



Planungsbericht des Regierungsrates
an den Grossen Rat B 158

über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat einen Planungsbericht über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung.

Die laufende Diskussion über die künftige Kantonsgliederung hängt mit der Totalrevision der Staatsverfassung und dem Projekt «Reform 06» zusammen. Ausgehend von einem Bundesgerichtsentscheid zur Wahlkreiseinteilung in der Stadt Zürich, regte die Verfassungskommission eine Neueinteilung der Wahlkreise im Kanton Luzern an. Der Verfassungsentwurf, der im Jahr 2004 in die Vernehmlassung gegeben wurde, sah vor, dass fünf bis acht ähnlich grosse Wahlkreise zu bilden sind. Der Regierungsrat schlug dem Grossen Rat eine Verfassungsbestimmung vor, welche den Grundsatz enthielt, dass das Gesetz ähnlich grosse Wahlkreise festzulegen hat. Mit dem Projekt «Reform 06» sollte geprüft werden, ob eine Neueinteilung des Kantons in zwei Ämter gleichzeitig die Grundlage für die Grossratswahlkreise bilden könnte. Bei der Behandlung des Projektskredites für die Reform 06 verwies der Grosse Rat das Thema der Kantonsgliederung in die Totalrevision der Staatsverfassung. Die Spezialkommission des Grossen Rates zur Vorberatung der Kantonsverfassung legte dem Grossen Rat daraufhin eine Motion vor, worin die Prüfung einer Neueinteilung auf der Grundlage von mindestens fünf Wahlkreisen in einem Planungsbericht verlangt wird. Der Grosse Rat erklärte die Motion am 16. Mai 2006 als erheblich. Der Regierungsrat hat daraufhin die Vernehmlassung zu einem Modell mit fünf Wahlkreisen eingeleitet.

Im vorliegenden Planungsbericht werden die rechtlichen Anforderungen an die Wahlkreiseinteilung erläutert und mögliche Modelle zur Neueinteilung des Kantons diskutiert. In der Vernehmlassung zum Modell mit fünf Wahlkreisen wurden zahlreiche Kriterien genannt, denen die künftige Wahlkreiseinteilung zu genügen hat. Alle diese Kriterien zu berücksichtigen, ist kaum möglich. Der Regierungsrat strebt weiterhin ein Proporzsystem mit möglichst wenigen und ähnlich grossen Wahlkreisen an. Aufgrund der Auswertung der Vernehmlassung ist das Modell mit fünf Wahlkreisen nicht mehrheitsfähig. Denkbar wäre aufgrund der Vernehmlassungsantworten beispielsweise, die beiden Landwahlkreise Mittelland und Napf des Fünfermodells aufzuteilen.

Bei den Gerichts- und Verwaltungskreisen erachtet der Regierungsrat aufgrund der im Planungsbericht beschriebenen Veränderungen und nach Würdigung der Vernehmlassungsantworten eine Verringerung der Anzahl Kreise als möglich.

Für die Neugliederung in Wahlkreise will der Regierungsrat eine breit abgestützte Arbeitsgruppe einsetzen. Das Ziel ist, dass das neue Wahlkreismodell den unterschiedlichen partei- und regionalpolitischen Interessen sowie den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen möglichst gut Rechnung trägt. Für die Gerichts- und Verwaltungskreise soll eine geeignete Projektorganisation eingesetzt werden. Auf Verfassungsebene erachtet der Regierungsrat eine offene Regelung für die Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise im Sinn des Verfassungsentwurfs als zweckmässig.

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage	4
1.	Bevölkerungsentwicklung	4
2.	Gesellschaftlicher Wandel	6
3.	Technischer Fortschritt und Rationalisierung der staatlichen Verwaltung	8
II.	Bedeutung der Ämter	9
III.	Totalrevision Staatsverfassung	10
1.	Entwurf der Verfassungskommission.....	11
2.	Vernehmlassung zum Entwurf der Verfassungskommission.....	13
3.	Verfassungsentwurf des Regierungsrates	15
4.	Anträge der Spezialkommission Kantonsverfassung des Grossen Rates ...	15
IV.	Wahlkreise	16
1.	Neuere Bundesgerichtsurteile zur Wahlkreisbildung	16
2.	Anforderungen aus Bundesverfassung und Rechtsprechung an die Wahlkreisbildung.....	20
3.	Folgen für die Wahlkreisbildung im Kanton Luzern.....	21
V.	Einteilungen in Gerichts- und Verwaltungskreise zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben	22
1.	Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung	22
2.	Heutige Bereiche dezentraler Aufgabenerfüllung	23
3.	Kriterien für die dezentrale Aufgabenerfüllung	33
VI.	Neubildung von Wahlkreisen und von Gerichts- und Verwaltungskreisen...	34
1.	Vernehmlassung zu einem Modell mit fünf Wahlkreisen	34
2.	Auswertung der Vernehmlassung	37
3.	Beurteilung.....	39
4.	Weiteres Vorgehen	41
VII.	Antrag	41
	Entwurf	42
	Beilagen.....	43

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion M 671 verlangte Albert Mattmann namens der Spezialkommission zur Vorberatung der Kantonsverfassung einen Planungsbericht über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung. Die Motion wurde am 15. Mai 2006 eröffnet und am 16. Mai 2006 von Ihrem Rat unserem Antrag entsprechend erheblich erklärt. Wir legen den verlangten Planungsbericht hiermit vor.

I. Ausgangslage

Der Kanton Luzern ist nach § 23 der Staatsverfassung von 1875 in fünf Ämter, in Gerichtsbezirke, in Friedensrichterkreise und in Gemeinden gegliedert. Als weiteres Gliederungselement werden in § 45 der Staatsverfassung die Wahlkreise für die Parlamentswahlen erwähnt. Die Ämter und die Unterteilungen in Gerichtsbezirke wurden schon in den vorangehenden Verfassungen geregelt. Als Wahlkreise für den Grossen Rat wurden mit der Einführung des Proporzwahlsystems im Jahr 1909 die Gerichtsbezirke definiert. Anstelle dieser 19 Kreise bilden seit 1933 die heutigen Amtsgerichtskreise die Wahlkreise für die Mitglieder des Grossen Rates. Demgegenüber verringerte sich in letzter Zeit die Zahl der Friedensrichterkreise und der Einwohnergemeinden durch Vereinigungen und reduzierten sich die Gemeindearten durch Zusammenlegung der bisherigen Bürgergemeinden mit den Einwohnergemeinden. Am 1. Januar 2007 wird der Kanton Luzern noch 96 Einwohnergemeinden aufweisen.

Seit der Schaffung der Staatsverfassung von 1875 haben sich die Verhältnisse in Staat und Gesellschaft erheblich geändert. Besonders zu erwähnen sind die Bevölkerungsentwicklung, der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel sowie die Auswirkungen des technischen Fortschritts und die gewachsene Mobilität.

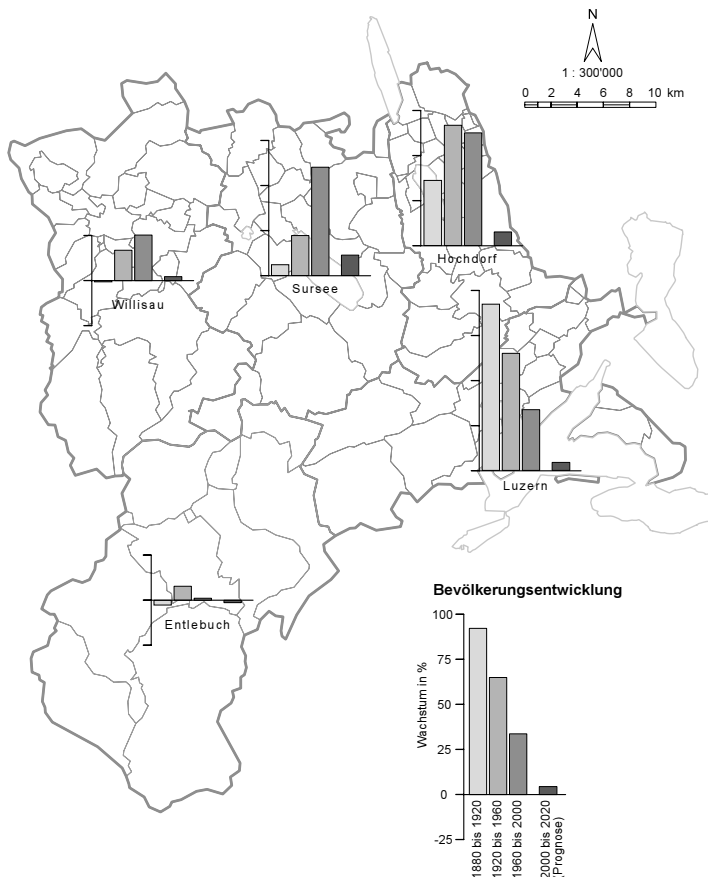
1. Bevölkerungsentwicklung

In der Zeit der Entstehung der Staatsverfassung in den 1880er-Jahren betrug die Einwohnerzahl des Kantons Luzern rund 135 000. Starke Wachstumsphasen in den dreissig Jahren bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs und nach dem Zweiten Weltkrieg bis etwa 1970 liessen die Bevölkerung um beinahe 120 Prozent ansteigen. Zwischen 1970 und 1980 nahm die Bevölkerungszahl von 290 000 auf 296 000 nur noch wenig zu. Das Wachstum beschleunigte sich seit 1990 wieder, sodass der Kanton heute rund 356 000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt (vgl. Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2006).

Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den einzelnen Kantonsteilen unterschiedlich (Karte 1). In einer ersten Phase, zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg, verzeichnete die Stadt Luzern ein starkes Wachstum: ihre Bevölkerung wuchs um mehr als das Doppelte auf rund 40 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Industrialisierung trug zum schnellen Anstieg der Bevölkerungszahl in der Hauptstadt und einigen Vororten wie Emmen und Littau, aber auch in ländlichen Zentren wie Hochdorf bei. In den Landgemeinden dagegen stagnierte die Bevölkerungszahl oder ging zurück. In einer zweiten Phase bis Mitte der 1940er-Jahre entwickelte sich das Wachstum in städtischen und ländlichen Gemeinden etwas ausgeglichener.

Karte 1

Bevölkerungsentwicklung in den Ämtern 1880 bis 2020



Danach wuchsen die Agglomerationsgemeinden um die Stadt Luzern sehr stark. Nach Emmen übersprang Kriens die Zahl von 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, in den 1960er-Jahren sodann Horw und Littau, in den 1980er-Jahren Ebikon. Zwischen 1950 und 1980 verdoppelte sich die Einwohnerzahl der stadtnahen Gemeinden des Amtes Luzern, während die Bevölkerungszahl der Stadt seit den 1970er-Jahren kontinuierlich zurückging. Im Zeitraum 1950–1980 nahmen die Gemeinden im Amt Hochdorf, ohne Berücksichtigung von Emmen und Rothenburg, wie auch die Gemeinden im Amt Sursee insgesamt um je etwas mehr als 20 Prozent in ihren Einwohnerzahlen zu und wuchsen die Gemeinden im Amt Willisau insgesamt um etwas weniger als 10 Prozent. Im gleichen Zeitraum wiesen die Gemeinden im Amt Entlebuch insgesamt 5 Prozent weniger Einwohnerinnen und Einwohner auf. Für den Zeitraum 1994–2004 setzte sich die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den Ämtern fort. Das Amt Sursee wuchs mit einer Rate von 10,8 Prozent, die Ämter Hochdorf, Luzern und Willisau mit einstelligen Raten zwischen 7,8 und 2,8 Prozent, während die Bevölkerung im Amt Entlebuch um 1,4 Prozent abnahm.

Die Bevölkerungsdynamik im Kanton Luzern war somit zunächst von einer Verstädterung gekennzeichnet. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte die Bildung einer Agglomeration um Luzern ein. Auf den Strukturwandel weist der Vergleich der Bevölkerungsanteile hin: 1880 lebten rund 30 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Luzern in einer Gemeinde des Amtes Luzern, im Jahr 2000 waren es 45 Prozent. Zum luzernischen Teil der Agglomeration Luzern, wie sie von der Statistik definiert ist, werden heute rund 181 000 Einwohnerinnen und Einwohner gerechnet.¹ Die Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahrzehnten ist ausserdem geprägt von neuen Zentrumsbildungen und Wachstumsschüben in verkehrsgünstigen Gegenden (Sempachersee, Seetal) sowie einer weiteren Stagnation oder einer Abnahme der Bevölkerung in ländlichen Regionen (vgl. Karte 2). Statistische Vorausschätzungen gehen davon aus, dass die Bevölkerung im ländlichen Raum nur noch wenig wächst oder zurückgeht (vgl. Karte 1).

2. Gesellschaftlicher Wandel

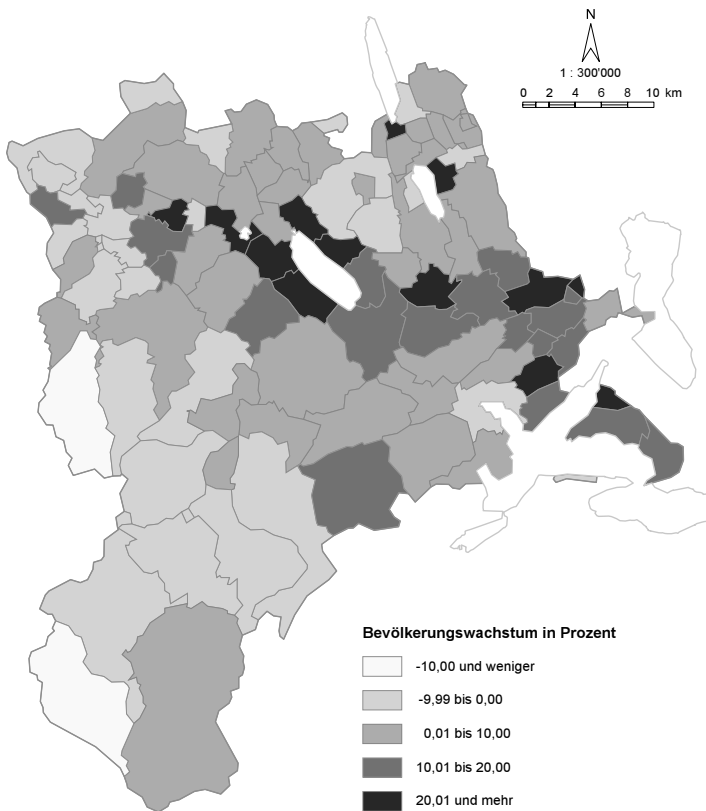
In der Nachkriegszeit hat sich die Schweiz enorm gewandelt. Der gesellschaftliche Wandel ist auf die rasante wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen. Viele gesamtschweizerische Erscheinungen sind auch im Kanton Luzern zu beobachten. So hat sich nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Herkunft und Altersstruktur stark verändert (vgl. im Einzelnen den jüngst erschienenen Sozialbericht des Amtes für Statistik und des Kantonalen Sozialamtes, Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung, Luzern 2006). Der gesellschaftliche Wandel zeigt sich in den Wirtschaftssektoren: Um die Mitte des 19. Jahrhunderts setzte die Industrialisierung im Kanton Luzern ein. Heute sind knapp zwei Drittel der

¹ Die Agglomeration Luzern besteht aus der Stadt Luzern und den Gemeinden Emmen, Rothenburg, Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Honau, Horw, Kriens, Littau, Meggen, Root und Udligenswil sowie Hergiswil NW und Küssnacht SZ.

Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig. Die Tertiarisierung der Wirtschaft setzte sich in den letzten zehn Jahren – zulasten von Landwirtschaft und Produktionssektor – fort. Der Landwirtschaftssektor ist auf einen Anteil von weniger als 10 Prozent gesunken. Etwa zwei Drittel der Arbeitsplätze des Kantons Luzern sind im Dienstleistungssektor angesiedelt und etwa ein Viertel im Produktionssektor, wobei das Baugewerbe innerhalb des Produktionssektors fast 30 Prozent ausmacht. Im dritten Sektor sind die wertschöpfungsstarken Branchen – im gesamtschweizerischen Ver-

Karte 2

Bevölkerungswachstum in den Gemeinden 1995 bis 2005



gleich – eher untervertreten. Wirtschaftliche Kennzahlen zeigen die Strukturunterschiede zwischen den Kantonsteilen auf: Während im Amt Entlebuch ein Drittel der Beschäftigten und im Amt Willisau rund ein Fünftel der Beschäftigten im Landwirtschaftssektor tätig sind, sind es in den übrigen Ämtern bedeutend weniger. Im Amt Luzern mit seinem städtischen Charakter gehören bereits mehr als drei Viertel der Arbeitsplätze dem Dienstleistungssektor und ein Fünftel dem Produktionssektor an. Ausser im Amt Luzern überwiegen in allen Ämtern die Wegpendlerinnen und Wegpendler die Zupendlerinnen und Zupendler.

