

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 18. Juni 2024
Kantonsratspräsidentin Schmutz Judith

M 68 Motion Cozzio Mario und Mit. über die Einführung des doppelproportionalen Zuteilungsverfahrens («doppelter Pukelsheim») für künftige Luzerner Kantonsratswahlen / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Die Motion M 68 sowie die Motion M 131 von Mario Cozzio über eine Kantonsinitiative zur Stärkung des Wahlrechts bei den Nationalratswahlen werden als Paket behandelt. Folgende Anträge liegen zur Motion M 68 vor: Der Regierungsrat beantragt Ablehnung. Mario Cozzio hält an seiner Motion fest. Folgende Anträge liegen zur Motion M 131 vor: Der Regierungsrat beantragt Ablehnung. Mario Cozzio hält an seiner Motion fest.

Mario Cozzio: Was sind wir eigentlich? Ohne stark philosophisch in Grundsatzdiskussionen ausarten zu wollen, möchte ich eine auf uns und unsere Funktion bezogene, nüchterne Antwort darauf geben: Wir sind Repräsentanten und Repräsentantinnen der Luzerner Bevölkerung. In meinen beiden Motionen geht es genau darum. Sie zielen darauf ab, dass wir uns im Rat unter unseren jeweiligen Parteiflaggen im gleichen Verhältnis treffen, wie die Bevölkerung uns auch gewählt hat. Mit dem doppelten Pukelsheim stimmt die Anzahl der Sitze nämlich so gut wie nur möglich auch mit den Wählerprozenten überein, weil die Zuteilung der Sitze durch alle im Kanton Luzern abgegeben Stimmen entschieden wird. Es handelt sich also weder um ein linkes noch um ein rechtes Anliegen, sondern um reine Fairness, was ich mit Fakten belegen werde. Der doppelte Pukelsheim hat diverse praktische und positive Nebeneffekte: Listenverbindungen gehören der Vergangenheit an. Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimmen auch effektiv den Parteien, die sie auf den Zettel schreiben. Unterlisten sind nicht länger nötig und werden abgeschafft. Die Anzahl der Kandidierenden ist viel übersichtlicher, die Bevölkerung kann besser und einfacher entscheiden, welche Parteien und/oder Personen sie unterstützen möchte, und Scheinkandidaturen werden vermieden. Jede Stimme zählt gleich viel. Die Entlebucher Stimme und die Stadtluzerner Stimme zählen gleich viel, weil beide zur genauen Anzahl der Repräsentanten und Repräsentantinnen gleich viel beitragen. Eine Restmandatslotterie in den Wahlkreisen gibt es somit nicht mehr. Als pragmatische, lösungsorientierte und faktenbasierte Partei legen wir auch gerne dar, was eine korrekte Repräsentation im Kantonsrat zum aktuellen Zeitpunkt bedeuten würde: Die Mitte hätte 33 Sitze, einen mehr als aktuell. Die SVP hätte 28 Sitze, einen mehr als heute. Die FDP hätte 21 Sitze, einen weniger als heute. Die SP hätte 17 Sitze, zwei weniger als heute. Die Grünen sowie die EVP hätten gleich viele Sitze wie heute und die GLP 9 Sitze, einen mehr als heute. Sie sehen, es geht nicht darum, kleine Parteien zu bevorzugen. Es würde auch zu keinen erdrutschartigen Verschiebungen kommen, sondern

