

An den Landrat

Glarus, 18. Oktober 2023

Änderung der Landratsverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Neugründung der GLP-Fraktion unterbreitete das Landratsbüro dem Landrat im März 2023 eine Änderung der Landratsverordnung. Damit sollen offene Fragen im Bereich des Kommissionswesens geklärt werden. Insbesondere sollte damit die Möglichkeit geschaffen werden, während der laufenden Legislatur Gesamterneuerungswahlen in die Kommissionen vorzunehmen, sollte sich die Fraktionslandschaft erheblich verändern.

Der Landrat beriet die Vorlage an seiner Sitzung vom 26. April 2023 in erster Lesung. Er folgte dabei dem Rückweisungsantrag Jenny, der einerseits die Durchführung einer Vernehmlassung und andererseits ein Inkrafttreten ab Juni 2026 – d. h. auf die kommende Legislatur 2026–2030 – forderte (s. LRB § 125/2023). Das Landratsbüro befasste sich an der Sitzung vom 17. Mai 2023 mit dem Rückweisungsantrag. Da dieser in inhaltlicher Hinsicht keinen Auftrag enthielt und das Landratsbüro die von ihm ausgearbeitete Vorlage weiterhin als bestmögliche Lösung erachtet, hat es sich entschieden, die ursprüngliche Vorlage in die Vernehmlassung zu geben.

Das Landratsbüro befasste sich in der Zwischenzeit zudem mit einem pendenten Auftrag des erweiterten Büros: Es prüfte die Ausgestaltung der Führungsgremien des Landrates. Hintergrund für diesen Auftrag bildete der Umstand, dass nach der Fusion der Fraktionen von CVP und BDP zur neuen Die-Mitte-Fraktion und bis zur Gründung der GLP-Fraktion nur noch fünf Fraktionen im Landrat vertreten waren, diese jedoch (mindestens) sechs Mitglieder des Landratsbüros zu stellen hatten.

Diese Prüfung förderte keinen grösseren Handlungsbedarf zu Tage. Das Büro nutzt die Gelegenheit der ohnehin vorgesehenen Änderung der Landratsverordnung (LRV), um eine Feinjustierung in Artikel 25 Absatz 2 LRV vorzunehmen.

2. Anpassungen im Bereich des Kommissionswesens

2.1. Ausgangslage

2.1.1. Gründung GLP-Fraktion

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2022 erklärten die Landräte Ruedi Schwitter, Franz Landolt und Andrea Bernhard sowie die Landrätinnen Priska Müller Wahl und Nadine Landolt

Rüegg, ab sofort gemeinsam eine neue, eigenständige GLP-Fraktion zu bilden. Priska Müller Wahl und Nadine Landolt Rüegg traten mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 aus der Fraktion der Grünen / Jungen Grünen aus. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2022 kündigten die Vertreter der GLP ihre Zugehörigkeit zur vormaligen Die-Mitte-/GLP-Fraktion. Die neue GLP-Fraktion erhob sogleich Anspruch auf eine Vertretung in allen ständigen Kommissionen. Sie berief sich dabei auf Artikel 29 Absatz 1 LRV.

2.1.2. *Geltendes Recht*

Der Landrat ist somit mit einem Wechsel in der Fraktionslandschaft inmitten der laufenden Legislatur konfrontiert. Die neue Situation warf Fragen zum Umgang mit derselben auf. Im Zentrum stand dabei das Kommissionswesen. Denn dem in Artikel 29 Absatz 1 LRV konstatierten Anspruch jeder Fraktion auf eine Vertretung in jeder ständigen Kommission stehen andere Bestimmungen entgegen. Einerseits wird im selben Artikel auch geregelt, dass die Fraktionsstärke *bei der Bestellung* der Kommissionen *zu achten* ist. Die Bestellung erfolgt zu Beginn einer Amtsdauer gemäss den dann geltenden Fraktionsstärken. In der Praxis wird diese Vorgabe so umgesetzt, dass die Kommissionssitze proportional zu den Fraktionsstärken zugeteilt wurden. Andererseits sind die Kommissionsmitglieder auf Amtsdauer gewählt (vgl. Art. 28 Abs. 1 LRV). Es ist nicht vorgesehen, dass veränderte Fraktionsgrössen innerhalb der Legislatur zu einer Anpassung der Kommissionszusammensetzungen bzw. des Verteilungsschlüssels für Kommissionssitze unter den Fraktionen führen.

Insbesondere kennt die Landratsverordnung keine Bestimmung, welche die Erneuerungswahlen von Kommissionen, ein Abwahlverfahren oder den automatischen Verlust eines Kommissionssitzes eines Mitglieds nach Fraktionsaus- oder -übertritt regeln würde.

Die Vorgabe, wonach jede Fraktion Anspruch auf eine Vertretung in jeder ständigen Kommission hat und die Fraktionsstärke in den Kommissionen grundsätzlich abgebildet werden soll, kollidiert bei Veränderungen in der Fraktionslandschaft mitten in einer Legislatur mit dem Grundsatz, dass Kommissionsmitglieder zu Beginn der Legislatur für die gesamte Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Im schweizerischen Parlamentarismus wird der Persönlichkeit der Ratsmitglieder hohe Bedeutung zugemessen. Diese fungieren nicht in erster Linie als Parteisoldaten, die den Willen ihrer Fraktion in die Kommission einzubringen haben. Vielmehr üben sie ihr Mandat frei aus (vgl. Art. 75 LRV) und werden mitunter aufgrund ihrer persönlichen Eignung in Kommissionen gewählt. Das führt – auch in Ermangelung einer anderslautenden Regelung – zum Schluss, dass Kommissionsmitglieder ihren Sitz behalten, auch wenn sie aus einer Fraktion austreten oder diese wechseln.

Das Fehlen einer Regelung zum Umgang mit Veränderungen in der Fraktionslandschaft darf nicht als bewusstes Weglassen verstanden werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass der Verordnungsgeber unter dem Eindruck der früher stabileren Parteien- und damit auch Fraktionslandschaft diese Situation schlicht nicht vorgesehen hat. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Regelungsdichte der Landratsverordnung im Vergleich mit den entsprechenden Erlassen anderer Kantone relativ tief ist.

2.1.3. *Ähnliche Situationen in der jüngeren Vergangenheit*

Im vorliegenden Fall hilft auch der Blick in die jüngere Vergangenheit nicht. Im Zusammenhang mit der Gründung der neuen Die-Mitte-/GLP-Fraktion aufgrund der Fusion von CVP und BDP im Frühling 2021 gab es eine nur im Ansatz vergleichbare Situation. Diese Neugründung führte zu einer minimalen Verschiebung der Sitzansprüche. Diese konnte im Rahmen einer ohnehin entstandenen Vakanz und unter Bezugnahme auf die kommentierte Regelung des Nationalrates bereinigt werden. Es stellten sich dadurch keine grundsätzlichen Fragen; schon gar nicht jene nach einer Gesamterneuerungswahl in die Kommissionen.

