



Regierungsrat

Luzern, 7. November 2017

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 251

Nummer: P 251
Eröffnet: 13.12.2016 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Staatskanzlei
Antrag Regierungsrat: 07.11.2017 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 1205

Postulat Schmid-Ambauen Rosy und Mit. über eine Überprüfung der Legislaturdauer

Im Postulat wird der Regierungsrat ersucht, die Vor- und Nachteile einer Verlängerung der Legislaturperiode beziehungsweise der Amtsdauer auf fünf oder sechs Jahre zu prüfen und dem Kantonsrat darzulegen.

Im Kanton Luzern legt die Verfassung die Amtsperiode für den Kantonsrat, für den Regierungsrat einschliesslich des Staatsschreibers oder der Staatschreiberin und für sämtliche Gerichte einheitlich auf vier Jahre fest (§ 31 Abs. 1 und § 44 Abs. 1d KV). Die Amtsperioden von Parlament und Regierung beginnen im gleichen Jahr, jeweils vor Ende Juni (Parlament) beziehungsweise am 1. Juli (Regierungsrat; §§ 37 und 52 KV). Die Amtsdauer der Gerichtsbehörden, d.h. der Richterinnen und Richter, beginnt gemäss den Bestimmungen des Justizgesetzes je nach Instanz zeitversetzt im zweiten oder dritten Jahr nach der Neuwahl des Kantonsrates. Der Kantonsrat hat zuletzt die Amtsdauer der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz mit den Amtsdauern der übrigen erstinstanzlichen Gerichte harmonisiert; die entsprechende Gesetzesänderung vom 16. März 2015 greift ab dem 1. Januar 2019 (vgl. § 89b Enteignungsgesetz). Für die luzernischen Gemeinden gelten allesamt die Vorgaben des Gemeindegesetzes: Der Gemeinderat ist alle vier Jahre in einer Gesamterneuerungswahl zu wählen und die Gemeinderäte treten ihr Amt am 1. September nach der Wahl an (§ 16 GG). Einzig für Gemeindevereinigungen oder -teilungen kann die Amtsdauer verlängert werden (§ 63 GG).

Die Organisation der Behörden und damit auch der Zeitraum, in dem die Organe des Kantons ihre Pflichten zu erfüllen haben und ihre Rechte ausüben können, wurde im Rahmen der Totalrevision der Verfassung in den Jahren 2002–2006 diskutiert. Der Entwurf der Verfassungskommission sah eine Verlängerung der Amtsdauer der Mitglieder der Gerichte von vier auf sechs Jahre vor, für die übrigen Behörden sollte die Amtsperiode bei vier Jahren belassen werden. Der Regierungsrat beantragte nach dem Vernehmlassungsverfahren die Beibehaltung der bisherigen einheitlichen Amtsperiode von vier Jahren für alle Behörden. Das Parlament nahm diese Bestimmung ohne weitere Diskussion an (GR 2006, S. 1985). Zuvor war auf die Verlängerung der Amtsdauer der Gemeindebehörden schon im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes verzichtet worden (GR 2004, S. 444).

In der Schweiz ist die Legislaturperiode beziehungsweise die Amtsdauer von vier Jahren heute praktisch gemeineidgenössisches Recht. Einzig vier Kantone (Freiburg, Genf, Jura und Waadt) kennen fünfjährige Amtsdauern für die Kantonsparlamente und -regierungen. Bis 1931 wurde der Nationalrat auf eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt. 1972 führte der letzte Kanton die vierjährige Amtsdauer für die Vertretung seiner Ständeräte ein; in früheren Jahren hatte der Ständerat Vertretungen mit vier-, drei-, zwei- und einjährigen Amtsdauern. Vorstösse zur Verlängerung der vierjährigen Legislatur wurden in der Bundesversammlung immer wieder beraten, fanden jedoch keine Mehrheit. Seit 1875 werden die Richterinnen und Richter am Bundesgericht auf sechs Jahre gewählt. Diese längere Amtsdauer wurde bei der Schaffung des Bundesverwaltungsgerichtes wie auch des Bundesstrafgerichtes übernommen und zugleich ein Amtsenthebungsverfahren eingeführt (vgl. Art. 10 und 11 Verwaltungsgerichtsgesetz, SR 173.32; Art. 48 und 49 Strafbehördenorganisationsgesetz, SR 173.71). Die Kantone mit fünfjährigen Amtsperioden für die Parlamente und Regierungen sehen in der Regel auch fünf Jahre für die kantonalen Gerichte vor.

