



Kantonsrat

Sitzung vom: 13. Dezember 2011, nachmittags

Protokoll-Nr. 535

Nr. 535

Postulat Reusser Christina und Mit. über das Wahlsystem des Regierungsrates (P 50). Erheblicherklärung

Im Namen des Regierungsrates ist Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli bereit, das am 13. September 2011 eröffnete Postulat über das Wahlsystem des Regierungsrates entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Mit dem Postulat P 50 wird der Regierungsrat aufgefordert, eine neue Berechnung des absoluten Mehrs bei den Regierungsratswahlen zu prüfen.

Der Regierungsrat und die Mitglieder des Ständerates werden nach dem Majorzverfahren gewählt (§ 19 Absatz 4 Verfassung des Kantons Luzern [KV] vom 17. Juni 2007). Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen erreicht (§ 88 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz [StRG] vom 25.10.1988). Es gibt keine bundesrechtlichen, für die Kantone verbindlichen Vorgaben für die Berechnung des absoluten Mehrs. Dieses bezweckt einzig, dass eine Person, um gewählt zu sein, eine repräsentative Anzahl Stimmen auf sich vereinigen muss. In der Praxis sind zwei Berechnungsarten üblich, die sich dadurch unterscheiden, wie den nur teilweise ausgefüllten Wahlzetteln Rechnung getragen wird. Nach der ersten, heute im Kanton Luzern gültigen Methode wird das absolute Mehr ermittelt, indem auf die Zahl der gültigen Wahlzettel abgestellt wird. Die Hälfte dieses Totals, aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl, stellt das absolute Mehr dar. Das bedeutet, dass ein Wahlzettel auf das absolute Mehr immer den gleichen Einfluss hat, unabhängig davon, ob er nur einen oder aber mehrere Namen enthält. Wie viele leere Linien ein Wahlzettel mit mindestens einer gültigen Stimme daneben noch aufweist, ist bei dieser Methode für die Ermittlung des absoluten Mehrs unerheblich. Dieses System findet sich unter anderem in den Kantonen Nidwalden, Obwalden, Uri und St. Gallen. Nach der zweiten Methode bilden alle gültig ausgefüllten Linien der Wahlzettel die massgebende Totalstimmenzahl. Das heisst, es bleiben nicht nur die völlig leeren Wahlzettel unberücksichtigt, sondern auch die leeren oder ungültigen Linien der lediglich teilweise ausgefüllten Wahlzettel. Die Berechnung des absoluten Mehrs geht in diesem Fall wie folgt: Die Summe aller gültigen Linien (Totalstimmenzahl) wird durch die Anzahl der zu vergebenden Sitze geteilt und das Ergebnis wiederum durch zwei geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl stellt das absolute Mehr dar. Dieses System kennen namentlich die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Schwyz, Zürich und Zug.

Bei der Berechnung des absoluten Mehrs nach den gültigen Wahlzetteln liegt das absolute Mehr systembedingt höher als bei der Berechnung nach den gültig ausgefüllten Linien der Wahlzettel und zwar umso deutlicher, je mehr Wahlzettel mit leeren Linien eingelegt werden. Das Verfahren aufgrund der Kandidatenstimmen führt also zu einer tieferen Limite für das absolute Mehr und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass im ersten Wahlgang eine definitive Wahl zustande kommt. Das kann anhand der Regierungsratswahlen vom 10. April 2011 illustriert werden: Damals erreichte im ersten Wahlgang lediglich ein Kandidat das absolute Mehr. Es waren 106'482 gültige Wahlzettel eingelegt worden; das absolute Mehr betrug daher 53'242 Stimmen (Kantonsblatt Nr. 15 vom 16.04.2011). Im ersten Wahlgang wurden also vier Sitze nicht besetzt. Wäre hingegen die andere Berechnungsmethode zur Anwendung gekommen, hätte sich das Ergebnis wie folgt präsentiert: 349'976 (Total der gültigen Kandidatenstimmen) : 5 (Anzahl der

zu vergebenden Sitze) = $69'995,2 : 2 = 34'997,6$ (aufgerundet auf die nächste ganze Zahl) = 34'998 (absolutes Mehr). Sechs der acht zur Wahl vorgeschlagenen Personen hätten also nach dieser Methode das absolute Mehr erreicht. Die Person mit der niedrigsten Stimmzahl wäre als überzählig aus der Wahl gefallen. Ein zweiter Wahlgang wäre nicht notwendig gewesen. Das Gleiche gilt auch für die Ständeratswahlen vom 23. Oktober 2011. Auch hier hätten nach dieser Berechnungsmethode zwei Kandidaten bereits im ersten Wahlgang das absolute Mehr erreicht.

Die Ermittlung des absoluten Mehrs aufgrund der gültigen Wahlzettel ist immer dann richtig, wenn nur ein einziger Sitz zu besetzen ist, weil in diesem Fall die Zahl der Willensäusserungen mit der Zahl der Wahlzettel identisch ist. Die Entscheidungslage ist die gleiche wie bei einer Sachabstimmung. Ist hingegen mehr als ein Sitz zu besetzen, ist die heute praktizierte Berechnungsmethode nicht geeignet, dem Willen der Wählerinnen und Wähler optimal Rechnung zu tragen, weil die Zahl der Willensäusserungen nicht mit der Zahl der Wahlzettel übereinstimmt. Es ist denn auch nicht leicht zu erklären, weshalb die Stimmberechtigten von ihrem Recht, sich der Stimme zu enthalten, bei Wahlen einer Kollegialbehörde nur ganz (indem sie einen leeren Wahlzettel einlegen) oder gar nicht (indem sie einen Wahlzettel mit dem Namen mindestens einer wählbaren Person einlegen) sollen Gebrauch machen dürfen, nicht aber teilweise, indem sie einen unvollständig ausgefüllten Wahlzettel einlegen, dessen leer gelassene Linien – wie eigentlich beabsichtigt – als Stimmenthaltung qualifiziert werden.

Die verschiedenen Willensäusserungen der Wählerinnen und Wähler können nur dann berücksichtigt werden, wenn das absolute Mehr aufgrund der Kandidatenstimmen ermittelt wird. Die heutige Praxis im Kanton Luzern behandelt alle Wählerinnen und Wähler gleich, ungeachtet ihres verschiedenen Wahlverhaltens. Wir haben Ihrem Rat bereits in unserer Botschaft zum Entwurf einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes vom 6. Juli 1993 (B 129, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1993, S. 1058 ff.) einen Berechnungswechsel vorgeschlagen. Ihr Rat hat dies jedoch damals abgelehnt. Das Wahlrecht sollte jedoch erste Wahlgänge nicht faktisch zu einer Art Probedurchgang oder Qualifikationsrunde degradieren, wie das heute im Kanton Luzern teilweise der Fall ist. Zweite Wahlgänge sollten nicht zur Regel werden, sondern nur dann durchgeführt werden müssen, wenn tatsächlich ein Stichentscheid notwendig ist. Denn zwei Wahlgänge verursachen nicht nur höhere Kosten für die Gemeinwesen und die Parteien sowie zusätzlichen Aufwand für die Kandidatinnen und Kandidaten. Zwei Wahlgänge beanspruchen auch wesentlich mehr Zeit, mit der Folge, dass die Kandidatinnen und Kandidaten lange im Ungewissen bleiben und unter Umständen erst relativ kurz vor Amtsantritt die im Hinblick auf die Übernahme des Amtes notwendigen Dispositionen treffen können. Wir erachten deshalb das Anliegen der Postulanten, die Regeln für die Ermittlung des absoluten Mehrs zu überprüfen, für berechtigt. In diesem Sinn beantragen wir Ihnen, das Postulat erheblich zu erklären."

Christina Reusser erläutert ihr Postulat. Der Kanton Luzern setze eine sehr hohe Hürde beim absoluten Mehr. Eine Änderung der Berechnungsweise sei angezeigt. Eine nicht unbedeutende Zahl der Wählenden schreibe seine Favoritinnen und Favoriten auf die Wahlzettel und die restlichen Zeilen blieben leer. Mit dem heutigen Berechnungssystem habe dies zur Folge, dass das absolute Mehr im ersten Wahlgang fast nicht zu erreichen sei, weil die leeren Zeilen für das absolute Mehr mitgerechnet würden. Die bestehende Praxis berücksichtige den Willen der Wählenden zu wenig. Der zweite Wahlgang für den Luzerner Regierungsrat vom 15. Mai 2011 hätte die Resultate des ersten Wahlgangs bestätigt. Gewählt worden seien jene vier Kandidierenden, die bereits am 10. April auf den Rängen zwei bis fünf gelegen hätten. Die Durchführung eines zweiten Wahlgangs habe unnötig Steuergelder, Papier und Zeit benötigt. Würde für die Berechnung des absoluten Mehrs nur die effektiv abgegebenen Kandidatenstimmen berücksichtigt, dann läge die Hürde tiefer, und im ersten Wahlgang würden mehr Kandidatinnen und Kandidaten gewählt.

Nadia Britschgi lehnt das Postulat ab. Nach dem geltenden Stimmrechtsgesetz sei ein Kandidat im ersten Wahlgang gewählt, wenn er das absolute Mehr der gültigen Stimmen erreiche. Diese Berechnungsweise habe stets im Einklang mit der Staatsverfassung gestanden. Nach der alten Kantonsverfassung wäre der vorliegende Vorstoss verfassungswidrig. Die geltende Berechnungspraxis behandle alle Wähler gleich, ungeachtet ihrer unterschiedlichsten Wahlverhalten.

Das sei gut so. Das Wählerverhalten bezüglich des Verzichts auf das vollständige Ausfüllen des Wahlzettels sei von individuell unterschiedlichen Überlegungen geprägt und lasse nicht auf eine ganz bestimmte Wählerabsicht schliessen. Alle Wähler würden ihre Wahlzettel nach persönlichen Kriterien ausfüllen. Der Vorstoss ziele darauf ab, dass die Stimmkraft der unvollständig ausgefüllten Wahlzettel denjenigen, die vollständig ausgefüllt eingelegt würden, gleichgestellt sei. Sie glaube nicht, dass dies dem Willen des Wählenden entspreche.

Raphael Kottmann weist das Postulat auch ab. Ein Systemwechsel im Sinne der Kontinuität und Rechtssicherheit sollte nur bei Vorliegen wichtiger sachlicher Gründe in Erwägung gezogen werden. Solche Gründe seien nicht ersichtlich. Vielmehr sprächen bei Regierungsrats- und allgemein bei Exekutivwahlen primär staatspolitische Überlegungen gegen eine Herabsetzung des Quorums im ersten Wahlgang. Eine Regierungsrätin oder ein Regierungsrat vertrete die gesamte Kantonsbevölkerung. Köpfe beziehungsweise in der Bevölkerung breit verankerte Persönlichkeiten seien ebenso wichtig wie parteipolitische Gesichtspunkte. Deshalb sei es richtig, dass das Quorum im ersten Wahlgang hoch angesetzt werde und mehr als die Hälfte der Wählenden hinter den Repräsentanten stünde. Das neue System führe dazu, dass es bereits im ersten Wahlgang um alles oder nichts gehe. Ausmarchungen und das Auswechseln von Kandidierenden im zweiten Wahlgang wären nicht mehr möglich. Taktische Überlegungen würden vom zweiten Wahlgang in den ersten verlagert und die Auswahlmöglichkeiten des Bürgers eingeschränkt. Wichtige personalpolitische Entscheide würden parteiintern und nicht von der gesamten Bevölkerung entschieden, was letztlich zu einer Einschränkung der demokratischen Rechte führen würde. Das heutige System sei einfach und leicht verständlich. Wer auf mehr als der Hälfte der Wahlzettel stehe, sei gewählt. Er appelliere an die Selbstverantwortung der Parteien. Kandidaturen ohne Chancen und überflüssige zweite Wahlgänge seien zu unterlassen. Herbert Widmer ortet eine gewisse Angst im Parlament, dass mit dem Systemwechsel die Chancen der Kleinen steigen würden. Den Wählenden sollte vertraut werden. Auch der Gemeindeschreiberverband befürworte einen Wechsel. Der Rat habe eben der Regierung übertragen, 30 Mio. Fr. zu sparen. Mit der vorliegenden staatspolitisch tragbaren Lösung könne die erste halbe Million gespart werden.

Silvana Beeler unterstützt das Postulat. Die Stimmen aller Stimmenden - ob gültig oder leer eingelegt - sollten das Gewicht bekommen, das ihnen zustünde. Mit dem heutigen System sei dem nicht so. Bewusst leer gelassene Linien auf dem Wahlzettel würden nicht als solche qualifiziert. Dieser Mangel sollte behoben werden. Auch der Gemeindeschreiberverband habe beim heutigen Zählsystem einen rechtsstaatlichen Mangel ausgemacht. Es sei für die Zukunft durchaus vorstellbar, dass bei den Regierungsratswahlen eine Blankoliste abgegeben werde. Auf dieser hätte jede Linie mit jedem Namen eine Stimme. Der Wille der Wählerinnen und Wähler wäre damit eins zu eins abgebildet. In jedem Wahlgang, sei es der erste oder der zweite, gehe es um alles oder nichts. Das sei ja der Sinn und Zweck der Wahlen. Die Einschränkung der demokratischen Rechte sei eher beim heutigen System der Fall.

Michael Töngi sagt, dass ein erster Wahlgang nicht nur ein Schaulaufen für die grossen Parteien sei, sondern eine Wahl, die gelte. Er frage sich, was die konkrete Aussage einer Person sei, die auf ihren Wahlzettel nur zwei Leute setze und wie die drei leeren Linien zu deuten seien. Eine Ungleichbehandlung läge nicht vor, wenn nur die Namen auf jenen Linien gezählt würden, die ausgefüllt seien. Das heutige System sei ausserdem Luxus.

Im Namen des Regierungsrats plädiert Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli für Erheblicherklärung des Postulats. Die Bevölkerung sei staatspolitisch gesehen nicht mehr dieselbe wie früher. Die unterschiedlichen Taktiken der Parteien würden von der Bevölkerung nicht mehr gleich verstanden wie früher. Die Leute verstünden nicht, wann es zu einem zweiten Wahlgang komme und warum. Vor allem dieser Grund habe die Regierung dazu bewogen, sich für ein möglichst einfaches und praktisches System auszusprechen. Auch die Kosten hätten eine Rolle gespielt.

Der Rat erklärt das Postulat mit 53 zu 52 Stimmen erheblich.