Ebenfalls kann die Gründung der BDP-Fraktion, deren Mitglieder sich 2008 von der SVP abspalteten, nicht vorbehaltlos herangezogen werden. Das damalige Kommissionssystem ist

mit dem heutigen nicht vergleichbar. BDP und SVP einigten sich damals darauf, dass die gewählten Personen ihre Sitze in den wenigen ständigen Kommissionen behielten. Gewichtige Sachgeschäfte wurden in aller Regel durch ad-hoc vom Büro eingesetzte Kommissionen vorberaten.

2.1.4. *Regelungen in den anderen Kantonen*

Ein rechtsvergleichender Blick in die Kantone zeigt ein vielfältiges Bild, wobei allen Kantonen gemeinsam ist, dass die Verteilung der Kommissionssitze grundsätzlich auf der Fraktionsstärke basiert. Oft wird dem Wahlorgan dabei ein gewisser Spielraum belassen. Diverse Kantone (AR, AI, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, UR) kennen keine rechtlich festgeschriebene Regelung bezüglich Veränderungen der Fraktionsstärken und deren Auswirkungen auf die Kommissionszusammensetzungen innerhalb einer Legislatur (AI kennt keine Fraktionen). Dies schliesst allerdings nicht per se aus, dass Anpassungen vorgenommen werden. Möglich ist etwa, dass der Verteilschlüssel oder die Kommissionszusammensetzungen innerhalb der Legislatur praxisgemäss geändert wird. In den übrigen Kantonen weisen die Regelungen eine breite Varianz auf. Diese werden nachfolgend zusammengefasst und vereinfacht aufgezeigt:

- *Gesamterneuerungswahlen:* In den Kantonen AG, BL, BS, GE, VD und VS sind Gesamterneuerungswahlen der Kommissionen unter gewissen Voraussetzungen (z. B. Ausmass der Veränderungen oder Entscheid des Ratsplenums mit Quorum) möglich. In BE werden Anpassungen bei Vakanzern vorgenommen; eine Gesamterneuerung im eigentlichen Sinn ist jedoch nicht vorgesehen. SH stimmte Anfang 2023 der Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine unterjährige bzw. ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen zu. Hintergrund bildete die Auflösung der Alternativen Liste (AL). Diese führte dazu, dass sich deren Vertreter anderen Parteien und in der Folge auch anderen Fraktionen anschlossen. Die Gesamterneuerungswahl ist überdies auch im Nationalrat vorgesehen, wenn es zu grösseren Veränderungen kommt.
- *Keine Anpassungen während Legislatur:* In den Kantonen NE, TG, ZG und ZH sind Änderungen des Verteilschlüssels für die Kommissionen während der laufenden Legislatur ausgeschlossen.
- *Einschränkungen bezüglich Fraktionsbildung und -wechsel:* In den Kantonen FR, JU, TI, TG, NE und VD können neue Fraktionen nach der Konstituierung zu Beginn der Legislatur nicht mehr beliebig gebildet werden. Im Kanton TI hat der Anschluss von Mitgliedern einer Partei, die selbst nicht Fraktionsstärke erreicht hat, an eine andere Fraktion keinen Einfluss auf den Verteilschlüssel für die Kommissionssitze.
- *Ausschluss von Kommissionsmitgliedern, welche die Fraktion wechseln oder verlassen:* In den Kantonen AG, BL, BS, FR, GE, JU, NE, VD und ZG müssen Kommissionsmitglieder, die ihre Fraktion verlassen, ihre Kommissionssitze abgeben.

Wie der Vergleich zeigt, werden einzelne Regelungselemente (z. B. Regelungen zur Fraktionsbildung, Konsequenzen bei Fraktionswechsel oder -austritt, Anpassung des Verteilschlüssels für die Kommissionssitze) auch kombiniert. Es lässt sich zudem feststellen, dass es keine Standardlösung für den Umgang mit veränderten Fraktionsstärken in Bezug auf das Kommissionswesen gibt. Quervergleiche mit anderen Parlamenten sind stets mit Vorsicht zu geniessen. Die Funktionsweise bzw. die Kultur von Kantonsparlamenten unterscheidet sich mitunter erheblich, weshalb für einen Vergleich auch der jeweilige Kontext zu berücksichtigen ist.

2.2. **Handlungsbedarf**

2.2.1. *Abbildung der Fraktionsstärke*

Artikel 29 Absatz 1 LRV schreibt vor, dass bei der Bestellung der Kommissionen auf die Fraktionsstärke zu achten sei. Wie erwähnt, wird diese Bestimmung so umgesetzt, dass die Fraktionssitze proportional zu den jeweiligen Fraktionsstärken zugeteilt werden – unter Be-

rücksichtigung allfälliger Mindestansprüche kleiner Fraktionen. Die Abbildung der Fraktionsstärken sorgt dafür, dass die relevanten politischen Kräfte im Plenum auch in der Kommissionsarbeit abgebildet werden. Sie erscheint als einzig demokratisch legitimierte und sinnvolle Lösung. Sie dient in erster Linie dem Funktionieren und der Effizienz des Ratsbetriebs, indem sie sicherstellt, dass Kommissionen dem Plenum keine Vorschläge unterbreiten, welche angesichts der Stärkeverhältnisse im Plenum chancenlos sind. Die Sondierung und Unterbreitung von mehrheitsfähigen Vorschlägen und Kompromissen ist gerade eine der Hauptaufgaben einer Kommission. Für deren Erfüllung ist eine ungefähre Abbildung der Stärkeverhältnisse im Plenum sinnvoll.

Im Zusammenhang mit der Neugründung der GLP-Fraktion wurde argumentiert, dass die Bestellung der Kommissionen ausschliesslich zu Beginn einer Legislatur erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt werde der Wählerwille, der anlässlich der Landratswahlen geäussert wurde, in den Kommissionen abgebildet. Im Umkehrschluss bedeute die Anpassung des Verteilschlüssels während der Legislatur eine (unstatthafte) Abkehr von diesem Wählerwillen. Dieses Argument muss kontextualisiert werden.