Die Legislaturperiode beziehungsweise die Amtsdauer definiert die Zeitfolge, in der die Stimmberechtigten ihr verfassungsmässiges Wahlrecht ausüben können (§ 18 KV). Den Amtsträgern gibt die Amtsperiode einen Raster vor, auf den sie ihren Rücktritt vom Amt planen und die politischen Parteien wiederum die Nachfolge vorbereiten können. Aus den politischen Diskussionen auf Bundes- wie Kantonsebene lassen sich im Wesentlichen folgende Vorteile und Nachteile einer Verlängerung von vier auf fünf oder sechs Jahre erkennen, die wir im Folgenden nach verschiedenen Sichtweisen gruppieren:

Betrachtungsweise Einzelmitglied von Kantonsparlament oder -regierung

Bei einer längeren Legislaturperiode werden die Parlaments- und Regierungsmitglieder weniger häufig belastet durch das parteiinterne Auswahlverfahren und den Wahlkampf in der Öffentlichkeit; dies reduziert ihren zeitlichen und finanziellen Aufwand.

Die gewählten Mitglieder müssen sich weniger um die Wiederwahl kümmern; sie können sich länger engagieren. Die Parlamentsmitglieder können ihr Arrangement von Beruf und Parlament auf längere Zeit verbindlich planen.

Aus Sicht von neuen Kandidatinnen und Kandidaten für das Amt bedeuten längere Amtsdauern eine längere Bindung; möglicherweise wird das Mandat für sie dadurch weniger attraktiv. Für die politischen Parteien könnte es deshalb schwieriger werden, Kandidatinnen und Kandidaten aus dem Berufsleben zu finden, die bereit sind, sich für mehr als eine Legislatur zu verpflichten. Schon heute erfolgen die meisten Rücktritte innerhalb einer Legislatur aus beruflichen Gründen.

Betrachtungsweise Kantonsparlament

Bei längeren Legislaturperioden gibt es weniger Mitglieder, die mindestens zwei Amtsperioden dem Parlament angehören (z.B. für 12 Jahre). Dadurch leidet die Kontinuität der parlamentarischen Arbeit, das Parlament wird indirekt geschwächt.

Bei längeren Legislaturperioden ist anzunehmen, dass die Zahl der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, die vor Ende der Legislatur von ihrem Amt zurücktreten, zunehmen würde. In den letzten Jahrzehnten betrug dieser Anteil bereits zwischen 17 und 23 Prozent (laufende Legislatur 2015-2019: 18 Mutationen, Stand der Meldungen per Septembersession 2017). Mit mehr Rücktritten während einer laufenden Legislatur leidet die Effizienz der Parlamentsarbeit (z.B. Wechsel in den Kommissionen).

Allenfalls würde auch das Milizprinzip geschwächt, weil längere Legislaturperioden eine Professionalisierung des Politikbetriebs bewirken könnten.

Längere Wahlrhythmen könnten möglicherweise dazu beitragen, längerfristigen Anliegen in der Politik stärkeres Gewicht zu verleihen oder unpopuläre Themen einer Lösung zuzuführen. Die Parlamentsarbeit könnte infolge der längeren Planungsperioden beständiger werden.

Innerhalb einer längeren Legislatur besteht mehr Zeit für die Einarbeitung, was zu einer Qualitätssteigerung der parlamentarischen Arbeit beitragen könnte.

Längere Amtsperioden bei den Gerichten reduzieren den Aufwand des Parlamentes für die Richterwahlen.

Betrachtungsweise Kantonsregierung

Bei längeren Amtsperioden könnten mehr (Einzel-)Rücktritte von Regierungsmitgliedern während der Legislatur erfolgen. Die Effizienz des Regierungsbetriebs wird geringer. Auch ist die Durchführung von Einzel-Ersatzwahlen verhältnismässig kostspielig: Für die Nachfolge muss die ganze Wahlorganisation aktiviert werden (z.B. Druck von Listen, Instruktion der Gemeinden). Bis anhin waren Ersatzwahlen während der Amtsdauer relativ selten (Regierungsräte, Ständeräte).

Im Interesse einer einheitlichen Lösung wären sämtliche auf Amtsdauer gewählten Behörden in Kanton und Gemeinden von der Verlängerung der Amtsperioden betroffen. Umfangreiche Verfassungs- und Gesetzgebungsarbeiten müssten von der Regierung an die Hand genommen werden. Auch gäbe es eine längere Übergangsphase, zumal es unmöglich ist, die Verlängerungen bereits auf die neue Kantonsratslegislatur 2019-23 umzusetzen. Die Amtsdauer der Luzerner Mitglieder des Nationalrates ist bundesrechtlich geregelt und könnte ohnehin nicht geändert werden.

