

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 8. November 2023

§ 174 Änderung der Landratsverordnung

Fortsetzung 1. Lesung
(Bericht Landratsbüro, 18.10.2023)

Samuel Zingg, Mollis, Sprecher des Landratsbüros, beantragt Zustimmung zum Antrag des Landratsbüros. – Der Landrat fährt heute mit der ersten Lesung fort, nachdem er im April 2023 der Rückweisung der Vorlage zugestimmt hat. Das Landratsbüro führte im Sommer die gewünschte Vernehmlassung durch und nahm an der ursprünglichen Vorlage zwei Änderungen vor; eine substanzielle und eine redaktionelle. Der Landrat äusserte sich klar zum Inkrafttreten. Das Landratsbüro setzte dieses Votum in der Vorlage um, indem es ein Inkrafttreten auf die Legislatur 2026–2030 vorsah. Aufgrund der Vernehmlassung nahm das Landratsbüro zudem auch eine redaktionelle Anpassung in Artikel 25 Absatz 3 vor. Diese sorgt für mehr Klarheit. Die weiteren Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurden im Büro sorgfältig diskutiert, aber schlussendlich nicht berücksichtigt. So wurde moniert, dass die Unterlagen zu wenig klar zum Ausdruck bringen, wann eine Gesamterneuerungswahl vorzunehmen sei. Diese Auffassung teilt das Landratsbüro nicht. Die Ausführungen in den Unterlagen zeigen genügend detailliert anhand einzelner Beispiele auf, wann es angezeigt ist, eine Gesamterneuerung in Betracht zu ziehen und diese zu prüfen. Trotzdem schränkt die Formulierung den notwendigen Handlungsspielraum der Gremien des Landrates nicht ein. Weiter wurde vorgeschlagen, dass die Kommissionssitze eines Mitglieds etwa bei einem Fraktionswechsel jeweils bei der ursprünglichen Fraktion verbleiben sollen. Kommissionssitze müssten bei einem Fraktionsaustritt folglich abgegeben werden. Dieser Vorschlag fand im Landratsbüro keinen Zuspruch. Er widerspricht der Haltung, wonach das Ziel des Kommissionswesens im Funktionieren des Rates besteht. Das Einbinden aller relevanten Kräfte – das sind die Fraktionen – soll sicherstellen, dass Ideen in den Kommissionen vorbesprochen und gute Kompromisse gefunden werden können. Dies widerspiegelt sich schliesslich auch im Grundsatz eines Mindestanspruchs jeder Fraktion auf eine Vertretung in jeder Kommission. Entscheide werden in den Kommissionen vorbereitet, entschieden wird aber im Landratsplenum. Die Kommissionen entscheiden nicht anstelle des Landrates und entsprechen deshalb auch nicht genau dem Kräfteverhältnis anlässlich der Landratswahlen. Eine direkte Koppelung des Sitzanspruchs an die Wahlergebnisse ist aus Sicht des Landratsbüros nicht angebracht; diese sollen für die Zusammensetzung der Kommissionen nicht ausschlaggebend sein. Die übrigen Ausführungen zu den Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sind in der Vorlage zu finden. Zu betonen ist, dass es dem Landratsbüro vor allem um einen gut funktionierenden Landratsbetrieb geht. Deshalb schlägt es diese Änderungen an der Landratsverordnung vor.

Kaspar Krieg, Niederurnen, beantragt namens der SVP-Fraktion die Ablehnung der Vorlage. – Alle vier Jahre finden Wahlen statt. Für den Landrat wie etwa auch für das Parlament auf Bundesebene gilt eine vierjährige Amtsdauer. Es kann nicht sein, dass man bloss wegen einem lauen Lüftchen mitten in der Legislatur Änderungen vornimmt. Die SVP-Fraktion will das Grosse und Ganze im Blickfeld haben. Man sieht in den Nachbarländern, was passiert, wenn nach jeder Wahl wieder alles ändert. In der Schweiz herrscht Kontinuität und das soll so sein. Das ist der Vorteil des schweizerischen Systems, auch auf Bundesebene. Auch wenn die Medien nach den Wahlen von grossen Veränderungen schreiben, so sind es doch meistens relativ kleine Verschiebungen. Man sollte nicht immer auf alles sofort reagieren, sondern die vier Jahre abwarten. Man muss sich vorstellen, was passieren würde, wenn sich die SVP-Fraktion in drei Fraktionen aufspaltet, um dann die entsprechenden Ansprüche geltend machen zu können.

Marius Grossenbacher, Ennenda, unterstützt namens der Fraktion der Grünen / Jungen Grünen den Antrag des Landratsbüros. – Eine funktionierende Demokratie lebt von einem idealen Kompromiss zwischen dem Mitbestimmungsrecht jedes Einzelnen und der Effizienz. Davon abgeleitet kennt das politische System die vorberatenden Kommissionen. In diesen werden nicht bloss Wähleranteile zementiert. Sie sollen den politischen Prozess verbessern und die Zahl der Detailfragen im Plenum reduzieren. Eine Änderung in der Fraktionslandschaft während der Legislatur bleibt weiterhin eine Ausnahme. Aber die Neugründung der GLP-Fraktion wird wohl nicht auf alle Zeiten der letzte ausserordentliche Wechsel geblieben sein. Nach der Abspaltung der fünf Landrätinnen und Landräte blieben deren Rechte wie auch jene der Fraktion der Grünen / Jungen Grünen die gleichen: das vorher erwähnte Mitbestimmungsrecht eines jeden Einzelnen. Der Kompromiss wurde zuungunsten der Effizienz aber kleiner. – Die Vorlage ist ohne besonderes Augenmerk auf die aktuelle Situation oder die Kräfteverhältnisse neutral zu beurteilen. In diesem Sinne begrüsst die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen die vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere die Möglichkeit einer Anpassung der Kommissionssitzverteilung auch während der Legislaturperiode.

Hans Jenny, Ennenda, zeigt sich im Namen der FDP-Fraktion zufrieden mit der Vorlage. – Im April beantragte die FDP-Fraktion die Rückweisung der Vorlage, verbunden mit dem Auftrag, diese einer Vernehmlassung zu unterziehen und die geänderte Landratsverordnung auf die neue Legislatur ab Juni 2026 in Kraft treten zu lassen. Diesen Auftrag setzte das Landratsbüro in den Augen der FDP-Fraktion um. Es ist zwar gut vorstellbar, dass der Antrag Krieg den einen oder anderen Sympathisanten in der FDP-Fraktion haben wird. Mit den weiteren Anpassungen, die das Landratsbüro nach der Vernehmlassung mit Gültigkeit ab dem 1. Juli 2026 vorgenommen hat, kann die Mehrheit der FDP-Fraktion aber leben. – Die FDP-Fraktion dankt dem Landratsbüro für die gewissenhafte Arbeit. Anträge, die ein Inkrafttreten der neuen Bestimmungen noch in der laufenden Legislatur vorsehen, wird die geschlossene FDP-Fraktion ablehnen.

Andreas Luchsinger, Riedern, votiert stellvertretend für die Die-Mitte-Fraktion für Zustimmung zum Antrag des Landratsbüros. – Die Die-Mitte-Fraktion war von Beginn weg an einer Lösung interessiert. Sie verzichtete beispielsweise auch auf ein zweites Kommissionspräsidium, obwohl sie ein Anrecht darauf gehabt hätte. Der Die-Mitte-Fraktion ist bewusst, dass sie in den Kommissionen im Moment sehr unterschiedlich vertreten ist. Das Landratsbüro präsentiert jedoch eine vernünftige Lösung, die einen gut funktionierenden Ratsbetrieb ermöglichen soll. Es geht heute durchaus auch darum, dem Landratsbüro Vertrauen entgegenzubringen. Dieses ist politisch breit abgestützt und in dieser Frage sehr kompetent. Es machte sich diese Aufgabe auch nicht einfach. – Der Landrat darf heute die neuen Spielregeln des Ratsbetriebs festlegen. Dass diese aber nicht während des Spiels geändert werden sollen, hat der Landrat bereits früher festgelegt. Die Die-Mitte-Fraktion hält explizit daran fest, dass das Inkrafttreten auf den 1. Juli 2026 erfolgen soll.

Franz Landolt, Näfels, dankt dem Landratsbüro für die Vorlage und spricht sich im Namen der GLP-Fraktion für Zustimmung zur Vorlage aus. – Der Einbezug der relevanten Kräfte ist

wichtig. Der Landrat sollte sich in diesem Saal eine Meinung bilden und einen Kompromiss finden können, um schliesslich relativ geschlossen vor die Landsgemeinde zu treten. Denn vielfach entscheidet weder eine Kommission noch der Landrat, sondern die Landsgemeinde. Will der Landrat der Landsgemeinde Sorge tragen, muss er sich mit den verschiedenen Argumenten auseinandersetzen können. Je früher das geschieht, desto besser ist das Ergebnis an der Landsgemeinde. Es werden oft Vergleiche mit anderen Kantonen gezogen. Die Vergleichbarkeit ist aufgrund der Landsgemeinde-Demokratie nicht unbedingt gegeben. Der Glarner Landrat unterscheidet sich von anderen Parlamenten.

