

§ 19 Antrag auf Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates

Die Vorlage im Ueberblick

Im Juli 2002 reichte ein Bürger einen Memorialsantrag ein, welcher fordert, es sei die Anzahl der Mitglieder des Landrates angemessen zu reduzieren, wobei der Antragsteller die Wahlkreiseinteilung beibehalten möchte. – Der Landrat zählt heute 80 Mitglieder. Bezogen auf die Einwohnerzahl vertritt ein Mitglied des Glarner Landrates 477 Kantonseinwohner. Noch weniger Kantonseinwohner vertreten einzig die Parlamentarier von Appenzell Innerrhoden. Die Parlamente von Uri, Obwalden, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden weisen 55 bis 65 Gross-, Kantons- oder Landräte auf.

Die geltende Wahlkreiseinteilung widerspricht – wie Abklärungen mit einem Verfassungsrechtsexperten ergaben – mit grosser Wahrscheinlichkeit dem Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung. Das Bundesgericht fällte dazu 2003 ein Grundsatzurteil. Angesichts dieser komplexen Probleme, aber auch der anstehenden Gemeindestrukturereform soll mit dem Entscheid zugewartet werden. Insbesondere sind die Gemeindestrukturen nicht durch eine neue Wahlkreiseinteilung zu präjudizieren. Die Vorlage soll daher erst in der Legislaturperiode 2006/2010 behandelt werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Behandlung des Memorialsantrages auf eine der nächsten Landsgemeinden zu verschieben.

1. Ausgangslage

1.1. Wahlkreiseinteilung für die Landratswahlen

Gemäss Artikel 82 der Kantonsverfassung (KV) zählt der Landrat 80 Mitglieder. Artikel 70 KV legt fest, dass die Mitglieder des Landrates an der Urne im Verhältniswahlverfahren (Proporz) zu wählen sind. Wahlkreiseinteilung und Verteilungsverfahren sind durch das Gesetz, konkret durch das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz), festzulegen. Artikel 24 des Abstimmungsgesetzes führt 14 Wahlkreise auf; für die Verteilung ist das amtlich veröffentlichte Ergebnis der letzten eidgenössischen Volkszählung massgebend. Verteilt werden die 80 Sitze auf die 14 Wahlkreise nach der Methode Hagenbach-Bischoff. Gemäss der Volkszählung 2000 legte der Regierungsrat im Juli 2002 folgende Sitzverteilung für die Wahlen 2006 fest:

Wahlkreis	gemäss Volkszählung		Veränderung
	2000	1990	
1. Bilten	4	4	
2. Mühlehorn, Obstalden, Filzbach	3	3	
3. Niederurnen	8	7	+ 1
4. Oberurnen	4	4	
5. Näfels	8	8	
6. Mollis	6	6	
7. Netstal	6	6	
8. Glarus, Riedern	13	13	
9. Ennenda	6	6	
10. Mitlödi, Sool, Schwändi	4	3	+ 1
11. Schwanden	5	6	- 1
12. Nidfurn, Leuggelbach, Luchsingen, Haslen, Hätzingen, Diesbach, Betschwanden	5	5	
13. Rüti, Braunwald, Linthal	4	5	- 1
14. Engi, Matt, Elm	4	4	
	<u>80</u>	<u>80</u>	

1.2. Memorialsantrag auf Verkleinerung des Landrates

Am 17. Juli 2002 reichte ein Bürger einen Memorialsantrag mit folgendem Wortlaut ein:

«Es sei die Anzahl der Mitglieder des Landrates, wie in Artikel 82 Absatz 1 der Kantonsverfassung umschrieben, angemessen zu reduzieren.

Begründung

Die Landsgemeinde vom 5. Mai 2002 hat den wegweisenden Entscheid gefällt, die Anzahl der Regierungsräte von bisher sieben Mitglieder auf deren fünf mit Inkrafttreten ab nächster Amtsperiode herabzusetzen. Es dürfte eine logische Konsequenz sein, die derzeitige Anzahl von 80 Landräten ebenfalls nach unten anzupassen. In mehreren Kantonen sind ähnlich lautende Initiativen hängig oder bereits abgeschlossen. Auch mit weniger Parlamentariern muss es möglich sein, die anfallende Arbeit zu bewältigen. Es ist klar, dass die Vertretungen aus den einzelnen Wahlkreisen anteilmässig wie bisher zu gewährleisten sind. Was die neue Mitgliederzahl des Kantonsparlamentes anbelangt, so ist der Antrag bewusst offen formuliert. Es ist deshalb Regierungs- und Landrat vorbehalten, diese Zahl im Rahmen der Antragsbehandlung festzusetzen und der Landsgemeinde entsprechend zu beantragen. Jedenfalls ist das Inkrafttreten auf Beginn der Amtsperiode 2006/10 festzulegen. Im Uebrigen sind die einschlägigen Gesetze und Verordnungen sinngemäss anzupassen.»

Der in Form einer allgemeinen Anregung verfasste Memorialsantrag zielt primär auf eine Aenderung der Kantonsverfassung (Art. 82) ab, wobei auch andere Erlasse (z.B. Abstimmungsgesetz und Landratsverordnung) anzupassen sind. Der Landrat erklärte den Memorialsantrag an seiner Sitzung im September 2002 als zulässig und erheblich.

1.3. Bundesgerichtsentscheid zur Gemeinderatswahl in Zürich

In der Zwischenzeit bestätigte und verdeutlichte das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Durchführung des Proporzwahlverfahrens. Es hiess eine Stimmrechtsbeschwerde teilweise gut und stellte fest, dass die Wahlkreiseinteilung für die Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich (Gemeindeparlament) verfassungswidrig ist, indem die Situation in kleinen Wahlkreisen mit zwei oder drei Sitzen in klarem Widerspruch zur Bundesverfassung stehe. Dies vertrage sich nicht mit der verfassungsrechtlich garantierten Erfolgswertgleichheit der Stimmen, die wahlkreisübergreifend spielen müsse.

Das Gleiche gilt für das Proporzwahlverfahren für den Landrat im Kanton Glarus. Auch hier sind die Wahlkreise sehr unterschiedlich, der grösste Wahlkreis (Glarus-Riedern) umfasst 13 Sitze, der kleinste (Kerenzen) nur deren drei. Fünf Wahlkreise weisen vier, zwei Wahlkreise fünf und drei Wahlkreise sechs Sitze aus. So sind im Wahlkreis Glarus-Riedern für das Erringen eines Mandates nur rund 7 Prozent der Stimmen, im kleinsten Wahlkreis aber 25 Prozent notwendig. Im kleinsten Wahlkreis haben somit mindestens 25 Prozent der Stimmen keinen Einfluss, in den Wahlkreisen mit vier Sitzen noch 20 Prozent, was nach Bundesgericht verfassungswidrig ist. Ein beigezogener Verfassungsrechtsexperte kommt zum Schluss, dass die geltende Wahlkreiseinteilung im Kanton Glarus der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung betreffend Stimmkraftgleichheit widerspricht. Auf der einen Seite ist das Quorum in den Wahlkreisen mit drei, vier, fünf und sechs Sitzen zu hoch, da dadurch wesentlich mehr als 10 Prozent der Stimmen für die Erreichung eines Mandates erforderlich sind. Auf der anderen Seite bestehen grosse Unterschiede bei der Zuteilung der Sitze (drei Sitze im kleinsten, 13 Sitze im grössten Wahlkreis), was gegen die Stimmkraftgleichheit verstösst.

2. Grösse von Kantonsparlamenten

2.1. Vergleichender Ueberblick

Ein Ueberblick über die Ost- und Zentralschweizer Kantonsparlamente:

<i>Kanton</i>	<i>Parlamentsmitglieder; Stand 2002</i>	<i>Einwohner pro Parlamentsmitglied</i>
ZH	180	6933
LU	120	2921
UR	64	543
SZ	100	1287
OW	55	590
NW	60	621
ZG	80	1251
SH	80	917
AR	65	823
AI	46	317
SG	180	2516
GR	120	1559
AG	200	2737
TG	130	1761
GL	80	477

Der Vergleich zeigt, dass ein Mitglied des Glarner Landrates 477 Kantonseinwohner vertritt. Noch weniger Kantonseinwohner pro Parlamentsmitglied weist einzig Appenzell Innerrhoden auf. Die Parlamente der am ehesten vergleichbaren Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden weisen 55 bis 65 Gross-, Kantons- oder Landräte auf.

2.2. Tendenzen in anderen Kantonen

Eine Tendenz zur Verkleinerung der Kantonsparlamente ist unverkennbar. Ab 2005 wird der Solothurner Kantonsrat noch 100 statt 144 Sitze zählen. Initiativen fordern im Aargau eine Reduktion der Sitzzahl von 200 auf 140, im Kanton Bern von 200 auf 160, im Kanton St. Gallen von 180 auf 120.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Ob der Landrat verkleinert werden soll oder nicht, ist eine politische Frage. Es lassen sich gute Gründe für oder gegen eine Verkleinerung des Landrates finden. Noch verstärkt wird das Gewicht dieser Frage durch die bundesgerichtliche Verpflichtung, die bestehende Wahlkreisregelung anzupassen. Hier geht der Antragsteller von falschen Voraussetzungen aus, wenn er eine Verkleinerung des Landrates auf Basis der bestehenden Wahlkreisregelung fordert.

Modelle einer neuen Wahlkreisregelung, mit oder ohne Verkleinerung des Landrates, wurden geprüft. Bei einer verfassungskonformen Ausgestaltung ist die Anzahl der Wahlkreis von 14 auf sieben, wenn nicht gar auf fünf zu verkleinern, soll am System des Proporz festgehalten werden. Andere Kantone prüfen die Umsetzung des Verdiktes aus Lausanne und eine Verkleinerung ihrer Kantonsparlamente. Von diesen Erfahrungen und Diskussionen, vor allem in grösseren Kantonen, soll unser Kanton profitieren können. Es macht wenig Sinn, dass unser Kanton diesbezüglich eine Vorreiterrolle spielt.

Die Diskussion bezüglich Gemeindefestaltung sind nicht durch eine neue Wahlkreisregelung zu präjudizieren oder zu beeinflussen. Zuerst muss die Frage der Gemeindefestaltung und nicht diejenige der Wahlkreise, die mit der Frage der Verkleinerung des Landrates zusammenhängt, beantwortet werden. Da beide Fragen zudem politisch umstritten sind, war die Zeit bis zur Landsgemeinde 2004 zu knapp, um eine Vorlage auszuarbeiten. Für die Wahlen 2006 wird mit grosser Wahrscheinlichkeit die bestehende Wahlkreisregelung letztmals zur Anwendung kommen. Spätestens in der Amtsdauer 2006/2010 muss über den Memorialsantrag und die Verkleinerung des Landrates entschieden werden, um die Geduld des Bundesgerichtes nicht zu strapazieren. Damit verbunden wird eine neue Wahlkreisregelung sein.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Der Verschiebungsantrag war im Landrat unbestritten; ohne Wortmeldung wurde der Antrag zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Behandlung des Memorialsantrags eines Bürgers auf Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates auf eine der nächsten Landsgemeinden zu verschieben.