

§ 14 A. Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne B. Antrag betr. Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird beantragt, mit einer Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) nur noch drei Wahlkreise zu schaffen und den Memorialsantrag betreffend Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates abzulehnen.

Die Landsgemeinde 2004 verschob die Behandlung des im Juli 2002 eingereichten Memorialsantrages auf Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates auf die Legislaturperiode 2006/2010, da die Gemeindestrukturreform nicht mit neuen Wahlkreisen präjudiziert werden wollte. Inzwischen sind wichtige Entscheide gefallen:

- Das Bundesgericht präzisierte seine Rechtsprechung zur Frage der Gleichbehandlung der Stimmberechtigten bei Proporzahlen und damit zu möglichen Wahlkreiseinteilungen.
- Die Landsgemeinde 2006 beschloss das Schaffen dreier grosser Einheitsgemeinden auf den 1. Januar 2011, und die ausserordentliche Landsgemeinde von 2007 bestätigte diesen Beschluss.

Für die nächsten Landratswahlen ist die Wahlkreisregelung anzupassen, ansonsten die Gefahr der Aufhebung durch das Bundesgericht bestünde. Die drei Wahlkreise blieben im Landrat unbestritten, ebenso einige weitere Anpassungen. Bei drei Wahlkreisen ergibt sich folgende Mandatsverteilung:

	Wohnbevölkerung 2006	bei 80 Mitgliedern	bei 60 Mitgliedern
Glarus Nord	15 890	34 Sitze	25 Sitze
Glarus Mitte	12 038	25 Sitze	19 Sitze
Glarus Süd	10 073	21 Sitze	16 Sitze

Der Landrat beantragt im Gegensatz zum Regierungsrat, den Memorialsantrag abzulehnen und die Zahl der Mitglieder des Landrates bei 80 zu belassen. Er anerkannte zwar die im Trend liegende Machbarkeit einer Reduktion – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – auf 60 Mitglieder. Eine höhere Anzahl Ratsmitglieder gewährleiste jedoch eine breitere Vertretung aller Volksschichten und Landesgegenden, sowie eine ausgeglichene und bessere Durchmischung mit selbstständig Erwerbenden, privatrechtlich und öffentlich-rechtlich Angestellten. Die Belastung für das einzelne Ratsmitglied werde nach einer Reduktion grösser, da die Kommissionsarbeit nicht zu reduzieren sei. Vor allem kleinere Fraktionen würden durch eine Reduktion stärker betroffen. Diese würde zudem weder die Qualität der Arbeit noch die Attraktivität des Landratsmandates fördern, im Gegenteil. Sie bringe kaum einen Spareffekt und könne nicht mit der Reduktion der Zahl der Mitglieder des Regierungsrates und der daraus resultierenden Verwaltungsreorganisation verglichen werden. Auch werde mit der kommenden Parlamentsreform die Arbeit für die einzelnen Landratsmitglieder sicher nicht kleiner.

Der Landrat folgte mit grossem Mehr der Argumentation seiner vorberatenden Kommission und stimmte der Änderung des Abstimmungsgesetzes zu. Die Reduktion der Zahl der Mitglieder des Landrates und den diesbezüglichen Memorialsantrag beantragt er hingegen abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Einleitung

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode befasste sich die Landsgemeinde mit dem im Juli 2002 eingereichten Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates. Der Regierungsrat liess durch einen Rechtsexperten die Wahlkreiseinteilung auf die Verfassungsmässigkeit überprüfen, da das Bundesgericht 2003 dazu ein Grundsatzurteil gefällt hatte. Weitere Änderungen des Abstimmungsgesetzes wurden ebenfalls geprüft. Angesichts der Gemeindestrukturreform, die nicht mit neuen Wahlkreisen präjudiziert werden sollte, verschob die Landsgemeinde 2004 die Behandlung der an sich nötigen Neugestaltung der Wahlkreise und des Memorialsantrages auf die Legislaturperiode 2006/2010. Innerhalb des Projektes Verwaltungsorganisation 2006, das an der gleichen Landsgemeinde zu behandeln war, wurden einige Anpassungen am Abstimmungsgesetz vorgenommen.

Inzwischen sind Entwicklungen eingetreten, die das Beantworten offener Fragen erlauben:

- Die Landsgemeinde 2006 beschloss das Schaffen dreier grosser Einheitsgemeinden auf den 1. Januar 2011, welchen Beschluss die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 bestätigte.
- Das Bundesgericht präzisierte in einem zweiten Entscheid seine Rechtsprechung zur Frage der Gleichbehandlung der Stimmberechtigten bei Proporzahlen und damit zu möglichen Wahlkreiseinteilungen. Verschiedene Kantone waren und sind gezwungen, ihre Wahl- und Abstimmungsgesetze zu ändern.