nur zu leichten Veränderungen. Es ist auch nicht eine Idee, die wir irgendwie aus dem Hut gezaubert haben – im Gegenteil. Der doppelte Pukelsheim hat sich in vielen Kantonen bewährt, so zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Nidwalden, Uri, Schwyz, Zug und Zürich. Zur Listenflut: Von ursprünglich 47 Listen bleiben in Zürich bei den Kantonsratswahlen regelmässig noch 13 übrig. Wir sind uns bewusst, dass auch dieses System nicht die eierlegende Wollmilchsau ist, aber es ist bis dato nachweislich das beste System. Die Jungparteien haben nach wie vor eine Hürde, direkt gewählt zu werden. Das bedeutet aber nicht, dass Junge nicht gewählt werden, denn alle unsere 90er- und 2000er-Jahrgänge, die heute in diesem Rat politisieren – mich eingeschlossen –, wurden auf den Hauptlisten der Mutterparteien gewählt. Die Verantwortung liegt also bei ihnen und ihren Wahlkampfleitungen. Wir müssen uns die Frage stellen, ob wir an einem offensichtlich ungenauen System festhalten wollen oder ob wir daran interessiert sind, die Luzerner Bevölkerung richtig abzubilden. Für uns gibt es nur den zweiten Weg. Wir halten somit an beiden Motionen fest und stehen für wirklich faire Wahlen ohne Listenflut ein – auf kantonaler und nationaler Ebene. Aktuell sammeln wir Unterschriften für unsere kantonale Initiative. Ich bitte Sie, beiden Motionen zuzustimmen.

Eva Forster: Unser aktuelles Wahlsystem Hagenbach-Bischoff wurde 2009 zum letzten Mal überarbeitet. Das war damals nötig, weil es nicht mehr gesetzeskonform war. Die Wahlkreise wurden angepasst, und es wurde der Wahlkreisverbund Willisau-Entlebuch gegründet. Seither ist das Wahlsystem gesetzeskonform. Der Vergleich von Hagenbach-Bischoff mit dem doppelten Pukelsheim ergibt für die FDP-Fraktion folgende Vorteile zuhanden des doppelten Pukelsheims: Innerhalb des Kantons zählt jede Stimme gleich viel, und es gibt keine Listenverbindungen mehr. Das System hat aber auch gewisse Nachteile. Wie vorhin nicht ganz fertig ausgeführt, führt eine interaktive Berechnungsmethode zur Sitzverteilung. Zuerst erfolgt eine Oberzuteilung, danach eine Unterzuteilung. Die Oberzuteilung erfolgt über den Kanton, und es wird berechnet, welche Partei wie viele Sitze zur Verfügung hat. Das Ganze geschieht mittels einer relativ komplizierten Gleichung, die aufgelöst werden muss. Anschliessend erfolgt die Unterzuteilung, ein interaktives System, bei dem jeweils ein passender Teiler pro Partei und pro Wahlkreis gefunden werden muss, damit alles aufgeht. Die meisten mögen Mathematik nicht unbedingt, aber eigentlich geht es hier um ein Gleichungssystem mit weniger Unbekannten als Gleichungen. Das Ganze ist also relativ komplex. Das ist ein klarer Nachteil. Das System ist sehr kompliziert, und es ist für die allermeisten sehr schwierig nachzuvollziehen, wie die Sitzberechnung genau zustande gekommen ist. Das Wahlsystem ist zwar über den Kanton verteilt gerecht, kann aber zu Sitzverschiebungen innerhalb der Wahlkreise führen. Das heisst, dass in einem Wahlkreis ein Sitz mehr geholt wird, obwohl die Partei proportional schlechter vertreten ist als in einem anderen Wahlkreis. Das Gleiche gilt auch für nationale Wahlen. Schweizweit könnte es dazu führen, dass in einem Kanton kein Vertreter pro Partei mehr vertreten wäre, obwohl der Kanton diesen zugut hätte. Auch wir haben gerechnet. Der Sitzverlust, den wir hinnehmen müssten, wäre vertretbar. Für uns ist es aber entscheidend, dass unser aktuelles Gesetz über das Wahlsystem auf jenes vom Bund verweist. Auf Bundesebene ist die Staatspolitische Kommission aktuell mit der Anpassung des Wahlsystems beschäftigt. Wir wollen diese Debatte und das Resultat abwarten. Die FDP-Fraktion lehnt daher beide Motionen ab.