Zum einen ist festzuhalten, dass das glarnerische Parlamentsrecht keine direkte bzw. unmittelbare Verknüpfung mit dem Wahlergebnis herstellt – im Gegenteil. Die Landratsverordnung statuiert in Artikel 75 die freie Ausübung des Mandats. Diese ist ein im schweizerischen Parlamentarismus verankertes Prinzip (Prinzip der auftragsfreien Repräsentation). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es zulässig, dass ein Parlamentsmitglied nach seiner Wahl die Partei wechselt, ohne dadurch das Mandat einzubüssen (BGE 135 I 19). Das Bundesgericht beurteilte in diesem Fall von 2008 den Parteiübertritt einer St. Galler Kantonsrätin zwischen Wahl und konstituierender Sitzung.

Der Fokus der Landratsverordnung liegt auf dem Funktionieren und der Effizienz des Ratsbetriebs. Fraktionen sind eigenständige, im glarnerischen Parlamentsrecht und der Kantonsverfassung vorgesehene Organe, die nicht zwingend die Wahllisten abzubilden haben. So sind gemäss Praxis auch Fraktionsgemeinschaften oder die Aufnahme von Ratsmitgliedern, die nicht auf der Liste der entsprechenden Partei oder nicht einmal auf einer damit verbundenen Liste gewählt wurden, möglich. Fraktionen sollen so etwas wie die politische Grundstossrichtungen im Parlament abbilden. Dass Fraktionen Parteien (und deren Wählerstärke) abbilden, ist eine Sichtweise, die sich eingebürgert hat, weil sie naheliegend ist und es allenfalls aufgrund der stabileren Parteienlandschaft keinen Anlass gab, sie zu hinterfragen.

Die Vorgabe, die Fraktionsstärken bei der Vergabe der Kommissionssitze zu berücksichtigen, hat weniger das Ziel, das Wahlergebnis eins zu eins abzubilden. Dies erfolgt quasi nur nebenbei und selbstverständlich. Mit einem solchen Ziel wäre nämlich auch der Mindestanspruch von Fraktionen auf Einsitznahme in jeder Kommission nicht mehr zu vereinbaren. Dass diese Stärkeverhältnisse nicht absolut und schon gar nicht mathematisch exakt mit den Resultaten der Landratswahl (verstanden als Ausfluss des Wählerwillens) verknüpft sind, zeigt indes auch die Formulierung in der Landratsverordnung selbst: Die Fraktionsstärke ist bei der Bestellung der Kommissionen lediglich zu *achten*. Die Wahlorgane verfügen also über eine gewisse Flexibilität.

2.2.2. *Fraktionsvertretung in allen Kommissionen*

Wer Fraktionsstärke aufweist, wird als relevante politische Kraft betrachtet. Eine solche soll in die in einem Arbeitsparlament wie dem Landrat zentrale Kommissionsarbeit, in der die Weichen für eine Vorlage oft gestellt werden, eingebunden werden. Dies soll sicherstellen, dass die Anliegen einer Fraktion in einem frühen Stadium in den parlamentarischen Prozess einfließen und dies zu einer mehrheitsfähigen politischen Lösung beiträgt. Zudem wird dadurch die Effizienz des Ratsbetriebs erhöht, da die Mehrheitsfähigkeit eigener Ideen in der Kommission überprüft werden kann und Detailanliegen oder nicht mehrheitsfähige Ideen nicht erst im Ratsplenum formuliert werden müssen. Nicht zuletzt sorgt die Vertretung in je-

der Kommission für einen Informationsaustausch zwischen der Kommission und der Fraktion. Kommissionsentscheide können so vermittelt werden und vertieft in den Meinungsbildungsprozess in den Fraktionen einfließen.

Fraktionen, die nicht in die Kommissionsarbeit eingebunden sind, sind gezwungen, ihre Ideen und Vorschläge direkt im Ratsplenum einzubringen – unabhängig von deren Flughöhe. Solche Vorschläge sind nicht durch die Kommission vorgeprüft und konnten auch nicht verbessert oder angepasst werden. Das Plenum dürfte mitunter überrascht sein. Dies schmälert die Chancen einer solchen Idee, auch wenn sie von einem objektiven Standpunkt aus betrachtet gut ist. Insgesamt wird der Ratsbetrieb somit träge bzw. ineffizient. Eine Regelung, welche Fraktionen und damit relevante politische Kräfte von der Kommissionsarbeit ausschliesst, ist nicht mehr an der qualitativ besten Lösung interessiert, sondern an der Exklusion von Meinungen.

Der Grundsatz, dass jede Fraktion in jeder ständigen Kommission vertreten sein muss, wurde im Rahmen der Teilrevision der Landratsverordnung 2010 intensiv diskutiert. Der Landrat stimmte diesem schliesslich zu. Er hat zur Folge, dass jede Fraktion mindestens acht Kommissionssitze erhält, auch wenn ihr bei einer proportionalen Verteilung der Sitze nach Fraktionsstärke eigentlich weniger Sitze zustünden. Zuletzt gab es eine solche Situation bei der damaligen CVP-Fraktion.

2.2.3. Beurteilung durch das Landratsbüro

Das Landratsbüro sieht im Umstand, dass nach der Neugründung der GLP-Fraktion zwei Fraktionen (Grüne / Junge Grüne, GLP) nicht mehr in allen Kommissionen vertreten sind, einen unbefriedigenden Zustand. Das Landratsbüro schlug dem erweiterten Büro an seiner Sitzung vom 22. Februar 2023 vor, die rechtlichen Grundlagen anzupassen, um die aktuelle Situation bereinigen zu können. Gerade im vorliegenden Fall zeigte sich ein akuter Bedarf an einer klaren Regelung. Es gibt unterschiedliche Interpretationen des geltenden Rechts, kollidierende Bestimmungen und somit Rechtsunsicherheit.

Das Landratsbüro erkennt im Argument, dass die Kommissionen nur zu Beginn einer Legislatur den Wählerstärken entsprechend bestellt werden sollen, keinen Grund, von einer Neuregelung abzusehen. Ein Parteiübertritt kurz nach der Wahl mag politisch zwar Fragen aufwerfen, ist aber ohne rechtliche Konsequenzen möglich. Der Verweis auf den Wählerwillen bei der Beurteilung der Frage der angemessenen Repräsentation einer Fraktion ist somit rechtlich kein schlagendes Argument. Die Landratsverordnung verknüpft den Verteilschlüssel bei der Bestellung der Kommissionen mit der Fraktionsstärke und nicht mit dem Wählerwillen, verstanden als Stimmenanteil der Parteien an den Landratswahlen. Im Fokus liegt vielmehr die Funktionsfähigkeit und die Effizienz des Ratsbetriebs. Ein «Abstrafen» einzelner Ratsmitglieder oder Fraktionen auf Kosten dieser Funktionsfähigkeit und Effizienz ist nicht angezeigt. Es ist an der Wählerschaft, im Rahmen der nächsten Gesamterneuerungswahlen ein solches Verhalten zu beurteilen.