1.2. Memorialsantrag auf Verkleinerung des Landrates

Im 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 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 2006/2010 festzulegen. Im Übrigen sind die einschlägigen Gesetze und Verordnungen sinngemäss anzupassen.»

Der in Form einer allgemeinen Anregung verfasste Memorialsantrag zielt primär auf eine Änderung der Kantonsverfassung (Art. 82 Abs. 1 KV) ab, wobei er noch andere Erlasse (z. B. Abstimmungsgesetz, Landratsverordnung) betrifft.

1.3. Bestehende Wahlkreiseinteilung

Gemäss Kantonsverfassung zählt der Landrat 80 Mitglieder (Art. 82 KV). Die Mitglieder des Landrates sind an der Urne im Verhältniswahlverfahren (Proporz) zu wählen (Art. 70 KV). Wahlkreiseinteilung und Verteilungsverfahren sind durch das Gesetz (Abstimmungsgesetz) festzulegen. Es führt 14 Wahlkreise auf (Art. 24); 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>	

1.4. Bundesgerichtspraxis zur Durchführung von Proporzahlen

In einem Grundsatzentscheid verdeutlichte das Bundesgericht am 18. Dezember 2002 seine Rechtsprechung zur Durchführung des Proporzwahlverfahrens. Es hiess eine Stimmrechtsbeschwerde teilweise gut und stellte Verfassungswidrigkeit der Wahlkreiseinteilung für die Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich (Gemeindeparlament) fest. Nur knapp sah es davon ab, die Wahl vom März 2002 formell aufzuheben. Die Richter waren sich einig, dass die Situation in den kleinen Wahlkreisen mit zwei oder drei Sitzen in klarem Widerspruch zur Bundesverfassung (Art. 34 Abs. 2 und vor allem Art. 8 BV) stehe. Besonders kritisch sei die Situation in einem Kreis mit zwei Sitzen, in dem es für ein Vollmandat mindestens 33 Prozent der Stimmen brauche, während in einem anderen Kreis 5 Prozent der Stimmen genügen. Zudem könnten in einem Kreis mit zwei Sitzen weniger als 50 Prozent der Stimmen über die Zuteilung beider Sitze entscheiden, während 34 Prozent der Stimmen keinen Einfluss hätten. Ein so hoher Anteil vertrage sich nicht mit der verfassungsrechtlich garantierten Erfolgswertgleichheit der Stimmen, die wahlkreisübergreifend spielen müsse. In einem späteren, den Kanton Aargau betreffenden Entscheid präzisierte das Bundesgericht seine Haltung. Es bestimmte das Überschreiten der 10-Prozent-Limite des natürlichen Quorums als mit dem Verhältniswahl-

recht grundsätzlich nicht vereinbar. Dieses Quorum sei eine Zielgrösse, die insbesondere bei einer Neuordnung des Wahlsystems angestrebt werden müsse. – In einem den Kanton Wallis betreffenden Entscheid anerkannte das Bundesgericht einzig die besondere Bedeutung der kantonalen Wahlkreise, der historischen Zehnden. Die Walliser Täler seien als geografische, sprachliche und kulturelle Einheiten zu verstehen. Deshalb sei ein Proporz, der innerhalb der einzelnen Wahlkreise spiele, verfassungsmässig.

Im Kanton Glarus sind die Wahlkreise für das Proporzwahlverfahren sehr unterschiedlich ausgestaltet. Der grösste Wahlkreis (Glarus, Riedern) wählt 13, der kleinste (Kerenzen) nur drei Landratsmitglieder. Fünf Wahlkreise weisen vier, zwei Wahlkreise fünf und drei Wahlkreise sechs Sitze aus. So sind im grössten Wahlkreis 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, in jenen mit vier Sitzen 20 Prozent der Stimmen keinen Einfluss, was nach Bundesgericht verfassungswidrig ist. Der vom Regierungsrat mit der Abklärung dieser Problematik beauftragte Professor Dr. Georg Müller, damals Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, kam bereits vor dem Aargauer Entscheid des Bundesgerichts zum gleichen Ergebnis. Einerseits ist das natürliche Quorum in den Wahlkreisen mit drei, vier, fünf und sechs Sitzen zu hoch, da dadurch wesentlich mehr als 10 Prozent der Stimmen für ein Mandat erforderlich sind. Andererseits bestehen grosse Unterschiede bei der Zuteilung der Sitze (3 im kleinsten, 13 im grössten Wahlkreis), was gegen die Stimmkraftgleichheit verstosse. Daher sei der Ansicht des Antragstellers nicht zu folgen, eine allfällige Verkleinerung könne auf Basis der bestehenden Wahlkreisregelung erfolgen und damit eine Vertretung sämtlicher Gemeinden gewährleistet bleiben. Dies trifft bereits heute nicht mehr zu; die Ortschaften Mühlehorn, Leuggelbach, Hätzingen, Diesbach, Betschwanden und Engi sind im Landrat nicht vertreten.

