



REGIERUNGSRAT

8. Dezember 2021

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

21.278 (21.128)

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG);
Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

An seiner Sitzung vom 14. September 2021 hat der Grosse Rat der Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) zugestimmt. Er hat allerdings die Möglichkeit zur Festsetzung von absoluten Werten bei der Unterschriftenzahl von Initiative und Referendum gestrichen sowie bei Gemeinden mit Einwohnerrat die Prozentzahl mit 5 % fix bestimmt. Im Rahmen der Beratung sind zudem vier Prüfungsaufträge beschlossen worden.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. September 2021 den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 erstmals beraten und verabschiedet. Dabei hat er die in den §§ 22 Abs. 2^{bis}, 31 Abs. 2, 58 Abs. 1^{bis} und 60 Abs. 2 vorgesehenen Möglichkeiten, in der Gemeindeordnung für die Unterschriftenzahl bei Initiative und Referendum auch absolute Zahlen festlegen zu können, gestrichen. Ebenso wird bei Gemeinden mit Einwohnerrat die erforderliche Unterschriftenzahl mit 5 % verbindlich festgelegt. Eine Erhöhung auf 10 %, wie sie der Regierungsrat vorgeschlagen hat, ist somit nicht möglich.

Im Rahmen der Beratung der Gesetzesänderung sind vier Prüfungsaufträge beschlossen worden.

2. Prüfungsaufträge

2.1 Prüfungsauftrag der grossrätlichen Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW)

"Auf die zweite Beratung ist zu prüfen, ob alle Bruchzahlen zur Anzahl Stimmberechtigten im Gemeindegesezt in Prozenten dargestellt werden können."

Für den Regierungsrat sprechen keine Gründe gegen die Ersetzung der Bruchzahlen durch Prozente. Nebst den ohnehin geänderten Bestimmungen betrifft die Anpassung acht weitere Paragraphen im Gemeindegesezt. Inhaltlich ändert sich an diesen Bestimmungen nichts. Einzig bei § 69 Abs. 1 lit. c wird die Anzahl Stimmberechtigter, welche die Einberufung einer Einwohnerratssitzung verlangen können, auf 5 % herabgesetzt. Damit hat man den gleichen Wert wie bei Initiative und Referendum.

§ 22 Abs. 2 (geändert) und 2^{bis} (geändert)

² Durch begründetes schriftliches Begehren [...] können 10 % der Stimmberechtigten die Behandlung eines Gegenstandes in der Versammlung verlangen. Gleichzeitig kann die Einberufung einer ausserordentlichen Versammlung verlangt werden.

^{2bis} Die Gemeindeordnung kann die Zahl der gemäss Absatz 2 erforderlichen Unterschriften bis auf [...] 5 % der Stimmberechtigten reduzieren.

§ 27 Abs. 2 (geändert)

² Abstimmungen werden offen vorgenommen, wenn nicht [...] 25 % der anwesenden Stimmberechtigten eine geheime Abstimmung verlangen. Es entscheidet die Mehrheit der Stimmenden. Bei Stimmgleichheit gibt bei offenen Abstimmungen der Vorsitzende den Stichentscheid.

§ 30 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Gemeindeversammlung entscheidet über die zur Behandlung stehenden Sachgeschäfte abschliessend, wenn die beschliessende Mehrheit wenigstens [...] 20 % der Stimmberechtigten ausmacht.

§ 31 Abs. 1 (geändert)

[...] **b) Referendum nach Versammlung (Überschrift geändert)**

¹ Positive und negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn dies [...] 10 % der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, gerechnet ab Veröffentlichung, schriftlich verlangen.

² Die Gemeindeordnung kann die Zahl der gemäss Absatz 1 erforderlichen Unterschriften bis auf [...] 25 % der Stimmberechtigten erhöhen beziehungsweise bis auf [...] 5 % der Stimmberechtigten reduzieren.

§ 52 Abs. 2 (geändert)

² Die Durchführung der Urnenabstimmung können der Gemeinderat, die Gemeindeversammlung oder [...] 20 % der Stimmberechtigten durch schriftliches Begehren verlangen.

§ 58 Abs. 1 (geändert)

¹ Gegen alle übrigen positiven und negativen Beschlüsse des Einwohnerrats [...] können 5 % der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, das Referendum [...] ergreifen, soweit der Einwohnerrat nicht eine endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt.

§ 60 Abs. 1 (geändert)

¹ [...] 5 % der Stimmberechtigten [...] können in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes die Behandlung von Gegenständen, die in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder des Einwohnerrats fallen, beim Präsidenten des Einwohnerrats verlangen.

§ 69 Abs. 1 lit. c (geändert)

¹ Der Einwohnerrat tritt auf Einladung seines Präsidenten zusammen:

- a)
- b)
- c) auf Begehren [...] von 20 % der Ratsmitglieder oder [...] 5 % der Stimmberechtigten unter Angabe der Gründe,

§ 77a Abs. 1 lit. b (geändert)

¹ Beschlüsse der Abgeordnetenversammlung oder, sofern die Satzungen keine solche vorsehen, des Vorstands, werden der Volksabstimmung unterbreitet, wenn

- b) die Gemeinderäte von [...] 25 % der Verbandsgemeinden dies innert 60 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, verlangen,

§ 77b Abs. 1 (geändert)

¹ 5 % der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden beziehungsweise 1'500 Stimmberechtigte oder die Gemeinderäte von [...] 25 % der Verbandsgemeinden können in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs die Behandlung von Gegenständen verlangen, die in die Zuständigkeit der Abgeordnetenversammlung oder, sofern die Satzungen keine solche vorsehen, des Vorstands fallen.

2.2 Prüfungsauftrag Patrick Gosteli, Böttstein

"Auf die zweite Beratung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) ist zu prüfen, ob bei § 30 GG die Grenze für einen abschliessenden Beschluss der Gemeindeversammlung von einem Fünftel bis auf einen Zehntel ausgedehnt werden kann."

Dieses Anliegen soll nicht übernommen werden. Mit der vorliegenden Änderung des Gemeindegesetzes sollen die Volksrechte mit der Herabsetzung der Unterschriftenzahlen gestärkt werden. Es stände in einem Widerspruch dazu, wenn gleichzeitig der Ausschluss des Referendumsrecht erweitert würde. Eine Herabsetzung auf 10 % könnte bei kleineren Einwohnergemeinden und vor allem Ortsbürgergemeinden zudem unter Umständen dazu führen, dass die Ergreifung eines Referendums faktisch ausgeschlossen würde, da die Limite von 10 % häufig erreicht werden könnte. Bei grösseren Gemeinden bliebe eine Senkung der Limite hingegen praktisch wirkungslos, da an den Gemeindeversammlungen kaum einmal eine Beteiligung von über 10 % erreicht wird. Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat gegen eine Umsetzung des Prüfungsauftrags.

2.3 Prüfungsauftrag AVW

"Auf die zweite Beratung ist zu prüfen, ob die Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen festlegen können, dass die Gemeindeversammlung selber eine Urnenabstimmung beschliessen kann."

Bis zum Erlass des Gemeindegesetzes gab es im Kanton Aargau die Möglichkeit des Beschlusses eines Referendums an der Gemeindeversammlung selber. Gemäss § 35 Abs. 4 des aufgehobenen Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 6. September 1937 konnten die Beschlüsse der Gemeindeversammlung unter gewissen Bedingungen der Urnenabstimmung unterstellt werden, wenn es von einem Viertel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten bis zum Schluss der Versammlung verlangt wurde. Da im Rahmen dieser Gesetzesänderung die demokratischen Mitwirkungsrechte mit tieferen Unterschriftenzahlen erleichtert werden sollen, spricht aus Sicht des Regierungsrats nichts gegen die Umsetzung des Prüfungsauftrags. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, dass die Gemeinden mit Gemeindeversammlung ein ähnliches Instrument einführen können wie es der Einwohnerrat mit dem Behördenreferendum bereits kennt. Allerdings soll die Einführung der Möglichkeit, ein Referendum an der Versammlung beschliessen zu können, den Gemeinden überlassen bleiben. Die Stimmberechtigten haben im Rahmen einer Regelung in der Gemeindeordnung zu entscheiden, ob sie dieses Instrument einführen wollen oder nicht. Das kantonale Recht soll auch darauf verzichten, einen fixen Wert für den Beschluss eines Referendums an der Gemeindeversammlung vorzugeben. Vorgesehen wird eine Bandbreite von 25–40 % der Stimmberechtigten. Mit der unteren Limite hätte man die Lösung, wie sie früher im Kanton statuiert war. Die Gemeinden sollen heute einen Gestaltungsspielraum erhalten. Als obere Grenze ist für den Regierungsrat 40 % angebracht. Bei einer höheren Limite wäre das Instrument, an der Versammlung ein Referendum beschliessen zu können, wohl praktisch wirkungslos.

Bei einer abschliessenden Beschlussfassung gemäss § 30 GG soll auch der Beschluss eines Referendums an der Gemeindeversammlung ausgeschlossen sein.

Der Grundsatz für die Einführung des Referendums an der Versammlung ist in § 18 Abs. 2 lit. g GG zu regeln. Daneben ist ein neuer § 30a einzuführen. Da es sich bei der Gemeindeversammlung gemäss § 16 GG um ein Organ der Gemeinde handelt, soll auch der Begriff Behördenreferendum verwendet werden. Dieser Begriff ist gebräuchlich und es wird damit der Gleiche verwendet wie beim Einwohnerrat.

§ 18 Abs. 2 lit. g (neu)

² Die Gemeindeordnung kann weiter namentlich bestimmen:

- g) die Möglichkeit einer durch die Gemeindeversammlung zu beschliessenden Urnenabstimmung (Behördenreferendum).

§ 30a (neu)

6. Fakultatives Referendum

a) Behördenreferendum

¹ Sieht die Gemeindeordnung das Behördenreferendum vor, können an der Gemeindeversammlung 25 % der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass ein Geschäft der Urnenabstimmung unterstellt wird. In der Gemeindeordnung kann dieser Wert bis auf 40 % erhöht werden.

² Die Abstimmung über das Behördenreferendum kann bis zum Schluss der Gemeindeversammlung verlangt werden.

³ Bei einer abschliessenden Beschlussfassung gemäss § 30 ist das Behördenreferendum ausgeschlossen.

2.4 Prüfungsauftrag Gérald Strub, Boniswil

"Streichung von Paragraph 77a Abs. 2 sowie Streichung von Paragraph 77b Abs. 3."

Ziel der vorliegenden Änderung ist es auch, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden eine grössere Flexibilität bei der Festlegung der Unterschriftenzahlen für die Volksrechte zu gewähren. Es soll diesen Körperschaften ermöglicht werden, eine auf ihre Grösse und Bedürfnisse zugeschnittene Lösung festzusetzen. Diese Flexibilität sollte nicht nur den Gemeinden mit Gemeindeversammlung, sondern auch den Gemeinden mit Einwohnerrat und den Gemeindeverbänden zustehen. Die Streichung der §§ 77a Abs. 2 und 77b Abs. 3 GG bei den Gemeindeverbänden würde zu einer Einschränkung gegenüber dem bisherigen Recht führen. Heute besteht zumindest die Wahl zwischen 5 % und 10 % der Stimmberechtigten. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat den Prüfungsauftrag ab und hält an seiner vorgeschlagenen Formulierung der beiden Bestimmungen fest, ohne den zweiten Teilsatz, welcher absolute Zahlen enthält. Angesichts der Tatsache, dass der Grosse Rat die Möglichkeit zur Festsetzung von fixen Werten für die erforderliche Anzahl Unterschriften bei Initiative und Referendum bei Gemeindeversammlung und Einwohnerrat gestrichen hat, soll diese Möglichkeit auch bei den Gemeindeverbänden fallen gelassen werden. Demnach lauten die Formulierungen wie folgt:

§ 77a Abs. 2 (geändert)

² Die Satzungen können die Zahl der gemäss Absatz 1 lit. a erforderlichen Unterschriften bis auf 10 % der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden, höchstens aber auf 3'000 Stimmberechtigte, erhöhen.

§ 77b Abs. 3 (geändert)

³ Die Satzungen können die Zahl der gemäss Absatz 1 erforderlichen Unterschriften bis auf 10 % der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden, höchstens aber auf 3'000 Stimmberechtigte, erhöhen.

3. Auswirkungen

Für die Auswirkungen der Gesetzesänderung kann grundsätzlich auf die Ausführungen in der (21.128) Botschaft, 1. Beratung, verwiesen werden. Mit der Möglichkeit der Einführung des Behördenreferendums erhalten die Gemeinden einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum. Allenfalls werden die Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger um ein zusätzliches Instrument erweitert.

4. Weiteres Vorgehen

Kommission 2. Beratung	Januar 2022
Grosser Rat 2. Beratung	März 2022
Allfällige Volksabstimmung	25. September 2022
Inkrafttreten	1. Januar 2023

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) wird in der 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der nachfolgende parlamentarische Vorstoss wird abgeschrieben:

- (20.12) Motion Dr. Lukas Pfisterer, FDP, Aarau, vom 7. Januar 2020 betreffend Anpassung der Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden auf Kantons- und Gemeindeebene.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG)