

ÄNDERUNG DER GESCHÄFTSORDNUNG DES KANTONSRATES
BETREFFEND ZUSAMMENSETZUNG DER KOMMISSIONEN
(KLEINE PARLAMENTSREFORM)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 29. JUNI 2004

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unter dem Titel „Kleine Parlamentsreform“ unterbreiteten wir Ihnen am 8. April 2003 den Bericht und Antrag zu Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrates auf Grund hängiger parlamentarischer Vorstösse nach der Ablehnung des Kantonsratsgesetzes am 28. Juni 2001 (Vorlage Nrn. 1108.1/.2 - 11127/28). Wir stellten damals eine separate Vorlage in Aussicht, die sich mit der Problematik der Zusammensetzung der kantonsrätlichen Kommissionen befassen sollte, sowie einen entsprechenden Lösungsvorschlag. Vorliegend unterbreiten wir Ihnen nun die in Aussicht gestellte Vorlage mitsamt einem Lösungsvorschlag.

Das Wichtigste in Kürze

Gemäss der geltenden Geschäftsordnung des Kantonsrates sollen die Fraktionen „in den Kommissionen angemessen vertreten sein“. Bei der Konstituierung des Kantonsrates für die Amtsperiode 2003 - 2006 erfolgte die Zuteilung der Kommissionssitze, namentlich auch für die Staatswirtschaftskommission und die Justizprüfungskommission gemäss den §§ 61 und 62 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen. Grundlage war die Zahl der erreichten Kantonsratssitze, nicht aber die Wählerstärke der Fraktionen im ganzen Kantonsgebiet. Das bedeutete, dass die SVP neu über zwei Sitze in diesen Kommissionen verfügt, die Alternative Fraktion hingegen über keinen mehr. Der Regierungsrat schlägt dem Kantonsrat vor, neu die Wählerstärke bei den Kantonsratswahlen im ganzen Kantonsgebiet zu berücksichtigen. Diese

Änderung tritt auf die konstituierende Sitzung des Kantonsrates für die Amtsdauer 2007 - 2010 in Kraft.

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 26. Januar 2003 ersuchten die Fraktionschefs des Kantonsrates den Regierungsrat, die Kleine Parlamentsreform um das Thema der Zusammensetzung der Kommissionen - das im Vorfeld der letzten konstituierenden Sitzung und an dieser selbst grosse Diskussionen ausgelöst hatte - zu erweitern und einen diesbezüglichen Vorschlag zu unterbreiten.

In seinem Bericht und Antrag vom 8. April 2003 bekundete der Regierungsrat Verständnis für dieses Anliegen; er wies aber darauf hin, dass im Zeitpunkt, als es ihm zur Kenntnis gebracht wurde, der Entwurf der Kleinen Parlamentsreform bereits in weitgehend bereinigter Fassung vorlag, und dass der nachträgliche Einbezug der komplexen Frage der Kommissionszusammensetzung das spruchreife Geschäft erheblich verzögern würde. Der Regierungsrat stellte deshalb eine separate Vorlage in Aussicht, die möglichst bald nachgereicht würde. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates, die sich mit den Vorlage Nrn. 1108.1/.2 - 11127/28 befasste, kam jedoch zum Schluss, das Thema der Kommissionszusammensetzung sei in die Kleine Parlamentsreform einzubeziehen.

2. Geltendes Recht

Nach § 22 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) sollen die Fraktionen „in den Kommissionen angemessen vertreten sein“. In Ausführung dieser Bestimmung unterbreitet die Konferenz der Fraktionschefs jeweils Vorschläge für die parteipolitische Zusammensetzung der Kommissionen. Verbindliche Vorschriften über die Art und Weise, wie die „angemessene“ Vertretung der Fraktionen zu realisieren ist, bestehen nicht.

3. Konstituierung des Kantonsrates für die Amtsperiode 2003 - 2006

Mit Bezug auf die Zusammensetzung der *Redaktionskommission* sowie der *Kommissionen mit 11, 15 und 17 Mitgliedern* kam die Konferenz der Fraktionschefs zu folgenden gemeinsamen, unbestrittenen Anträgen:

Redaktionskommission	1 CVP, 1 FDP, 1 AF
11-er Kommissionen	4 CVP, 3 FDP, 2 SVP, 1 SP, 1 AF
15-er Kommissionen	5 CVP, 4 FDP, 4 SVP, 1 SP, 1 AF
17-er Kommissionen	6 CVP, 4 FDP, 4 SVP, 2 SP, 1 AF

Bei den 11er, 15er und 17er Kommissionen erfolgte die Zuteilung der Kommissionsitze im Plenum in sinngemässer Anwendung der §§ 61 und 62 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969 (WAG, BGS 131.1).

Bei der *Staatswirtschaftskommission* (Stawiko) und bei der *Justizprüfungskommission* (je 7 Mitglieder) standen sich - vor allem bei der Stawiko - zwei Auffassungen gegenüber: Auf der einen Seite wurde argumentiert, aus staatspolitischen Gründen seien alle Fraktionen einzubinden, auf der anderen Seite wurde die Auffassung vertreten, es sei allein auf das rechnerische Element abzustellen, am ehesten auf das klar geregelte Vorgehen gemäss WAG. Diese Auffassung obsiegte an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrats vom 20. Dezember 2002 bei der Bestellung der Stawiko und - analog - bei der Bestellung der Justizprüfungskommission.

4. Mögliche Berechnungsmodelle

Im Bemühen, den Begriff der „angemessenen Vertretung“ der Fraktionen in der Staatswirtschaftskommission zu konkretisieren, wurden verschiedene Modelle entwickelt (die natürlich auch auf die Justizprüfungskommission und auf die neue Konkordatskommission [GO § 19^{bis}] anwendbar sind):

4.1. Modell mit Proporzelement:

Parteistärke (in Prozenten) x [Anzahl Kommissionsmitglieder + 1]
dividiert durch 100; über 0,7 wird auf 1 aufgerundet.
Verteilung: CVP 2, FDP 2, SVP 1, SP 1, AF 1

4.2. Modell gemäss den letzten Jahren ohne Proporzelement:

Verteilung: CVP 2, FDP 2, SVP 2, SP 1, AF 0

4.3. Vorschlag Kantonsratspräsident:

Parteistärke (in Prozenten) x Anzahl Kommissionsmitglieder dividiert durch 100

Verteilung: CVP 2, FDP 2, SVP 1, SP 1, AF 1

4.4. Zuteilung von Voll- und Restmandaten gemäss §§ 61 und 62 WAG:

Verteilung: CVP 2, FDP 2, SVP 2, SP 1, AF 0

Keines dieser Modelle fand - bezogen auf die Staatswirtschaftskommission - allgemeine Zustimmung.

5. Revisionsvorschläge

5.1. Staatspolitische Überlegungen

Nach § 22 Abs. 2 der Geschäftsordnung sollen die Fraktionen in den Kommissionen „angemessen“ vertreten sein. Der Begriff der Angemessenheit wird nicht näher bestimmt; die Vorschrift wurde bisher immer in dem Sinne ausgelegt, dass die Zusammensetzung der Kommissionen grundsätzlich proportional zu den Kräfteverhältnissen im Kantonsrat zu gestalten sei. Die Fraktionen sollen im Verhältnis zu ihrer Stärke im Rat auch in den Kommissionen mitwirken können, wie das auch § 10 Abs. 2 des (abgelehnten) Kantonsratsgesetzes vorsah. § 22 Abs. 2 GO bezweckt aber nicht nur, die Kommissionen gewissermassen zum Spiegelbild des Gesamtrates zu machen; vielmehr liegt darin auch - als Wesensmerkmal des Proporz - die Absicht, Minderheiten angemessen zu berücksichtigen wie auch Übervertretungen zu verhindern. Der Anspruch einer gerechten Vertretung kann aber auf Grund des geltenden Rechts nur annäherungsweise verwirklicht werden, denn die Mandatsverteilung im Rat stimmt nicht vollständig mit den Kräfteverhältnissen im ganzen Kanton überein; als Folge der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise ergeben sich Verzerrungen,