Es ist aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, die geltende Ordnung der Wahlkreise in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu bringen.

2. Verkleinerung des Landrates

2.1. Vergleichender Überblick

<i>Kantone</i>	<i>Zahl der Parlamentsmitglieder</i>	<i>Bevölkerung</i>	<i>Zahl der Einwohner pro Parlamentsmitglied</i>
CH	246	7 415 102	30 142
ZH	180	1 261 810	7 010
BE	160	955 378	5 971
VD	150	647 382	4 315
GE	100	427 396	4 273
AG	140	565 122	4 036
SG	120	458 821	3 823
TI	90	319 931	3 554
LU	120	354 731	2 956
BL	90	265 305	2 947
SO	100	247 379	2 473
FR	110	250 377	2 276
VS	130	287 976	2 215
BS	100	186 753	1 867
TG	130	232 978	1 792
GR	120	187 812	1 565
NE	115	167 910	1 460
SZ	100	135 989	1 359
ZG	80	105 244	1 315
SH	60	73 788	1 229
JU	60	69 091	1 151
AR	65	52 841	812
NW	60	39 497	658
GL reduziert	60	38 317*	639
OW	55	33 162	602
UR	64	35 083	548
GL	80	38 317*	478
AI	49	15 029	306

* Bevölkerungszahl 2006: 38'001; Quelle: Institut für Föderalismus, Universität Freiburg, März 2007

Ein Glarner Landrat vertritt 478 Kantonseinwohner. Noch weniger Kantonseinwohner pro Parlamentarier weist einzig Appenzell Innerrhoden auf. Vergleichbare Parlamente in Uri, Obwalden, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden zählen 55 bis 65 Gross-, Kantons- oder Landräte. – Die Anzahl von 60 stellt eine Alternative dar.

2.2. Tendenzen in anderen Kantonen

Die Tendenz zur Verkleinerung der Kantonsparlamente ist unverkennbar. Aus verschiedenen Gründen verkleinerten in den letzten zehn Jahren neun Kantone (LU, SO, VD, BE, AG, FR, BS, SH, SG) ihr Parlament, im Kanton Waadt sogar zweimal. Als letzter Kanton reduzierte St. Gallen im März 2007 gegen den Willen von Regierung und Parlament die Sitzzahl von 180 auf 120, während Graubünden im Februar 2008 eine Verkleinerung ablehnte.

2.3. Gründe für oder gegen eine Verkleinerung des Landrates

Gegen eine Reduktion sprechen:

- Kleinere Parlamente bilden die Vielgestaltigkeit des Kantons weniger ab.
- Eine breite und demokratische Abstützung, insbesondere der Vertretung der Bevölkerung nach politischen, regionalen, konfessionellen, beruflichen, alters- und geschlechtsspezifischen Merkmalen ist weniger gewährleistet. Es ist eine der Kernaufgaben eines Parlamentes, eine möglichst grosse Bandbreite an Interessierten einzubinden.
- Ein kleineres Parlament vermag nicht das gleiche breite Fachwissen und dieselbe vielfältige persönliche und politische Erfahrung zu vereinigen, was die Qualität der parlamentarischen Arbeit verringert.
- Viele der zu lösenden Aufgaben sind von Kantons- und Parlamentsgrösse unabhängig; die Grösse des Regierungsrates steht nicht in direktem Zusammenhang zu jener des Landrates und kann einen solchen auch nicht begründen.
- Die Landratsarbeit ist im Vergleich zu anderen Kantonsparlamenten sehr effizient, diszipliniert, schnell, schlank und kostengünstig. Der Informationsfluss funktioniert problemlos. Der Ratsbetrieb verursachte 2006 Kosten von lediglich 124 000 Franken (ohne Ratssekretariat). Er wird nur nach Bedarf einberufen und tagt 10 bis 14 Mal pro Jahr.
- Die Belastung für den einzelnen Landrat wird durch Arbeit in den Kommissionen grösser. Kleinere Kommissionen verhindern entweder den Einbezug aller Fraktionen oder die angemessene Vertretung der grossen Fraktionen, was das Stärkenverhältnis verfälscht.
- Die Fraktionen sind für Parlamentsarbeit wichtig. Eine geringere Sitzzahl könnte sich auf die Fraktionen negativ auswirken.
- Eine grössere Belastung der einzelnen Landräte verhindert die Mitgliedschaft von Unternehmern und Selbstständigerwerbenden noch eher als heute.

Für eine Reduktion sprechen:

- Der Vergleich mit anderen Kantonen; nur Appenzell Innerrhoden weist weniger Einwohner pro Parlamentarier aus.
- Die Stellung und Bedeutung eines Landrates als Kantonsvertreter wird gestärkt, die Vertretung der Gemeinden tritt in den Hintergrund.
- Die Tätigkeit im Landrat wird attraktiver; Interessierte stellen sich bewusster zur Wahl. Der grosse Wechsel im Rat lässt eine eher geringe Attraktivität vermuten: 19 Landräte sind während der Amtsdauer 1998/2002 ausgeschieden, sieben nicht mehr angetreten, vier wurden nicht wieder gewählt; es gab 30 Wechsel von der Wahl 1998 zu derjenigen von 2002. Während der Amtsdauer 2002/2006 traten 25 Landräte zurück, fünf traten nicht mehr an, ein Mitglied wurde in den Regierungsrat und 14 nicht wieder gewählt; es gab 45 Wechsel von der Wahl 2002 zu derjenigen von 2006. Bis Ende 2007 sind acht Rücktritte eingereicht worden.
- Dem Landrat kommt wegen der Landsgemeinde weniger Bedeutung als in anderen Kantonen zu. Die Landsgemeinde ist weiterhin von kleineren Gruppierungen zu überzeugen und als «Korrekturfaktor» unangefochten.
- Die Parteien müssen weniger Kandidierende als Listenfüller suchen; sie können sich auf gute und zugkräftige Kandidaten beschränken.
- Bei nur noch drei Wahlkreisen werden die Listen weniger lang als bei 80 Landräten und das Modell mit drei Wahlkreisen lässt sich einfacher umsetzen.
- Der Ratsbetrieb im Plenum wird etwas günstiger, wobei die Einsparungen bescheiden bleiben (Taggeld 150 Fr.); bei den Kommissionen dürften wohl keine Einsparungen resultieren, da diese im Vergleich schon klein sind (Fünfer- bis maximal Elfer-Kommissionen).

2.4. Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat eine Reduktion auf 60 Sitze. Auch nach der Reduktion auf 60 Mitglieder werde er im Vergleich mit anderen Kantonen und gemessen an der Wohnbevölkerung eines der grössten Parlamente sein. Die Tätigkeit im Landrat werde attraktiver; Interessierte stellten sich bewusster zur Wahl. Die Stellung und Bedeutung eines Landrates als Kantonsvertreter werde gestärkt, die Vertretung der Gemeinden trete in den Hintergrund. Dem Landrat komme wegen der Landsgemeinde eine mehr vorbereitende Bedeutung als in anderen Kantonen zu. Mit drei Wahlkreisen ergebe sich eine ausgewogenere Verteilung der Mandate auf die drei neuen Gemeinden; Wahlvorschläge würden für maximal 25 Sitze einzuweisen sein. In allen kantonalen Volksabstimmungen hätten – auch gegen den Willen von Regierungen und

Parlamenten – die Reduktionen obsiegt. Es sei politisch angemessener, von sich aus einen vertretbaren Reduktionsvorschlag zu unterbreiten und zu vertreten, statt – je nach Verlauf der Landsgemeinde – eine massivere Reduktion zu riskieren.

Der Regierungsrat schlug daher eine Änderung von Artikel 82 Absatz 1 Kantonsverfassung (und Anpassung von Art. 25 Abs. 2 Abstimmungsgesetz) vor: «Der Landrat ist das Parlament des Kantons. Er zählt 60 Mitglieder.»

3. Wahlkreiseinteilung

3.1. Notwendigkeit der Vergrößerung der Wahlkreise

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Proporz und zur Gleichbehandlung der Stimmenden ist klar. Andere Kantone mussten im Zusammenhang mit Parlamentsreformen ihre Wahlkreisstrukturen überprüfen, wollten sie nicht Gefahr laufen, dass das Bundesgericht Wahlen aufhebt. Eine neue Wahlkreiseinteilung hat einen Stimmenanteil pro Mandat (und damit der nicht massgebenden Stimmen) von nur bis zu 10 Prozent vorzugeben, womit ein Wahlkreis mindestens neun oder zehn Sitze umfassen muss. – Es wäre auch ohne Memorialsantrag eine Vorlage zur Wahlkreiseinteilung und damit zur Änderung des Abstimmungsgesetzes in der laufenden Legislaturperiode vorzubereiten gewesen.

