

An den Landrat

Glarus, 2. Dezember 2022

Bericht zur Organisation der kommunalen Legislativen; Grundsatzentscheid A. Memorialsantrag Ruedi Schwitter, Näfels, und Unterzeichnende «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» B. Memorialsantrag SP des Kantons Glarus «Glarner Gemeinden 2030»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte das oben genannte Geschäft an ihrer Sitzung vom 2. Dezember 2022 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Roger Schneider, Mollis

Mitglieder: LR Yvonne Carrara, Mollis
LR Matthias Schnyder, Netstal
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald
LR Priska Müller Wahl, Niederurnen
LR Ruedi Schwitter, Näfels
LR Fritz Waldvogel, Ennenda
LR Hans Jenny, Ennenda
LR Christian Büttiker, Netstal (als Ersatz für LR Sarah Küng)

Entschuldigt: LR Sarah Küng, Glarus

An der Sitzung nahmen weiter teil:
Marianne Lienhard, Regierungsrätin
Walter Züger, Departementssekretär

Das Sitzungsprotokoll wurde von Walter Züger geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht des Regierungsrates vom 15. November 2022

1. Grundsätzliches

Nach der Begrüssung durch den Präsidenten und der Klärung der Frage, ob Memorialsantragstellende an der vorliegenden Sitzung teilnehmen dürfen, führt RR Marianne Lienhard durch die Vorlage und weist auf die Besonderheiten des Geschäftes hin.

Die Antragstellenden wurden bereits vor der Kommissionssitzung kontaktiert, um ihnen die regierungsrätlichen Beweggründe für den Antrag auf Ablehnung verständlich zu machen. Die beiden Anträge seien in einem Zeitpunkt eingegangen, in welchem das Projekt politische Partizipation bereits weit fortgeschritten gewesen sei. Dessen Umsetzung habe nun hinter die Bearbeitung der Memorialsanträge zurückgestellt werden müssen. Mit der Vorlage, welche einen Grundsatzentscheid erwirken wolle, gehe es darum, die Richtung zu klären, in welche man bei der Ausarbeitung eines neuen Gemeindegesetzes gehen wolle.

Der Handlungsbedarf bei den kommunalen Legislativen sei unbestritten und habe auch den Anstoss für das Projekt politische Partizipation gegeben. Der Regierungsrat habe seine Vorstellungen in der Vorlage dargelegt. Er favorisiere ein Modell mit einem Gemeindeparlament, mit weitgehenden Kompetenzen. Es solle den Gemeinden aber die Wahl gelassen werden, sich für eine Variante ohne Parlament nur mit einer Gemeindeversammlung entscheiden zu können. Man habe sich allerdings gegen Urnenabstimmungen ausgesprochen.

Bezüglich des Antrags der SP stosse man sich vor allem daran, dass hier ein Gemeindeparlament zwingend vorgeschrieben werden solle, während der Regierungsrat diese Varianten lediglich favorisiere.

Mit dem Antrag Schwitter könne man insofern nicht einiggehen, als die entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten bei den Gemeinden angesiedelt werden sollten, während sich der Regierungsrat selber im «Lead» sehe, bzw. davon überzeugt sei, dass flankierende Regelungen auf Stufe Kanton nötig sind, um sicherzustellen, dass das gewählte Modell seine Vorzüge entfalten kann bzw. damit sich gewisse damit verbundene Nachteile minimieren lassen. Auch sei der Regierungsrat gegen eine Referendumsmöglichkeit bei Beschlüssen der Gemeindeversammlung, weil hier erstens nur die Urnenabstimmung in Frage komme und zweitens ein Gemeindeversammlungsbeschluss den Abschluss bilden müsse.

Die beiden Anträge würden sich in mehrfacher Hinsicht widersprechen und könnten unmöglich beide umgesetzt werden. Entweder man lasse den Gemeinden entsprechende Wahlfreiheiten oder man zwingt sie dazu ein Parlament einzuführen. Beides gleichzeitig geht nicht. Ähnlich verhält es sich in Bezug auf die Vorgaben bzgl. Vorsteherschaft.

2. Allgemeine Bemerkungen zu den Memorialsanträgen und zur Vorlage

Der Kommissionspräsident schlägt vor, dass man zunächst das gewählte Vorgehen diskutiere und sich anschliessend dann Detailfragen widme.