Das erweiterte Büro erteilte dem Büro schliesslich den Auftrag, eine Änderung der Landratsverordnung vorzubereiten. Dem Büro ist es dabei ein Anliegen, dass die Klärung solcher Situationen nicht bloss vor dem Hintergrund der Gründung der GLP-Fraktion erfolgt. Vielmehr ist eine Regelung zu treffen, die für alle vergleichbaren Situationen sinnvoll ist und somit Bestand hat.

2.3. Lösungsvorschlag des Landratsbüros

Das Landratsbüro schlägt vor, ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen in die Kommissionen während einer laufenden Legislatur zu ermöglichen. Voraussetzung dafür ist, dass Verschiebungen in der Fraktionslandschaft dazu führen, dass die Kommissionszusammensetzungen wesentlich von den bestehenden Vorgaben in Artikel 29 Absatz 1 LRV (Abbildung der Fraktionsstärken und Vertretung jeder Fraktion in jeder Kommission) abweichen. Damit

soll das Funktionieren und die Effizienz des Kommissionswesens und damit des Ratsbetriebs sichergestellt werden. Es will hingegen nicht, dass selbst geringfügige Veränderungen ohne wesentliche Auswirkungen auf die Kommissionen eine solche ausserordentliche Gesamterneuerungswahl anstossen.

Beibehalten wird im Lösungsvorschlag des Büros der Grundsatz, dass Kommissionsmitglieder auf Amtsdauer gewählt sind. Erst, wenn das reibungslose Funktionieren des Kommissionswesens und damit des Ratsbetriebs gefährdet ist, soll es möglich sein, Kommissionsmitglieder im Rahmen einer ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl neu zu wählen. Einzig in solchen Fällen kann die Amtsdauer von Kommissionsmitgliedern vorzeitig enden. Das Büro schlägt das Instrument der Gesamterneuerungswahl vor, weil eine solche wohl zu einfacheren und austarierteren Lösungen führt als punktuelle Eingriffe in die Zusammensetzung von Kommissionen.

Für die Wahl von Kommissionspräsidien und ordentlichen Mitgliedern bzw. Ersatzmitgliedern gelten heute unterschiedliche Wahlkompetenzen: Während der Landrat die Präsidien wählt (Art. 27 Abs. 1 LRV), ist bei den ordentlichen Mitgliedern sowie den Ersatzmitgliedern das erweiterte Büro zuständig (Art. 25 Abs. 3 Bst. a LRV). Diese Zuständigkeiten sollen grundsätzlich auch bei einer ausserordentlichen Gesamterneuerung der Kommissionen gelten, welche die Möglichkeit einer Neuwahl der Präsidien grundsätzlich miteinschliesst. Dabei soll es dem erweiterten Büro obliegen, zu beurteilen, ob auch die Präsidien zu erneuern sind und dem Landratsplenum entsprechende Wahlgeschäfte unterbreitet werden. Dem Landrat soll somit nicht automatisch eine Erneuerung der Präsidien unterbreitet werden müssen. Angesichts der Ablehnung eines Abwahlverfahrens für Kommissionspräsidien im Rahmen der LRV-Teilrevision von 2018 und des Umstands, dass sich Kommissionsvorsitzende intensiv einlesen müssen, plädiert das Büro in diesen Fällen für Zurückhaltung.

Das Büro fokussiert somit auf jene Fälle, in denen nicht mehr alle Fraktionen in allen Kommissionen Einsitz nehmen und/oder in denen die Fraktionen sehr deutlich nicht mehr gemäss ihrer Fraktionsstärke in den Kommissionen vertreten sind. Es verzichtet dabei auf eine detaillierte Regelung in der Verordnung; die Definition der wesentlichen Veränderungen erfolgt beispielhaft in den Materialien (s. Ziff. 5).

3. Anpassung im Bereich der Führungsgremien

3.1. Ausgangslage

Nach der Fusion der Parteien sowie infolgedessen der Fraktionen von CVP und BDP zur neuen Die-Mitte-Fraktion waren nur noch fünf Fraktionen im Landrat vertreten. Diese fünf Fraktionen hatten mindestens sechs Mitglieder des Landratsbüros zu stellen (vgl. Art. 22 Abs. 1 LRV). Es stellte sich dadurch die Frage, welche Fraktion eine Zweier-Vertretung entsenden darf. Die Fraktionen einigten sich darauf, im Sinne einer zeitlich begrenzten Regelung die bestehende Doppelvertretung der Die-Mitte-Fraktion im Amt zu belassen, bis eine der beiden Vertretungen nach dem Präsidialjahr ohnehin das Büro verlässt. Das erweiterte Büro beauftragte das Büro, die Frage der Regelung der Zusammensetzung des Büros auf diesen Zeitpunkt hin zu klären. Aufgrund der zwischenzeitlichen Gründung der GLP-Fraktion hat sich die zeitliche Dringlichkeit jedoch wieder entspannt. Mit dem Vorhandensein von sechs Fraktionen lässt sich das Büro wieder wie bisher zusammensetzen.

Zudem prüfte das Büro die Stellvertretungsregelung im erweiterten Büro. Anlass dazu bilden im Vorfeld von wichtigen Sitzungen des erweiterten Büros auftauchende Unsicherheiten.

3.2. Handlungsbedarf

Das Büro sieht keinen rechtlichen Handlungsbedarf in Bezug auf dessen Zusammensetzung. Das Büro trifft kaum Entscheidungen mit politischem Charakter, sondern bereitet solche

höchstens vor. Vielmehr leistet das Büro administrative, koordinative und repräsentative Arbeiten (vgl. dazu Art. 24 Abs. 1 LRV). Eine Abbildung der politischen Stärkenverhältnisse stand und steht deswegen nicht im Vordergrund; das Büro arbeitet ohnehin konsensorientiert. Seine geringe Grösse erlaubt Effizienz, wobei trotzdem die Haltung aller Fraktionen in dessen Arbeit einfließen kann. Von einer grundlegenden Reform des Büros oder dessen Verpolitisierung ist abzusehen. Zwar gibt es eine Vielzahl an möglichen Organisationsformen, wie der Blick auf die anderen Kantonsparlamente zeigt. Doch ist die aktuelle Regelung zweckmässig, bewährt und den hiesigen Verhältnissen angemessen.