Die Entscheide der Landsgemeinde zur Gemeindestrukturereform betreffen ebenfalls die Wahlkreiseinteilung; diese entspricht folgerichtig den beschlossenen drei Einheitsgemeinden. Damit kommen die Vorzüge des Verhältniswahlrechts vermehrt zum Tragen.

3.2. Entwicklungen in andern Kantonen

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Proporzwahlrecht kann auf mehreren Wegen umgesetzt werden:

- durch grössere Wahlkreise,
- durch Wahlkreisverbände,
- durch ein anderes Verteilsystem.

Doppelter Pukelsheim

Die Mehrheit der Kantone (ZH, AG, SO, SH, ZG), die ihr Wahlsystem anpassten, wählten den letzteren Weg, vor allem, weil sie die Wahlkreise angesichts der politischen Konsequenzen unangetastet belassen. Sie führten die „Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung“ ein, welche unter dem Begriff «Doppelter Pukelsheim» etabliert ist:

- Anders als bisher finden die Wahlen nicht abgeschlossen in den Wahlkreisen statt. Es werden zunächst die Stimmen aus allen Wahlkreisen zusammengezogen und die Sitze den politischen Parteien (Listengruppen) entsprechend ihrem gesamten Stimmenanteil im gesamten Wahlgebiet (Kanton oder Gemeinde) zugeteilt (Oberzuteilung).
- Im zweiten Schritt (Unterzuteilung) werden die den politischen Parteien gesamthaft zugewiesenen Sitze auf die einzelnen Listen verteilt. Dies erfolgt mit einer doppelten Proportionalität: Die Listen erhalten Sitze entsprechend ihrem Stimmenanteil im betreffenden Wahlkreis und entsprechend ihrem Stimmenanteil gegenüber den Listen dieser Partei in den andern Wahlkreisen.
- Listenverbindungen sind nicht mehr zulässig. Durch den Wechsel vom Divisorverfahren mit Abrunden zu einem Divisorverfahren mit Standard-Rundung (kaufmännisches Runden) wird die systembedingte Benachteiligung kleiner Parteien beseitigt; es braucht die Korrekturmöglichkeit der Listenverbindungen nicht mehr.

Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es eine regional- und eine parteiproportionale Vertretung garantiert. Die Unterschiede im Quotient «erhaltene Stimmen geteilt durch Anzahl Mandate» zwischen den Listengruppen sind dabei sehr klein, und die Benachteiligung der kleinen Parteien ist trotz Beibehaltung der Wahlkreise aufgehoben. Nachteilig ist, dass innerhalb eines Wahlkreises die Parteipräferenzen nicht mehr genau auf die Mandatsverteilung abgebildet werden. So kann eine Partei innerhalb eines Wahlkreises einen Sitz gewinnen, obschon eine andere Partei mehr Stimmen erhalten hat. Dies wird allerdings über das ganze Wahlgebiet hinweg ausgeglichen. – Auch kann es zu einer Zersplitterung der politischen Kräfte führen (kleinste Gruppierungen erhalten ebenfalls einen Sitz). Im Kanton Zürich nimmt deshalb eine Partei an der Sitzverteilung nur dann teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen im betreffenden Wahlkreis 5 Prozent der Stimmen erhalten hat.

Wahlkreisverbände; Zusammenlegung von Wahlkreisen

Die Zusammenlegung von Wahlkreisen oder die Gründung von Wahlkreisverbänden wählten die Kantone Bern und Basel-Land. Sie basieren wie der Kanton Glarus weiterhin auf der Sitzverteilung nach der Methode Hagenbach-Bischoff. Wahlkreisverbände bestehen aus mehreren Wahlkreisen und sind ein rein rechnerisches Konstrukt. Die Sitze werden zunächst auf den Wahlkreisverband und erst danach auf die einzelnen

Wahlkreise umgelegt. Durch den Zusammenschluss kleiner Wahlkreise zu einem Verband werden die Nachteile kleiner Parteien ausgeglichen; die dabei zur Anwendung kommenden Verfahren sind jedoch schwer nachvollziehbar. Zudem müssen potenzielle Kandidaten in deutlich grösseren Gebieten Wahlkampf betreiben und sind danach möglicherweise regional nicht mehr gleich gut verankert.

3.3. Folgerungen für den Kanton Glarus

Die Entscheide zur Gemeindestrukturreform veränderten die Ausgangslage. Die Landsgemeinde gab mit der Bildung von drei starken Einheitsgemeinden faktisch die Grösse der Wahlkreise vor. Es gibt keine stichhaltigen Gründe, die Wahlkreise anders als die neuen Gemeinden zu begrenzen. Um die Länge der Listen bei Landratswahlen zu beschränken, wäre eine Unterteilung der Wahlkreise denkbar; jede Grenzziehung wäre jedoch willkürlich.

Wollen auf Gemeindeebene Gemeindeparlamente eingerichtet werden, wäre das bewährte bisherige Verfahren auch für deren Wahl problemlos anwendbar, zudem bekannt und weniger anspruchsvoll als andere Methoden.

Der Entscheid der Landsgemeinden beantwortete eine nicht einfach zu lösende politische Frage. Die Berechnungen in der letzten Vernehmlassungsvorlage zeigten, dass bei einer Reduktion des Landrates auf 60 Mitglieder eine Lösung mit sieben Wahlkreisen nur knapp und eine mit zehn nicht mehr zulässig gewesen wäre. Selbst bei Beibehaltung von 80 Mitgliedern hätte die Zahl der Wahlkreise evtl. mittels Wahlkreisverbänden zumindest auf sieben reduziert werden müssen (kleinster Wahlkreis mit Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Mollis neun Sitze).

3.4. Verteilung der Sitzzahl bei drei Wahlkreisen

Die Wahlkreiseinteilung gemäss der drei neuen Gemeinden erfüllt die Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit vollumfänglich, da das natürliche Quorum von maximal 10 Prozent unterschritten wird und die Unterschiede bezüglich der Sitzzuteilung vertretbar sind.

	<i>Wohnbevölkerung 2006</i>	<i>bei 80 Mitgliedern</i>	<i>bei 60 Mitgliedern</i>
Glarus Nord	15 890	34 Sitze	25 Sitze
Glarus Mitte	12 038	25 Sitze	19 Sitze
Glarus Süd	10 073	21 Sitze	16 Sitze

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1. Grösse des Landrates

Das Ergebnis der Vernehmlassung war sehr kontrovers. Alle politischen Parteien lehnten eine Reduktion generell oder zum jetzigen Zeitpunkt ab. Allenfalls sei die Frage nach durchgeführter Gemeindestrukturreform nochmals zu prüfen. Der Gewerbeverband stimmt einer Reduktion des Landrates auf 60 Mitglieder zu.

Von den teilnehmenden Gemeinden votierten nur neun für die Beibehaltung der bisherigen Grösse des Landrates; 14 befürworteten eine Reduktion auf 60 Mitglieder, eine sogar auf 50. Eine Gemeinde bezeichnete 60 als absolutes Maximum, sie erachtete gar die Zahl 40 (ein Mitglied pro 1000 Einwohner) als Diskussionsbasis.

4.2. Wahlkreiseinteilung

Alle an der Vernehmlassung Teilnehmenden befürworteten die Reduktion auf drei Wahlkreise. Auch votierten praktisch alle für die bisherige Berechnungsmethode.

5. Zu den Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes

Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4; Wahlbehörden

Bei der Zusammensetzung von Wahlbehörde und Wahlbüro ist zu beachten, dass es ab 2011 keine Wahlkreise aus mehreren Gemeinden mehr gibt. Somit sind in Artikel 6 die Absätze 2, 3 und 4 an die Gemeindestrukturreform anzupassen.

Absatz 4. – Eine Wohnsitzverpflichtung besteht für Gemeindeangestellte nicht; somit können auch nicht Stimmberechtigte das Protokoll führen.

Artikel 23; Grundsatz

Absatz 1. – Das Wahlverfahren für allfällige Gemeindeparlamente wird mitgeregelt, wobei es Sache der Gemeindeordnungen sein wird, Gemeindeparlamente und ihre Organisation (Wahlkreise usw.) zu regeln. Der Vorschlag bestimmt einzig das Wahlverfahren, gilt doch das Abstimmungsgesetz für alle Urnengänge, auch für diejenigen der Gemeinden.

Absatz 2. – Da es keine Einer-Wahlkreise mehr gibt, kann das für diesen Fall bisher Vorgesehene aufgehoben werden.

Artikel 24; Wahlkreise

Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Gemeindestrukturereform wird die Zahl der Wahlkreise von 14 auf drei reduziert und die Vorgabe (je Wahlkreis mindestens neun Sitze) eingehalten. Dies bedingt Anpassungen bei der Umschreibung der Wahlkreise und beim Verfahren zur Bestimmung der Sitzzahl pro Wahlkreis. Die Benennung der Wahlkreise/Gemeinden wird damit nicht vorweggenommen, sondern wird noch zu bestimmen sein (vorläufige Arbeitstitel).

Artikel 25; Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

Absatz 1. – Neu ist der amtlich veröffentlichte letzte aktuellste Stand der mittleren Wohnbevölkerung des Kantons massgebend und nicht mehr die letzte, nur alle zehn Jahre stattfindende Volkszählung. Die amtlichen Ergebnisse des Bundesamtes für Statistik sind jeweils im August/September verfügbar. Der Regierungsrat kann somit vor jeder Gesamterneuerungswahl die Sitzverteilung überprüfen und im Amtsblatt bekannt geben (vgl. Abs. 3).

Absatz 2. – Das Proporzwahlverfahren wird – unabhängig von der Zahl der Mitglieder des Landrates – präzisiert und vereinfacht. Durch die einfachere Wahlkreiseinteilung sind nur noch zwei Verteilrunden (Erstverteilung und Restverteilung) notwendig. Damit wird der Kantonsverfassung, welche für die Landratswahlen das Proporzwahlverfahren vorsieht, besser nachgelebt.

Absatz 4. – Das Verteilverfahren wird ebenfalls für allfällige Gemeindeparlamente vorgegeben.

Artikel 43; Wahl ohne Listen

Werden innert der gesetzlichen Frist keine Wahlvorschläge eingereicht, so können die Wähler für beliebige wählbare Personen stimmen. In solchen Fällen findet die Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren (Art. 19) statt.

6. Beratung im Landrat**6.1. Landrätliche Kommission**

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Martin Landolt, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Sie liess sich vorerst über den Stand der Parlamentsreform informieren und erörterte anschliessend die Frage, ob diese Reform nicht zuerst abzuwarten sei. Schliesslich überwog knapp die Auffassung, die Frage der Anzahl Landräte sei zu beantworten, weil sie die Überarbeitung der Landratsverordnung beeinflusse.

Unbestritten waren die neue Wahlkreiseinteilung und die damit verbundene Änderung des Abstimmungsgesetzes. Die Gemeindestrukturereform und die Vorgaben des Bundesgerichts führten schlüssig und zwangsläufig zu dieser Lösung.

Die Kommission beantragt aber im Gegensatz zum Regierungsrat, den Memorialsantrag abzulehnen und die Zahl der Mitglieder des Landrates bei 80 zu belassen. Sie anerkannte zwar die im Trend liegende Machbarkeit einer Reduktion – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – auf 60 Mitglieder. Eine höhere Anzahl Ratsmitglieder gewährleiste jedoch eine breitere Vertretung aller Volksschichten und Landesgegenden, sowie eine ausgeglichenerere und bessere Durchmischung mit selbstständig Erwerbenden, privatrechtlich und öffentlich-rechtlich Angestellten. Die Belastung für das einzelne Ratsmitglied werde mit einer Reduktion grösser, da die Kommissionsarbeit nicht zu reduzieren sei. Vor allem kleinere Fraktionen würden durch eine Reduktion stärker betroffen. Diese würde zudem weder die Qualität der Arbeit noch die Attraktivität des Landratsmandates fördern, im Gegenteil. Sie bringe kaum einen Spareffekt und könne nicht mit der Reduktion der Zahl der Mitglieder des Regierungsrates und der daraus resultierenden Verwaltungsreorganisation verglichen werden. Auch werde mit der kommenden Parlamentsreform die Arbeit für die einzelnen Landratsmitglieder sicher nicht kleiner.

6.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Die meisten der 13 Wahlkreise seien zu klein; die Schaffung von drei Einheitsgemeinden befreie von einer kniffligen Rechenaufgabe, da Wahlkreise und Gemeinden zukünftig identisch seien. Dies sei unbestritten und gewährleiste ein einwandfreies Funktionieren des Proporz. Zudem sei klar, dass über die Grösse des Landrates die Landsgemeinde entscheide; ihr Entscheid sei zu respektieren, wie immer er ausfalle. Dies dürfe den Landrat aber nicht davon abhalten, die Gründe für die Beibehaltung der bisherigen Grösse selbstbewusst und sachlich zu vertreten. Es könne nicht plausibel begründet werden, wieso eine Verkleinerung des Landrates seine Qualität verbessere. In den letzten Jahre sei im Durchschnitt nur ein Geschäft nicht im Sinne des Landrates entschieden worden, was die gute Vorarbeit und Verankerung dieses Gremiums belege. Der Spareffekt sei unbedeutend. Die Arbeit müsste aber bei einer Reduktion auf weniger Köpfe verteilt werden, wodurch kleinere Fraktionen teils ausgeschlossen würden. Eine ausgewogene Einbindung aller Bevölkerungsschichten in die Parlamentsarbeit sei mit mehr Mitgliedern besser möglich; eine Verkleinerung des Landrates bringe keine unwiderstehlichen Vorteile.