Die Kommission anerkennt die Schwierigkeiten, welche die beiden Memorialsanträge mit Blick auf eine allfällige Umsetzung bieten. Es wird vorgeschlagen, dass der Regierungsrat deshalb zwei Varianten ausarbeiten könnte, für jeden Antrag eine. Die Differenzen zwischen den beiden Anträgen würden nur wenige Punkte betreffen. Man fürchtet, dass nach der Ablehnung durch die Landsgemeinde, das Ganze wieder einschlafen könnte, weil ein solcher Entscheid der Landsgemeinde so interpretiert werden könne, dass man nichts ändern wolle und alles beim Alten belassen möchte.

RR Marianne Lienhard hält dem entgegen, dass der Regierungsrat einen Antrag auf Gutheissung oder Ablehnung zu stellen habe, und zwar bis zur nächsten Landsgemeinde.

Die Befürchtung, dass bei einer Ablehnung der beiden Anträge nichts mehr in der Sache laufen werde, sei verfehlt, zumal das Projekt politische Partizipation lange vor der Einreichung der beiden Memorialsanträge angestossen worden sei. Man habe den gesetzgeberischen Handlungsbedarf bereits zuvor erkannt, dort entsprechende Aufträge erteilt und Fristen bestimmt. Zudem halte der Regierungsrat seine Überlegungen bewusst in der Vorlage fest, so dass diese, Teil der Materialien würden und man sich nicht leichthin darüber hinwegsetzen könne. Schliesslich sei das Gemeindegesetz ein Teil des Gesetzgebungsprogramms und auf die LG 2025 terminiert.

In der Diskussion der Frage, ob es sich beim SP-Antrag um eine allgemeine Anregung handelt, stellt das Departement klar, dass auch ein Antrag in Form einer allgemeinen Anregung in Teilen sehr wohl sehr konkret sein und auch nicht allgemeine Elemente enthalten könne. Seitens des Departements verweist man darauf, dass es ein sehr konkretes Element des

SP-Antrages sei, soweit den Gemeinden dort zwingend ein Modell mit einem Parlament vorgeschrieben werden müsste.

Nachdem beide Memorialsanträge explizit als „Allgemeine Anregungen“ deklariert wurden, bekundet ein Teil der Kommission Mühe der regierungsrätlichen Einschätzung, dass sich die Anträge bspw. bezüglich der Frage des Parlamentszwangs widersprechen, zu folgen.

Der Präsident hält fest, dass der Regierungsrat offensichtlich die Problematik (schwach besuchte Gemeindeversammlungen) erkannt und eine entsprechende Gesetzesrevision bereits in der Legislaturplanung priorisiert habe. Die Befürchtung, eine Ablehnung der Anträge durch die Landsgemeinde werde so interpretiert, dass kein Handlungsbedarf bestehe, sei somit unbegründet.

Man stellt fest, dass der Regierungsrat mit seinen eigenen Vorstellungen in weiten Teilen dem Antrag Schwitter folge. Man hätte diesen deshalb auch etwas grosszügiger interpretieren und zur Gutheissung empfehlen können. Dass kantonale Vorgaben gemacht würden, schliesse der Antrag denn auch nicht aus bzw. es sei dies an sich klar. Dem wird entgegengehalten, dass sich der Regierungsrat vor allem an der Ermöglichung einer Urnenabstimmung gestört habe. Zudem sei man zwar bereit den Gemeinden viele Gestaltungsmöglichkeiten zu lassen, allerdings in den Schranken kantonaler Vorgaben. Damit sei schwer zu vereinbaren, dass die Gemeinden «möglichst frei von kantonalen Vorgaben» sein sollten. Deshalb habe man beschlossen, auch den Antrag Schwitter zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat nicht beauftragt oder verpflichtet werden kann, innert der bezeichneten Frist ein neues Gemeindegesetz vorzulegen.

3. Zur Vorlage

Die Frage, weshalb der Regierungsrat sich gegen die Gutachtermeinung bzgl. Urnenabstimmungen stellt, wird damit beantwortet, dass es sich dabei um eine Expertenmeinung handelte, welche hier zu wenig spezifisch auf die Glarner Eigenheiten abgestimmt erschien. Insbesondere bekundete der Regierungsrat damit Mühe, dass sogar Gemeindeversammlungsentscheide noch sollten an die Urne gezogen werden können. Eine Urnenabstimmung stünde in Konkurrenz zur Gemeindeversammlung und würde diese unattraktiver machen.

Aus der Kommissionsmitte hält man dagegen, dass Gemeindeversammlungen wenig zu einer besseren politischen Partizipation beitragen könnten. Man solle den Gemeinden deshalb möglichst viele Freiheiten belassen. Dem hält man entgegen, dass das geltende Recht sehr viele Freiheiten gewähre, was dazu beigetragen habe, dass ein entsprechender Handlungsbedarf längst erkannt worden sei. Es bedürfe gewisser Leitplanken.