Daniel Rüttimann: Der doppelte Pukelsheim weist zwar sehr viele Vorteile auf, macht das Wahlsystem aber nicht weniger kompliziert. Die Mitte-Fraktion ist einstimmig gegen die Einführung eines neuen Wahlsystems. Wir wollen in den einzelnen Wahlkreisen weiterhin ein bestmögliches Abbild des Wählerwillens. Mit dem vorgeschlagenen neuen Verfahren könnte es sogar dazu kommen, dass Vertretungen aus den jeweiligen Wahlkreisen durch den

Wählerwillen aus anderen Wahlkreisen beeinflusst werden könnten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass fünf unserer sechs Wahlkreise so gross sind, dass auch kleinere Parteien einen Sitz im Kantonsrat erlangen können. Aus unserer Sicht ist somit bereits heute eine gerechte Sitzverteilung im Kantonsrat für alle politischen Parteien gewährleistet. Die Mitte-Fraktion lehnt daher die Motion M 68 einstimmig ab. Konsequenterweise lehnen wir auch die Motion M 131 einstimmig ab. Wir unterstützen die Stellungnahme des Regierungsrates, wonach sich eine Anpassung des Luzerner Wahlsystems zum jetzigen Zeitpunkt nicht aufdrängt.

Maria Pilotto: Die beiden Motionen verlangen, den doppelten Pukelsheim auf kantonaler Ebene sowie auf Bundesebene einzuführen. Die möglichst unmittelbare Wirkung des Willens der einzelnen Wählerinnen und Wähler ist auch der SP-Fraktion ein grosses Anliegen. Wir lehnen jedoch beide Motionen ab. Die letzte Anpassung hat unser kantonales System 2010 mit dem Wahlkreisverbund Willisau-Entlebuch erfahren. Damit trug der Kanton Luzern dem Bundesgerichtsentscheid Rechnung, wonach ein Quorum für einen Sitz im Kantonsrat nicht über 10 Prozent liegen soll. Dieser Entscheid war in den letzten Jahren auch der Grund dafür, dass viele umliegende Kantone ihr Systeme aktiv angepasst haben. In Luzern kennen wir das System Hagenbach-Bischoff, das die Wählerstärke innerhalb der Wahlkreise abbildet. Unser heutiges System misst den Wahlkreisen und der geografischen Identifikation grosse Wichtigkeit bei. Diesbezüglich können wir der Argumentation des Regierungsrates für die Ablehnung einer Kantonsinitiative gut folgen. Vergleicht man die Wahlkreise auf nationaler Ebene mit den Kantonen, wäre es für viele Wählerinnen und Wähler nicht verständlich, über die Wahlen Sitze über die Kantonsgrenzen hinaus zu verlieren. Auch wenn das System Hagenbach-Bischoff die Stimmen der einzelnen Wählerinnen und Wähler etwas anders gewichtet als der doppelte Pukelsheim, ist es um einiges verständlicher. Wie Eva Forster habe ich als zahlenaffine Person versucht, den doppelten Pukelsheim nachzuvollziehen. Ich bin aber gescheitert. Das System ist einiges komplexer. Punkto Verständlichkeit kommt hinzu, dass wir heute das gleiche System wie der Bund kennen. Diese Tatsache ist nicht zu vernachlässigen. Wir sehen es deshalb nicht als sinnvoll an, das Wahlsystem des Kantons Luzern umzustellen. Zudem ist keine Notwendigkeit für eine Kantonsinitiative gegeben, da auf Bundesebene diesbezüglich bereits Diskussionen laufen und Entscheide anstehen.