Die Unterschiede in Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur vermögen nichts daran zu ändern, dass der materielle Wohlstand seit Mitte des 20. Jahrhunderts im Kanton Luzern wie in der übrigen Schweiz stark gewachsen ist. Zeitgeschichtliche und sozialwissenschaftliche Analysen weisen auf den mit dem zunehmenden Wohlstand einhergehenden Wertewandel in der Gesellschaft hin. Die moderne Lebenswelt hat die Individuen zunehmend aus Bindungen in sozialen Milieus und kulturellen Traditionen befreit und Lebenseinstellungen, Familienformen und Berufskarrieren offener und vielfältiger werden lassen. Die eigene Selbstentfaltung hat in Arbeit und Freizeit einen hohen Stellenwert gewonnen. Den Einzelnen stehen dafür in der heutigen Multioptionsgesellschaft (Peter Gross) noch nie dagewesene Erlebens-, Handlungs- und Lebensmöglichkeiten offen. In dieser Betrachtungsweise werden Vorschriften des Staates, die territoriale Zuweisungen enthalten, als Hindernis empfunden und zunehmend abgelöst. Als ein Beispiel für einen solchen Ablösungsprozess kann der Verzicht auf gymnasiale Schulkreise gedeutet werden, der es ermöglicht, dass die Schülerinnen und Schüler aus den Bildungsangeboten der verschiedenen kantonalen Gymnasien auswählen können und der Schulbesuch nicht mehr von der Nähe zum Schulstandort und territorial definierten Gymnasialkreisen abhängt (vgl. § 1 Verordnung zum Gesetz über die Gymnasialbildung; SRL Nr. 502).

3. Technischer Fortschritt und Rationalisierung der staatlichen Verwaltung

Seit dem 19. Jahrhundert hat der Staat zahlreiche Aufgaben in den Bereichen soziale Sicherheit, Versorgung, Verkehr, Umwelt und Wirtschaft übernommen. Die staatliche Organisation der Aufgabenerfüllung hat sich, geleitet vom technischen Fortschritt und den Rationalisierungsmöglichkeiten, gewandelt. Gerichts- und Verwaltungsverfahren sind nicht mehr in gleichem Masse von persönlicher Vorsprache und unmittelbarer Mündlichkeit geprägt, sondern weitgehend schriftliche und standardisierte Aktenverfahren geworden. Gänsekiel und Schreibmaschine sind längst abgelöst vom Computer und den Möglichkeiten der rationellen Verwaltung mittels elektronischer Datenverarbeitung. Zunächst erhöhten neue Eisenbahnlinien und die Entwicklung von Post und Telegraf, sodann die Verbreitung des Automobils ab Mitte des 20. Jahrhunderts die Transport- und Kommunikationsgeschwindigkeiten. Wenn Einwohnerinnen und Einwohner ein Gericht oder eine Verwaltungsstelle aufsuchen müssen, verfügen sie heute über bessere und schnellere Verkehrsverbindungen als früher.

Während die Menschen zur Zeit der Entstehung der Staatsverfassung hauptsächlich zu Fuss unterwegs waren und beispielsweise für die Strecke zwischen Sursee und Luzern mehr als viereinhalb Stunden benötigten, wird heute die gleiche Strecke in der Regel mit dem Automobil und über die Autobahn in rund einer halben Stunde bewältigt. In den letzten zwanzig Jahren hat sich die Zahl der zugelassenen Personenwagen im Kanton verdoppelt. Die Reisezeiten der Bahn zwischen Sursee und Luzern sind von 44 Minuten (Fahrplan von 1866) auf derzeit rund 20 Minuten geschrumpft, wobei ein Vielfaches an Zugverbindungen angeboten wird. Die Mobilität und der Einsatz von Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung (sog. E-Government) haben die staatliche Leistungserbringung schneller und zunehmend ortsunabhängiger werden lassen.

II. Bedeutung der Ämter

§ 23 der Staatsverfassung führt den Begriff der Ämter als Gliederungselement auf. Nach der Verfassungsordnung stellen die Ämter lediglich eine Einteilung des Kantonsgebietes dar, bilden jedoch keine staatliche Ebene zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Auf Gesetzes- und teilweise auf Verordnungsstufe wird das durch die Verfassung geschaffene Gefäss der Ämter aufgefüllt, und es wird konkretisiert, welche rechtliche Bedeutung mit der Gebietseinteilung verbunden ist (vgl. im Einzelnen die Nachweise in Beilage 1). Streng genommen ist die Einteilung in fünf Ämter nur für die Funktionen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Amtstatthalterinnen und Amtstatthalter massgebend. Die Amtsgerichte, die Grundbuch- und die Konkursämter organisieren sich in den Grenzen der sechs Amtsgerichtsbezirke, und die Einteilung der Gerichtsbezirke bildet zugleich die Gliederung der Wahlkreise für die Volkswahlen in den Grossen Rat. Da Gerichtsbezirke und Ämter nur im Raum Luzern voneinander abweichen – die Stadt Luzern bildet neben den übrigen Gemeinden des Amtes Luzern einen eigenen Bezirk –, lässt sich über den ganzen Kanton gesehen dennoch von einer doppelten Funktion der luzernischen Ämter sprechen: Einerseits dienen sie als organisatorisch-räumliche Einteilungen der Erfüllung kantonaler Aufgaben, andererseits dienen sie der politischen Organisation des Kantons, indem sie zur Hauptsache die Wahlkreise bilden für das Kantonsparlament.

Im Einzelnen werden die Aufgaben der Strafverfolgung (Amtstatthalter) und der Aufsicht über die Gemeinden (Regierungsstatthalter) mittels der Einteilung in fünf Ämter erfüllt. Die Ämter dienen des Weiteren als Gebietsabgrenzung der Bieneninspektorinnen und Bieneninspektoren nach dem Tierseuchengesetz. Mittels der Einteilung in sechs *Gerichtsbezirke* werden Rechtsprechungsaufgaben (Amtsgerichte) und die Aufgaben im Konkurs- und Grundbuchbereich erfüllt (Konkursämter und Grundbuchämter, wobei mit diesem Ämterbegriff Dienststellen gemeint sind). Die Gerichtsbezirke dienen ausserdem der Gebietsabgrenzung der Schätzungskommissionen nach dem Kantonalen Jagdgesetz.

Die Anzahl von fünf Ämtern ist in der Staatsverfassung selbst festgelegt (§ 23). Die Zuteilung der Gemeinden zu den Ämtern ergibt sich aus dem Anhang des Gemeindegesetzes. Die Anzahl und die Zuteilung zu den Gerichtsbezirken sind im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt (§ 16). Wegen der weitgehenden Verknüpfung mit den Ämtern ist auch hier die Liste der Zuteilung der Gemeinden zu den Ämtern im Gemeindegesetz heranzuziehen.

Von den Einteilungen in Ämter und Gerichtsbezirke in unterschiedlichem Mass abweichende Kreiseinteilungen bilden nach der Spezialgesetzgebung die sieben Polizeiregionen (§ 9 Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei; SRL Nr. 351), die fünf Arbeitsvermittlungsregionen (§ 2 Verordnung über die Arbeitslosenversicherung und den Arbeitslosenhilfsfonds; SRL Nr. 890a), die drei Waldregionen (§ 37 Abs. 1 Kantonaes Waldgesetz; SRL Nr. 945) und die verschiedenen Schul- und Schuldienstkreise (§ 35 Abs. 6 Volksschulbildungsgesetz; SRL Nr. 400a). Im Gegensatz zu diesen Einteilungen in der Regel nicht mit einer besonderen kantonalen Behördenorganisation in den Kreisen selbst verbunden sind weitere Einteilungen, wie verwaltungstechnische Kreise (z. B. Nachführungskreise nach dem Geoinformationsgesetz [SRL Nr. 29], Viehversicherungskreise nach dem Gesetz über Viehversicherung [SRL Nr. 938], Eichkreise nach der Verordnung zum Bundesgesetz über das Messwesen [SRL Nr. 950]) und übergreifende Einteilungen des Bundes (wie z. B. die Klassifizierung in Bergzone, voralpine Hügelzone und Talzone gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung).

Weitere Einteilungen des Kantonsgebietes können sich aus der Zusammenarbeit der Gemeinden ergeben (z. B. Gemeindeverbände gemäss §§ 48 ff. Gemeindegesetz, Zivilstandskreise nach der Verordnung über das Zivilstandswesen [SRL Nr. 201]); diese Festlegungen der kommunalen Zusammenarbeit folgen jedoch nicht den Grenzen der kantonalen Ämter und Gerichtsbezirke.

III. Totalrevision der Staatsverfassung

Gestützt auf die Beschlüsse der Stimmberechtigten im Jahr 2001 wird die Staatsverfassung einer Totalrevision unterzogen. In den Jahren 2002–2004 bereitete eine von unserem Rat eingesetzte Verfassungskommission die Totalrevision vor. Die Kantons-einteilung bildete Gegenstand der Diskussionen dieser Kommission und ihrer vorbereitenden Arbeitsgruppen. Dabei wurde auf Mängel der geltenden verfassungsrechtlichen Regelung hingewiesen, eine offene Umschreibung der Kantonsgliederung vorgeschlagen und insbesondere eine Neueinteilung der Wahlkreise verlangt. Im August 2004 gaben wir den Entwurf der Verfassungskommission in die Vernehmlassung. Mit der Botschaft B 123 vom 22. November 2005 leiteten wir Ihnen unseren Entwurf einer neuen Kantonsverfassung zu.

1. Entwurf der Verfassungskommission

a. Allgemeines zur Gliederung des Kantons

Die Verfassungskommission schlug vor, in die künftige Verfassung zum einen eine Bestimmung aufzunehmen, welche als Elemente der Kantonsgliederung Gemeinden, Wahlkreise, Gerichtskreise und andere Kreise zur dezentralen Aufgabenerfüllung enthält, und zum andern eine Bestimmung, die einen Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung nennt (vgl. §§ 5 und 14 Absatz 3 Verfassungskommissionsentwurf [VKE]). Verzichtet wurde in der Aufzählung der Gliederungselemente auf den Begriff der Ämter. Aus dieser Aufzählung sollte sich ausdrücklich keine Verpflichtung ergeben, dass die Kreiseinteilungen deckungsgleich sein müssten. In den Beratungen der Kommission wurde insbesondere auf die Mängel der geltenden Verfassungsbestimmung hingewiesen: In rechtlicher Hinsicht schaffe der § 23 der Staatsverfassung, welcher die Ämter nur erwähnt, aber nicht erklärt, Unklarheiten über deren staatsrechtliche Bedeutung. Insbesondere die heutige Verknüpfung von Gerichtsbezirken und Wahlkreisen sei in der geltenden Verfassung ungenügend abgebildet. Der Verzicht auf den Ämterbegriff trage der Tatsache Rechnung, dass sich unabhängig von den Ämtern Verwaltungskreise ausgebildet hätten und die Verfassungsbestimmung deshalb unvollständig sei. Zudem gebe es fünf Ämter, aber sechs Amtsgerichtsbezirke. Würde am Ämterbegriff in der neuen Verfassung festgehalten, wäre zu fragen, ob diese Einteilungen nicht rückgängig gemacht werden müssten, denn der Begriff postuliere eigentlich die Deckungsgleichheit zumindest der wichtigsten Kreiseinteilungen. Eine solche Festlegung würde die – ebenfalls in der Verfassung vorgesehene – Übertragung von Aufgaben auf Organisationen ausserhalb der Zentralverwaltung und die periodische Überprüfung kantonaler Aufgaben erschweren. Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung stellten die Ämter verfassungsrechtlich nur eine Gebietseinteilung für kantonale Aufgaben dar. Sie seien keine verfassungsrelevanten regionalen Gebietskörperschaften, die einen «Ämterrat» und ein «Ämterparlament» aufweisen würden sowie ein eigenes Budget und allenfalls Steuerhoheit hätten. Die Schaffung solcher autonomer Körperschaften zwischen Kanton und Gemeinden wurde in der Verfassungskommission ausdrücklich abgelehnt.

b. Zu den Wahlkreisen

Gestützt auf einen Bundesgerichtsentscheid, der die Stadt Zürich betraf (vgl. Kap. IV.1), schlug die Verfassungskommission vor, eine neue Wahlkreiseinteilung im Kanton Luzern anzuregen. Ausschlaggebend für diesen Beschluss waren die beträchtlichen Unterschiede der Sitzzahl der einzelnen Wahlkreise, was zu Ungleichheiten führt. Nach den Berechnungen, die der Kommission vorlagen, bewegte sich der Stimmenanteil, der bei den Grossratswahlen 2003 für einen Sitz nötig war, zwischen 2,9 (Wahlkreis Luzern-Land) und 12,5 Prozent (Wahlkreis Entlebuch). Die künftige Ver-

fassung sollte gewisse Rahmenbedingungen des Wahlverfahrens festschreiben (Proporzwahlverfahren, fünf bis acht ähnlich grosse Wahlkreise, angemessene Vertretung der Regionen im Parlament), die Einzelheiten jedoch dem Gesetzgeber überlassen (§ 32 Abs. 2 VKE).

Mit dem Entscheid für ein Wahlkreissystem wurde in der Verfassungskommission der Einheitswahlkreis nach dem Tessiner Modell abgelehnt. Im Kanton Tessin werden die Sitze in einem dreistufigen Verfahren zunächst den Parteien, innerhalb der Parteien den Regionen und sodann den Kandidierenden zugeteilt. Dieses Verfahren funktioniert – stark vereinfacht – wie folgt: Die Stimmberechtigten können aus einer gesamtkantonalen Kandidatenliste ihre bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten wählen. Bei der Auszählung werden den Parteien die erreichten Sitzzahlen zugeteilt, dann die erhaltenen Sitze innerhalb der einzelnen Partei nach Massgabe der erhaltenen Stimmen auf die 10 Zuteilungskreise verteilt. Schliesslich erhalten die Zuteilungskreise mit den höchsten Reststimmenanteilen (innerhalb der Parteiverteilung) die Restmandate, womit die gewählten Personen feststehen. In der Verfassungskommission wurden die Vor- und Nachteile des Einheitswahlkreises nach dem Tessiner Modell wie folgt diskutiert:

Tessiner Modell (Einheitswahlkreis)

Vorteile:

- Der Proporzgedanke und die Vertretung aller Kantonsgebiete werden verwirklicht.
- Kandidaten aus anderen Kantonsgebieten, insbesondere aus angrenzenden Gemeinden, die sonst einem anderen Wahlkreis angehören, sind wählbar.

Nachteile:

- Das Wahlverfahren wird komplizierter: Das Auswahlverfahren wird erschwert (z. B. unübersichtlich lange Kandidatenliste: An den Grossratswahlen 2003 kandidierten im Kanton Tessin für die 90 zu vergebenden Sitze 665 Personen auf 14 Listen), die Auszählung wird verlängert, die Ausübung des Stimmrechts jedenfalls nicht erleichtert.
- Der zeitliche und finanzielle Aufwand für den Wahlkampf wird grösser (z. B. Ausdehnung auf das ganze Kantonsgebiet, Förderung des Wahlkampfs über die Medien).
- Die Kombination Verzicht auf Ämter und Einheitswahlkreis würde das (mehr oder weniger vorhandene) Identitätsbewusstsein einzelner Luzerner Kantons- teile strapazieren. Ein System von mehreren Wahlkreisen entspricht der politischen Kultur im Kanton Luzern besser.

Gestützt auf den ablehnenden Vorentscheid der Verfassungskommission zum Einheitswahlkreis brachte die vorbereitende Arbeitsgruppe in der Folge das Modell Pukelsheim in die Diskussion ein (doppelproportionale Divisormethode mit Standardrundung, bezeichnet nach dem Mathematiker Friedrich Pukelsheim). Stark vereinfacht beruht dieses Modell auf zwei Elementen: einem zweistufigen Sitzzuteilungsverfahren und einem Wechsel der Berechnungsmethode. Bei der Auszählung werden

zunächst alle Parlamentssitze auf kantonaler Ebene den Parteien verteilt (Oberzuteilung), dies ergibt die gesamtkantonalen Sitzansprüche. Sodann werden die jeder Partei zugeteilten Sitze proportional auf die Listen der einzelnen Wahlkreise verteilt (Untertzuteilung).²

Dieses Modell wurde wie folgt diskutiert und in der Verfassungskommission schliesslich verworfen:

Modell Pukelsheim

Vorteile:

- Der Proporzgedanke und die Vertretung aller Kantonsteile werden verwirklicht.
- Die bisherige Wahlkreiseinteilung könnte bestehen bleiben.
- Auch unterschiedlich grosse Wahlkreise sind möglich.

Nachteile:

- Das Verfahren der Sitzzuteilung ist komplex, aufwendig und schrittweise nur durch Computer zu bewerkstelligen.
- Das Modell führt zur Zersplitterung der Parteienlandschaft, da die Sitze zunächst auf kantonaler Ebene verteilt werden, was zu einer hohen Abbildgenauigkeit der politischen Landschaft führt. Allenfalls ist als Korrektur wie in der Stadt Zürich ein – wahlkreisbezogenes – gesetzliches Quorum nötig.
- Das Modell kann dazu führen, dass die Proportionalität innerhalb des Wahlkreises nicht ganz abgebildet wird (weil in Wahlkreisen unberücksichtigte Stimmen kumuliert in die Sitzverteilung auf gesamtkantonaler Ebene einfließen; zudem ist die optimale Verwirklichung des Modells aus statistischer Sicht auch davon abhängig, dass die Wahlkreise mindestens doppelt so viele Sitze aufweisen, wie Listen an der Wahl beteiligt sind).