Betrachtungsweise Bundesparlament

Aufgrund von Bundesrecht finden Nationalratswahlen alle vier Jahre statt. Sollte nach der Verlängerung der kantonalen Amtsperioden auch die Amtsperiode der Vertretung der luzernischen Ständeräte verlängert werden, würden National- und Ständeräte nicht mehr zum gleichen Zeitpunkt gewählt. Dies könnte den Wechsel vom National- zum Ständerat erschweren. Auch träten für Kandidatinnen und Kandidaten, die sowohl für den National- wie den Ständerat kandidieren, Erschwernisse auf.

Betrachtungsweise Gerichte

Längere Amtsperioden insbesondere beim Kantonsgericht könnten ein Beitrag sein zur Stärkung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung. (Feste Amtsdauern von vier Jahren sind aber anerkanntermassen bundesverfassungskonform.)

Allenfalls könnte bei einer Verlängerung der Amtsdauer der Richterinnen und Richter das Bedürfnis nach Regelungen über die Amtsenthebung, d.h. einer Absetzung vor Ablauf der Amtsdauer insbesondere infolge Amtspflichtverletzung, aufkommen. Es besteht das Risiko von politisch motivierten Absetzungsverfahren nach unerwünschten Gerichtsurteilen.

Betrachtungsweise Stimmberechtigte

Je länger die Legislaturperiode dauert, desto weniger können die Wählerinnen und Wähler Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments nehmen und allenfalls eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse bewirken. Die Rechte der Stimmberechtigten würden geschwächt, besonders deutlich mit einer Verlängerung der Amtsperiode um 50 Prozent auf 6 Jahre. Die Verlängerung von Wahlperioden bedeutet im Ergebnis eine Einbusse an demokratischer Mitbestimmung bei der Bestellung der Volksvertreter.

Ist die Legislaturperiode lang, müssten Stimmberechtigte allenfalls häufiger zu den Instrumenten der Volksinitiative oder des Referendums greifen, um politische Präferenzen auszudrücken. (Die Möglichkeit zu Korrekturen über Initiativen und Referenden kann aber auch ein Grund sein, längere Legislaturperioden zu rechtfertigen.)

Die Verlängerung der Amtsperioden der kantonalen Behörden hat Auswirkungen auf die Gemeinden: Auch die Wahlen in den Gemeinden müssten auf die längeren Amtsperioden umgestellt werden, dies würde sich schon deshalb aufdrängen, um den Wahlkalender von Kanton und Gemeinden auf längere Sicht aufeinander abzustimmen.

Die Zeit, während der Wahlen durchzuführen sind, wird verlängert, da die (auf fünf oder sechs Jahre) verlängerten kantonalen und kommunalen Amtsperioden nicht mehr mit der Amtsperiode des Nationalrates übereinstimmen. Bei einer fünfjährigen Periodizität gibt es nach 20 Jahren eine Überschneidung mit dem Nationalratswahljahr.

Längere Amtsdauern reduzieren den organisatorischen Aufwand für die Durchführung der Wahlgänge und damit den personellen und finanziellen Aufwand für den Kanton (von rund einer halben Million Franken für ein Wahljahr mit Kantonsrats-, Regierungsrats-, Nationalrats- und Ständeratswahlen).

Aufgrund dieser Ausführungen sehen wir in einer Verlängerung der Amtsperioden beziehungsweise Amtsdauern der Behörden mehr Nachteile als Vorteile. Der Aufwand für die Umstellung des Wahlrhythmus auf Kantons- und Gemeindeebene wäre gross, da Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zu ändern wären. Der Nutzen dieses Systemwechsels ist jedoch fraglich. Die stärkere Arbeitsbelastung von Parlaments- und Regierungsmitgliedern sowie der politischen Parteien hängt mit Faktoren zusammen, die nichts mit der Amtsdauer zu tun haben (z.B. Zahl der Vernehmlassungs- und Gesetzgebungsverfahren, Präsenz in Medienkanälen). Insbesondere müsste den Stimmberechtigten dargelegt werden, weshalb ihr Wahlrecht beschnitten wird, wozu aber allein finanzielle Gründe kaum ausreichen dürften. Bei einem Postulat obliegt gemäss dem Kantonsratsgesetz dem Regierungsrat die Prüfung, ob Ihrem Rat Botschaft und Entwurf zu Verfassungs- oder Gesetzesänderungen vorzulegen seien. Im Sinn unserer Ausführungen beantragen wir Ihnen, keinen Auftrag zu solchen Änderungen zu erteilen und aus diesen Grund das Postulat abzulehnen.