Andererseits wird das Institut Gemeindeversammlung vehement verteidigt. Wenn «nur» 300 Stimmberechtigte teilnehmen würden, sei das nicht deren Problem. Es gehe allein darum, ob man die Möglichkeit habe, teilzunehmen. Dies zeichne ein demokratisches System aus. Das Gemeindeparlament Glarus Nord hingegen sei gescheitert. Man müsse die Zuständigkeiten überprüfen und darauf achten, dass Geschäfte ohne grosse Tragweite nicht von einer Gemeindeversammlung entschieden werden müssten. Auch die Mobilisierung (Stichwort Betroffenen-demokratie) sei an sich nicht ein Problem, jedenfalls nicht eines der Mobilisierten, sondern eines der Fernbleibenden, soweit eine Teilnahme möglich sei. Aus der Kommission gibt man zu bedenken, dass eine Gemeindeversammlung keine breite politische Partizipation gewährleiste und dass das Scheitern des Parlaments in Glarus Nord auf vielfältigen Gründen beruhe (Zuständigkeiten, fehlende Etablierung etc.).

Soweit man sich nach den Vorstellungen des Regierungsrates zu flankierenden Regelungen erkundigt, ist auf den Bericht S. 5 unten zu verweisen, wo die Themen bezeichnet werden.

Aus der Kommissionsmitte wird der **Antrag** formuliert, dass man dem Regierungsrat beliebt machen solle, die Variante 2 (vgl. Bericht Ziff. 5, S. 5) mit der alternativen Möglichkeit einer Urnenabstimmung zu ergänzen. Dies wie folgt:

«*Ein neues, dem kantonalen System nachempfundenenes, jedoch optimiertes Modell mit Gemeindeparlament und oder Gemeindeversammlung/Urne*».

Dies würde ein Parlament mit Gemeindeversammlung oder ein Parlament mit Urnenabstimmung ermöglichen. Man solle es den Gemeinden überlassen, ob man sich statt für die Gemeindeversammlung als oberstes Gemeindeorgan für die Urnenvariante entscheiden wolle. Eine Urnenabstimmung ermögliche eine höhere Teilnahme.

Dieser Antrag wird kontrovers diskutiert. Einerseits stellt man sich hinter die Gemeindeversammlung und lehnt deshalb die Urne ab, welche diese weiter schwächen würde, andererseits erkennt man die Vorteile einer Urnenabstimmung, welche die politische Teilnahme vereinfacht und verkürzt.

Die Kommission stimmt diesem Antrag mit 5 gegen 3 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

Es wird **beantragt** dem Regierungsrat beliebt zu machen, ein neues Gemeindegesetz bereits auf die Landsgemeinden 2024 vorzulegen. Es stehe dieser Antrag auch im Zusammenhang mit einem entsprechenden Vorstoss in der Gemeinde Glarus Nord, dessen Behandlung idealerweise auf das kommende neue Recht abgestimmt werden sollte.

Seitens der Regierung gibt man zu bedenken, dass zunächst der Landsgemeindeentscheid 2023 abgewartet werden müsse, um zu wissen, in welche Richtung eine solche Vorlage ausgearbeitet werden müsse. Eine solche Vorlage dürfte anspruchsvoll sein. Wolle man dabei bspw. die Gemeinden miteinbeziehen und rechne man die ordentliche Vernehmlassungsfrist ein, so sei eine Behandlung an der Landsgemeinde 2024 ausgeschlossen.

Die Kommission stimmt diesem Antrag mit Stichentscheid des Präsidenten (bei 1 Enthaltung) zu.

Vor der Abstimmung über die beiden Anträge der regierungsrätlichen Vorlage *beschliesst die Kommission über die Behandlung der beiden Memorialsanträge separat abzustimmen.*

Es wird je ein Antrag gestellt, den Memorialsantrag (Ruedi Schwitter) bzw. den Memorialsantrag (SP des Kanton Glarus) zu überweisen. Beide Anträge unterliegen jeweils dem regierungsrätlichen; der Antrag Schwitter mit 4 zu 5 und der Antrag SP mit 3 zu 6 Stimmen.

4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat

1. *den Memorialsantrag Ruedi Schwitter, Näfels und Unterzeichnete «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» zur Ablehnung zu unterbreiten; und*
2. *den Memorialsantrag SP des Kantons Glarus «Glerner Gemeinden 2030» der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.*

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

Landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres



Roger Schneider
Kommissionspräsident