2. Vernehmlassung zum Entwurf der Verfassungskommission

Im Fragebogen zur Vernehmlassung über den Entwurf der Verfassungskommission wurden die Kantongliederung im Allgemeinen und der Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung zur Diskussion gestellt. Die beiden Bestimmungen fanden grosse Zustimmung. Soweit Bemerkungen eintrafen, wurde geäussert, dass die Abschaffung der Ämter richtig sei, weil die Ämter keine grosse Bedeutung aufwiesen, Kosten verursachten und Flexibilität verunmöglichten. Ablehnende Stimmen wiesen auf den Identitätsverlust, die Kosten einer Neueinteilung sowie die Unübersichtlichkeit bei Kreisen hin, die nicht deckungsgleich seien. Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmer stimmten dem Paragraphen über die Kantongliederung zu. Einige wenige ländliche Gemeinden und Ortsparteien lehnten den Verzicht auf den Ämterbegriff ab:

² Vgl. Friedrich Pukelsheim/Christian Schumacher, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004 S. 505 ff.; Broschüre «Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren», Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Mai 2005

Die Ämter verdeutlichten eine gewachsene Entwicklung, Wahl- und Gerichtskreise müssten übereinstimmen. Das Obergericht und das Verwaltungsgericht machten demgegenüber geltend, dass die Begriffe klarer unterscheidbar sein müssten («Gerichtsbezirke» statt «Gerichtskreise»).

Die Stellungnahmen der Parteien, der übrigen Organisationen und der Gemeinden zu den Wahlkreisen lassen sich wie folgt gruppieren:

- Mängel der heutigen Wahlkreiseinteilung

Seitens der Parteien waren die Mängel der heutigen Wahlkreiseinteilung unbestritten. Die FDP zum Beispiel wies im Vernehmlassungsverfahren darauf hin, dass die Gemeinde Emmen nicht in den Wahlkreis Hochdorf passe und die Situation am Emmenknie (Werthenstein im Kreis Entlebuch, Wolhusen im Kreis Sursee) nicht zu befriedigen vermöge.

- Vorgaben der Verfassung

In der Vernehmlassung wurde darauf hingewiesen, dass die Formulierung «ähnlich grosse Wahlkreise» eine Änderung der heutigen Einteilung nötig machte. Diese sei aus verschiedenen Gründen notwendig (Bundesgerichtsentscheid, stossende Ungleichheiten, Demokratiedefizit, kleinere Gruppierungen in ausserparlamentarische Opposition verbannt). Zugleich wurde bemängelt, dass der Vernehmlassungsentwurf unklar und widersprüchlich sei. Die Vorgaben fünf bis acht Wahlkreise einerseits und angemessene Regionenvertretung andererseits seien nicht kompatibel, machte zum Beispiel die CVP geltend. Unklar sei, ob die Regionen Unterteilungen der Wahlkreise seien, meinten Organisationen. Das GB hielt fest, dass allein mit der Neueinteilung der Wahlkreise das Ziel einer möglichst hohen Erfolgswertgleichheit nicht erreicht werden könne. Gemäss dem Stadtrat Luzern müsste grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass eine einzelne Gemeinde in mehrere Wahlkreise aufgeteilt werden könnte. Nach dem Vernehmlassungsverfahren machte der Historische Verein des Amtes Entlebuch mit Hinweis auf das Landrecht des 15. Jahrhunderts geltend, dass die Wahlkreiseinteilung der Identität des Entlebuches Rechnung tragen müsse.

- Anzahl Wahlkreise

Im Spektrum fünf bis acht Wahlkreise bevorzugten die am Vernehmlassungsverfahren teilnehmenden Gemeinden und Gemeindeverbände eher die Zahl von acht (ähnlich grossen) Wahlkreisen. Damit werde regionalen Gegebenheiten besser Rechnung getragen. Zu grosse Wahlkreise würden die Volkswahlen erschweren und die Stimmbeteiligung begünstigen, wurde argumentiert. Die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung legten sich nicht auf eine feste Zahl von Wahlkreisen fest. Vereinzelt wurde der Einheitswahlkreis ausdrücklich abgelehnt, vereinzelt auch ausdrücklich gefordert.

3. Verfassungsentwurf des Regierungsrates

Im Verfassungsentwurf hat unser Rat das Konzept der Verfassungskommission übernommen. Demnach soll inskünftig auf den Begriff der Ämter verzichtet und stattdessen der Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung aufgenommen werden. Weiter sollen die Grundzüge des Wahlverfahrens in der Verfassung geregelt und insbesondere ein Wahlkreissystem mit Proporzverfahren vorgesehen werden, ohne jedoch verfassungsrechtlich bereits festzulegen, dass Wahlkreise und Gerichts- und Verwaltungskreise deckungsgleich einzuteilen sind. Im Einzelnen wurde bei der dezentralen Aufgabenerfüllung eine Kann-Formulierung vorgeschlagen, um den Verfassungsentwurf zu öffnen, zumal die meisten kantonalen Leistungen zentral erbracht werden (vgl. § 12 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 Abs. 3). Sodann wurde bei den Wahlkreisen auf eine Festschreibung der Anzahl in der Verfassung verzichtet, jedoch am Kriterium der ähnlich grossen Wahlkreise als Grundsatz für die künftige Definition der Wahlkreise auf Gesetzesstufe festgehalten (§ 18 Abs. 2). Damit sollten insbesondere mögliche Zusammenlegungen von Gemeinden Berücksichtigung finden können.

4. Anträge der Spezialkommission Kantonsverfassung des Grossen Rates

Zur Beratung des Verfassungsentwurfs hat Ihr Rat eine Spezialkommission unter dem Vorsitz von Albert Mattmann (CVP, Ebikon) gebildet (Verhandlungen des Grossen Rates 2005 S. 77). Die Kommission hat sich über mögliche Wahlkreiseinteilungen orientieren lassen und Wahlsysteme sowie Wahlkreismodelle beraten. Insbesondere wurde zu einem Modell mit vier Wahlkreisen die Befürchtung geäussert, dass die Wahlkreise zu gross würden. Die Kommission beantragt dem Grossen Rat – soweit hier interessierend – folgende Bestimmungen zur Kantonsgliederung in der künftigen Verfassung:

§ 5 *Gliederung des Kantons*

¹ Das Kantonsgebiet gliedert sich in Gemeinden.

² Es wird in Wahlkreise aufgeteilt.

³ Zur dezentralen Erfüllung von Gerichts- und Verwaltungsaufgaben werden weitere Einteilungen gebildet.

§ 12a *Erfüllung der Aufgaben*

¹ Kanton und Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben bevölkerungsnah, wirksam und kostenbewusst.

² Der Kanton erfüllt seine Aufgaben dezentral, wenn sie sich dafür eignen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel es erlaubt.

§ 18 *Wahlverfahren und Wahlkreise*

¹ Der Kantonsrat wird nach dem Proporzverfahren gewählt.

² Das Gesetz bestimmt mindestens fünf Wahlkreise. Eine angemessene Vertretung der Kantonsteile ist zu gewährleisten.

³ Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt.

⁴ (...)

§ 71 *Aufsicht*

¹ Die Gemeinden sorgen bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung ihrer Organisation für eine wirksame Kontrolle und Steuerung.

² Der Kanton richtet dezentral organisierte Aufsichtsbehörden ein, welche die Gemeinden unter Respektierung ihres Gestaltungsfreiraumes unterstützen. Das Gesetz regelt die aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

³ (...)

IV. Wahlkreise

1. Neuere Bundesgerichtsentscheide zur Wahlkreisbildung

a. Bundesgerichtsentscheid vom 18. Dezember 2002 in Sachen Stadt Zürich (BGE 129 I 185)

Dem Bundesgerichtsentscheid lag der Sachverhalt zugrunde, dass die Stadt Zürich in 12 Stadtkreise eingeteilt war, welche zugleich die Wahlkreise bildeten. Die Stadtzürcher Wahlkreise entsprachen zum Teil den ehemaligen, die Stadt umgebenden Gemeinden und dienten ferner als Verwaltungskreise für die Betreibungs-, Stadtmann- und Friedensrichterämter sowie als Kreise für die Kantonsratswahlen. Auf den

kleinsten Wahlkreis entfielen 2 Sitze, auf den grössten 19 Sitze. Die natürlichen Quoren lagen zwischen 5 und 33 Prozent.

Natürliches Quorum: Prozentsatz der gültigen Stimmen, der erzielt werden muss, um mindestens ein (Voll-) Mandat zu erhalten. Das natürliche Quorum kann auch als Wahlkreissperrquote bezeichnet werden. – Je grösser die Zahl der zu vergebenden Mandate, desto kleiner das natürliche Quorum. Je höher das natürliche Quorum, desto grösser die Gefahr erfolgloser Stimmen.

Das Bundesgericht hiess die erhobene Stimmrechtsbeschwerde teilweise gut und stellte fest, dass die Wahlkreiseinteilung bundesverfassungswidrig sei. Aus diesem Urteil lassen sich die nachstehenden Leitsätze zur Wahlrechtsgleichheit und zum Proporzwahlverfahren gewinnen.

– Zur Wahlrechtsgleichheit

Aus der Rechtsgleichheit und insbesondere der politischen Gleichheit (Art. 8 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung [BV]) folgt die Wahlrechtsgleichheit. Die Wahlrechtsgleichheit sichert einerseits allen Wählerinnen und Wählern desselben Wahlkreises die Zuteilung einer gleichen Anzahl von Stimmen, die Möglichkeit ihrer Abgabe sowie die gleiche Berücksichtigung aller gültig abgegebenen Stimmen bei der Stimmenzählung (Zählwertgleichheit). Der Wähler hat das Recht, seine Stimme bei der Zählung der gültig eingelegten Stimmen berücksichtigt zu finden; die Wähler sind formell gleich zu behandeln, Differenzierungen des Stimmgewichts sind unzulässig.

Zählwertgleichheit: Formelle Gleichbehandlung aller Wahlberechtigten eines Wahlkreises (one man – one vote, unabhängig von Geschlecht und Einkommen).

Die Wahlrechtsgleichheit bedeutet andererseits Gleichheit der Stimmkraft und erfordert die Bildung gleich grosser (Einer-)Wahlkreise bzw. ein in allen Verhältniswahlkreisen möglichst gleich bleibendes Verhältnis von Sitzen zur Einwohnerschaft. Die Wahlrechtsgleichheit garantiert so jedem Wähler die gleiche Möglichkeit, seine Stimme verwertet und nicht nur gezählt zu finden (Stimmkraft- oder Stimmgewichts-gleichheit).

Stimmkraftgleichheit: Möglichst gleiches Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeordneten Sitzzahl (den Repräsentanten) in den einzelnen Wahlkreisen. Die Stimmkraftgleichheit verwirklicht die Wahlrechtsgleichheit über den einzelnen Wahlkreis hinaus («Stimmeneinflussgleichheit»). Die Zuweisung der Sitze auf die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen (Gesamtbevölkerung, Schweizer Bevölkerung, Stimmberechtigte), nicht an der Fläche des Wahlkreises.

Insbesondere soll schliesslich allen Stimmen bei der Zählung nicht nur derselbe Wert und dieselbe Stimmkraft, sondern auch derselbe Erfolg zukommen (Erfolgswertgleichheit). Alle Stimmen sollen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen, und möglichst alle Stimmen sind bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen. Verschiebungen und Einbrüche im System sind nur gestattet, wenn sie wirklich unvermeidbar sind, zum Beispiel wenn im Rahmen der Restmandatsverteilung gewisse Stimmen unverwertet bleiben müssen. Die Erfolgswertgleichheit erfasst damit nicht nur den Anspruch auf Verwertung der Stimme, sondern bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebietes gleiche Verwirklichung des Erfolgswertes. Damit hat sie wahlkreisübergreifenden Charakter.

Erfolgswertgleichheit: Möglichst jede Wählerstimme ist zu verwerten, und erfolglose Stimmen sind zu minimieren, namentlich bei der Verteilung der Mandate auf die einzelnen Listen. Dieser Grundsatz wirkt wahlkreisintern und wahlkreisübergreifend. Erhebliche Grössenunterschiede von Wahlkreisen beeinträchtigen die Erfolgswertgleichheit.

– Zum Proporzwahlssystem

Mit dem Entscheid für das Verhältniswahlssystem hat sich der kantonale Verfassungsgeber für eine gewisse Erfolgswertgleichheit und das Gleichheitsgebot entschieden. (Artikel 32 Absatz 3 der damals geltenden Verfassung des Kantons Zürich lautete: «Der Kantonsrat wird nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Das Verfahren wird durch Gesetz bestimmt.» Diese Bestimmung galt analog für die kommunalen Parlamentswahlen.) Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splitterparteien, sondern sogar Minderheitsparteien, die über einen gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung verfügen, von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden.

b. Bundesgerichtsentscheid vom 27. Oktober 2004 i. S. Kanton Aargau (BGE 131 I 74)

Diesem Entscheid lag § 77 der Aargauer Kantonsverfassung von 1980 zugrunde, der die Wahl in den dortigen Grossen Rat wie folgt regelt: «Das Volk bestellt den Grossen Rat nach dem Verhältniswahlverfahren. Wahlkreise sind die Bezirke. Diese können durch Gesetz zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst werden.» Im Jahr 2004, anlässlich einer Gesetzesrevision nach der Verkleinerung des Grossen Rates von 200 auf 140 Mitglieder, lehnte das Aargauer Parlament die Schaffung von Wahlkreisverbänden ab. Der Regierungsrat wollte mit den Wahlkreisverbänden verhindern, dass in kleinen Bezirken die – gemäss BGE 103 Ia 603 – rechtlich zulässige Obergrenze für die notwendige Stimmenzahl von 10 Prozent überschritten wird. Nach der Parlamentsverkleinerung lagen die natürlichen Quoren in den einzelnen Bezirken zwischen 3 und 14 Prozent; vorher lagen sie zwischen 2 und 9 Prozent.

Ende Oktober 2004 wies das Bundesgericht zwei Stimmrechtsbeschwerden insoweit ab, als sie die Neuwahlen des Aargauer Kantonsparlamentes vom Februar 2005 betrafen. Das Gericht forderte die Behörden aber auf, im Hinblick auf die übernächsten Wahlen 2009 eine verfassungsmässige Wahlordnung zu schaffen. Aus diesem Urteil ergeben sich folgende wichtige Leitsätze:

– Zum Proporzwahlverfahren

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei (Art. 39 Abs. 1 BV). Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bildet allerdings die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) und das die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Ein Verhältniswahlrecht, wie es die Aargauer Kantonsverfassung vorschreibt, setzt voraus, dass der Kanton für das Wahlverfahren entweder in möglichst grosse und gleiche Wahl-

kreise, denen viele Sitze zustehen, oder gar nicht unterteilt wird (Einheitswahlkreis). Sind kleine Wahlkreise mit wenigen Sitzen zahlreich, nähert sich das Verhältniswahlssystem dem Mehrheitswahlsystem an.

– Zur 10-Prozent-Grenze beim natürlichen Quorum

Die Überschreitung einer Limite von 10 Prozent ist mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Für natürliche Quoren, die Folge der bestehenden Gebietseinteilung sind und vielfach aus beachtlichen (historischen) Gründen erheblich davon abweichen, ist dieser Wert nicht als eine absolute Grenze, sondern als ein Zielwert zu verstehen, der jedenfalls bei einer Neuordnung des Wahlsystems möglichst angestrebt werden muss, auch wenn er, soweit nach wie vor ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente besteht, nicht vollumfänglich erreicht wird.

c. Bundesgerichtsentscheid vom 27. Oktober 2004 i. S. Kanton Wallis (BGE 131 I 85)

Artikel 84 der Verfassung des Kantons Wallis von 1907 bestimmt unter anderem: «Die Wahlen (in den Grossen Rat) erfolgen bezirks- und halbbezirksweise, und zwar nach dem Proportional-Wahlverfahren. Die Anwendungsart dieses Grundsatzes ist durch das Gesetz bestimmt.» Die natürlichen Quoren liegen zwischen 5,5 und 33 Prozent. Das Bundesgericht wies eine Beschwerde ab und formulierte folgende Leitsätze zur Bedeutung der Wahlkreisgliederung im Kanton Wallis:

Eine auf der überkommenen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschiedenen grosse Wahlkreise hält vor der Wahlrechtsgleichheit nur stand, wenn die kleinen Wahlkreise, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen, Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden. Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität hat, einen «Sonderfall» darstellt, umso eher rechtfertigt es sich, ihm – auf Kosten des Proporz – einen Vertretungsanspruch im Parlament einzuräumen. Die Gliederung des Kantons Wallis beruht auf der historischen, bereits im Mittelalter bestehenden Aufteilung des Gebiets in Zenden, welchen ein Meier oder Kastlan vorstand und die weitgehend autonom waren. 1798 und 1802 kamen zu den sieben alten fünf Unterwalliser Zenden dazu. Unter französischer Herrschaft wurde Raron zweigeteilt und das «Département du Simplon» in dreizehn Kantone aufgeteilt. Die Verfassung von 1815 teilte den Kanton wiederum in dreizehn Zenden auf. Mit der Verfassung von 1848 wurde der Begriff Zenden durch Bezirk (bzw. district) ersetzt. Die Walliser Bezirke waren somit seit jeher Einheiten mit erheblicher Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl; auch die Beschwerdeführer behaupten (zu Recht) nicht, dass die Bezirke zu sinnentleerten, im sozialen und politischen Leben bedeutungslos gewordenen formalen Einheiten verkommen seien. Der Vertretungsanspruch der Bezirke ist daher ausgewiesen, weshalb es mit Artikel 34 Bundesverfassung vereinbar ist, ihn in den kleinen Bezirken auch zulasten des Parteienproporz durchzusetzen.

2. Anforderungen aus Bundesverfassung und Rechtsprechung an die Wahlkreisbildung

Im schweizerischen Bundesstaat haben die Kantone Organisationsautonomie und können das Verfahren bestimmen, nach welchem sie ihre Parlamente bestellen. Die Kantone müssen die Grundrechte verwirklichen (Art. 35 BV). Ihre Wahlrechtsordnungen haben insbesondere die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und das Rechtsgleichheitsgebot gemäss der Bundesverfassung einzuhalten. Historisch gesehen war die politische Gleichberechtigung aller Staatsbürger – und später auch der Staatsbürgerinnen – die ursprüngliche Hauptbedeutung des Gleichheitsartikels der Bundesverfassung.

Wahlergebnisse beziehungsweise die ihnen zugrunde liegenden Wahlkreiseinteilungen, welche den Anforderungen der Bundesverfassung und der dazu entwickelten Rechtsprechung (Kap. IV.1) nicht genügen, können von Stimmberechtigten (oder einer politischen Partei) mit Aussicht auf Erfolg angefochten werden. Der Erfolg einer Beschwerde an das Bundesgericht besteht allerdings nicht in der Aufhebung der durchgeführten Wahl, sondern in der gerichtlichen Feststellung der Bundeswidrigkeit und (vorerst) in der Aufforderung an den kantonalen Gesetzgeber, tätig zu werden.

Das demokratische Proporzwahlrecht ist dadurch gekennzeichnet, dass es den verschiedenen Gruppierungen, die sich an den Wahlen beteiligen, eine zahlenmässige Vertretung ermöglicht, die ihrem Wähleranteil weitgehend entspricht. Das Verfahren kann verschieden ausgestaltet werden, das heisst, der Proporzeffekt muss nicht absolut verwirklicht werden. Insbesondere eine Gliederung in Wahlkreise ist durch ausreichende sachliche Gründe gerechtfertigt und zulässig. Denn Wahlkreise ermöglichen den Wahlberechtigten eine bessere Übersicht, sichern eine örtliche Nähe der Kandidatinnen und Kandidaten beziehungsweise der gewählten Mandatsträger und erleichtern den Behörden die Durchführung eines geordneten Wahlverfahrens. Das Bundesgericht fordert indes im Aargauer Entscheid (Kap. IV.1.b), das Kantonsgebiet sei in möglichst grosse und gleiche Wahlkreise oder in einen einzigen Wahlkreis einteilen. Die zulässigen Grössenunterschiede zwischen den Wahlkreisen, welche mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar sind, hat das Bundesgericht aber nicht festgelegt. Es hat im Aargauer Entscheid bekräftigt, dass Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10 Prozent grundsätzlich unvereinbar sind mit dem Anspruch auf Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit in Proporzwahlen. Bei einstelligen Sitzzahlen pro Wahlkreis muss eine Liste einen relativ grossen Anteil an den Gesamtstimmen eines Wahlkreises erreichen, um einen Sitz zu erlangen. Dies ist umso stossender, wenn die Wahlkreise unterschiedlich gross sind und in Wahlkreisen mit zweistelligen Sitzzahlen der zu erreichende Mindestanteil an den Gesamtstimmen demgegenüber gering ist.

3. Folgen für die Wahlkreisbildung im Kanton Luzern

Wie erwähnt, wies der kleinste Wahlkreis Entlebuch bei den Grossratswahlen 2003 eine Sitzzahl von 7 auf, womit sich für ein Mandat ein Quorum von deutlich über 10 Prozent ergibt, das nach der skizzierten Rechtsprechung als kritische Grösse gilt. Für die Grossratswahlen 2007 ändert sich daran nichts (vgl. Botschaft B 152 zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Verteilung der Grossratsmandate auf die sechs Grossratswahlkreise). Der zu kleine Wahlkreis als solcher und das Bestehen weiterer Wahlkreise, die allesamt je eine weit grössere Sitzzahl aufweisen (von Luzern-Stadt mit 19 Sitzen bis Luzern-Land mit 34 Sitzen) legen unter dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit eine Neueinteilung nahe.

Zwar hat das Bundesgericht im erwähnten Aargauer Entscheid (Kap. IV.1.b) die 10-Prozent-Grenze als anzustrebende Zielgrösse, nicht als absoluten Wert bezeichnet, und es können – noch nicht genauer quantifizierte – Abweichungen davon in Kantonen mit geografischer, soziologischer (sprachlich, konfessionell) und geschichtlicher Vielfalt gerechtfertigt sein. Die Verhältnisse im Kanton Luzern lassen sich jedoch nicht mit der Situation im Kanton Wallis vergleichen, an der diese Rechtsprechung ausgeführt wurde. Zum einen ist die Ausgangslage in den beiden Kanton verschieden. Die Verfassung des Kantons Wallis datiert von 1907 und steht nicht in einer Totalrevision. Die Vorschriften über den Bezirksproporz, die Einteilung der Wahlkreise und die Einzelheiten der Sitzermittlung sind in detaillierter Form in der Walliser Verfassung selbst enthalten. Diese Bestimmungen wurden von den eidgenössischen Räten gewährleistet. Das Bundesgericht überprüft solcherart genehmigte Verfassungen auf Beschwerde hin nur eingeschränkt oder gar nicht. (Diese Praxis ist allerdings umstritten und in sich nicht konsistent.) Eine neue kantonale Verfassungsordnung hingegen muss sich an der heutigen Bundesverfassung und der geltenden Rechtsprechung messen.

Zum andern sind die Walliser Bezirke weder von ihrer Entstehung noch von ihrer staatsrechtlichen Bedeutung mit den Luzerner Ämtern vergleichbar. Ein erster Unterschied besteht darin, dass in den Walliser Bezirken ein Bezirksrat gewählt wird und die Bezirke Finanzbefugnisse haben und eine eigene Rechnung führen. Die Walliser Bezirke stellen regionale Gebietskörperschaften mit Autonomie dar und sind nicht wie die Luzerner Ämter bloss als eine organisatorische Einteilung des Kantonsgebietes in der Verfassung verankert. Diese Bezirksorganisation ist Ausdruck eines stark gekammerten Bergkantons. Ein zweiter Unterschied liegt in der mangelnden verfassungshistorischen Verknüpfung von Organisations- und Wahlkreisen: Die Luzerner Staatsverfassung von 1875 teilte den Kanton unter anderem in fünf Ämter und 55 Wahlkreise ein. Diese Einteilung hatte zur Folge, dass zum Beispiel in den Grenzen des Amtes Entlebuch sieben Wahlkreise bestanden. Mit der Einführung des Proporzverfahrens ab den Grossratswahlen 1911 wurde der Kanton in 19 Wahlkreise entsprechend den Grenzen der Bezirksgerichte eingeteilt. (Die Bezirksgerichtsbezirke waren identisch mit den Hypothekarkreisen; dabei bildete z. B. das Entlebuch drei Bezirke bzw. Kreise). Erst ab 1933 wurden in der Staatsverfassung die «gegenwärtig bestehenden Amtsgerichtsbezirke» als Wahlkreise bestimmt. Ab 1943 enthielt die Staatsverfassung keine Vorschrift zur Wahlkreiseinteilung mehr und überliess diese dem Ge-

setz (§ 43 Abs. 2 Staatsverfassung). In der Luzerner Verfassungsgeschichte wurden die Ämter- und die Wahlkreiseinteilung somit mit Ausnahme einer kurzen zehnjährigen Zwischenzeit formalrechtlich getrennt. Die Ämter sind als Wahlkreise jünger als die Walliser Bezirke.

V. Einteilungen in Gerichts- und Verwaltungskreise zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben

1. Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung

Die meisten Verwaltungstätigkeiten des Kantons werden am Hauptort von der Zentralverwaltung erbracht. Der Sitz des Grossen Rates und des Regierungsrates ist die Stadt Luzern. Schon wegen der Fläche des Kantons können nicht sämtliche Rechtsprechungs- und Verwaltungsaufgaben für das ganze Kantonsgebiet im Hauptort erfüllt werden. Deshalb werden zahlreiche Aufgaben dezentral erfüllt.

Der Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung ist vielschichtig (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage Zürich 2002, Rz. 1238 ff.). In der Rechts- und Verwaltungssprache werden die sachliche und die örtliche Dezentralisation unterschieden. Unter *sachlicher Dezentralisation* wird die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben in einem besonderen Verwaltungsorgan ausserhalb der Zentralverwaltung verstanden. Dieses Organ verfügt über eine gewisse Selbständigkeit und kann ausserdem mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden. Zu denken ist an öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen. Die sachliche Dezentralisation hat mit der örtlichen Dezentralisation nur den Begriff gemeinsam. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte sie als Dekonzentration bezeichnet werden; diese Bezeichnung beschreibt anschaulicher den Vorgang der Ausgliederung einer Aufgabe aus der «konzentrierten» Verwaltung.

Unter der *örtlichen Dezentralisation* ist die territoriale Aufteilung des Staatsgebietes zum Zweck der staatlichen Aufgabenerfüllung zu verstehen. Die örtliche Dezentralisation weist im Wesentlichen zwei Erscheinungsformen auf:

In der Form der *örtlichen Dezentralisation mit Autonomie* werden regionale und lokale Gebietskörperschaften eingerichtet. Diesen Körperschaften kommt bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben eine selbständige Entscheidungsbefugnis zu. Im Rahmen des übergeordneten Rechts nehmen sie Rechtsetzungsbefugnisse wahr und haben sie die Befugnis, ihre Organisation selbst zu bestimmen. Die Dezentralisation mit Autonomie ermöglicht Selbstverwaltung und Selbstorganisation in kleineren staatlichen Einheiten. Sie erlaubt, das engere Lebensumfeld demokratisch mitzugestalten, fördert die Bevölkerungsnähe der Verwaltung und wirkt im Staatsgefüge machtheilend. Diese Funktionen erfüllen im Luzerner Staatsrecht seit jeher die Gemeinden. Diese Form der Dezentralisation wird auch als *politische Dezentralisation* bezeichnen.

In der Form der bloss *administrativen örtlichen Dezentralisation* werden nebeneinander mehrere Verwaltungsbehörden mit regionalem Wirkungsbereich eingerichtet.

Diese Behörden bleiben in die Hierarchie der Zentralverwaltung eingebunden. Die administrative Dezentralisation schafft keine autonomen Einheiten. Es werden einzig spezifische kantonale Aufgaben und ausserdem Zuständigkeiten in Bezug auf das Territorium aufgeteilt. Diese Dezentralisationsform ist dort zweckmässig, wo besondere Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse notwendig sind oder wo der örtliche Zugang zu staatlichen Dienststellen erleichtert werden soll. Dem vorliegenden Bericht liegt – wie der Regelung des § 12 Absatz 3 des Verfassungsentwurfs (vgl. Botschaft B 123, S. 48 f.) – diese administrative, nicht die politische Dezentralisation zugrunde. Vom Begriff der administrativen Dezentralisation wird nur die Aufgabenerfüllung durch den Kanton erfasst, nicht diejenige der Gemeinden, welche autonome Gebietskörperschaften sind und deren Tätigkeitsfeld mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips von dem des Kantons zu scheiden ist.

Die administrative Dezentralisation ist verknüpft mit der Standortfrage, da die dezentrale Erfüllung einer kantonalen Aufgabe eine Mehrzahl an Standorten mit entsprechender Infrastruktur (Gebäude, Mobiliar und EDV-Einrichtungen, Räume für Kundinnen und Kunden, Parkplätze usw.) nach sich zieht. Die wichtigsten Standorte sind in Beilage 2 aufgeführt. In dieser Liste enthalten sind die sogenannten *delokalisierten* Behörden, das heisst Behörden wie die Dienststelle Landwirtschaft und Wald in Sursee, welche ausserhalb des Hauptortes angesiedelt sind, ohne eine über das ganze Kantonsgebiet dezentralisierte Struktur aufzuweisen. Auch bei den delokalisierten Dienststellen können wie bei der dezentralen Organisation die Art der Aufgabe und finanzielle Überlegungen eine Rolle spielen, wobei bei der Dislokation einer Dienststelle allenfalls der Widerstand des betroffenen Personals hinzukommt. Bei der Delokalisation ist einzig die verfassungsrechtliche Vorschrift über den Hauptort zu beachten, die allerdings nur den Standort von Parlament und Regierungsrat betrifft (vgl. § 8 Verfassungsentwurf und Botschaft S. 46). Die grosse politische Bedeutung von Standortfragen wird in der Gesetzgebung berücksichtigt, wenn die Errichtung oder Aufhebung von Einrichtungen wie zum Beispiel der Kantonsschulen ausdrücklich eines referendumsfähigen Dekretes des Grossen Rates bedürfen (§ 21 Abs. 2 Gesetz über die Gymnasialbildung).

2. Heutige Bereiche dezentraler Aufgabenerfüllung

a. Amtsgerichte

– Organisation

Die Grundzüge der Organisation der Amtsgerichte sind heute in der Staatsverfassung geregelt (§§ 83 und 84). Weitere Organisationsbestimmungen enthält das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; SRL Nr. 260).

Gemäss § 23 der Staatsverfassung wird der Kanton Luzern in Gerichtsbezirke eingeteilt. Diese Kategorie wird in der Verfassungsbestimmung neben den Ämtern aufgezählt. Die nicht mit einer Zahl fixierten Gerichtsbezirke und die zahlenmässig

auf fünf festgelegten Ämter müssen von Verfassungen wegen nicht identisch sein. § 83 der Staatsverfassung stellt weiter die Anforderung auf, dass in jedem Amtsgerichts-kreis ein Amtsgericht bestehen muss und dass die Mitglieder dieser Gerichte von den Stimmberechtigten zu wählen sind. Die Einteilung des Kantonsgebietes ist im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt. Dieses Gesetz teilt den Kanton in sechs Gerichtsbezirke ein und bestimmt die Gerichtshauptorte (§ 16 GOG). Die Bezirksgrenzen folgen den Ämtergrenzen mit Ausnahme des Amtes Luzern, das für die Belange der Gerichtsbarkeit in Luzern-Stadt (Gerichtsstandort Luzern) und Luzern-Land (Gerichtsstandort Kriens) aufgeteilt ist. Die Zahl der an den Amtsgerichten tätigen Richterinnen und Richter ist durch Grossratsbeschluss festgelegt (§ 17 GOG).

Als Besonderheit besteht bei den Amtsgerichten die Finanzierungsvorschrift, dass die Gerichtshauptorte auf ihre Kosten die Gerichtsräumlichkeiten zur Verfügung stellen müssen, welche sich nicht in einem Wirtshaus befinden dürfen (§ 29 GOG). Die Kosten für die Lokalitäten und das Mobiliar werden praxisgemäss auf die Gemeinden der Gerichtsbezirke aufgeteilt. Im Übrigen kann der Regierungsrat die Gemeinden zu Beiträgen an die Raumkosten verpflichten, wenn ein Amtsgericht infolge Sonderorganisation einen ausserordentlichen Raumbedarf aufweist (§ 29 Abs. 2 GOG). Die Kosten für alle sechs Amtsgerichtsgebäude betragen gesamthaft rund 1 Millionen Franken pro Jahr. Gemäss dem Entwurf eines Gesetzes über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Gesetzen zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und zur Gemeindereform 2000+ (Finanzreform 08), den wir in die Vernehmlassung gegeben haben, soll § 29 GOG gestrichen werden. Die Gerichtsbarkeit stellt grundsätzlich eine kantonale Aufgabe dar. Nach dem Grundsatz der stufengerechten Ausgabenzuordnung sollen künftig auch die Gerichtsgebäude vom Kanton finanziert werden.

– Aufgaben und Geschäftslast

Die Amtsgerichte sind erste Instanz in Zivil- und Strafsachen, soweit nicht das (zentrale) Kriminalgericht oder das (zentrale) Arbeitsgericht zuständig ist oder die Amtsstatthalterinnen und Amtsstatthalter Verfügungen treffen. Die Prozessordnungen bezeichnen verschiedentlich den Amtsgerichtspräsidenten als Einzelrichter als zuständig. Dieser beaufsichtigt auch die Geschäftsführung der Friedensrichterinnen und -richter sowie der Konkurs- und Betreibungsbeamten. Die Grundlagen der Rechtsprechung ergeben sich zur Hauptsache aus dem Bundesrecht (Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210; Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0).

Die nachstehenden Geschäftslastzahlen veranschaulichen die Grösse der Amtsgerichte:

Amtsgericht	Geschäftsfälle *	Stellenprozente
Luzern-Stadt	2033	
– Amtsgerichtspräsidentinnen/-präsidenten		300
– Amtsrichterinnen/-richter		440
– Gerichtsschreiberinnen/-schreiber		660
– übriges Personal		555
Luzern-Land	2700	
– Amtsgerichtspräsidentinnen/-präsidenten		300
– Amtsrichterinnen/-richter		500
– Gerichtsschreiberinnen/-schreiber		680
– übriges Personal		570
Hochdorf	1441	
– Amtsgerichtspräsidentinnen/-präsidenten		200
– Amtsrichterinnen/-richter		180
– Gerichtsschreiberinnen/-schreiber		500
– übriges Personal		250
Sursee	1248	
– Amtsgerichtspräsidentinnen/-präsidenten		200
– Amtsrichterinnen/-richter		145
– Gerichtsschreiberinnen/-schreiber		200
– übriges Personal		260
Willisau	974	
– Amtsgerichtspräsidentinnen/-präsidenten		200
– Amtsrichterinnen/-richter		95
– Gerichtsschreiberinnen/-schreiber		200
– übriges Personal		170
Entlebuch	222	
– Amtsgerichtspräsidentinnen/-präsidenten		62
– Amtsrichterinnen/-richter		21
– Gerichtsschreiberinnen/-schreiber		50
– übriges Personal		100

*Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005

– Entwicklungen

Bundesrecht

Gestützt auf die neuen Artikel 122 Absatz 1 und 123 Absatz 1 der Bundesverfassung ist der Bund daran, eine in allen Kantonen gleichermassen geltende Strafprozessordnung und eine ebensolche Zivilprozessordnung vorzubereiten. Die Botschaft zur Ver-

einheitlichung des Strafprozessrechts wurde kürzlich veröffentlicht (BBl 2006 S. 1085). Die Botschaft zum Zivilprozessrecht soll im Verlauf des August 2006 in der Druckausgabe des Bundesblattes vorliegen. Die neue Strafprozessordnung sieht für die Kantone unter anderem eine einheitliche Umschreibung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte und ein einheitliches Rechtsmittelsystem vor. Die neu zu organisierenden Zwangsmassnahmengerichte werden organisatorische Umstellungen für die Kantone mit sich bringen; diese Gerichte sollen unter anderem die Untersuchungshaft und weitere Zwangsmassnahmen (wie Telefonüberwachung) anordnen und kontrollieren. Fachleute gehen davon aus, dass die neue Prozessordnung zu einer Mehrbelastung der erstinstanzlichen Strafjustiz führen wird. Im Kanton Luzern wird zu prüfen sein, welche Auswirkungen die vorgesehenen Verfahrensformen, insbesondere der Ausbau des Unmittelbarkeitsprinzips in der Hauptverhandlung, auf die Organisation des Kriminalgerichts haben werden. Es ist damit zu rechnen, dass die schweizerische Strafprozessordnung nicht vor 2008 in Kraft treten und von den Kantonen mit Übergangsfristen umzusetzen sein wird.

Kantonales Recht

Der Entwurf der neuen Kantonsverfassung (B 123 vom 22. November 2005) enthält die Regelung, dass das Kantonsparlament künftig alle Richterinnen und Richter wählt (§ 42 Abs. 1e). Damit würden die bisherigen Volkswahlen zur Bestellung der Amtsgerichte entfallen.

b. Amtsstatthalterämter

– Organisation

Die geltende Staatsverfassung enthält keine Bestimmungen zu den Amtsstatthalterinnen und Amtsstatthaltern. Deren Organisation ist im Organisationsgesetz (OG; SRL Nr. 20) umschrieben. Dieses Gesetz legt fest, dass pro Amt ein Amtsstatthalteramt besteht, und teilt das Amtsstatthalteramt des Amtes Luzern in zwei Abteilungen (§ 51 OG). Die Amtsstatthalterinnen und Amtsstatthalter werden von den Stimmberechtigten in jedem Amtsgerichtskreis gewählt, wobei der Grosse Rat die Zahl grundsätzlich durch Grossratsbeschluss bestimmt (§ 52 OG).

– Aufgaben und Geschäftslast

Die Amtsstatthalterinnen und Amtsstatthalter sind die Strafverfolgungsbehörden in Strafsachen mit Ausnahme von zwei Bereichen: zur Verfolgung besonderer Straffälle besteht ein (zentrales) kantonales Untersuchungsrichteramt, zur Verfolgung von Delikten von Kindern und Jugendlichen eine (zentrale) Jugendanwaltschaft; diese Behörden werden vom Grossen Rat auf Amtsdauer gewählt (§§ 57 ff. und 62 ff. OG). Die Aufsicht über die Amtsstatthalterämter wird von der (zentralen) Staatsanwaltschaft ausgeübt, die wiederum der Fachaufsicht des Obergerichts und der Dienstaufsicht des Justiz- und Sicherheitsdepartementes unterliegt (§ 49 OG).

Die nachstehenden Geschäftslastenzahlen der Strafverfolgungsbehörden veranschaulichen die Grösse der Amtsstatthalterämter:

Strafverfolgungsbehörde	Geschäftsfälle *	Stellenprozente
Amtsstatthalteramt Luzern	23 780	
– Amtsstatthalterinnen/-statthalter		900
– Untersuchungsrichterinnen/-richter		300
– Amtsschreiberinnen/-schreiber		1160
– Untersuchungsbeamtinnen/-beamte		400
– übriges Personal		2040
Amtsstatthalteramt Hochdorf	6 258	
– Amtsstatthalterinnen/-statthalter		200
– Amtsschreiberinnen/-schreiber		200
– übriges Personal		470
Amtsstatthalteramt Sursee	4 043	
– Amtsstatthalterinnen/-statthalter		200
– Amtsschreiberinnen/-schreiber		170
– übriges Personal		240
Amtsstatthalteramt Willisau	2 809	
– Amtsstatthalterinnen/-statthalter		100
– Amtsschreiberinnen/-schreiber		180
– übriges Personal		190
Amtsstatthalteramt Entlebuch	898	
– Amtsstatthalterin/-statthalter		80
– Amtsschreiberin/-schreiber		50
– übriges Personal		65
Jugendanwaltschaft	2 387	
– Jugendanwältin/Jugendanwälte		260
– Sozialarbeiter/-innen, Psychologe		255
– übriges Personal		200
Staatsanwaltschaft	678	
– Staatsanwältin/Staatsanwälte		600
– übriges Personal		170

*2005

– Entwicklungen

Bundesrecht

Auf Bundesebene treten am 1. Januar 2007 der neue Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches (StGB) und ein neues Jugendstrafgesetz (JStG) in Kraft. Wir haben Ihnen die Neuerungen und ihre Auswirkungen auf die Gesetzgebung, auf die Verfahrensabläufe im Strafprozess und im Strafvollzug in der Botschaft B 148 vom 2. Mai 2006 dargelegt

(Botschaft zum Entwurf von Änderungen der Strafprozessordnung und weiterer Gesetze im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht im Kanton Luzern). Im Wesentlichen soll ein neues Strafsystem eingeführt werden, welches Kurzstrafen weitgehend durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit ersetzt. Neu sind die Grundsätze des Strafvollzugs im Strafgesetzbuch festgeschrieben. Diese Reform hat Auswirkungen sowohl auf die Urteilsfällung wie den Strafvollzug (Gefängnisbelegung), nicht jedoch auf die Organisation der Strafverfolgungsbehörden insgesamt. Die Organisation der Luzerner Strafverfolgungsbehörden ist mit der Ablösung der kantonalen Prozessgesetze durch die vereinheitlichte schweizerische Strafprozessordnung anzupassen. Die Vorlage des Bundesrates sieht für die Kantone unter anderem ein einheitliches Modell der Strafverfolgung vor, welches das Vorverfahren bis zum Gerichtsverfahren – Ermittlung, Untersuchung, Anklageerhebung – und ausserdem das Strafbefehlsverfahren in die Hände der Staatsanwaltschaft legt. Fachleute gehen davon aus, dass der Systemwechsel, der Ausbau der Rechte der Angeschuldigten und neue prozessuale Instrumente den Aufwand im Ermittlungs- und Anklageverfahren erhöhen werden.

Kantonales Recht

Die Luzerner Strafverfolgungsbehörden haben im Sommer 2005 das Projekt Organisationsentwicklung 07 (OE 07) gestartet, nachdem die acht Dienststellen in den letzten Jahren im Bereich Management und Verwaltung immer mehr zusammengearbeitet hatten. Mit diesem Projekt sollten die Aufbau- und Ablauforganisation im Bereich Management geprüft und im Licht von Effektivität und Effizienz optimiert werden sowie die Strukturen im Hinblick auf die Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches angepasst werden. Im Zentrum steht die Schaffung von zentralen Diensten, welche als Stabsstelle bei der Staatsanwaltschaft zusammengefasst werden sollen (Informatik, Betriebsbuchhaltung, Teil der Finanzbuchhaltung, internes Kontrollsystem, Qualitäts- und Prozessmanagement, Ressourcenmanagement, Projektmanagement). Mit dieser Zentralisierung sollen die Dienststellen entlastet werden, sodass ein Teil des mit der Änderung des Strafgesetzbuches benötigten Mehrpersonals kompensiert werden kann. Im Hinblick auf die neue schweizerische Strafprozessordnung könnten die Strafverfolgungsbehörden zur weiteren Verbesserung der Führungsfähigkeit zu einer Dienststelle zusammenwachsen.

Der Entwurf der neuen Kantonsverfassung enthält keine Regelung zu den Strafverfolgungsbehörden. Da das Kantonsparlament künftig alle Richterinnen und Richter wählt (§ 42 Abs. 1e), wäre es folgerichtig, wenn der Gesetzgeber auf die Volkswahl der Amtsstatthalterinnen und Amtsstatthalter verzichtete, zumal bereits heute die kantonalen Untersuchungsrichter vom Grossen Rat gewählt werden. Der Verfassungsentwurf schliesst die Volkswahl von Behörden unterhalb der obersten Stufe allerdings nicht aus (§ 17 Unterabs. f).

c. Regierungsstatthalterinnen und -statthalter

– Organisation

Die geltende Staatsverfassung regelt weder die Organisation noch die Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter. Gemäss dem Organisationsgesetz wählt der Regierungsrat für jedes Amt einen Regierungsstatthalter oder eine Regierungsstatthalterin (§ 42 OG). Sie unterstehen der Dienstaufsicht des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, fachlich jedoch der Aufsicht des Departementes, für das sie tätig sind.

– Aufgaben und Geschäftslast

Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter erfüllen Aufgaben in den Bereichen Aufsicht, Beschwerden und Vollstreckung (vgl. § 43 OG). Ihre Haupttätigkeit umfasst das Gemeinde-, das Kindes- und das Vormundschaftsrecht (Adoptionen, Entzug der elterlichen Sorge, Kindesschutzmassnahmen, fürsorgerische Freiheitsentziehung usw.).

Die Geschäftslast hängt massgeblich von der Anzahl und Grösse der betreuten Gemeinden ab. Die nachstehenden Zahlen veranschaulichen die Grösse der einzelnen Amtsstellen:

Regierungsstatthalterinnen und -statthalter	Anzahl Gemeinden		Einwohnerinnen und Einwohner 2006
	2004	2006	
Amt Luzern	19	19	163 127
Amt Hochdorf	22	21	62 661
Amt Sursee	27	24	65 362
Amt Willisau	30	24	46 775
Amt Entlebuch	9	9	18 384
	107	97	

– Entwicklungen

Die Vereinigung von Einwohnergemeinden führt zu einer erheblichen Verringerung der Zahl der Gemeinden und zu grösseren Gemeinden mit professionalisierten Verwaltungen. Zudem wird der Aufwand für die kantonale Finanzaufsicht sukzessive zurückgehen (neues Finanzausgleichssystem, Controllingsystem der Gemeinden). Wir beabsichtigen, mit der Finanzreform 08 die Selbständigkeit und den Freiraum der Gemeinden weiter zu stärken (vgl. dazu die erwähnte Vernehmlassungsvorlage). In den nächsten Jahren werden die Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter somit in qualitativer und quantitativer Hinsicht eine grosse Veränderung erfahren. Im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprojektes des Justiz- und Sicherheitsdepartementes wird davon ausgegangen, dass der Personalaufwand für die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter bis Ende 2009 um 2,5 Stellen reduziert und die dezentrale Struktur an drei Standorten erhalten werden kann (Luzern, Sursee, Willisau). Die Stellenreduktion kann ohne Gesetzesänderung beschlossen werden, da das Organisationsgesetz nicht ausschliesst, dass eine Person mehrere Ämter betreut.

d. Konkursämter

– Organisation

Die geltende Staatsverfassung enthält keine Bestimmungen zu den Konkursbeamten. Organisation und Aufgaben sind gesetzlich bestimmt. Jeder Amtsgerichtskreis bildet einen Konkurskreis, und die Beamten werden vom Obergericht auf Amtsdauer gewählt (§ 33 GOG; §§ 2 und 12 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, EGSchKG, SRL Nr. 290). Vier der sechs Konkursämter werden von nebenamtlich tätigen Konkursbeamten betreut: es sind dies Hochdorf (in Emmenbrücke), Sursee (in Buttisholz), Willisau (in Willisau) und Entlebuch (in Flühli). In diesem Sportelsystem beziehen die Konkursbeamten Gebühren und staatliche Zulagen zu den ordentlichen Gebühren, haben aber auf eigene Kosten sämtliche Räumlichkeiten, Informatik und Mobiliar bereitzustellen (§ 16 EGSchKG). Als untere Aufsichtsbehörde über die Konkursämter ist der zuständige Amtsgerichtspräsident oder die zuständige Amtsgerichtspräsidentin eingesetzt, als obere Aufsichtsbehörde die Schuldbetreibungs- und Konkurskommission des Obergerichts (§ 4 EGSchKG).

– Aufgaben und Geschäftslast

Die Konkursbeamtinnen und -beamten führen Konkurs-, Rechtshilfe- und Grundpfandverwertungsverfahren durch. Diese Tätigkeit hat ihre Grundlage im Bundesgesetz über Betreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1). Die kantonalen Ausführungserlasse sind vom Bund zu genehmigen (Art. 29 SchKG). Die nachstehenden Zahlen über die Konkurseröffnungen veranschaulichen die Grösse der Konkursämter:

Konkursamt	Konkurseröffnungen*	Stellen**
Luzern-Stadt	91	3,9
Luzern-Land	112	4,5
Hochdorf	47	(1)
Sursee	47	(1)
Willisau	33	(1)
Entlebuch	5	(1)

*Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005

** (1) = Sportelsystem

– Entwicklungen

Ob durch eine Zusammenlegung der Konkursämter auf der Landschaft ein Spareffekt erzielt werden könnte, ist offen und wird aufgrund des von Ihrem Rat erheblich erklärten Postulates Christoph Portmann vom 21. Juni 2004 (P 255) geprüft.

e. Grundbuchämter

– Organisation

Die geltende Staatsverfassung enthält keine Bestimmungen zu den Grundbuchbeamten. Organisation und Aufgaben sind gesetzlich bestimmt. Das Zivilgesetzbuch legt fest, dass die Kantone zur Führung des Grundbuches Kreise bilden, wobei ein Kreis oder mehrere Kreise gebildet werden können (Art. 951 ZGB). Die Einrichtung der Grundbuchämter, die Umschreibung der Kreise, die Ernennung und Besoldung der Beamten sowie die Ordnung der Aufsicht haben die Kantone zu bestimmen; ihre Regelung bedarf der Genehmigung des Bundes (Art. 953 ZGB). Im Kanton Luzern bildet jeder der sechs Amtsgerichtsbezirke einen Grundbuchkreis (§ 1 Grundbuchgesetz; SRL Nr. 225). Für jeden Grundbuchkreis wählt das Obergericht die Grundbuchverwalter (§ 2 Grundbuchgesetz). Das Grundbuchamt befindet sich in der Regel am Sitz des Amtsgerichtes, ausser der Grosse Rat bestimmt einen anderen Standort (§ 6 Grundbuchgesetz). Das Obergericht ist die kantonale Aufsichtsbehörde für die Grundbuchämter und den Grundbuchinspektor oder die Grundbuchinspektorin. Letztere übernehmen gestützt auf § 10 des Grundbuchgesetzes die Aufsicht (vgl. dazu Postulat P 240 von Leo Müller vom 14. Juni 2004).

– Aufgaben und Geschäftslast

Die Grundbuchbeamtinnen und -beamten führen das eidgenössisch vorgeschriebene Grundbuch und dessen Register (Art. 942 ff. ZGB). Das Grundbuch ist die Grundlage für den Erwerb dinglicher Rechte (Eigentum, Dienstbarkeiten usw.) an Grundstücken. Die nachstehenden Zahlen über die Anmeldungen am sogenannten Tagebuch über den Bestand veranschaulichen die Grösse der Grundbuchämter:

Grundbuchamt	Anmeldungen am Tagebuch*	Bestand an Grund- buchnummern**	Stellenprozente***
Luzern-Stadt	1906	15 412	
– Grundbuchverwalter/-in und Stellvertretung			140
– übriges Personal			280
Luzern-Land	6514	46 061	
– Grundbuchverwalter/-in und Stellvertretung			275 (10 für Entlebuch inkl.)
– übriges Personal			855
Hochdorf	4173	29 686	
– Grundbuchverwalter/-in und Stellvertretung			200
– übriges Personal			380

Grundbuchamt	Anmeldungen am Tagebuch*	Bestand an Grund- buchnummern**	Stellenprozenzte***
Sursee	4492	36 068	
– Grundbuchverwalter/-in und Stellvertretung			100
– übriges Personal			650
Willisau	3521	27 410	
– Grundbuchverwalter/-in und Stellvertretung			250
– übriges Personal			320
Entlebuch	1517	14 932	
– Grundbuchverwalter/-in und Stellvertretung			100 (20 für Sursee inkl.)
– übriges Personal			310

* 2005

** per 31. Dezember 2005

*** 2005 Stellvertretung in Sursee zu 20 Prozent durch Entlebuch. Stellvertretung in Entlebuch zu 10 Prozent durch Luzern-Land. Die Verteilung der Stellenprozenzte wird ab 2006 bei gleichbleibender Summe leicht verändert.

– Entwicklungen

Das Grundbuchrecht ist wie erwähnt eidgenössisches Recht. Derzeit ist eine Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts in Vorbereitung. Es sollen die Stellung des Grundbuches als zeitgemässes Bodeninformationssystem verbessert und insbesondere der papierlose Schuldbrief eingeführt werden. Der Kanton Luzern hat als dritter Kanton in der Schweiz die elektronische Datenverarbeitung im Grundbuchwesen eingeführt. Als Folge davon konnten Stellen abgebaut werden und können Geschäfte schneller erledigt sowie langfristig die Datenbestände besser genutzt werden (vgl. Botschaft B 7 vom 27. Mai 2003 zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Abrechnung über die Einführung der EDV im Grundbuchwesen). Das EDV-Grundbuch ersetzt die Aktenbestände aber nicht. Die Grundbuchämter arbeiten mit den historischen Belegen. Die Ablagen sind historisch gewachsen und weisen regionale und lokale Eigenheiten auf.

f. Weitere Bereiche dezentraler Aufgabenerfüllung

Wir verweisen auf die Ausführungen in Kapitel II.