An dieser Einschätzung ändern auch mögliche Konstellationen mit weniger als sechs Fraktionen nichts. Die Landratsverordnung bietet genügend Flexibilität und Spielraum. Insbesondere werden auch die bisher im Raum stehenden Varianten «alternierende Doppelvertretung» und «Doppelvertretung der stärksten Fraktion» abgedeckt. Es ist am Landrat, zu entscheiden, wen er in das Büro wählt – allenfalls auf Basis einer Abmachung unter den Fraktionen. Auch ist es dem Landrat unbenommen, im Rahmen der alljährlichen Wahlen das Büro (sowie von Präsidium und Vizepräsidium) neu zu bestellen und dabei möglicherweise veränderte Gegebenheiten zu berücksichtigen. Eine weitergehende Regulierung drängt sich nicht auf.

Ebenfalls keinen Handlungsbedarf sieht das Büro in Bezug auf die Wahlen in die Kommissionen. Das erweiterte Landratsbüro hat bereits am 22. Februar 2023 beschlossen, künftig ein einstufiges Berechnungsverfahren für die Sitzzuteilung zu verwenden. Dieses ist mathematisch fairer als das bisher verwendete zweitstufige Verfahren. Einer Verankerung in der Landratsverordnung bedarf dies nicht. Ebenso ist die Bestellung der Kommissionssitze an sich nicht weiter zu legiferieren. Es obliegt der Sitzungsleitung, die entsprechende Sitzung zu gestalten.

Einzig in Bezug auf die Stellvertretungsregelung bei den Sitzungen des erweiterten Landratsbüros sieht das Büro geringfügigen Handlungsbedarf. Das erweiterte Büro dient einerseits als Gefäss für den Austausch unter den Fraktionen und Kommissionen sowie mit dem Regierungsrat, andererseits nimmt es aber auch Wahlen in die Kommissionen vor. Bei gewichtigen Entscheiden des Büros wird es von diesem angehört. Das erweiterte Büro bildet die Fraktionsstärken ebenfalls nicht ideal ab; einzig aufgrund des Umstands, dass die grossen Fraktionen zwei Kommissionspräsidien stellen, gibt es eine leichte Gewichtung. Die aktuelle Stellvertretungsregelung kann aber im Extremfall dazu führen, dass die grossen Fraktionen minorisiert werden. Dann nämlich, wenn die Kommissionspräsidien abwesend sind und durch deren Vizepräsidien ersetzt werden. Diese gehören meist einer anderen Fraktion an. Das Büro will mit einer Anpassung von Artikel 25 Absatz 2 LRV verhindern, dass aufgrund der Stellvertretungsregelung die Zusammensetzung des erweiterten Büros den Stärkenverhältnissen im Plenum zuwiderläuft. Konkret soll bei Abwesenheit eines Kommissionspräsidiums keine Stellvertretung mehr entsandt werden. Zwar liesse sich argumentieren, dass die Kommissionspräsidien in erster Linie ihre Kommissionen und nicht ihre Fraktionen repräsentieren. De facto gibt es jedoch selten Entscheide, zu denen eine Kommission eine dezidierte Meinung hat, diese auch entsprechend konsolidiert ist und als solche vom Kommissionspräsidium in das erweiterte Büro eingespeist werden. Deshalb neigen in der Praxis die Kommissionspräsidien dazu, die Haltung ihrer jeweiligen Fraktionen zu stützen. Aus dem beschriebenen Umstand ergibt sich auch, dass das Fehlen einer Kommissionsvertretung in den meisten Fällen unproblematisch ist. Bestätigt wird dies zudem dadurch, dass die Kommissionspräsidien in den meisten Fällen ohnehin darauf verzichtet haben, bei Absenz eine Vertretung anzubieten.

4. Vernehmlassung

Das Landratsbüro führte von Mitte August bis Anfang Oktober 2023 eine Vernehmlassung bei den Fraktionen und beim Regierungsrat durch. Einzig der Regierungsrat verzichtete auf eine inhaltliche Stellungnahme. Die Rückmeldungen der Fraktionen fielen geteilt aus.

4.1. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1.1. Anpassungen im Bereich des Kommissionswesens

Erneuerungswahlen während einer laufenden Legislatur wurden von den Fraktionen von SVP sowie FDP abgelehnt. Die SVP-Fraktion erachtete die vorgeschlagene Regelung als zu unbestimmt: Es sei unklar, wann eine Änderung zu einer Gesamterneuerungswahl führen könne. Kommissionsmitglieder sollten zudem während der gesamten Amtsdauer in ihrer Kommission Einsitz nehmen können. Eine Änderung des Systems führe zu Unsicherheiten und Instabilität, was dem politischen System schaden würde. Ausserdem solle sich das Resultat der Landratswahlen in der Kommissionsarbeit wiederfinden. Die FDP-Fraktion forderte, es seien die aktuell vorhandenen Widersprüche in der Landratsverordnung dahingehend zu bereinigen, dass Ratsmitglieder, welche die Fraktion verlassen, ihren Kommissionssitz verlieren. Dieser soll bei jener Fraktion verbleiben, welche den Sitz ursprünglich zugeteilt erhielt. Die Hürden für einen Fraktionswechsel seien möglichst hoch anzusetzen. Die FDP-Fraktion befürchtete das Entstehen einer neuen Dynamik. Wechsle ein Ratsmitglied die Partei, müsse ein Rücktritt aus dem Landrat im Vordergrund stehen.

Die Fraktionen der Die-Mitte, der SP, der Grünen / Jungen Grünen sowie der GLP begrüßten die vorgeschlagene Änderung. Die Die-Mitte-Fraktion erachtete die Klärung der rechtlichen Grundlagen als wichtig. Sie regte an, in den Materialien festzuhalten, dass im Rahmen einer Gesamterneuerungswahl nur absolut notwendige Rochaden vorzunehmen seien. Ausserdem wollte sie geprüft haben, ob ab einer bestimmten Anzahl an Fraktionen die Regelung zur Bestellung der Kommissionen anzupassen sei. Sie wies darauf hin, dass grössere Fraktionen bei einer Vielzahl kleiner Fraktionen aufgrund des in der LRV definierten Mindestanspruchs auf eine Vertretung in jeder Kommission benachteiligt würden. Im Extremfall könne dieser Mindestanspruch gar nicht mehr erfüllt werden.

Die SP-Fraktion unterstützte die Stossrichtung der Vorlage, weil diese das reibungslose Funktionieren des Kommissionswesens bzw. des Ratsbetriebs in den Vordergrund rücke. Sie definierte eine Zusammensetzung der Kommissionen nach den Grundsätzen von Artikel 29 Absatz 1 LRV als Voraussetzung für die Zustimmung zur Vorlage. Das Erarbeiten mehrheitsfähiger Vorschläge und Kompromisse sei eine der Hauptaufgaben der Kommissionen. Im Sinne einer Klärung schlug die SP-Fraktion vor, Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe a LRV dahingehend anzupassen, dass das erweiterte Büro in jedem Fall zu Beginn der Legislatur die Kommissionsmitglieder (und Ersatzmitglieder) wählt.

Die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen unterstützte die Vorlage, weil sie für Situationen wie jene nach der Gründung der GLP-Fraktion Klärung bringe. Ebenso begrüßte die GLP-Fraktion die Vorlage, weil sie die zu Tage getretenen Widersprüche auflöse. Sie beantragte jedoch ein Inkrafttreten bereits per 1. Juli 2024; da die LRV aktuell nicht umgesetzt werden könne, sei so schnell wie möglich ein rechtmässiger Zustand herzustellen.

4.1.2. Anpassung im Bereich der Führungsgremien

Die Änderung bezüglich der Stellvertretung in Sitzungen des erweiterten Büros blieb in der Vernehmlassung unbestritten. Die GLP-Fraktion forderte indes in Ergänzung minimale Regelungen zur Durchführungen von Sitzungen des erweiterten Büros. Aktuell würden Traktanden und Beschlüsse teilweise spontan festgelegt. Als Beispiel wurde das Wahlverfahren bei der Bestellung der ständigen Kommissionen genannt; dieses werde jeweils durch die Sitzungsleitung festgelegt und sei für die Fraktionen nicht absehbar. Eine minimale Regelung in der Landratsverordnung schaffe diesbezüglich Transparenz.

4.2. Würdigung durch das Landratsbüro

4.2.1. Anpassungen im Bereich des Kommissionswesens

Das Landratsbüro teilt die Auffassung der SVP-Fraktion, die Voraussetzungen für die Durchführung einer Gesamterneuerungswahl seien unklar, nicht. In den Erläuterungen zu Artikel 29a werden die wahrscheinlichsten Fälle beispielhaft aufgeführt – wobei auch diese sehr selten überhaupt eintreten werden. Das Landratsbüro verzichtete auf eine abschliessende Aufzählung der Anwendungsfälle, um den Spielraum bei unvorhergesehenen Konstellationen zu wahren. Unsicherheiten für das politische System ergeben sich nicht durch eine (nicht sinnvolle) abschliessende Regelung der Anwendungsfälle, sondern durch ungeklärte Situationen wie der aktuellen mit sich widersprechenden Bestimmungen. Unsicherheiten ergeben sich zudem dann, wenn nicht alle relevanten Kräfte in die Kommissionsarbeit integriert sind und somit nicht alle relevanten Meinungen in das Ergebnis der Vorberatung einfließen konnten. Die Beratung im Plenum wird dadurch unberechenbarer. Zu bedenken ist, dass alle Fraktionen – auch die grossen – mit einer Situation konfrontiert sein könnten, in der sie in einer Kommission nicht mehr vertreten sind. Mit der Absenz grosser Fraktionen in den Kommissionsberatungen würde sich das Problem akzentuieren. Das Landratsbüro will mit der vorliegenden Regelung nicht (nur) den aktuellen Fall lösen, sondern vor allem auch für die Zukunft einen reibungslosen Ratsbetrieb gewährleisten. Dies zeigt sich auch im vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Auch teilt das Büro den Einwand der SVP-Fraktion, wonach sich der Wählerwille auch in den Kommissionen zu widerspiegeln habe, nicht. Der Wählerwille wird im Landratsplenum abgebildet; dieses entscheidet über die Vorlagen. Die Kommissionen haben einen anderen Auftrag. Sie beraten die Vorlagen vor; dabei ist es wichtig, dass alle relevanten Kräfte einbezogen werden. Deshalb sieht die Landratsverordnung für die Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen nicht nur die Fraktionsstärke als Kriterium vor, sondern auch einen Anspruch jeder Fraktion auf Einsitznahme in jeder Kommission (Mindestanspruch).

Der Vorschlag der FDP-Fraktion für eine Neuregelung der Folgen eines Fraktionsaus- oder -übertritts steht im Widerspruch zu den Zielen des Landratsbüros. Dieses hat den reibungslosen Ratsbetrieb im Fokus. Eine Voraussetzung dafür ist eine funktionierende Kommissionsarbeit unter Einbezug aller relevanten Kräfte. Mit dem Vorschlag der FDP-Fraktion würden sich Situationen wie die aktuelle nicht verhindern lassen: Nach wie vor wäre es möglich, dass eine Fraktion nicht mehr in einer Kommission vertreten wäre. Selbst wenn man eine solche Neugründung als störend erachten würde und deshalb keine Anreize schaffen wollte, bleiben sie eine politische Realität, mit der das System umgehen können muss. Nicht zuletzt führt der Vorschlag der FDP-Fraktion zudem zu einer verzerrten Abbildung der Fraktionsstärken in den Kommissionen, indem eine – im Extremfall stark – kleiner gewordene Fraktion ihren Einfluss in den Kommissionen unverändert behält.

Aus diesen Überlegungen hält das Landratsbüro an seinem ursprünglichen Vorschlag fest. Es erachtet überdies auch die von der Die-Mitte-Fraktion vorgeschlagene Verdeutlichung, dass bei einer Gesamterneuerungswahl nur notwendige Rochaden vorzunehmen seien, als nicht erforderlich. Zum einen geht dieser Grundgedanke bereits genügend aus der Vorlage hervor. Zum anderen sollte eine gewisse Flexibilität gewahrt bleiben, um bei nicht hervorgeesehenen Situationen wiederum Spielraum zu haben. Die Fraktionen haben indes ein Eigeninteresse daran, nicht notwendige Rochaden zu vermeiden. Sie wollen vom aufgebauten Know-how in den Kommissionen ebenfalls profitieren. Ebenfalls nicht rütteln möchte das Landratsbüro am Zeitpunkt des Inkrafttretens. Der Landrat stimmte am 26. April 2023 einem Rückweisungsantrag zu, der ein Inkrafttreten ab der neuen Legislatur vorsah. Das Landratsbüro respektiert diesen Entscheid.

Die Festlegung einer bestimmten Anzahl an Fraktionen, ab welcher die Regelung zur Bestellung der Kommissionen frisch geregelt werden müsste, wie sie die Die-Mitte-Fraktion geprüft haben möchte, erachtet das Büro zum heutigen Zeitpunkt als nicht notwendig. Es zeichnet

sich nicht ab, dass in absehbarer Zeit weitere politische Gruppierungen im Landrat Fraktionsstärke erlangen. Ebenso ist nicht davon auszugehen, dass sich grosse Fraktionen aufteilen, um das System zu missbrauchen. Gäbe es dereinst tatsächlich eine Situation, in welcher der Grundsatz des Mindestanspruchs den Grundsatz der Abbildung der Fraktionsstärke übermässig verdrängt, könnte etwa die Zahl der Kommissionssitze erhöht werden. Dies würde erlauben, dass weiterhin alle Fraktionen in allen Kommissionen vertreten wären und gleichzeitig auch die Fraktionsstärken abgebildet werden können.