Den gegenteiligen Standpunkt nahm der regierungsrätliche Sprecher ein. Der Landrat sei mit 80 Sitzen verhältnismässig gross. Auch nach der Reduktion auf 60 Mitglieder werde er im Vergleich mit anderen Kantonen und gemessen an der Wohnbevölkerung eines der grössten Parlamente sein. Die Tätigkeit im Landrat werde attraktiver; Interessierte stellten sich bewusster zur Wahl. Die Stellung und Bedeutung eines Landrates als Kantonsvertreter werde gestärkt, die Vertretung der Gemeinden trete in den Hintergrund. Dem Landrat komme wegen der Landsgemeinde eine mehr vorbereitende Bedeutung als in anderen Kantonen zu. Es sei eine ausgewogenere Verteilung der Mandate auf die drei neuen Gemeinden möglich.

Der Landrat folgte in der Schlussabstimmung mit grossem Mehr dem Antrag seiner Kommission. Er stimmte der Änderung des Abstimmungsgesetzes im Zusammenhang mit der neuen Wahlkreiseinteilung zu und beantragt Ablehnung des Memorialsantrages und Beibehaltung der bisherigen Sitzzahl des Landrates.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers auf Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates abzulehnen und folgender Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1989 über Wahlen und Abstimmungen an der Urne wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 2, 3 und 4

² Der Gemeinderat bildet die Wahlkreisbehörde.

Abs. 3 aufgehoben.

⁴ Als Protokollführer der Wahlbehörde und der Wahlkreisbehörde amtet der Gemeindeschreiber. Er übt das Amt auch aus, wenn er in seiner Gemeinde/seinem Wahlkreis nicht stimmberechtigt ist.

Zweites Kapitel: Wahl des Landrates und von Gemeindeparlamenten

Art. 23

Grundsatz

¹ Die Mitglieder des Landrates werden in Wahlkreisen an der Urne nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt, ebenfalls die Mitglieder von allfälligen Gemeindeparlamenten innerhalb ihres Wahlkreises.

Abs. 2 aufgehoben.

Art. 24*Wahlkreise*

Es bestehen folgende Wahlkreise:

1. Glarus Nord (Bilten, Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels, Mollis)
2. Glarus Mitte (Netstal, Riedern, Glarus, Ennenda)
3. Glarus Süd (Mitrödi, Sool, Schwändi, Schwanden, Haslen, Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Braunwald, Linthal, Engi, Matt, Elm).

Art. 25*Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise*

¹ Für die Verteilung der Landratsmandate ist der amtlich veröffentlichte aktuellste Stand der mittleren Wohnbevölkerung des Kantons massgebend.

² Die 80 Sitze des Landrates werden nach folgendem Verfahren auf die Wahlkreise verteilt:

a. Erste Verteilung:

Die Wohnbevölkerung des Kantons wird durch 80 geteilt; das auf die nächste ganze Zahl aufgerundete Ergebnis ist für die erste Verteilung massgebend. Jeder Wahlkreis erhält so viele Sitze, als die Verteilungszahl in seiner Bevölkerungszahl enthalten ist.

b. Restverteilung:

Die restlichen Sitze werden auf die Wahlkreise mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen zwei oder mehrere Wahlkreise die gleiche Restzahl, so wird der letzte Sitz dem Wahlkreis zugeteilt, der die grössere Bevölkerungszahl aufweist.

³ Der Regierungsrat stellt vor jeder Gesamterneuerungswahl fest, wie viele Sitze den einzelnen Wahlkreisen zukommen. Er veröffentlicht das Ergebnis im Amtsblatt.

⁴ Für die Verteilung der Mandate von Gemeindeparlamenten mit Wahlkreisen gelten diese Bestimmungen sinngemäss.

Art. 43*Wahl ohne Listen*

Werden innert der gesetzlichen Frist keine Wahlvorschläge eingereicht, so können die Wähler für beliebig wählbare Personen stimmen. In solchen Fällen findet die Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren (Art. 19) statt.

II.

Die Änderung tritt per 1. Januar 2010 in Kraft.