3. Kriterien für die dezentrale Aufgabenerfüllung

Als hauptsächliches Kriterium für die dezentrale Aufgabenerfüllung im Sinn des in Kapitel V.1 entwickelten Begriffs nennt der Verfassungsentwurf die Eignung einer Aufgabe (§ 12 Abs. 3). Zudem weist die Verfassungsbestimmung auf den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel hin. Schliesslich gelten die allgemeinen Grundsätze staatlichen Handelns, insbesondere das Rechtmässigkeitsprinzip, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit (vgl. § 2 Verfassungsentwurf).

Soweit ersichtlich hat sich die Staatslehre in der Schweiz nicht umfassend mit der administrativen örtlichen Dezentralisation auseinandergesetzt. Im Vordergrund der wissenschaftlichen Debatte stehen im Rahmen des Föderalismus zwischen Bund und Kantonen sowie der Gemeindeautonomie die örtliche Dezentralisation mit Autonomie und im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung die sachliche Dezentralisation im Sinn der Ausgliederung und Privatisierung staatlicher Aufgaben. Diese Debatte kann aber auch für die administrative Dezentralisation von Aufgaben fruchtbar gemacht werden. Folgende Aspekte sind bei der Beurteilung der Eignung solcher Aufgaben für die Dezentralisation zu beachten:

- fachliche, betriebswirtschaftliche und finanzielle Aspekte

Die Dezentralisation kann unter fachlichen, betriebswirtschaftlichen oder finanziellen Aspekten ungeeignet sein, zum Beispiel weil sie eine straffe Verwaltungsorganisation und die Kontrolle sowie die Steuerung und die Koordination erschwert oder zu einer zu geringen Auslastung von technischen Geräten führt. Unter den gleichen Aspekten kann das Ausmass der Dezentralisation ungeeignet sein, wenn zum Beispiel zu kleine Geschäftszahlen die notwendige Professionalisierung und Spezialisierung in fachlicher Hinsicht verunmöglichen, zu kleine Dienststellen die Fixkosten unverhältnismässig erhöhen u. a. m.

Die Dezentralisation begünstigt die Bevölkerungsnähe und die Kundenorientierung bei der Erbringung staatlicher Leistungen, da die Bürgerinnen und Bürger im persönlichen Kontakt zu den Behörden stehen und ihre Anliegen wegen der Ortsnähe besser bekannt sind. Zudem können mittels Benchmarking die Leistungen der dezentralen Einheiten verglichen und so verbessert werden.

Da dezentrale Strukturen bereits heute bestehen, sind die bestehenden Infrastrukturen möglichst weiter zu nutzen und ist – trotz einer allenfalls etwas ungünstigen Nutzung historisch wertvoller Gebäude – insbesondere auf Neubauten zu verzichten. Die Reform einer solchen Struktur kann nicht ohne Berücksichtigung der bestehenden Unterbringungsstandorte, den Eigentumsverhältnissen daran usw. beginnen.

- volkswirtschaftliche Aspekte

Die Dezentralisation kann zur Standortattraktivität eines Kantonsteils oder einer Gemeinde beitragen, weil kantonale Dienststellen und ihre Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger mit geringerem Aufwand örtlich erreichbar werden. Die einfache direkte Erreichbarkeit ist allerdings nur dort von Bedeutung, wo tatsächlich wichtige Dienstleistungen erbracht werden, ein grosser Publikumsverkehr stattfindet

und keine anderen Möglichkeiten der Geschäftserledigung vorherrschen (wie mittels Aktenverfahren oder mittels Telefon, E-Mail und anderer Formen von E-Government).

An den dezentralen Standorten der Gerichte und der Verwaltung werden anspruchsvolle Arbeitsstellen geschaffen. Erfahrungsgemäss lassen sich Stelleninhaberinnen und -inhaber in der Nähe ihres Arbeitsortes nieder. Die Schaffung von Arbeitsplätzen kann die Attraktivität der Standort- und der Umliegergemeinden als Wohnorte erhöhen.

- rechtliche Aspekte

Wo besondere Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse für die Beurteilung von Sachverhalten notwendig sind, sind dezentrale Gerichts- und Verwaltungsstellen damit vertraut.

Die Dezentralisation kann für den einzelnen Rechtsuchenden unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit problematisch sein, wenn sich an den dezentralisierten Stellen unterschiedliche Rechtspraktiken entwickeln.

- politische Aspekte

Die Dezentralisation bringt in den verschiedenen Kantonsteilen die gemeinsame Identität zum Ausdruck. Geografisch möglichst identische Einteilungen für Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise tragen zur politischen Zusammengehörigkeit in den Kantonsteilen bei. Es ist dazu nicht nötig, in den Kantonsteilen Hauptorte zu bezeichnen und die Gerichts- und Verwaltungsleistungen einheitlich in den einzelnen Hauptorten der Kreise zu erbringen.

Mit der Dezentralisation soll auf Sprachregionen Rücksicht genommen werden, um der Bevölkerung im Behördenverkehr den Gebrauch ihrer Muttersprache zu ermöglichen. Die Dezentralisation trägt dem sprachlichen Territorialitätsprinzip Rechnung, was jedoch nur in mehrsprachigen Kantonen von Bedeutung ist.

VI. Neubildung von Wahlkreisen und von Gerichts- und von Verwaltungskreisen

1. Vernehmlassung zu einem Modell mit fünf Wahlkreisen

Die politische Debatte um die Wahlkreise wird im Kanton Luzern schon seit längerem geführt. Die aktuelle Diskussion wurde durch die Totalrevision der Staatsverfassung ausgelöst. Die Verfassungskommission und deren Arbeitsgruppen haben zahlreiche Wahlkreismodelle geprüft (vgl. Ausführungen in Kap. III und Beilage 3). Im Vordergrund standen Modelle mit fünf und acht Wahlkreisen. Im Rahmen der parlamentarischen Vorberatung der Botschaft zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung und der Vernehmlassung zu diesem Planungsbericht wurden diese und weitere Wahlkreismodelle diskutiert. Wir haben weitere Modelle prüfen lassen und Anfang Juli 2006 das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, ein Modell mit fünf

Wahlkreisen in die Vernehmlassung zu geben. Damit sollte der Motion zu diesem Planungsbericht Rechnung getragen werden, die von von mindestens fünf Wahlkreisen ausgeht. Aus zeitlichen Gründen haben wir darauf verzichtet, die in der Verfassungsdiskussion und der seither laufenden Debatte eingebrachten Wahlkreismodelle mit in die Vernehmlassung zu geben. Die Vernehmlassungsgrundlage bildeten einzig das Modell mit fünf Wahlkreisen, der Fragebogen und die nachstehenden einführenden Überlegungen:

1. Die heutige Wahlkreiseinteilung ist aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu überprüfen.

Wie schon die Verfassungskommission festgestellt hat, führen die beträchtlichen Unterschiede bei der Bevölkerungszahl und damit auch der Sitzzahl der einzelnen Wahlkreise zu Ungleichheiten in der Bestellung des Grossen Rates. Insbesondere wurde in der Verfassungsdiskussion auf das Entlebuch hingewiesen, das – mit einem Stimmenanteil von 12,5 Prozent, der für einen Sitz nötig ist (sog. natürliches Quorum) – einen zu kleinen Wahlkreis bildet. Dies könnte aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu den Verhältnissen in anderen Kantonen als unvereinbar mit der Wahlrechtsgleichheit beurteilt werden. Auf der Grundlage der Kantonsverfassung sind daher die Wahlkreise in einem Gesetz neu zu bestimmen.

2. Die Wahlkreiseinteilung soll sich möglichst an den gewachsenen politischen Identitäten in den Kantonsteilen orientieren und zugleich Entwicklungen aus der Gemeinde-reform aufnehmen können.

Am 1. Januar 2007 wird das Kantonsgebiet noch 96 Gemeinden aufweisen. Damit hat sich die Zahl der Einwohnergemeinden innert weniger Jahre von den bisher 107 Gemeinden um mehr als 10 Prozent reduziert. Weitere Veränderungen der Gemeindegrenzen werden folgen, was bei der Wahlkreisbildung zu berücksichtigen ist. Die Dynamik der Gemeindeform im Kanton Luzern darf aber nicht zu ständigen Neueinteilungen der Wahlkreise im ganzen Kantonsgebiet führen.

3. Die Ämter sind bereits heute nicht die einzige Gebietseinteilung und ihre Bedeutung ist bereits heute relativiert.

Die heutigen Ämter stellen – über den Wortlaut des § 23 der geltenden Staatsverfassung hinaus – nicht die einzige Gebietseinteilung zur Erfüllung kantonaler Aufgaben dar. Die Bedeutung der Einteilung in fünf Ämter ist bereits heute eine relative: einerseits durch die Einteilung in sechs Gerichtsbezirke und die daran anschliessenden Einteilungen (Wahlkreise für Parlamentswahl, Konkurskreise, Grundbuchkreise), andererseits durch die Einteilungen in Verwaltungskreise, die nicht oder nur teilweise der Ämterstruktur folgen (z. B. Arbeitsvermittlungsregionen, Waldregionen, Polizeiregionen). Auch ohne den Verfassungsentwurf, der die Ämter nicht mehr erwähnt, würde sich die Frage stellen, ob funktionelle Organisationskriterien die territorialen Kriterien in der Zukunft nicht ganz oder teilweise ablösen. Ein Beispiel für diese gesamtgesellschaftliche Entwicklung: Die Schülerinnen und Schüler können seit einigen Jahren aus den kantonalen Gymnasien frei auswählen, unabhängig von der Nähe zum Schulstandort; gymnasiale Schulkreise bestehen nicht mehr.

4. Von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist der Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung, von praktischer Bedeutung sind die Standorte der kantonalen Dienststellen.

Von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist der Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung (§ 12a Abs. 2 Antrag der vorberatenden Kommission zum Verfassungsentwurf). Von praktischer Bedeutung sind die Standorte der kantonalen Dienststellen, die qualifizierte Arbeitsplätze anbieten. Für diese Standorte sind nicht allein die heutigen sogenannten Amtshauptorte geeignet. Bereits heute sind Standorte aufgeteilt: So findet sich das Amtsgericht Entlebuch in Entlebuch, das Grundbuchamt für das Amt Entlebuch in Schüpfheim und der Konkursbeamte für das Amt Entlebuch in Flühli. Entscheidend ist, dass der Standort bekannt und – mit den Mitteln der elektronischen Kommunikation und wenn nötig physisch – erreichbar ist.

5. Eine deckungsgleiche Einteilung der Wahlkreise für das Parlament, der Gerichtskreise und der Verwaltungskreise ist nicht zwingend notwendig.

Eine deckungsgleiche Einteilung der Wahlkreise für das Parlament, der Gerichtskreise und der Verwaltungskreise ist weder sachlich, das heisst von der Art der Aufgaben, geboten noch rechtlich zwingend notwendig.

Der Verfassungsentwurf sieht die Wahl aller Richterinnen und Richter durch das Parlament vor (§ 42 Absatz 1e). Eine deckungsgleiche, das heisst geografisch identische Einteilung der Wahlkreise und der Gerichtskreise ist ohne die Volkswahl der Richterinnen und Richter der bisherigen Amtsgerichte nicht mehr erforderlich. Die Wahlkreise für das Parlament sind nach den Anforderungen der Bundesverfassung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung neu einzuteilen. Die Gerichtskreise für die erstinstanzlichen Gerichte sind nach den Anforderungen der kantonalen Gerichtsbarkeit einzuteilen. Namentlich die Einteilungen der weniger bedeutsamen Verwaltungskreise sollen, so es für die Erbringung von Verwaltungsaufgaben überhaupt noch einer Gebiets-einteilung bedarf, einer fachlichen Logik folgen können.

6. Es gibt aber politische und praktische Gründe, möglichst deckungsgleiche Einteilungen für Wahl- und Gerichtskreise anzustreben.

Möglichst deckungsgleiche Kreise schaffen für die Kantonsteile Identität. Es kann politisch als Vorteil gewertet werden, wenn auf der Grundlage der Wahlkreiseinteilung gleiche oder möglichst ähnliche Gerichtseinteilungen geschaffen werden. Der Gerichtseinteilung folgen – allenfalls mit Abweichungen – die Einteilungen für die Strafverfolgungsbehörden und die Konkursämter sowie die Grundbuchämter. Dabei ist Folgendes zu beachten:

- Der Zeitplan für die Einteilung der Gerichtskreise und der Kreise der gerichtsnahe Behörden ist zu koordinieren mit der Umsetzung neuen Bundesjustizrechts, insbesondere der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Schweizerischen Zivilprozessordnung. Die Vereinheitlichungen der bisher kantonal geregelten Prozessordnungen in Straf- und Zivilsachen werden Auswirkungen auf die Organisation der kantonalen Strafverfolgungsbehörden und allenfalls der kantonalen Gerichte haben.*

- Unter Umständen sind in einem Gerichtskreis zwei Standorte nötig, um unter fachlichen, betriebswirtschaftlichen und finanziellen Aspekten sinnvolle Organisationseinheiten zu schaffen (z. B. Nutzung der bestehenden Infrastrukturen). Diese Feineinstellung ist Sache des Gesetzgebers.

7. Das Modell mit fünf Wahlkreisen könnte eine Grundlage für die Einteilung in drei Gerichts- und Verwaltungskreise bilden.

Die Einteilung für die Wahlkreise orientiert sich weitgehend an den Ämtergrenzen (mit Ausnahme von Wolhusen, Emmen/Rothenburg). Der bisherige Wahlkreis Entlebuch wird erweitert; dies bewirkt eine Verringerung des sogenannten natürlichen Quorums. Die Schaffung der Wahlkreise Mittelland und Napf verhilft zu ähnlich grossen Wahlkreisen. Die Gemeinden Emmen und Rothenburg kommen in einem Wahlkreis mit weiteren Agglomerationsgemeinden zusammen. Diese Wahlkreiseinteilung könnte die Grundlage bilden für die Einteilung in folgende drei Gerichts- und Verwaltungskreise:

- Luzern (zusammengesetzt aus den Gebieten der Wahlkreise Luzern, Pilatus und Rigi),
- Mittelland,
- Napf.

Zur Vernehmlassung wurden rund 120 Adressatinnen und Adressaten eingeladen, darunter die im Grossen Rat vertretenen Parteien, die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Weil der Planungsbericht gleichzeitig mit dem Verfassungsentwurf beraten werden soll, musste die Vernehmlassungsfrist über die Sommerzeit (bis 4. August 2006) angesetzt werden. Dennoch gingen rund 90 Vernehmlassungsantworten ein.

2. Auswertung der Vernehmlassung

a. Zu den Wahlkreisen

Die Notwendigkeit einer Neueinteilung der Wahlkreise war bei den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern praktisch unbestritten. Das vorgelegte Modell mit fünf Wahlkreisen stiess indes auf Ablehnung. Die Parteien und die Verbände sowie 44 Gemeinden lehnten es ab und regten Einteilungen mit mehr als fünf Wahlkreisen an. Die CVP und die FDP wiesen darauf hin, dass die beiden Landwahlkreise Mittelland und Napf flächenmässig zu gross ausfielen. In zu grossen Wahlkreisen stünden die Gemeinden nicht in Beziehung untereinander und seien ähnliche Interessen nicht vorhanden, zudem seien grosse Wahlkreise nicht bürgernah. Auch die SVP sah den wirtschaftlichen Zusammenhang innerhalb der Wahlkreise als nicht gegeben an. FDP und SVP favorisierten ein Modell mit acht Wahlkreisen. Die CVP erachtete das von alt Grossrat Robert Zemp, Dagmersellen, vorgeschlagene Modell mit zehn Wahlkreisen und Wahlkreisverbänden («Willisauer Bote» vom 25. Juli 2006) zwar als etwas kleinräumig, aber näher an einer guten Einteilung. Das GB erachtete die im Modell vorgenommene Einteilung der Agglomeration Luzern als logischer als

die heutige Einteilung, beurteilte die Zusammengehörigkeit in den beiden vorgeschlagenen Landwahlkreisen aber ebenfalls als gering. Wichtiger als die Wahlkreiseinteilung sei ein Wahlsystem, bei dem die kleineren Parteien nicht benachteiligt würden, wie beim Modell Pukelsheim. Auch die SP weist auf die Vorteile des Modells Pukelsheim und ausserdem auf die Vorgaben des Bundesgerichtes zur Stimmrechts-gleichheit hin, ohne auf die Anzahl der Wahlkreise einzugehen.

b. Zu den Gerichts- und Verwaltungskreisen

Zusammen mit dem Wahlkreismodell wurde im Vernehmlassungsverfahren die Einteilung in Gerichts- und Verwaltungskreise zur Diskussion gestellt. Die Parteien und die Mehrheit der Gemeinden und Verbände erachteten es nicht als notwendig, dass die Wahl- und die Gerichtskreise möglichst deckungsgleiche Einteilungen bilden. Die Gerichte (Obergericht, erstinstanzliche Gerichte und dem Obergericht unterstellte Dienststellen) wiesen darauf hin, dass die Wahlkreiseinteilung eine politische Frage sei, währenddem die übrigen Kreise nach den Kriterien Zweckmässigkeit, Effizienz und Bürgerfreundlichkeit einzurichten seien. Je nach Wahlkreismodell könnten Angleichungen der Gerichtskreise kostspielige Anpassungen nach sich ziehen. Im Hinblick auf die Änderung der Justizorganisation aus der Totalrevision der Staatsverfassung und die zahlreichen Bundesreformen haben die Gerichte einschliesslich der Strafverfolgungsbehörden unter dem Titel «Ju 10» (Justiz 2010) ein Projekt begonnen. Die Bezeichnung nimmt auf das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen beziehungsweise das Enddatum der kantonalen Anpassungsarbeiten an das Bundesrecht Bezug.

In verschiedenen Vernehmlassungseingaben wurde die Möglichkeit befürwortet, weniger Gerichts- und Verwaltungskreise als Wahlkreise einzurichten. Die CVP sprach sich dafür aus, bei den erstinstanzlichen Gerichten, den Regierungsstatthalterinnen und -statthaltern und den Grundbuchämtern kleine dezentrale Einheiten zu belassen, wohingegen bei den Strafverfolgungs- und Konkursbehörden eine weitergehende Konzentration möglich sei. Die FDP könnte sich eine Einteilung in drei Gerichtskreise (mit einem Stadtkreis und zwei Landkreisen) vorstellen. Die SVP und der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) befürworteten eine Lösung mit mehr als zwei Gerichtskreisen, um den einfachen Zugang zu den erstinstanzlichen Gerichten zu gewährleisten und die Justiz im Interesse des Rechtsfriedens sichtbar zu halten. Die Gerichte erklärten, dass sie mit den Überlegungen über den Zusammenhang von Wahl- und Gerichtskreisen nicht einverstanden seien. Den Vorschlag für eine Änderung bei den Gerichtskreisen könnten sie nicht beurteilen, da die Rahmenbedingungen des Bundes noch nicht verbindlich definiert seien; zudem würden mit dem neuen Bundesrecht ohnehin längere Fristen zu dessen Umsetzung in den Kantonen vorge-sehen. Was die deckungsgleiche Einteilung von Gerichts- und Verwaltungskreisen be-trifft, müssten sich diese Kreise nach Meinung der Gerichte und des VLG nicht unbe-dingt decken. Bei den Verwaltungskreisen erachtete der VLG eine Einteilung in zwei Kreise als vorstellbar.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde auch nach der Notwendigkeit von Hauptorten in den Gerichts- und Verwaltungskreisen gefragt. Die Gemeinden befürworteten im Verhältnis 2:1 den Verzicht auf Hauptorte, womit die dezentral zu erfüllenden Aufgaben innerhalb eines Kreises nicht nur an einem einzigen Ort erbracht werden müssten. Die Parteien, die Mehrheit der Verbände und die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Vernehmlassungsverfahrens schlossen sich dieser Meinung an.

3. Beurteilung

In der bisherigen Diskussion und insbesondere in den Vernehmlassungsantworten wurden zahlreiche Kriterien genannt, denen die künftige Wahlkreiseinteilung zu genügen hat. Ausser den rechtlichen Vorgaben – nicht zu kleine und nicht zu unterschiedlich grosse Wahlkreise – wurden erwähnt: die Bevölkerungsnähe, die regionale Zusammengehörigkeit und die gemeinsamen Interessen der Gemeinden, die politische Vertretung aller Kantonsteile, die räumliche Kammerung in Talschaften oder entlang wichtiger Verkehrsachsen, die Ausrichtung der Wirtschaftsräume, die Vereinigung von Gemeinden, historische und mentalitätsmässige Besonderheiten, ein gerechtes Proporzwahlssystem und praktische Aspekte eines einfachen demokratischen Verfahrens. Alle diese Kriterien zu berücksichtigen ist kaum möglich, zumal sie auch noch unterschiedlich verstanden werden.

Die wichtigsten der bisher diskutierten Wahlkreismodelle sind in der Beilage 3 mit dem Bevölkerungsstand vom 1. Januar 2006 neu berechnet. Die kritischen Punkte jedes Modells sind die Einteilungen hinsichtlich der Agglomeration Luzern und des Seetals sowie des Entlebuch (Hinterland, Rottal).

Wir erachten Kriterien, die einen Sonderfall behaupten, als untauglich für eine zukunftsorientierte Neugliederung (vgl. Kap. IV.3). Zudem weisen wir darauf hin, dass mit einer zu kleinräumigen Kantonsgliederung das Proporzsystem dem Majorzsystem angenähert würde, was der Verfassungsbestimmung, welche eine Wahl nach dem Proporzverfahren vorsieht (§ 18 Abs. 1 Verfassungsentwurf), entgegenläuft. Den Befürworterinnen und Befürwortern von vielen kleineren Wahlkreisen ist entgegenzuhalten, dass mit einer kleinräumigen Einteilung nicht eine kompakte Vertretung der Kantonsteile, sondern tendenziell eine Vertretung von Gemeinden erreicht würde. Im Parlament sollen aber nicht partikuläre, sondern breit abgestützte und grossräumig von den Kantonsteilen getragene Interessen vertreten sein. Zudem können bei zu kleinen Wahlkreisen Gemeindevereinigungen laufend Änderungen der Wahlkreiseinteilung auslösen, was nicht im Interesse einer verlässlichen rechtlichen Regelung sein kann. In der Vernehmlassung wurde auf ein Modell mit zehn Wahlkreisen und Wahlkreisverbänden hingewiesen. Ein Modell mit vielen Wahlkreisen und Verbänden von relativ kleinen Wahlkreisen steht allerdings mit den in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen der Bevölkerungsnähe und der Einfachheit und Transparenz des demokratischen Verfahrens im Widerspruch. Wahlkreisverbände stellen eine Art Notbehelf dar und sollten bei einer Neueinteilung nicht zum Zug kommen. Solche Verbünde finden sich sonst nur im Kanton Basel-Landschaft. Mit Skepsis

wurde in der bisherigen Diskussion auch das vergleichbare Modell Pukelsheim betrachtet, wie es in der Stadt Zürich angewendet wird und auch im Kanton Zürich Anwendung finden soll.

Ein Proporzsystem mit möglichst wenigen und ähnlich grossen Wahlkreisen erachten wir weiterhin als die anzustrebende Lösung. Unser Modell mit fünf Wahlkreisen hat sich allerdings in der Vernehmlassung als nicht mehrheitsfähig erwiesen. Denkbar wäre aufgrund der Vernehmlassungsantworten beispielsweise, die beiden Landwahlkreise Mittelland und Napf des Fünfermodells aufzuteilen. Im Vergleich zur heutigen Wahlkreiseinteilung würden die Gemeinden Wolhusen und Menznau sowie die Rottaler Gemeinden (Ruswil, Buttisholz, Grosswangen) dem heutigen Amt Entlebuch zugeschlagen. Die Agglomeration Luzern würde anders eingeteilt (die Gemeinde Rothenburg verbliebe getrennt von der Gemeinde Emmen im heutigen Amt Hochdorf).

Bei den Gerichts- und Verwaltungskreisen erachten wir aufgrund der in den Kapiteln I und V.2 beschriebenen, bereits eingetretenen oder absehbaren Veränderungen und nach Würdigung der Vernehmlassungsantworten eine Verringerung der Kreise als möglich. Die Forderung der Vereinheitlichung aller heute bestehenden Verwaltungskreise (vgl. dazu Kap. II) wurde im Vernehmlassungsverfahren zu Recht nicht vorgebracht. Soweit sich die politischen Organisationen zu den Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung geäussert haben, wird eine Verringerung befürwortet. Seitens verschiedener Teilnehmer an der Vernehmlassung zu diesem Planungsbericht wurde angeregt, mehr als zwei, zum Beispiel drei Gerichtskreise und eine Konzentration bei den Strafverfolgungsbehörden und den Konkursämtern zu prüfen. Aufgrund der Entwicklung in der elektronischen Datenverarbeitung (z. B. Online-Abfrage) ist aber nicht einsichtig, weshalb bei den Grundbuchkreisen nicht ebenso wie bei den Konkurskreisen eine Zusammlegung geprüft werden sollte, zumal Grundbuchkreise und Gerichtskreise keinen direkten sachlichen Zusammenhang aufweisen. Wir beabsichtigen, solche Massnahmen weiterzuverfolgen. Da bei den Konkurs- und Grundbuchämtern die Verwaltungs- die Rechtsprechungstätigkeit überwiegt, ist ausserdem eine Integration dieser Dienste in die Verwaltung prüfenswert. Bedenken gegen eine Reduktion von fünf auf drei Gerichtskreise kann entgegengehalten werden, dass in einem grossen Kreis eine Einheit auch auf zwei verschiedene Standorte aufgeteilt werden kann (Filialmodell). Wo zahlreiche und komplexe Geschäftsfälle anfallen, ist aber darauf zu achten, dass die Einheiten gross genug sind, um eine Spezialisierung zu ermöglichen. Bei den Regierungsstatthaltern erachten wir den Bedarf für eine Neuorganisation in drei Kreisen aufgrund von Aufgabenveränderungen bereits heute als ausgewiesen. Die finanziellen Auswirkungen der Gesamtheit der Massnahmen können noch nicht beziffert werden. Wir haben im Rahmen des Projektes «Reform 06» das Einsparpotenzial bei einer Reduktion von fünf auf zwei Ämter auf insgesamt 2 Millionen Franken geschätzt. Mit drei Gerichts- und Verwaltungskreisen kann dieses Potenzial nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Auf Verfassungsstufe ist eine offene Regelung für die Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise im Sinn des Verfassungsentwurfs insbesondere angesichts der ausstehenden Ergebnisse der Reorganisation zweckmässig.

4. Weiteres Vorgehen

Für die Neugliederung in Wahlkreise beabsichtigen wir eine breit abgestützte Arbeitsgruppe einzusetzen, welche einen Vorschlag für ein Wahlkreismodell ausarbeitet. Die Arbeitsgruppe soll aus Mitgliedern der im Grossen Rat vertretenen Parteien (Fraktionen, Parteileitungen) zusammengesetzt sein. Obwohl die konkrete Einteilung der Wahlkreise auf Gesetzesstufe erfolgt, haben die bisherigen Diskussionen im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung gezeigt, dass es sich bei der Wahlkreiseinteilung um ein wichtiges und politisch sensibles Thema handelt. Aus diesem Grund rechtfertigt sich unseres Erachtens die Fortsetzung der Diskussion mit den massgebenden politischen Kräften im Kanton. Das Ziel ist, dass das neue Wahlkreismodell den unterschiedlichen partei- und regionalpolitischen Interessen sowie den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen (Kap. IV) möglichst gut Rechnung trägt.

Für die übrigen Kreise ist eine geeignete Projektorganisation unter Einbezug des Obergerichtes und der Strafverfolgungsbehörden einzusetzen und damit eine Koordination mit den Arbeiten des Projektes «Ju 10» anzustreben. Soweit für die Kreiseinteilungen Gesetzesänderungen nötig sind, können die Vorarbeiten nach der Beschlussfassung über die neue Verfassung an die Hand genommen werden.

VII. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, gestützt auf § 79 des Grossratsgesetzes vom vorliegenden Planungsbericht Kenntnis zu nehmen und uns den Auftrag zum dargelegten Vorgehen zu geben.

Luzern, 22. August 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über den Planungsbericht über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 79 des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in den Planungsbericht des Regierungsrates vom 22. August 2006,
beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung wird Kenntnis genommen.
2. Der Regierungsrat wird beauftragt, die weiteren Arbeiten gemäss dem Vorschlag über das weitere Vorgehen an die Hand zu nehmen.
3. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Beilagenverzeichnis

Beilage 1: Die Ämter und die sechs Gerichtsbezirke in der Rechtsordnung des Kantons Luzern

Beilage 2: Standorte der Gerichte und der kantonalen Verwaltung ausserhalb der Stadt Luzern

Beilage 3: Wahlkreismodelle (Auswahl)

Die fünf Ämter und die sechs Gerichtsbezirke in der Rechtsordnung des Kantons Luzern

Staatsverfassung 1875 (SRL Nr. 1)

§ 23 *Einteilung des Kantons*

Der Kanton Luzern ist in fünf Ämter, in Gerichtsbezirke, Friedensrichterkreise und in Gemeinden eingeteilt.

§ 83 *Bestand, Wahl und Wählbarkeit*

¹ In jedem Amtsgerichtskreis besteht ein Amtsgericht.

Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)

§ 95 *Wahlkreise der Grossratswahlen*

Für die Grossratswahlen bildet jeder Amtsgerichtsbezirk einen Wahlkreis.

Organisationsgesetz (SRL Nr. 20)

§ 42 *Bestand und Wahl*

Der Regierungsrat wählt für jedes Amt einen Regierungsstatthalter oder eine Regierungsstatthalterin.

§ 51 *Funktion und Bestand*

¹ Die Amtsstatthalterämter sind Strafverfolgungsbehörden in allen Strafsachen mit Ausnahme derjenigen von Kindern und Jugendlichen.

² In jedem Amt besteht ein Amtsstatthalteramt.

³ Das Amtsstatthalteramt des Amtes Luzern besteht aus den Abteilungen Luzern-Stadt und Luzern-Land.

Gemeindegesetz (SRL Nr. 150), Anhang

Die Einwohnergemeinden des Kantons Luzern (§ 3)

Amt Luzern

Adligenswil	Greppen	Luzern	Schwarzenberg
Buchrain	Honau	Malters	Udligenswil
Dierikon	Horw	Meggen	Vitznau
Ebikon	Kriens	Meierskappel	Weggis
Gisikon	Littau	Root	

Amt Hochdorf

Aesch	Gelfingen	Lieli	Rothenburg
Altwis	Hämikon	Mosen	Schongau
Ballwil	Hitzkirch	Müswangen	Sulz
Emmen	Hochdorf	Rain	
Ermensee	Hohenrain	Retschwil	
Eschenbach	Inwil	Römerswil	

Amt Sursee

Beromünster	Gunzwil	Nottwil	Schlierbach
Büron	Hildisrieden	Oberkirch	Sempach
Buttisholz	Knutwil	Pfeffikon	Sursee
Eich	Mauensee	Rickenbach	Triengen
Geuensee	Neudorf	Ruswil	Winikon
Grosswangen	Neuenkirch	Schenkon	Wolhusen

Amt Willisau

Alberswil	Ettiswil	Menznau	Schötz
Altbüron	Fischbach	Nebikon	Ufhusen
Altishofen	Gettnau	Ohmstal	Wauwil
Dagmersellen	Grossdietwil	Pfaffnau	Wikon
Ebersecken	Hergiswil	Reiden	Willisau
Egolzwil	Luthern	Roggliwil	Zell

Amt Entlebuch

Doppleschwand	Flühli	Romoos
Entlebuch	Hasle	Schüpfheim
Escholz matt	Marbach	Werthenstein

Grundbuchgesetz (SRL Nr. 225)

§ 1

Jeder der sechs Amtsgerichtsbezirke des Kantons bildet einen Grundbuchkreis.

Gesetz über die Gerichtsorganisation (SRL Nr. 260)

§ 16 *A. Gerichtsbezirke und Hauptorte*

Der Kanton ist in sechs Gerichtsbezirke eingeteilt, als:

1. Gerichtsbezirk Luzern-Stadt, bestehend aus der Stadtgemeinde Luzern.
Hauptort Luzern.
2. Gerichtsbezirk Luzern-Land, bestehend aus den übrigen Gemeinden des Amtes Luzern. Hauptort Kriens.
3. Gerichtsbezirk Hochdorf, bestehend aus den Gemeinden des Amtes Hochdorf.
Hauptort Hochdorf.
4. Gerichtsbezirk Sursee, bestehend aus den Gemeinden des Amtes Sursee.
Hauptort Sursee.
5. Gerichtsbezirk Willisau, bestehend aus den Gemeinden des Amtes Willisau.
Hauptort Willisau.
6. Gerichtsbezirk Entlebuch, bestehend aus den Gemeinden des Amtes Entlebuch.
Hauptort Entlebuch.

§ 17 *B. Zusammensetzung*

1. Anzahl und Wahl der Richter

¹ In jedem Gerichtsbezirk besteht ein Amtsgericht mit

- a. fünf bis elf Mitgliedern,
- b. einem bis drei Amtsgerichtspräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder,
- c. einem bis fünf Ersatzmitgliedern

§ 33 *Konkursämter*

¹ Jeder Amtsgerichtskreis bildet einen Konkurskreis.

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SRL Nr. 290)

§ 2 *Konkurskreise*

Jeder Amtsgerichtskreis bildet einen Konkurskreis mit einem Konkursbeamten und einem Stellvertreter.

Kantonales Jagdgesetz (SRL Nr. 725)

§ 52 *Schadenermittlung im Streitfall*

¹ Kommt mit dem Geschädigten keine Einigung über Berechtigung oder Höhe der Schadenersatzforderung zustande, entscheidet eine Schätzungskommission von drei Mitgliedern. Bei einem Streitwert bis 100 Franken ist der Obmann allein zuständig.

² Der Obmann und sein Stellvertreter werden für jeden Amtsgerichtskreis auf vier Jahre vom Amtsgericht gewählt. Beide Parteien ernennen je ein Kommissionsmitglied.

Kantonale Tierseuchenverordnung (SRL Nr. 845)

§ 11 *Bieneninspektorinnen und -inspektoren*

¹ Die Ämter Luzern, Hochdorf, Sursee, Willisau und Entlebuch bilden je einen Bieneninspektionskreis. Für jeden Bieneninspektionskreis wird ein Bieneninspektor oder eine Bieneninspektorin gewählt.

Standorte der Gerichte und der kantonalen Verwaltung ausserhalb der Stadt Luzern

Amtsgerichte

- Entlebuch
- Hochdorf
- Kriens
- Sursee
- Willisau

Verwaltung

- *Amtsstatthalterämter:*
Entlebuch
Hochdorf
Sursee
Willisau
- *Regierungsstatthalterämter:*
Altishofen
Schüpfheim
Hochdorf
Sursee
- *Konkursämter:*
Buttisholz
Emmenbrücke
Flühli
Kriens
Willisau
- *Grundbuchämter:*
Hochdorf
Kriens
Schüpfheim
Sursee
Willisau
- *Weitere Verwaltungsstellen, ohne Armee und Kantonspolizei:*
Dienststelle Landwirtschaft und Wald Sursee
Dienststelle Landwirtschaft und Wald; Regionssitze Hochdorf, Sursee, Willisau
Dienststelle Verkehr und Infrastruktur Kriens
Dienststelle Verkehr und Infrastruktur; Emmenbrücke; Aussenstellen
Strasseninspektorat in Escholz matt, Nebikon
Dienststelle Wirtschaft und Arbeit; Dienst- Emmenbrücke (3), Sursee,
leistungszentrum und Arbeitsvermittlungszentren Wolhusen

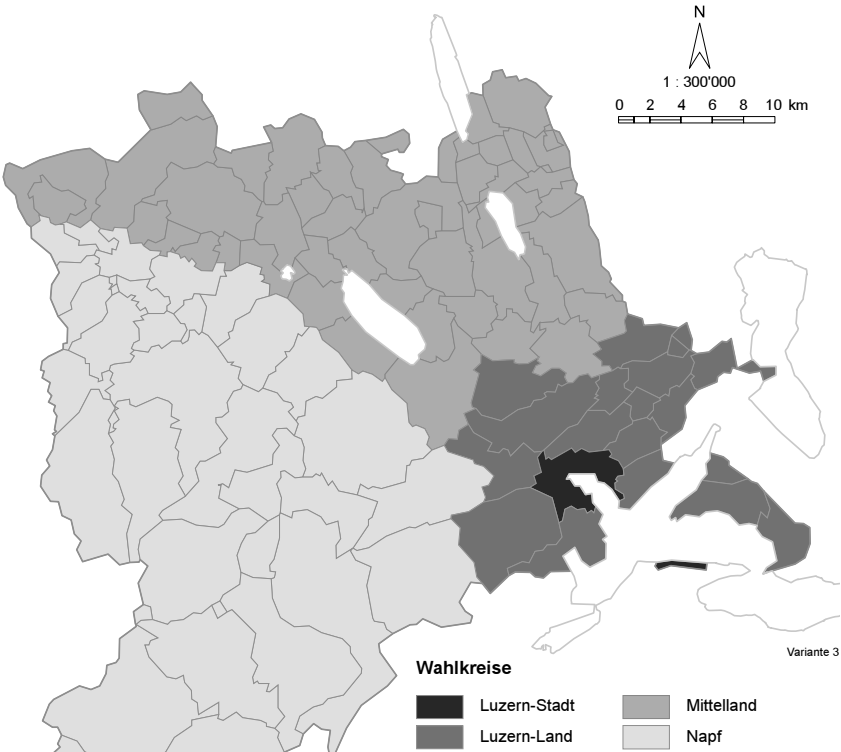
Strassenverkehrsamt	Kriens
Eichamt	Nottwil
Lehrmittelverlag, Drucksachen- und Materialzentrale	Littau
Spital	Sursee/Wolhusen
Psychiatrische Klinik St. Urban	Pfaffnau; Ambulatorien und Therapiestationen in Hohen- rain, Kriens, Schüpfheim, Sursee, Willisau, Wolhusen
Höhenklinik Montana	Montana-Vermala VS
Kantonszahnarzt	Willisau
Untersuchungsrichteramt	Kriens
Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof	Kriens; Aussenstellen in Sursee, Willisau
Strafanstalt Wauwilermoos	Egolzwil

Kantonale Schulen (ohne interkantonale Schulen)

- *Fach- und Mittelschulen (§§ 22 Abs. 1 und 26 Verordnung zum Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung; SRL Nr. 432):*
 - Baldegg
 - Emmen
 - Hohenrain
 - Schüpfheim
 - Sursee (3)
 - Willisau (2)
- *Gymnasien (§ 1 Verordnung zum Gesetz über die Gymnasialbildung; SRL Nr. 502):*
 - Baldegg
 - Beromünster
 - Littau (Reussbühl)
 - Schüpfheim
 - Sursee
 - Willisau
- *Schulberatung und Schuldienste (§ 15 Verordnung über die Sonderschulung; SRL Nr. 409):*
 - Hohenrain
 - Schüpfheim
 - Sursee
 - Willisau
- *Zivilschutz:*
 - Sempach

Wahlkreismodelle (Auswahl)

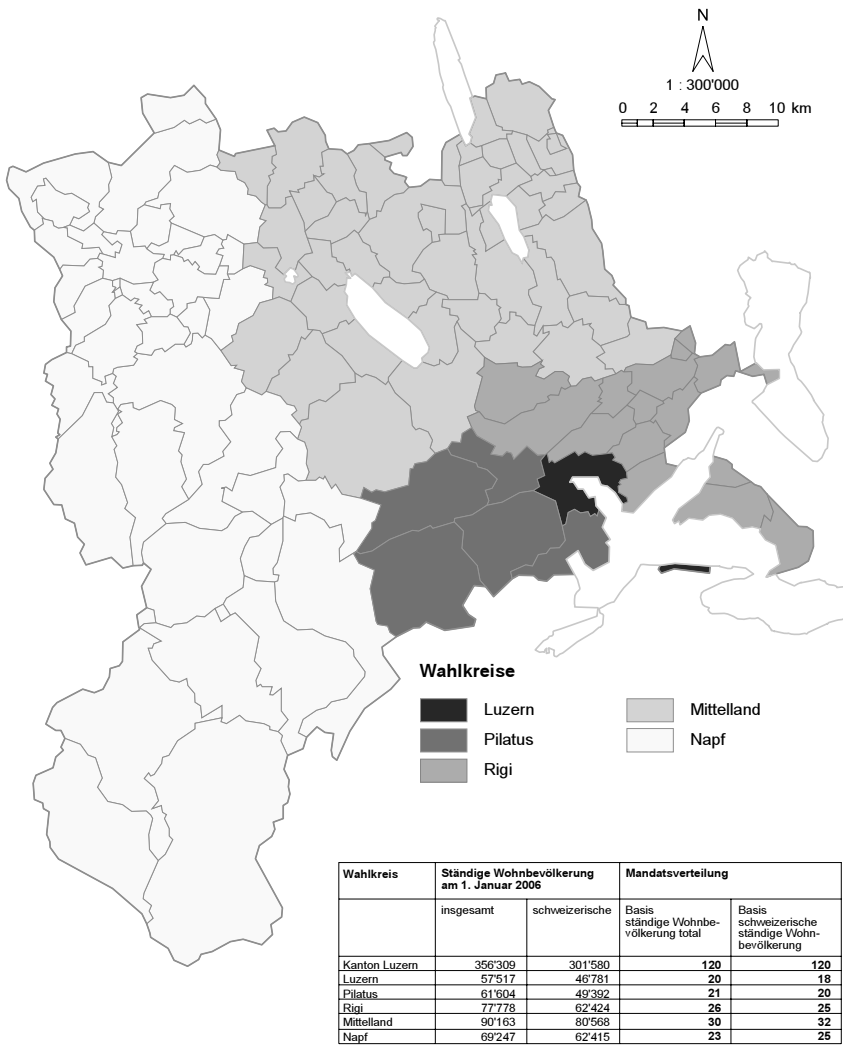
Modell mit vier Wahlkreisen



Wahlkreis	Ständige Wohnbevölkerung am 1. Januar 2006		Mandatsverteilung	
	insgesamt	schweizerische	Basis ständige Wohnbe- völkerung total	Basis schweizerische ständige Wohn- bevölkerung
Kanton Luzern	356'309	301'580	120	120
Luzern-Stadt	57'517	46'781	19	19
Luzern-Land	133'756	106'637	45	42
Mittelland	96'757	84'863	33	34
Napf	68'279	63'299	23	25

Quelle: Kantonale Bevölkerungsstatistik, Amt für Statistik Kanton Luzern

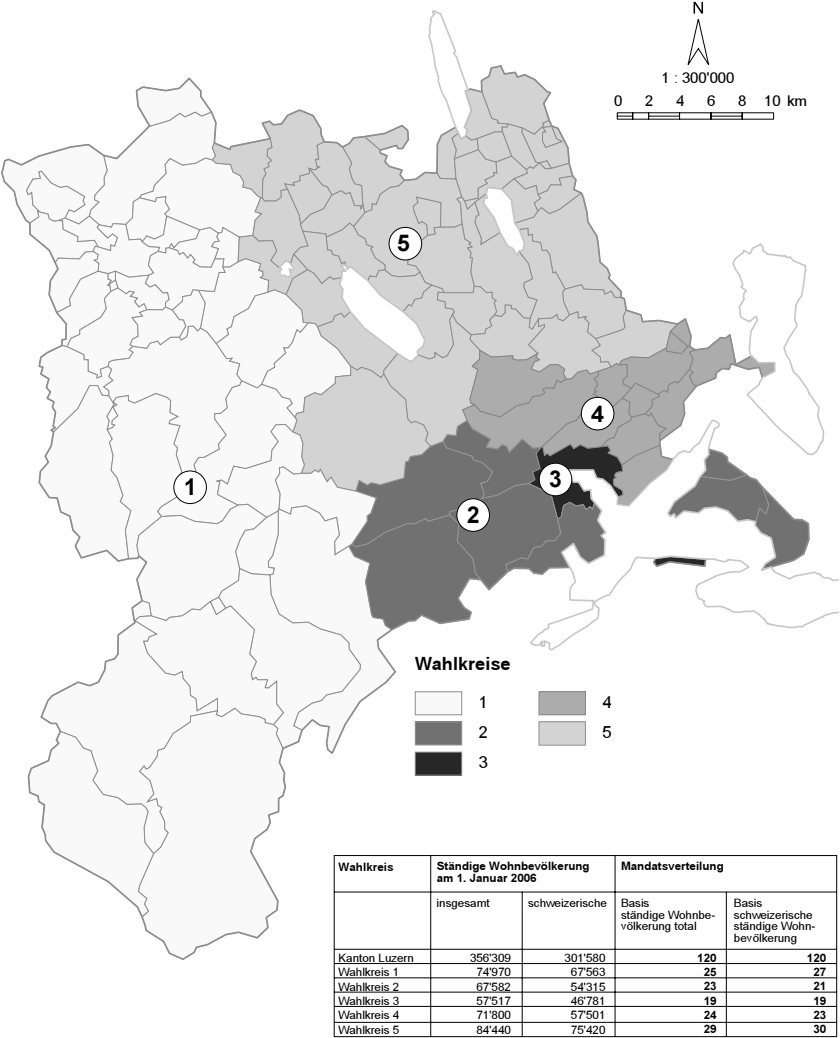
Modell mit fünf Wahlkreisen (Vernehmlassung)



Quelle: Kantonale Bevölkerungsstatistik, Amt für Statistik Kanton Luzern

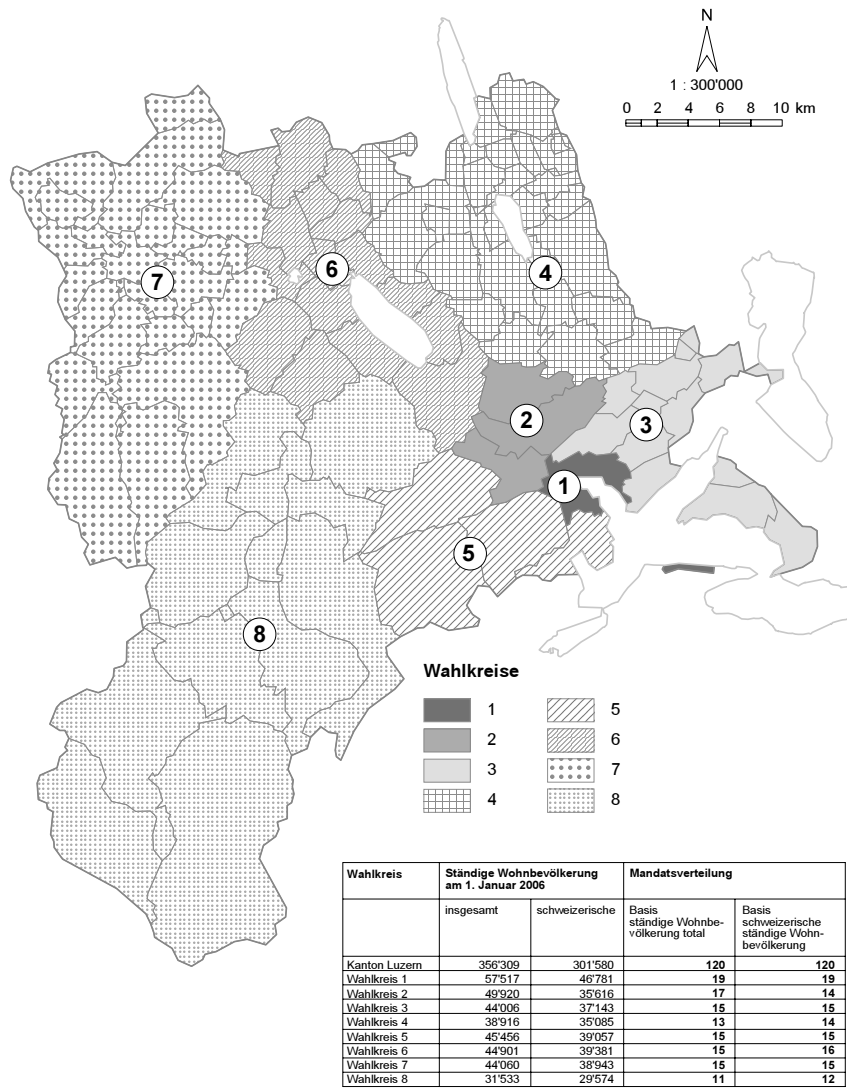


Modell mit fünf Wahlkreisen (Verfassungskommission)

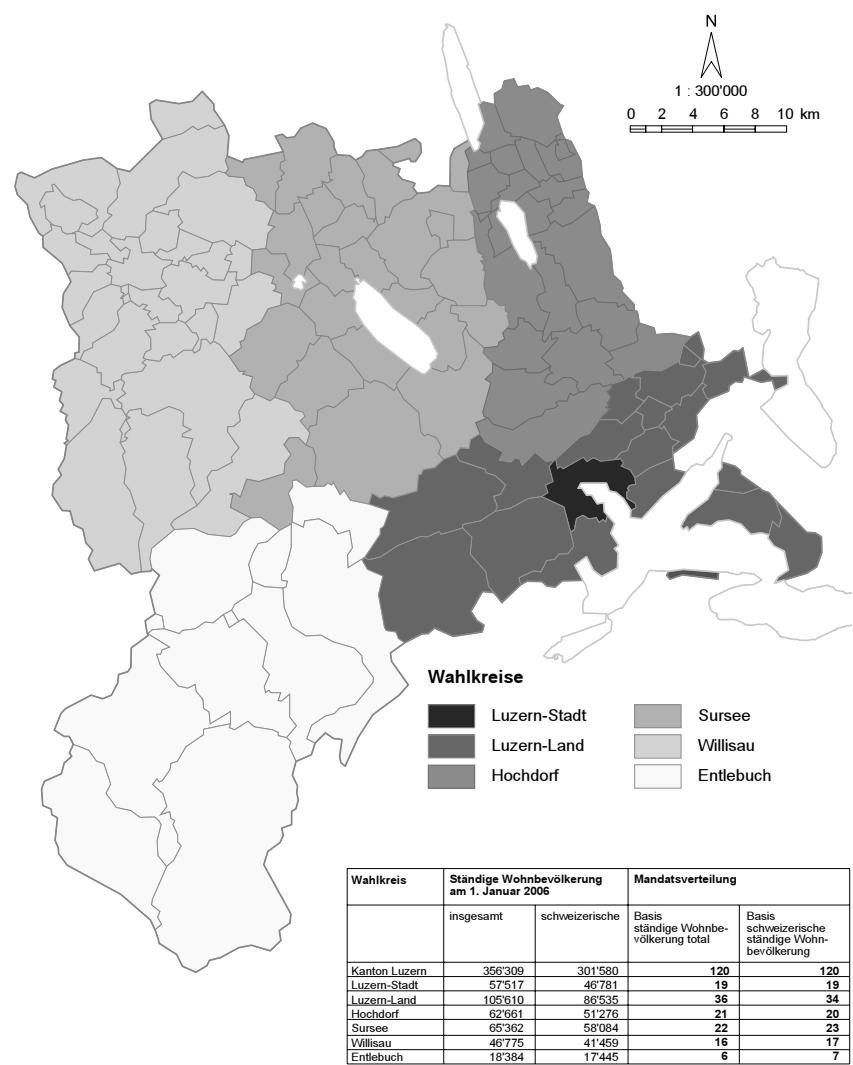


Quelle: Kantonale Bevölkerungsstatistik, Amt für Statistik Kanton Luzern

Modell mit acht Wahlkreisen (Verfassungskommission)



Heutige Wahlkreiseinteilung



Quelle: Kantonale Bevölkerungsstatistik, Amt für Statistik Kanton Luzern



