



321 Kantonsrat

3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat

Version vom 29. August 2019 (vom Plenum beraten)

Bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat ist insbesondere die Frage von grosser Bedeutung, ob am heutigen Majorz- bzw. Mischsystem festgehalten oder ob generell das Proporzsystem eingeführt werden soll. Falls das Proporzsystem eingeführt wird, wäre zudem zu prüfen, ob und wie die Wahlkreise anzu-
passen sind und ob an der Sitzgarantie für die Gemeinden festgehalten werden kann.

1. Majorz-, Proporz- und Mischsysteme

Für die Regelung der Wahl der Mitglieder eines Parlaments bieten sich verschiedene Wahlsysteme an:

Beim *Majorz- oder Mehrheitswahlsystem* fallen die zu vergebenden Parlamentssitze den Personen mit der grössten Stimmenzahl zu. Pro Wahlkreis können ein Mandat oder mehrere Mandate vergeben werden. Je nach Ausgestaltung der Wahlordnung ist für eine Wahl das absolute Mehr (mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen) oder das relative Mehr (Erreichen der höchsten Stimmenzahlen) erforderlich. Wird das absolute Mehr verlangt und dieses im ersten Wahlgang nicht für alle Mandate erreicht, so genügt im zweiten Wahlgang in der Regel das relative Mehr.

Im Unterschied dazu werden beim *Proporz- oder Verhältniswahlsystem* die Parlamentssitze auf verschiedene Parteien und Gruppierungen im Verhältnis ihres Wähleranteils verteilt. Die Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimme oftmals einer Liste, auf der die Namen mehrerer Kandidaten stehen. Danach werden die Mandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten Parteien und Gruppierungen verteilt. Diese Verteilung kann nach unterschiedlichen Verfahren erfolgen.

Grundsätzlich wird beim Proporz primär die Partei (Liste) gewählt, beim Majorz der Kandidat bzw. die Kandidatin. Daher wird von Partei- bzw. Persönlichkeitswahlen gesprochen. Auch im Majorzsystem können indessen Wahlkämpfe ausgesprochen parteipolitisch geprägt sein, und umgekehrt können in Verhältniswahlen populäre Kandidaten über die Parteigrenzen hinweg den Erfolg ihrer Liste steigern.

Majorz und Proporz sind idealtypische Wahlsysteme. Wie rein sie verwirklicht sind und sich entfalten können, hängt von der konkreten Wahlordnung und von der Praxis der Parteien ab. Namentlich beeinflussen die Zahl der Mandate und die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise den Proporz- bzw. Majorzeffekt erheblich. Beispielsweise kommt der Proporzeffekt dann nicht richtig zum Tragen, wenn in einem Wahlkreis, in dem formell das Proporzwahlsystem gilt, nur wenige Sitze zu vergeben sind.



In Mischsystemen, wie sie heute UR, BS und AR kennen, wird in einem Teil der Wahlkreise im Majorzwahlverfahren, in anderen im Proporzwahlverfahren gewählt.

2. Geltendes Recht

In Art. 71 KV wird die Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates wie folgt geregelt:

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.

Von der Möglichkeit gemäss Art. 71 Abs. 4 KV, das Proporzwahlverfahren einzuführen, hat einzig die Gemeinde Herisau Gebrauch gemacht. In den 19 anderen Gemeinden gilt das Majorzwahlverfahren. Das Wahlsystem des Kantons AR ist somit als Mischsystem bzw. als „majorzgeprägtes Mischsystem“ zu qualifizieren (GIOVANNI BIAGGINI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum? ZBI 8/2016).

Nach Art. 39 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) ist in Gemeinden mit Majorz gewählt, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht. Wird das absolute Mehr nicht erreicht, findet ein zweiter Wahlgang statt. Im zweiten Wahlgang gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält (relatives Mehr). Gemeinden, die für die Kantonsratswahl den Proporz vorsehen, erlassen die erforderlichen Wahlbestimmungen selbst (Art. 45 GPR).

Im Kanton AR gab es schon sechs Vorstösse, mit denen versucht wurde, die Kantonsratswahlen nach dem Proporzverfahren durchzuführen. Entsprechende Initiativen wurden bereits in den Jahren 1920 und 1977 eingereicht, dann aber anlässlich der Landsgemeinden von 1921 bzw. 1978 abgelehnt. Eine weitere Volksinitiative wurde an der Landsgemeinde 1994 verworfen. Zwei weitere Volksinitiativen wurden 2002 und 2003 eingereicht und 2003 bzw. 2005 zurückgezogen. Im Jahr 2008 wurde die Volksinitiative „Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat“ mit 7'449 Nein gegen 7'061 Ja verworfen.

3. Übergeordnetes Recht

Das den Kantonen von Art. 51 Abs. 1 BV vorgeschriebene Minimum an Demokratie verlangt, dass ihr Parlament unmittelbar vom Volk gewählt wird. Ein bestimmtes Wahlsystem schreibt Art. 51 Abs. 1 BV jedoch nicht vor.

Eine bedeutsame Schranke bei der Ausgestaltung des Verfahrens für die Wahl der kantonalen Parlamente bildet allerdings Art. 34 BV. Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden,



dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Art. 34 Abs. 2 BV gliedert sich in drei Teilgehalte: Die *Zählwertgleichheit* verlangt, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Jeder Stimmberechtigte hat eine Stimme (one man, one vote), Abweichungen sind nicht möglich. Die *Stimmkraftgleichheit* schreibt ein möglichst gleiches Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl vor. Mit anderen Worten sollte jede Parlamentarier und jeder Parlamentarier in etwa dieselbe Anzahl Stimmberechtigte aus seinem oder ihrem Wahlkreis vertreten. In diesem Sinne dürfen Wahlkreise bevölkerungsmässig nicht zu stark voneinander abweichen. Die *Erfolgswertgleichheit* soll sicherstellen, dass sämtliche Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.

Ein besonderer Knackpunkt ist die Erfolgswertgleichheit beim Majorz. So können bei einem Majorzwahlssystem in einem Einerwahlkreis bis 50% der Stimmen unberücksichtigt bleiben (in AR müssen im ersten Wahlgang in Gemeinden mit Majorz 50% plus eine Stimme erreicht werden, um gewählt zu werden). Wenn es zu einem zweiten Wahlgang kommt, sind unter Umständen sogar noch mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen bedeutungslos, da dann das relative Mehr massgebend ist. Allerdings fragt sich, ob die Zahl der enttäuschten Stimmen in der Praxis tatsächlich so hoch ist (siehe dazu GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., S. 417, welcher aufgrund der Zahlen einzelner Gemeinden von AR davon ausgeht, dass die Zahl der enttäuschten Wähler bei den Kantonsratswahlen 2011 sehr klein gewesen sein dürfte).

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen sowohl das Proporz- als auch das Majorzsystem mit Art. 34 BV vereinbaren. Das Majorzsystem muss jedoch durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein (siehe dazu nachfolgend Ziff. 4). In der Lehre gibt es Stimmen, welche die Wahl der Kantonsparlamente nach dem Majorzsystem für verfassungsrechtlich fragwürdig halten, weil die Stimmen der Wählenden, die in der Minderheit sind, bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt würden, was sowohl die Wahlrechtsgleichheit als auch die Wahlfreiheit beeinträchtigt.

Auch wenn das Proporzsystem eingeführt wird, wären gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bestimmte rechtliche Vorgaben einzuhalten. Eine besondere Bedeutung spricht das Bundesgericht dabei dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Die Zahl der gewichtlosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen. Wenn in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle grösseren politischen Kräfte nach Massgabe der Parteienstärke im Parlament Einsitz nehmen können. Stehen einem Wahlkreis hingegen nur wenige Mandate zu, kann dies dazu führen, dass Minderheitsparteien von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden und die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Das Bundesgericht hält Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum über 10% als nicht mit dem Proporzgedanken und der Erfolgswertgleichheit vereinbar. In jedem Wahlkreis müssen somit mindestens neun Sitze zu vergeben sein.

Während das Bundesgericht zu Beginn dieser Rechtsprechungslinie noch die historische Struktur des Kantonsgebiets sowie sprachliche und kulturelle Besonderheiten bestimmter Gebiete als Rechtfertigungsgründe für ein höheres natürliches Quorum akzeptierte, tut es das heute nicht mehr. Mit dem Quorum von 10 % betont



das Bundesgericht den wahlkreisübergreifenden Charakter der Erfolgswertgleichheit. Jeder Kanton, welcher sich in Bezug auf das Wahlverfahren seines Parlaments für das Proporzsystem entschieden hat, ist dazu verpflichtet, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden (BGE 143 I 92 E. 3.5). In diesem Sinne haben Kantone, die aus historischen, föderalistischen, kulturellen oder ähnlichen Gründen an Wahlkreisen gemäss überkommener Gebietsorganisation festhalten wollen, durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden oder durch eine zentrale Verteilung der Parteimandate nach der doppelt-proportionalen Methode „Doppelter Pukelsheim“ (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 5) einen wahlkreisübergreifenden Ausgleich zu realisieren, um so eine Verletzung der Erfolgswertgleichheit zu vermeiden (BGE 143 I 92 E. 5).

Die Kantone Uri und Zug hatten Standesinitiativen eingereicht mit dem Ziel, Eingriffe des Bundesgerichts in die kantonalen Wahlsysteme zu unterbinden. Die Vorlage, welche die Staatspolitische Kommission des Ständerats in der Folge ausarbeitete, wollte in der Bundesverfassung festschreiben, dass die Kantone frei seien bei der Festlegung ihrer Wahlsysteme und bei der Ziehung der Wahlkreisgrenzen. In der Schlussabstimmung vom 14. Dezember 2018 hat der Nationalrat jedoch die Vorlage zur Verfassungsänderung mit 90 zu 103 Stimmen (3 Enthaltungen) abgelehnt, womit die Standesinitiativen definitiv gescheitert sind.

4. Rechtsprechung zu den Kantonsratswahlen im Kanton AR

Bundesgerichtsentscheid vom 26. September 2014 (BGE 140 I 394)

Das Bundesgericht befasste sich in einem Leitentscheid vom 26. September 2014 mit den im Jahr 2011 durchgeführten Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates AR. Der Kern der Argumentation des Bundesgerichts lautet wie folgt:

- Art. 34 BV unterscheidet nicht zwischen Proporz-, Majorz- und Mischsystemen. Alle Wahlverfahren haben dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zu genügen.
- Ein Wahlsystem, welches wie im Kanton AR Elemente des Majorz- und des Proporzprinzips vereint, hat den Nachteil, dass innerhalb desselben Wahlgebiets für die Bestellung desselben Organs verschiedene Wahlverfahren angewandt werden, was per se eine gewisse Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zur Folge hat. Ein Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftigen Kriterien anknüpfen und es muss insbesondere nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden.
- Im Kanton AR kommt das Proporzwahlverfahren in demjenigen Wahlkreis zur Anwendung, in welchem mit Abstand am meisten Sitze zu vergeben sind. Dies ist „nachvollziehbar und sachgerecht“. Zu prüfen blieb demnach die Anwendung des Majorzprinzips in den übrigen 19 Wahlkreisen.
- Das Majorzprinzip steht in einem gewissen Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit, da sich die Erfolgswertgleichheit nicht verwirklichen lässt. In diesem Sinne erweist sich das Majorzprinzip für kantonale Parlamentswahlen somit als „nicht optimal“.
- Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Wahlordnung, in welcher die Mitglieder eines kantonalen Parlaments nach dem Majorzprinzip gewählt werden, mit der Bundesverfassung unvereinbar wäre. Je nach den konkreten Umständen können die Vorteile des Majorzprinzips grösser sein als die mit seiner Anwendung verbundenen Nachteile. Dies gilt insbesondere, wenn in einem Gemeinwesen die Persönlichkeit der Kandidierenden im Vordergrund steht und ihre Parteizugehörigkeit lediglich eine untergeordnete Rolle spielt.
- Im Kanton AR bestehen konkrete Anzeichen dafür, dass in den kleinen Gemeinden bei der Wahl des Kantonsrates im Jahr 2011 die Zugehörigkeit der Kantonsratskandidaten zu einer bestimmten Partei für die Wähler gesamthaft von eher untergeordneter Bedeutung war. Die Anwendung des Majorzprinzips erweist sich in diesem Fall deshalb als sachlich gerechtfertigt.



- Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die Bedeutung dieser Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung bzw. das politische Profil der Kandidaten für den Entscheid der Wähler auch im Kanton AR zunimmt. Die kantonalen Behörden haben in diesem Sinne die Aufgabe, die Entwicklung zu beobachten und insbesondere periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wähler und Wählerinnen weiter zunimmt. Sollte dies „spürbar und dauerhaft der Fall“ sein, so wäre die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nicht mehr zu rechtfertigen; konsequenterweise müsste dann das Wahlsystem angepasst werden.

Neues hängiges Bundesgerichtsverfahren

Im November 2018 wurde beim Bundesgericht erneut eine Beschwerde eingereicht, mit welcher die unterschiedlich grossen Wahlkreise sowie das Majorzsystem kritisiert wurden. Das Verfahren ist noch hängig.

5. Verfassungsvergleich

Die Frage des Wahlsystems hat im Bund und in den Kantonen als grundlegende inhaltliche Konkretisierung des Wahlrechts Verfassungsrang, während die Detailregelungen dazu in Ausführungsgesetzen geregelt werden. So wird z.B. das System für die Wahl des Nationalrates in der Bundesverfassung festgelegt (siehe z.B. Art. 149 BV), die genauere Ausgestaltung dagegen im Bundesgesetz über die politische Rechte (BPR; SR 161.1).

In der weit überwiegenden Mehrheit der Kantone gilt auf dem gesamten Wahlgebiet das Proporzwahlverfahren. Einzig in den Kantonen GR und AI gilt für die Wahl des Parlaments in allen Wahlkreisen das Majorzsystem, in UR und BS hingegen nur in denjenigen Wahlkreisen, die lediglich über einen oder zwei Sitze verfügen (Mischsysteme). Das System der Kantons AR ist ebenfalls als Mischsystem zu bezeichnen, weil die Gemeinden das Proporzverfahren einführen können, wobei, wie erwähnt, einzig die Gemeinde Herisau davon Gebrauch gemacht hat.

In den meisten Kantonen wird das Kantonsgebiet in mehrere Wahlkreise unterteilt, die aus Gemeinden (z.B. AR), autonomen Kreisen (z.B. Art. 6 Abs. 2 KV LU) oder Bezirken (z.B. Art. 20 Abs. 3 KV TG) bestehen. Einzig die Kantone TI und GE verzichten auf eine solche Unterteilung und bilden stattdessen einen einzigen Wahlkreis, welcher das gesamte Kantonsgebiet umfasst. Im Kanton BL bestehen zusätzlich zu den Wahlkreisen Wahlkreisverbände, wobei die entsprechende Regelungen nicht in der Verfassung (Art. 43 KV BL), sondern auf Gesetzesstufe zu finden ist (§ 40 ff. GPR BL). Dabei erfolgt zunächst eine „wahlregionübergreifende“ Verteilung der Mandate auf die Parteien. In einem zweiten Schritt folgt die Verteilung der Parteimandate auf die einzelnen Wahlkreise, welche mehrere Einwohnergemeinden umfasst. Der Kanton Bern kannte bis 2006 ebenfalls ein System mit Wahlkreisverbänden. Weil es jedoch in verschiedener Hinsicht Probleme gab, wurden diese Verbände in BE wieder abgeschafft. Der Kanton Waadt kennt ein System mit Unterwahlkreisen (Art. 93 Abs. 2 KV VD).

Sieben Kantone (ZH, AG, SH, NW, ZG, SZ und VS) wenden für die Sitzverteilung die sogenannte Methode des Doppelproporz (auch „Doppelter Pukelsheim“ genannt) an. Die Grundlagen für diese Methoden finden sich meistens in der Verfassung (z.B. Art. 51 Abs. 3 KV ZH, Art. 77 Abs. 2 KV AG und 25 Abs. 2 KV SH), während die weitere Ausgestaltung in den Gesetzen zu finden sind. Beim doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren (Doppelproporz) werden die Wahlkreise proportional zu den Bevölkerungszahlen und die kandidierenden Gruppierungen proportional zu ihren Stimmgewinnen repräsentiert. Die Bezeichnung Doppelproporz ist auf



diese zweifache Proportionalität zurückzuführen. Bei der Sitzzuteilung erfolgt die Auswertung der Parteistimmen in zwei Schritten, welche „Oberzuteilung“ und „Unterzuteilung“ genannt werden. In der Oberzuteilung wird das gesamte Wahlgebiet – also der ganze Kanton – als einziger Wahlkreis betrachtet und die zur Verfügung stehenden Sitze an die politischen Parteien vergeben. Grundlage dieser Zuteilung sind die von den Wählerinnen und Wählern abgegebenen Stimmen. Die Oberzuteilung besteht somit in einer gesamtkantonalen Sitzzuteilung an die Parteien. In einem nächsten Schritt – der Unterzuteilung – werden die Sitze, die den Parteien auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets zugewiesen worden sind, an die Listen in den einzelnen Wahlkreisen weitergegeben. Zusammenfassend gesagt kombiniert das System somit die Wahl in Wahlkreisen mit einer Sitzverteilung nach gesamtkantonaler Parteienstärke.

Der Doppelproporz kann unterschiedlich ausgestaltet werden. In keinem Kanton kommt das Verfahren nach Pukelsheim in Reinform zur Anwendung. Es wird durch verschiedene Ausgleichsmassnahmen, wie gesetzliche Quoren (z.B. ZH) oder Abschaffung der Rundung der Wählerzahlen (z.B. AG) korrigiert. Möglich ist auch die Kombination des Doppelproporzes mit dem Mehrheitswahlverfahren („majorzbedingter Doppelproporz“). Im Kanton SH sieht das Gesetz eine sogenannte „Mehrheitsklausel“ vor. Demnach bekommt die stimmenstärkste Partei in jedem Wahlkreis einen Sitz, sofern sie gemäss Oberzuteilung Anspruch auf mindestens einen Sitz hat (Art. 2d Wahlgesetz SH).

Bisher in der Schweiz nirgendwo angewandt wird das sogenannte System der Single Transferable Vote (abgekürzt STV). Angewandt wird STV jedoch in Irland, Nordirland und Malta sowie für den australischen Senat. Dabei erstellen die Wählenden eine Rangliste aller Kandidierenden ihres Mehrpersonenwahlkreises. Die Sitzverteilung erfolgt anschliessend gemäss dem Grundgedanken, dass nachgeordnete Präferenzen zählen, soweit vorgeordnete Präferenzen nicht zur Wahl eines Kandidierenden beigetragen haben. Bei STV handelt es sich somit um ein sog. Präferenzwahlssystem (mehr dazu siehe unter <https://napoleonsnightmare.ch/tag/single-transferable-vote/>).

Insgesamt 13 Kantone kennen eine Sitzgarantie für ihre Wahlkreise (AR, AI, BL, BS, GR, JU, NW, WO, SH, SZ, TG, UR und ZG). Sitzgarantien ermöglichen die Vertretung von kleinen Wahlkreisen im Parlament, welche aufgrund ihrer Bevölkerungszahl keinen Anspruch auf einen Sitz hätten.

In den Kantonen werden unterschiedliche Grundlagen für die Berechnung der Sitzverteilung verwendet. Am weitesten verbreitet ist die auch im Bund zur Anwendung gelangende Verteilung nach der gesamten Wohnbevölkerung (wie dies auch der Kanton AR in Art. 71 Abs. 3 vorsieht; siehe z.B. auch Art. 73 Abs. 3 KV BE). Nur auf die schweizerische Bevölkerung stellen die Kantone UR (Art. 88 Abs. 2 KV UR), VS (Art. 84 Abs. 3 KV VS) und GR (Art. 27 Abs. 4 KV GR) ab.



6. Vorschläge und Argumentarium

6.1 Varianten für das Wahlverfahren

Grundsätzlich wären für den Kanton AR folgende 6 Varianten für das Wahlverfahren des Kantonsrates denkbar:

1. Single Transferable Vote (STV)
2. Majorzsystem
3. Majorzgeprägtes Mischsystem („Status quo“)
4. Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (z.B. drei bis vier Wahlkreise)
5. Doppelproporz mit Gemeinden als Wahlkreise
6. Proporzgeprägtes Mischsystem (Doppelproporz in den grösseren Gemeinden)

Single Transferable Vote (STV; Variante 1)

Das System der STV hat zwar interessante Ansätze, wird in der Schweiz bis jetzt nirgendwo angewandt, weshalb hierfür nicht auf Erfahrungen anderer Kantone bzw. auf Vergleiche unter ähnlichen Voraussetzungen zurückgegriffen werden kann. Wird an den Gemeinden als Wahlkreise festgehalten, eignet sich das System ausserdem kaum für die kleinen Gemeinden, weil es dort zum Teil nur eine sehr kleine Auswahl von Kandidaten und Kandidatinnen gibt. Die Arbeitsgruppe 3 spricht sich daher einstimmig dafür aus, dass das System der STV nicht weiter zu vertiefen ist.

Majorzsystem (Variante 2)

Ein Majorzsystem für alle Wahlkreise kommt angesichts der Rechtsprechung der Bundesgerichte und weil Herisau bereits nach dem Proporz wählt ebenfalls nicht in Betracht. Die Arbeitsgruppe 3 spricht sich daher einstimmig gegen diese Variante aus.

Majorzgeprägtes Mischsystem („Status quo“; Variante 3)

Der bisherige Art. 71 Abs. 4 KV überlässt die Wahl zur Einführung des Verhältniswahlverfahrens (Proporz) den Gemeinden. Bisher hat einzig die Gemeinde Herisau von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Mit ihren 18 Sitzen liegt das natürliche Quorum deutlich unter der gemäss Bundesgericht als kritisch einzustufenden Schwelle von 10%. Hingegen verfügen die übrigen Gemeinden lediglich über 1 bis 7 Sitze. Würden solche Gemeinden den Proporz einführen, würde dort das natürliche Quorum demzufolge deutlich über 10% liegen, was nicht mit der Erfolgswertgleichheit vereinbar wäre. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Verfassung ein gemischtes Wahlsystem vorsieht (BGE 143 I 92 E. 5). Somit ist davon auszugehen, dass das gemischte Wahlsystem im Sinne des geltenden Rechts – trotz Art. 71 Abs. 4 KV – den Gemeinden nicht die Möglichkeit einräumt, das Proporzsystem einzuführen (mit Ausnahme von Herisau). Würden sie dies tun, wäre dies nicht mit der heutigen Rechtsprechung zu vereinbaren. Es müsste damit gerechnet werden, dass das Bundesgericht die Wahlkreise als zu klein beurteilt. Das Wahlrecht für die Gemeinden im Sinne des geltenden Art. 71 Abs. 4 KV muss daher zwingend aufgehoben werden. Eher denkbar, aber ebenfalls mit grossen Risiken verbunden, wäre eine Verfassungsbestimmung, wonach Herisau im Proporz wählt und die übrigen Gemeinden im Majorz. Auch mit einem solchen System müsste mit weiteren Wahlrechtsbeschwerden gerechnet werden und es bestünde



ein erhebliches Risiko, dass das Wahlsystem aufgrund von Vorgaben des Bundesgerichts früher oder später angepasst werden müsste. Die gilt insbesondere dann, wenn die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wähler und Wählerinnen weiter zunimmt (vgl. dazu Bundesgerichtsentscheid vom 26. September 2014, vorstehend Ziff. 4; Rechtsgutachten von Prof. Paul Richli für den Kanton Uri vom 27. November 2017, mit Ergänzung vom 27. Dezember 2018, zu den Anfechtungsrisiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen, S. 14 ff.) . Die Arbeitsgruppe 3 spricht sich daher einstimmig gegen die Variante 3 aus.

Näher zu prüfen sind damit noch die beiden Varianten mit einem Proporzsystem (Varianten 4 und 5) und das proporzgeprägte Mischsystem (Variante 6). Nachfolgend sollen diese verschiedenen Systeme miteinander verglichen werden und auf die Vor- und Nachteile eingegangen werden. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass der Gesetzgeber diese verschiedenen Systemen letztlich auf unterschiedliche Arten ausgestalten kann. Eine genaue Abwägung der Vor- und Nachteile ist daher nur bedingt möglich.

Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (Variante 4)

Nach diesem System werden die Gemeinden als Wahlkreise aufgegeben und stattdessen grössere Wahlkreise gebildet. Sofern in den neuen Wahlkreisen mindestens neun Sitze zu vergeben sind, wäre ein wahlkreisbezogener Proporz, d.h. eine isolierte Sitzverteilung, bei welcher einzig das Ergebnis in den einzelnen Wahlkreisen relevant ist, zulässig. Denkbar wäre beispielsweise die Bildung von drei oder vier Wahlkreisen (Vorderland, Mittelland, Hinterland, evtl. Herisau als eigener Wahlkreis) oder die Bildung eines Wahlkreises für den ganzen Kanton.

Bei einer Wahlkreiseinteilung in die ehemaligen Bezirke Hinterland (ca. 24'400 Einwohner, Stand Dez. 2017), Mittelland (ca. 17'100 Einwohner) und Vorderland (ca. 13'600 Einwohner) würde die mittlere Einwohnerzahl etwa 18'400 betragen. Damit würde in keinem Wahlkreis die Abweichung vom Mittelwert über einem Drittel liegen. Die Abweichungen wären damit unproblematisch (Anm.: In der Doktrin wird gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens einen Drittel vom Mittelwert abweichen sollten. Das Bundesgericht hat jedoch bis anhin noch keinen konkreten Maximalwert für die zulässige Abweichung festgelegt, vgl. BGE 136 I 352 E. 3.5).

Bei einer Wahlkreiseinteilung in die Gebiete Herisau (knapp 15'800 Einwohner), Hinterland ohne Herisau (ca. 8'600 Einwohner), Mittelland (ca. 17'100 Einwohner) und Vorderland (ca. 13'600 Einwohner) würde die mittlere Bevölkerungszahl 13'800 Einwohner betragen. Von diesem Mittelwert würde lediglich das „Hinterland ohne Herisau“ leicht mehr als einen Drittel abweichen. Diese Abweichung dürfte aber ebenfalls noch zulässig sein, gibt es doch Kantone mit weit grösseren Abweichungen, wie z.B. in BE, SO oder SG. Letztlich müsste die Abweichung aber ohnehin aufgrund der konkreten Sitzverteilung an die Wahlkreise beurteilt werden.

Die Einteilung der Wahlkreise müsste auf Verfassungsstufe nicht abschliessend bzw. bis ins letzte Detail festgelegt werden. Es würde genügen, eine Mindestzahl von Wahlkreisen festzulegen. So könnte beispielsweise nach dem Vorbild der KV LU festgehalten werden, dass das Gesetz mindestens 3 Wahlkreise bestimmt. Der Vorteil einer solchen Lösung wäre, dass die Verfassung nicht angepasst werden muss, falls sich z.B. aufgrund



von Veränderungen bei den Bevölkerungszahlen oder bei einer Änderung der Rechtsprechung eine Neueinteilung der Wahlkreise aufdrängt.

Argumente pro Variante 4:

- Die Bevölkerung denkt vermehrt über die Gemeindegrenzen hinaus. Die Interessen von Gemeinden sollen nicht per se höher gewichtet werden als diejenigen von Berufsgruppen, Alterskategorien und weltanschaulichen Lagern. Die Bedeutung der Parteizugehörigkeit bzw. die politische Einstellung ist für viele wichtiger als die Frage, in welcher Gemeinde ein Kantonsratsmitglied wohnt. Es bringt nicht viel, wenn ein Kantonsratsmitglied zwar in der gleichen Gemeinde wohnt, aber nicht die politischen Ansichten einer Wählergruppe teilt. Viele Nachteile im Wahlverfahren fallen weg, wenn die Wahlkreise vergrössert werden. Auch für die Identität sind die Wahlkreise nicht so wichtig. Hierbei spielen z.B. Vereine eine viel wichtigere Rolle. Es lässt sich daher rechtfertigen, die Gemeinden als Wahlkreise aufzugeben.
- Die Stimmberechtigten in kleineren Gemeinden haben eine grössere Auswahl, welchen Kandidatinnen oder Kandidaten sie ihre Stimme geben wollen.
- Die Zahl der gewichtlosen Stimmen wird gegenüber dem heutigen System stark gesenkt. Die in den Wahlkreisen gewählten Parteien würden die im jeweiligen Wahlkreis abgegebenen Stimmen repräsentieren. Damit werden die Erfolgswertgleichheit und die Stimmkraftgleichheit gewahrt.
- Das System ist verständlich, weil es keine Ausgleichsmassnahmen wie den Doppelproporz braucht, die zum Teil als kompliziert empfunden werden.
- Alle Wahlkreise wenden dasselbe System an. Die Grössenunterschiede sind im Vergleich zu den heutigen Wahlkreisen (Gemeinden) nicht gross.
- Es erscheint nachvollziehbar, wenn für die Festlegung der Wahlkreise an die ehemaligen Bezirke angeknüpft wird. Die Bevölkerung hat zu diesen nach wie vor einen Bezug.

Argumente contra Variante 4:

- Wenn die Gemeinden nicht mehr die Wahlkreise bilden, wäre damit zu rechnen, dass kleinere Gemeinden teilweise keinen Vertreter mehr im Kantonsrat hätten. Die Sitzgarantie für die Gemeinden könnte kaum mehr beibehalten werden (vgl. Ziff. 6.2). Für die Gemeinde ist es jedoch sehr wichtig, dass sie mindestens einen Sitz im Kantonsrat haben. Andernfalls ginge ein traditionell verankertes und identitätsstiftendes Merkmal des ausserrhodischen Wahlsystems verloren.
- Die Kandidatinnen und Kandidaten müssten über die eigene Wohnsitzgemeinde hinaus Wahlkampf betreiben.
- Für Kandidatinnen und Kandidaten, die keiner Partei angehören, dürfte es tendenziell schwieriger werden, gewählt zu werden. Insbesondere Mitglieder der Parteiunabhängigen AR (pu) könnten davon betroffen sein. Allerdings nähert sich die pu durch ihre vereinsrechtliche Organisation, ihre Stellungnahmen zu politischen Vorlagen sowie durch die Erstellung von Wahllisten (vgl. Wahlliste für Gesamterneuerungswahlen 2019 in Herisau) den Parteien an. Weil jedoch die pu kein einheitliches politisches Programm vertritt und weitgehend die Persönlichkeit der einzelnen Mitglieder im Zentrum steht, könnte ihr ein Wahlkampf mit Listen über ein grösseres Gebiet schwer fallen.
- Es kann zu gegenläufigen Sitzvergebungen kommen (wenn z.B. die Methode Hagenbach-Bischoff angewandt wird). Damit sind Missverhältnisse der Zahl der zugeteilten Sitze und der Anzahl erreichter Stimmen innerhalb der Wahlkreise gemeint.



Hauptantrag AG 3:

Es soll ein Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (Variante 4) eingeführt werden. Es sollen mindestens drei Wahlkreise gebildet werden.

(6 von 9 Mitgliedern sprechen sich für diese Variante aus).

Doppelproporz mit Gemeinden als Wahlkreise (Variante 5)

Gemäss Bundesgericht wäre auch im Kanton AR der Wechsel zum generellen Proporzwahlverfahren bei gleichzeitiger Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise möglich, sofern ein wahlkreisübergreifender Ausgleich durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden oder durch die Einführung eines doppeltproportionalen Sitzzuteilungsverfahrens („Doppelter Pukelsheim“) vorgenommen wird (Bundesgerichtsurteil 1C_59/2012, 1C_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.3).

Sowohl die Schaffung von Wahlkreisverbänden als auch die Einführung des Doppelproporzes führen zu einer besseren Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit und der Abbildungsgenauigkeit im Parlament, wobei das System des Doppelproporzes diesbezüglich noch bessere Resultate liefert, da der wahlkreisübergreifende Ausgleich auf der Ebene des ganzen Kantons (und nicht nur auf Zwischenebenen in Form von Wahlkreisverbänden) stattfindet. Der Doppelproporz ist deshalb als Ausgleichsmassnahme gegenüber dem System mit Wahlkreisverbänden vorzuziehen.

Argumente pro Variante 5:

- Die Mandatsverteilung stimmt wahlkreisübergreifend mit dem Kräfteverhältnis in der Wählerschaft überein. Damit werden die Erfolgswertgleichheit und die Stimmkraftgleichheit gewahrt. Die Zahl der gewichtlosen Stimmen wird gegenüber dem heutigen System stark gesenkt.
- Der Doppelproporz ermöglicht es, die bestehenden Wahlkreise beizubehalten.
- Weil die bestehenden Wahlkreise beibehalten werden können, kann auch die Sitzgarantie problemlos beibehalten werden. So ist weiterhin jede Gemeinde im Kantonsrat vertreten.
- Beim Doppelproporz kann auf Listenverbindungen, welche unter dem Aspekt der Wahlfreiheit teilweise als kritisch erachtet werden, verzichtet werden.

Argumente contra Variante 5:

- Die Erfolgswertgleichheit ist nur über das ganze Wahlgebiet gesehen gesichert. In den einzelnen Wahlkreisen ist dies jedoch nicht zwingend so. Bei der Unterteilung kann es zu „gegenläufigen Sitzvergebungen“ kommen. So kann es sein, dass in einzelnen Wahlkreisen eine Partei ein Mandat zugeteilt bekommt, das nicht recht in die dortige politische Landschaft passt.
- In kleinen Gemeinden ist das System des Doppelproporzes weniger geeignet, weil der Proporzeffekt nicht spielen kann. Je weniger Sitze zu verteilen sind, desto weniger gut wird das differenzierte Wählerverhalten abgebildet und die Erfolgswertgleichheit verwirklicht. Weil in AR viele kleinere Wahlkreise bestehen, ist die Gefahr von gegenläufigen Sitzverteilungen gross (vgl. TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, S. 64).
- In kleinen Gemeinden, wo es nur eine Kandidatin oder einen Kandidaten hat, kann die Stimme entweder dieser Person oder einer Partei eines anderen Wahlkreises gegeben werden. Ein Teil der Bevölkerung wird daher nicht mehr von Kantonsräten ihrer eigenen Gemeinde vertreten. Dadurch wird die Funktion der Sitzgarantie für die Gemeinden relativiert.



- Für Kandidatinnen und Kandidaten, die keiner Partei angehören, dürfte es tendenziell schwieriger werden, gewählt zu werden.
- Der Doppelproporz ist schwerer verständlich als der einfache Proporz.

Auch wenn es eher unwahrscheinlich ist, ist es doch möglich, dass aufgrund von gegenläufigen Sitzvergebungen in einem Wahlkreis nicht die Partei mit den meisten Stimmen den Kantonsratsitz bekommt. Die wäre in Gemeinden mit nur einem Sitz besonders stossend. Falls ein Wahlverfahren nach der Variante 5 eingeführt werden soll, könnte geprüft werden, ob nach dem Vorbild von SH eine sogenannte „Mehrheitsklausel“ aufgenommen werden soll. Demnach bekommt in jedem Wahlkreis die stimmenstärkste Partei mindestens einen Sitz, sofern sie gemäss Oberzuteilung Anspruch auf mindestens einen Sitz hat (Art. 2d Abs. 1bis Wahlgesetz SH). Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine solche „Mehrheitsklausel“ auch in AR gut funktionieren würde, wo es mehrere solche Kleinstwahlkreise gibt (nach geltendem Recht haben sechs Gemeinden nur einen Sitz). Die Anwendung einer solchen Klausel ist in einem Kanton mit mehreren Kleinstwahlkreisen nicht erprobt und wäre daher mit Unsicherheiten verbunden. Falls eine solche Mehrheitsklausel gewünscht wird, müsste ein mathematisches Gutachten eingeholt werden, um abzuklären, ob sie für den Kanton AR praktikabel wäre.

Kein Mitglied der AG 3 spricht sich für Variante 5 aus.

Proporzgeprägtes Mischsystem (Variante 6)

Falls weiterhin ein Mischsystem für das Wahlverfahren angewandt werden soll, wäre dies so anzupassen, dass das Risiko, mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts in Konflikt zu geraten, möglichst klein gehalten wird. Dies dürfte möglich sein, wenn das Majorzwahlverfahren nur noch in kleinen Gemeinden angewandt wird, welche nur einen oder zwei Sitze im Kantonsrat haben (vgl. Rechtsgutachten von Paul Richli, a.a.O., S. 15 ff.). Das wären nach dem geltenden Recht bei den Gesamterneuerungswahlen 2019 die Gemeinden Schwellbrunn (2 Sitze), Hundwil (1), Stein (2), Schönengrund (1), Waldstatt (2), Bühler (2), Trogen (2), Rehetobel (2), Wald (1), Grub (1), Wolfhalden (2), Lutzenberg (1), Walzenhausen (2) und Reute (1). Zusammen haben diese 14 Gemeinden 22 von 65 Sitze im Kantonsrat. Die Vertreter dieser kleineren Gemeinden würden nach Variante 6 weiterhin im Majorzwahlverfahren gewählt. Knapp 2/3 der Kantonsratsmitglieder bzw. die Vertreter der übrigen 8 Gemeinden würden dagegen nach dem Doppelproporz gewählt.

Auffällig ist, dass Personen, die keiner Partei angehören oder Mitglied der Parteiunabhängigen AR sind, besonders häufig in Gemeinden mit einem oder zwei Sitzen gewählt werden (<https://www.ar.ch/kantonsrat/mitglieder-des-kantonsrates/>). Aufgrund der geringeren Bevölkerungszahl, der meist kleinen Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten und weil die Parteizugehörigkeit in diesen Gemeinden grundsätzlich weniger bedeutsam ist als in den grösseren Gemeinden, lässt sich der Majorz dort besser mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vereinbaren (vgl. BGE 143 I 93 E.6.2). In der neueren Literatur wird ein den kantonalen Bedürfnissen angepasstes Mischsystem teilweise als eine gute Lösung für Kantone mit kleinräumiger Gebietsstruktur angesehen (ANDRES GLASER, Das Parlamentswahlrecht der Kantone, S. 140 und 296).

Argumente pro Variante 6:

- Die Erfolgswertgleichheit wird kantonal gesehen wesentlich besser verwirklicht als nach dem bisherigen System, weil ca. 2/3 der Kantonsratsmitglieder nach dem Doppelproporz gewählt werden. Zudem reduzie-



ren sich die gewichtlosen Stimmen stark, weil nur noch in kleineren Gemeinden nach dem Majorz gewählt wird. Dort ist die Zahl der gewichtlosen Stimmen relativ klein.

- Die bestehenden Wahlkreise können beibehalten werden.
- Auf Listenverbindungen kann verzichtet werden.
- Weil die bestehenden Wahlkreise beibehalten werden können, kann auch die Sitzgarantie problemlos beibehalten werden. So ist weiterhin jede Gemeinde im Kantonsrat vertreten. Die Vertretung von regionalen Minderheiten ist dadurch sichergestellt.
- Nicht parteigebundene Kantonsratsmitglieder bzw. Persönlichkeiten haben bei Majorzwahlen im Allgemeinen bessere Chancen, gewählt zu werden. Besonders in kleinen Gemeinden, in denen die Kandidierenden den Wählenden persönlich bekannt sind, ist davon auszugehen, dass in erster Linie Personen und nicht Parteien gewählt werden. Die Parteipolitik kann dort in den Hintergrund treten.
- Die Variante 6 bringt gegenüber dem heutigen Wahlsystem eine weniger radikale Veränderung mit sich als die anderen Varianten, weil das Majorzwahlverfahren in den kleineren Gemeinden (nach heutiger Sitzzuteilung 14 Gemeinden) beibehalten wird. Sie berücksichtigt sowohl die Tradition als auch die Vorgaben des Bundesgerichts.

Argumente contra Variante 6:

- In Gemeinden, in denen nach dem Majorz gewählt wird, wird der Erfolgswertgleichheit nicht Rechnung getragen. Es wird dort weiterhin gewichtlose Stimmen geben.
- Innerhalb des Kantons müssen verschiedene Wahlverfahren angewandt werden, was eine gewisse Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zur Folge hat. Wer in einer Proporzgemeinden wählt, hat grundsätzlich bessere Chancen, dass seine (Minderheits-)Stimme berücksichtigt wird als in den übrigen Gemeinden.
- Variante 6 erscheint komplizierter als die anderen Varianten: Es gibt weiterhin zwei verschiedene Wahlsysteme im Kanton. Zudem ist Doppelproporz schwerer verständlich als der einfache Proporz.

Minderheitsantrag AG 3:

Es soll ein proporzgeprägtes Mischsystem (Variante 6) eingeführt werden. In Gemeinden mit einem oder zwei Sitzen soll weiterhin das Majorzwahlverfahren gelten, in den übrigen Gemeinden soll nach dem Doppelproporz gewählt werden.

(3 non 9 Mitgliedern sprechen sich für diese Variante aus).

6.2 Sitzgarantie für die Gemeinden

Je nachdem, welche Variante gewählt wird, stellt sich weiter die Frage, ob an der Sitzgarantie für die Gemeinden (Art. 71 Abs. 2 KV) festgehalten werden soll.

Sitzgarantien ermöglichen die Vertretung von sehr kleinen Wahlkreisen im Parlament, welche aufgrund ihrer Bevölkerungszahl keinen Anspruch auf einen Sitz hätten. Weil sich dadurch aber das Verhältnis zwischen repräsentierter Bevölkerung und zugeteilter Sitzzahl verzerren kann, können sie dem Grundsatz der Stimmkraftgleichheit widersprechen und zu einer Überrepräsentation kleiner Wahlkreise führen. Das Bundesgericht erachtete jedoch eine Überrepräsentation kleiner Wahlkreise dann als zulässig, wenn „sachliche rechtfertigende Gründe“ gegeben sind, wie z.B. eine Benachteiligung regionaler Minderheiten (BGE 143 I 92 E. 6.4). Hierzu ist für AR folgendes festzuhalten:



Die Repräsentationsziffer, also die Grösse, welcher ein Wahlkreis erreichen muss, damit er aufgrund seiner Bevölkerungszahl einen Sitz erreicht, beträgt im Kanton AR ungefähr 850 (ca. 55'000 Einwohner geteilt durch 65 Sitze). Weniger als 850 Einwohner haben lediglich die Gemeinden Schönengrund und Reute. Mit 500 bzw. 700 Einwohnern hält sich die Überrepräsentation dieser Gemeinden allerdings in Grenzen.

Die Sitzgarantie im Kanton AR präsentiert sich somit mit Blick auf die Stimmkraftgleichheit als relativ unproblematisch. Dies vor allem auch, weil bei der weiteren Sitzverteilung (nach Vergabe der garantierten Sitze) nur noch diejenigen Wahlkreise berücksichtigt werden, die einen über die Mindestgarantie hinausgehenden Anspruch auf weitere Sitze haben.

Der Sitzanspruch für die Gemeinden wäre demzufolge problemlos, wenn an den Gemeinden als Wahlkreise festgehalten wird. Müssten die Gemeinden hingegen einer anderen Wahlkreiseinteilung weichen, dürfte die Beibehaltung dieser Sitzgarantie jedoch kaum mehr möglich sein. Jedenfalls gibt es, soweit ersichtlich, in keinem Kanton Sitzgarantien für die Gemeinden, wenn diese nicht zugleich auch die Wahlkreise bilden. Eine solche Garantie könnte unter Umständen dazu führen, dass in einem Wahlkreis Personen gewählt würden, die viel weniger Stimmen haben als knapp nicht gewählte Kandidaten. Auch würde sich die schwierige Frage stellen, wie ein solcher Sitzanspruch einzulösen wäre: Würde dieser Sitz vorab demjenigen Kandidaten zugeteilt, der in der Gemeinde am meisten Stimmen erreicht hat oder würde erst nach der Verteilung im Wahlkreis entschieden, welche Gemeinde noch kein Mandat hat und zu Lasten welcher Gruppierungen oder anderer Gemeinde der bisher leer ausgegangenen Gemeinde noch ein Mandat zuzuteilen wäre?

Antrag AG 3:

Falls das Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (Variante 4) eingeführt wird, soll die Sitzgarantie für die Gemeinden aufgehoben werden.

(einstimmig)

Falls ein proporzgeprägtes Mischsystem (Variante 6) eingeführt wird, soll die Sitzgarantie für die Gemeinden beibehalten werden.

(einstimmig)

6.3 Grundlage der Sitzverteilung

Grundsätzlich kommen folgende Varianten als Grundlage für die Sitzverteilung in Betracht:

- Sitzverteilung auf Grundlage der gesamten Bevölkerung bzw. der Einwohnerzahl (Status quo)
- Sitzverteilung auf Grundlage der Schweizer Bevölkerung
- Sitzverteilung auf Grundlage der Stimmberechtigten

Es ist zu empfehlen, für die Verteilung der Sitze auf die gesamte Wohnbevölkerung (bzw. die Einwohnerzahl) abzustellen. Dafür spricht:

- Der Kantonsrat repräsentiert nicht nur die Stimmberechtigten, sondern die Gesamtbevölkerung.



- Nachdem sich die AG 3 für ein Ausländerstimmrecht ausspricht, wäre es widersprüchlich, wenn bei der Sitzverteilung nur auf die Schweizer Bevölkerung abgestellt würde.
- Eine Sitzverteilung auf Grundlage der Gesamtbevölkerung entspricht der bisherigen Regelung für die Restmandate von Art. 71 Abs. 3 KV, des Bundes und der meisten Kantone. Die bisherige Regelung hat sich bewährt.

Antrag AG 3:

Grundlage für die Sitzverteilung soll weiterhin die gesamte Wohnbevölkerung (Einwohnerzahl) sein.

(einstimmig)

6.4 Mitgliederzahl im Kantonsrat

In Art. 71 KV wird auch die Mitgliederzahl des Kantonsrates geregelt. Es ist zu beachten, dass eine Anpassung der Mitgliederzahl auch Auswirkungen auf das Wahlsystem haben kann. So war in SH die Verkleinerung des Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder sogar Auslöser für die Anpassung des Kantonsratswahlsystems.

Eine Vergrößerung des Kantonsrates kommt bereits angesichts der Platzverhältnisse im Kantonsratssaal kaum in Betracht. Würde die Mitgliederzahl im Kantonsrat verkleinert, wäre die Anpassung des Wahlsystems erneut zu prüfen. So dürfte es z.B. bei Variante 4 für kleine Gemeinden noch schwieriger sein, einen Sitz im Kantonsrat zu erlangen. Bei der Variante 6 gäbe es unter Umständen noch mehr Gemeinden, die nur einen oder zwei Sitzen hätten. Zudem müsste geprüft werden, ob die Sitzgarantie mit einem verkleinerten Kantonsrat wegen der Problematik der Überrepräsentation von kleinen Gemeinden noch zulässig wäre. Als weiteres Argument gegen eine Verkleinerung ist auch die damit verbundene erhöhte Arbeitslast für die einzelnen Mitglieder und die damit möglicherweise verbundene Fluktuation zu erwähnen.

Antrag AG 3:

Die Mitgliederzahl im Kantonsrat von 65 soll beibehalten werden.

(einstimmig)

7. Ausgewählte Literatur

ANDREA TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, 2013, S. 62 bis 66
(ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

ANDREAS GLASER, in Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 10 (ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 1996, S. 123 ff.

Julian-Ivan Beriger, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 4, S. 137 f. (ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

LUKAS LEUZINGER, Wie das Doppelproporz-Wahlsystem die Chancen der kleinen Parteien erhöht, NZZ vom 11. September 2018 (ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)



Paul Richli, Rechtgutachten zu den Anfechtungsrisiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen, vom 27. November 2017 mit Ergänzung vom 27. Dezember 2018
(ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

Bundesgerichtsurteil 1C_59/2012, 1C_61/2012 vom 26. September 2014
(ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

Edikt kantonale Volksabstimmung vom 1. Juni 2008; „Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat“ auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden.
(ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

Edikt kantonale Volksabstimmung vom 30. November 2014; Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (Rücktrittsfristen, Verteilung Kantonsratssitze).(ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

Regierungsrat Kanton Schwyz, Wahlverfahren für den Kantonsrat, Vernehmlassungsvorlage 2013
(ShareBox/Literatur/Wahlverfahren Kantonsrat)

St.Galler Tagblatt vom 13. November 2015, Politik wäre vielfältiger, Interview mit Daniel Bochsler:
<https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/appenzellerland/politik-waere-vielfaeltiger-ld.616547>



Beschlüsse

Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:

14.02.2019	Erste Beratung des Themenblatts. Es wurden keine Anträge ans Plenum gestellt.
28.2.2019	<p>Varianten für das Wahlverfahren (Ziff. 6.1):</p> <ul style="list-style-type: none">- Hauptantrag: Es soll ein Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (Variante 4) eingeführt werden. Es sollen mindestens drei Wahlkreise gebildet werden.- Minderheitsantrag: Es soll ein proporzgeprägtes Mischsystem (Variante 6) eingeführt werden. In Gemeinden mit einem oder zwei Sitzen soll weiterhin das Majorzwahlverfahren gelten, in den übrigen Gemeinden soll nach dem Doppelproporz gewählt werden. <p>Sitzgarantie für die Gemeinden (Ziff. 6.2):</p> <ul style="list-style-type: none">- Falls das Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (Variante 4) eingeführt wird, soll die Sitzgarantie für die Gemeinden aufgehoben werden.- Falls ein proporzgeprägtes Mischsystem (Variante 6) eingeführt wird, soll die Sitzgarantie für die Gemeinden beibehalten werden. <p>Grundlage der Sitzverteilung (Ziff. 6.3):</p> <ul style="list-style-type: none">- Grundlage für die Sitzverteilung soll weiterhin die gesamte Wohnbevölkerung (Einwohnerzahl) sein. <p>Mitgliederzahl im Kantonsrat (Ziff. 6.4):</p> <ul style="list-style-type: none">- Die Mitgliederzahl im Kantonsrat von 65 soll beibehalten werden.
14.3.2019	Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 3211 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
29.8.2019	<p>Beschlüsse der VK</p> <p><u>Varianten für das Wahlverfahren:</u> Annahme des Hauptantrags der AG 3: „Es soll ein Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen eingeführt werden. Es sollen mindestens drei Wahlkreise gebildet werden“ (Protokoll der VK-Sitzung vom 29. August 2019, S. 4).</p> <p><u>Sitzgarantie für die Gemeinden:</u> Annahme des Antrags der AG 3: „Falls das Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen eingeführt wird, soll die Sitzgarantie für die Gemeinden aufgehoben werden“ (Protokoll der VK-Sitzung vom 29. August 2019, S. 4).</p> <p><u>Grundlage für die Sitzverteilung:</u> Annahme des Antrags der AG 3: „Grundlage für die Sitzverteilung soll weiterhin die gesamte Wohnbevölkerung sein (Protokoll der VK-Sitzung vom 29. August 2019, S. 4).</p> <p><u>Mitgliederzahl im Kantonsrat:</u> Die Mitgliederzahl im Kantonsrat von 65 soll beibehalten werden (Protokoll der VK-Sitzung vom 29. August 2019, S. 4).</p>