Die von der SP-Fraktion vorgeschlagene Anpassung in Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe a LRV wird umgesetzt; sie bringt mehr Klarheit, was seitens des Landratsbüros unterstützt wird.

4.2.2. *Anpassungen im Bereich der Führungsgremien*

Die GLP-Fraktion wünschte sich eine verbindlichere Regelung der Organisation und der Verfahren im Bereich des erweiterten Büros. Das Landratsbüro möchte aufgrund der Flughöhe der beantragten Änderungen auf eine Anpassung der Landratsverordnung verzichten. Stattdessen soll das Anliegen der GLP-Fraktion im erweiterten Büro diskutiert werden. Konsens herrscht darüber, dass beabsichtigte Verfahren – etwa bei Wahlen – allen Beteiligten frühzeitig zu kommunizieren sind, damit sich diese darauf einstellen können.

5. **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Artikel 25; Erweitertes Büro

Absatz 2: Entsprechend den Ausführungen unter Ziffer 3.2 sollen sich Kommissionsvorsitzende künftig nicht mehr an Sitzungen des erweiterten Büros vertreten lassen können. Somit gilt die gleiche Regelung wie für Büromitglieder.

Absatz 3: Das erweiterte Büro ist einerseits *zu Beginn einer Amtsdauer* zuständig für die Wahl der ordentlichen Mitglieder und Ersatzmitglieder der ständigen Kommissionen, andererseits auch bei den neu vorgesehenen *ausserordentlichen Gesamterneuerungswahlen* gemäss Artikel 29a LRV.

Artikel 27; Mitgliedschaft, Wahl

Artikel 27 Absatz 1 LRV hält die Kompetenz des Landrates, die Kommissionspräsidien zu wählen, fest. Die Wahl «zu Beginn einer Amtsdauer» bleibt der Regelfall. Um eine Neuwahl – immer nur im Rahmen einer ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl der Kommissionen – zumindest zu ermöglichen, wird ein Vorbehalt eingefügt. Der bisherige Verweis auf Artikel 28 LRV ist unnötig und kann gestrichen werden. Diese Bestimmungen gelten ohnehin.

Artikel 28; Amtsdauer und Amtszeitbeschränkung

Die Präsidien, ordentlichen Mitglieder und Ersatzmitglieder der ständigen Kommissionen bleiben im Grundsatz für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Das System der ständigen Kommissionen lebt unter anderem davon, dass sich die Kommissionsmitglieder über eine längere Zeit mit einer bestimmten Thematik auseinandersetzen und so Know-how aufbauen. Dadurch wird das Parlament gegenüber der mit Fachleuten besetzten Exekutive bzw. Verwaltung gestärkt. Ausserdem schützt die Wahl auf Amtsdauer die Kommissionsmitglieder in der freien Ausübung ihres Mandats. Einmal gewählt, sollen sie deshalb einzig im Falle einer ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl nach Artikel 29a LRV ihren Kommissions-sitz wieder verlieren können. In solchen Fällen überwiegt das Interesse an einem reibungslosen Funktionieren des Kommissionswesens bzw. des Ratsbetriebs das Interesse des Kommissionsmitglieds am Verbleib in der Kommission. Im konkreten Anwendungsfall dürften die Fraktionen bzw. das erweiterte Büro bei einer Neubestellung der Kommissionen aber darauf achten, dass bisherige Kommissionsmitglieder wenn immer möglich ihren Sitz behalten und es nur dort zu Mutationen kommt, wo dies aufgrund einer neuen Ausgangslage notwendig ist. Denn auch die Fraktionen haben ein Interesse an Konstanz und dem Aufbau von Know-

how in den eigenen Reihen. Die Wahl eines Kommissionsmitglieds im Rahmen einer ausserordentlichen Erneuerungswahl gilt für den Rest der Amtsdauer.

Artikel 29a; Ausserordentliche Gesamterneuerungswahl

Die neue Möglichkeit zur Durchführung von ausserordentlichen Gesamterneuerungswahlen der ständigen Kommissionen wird in einem neuen Artikel 29a geregelt. Er folgt systematisch im Anschluss an die Bestimmung zur Zusammensetzung der Kommissionen. Diese bildet die Grundlage für die Regelung der ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl.

Auf eine Definition der einzelnen Tatbestände als Voraussetzung für eine ausserordentliche Gesamterneuerungswahl in der Verordnung selbst wird verzichtet. Es entspricht nicht dem Geist der Landratsverordnung, jedes Detail zu regeln. Stattdessen wird vorliegend in den Materialien beispielhaft und nicht abschliessend ausgeführt, wann von einer «erheblichen Abweichung» von den Grundsätzen gemäss Artikel 29 Absatz 1 LRV ausgegangen werden kann:

- a. *Neugründung oder Auflösung einer Fraktion:* Die Neugründung oder Auflösung einer Fraktion dürfte in den meisten Fällen einen Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommissionen haben; erhebliche Abweichungen von den Grundsätzen gemäss Artikel 29 Absatz 1 LRV sind wahrscheinlich, gerade auch, wenn sich der Fraktionsproporz auch in den einzelnen Kommissionen widerspiegeln soll. Im unwahrscheinlichen Fall, dass die Kommissionszusammensetzungen nach einer Neugründung oder einer Auflösung einer Fraktion den Vorgaben von Artikel 29 Absatz 1 LRV entsprechen, ist dennoch formell eine ausserordentliche Gesamterneuerungswahl durchzuführen. Dies bietet die formelle Grundlage, die Kommissionszusammensetzungen überhaupt zu überprüfen. Das Resultat einer solchen Neuwahl kann auch die Bestätigung der bisherigen Mitglieder sein, sofern damit die Grundsätze nach Artikel 29 Absatz 1 nicht verletzt werden. Der Fall einer neuen Fraktionsgemeinschaft aus zwei bestehenden Fraktionen wird im Übrigen auch als Neugründung einer Fraktion behandelt.
- b. *Nichterreichen des Mindestanspruchs:* Selbst bei kleinen Verschiebungen der Fraktionsstärken – etwa bei einem Fraktionsaustritt eines einzelnen Mitglieds – kann es sein, dass eine Fraktion nicht mehr in allen Kommissionen vertreten ist. In solchen Fällen soll sichergestellt werden, dass die betroffene Fraktion wieder in der Kommission Einsitz nehmen kann. Zwar sind kleine Fraktionen eher dem Risiko ausgesetzt, aus einer Kommission ausgeschlossen zu werden. Aber auch bei grösseren Fraktionen können verhältnismässig wenige Mutationen dazu führen, dass sie sich nicht mehr an der Kommissionsarbeit beteiligen können.
- c. *Über- oder Untervertretung einer Fraktion in einer Kommission mit mehr als einem Mitglied:* Eine Gesamterneuerungswahl soll stattfinden, wenn eine Fraktion mit mehr als einem Mitglied in einer (oder mehreren) Kommission(en) über- oder untervertreten ist. Ob eine Unter- oder Übervertretung mit mehr als einem Mitglied vorliegt, wird jeweils für die einzelne Kommission bestimmt. Ausgegangen wird dabei vom Status quo vor der Veränderung der Fraktionslandschaft. Die Sitze in den einzelnen Kommissionen werden zu Beginn der Legislatur – soweit möglich – gleichmässig auf die Kommissionen aufgeteilt. In einer Kommission muss eine Fraktion somit gegenüber der letztmaligen Bestellung der Kommission über mindestens zwei Sitze mehr oder weniger verfügen, damit eine Gesamterneuerung ausgelöst wird. Dadurch ist sichergestellt, dass ein einzelner Fraktions- aus- oder -übertritt noch keine Gesamterneuerungswahl auslöst (sofern nicht die Voraussetzung gemäss Buchstabe b erfüllt ist). Unerheblich ist der Umstand, ob eine Fraktion – etwa nach Neueintritten von Mitgliedern – rechnerisch mehr Sitze zugeteilt erhielte. Denn diese zusätzlichen Sitze sind gleichmässig auf die Kommissionen zu verteilen, was in den meisten Fällen eine Gesamterneuerung erfordert. Eine überproportionale Vertretung einer Fraktion bis hin zu einer faktischen Dominanz ist zu verhindern, sofern die Fraktionsstärke dies nicht gebietet.

Ist die Voraussetzung für eine ausserordentliche Gesamterneuerungswahl gegeben, ist das erweiterte Büro zu deren Durchführung verpflichtet. Die Gesamterneuerungswahl soll dabei

zeitnah, aber unter Berücksichtigung der laufenden Geschäfte und des reibungslosen Funktionierens des Ratsbetriebs erfolgen. Es wird der übliche Wahlprozess in Gang gesetzt: Die Fraktionen schlagen – basierend auf einem aktuellen, vom Landratsbüro unterbreiteten Verteilschlüssel – die Kommissionsmitglieder und Ersatzmitglieder vor. Ziel einer Gesamterneuerungswahl ist stets die Wiederherstellung der Zusammensetzung der ständigen Kommissionen nach den Grundsätzen gemäss Artikel 29 Absatz 1 LRV; in den Schranken dieser Bestimmung ist das erweiterte Büro aber in seiner Wahl frei. Gemäss Beschluss des erweiterten Büros vom 22. Februar 2023 erfolgt die Berechnung der Sitzzahl pro Fraktion einstufig, wobei zunächst die Mindestansprüche jener Fraktionen abgedeckt werden, denen rechnerisch nicht genügend Sitze für eine Vertretung in allen ständigen Kommissionen zustehen. Die Gesamterneuerung umfasst stets alle Kommissionen, nicht bloss jene, die von Mutationen betroffen sind. Dies erleichtert die ausgewogene Bestellung der Kommissionen. In der Praxis dürften sich wohl nur dort Veränderungen ergeben, wo dies notwendig ist. Denn es besteht ein allseitiges Interesse an Konstanz.

Eine Gesamterneuerungswahl kann nicht aus beliebigen Gründen vorgenommen werden. Die «erheblichen Abweichungen» von den Grundsätzen von Artikel 29 Absatz 1 LRV müssen zwingend vorliegen. Dies soll verhindern, dass das erweiterte Büro – das nicht repräsentativ nach Fraktionsstärken zusammengesetzt ist – das Instrument der Gesamterneuerungswahl aus politischen Gründen anwendet oder eben nicht.

Gemäss Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe c LRV ist das erweiterte Büro dafür zuständig, weitere Wahlen bei Bedarf vorzubereiten. Darunter ist auch die Vorbereitung von Neuwahlen der Präsidien durch den Landrat als zuständige Wahlbehörde im Rahmen einer ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl zu verstehen. Das erweiterte Büro entscheidet nach eigenem Ermessen, ob eine neue Ausgangslage bei den Fraktionsstärken bzw. bei den Kommissionszusammensetzungen Anlass für eine Erneuerung der Kommissionspräsidien bietet. Das Landratsbüro möchte hier aufgrund der besonderen Rolle der Kommissionsvorsitzenden keinen Automatismus einführen und gewichtet das Interesse an Konstanz besonders hoch. Denkbar ist etwa der Anwendungsfall, in dem sich eine Fraktion auflöst oder Fraktionsstärke einbüsst. In solchen Fällen soll zumindest diskutiert werden können, ob Präsidien noch angemessen besetzt bzw. verteilt sind. Umgekehrt gibt es im Rahmen von Gesamterneuerungswahlen keine automatischen Neuwahlen von Präsidien und auch keinen Anspruch auf ein Präsidium. Die Bestimmung ist keine Grundlage, um im Rahmen einer ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl nur einzelne Präsidien zur Debatte zu stellen.

Findet eine ausserordentliche Gesamterneuerung statt, legt das Landratsbüro gleichzeitig auch einen neuen Verteilschlüssel für die besonderen Kommissionen fest.

Artikel 30; Organisation

Es wird klärend festgehalten, dass sich «Einsetzung oder Neubestellung» auch auf ausserordentliche Gesamterneuerungswahlen beziehen kann. Eine Änderung von Artikel 30 Absatz 1 LRV ist jedoch nicht notwendig.

6. Inkrafttreten

Diese Änderung der Landratsverordnung soll am 1. Juli 2026 in Kraft treten. Sie gilt damit faktisch ab der Legislatur 2026–2030, wenngleich die Amtsdauer des Landrates einige Tage vorher mit der konstituierenden Sitzung beginnt. Mit diesem Inkrafttretenszeitpunkt wird dem von Landrat angenommenen Rückweisungsantrag Rechnung getragen.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Folgen für den Kanton. Sollten im Rahmen einer Gesamterneuerungswahl Präsidien neu gewählt und bisherige Amtsträgerinnen oder -träger

nicht mehr wiedergewählt werden, wird die pauschale Vergütung gemäss Artikel 26 der Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals pro rata temporis ausbezahlt.

8. Antrag

Das Landratsbüro beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Landratsbüros

*Regula N. Keller, Landratspräsidentin
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse