar bisher keine strikten Vorgaben gemacht (BGE 99 Ia 63, 103 Ia 609 E.5b). In der Lehre wird aber die Auffassung vertreten, dass Abweichungen vom Grundsatz der Repräsentationsgleichheit nur innert bestimmter Limiten zulässig seien. Wo diese Limiten anzusetzen sind, bleibt jedoch umstritten. Poledna hält bereits eine Abweichung von mehr als 15 % gegenüber dem durchschnittlichen Re-



präsentationsverhältnis nach unten oder oben für problematisch (vgl. Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988, S. 94); andere Autoren halten mit rechtsvergleichenden Verweisen eine Abweichung von 25 % sinngemäss gerade noch für vertretbar (vgl. Andrea Töndury, Gutachten zur „Proporzinitiative 2014“ im Kanton Graubünden, Zürich, 13. Juni 2012, Seite 7 f.).

Der Regierungsrat will sich ganz bewusst nicht auf eine fixe Abweichungslimite festlegen lassen. Vielmehr will er sich genügend Handlungsspielraum erhalten, insbesondere um den historisch gewachsenen Strukturen im Kanton besser gerecht werden zu können. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der stark unterschiedlichen Grösse der einzelnen Wahlkreise bzw. Gemeinden mit Einwohnerzahlen gemäss STATPOP 2012 von 492 (Schönengrund) bis 15'222 (Herisau).

3. Mit Verweis auf die Beilage 1.3.1 muss festgestellt werden: Im heutigen Kantonsrat ist die Bevölkerung von mindestens sieben kleineren Gemeinden (nämlich Hundwil, Waldstatt, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub und Reute) mehr (d.h. über 25 % Abweichung vom durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis nach oben) oder weniger (d.h. 20 bis max. 25 % Abweichung nach oben) stark überrepräsentiert. Dabei nicht mitgezählt ist Schönengrund, weil diese Gemeinde ihren einzigen Sitz gemäss Art. 71 KV verfassungsrechtlich garantiert hat. Diese Überrepräsentation hat zur Konsequenz, dass dafür die grösste Gemeinde Herisau mit ihren 14 Kantonsratsmitgliedern stark sowie die Gemeinde Heiden mit ihren 4 Kantonsratsmitgliedern etwas weniger stark unterrepräsentiert sind. Mit anderen Worten: In den 5 grössten Gemeinden (Herisau, Teufen, Gais, Speicher und Heiden) leben gut 60 % der Kantonsbevölkerung, diese stellen aber nur eine Minderheit an Kantonsratsmitgliedern (nämlich 31 von total 65).

Ursache dieser Verzerrungen ist, dass Art. 46 GPR eine Vorabzuteilung von 20 Sitzen (je 1 Sitz pro Gemeinde bzw. Wahlkreis) vorsieht, dann aber für die Berechnung der Verhältniszahl, die für die Verteilung der verbleibenden 45 Sitze massgebend ist, trotzdem den Divisor 45 auf der totalen Bevölkerungszahl des Kantons vorgibt (siehe Spalte A2 in der Beilage 1.3). Mit diesem Vorgehen bleibt für die weitere Verteilung somit unberücksichtigt, dass 20/65 der Kantonsbevölkerung bereits über die Vorabsitze repräsentiert werden. Dieser Berechnungsmodus führt zu einer nochmaligen – d.h. über den unbestrittenen Garantiesitz hinaus gehenden – Bevorzugung der kleinen Gemeinden.

4. a) Für den Regierungsrat und die deutliche Mehrheit des Kantonsrates (die Motion wurde mit einem Stimmenverhältnis von 50:12 bei 1 Erhaltung erheblich erklärt) besteht aufgrund dieser Ausgangslage Handlungsbedarf. Für Reformen in diesem Bereich bestehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten. Mit dem Revisionsentwurf wird nun vorgeschlagen, die Lösung von Art. 17 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) betr. Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone analog zu übernehmen.