Samuel Zingg geht auf das Votum von Landrat Kaspar Krieg ein. – Landrat Kaspar Krieg erwähnte Bundesbern. Gerade im Nationalrat kommt es zu Gesamterneuerungswahlen, wenn eine Fraktion in einer Kommission über- oder untervertreten ist. Die für den Landrat vorgesehene Regelung widerspricht der Regelung dort nicht; sie ist sogar sehr ähnlich.

Detailberatung

Inkrafttreten

Nadine Landolt Rüegg, Näfels, beantragt namens der GLP-Fraktion ein Inkrafttreten der Änderungen per 1. Januar 2024. – Die GLP-Fraktion ist froh, versucht das Büro mit dieser Vorlage eine Möglichkeit zu schaffen, um wieder alle Bestimmungen der Landratsverordnung einhalten zu können. Ihr ist Rechtsstaatlichkeit sehr wichtig. Wenn ein Problem besteht, eine Lösung aber bereitliegt, sollte man diese nicht erst in zweieinhalb Jahren umsetzen. Es wurde mehrfach erwähnt, dass es sich um eine Änderung mitten im Spiel handle. Dem ist nicht so. Heute enthält die Verordnung widersprüchliche Bestimmungen. Im Moment können nicht alle eingehalten werden. Am Anfang der nächsten Legislatur wird sich dieses Problem durch die Neuzuteilung der Sitze sowieso lösen. Es ergibt keinen Sinn, heute ein Problem zu erkennen, die Lösung aber erst in ferner Zukunft in Kraft treten zu lassen. Im Antrag des Landratsbüros heisst es unter Ziffer 2.2, dass die Nicht-Vertretung in Kommissionen den Rat träge und ineffizient mache. Auch wird als Argument für eine Änderung erwähnt, dass der Status quo, in der politische Kräfte von der Kommissionsarbeit ausgeschlossen seien, nicht an der qualitativ besten Lösung, sondern an der Exklusion von Meinungen interessiert sei. Die GLP-Fraktion findet, dass man so etwas eigentlich nicht vertreten kann. Ausserdem wurde mit der Änderung der Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals auch eine Änderung der Landratsverordnung per 1. Januar 2024 beschlossen. – Für die einen Fraktionen geht es lediglich um den Verlust eines Kommissionssitzes. Für die GLP-Fraktion geht es hingegen um den Zugang zur Meinungsbildung in Kommissionen und um zusätzliche Informationen, ohne dass sie jedes Mal bei der Verwaltung oder im Landrat nachfragen muss.

Artikel 29a; Ausserordentliche Gesamterneuerungswahl

Hans Jenny, Ennenda, beantragt im Namen der FDP-Fraktion, es sei Artikel 29a Absatz 1 aus der Vorlage zu streichen. – Der Mehrheit der FDP-Fraktion ist der Begriff «erheblich» in Artikel 29a Absatz 1 zu schwammig. Dazu kommt, dass es unverhältnismässig sein kann, wenn beispielsweise im dritten Jahr einer Legislatur noch einmal alles über den Haufen geworfen werden soll.

Die *Vorsitzende* nimmt den Antrag Jenny nach Rücksprache mit dem Antragsteller als Antrag auf Streichung des gesamten Artikels 29a entgegen und weist darauf hin, dass Zustimmung zum Antrag Jenny Auswirkungen auf weitere Bestimmungen haben würde.

Toni Gisler, Linthal, unterstützt namens der SVP-Fraktion den Antrag Jenny auf Streichung von Artikel 29a. – Die Rede ist von «erheblichen» Abweichungen. Das ist ein dehnbarer

Begriff. Was erheblich ist, ist Ansichtssache. Zustimmung zur vorgeschlagenen Regelung würde das politische System untergraben und dessen Glaubwürdigkeit für die Zukunft infrage stellen. Das Landratsbüro schreibt in seinem Bericht, der Wählerwille müsse in der Kommissionsarbeit nicht abgebildet sein. Die SVP-Fraktion sieht das anders. Der Wählerwille soll im Plenum repräsentiert sein, aber auch in der Arbeit der Fraktionen, des Landratsbüros und der Kommissionsarbeit. Diese Punkte sind der SVP-Fraktion wichtig; sie wird daran festhalten wollen.