Rahel Estermann: Die Grüne Fraktion begrüsst den doppelten Pukelsheim und die Systemänderung sehr und stimmt daher beiden Motionen zu. Bei diesem System kommt es bei der Sitzverteilung zu viel weniger Verzerrungen. Die Komplexität steigt zwar, aber die wenigsten von uns können die Sitzverteilung auch mit dem aktuellen System ausrechnen. Wie von Mario Cozzio ausgeführt, geht es um die Fairness. Eva Forster und Daniel Rüttimann haben von den unschönen, gegenläufigen Sitzverteilungen gesprochen. Die «Neue Zürcher Zeitung» ist dieser Frage anhand von sieben Kantonen nachgegangen. Dabei waren von insgesamt 750 Sitzen 11 Sitze betroffen, was 1 Prozent entspricht. Man könnte also von einer vernachlässigbaren Nebenwirkung sprechen. Für die Grüne Fraktion ist das kein Grund gegen die Einführung des doppelten Pukelsheim. Im Kanton Luzern ist die Dringlichkeit zur Einführung eines neuen Systems nicht sehr hoch, da er über grosse Wahlkreise verfügt. In der Regel erfolgt deshalb auch bei der Sitzverteilung eine gute Repräsentation der Wählerprozentage. Bei der Motion M 131 geht es aber um die nationale Ebene. Ich mache Ihnen ein Beispiel einer Kollegin aus einem kleinen Innerschweizer Kanton: In der Regel treten dort für die nationalen Wahlen zwei Parteien an. Sie fühlt sich weder von der einen noch der anderen Partei sehr gut vertreten. Wie soll sie also wählen? Ist es demokratisch nicht sehr unbefriedigend, wenn man nicht so wählen kann, wie es einem entspricht? Unter Demokratie und Repräsentation verstehen wir doch etwas anderes. Es braucht also die Bestrebung, auf

nationaler Ebene ein anderes System einzuführen. Mit der Überweisung einer Kantonsinitiative könnten wir ein wichtiges Zeichen setzen. Ich bitte sie deshalb, beide Motionen erheblich zu erklären. Wir gewinnen sowohl national wie auch kantonal eine fairere Demokratie und nehmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ernst, die eine Auswahl wollen, und zwar in allen Kantonen und Wahlkreisen. Wir nehmen es ernst, dass sie ihre Stimme einer Partei und nicht irgendwelchen Listenverbindungen geben wollen, von denen schlussendlich vielleicht eine ganz andere Partei profitiert.

Angela Lüthold: Die beiden Motionen verlangen für die Luzerner Kantonsratswahlen ein Wahlverfahren mittels doppeltproportionalem Zuteilungsverfahren und für die Nationalratswahlen eine Kantonsinitiative, wonach jede Stimme unabhängig vom Wohnort gewichtet werden soll. Auf den ersten Blick scheint der doppelte Pukelsheim verführerisch und keine Listenverbindung die Lösung des angeblichen Problems zu sein. Der Einführung des doppeltproportionalen Zuteilungsverfahrens steht die SVP-Fraktion kritisch gegenüber. Positiv wäre die Abschaffung von Listenverbindungen zu würdigen. Das Bundesgericht hat Grundsätze für ein verfassungsgemässes Zuteilungsverfahren festgelegt. Für eine Veränderung des Wahlverfahrens ist der Grundsatz Erfolgswertgleichheit massgeblich, das heisst, dass alle Stimmen in möglichst gleicher Weise beitragen und möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden sollen. Auf Bundesebene und im Kanton Luzern wird heute das Modell Hagenbach-Bischoff angewandt. Der Kantonsrat hat im Rahmen der Wahlkreisreform 2009 die verfassungskonforme Umsetzung beschlossen und dem mit der Schaffung des Wahlkreisverbundes Willisau-Entlebuch Rechnung getragen. Mit einem Systemwechsel zum doppelten Pukelsheim wollen sich die kleineren Parteien mehr Sitze verschaffen. Dafür haben wir ein gewisses Verständnis, sind aber der Ansicht, dass diesem Anliegen mit dem Wahlkreisverbund Willisau-Entlebuch bereits Rechnung getragen wurde. Die GLP-Fraktion will auf kantonaler Ebene wie auch auf Bundesebene den doppelten Pukelsheim einführen. Mit der Einführung auf nationaler Ebene würde dies heissen, dass eine wahlkreisübergreifende Mandatsverteilung stattfinden würde, was das Stimmvolk nicht verstehen könnte. Weil der Vorstoss auf Bundesebene gescheitert ist, wird es jetzt über eine Kantonsinitiative versucht. Die SVP-Fraktion lehnt beide Motionen ab, weil der Kanton Luzern über ein verfassungsmässiges Proporzwahlssystem verfügt und die Abbildung pro Wahlkreis mit dem Wählerwillen abgebildet ist, weil es für die Wählerinnen und Wähler vorteilhafter und verständlicher ist, wenn Wahlen im Frühjahr, im Herbst und im darauffolgenden Jahr die kommunalen Wahlen im gleichen Verfahren durchgeführt werden und weil auf Bundesebene verschiedene Vorstösse eingereicht wurden und die Staatspolitische Kommission des National- und Ständerates eine Auslegeordnung vornimmt und die Modelle prüft. Sollte auf Bundesebene ein Systemwechsel stattfinden, hätte das auch auf den Kanton Luzern Auswirkungen, da er bei Proporzahlen auf das Bundesrecht verweist.