und kleine Fraktionen sind - gemessen an ihrer auf den ganzen Kanton bezogenen Wählerstärke - im Kantonsrat tendenziell untervertreten. Es rechtfertigt sich deshalb - insbesondere aus staatspolitischen Gründen - die Sitzzuteilung in den Kommissionen nicht ausschliesslich nach der Stärke der Fraktionen im Rat vorzunehmen, sondern zusätzliche Kriterien wie die *effektive Wählerstärke* im gesamten Kanton anzuwenden.

5.2. Lösungsmöglichkeiten

5.2.1. Wahlkreisreform?

Das Problem der sehr unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise kann nicht Gegenstand dieser Vorlage sein; es müsste allenfalls im Rahmen einer Revision der Kantonsverfassung angegangen werden. Immerhin darf auch im vorliegenden Zusammenhang daran erinnert werden, dass die Grösse der Wahlkreise immer wieder zu Kontroversen geführt hat. Die beträchtlichen Unterschiede haben auch Verzerrungen bei der Zuteilung der Kommissionssitze zur Folge. Das Bundesgericht betont zwar, den Kantonen komme bei der Ausgestaltung der Wahlsysteme ein weiterer Gestaltungsspielraum zu; bei der Überprüfung der Gesamterneuerungswahlen des Gemeinderates von Zürich im Jahre 2002 hat das Gericht aber die rechtlichen Grenzen aufgezeigt und den Stadtrat unmissverständlich aufgefordert, eine neue Wahlkreiseinteilung vorzunehmen, weil die gegenwärtigen Wahlkreise wegen ihrer sehr unterschiedlichen Grösse verfassungswidrig seien. Auch im Kanton Zug darf das Ziel der Herstellung der Erfolgswertgleichheit - und damit der gleichen Stimmkraft für alle Wähler - nicht aus den Augen verloren werden.

5.2.2. Berücksichtigung der Wählerstärke im ganzen Kantonsgebiet

Durch eine Revision von § 22 Abs. 2 der Geschäftsordnung könnte eine gewisse Annäherung an das erwähnte Ziel der Herstellung der Erfolgswertgleichheit erreicht werden: indem nämlich die Grösse der Vertretungen in den Kommissionen nicht ins Verhältnis zur Fraktionsstärke im Rat, sondern zur *tatsächlichen Wählerstärke im ganzen Kanton* gesetzt wird. Auf diese Weise kann die teilweise Sperrklauselwirkung, die als Folge der gegenwärtigen Wahlkreiseinteilung besteht, einigermassen relativiert werden. § 22 Abs. 2 GO wäre in diesem Sinne wie folgt neu zu fassen: „Die Fraktionen sollen in den Kommissionen angemessen vertreten sein. Die

Verteilung der Sitze richtet sich nach den bei den letzten Kantonsratswahlen im gesamten Kanton erzielten Wähleranteilen.“

In den neun Proporzgemeinden erzielten die Parteien an den Kantonsratswahlen 2002 die folgenden Listenstimmenanteile:

CVP	7941	= 27.8 %
FDP	7681	= 26.9 %
SVP	6100	= 21.3 %
SP	3470	= 12.1 %
AL	3410	= 11.9 %
Total	28'602	100 %

Erfolgt die Verteilung der Sitze in den Kommissionen im Verhältnis der oben dargestellten Wähleranteile, ist es naheliegend, sinngemäss die Verteilungsregeln des WAG (§§ 61 und 62) anzuwenden, die bisher bei den Kommissionen mit 11, 15 und 17 Mitgliedern zur Anwendung kamen. Es rechtfertigt sich, die gleichen Grundsätze auch bei den übrigen Kommissionen - also bei der Staatwirtschaftskommission, der Justizprüfungskommission und der neu geschaffenen Konkordatskommission - anzuwenden. Soweit ersichtlich, schreiben auch die übrigen Kantone für die Wahl sämtlicher Kommissionen das gleiche System vor, was der Berechenbarkeit dienlich ist und unnötige Diskussionen über die anwendbaren Regeln im Vorfeld der Konstituierung und an der konstituierenden Sitzung selbst verhindert.

In diesem Sinne würde sich eine siebenköpfige Kommission auf Grund der Resultate der letzten Kantonsratswahlen wie folgt zusammensetzen:

Fraktion	Grösse	1. Verteilung		2. Verteilung		Mandate total
		Wahlzahl	Mandate	Mittelwert	Mandate	
CVP	7941	3576	2 (2.22)	2647	0	2
FDP	7681	3576	2 (2.15)	2560	0	2
SVP	6100	3576	1 (1.71)	3050	0	1
SP	3470	3576	0 (0.97)	3470	1	1
AL	3410	3576	0 (0.95)	3410	1	1

5.2.3. Erhöhung der Sitzzahl in der Staatswirtschaftskommission, in der Justizprüfungskommission und in der Konkordatskommission?

Als Variante - allenfalls in Ergänzung - zu der vorstehend skizzierten Änderung der Geschäftsordnung könnte die Sitzzahl bei den bisherigen 7er-Kommissionen auf neun erhöht werden. Es ist offensichtlich und hat sich auch bei der letzten Konstituierung gezeigt, dass die Sitzzuteilung bei den grösseren Kommissionen weniger Probleme aufwirft als bei den kleinen.

In zahlreichen Kantonen weisen die Kommissionen mit ausgesprochen politischen Aufgaben - also insbesondere die Geschäftsprüfungs- oder Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission, aber auch die Justizkommission - nicht nur gleich viele, sondern tendenziell *mehr* Mitglieder auf als die übrigen Kommissionen. Offensichtlich soll dadurch eine Einbindung möglichst aller politischen Kräfte in die wichtigsten Aufsichts- und Kontrollorgane ermöglicht werden. Im Unterschied dazu begnügt sich der Kanton Zug ausgerechnet bei der Staatswirtschaftskommission und bei der Justizprüfungskommission wie auch bei der Konkordatskommission mit sieben Mitgliedern (allerdings mit der Möglichkeit der Erweiterung auf 15 Mitglieder gemäss § 18 Abs. 2 GO bzw. - bei der Justizprüfungskommission - gemäss ständiger Praxis). Diese geringe Mitgliederzahl ist zweifellos eine der Ursachen, weshalb bei der Sitzzuteilung in der Vergangenheit - insbesondere anlässlich der letzten Konstituierung - Schwierigkeiten aufgetreten sind. Bei einer Erhöhung von sieben auf neun würden sich die Probleme verringern.

So würde sich eine neunköpfige Stawiko - unter Annahme der gegenwärtigen Fraktionsstärken und in sinngemässer Anwendung der §§ 61 und 62 WAG - wie folgt zusammensetzen:

Fraktion	Grösse	Wahlzahl 80:[9+1]	Mandate
CVP	25	8	3
FDP	20	8	2
SVP	18	8	2
SP	9	8	1
AL	8	8	1

Bei Berücksichtigung der *Wählerstärke im gesamten Kanton* (vgl. oben Ziff. 5.2.2.) ergäbe sich folgende Zusammensetzung:

Fraktion	Grösse	1. Verteilung		2. Verteilung		Mandate total
		Wahlzahl	Mandate	Mittelwert	Mandate	
CVP	7941	2861	2 (2.78)	2647	1	3
FDP	7681	2861	2 (2.68)	2560	0	2
SVP	6100	2861	2 (2.13)	2033	0	2
SP	3470	2861	1 (1.21)	1735	0	1
AL	3410	2861	1 (1.19)	1705	0	1

5.2.4. Sitzgarantie für alle im Regierungsrat vertretenen Fraktionen?

Es gibt Kantone, die *sämtlichen Fraktionen* in den wichtigsten Kommissionen (insbesondere in der Geschäftsprüfungs- und in der Finanzkommission) einen Sitz garantieren (Kanton TG, Geschäftsordnung § 61). Eine derartige Lösung wäre diskutierbar, erscheint jedoch nicht mehr als erforderlich, wenn die oben (Ziff. 5.2.2.) vorgeschlagene Berücksichtigung der Wählerstärke im ganzen Kanton zum Zuge kommt.

5.3. Vergleich mit ausserkantonalen Parlamenten

Ein Vergleich mit den Geschäftsordnungen anderer Parlamente zeigt, dass aus staatspolitischen Gründen immer wieder von einer rein rechnerischen, an den Kräfteverhältnissen im Rat orientierten Verteilung der Kommissionssitze abgewichen und auf unterschiedliche Weise versucht wird, Minderheiten am politischen Prozess zu beteiligen. So richtet sich im eidgenössischen Parlament die Zusammensetzung der Kommissionen (und die Zuteilung der Kommissionspräsidien) zwar grundsätzlich nach der Stärke der Fraktionen im Rat; zu berücksichtigen sind daneben aber auch „soweit möglich“ die Amtssprachen und die Landesgegenden (Art. 8^{quinquies} Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Diese Bestimmung entstand im offensichtlichen Bestreben, Minderheiten bei der Bestellung der Kommissionen in angemessener Weise zu berücksichtigen. Ein ähnlicher Gedanke liegt § 27 Abs. 2 des Landratsgesetzes des Kantons Basel-Landschaft zugrunde: Fraktionen, die aufgrund ihrer Mitgliederzahl keinen proportionalen Anspruch auf eine Vertretung in den einzelnen Kommissionen hätten, erhalten „insgesamt mindestens so viele Sitze in diesen Kommissionen, wie dies ihrem proportionalen Anspruch an der Summe aller Sitze in

diesen Kommissionen entspricht“. Eine interessante Lösung (auf die oben bereits kurz hingewiesen wurde) findet sich schliesslich in § 61 der Geschäftsordnung des Thurgauer Parlamentes vom 22. März 2000. Danach sind bei der Bestellung der Kommissionen „die Fraktionen ihrer Stärke entsprechend zu berücksichtigen. Das Büro legt auf Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz zu Beginn einer Legislaturperiode den Verteilschlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen fest. In der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission steht jeder Fraktion mindestens ein Sitz zu. Fraktionen, denen kein Mitglied zusteht, können in alle Kommissionen einen Beobachter oder eine Beobachterin delegieren. Der Beobachter oder die Beobachterin hat Antragsrecht und ist wie die Mitglieder zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet“.

6. Zusammenfassung

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen lässt sich eine gerechtere Verteilung der Kommissionssitze insbesondere mit der folgenden Massnahme erreichen:

Bei der Besetzung der Kommissionssitze ist die *Wählerstärke der Parteien im gesamten Kantonsgebiet* zu berücksichtigen. Die Verteilung erfolgt auf Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz in sinngemässer Anwendung der §§ 61 und 62 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes.

Eventuell kann die Mitgliederzahl der Staatswirtschaftskommission, der Justizprüfungscommission und der neu geschaffenen Konkordatskommission zusätzlich von sieben auf neun erhöht werden.

7. Antrag

Es sei auf die Teilrevision des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Vorlage Nr. 1248.2 - 11516) einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 29. Juni 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

300/sk

Der Landschreiber: Tino Jorio