Heinrich Schmid, Bilten, unterstützt den Antrag Jenny. – Die Kommissionen bestehen aus neun Mitgliedern. Ein Mitglied entspricht somit gut 11 Prozent. Man muss das in ein Verhältnis zu den prozentualen Abweichungen vom Wähleranteil stellen. Das Wort «erheblich» stösst sauer auf. Wenn das Gewicht eines Sacks von 20 Kilogramm um 11 Prozent zunimmt, dann ist er immer noch weniger als 25 Kilogramm schwer. Das ist nicht erheblich. Wiegt der Sack aber 100 Kilogramm, dann ist er vielleicht erheblich, mit 111 Kilogramm aber ganz sicher.

Kaj Weibel, Mollis, spricht sich gegen den Antrag Jenny aus. – Die «erhebliche Abweichung» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. In Artikel 29a Absatz 1 wird aber auch auf die Grundsätze nach Artikel 29 Absatz 1 Bezug genommen. Diese beinhalten die Berücksichtigung der zahlenmässigen Stärke der Fraktionen und den Mindestanspruch jeder Fraktion auf Vertretung in jeder Kommission. Das hat nichts mit dem Gewicht eines Sacks zu tun. Dass die Landratsverordnung die Anwendungsfälle nicht konkret umschreibt, ergibt Sinn. Diese Norm muss in unterschiedlichen Situationen angewendet werden können. Landratsbüro und Landrat haben so einen gewissen Spielraum. Es ergibt keinen Sinn, wenn sich der Landrat dieses Werkzeug nicht geben will. Der Antrag Jenny dient eigentlich dazu, die ganze Vorlage zu kippen. Ohne Artikel 29a muss nicht mehr über die Vorlage debattiert werden.

Kaspar Krieg votiert für den Antrag Jenny. – Früher gab es keine ständigen Kommissionen, sondern Ad-hoc-Kommissionen. Bei deren Bildung berücksichtigte man die Stärke der Parteien – nach dem gleichen Schema wie heute bei den ständigen Kommissionen –, aber auch die Vertretung der Regionen. Kürzlich war man an einer Kommissionssitzung der einzige Vertreter der Gemeinde Glarus Nord. Das weicht erheblich von einer angemessenen Vertretung ab. Es ging erst noch um ein Geschäft, das Glarus Nord betraf. Wenn man Flexibilität schaffen möchte, muss man von den ständigen Kommissionen wegkommen und wieder Ad-hoc-Kommissionen bilden. Mit den ständigen Kommissionen wollte man einst Kontinuität über eine ganze Legislatur sicherstellen. Dank dieser Kontinuität müssen der Departementsvorsteher und die Verwaltung nicht jedes Mal wieder bei null beginnen, wenn sie vor die Kommission treten. Was nun vorgeschlagen wird, wollte man damals genau nicht.

Andreas Luchsinger geht auf das Votum des Vorredners ein. – In erster Linie sind die Mitglieder des Landrates Kantonsvertreter und nicht Vertreter der Gemeinden. Es ist jeder Fraktion selbst überlassen, welche Mitglieder sie zu Beginn einer Legislatur in die Kommissionen entsendet. Man kann nicht alle Eigenschaften – zum Beispiel auch noch die Berufsgattung – im Verhältnis abbilden.

Samuel Zingg hält am Antrag des Landratsbüros fest. – Die «erhebliche Abweichung» steht in einem Bezug. Es gibt auch unerhebliche Abweichungen. Wenn zum Beispiel jemand die Fraktion wechselt und dies keinen Einfluss auf die Verteilung der Sitze hat, führt das zu einer unerheblichen Abweichung. Am Kräfteverhältnis ändert sich nichts. Das ist durchaus möglich. Deshalb wird dieser Bezug hergestellt. – Tatsächlich sind die Regionen in den Grundsätzen gemäss Artikel 29 Absatz 1 nicht abgebildet. Deshalb sind sie kein Kriterium für die Bildung der Kommissionen und deshalb kann man nun nicht monieren, die Kommissionen seien falsch zusammengesetzt. Will man das ändern, müsste man anstreben, dieses Kriterium in die Verordnung aufzunehmen.

Abstimmung: Der Antrag des Landratsbüros obsiegt über den Antrag Jenny mit 30 zu 24 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Inkrafttreten

Die *Vorsitzende* verweist auf den hängigen Antrag Landolt Rüegg.

Abstimmung: Der Antrag des Landratsbüros obsiegt über den Antrag Landolt Rüegg mit 38 zu 14 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.