Samuel Zbinden: Je genauer ein Wahlsystem den Willen der Wählerschaft abbildet, desto besser ist es. Insofern schliesse ich mich in Bezug auf die demokratiepolitischen Argumente Rahel Estermann und Mario Cozzio an. Ich gehe aber auf die Perspektive der Jungparteien ein. Der doppelte Pukelsheim hat meines Wissens immer zur Folge, dass Listen- und Unterlistenverbindungen abgeschafft werden. Das heisst, dass Jungparteien auf der Liste der Mutterparteien antreten müssen oder allein ohne Unterlistenverbindungen. Ich bin überzeugt, dass das jetzige Luzerner Modell die Möglichkeit für Jungparteien in Unterlistenverbindungen mit den Mutterparteien anzutreten, ein Grund ist, weshalb wir im Kanton Luzern so viele aktive Jungparteien haben. Dank der Unterlistenverbindungen haben es zahlreiche Jungparteien immer wieder geschafft, kommunale oder kantonale Sitze zu erlangen. So ist beispielsweise die Junge Mitte seit 30 Jahren permanent im Einwohnerrat

Kriens vertreten. Die Jungen Grünen waren von 2019 bis 2023 mit Jonas Heeb vertreten, aber auch in den Einwohnerräten Kriens und Horw sowie im Grossstadtrat Luzern. Die Juso ist neu im Grossstadtrat vertreten. Die Perspektiven der Jungparteien waren für mich ein Grund, trotz guter Gründe hin- und hergerissen zu sein, was die Motion M 68 angeht. Gleichzeitig gibt es aber Beispiele, wo es Jungparteien trotz des doppelten Pukelsheims gelungen ist, Sitze zu holen, beispielsweise in Schaffhausen. Dort haben die Jungen Grünen sogar zwei Sitze geholt. Das ist möglich, wenn eine Jungpartei den Kraftakt schafft, im ganzen Kanton unabhängig von der Mutterpartei mit eigenen Listen anzutreten. Mir geht es vor allem darum, die Perspektiven der Jungparteien im Kanton Luzern aufzuzeigen. Schlussendlich überwiegen für mich aber die klaren demokratiepolitischen Vorteile. Deshalb stimme ich der Motion M 68 zu. Viel klarer sieht für mich die Situation bei der Kantonsinitiative aus. Auf nationaler Ebene ist die Dringlichkeit für eine Einführung deutlich grösser, da die Verzerrung in kleinen Kantonen sehr gross ist. Ich glaube, dass ein Systemwechsel auf nationaler Ebene für die Jungparteien sogar eine Chance sein könnte: Wenn die Jungparteien es schaffen würden, in allen Kantonen anzutreten, wäre auf nationaler Ebene für einen Nationalratsplatz nur ein halbes Prozent notwendig. Es wäre doch schön, wenn eine Jungpartei einen Nationalratsplatz erlangen könnte.