Nach diesem Verfahren kommt es zuerst ebenfalls zu einer Vorwegverteilung: Für die 1. Vorwegzuteilung wird die Wohnbevölkerung des Kantons durch 65 geteilt. Jede Gemeinde, die diese erste Verteilungszahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus. 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. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis die verbleibenden Gemeinden die letzte Verteilungszahl erreichen. In der Hauptverteilung erhält schliesslich jede verbleibende Gemeinde so viele Sitze, als die letzte Verteilungszahl in ihrer



Bevölkerungszahl enthalten ist. Die restlichen Sitze werden auf die Gemeinden mit den grössten Restzahlen verteilt.

Dieses Verfahren (auch Verfahren Hagenbach-Bischoff genannt) kommt auf nationaler Ebene in allen Kantonen mit mehreren Nationalratssitzen zur Anwendung. Es wird aber auch in der Mehrheit der Kantone als Mandatsverteilungssystem für das kantonale Parlament angewendet (vgl. Bericht der Bundeskanzlei "Proporzwahlsysteme im Vergleich" vom 21. August 2013, Ziff. 2.8.4, Tabelle 1, und Ziff. 2.9.1) und darf deshalb als erprobt, bewährt und breit akzeptiert bezeichnet werden.

b) Die vorgeschlagene Änderung für eine Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden wurde auch von Prof. Dr. Kurt Nuspliger, der vom Departement Inneres und Kultur für die Vorbereitung der Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte beigezogen wurde, als mit der Kantonsverfassung vereinbar beurteilt. Dieser führte dazu folgendes aus:

"Nach Artikel 71 der Verfassung des Kantons Ausserrhoden besteht der Kantonsrat aus 65 Sitzen. Jede Gemeinde hat Anspruch auf mindestens einen Sitz. Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt.

Diese Bestimmung ist auszulegen. Die Auslegung dient dem Vorhaben, den wahren Sinn der Norm zu ermitteln (vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern 2011, S. 51 Rz.2, S. 59 Rz. 21ff., S.61 Rz.26ff., S.63 Rz. 33ff.). Anknüpfungspunkt ist der Wortlaut der Norm. Auf der Suche nach dem Rechtssinn der Norm sind das grammatikalische, das systematische, das historische, das geltungszeitliche und das teleologische Element zu berücksichtigen. Der Wortlaut der Norm enthält in dem hier interessierenden Zusammenhang zwei Hauptaussagen: Jede Gemeinde hat Anspruch auf mindestens einen Sitz im Kantonsrat. Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt. Die Verfassung enthält keine Vorgaben zum konkreten Verteilmechanismus. Sie sagt nicht, dass den Gemeinden die Garantiesitze als "Vorabsitze" zuzuteilen sind. Sie sagt auch nichts zur genauen Zahl der Sitze, die im Verhältnis zur Wohnbevölkerung auf die Gemeinden verteilt werden sollen. Die Verfassungsnorm will, dass den Grundsätzen der Repräsentationsgleichheit und der Mindestgarantie gleichzeitig Rechnung getragen wird. Zwischen diesen beiden Grundsätzen besteht ein Spannungsverhältnis. Wie dieses Spannungsverhältnis zu lösen ist, muss der Gesetzgeber bestimmen. Die systematische Stellung des dritten Absatzes von Art. 71 KV könnte die Auffassung nahe legen, die Zuteilung der Sitze an die Gemeinden nach Massgabe der Einwohnerzahlen habe erst nach der Zuteilung der Garantiesitze nach Art. 71 Absatz 2 KV zu erfolgen. Das teleologische, das geltungszeitliche und das historische Auslegungselement führen jedoch zu einem anderen Schluss.

Die Verfassung legt nicht fest, dass der den Gemeinden zustehende Garantiesitz als Vorabsitz zuzuweisen sei. Die Verfassungsnorm bezweckt vielmehr eine die Repräsentationsgleichheit und die Mindestgarantie gleichermassen berücksichtigende Zuteilung der Sitze an die Wahlkreise. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, zwischen den Grundätzen der Repräsentationsgleichheit und der Mindestgarantie optimale Konkordanz herzustellen. Die Entstehungsgeschichte der Norm führt zu keinem anderen Schluss. Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung von 1995 wurde die Zahl der Kantonsratssitze neu auf 65 festgelegt. Jeder Gemeinde sollte wie nach bisherigem Recht ein Sitz garantiert werden. Auch die Stellung der Gemeinden als Wahlkreise sollte unverändert bleiben. Den Materialien der Verfassungskommission und des Kantonsrates lassen sich keine Hinweise entnehmen, dass dem Gesetzgeber Vorgaben betreffend den konkreten Zuteilmechanismus der Sitze auf die Gemeinden gemacht werden sollten. Es sind auch keine Hinweise darauf vorhanden, dass die



kleineren Gemeinden gegenüber den grösseren Gemeinden generell besser gestellt werden sollten. Der Fokus lag auf dem Wechsel von der variablen zur fixen Sitzzahl.

Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass es dem Gesetzgeber überlassen ist, wie er die Grundsätze der Repräsentationsgleichheit und der Mindestgarantie miteinander in Einklang bringen will. Der Gesetzgeber hat zwischen diesen beiden Leitsätzen – Mindestgarantie und Repräsentationsgleichheit – optimale Konkordanz herzustellen."

c) Der Regierungsrat kann diese Auslegung von Art. 71 KV gut nachvollziehen und gelangt mit Prof. Nuspliger zur Auffassung, dass das Motionsanliegen auf Gesetzesstufe mit der vorgeschlagenen Änderung von Art. 46 GPR umgesetzt werden kann.

d) Ergänzend ist noch auf folgendes hinzuweisen: Wie Prof. Dr. Nuspliger zu Recht darauf hingewiesen hat, könnte die systematische Stellung von Absatz 3 von Art. 71 KV zur (Fehl-)Annahme verleiten, dass eine proportionale Sitzverteilung aufgrund der Bevölkerungszahlen erst nach Zuweisung von je einem Sitz an alle Gemeinden stattfinden soll. Dabei wird verkannt, dass nur diejenigen Gemeinden auf den mit Absatz 2 von Art. 71 KV garantierten Mindestsitz angewiesen sind, die bei einer rein proportionalen Verteilung um diesen bangen müssten. Das sind aufgrund der niedrigen Bevölkerungszahlen einzig die Gemeinden Schönengrund und Reute. Alle übrigen 18 Gemeinden erhalten über die proportionale Zuteilung so oder so mindestens einen Sitz. Dies weil ihre Einwohnerzahl über 822 liegt (= durchschnittliche Einwohnerzahl pro Kantonsratssitz gemäss STATPOP 2012; vgl. Beilage 1.3.2).

Der vorgeschlagene Verteilmodus analog der Nationalratssitzverteilung stellt mit einer mehrstufigen Vorwegverteilung diese verfassungsmässig gewollte Mindestsitzgarantie für diejenigen Gemeinden sicher, die wegen ihrer (zu) geringen Einwohnerzahl ansonsten leer ausgehen könnten. Das – und nur das – wollte der Verfassungsgeber sicherstellen. Eine solche Abweichung vom Grundsatz der Repräsentationsgleichheit zu Gunsten von aktuell Schönengrund und Reute wird durch Art. 71 KV bewusst in Kauf genommen und ist auch aus der Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden. Die Bundesversammlung hat die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vorbehaltlos gewährleistet (BBl 1996 11021ff.). Eine weitergehende Privilegierung der kleinen Gemeinden war und ist verfassungsrechtlich aber nicht gewollt.

e) Diese Schlussfolgerung wird auch durch die Materialien klar bestätigt: Mit der Totalrevision 1995 sollte mit Bezug auf die Sitzverteilung kein grundsätzlicher Systemwechsel hin zu einer zusätzlichen (d.h. über den garantierten Mindestsitz hinaus gehenden) Privilegierung der kleinen Gemeinden zu Lasten der grösseren stattfinden. Der Fokus lag einzig auf dem Wechsel von der variablen hin zu einer fixen Sitzzahl. Gemäss Art. 46 Abs. 2 der Vorgängerverfassung von 1908 war noch vorgesehen, dass den Gemeinden *"auf je 1'000 Einwohner und darunter ein Mitglied, auf 1001 bis 2000 Einwohner zwei Mitglieder usw."* zustanden. Dieser Modus führte einerseits zu einer variablen Gesamtzahl von Sitzen. Andererseits wurde mit diesem Modus auch den Gemeinden mit unter 1'000 Einwohnern ein Sitz garantiert.

5. Wie der Beilage 1.3, Tabellen B, entnommen werden kann, führt der vorgeschlagene neue Verteilmodus zu einer viel ausgeglicheneren Repräsentation der Kantonseinwohnerinnen und -einwohner über alle Wahlkreise bzw. Gemeinden hinweg. Aufgrund der aktuellsten Bevölkerungszahlen gemäss STATPOP 2012 (Stand per 31.12.2012) dürfte sich im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen 2015 nur noch bei einer einzigen



Gemeinde (Lutzenberg) eine starke und bei einer weiteren Gemeinde (Grub) eine weniger starke Unterrepräsentation ergeben (siehe Beilage 1.3.3, Spalten B7–9). Dieser mögliche „Ausreisser Lutzenberg“ wäre die Folge eines Schwelleneffektes. Ein solcher kann bei kleinen – und zugleich stark unterschiedlich grossen – Wahlkreisen immer wieder ausnahmsweise auftreten. Das Phänomen kennen deshalb auch viele andere Kantone und man kennt es auch von der Nationalrats-Sitzverteilung her (unser Kanton hat damit einschlägige Erfahrungen gemacht mit dem Verlust des 2. Nationalratssitzes im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen 2003). Von solchen Schwelleneffekten betroffen sind systembedingt regelmässig nur einzelne kleine Gemeinden mit nur ganz wenigen Mandaten (vgl. Beilage 1.3, Tabellen B).

Solche Schwelleneffekte bei ganz speziellen Konstellationen sind unvermeidlich und deshalb grundsätzlich in Kauf zu nehmen. Ein künstlicher Eingriff in diesen erprobten Verteilmodus wie von den PU zur Prüfung vorgeschlagen (vgl. vorne B.3.e) ist deshalb abzulehnen.

6. Die mutmasslichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Moduswechsels auf die Sitzverteilung bei den Gesamterneuerungswahlen 2015 können der Tabelle ganz rechts in der Beilage 1.3.3 entnommen werden:

Die eingangs erwähnten 5 grössten Gemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von 60 % werden bei den Gesamterneuerungswahlen 2015 voraussichtlich auch tatsächlich 60 % der Sitze zugeteilt erhalten, nämlich deren 39. Dafür müssen 8 kleinere Gemeinden je 1 Sitz abgeben (wovon Trogen und Rehetobel schon allein aufgrund der Bevölkerungsentwicklung seit der Volkszählung 2000). Hinzuweisen ist darauf, dass für die Gesamterneuerungswahlen 2015 die erst Ende August 2014 publizierten Bevölkerungszahlen gemäss STATPOP 2013 (per 31.12.2013) massgebend sein werden. Mithin wäre es denkbar, dass noch marginale Sitzverschiebungen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung im Kalenderjahr 2013 stattfinden könnten.

III. Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten der beantragten Änderungen des GPR. Dieses ist mit Blick auf die Gesamterneuerungswahlen 2015 auf den 1. Januar 2015 vorgesehen.

C. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen von Art. 42^{bis} Abs. 2 und Art. 46 GPR führen zu keinen zusätzlichen finanziellen oder personellen Auswirkungen.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl, Landammann / 03.03.2014

sign. Roger Nobs, Ratschreiber / 03.03.2014

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Gesetzesentwurf

Beilage 1.2 Synopse

Beilage 1.3 Übersichtstabellen Vergleich bisheriger Verteilmodus/neuer Modus analog NR

Beilage 1.4 Übersichtstabellen Vergleich bisheriger Verteilmodus/Modus gemäss KV 1908

Beilage 1.5 Auswertung Vernehmlassung