Claudia Huser: Es wurde mehrmals erklärt, dass der doppelte Proporz für unsere Wählerschaft zu kompliziert sei. Kantone wie Zürich, Aargau oder Schwyz haben dieses System eingeführt. Ich bin überzeugt, dass die dortige Bevölkerung nicht intelligenter ist als die Luzerner Bevölkerung. Ich glaube also, dass wir dieses System unserer Wählerschaft durchaus zutrauen können. Die Wählerinnen und Wähler verstehen hingegen nicht, dass bei Listenverbindungen die Restmandate an eine andere Partei gehen, als an die, die sie gewählt haben. Der doppelte Pukelsheim ist ein System, das funktioniert, und es verhilft zu einer faireren Wahl. Wir wollen ja, dass die Bevölkerung wählen geht und ihre Forderungen umgesetzt werden. Das erreichen wir mit dem doppelten Proporz.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Es gibt einen einfachen Grund, weshalb die Regierung beide Motionen ablehnt: In unserem kantonalen Wahlsystem gibt es die einfache Regelung, dass wir uns nach dem Bund und seinem Proporzwahlsystem richten. Auf kantonaler Ebene haben wir lediglich geregelt, dass wir mit dem Modell Hagenbach-Bischoff arbeiten. Das hat einen einfachen Grund: Im Frühling finden die Kantonsratswahlen statt und ein halbes Jahr später die Nationalratswahlen. So ist gewährleistet, dass beide Wahlen nach dem gleichen Prinzip ablaufen. An diesem System wollen wir festhalten, denn es entspricht den Anforderungen des Bundesgerichtes. Dank dem Wahlkreisverbund haben wir sehr grosse Wahlkreise mit je über 20 Sitzen. Das Verfahren ist einfach und verständlich. Den grössten Vorteil sehen wir darin, dass in einem Wahljahr im Frühling und im Herbst das gleiche System zur Anwendung kommt. In Sachen Erfolgswertgleichheit wäre der doppelte Pukelsheim zwar noch besser, da jede Stimme gleich viel zählt. Zwar ist eine komplexere Berechnung notwendig, das ist aber machbar. In anderen Kantonen funktioniert es ja auch. Das aktuelle Verfahren auf Kantonsebene ist bewährt und akzeptiert. Es entspricht den gerichtlichen Anforderungen, und es ist gleich wie auf Bundesebene. Wir sehen keinen Handlungsbedarf, die bisherigen Verfahrensregelungen anzupassen. Zwei verschiedene Systeme nebeneinander zu führen wäre mit einem grösseren Aufwand verbunden. Solange der Bund nichts ändert, ändert sich auch bei den Nationalratswahlen nichts. Wir sind dagegen, zwei verschiedene Systeme aufrechtzuerhalten. Zur Kantonsinitiative: Der doppelte Pukelsheim wurde im nationalen Parlament mehrfach diskutiert und abgelehnt. Aktuell lehnt auch der Bundesrat zwei gleichlautende Vorstösse der Nationalräte Jürg Grossen von der GLP sowie Marc Jost von der

EVP ab. Deshalb sehen wir keinen Grund, eine Kantonsinitiative einzureichen. Die politische Bedeutung der Wahlkreise der Kantone ist in einem föderalistischen Staat wichtig und sollte beachtet werden. Auch der doppelte Pukelsheim ist kein optimales System. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates setzt sich aktuell vertieft damit auseinander, welches Modell künftig angewandt werden soll. Im Moment wird über das Modell «Sainte-Laguë» diskutiert, das scheinbar in Richtung doppelter Pukelsheim geht. Wir sind gespannt, welches Modell auf Bundesebene gewählt wird. Sollte es auf Bundesebene zu einer Änderung kommen, kommt es auch auf Kantonsebene automatisch zu einer Anpassung.

Der Rat lehnt die Motion M 68 mit 91 zu 19 Stimmen ab.